SVIMEZ

Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno

RAPPORTO SVIMEZ 2025

L'ECONOMIA E LA SOCIETÀ DEL MEZZOGIORNO

Freedom to move, right to stay

il Mulino

RAPPORTO SVIMEZ 2025

L'ECONOMIA E LA SOCIETÀ DEL MEZZOGIORNO

Freedom to move, right to stay

SVIMEZ

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

La Svimez, presieduta dal prof. **Adriano Giannola**, pubblica ogni anno, dal 1974, "Il Rapporto sull'Economia e la Società del Mezzogiorno" che rappresenta il principale punto di riferimento per l'analisi territoriale delle tendenze economiche e sociali e delle politiche di sviluppo in Italia.

Il Rapporto 2025 è curato da **Luca Bianchi** (Direttore Svimez) e **Carmelo Petraglia** (Università degli Studi della Basilicata), con il supporto di **Stefano Prezioso** (Vice Direttore Svimez), **Grazia Servidio** (Dirigente Svimez), **Serenella Caravella** (Ricercatrice Svimez), **Giacomo Cucignatto** (Ricercatore Svimez) e **Gaetano Vecchione** (Università degli Studi di Napoli Federico II).

Hanno contribuito alla redazione del Rapporto:
Adriano Giannola (Presidente Svimez), **Luca Bianchi** (Direttore Svimez), **Stefano Prezioso** (Vice Direttore Svimez), **Grazia Servidio** (Dirigente Svimez), **Luca Cappellani**, **Serenella Caravella**, **Agnese Claroni**, **Giacomo Cucignatto**, **Fabrizio Greggi**, **Giorgio Miotti** (Ricercatori Svimez), **Serena Affuso**, **Raimondo Bosco**, **Giulio Castellano**, **Lorenzo Cicatiello**, **Felice Cincotti**, **Fedele De Novellis**, **Micaela Fanelli**, **Ferdinando Ferrara**, **Antonio Fraschilla**, **Giorgio Ivaldi**, **Assia Leoni**, **Francesca Licari**, **Giovanna Messina**, **Delio Miotti**, **Francesco Monaco**, **Stefano Palermo**, **Massimiliano Parco**, **Carmelo Petraglia**, **Marco Platania**, **Mariano Porcu**, **Amalia Sabatini**, **Lucio Siviero**, **Gabriella Stazio**, **Gaetano Vecchione**, **Anna Vergnano**, **Rosella Vitale**.

Progetto grafico e impaginazione a cura di **Luisa Mosca.**

Un ringraziamento particolare va a tutto il personale della Svimez impegnato nella predisposizione del Rapporto.

Contributi alla redazione del Rapporto:
Ref-Ricerche (Capitolo 1), Irpet (Capitolo 2), Banca d'Italia (Capitoli 1 e 12), Ance (Capitolo 16), Invitalia (Capitolo 16), Ifel-Anci (Capitolo 18), Guardia di Finanza (Capitolo 19).

Ringraziamenti per aver fornito documentazione statistica e informazioni utili:
Ance, Banca d'Italia, Cdp Venture Capital, Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud, Guardia di Finanza, Ifel-Anci, Invitalia, Istat, Ministero delle Imprese e del Made in Italy, Ref-Ricerche, Struttura di Missione Zes Unica.

ISBN 978-88-15-39557-3

Copyright © by 2025 SVIMEZ | Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore.

Indice

PARTE PRIMA | NUOVE GEOGRAFIE: INTEGRAZIONE, DISUGUAGLIANZE, MOBILITÀ

1 Nord e Sud nel contesto internazionale 3

1.1 Il Pil: l'Italia e l'Europa 3
1.2 Il Pil delle regioni italiane 7
1.3 Il lavoro: l'Italia e l'Europa 15
1.4 L'occupazione nelle regioni italiane 18
1.5 La normalizzazione delle politiche di bilancio europee 30
1.6 Il ritorno dei vincoli di spesa in Italia 33
1.7 Le prospettive 36
• *Focus: I prestiti e la qualità del credito* *38*

2 L'impatto territoriale del nuovo protezionismo 43

2.1 La svolta statunitense stravolge le regole del commercio globale 43
2.2 La vulnerabilità europea dopo l'accordo di Turnberry 45
2.3 Le esportazioni delle regioni italiane e i settori più esposti 47
2.4 L'impatto dei dazi sull'Italia e sul Mezzogiorno 53
2.5 Il rischio reshoring delle multinazionali statunitensi 57
2.6 I limiti del modello export-led e le prospettive future 60
• *Focus: Il Sud nella nuova geografia del mare* *62*

3 Europa, competitività e coesione 65

3.1 Il ritardo europeo: competitività e divari regionali 65
3.2 Crescita e convergenza 66
3.3 La nuova geografia demografica europea 69
3.4 L'Italia del doppio divario 75
3.5 La trappola per lo sviluppo dei talenti 77
3.6 Coesione e competitività nel Qfp 2028-2034 80

4 La geografia economica delle città 83

4.1 Il Pil dei comuni capoluogo: le stime Svimez 83
4.2 Livelli e concentrazione 85
4.3 Pendolarismo, Pil pro capite e produttività 88
4.4 Servizi avanzati e produttività 91
• *Appendice statistica* *95*
• *Appendice metodologica* *103*

5 Demografia Sud: spopolamento e migrazioni 107

5.1 La demografia delle regioni italiane nel 2024 107
5.2 Spopolamento e squilibri generazionali 110
5.3 Il Mezzogiorno nelle migrazioni estere 112
5.4 Le migrazioni interne Sud-Nord 115
5.5 Il pendolarismo di lungo raggio 117
5.6 Le proiezioni demografiche al 2050 118
• *Focus: Un'azione di sistema per le aree interne* *123*

6 Università e migrazioni: direttrici e costi 127

6.1 L'educazione terziaria in Italia 127
6.2 Le Università del Sud guadagnano in attrattività 130
6.3 La mobilità ante lauream 132
6.4 La mobilità post lauream 137
6.5 I costi della mobilità 141
6.6 La trappola italiana del capitale umano 145
• *Focus: Studenti stranieri in Italia* *146*

PARTE SECONDA | LO SVILUPPO: IMPRESE, TECNOLOGIE, AMBIENTE

7 Politica industriale e Mezzogiorno: obiettivi e strumenti 151

7.1 L'Italia e la politica industriale europea 151
7.2 Aiuti alle imprese: dinamiche in Europa e in Italia 154
7.3 Ambiti di intervento e Zes Unica 158
7.4 Conclusioni 190

8 Il posizionamento del Mezzogiorno negli ecosistemi industriali europei 193

8.1 La dimensione spaziale della competitività europea: territori e politiche 193
8.2 Gli ecosistemi industriali nella Strategia Industriale Europea 195
8.3 Le specializzazioni regionali nel framework europeo degli ecosistemi 197
8.4 Mezzogiorno, coesione e politica industriale 204

9 Sud industriale e grandi imprese 209

9.1 Grandi imprese motore della crescita 209
9.2 Il contributo delle grandi imprese ai sistemi economici territoriali 210
9.3 Le grandi imprese industriali dalla lente dei bilanci: un confronto Nord/Sud 219
9.4 Ripartire dalle grandi imprese 233

10 La riforma dei prezzi zonali dell'energia e il rilancio della competitività del Sud 237

10.1 Competitività industriale: l'impatto dei costi energetici 237
10.2 L'Unione europea tra Stati Uniti e Cina 238
10.3 Lo svantaggio italiano nel contesto europeo 241
10.4 Le determinanti del costo dell'elettricità 247
10.5 Il superamento del PUN e i Prezzi Zonali 248
• *Focus: Lo sviluppo dei Data Center e le opportunità per il Mezzogiorno* *252*

11 Lo sviluppo delle rinnovabili e le opportunità per il Mezzogiorno 255

11.1 Verso il 2030: Mezzogiorno e sfida energetica 255
11.2 Il Mix energetico ed elettrico italiano 257
11.3 L'evoluzione delle FER: capacità installata, PNIEC e Decreto Aree idonee 260
11.4 Uno sguardo di medio periodo: il Mezzogiorno epicentro della transizione 265
11.5 L'impatto economico delle rinnovabili nel Mezzogiorno 268
• *Focus:* Geotermia: risorsa energetica non sfruttata al Sud *272*

PARTE TERZA | I DIRITTI: RETI, TALENTI, INCLUSIONE

12 Infrastrutture e servizi: divari territoriali, perequazione 277

12.1 Infrastrutture economiche e sociali e attrattività dei territori 277
12.2 I divari infrastrutturali tra aree urbane 278
12.3 La perequazione infrastrutturale dopo il Pnrr 287
• *Appendice statistica* *289*

13 La scuola per la crescita e la coesione 293

13.1 La spesa pubblica in istruzione 293
13.2 Scuola e inverno demografico 294
13.3 Il personale scolastico e le retribuzioni 297
13.4 Mense, palestre e tempo pieno 299
13.5 Le competenze degli studenti 304
13.6 Giovani e dispersione scolastica nelle città 305
13.7 Rimettere la scuola al centro 310

14 Divari di genere e mercato del lavoro 313

14.1 Introduzione 313
14.2 L'occupazione femminile nella ripresa 314
14.3 Chi sono le nuove occupate 321

14.4 Flussi migratori e competenze 325
14.5 Lavoro, cura e genitorialità 330
14.6 Progressi, divari, prospettive 333
• *Focus: Donne e partecipazione politica* *334*

15 Il diritto al lavoro e all'inclusione 339

15.1 Il lavoro povero 339
15.2 Il disagio economico e sociale 343
15.3 La povertà assoluta 346
15.4 Dopo il Reddito di cittadinanza 348

PARTE QUARTA | LE SCELTE: INVESTIMENTI, COESIONE, RIGENERAZIONE

16 Il Pnrr delle infrastrutture sociali alla "resa dei conti" 359

16.1 Il monitoraggio finanziario 359
16.2 L'effetto Pnrr sui tempi di progettazione 362
16.3 Il nuovo monitoraggio Svimez-Ance della fase esecutiva 365
• *Focus: Le innovazioni organizzative del Pnrr: l'esperienza Invitalia* *369*

17 La politica di coesione: le nuove priorità e le proposte di riforma 375

17.1 La chiusura del ciclo di programmazione 2014-2020 375
17.2 I ritardi del ciclo di programmazione 2021-2027 377
17.3 La revisione di medio termine 380
17.4 Il Fondo sviluppo e coesione 388
17.5 Le politiche di coesione post 2027: la riforma necessaria 383
17.6 Metodo Pnrr per la nuova coesione 402

18 Le politiche abitative 405

18.1 Diritto all'abitare e alloggi a costi accessibili 405
18.2 Le politiche europee per la casa e l'abitare 408
18.3 La revisione di medio termine e la riforma del Qfp post 2027 409
18.4 Le proposte delle Città Ue per un Piano d'azione europeo per l'edilizia abitativa 411
18.5 Il diritto all'abitare nelle città italiane 411
18.6 Le proposte 416

19 Il contrasto alla criminalità organizzata 419

19.1 I reati finanziari 419
19.2 Il controllo del territorio 422
19.3 Le politiche di contrasto 425
- *Appendice statistica* 427

20 Crescita turistica e trasformazioni urbane 431

20.1 I flussi turistici nel post-Covid 431
20.2 Come è cambiata l'offerta turistica 439
20.3 La nuova offerta degli affitti brevi 440
20.4 Airbnb e trasformazioni urbane: un'analisi comparata di sei città del Sud 442
- *Appendice statistica* 453
- *Focus: Art Bonus e divari territoriali nella cultura* 458

Rapporto Svimez 2025
L'economia e la società del Mezzogiorno

PARTE PRIMA
NUOVE GEOGRAFIE: INTEGRAZIONE, DISUGUAGLIANZE, MOBILITÀ

| 1. Nord e Sud nel contesto internazionale |
| 2. L'impatto territoriale del nuovo protezionismo |
| 3. Europa, competitività e coesione |
| 4. La geografia economica delle città |
| 5. Demografia Sud: spopolamento e migrazioni |
| 6. Università e migrazioni: direttrici e costi |

1. Nord e Sud nel contesto internazionale

1.1 Il Pil: l'Italia e l'Europa

L'ultimo quinquennio è stato segnato da una straordinaria instabilità, determinata dal susseguirsi di shock di natura diversa ma interconnessi. La fase iniziale è stata dominata dagli effetti della crisi pandemica, il cui superamento ha orientato il percorso di ripresa degli anni successivi. Tra il 2021 e il 2022, la crisi energetica innescata dall'invasione dell'Ucraina ha aggravato le tensioni sui prezzi e accentuato l'incertezza macroeconomica. Successivamente, le tensioni commerciali innescate dalla svolta protezionistica statunitense hanno introdotto nuovi elementi di instabilità e indebolito le prospettive di crescita.

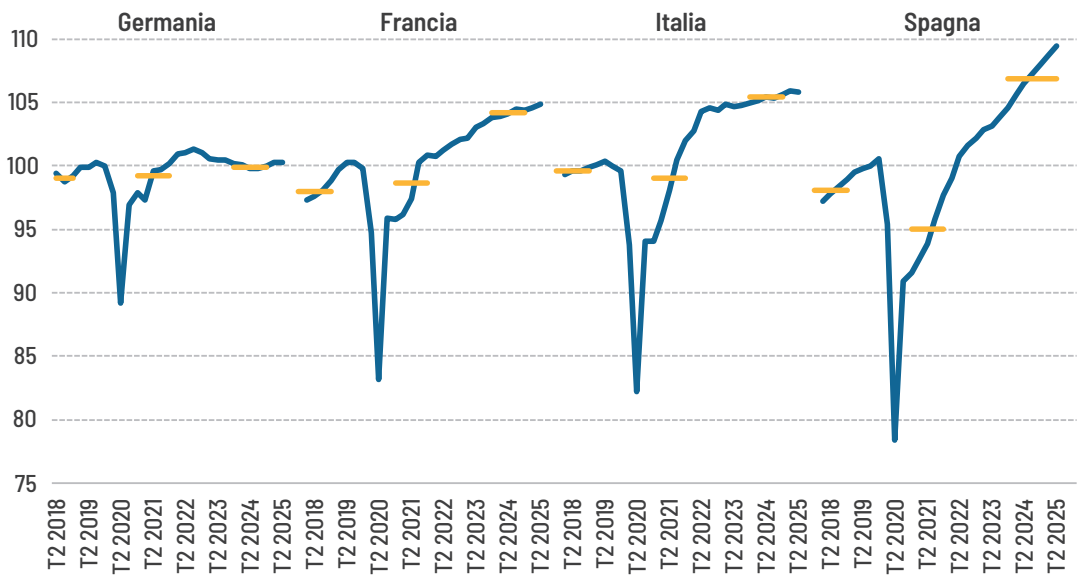
I cambiamenti intervenuti in tutto il periodo sono stati in linea generale condivisi dalle economie dell'eurozona. Tuttavia, gli effetti degli shock sono stati diversi a seconda dei contesti, riflettendo anche le caratteristiche dei rispettivi tessuti produttivi. La risposta delle politiche economiche ha assunto un ruolo centrale. I paesi europei hanno reagito in modo differente alla sequenza di eventi che ha condizionato il quadro macroeconomico, seguendo traiettorie coerenti con il diverso grado di esposizione agli shock.

A livello europeo, il biennio 2023-2024 ha segnato una fase di rallentamento della crescita, riconducibile sia al fisiologico esaurimento della spinta post-pandemica, sia al mutamento del policy mix, caratterizzato dal progressivo rientro delle misure espansive adottate negli anni precedenti. La politica monetaria ha infatti virato verso una linea restrittiva in coincidenza con l'impennata dell'inflazione, dopo aver mantenuto un'impostazione fortemente espansiva fino al 2022 sostenendo liquidità e domanda. La politica di bilancio, anch'essa espansiva fino al 2022, ha avviato successivamente un percorso di consolidamento, in concomitanza con il ripristino dei vincoli previsti dal Patto di stabilità e crescita europeo.

La Tabella 1 e la Figura 1 mostrano l'andamento del Pil e quello delle principali componenti della domanda aggregata nelle quattro principali economie dell'area euro illustrando l'andamento di ciascuna variabile dal 2018 al 2024 e nei due sottoperiodi 2018-2021 e 2021-2024. Nella Figura 1 si mostra anche il livello medio del Pil nel 2018, nel 2021 e nel 2024.

Tra le principali economie europee, l'aspetto più rilevante del periodo recente è la debolezza dell'economia tedesca, che tra il 2021 e il 2024 ha registrato una crescita cumulata di appena +0,7%. La Germania segue un modello di sviluppo fortemente manifatturiero ed export-oriented, nel quale la dinamica della domanda estera e la competitività, di prezzo e non, assumono un ruolo decisivo. Proprio questa struttura ha reso il paese particolarmente vulnerabile alla crisi energetica del 2021-2022, che ha determinato un forte incremento dei costi di produzione, penalizzando soprattutto i settori a più alta intensità energetica e riducendo la competitività complessiva dell'industria tedesca. A incidere

Figura 1 Prodotto interno lordo (2019 = 100)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat

ulteriormente sulla performance industriale è stata la transizione verso le motorizzazioni elettriche dell'automotive, settore in cui la Germania deteneva uno storico vantaggio competitivo legato alle tecnologie tradizionali. Il cambiamento delle politiche europee a favore dell'elettrico ha indebolito questa posizione, favorendo in particolare i produttori cinesi, più pronti ad adattarsi alle nuove tecnologie. Un ulteriore fattore di fragilità è derivato dalla guerra in Ucraina e dalle conseguenti sanzioni commerciali verso la Russia, che hanno colpito un'economia fortemente integrata con i mercati dell'Europa orientale. Nel complesso, questi elementi spiegano la battuta d'arresto dell'export tedesco, tradizionale motore della crescita. Nel 2024 le esportazioni di beni e servizi, in volume, erano prossime ai livelli pre-pandemia, delineando una fase di prolungata stagnazione – solo +1,7% nel 2021-2024 – inusuale per gli standard del paese e non compensata da una contrazione delle importazioni, con un conseguente contributo negativo della domanda estera netta alla variazione del Pil (caso unico tra le principali economie europee).

La debolezza del manifatturiero e la perdita di competitività hanno a loro volta scoraggiato gli investimenti, che in Germania hanno evidenziato una contrazione nell'intero periodo, particolarmente marcata nella componente delle costruzioni (-9,4%). Questa variabile peraltro è stata penalizzata, nel confronto con le altre economie europee, dal contributo limitato della componente delle opere pubbliche. Difatti, alla base della relativa debolezza dell'economia tedesca vi è anche il minore ricorso alla politica di bilancio. La Germania ha mantenuto un approccio più prudente rispetto agli altri principali paesi europei: il deficit pubblico è cresciuto in misura più contenuta, offrendo un sostegno più limitato alla domanda interna. Già nel 2022 il disavanzo si collocava al di sotto della soglia del 3% del Pil, segnalando un rapido ritorno alla disciplina di bilancio. Questa scelta è dipesa anche dai vincoli nazionali, tradizionalmente più stringenti di quelli europei: in particolare, dal principio del pareggio di bilancio sancito nella Costituzione tedesca, solo di recente oggetto di revisione. D'altro canto, la maggiore cautela fiscale ha consentito alla Germania di contenere la crescita del debito pubblico durante

Tabella 1 Pil e componenti della domanda (var. % s.d.i.)

Pil e componenti della domanda	Germania			Francia		
	2018-2021	2021-2024	2018-2024	2018-2021	2021-2024	2018-2024
Pil	0,2	0,7	0,9	0,7	5,6	6,4
Consumi delle famiglie	-3,3	5,6	2,1	0,1	5,1	5,2
Consumi della Pa	-3,3	5,6	2,1	2,9	5,7	8,8
Investimenti fissi lordi	-1,3	-3,3	-4,5	7,2	-0,8	6,4
Investimenti in costruzioni	0,7	-9,4	-8,8	8,3	-6,7	1,1
Investimenti al netto delle costruzioni	-3,3	3,0	-0,4	5,8	6,9	13,1
Esportazioni	0,4	1,7	2,1	-5,6	15,1	8,6
Importazioni	2,8	6,2	9,2	-3,5	7,9	4,0
Net export (contributo alla var. % del Pil)	-0,8	-1,5	-2,3	-0,7	2,1	1,4
Pil e componenti della domanda	**Italia**			**Spagna**		
	2018-2021	2021-2024	2018-2024	2018-2021	2021-2024	2018-2024
Pil	-0,5	6,3	5,8	-3,1	12,5	8,9
Consumi delle famiglie	-5,4	7,2	0,4	-4,7	9,8	4,6
Consumi della Pa	2,2	2,8	4,9	9,6	10,2	20,8
Investimenti fissi lordi	14,4	17,6	34,6	-2,0	8,6	6,5
Investimenti in costruzioni	26,9	28,7	63,3	-0,3	8,9	8,6
Investimenti al netto delle costruzioni	4,9	7,5	12,7	-3,6	8,3	4,4
Esportazioni	-0,8	10,8	9,9	-7,4	21,1	12,2
Importazioni	0,0	10,5	10,4	-1,2	10,7	9,4
Net export (contributo alla var. % del Pil)	-0,2	0,4	0,2	-2,1	3,5	1,3

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

la crisi, preservando ampi margini di manovra per un utilizzo più attivo della politica di bilancio negli anni a venire.

La Francia ha registrato nel periodo 2021-2024 una crescita cumulata del +5,6%, un risultato modesto se confrontato con il quadro europeo e con le condizioni relativamente favorevoli di partenza. Mentre la Germania è stata esposta a shock esterni in misura maggiore rispetto alle altre economie europee, la Francia a rigore avrebbe dovuto risentirne meno. Innanzitutto, dato il largo utilizzo del nucleare fra le fonti di produzione di energia elettrica, e quindi la minore dipendenza dal gas importato, la Francia ha subìto un costo inferiore a seguito della crisi energetica. Infatti, nel 2021-2022 le ragioni di scambio francesi sono diminuite molto meno di quanto osservato negli altri maggiori paesi europei. Inoltre, la struttura produttiva francese è caratterizzata da un peso dell'auto significativo, ma inferiore a quello della Germania. Infine, mentre la Germania ha adottato una politica di bilancio prudente, la politica fiscale francese ha giocato un ruolo attivo a sostegno della domanda: nel 2024 il deficit pubblico francese era pari al 6,2% del Pil, nettamente al di sopra della soglia del 3%. La Francia è fra le economie

che hanno avviato un programma di aggiustamento fiscale, in linea con gli obblighi della procedura europea per deficit eccessivo. Tuttavia, la crescita della "spesa primaria netta", la variabile secondo la quale sono quantificati operativamente gli obiettivi di finanza pubblica dei paesi Ue secondo la nuova governance, risulta nel caso francese molto contenuta, e negativa in termini reali. Una traiettoria difficile da mantenere senza comportare costi di natura sociale e politica significativi.

Sul lato della domanda, il principale freno alla crescita francese è derivato dal calo degli investimenti in costruzioni (-6,7% nel 2021-2024). La spesa delle famiglie è aumentata a ritmi più lenti rispetto alle altre grandi economie europee, nonostante la minore esposizione alla crisi energetica e il sostegno fiscale. Non a caso, il dibattito sulle tendenze dell'economia francese si è spostato dalle questioni più di carattere congiunturale, relative all'evoluzione della domanda, a temi di carattere strutturale, relativi all'evoluzione della crescita potenziale. In particolare, negli ultimi anni la Francia ha evidenziato un andamento particolarmente debole della produttività e l'economia ha perso competitività.

L'economia che è cresciuta a tassi più sostenuti durante gli anni scorsi è stata quella spagnola: +12,5% nel 2021-2024. Va tuttavia sottolineato che la sostenuta crescita spagnola osservata nel periodo recente è in parte riconducibile al prolungato impatto della crisi pandemica, che nel caso della Spagna si è protratto più a lungo rispetto alle altre economie dell'area euro. Ciò riflette la forte specializzazione del paese nei settori legati al turismo, che lo ha esposto più di altri alle restrizioni e alle misure di distanziamento sociale. Nel 2021 il Pil spagnolo risultava ancora di circa tre punti percentuali inferiore ai livelli pre-pandemia, e una parte della crescita del biennio 2022-2023 va quindi interpretata come effetto del recupero post-riaperture.

Date queste caratteristiche cicliche, una volta esaurita la spinta derivante dal ritorno alla piena operatività dei servizi, ci si attendeva un rallentamento della crescita spagnola, che invece è rimasta sostenuta e ben al di sopra della media europea anche nel 2024. Fra i fattori che vi hanno contribuito vi è innanzitutto la prosecuzione dell'espansione dei settori legati al turismo. La domanda di servizi turistici ha rispecchiato tanto la crescita della spesa delle famiglie spagnole, quanto l'aumento della spesa degli stranieri. La sostenuta crescita delle esportazioni di servizi ha sostenuto il contributo delle esportazioni nette alla crescita.

Un secondo aspetto significativo è il minore impatto sull'economia spagnola della crisi energetica, effetto degli ingenti investimenti nelle fonti rinnovabili, ulteriormente potenziati dal Pnrr. Il maggiore ricorso a queste fonti ha ridotto la dipendenza dal gas nella produzione di energia elettrica, contenendo così l'aumento dei costi energetici e sostenendo, al tempo stesso, il potere d'acquisto delle famiglie.

L'altro aspetto che ha contraddistinto il percorso di crescita dell'economia spagnola è la dinamica sostenuta dei consumi della Pa, che nel 2021-2024 hanno fornito un contributo alla variazione del Pil pari a sette decimi in media annua (due in Germania e Italia, cinque in Francia). La politica di bilancio ha sostenuto anche gli investimenti; quelli pubblici, anche grazie al contributo del Pnrr, si sono portati nel 2023-2024 al 3% del Pil, rispetto a valori intorno al 2% nel periodo precedente la pandemia.

Nel confronto con i tre maggiori partner europei, per molti versi l'esperienza dell'economia italiana negli ultimi anni costituisce un caso a sé. Tra il 2021 e il 2024, il Pil italiano ha registrato un incremento complessivo del 6,3%, superando la performance della Francia e distanziando nettamente la Germa-

nia. Il risultato nel complesso rappresenta un esito positivo, considerando che nel pre-pandemia la nostra economia era cresciuta stabilmente meno rispetto alle altre maggiori economie europee.

Nel caso italiano è particolarmente evidente lo stretto legame fra le caratteristiche della ripresa e l'impostazione delle politiche economiche, come si legge nel dato di crescita del +28,7% degli investimenti in costruzioni, che risalta maggiormente se raffrontato al circa +9% registrato in Spagna, e ai cali osservati in Germania e Francia. La politica di bilancio ha contribuito a questo risultato concentrando risorse rilevanti sul Superbonus, mentre il Pnrr ha determinato un aumento sostenuto delle opere pubbliche, con impatti rilevanti sulla crescita delle regioni meridionali. La politica di bilancio ha sostenuto anche gli investimenti in beni strumentali (credito di imposta Transizione 4.0, credito di imposta Zes Unica, Il Piano Transizione 5.0), in larga parte assorbiti dal tessuto produttivo insediato nelle regioni centro-settentrionali.

In termini di composizione della crescita, nel periodo 2021-2024, la crescita del Pil italiano è stata sostenuta principalmente dalla domanda interna, in particolare, come visto, dagli investimenti in costruzioni, mentre il contributo estero è rimasto limitato o negativo.

I consumi delle famiglie hanno fornito un contributo positivo alla crescita italiana, ma frenato dal forte rincaro del costo della vita e dalla perdita di potere d'acquisto dei redditi delle famiglie, soprattutto al Sud. Inoltre, tra il 2018 e il 2021 i consumi delle famiglie italiane erano diminuiti più che negli altri principali paesi europei, a causa della dinamica stagnante del reddito disponibile, pur in presenza di efficaci misure di sostegno nel post-pandemia.

Il contributo delle esportazioni nette alla crescita del Pil italiano è risultato modesto nel 2021-2024. In una prima fase, il buon andamento delle esportazioni che, analogamente al caso spagnolo, hanno beneficiato anche dell'apporto favorevole dei servizi turistici, ha sostenuto la crescita. Tuttavia, il motore dell'export si è arrestato dal 2023, frenando soprattutto le economie esportartici del Nord, dove il contributo della domanda estera, espresso in percentuale del Pil, supera il 30%. Ha inciso negativamente soprattutto la frenata dell'industria tedesca, cui il tessuto produttivo delle regioni esportatrici del Nord è legato da rapporti di fornitura.

1.2 Il Pil delle regioni italiane

Come nel biennio precedente, nel 2024 il Pil delle regioni meridionali è cresciuto sopra la media nazionale: +1% contro +0,7% (Tab. 2). Nel resto del Paese, la crescita è stata più sostenuta nelle regioni centrali (+1,1%), meno nel Nord-Ovest (+0,9%); il Nord-Est si è sostanzialmente fermato, segnando una stagnazione dell'attività economica (-0,1%).

Nell'anno i differenziali di crescita tra macroaree hanno riflesso la diversa composizione settoriale dell'aumento del valore aggiunto. Nel Mezzogiorno, un contributo decisivo è provenuto dal settore delle costruzioni, sostenuto – venuto meno lo stimolo del Superbonus – dagli investimenti pubblici legati al Pnrr, che hanno continuato a stimolare la filiera delle costruzioni. Per il peso che riveste nella formazione del valore aggiunto, il contributo più rilevante è venuto comunque dal terziario, grazie non solo alle attività tradizionali ma anche a quelle a maggior contenuto di conoscenza come l'Ict. Vicever-

sa, al Nord la dinamica più contenuta del Pil è dipesa dal rallentamento dell'industria manifatturiera, soprattutto quella esportatrice, penalizzata dalla debolezza della domanda estera e dall'aumento dei costi di produzione.

Complessivamente, tra il 2021 e il 2024 il Pil è cresciuto dell'8,5% nel Mezzogiorno, contro il +5,8% del Centro-Nord, con uno scarto cumulato di quasi tre punti percentuali. Il differenziale di crescita favorevole al Sud riflette fattori strutturali e di politica economica che, in questa fase, hanno invertito la tendenza alla divergenza rispetto alle aree più sviluppate del Paese: la minore esposizione dell'industria meridionale agli shock globali; il maggiore impatto espansivo degli incentivi edilizi; lo stimolo

Tabella 2 Pil (var. %, prezzi costanti)

Regioni e macroaree	2021	2022	2023	2024	2021-2024
Piemonte	8,9	3,6	0,3	1,4	5,4
Valle d'Aosta	6,0	5,0	1,5	0,1	6,7
Lombardia	10,5	4,3	0,8	1,0	6,1
Trentino Alto Adige	6,7	6,0	0,7	0,2	7,0
Veneto	9,4	4,8	0,8	-0,4	5,3
Friuli-Venezia Giulia	9,2	1,7	-0,5	0,5	1,7
Liguria	8,0	3,5	1,7	-0,5	4,8
Emilia-Romagna	10,1	3,7	0,1	-0,2	3,6
Toscana	9,3	6,5	-0,1	0,3	6,7
Umbria	8,5	3,8	-0,1	1,0	4,8
Marche	8,4	4,3	0,2	-0,1	4,3
Lazio	5,9	5,7	0,7	1,7	8,3
Abruzzo	8,3	5,6	2,1	0,9	8,8
Molise	7,5	3,3	1,2	-0,9	3,6
Campania	8,2	6,4	1,2	1,3	9,1
Puglia	8,9	5,5	1,0	0,6	7,1
Basilicata	10,1	1,1	0,5	0,6	2,3
Calabria	7,9	3,7	1,2	-0,4	4,5
Sicilia	8,5	7,8	2,1	1,6	11,8
Sardegna	8,5	6,2	1,1	0,9	8,4
Nord-Ovest	9,9	4,1	0,7	0,9	5,8
Nord-Est	9,3	4,2	0,4	-0,1	4,4
Centro	7,3	5,7	0,3	1,1	7,2
Centro-Nord	9,0	4,6	0,5	0,7	5,8
Mezzogiorno	8,5	6,0	1,4	1,0	8,5
Italia	**8,9**	**4,8**	**0,7**	**0,7**	**6,3**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat per gli anni 2021-2023 e stime Svimez per il 2024.

fornito dal Pnrr; la chiusura del ciclo 2014-2020 della politica di coesione. A ciò si è aggiunta la ripresa del turismo e dei servizi, che ha rafforzato la domanda interna.

Nel Centro-Nord, e in particolare nel Nord industriale, la dipendenza dall'export e dai settori energy-intensive ha invece amplificato gli effetti del rallentamento internazionale, determinando un indebolimento del ciclo manifatturiero. In questo contesto, la migliore performance del Mezzogiorno non è solo il risultato di fattori locali espansivi, ma anche il riflesso della debolezza congiunturale delle economie settentrionali, che hanno risentito più intensamente della crisi tedesca, degli alti costi energetici e del rallentamento delle catene globali del valore.

Nel 2024, come già nel biennio precedente, si conferma una marcata differenziazione dei tassi di crescita regionali interni alle macroaree[1]; una differenza che quindi caratterizza l'intero periodo di ripresa.

Con riferimento al 2024, nel Mezzogiorno spiccano le performance di Sicilia (+1,6%) e Campania (+1,3%), accomunate dalle migliori dinamiche d'area del valore aggiunto delle costruzioni (rispettivamente +6,4% e +5,9%). In Sicilia anche l'espansione dell'industria in senso stretto[2] (+2,6%) contribuisce al risultato (Tab. 3). Sardegna e Abruzzo crescono entrambe del +0,9%, ma per leve diverse: industria e costruzioni in Sardegna; servizi in Abruzzo. Più distante dalla media meridionale la Puglia (+0,6%), frenata dalla stagnazione del terziario e da una crescita meno vivace del valore aggiunto delle costruzioni rispetto al resto del Mezzogiorno, cui si aggiunge un andamento lievemente negativo nell'industria. Su questa linea si muove anche la Basilicata, dove la crescita modesta (+0,6%) è stata determinata da un'espansione delle costruzioni al di sotto delle aspettative, da un'apprezzabile crescita dei servizi e dalla contrazione del valore aggiunto industriale. Molise e Calabria segnano invece un calo del Pil (-0,9% e -0,4%). Nel primo caso, il dato risente della contrazione significativa delle costruzioni (-12,7%) – la più ampia a livello nazionale – cui si sommano l'andamento negativo nell'industria che sfiora i tre punti percentuali e il ristagno dei servizi. Sullo stallo dell'economia calabrese incidono andamenti negativi nelle costruzioni e nei servizi, che sterilizzano la crescita dell'industria, dato anche il modesto peso del comparto nell'economia regionale.

In termini di crescita cumulata 2021-2024 del Pil, Sicilia (+11,8%), Campania (+9,1%) e Abruzzo (+8,8%) registrano risultati superiori alla media del Mezzogiorno. La Sardegna (+8,4%) si colloca appena al di sotto della media della circoscrizione. La Puglia, con una crescita di quasi un punto e mezzo inferiore alla media d'area (+7,1%), supera comunque la media nazionale. Più deludenti, infine, i risultati di Calabria (+4,5%), Molise (3,6%) e Basilicata (+2,3%).

Tra le regioni centrali, nel 2024 alla stagnazione delle Marche (-0,1%) e alla crescita moderata della Toscana (+0,3%) si contrappongono le buone performance dell'Umbria (+1%) e, soprattutto, del Lazio (+1,7%), che nell'anno registra il maggior incremento del Pil tra le regioni italiane. Nelle Marche il terziario ristagna e arretrano il valore aggiunto di costruzioni e industria. La Toscana risente della stagnazione dei servizi e del calo del valore aggiunto industriale. L'Umbria beneficia dell'espansione dei servizi più intensa tra le regioni italiane, capace di sterilizzare i cali di industria e costruzioni. La

[1] Svimez, Il Pil nel 2024, Svimez-Comunica, 19 giugno 2025; Svimez, L'anno della crescita differenziata. Le regioni italiane nel 2023, Informazioni Svimez n. 4/2024.

[2] L'industria in senso stretto include i comparti dell'estrattivo, delle utilities e della manifattura. L'Industria manifatturiera concentra tra il 77% (Centro) e il 93% (Nord-Est) del valore aggiunto dell'industria in senso stretto nelle diverse macroaree del Paese.

crescita del Lazio è trainata da espansioni significative del valore aggiunto industriale e terziario.

Nel complesso del triennio 2022-2024, l'economia del Centro Italia ha mostrato un profilo di crescita (+7,2%) intermedio tra il Mezzogiorno e il Nord. Le performance migliori si sono registrate nel Lazio (+8,3%), seguito dalla Toscana (+6,7%). Più contenuta la crescita in Umbria (+4,8%) e Marche (+4,3%), dove ha inciso soprattutto la frenata dell'industria.

Nel Nord-Ovest, il Piemonte registra la crescita del Pil più significativa nel 2024 (+1,4%), seguito dalla Lombardia (+1%). In Piemonte, la crescita è trainata da costruzioni (+4,1%) e servizi (+2,2%), che compensano la debolezza dell'industria (-1,8%). In Lombardia, la variazione annua del Pil è tenuta in terreno positivo solo grazie alla crescita dei servizi (+1,5%), tra le più ampie a livello nazionale. La Liguria è l'unica regione dell'area con un risultato negativo (-0,5%), soprattutto per il calo dei servizi (-1,1%).

Il Nord-Ovest chiude il triennio con una crescita inferiore alla media nazionale (+5,8%) soprattutto a causa del dato deludente, se letto alla luce del suo tradizionale ruolo di traino svolto per l'area, della Lombardia (+6,1%), che vede flettere di quasi sei punti percentuali il suo valore aggiunto industriale.

La stagnazione del Nord-Est del 2024 è determinata dalla congiuntura negativa di Emilia-Romagna (-0,2%) e Veneto (-0,4%), le due principali economie dell'area. In Veneto, il Pil cala per effetto della flessione dell'industria (-0,2%) e, soprattutto, dei servizi (-1,2%), nonostante la crescita sostenuta delle costruzioni (+4,4%). Ancora più marcata la contrazione del Pil industriale in Emilia-Romagna (-1,1%), cui si sommano i segni negativi di costruzioni e servizi. Il Trentino-Alto Adige cresce lievemente (+0,2%), con un buon andamento di edilizia (+2,8%) e industria (+2,9%), che più che controbilanciano il calo dei servizi (-0,7%). Il Friuli-Venezia Giulia chiude in crescita moderata (+0,5%), grazie ai servizi (+0,9%) e alle costruzioni (+1,5%), dopo il forte calo del 2023.

In termini di crescita cumulata 2021-2024, il Nord-Est è la macroarea che ha registrato la performance più debole del Paese (+4,4%), risentendo del rallentamento delle sue export economies, fortemente esposte al calo della domanda estera. Le regioni più penalizzate sono state l'Emilia-Romagna (solo +3,6%) e il Veneto (+5,3%), dove la contrazione della manifattura ha inciso in modo significativo sull'andamento complessivo del Pil.

1.2.1 *I settori*

Il vantaggio di crescita del Mezzogiorno nel 2024 è stato sostenuto in larga misura dal settore delle costruzioni, in aumento del 3,1% rispetto allo 0,6% del Centro-Nord (Tab. 3), proseguendo la dinamica favorevole del biennio precedente.

La forte espansione del valore aggiunto delle costruzioni nel 2024 è stata trainata da un incremento degli investimenti nel comparto che, nel Mezzogiorno, è risultato più che doppio rispetto al Centro-Nord (+3,3% contro +1,5%). Hanno contribuito a questo andamento diversi fattori: l'effetto di trascinamento derivante dal forte aumento registrato nel 2023 della componente pubblica (+46,7%); la prosecuzione del trend espansivo degli investimenti in opere pubbliche nel 2024 (+13%); e la crescita degli investimenti privati, che rappresentano circa l'80% del totale, aumentati di quasi un punto percentuale a fronte del calo osservato nel Centro-Nord (-1,3%). Tra il 2021 e il 2024 il valore aggiunto del

Tabella 3 Valore aggiunto per settori (var. %, prezzi costanti)
(a) estrattivo, manifattura e utilities

Regioni e macroaree	Agricoltura		Industria in senso stretto (a)		Costruzioni		Servizi		Pil	
	2024	2021 2024	2024	2021 2024	2024	2021 2024	2024	2021 2024	2024	2021 2024
Piemonte	1,7	-1,7	-1,8	-3,0	4,1	20,5	2,2	7,4	1,4	5,4
Valle d'Aosta	14,5	28,0	3,0	-8,7	-3,4	10,0	-0,7	9,3	0,1	6,7
Lombardia	-2,1	-3,3	-0,4	-5,6	-3,1	21,2	1,5	9,0	1,0	6,1
Trentino Alto Adige	-3,1	3,4	2,9	-4,5	2,8	27,1	-0,7	8,1	0,2	7,0
Veneto	2,2	3,3	-0,2	-2,2	4,4	29,4	-1,2	6,6	-0,4	5,3
Friuli-Venezia Giulia	-1,6	-7,6	-1,3	-5,3	1,5	24,1	0,9	2,8	0,5	1,7
Liguria	7,2	9,8	-0,7	-16,6	3,2	23,4	-1,1	8,4	-0,5	4,8
Emilia-Romagna	15,0	3,7	-1,1	-2,9	-2,3	13,7	-0,3	5,5	-0,2	3,6
Toscana	0,2	0,8	-1,2	0,5	6,3	27,0	0,1	7,3	0,3	6,7
Umbria	6,1	-6,6	-3,9	-9,7	-4,4	16,5	2,5	8,4	1,0	4,8
Marche	-0,5	-33,4	-0,3	0,0	-0,7	34,6	-0,2	4,5	-0,1	4,3
Lazio	7,0	2,5	4,6	11,4	0,6	34,6	1,0	6,5	1,7	8,3
Abruzzo	15,1	0,4	-1,5	4,9	-4,3	26,6	1,3	8,5	0,9	8,8
Molise	1,3	-8,2	-2,9	-5,1	-12,7	-1,6	0,3	6,8	-0,9	3,6
Campania	4,6	8,7	-1,8	-3,3	5,9	32,6	1,1	9,5	1,3	9,1
Puglia	6,7	2,0	-0,2	8,0	2,3	27,6	0,0	5,6	0,6	7,1
Basilicata	0,0	-4,8	-0,9	-14,1	1,2	28,5	0,9	6,7	0,6	2,3
Calabria	-2,5	-3,4	9,2	-6,8	-3,0	25,7	-1,2	4,7	-0,4	4,5
Sicilia	-7,7	-11,5	2,6	31,8	6,4	43,7	1,4	9,1	1,6	11,8
Sardegna	0,6	3,1	4,9	7,6	4,8	34,4	-0,1	6,7	0,9	8,4
Nord-Ovest	-0,2	-1,7	-0,7	-5,6	-0,8	21,1	1,4	8,6	0,9	5,8
Nord-Est	5,1	3,2	-0,5	-2,9	1,5	22,8	-0,6	6,0	-0,1	4,4
Centro	3,2	-4,1	1,2	3,8	1,7	30,8	0,7	6,6	1,1	7,2
Centro-Nord	2,9	-0,1	-0,2	-2,8	0,6	24,2	0,6	7,3	0,7	5,8
Mezzogiorno	0,5	-1,9	0,4	5,7	3,1	32,1	0,7	7,8	1,0	8,5
Italia	**2,0**	**-0,8**	**-0,1**	**-1,9**	**1,2**	**26,2**	**0,6**	**7,4**	**0,7**	**6,3**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat per gli anni 2021-2023 e stime Svimez per il 2024.

comparto è aumentato del 32,1% nel Sud contro il 24,2% nel Centro-Nord (Tab. 3).

Anche il settore dei servizi ha contribuito in modo decisivo alla crescita del Pil meridionale nel 2024. Il valore aggiunto del comparto è aumentato in media dello 0,7% nel Mezzogiorno, a fronte di +0,6% nel resto del Paese. Le migliori performance si registrano in Sicilia (+1,4%), Abruzzo (+1,3%) e Campania (+1,1%).

I servizi rappresentano il principale motore della crescita del valore aggiunto in tutte le aree del Paese nel periodo di ripresa, con un aumento medio del +7,4% in Italia, che raggiunge il +7,8% nel Mezzogiorno e il +7,3% nel Centro-Nord. L'espansione ha coinvolto la maggior parte dei comparti del terziario, con alcune discontinuità positive nella fase successiva al rimbalzo post-pandemico per il Mezzogiorno rispetto a precedenti cicli di ripresa.

Il commercio cresce del +5,1% nel Mezzogiorno, più del doppio della media nazionale (+2,3%). La dinamica è più contenuta nel Centro-Nord (+1,4%), con incrementi modesti nel Nord-Ovest (+1,8%) e soprattutto nel Nord-Est (+0,4%).

Il comparto dei trasporti, alloggio, ristorazione, informazione e comunicazione mostra la dinamica più espansiva: +17,2% nel Mezzogiorno, in linea con il Centro-Nord (+17,3%). Il recupero del turismo, la normalizzazione della mobilità post-pandemia e la diffusione delle piattaforme digitali di comunicazione hanno determinato tassi di crescita a due cifre in tutte le macroaree.

Un dato di particolare rilievo riguarda le attività finanziarie, immobiliari, professionali e scientifiche, il cui valore aggiunto nel 2021-2024 è aumentato del +10% nel Mezzogiorno, superando di quasi due punti la media del Centro-Nord (+8,4%). Due fattori hanno contribuito in misura rilevante a questo risultato: da un lato, l'espansione del mercato immobiliare, alimentata dal ciclo positivo dell'edilizia e dalla conseguente crescita della domanda di intermediazione e di professionalità tecniche; dall'altro, la nuova progettualità pubblica e privata attivata dal Pnrr, che ha generato una maggiore richiesta di competenze tecniche e professionali. Quest'ultimo effetto ha sostenuto anche la crescita dei servizi pubblici sociali, educativi e sanitari, il cui valore aggiunto è aumentato del +3,5% nel Mezzogiorno e del +2,9% nel Centro-Nord.

Nel complesso, queste dinamiche confermano che, accanto ai comparti tradizionali a minor valore aggiunto e a domanda di lavoro meno qualificata, nel Sud si è rafforzata anche la componente più avanzata del terziario. Si tratta di un segnale positivo che indica l'inizio di un processo di trasformazione qualitativa, che però interessa un segmento ancora contenuto per dimensioni.

Nel 2024 l'industria in senso stretto ha mostrato un quadro di sostanziale stagnazione a livello nazionale (-0,1%). La dinamica è risultata divergente tra macroaree: -0,2% nel Centro-Nord e +0,4% nel Mezzogiorno. Nel Centro-Nord, la flessione ha interessato la quasi totalità delle regioni. Il leggero segno positivo della produzione industriale meridionale è sintesi di andamenti regionali differenziati. Il dato più positivo è quello della Calabria, che però non è sufficiente a compensare le perdite degli anni precedenti (-6,8% nel 2021-2024). In positivo la Sicilia (+2,6%) e soprattutto la Sardegna (+4,9%), che segna la dinamica più favorevole. In negativo le altre regioni con cali compresi tra il -0,2% della Puglia e il -2,9% del Molise.

Tra il 2021 e il 2024 il valore aggiunto dell'industria in senso stretto (manifatturiero, estrattivo, utilities) ha segnato un calo complessivo del -1,9% a livello nazionale, ma con un chiaro divario territoriale favorevole al Mezzogiorno: +5,7% contro il -2,8% nel Centro-Nord, con punte di -5,6% nel Nord-Ovest e -2,9% nel Nord-Est, a fronte del +3,8% nel Centro.

Il risultato del Sud, ulteriore aspetto positivo della ripresa meridionale, è particolarmente significativo

in quanto trainato dall'espansione della manifattura: +13,6% nel 2021-2024 (-2,4% il Nord-Ovest, -2,1% il Nord-Est, +4,4% il Centro).

Nel complesso, la manifattura meridionale ha beneficiato di due leve. In primo luogo, il boom delle costruzioni ha creato nuova domanda per la componente manifatturiera della filiera dell'edilizia, come evidenzia il dato di crescita delle attività metallurgiche e dei prodotti in metallo (+7,9%). A questo effetto di domanda indotta dalle policy, si è aggiunta la crescita sostenuta di altri settori a specializzazione matura nel Mezzogiorno. Si segnala in particolare la crescita dell'agroalimentare (+13,1%), che rappresenta la principale area di specializzazione meridionale (Campania, Puglia e Sicilia ospitano numerose medie imprese ad alta propensione all'export).

La flessione del valore aggiunto manifatturiero nel Nord-Ovest (-2,4%) riflette il ridimensionamento della componentistica meccanica, combinato con la contrazione delle produzioni metallurgiche e dei materiali plastici. Nel Nord-Est, la riduzione del valore aggiunto manifatturiero (-2,1%) è imputabile soprattutto alla debolezza della domanda tedesca e alla crisi delle imprese energivore (ceramica, vetro, metalli), che continuano a scontare i rincari dei costi energetici e delle materie prime. Si tratta di segnali di fragilità strutturale del modello industriale locale, particolarmente preoccupanti nelle regioni di maggiore peso economico, dove il rallentamento dell'industria si riflette sull'intera macroarea.

Il valore aggiunto manifatturiero delle regioni centrali è aumentato del +4,4%, trainato dalle attività chimiche e farmaceutiche. In difficoltà, invece, l'industria distrettuale "leggera" della Terza Italia, in particolare in Umbria e Marche, chiamata, oltre che a superare la crisi di breve periodo, a ripensare il proprio modello competitivo per restare agganciata alla frontiera della competizione internazionale.

In sintesi, il rallentamento dell'industria del Nord mette in luce la vulnerabilità del modello manifatturiero export-led, fortemente dipendente dall'andamento dei partner europei – in particolare la Germania – e integrato nelle catene globali e continentali del valore. La crisi del manifatturiero tedesco, principale mercato di sbocco e nodo centrale della subfornitura, si è trasmessa direttamente all'industria delle regioni esportatrici del Nord, amplificando gli effetti degli shock energetici e del calo della domanda estera.

Al contrario, l'espansione del manifatturiero meridionale rappresenta una discontinuità significativa rispetto ai precedenti cicli economici. La minore esposizione ai mercati esteri ha in parte protetto il Mezzogiorno dal rallentamento della domanda globale, mentre la tenuta di alcuni comparti a specializzazione matura, come l'agroalimentare, e il ciclo espansivo degli investimenti pubblici legati alle costruzioni hanno sostenuto la crescita delle filiere produttive locali.

1.2.2 *Le componenti della domanda*

Nel 2024 la crescita del Pil italiano è stata sostenuta prevalentemente dai consumi interni, mentre il contributo degli investimenti e delle esportazioni si è ridotto, sebbene con intensità differente (Tab. 4). A livello nazionale, le esportazioni reali (al netto dei prodotti energetici) sono rimaste pressoché stazionarie (+0,2%), dopo la contrazione registrata nel 2023 (-1%). L'export è cresciuto dello 0,5% al Centro-Nord ed è calato del 2,3% nel Mezzogiorno. Negli ultimi due anni, il contributo della domanda estera alla crescita del Pil si è sostanzialmente annullato, incidendo in misura più marcata sulle regioni

Tabella 4 Componenti della domanda (var. %)

Regioni e macroaree	Spese per consumi finali delle famiglie		Spese per consumi finali delle AAPP e delle ISP		Investimenti fissi lordi		Esportazioni al netto dei prodotti energetici	
	2024	2021 2024	2024	2021 2024	2024	2021 2024	2024	2021 2024
Piemonte	0,4	7,4	1,1	2,3	2,8	18,3	-4,1	7,3
Valle d'Aosta	0,2	10,6	1,1	2,7	1,5	15,3	12,0	2,1
Lombardia	0,5	7,4	1,2	2,6	-0,9	22,3	1,5	6,3
Trentino Alto Adige	0,8	12,5	1,2	3,8	2,2	13,2	2,7	10,0
Veneto	0,3	6,5	1,2	3,1	0,7	18,3	-0,8	0,0
Friuli-Venezia Giulia	0,3	5,8	1,1	1,7	1,3	16,0	1,7	-7,0
Liguria	0,0	6,4	1,1	3,5	2,6	-4,8	-24,3	-11,0
Emilia-Romagna	0,6	7,5	1,2	2,5	-1,2	9,0	-1,1	0,8
Toscana	0,7	8,3	1,1	1,5	2,0	12,6	15,1	17,2
Umbria	0,7	5,2	1,1	2,0	-0,7	12,7	6,2	11,0
Marche	0,6	7,2	1,1	2,3	0,8	16,3	-29,2	-1,2
Lazio	0,5	8,0	1,2	3,7	-0,7	22,3	10,3	-1,9
Abruzzo	1,1	7,2	1,1	2,6	2,9	20,5	-4,9	-2,9
Molise	1,9	8,8	1,1	2,3	-6,0	5,3	9,4	-4,6
Campania	0,3	6,0	1,1	2,7	0,4	17,6	-1,0	44,5
Puglia	0,3	6,5	1,1	1,1	-0,4	18,9	0,0	-1,7
Basilicata	0,8	8,0	1,1	3,4	2,3	15,5	-42,9	-47,2
Calabria	0,2	4,8	1,1	5,2	-0,5	20,6	10,3	53,0
Sicilia	0,4	6,7	1,1	3,7	2,5	27,5	4,2	4,0
Sardegna	0,6	6,8	1,1	1,8	3,9	26,0	26,5	-1,0
Nord-Ovest	0,5	7,3	1,2	2,6	0,5	18,5	-1,0	5,9
Nord-Est	0,5	7,4	1,2	2,8	0,2	13,7	-0,5	0,2
Centro	0,6	7,8	1,2	2,7	0,3	18,0	5,3	8,7
Centro-Nord	0,5	7,5	1,2	2,7	0,3	16,9	0,5	4,3
Mezzogiorno	0,4	6,4	1,1	2,9	1,2	20,9	-2,3	11,4
Italia	**0,5**	**7,2**	**1,1**	**2,8**	**0,5**	**17,6**	**0,2**	**4,9**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat per gli anni 2021-2023 e stime Svimez per il 2024.

settentrionali. Nel 2024 gli investimenti hanno registrato un incremento contenuto (+0,5%), segnando un netto rallentamento rispetto al +9% dell'anno precedente. Due aspetti appaiono di particolare rilievo sul piano territoriale. In primo luogo, la crescita è risultata più sostenuta nel Mezzogiorno (+1,2%) rispetto alla media del Centro-Nord (+0,3%). In secondo luogo, le due componenti del processo di accumulazione hanno mostrato andamenti divergenti: la spesa in costruzioni è rimasta in territorio positivo in entrambe le macroaree (+3,3% nel Mezzogiorno e +1,5% nel Centro-Nord), mentre quella

in macchinari ha registrato una contrazione (-2,5% nel Sud e -0,9% nel Centro-Nord). La dinamica particolarmente favorevole della componente edilizia ha avvantaggiato il Mezzogiorno, dove la spesa in costruzioni presenta una maggiore capacità di attivazione economica; viceversa, la flessione degli investimenti in macchinari, anche se inferiore in termini percentuali, ha inciso più sensibilmente sul Centro-Nord, dove è localizzata circa il 90% della base produttiva nazionale del comparto.

I consumi delle famiglie sono aumentati in tutto il Paese nel 2024, con variazioni comprese tra +0,4% e +0,6%, segnalando una crescita moderata ma diffusa a livello nazionale. Tale risultato è stato sostenuto – diversamente dall'anno precedente – dall'incremento del reddito disponibile reale delle famiglie, cresciuto di circa un punto e mezzo percentuale nel Centro-Nord e di circa due punti nel Mezzogiorno. Questo miglioramento è riconducibile principalmente al marcato processo disinflattivo intervenuto nel corso del 2024: il tasso di inflazione, infatti, è sceso a livello nazionale dal 5,6% del 2023 a circa l'1%, restituendo potere d'acquisto ai redditi familiari.

Le spese delle Amministrazioni pubbliche sono aumentate nel 2024 dell'1,1% in media nazionale, con un andamento sostanzialmente omogeneo tra Nord e Sud. Va tuttavia sottolineato che questa dinamica, in continuità con il biennio 2022-2023, risulta sensibilmente più sostenuta rispetto agli anni pre-pandemia, quando – soprattutto nel Mezzogiorno – la spesa pubblica aveva registrato in diversi esercizi una flessione. Nel contesto meridionale, la domanda pubblica svolge un ruolo di stimolo particolarmente rilevante per l'attività economica, con un effetto moltiplicativo più ampio rispetto al Nord, in ragione della minore dimensione dell'economia di mercato. Il prolungato ridimensionamento della spesa pubblica osservato tra il 2011 e il 2020 non solo ha inciso negativamente sulla qualità dei servizi essenziali, ma ha anche privato il Mezzogiorno di un importante fattore di sostegno congiunturale alla crescita.

Nel periodo 2021-2024, l'evoluzione delle principali componenti della domanda ha seguito, in larga parte, le tendenze già osservate sul piano congiunturale. La spinta più significativa è provenuta dagli investimenti, cresciuti soprattutto nel Mezzogiorno (+20,9% contro il +16,9% del Centro-Nord). All'interno di questi, gli investimenti in costruzioni, fortemente sostenuti prima dal Superbonus e successivamente dal Pnrr, hanno registrato aumenti particolarmente marcati: +26% nel Centro-Nord e circa dieci punti percentuali in più nel Mezzogiorno.

I consumi delle famiglie sono invece aumentati in misura più contenuta nel Mezzogiorno (+6,4%) rispetto al Centro-Nord (+7,5%). Tale differenza riflette l'impatto più pronunciato dei rincari su beni e servizi essenziali, che incidono maggiormente sui redditi medio-bassi, e la dinamica più stagnante dei salari reali nell'area meridionale.

La crescita dell'export, dopo l'impulso del 2022, ha subìto un sostanziale arresto. Nel 2021-2024 le vendite all'estero in termini reali sono aumentate del +4,3% nel Centro-Nord e dell'+11,4% nel Mezzogiorno. Sebbene la variazione percentuale sia più elevata al Sud, l'impatto complessivo sull'economia meridionale è rimasto limitato, data la ridotta apertura commerciale dell'area.

1.3 Il lavoro: l'Italia e l'Europa

Le differenze nel percorso di crescita che hanno caratterizzato le economie dell'area euro – dalla

prima fase di uscita dalla pandemia a quella corrente di rallentamento ciclico – hanno in parte riscontro nell'evoluzione dei mercati del lavoro. I comportamenti che hanno segnato i mercati del lavoro nazionali sono stati per diversi aspetti peculiari e concorrono a spiegare le caratteristiche del quadro economico degli ultimi anni. In generale, vi sono almeno tre aspetti che è opportuno evidenziare al riguardo facendo riferimento all'andamento dei principali indicatori del mercato del lavoro esposti nella Tabella 5.

Il primo è relativo alla dinamica salariale osservata nel periodo successivo allo shock energetico del 2022. L'inatteso aumento dell'inflazione nel biennio 2022-2023 è stato di portata eccezionale: i paesi europei non registravano tassi così elevati dagli anni Ottanta, e i sistemi nazionali di relazioni industriali avevano ormai perso l'abitudine a confrontarsi con dinamiche dei prezzi così disallineate dagli obiettivi della Bce.

Nel complesso, le risposte salariali agli aumenti dell'inflazione sono state molto diverse nei vari paesi europei: difatti, i livelli medi delle retribuzioni nominali – salari orari di fatto da contabilità nazionale per l'intera economia – registrano un differenziale di crescita cumulato 2021-2024 molto ampio se si confronta il caso dell'economia italiana (+5,8%) con le più sostenute dinamiche osservate in Germania (+17%) e Spagna (+16,7%). Soprattutto, emerge il forte ridimensionamento delle retribuzioni reali in Italia: -6,9% a livello nazionale, a fronte di una sostanziale stabilità in Germania e Spagna, mentre la Francia ha registrato una flessione più contenuta (-4,6%). In chiave territoriale, il calo del potere d'acquisto risulta più accentuato nel Mezzogiorno (-8%) rispetto al Centro-Nord (-6,4%), riflettendo una crescita nominale più debole (+4,5% contro +6,3%) e un'inflazione più elevata (+14,7% contro +13,3%). Ciò segnala che, nonostante il recupero dell'occupazione, i redditi da lavoro nel Sud hanno subito una compressione reale più marcata, con effetti negativi sulla domanda interna e sul benessere delle famiglie.

Il secondo punto è rappresentato dall'elasticità della domanda di lavoro rispetto alla variazione del Pil. La crescita osservata nel periodo di uscita dalla pandemia è stata associata a un andamento sostenuto delle ore lavorate. Conseguentemente, la produttività del lavoro ha registrato una crescita modesta in Germania (+2,8% fra il 2018 e il 2024) e Spagna (+3,9%), o addirittura quasi nulla in Italia (+0,5%). Sulle ragioni della sostenuta crescita della domanda di lavoro nei paesi europei non vi è una spiegazione condivisa. In parte vi avrebbe contribuito proprio la modesta reazione salariale agli aumenti dei prezzi, che avrebbe comportato una riduzione del costo del lavoro reale pagato dalle imprese, spingendo alcuni settori verso processi di produzione a maggiore intensità di lavoro. Un aspetto significativo è anche rappresentato dal fatto che la sospensione del Patto di Stabilità, almeno sino al 2023, avrebbe portato in molti paesi a una ripresa delle assunzioni nel settore pubblico; in Italia questo fenomeno è stato meno pronunciato rispetto ad altre economie, ma l'effetto della politica di bilancio sull'occupazione sarebbe ugualmente evidente considerandone l'impatto sulla domanda di lavoro nelle costruzioni. La dinamica della domanda di lavoro misurata sulla base delle ore lavorate ha riscontro nell'andamento del numero di occupati, misurato quindi in termini di "teste". Le differenze fra l'andamento degli occupati e delle ore lavorate sono state in genere relativamente contenute ad eccezione del caso spagnolo, dove l'occupazione è aumentata molto più delle ore lavorate.

Il terzo punto riguarda l'andamento dell'offerta di lavoro. Le economie europee nel corso degli ultimi anni stanno sperimentando una fase di crescita modesta dell'offerta di lavoro, nella maggior parte dei

Tabella 5 Indicatori del mercato del lavoro (var. % s.d.i.)

(a) Produttività del lavoro (valore aggiunto a valori concatenati per ora lavorata)

Indicatori del mercato del lavoro	Germania			Francia		
	2018 2021	2021 2024	2018 2024	2018 2021	2021 2024	2018 2024
Ore lavorate	-3,1	2,0	-1,1	1,1	7,7	8,8
Produttività del lavoro (a)	2,8	0,0	2,8	-0,3	-0,8	-1,2
Occupati	0,3	2,2	2,6	3,8	4,2	8,1
Forze di lavoro	-0,1	3,4	3,3	1,3	3,9	5,2
Salari orari di fatto, intera economia	9,3	17,0	27,9	6,2	9,3	16,1
Deflatore dei consumi delle famiglie	4,9	17,1	22,8	3,1	14,5	18,1
Salari reali	4,2	0,0	4,1	3,1	-4,6	-1,7
	2018	2021	2024	2018	2021	2024
Tasso di occupazione, 15-64 (%)	75,9	75,8	77,5	65,3	67,3	69,0
Tasso di disoccupazione (%)	3,2	3,6	3,4	9,0	7,9	7,4
Indicatori del mercato del lavoro	**Italia**			**Spagna**		
	2018 2021	2021 2024	2018 2024	2018 2021	2021 2024	2018 2024
Ore lavorate	-2,7	9,8	6,8	-2,9	9,0	5,8
Produttività del lavoro (a)	3,4	-2,8	0,5	-0,4	4,3	3,9
Occupati	-1,7	6,2	4,4	2,6	9,2	12,0
Forze di lavoro	-3,1	2,8	-0,3	2,2	4,8	7,1
Salari orari di fatto, intera economia	4,6	5,8	11,9	11,4	16,7	30,0
Deflatore dei consumi delle famiglie	2,6	13,7	16,7	3,4	16,8	20,7
Salari reali	2,6	-6,9	-4,1	7,8	0,0	7,7
	2018	2021	2024	2018	2021	2024
Tasso di occupazione, 15-64 (%)	58,6	58,3	62,2	62,4	62,6	66,1
Tasso di disoccupazione (%)	10,6	9,5	6,6	15,3	15,0	11,4
Indicatori del mercato del lavoro	**Mezzogiorno**			**Centro-Nord**		
	2018 2021	2021 2024	2018 2024	2018 2021	2021 2024	2018 2024
Ore lavorate	-2,9	11,9	8,7	-2,6	9,1	6,2
Produttività del lavoro (a)	3,5	-2,6	0,8	3,4	-2,8	0,5
Occupati	-1,9	8,0	6,0	-1,7	5,4	3,6
Forze di lavoro	-4,2	2,5	-1,8	-2,4	2,8	0,4
Salari orari di fatto, intera economia	4,1	4,5	10,6	4,7	6,3	12,4
Deflatore dei consumi delle famiglie	2,6	14,7	17,7	2,0	13,3	15,5
Salari reali	3,5	-8,0	-6,0	2,3	-6,4	-3,3
	2018	2021	2024	2018	2021	2024
Tasso di occupazione, 15-64 (%)	44,5	44,8	49,3	66,1	65,3	68,8
Tasso di disoccupazione (%)	18,3	16,4	11,9	7,4	6,7	4,4

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat e Istat.

casi insufficiente a compensare la crescita dell'occupazione. La frenata dell'offerta di lavoro è dovuta anche a fattori di natura demografica, data la riduzione progressiva della dimensione delle coorti in ingresso nel mercato del lavoro. Gli effetti sul mercato del lavoro sono d'altra parte acuiti dalla dimensione delle coorti di persone, nate a cavallo fra gli anni cinquanta e sessanta, che stanno uscendo dal mercato per sopraggiunti limiti dell'età di pensionamento.

L'evoluzione sfavorevole dell'offerta di lavoro spiegata dalla demografia è in parte attenuata dalla componente legata ai flussi migratori. Tuttavia, durante gli anni scorsi le politiche migratorie dei Paesi europei sono state relativamente differenziate. Una accelerazione significativa ha caratterizzato gli afflussi in Germania, per scelte legate anche a fattori politici; difatti, nel caso tedesco, che già aveva visto una ondata di arrivi di immigrati dalla Siria nel 2015, si osservano nella fase più recente dei flussi consistenti di persone provenienti dall'Ucraina.

L'apporto alla crescita della forza lavoro legato ai flussi migratori è stato particolarmente pronunciato in Spagna. Vi hanno concorso diverse politiche adottate dal Governo, che hanno determinato una accelerazione degli arrivi negli ultimi anni, fra le quali le facilitazioni per l'ottenimento di permessi di lavoro, gli accordi bilaterali di manodopera con Marocco, Ecuador, Colombia e Honduras per programmi di lavoro stagionale e settoriale. L'aumento delle quote per il lavoro agricolo stagionale e possibilità di rinnovi pluriennali, così da richiamare ogni anno gli stessi lavoratori già formati. Il caso spagnolo, d'altra parte, rispecchia alcune specificità che non sembrano facilmente replicabili in altri contesti. Difatti la provenienza dei flussi di immigrati in Spagna vede un peso significativo di persone provenienti dai Paesi latino-americani, più facilmente integrabili per ragioni di carattere culturale nella società spagnola. Questo ha reso più semplice mantenere un saldo migratorio netto tale da contrastare la frenata della popolazione in età di lavoro.

Il caso più evidente dell'offerta di lavoro stagnante è l'Italia. Tra il 2018 e il 2024, la forza lavoro complessiva è rimasta sostanzialmente invariata, mentre nel Mezzogiorno si è addirittura ridotta (-1,8%), segnalando un progressivo indebolimento della base occupabile. A ciò si aggiunge la minore intensità degli afflussi dall'estero e, parallelamente, la ripresa delle uscite di lavoratori italiani verso altri paesi, spesso con livelli di istruzione medio-alti. Il saldo migratorio negativo contribuisce così a un depauperamento del capitale umano nazionale, aggravato dalla perdita di giovani qualificati e dalla persistente difficoltà di attrarre forza lavoro estera con competenze elevate.

1.4 L'occupazione nelle regioni italiane

L'evoluzione dell'occupazione tra il 2021 e il 2024 conferma il quadro già delineato dall'andamento del valore aggiunto: la crescita più intensa si è registrata nel Mezzogiorno (Tab. 6). Nel complesso, gli occupati aumentano del 6,1% in Italia, con un ritmo più sostenuto nel Mezzogiorno (+8,0%) rispetto al Centro-Nord (+5,4%).

Il ruolo delle politiche è stato significativo nel sostenere l'occupazione e nel determinare la composizione settoriale degli incrementi occupazionali. Hanno inciso, sia pure con ritardo, i programmi di aumento degli organici della pubblica amministrazione, mentre gli incentivi agli investimenti privati in costruzioni e l'avvio delle opere pubbliche finanziate dal Pnrr hanno sostenuto la domanda di lavoro

nell'edilizia, nei servizi professionali e di consulenza e nelle attività manifatturiere connesse.

Secondo i dati Inps, un ruolo importante per le regioni meridionali ha avuto la Decontribuzione Sud. Da ottobre 2020 (prima data di fruizione dell'incentivo) a giugno 2024 nel Mezzogiorno circa i tre quinti delle assunzioni nel settore privato non finanziario ha beneficiato della misura[3].

Tabella 6 Occupati per settore (var. % 2021-2024)

Regioni e macroaree	Agricoltura	Industria in senso stretto	Costruzioni	Servizi	Totale
Piemonte	-9,1	3,1	3,8	6,6	4,9
Valle d'Aosta	29,6	1,7	-1,5	9,8	8,4
Liguria	-51,3	8,7	23,1	6,7	6,6
Lombardia	-23,2	0,3	3,5	7,3	4,7
Trentino-Alto Adige	-19,8	2,8	11,0	6,8	5,0
Veneto	-10,2	9,1	24,1	5,7	7,2
Friuli-Venezia Giulia	-6,7	-3,6	6,4	6,2	3,4
Emilia-Romagna	-12,3	4,2	-4,3	3,7	2,7
Toscana	-7,9	10,0	5,1	8,2	7,9
Umbria	-6,4	-0,5	-11,4	9,5	5,3
Marche	-36,8	5,0	29,8	4,6	4,5
Lazio	-15,2	6,5	26,4	6,1	6,6
Abruzzo	-20,5	5,6	0,2	6,9	4,9
Molise	-27,5	-1,4	9,0	13,4	7,5
Campania	4,4	-6,8	33,8	9,2	8,2
Puglia	1,8	15,5	24,0	5,5	8,1
Basilicata	5,4	-10,9	13,0	7,3	4,1
Calabria	-17,4	-7,6	2,9	9,5	3,9
Sicilia	-7,6	24,8	17,4	13,0	12,6
Sardegna	4,8	16,1	12,4	3,3	5,1
Nord-Ovest	**-19,4**	**1,5**	**5,2**	**7,1**	**5,0**
Nord-Est	**-12,2**	**5,5**	**9,5**	**5,1**	**4,8**
Centro	**-15,4**	**7,0**	**15,6**	**6,8**	**6,6**
Centro-Nord	**-15,5**	**4,1**	**9,4**	**6,4**	**5,4**
Mezzogiorno	**-4,5**	**5,9**	**19,0**	**8,6**	**8,0**
Italia	**-10,2**	**4,4**	**12,3**	**7,0**	**6,1**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

[3] Inoltre, secondo valutazioni della Banca d'Italia, le misure di decontribuzione sul costo del lavoro di cui hanno beneficiato le imprese meridionali hanno avuto riflessi positivi sui livelli di liquidità e profittabilità (Accetturo A. et al., 2025, Le prospettive di sviluppo dell'economia meridionale, Banca d'Italia, QEF, n. 951).

Sempre con riferimento al 2021-2024, nel Nord-Ovest, l'occupazione in Lombardia è cresciuta del +4,7%, grazie ai servizi (+7,3%) e alle costruzioni (+3,5%). La Liguria (+6,6%) si distingue per l'espansione del turismo e dell'edilizia, ma registra il calo più consistente a livello nazionale dell'occupazione agricola (-51,3%). Nel Nord-Est, il Veneto è la regione più dinamica (+7,2%). Nel Centro, la Toscana (+7,9%) è sostenuta da industria in senso stretto e servizi, l'Umbria (+5,3%) cresce soprattutto nei servizi, ma subisce un calo nelle costruzioni (-11,4%); le Marche (+4,5%) sono trainate dall'edilizia (+29,8%).

Nel Mezzogiorno, la Sicilia (+12,6%) si segnala come il caso più rilevante di espansione multisettoriale, con incrementi simultanei dell'industria (+24,8%), delle costruzioni (+17,4%) e dei servizi (+13,0%), sostenuti sia dagli interventi legati al Pnrr sia dalla ripresa delle attività turistiche. Anche la Puglia (+8,1%) mostra una crescita significativa dell'occupazione, trainata dalla manifattura (+15,5%) e dalle costruzioni (+24%), mentre la Campania (+8,2%) beneficia di un forte aumento dell'edilizia (+33,8%) e di un andamento positivo dei servizi (+9,2%).

A livello nazionale, l'agricoltura prosegue nel suo ridimensionamento: -10,2% in Italia, con cali marcati nel Nord-Ovest (-19,4%) e nel Centro (-15,4%), e una flessione più contenuta nel Mezzogiorno (-4,5%). Tuttavia, alcune regioni meridionali come Campania (+4,4%), Puglia (+1,8%), Basilicata (+5,4%) e Sardegna (+4,8%) segnano un aumento, dovuto in parte all'ampliamento di produzioni di qualità, in parte alla ripresa di segmenti esportatori dell'agroalimentare.

1.4.1 *I settori*

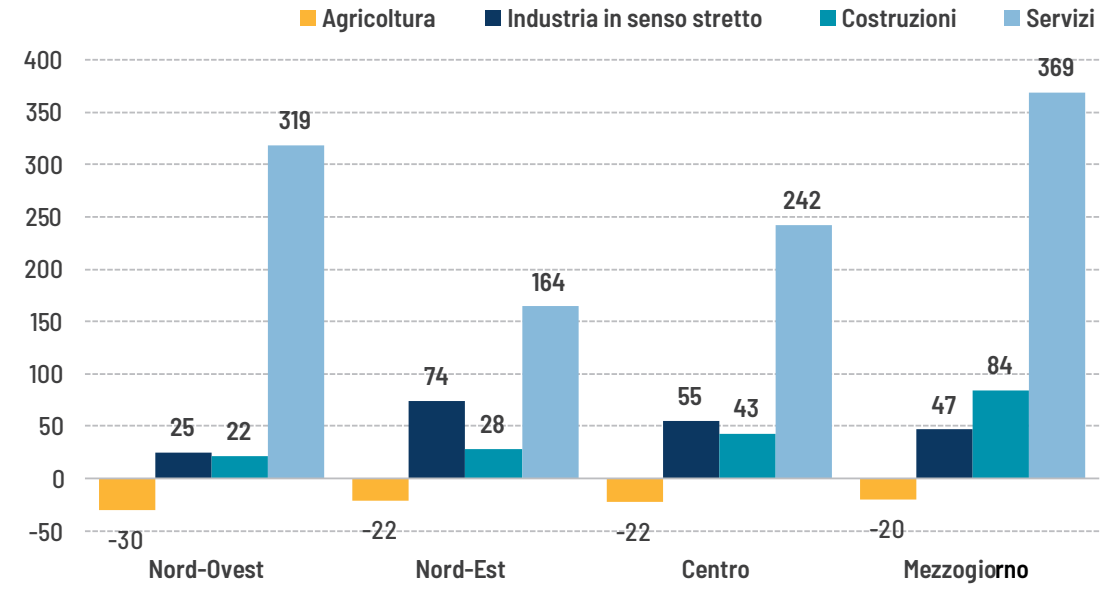
Nel triennio l'occupazione complessiva è aumentata di circa 1,4 milioni di unità a livello nazionale, di cui circa 900mila nel Centro-Nord e quasi 500mila (480mila) nel Mezzogiorno, che contribuisce quindi per circa un terzo all'incremento complessivo.

La Figura 2a mostra l'andamento dell'occupazione nei principali comparti economici tra il 2021 e il 2024, mettendo in luce le differenze territoriali nella composizione della crescita. Il terziario rappresenta la componente trainante della dinamica occupazionale, con un aumento di 1,1 milioni di addetti (369mila nel Mezzogiorno), pari a quasi l'80% del totale. Seguono le costruzioni, che aggiungono 177mila occupati (84mila nel Mezzogiorno), beneficiando degli incentivi fiscali e degli investimenti pubblici legati al Pnrr. Più contenuto l'aumento nell'industria in senso stretto (+201 mila; +47mila nel Mezzogiorno), mentre l'agricoltura continua a ridurre gli addetti (-94 mila). L'agricoltura è l'unico comparto che mostra una riduzione dell'occupazione a livello nazionale, con una perdita complessiva di circa 94mila addetti (-20mila nel Mezzogiorno).

La Figura 2b consente di cogliere in modo più dettagliato la struttura interna dei servizi e le differenze territoriali che hanno caratterizzato la crescita occupazionale nel triennio 2021-2024. La crescita non si è limitata alle attività tradizionali, in particolare quelli interessati dai flussi turistici: anche nelle regioni meridionali si osserva una progressiva espansione dei comparti a maggiore intensità di conoscenza nei servizi alle imprese e nel mondo delle professioni interessate a vario titolo dagli investimenti del Pnrr.

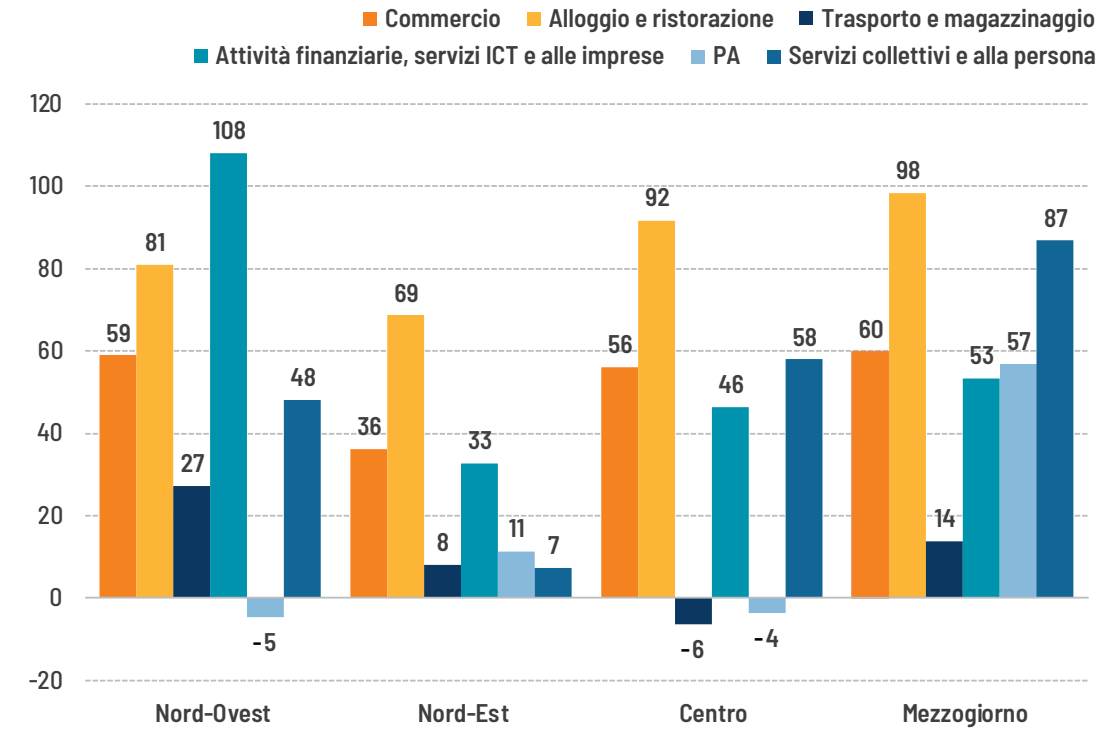
Le attività di alloggio e ristorazione rappresentano la componente più dinamica in tutto il Paese, con 98mila nuovi occupati nel Mezzogiorno, 92mila nel Centro e 81mila nel Nord-Ovest: un chiaro segnale

Figura 2a Occupati per settore (var. in migliaia 2021-2024)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Figura 2b Occupati, i comparti dei servizi (var. in migliaia 2021-2024)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

della piena ripresa del comparto turistico dopo il crollo dovuto alla pandemia. Crescono i servizi alle imprese, Ict e professionali (+108mila occupati nel Nord-Ovest, +46mila nel Centro e +53mila nel Mezzogiorno).

Nel Mezzogiorno, una dinamica molto intensa si registra nei servizi collettivi e alla persona (+87mila unità) e nella pubblica amministrazione (+57mila), grazie al rafforzamento dei servizi pubblici locali e ai programmi di reclutamento collegati all'attuazione dei progetti del Pnrr per il rafforzamento dei servizi tecnici e di progettazione collegati agli interventi infrastrutturali.

Nel complesso, si evidenzia un parziale riequilibrio territoriale: la crescita occupazionale nei servizi è più intensa nel Mezzogiorno, dove il turismo, la digitalizzazione e gli investimenti pubblici hanno rafforzato la base terziaria locale. Segnali da confermare quando verrà meno la spinta indotta dallo straordinario input di spesa per investimenti assicurato dal Pnrr.

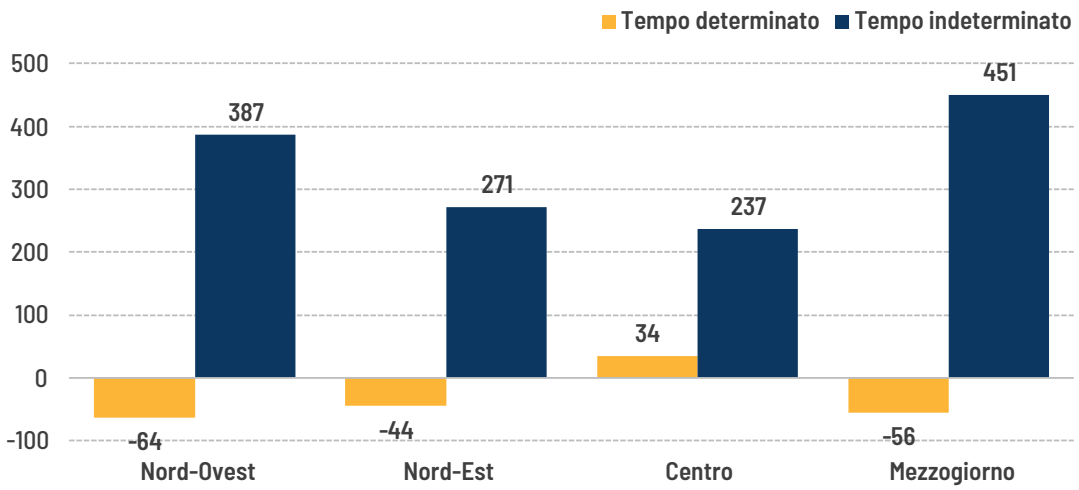
1.4.2 *Le caratteristiche della nuova occupazione*

A livello nazionale la crescita dell'occupazione nel 2021-2024 è in buona parte ascrivibile ai dipendenti (+6,9%) a fronte del +3,3% degli autonomi, per i quali si interrompe una tendenza calante in atto dall'inizio degli anni Duemila. L'incremento dei lavoratori autonomi è accentuato nelle regioni del Mezzogiorno (+5,9%) e del Centro (+4,4%), più contenuta nelle ripartizioni del Nord (+1,2%).

Anche il lavoro dipendente cresce di più nel Mezzogiorno: +8,7% (nelle regioni del Centro +7,3%, in quelle del Nord +6%). Tra i dipendenti, emerge un quadro di forte espansione del tempo indeterminato in tutte le macroaree, che procede di pari passo alla riduzione dei contratti a tempo determinato (con l'eccezione del Centro). L'incremento dei lavoratori permanenti è particolarmente marcato nel Mezzogiorno (+451mila), seguito dal Nord-Ovest (+387mila), seguito dal Nord-Est (+271mila) dal Centro (+237mila) (Fig. 3).

La forte crescita del tempo indeterminato è in parte ascrivibile alle condizioni di maggiori competitività che il prolungarsi della congiuntura favorevole ha determinato nel mercato del lavoro. La riduzione della disoccupazione si è accompagnata a valori elevati del numero di posti vacanti. In alcune regioni soprattutto per i maschi il tasso di disoccupazione è sceso a livelli quasi frizionali (2-3,5%). Il tasso di posti vacanti è aumentato da valori intorno all'1,4% nel periodo pre pandemia a valori superiori al 2%

Figura 3 Occupati dipendenti per carattere dell'occupazione (var. in migliaia 2021-2024)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

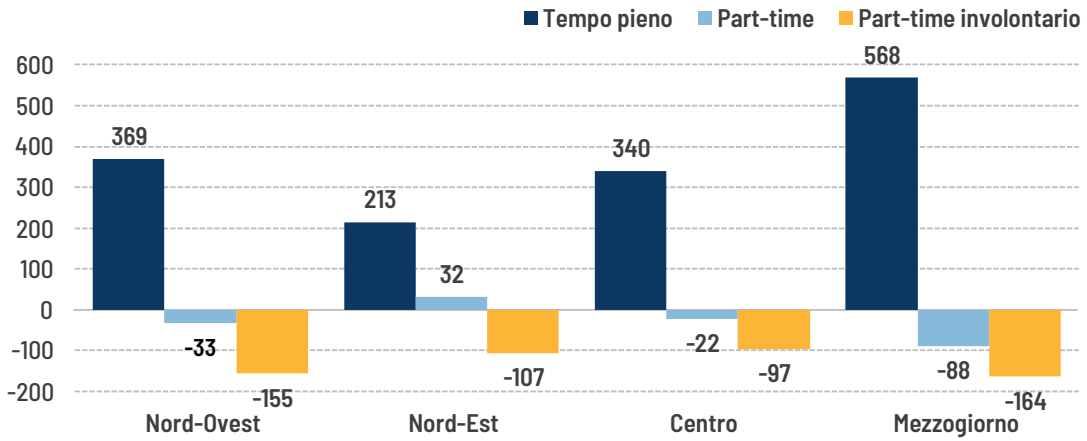
nell'ultimo triennio. Valori più elevati, tra il 3 e il 4%, hanno interessato i settori costruzioni, servizi di alloggio e ristorazione servizi di informazione e comunicazione e attività professionali scientifiche e tecniche. Il rapporto tra i posti vacanti e il totale dei disoccupati, una misura del grado di competizione tra imprese nell'attrarre i lavoratori, è decisamente aumentato negli ultimi anni passando da valori intorno al 10-12% negli anni pre pandemia a valori intorno al 30% negli ultimi due anni.

Ulteriore conferma della crescente concorrenza nel mercato del lavoro emerge dai dati Excelsior sulle imprese con difficoltà di reperimento di personale, salite dal 32 al 48% tra il 2021 e il 2024. Il dato sottende valori superiori al 60% per gli operai specializzati e al 50% per le qualifiche tecniche.

Sulla domanda di lavoro hanno probabilmente influito anche i processi di digitalizzazione che richiedono l'assunzione e la formazione di figure professionali che mal si conciliano con i rapporti a termine. L'incremento delle posizioni permanenti alle dipendenze, soprattutto nell'ultimo anno, è anche connesso al forte aumento degli occupati con almeno 50 anni, per effetto sia dell'invecchiamento demografico sia del rallentamento dei flussi in uscita dal mercato del lavoro, normalmente caratterizzati da quote ridotte di lavoro a termine. Secondo i dati dell'Inps, la crescita dei contratti a tempo indeterminato è stata favorita anche dal basso tasso di licenziamento e dall'alto numero di trasformazioni dei contratti temporanei in essere.

Passando alle diverse tipologie di orario, le posizioni a tempo pieno aumentano in tutte le macroaree, con i valori più elevati nel Mezzogiorno (+568mila) e nel Nord-Ovest (+369mila), seguiti dal Centro (+340mila) e dal Nord-Est (+213mila) (Fig. 4). A fronte dell'aumento del tempo pieno, si riscontra un calo del part-time, interamente ascrivibile al part-time involontario – ovvero quello accettato in assenza di alternative – che flette di circa il 20%. Al calo del part-time involontario fa riscontro una decisa crescita del part-time volontario (+25%). L'andamento divergente delle due componenti riflette la vivace dinamica occupazionale del periodo: da un lato, la crescita delle opportunità di lavoro a tempo pieno; dall'altro, l'ingresso di nuova occupazione che, anche per esigenze di conciliazione tra vita e lavoro, si orienta verso forme contrattuali part-time. Coerentemente con questo quadro, si osserva una riduzione più marcata del part-time involontario tra gli uomini e, al contrario, un aumento più significativo del part time volontario tra le donne.

Figura 4 Occupati per tipologia d'orario (var. in migliaia 2021-2024)

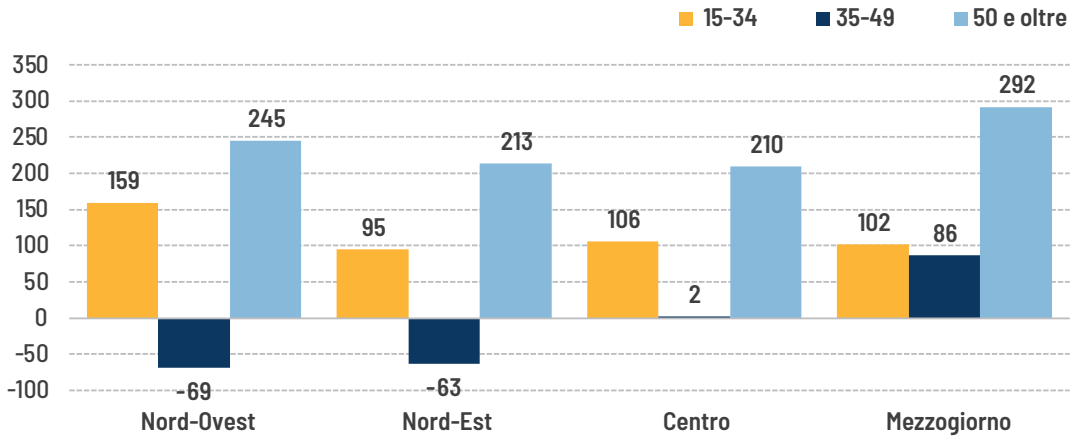


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Il tempo pieno aumenta in tutte le regioni meridionali con ritmi più accentuati in Calabria, Puglia e Sicilia mentre il part-time flette in tutte le regioni con l'eccezione del Molise (+24,1%). In crescita decisa il part-time volontario in tutte le regioni con l'eccezione della Calabria (-5,4%).

La Figura 5 mostra come la crescita occupazionale sia stata trainata in tutte le macroaree dalla componente più anziana della forza lavoro (50 anni e oltre), cresciuta di 245mila unità nel Nord-Ovest, 213mila nel Nord-Est, 210mila nel Centro e 292mila nel Mezzogiorno. Una conferma del consolidamento della tendenza all'invecchiamento dell'occupazione, favorita dal prolungamento della vita lavorativa e dal ritardo nei processi di turnover generazionale. La componente giovanile mostra incrementi più contenuti. La fascia d'età intermedia (35-49 anni) registra variazioni negative in tutte le macroaree tranne nel Mezzogiorno (+86mila): -69mila nel Nord-Ovest, -63mila nel Nord-Est, +2mila nel Centro. Questo andamento riflette gli effetti demografici del calo della popolazione in età centrale e la sostituzione di parte di questa coorte con lavoratori più anziani o più giovani.

Figura 5 Occupati per età (var. in migliaia 2021-2024)

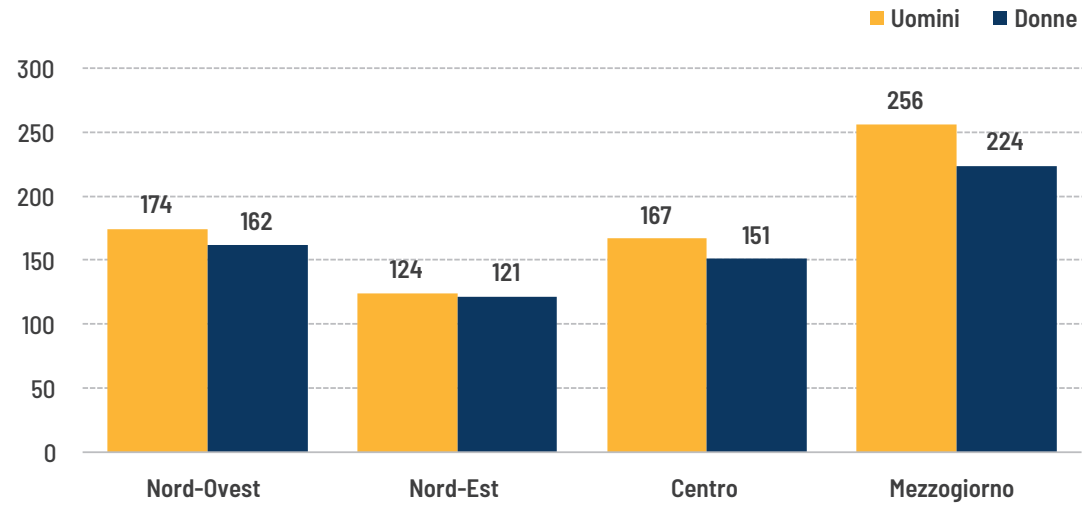


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

L'aumento dell'occupazione femminile è stato più sostenuto di quello maschile, e il divario si manifesta con particolare intensità nel Mezzogiorno, dove la crescita delle donne occupate è stata del 10,2%, a fronte di un incremento del 6,8% per gli uomini. In termini assoluti, le donne hanno contribuito per +224mila unità all'aumento complessivo dell'occupazione meridionale, contro +256mila uomini: un risultato che riflette un recupero significativo della partecipazione femminile al mercato del lavoro. Al Centro e nel Nord-Ovest il divario tra uomini e donne è più contenuto ma rimane favorevole ai primi: rispettivamente +167mila contro +151mila nel Centro e +174mila contro +162mila nel Nord-Ovest. Nel Nord-Est, la crescita si presenta quasi perfettamente bilanciata tra i due generi (+124mila uomini e +121mila donne).

All'aumento dell'occupazione è corrisposto un miglioramento generalizzato degli indicatori del mercato del lavoro italiano, particolarmente evidente nel Mezzogiorno. Il tasso di attività cresce di 2,1 punti percentuali a livello nazionale, passando dal 64,5% al 66,6%, ma è ancora distante dalla media dell'Ue-27 (75,3%). L'ampliamento della partecipazione al lavoro è stato sostenuto dalla riduzione del-

Figura 6 Occupati per genere (var. in migliaia 2021-2024)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

la componente inattiva e in particolare degli scoraggiati, in presenza di una domanda di lavoro più vivace: le forze di lavoro potenziali si contraggono infatti di circa un milione di unità (-32,7%), dopo l'ampliamento registrato nel biennio pandemico.

Nella media delle regioni meridionali, il tasso di attività aumenta di quasi due punti e mezzo, raggiungendo il 56,1% nel 2024, ma resta inferiore di oltre 16 punti rispetto al Centro-Nord (72%) e di quasi 20 punti rispetto alla media europea. Il tasso di occupazione nazionale cresce di 4 punti percentuali, dal 58,2% del 2021 al 62,2% del 2024, riducendo ma non colmando il divario con l'Ue-27 (70,8%). Nel Mezzogiorno, l'incremento è più consistente (+4,5 punti, dal 44,8% al 49,3%), ma il livello rimane di oltre 20 punti inferiore alla media europea e di quasi 20 punti rispetto al Centro-Nord (68,8%). Tali progressi riflettono non solo l'espansione dell'occupazione, ma anche la riduzione della popolazione in età lavorativa, molto più intensa nel Mezzogiorno (-2,1%) rispetto al Centro-Nord (-0,1%).

Contestualmente, il tasso di disoccupazione nazionale cala in modo marcato, dal 9,5% del 2021 al 6,5% del 2024, avvicinandosi al valore medio dell'Ue-27 (5,9%). Nel Mezzogiorno, la disoccupazione scende di 4,5 punti, passando dal 16,4% all'11,9%, con riduzioni più pronunciate in Puglia (-5,2 punti), Sicilia (-5,7) e Campania (-3,8). Tuttavia, i livelli restano molto distanti dalla media nazionale e da quella europea.

Oltre al miglioramento dei diversi indicatori "tradizionali", va segnalato quello di due misure allargate di mancata partecipazione al mercato del lavoro: il tasso di mancata partecipazione e l'indice di labour slack stimato dalla Svimez, entrambi in calo soprattutto nel Mezzogiorno, dove d'altra parte partivano, e restano, su valori strutturalmente più elevati rispetto al resto del Paese e della media europea.

Il tasso di mancata partecipazione è una misura di sottoutilizzo del lavoro che prende in considerazione, oltre ai disoccupati, anche gli scoraggiati. Tra il 2021 e il 2024, il tasso di mancata partecipazione si è ridotto dal 33,5 al 25,5% nel Mezzogiorno; rimanendo tuttavia superiore di oltre tre volte al valore

del Centro-Nord (7,7%). Il labour slack Svimez è calcolato, per dar conto delle peculiarità del mercato del lavoro italiano, aggiungendo agli scoraggiati e a coloro che cercano ma non sono disponibili, il 50% dei lavoratori in part-time involontario. Questo indice del "non lavoro", tra il 2021 e il 2024 è calato nel Mezzogiorno dal 38,8 al 30,3%. Al di là di questa favorevole tendenza, però, il "non lavoro" nel

Tabella 7 I principali indicatori del mercato del lavoro (valori %), 2021 e 2024

Regioni e macroaree	Tasso di attività		Tasso di occupazione		Tasso di disoccupazione		Tasso di disoccupazione giovanile		Tasso di mancata partecipazione		Slack	
	2021	2024	2021	2024	2021	2024	2021	2024	2021	2024	2021	2024
Piemonte	70,3	73,0	65,0	69,0	7,3	5,4	23,4	18,3	13,2	8,4	17,8	12,2
Valle d'Aosta	71,8	75,1	66,5	72,1	7,2	3,9	24,5	8,9	12,7	6,5	17,0	9,9
Liguria	69,4	71,2	63,5	67,3	8,3	5,4	31,3	22,2	14,5	9,5	43,4	37,5
Lombardia	70,7	72,1	66,5	69,4	5,9	3,7	21,2	12,7	11,3	6,7	15,6	10,0
Trentino-Alto Adige	72,1	74,5	69,0	72,7	4,3	2,3	12,1	9,0	9,1	4,3	12,5	7,2
Veneto	69,4	72,4	65,7	70,2	5,3	3,0	18,2	10,9	10,2	5,7	14,2	8,8
Friuli-Venezia Giulia	71,5	73,0	67,4	69,8	5,7	4,3	18,1	11,3	10,9	6,9	15,7	10,8
Emilia-Romagna	72,5	73,6	68,5	70,3	5,4	4,3	23,2	12,3	10,0	7,3	14,4	10,6
Toscana	71,1	73,9	65,6	70,9	7,5	4,0	26,2	13,4	13,6	7,5	19,1	12,2
Umbria	69,1	71,5	64,4	68,0	6,6	4,8	27,3	17,1	13,1	8,2	18,4	13,4
Marche	69,2	70,9	64,1	67,2	7,1	5,1	20,5	15,9	13,7	8,9	18,5	13,0
Lazio	66,6	68,4	59,8	64,0	10,0	6,3	34,4	23,0	18,9	11,2	24,6	16,4
Abruzzo	63,9	66,9	57,8	62,1	9,3	7,1	29,6	30,2	18,9	12,6	24,5	17,3
Molise	58,9	62,9	52,3	57,9	10,9	7,9	28,5	39,8	25,8	16,9	30,6	22,2
Campania	51,5	54,0	41,3	45,4	19,3	15,5	44,8	38,8	37,4	29,6	41,9	33,9
Puglia	54,8	56,5	46,7	51,2	14,5	9,3	39,5	27,7	30,1	21,4	35,5	26,2
Basilicata	57,4	60,1	52,5	56,0	8,2	6,7	32,8	22,3	24,1	19,6	29,6	24,8
Calabria	51,5	51,7	42,0	44,8	17,9	13,1	47,0	42,6	37,2	30,6	42,7	34,5
Sicilia	50,7	54,0	41,1	46,8	18,7	13,0	48,8	36,5	38,3	29,0	43,7	34,3
Sardegna	62,1	63,1	53,6	57,7	13,5	8,3	38,7	23,0	26,7	18,9	33,5	24,8
Nord-ovest	70,5	72,3	65,9	69,1	6,5	4,3	22,6	20,3	12,1	7,4	16,6	10,9
Nord-est	71,1	73,1	67,2	70,4	5,3	3,6	19,1	20,3	10,1	6,3	14,3	9,6
Centro	68,5	70,6	62,5	66,8	8,6	5,3	29,3	20,3	16,1	9,5	21,7	14,4
Centro-Nord	70,1	72,0	65,3	68,8	6,7	4,4	23,3	14,7	12,7	7,7	17,4	11,6
Mezzogiorno	53,8	56,1	44,8	49,3	16,4	11,9	43,1	33,9	33,5	25,5	38,8	30,3
Italia	**64,5**	**66,6**	**58,2**	**62,2**	**9,5**	**6,5**	**29,7**	**20,3**	**19,4**	**13,3**	**24,3**	**17,5**
Ue-27	**73,6**	**75,3**	**68,3**	**70,8**	**7,1**	**5,9**	**16,7**	**14,9**	**10,5**	**8,5**	**13,0**	**10,8**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat e Eurostat.

Mezzogiorno resta su valori più che doppi che nel resto del Paese. Nel Mezzogiorno si contano circa 2,6 milioni di lavoratori "sottoutilizzati", di cui quasi 850mila rientranti nella definizione ufficiale di persone in cerca di occupazione, circa 1,4 milioni di forze lavoro potenziali e circa 350mila occupati in part-time involontario, mentre nel Centro-Nord l'area del sottoutilizzo si attesta sotto a circa 2,2 milioni di unità.

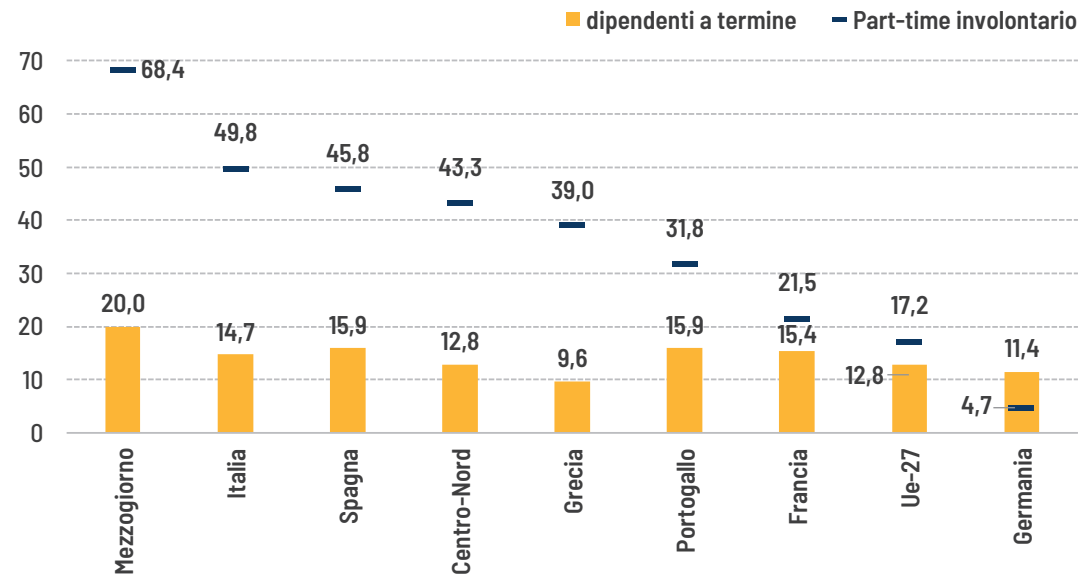
1.4.3 *Precarietà e salari*

Nonostante la buona dinamica dell'occupazione, l'Italia continua a distinguersi in Europa per una quota relativamente più elevata di occupati in condizione di precarietà. Nel 2024 la percentuale di dipendenti a termine si attestava al 14,7% del totale degli occupati, contro una media Ue-27 del 12,8% (Fig. 7). Tale valore, pur in lieve riduzione rispetto ai livelli pre-pandemici, conferma la maggiore diffusione di forme contrattuali temporanee nel mercato del lavoro italiano, dove la transizione verso contratti stabili continua a essere più lenta che altrove.

Soprattutto, ciò che distingue negativamente il nostro Paese è il part-time involontario. Di per sé, il ricorso al part-time non rappresenta una condizione di vulnerabilità del mercato del lavoro: al contrario, può costituire uno strumento di flessibilità e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Il problema risiede nella diffusione anomala del part-time involontario, cresciuta in Italia da valori inferiori al 35% nei primi anni Duemila fino a oltre il 65% nel 2020, per poi ridursi solo parzialmente negli anni recenti, attestandosi al 49,8% nel 2024 (a fronte del 17,2% della media Ue-27).

I dati nazionali sono condizionati dall'eccesso di flessibilità che continua a segnare il mercato del lavoro meridionale. La quota di dipendenti a termine è pari al 20% nel Mezzogiorno contro il 12,8% nel Centro-Nord. Nel Mezzogiorno, più di due terzi degli occupati part-time (68,4%) si trovano in condizione di involontarietà, contro circa il 40% nel Nord e il 55% nel Centro. Tale divario riflette la diversa strut-

Figura 7 Occupati Dipendenti a termine (a) e in part-time involontario (b), 2024
(a) in % del totale dipendenti; (b) in % del part-time



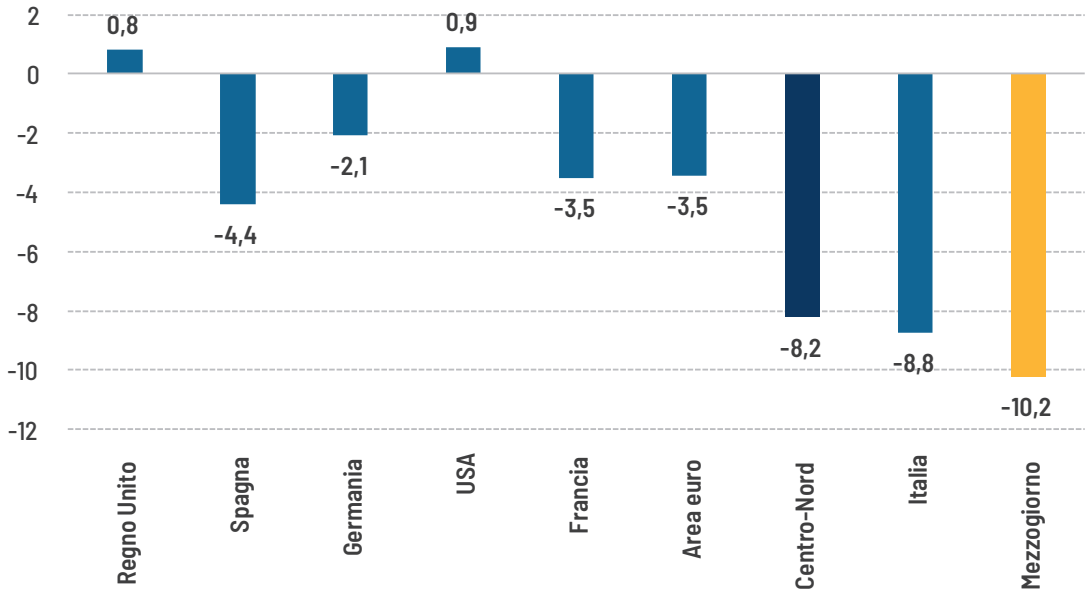
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat e Eurostat.

tura settoriale dei mercati del lavoro regionali e la minore disponibilità di occupazioni a tempo pieno nel Sud, dove la precarietà rappresenta spesso una condizione "forzata" più che una scelta individuale.

Il carattere di persistenza degli indicatori di precarietà del lavoro nel Mezzogiorno è indicativo di una struttura produttiva e occupazionale dell'area che resta caratterizzata da elementi di fragilità nonostante il ciclo di crescita 2021-2024 si sia accompagnato da miglioramenti inediti nella qualità dell'espansione occupazionale. Per il peso che rivestono nelle economie locali, la maggiore espansione del Pil e dell'occupazione ha continuato a interessare prevalentemente ambiti produttivi e di fornitura di servizi a basso contenuto di produttività; mentre, nonostante alcuni segnali importanti di crescita, i settori ad alto valore aggiunto rimangono relativamente meno presenti. Continua quindi a prevalere una domanda di lavoro più orientata alla quantità che alla qualità. In assenza di un consolidamento delle componenti produttive più dinamiche, come la manifattura esportatrice, i servizi knowledge-intensive e le filiere caratterizzate dall'utilizzo di tecnologie più avanzate, il vantaggio di crescita conseguito dal Sud negli ultimi anni rischia di rivelarsi congiunturale e di non tradursi in un effettivo riequilibrio strutturale rispetto al Centro-Nord.

Ma la criticità più rilevante per la quale va scontata la ripresa occupazionale, e meridionale in particolare, è il crollo del potere d'acquisto dei redditi da lavoro già discusso in precedenza nella comparazione europea. Nonostante il recupero iniziato dalla seconda metà del 2023, nel secondo trimestre 2025 i livelli dei salari reali italiani rimangono al di sotto di quelli registrati all'inizio del 2021, poco prima dell'impennata dell'inflazione. Nel confronto con le principali economie europee, si rileva in Italia una perdita di potere di acquisto dei salari decisamente più intensa: - 9% circa, rispetto al -3,5% della Francia e della media dell'area dell'euro, al -2,1% in Germania e al -4,4% in Spagna (Fig. 8). La perdita di potere d'acquisto nel periodo è ancora più accentuata nelle regioni meridionali (-10,2% a fronte del -8,2% del Centro-Nord), riflettendo una più contenuta crescita delle retribuzioni nominali nel Mezzogiorno e un maggiore impatto dell'inflazione. Regno Unito e Stati Uniti hanno recuperato

Figura 8 Salari orari reali (var. % I trim. 2021 - II trim. 2025)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat e Eurostat.

circa un punto percentuale del potere d'acquisto. Le differenze riscontrate tra l'Italia e i principali paesi Ue sono in larga parte imputabili alla dinamica più contenuta delle retribuzioni di fatto nominali nel nostro Paese, con un tasso tendenziale di crescita nel periodo pari al 10,6 %, contro il 13,1% della Francia, il 20,2% della Germania e il 16,3% della Spagna, in presenza di una dinamica inflazionistica sostanzialmente omogenea.

1.4.4 *Le tendenze nel 2025*

Tra il 2024 e il 2025 (media dei primi due trimestri), l'occupazione italiana prosegue la tendenza espansiva, ma con ritmi più contenuti e segnali di rallentamento ciclico. L'aumento complessivo degli occupati è dell'1,4% a livello nazionale, con una crescita più intensa nel Mezzogiorno (+2,2%) e un incremento più moderato nel Centro-Nord (+1,1%).

Il profilo settoriale conferma i tratti strutturali della crescita più recente. Le costruzioni continuano a fornire un contributo positivo (+3,2% in Italia; +5,6% nel Mezzogiorno). I servizi mostrano una crescita più moderata (+1,3%), ma restano il principale bacino occupazionale, con un andamento positivo anche nel Sud (+1,1%). L'industria in senso stretto segna un incremento dell'1,3% a livello nazionale e del +4,8% nel Mezzogiorno, segnalando una tenuta migliore nel Sud rispetto al Centro-Nord, dove la variazione è marginale (+0,5%). L'agricoltura continua a ridurre gli addetti nel Centro-Nord (-5,1%), ma torna a crescere nel Mezzogiorno (+5,8%), riflettendo la tenuta di comparti agroalimentari di qualità e la persistenza di manodopera stagionale.

Nel Nord, i risultati più favorevoli si registrano in Liguria (+2,9%), sostenuta da edilizia e turismo (+26,2% e +3,4%), e in Emilia-Romagna (+1,7%), dove prosegue la crescita dei servizi (+5,8%) e delle costruzioni (+3,4%); al contrario, il Friuli-Venezia Giulia mostra una contrazione (-0,3%) dovuta al forte calo dell'edilizia (-26,8%).

Nel Centro, i migliori risultati si osservano in Umbria (+1,9%) e Marche (+1,5%), dove la crescita si concentra in costruzioni e servizi, mentre la Toscana e il Lazio crescono più lentamente (rispettivamente +0,6% e +1,2%).

Nel Mezzogiorno la crescita è più diffusa e sostenuta in Campania (+3,0%), Sicilia (+2,9%), Sardegna (+3,2%) e, soprattutto, Calabria (+5,0%), con un'espansione trasversale a industria, costruzioni e servizi. Negativo l'andamento in Puglia (-0,9%), penalizzata dalla flessione dell'edilizia e dei servizi; mentre l'Abruzzo (+2,5%) beneficia di una forte ripresa delle costruzioni (+59,6%).

La struttura contrattuale mantiene un'impostazione di stabilità crescente. I dipendenti a tempo indeterminato aumentano in tutte le macroaree, con variazioni comprese tra +2,3% e +3,4%, mentre prosegue la riduzione dei contratti a termine, più marcata nel Nord-Est (-8%) e nel Nord-Ovest (-13,5%). Anche nel Mezzogiorno la flessione dei rapporti temporanei (-2,5%) si accompagna a un incremento del lavoro stabile (+3,4%), proseguendo la tendenza già emersa nel triennio 2021-2024.
Anche le dinamiche per tipologia d'orario confermano la continuità con il triennio precedente: cresce ulteriormente il tempo pieno in tutte le macroaree (tra +2% e +5%); diminuisce il part-time involontario, con cali più intensi nel Mezzogiorno (-15,8%), ma diffusi anche nel Nord-Est (-13,4%) e nel Nord-Ovest (-11,9%).

Tabella 8 Occupati per settore (var. % 2024-2025, media dei primi due trimestri)

Regioni e macroaree	Agricoltura	Industria in senso stretto	Costruzioni	Servizi	Totale
Piemonte	-1,0	-4,3	2,3	2,7	0,8
Valle d'Aosta	-11,1	21,6	-9,6	-0,3	0,7
Liguria	13,5	-10,7	26,2	3,4	2,9
Lombardia	-9,7	3,6	-0,4	0,5	1,1
Trentino-Alto Adige	-6,8	-5,4	2,2	2,6	0,8
Veneto	12,5	3,0	-0,2	-0,9	0,6
Friuli-Venezia Giulia	-9,9	10,4	-26,8	-0,7	-0,3
Emilia-Romagna	-6,8	-6,9	3,4	5,8	1,7
Toscana	-3,2	-0,8	3,7	0,9	0,6
Umbria	28,0	0,3	6,0	1,0	1,9
Marche	-30,5	2,3	6,7	2,0	1,5
Lazio	-18,7	9,5	4,6	0,6	1,2
Abruzzo	8,7	3,0	59,6	-3,5	2,5
Molise	14,4	8,8	24,3	-3,3	1,5
Campania	2,0	11,4	7,7	1,2	3,0
Puglia	11,5	0,0	-9,1	-1,2	-0,9
Basilicata	-3,6	6,9	0,7	-0,9	0,2
Calabria	9,9	13,7	5,4	3,3	5,0
Sicilia	7,5	-0,6	4,4	2,8	2,9
Sardegna	-11,1	3,5	1,2	4,5	3,2
Nord-Ovest	-4,5	0,7	2,8	1,3	1,2
Nord-Est	-0,3	-0,9	-1,5	2,0	0,9
Centro	-11,3	2,6	4,7	0,8	1,1
Centro-Nord	-5,1	0,5	2,0	1,4	1,1
Mezzogiorno	5,8	4,8	5,6	1,1	2,2
Italia	**0,2**	**1,3**	**3,2**	**1,3**	**1,4**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

1.5 La normalizzazione delle politiche di bilancio europee

La sospensione del Patto di Stabilità fra il 2020 e il 2023 ha aumentato gli spazi a disposizione dei governi per politiche discrezionali, permettendo scelte che non sarebbero in genere possibili sulla base delle regole di bilancio europee. Nel 2024, con il ritorno dei vincoli europei, i diversi paesi stanno seguendo percorsi differenti, in parte anche a seguito della diversa eredità trasmessa dalle politiche adottate negli anni precedenti.

Il ritorno delle regole europee è avvenuto contestualmente all'approvazione di una riforma della go-

vernance, nel mese di aprile del 2024, che ha modificato diversi aspetti della struttura delle regole di finanza pubblica. Le nuove politiche sono ispirate dall'obiettivo di condurre il debito di ciascun paese lungo un sentiero "plausibilmente discendente" concordato con la Commissione, contenendo la "spesa primaria netta" su livelli che, in base alla Debt Sustainability Analysis, sono stimati essere coerenti con la discesa del rapporto debito/Pil[4]. La riforma della governance europea è stata applicata per la prima volta lo scorso autunno con la pubblicazione dei Piani strutturali di bilancio di medio termine (Psb), nei quali gli Stati membri hanno adottato obiettivi programmatici coerenti con le nuove regole. Già a pochi mesi di distanza dalla pubblicazione dei Piani sono però emerse non poche critiche rispetto alle nuove regole, ritenute da alcuni governi nazionali troppo restrittive. In alcuni casi, soprattutto in quello francese, la difficoltà ad adottare politiche di bilancio coerenti con le nuove regole ha pesato sul quadro politico nazionale. A queste critiche sono seguiti quindi due cambiamenti di rilievo, che modificano l'intonazione della politica di bilancio europea in una direzione meno restrittiva rispetto agli scenari che erano stati disegnati solo pochi mesi prima, nell'autunno 2024.

Il primo cambiamento è intervenuto durante la scorsa primavera, quando la Commissione Ue ha dato la possibilità di deviare dai target dei Psb allo scopo di consentire l'adozione di programmi finalizzati all'aumento delle spese per la difesa. In particolare, è offerta la possibilità di attivare la "national escape clause" (o clausola di salvaguardia nazionale), che consente una deviazione temporanea dagli obiettivi di bilancio in risposta a circostanze eccezionali, garantendo al contempo la sostenibilità del debito. Vengono così allentati gli obiettivi in via temporanea, per un periodo di quattro anni, allo scopo di consentire agli Stati di aumentare le spese militari sino a un massimo dell'1,5% del Pil in eccesso rispetto agli obiettivi dei Psb.

Un altro cambiamento importante nel quadro della politica di bilancio europea è stato rappresentato dall'annuncio di un cambiamento significativo della politica economica tedesca. La Germania ha difatti varato una riforma delle regole di bilancio nazionali, che limitavano molto l'azione dei governi tedeschi, essendo più restrittive di quelle europee[5], e che avevano ostacolato il tentativo del precedente governo di adottare politiche espansive soprattutto nel periodo della crisi energetica, che ha molto pesato sul tessuto produttivo industriale tedesco.

Per allentare la politica di bilancio senza superare i limiti delle regole europee, la Germania utilizzerà da quest'anno, come altri paesi europei che hanno avanzato la relativa richiesta, gli spazi offerti dall'attivazione della clausola[6].

---

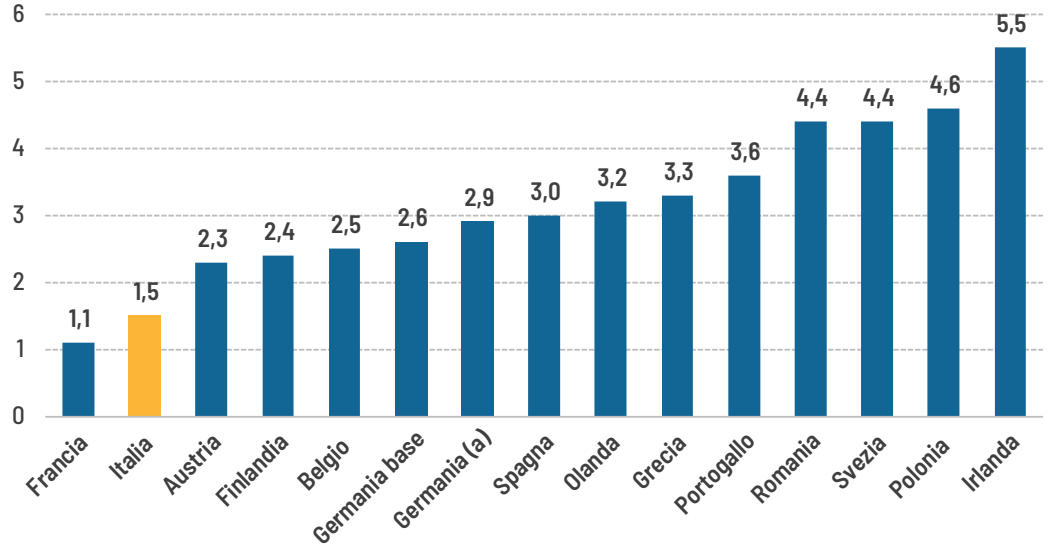
[4] Sono inoltre aggiunti due target quantitativi minimi sul debito e sul deficit. Innanzitutto, nella fase di aggiustamento il rapporto debito/Pil dovrebbe diminuire in media di non meno di un punto percentuale di Pil all'anno se il debito è superiore al 90%. Inoltre, il saldo primario strutturale dovrebbe migliorare di 0,4 punti percentuali del Pil potenziale all'anno per i paesi con un periodo di aggiustamento di quattro anni fino a quando il deficit strutturale sarà superiore all'1,5% del Pil potenziale, o di 0,25 punti percentuali di Pil se il Piano è di sette anni. Questi obiettivi si riferiscono a paesi con deficit al di sotto del 3% del Pil. A quelli con un deficit al di sopra del 3% si applica la "procedura per deficit eccessivo" e vale un unico obiettivo quantitativo, rappresentato da un aggiustamento minimo pari allo 0,5% del Pil in termini di saldo strutturale, senza obiettivi sul debito.

[5] In particolare, è stata eliminato il vincolo all'indebitamento introdotto nel 2009 (deficit strutturale < 0.35% del Pil e pareggio per i Laender); inoltre, le spese militari in eccesso rispetto all'1% del Pil sono esonerate dal limite dello 0,35% del deficit; è stato quindi annunciato un programma di investimenti in infrastrutture (energetiche, digitali, trasporto etc) pari a 500 miliardi di euro da spendere in 10 anni; infine, i Laender possono avere un deficit sino a 0,35% del Pil.

[6] In particolare, è stata eliminato il vincolo all'indebitamento introdotto nel 2009 (deficit strutturale < 0.35% del Pil e pareggio per i Laender); inoltre, le spese militari in eccesso rispetto all'1% del Pil sono esonerate dal limite dello 0,35% del deficit; è stato quindi annunciato un programma di investimenti in infrastrutture (energetiche, digitali, trasporto etc) pari a 500 miliardi di euro da spendere in 10 anni; infine, i Laender possono avere un deficit sino a 0,35% del Pil.

Figura 9 Tasso di crescita medio annuo della spesa primaria netta, maggiori Paesi Ue

anni 2025-31 per Austria, Belgio, Spagna, Finlandia, Francia, Italia e Romania; anni 2025-28 per gli altri paesi; (a) con attivazione della clausola di salvaguardia nazionale.



Fonte: elaborazioni Svimez su Psb nazionali.

La Figura 9 mostra la dinamica della spesa netta secondo i Psb presentati a ottobre 2024 dai maggiori paesi europei[7], esponendo i tassi di crescita medi annui della variabile. Per comprendere le differenze nei tassi di crescita tra paesi è utile richiamare brevemente la logica secondo la quale tale variabile è costruita. In generale, il punto di partenza è la considerazione del fatto che i tassi di crescita del Pil potenziale a prezzi correnti possono essere molto diversi tra paesi. Poiché l'obiettivo è quello di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio termine, va da sé che la crescita della spesa dovrebbe mantenersi in linea con la dinamica del Pil potenziale a meno di variazioni compensative delle entrate di pari entità[8]. In prima battuta, quindi, dinamiche della spesa netta più elevate sono possibili per economie per le quali si stima nel lungo periodo una dinamica più sostenuta del Pil. A ciò si devono aggiungere però anche gli sforzi da compiere per il consolidamento dei conti, ovvero la variazione del saldo primario strutturale richiesta a ciascun paese, e calcolata in base alla Debt Sustainability Analysis, con l'obiettivo di fare scendere il debito per i paesi più indebitati, e per stabilizzarlo per gli altri.

Di fatto, per paesi che hanno completato il consolidamento del bilancio, la crescita della spesa netta è prossima a quella del Pil potenziale in termini nominali. Viceversa, per economie che attualmente devono realizzare un percorso di aggiustamento dei conti si può rendere necessario un periodo di crescita della spesa netta inferiore al Pil dell'economia.

Dati questi fattori che contribuiscono a determinare il tasso di crescita della spesa netta, ne discendono dinamiche anche molto diverse a seconda dei casi: i valori più bassi caratterizzano Francia e Italia, economie a bassa crescita che hanno anche da realizzare un percorso di aggiustamento dei conti. La Germania invece ha anch'essa un trend di crescita del Pil modesto, ma una posizione di par-

[7] Economic Governance and EMU Scrutiny Unit (EGOV), Implementation of the reformed Stability and Growth Pact.

[8] Si ricorda che la "spesa primaria netta" esclude le variazioni delle entrate dovute a politiche discrezionali adottate dagli Stati secondo la seguente definizione: "spesa al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, della spesa per interessi, della spesa ciclica per disoccupazione, della spesa nazionale di cofinanziamento dei programmi finanziati dall'Ue e della spesa per i programmi dell'Ue interamente coperta da entrate provenienti da fondi dell'Unione".

tenza dei conti solida, che non necessita di una correzione rilevante: in media in Germania, secondo le indicazioni del Psb, la spesa netta aumenterebbe a un tasso del 2,9%, a fronte di un tasso di crescita pari appena all'1,1% in Francia e all'1,5% in Italia. La dinamica è invece più sostenuta, pari al 3%, nel caso spagnolo, che beneficia di una stima della crescita del Pil potenziale maggiore rispetto alle altre maggiori economie europee. La posizione di Francia e Italia è ancor più peculiare tenendo presente che la dinamica della spesa netta è quantificata a prezzi correnti: al netto dell'inflazione media prevista nei Psb nazionali, in queste economie la spesa netta dovrebbe contrarsi in termini reali per tutta la durata del Piano.

Come anticipato, i dati presentati non incorporano, se non per il caso tedesco, gli effetti dell'applicazione della clausola di salvaguardia per il finanziamento delle spese militari. Al momento non tutte le economie hanno fatto richiesta di attivazione della clausola. Nel caso dell'Italia, il governo ha costruito nel Dpfp un quadro programmatico di finanza pubblica che non incorpora la possibilità di attivare la "national escape clause" sulle spese militari. Tuttavia, è stata anticipata l'intenzione di avanzare una richiesta nel corso del 2026 in modo da potere guadagnare lo spazio fiscale necessario per ottenere un contenuto incremento della spesa netta.

1.6 Il ritorno dei vincoli di spesa in Italia

Insieme a quella della Francia, la posizione dell'Italia si presenta particolarmente difficile nel panorama europeo. In particolare, per vedere come la dinamica della spesa netta si traduce concretamente nell'evoluzione delle poste di finanza pubblica è possibile fare riferimento ai dati del Dpfp pubblicato a inizio ottobre.

Il quadro presentato nella Tabella 9 è quello tendenziale sulla base della legislazione vigente. Va comunque considerato che il Dpfp, pur non presentando il dettaglio del quadro programmatico, delinea un insieme di politiche, da adottare con la Legge di bilancio per il 2026, che non alterano se non marginalmente l'andamento delle poste di finanza pubblica. I valori del quadro tendenziale restituiscono quindi le tendenze di fondo della finanza pubblica italiana. D'altra parte, questa è una conseguenza delle modalità di costruzione delle politiche di bilancio all'interno della nuova governance europea: poiché la spesa primaria netta è vincolata nel suo andamento su un orizzonte pluriennale, il quadro di finanza pubblica può vederne variare nel corso del tempo la composizione, ma non l'ammontare complessivo: di fatto, variazioni dei saldi possono rispecchiare andamenti inattesi di alcune voci oppure gli effetti del ciclo sulle entrate, una componente non particolarmente significativa nel periodo recente considerando che la crescita attesa non si discosta molto da quanto era stato previsto nel Psb di settembre 2024[9].

In maniera sintetica, i numeri del quadro di finanza pubblica mettono in evidenza i seguenti aspetti. La spesa complessiva nel quadriennio 2025-2028 aumenta a un tasso medio del 2,1%. Al netto degli interessi la dinamica scende all'1,8%, e sintetizza una crescita del 2,2% per le spese correnti primarie e del -0,7% per quelle in conto capitale. Queste ultime vedono un arretramento delle altre spese in conto capitale, mentre si manterrebbe su livelli altissimi la spesa per investimenti (anche perché parte degli investimenti finanziati dal Pnrr si completa nel periodo successivo alla scadenza del 2026).

[9] Il Pil nominale del 2028 secondo il Dpfp risulta inferiore alla previsione del Psbmt di settembre 2024 di sei decimi.

Tabella 9 Conto economico della Pa, Quadro tendenziale del Documento Programmatico di Finanza Pubblica (milioni di euro)

Spese	2024	2025	2026	2027	2028
Redditi da lavoro dipendente	197.169	202.163	206.142	207.909	211.412
Consumi intermedi	179.406	184.810	189.210	189.602	191.598
Prestazioni sociali in denaro	445.739	460.640	471.680	482.470	494.640
Pensioni	337.006	343.910	354.140	363.500	374.470
Altre prestazioni sociali	108.733	116.730	117.540	118.970	120.170
Altre spese correnti	83.913	85.734	90.864	89.859	89.565
Totale spese correnti netto interessi	906.227	933.347	957.897	969.839	987.215
Interessi passivi	85.621	88.284	91.729	98.473	104.522
Totale spese correnti	991.848	1.021.631	1.049.626	1.068.312	1.091.737
Di cui: spesa sanitaria	138.335	144.021	149.931	151.727	155.702
Investimenti fissi lordi	78.345	83.264	87.353	90.983	86.576
Contributi agli investimenti	30.959	31.705	30.229	23.641	20.827
Altre spese in conto capitale	8.002	7.364	7.103	6.164	6.656
Totale spese in conto capitale	117.306	122.333	124.685	120.788	114.059
Totale Spese	1.109.154	1.143.964	1.174.311	1.189.100	1.205.796
Totale Spese al netto degi interessi passivi	1.023.533	1.055.680	1.082.582	1.090.627	1.101.274
Entrate	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**
Tributarie	654.411	662.065	676.099	693.160	708.864
Imposte dirette	343.466	342.215	351.312	359.640	368.668
Imposte indirette	309.123	318.387	323.320	332.047	338.710
Imposte in conto capitale	1.822	1.463	1.467	1.473	1.486
Contributi sociali	279.705	304.611	315.215	324.350	332.712
Contributi sociali effettivi	275.201	300.036	310.571	319.622	327.896
Contributi sociali figurativi	4.504	4.575	4.644	4.728	4.816
Altre entrate correnti	95.731	100.614	105.566	104.080	105.333
Totale entrate correnti	1.028.024	1.065.827	1.095.413	1.120.117	1.145.423
Entrate in conto capitale non tributarie	5.371	7.891	14.464	11.400	8.742
Totale entrate	1.035.217	1.075.181	1.111.344	1.132.990	1.155.651
Pressione fiscale (% del Pil)	42,5	42,8	42,7	42,7	42,6
Saldo primario	11.684	19.501	28.762	42.363	54.378
(in % del Pil)	0,5	0,9	1,2	1,8	2,2
Saldo di parte corrente	36.176	44.196	45.787	51.806	53.686
(in % del Pil)	1,6	2,0	2,0	2,2	2,2
Accreditamento/Indebitamento netto	-73.937	-68.783	-62.967	-56.110	-50.144
(in % del Pil)	-3,4	-3,0	-2,7	-2,4	

Fra le voci delle spese correnti emerge la differenza fra la spesa per la previdenza, che segue un trend leggermente più sostenuto rispetto alle spese per redditi da lavoro e consumi intermedi. Di fatto l'assorbimento di una quota crescente della spesa da parte delle pensioni rappresenta un trend destinato a protrarsi anche nei prossimi anni.

Le entrate nel quadro del governo aumentano a un ritmo superiore a quello delle spese di quasi un punto percentuale. Al netto di una modifica della classificazione del taglio del cuneo fiscale che sostiene nel 2025 la dinamica dei contributi sociali a scapito del gettito dell'Irpef (dove adesso è classificato come detrazione a favore dei redditi da lavoro dipendente), la crescita è uniforme fra le voci delle entrate, e in linea con le previsioni di crescita dell'economia del governo.

Sulla base di questi dati, l'indebitamento migliora di oltre un punto di Pil, passando dal 3,4% del 2024 al 2,1% del 2028. Dato l'aumento della spesa per interessi, il miglioramento è più ampio per il saldo primario, che passa dallo 0,5 al 2,2% del Pil.

A partire da questo quadro, le politiche proposte dal governo nella Legge di Bilancio per il triennio 2026-2028 non modificano i saldi in misura rilevante e sfruttano i margini di spazio fiscale evidenziati nelle stime del Dpfp. Si tratta comunque di margini modesti, pari a un decimo di Pil nel 2026 e due decimi all'anno per il biennio 2027-2028. La manovra lorda appare più ampia, perché la prevalenza degli impegni è finanziata grazie a interventi di copertura; ciò consente di arrivare a importi mediamente di 18 miliardi di euro all'anno. Il fatto che siano impegni coperti, per quanto positivo dal punto di vista della tenuta dei conti, ne limita molto l'impatto sulla domanda.

Il quadro descritto evidenzia quindi una prosecuzione della fase di contenimento delle spese, con una dinamica che risulta a prezzi correnti a malapena sufficiente per compensare gli aumenti dei prezzi previsti. Nel periodo di previsione 2025-2028 la crescita delle spese correnti primarie risulta pari al 2,2% a fronte della leggera contrazione delle spese in conto capitale. Tuttavia, veniamo da una fase di forti aumenti di queste ultime, il cui peso è quindi aumentato in quota di Pil e in termini di incidenza sul totale della spesa pubblica. Questo quadro risente in una prima fase delle spese del Pnrr mentre nel biennio finale del periodo di programmazione rispecchia la scelta di policy di evitare una brusca interruzione dell'attività avviata nell'ambito delle opere pubbliche e delle infrastrutture più in generale.

Naturalmente, la controparte di tale scelta è che l'assorbimento di una quota elevata di risorse del bilancio pubblico da parte delle spese in conto capitale tende a schiacciare le altre voci del bilancio, e in particolar modo mantenendo compresse diverse delle voci della spesa corrente.

Basti qui ricordare che il 2024 presenta già una incidenza delle spese primarie correnti che si posiziona al 41,2% del Pil, mezzo punto in meno di prima della pandemia. E tuttavia se prendiamo a riferimento il quadro tendenziale del governo la spesa corrente primaria in quota di Pil scenderebbe ancora, portandosi al 40,4% del Pil nel 2028. In definitiva, in un decennio la spesa corrente primaria in quota di Pil si ridurrebbe di quasi un punto e mezzo, un risultato evidentemente notevole se si considera che si tratta di una fase segnata da un cambiamento demografico che non può non incidere sui livelli delle prestazioni sociali e su altre voci importanti della spesa legate all'invecchiamento, come la spesa sanitaria.

1.7 Le prospettive

La prima parte del 2025 ha confermato la decelerazione della crescita europea e le differenze nelle tendenze delle diverse economie. Alle difficoltà del quadro economico europeo si sono aggiunte nella prima parte dell'anno quelle derivanti dal deterioramento del contesto internazionale, con l'avvio delle guerre commerciali da parte degli Stati Uniti.

Il cambiamento delle prospettive dell'economia mondiale rispecchia le politiche protezionistiche adottate dagli Stati Uniti, le cui conseguenze tenderanno a materializzarsi nel corso del tempo, man mano che i processi produttivi verranno modificati sulla base dei cambiamenti nelle convenienze relative della localizzazione dei processi di produzione. Nel breve periodo l'effetto preponderante potrebbe essere quello legato all'aumento dell'incertezza sulle politiche economiche e agli effetti che ne potrebbero derivare sulle decisioni di investimento delle imprese. Questo tema è di rilievo, soprattutto per le aziende manifatturiere che operano all'interno di catene globali del valore molto disintegrate, nelle quali la localizzazione degli impianti in funzione dei vantaggi comparati svolge un ruolo fondamentale nell'organizzazione dei processi produttivi.

La frenata degli investimenti contribuirà a ridimensionare la crescita del commercio mondiale. A ciò si aggiunge che le imprese manifatturiere cercheranno di salvaguardare le quote su tutti i mercati, anche allo scopo di compensare le minori opportunità di vendita negli Stati Uniti. Questo porterà tutti i competitor ad adottare politiche di prezzo aggressive; soprattutto le imprese cinesi hanno iniziato ad esercitare una significativa pressione al ribasso sui prezzi dei manufatti, anche sul mercato europeo. Tali pressioni sono acuite dall'effetto dell'apprezzamento del cambio dell'euro; difatti il dollaro nel corso della prima parte dell'anno si è deprezzato verso le valute delle maggiori economie avanzate, mentre verso le valute delle economie emergenti asiatiche è rimasto relativamente stabile. Pertanto, anche queste valute, e quella cinese in particolare, hanno registrato un deprezzamento verso l'euro e le altre maggiori valute europee, come la sterlina e il franco svizzero.

Il deprezzamento del dollaro unitamente alle politiche tariffarie Usa stanno quindi causando una frenata della domanda e una pressione al ribasso sui prezzi europei, che protrarrà le difficoltà dell'industria.

A partire da queste premesse, le proiezioni per l'area euro delineano una fase di crescita moderata nel biennio 2025-2026. La Tabella 10 riporta le previsioni formulate per l'insieme dell'area e per le quattro principali economie dell'eurozona, sulla base degli scenari più recenti diffusi dai principali organismi internazionali – Fmi e Ocse – e dalle banche centrali nazionali[10].

In generale, si osserva come nel 2025 l'area euro registri secondo tutti e tre gli scenari una leggera accelerazione, con un aumento del Pil dell'1,2% rispetto allo 0,8% del 2024, principalmente dovuta al miglioramento dell'economia tedesca, che nel 2024 aveva registrato una contrazione del Pil. Rallenta invece la Francia, con un aumento del Pil dello 0,6-0,7% rispetto all'1,1% del 2024, e arretra leggermente l'Italia. Resta invece più sostenuta la crescita spagnola.

[10] Le stime Ocse sono quelle dell'Interim Report di settembre; quelle Fmi sono pubblicate nell'Economic Outlook di ottobre. Quelle delle banche centrali nazionali sono prodotte autonomamente a ottobre, diversamente da quelle di giugno e dicembre che sono parte di un esercizio congiunto.

Tabella 10 Le previsioni di crescita del Pil per il 2025 e il 2026

Paesi	2024	2025			2026		
		Ocse	Fmi	Banche centrali	Ocse	Fmi	Banche centrali
Germania	-0,5	0,3	0,2	-	1,1	0,9	-
Francia	1,1	0,6	0,7	0,7	0,9	0,9	0,9
Italia	0,7	0,6	0,5	0,6	0,6	0,8	0,6
Spagna	2,7	2,6	2,9	2,6	2,0	2,0	1,8
Area euro	0,8	1,2	1,2	1,2	1,0	1,1	1,0

Nel 2026 la crescita dell'eurozona si assesterebbe intorno all'1%. Fra le previsioni delle maggiori economie si osserva il miglioramento atteso in Germania rispetto agli anni precedenti, in particolar modo per effetto del cambiamento di intonazione della politica di bilancio tedesca. In generale, i previsori sono prudenti circa la capacità della Spagna di mantenere ritmi di crescita in linea con gli anni precedenti, alla luce della riduzione della spinta del Pnrr.

Nel caso italiano, la crescita acquisita nel 2025 si attesta allo 0,5% nel terzo trimestre. Tale dinamica, nel complesso modesta, continua ad essere sostenuta principalmente dalle componenti della spesa per investimenti – sia in costruzioni sia in macchinari – mentre l'apporto della domanda estera netta risulta lievemente negativo, risentendo di un contesto internazionale sempre più incerto per le controversie tariffarie avviate dagli Stati Uniti. La Svimez stima dinamiche differenziate tra componenti degli investimenti – costruzioni vs macchinari e impianti – e macroaree. Gli investimenti pubblici in costruzioni, ancora in espansione grazie al Pnrr, continueranno a supportare la crescita del Pil in maniera relativamente più intensa nel Mezzogiorno. Gli incentivi alle imprese dovrebbero continuare a favorire soprattutto l'espansione degli investimenti in nuova capacità produttiva delle imprese del Centro-Nord, la cui crescita anche quest'anno risulta frenata dalla debolezza della domanda estera.

Le stime dei principali organismi internazionali e quelle più recenti formulate dalla Banca d'Italia sono in linea con lo scenario proposto recentemente dal governo italiano. Le previsioni di crescita del Documento programmatico di finanza pubblica (Dpfp), indicano nel quadro programmatico un incremento del Pil dello 0,5% nel 2025 e dello 0,7% nel 2026. Tale andamento, che naturalmente recepisce le difficoltà del quadro economico internazionale, rispecchia anche i vincoli alla politica di bilancio italiana, che si mantiene lungo il sentiero di rientro tracciato nel Piano strutturale di bilancio di medio termine. In particolare, nel Dpfp di settembre il Governo ha evidenziato la possibilità di raggiungere la soglia del 3% per il rapporto deficit Pil già da quest'anno, in modo ottenere l'uscita dalla procedura per disavanzo eccessivo con un anno di anticipo.

> *Focus*

I PRESTITI E LA QUALITÀ DEL CREDITO

a cura della Banca d'Italia

Prestiti e tassi d'interesse. Nel corso del 2024 i prestiti bancari alla clientela residente nel Mezzogiorno hanno continuato a contrarsi, con intensità analoga a quella osservata alla fine del 2023 e in misura meno marcata rispetto al Centro-Nord (Tab. a). Nel Mezzogiorno il calo registrato alla fine dello scorso anno ha riflesso la dinamica negativa dei prestiti alle imprese, a fronte di una crescita dei finanziamenti alle famiglie più intensa rispetto al 2023. Nei primi mesi del 2025, il credito bancario alla clientela residente nelle regioni meridionali è tornato ad aumentare: vi ha contribuito l'ulteriore accelerazione di quello alle famiglie e la lieve ripresa dei finanziamenti al settore produttivo.

Tabella 1 Prestiti bancari per settore di attività economica (1) (dati di fine periodo; variazioni percentuali sui 12 mesi)

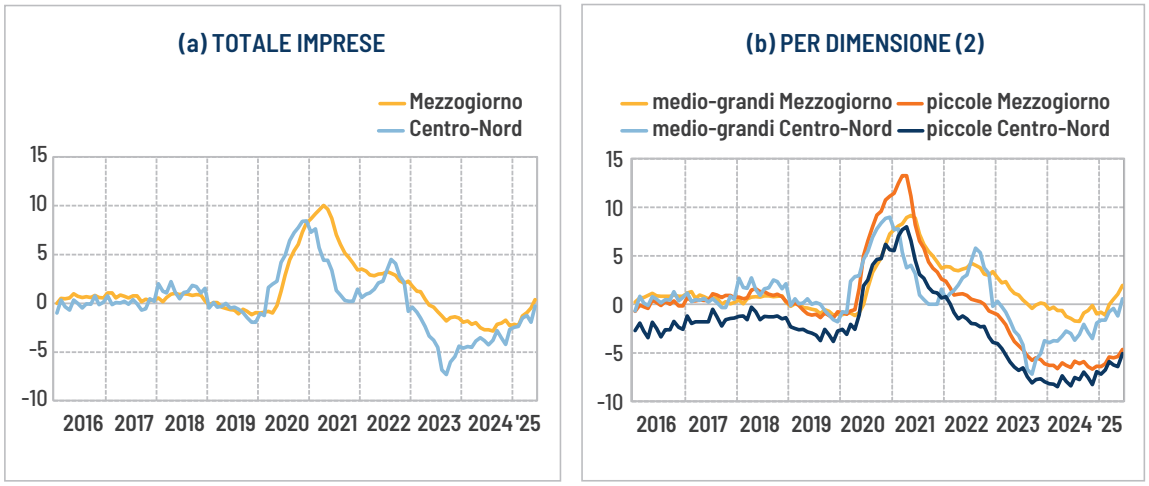
	Mezzogiorno			Centro-Nord			Italia		
	2023	2024	giu. 2025	2023	2024	giu. 2025	2023	2024	giu. 2025
Amministrazioni pubbliche	-5,3	-3,7	-3,4	-6,3	-6,8	-3,7	-6,2	-6,5	-3,7
Società finanziarie e assicurative	-5,2	-7,4	-7,2	-6,0	6,7	2,1	-6,0	6,3	1,8
Imprese	-1,5	-2,3	0,4	-4,4	-2,7	-0,3	-4,0	-2,6	-0,2
di cui: medio-grandi	0,0	-1,0	1,9	-3,7	-1,9	0,6	-3,2	-1,8	0,7
piccole (2)	-6,1	-6,4	-4,6	-8,0	-7,0	-5,1	-7,6	-6,8	-5,0
di cui: famiglie produttrici (3)	-5,5	-5,7	-4,3	-7,1	-5,6	-3,9	-6,7	-5,6	-4,0
Famiglie consumatrici	0,8	1,4	2,6	-0,9	1,0	2,4	-0,5	1,1	2,5
Totale	**-0,7**	**-0,6**	**1,1**	**-3,8**	**-1,3**	**0,3**	**-3,3**	**-1,2**	**0,5**

(1) I dati includono i pronti contro termine e le sofferenze. Il totale include anche le istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie e le unità non classificabili o non classificate. La ripartizione per area geografica si basa sulla residenza della clientela. Le variazioni sono corrette per tenere conto dell'effetto di cartolarizzazioni, riclassificazioni, altre cessioni diverse dalle cartolarizzazioni, variazioni del tasso di cambio, svalutazioni e rivalutazioni.
(2) Società in accomandita semplice e in nome collettivo, società semplici, società di fatto e imprese individuali con meno di 20 addetti.
(3) Società semplici, società di fatto e imprese individuali fino a 5 addetti.

Fonte: Banca d'Italia, segnalazioni di vigilanza.

Nel 2024, nonostante il costo del credito abbia beneficiato dell'allentamento della politica monetaria, i prestiti alle imprese si sono ulteriormente contratti (Tab. 1). Il calo nel Mezzogiorno si è intensificato rispetto all'anno precedente, ma si è mantenuto inferiore a quello registrato nel Centro-Nord (Fig. 1a). In entrambe le aree la flessione ha riguardato in misura più intensa le imprese di minori dimensioni (Fig. 1b) e tra i principali settori produttivi, soprattutto quelle manifatturiere e delle costruzioni (Fig. 2). Nei primi mesi del 2025, la dinamica negativa si è gradualmente attenuata: a giugno i prestiti sono tornati a crescere nel Mezzogiorno e hanno registrato una lieve contrazione nel Centro-Nord. All'andamento ha contribuito la ripresa dei finanziamenti alle aziende medio-grandi.

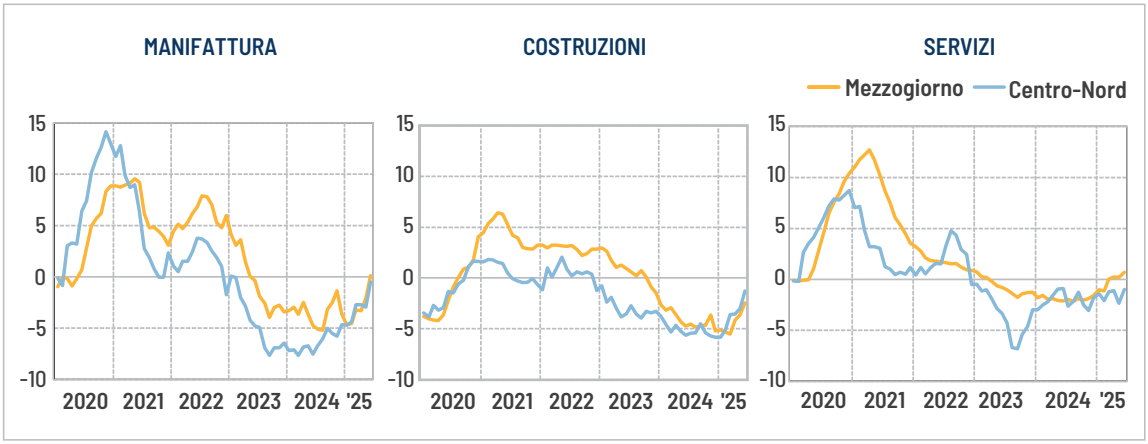
Figura 1 **Prestiti bancari alle imprese (dati mensili; var. % sui 12 mesi) (1)**



(1) I dati includono i pronti contro termine e le sofferenze. La ripartizione per area geografica si basa sulla residenza della clientela. Le variazioni sono corrette per tenere conto dell'effetto di cartolarizzazioni, riclassificazioni, altre cessioni diverse dalle cartolarizzazioni, variazioni del tasso di cambio, svalutazioni e, da gennaio 2022, rivalutazioni. – (2) Imprese piccole: società in accomandita semplice e in nome collettivo, società semplici, società di fatto e imprese individuali con meno di 20 addetti.

Fonte: Banca d'Italia, segnalazioni di vigilanza.

Figura 2 **Prestiti bancari per branca di attività economica (dati mensili; var. % sui 12 mesi) (1)**



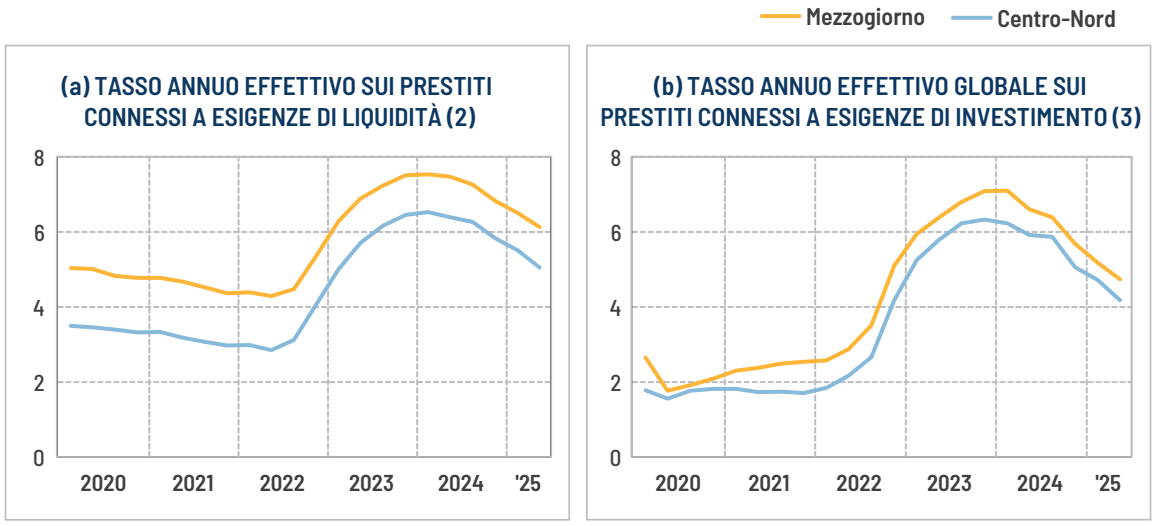
(1) I dati includono i pronti contro termine e le sofferenze. La ripartizione per area geografica si basa sulla residenza della clientela. Le variazioni sono corrette per tenere conto dell'effetto di cartolarizzazioni, riclassificazioni, altre cessioni diverse dalle cartolarizzazioni, variazioni del tasso di cambio, svalutazioni e, da gennaio 2022, rivalutazioni.

Fonte: Banca d'Italia, segnalazioni di vigilanza.

> *Focus*

In una fase di normalizzazione della politica monetaria, nel corso del 2024 i tassi applicati alle imprese hanno iniziato a diminuire in entrambe le aree del Paese. Il tasso annuo effettivo (TAE) medio sui prestiti connessi con esigenze di liquidità è diminuito, nel 2024 rispetto alla fine dell'anno precedente, di oltre mezzo punto percentuale sia nel Mezzogiorno, sia nel Centro-Nord. Il calo è stato di simile intensità tra i principali settori produttivi. Nel primo semestre del 2025 il tasso di interesse mediamente applicato a questa tipologia di finanziamenti è ulteriormente diminuito in entrambe le aree (Fig. 3a). Le imprese di minore dimensione continuano a sostenere condizioni di costo meno favorevoli rispetto a quelle più grandi. Il tasso annuo effettivo globale (TAEG) medio sui nuovi prestiti destinati al finanziamento degli investimenti è calato di oltre un punto percentuale sia nel Mezzogiorno, sia nel Centro-Nord nel corso del 2024, per poi ridursi ancora di circa un punto nella prima metà del 2025 (Fig. 3b). Il differenziale medio di costo a sfavore del Mezzogiorno nel confronto con il resto del Paese era, a giugno del 2025, pari a 0,9 e 0,5 punti percentuali rispettivamente per il TAE e per il TAEG (divari pressoché stabili rispetto alla fine dello scorso anno).

Figura 3 Tassi di interesse bancari praticati alle imprese (dati trimestrali; valori %) (1)



(1) Sono escluse le ditte individuali e le esposizioni in sofferenza. – (2) Tasso annuo effettivo riferito ai seguenti tipi di finanziamento: scoperti di conto corrente, factoring, finanziamenti revolving e finanziamenti con finalità di import o export. I dati si riferiscono alle operazioni in essere alla fine del trimestre. – (3) Tasso annuo effettivo globale sulle nuove operazioni con durata almeno pari a un anno, riferito ai seguenti tipi di finanziamento: leasing, pronti contro termine e finanziamenti non revolving (come ad es. i mutui). Le operazioni con finalità di import o export sono escluse.

Fonte: AnaCredit, Rilevazione analitica dei tassi di interesse attivi.

La qualità del credito alle imprese. Nel Mezzogiorno, nella media dei quattro trimestri del 2024, il rapporto tra il flusso dei nuovi prestiti deteriorati al settore produttivo e quelli in bonis a inizio periodo (tasso di deterioramento) è salito al 2,7% (dal 2,2 di dicembre 2023). Nello stesso periodo il tasso di deterioramento è aumentato anche nel Centro-Nord, pur confermandosi su un livello più basso rispetto

alla media delle regioni meridionali (2,2% a dicembre 2024, dall'1,5 di un anno prima). A giugno del 2025 l'indicatore è rimasto pressoché stabile nel Mezzogiorno, a fronte di un lieve calo nel Centro-Nord, con un divario tra le due aree che si è portato a 0,8 punti percentuali (Tab. 2).

A giugno del 2025 la quota dello stock dei crediti deteriorati sul totale dei finanziamenti al settore produttivo è rimasta sostanzialmente invariata rispetto alla fine del 2023: al lordo delle rettifiche di valore, era pari al 7,2 e al 4,7% rispettivamente nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord. Alla stabilità dell'incidenza delle posizioni anomale hanno contribuito le operazioni di smobilizzo degli attivi: in entrambe le ripartizioni territoriali, nel 2024 le banche hanno ceduto o cartolarizzato circa il 13% dei prestiti alle imprese che risultavano in sofferenza alla fine del 2023. Queste operazioni sono state realizzate anche nella prima parte dell'anno in corso, con intensità simile.

Tabella 2 Tasso di deterioramento del credito alle imprese (1) (valori percentuali)

	Totale imprese		Manifattura		Costruzioni		Servizi	
	Mezzogiorno	Centro Nord	Mezzogiorno	Centro Nord	Mezzogiorno	Centro Nord	Mezzogiorno	Centro Nord
Dic. 2023	2,2	1,5	1,3	1,5	2,8	2,3	2,5	1,5
Giu. 2024	2,5	1,9	1,7	2,2	2,4	2,4	2,9	1,7
Dic. 2024	2,7	2,2	2,0	2,5	2,5	3,5	3,2	2,0
Giu. 2025	2,8	2,0	2,0	2,1	2,7	3,9	3,1	1,9

(1) I dati si riferiscono alle segnalazioni di banche, società finanziarie e società veicolo di operazioni di cartolarizzazioni. Flussi dei nuovi prestiti deteriorati (default rettificato) in rapporto ai prestiti non in default rettificato alla fine del periodo precedente. I valori riportati sono calcolati come medie dei quattro trimestri terminanti in quello di riferimento.

Fonte: Banca d'Italia, Centrale dei rischi.

2. L'impatto territoriale del nuovo protezionismo

2.1 La svolta statunitense stravolge le regole del commercio globale

Il 2 aprile 2025, il Presidente Trump ha annunciato – in quello che ha definito "Liberation Day" – un pacchetto di misure protezionistiche di portata senza precedenti dal secondo dopoguerra, mettendo in discussione l'assetto complessivo del commercio internazionale e le catene di fornitura che hanno plasmato la globalizzazione negli ultimi decenni. Tra i provvedimenti più rilevanti figurano l'introduzione di una tariffa universale del 10% su tutte le importazioni negli Stati Uniti e di un sistema di "tariffe reciproche", con aliquote differenziate in base al paese di provenienza e all'avanzo commerciale registrato nei confronti degli Stati Uniti[1]. In questo contesto, le esportazioni europee – e in particolare quelle italiane – sarebbero state soggette a un dazio generalizzato del 20%, fatta eccezione per alcuni prodotti specifici esentati.

Le misure sono state introdotte sulla base dell'International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) del 1977[2]. A completare la svolta nelle politiche commerciali di Washington, negli ultimi mesi sono stati introdotti ulteriori dazi settoriali ai sensi della sezione 232 del Trade Expansion Act del 1962. I dazi su acciaio, alluminio e prodotti derivati sono stati innalzati dal 25% – aliquota introdotta nel 2018 – al 50%. Contestualmente, sono stati applicati nuovi dazi aggiuntivi del 25% sulle automobili e sui componenti per autoveicoli, del 50% sui semilavorati in rame e tra il 10% e il 25% su legno e mobili[3].

La determinazione del Presidente Trump a proseguire sulla strada dei dazi è stata subito messa alla prova dalla reazione negativa dei mercati finanziari. Il mercato azionario statunitense ha fatto registrare la sua peggiore settimana dal Covid dopo l'annuncio e l'amministrazione Trump ha dunque proclamato una proroga di 90 giorni sul pacchetto di tariffe "reciproche", per tranquillizzare i mercati e avviare negoziati bilaterali con ciascun paese. I mercati hanno reagito positivamente alla tregua, prima di registrare nuove tensioni in seguito alle contromisure adottate dalla Cina, che hanno dato vita a una vera e propria escalation nella guerra commerciale tra Washington e Pechino. La tariffa "reciproca" al 34% applicata dagli Stati Uniti alle merci cinesi ha portato l'aliquota complessiva al 54%, data l'introduzione di una tariffa al 10% nel febbraio 2025, aumentata al 20% il mese successivo. La risposta cinese ha comportato l'introduzione di una tariffa al 34% sulle merci statunitensi, che ha innescato a sua volta una reazione americana e una spirale di ritorsioni reciproche culminata in un'aliquota record del 145% sull'import cinese da parte statunitense e del 125% della Cina sulle merci americane.

[1] White House, Regulating Imports with a Reciprocal Tariff to Rectify Trade Practices that Contribute to Large and Persistent Annual United States Goods Trade Deficits, Executive Orders, April 2, 2025.

[2] L'IEEPA attribuisce poteri estesi al Presidente degli Stati Uniti per gestire minacce economiche internazionali in situazioni di "emergenza nazionale". A tal fine, l'amministrazione Trump ha definito i deficit commerciali degli Stati Uniti verso il resto del mondo come emergenza nazionale.

[3] La Sezione 232 consente al Presidente di imporre tariffe sulle importazioni che mettano in pericolo la sicurezza nazionale e differisce dall'IEEPA poiché implica una procedura burocratica più lunga, richiedendo un'indagine obbligatoria del Dipartimento del Commercio per determinare se l'import di un dato prodotto minacci la sicurezza nazionale.

Le due principali economie mondiali – legate da un interscambio di quasi 660 miliardi di dollari nel 2024 – si sono trovate sull'orlo di un disaccoppiamento totale, con conseguenze difficilmente prevedibili sull'economia globale. L'export cinese verso gli Stati Uniti è crollato ad aprile (-21% su base annua), ma nel giro di un mese è stato raggiunto un accordo, che ha comportato una riduzione sostanziale – di 115 punti percentuali – dei dazi reciproci, riportando la tariffa statunitense al 30% e quella cinese al 10%, oltre al rilassamento delle misure restrittive sulle esportazioni strategiche.

In questo contesto di rapidi cambiamenti di scenario, la Commissione europea ha inizialmente risposto ai dazi statunitensi su acciaio e alluminio con l'adozione di contromisure – le stesse adottate nel 2018 – su merci statunitensi per un valore complessivo di 26 miliardi, per poi sospenderle una volta che gli Stati Uniti hanno annunciato la proroga sulle tariffe "reciproche" per dare spazio ai negoziati[4]. In risposta alle tariffe "reciproche" e ai dazi statunitensi sull'Auto, la Commissione ha inoltre ventilato una lista di merci statunitensi del valore complessivo di 95 miliardi che sarebbe stata sottoposta a dazi nell'ipotesi di un fallimento dei negoziati con Washington[5]. La tregua sulle tariffe reciproche e i primi accordi raggiunti dagli Stati Uniti con Cina e Regno Unito sono state accolte con entusiasmo in Europa. Molti analisti hanno interpretato la proroga sulle tariffe reciproche come un vero e proprio dietrofront di Trump indotto dalla reazione dei mercati finanziari. Il tempo si è tuttavia incaricato di ridimensionare tale ottimismo.

La svolta nelle politiche statunitensi è iniziata con la prima guerra commerciale con la Cina del 2018, durante il primo mandato Trump, ma è proseguita con l'allargamento delle misure tariffarie nei confronti di Pechino dell'amministrazione Biden, che ha introdotto una tariffa del 100% sui veicoli elettrici, del 25% sulle batterie agli ioni di litio e del 50% sulle celle fotovoltaiche e sui semiconduttori prodotti in Cina. Le nuove politiche commerciali statunitensi non sono il portato esclusivo dell'agenda Trump. Tale svolta risponde ai mutamenti strutturali del quadro geoeconomico globale e non è destinata a rientrare: siamo di fronte a un progetto che implica una profonda riconfigurazione delle relazioni economiche internazionali, che ha l'obiettivo di tutelare l'egemonia statunitense nel quadro dell'ascesa economica, industriale e tecnologica cinese[6]. Tra gli obiettivi di Washington rientra il rafforzamento dell'industria statunitense, che dovrà essere messa nelle condizioni di produrre beni intermedi e finali strategici, per i quali sono necessarie politiche di sostituzione delle importazioni che potrebbero avere implicazioni rilevanti sulle catene di fornitura globali. Per gli Stati Uniti, le politiche tariffarie sono uno degli strumenti – insieme alle politiche valutarie – utili sia a ridurre il doppio deficit della finanza pubblica e della bilancia dei pagamenti, sia a rilocalizzare le filiere strategiche.

I criteri che hanno guidato la globalizzazione e le scelte produttive delle multinazionali negli ultimi decenni sono sempre più affiancati e smussati dai principi della sicurezza nazionale e del confronto tecnologico tra superpotenze. Gli Stati Uniti sono decisi a sfruttare a proprio vantaggio anche le incertezze dei propri partner e l'Unione europea (Ue) rischia di essere un vaso di terracotta stretta tra due vasi di ferro. I termini dell'accordo di Turnberry del luglio 2025 tra Trump e Von der Leyen sono lo specchio della vulnerabilità europea nel nuovo scenario.

[4] EU Commission (2025), Commission responds to unjustified US steel and aluminium tariffs with countermeasures. EU Commission (2025), EU pauses countermeasures against US tariffs to allow space for negotiations.

[5] EU Commission (2025), Commission consults on possible countermeasures and readies WTO litigation in response to US tariffs.

[6] Per un compendio degli obiettivi che l'Amministrazione Trump persegue e degli strumenti che intende introdurre si veda: Miran S. (2024), A User's Guide to Restructuring the Global Trading System, Hudson Bay Capital.

Nei paragrafi successivi, offriamo un riepilogo dei principali punti dell'accordo, prima di fornire un quadro descrittivo dell'export europeo verso gli Stati Uniti e dei settori maggiormente esposti alla chiusura del mercato americano, in Italia e nel Mezzogiorno. L'analisi prende in considerazione i rischi legati al processo di reshoring da parte delle multinazionali statunitensi presenti in Italia per il tessuto produttivo nazionale e meridionale, così come le conseguenze dei dazi sui traffici nel Mediterraneo e sul sistema portuale e logistico del Mezzogiorno, oggetto del Focus finale.

Il Capitolo fornisce una stima dettagliata dell'impatto dei dazi statunitensi sull'economia globale, con un focus sull'Italia e le Regioni del Sud, elaborata grazie a un modello input-output internazionale (MRIO), calibrato in base alle tariffe effettive applicate a ciascun prodotto importato dagli Stati Uniti. Si discutono, infine, i limiti del modello export-led e le prospettive per l'economia europea e italiana nel nuovo scenario internazionale.

2.2 La vulnerabilità europea dopo l'accordo di Turnberry

L'accordo politico di Turnberry, siglato il 27 luglio 2025 tra il Presidente Trump e la Presidente della Commissione europea von der Leyen, ha fissato un'aliquota generalizzata del 15% sulle importazioni statunitensi provenienti dall'Ue, mantenendo tuttavia l'aliquota del 50% su acciaio e alluminio. Pur essendo stato accolto con soddisfazione dalla Commissione – che lo ha presentato come un successo diplomatico che ha evitato l'entrata in vigore della tariffa del 30% su tutti i beni minacciata da Trump – l'intesa è stata ricevuta con freddezza in numerose capitali europee.

Il grande caveat dell'intesa di Turnberry è che non si tratta di un vero e proprio trattato commerciale. La stessa Commissione europea ha più volte sottolineato che l'accordo non ha natura giuridicamente vincolante. Nei giorni immediatamente successivi all'annuncio, non esisteva un documento scritto che ne definisse con chiarezza i contenuti. Inoltre, le versioni ufficiali diffuse da Bruxelles e da Washington divergevano su alcuni aspetti cruciali, tra cui la possibile applicazione del dazio del 15% ai prodotti farmaceutici e ai semiconduttori. Si tratta di una distinzione tutt'altro che marginale, poiché tali settori incidono in modo determinante sull'impatto complessivo dei dazi sull'economia europea, specie alla luce del peso strategico dell'industria farmaceutica nel continente[7].

La dichiarazione congiunta del 21 agosto fornisce qualche dettaglio aggiuntivo sull'accordo[8]. L'Ue intende eliminare i dazi su tutti i beni industriali statunitensi e fornirà accesso preferenziale al mercato per un'ampia gamma di prodotti agricoli statunitensi. Di converso, gli Stati Uniti si impegnano ad applicare ai prodotti europei un'aliquota minima del 15%[9]. L'Amministrazione Trump si è inoltre impegnata a:

- applicare il dazio della Nazione Più Favorita (MFN) per specifici prodotti europei (risorse naturali non disponibili, aeromobili e relativa componentistica, farmaci generici e precursori);
- ridurre i dazi della Sezione 232 su automobili e componentistica europea, in modo da portare

[7] Si veda da un lato : EU Commission (2025), EU-US trade deal explained. Dall'altro : The White House (2025). Fact Sheet: The United States and European Union Reach Massive Trade Deal.

[8] Joint Statement on a United States-European Union framework on an agreement on reciprocal, fair and balanced trade.

[9] Nello specifico, gli Stati Uniti si impegnano ad applicare ai prodotti europei un'aliquota pari al maggiore tra il dazio della Nazione Più Favorita (MFN) o il 15% (composto da MFN più il dazio reciproco): laddove il dazio MFN sia inferiore al 15%, il dazio reciproco è imposto pari all'aliquota necessaria a portare il dazio complessivo al 15%.

l'aliquota complessiva del comparto al 15%, dopo che la presentazione da parte dell'Ue della proposta legislativa per le riduzioni tariffarie pattuite nell'accordo;
- ridurre il dazio complessivo a un massimo del 15%, inclusi i futuri dazi su farmaci e semiconduttori che saranno introdotti sulla base della Sezione 232;
- le parti valuteranno inoltre la cooperazione su acciaio e alluminio per affrontare l'eccesso di capacità, anche attraverso soluzioni di quote tariffarie.

Oltre alle aliquote pattuite sull'export europeo nei diversi settori produttivi, l'accordo include altri elementi preoccupanti, esponendo in maniera lampante la debolezza europea rispetto ai diktat degli Stati Uniti. L'Ue ha accettato – in linea di principio – di aumentare gli acquisti di armamenti statunitensi, di acquistare almeno 40 miliardi di dollari di microchip statunitensi per l'AI destinati ai propri centri di calcolo e di realizzare 600 miliardi di dollari di investimenti addizionali negli Stati Uniti rispetto all'attuale trend entro il 2028.

Per quanto riguarda l'apertura dei mercati europei, molto dipenderà dalle modalità di attuazione dell'accordo, ancora oggi poco chiare. In ogni caso, lo squilibrio tra le parti risulta evidente: gli Stati Uniti chiudono i propri mercati alle merci europee, mentre ottengono una maggiore apertura di quelli europei ai prodotti statunitensi.

L'esito dell'accordo di Turnberry non si limita alla dimensione commerciale, ma va interpretato anche alla luce delle implicazioni per la sicurezza europea e del contesto geopolitico segnato dalla guerra in Ucraina. In rapporto all'obiettivo del Rearm Europe, volto a rafforzare l'industria europea della difesa, l'intesa rappresenta un potenziale passo indietro significativo, poiché prevede consistenti acquisti di equipaggiamenti militari statunitensi, a scapito della capacità produttiva interna europea.

Sul fronte degli investimenti europei negli Stati Uniti, emerge un ulteriore elemento di criticità: la Commissione non dispone dell'autorità per pianificare o vincolare gli investimenti privati delle imprese europee oltreoceano. Ciò appare particolarmente rilevante se si considera che gli impegni assunti comportano un incremento di circa 180 miliardi di dollari annui, rispetto ai 100 miliardi già investiti oggi dalle imprese europee negli USA.

Infine, la Commissione ha accettato di aumentare gli acquisti di idrocarburi statunitensi per un valore complessivo di 750 miliardi di dollari nei prossimi tre anni: tre volte il valore dell'import energetico annuo dagli Stati Uniti registrato nel 2024. Una decisione che rischia di compromettere tanto il raggiungimento degli obiettivi della transizione, quanto la strategia di autonomia energetica europea.

Per quanto concerne le barriere non tariffarie, vanno infine segnalate le concessioni europee al Dipartimento del commercio statunitense circa il mutuo riconoscimento degli standard regolatori, specialmente nel settore dell'Auto. L'Ue imponeva barriere normative protezionistiche sulla base degli standard di sicurezza – si pensi agli standard minimi per i componenti come i freni. In base a questo accordo, in prospettiva le auto prodotte negli Stati Uniti potranno circolare sulle strade europee senza modifiche[10]. Un'ulteriore apertura che rischia di ripercuotersi negativamente su uno dei settori

[10] Per quanto riguarda le aliquote, il comparto Automotive europeo è ritenuto uno dei maggiori beneficiari dell'accordo, data la riduzione dal 27,5% al 15% dell'aliquota applicata dagli Stati Uniti. Si segnala, in ogni caso, che prima dell'accordo l'Ue imponeva un'aliquota del 10% alle auto americane e gli Stati Uniti del 2,5%, mentre l'accordo impone un dazio pari a zero per l'Ue e del 15% per gli Stati Uniti.

di punta dell'industria europea, che sta già attraversando un periodo di crisi provocato dall'ascesa tecnologica cinese.

Al di là della fattibilità concreta di alcuni punti dell'intesa, l'Unione europea esce oggettivamente indebolita e più divisa dall'accordo di Turnberry. Le prospettive di sviluppo industriale europeo appaiono ora più incerte: da un lato, le imprese dovranno fronteggiare un rallentamento della domanda estera determinato dall'inasprimento dei dazi; dall'altro, l'accordo rischia di tradursi in un ridimensionamento delle ambizioni strategiche dell'Ue in settori chiave come energia, difesa, automotive e intelligenza artificiale, qualora le sue clausole fossero pienamente applicate. In tal modo, l'intesa non solo mette in discussione la capacità dell'Europa di perseguire un'agenda autonoma di politica industriale, ma ne accentua le linee di frattura interne, tra Stati membri con interessi economici e geopolitici divergenti. A rendere ancora più complessa la situazione, l'incertezza legata alle nuove prospettive dell'economia internazionale non sembra ridursi col passare dei mesi, spingendo diverse imprese a rimandare le proprie decisioni d'investimento. La stessa tenuta giuridica dell'accordo – e delle aliquote tariffarie che ne discendono – è già messa in discussione negli Stati Uniti. Una Corte di appello federale – e in precedenza la Corte del Commercio Internazionale (CIT) – ha dichiarato illegittime le tariffe reciproche proclamate sulla base dell'IEEPA, sostenendo che il Presidente abbia ecceduto l'autorità conferitagli in materia di dazi. L'amministrazione Trump ha presentato ricorso presso la Corte Suprema, che dovrebbe pronunciarsi sulla questione nei prossimi mesi.

La sentenza avrà ripercussioni rilevanti sui dazi ai quali saranno sottoposte le imprese esportatrici europee, ma l'Amministrazione Trump ha diversi strumenti giuridici alternativi per imporre le proprie politiche commerciali, tra cui la Sezione 232 già utilizzata per auto e acciaio, che non è messa in discussione dalla sentenza[11]. Non a caso, le indagini procedurali che precedono necessariamente il ricorso alla 232 si sono moltiplicate negli ultimi mesi in diversi comparti strategici (farmaceutico, semiconduttori, camion e aerei commerciali, turbine eoliche, robotica e macchinari industriali, materiali critici)[12]. L'Amministrazione Trump si sta preparando ad affrontare un'eventuale sentenza negativa della Corte.

2.3 Le esportazioni delle regioni italiane e i settori più esposti

Gli Stati Uniti sono il primo importatore mondiale, con oltre 3.100 miliardi di euro di beni acquistati nel 2024, pari al 12,2% delle importazioni globali. Rappresentano inoltre un partner commerciale di primaria importanza per l'Unione europea, essendo il secondo fornitore dell'Ue in termini di importazioni (13,7%) e il principale mercato di sbocco. Nel 2024, l'export Ue verso gli Stati Uniti ha raggiunto circa 533 miliardi di euro, equivalenti al 20,6% delle esportazioni extra-Ue.

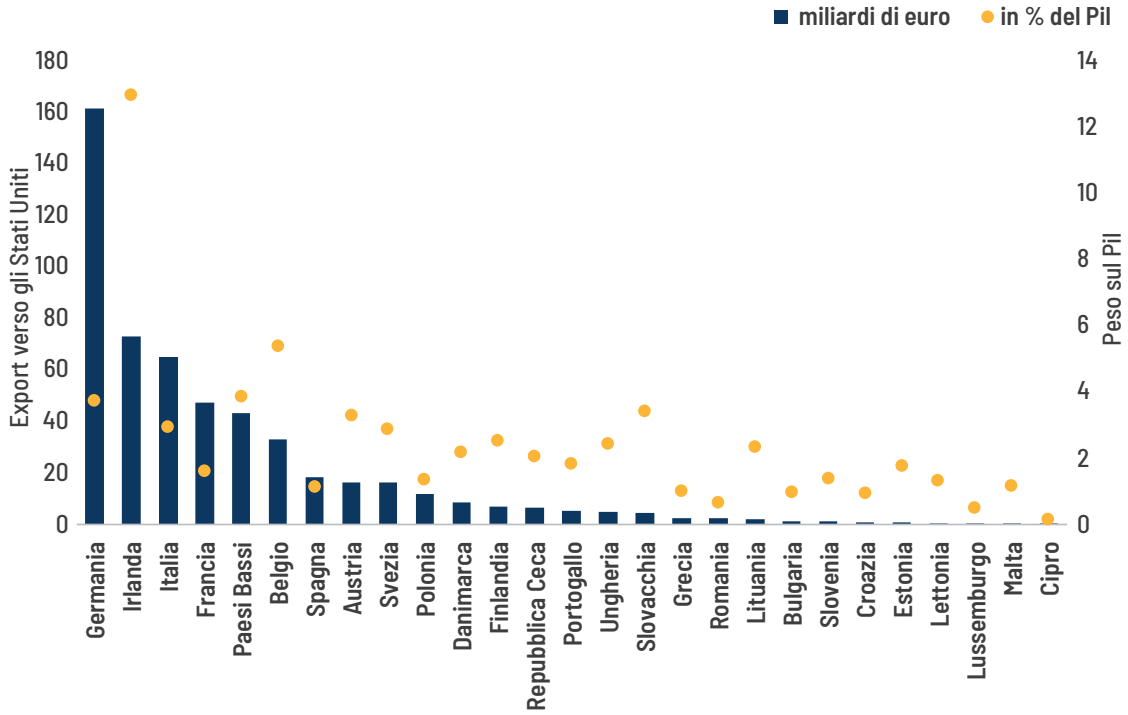
L'introduzione dei dazi da parte di Washington e la conseguente restrizione del mercato americano avranno effetti significativi, con un impatto asimmetrico tra Stati membri e regioni europee. Le dif-

[11] Qualora la Corte Suprema proclamasse le tariffe ai sensi dell'IEEPA illegittime, Trump potrebbe invocare immediatamente la Sezione 122 del Trade Act del 1974, che consente al presidente di imporre dazi del 15% su qualsiasi prodotto per 5 mesi per qualsiasi motivo. Questo è un periodo di tempo sufficiente per il completamento di un'indagine del Dipartimento del Commercio ai sensi della Sezione 232 o ai sensi della Sezione 301 del Trade Act del 1974.

[12] US Department of Commerce (2025), Active Section 232 Investigations, Bureau of Industry and Security. Section 232 Investigations: The Effect of Imports on the National Security.

ferenze dipenderanno dalla specializzazione produttiva e dal grado di dipendenza dall'export verso gli Stati Uniti, in rapporto sia al totale delle esportazioni sia al Pil nazionale. In valori assoluti, la Germania è di gran lunga il principale esportatore europeo verso gli USA, con 161 miliardi di euro nel 2024, pari al 23% delle sue esportazioni extra-Ue e al 3,7% del Pil (Fig. 1). Segue l'Irlanda, che risulta tuttavia l'economia più esposta in termini relativi allo shock protezionistico, con 73 miliardi di euro di export, equivalenti al 13% del Pil. Al terzo posto si colloca l'Italia, con 64,8 miliardi di euro di esportazioni verso gli Stati Uniti, pari al 21% dell'export extra-Ue e al 2,9% del Pil nazionale.

Figura 1 Export europeo verso gli Stati Uniti per Stato Membro nel 2024 (miliardi di euro e in % del Pil)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

Se ci focalizziamo sui settori più rilevanti, l'analisi dei prodotti più esportati verso gli Stati Uniti fornisce una fotografia preliminare della situazione europea (Tab. 1): i primi 15 (gruppi di) prodotti rappresentano oltre il 53% dell'export complessivo e sono prevalentemente riconducibili a Chimica & Farmaceutica, Automotive e Meccanica.

A livello paese, le prime tre economie in termini di export verso gli Stati Uniti presentano una situazione abbastanza eterogenea: la Germania risulta particolarmente esposta su Farmaceutica e Automotive, l'Irlanda è legata a doppio filo all'export delle proprie multinazionali del farmaco, mentre l'Italia mostra una minore concentrazione sui primi 15 prodotti, che rappresentano una quota più contenuta (35%) dell'export complessivo verso gli Stati Uniti, rispetto alla media Ue.

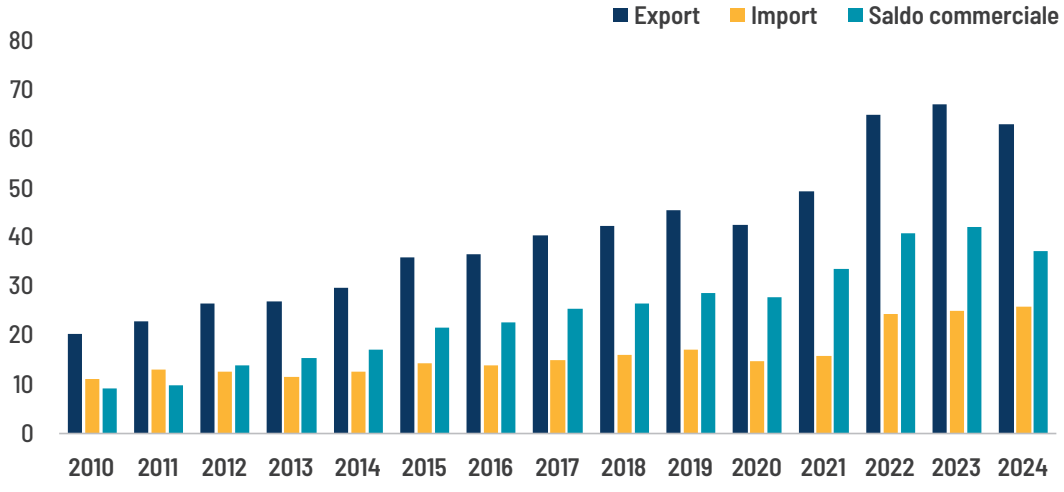
Se spostiamo il focus sull'Italia, tra il 2010 e il 2024, le esportazioni verso gli Stati Uniti sono più che triplicate in termini nominali (+210%) e l'avanzo commerciale – 37 miliardi nel 2024 – è più che quadruplicato (+304%), nonostante il balzo delle importazioni guidate dagli energetici dopo il 2022, fornendo un apporto significativo alla crescita (Fig. 2).

Tabella 1 **Prodotti europei più esportati negli Stati Uniti nel 2024 (miliardi di euro)**
In parentesi sono riportati i codici SITC a 3 digit dei vari raggruppamenti di prodotto.

	Unione Europea	Germania	Irlanda	Italia
Medicinali e farmaceutici (541)	77,6	16,8	35,0	3,9
Medicinali vari (542)	42,0	10,9	9,4	6,1
Autoveicoli (781)	38,9	25,2	0,0	3,4
Aeromobili e loro parti (792)	14,8	5,8	2,3	0,1
Altri macchinari (728)	14,2	5,0	0,1	1,6
Motori non elettrici (714)	12,9	2,0	0,4	0,8
Composti organo-inorganici e correlati (515)	12,5	1,0	9,2	0,2
Petrolio raffinato (334)	11,2	0,2	0,0	0,7
Apparecchiature mediche (872)	10,5	2,7	4,0	0,4
Strumenti per la misurazione e vari (874)	10,2	4,7	0,4	0,6
Componentistica auto (784)	8,8	6,0	0,0	0,7
Bevande alcoliche (112)	8,8	0,3	0,7	2,4
Apparecchi elettrici per circuiti (772)	8,6	4,0	0,3	0,9
Articoli manifatturieri vari (899)	7,1	0,9	2,8	0,1
Prodotti chimici vari (598)	6,9	2,8	0,1	0,5
TOP 15	**285,0**	**88,3**	**64,7**	**22,4**
EXPORT TOTALE verso gli Stati Uniti	532,7	161,2	73,0	64,8
Quota TOP15 sul totale (%)	53,5	54,8	88,6	34,5

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

Figura 2 **Export, Import e saldo commerciale Italia-USA (2010-2024, miliardi di euro)**
I dati differiscono lievemente da quelli di fonte Eurostat della Tabella 1 non includendo le esportazioni non riconducibili a una regione (ExtraRegio).



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

Gli Stati Uniti rappresentano dunque un mercato di sbocco rilevante e difficilmente sostituibile per l'Italia – pari al 10,3% dell'export complessivo italiano nel 2024 – e anche per il Mezzogiorno, con 6,3 miliardi (9,7% del totale della macroarea).

L'esposizione dell'Italia risulta tuttavia eterogenea a livello territoriale e settoriale. A Lombardia (13,7 miliardi), Emilia-Romagna e Toscana (entrambe intorno ai 10 miliardi) è riconducibile quasi il 55% dell'export nazionale verso Washington nel 2024 (Tab. 2). La Toscana, in particolare, risulta molto esposta alla svolta protezionistica di Trump, con l'export verso gli Stati Uniti che rappresenta il 7,2% del Pil regionale. Per quanto riguarda il Mezzogiorno, la Campania è prima per export verso gli States (1,9 miliardi), seguita da Abruzzo (1,6 miliardi), Sicilia (1 miliardo) e Puglia (930 milioni). Sebbene l'export meridionale verso gli Stati Uniti costituisca solo il 10% del totale nazionale, negli ultimi anni il mercato statunitense ha trainato la domanda estera e ha costituito una importante leva di crescita per il Sud. Tra le regioni più a rischio, l'Abruzzo registra un peso dell'export verso gli Stati Uniti sul Pil (4%) superiore alla media nazionale (2,9%).

Tabella 2 Export regionale verso gli Stati Uniti e rilevanza sul Pil nel 2024 (milioni di euro e %)

	Export	% Export totale	% Pil
Lombardia	13.715	21,8	2,7
Emilia-Romagna	10.482	16,7	5,3
Toscana	10.234	16,3	7,2
Veneto	7.273	11,6	3,6
Piemonte	5.049	8,0	3,1
Lazio	3.568	5,7	1,5
Friuli-Venezia Giulia	2.316	3,7	5,0
Campania	1.926	3,1	1,4
Abruzzo	1.626	2,6	4,0
Marche	1.249	2,0	2,5
Trentino-Alto Adige	1.195	1,9	2,0
Sicilia	995	1,6	0,9
Puglia	929	1,5	1,0
Liguria	749	1,2	1,3
Umbria	734	1,2	2,7
Sardegna	467	0,7	1,1
Molise	173	0,3	2,2
Basilicata	117	0,2	0,8
Calabria	84	0,1	0,2
Valle d'Aosta	62	0,1	1,1
Centro-Nord	**56.624**	**90,0**	**3,3**
Mezzogiorno	**6.316**	**10,0**	**1,3**
Italia	**62.940**		**2,9**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

La diversa vulnerabilità regionale si intreccia alle rispettive specializzazioni produttive. La Meccanica (13 miliardi) rappresenta oltre un quinto dell'export nazionale e settentrionale verso gli Stati Uniti (Tab. 3), dunque il comparto in assoluto più esposto al nuovo protezionismo americano. Completano il podio dei settori più a rischio, il Farmaceutico (8,9 miliardi) con il 14% dell'export nazionale e l'Agroindustria (7,8 miliardi) con oltre il 12%.

Tabella 3 Export verso gli Stati Uniti per macrosettore e macroarea nel 2024 (milioni di euro e in % del totale export)

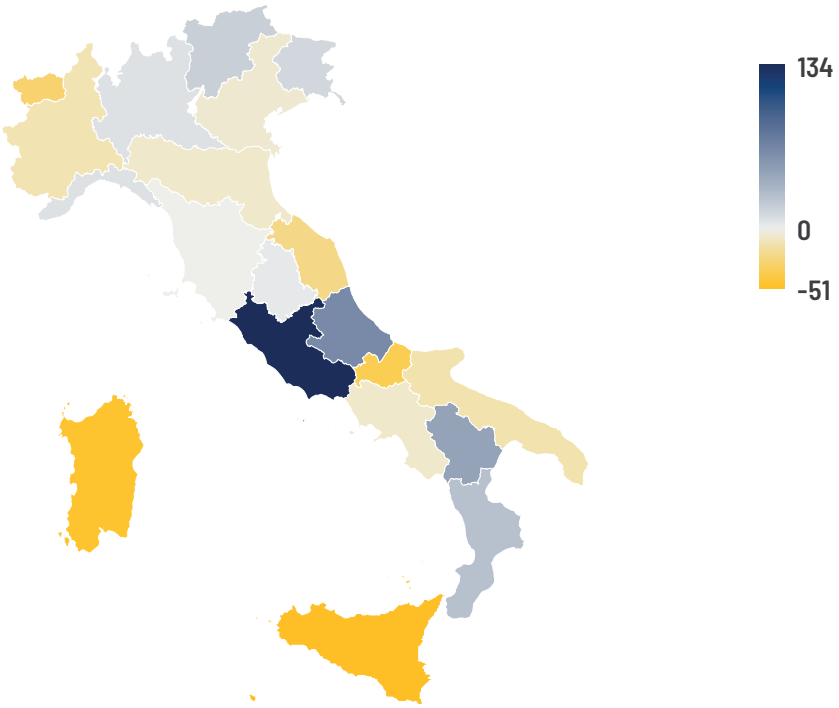
Macrosettore	Centro-Nord		Mezzogiorno		ITALIA	
	Milioni	%	Milioni	%	Milioni	%
Meccanica	12.337	21,8	632	10,0	12.969	20,6
Farmaceutico	7.861	13,9	1.039	16,5	8.900	14,1
Agroindustria	6.015	10,6	1.732	27,4	7.748	12,3
Tessile e Moda	5.304	9,4	184	2,9	5.488	8,7
Siderurgia	5.153	9,1	180	2,8	5.333	8,5
Mobilio	4.781	8,4	258	4,1	5.038	8,0
Automotive	3.992	7,0	373	5,9	4.365	6,9
Petrolchimico	3.434	6,1	911	14,4	4.345	6,9
Altri mezzi di trasporto	3.021	5,3	284	4,5	3.306	5,3
Apparecchiature elettriche	2.391	4,2	429	6,8	2.820	4,5
Informatica, elettronica e ottica	1.498	2,6	252	4,0	1.750	2,8
Altro	836	1,5	43	0,7	879	1,4
Totale	**56.624**	**100**	**6.316**	**100**	**62.940**	**100**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Nel Mezzogiorno, i comparti più legati al mercato statunitense sono l'Agroindustria, (1,7 miliardi) – che rappresenta da sola oltre un quarto dell'export della Macro-Area – il Farmaceutico (1 miliardo) e il Petrolchimico (900 milioni), che complessivamente spiegano il 58% dell'export meridionale.

Prima di spostare il focus sulla valutazione d'impatto dei dazi sull'economia italiana e meridionale, è opportuno osservare l'andamento dell'export italiano nella prima parte del 2025. Nel primo semestre 2025, l'export italiano verso gli Stati Uniti è arrivato a 34,6 miliardi, un aumento su base annua del +6% che segue la dinamica positiva dell'export Ue verso gli Stati Uniti. Anche in questo caso, il quadro risulta differenziato a livello territoriale e settoriale. Da un lato, l'export del Lazio è più che raddoppiato su base annua (+133%) con un aumento di oltre 2 miliardi, che – insieme ad Abruzzo (+675 milioni) e Lombardia (+450 milioni) – traina la crescita nazionale in termini assoluti. Dall'altro, Sicilia e Sardegna fanno registrare riduzioni rilevanti dell'export, rispettivamente con un calo di 328 milioni (-51%) e 127 milioni (-45%), mentre nel Centro-Nord rallentano significativamente Emilia-Romagna (-7%), Piemonte (-12%) e Veneto (-5%).

Figura 3 Variazione % export regionale, I Semestre 2024 - I Semestre 2025



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

La dinamica nazionale positiva si deve prevalentemente a un effetto di anticipazione (cd. front loading) degli acquisti da parte delle imprese importatrici statunitensi in previsione dell'entrata in vigore dei dazi in aprile, di cui hanno beneficiato tutte le economie europee. Per quanto concerne l'Italia, la crescita dell'export è infatti più intensa nel primo trimestre 2025 (+7% su base annua) che nel secondo trimestre (+5%). Per di più, le imprese esportatrici hanno utilizzato soprattutto le scorte a disposizione per accelerare le consegne, con un impatto minimo sulla produzione industriale.

Ancor più rilevante, la crescita dell'export nazionale verso gli Stati Uniti (+1,9 miliardi) risulta esclusivamente ascrivibile all'impennata dei Medicinali e preparati farmaceutici, che sono cresciuti di 3,2 miliardi su base annua (+72%) nel primo semestre 2025, quando risultavano ancora esenti da dazi[13]. Al netto del farmaceutico, la crescita su base annua dell'export nazionale verso gli Stati Uniti diventa negativa (-1,3 miliardi, pari al -4,5%) e si registrano cali significativi in diversi settori, di cui alcuni strategici: le Altre Macchine da Impiego subiscono un calo verso gli Stati Uniti di 566 milioni (-25%), l'Auto di 514 milioni (-25%) e i Prodotti raffinati di 330 milioni (-67%).

Questa dinamica negativa è divenuta ancora più esplicita dopo l'entrata in vigore dell'Accordo di Turnberry. Secondo i dati Istat, ad agosto le esportazioni italiane si sono complessivamente ridotte di 430 milioni (-1,1%) rispetto allo stesso mese dello scorso anno. Tale riduzione è stata determinata dal forte calo dell'export verso gli Stati Uniti, che hanno fatto registrare una perdita di oltre 950 milioni (-21,1%). Cali a doppia cifra hanno interessato l'export verso gli States di numerosi settori, ma tra quelli più colpiti ci sono l'Agrindustria (-22,8%), la Chimica (-29,9%) e la Farmaceutica (-32%). Quest'ultimo comparto - che ha trainato la crescita dell'export nel primo semestre - spiega da solo quasi un terzo del calo

[13] La crescita del farmaceutico del Lazio (+252%) e dell'Abruzzo (+88%) spiega l'andamento estremamente positivo di queste due regioni nel primo semestre.

mensile complessivo dell'export nazionale verso gli Stati Uniti, con una riduzione di oltre 300 milioni.

2.4 L'impatto dei dazi sull'Italia e sul Mezzogiorno

La valutazione dell'impatto economico e occupazionale derivante dall'introduzione dei dazi da parte degli Stati Uniti richiede un approccio sistemico. In questo paragrafo presentiamo nuove stime d'impatto territoriale e settoriale derivate dall'integrazione fra un modello multicountry basato sulle tavole SUTs FIGARO (Full International and Global Accounts for Research on Value Added and the Economy) stimate da Eurostat-JRC[14] ed un modello multiregionale nuts2 Italia (MRIO-IT) che ha come base contabile la tavola SUT multiregionale stimata da IRPET[15].

Questo approccio consente di valutare non solo l'impatto prossimo (diretto ed indiretto) dei dazi sull'economia italiana – ossia gli effetti della riduzione dell'export verso gli Stati Uniti dovuta all'aumento dei prezzi a carico degli importatori – ma anche gli effetti legati alla contrazione dell'export di altri paesi verso gli Stati Uniti. Tale contrazione infatti comporterà una riduzione della domanda di beni e servizi intermedi prodotti in Italia che sono incorporati nei prodotti esportati da quei paesi verso il mercato statunitense[16].

Inoltre, l'analisi consente di disaggregare l'impatto sull'economia italiana a livello regionale, grazie all'utilizzo del modello multiregionale, che cattura le transazioni interindustriali tra le diverse regioni italiane. Il modello coglie, in altre parole, anche i legami di interdipendenza che intercorrono fra le diverse regioni, i quali spiegano la capacità di ciascuna di internalizzare gli effetti moltiplicativi della domanda finale estera. L'analisi proposta consente dunque di valutare l'esposizione delle economie regionali al ciclo internazionale e alla svolta protezionistica statunitense.

L'esercizio di simulazione è realizzato a partire da uno shock negativo sulla domanda estera dei paesi considerati nel modello e soggetti ai dazi statunitensi. Per calcolare la riduzione dell'export nei diversi settori e nei diversi paesi sono state utilizzate l'elasticità della domanda di importazioni degli Stati Uniti per gli oltre 5mila prodotti a livello 6 digit del Sistema Armonizzato (HS) e le aliquote tariffarie addizionali introdotte dagli Stati Uniti a livello 8 digit HS[17]. L'aliquota settoriale (2 digit) è stata calco-

[14] Per una descrizione dettagliata della struttura e della metodologia di FIGARO: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/51957/12767369/Figaro-methodology.pdf/487255c9-903a-0cb7-f5e2-73f37e35f196?t=1620750704022. Tali tavole forniscono un set di tavole Supply and Use coerenti a livello europeo, combinando le informazioni provenienti dalle tavole nazionali di Risorse e Impieghi (Supply and Use Tables - SUT) in una struttura multiregionale che copre tutti gli Stati Membri dell'Ue, i Paesi dell'EFTA e alcuni partner chiave. Nell'esercizio di simulazione si è fatto ricorso alla classificazione CPA 2.1 (Classification of Products by Activity, versione 2.1), che cataloga i prodotti (beni e servizi) in base all'attività economica di riferimento (classificazione NACE) ed è essenziale per la costruzione di una matrice complessa come quella MRIO di FIGARO, poiché garantisce l'omogeneità delle tavole nazionali.

[15] Per la struttura del modello: Bentivogli, Chiara and Ferraresi, Tommaso and Monti, Paola and Paniccià, Renato and Rosignoli, Stefano, Italian Regions in Global Value Chains: An Input-output Approach (October 4, 2018). Bank of Italy Occasional Paper No. 462, Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=3429812. Per la metodologia di stima: A methodology for building a multiregional Supply and Use Table for Italy: an updated and revised version. IRPET Working paper 12/2024.

[16] Nel dettaglio, questo significa che lo shock negativo di domanda – nella sua componente export – interessa non solo l'Italia, ma anche le altre economie considerate nel modello, ad eccezione degli Stati Uniti, che sono esogeni nel modello: Belgio, Brasile, Canada, Cina, Corea del Sud, Francia, Germania, Giappone, India, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Spagna, Svizzera, Turchia, oltre a Resto d'Europa e Resto del Mondo.

[17] Per quanto concerne l'elasticità della domanda di import statunitense si è fatto riferimento a: Ghodsi, M., Grübler, J., & Stehrer, R. (2016). Import demand elasticities revisited (No. 132). wiiw Working Paper. Le aliquote tariffarie statunitensi applicate a ciascun prodotto sono invece tratte da: Global Tariff Alert. (2025). U.S. Tariff Barrier Estimates (Version of 29 August 2025). Questo data set è costruito a partire dai dati dello United States International Trade Commission (USITC).

lata come media ponderata delle aliquote a livello prodotto, utilizzando come pesi il valore monetario dell'export di ciascun prodotto, per ogni economia considerata nel modello.

I risultati presentati forniscono stime conservative dell'impatto dei dazi statunitensi sull'economia globale e italiana. L'orizzonte temporale è infatti di breve periodo e non considera l'effetto sugli investimenti e sull'offerta legati alla svolta protezionistica, che si espliciteranno nel medio-lungo periodo. Inoltre, l'approccio utilizzato considera l'effetto diretto e indiretto, ma non l'effetto indotto, ossia la riduzione dell'attività economica innescata dai consumi e dal canale reddito-spesa[18]. Infine, l'esercizio non considera l'impatto negativo sulla domanda estera riconducibile al significativo deprezzamento del dollaro sull'euro (-10,8% dall'inizio del 2025), che contribuirà a rallentare ulteriormente l'export europeo e italiano verso gli Stati Uniti.

Alla luce di questi elementi, le stime vanno interpretate come una stima prudenziale, ovvero come il limite inferiore dell'impatto complessivo annuo che i dazi statunitensi potrebbero avere sull'economia globale e, in particolare, su quella italiana. Stime che tuttavia, data la loro natura sistemica, consentono di tracciare in modo più preciso i canali di trasmissione degli effetti della svolta protezionistica.

Tabella 4 Impatto globale dei dazi statunitensi sul valore aggiunto per paese (milioni di euro e %)

Paesi	Variazione Valore Aggiunto		Quota impatto
	Milioni di euro	%	%
Unione europea	-43.173	-0,28	15,3
Germania	-10.982	-0,28	3,9
Italia	-6.289	-0,33	2,2
Francia	-4.882	-0,19	1,7
Paesi Bassi	-2.619	-0,28	0,9
Spagna	-2.402	-0,18	0,9
Svizzera e Regno Unito	-8.887	-0,24	3,2
Cina	-91.961	-0,54	32,7
India	-10.934	-0,37	3,9
Giappone	-10.736	-0,28	3,8
Corea del Sud	-7.860	-0,50	2,8
Canada	-17.765	-0,95	6,3
Brasile	-5.513	-0,34	2,0
Resto del mondo	-84.554	-0,17	30,0
Impatto globale	**-281.385**	**-0,24**	**100,0**

Fonte: elaborazioni Svimez su risultati del modello integrato FIGARO-MRIO-IT.

[18] Si considererà quindi solo l'effetto moltiplicativo Type I, data la mancanza di informazioni sul circuito reddito spesa in alcuni paesi inseriti in FIGARO. Su effetti moltiplicativi Type I e Type II si veda: Miller, R. E., & Blair, P. D. (2009). Input-output analysis: foundations and extensions. Cambridge university press.

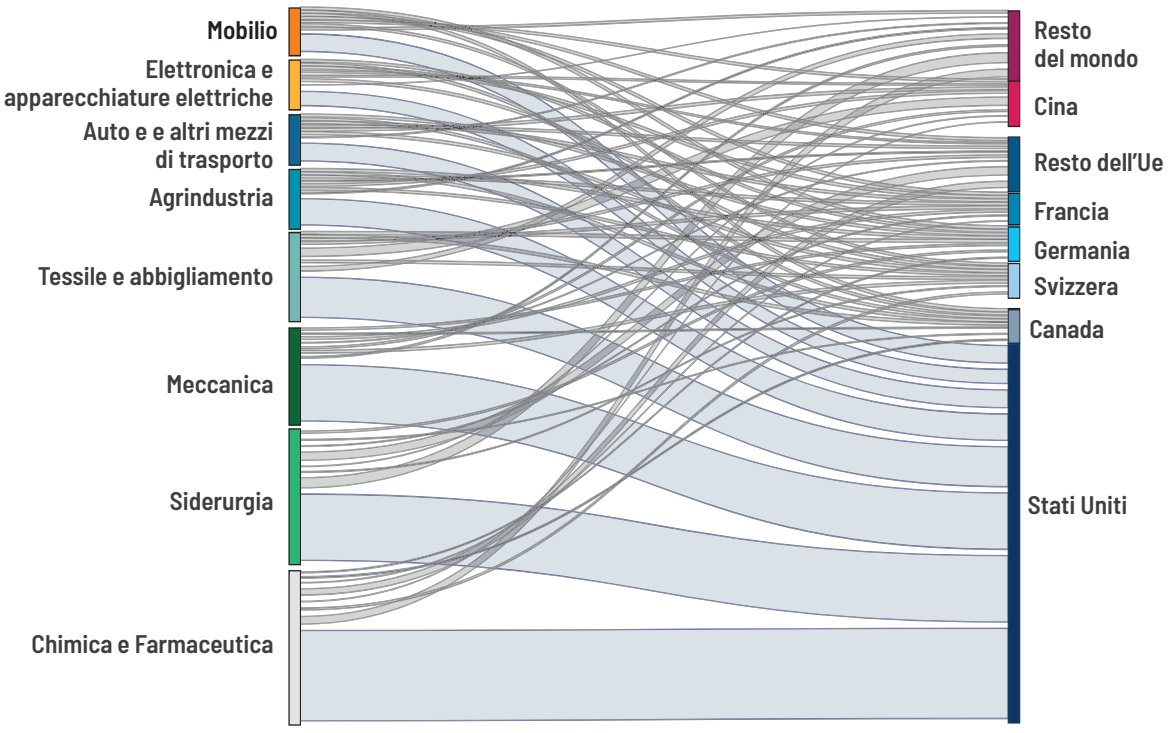
L'impatto dei dazi comporta una riduzione del valore aggiunto globale annuo di circa 280 miliardi di euro, che si concentra nelle economie asiatiche (Tab. 4). La Cina potrebbe subire un calo di oltre 90 miliardi di euro (-0,54%), pari a quasi un terzo dell'impatto complessivo, ma anche Giappone (-0,28%) e India (-0,37%) registrano una contrazione di quasi 11 miliardi. L'Unione europea subisce una riduzione di 43 miliardi (15% del totale), che si distribuisce in maniera eterogenea tra gli Stati membri. La Germania è il paese più danneggiato in termini assoluti, con una perdita di 11 miliardi che la pone tra i paesi più colpiti su scala globale, mentre l'Italia subisce un calo dell'attività di 6,3 miliardi, particolarmente pesante in termini relativi (un terzo di punto). Francia e Spagna risultano meno danneggiate, sia in termini assoluti che relativi.

Altri paesi molto esposti a causa delle elevate tariffe reciproche applicate dall'Amministrazione Trump, sono il Canada – che potrebbe tuttavia vedersi schermata su una quota rilevante di beni esportati, in base alla conformità dei prodotti all'accordo commerciale con Stati Uniti e Messico (Usmca) – e il Brasile, soggetto a una tariffa cumulata del 50%.

Se ci focalizziamo sull'Italia, il calo complessivo dell'export nazionale ammonta complessivamente a 12,7 miliardi (-2,1% sulle esportazioni nazionali complessive)[19]. Il diagramma fornisce un riepilogo

Figura 4 Calo export italiano per macrosettore e per paese di destinazione

Nel diagramma di Sankey la dimensione dei nodi (Macrosettori di origine dei prodotti e Paesi di destinazione) e dei flussi è proporzionale al rispettivo calo dell'export stimato nel modello.



Fonte: elaborazioni Svimez su risultati del modello integrato FIGARO-MRIO-IT.

[19] Questo dato include la riduzione dell'export di beni finali e intermedi verso gli Stati Uniti, ma solo la riduzione dell'export di beni intermedi verso le altre economie considerate nel modello.

dei principali macrosettori e dei paesi di destinazione (Fig. 4): oltre il 60% della contrazione riguarda gli Stati Uniti (7,6 miliardi) e un ulteriore 3% il Canada. Riduzioni significative si registrano anche verso Svizzera (-430 milioni) – vero e proprio hub del commercio internazionale, dove transitano numerose merci prodotte in Italia e dirette verso gli Stati Uniti, prodotti farmaceutici in primis – e Germania (-390 milioni), per la quale pesa l'elevato grado di integrazione delle imprese italiane nelle filiere tedesche. Nel complesso, il calo dell'export verso Ue e Svizzera spiega il 18% della riduzione complessiva, mentre il restante 20% è imputabile al rallentamento della domanda estera di Cina e Resto del Mondo.

A livello di macrosettori, la Chimica & Farmaceutica e la Siderurgia rischiano di essere i più colpiti a livello nazionale, con una riduzione complessiva dell'export di oltre 2,4 miliardi ciascuno. Per quanto concerne il canale indiretto, pesa l'impatto negativo sull'export verso la Svizzera e il Resto dell'Ue nel caso del Farmaceutico e il forte rallentamento complessivo dell'export europeo di prodotti siderurgici verso gli Stati Uniti, legato alla tariffa al 50% stabilita ex Sezione 232, che spiega oltre il 17% del calo del settore a livello nazionale. Questi due comparti spiegano il 38% del calo complessivo delle esportazioni italiane.

La Meccanica subisce un calo di quasi 1,6 miliardi di export (12% del totale nazionale), ma questo comparto rischia di essere colpito in misura ancor più severa a causa della decisione dell'Amministrazione Trump di imporre dazi al 50% sulle componenti in acciaio di oltre 400 prodotti[20]. L'incertezza sulle nuove regole e la complessità legata alla determinazione dell'aliquota cumulata complessiva rischiano di diventare una vera e propria barriera non tariffaria in un comparto nazionale strategico, che sta già registrando un pesante rallentamento degli ordini negli Stati Uniti.

Tra gli altri settori esposti, il Tessile e Abbigliamento registra una perdita di 1,4 miliardi (11% del totale). Di particolare rilievo per il Mezzogiorno, infine, l'Agroindustria subirebbe una riduzione di 770 milioni, mentre l'Automotive e gli Altri mezzi di trasporto di 570 milioni. Da notare che il forte rallentamento dell'export di quest'ultimo Macrosettore nella prima parte dell'anno è imputabile soprattutto al calo dell'Auto, che non è riconducibile solo alla questione dei dazi, ma alla crisi strutturale dell'industria europea di fronte alla crescita cinese, in particolare sul segmento elettrico.

La contrazione della domanda estera determina effetti differenziati tra le regioni italiane (Tab. 5). Quasi il 90% del calo del valore aggiunto nazionale si concentra nel Centro-Nord: la Lombardia risulta la regione più colpita in termini assoluti e relativi, con una riduzione di oltre 2 miliardi (-0,5%) e quasi 25mila occupati a rischio. Anche le altre economie regionali export-led sono fortemente danneggiate: Veneto (-725 milioni) e Emilia-Romagna (-685 milioni) subiscono perdite rilevanti in termini assoluti, mentre la Toscana risulta la seconda regione dopo la Lombardia in termini di calo relativo del valore aggiunto e dell'occupazione, anche a causa della rilevanza degli Stati Uniti sull'export regionale complessivo.

Nel Mezzogiorno, le riduzioni del valore aggiunto più significative in termini assoluti si registrano in Campania (-240 milioni), Puglia (-122 milioni) e Sicilia (-117 milioni), mentre contrazioni relative rilevanti si materializzano anche in Molise (-0,4%), Abruzzo e Basilicata (entrambe al -0,2%). In termini occupazionali, i dazi statunitensi potrebbero costare all'Italia quasi 90mila posti di lavoro, di cui oltre 13mila (il 15% del totale) nelle regioni del Sud, a partire da Campania (quasi 5mila), Puglia e Sicilia.

[20] Department of Commerce (2025), Bureau of Industry and Security, Adoption and Procedures of the Section 232 Steel and Aluminum Tariff Inclusions Process, Federal Register / Vol. 90, No. 158 / Tuesday, August 19, 2025 / Notices.

Tabella 5 Impatto regionale dei dazi statunitensi su VA e occupazione

Regioni e macroaree	Valore Aggiunto		Occupazione	
	Milioni	%	Migliaia ULA	%
Piemonte	-459	-0,3	-6,4	-0,3
Valle d'Aosta	-14	-0,3	-0,1	-0,2
Lombardia	-2.081	-0,5	-24,8	-0,5
Trentino-Alto Adige	-125	-0,2	-1,6	-0,3
Veneto	-724	-0,4	-10,3	-0,4
Friuli-Venezia Giulia	-148	-0,4	-2,0	-0,4
Liguria	-173	-0,3	-2,3	-0,3
Emilia-Romagna	-685	-0,4	-8,9	-0,4
Toscana	-516	-0,4	-7,9	-0,5
Umbria	-77	-0,3	-1,3	-0,4
Marche	-146	-0,3	-2,5	-0,4
Lazio	-453	-0,2	-6,8	-0,2
Abruzzo	-78	-0,2	-1,3	-0,2
Molise	-31	-0,4	-0,5	-0,4
Campania	-239	-0,2	-4,7	-0,2
Puglia	-122	-0,1	-2,7	-0,2
Basilicata	-21	-0,2	-0,4	-0,2
Calabria	-31	-0,1	-0,8	-0,1
Sicilia	-117	-0,1	-2,1	-0,1
Sardegna	-43	-0,1	-0,9	-0,1
Centro-Nord	-5.602	-0,4	-75,0	-0,4
Mezzogiorno	-682	-0,2	-13,3	-0,2
Italia	**-6.289**	**-0,3**	**-88,3**	**-0,3**

Fonte: elaborazioni Svimez su risultati del modello integrato FIGARO-MRIO-IT.

2.5 Il rischio reshoring delle multinazionali statunitensi

La guerra dei dazi avviata dall'amministrazione statunitense non si limita a introdurre barriere commerciali, perseguendo gli obiettivi strategici complementari di riportare in patria attività produttive oggi localizzate all'estero e ridurre la dipendenza dell'economia americana dalle importazioni. Al di là degli effetti di contrazione dell'export dei partner commerciali degli USA, l'inasprimento delle politiche protezionistiche statunitensi potrebbe condizionare le scelte localizzative delle imprese, generando così effetti indiretti significativi sulle imprese a controllo americano presenti nei Paesi che intrattengono relazioni commerciali con gli USA. L'ipotesi di un ridimensionamento produttivo delle multinazionali statunitensi, o addirittura di un loro rientro negli Stati Uniti (reshoring), potrebbe avere

conseguenze strutturali rilevanti in Italia: minori volumi di output realizzati sul territorio nazionale, perdite occupazionali e, più in generale, riduzione del potenziale di crescita delle economie locali.

La Svimez ha fornito un quadro quantitativo della presenza delle imprese a controllo estero nel sistema produttivo delle regioni italiane, con particolare attenzione al contributo che forniscono quelle a controllo statunitense alla capacità esportativa dei territori[21]. Le stime sono basate sull'incrocio di informazioni su imprese ed export di fonte Istat. Da un lato, la banca dati Frame, che fornisce la localizzazione delle unità locali (gli impianti produttivi) classificate per tipologia di attività economica e ne distingue la tipologia proprietaria (multinazionali estere, multinazionali italiane, gruppi domestici, imprese indipendenti). Dall'altro, i dati sull'export regionale di beni, classificati secondo la CPA (Classification of Products by Activity), che consente di associare i dati di struttura produttiva alle merci esportate. L'integrazione di queste informazioni ha permesso di collegare la distribuzione territoriale delle unità produttive a controllo estero con la composizione merceologica delle esportazioni.

La Tabella 6 fornisce un quadro comparativo del peso dei principali investitori stranieri in Italia, riportando i dati relativi ai primi dieci paesi esteri per numero di imprese controllate, addetti, quote di fatturato, valore aggiunto e spesa in R&S. Complessivamente, questi paesi coprono una quota pari a quasi il 90% di tutti gli occupati presso le unità locali a proprietà straniera attive in tutti i settori considerati, fornendo un quadro rappresentativo delle multinazionali presenti nel nostro Paese.

Le multinazionali americane sono le prime in termini di addetti: 350mila su circa un milione e mezzo (pari a circa il 22%). Gli Stati Uniti risultano in particolare i primi investitori in due settori: manifattura (oltre 110mila addetti) e altri servizi (oltre 180mila). Le multinazionali americane incidono per il 17,9%

Tabella 6 Primi dieci Paesi per imprese controllate nel 2022

Valori % al netto della sezione K "Intermediazione monetaria e finanziaria".

Paesi	Numero Imprese	Numero Addetti	% Fatturato	% Valore aggiunto	% Spesa R&S
Germania	2.860	222.059	13,0	12,7	8,3
Stati Uniti	2.603	350.900	17,9	20,1	22,1
Francia	2.435	321.828	19,4	17,5	7,8
Regno Unito	2.111	135.212	6,4	8,2	5,5
Svizzera	1.462	144.025	6,3	6,3	6,0
Lussemburgo	1.216	64.894	4,4	3,5	2,2
Paesi Bassi	876	180.739	8,6	9,0	26,6
Spagna	716	44.583	1,7	2,2	0,4
Giappone	440	51.240	3,2	3,1	6,1
Austria	428	26.786	1,6	1,2	0,5
% primi dieci Paesi	82,2	87,6	82,5	83,8	85,3

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

[21] Svimez (2025). Le multinazionali estere nelle regioni italiane, Informazioni Svimez, N. 6, Settembre 2025. https://www.svimez.it/wp-content/uploads/2025/10/informazionisvimez_n6_29_sett2025.pdf

sul fatturato delle imprese a controllo estero, collocandosi al secondo posto dopo quelle francesi (19,4%). Detengono invece il primato in termini di valore aggiunto (21,1%) e il secondo posto per quota di spesa in R&S. Se ci si concentra sul solo comparto manifatturiero, risultano prime per incidenza su valore aggiunto e fatturato, e seconde per la spesa in R&S.

Per quanto riguarda l'export delle unità locali localizzate nelle diverse regioni e appartenenti a imprese a controllo americano, a fronte di poco più di 200 miliardi di export riconducibile alle multinazionali estere, circa 43 miliardi provengono da imprese statunitensi, pari a quasi il 22% del totale (Tab. 7).

Tabella 7 Le esportazioni delle multinazionali USA nel 2022

(a) dato mancante nelle regioni dove gli USA non sono tra i primi tre paesi controllanti

Regioni e macroaree	milioni di euro	% export multinazionali estere	% export totale
Piemonte	5.061,7	19,6	8,5
Valle d'Aosta	66,2	38,7	6,9
Lombardia	12.753,1	22,0	7,9
Liguria	1.172,2	25,3	11,1
Nord-Ovest	19.454,8	22,0	8,3
Bolzano (a)	-	-	-
Trento	477,6	28,1	9,3
Trentino-Alto Adige	477,6	13,4	4,0
Veneto	2.832,2	13,6	3,4
Friuli-Venezia Giulia	637,0	10,6	2,9
Emilia-Romagna	6.316,4	28,5	7,5
Nord-Est	9.884,2	18,8	4,9
Toscana	4.120,6	23,5	7,6
Umbria	165,1	14,5	2,8
Marche	1.395,2	37,4	6,1
Lazio	4.663,8	32,6	14,5
Centro	11.045,9	30,1	9,6
Centro-Nord	40.384,9	22,7	7,4
Abruzzo	613,6	16,7	6,9
Molise	72,7	16,6	7,2
Campania	742,4	14,7	4,3
Puglia	209,1	8,1	2,1
Basilicata	703,4	47,7	24,8
Calabria (a)	-	-	-
Sicilia (a)	-	-	-
Sardegna	136,1	8,6	1,5
Mezzogiorno	2.944,0	11,8	4,4
Italia	**43.328,9**	**21,4**	**7,0**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

La distribuzione territoriale evidenzia una forte concentrazione in Lombardia, Piemonte, Emilia-Romagna e Lazio, che insieme raccolgono circa due terzi del totale nazionale. La geografia cambia se si osserva l'incidenza delle multinazionali americane sull'export complessivo, interessando diverse regioni in tutte le macro-aree e segnalando in tutti questi casi una rilevante dipendenza dalle strategie di localizzazione delle imprese americane, quindi una potenziale vulnerabilità in caso di processi di reshoring.

2.6 I limiti del modello export-led e le prospettive future

Il legame tra la svolta protezionistica e le considerazioni di sicurezza nazionale di Washington rende molto complessa la valutazione sulle politiche pubbliche – europee e nazionali – necessarie a rispondere ai profondi mutamenti dello scenario globale, a maggior ragione all'interno di una prospettiva orientata verso l'autonomia strategica europea.

La tendenza alla frammentazione degli scambi internazionale è destinata ad acuirsi nei prossimi anni, come dimostrano l'impennata di misure protezionistiche a livello globale – si pensi anche al dazio del 50% sull'acciaio recentemente proposto dalla Commissione Ue – e il recente riaccendersi dello scontro tra Stati uniti e Cina, specialmente su porti e cantieristica navale, semiconduttori, minerali critici e batterie. Questo scontro – parallelo al negoziato per la definizione di un accordo complessivo tra le due superpotenze – si è riflesso in una riduzione dell'export cinese verso gli Stati Uniti a settembre (-27% su base annua), che è stata tuttavia accompagnata da un riorientamento verso i paesi Asean (15,6%%), l'Unione europea (+14,2%) e l'Africa (+56,6%) che ha consentito all'export cinese di rimanere complessivamente in territorio positivo (+8,3%).

La sentenza della Corte Suprema statunitense sulla legittimità dei dazi – attesa tra dicembre 2025 e gennaio 2026 – avrà un impatto nel breve periodo, ma non cancellerà la svolta protezionistica di Washington, anche in considerazione della rilevanza delle entrate fiscali legate ai dazi rispetto ai saldi di bilancio stabiliti nel One Big Beautiful Bill Act (OBBB) per i prossimi anni. Nel caso in cui la Corte dovesse sancire l'illegittimità delle tariffe reciproche, l'intero accordo di Turnberry tra Stati Uniti e Unione Europea verrebbe meno e la tariffa generalizzata al 15% verrebbe abolita. Paradossalmente, questo rischia di essere il peggiore degli scenari per l'Ue, considerando che i suoi settori di punta – Automotive, Farmaceutico e Meccanica – sarebbero soggetti, chi immediatamente, chi nel corso di pochi mesi, alle aliquote tariffarie ancora maggiori stabilite ai sensi della Sezione 232. In altre parole, sebbene alcuni settori potrebbero beneficiare di una sentenza di illegittimità, l'impatto complessivo sull'economia europea e italiana rischia di essere persino peggiorativo.

La dinamica positiva dell'export italiano verso gli Stati Uniti nel primo semestre 2025 è stata trainata da un effetto di front loading e dal comparto farmaceutico, ancora esente da dazi. Dietro il dato aggregato positivo, tuttavia, diverse industrie strategiche hanno iniziato a soffrire nella prima parte dell'anno e le difficoltà sono aumentate con l'entrata in vigore delle tariffe, che hanno comportato un primo calo dell'export nazionale complessivo nel mese di agosto: Meccanica, Chimica e Farmaceutica, Automotive e Agroindustria hanno tutte fatto segnare cali a doppia cifra verso gli Stati Uniti e le prospettive sembrano negative.

L'impatto negativo dei dazi statunitensi dovrebbe determinare in Italia una riduzione di 12,7 miliardi dell'export complessivo (-2,1%) e un calo del valore aggiunto di 6,3 miliardi (-0,3%). Chimica & Farmaceutica e Siderurgia rischiano di essere i comparti più colpiti a livello nazionale, con una riduzione dell'export di oltre 2,4 miliardi ciascuno, mentre il calo stimato di 1,6 miliardi nella Meccanica rischia di essere ben più pronunciato, considerata la rilevanza dei dazi al 50% sulle componenti in acciaio nel comparto e le difficoltà materiali a rispettare questa tariffa.

Oltre agli effetti di contrazione dell'export, l'inasprimento delle tariffe commerciali potrebbe condizionare le scelte localizzative delle imprese multinazionali statunitensi presenti in Italia, con un calo di produzione, investimenti e occupazione nel medio periodo e una generalizzata riduzione del potenziale di crescita delle economie locali, anche in considerazione dell'elevato livello di produttività degli stabilimenti multinazionali sul territorio e della loro rilevanza sull'indotto.

Il Mezzogiorno sarà duramente colpito dalla svolta protezionistica statunitense. L'impatto più significativo in termini di valore aggiunto si avrà in Campania (-240 milioni), Puglia (-122 milioni) e Sicilia (-117 milioni), con contrazioni relative rilevanti anche in Molise, Abruzzo e Basilicata. I comparti più a rischio sono l'Agrindustria (-81 milioni), la Chimica & Farmaceutica (-52 milioni) e la Logistica (-65 milioni), nei quali la rilevanza del Mezzogiorno sul totale dell'impatto è superiore alla media complessiva.

Come dimostrano i dati del primo semestre 2025, anche l'Automotive rischia di subire l'ennesimo colpo dai dazi statunitensi, a danno della produzione nazionale che si concentra in particolare negli stabilimenti in Campania (che ha già registrato un calo significativo dell'export), Abruzzo e Basilicata. Il calo dell'export di prodotti raffinati che interessa Sardegna e, soprattutto, Sicilia non è imputabile ai dazi ma alle oscillazioni del prezzo del greggio. Il quadro complessivo, in ogni caso, delinea un ulteriore indebolimento del già fragile tessuto industriale del Mezzogiorno.

Data la rilevanza del mercato e la qualità della domanda statunitense, le misure nazionali ed europee rivolte all'apertura di nuovi mercati (in primis l'accordo Ue-Mercosur in attesa di essere ratificato dagli Stati membri), alla diversificazione dei paesi di destinazione e all'internazionalizzazione delle imprese saranno cruciali per contenere nel breve periodo l'impatto negativo legato alla chiusura del mercato statunitense. Allo stesso tempo, tuttavia, non si possono sottovalutare le ripercussioni strutturali del nuovo scenario geoeconomico sull'industria e sul modello di crescita europei.

Il modello export-led si scontra, nel nuovo scenario, con la progressiva chiusura del mercato statunitense e con le difficoltà delle imprese europee a competere in quello cinese, senza contare il significativo aumento delle importazioni dalla Cina, che peserà sia sulla bilancia commerciale che sulla tenuta del tessuto produttivo europeo. Se la domanda estera non potrà più costituire il principale motore di crescita, l'Unione europea dovrà necessariamente modificare la propria governance, a partire dal nuovo Patto di Stabilità, e implementare politiche economiche orientate al rafforzamento della domanda interna, che passa inevitabilmente da una robusta crescita dei salari reali e da un aumento significativo degli investimenti pubblici. Il ripensamento del modello economico degli ultimi decenni richiede inoltre una trasformazione strutturale del tessuto produttivo europeo e nazionale, che implica necessariamente un elevato grado di coordinamento a livello europeo, indispensabile per garantire adeguate economie di scala, e il ritorno alla programmazione pubblica e a politiche industriali verticali.

> *Focus*

IL SUD NELLA NUOVA GEOGRAFIA DEL MARE

Negli ultimi anni, il Mediterraneo è tornato al centro delle dinamiche geopolitiche globali. Le crisi internazionali, unite al ritorno di politiche protezionistiche, stanno ridisegnando le rotte del commercio marittimo, con impatti significativi su catene di approvvigionamento, rotte marittime, costi logistici, inflazione ed export dei prodotti italiani e meridionali.

Le tensioni internazionali, in particolare la guerra in Ucraina, il conflitto in Medio Oriente e gli attacchi alle navi commerciali nel Mar Rosso da parte degli Houthi, hanno messo a repentaglio la sicurezza della rotta marittima che attraversa il Canale di Suez. Tra il 2023 e il 2024 i transiti sono calati in media del 55%, con +76% di traffico via Capo di Buona Speranza. I dati del primo quadrimestre del 2025 confermano la gravità della situazione: solo 647 portacontainer hanno attraversato il Canale di Suez tra gennaio e aprile, con una drastica riduzione (-71%) rispetto ai livelli pre-crisi, quando si registravano oltre 550 transiti mensili. Ancora più significativo è il cambiamento nella tipologia delle navi: le Ultra Large Container Ships (ULCS) – capacità superiori ai 14.500 TEU – non transitano più nel Canale da oltre un anno, segno di una persistente riluttanza da parte degli operatori a impiegare navi di grandi dimensioni in un'area ad alto rischio. Al contempo, il 71% delle navi è sub-Panamax (capacità inferiore ai 4.000 TEU), rispetto al 10-15% pre-crisi, evidenziando un cambiamento strutturale nella composizione dei traffici.

In questo quadro, il Mediterraneo ha finora mostrato una notevole capacità di adattamento: il traffico containerizzato è cresciuto del 5,1% nel 2024 e l'Italia si è confermata leader nello Short Sea Shipping, con oltre 302 milioni di tonnellate movimentate. Anche il traffico merci multimodale nazionale fa registrare variazioni positive nel 2024, per tutti i modi di trasporto. Ottime le performance delle movimentazioni in container, con un incremento su base annua del +5,6%. Meno forte rispetto al recente passato la crescita del traffico Ro-Ro, che si è assestato allo stesso livello del traffico portuale containerizzato.

Le numerose criticità che influenzano il mercato marittimo in questa fase, si riflettono anche sui noli, il cui andamento negli ultimi due anni ha mostrato forti oscillazioni. Dopo un 2023 di costante flessione, i noli hanno subìto una significativa ripresa dei traffici a metà 2024, per poi rallentare nuovamente, tendenza che si è prolungata per tutta la prima metà del 2025, come dimostra il World Container Index di Drewry, che per la tratta Shanghai-Genova indica una flessione del 43%.

• Il trasporto merci in Italia nel 2019-2024

	Air Cargo	Autostrade	Totale Cargo Mare	Ro-Ro	Container	Cargo-Ferro
	Tonnellate	Mln HGV-km	Tonnellate (mln)	Tonnellate (mln)	Tonnellate (mln)	Treni Km (migliaia)
2019	1.103.119	19.964	490,4	113,21	111,3	48.429
2023	1.086.817	20.912	474,4	121,43	115,27	51.507
2024	1.253.100	21.655	480,7	122,44	121,78	50.707
Var % 2024-2019	13,6	8,5	-2,0	8,2	9,4	4,7
Var % 2024-2023	15,3	3,6	1,3	0,8	5,6	-1,6

Fonte: Istat, ESPO, STM-MIT, AISCAT, Assaeroporti.

L'export manifatturiero del Sud Italia verso gli Stati Uniti rappresenta una componente significativa dell'economia meridionale: nel 2024 il 10,4% delle esportazioni manifatturiere del Mezzogiorno era diretto verso il mercato statunitense. Tale dato evidenzia la forte esposizione delle imprese meridionali alle dinamiche commerciali internazionali e, in particolare, alle politiche tariffarie statunitensi. L'introduzione dei nuovi dazi rischia di produrre una contrazione dei volumi esportati in alcuni comparti chiave dell'economia meridionale, in primis l'agrindustria e la meccanica, che avrebbe ripercussioni dirette sul traffico marittimo: il 48% dell'interscambio commerciale del Sud Italia avviene via mare, una quota nettamente superiore rispetto alla media nazionale (26%). Questa peculiarità rende il Mezzogiorno particolarmente vulnerabile alla svolta neo-protezionistica.

A cascata, la diminuzione dei volumi movimentati avrebbe impatti negativi sul sistema portuale del Sud, rischiando di accentuare lo squilibrio della bilancia commerciale marittima delle regioni meridionali, che presentano già oggi saldi fortemente negativi (-7,78 miliardi di euro per la Sicilia, -2,44 miliardi per la Campania, -2,05 miliardi per la Puglia e -2,44 miliardi per la Sardegna). Si rischia, in altre parole, di compromettere la competitività delle imprese locali sui mercati esteri e aggravare le vulnerabilità strutturali del sistema logistico del Mezzogiorno, che potrebbe accusare pesanti ricadute occupazionali.

L'introduzione dei dazi degli Stati Uniti rappresenta peraltro un fattore di pressione aggiuntivo su un sistema logistico e portuale già esposto a molteplici criticità, tra cui l'adeguamento del sistema alle normative europee per il controllo delle emissioni (Emission Trading System – ETS), esteso dall'Ue anche al trasporto marittimo. Nel breve-medio periodo, l'ETS ha comportato un incremento dei costi operativi per le compagnie europee, aumentando il rischio di delocalizzazione dei traffici verso porti extra-Ue.

L'analisi comparativa tra porti italiani ed europei mette in luce differenze significative nei livelli di emissioni e nell'efficacia delle strategie adottate, evidenziando buone pratiche e aree di miglioramento nei contesti portuali del Mezzogiorno italiano. I porti italiani, pur mostrando emissioni medie annue di CO_2 più elevate, si distinguono per un ritorno economico particolarmente significativo nell'adozione di tecnologie digitali e automazione delle movimentazioni portuali (cd. Digital Twins). Al contrario, i porti europei presentano una maggiore maturità nell'implementazione delle tecnologie energetiche per la decarbonizzazione, come il cold ironing – che si conferma la tecnologia più efficace per la riduzione delle emissioni, ma la più onerosa in termini di investimento infrastrutturale – e l'utilizzo di carburanti alternativi. Questa dicotomia tra efficienza ambientale e sostenibilità economica suggerisce la necessità di un approccio integrato: nei porti italiani, l'accelerazione della transizione energetica dovrebbe avvenire in sinergia con l'espansione delle soluzioni digitali, sfruttando il vantaggio competitivo già acquisito. Nei porti europei, l'ottimizzazione dei ritorni economici potrebbe passare attraverso una maggiore digitalizzazione dei processi logistici.

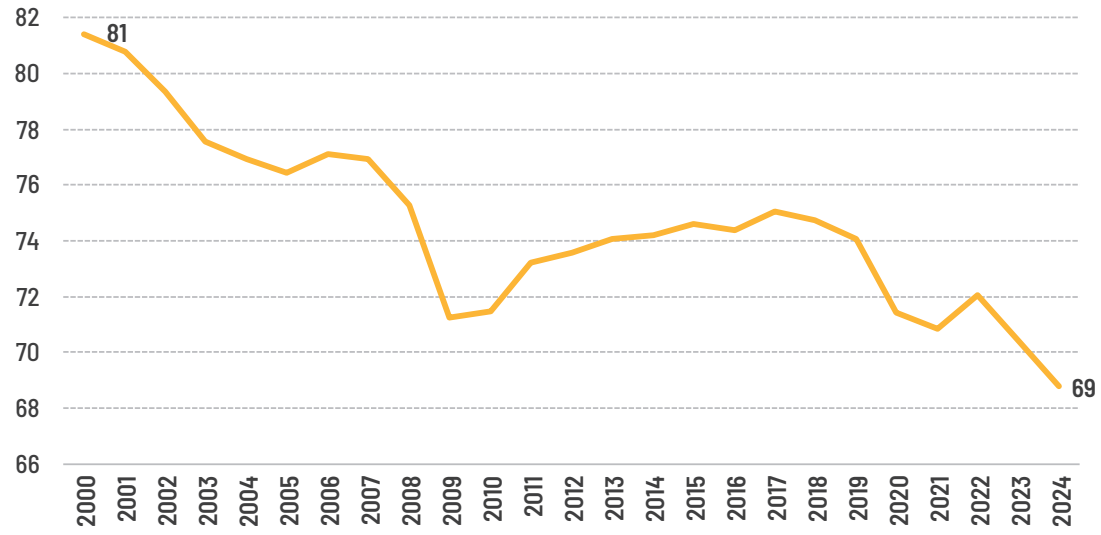
Il Mezzogiorno italiano dispone dunque di un potenziale di convergenza tra innovazione tecnologica e sostenibilità ambientale. La resilienza del sistema portuale e logistico meridionale dipenderà dalla capacità di attrarre nuovi traffici e dalla realizzazione di investimenti adeguati in navi a basse emissioni, sostenibilità dei porti e processi di digitalizzazione. Per evitare una perdita di centralità del Sud Italia nel commercio marittimo internazionale, è dunque necessario un approccio strategico integrato, che coniughi investimenti in infrastrutture e innovazione e politiche di sostegno alla competitività.

3. Europa, competitività e coesione

3.1 Il ritardo europeo: competitività e divari regionali

Negli ultimi venticinque anni, l'Unione europea ha progressivamente perduto competitività rispetto agli Stati Uniti. Mentre nel 2000 il Pil per ora lavorata dell'Ue era circa l'81% di quello statunitense, nel 2024 è sceso al 69%, indicando un progressivo allargamento del divario di produttività (Fig. 1).

Figura 1 Pil per ora lavorata nell'Ue-27 (Usa = 100)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati World Bank.

Il Rapporto Draghi interpreta questo crescente divario come il sintomo di un problema strutturale profondo: l'Europa dispone di competenze e risorse comparabili a quelle statunitensi, ma non riesce a trasformarle in crescita di produttività a causa di un insieme di vincoli che limitano la piena realizzazione del potenziale del mercato unico[1]. Tra le cause principali: la frammentazione dei mercati, che ostacola le economie di scala e la diffusione dell'innovazione; la scarsa integrazione finanziaria, che riduce la capacità di finanziare imprese innovative e investimenti strategici; il ritardo tecnologico accumulato nei settori chiave delle transizioni verde e digitale e nei servizi avanzati; la dipendenza energetica e tecnologica da paesi terzi; la struttura produttiva frammentata, con troppe imprese di medie dimensioni poco propense a innovare e a crescere oltre i confini nazionali.

Per superare queste criticità, Draghi propone una nuova politica industriale europea, fondata su massicci investimenti comuni in tre aree chiave: transizione verde, trasformazione digitale e difesa comune. Solo un programma d'investimenti europei di scala comparabile a quello degli Stati Uniti

[1] Mario Draghi, Future of European Competitiveness, Commissione europea, marzo 2024.

o della Cina può riattivare il potenziale di crescita dell'Unione, rafforzando la sovranità economica europea, e per questa via, colmare il divario di produttività.

Il Rapporto Letta sul futuro del mercato unico si muove nella stessa direzione, sottolineando che il principale limite della costruzione europea è la mancanza di un mercato veramente integrato per capitali, energia, innovazione e competenze[2]. Per il mercato unico occorrerebbe una seconda generazione di integrazione capace di andare oltre l'eliminazione delle barriere commerciali, creando un vero spazio economico europeo. La chiave, come nel Rapporto Draghi, è negli investimenti coordinati e nella semplificazione delle regole, per far sì che le imprese europee possano crescere e competere globalmente.

Già in occasione della presentazione del Rapporto 2024, la Svimez ha condiviso la diagnosi dei Rapporti Draghi e Letta: l'Europa ha la priorità di affrontare la sfida della competitività, rilanciando gli investimenti comuni e completando l'integrazione del mercato unico. Al tempo stesso, la Svimez ha proposto di allargare lo sguardo dal tema della competitività a quello della coesione territoriale. La produttività europea non è infatti solo questione di innovazione o di tecnologia: è anche questione di equilibrio territoriale e di inclusione. A differenza dell'idea che debba essere la concentrazione delle risorse in pochi luoghi a guidare il recupero con competitività europea, le aree meno sviluppate dovrebbero essere parte integrante della strategia di rilancio.

Dopo la grande crisi finanziaria, la perdita di competitività dell'Ue è andata di pari passo all'aumento dei divari tra regioni più competitive e meno avanzate europee, fatta eccezione per le regioni dei nuovi Stati membri dell'Est. Le regioni meno avanzate dell'area mediterranea, Mezzogiorno in primis, hanno perso terreno rispetto agli standard europei, economici oltre che sociali.

Il mercato unico europeo non ha favorito spontaneamente la convergenza. La politica di coesione non è stata in grado, da sola, di contrastare una dinamica di divergenza alimentata dalla governance macroeconomica complessiva dell'Ue. L'assenza di una vera politica di bilancio comune orientata agli investimenti ha pregiudicato il dispiegarsi di effetti omogenei tra regioni dell'integrazione economica, mentre l'austerità del post crisi debiti sovrani ha prodotto effetti recessivi più marcati proprio nelle regioni più deboli dell'Europa mediterranea.

Le aree meno sviluppate dovrebbero essere al centro della strategia di rilancio europea. La promozione dell'equità territoriale è un pilastro fondamentale non solo rispetto alla difesa della specificità del modello europeo in termini di welfare e inclusione, ma anche in termini di competitività generale del sistema. L'idea diffusa secondo cui solo la concentrazione delle risorse nelle regioni europee più avanzate da un punto di vista economico e industriale possa consentire la riduzione del gap competitivo accumulato non trova conferme nella storia economica recente dell'Ue.

3.2 Crescita e convergenza

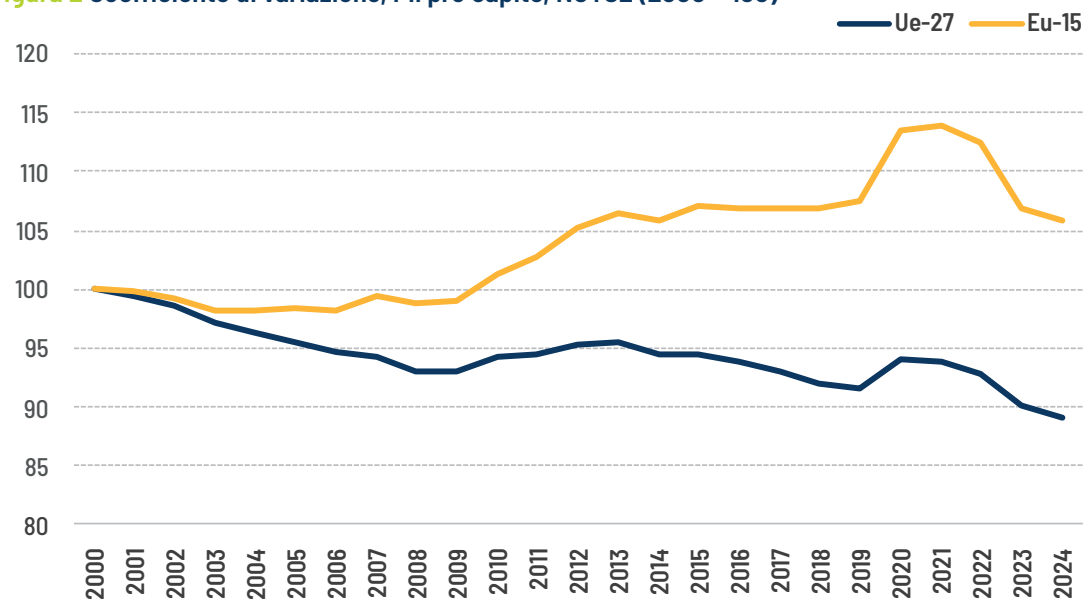
Le Figure 2 e 3 offrono una rappresentazione dell'evoluzione dei divari regionali nell'Unione europea

[2] Enrico Letta, Much More Than a Market: Speed, Security, Solidarity – Empowering the Single Market to Deliver a Stronger, More Sustainable, and Fairer European Future, Commissione europea, aprile 2024.

nel periodo 2000-2024. La Figura 2 illustra l'andamento del coefficiente di variazione del Pil pro capite tra le regioni europee (2000 = 100), considerando sia l'insieme delle regioni dell'Ue sia le sole regioni dell'Ue-15, cioè escludendo quelle dei nuovi Stati membri. Si tratta di un indicatore la cui diminuzione segnala una riduzione dei divari di sviluppo regionali, mentre un suo aumento indica un ampliamento degli stessi.

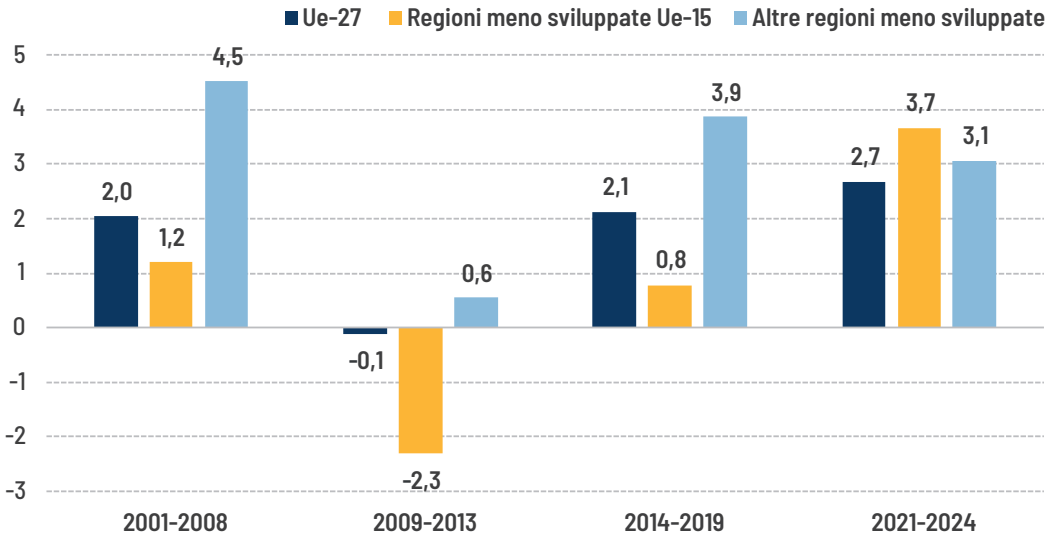
La Figura 3 mette invece a confronto la crescita media annua del Pil reale complessivo dell'Ue con quella delle regioni meno sviluppate, distinguendo tra i Paesi dell'Ue-15 e i nuovi Stati membri entrati

Figura 2 Coefficiente di variazione, Pil pro capite, NUTS2 (2000 = 100)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

Figura 3 Pil reale (var. % media annua)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

dopo il 2004[3].

Nel complesso, se si considerano nel loro insieme le regioni meno sviluppate dell'Ue, i dati sembrano indicare un processo di convergenza regionale significativo, come evidenziato dalla riduzione di oltre dieci punti del coefficiente di variazione tra il 2000 e il 2024 (Fig. 2). Tuttavia, questa lettura aggregata delle regioni periferiche europee maschera l'andamento fortemente disomogeneo tra le regioni meno sviluppate dell'Ue-15 e quelle appartenenti ai nuovi Stati membri entrati nel mercato unico dopo il 2004.

Nel periodo pre-crisi, fino al 2009, le economie in ritardo di sviluppo dei nuovi Stati membri hanno registrato una crescita media annua del Pil reale pari al 4,5%, a fronte di appena l'1,2% nelle regioni meno sviluppate dell'Ue-15 (Fig. 3). Se in quegli anni la dinamica di convergenza regionale in Europa appare evidente, è altrettanto chiaro che essa non riguarda le regioni deboli dell'Europa "storica": dal 2000 fino alla grande crisi finanziaria, il coefficiente di variazione del Pil pro capite calcolato per le sole regioni dell'Ue-15 mostra infatti un andamento sostanzialmente piatto (Fig. 2).

Nel periodo successivo alla crisi finanziaria globale, per tutti gli anni del double dip dell'economia europea, le regioni meno sviluppate dell'Ue-15 registrano una pesante contrazione del Pil reale (-2,3% in media annua), mentre quelle dei nuovi Stati membri, pur rallentando, mantengono una crescita positiva (+0,6%). È la fase in cui la risposta alla crisi assume la forma delle politiche di austerità, che finiscono per ampliare i divari regionali in tutto il continente, penalizzando in particolare le economie più fragili dell'Europa meridionale. I tagli alla spesa pubblica e i consolidamenti fiscali hanno infatti depresso la domanda interna nei paesi sottoposti ai programmi di aggiustamento, aggravando e prolungando la recessione ben oltre le previsioni iniziali. Le conseguenze più pesanti si sono concentrate proprio nelle regioni deboli dell'Ue-15, dove la contrazione degli investimenti pubblici e privati ha frenato la ripresa e accentuato le disuguaglianze territoriali, con effetti economici e sociali duraturi.

A partire dal 2014, con la ripresa europea e l'avvio del nuovo ciclo di programmazione dei fondi di coesione, tutte le regioni tornano a crescere, ma con ritmi molto diversi: +3,9% in media annua per le regioni meno sviluppate dei nuovi Stati membri, contro appena +0,8% per quelle dell'Ue-15, per le quali si interrompe il processo di divergenza.

Solo negli anni successivi alla pandemia, e nonostante il successivo shock energetico, il tasso di crescita di tutte le regioni periferiche può essere considerato analogo. Non è un caso che, proprio in questi anni, in Europa le politiche di austerità vengono accantonate a favore di politiche di bilancio straordinariamente espansive, prima per contrastare gli effetti socioeconomici della pandemia, poi per sostenere gli investimenti pubblici attraverso il Next Generation Eu.

Nel complesso, dunque, fino agli anni della pandemia il processo di convergenza regionale europeo ha avuto un carattere fortemente selettivo, mutando la geografia delle regioni meno sviluppate dell'Ue: le

[3] La classificazione delle regioni europee (NUTS2) per livello di sviluppo adottata nel Capitolo segue i criteri adottati dalla Commissione europea per la politica di coesione nel ciclo di programmazione 2021-2027. Le regioni sono suddivise in tre categorie, determinate dal rapporto tra il Pil pro capite di ciascuna regione (espresso in parità di potere d'acquisto e calcolato sui dati Ue relativi al 2007) e la media del Pil pro capite dell'Ue nello stesso periodo: regioni meno sviluppate (Pil pro capite inferiore al 75% della media Ue-27); regioni in transizione (Pil pro capite compreso tra il 75% e il 100% della media Ue-27); regioni più sviluppate (Pil pro capite superiore al 100% della media UE-27). Le regioni più sviluppate e quelle in transizione si concentrano nella zona nord-occidentale dell'Ue. Le meno sviluppate occupano la gran parte dei Paesi orientali, nei quali le regioni più sviluppate si limitano prevalentemente alle aree urbane delle capitali.

regioni mediterranee, incluso il Mezzogiorno, hanno perso terreno mentre i nuovi Stati membri avanzavano, determinando un accentuato processo di convergenza all'interno della periferia.

Tali dinamiche riflettono anche gli effetti diseguali dell'integrazione del mercato unico europeo, che ha favorito soprattutto i paesi dell'Europa centro-orientale grazie a una combinazione di fattori strutturali e di politica economica. Le economie dei nuovi Stati membri hanno potuto attrarre ingenti flussi di investimenti diretti esteri, beneficiando di un basso costo del lavoro, di regimi fiscali competitivi per le imprese e, soprattutto, di una posizione geografica vantaggiosa in prossimità dei grandi mercati dell'Europa centrale e settentrionale. Questa integrazione produttiva con le catene del valore tedesche e dell'Europa continentale ha consentito una rapida crescita della produttività e dell'export manifatturiero.

Al contrario, le regioni meridionali dell'Europa occidentale, e in particolare il Mezzogiorno italiano, non hanno tratto benefici comparabili dall'integrazione nel mercato unico. La centralità italiana nel Mediterraneo, potenzialmente un vantaggio strategico in termini di collegamenti e di interscambi euro-mediterranei, è rimasta in larga parte una potenzialità non sfruttata. In assenza di politiche industriali mirate, il Mezzogiorno è rimasto ai margini, dipendendo da settori a bassa produttività e da una domanda interna stagnante.

In questo senso, la differente dinamica osservata nelle regioni dell'Est e in quelle del Sud dell'Unione, rappresenta una conseguenza della natura asimmetrica del processo di integrazione europea. Il mercato unico ha favorito la concentrazione delle attività manifatturiere nelle aree più competitive o meglio integrate nei flussi produttivi continentali, accentuando invece le difficoltà nelle regioni periferiche già deboli. Soprattutto, limitando l'osservazione all'Ue-15, l'aumento dei divari regionali è coinciso con gli anni nei quali l'Europa ha avuto maggiori difficoltà di crescita, mentre la loro riduzione si è realizzata quando il continente è cresciuto di più.

3.3 La nuova geografia demografica europea

3.3.1 *Denatalità e migrazioni*

Le dinamiche demografiche osservate nell'ultimo decennio sono state tutt'altro che uniformi tra regioni europee: le più sviluppate, soprattutto quelle dell'Europa nord-occidentale hanno tenuto grazie ai flussi migratori, mentre le meno sviluppate – più esposte a denatalità e saldo naturale negativo – hanno perso popolazione e capitale umano. L'evoluzione della popolazione nel decennio appena trascorso tende quindi a delineare una sorta di dualismo demografico all'interno dell'Ue, che si sovrappone a quello della geografia economica dell'Unione.

I trend demografici avversi delle regioni deboli sono il riflesso delle disparità territoriali dell'Ue: dove rallenta lo sviluppo socioeconomico, calano natalità e attrattività migratoria, si inaspriscono i fenomeni di invecchiamento della popolazione. A loro volta, gli squilibri demografici incidono sulla disponibilità di forza lavoro, sulla sostenibilità dei sistemi di welfare, sulla capacità di innovazione e, in definitiva, sulle prospettive di sviluppo di lungo periodo delle regioni.

I mutamenti demografici condizionano direttamente i sistemi economici e si riflettono soprattutto sul mercato del lavoro, sull'occupazione e sulla sostenibilità dei servizi di assistenza. La contrazione della popolazione e il suo invecchiamento tendono a ridisegnare la geografia insediativa, alimentando processi di urbanizzazione e imponendo un riassetto delle reti infrastrutturali e dei servizi territoriali. In questo quadro, le politiche europee sono chiamate non solo a compensare gli squilibri esistenti, ma anche ad anticipare e governare le trasformazioni demografiche in corso.

Tabella 1 Indicatori demografici nell'Ue per tipologia di regione
(a) valori medi annui per mille residenti

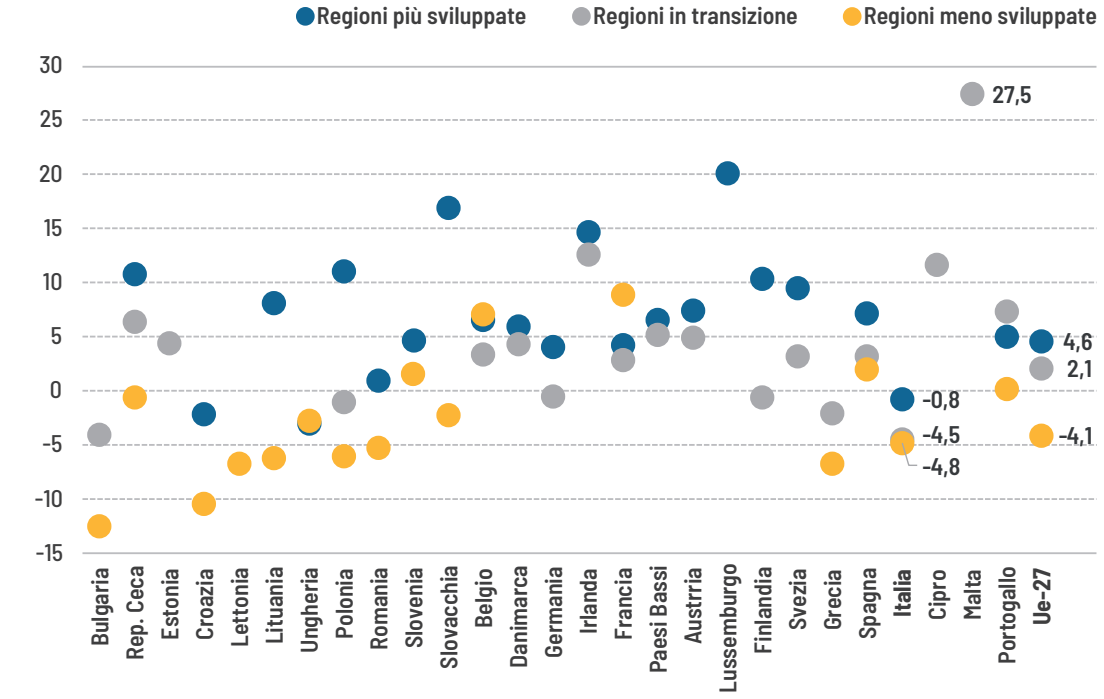
Regioni per livello di sviluppo	Popolazione 2024 (migliaia)	Variazione della popolazione 2014-2024			
		Variazione assoluta (migliaia)	Tasso di crescita naturale (a)	Tasso di crescita migratoria (a)	Tasso di crescita totale (a)
Paesi nord-occidentali					
Più sviluppate	143.589	7.797	0,5	5,1	5,6
In transizione	72.821	1.641	-1,4	3,7	2,3
Meno sviluppate	2.573	183	10,2	-2,8	7,3
Totale	**218.983**	**9.620**	**0,0**	**4,5**	**4,5**
Paesi mediterranei					
Più sviluppate	59.093	1.189	-2,7	4,7	2,0
In transizione	27.112	574	-2,7	4,8	2,1
Meno sviluppate	43.957	-1.103	-2,8	0,3	-2,5
Totale	**130.161**	**660**	**-2,7**	**3,2**	**0,5**
Paesi orientali					
Più sviluppate	12.043	672	-0,7	6,5	5,8
In transizione	14.106	184	-1,5	3,0	1,5
Meno sviluppate	74.013	-4.099	-3,5	-1,9	-5,4
Totale	**100.162**	**-3.243**	**-2,9**	**-0,3**	**-3,2**
Italia					
Più sviluppate	36.852	-290	-4,1	3,3	-0,8
In transizione	3.605	-166	-5,2	0,7	-4,5
Meno sviluppate	18.513	-918	-2,9	-1,9	-4,8
Totale	**58.971**	**-1.375**	**-3,8**	**1,5**	**-2,3**
Ue-27					
Più sviluppate	214.725	9.658	-0,4	5,0	4,6
In transizione	114.039	2.399	-1,7	3,9	2,1
Meno sviluppate	120.542	-5.019	-3,0	-1,1	-4,1
Totale	**449.306**	**7.038**	**-1,5**	**3,0**	**1,6**

Paesi nord-occidentali: Belgio, Danimarca, Germania, Irlanda, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Finlandia, Svezia; Paesi mediterranei: Grecia, Spagna, Italia, Cipro, Malta, Portogallo; Paesi orientali: Bulgaria, Cechia, Estonia, Croazia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia.

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

Al fine di cogliere le analogie e le differenze dei comportamenti demografici tra le regioni dell'Ue, la Tabella 1 riporta per ciascun gruppo di paesi (nord-occidentali, mediterranei e orientali) e per l'Italia la popolazione residente nel 2024, la variazione assoluta della popolazione tra il 2014 e il 2024, nonché i tassi medi annui di crescita naturale, migratoria e complessiva per mille abitanti per lo stesso periodo. La Figura 4 fornisce un ulteriore dettaglio a livello nazionale, mostrando per ciascun paese il tasso medio annuo di crescita della popolazione nel periodo 2014-2024 per le diverse tipologie di regione considerate.

Figura 4 Tasso di crescita totale della popolazione 2014-2024 (valori medi annui per mille residenti)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

Nel decennio 2014-2024, la popolazione dell'Ue-27 è aumentata di oltre sette milioni di abitanti (+1,6‰ in media annua), ma dietro questo dato si nascondono forti differenze territoriali. Le regioni più sviluppate sono cresciute di circa 9,7 milioni di persone, spinte dai flussi migratori netti positivi, che hanno più che compensato un leggero calo naturale. Al contrario, nelle regioni meno sviluppate, soprattutto dell'Europa orientale e mediterranea, la popolazione è diminuita di oltre 5 milioni di abitanti. In queste aree, alla perdita naturale di 3,6 milioni si è sommato un saldo migratorio negativo di 1,4 milioni, segno di una doppia erosione demografica dovuta sia all'invecchiamento sia all'emigrazione.

Nei Paesi nord-occidentali, la popolazione è cresciuta complessivamente di 9,6 milioni di abitanti, trainata dalle regioni più sviluppate (+7,8 milioni) e in transizione (+1,6 milioni). Le regioni meno sviluppate dell'area hanno registrato un saldo naturale eccezionalmente positivo (+10,2‰), attenuato però da consistenti flussi in uscita. Nell'area, in Germania la popolazione delle regioni più sviluppate è cresciuta in modo consistente, mentre si è ridotta in quelle in transizione, tutte appartenenti ai territori dell'ex Ddr.

Nei Paesi mediterranei, la crescita è stata molto modesta: appena 660mila persone in più in dieci anni. Le regioni più sviluppate (+1,2 milioni) e quelle in transizione (+574mila) hanno mantenuto un segno positivo, mentre le meno sviluppate hanno perso oltre 1,1 milioni di residenti, penalizzate da una natalità in forte calo e da una debole capacità di attrazione.

Nei Paesi orientali si è verificata una perdita netta di 3,2 milioni di abitanti, concentrata quasi interamente nelle regioni meno sviluppate (–4,1 milioni), mentre le regioni più sviluppate hanno guadagnato circa 670mila residenti, grazie soprattutto all'immigrazione.

La lettura congiunta dei dati conferma che le disparità demografiche e territoriali all'interno dell'Unione europea tendono a consolidarsi e, in alcuni casi, ad accentuarsi. Il saldo migratorio positivo delle regioni più sviluppate riflette la loro capacità di attrazione, sostenuta da una struttura produttiva più diversificata e robusta e da sistemi di welfare in grado di garantire servizi più diffusi ed efficaci. Viceversa, le aree caratterizzate da un più basso livello di sviluppo economico e sociale evidenziano una ridotta capacità di attrarre nuovi residenti e, al tempo stesso, di trattenere capitale umano qualificato. Il minore afflusso di migranti, unito all'emigrazione di giovani e laureati, rende ancora più difficile compensare un saldo naturale strutturalmente negativo. Ne derivano dinamiche di declino e invecchiamento che riducono progressivamente il ricambio generazionale, mentre economie già fragili faticano a innalzare la produttività anche a causa di una forza lavoro che invecchia e che perde via via la componente più giovane e dinamica, potenzialmente in grado di competere in una fase storica segnata da cambiamenti tecnologici e sociali profondi e accelerati. La correlazione tra processi economici e processi demografici rischia dunque di tradursi in un ulteriore ampliamento dei divari in Europa.

In questo quadro, l'Italia si distingue per una dinamica particolarmente negativa: la popolazione si è ridotta di circa 1,4 milioni tra 2014 e 2024. La contrazione riguarda tutte le tipologie di regioni: le più sviluppate hanno perso circa 290mila residenti, quelle in transizione circa 166mila, e le meno sviluppate quasi 1 milione (-918mila). Il calo è interamente imputabile al saldo naturale, solo parzialmente compensato da un saldo migratorio positivo.

3.3.2 *Gli squilibri generazionali*

La persistente denatalità e l'accresciuta longevità hanno profondamente modificato la struttura della popolazione nelle regioni dell'Ue. Le classi di età più giovani, sempre meno alimentate dalle nuove nascite, tendono ad assottigliarsi, cala il numero delle persone in età da lavoro mentre aumentano quelle in età più avanzata.

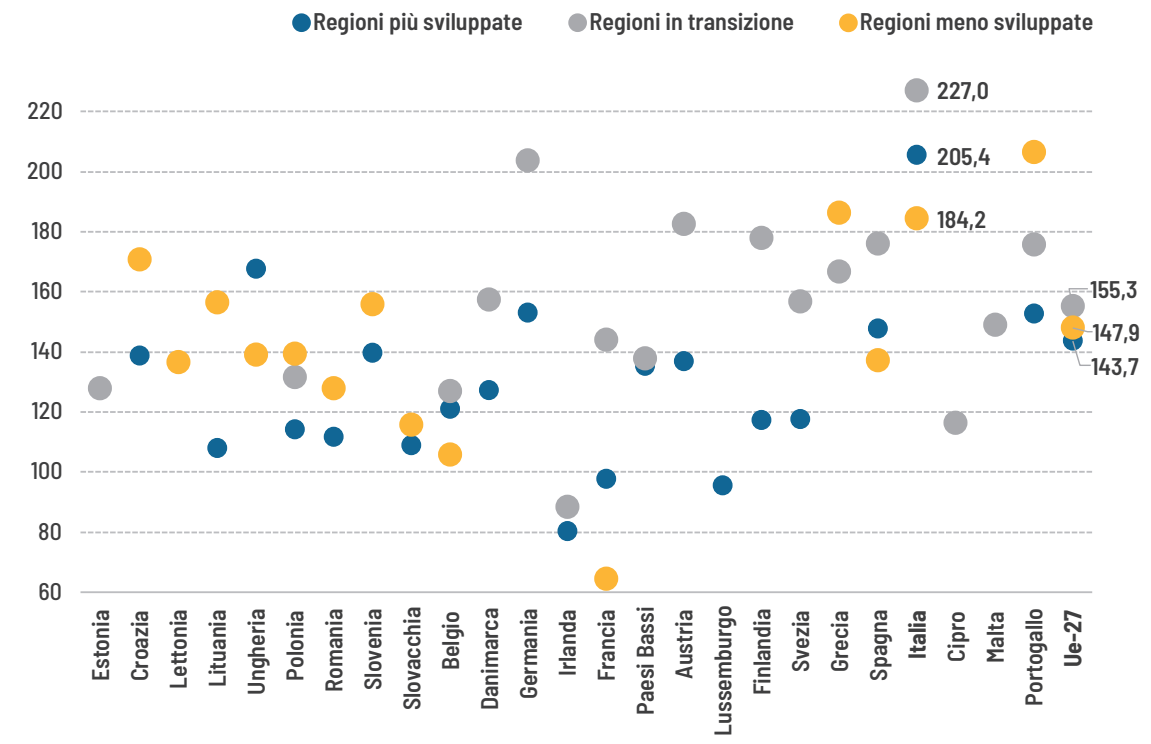
Come è noto, l'Ue è tra le aree del mondo con il più elevato livello di speranza di vita. Essendo quest'ultima legata alle condizioni di vita è possibile riscontrare una forte variabilità tra le regioni dell'Ue, ma anche una sostanziale correlazione con i livelli di sviluppo legati alle tre tipologie regionali. Nel 2023, la speranza di vita è più elevata nelle regioni più sviluppate, nelle quali varia da un massimo di 86,1 anni a un minimo di 77,6, e solo relativamente più contenuta in quelle in transizione, dove rientra in una forbice compresa tra 84,9 e 76,9 anni. La speranza di vita risulta significativamente più bassa nelle regioni meno sviluppate, nelle quali il massimo è di 84 anni e il minimo di 73,9.

Nell'Ue il 2014 e il 2024 i giovani fino a 14 anni di età sono diminuiti di 2,1 milioni di unità, le persone in età da lavoro (15-64 anni) si sono ridotte di 5,3 milioni, mentre gli anziani (65 anni e oltre) sono cresciuti di 14,4 milioni. La riduzione dei giovani è un fenomeno assai diffuso, tuttavia si può rilevare una sia pur modesta crescita nelle regioni più sviluppate dei paesi Nord-occidentali e dei paesi orientali; la tenuta, in questi casi, può essere ricondotta alle immigrazioni giovanili dall'estero e dalle regioni contigue meno sviluppate, cui si associano talora politiche di sostegno alla natalità. La popolazione in età da lavoro (15-64 anni) cresce nelle regioni più sviluppate, con maggiore intensità in quelle dei paesi Nord-occidentali (+3milioni). Le persone in età da lavoro diminuiscono invece sensibilmente nelle regioni meno sviluppate dei paesi meridionali (-1,4 milioni pari a -4,7%) e in quelle dei paesi orientali (-6,2 milioni pari a -11,7%). Tra l'inizio del 2014 e l'inizio del 2024 gli anziani crescono del 20% nelle regioni meno sviluppate e in transizione e di poco meno del 15% in quelle più sviluppate.

All'inizio del 2024 più di un europeo su cinque è anziano, i giovani superano il 15% nelle regioni nord-occidentali e orientali e raggiungono appena il 12,7% in quelle meridionali. Nelle regioni più sviluppate, l'Italia ha la quota più alta di anziani e quella più bassa di giovani, condizioni critiche si rilevano anche nelle regioni meno sviluppate.

Le regioni dell'Ue invecchiano, ma con diversa intensità misurata dall'indice di vecchiaia (rapporto tra la popolazione di 65 anni e più e quella con meno di 15 anni). In 231 delle 242 regioni dell'Ue, gli anziani superano in numero i giovani, le regioni già vecchie tendono a invecchiare più rapidamente, mentre una tendenza al riequilibrio generazionale si rileva in 12 regioni, tra cui prevalgono le regioni capitale - quali Vienna, Berlino, Praga - o centri economici di rilievo, come Amburgo, Düsseldorf, Lipsia e Brema.

Figura 5 Indice di vecchiaia, 2024



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

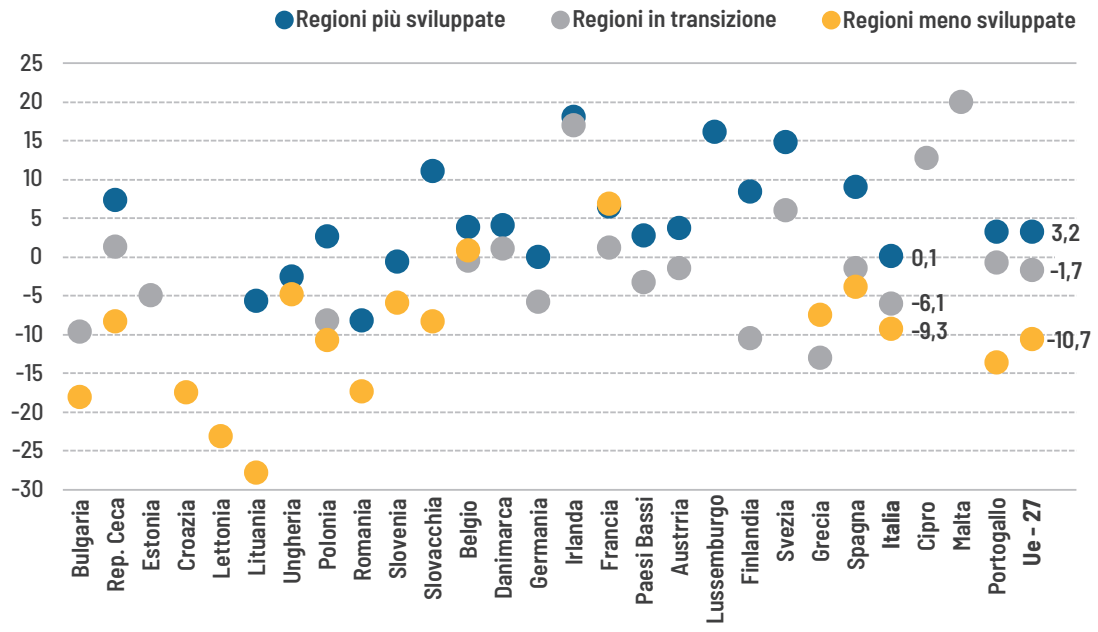
3.3.3 *Le proiezioni demografiche al 2050*

Le proiezioni al 2050 suggeriscono un ulteriore spostamento del baricentro demografico verso la fascia nord-occidentale e un ampliamento del dualismo tra regioni forti e deboli. La popolazione crescerà e si prevede che subirà meno intensamente il calo demografico futuro nelle regioni della zona nord-occidentale dell'Unione, mentre continuerà a ridursi nella zona meridionale e con maggior intensità nella zona orientale. In questo quadro si colloca l'Italia, che condivide i tratti continentali, ma con una natalità tra le più basse e un divario interno marcato.

Nel prossimo quarto di secolo, la popolazione nell'Ue dovrebbe subire un calo nell'ordine del -1,8%, sintesi di una crescita nelle regioni più sviluppate (+3,5%), una riduzione in quelle in transizione (-1,7%) e un forte calo in quelle meno sviluppate (-10,7%). La forte concentrazione nel nord-ovest dell'Ue delle regioni più sviluppate fa sì che quest'area aumenti la popolazione del 2,1%. Nelle regioni meridionali, invece, il calo previsto nelle regioni in transizione e in quelle meno sviluppate dovrebbe determinare la diminuzione complessiva della popolazione dell'area (-2,1%). Ma è nelle regioni orientali che sarà più intenso e diffuso il decremento della popolazione, che trova il suo massimo nelle regioni meno sviluppate che arriverebbero a perdere oltre il 12% degli abitanti. In quest'ultima area, si prevede che il 90% delle regioni dovrebbe ridurre la popolazione, nelle regioni meridionali il 72%, mentre nelle regioni nord-occidentali solo una minoranza (44%) dovrebbe essere interessata da un calo.

La riduzione della natalità e il progressivo invecchiamento determineranno un profondo mutamento nella struttura della popolazione, che dovrebbe perdere il 7,5% dei giovani fino a 14 anni di età. La riduzione più sensibile dovrebbe interessare le regioni meno sviluppate, che arriverebbero a perdere quasi un quinto dei propri giovani, mentre situazioni meno gravi dovrebbero rilevarsi nelle regioni in transizione (-6,1%) e ancor meno in quelle più sviluppate (-2,0%). La perdita dei giovani interesserà più

Figura 6 Variazione % della popolazione 2025-2050



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

intensamente le regioni orientali, con una riduzione del 19,7%, decisamente meno quelle meridionali (-6,9%) e nord-occidentali (-2,4%). Il progressivo invecchiamento e la longevità dovrebbero invece far sì che la popolazione in età da lavoro diminuisca più rapidamente di quella giovanile, anche per effetto della progressiva uscita dalla condizione attiva dei baby boomers, ossia delle folte generazioni nate tra gli anni 50 e gli anni 70 del secolo scorso. La contrazione dovrebbe essere più intensa nelle regioni orientali (-19,8%) e meridionali (-16,1%), dove maggiore è il peso delle regioni meno sviluppate interessate da consistenti perdite. Alla diminuzione dei giovani e ancor più delle persone in età da lavoro corrisponde in quasi tutte le regioni un netto aumento della componente anziana della popolazione: nella media europea del +30,1%, con valori pari a 26,1% delle regioni nord-occidentali, al 25,7% delle regioni orientali e al 39,6% di quelle meridionali

Nelle regioni italiane meno sviluppate, la perdita dei giovani, e più in generale della popolazione in età da lavoro, dovrebbe risultare più intensa rispetto al resto delle regioni meridionali europee. Molto elevata risulterebbe, invece, la crescita degli anziani ma relativamente più contenuta di quella prevista per la Spagna.

Nel complesso l'evoluzione della popolazione dovrebbe ampliare i divari di crescita tra le regioni più deboli e quelle più forti, accrescendo la fragilità delle aree più periferiche dell'Unione e spostando ulteriormente il baricentro demografico verso le regioni centro nord-occidentali.

3.4 L'Italia del doppio divario

Nel decennio pre-pandemia è emersa una nuova geografia economica e sociale dell'Europa, caratterizzata da crescenti dinamiche divergenti interne sia al suo core, sia alla sua periferia. La tradizionale distinzione tra centro e periferia si è progressivamente complicata, per effetto di una doppia divaricazione: da un lato, tra "locomotive" a diversa velocità; dall'altro, tra i nuovi Stati membri dell'Est e le aree deboli dell'Europa mediterranea. Entrambe le tendenze hanno visto l'Italia collocarsi tra i paesi perdenti, in un contesto di politiche nazionali ed europee sempre meno orientate alla riduzione delle disuguaglianze.

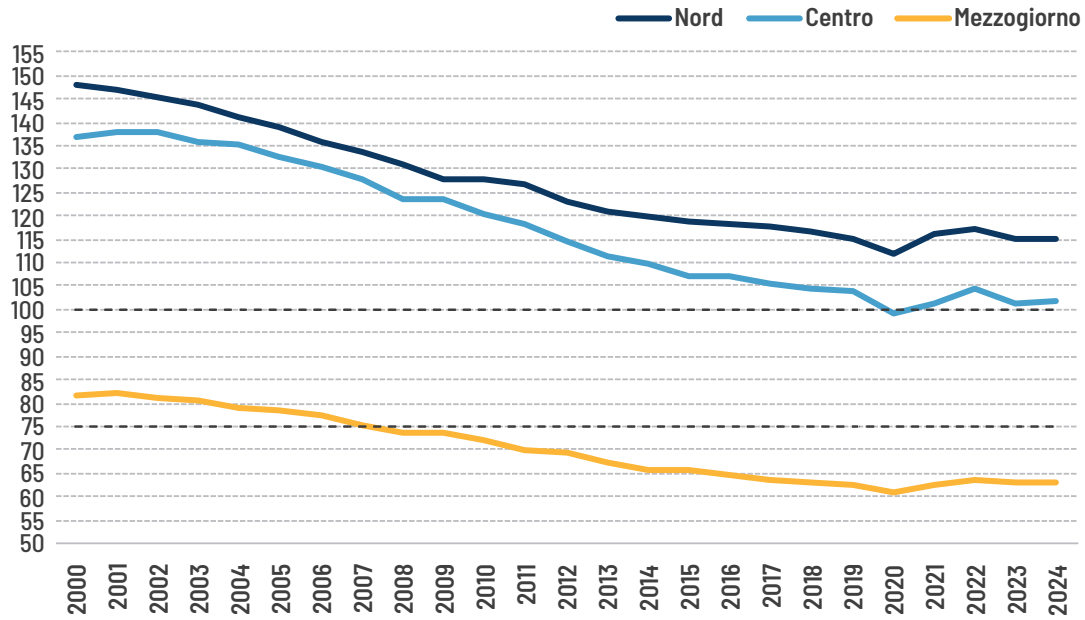
La Figura 7 mostra l'andamento del Pil pro capite a prezzi costanti (in percentuale rispetto alla media Ue) nelle tre macroaree italiane tra il 2000 e il 2024. Il grafico evidenzia la traiettoria di progressivo arretramento dell'Italia rispetto alla media europea: a partire dai primi anni Duemila, tutte e tre le aree mostrano un andamento decrescente, segno di un doppio scivolamento. Da un lato, il Mezzogiorno si è progressivamente allontanato non solo dal resto del Paese, ma anche dalle altre regioni periferiche d'Europa, assestandosi stabilmente tra le aree meno sviluppate secondo la classificazione europea; dall'altro, il Nord, pur mantenendo livelli di reddito superiori alla media Ue, ha perso terreno rispetto alle economie più dinamiche.

Il Mezzogiorno, che nel 2000 presentava un Pil pro capite pari a circa l'80% della media Ue è scivolato nel corso di due decenni a poco più del 60%, con una parziale ripresa tra il 2021 e il 2024, favorita dal cambio di passo delle politiche pubbliche legato alle misure emergenziali post-pandemia e all'attuazione del Pnrr. In questa fase, la spinta espansiva della domanda pubblica e degli investimenti ha sostenuto in misura relativamente maggiore il Mezzogiorno, attenuando temporaneamente la dinamica

di divergenza.

Il Nord è passato da valori intorno al 150% della media europea a circa il 115%, mentre il Centro ha conosciuto un deterioramento più rapido, passando dal 135% al 100%. Quest'ultimo aspetto è particolarmente rilevante perché segnala l'emergere di un nuovo dualismo territoriale: se in passato la principale frattura era quella tra Nord e Sud, oggi il Centro tende ad avvicinarsi progressivamente alle performance del Mezzogiorno, configurando una dinamica di "allineamento verso il basso" che separa il Nord dal resto del Paese.

Figura 7 Pil pro capite a prezzi costanti (Ue = 100)

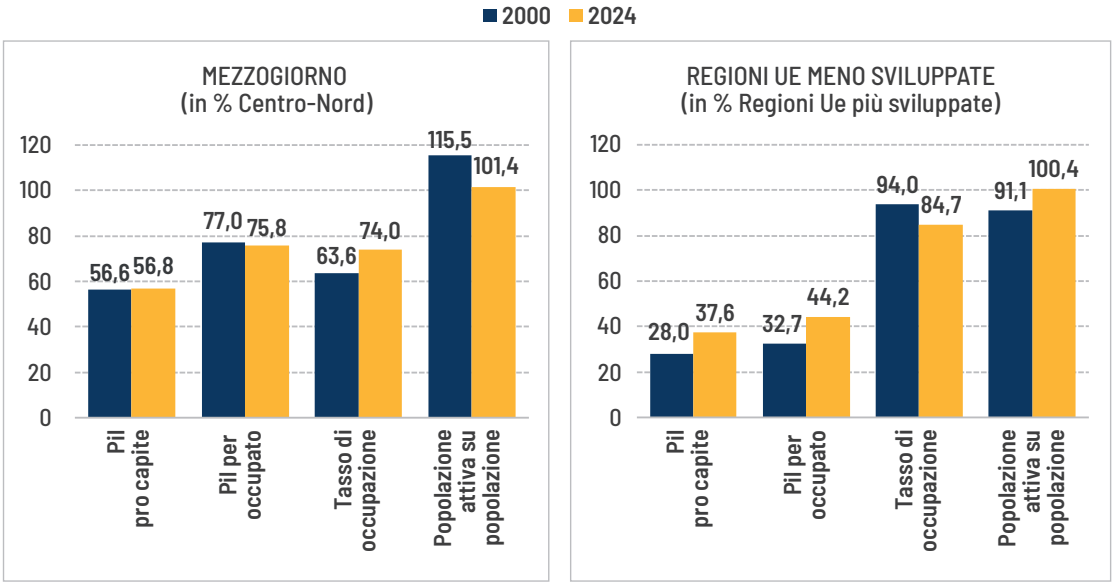


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

La Figura 8 propone una scomposizione del Pil pro capite in Pil per occupato, tasso di occupazione e quota di popolazione attiva, confrontando in due momenti temporali (2000 e 2024) questi indicatori per il Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord (pannello di sinistra) e per le regioni meno sviluppate dell'Unione europea rispetto a quelle più sviluppate (pannello di destra). Il grafico consente di individuare le componenti che hanno maggiormente inciso sulla dinamica di convergenza/divergenza del Sud verso il resto del Paese e delle regioni periferiche dell'Ue verso il resto dell'Europa.

Il divario economico tra Mezzogiorno e Centro-Nord risulta sostanzialmente invariato negli ultimi 25 anni: il Pil pro capite meridionale, pari al 56,6% di quello del Centro-Nord nel 2000, si colloca al 56,8% nel 2024. Nonostante un aumento del tasso di occupazione, il Pil per occupato mostra una lieve riduzione, segnalando criticità nella dinamica della produttività legata alla creazione di occupazione prevalentemente a basso valore aggiunto, bassa domanda di lavoro qualificato e retribuzioni contenute. L'aumento dell'occupazione va inoltre letto alla luce della riduzione della popolazione in età lavorativa, effetto di tendenze demografiche negative e dell'emigrazione verso le regioni più dinamiche. Se la stagnazione della produttività al Sud va letta come aggravante dell'assenza di convergenza rispetto

Figura 8 Scomposizione del Pil pro capite in produttività, tasso di occupazione e struttura della popolazione



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

al resto del Paese negli ultimi 25 anni, la perdita secca di popolazione attiva preoccupa per il futuro. Nelle altre regioni meno sviluppate dell'Ue risalta invece il processo di convergenza associato a guadagni sia di produttività che di occupazione attiva.

Va rimarcato, infine, che i risultati includono la dinamica particolarmente favorevole per il Mezzogiorno della ripresa post-pandemia. Un recupero recente che evidentemente va interpretato all'interno di questo quadro strutturale di stagnazione di lungo periodo. La ripresa del Sud in questi anni, in altri termini, non ha modificato le tendenze di fondo, né ridotto in modo sostanziale il divario accumulato. Né poteva farlo, considerato l'ampio ritardo da colmare e la natura temporanea degli stimoli che hanno sostenuto la crescita recente.

3.5 La trappola per lo sviluppo dei talenti

La Nona Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale della Commissione europea ha introdotto il concetto di "trappola per lo sviluppo dei talenti" per descrivere quelle regioni che, a causa di dinamiche demografiche e socio-economiche sfavorevoli, non riescono ad attrarre né a trattenere giovani qualificati[4]. La perdita di capitale umano riduce le prospettive di crescita economica e di innovazione, acuendo le disparità territoriali all'interno dell'Unione. Sono tre le condizioni principali che, combinate, segnalano una regione "in trappola": calo della popolazione in età lavorativa (20–64 anni); bassa e stagnante quota di laureati nella popolazione giovane (25–34 anni); emigrazione netta negativa dei giovani (15–39 anni).

Le regioni già in trappola (46 in tutta l'Ue) si concentrano soprattutto in Europa sud-orientale (Bul-

[4] https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion9/IT_9CR_Highlights.pdf

garia, Romania, Ungheria, Croazia), nel Mezzogiorno d'Italia, in parti del Portogallo, nella Germania orientale e in alcune regioni nord-orientali della Francia. Queste aree, che insieme rappresentano circa il 16% della popolazione europea, combinano calo della popolazione attiva e stagnazione del livello di istruzione terziaria. Le regioni a rischio (36 in tutta l'Ue): comprendono la Lettonia, la Lituania, la Polonia orientale, la Slovacchia, la Grecia, il nord del Portogallo, l'entroterra spagnolo, la metà settentrionale della Francia, parte della Finlandia e alcune regioni del Nord e del Centro Italia. Le aree metropolitane del Nord Italia (Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto) rientrano invece tra le regioni resilienti, accanto a quelle dell'Europa centro-occidentale, con capitale umano più elevato e dinamiche migratorie positive.

La Relazione evidenzia come l'Italia sia fortemente coinvolta dal fenomeno. Gran parte del Mezzogiorno presenta i tre criteri di criticità dato che in queste aree si combinano emigrazione giovanile, basso tasso di laureati e declino della popolazione attiva. Sono considerate a rischio alcune regioni del Centro-Sud, ma risultano vulnerabili anche alcune aree settentrionali non metropolitane. Le aree metropolitane del Nord, invece, appaiono più resilienti, grazie a un più elevato livello di istruzione terziaria, maggiore attrattività economica e flussi migratori bilanciati. Va osservato che in tutte le regioni italiane la quota di giovani laureati risulta inferiore alla media dell'Unione Europea (41% nel 2024). Per questo motivo l'indicatore, se considerato in termini assoluti, risulta negativo per l'intero Paese. La Commissione ha inoltre scelto di applicare un criterio più articolato che tiene conto della dinamica degli indicatori, distinguendo tra crescita, stagnazione o diminuzione.

L'Italia si presenta spaccata tra regioni dinamiche e regioni in difficoltà. Il calo della popolazione in età lavorativa è diffuso ovunque, ma mentre al Nord e in parte del Centro i flussi migratori e un livello di istruzione più elevato compensano la perdita demografica, il Sud e le Isole soffrono di un triplice svantaggio: spopolamento, basso capitale umano e fuga giovanile.

Le regioni settentrionali mostrano in media buoni livelli di istruzione terziaria e attraggono giovani grazie a poli universitari e mercati del lavoro solidi. Alcune eccezioni (Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Bolzano) presentano criticità: calo demografico e livelli di istruzione sotto la media Ue, che le collocano nella categoria "a rischio".

Il Lazio e la Toscana rappresentano casi meno critici grazie a Roma e Firenze, poli universitari e attrattivi. Umbria e Marche, al contrario, soffrono cali demografici e minore capacità di trattenere i giovani, e si collocano fra le regioni "a rischio". Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Molise, Sicilia e Sardegna sono tutte regioni in trappola. Qui il calo della popolazione attiva è accentuato, le percentuali di laureati sono nettamente inferiori alla media europea e la migrazione giovanile è ormai una tendenza consolidata, a conferma della persistente fragilità strutturale del Mezzogiorno.

La comparazione con le altre regioni europee individuate per la prima volta dalla Commissione europea nella Nona Relazione, mette in evidenza come l'Italia rifletta una frattura che attraversa l'Unione: da un lato i poli forti e attrattivi, capaci di trattenere talenti e investimenti; dall'altro le regioni periferiche, rurali o in declino demografico, sempre più esposte al rischio di perdita permanente di capitale umano e di marginalizzazione economica.

Il dualismo territoriale italiano, dunque, riflette una dinamica più ampia a livello europeo: le regioni

periferiche e meridionali, così come quelle dell'Europa orientale, condividono fragilità analoghe e rischiano di rimanere intrappolate in un circolo vizioso di perdita di popolazione giovane e ridotta capacità innovativa. Viceversa, i poli metropolitani e le regioni centrali e settentrionali dell'Ue rafforzano la loro posizione come attrattori di capitale umano e investimenti.

Tabella 2 Regioni italiane secondo i criteri della trappola dei talenti

Regione	Δ% pop 20-64 (1 gennaio 2015-2025)	% laureati 25-34	Tasso di migrazione totale 15-39 anni	Classificazione
		2024	2024	
Piemonte	-5,0	31,0	19,9	A rischio
Valle d'Aosta	-6,3	30,5	13,0	A rischio
Liguria	-4,2	29,5	17,1	A rischio
Lombardia	-0,3	35,2	9,0	Fuori
Bolzano	3,0	25,0	11,5	A rischio
Trento	-0,4	33,1	11,1	Fuori
Veneto	-3,1	36,3	14,9	Fuori
Friuli-Venezia Giulia	-4,0	35,2	21,2	Fuori
Emilia-Romagna	0,2	36,9	22,1	Fuori
Toscana	-3,2	32,2	16,4	Fuori
Umbria	-6,1	36,6	12,2	A rischio
Marche	-6,1	33,3	10,6	A rischio
Lazio	-2,9	37,1	10,4	Fuori
Abruzzo	-7,6	32,5	8,9	A rischio
Molise	-10,6	27,5	8,9	In trappola
Campania	-6,0	27,3	-3,1	In trappola
Puglia	-7,2	24,4	-3,2	In trappola
Basilicata	-10,8	29,8	-1,7	In trappola
Calabria	-10,1	26,5	1,1	In trappola
Sicilia	-7,9	23,2	-1,6	In trappola
Sardegna	-10,8	25,6	1,4	In trappola

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

3.6 Coesione e competitività nel Qfp 2028-2034

Il nuovo Quadro finanziario pluriennale (Qfp) 2028-2034 ridefinisce le priorità politiche, economiche e istituzionali dell'Unione europea, aggiornando di conseguenza gli obiettivi comuni da conseguire nel prossimo settennio. Pur mantenendo pressoché invariata la dimensione relativa del bilancio, intorno all'1,26% del Reddito Nazionale Lordo europeo, la struttura e la logica allocativa delle risorse comuni cambia radicalmente, in ragione delle risposte da dare alle nuove sfide sistemiche del rilancio della competitività e della sicurezza europea.

L'intonazione programmatica del nuovo bilancio si desume dalla dimensione finanziaria delle due principali rubriche: il baricentro delle priorità si sposta dalla tradizionale attenzione per le politiche di riequilibrio territoriale verso quello della competitività (Tab. 3).

La rubrica dedicata alla coesione economica, sociale e territoriale, all'agricoltura, alla prosperità e alla sicurezza rurale e marittima, concentra circa 797 miliardi, pari a quasi il 50% delle risorse complessive. Dal confronto con il 2021-2027 risalta una riduzione sostanziale del peso della politica di

Tabella 3 Confrono tra allocazioni Qfp 2021-2027 e Qfp 2028-2034, rubriche omogenee per ambito di intervento

(a) al netto dei rimborsi di Next Generation Ue; (b) al netto delle risorse di React-Eu

Rubriche 2021-2027	in % Totale	Miliardi a prezzi 2025
2. Cohesion, resilience and values (b)	69,2	427
3. Natural resources and environment		401
1. Single market, innovation and digital	12,5	149
4. Migration and border management	11,5	26
6. Neighbourhood and the world		111
7. European public administration	6,9	82
Totale	**100**	**1.196**

Rubriche 2028-2034	Miliardi a prezzi correnti	in % Totale	var. % Qfp 2021-2027 / Qfp 2028-2034
1. Economic, social and territorial cohesion, agriculture, rural and maritime prosperity and security	797	49,4	-3,7
2. Competitiveness, prosperity and security	522	32,4	250,3
3. Global Europe	190	11,8	38,7
4. Administration	104	6,4	26,8
Totale (a)	**1.613**	**100**	**34,9**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea.

coesione: da circa il 70 al 50% del bilancio.

La seconda rubrica dedicata alla competitività ammonta a circa 522 miliardi di euro, includendo il nuovo Fondo europeo per la competitività e altri programmi prima indipendenti, tra cui Horizon europe, InvestEU, Digital europe, il programma spaziale europeo e il fondo europeo per la difesa. Le risorse per questa rubrica aumentano sensibilmente rispetto al bilancio 2021-2027, arrivando a pesare per circa un terzo sul bilancio complessivo.

Il nuovo bilancio europeo inoltre segna una svolta radicale nella misura in cui prevede che il 60% delle risorse comunitarie non siano direttamente assegnate ai singoli Stati (rispetto al 36% della precedente programmazione). Allo stesso tempo, aumentano in maniera consistente le risorse assegnate mediante la partecipazione ai bandi dei nuovi fondi per la competitività e la presentazione di progetti per accedere alle Facility. La concentrazione della spesa su programmi ad alta intensità tecnologica accessibili attraverso procedure competitive tende a privilegiare territori caratterizzati dalla presenza di ecosistemi industriali più pronti a intercettare le nuove traiettorie di sviluppo nei settori strategici individuati dalla Commissione. Ciò può rafforzare la posizione relativa di paesi e regioni con maggiori capacità di proposta da parte dei diversi soggetti – imprese, università, amministrazioni pubbliche – chiamati a competere. Emerge perciò un concreto rischio di conflitto tra le finalità di efficienza – crescita europea – ed equità – convergenza regionale – ponendo la coesione in una posizione subordinata rispetto alla competitività.

Il rischio è quello di un'Europa che continuerà ad avanzare a velocità differenziate, dove la politica industriale e quella di coesione non opereranno in modo complementare come dovrebbero, ma potenzialmente divergente. Il rilancio della competitività e della sovranità tecnologica dell'Unione implica infatti una forte selettività territoriale degli interventi. La concentrazione delle risorse in pochi ecosistemi industriali, spesso localizzati nelle regioni a più alta specializzazione tecnologica, rischia di marginalizzare ulteriormente le aree periferiche dell'Ue, che dispongono di un tessuto produttivo più fragile e con minori capacità progettuali e di assorbimento.

L'integrazione tra coesione e competitività offrirebbe un potenziale di rinnovamento. Se adeguatamente presidiata, la nuova architettura centralizzata dei programmi della politica di coesione potrebbe consentire una maggiore integrazione tra investimenti industriali, politiche per l'innovazione e strategie di sviluppo territoriale, favorendo una convergenza fondata sull'aumento della produttività e della capacità innovativa dei territori meno sviluppati. Il Mezzogiorno, in particolare, potrebbe beneficiare di un approccio più orientato alla performance se le risorse europee fossero effettivamente integrate con la politica industriale nazionale e con le strategie europee per la transizione verde e digitale.

4. La geografia economica delle città

4.1 Il Pil dei comuni capoluogo: le stime Svimez

Dall'inizio degli anni Ottanta il peso dei servizi, inteso come contributo al valore aggiunto e quota di occupazione, è cresciuto in modo pressoché continuo, mentre si è ridotta la corrispondente incidenza delle attività manifatturiere. Questo cambiamento strutturale non è neutrale sul piano territoriale. I servizi, soprattutto quelli avanzati, tendono a concentrarsi nei grandi centri urbani, comportando mutamenti anche nella distribuzione del reddito tra città di diverse dimensioni. I centri urbani maggiori tendono difatti sempre più a distinguersi per una maggiore capacità di attrarre gli individui con più competenze e le imprese più innovative, specializzandosi in particolare nei servizi ad alta intensità di conoscenza e maturando un vantaggio di performance (urban premium) rispetto ai centri minori, che si traduce in livelli più elevati di produttività, reddito e opportunità occupazionali[1].

A fronte della accresciuta centralità delle aree urbane nei processi di sviluppo economico e produttivo, le informazioni statistiche disponibili restano parziali: mancano, in particolare, dati ufficiali e affidabili su Pil e produttività a livello comunale[2]. Per colmare questo gap, la Svimez ha elaborato una stima del Pil dei comuni capoluogo di provincia, a partire dalla banca dati ufficiale Frame-Istat, che include dati disaggregati fino alla scala comunale, costruiti secondo la stessa metodologia della Contabilità nazionale e aggiornati al 2022[3].

Frame presenta due limiti principali: da un lato, non copre l'intero spettro delle attività economiche considerate nel Pil ufficiale (nazionale, regionale e provinciale); dall'altro, non include alcuni aggregati rilevanti, come il sommerso e i fitti imputati, presenti invece nei conti ufficiali. La Svimez ha quindi elaborato le proprie stime del Pil comunale, integrando le informazioni di Frame con indicatori settoriali ausiliari e metodologie di stima indiretta.

La Tabella 1 sintetizza il metodo utilizzato, descritto in maggiore dettaglio nell'Appendice metodologica al Capitolo. Nella parte superiore della Tabella si confronta il perimetro delle attività economiche incluse in Frame con quello della Contabilità nazionale: il primo risulta più ristretto, poiché non com-

[1] Glaeser E. (2011), Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier. Penguin Press; Lamorgese A., Petrella A. (2018), Le città italiane: definizioni, caratteristiche e crescita, Questioni di economia e finanza (Occasional Papers), n.454, Banca d'Italia, Roma.

[2] Non sono mancati, in passato, tentativi di stimare il Pil a livello comunale – tra cui lo studio Rur-Censis, La ricchezza del territorio italiano (Roma, 16 gennaio 2004) – ma si tratta di esperienze isolate e metodologicamente eterogenee. Per il resto, le informazioni disponibili si limitano a elaborazioni basate sulle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche, una fonte parziale e non adeguata alle esigenze di una stima completa del Pil comunale.

[3] Frame è una fonte statistica curata dall'Istat per la stima del conto economico delle imprese produttrici di beni e servizi di mercato presenti nell'Archivio Statistico delle Imprese Attive e appartenenti al campo di osservazione SBS (Structural Business Statistics). L'universo di Frame è composto da 4,9 milioni di unità locali cui è associata una esatta localizzazione territoriale anche a scala comunale. I principali aggregati rilevati riguardano occupazione, settore di attività economica, localizzazione territoriale, componenti positive e negative del conto economico e stima del valore aggiunto.

prende l'agricoltura e alcuni comparti dei servizi. Le informazioni mancanti sono state perciò integrate mediante indicatori settoriali ausiliari. Come anticipato, anche il calcolo del valore aggiunto di Frame presenta un limite: essendo basato prevalentemente su fonti amministrative (bilanci civilistici, studi di settore, Modello Unico, Modello Irap, ecc.), non tiene conto dei fitti imputati e del sommerso, come invece avviene nella Contabilità nazionale[4]. Anche tali componenti sono state stimate tramite indicatori indiretti, così da rendere le elaborazioni comunali coerenti con i conti territoriali ufficiali. Una volta ricostruite queste informazioni – sia quelle settoriali, sia quelle relative agli aggregati mancanti – si è pervenuto a una valutazione del valore aggiunto totale comunale. Da qui, aggiungendo e sottraendo le voci necessarie riportate nella parte bassa della Tabella 1, si è potuto calcolare il Pil dei singoli comuni, confrontabile con le misure disponibili a scala provinciale, regionale e nazionale. Data la loro natura sperimentale, le stime riguardano i soli comuni capoluogo di provincia, per i quali sono più affidabili le informazioni ausiliare impiegate.

Tabella 1 Settori rilevati, Valore aggiunto e Pil nel Frame e nella Contabilità Istat

FrameTerritoriale (Solo imprese)		Contabilità (Imprese, PA e Istuzioni non profit)	
Settori			
Agricoltura	non rilevata	**Agricoltura**	A
Industria	B, C, D, E, F	**Industria**	B, C, D, E, F
Servizi	G, H, I, J, L, M, N, P, Q, R, S	**Servizi**	G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S, T, U
	Non rilevati: K (attività finanziarie e assicurative), O (Amm. Pubblica e difesa), T (attività di famiglie e convivenze) e U (organizzazioni e organismi estraterritoriali)		
Valore aggiunto			
Ricavi totali - costi totali delle imprese nei settori rilevati		Ricavi totali - costi totali (di imprese e unità dei settori rilevati) + fitti imputati + stima del sommerso	
Pil			
valore aggiunto + imposte indirette sui prodotti (inclusi quelli importati) – contributi alla produzione			

[4] L'economia non osservata include due componenti: l'economia sommersa e quella illegale. La prima, di gran lunga più importante, è riconducibile all'uso di lavoro irregolare e/o a dichiarazioni intenzionalmente errate su fatturato e costi. A questo si aggiungono le attività illegali oggetto di transazione (contrabbando, prostituzione, smercio di stupefacenti). L'Istat ha valutato l'economia non osservata in 201 miliardi di euro nel 2022, circa il 10% del Pil nazionale. I fitti imputati misurano il costo implicito che i proprietari di case sostengono per l'uso della propria abitazione, che riflette il valore di utilizzo degli immobili residenziali, valutato dall'Istat in oltre 160 miliardi di euro nel 2022 (circa l'8% del Pil).

4.2 Livelli e concentrazione

Le Tabelle A1-A5 riportano, per ciascuna macroarea, il valore in milioni di euro del Pil dei comuni capoluogo di provincia, la sua incidenza sul totale provinciale e regionale e la scomposizione del valore aggiunto comunale tra industria e servizi. Nel complesso, i 109 comuni capoluogo generano circa 808 miliardi di euro di Pil, pari al 40% del Pil nazionale (1.997 miliardi). I primi dieci concentrano da soli 465 miliardi, equivalenti al 57,5% del Pil complessivo dei 109 comuni capoluogo; un dato indicativo del grado di concentrazione della ricchezza nei grandi centri urbani.

Nel Nord-Ovest spicca il ruolo centrale di Milano, Torino e Genova, i primi tre comuni per valore assoluto di Pil, che insieme generano oltre 200 miliardi di euro, pari a circa i tre quarti del Pil dell'intera macroarea (Tab. A1). Si tratta di un risultato atteso, considerata la dimensione demografica di queste città, tutte ben oltre la soglia dei 250mila abitanti. Milano, in particolare, con quasi 140 miliardi, produce il 65% del Pil provinciale (Fig. 1) e oltre il 30% di quello regionale: percentuali che confermano la funzione trainante del capoluogo lombardo nell'economia regionale e, più in generale, nel sistema produttivo del Nord. Genova e Torino, pur con valori inferiori, mantengono un'incidenza molto elevata sia a livello provinciale, sia regionale (rispettivamente 44% e 27%). Negli altri capoluoghi la quota sul Pil provinciale scende in genere al di sotto del 25%, con punte più alte per La Spezia (48%), Asti (40%) e Biella (32%).

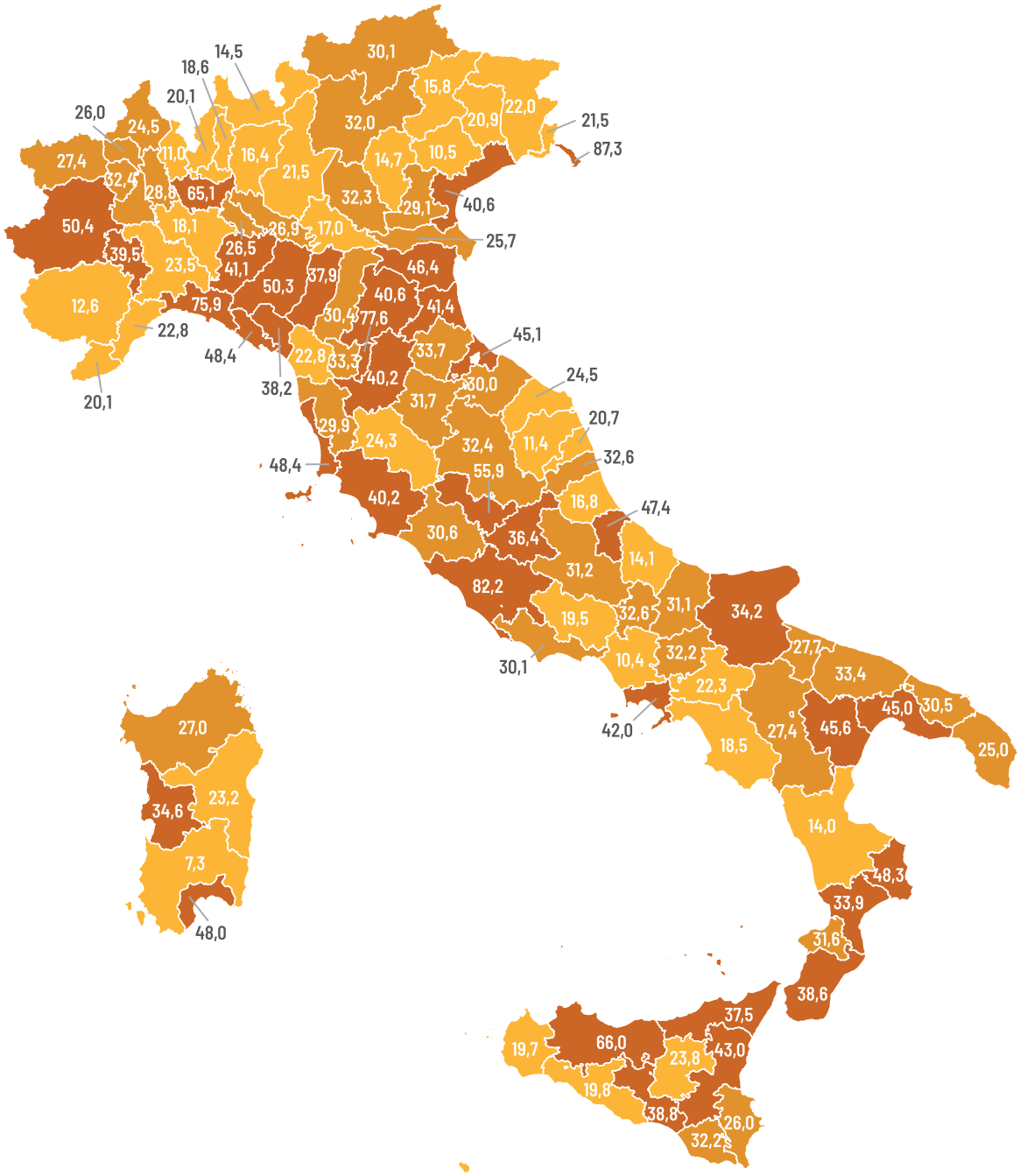
Dal punto di vista settoriale, la struttura produttiva è dominata dai servizi, ma l'industria conserva un ruolo significativo in diversi centri medi – Brescia, Cremona, Alessandria, Cuneo, La Spezia e Novara, dove supera il 25% del valore aggiunto – e in alcune realtà minori (Lecco, Aosta, Verbania) che riflettono la tradizione della manifattura diffusa locale.

Nel Nord-Est si delinea un quadro più articolato e meno polarizzato rispetto a quello del Nord-Ovest (Tab. A2). I tre capoluoghi maggiori – Bologna, Venezia e Verona – generano insieme circa 43 miliardi di Pil, con incidenze provinciali comprese tra il 32 e il 41%, e regionali tra il 6 e il 10%, non raggiungendo valori di incidenza sul Pil provinciale e regionale paragonabili a quelli dei grandi centri urbani del Nord-Ovest, anche per le loro dimensioni demografiche più contenute. Questo risultato riflette la maggiore presenza di città di medie dimensioni (diciassette su ventidue totali), molte delle quali presentano comunque un peso rilevante sul contesto provinciale: Trieste (87%), Parma (50%), Ravenna (41%), Ferrara (46%), Rimini (45%), Trento (32%) e Bolzano (30%).

L'industria continua a essere una componente strutturale delle economie urbane del Nord-Est: in otto capoluoghi – Parma, Modena, Bolzano, Ravenna, Vicenza, Forlì, Ferrara e Gorizia – il valore aggiunto industriale supera il 20% del totale comunale, superando il 30% a Vicenza. Questo dato conferma la persistenza del modello manifatturiero territoriale tipico del Nord-Est, sostenuto da distretti produttivi, filiere integrate e una diffusa capacità imprenditoriale. La quota media dei servizi resta comunque elevata, ma meno dominante rispetto al Nord-Ovest, segnalando una maggiore diversificazione settoriale.

Nel Centro-Italia il quadro è fortemente condizionato dalla presenza di Roma, che con 156 miliardi di Pil produce oltre l'80% del Pil provinciale (Fig. 1) e quasi il 70% di quello regionale (Tab. A3). Si tratta di un caso unico nel panorama nazionale, dovuto alla concentrazione di funzioni amministrative, politiche e

Figura 1 Pil dei comuni capoluogo di provincia (in % del Pil provinciale)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

direzionali, ma anche di popolazione (quasi metà dei residenti del Lazio). Non sorprende, dunque, che le attività di servizio, comprendenti la pubblica amministrazione, incidano per l'81,1% del valore aggiunto comunale, circa sei punti percentuali in più rispetto alla media degli altri comuni capoluogo. Roma è seguita da Firenze, con 17 miliardi di Pil, che rappresentano il 40% del Pil provinciale (Fig. 1), mentre

le altre città, prevalentemente di medie dimensioni, presentano incidenze comprese tra il 25 e il 35%.

Anche al Centro, il terziario domina nettamente (oltre l'80% del valore aggiunto), ma l'industria mantiene un peso significativo in alcuni poli storicamente manifatturieri come Prato (30%), Arezzo (28%), Latina (27%) e Ascoli Piceno (38%). In questi contesti, i sistemi industriali locali stanno attraversando processi di trasformazione profonda, vere e proprie metamorfosi produttive, che comportano una dinamica di crescita più contenuta, ma potenzialmente orientata verso nuove traiettorie di specializzazione e innovazione.

Per quanto riguarda il Sud e le Isole, l'incidenza del Pil dei comuni capoluogo sul totale provinciale, al netto delle città con oltre 250mila abitanti (Napoli, Bari, Palermo e Catania), risulta in media simile: 29,2% nel Sud e 28,2% nelle Isole: valori inferiori rispetto a quelli del Nord-Est (33,5%) e del Centro (31,2%), ma superiori al dato del Nord-Ovest (23,4%). Questo risultato risente in modo significativo della distribuzione territoriale della popolazione e della dimensione dei capoluoghi. Nel Nord-Ovest, infatti, accanto alle tre grandi città di Milano, Torino e Genova, che come visto esercitano un forte peso sugli aggregati provinciali, si contano nove comuni capoluogo di piccole dimensioni (con meno di 50mila abitanti) su un totale di venticinque. Ne risulta una struttura urbana più frammentata, nella quale prevale una rete di centri di piccola e media scala. Nel Nord-Est, dopo i tre capoluoghi di maggiore dimensione, si contano diciassette città medie su ventidue totali, configurando un modello urbano più equilibrato e diffuso. Una situazione analoga si osserva nel Centro, dove, a fronte di soli due grandi capoluoghi, si contano quindici città di medie dimensioni su ventidue complessive. Nel Mezzogiorno, la prevalenza dei centri medi è ancora più marcata: venti su ventisei nel Sud continentale (oltre a due grandi città) e otto su quattordici nelle Isole (anch'esse con due grandi capoluoghi).

Nel Sud continentale il Pil dei capoluoghi ammonta a circa 97 miliardi di euro. Le grandi città di Napoli e Bari esercitano un ruolo nettamente dominante: con 28 miliardi e 10,5 miliardi di euro; contribuiscono, complessivamente, per quasi il 40% del Pil dei capoluoghi dell'area. Napoli da sola ne rappresenta circa il 29% (Tab. A4). Il capoluogo campano concentra inoltre il 42% del Pil provinciale (Fig. 1) e il 23% di quello regionale, valori che testimoniano la sua centralità economica. Anche Bari, pur con una dimensione demografica inferiore, mostra un peso elevato: 33% del Pil provinciale (Fig. 1) e oltre il 12% del totale regionale pugliese. Accanto a queste due città maggiori, si distinguono diversi capoluoghi di medie dimensioni – tra cui Taranto, Foggia, Salerno e Pescara – che presentano incidenze sul Pil provinciale comprese tra il 34% e il 47% (Fig. 1). Insieme, tali centri possono essere considerati come poli intermedi tra i sistemi metropolitani più grandi e le aree interne circostanti.

Sul piano settoriale, anche la struttura produttiva delle città meridionali è fortemente terziarizzata: i servizi rappresentano in media oltre l'84% del valore aggiunto comunale, con punte che superano l'86% nei grandi centri metropolitani. Tuttavia, la componente industriale mantiene un ruolo rilevante in alcuni poli manifatturieri del Mezzogiorno continentale: Taranto (29%), Potenza (35%), Brindisi (29%) e Barletta (28%). Questi casi testimoniano la persistenza di una base produttiva significativa, sebbene fortemente concentrata in specifici comparti e territori.
Nelle Isole, le due grandi città di Palermo e Catania generano complessivamente oltre 27 miliardi di euro di Pil, pari a circa il 27% del totale regionale, con un'incidenza sul Pil provinciale rispettivamente del 66% e del 43% (Tab. A5). Seguono Cagliari (6,5 miliardi, 48% del Pil provinciale) e Messina (4,7 miliardi, 38%). Anche in questo caso, la struttura produttiva risulta marcatamente terziaria: il valore

aggiunto dei servizi si attesta in media intorno all'86%, ma non mancano eccezioni legate alla presenza di attività industriali radicate in contesti specifici.

Nel complesso, pur nella crescente importanza delle grandi città quali motori della crescita, emerge una geografia urbana policentrica, in cui i comuni capoluogo di media dimensione rappresentano snodi importanti del sistema territoriale. Essi contribuiscono, insieme ad altri fattori di "lunga durata" radicati nella storia produttiva dei territori, a definire la distribuzione della produzione e del reddito e la diversità delle traiettorie di sviluppo tra le diverse aree del Paese.

4.3 Pendolarismo, Pil pro capite e produttività

Dalle stime del Pil appena illustrate possono seguire alcune considerazioni relative a due indicatori di uso comune per valutare la performance economica dei territori urbani: da un lato, il reddito medio degli abitanti, approssimato dal Pil pro capite; dall'altro, l'efficienza del processo produttivo, misurata attraverso il valore aggiunto per addetto. Prima di commentare questi indicatori, è tuttavia opportuno segnalare un caveat metodologico di rilievo. Le città, per loro natura, sono territori ad alta densità di attività economiche e tendono pertanto ad attrarre forza lavoro residente in comuni limitrofi. Ne derivano flussi pendolari consistenti che alterano il rapporto tra popolazione residente e Pil. In altri termini, i pendolari contribuiscono alla formazione del Pil comunale (numeratore) ma non rientrano nel conteggio della popolazione residente (denominatore): il Pil pro capite urbano può risultare dunque sovrastimato nei contesti particolarmente attrattivi. Lo stesso problema non si pone, evidentemente, per il valore aggiunto per addetto, poiché questo indicatore considera tutti gli occupati che operano sul territorio, indipendentemente dal luogo di residenza.

Le Tabelle A6-A10 riportano una valutazione del pendolarismo nei comuni capoluogo di provincia, basata sui Censimenti 2011 e 2021 – l'unica fonte disponibile in grado di fornire una misura omogenea e comparabile del fenomeno. Il primo elemento che emerge con chiarezza è la diffusione e crescita del pendolarismo: tra il 2011 e il 2021 l'incidenza degli occupati non residenti sul totale degli addetti è aumentata in tutti i capoluoghi italiani, indipendentemente dalla loro dimensione o collocazione geografica (fanno eccezione solo Napoli, Barletta e Crotone, con dati sostanzialmente stazionari). In molti casi l'aumento supera i 5 punti percentuali, con picchi che raggiungono o oltrepassano i 10 punti in alcune città di media dimensione come Novara, Modena, Trento, Massa e Pistoia.

Nel Nord-Ovest (Tab. A6) la quota di occupati pendolari supera frequentemente il 40% del totale, e raggiunge livelli particolarmente elevati nei grandi centri metropolitani: Milano (51,5%) e Torino (39,5%). Solo Genova e Imperia si collocano su valori inferiori. Anche in diversi centri medi lombardi – Brescia, Bergamo, Monza, Como – il pendolarismo è superiore al 60%, a conferma dell'elevata integrazione funzionale tra città e hinterland industriale locale.

Situazione analoga si riscontra nel Nord-Est (Tab. A7), dove la percentuale media di pendolari nelle città capoluogo si attesta tra il 45 e il 55%, con punte superiori al 60% a Padova (60,0%), Treviso (67,4%) e Pordenone (65,2%). I casi di valori inferiori al 40% sono rari e legati a specificità territoriali, come nel caso di Trieste (15,8%), comune di confine con una struttura produttiva fortemente concentrata. Anche nel Nord-Est, il pendolarismo è aumentato in modo marcato negli ultimi dieci anni, so-

prattutto nei centri di medie dimensioni a elevata specializzazione manifatturiera (Modena, Bolzano, Vicenza, Piacenza), che attraggono manodopera da bacini esterni al comune.

Nel Centro-Italia (Tab. A8) il fenomeno assume connotati più variabili. L'incidenza dei pendolari rimane rilevante, ma mostra una distribuzione più frammentata. In alcune città, come Pisa, Lucca, Siena e Fermo, i flussi quotidiani di lavoratori non residenti sono molto consistenti; in altre, come Livorno e Grosseto, risultano più contenuti. Un caso peculiare è rappresentato da Roma, dove l'incidenza del pendolarismo (25,5%) è inferiore rispetto ai grandi centri del Nord, principalmente per effetto della grande estensione territoriale del comune e dell'elevata autosufficienza funzionale del suo mercato del lavoro. In termini assoluti, tuttavia, la Capitale resta il principale polo di attrazione occupazionale del Paese, con oltre 1 milioni di addetti, di cui più di 270mila pendolari (+8,2 punti rispetto al 2011).

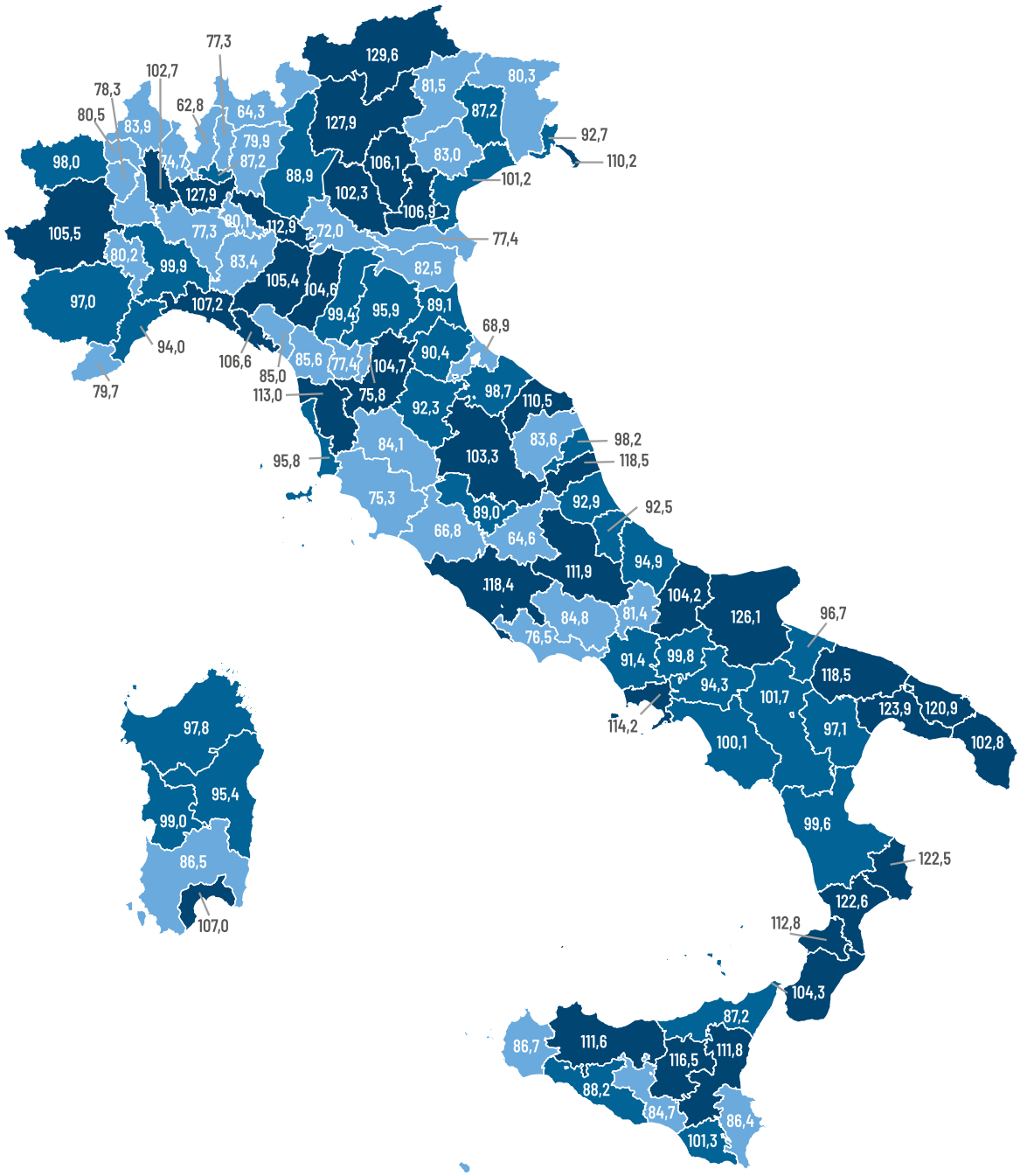
Nel Sud continentale (Tab. A9) e nelle Isole (Tab. A10) si osserva una dinamica analoga, ma con livelli medi di pendolarismo inferiori rispetto al Nord. Nelle città meridionali la quota di occupati non residenti si aggira mediamente attorno al 40%, con valori più elevati nei centri a forte integrazione con il territorio circostante, come Caserta, Avellino, Lecce e Pescara. Le due grandi città del Sud, Napoli (39,5%) e Bari (43,4%), mantengono un'elevata capacità attrattiva ma non raggiungono i livelli tipici delle metropoli settentrionali. Nelle Isole la forbice è ampia: si passa da Cagliari (59,3%), centro metropolitano a forte gravitazione regionale, a valori molto più bassi a Palermo (22,4%) e Messina (18,7%), dove la conformazione geografica e l'organizzazione policentrica del territorio limitano la mobilità pendolare.

Nel decennio 2011-2021, l'occupazione complessiva nei capoluoghi è cresciuta a ritmi molto diversi tra macroaree. Il Nord-Est registra l'incremento più intenso (+21% degli occupati totali), trainato dalla crescita dei pendolari (+43%). Seguono il Nord-Ovest (+14%) e il Centro (+19%). Nelle due macroaree del Mezzogiorno gli aumenti risultano simili (+18% al Sud, +16% nelle Isole). Aumenta ovunque la quota di pendolari sul totale degli occupati, con variazioni che oscillano tra +4 e +9 punti percentuali nella gran parte dei casi, segno di una progressiva espansione dei mercati locali del lavoro oltre i confini amministrativi comunali. Questo fenomeno, tuttavia, ha origini differenti a seconda dei contesti di riferimento: nelle aree più sviluppate è spesso la maggior diffusione territoriale dei centri produttivi a modellare la geografia dell'occupazione, dando rilievo anche alle città minori; nelle aree meno avanzate, soprattutto al Sud, è spesso l'assenza di sviluppo nei piccoli centri a rendere inevitabili gli spostamenti. I due comuni grandi presenti nel Sud (Bari e Napoli) e quelli nelle Isole (Palermo e Catania) sono sì attrattori di occupati dai territori contigui, ma non con la stessa forza rinvenibile nel Nord.

Nell'Appendice statistica al Capitolo vengono riportati, per ciascuna macroarea, i dati di Pil pro capite e valore aggiunto (VA) per addetto (Tab. A11-A15) stimati per i comuni capoluogo, espressi sia in valore assoluto, sia in numero indice rispetto alla media regionale (100). Il Pil pro capite urbano, per quanto discusso in precedenza, tende a essere sovrastimato nelle città più attrattive: i pendolari contribuiscono al Pil (numeratore) ma non compaiono tra i residenti (denominatore); il VA per addetto, invece, è neutro rispetto al luogo di residenza degli occupati e risulta più adatto a confronti di produttività.
Nel complesso, emergono alcune regolarità significative. In tutte le grandi città, indipendentemente dalla ripartizione territoriale, il Pil pro capite risulta superiore alla media regionale. Spicca in particolare Milano, il cui valore è più che doppio rispetto alla media lombarda; un risultato notevole, considerato che la Lombardia è già una delle regioni più ricche del Paese. Tra i capoluoghi maggiori si

distinguono anche Catania (153), Bari (151,1), Roma (142,6), Napoli (140) e Torino (135,3), a conferma del fatto che le grandi aree urbane generano un reddito pro capite significativamente più elevato.
Anche le stime del VA per addetto mostrano, nei comuni capoluogo grandi, valori sistematicamente superiori alle rispettive medie regionali, con la sola eccezione di Bologna (Fig.2). Il fatto che quasi tutte le grandi città presentino un urban premium positivo è coerente con la presenza di economie di

Figura 2 Valore aggiunto dei comuni capoluogo di provincia (regione = 100)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

agglomerazione, ossia con i vantaggi economici derivanti dalla concentrazione spaziale delle attività produttive. Tali economie si manifestano attraverso diversi canali: la riduzione dei costi di trasporto, la disponibilità di un ampio mercato locale, la presenza di una forza lavoro più qualificata e l'accumulazione di conoscenze e capitale umano condivisi tra le imprese. In questo senso, la concentrazione di funzioni produttive e direzionali, di attività di servizio e di capitale umano qualificato nelle aree urbane genera condizioni favorevoli a livelli più elevati di efficienza e produttività. Come atteso, il divario di produttività Nord-Sud tra grandi centri urbani è molto pronunciato: Milano registra 90,8 mila euro per addetto, Roma 72,1 mila, Bari 46,2 mila, Napoli 48,2 mila.

Il quadro è più variegato nei capoluoghi di media e piccola dimensione. In diversi casi il Pil pro capite supera la media regionale – talvolta anche in misura significativa, come accade per Lecce, Cagliari, Avellino, Bolzano, Pisa, Padova e Bergamo – mentre in altri si colloca su livelli inferiori. È qui che emerge una differenza strutturale tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno: nelle regioni meridionali, quasi tutti i capoluoghi medi o piccoli presentano un Pil pro capite superiore alla media regionale, con pochissime eccezioni, a differenza di quanto avviene nel Nord e nel Centro, dove il rapporto è più equilibrato. Questa divergenza riflette modelli di sviluppo differenti. Nel Nord, la maggiore diffusione territoriale delle attività manifatturiere determina la presenza di numerosi comuni non capoluogo, spesso di piccola dimensione, ma ad alta concentrazione produttiva e reddituale. Al contrario, nel Mezzogiorno, dove tali attività sono meno radicate, il ruolo dei capoluoghi risulta amplificato: la concentrazione di servizi pubblici e privati – compresa la pubblica amministrazione – aumenta la capacità di generare reddito rispetto ai territori circostanti, più deboli sul piano produttivo.

Anche escludendo le grandi città del Centro-Nord, il Pil pro capite medio del Sud resta inferiore di circa il 30% rispetto a quello delle due circoscrizioni settentrionali e di circa il 15% rispetto al Centro. Nelle Isole, il divario risulta ancora più marcato: -35 punti rispetto al Nord e -20 rispetto al Centro. Si tratta di differenziali che riproducono, in larga misura, i divari medi nazionali tra Mezzogiorno e Centro-Nord. Questo risultato, in parte atteso per effetto del peso delle grandi città nei rispettivi sistemi economici, mette tuttavia in evidenza un punto cruciale: nel Mezzogiorno, i capoluoghi di media e piccola dimensione, pur numericamente prevalenti, scontano le stesse debolezze strutturali delle aree produttive minori. Ciò ne limita la capacità di traino e contribuisce a mantenere la crescita complessiva dell'area su ritmi più lenti rispetto al resto del Paese.

Guardando ai dati sul VA aggiunto per addetto, per i capoluoghi medi o piccoli, i casi in cui il VA per addetto risulta inferiore alla media regionale sono numericamente prevalenti nelle due circoscrizioni del Nord e nel Centro, mentre nel Mezzogiorno la quota dei comuni che si collocano sopra la media regionale è più elevata. Questo riflette, ancora una volta, la struttura economica più concentrata e la debolezza dei sistemi produttivi extra-urbani meridionali, che accentuano il ruolo dei capoluoghi come poli relativamente più efficienti rispetto al contesto territoriale circostante.

4.4 Servizi avanzati e produttività

Le economie di agglomerazione che caratterizzano i centri urbani maggiori sono associate alla presenza di servizi a elevato contenuto di conoscenza inglobato nei servizi offerti (Knowledge Intensive

Services, KIS)[5]. L'evidenza empirica, d'altra parte, mostra che i grandi centri urbani italiani sono meno capaci di quelli di altre economie avanzate di tradurre le economie di agglomerazione urbane in un effettivo urban premium[6].

Gli scatterplot della Figura 3 mettono in relazione, per ciascuna macroarea, la specializzazione nei servizi KIS e il VA per addetto nei servizi stimato dalla Svimez. L'indice di specializzazione, in base 100, è costruito come rapporto tra la quota di addetti impiegati nei servizi KIS sul totale degli addetti del singolo comune e la stessa quota rilevata per l'insieme dei comuni capoluogo. Un valore maggiore di 100 indica, perciò, una specializzazione relativa del comune in questa tipologia di servizi. Il livello del VA per addetto dei servizi è espresso in numero indice, ponendo pari a 100 il valore medio regionale di riferimento[7]. Un valore maggiore di 100 indica pertanto che nel comune il terziario è caratterizzato da maggiore produttività rispetto alla media regionale.

Nel Nord-Ovest, solo nelle tre grandi città dell'area – Milano, Torino e Genova – si riscontrano sia una specializzazione relativa nei KIS, sia elevati livelli di produttività. Milano si distingue nettamente, con un VA per addetto molto superiore alla media regionale e la più elevata specializzazione nei servizi avanzati a livello nazionale, confermandosi come principale polo metropolitano knowledge-based del Paese. Nell'area, il ruolo dominante di Milano determina una forte polarizzazione nel sistema urbano e produttivo.

Nel Nord-Est, i comuni capoluogo presentano valori di produttività e specializzazione più omogenei. Bologna, Padova, Trento e Pordenone si collocano nel quadrante in alto a destra, con performance elevate in entrambi gli indicatori. Il sistema appare meno polarizzato, piuttosto policentrico, capace di valorizzare le complementarità produttive tra città medie e distretti industriali.

Il Centro ripropone uno schema analogo al Nord-Ovest, con le sole due uniche grandi città presenti nella circoscrizione (Firenze e Roma) localizzate nel primo quadrante. Roma, come atteso, è trainata dalla concentrazione di funzioni direzionali, amministrative e culturali. Il quadro evidenzia una forte centralità della capitale e una più limitata diffusione territoriale delle economie della conoscenza.

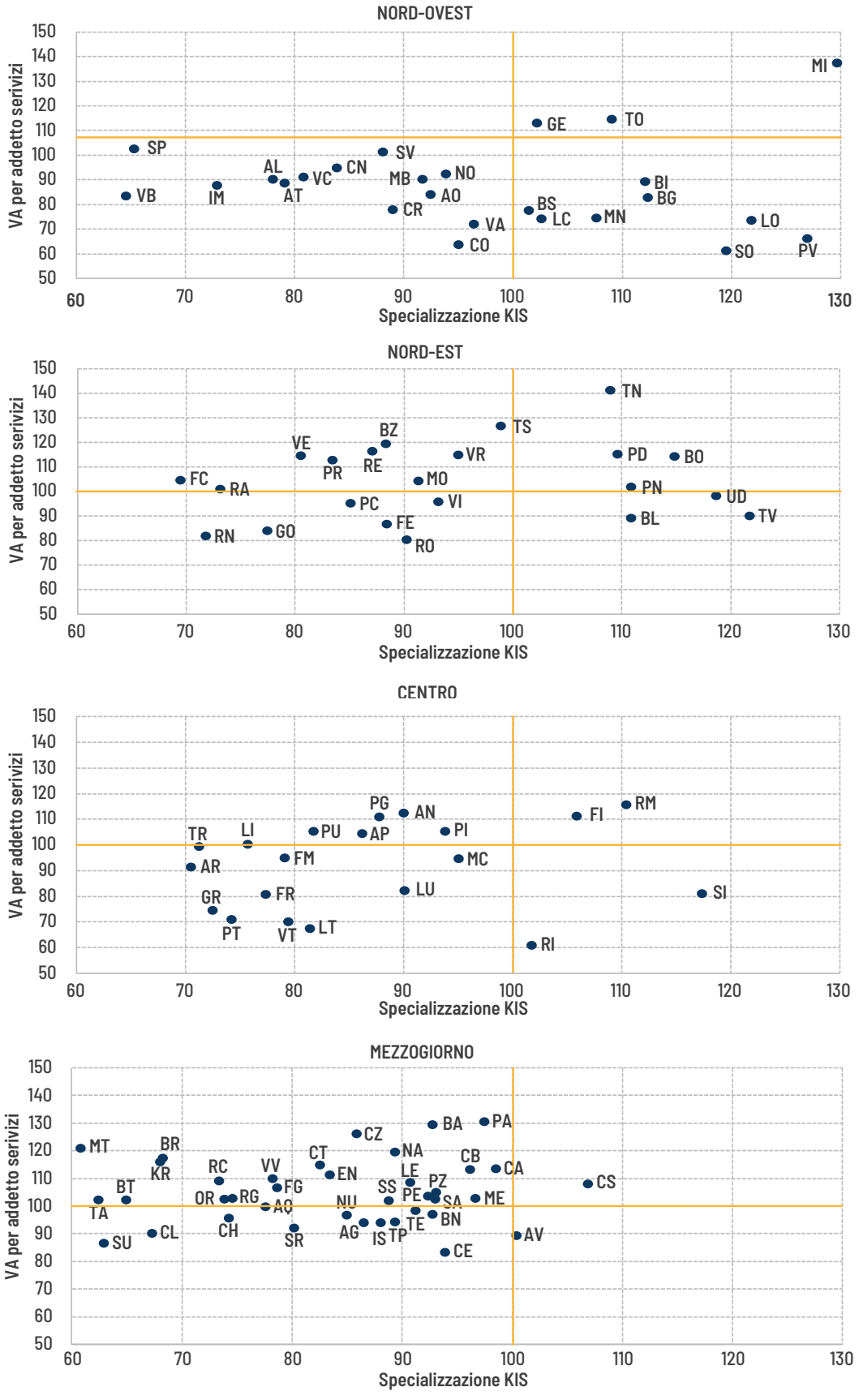
Nel Mezzogiorno prevalgono valori ampiamente inferiori alle medie nazionali, sia per produttività dei servizi, sia per specializzazione nei KIS. La gran parte dei capoluoghi si colloca nel quadrante basso a sinistra, segnalando la predominanza di servizi tradizionali e la ridotta presenza di funzioni avanzate e di spillover di conoscenza. Nessun comune capoluogo si posiziona nel quadrante alto a destra, con la sola eccezione di Cosenza. In generale, i comuni capoluogo che presentano livelli di produttività relativamente più elevati non risultano specializzati nei servizi KIS. Nelle città meridionali, le attività riconducibili ai KIS non svolgono lo stesso ruolo propulsivo osservato in numerosi centri del Nord. In questo quadro, le città del Mezzogiorno possono mantenere un certo "urban premium" rispetto al

[5] L'elenco completo delle attività di servizio incluse nei KIS è riportato nota metodologica nell'Appendice del Capitolo.

[6] Uno studio della Banca d'Italia ha analizzato i meccanismi attraverso cui le agglomerazioni urbane producono un premio urbano – in termini di produttività, innovazione e salari – valutando in che misura tali vantaggi si manifestino nel contesto italiano rispetto ad altri paesi. Dallo studio emerge che, pur essendo presenti premi positivi associati alla concentrazione urbana, la loro entità risulta contenuta rispetto alle principali economie europee (Lamorgese A., 2018, I vantaggi delle agglomerazioni urbane, convegno: Sviluppo urbano, agglomerazioni produttive e crescita economica, Banca d'Italia, 28 Giugno 2018, Roma).

[7] Dato il peso rilevante che i servizi esercitano nella formazione del valore aggiunto nei comuni capoluogo, il VA per addetto del settore riflette l'analoga variabile relativa al totale economia.

Figura 3 Specializzazione nei KIS e produttività nei servizi



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

resto del territorio in cui sono inserite, ma difficilmente riescono ad avviare percorsi di catching-up nei confronti delle aree più avanzate.

Ciò conferma la forte concentrazione spaziale dei servizi appartenenti ai KIS, localizzati prevalentemente nel Nord del Paese: basti pensare alle filiere delle attività di supporto alla R&S, ai servizi finanziari e alle telecomunicazioni. Come ricordato, molte di queste attività costituiscono la base stessa delle economie di agglomerazione urbana, le quali sono destinate a svolgere in futuro un ruolo sempre più decisivo per la crescita della produttività aggregata, alla luce della progressiva terziarizzazione del sistema economico. Di conseguenza, la minore diffusione dei servizi KIS nel Mezzogiorno, e tutto ciò che ne consegue, può rappresentare un serio ostacolo a uno sviluppo più rapido dell'area. Per certi versi, la scarsa dotazione prospettica di servizi KIS nei centri urbani meridionali potrebbe replicare le diseconomie che, in passato (e in parte ancora oggi), hanno caratterizzato l'apparato industriale del Sud, con effetti negativi sulle opportunità di crescita e sviluppo.

APPENDICE STATISTICA

Tabella A1 Pil dei comuni capoluogo nel 2022, Nord-Ovest

Comuni	Dimensione (a)	Pil (mln euro)	Pil (% provincia)	Pil (% regione)	VA dell'industria (% VA comune)	VA dei servizi (% VA comune)
Milano	grande	139.656	65,1	30,5	12,5	87,5
Torino	grande	39.655	50,4	27,0	18,3	81,5
Genova	grande	23.434	75,9	44,2	19,7	80,1
Brescia	medio	10.947	21,5	2,4	24,9	74,5
Bergamo	medio	6.984	16,4	1,5	13,4	86,0
Monza	medio	5.426	17,3	1,2	18,7	81,1
Como	medio	3.913	20,1	0,9	12,0	87,6
La Spezia	medio	3.754	48,4	7,1	22,6	77,1
Novara	medio	3.615	28,8	2,5	27,0	72,4
Cremona	medio	3.550	26,9	0,8	34,9	63,5
Varese	medio	3.299	11,0	0,7	17,3	82,3
Alessandria	medio	3.088	23,5	2,1	30,9	68,4
Pavia	medio	2.851	18,1	0,6	19,3	80,3
Cuneo	medio	2.714	12,6	1,9	26,8	71,9
Asti	medio	2.348	39,5	1,6	18,0	80,8
Savona	medio	2.009	22,8	3,8	15,5	84,1
Mantova	piccolo	2.517	17,0	0,5	16,6	82,2
Lecco	piccolo	2.260	18,6	0,5	20,9	78,8
Lodi	piccolo	1.845	26,5	0,4	21,1	77,6
Biella	piccolo	1.682	32,4	1,1	15,7	84,0
Aosta	piccolo	1.482	27,4	27,4	28,4	66,9
Vercelli	piccolo	1.399	26,0	1,0	15,3	83,3
Imperia	piccolo	1.130	20,1	2,1	15,5	81,9
Verbania	piccolo	1.044	24,5	0,7	20,9	78,8
Sondrio	piccolo	872	14,5	0,2	15,7	83,5

Tabella A2 Pil dei comuni capoluogo nel 2022, Nord-Est

Comuni	Dimensione (a)	Pil (mln euro)	Pil (% provincia)	Pil (% regione)	VA dell'industria (% VA comune)	VA dei servizi (% VA comune)
Bologna	grande	19.193	40,6	10,6	13,5	86,1
Venezia	grande	12.155	40,6	6,6	15,3	84,1
Verona	grande	11.622	32,3	6,3	15,4	82,9
Padova	medio	10.598	29,1	5,8	17,6	81,9
Parma	medio	9.681	50,3	5,4	29,1	69,7
Modena	medio	9.601	30,4	5,3	29,2	70,2
Bolzano	medio	8.992	30,1	16,8	22,6	76,4
Reggio Emilia	medio	8.370	37,9	4,6	27,2	71,3
Trieste	medio	7.806	87,3	18,3	17,3	82,5
Trento	medio	7.602	32,0	14,2	16,7	82,0
Ravenna	medio	5.722	41,4	3,2	23,7	73,5
Rimini	medio	5.179	45,1	2,9	15,3	83,9
Vicenza	medio	5.008	14,7	2,7	30,7	68,8
Forlì	medio	4.897	33,7	2,7	28,5	69,6
Ferrara	medio	4.546	46,4	2,5	20,5	77,4
Piacenza	medio	4.386	41,1	2,4	19,5	79,4
Udine	medio	4.075	22,0	9,5	7,6	91,8
Treviso	medio	3.543	10,5	1,9	13,3	85,5
Pordenone	medio	2.258	20,9	5,3	19,3	79,7
Rovigo	medio	1.724	25,7	0,9	23,1	75,9
Belluno	piccolo	1.173	15,8	0,6	14,8	84,2
Gorizia	piccolo	944	21,5	2,2	27,0	71,6

(a) piccolo = fino a 50mila abitanti; medio = popolazione compresa tra 50mila e 250mila abitanti; grande = oltre 250mila abitanti.
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

APPENDICE STATISTICA

Tabella A3 Pil dei comuni capoluogo di provincia nel 2022, Centro

Comuni	Dimensione (a)	Pil (mln euro)	Pil (% provincia)	Pil (% regione)	VA dell'industria (% VA comune)	VA dei servizi (% VA comune)
Roma	grande	156.245	82,2	68,6	18,7	81,1
Firenze	grande	17.379	40,2	13,3	13,5	86,1
Prato	medio	6.956	77,6	5,3	30,1	69,5
Perugia	medio	6.162	32,4	25,0	16,9	82,1
Livorno	medio	4.937	48,4	3,8	14,3	85,3
Pisa	medio	4.444	29,9	3,4	21,2	78,3
Latina	medio	4.383	30,1	1,9	26,8	71,0
Ancona	medio	3.759	24,5	8,1	22,7	76,4
Arezzo	medio	3.641	31,7	2,8	27,9	70,6
Pesaro	medio	3.337	30,0	7,2	25,6	73,8
Terni	medio	3.177	55,9	12,9	20,0	78,5
Lucca	medio	2.885	22,8	2,2	21,1	78,1
Pistoia	medio	2.770	33,3	2,1	20,2	69,7
Grosseto	medio	2.477	40,2	1,9	15,8	80,9
Frosinone	piccolo	2.305	19,5	1,0	25,7	73,7
Viterbo	medio	2.292	30,6	1,0	13,9	83,5
Siena	medio	2.201	24,3	1,7	15,8	82,9
Massa	medio	2.115	38,2	1,6	27,8	71,6
Ascoli Piceno	piccolo	1.921	32,6	4,1	38,0	61,1
Rieti	piccolo	1.337	36,4	0,6	18,0	80,1
Macerata	piccolo	1.062	11,4	2,3	14,4	84,1
Fermo	piccolo	954	20,7	2,1	31,0	66,9

Tabella A4 Pil dei comuni capoluogo di provincia nel 2022, Sud

Comuni	Dimensione (a)	Pil (mln euro)	Pil (% provincia)	Pil (% regione)	VA dell'industria (% VA comune)	VA dei servizi (% VA comune)
Napoli	grande	28.050	42,0	23,0	12,9	86,6
Bari	grande	10.504	33,4	12,2	13,0	86,5
Taranto	medio	5.485	45,0	6,4	28,8	70,4
Salerno	medio	4.374	18,5	3,6	14,3	84,9
Foggia	medio	4.178	34,2	4,9	23,0	74,3
Pescara	medio	4.063	47,4	11,1	14,1	85,2
Reggio Calabria	medio	4.045	38,6	11,1	11,2	87,6
Lecce	medio	3.883	25,0	4,5	13,7	85,9
L'Aquila	medio	2.612	31,2	7,2	29,1	69,8
Potenza	medio	2.600	27,4	18,6	35,3	63,8
Catanzaro	medio	2.587	33,9	7,1	12,0	86,7
Brindisi	medio	2.359	30,5	2,7	29,4	69,4
Matera	medio	2.036	45,6	14,6	22,6	75,5
Barletta	medio	1.922	27,7	2,2	27,8	69,5
Avellino	medio	1.890	22,3	1,5	18,7	80,6
Caserta	medio	1.866	10,4	1,5	21,5	77,3
Andria	medio	1.701	24,6	2,0	21,6	76,6
Cosenza	medio	1.700	14,0	4,7	8,5	91,0
Benevento	medio	1.689	32,2	1,4	19,4	78,4
Campobasso	piccolo	1.668	31,1	22,9	14,2	84,5
Crotone	medio	1.561	48,3	4,3	17,5	80,9
Chieti	piccolo	1.558	14,1	4,3	26,4	72,2
Teramo	medio	1.419	16,8	3,9	24,7	73,6
Trani	medio	1.269	18,3	1,5	16,8	81,5
Vibo Valentia	piccolo	878	31,6	2,4	16,4	81,3
Isernia	piccolo	621	32,6	8,5	10,6	87,2

(a) piccolo = fino a 50mila abitanti; medio = popolazione compresa tra 50mila e 250mila abitanti; grande = oltre 250mila abitanti.
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Tabella A5 Pil dei comuni capoluogo di provincia nel 2022, Isole

Comuni	Dimensione (a)	Pil (mln euro)	Pil (% provincia)	Pil (% regione)	VA dell'industria (% VA comune)	VA dei servizi (% VA comune)
Palermo	grande	17.421	66,0	17,0	9,8	89,2
Catania	grande	9.789	43,0	9,6	18,2	81,0
Cagliari	medio	6.502	48,0	16,7	9,7	90,1
Messina	medio	4.708	37,5	4,6	8,7	90,4
Sassari	medio	3.187	27,0	8,2	13,7	84,1
Siracusa	medio	2.931	26,0	2,9	14,1	82,7
Ragusa	medio	2.109	32,2	2,1	21,3	75,9
Caltanissetta	medio	1.828	38,8	1,8	10,2	88,4
Trapani	medio	1.534	19,7	1,5	12,5	84,8
Agrigento	medio	1.476	19,8	1,4	13,0	85,6
Oristano	piccolo	1.056	34,6	2,7	12,7	85,2
Nuoro	piccolo	1.026	23,2	2,6	12,6	85,3
Enna	piccolo	677	23,8	0,7	20,2	77,0
Carbonia	piccolo	438	7,3	1,1	16,0	80,2

Tabella A6 Occupati residenti e pendolari dei comuni capoluogo, Nord-Ovest

Comuni	Dimensione (a)	Occupati nel 2021				Variazione Occupati 2011-2021			
		Residenti	Pendolari	Totali	% Pendolari	Residenti (var. %)	Pendolari (var. %)	Totali (var. %)	% Pendolari (var. p.p.)
Milano	grande	362.505	384.744	747.249	51,5	3,5	24,4	13,3	4,6
Torino	grande	212.249	138.605	350.854	39,5	-5,1	11,5	0,8	3,8
Genova	grande	179.418	36.141	215.559	16,8	4,8	31,7	8,5	3,0
Brescia	medio	50.522	60.013	110.535	54,3	3,7	33,1	17,8	6,2
Bergamo	medio	23.522	43.930	67.452	65,1	5,8	27,0	18,7	4,2
Monza	medio	15.693	31.336	47.029	66,6	-7,6	33,0	15,9	8,5
Como	medio	15.328	28.869	44.197	65,3	-7,2	38,7	18,4	9,6
La Spezia	medio	26.059	17.602	43.661	40,3	21,2	27,0	23,5	1,1
Novara	medio	23.556	19.290	42.846	45,0	-5,9	55,3	14,4	11,9
Cremona	medio	19.085	15.650	34.735	45,1	7,0	53,7	24,0	8,7
Varese	medio	14.790	26.499	41.289	64,2	-8,3	34,4	15,2	9,2
Alessandria	medio	22.584	14.662	37.246	39,4	4,0	42,4	16,4	7,2
Pavia	medio	15.061	20.680	35.741	57,9	-2,8	40,3	18,2	9,1
Cuneo	medio	15.790	19.403	35.193	55,1	14,3	58,3	35,0	8,1
Asti	medio	19.280	9.936	29.216	34,0	7,1	45,7	17,7	6,5
Savona	medio	13.000	10.267	23.267	44,1	8,6	27,9	16,3	4,0
Mantova	piccolo	11.643	20.827	32.470	64,1	-1,3	30,0	16,7	6,5
Lecco	piccolo	9.515	15.986	25.501	62,7	-6,6	22,4	9,7	6,5
Lodi	piccolo	7.828	12.971	20.799	62,4	0,2	48,6	25,8	9,6
Biella	piccolo	8.554	12.615	21.169	59,6	-10,2	5,2	-1,6	3,9
Aosta	piccolo	8.980	9.350	18.330	51,0	2,0	32,9	15,7	6,6
Vercelli	piccolo	10.347	8.303	18.650	44,5	-6,4	49,3	12,2	11,1
Imperia	piccolo	10.596	4.861	15.457	31,4	10,5	38,7	18,1	4,7
Verbania	piccolo	6.571	6.365	12.936	49,2	3,8	38,8	18,5	7,2
Sondrio	piccolo	5.289	7.288	12.577	57,9	0,0	27,7	14,4	6,0

(a) piccolo = fino a 50mila abitanti; medio = popolazione compresa tra 50mila e 250mila abitanti; grande = oltre 250mila abitanti.
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

APPENDICE STATISTICA

Tabella A7 Occupati residenti e pendolari dei comuni capoluogo, Nord-Est

Comuni	Dimensione (a)	Occupati nel 2021				Variazione Occupati 2011-2021			
		Residenti	Pendolari	Totali	% Pendolari	Residenti (var. %)	Pendolari (var. %)	Totali (var. %)	% Pendolari (var. p.p.)
Bologna	grande	104.902	79.779	184.681	43,2	11,9	25,2	17,3	2,7
Venezia	grande	73.832	59.320	133.152	44,6	4,3	39,0	17,4	6,9
Verona	grande	68.633	52.419	121.052	43,3	5,7	53,1	22,1	8,8
Padova	medio	47.627	71.292	118.919	60,0	2,7	38,1	21,3	7,3
Parma	medio	61.025	34.189	95.214	35,9	23,0	51,5	31,9	4,7
Modena	medio	54.310	45.016	99.326	45,3	6,7	81,8	31,3	12,6
Bolzano	medio	37.050	31.759	68.809	46,2	26,4	95,8	51,1	10,5
Reggio Emilia	medio	50.200	31.188	81.388	38,3	23,2	52,7	33,1	4,9
Trieste	medio	60.338	11.354	71.692	15,8	5,1	12,3	6,2	0,9
Trento	medio	31.720	42.180	73.900	57,1	0,0	156,3	53,4	22,9
Ravenna	medio	46.596	14.358	60.954	23,6	16,8	81,8	27,6	7,0
Rimini	medio	39.174	18.364	57.538	31,9	25,2	72,3	37,1	6,5
Vicenza	medio	25.161	35.462	60.623	58,5	-5,4	44,3	18,4	10,5
Forlì	medio	35.283	15.351	50.634	30,3	9,5	48,7	19,0	6,1
Ferrara	medio	35.340	16.954	52.294	32,4	1,2	30,3	9,1	5,3
Piacenza	medio	26.488	21.824	48.312	45,2	12,7	58,4	29,6	8,2
Udine	medio	21.938	28.051	49.989	56,1	5,7	29,5	17,9	5,0
Treviso	medio	14.694	30.321	45.015	67,4	-6,0	39,4	20,4	9,2
Pordenone	medio	10.260	19.221	29.481	65,2	-0,5	37,5	21,4	7,6
Rovigo	medio	12.073	13.662	25.735	53,1	-0,8	62,7	25,1	12,3
Belluno	piccolo	8.114	7.633	15.747	48,5	-0,5	47,5	18,1	9,7
Gorizia	piccolo	7.652	5.736	13.388	42,8	-6,5	12,8	0,9	4,5

Tabella A8 Occupati residenti e pendolari dei comuni capoluogo, Centro

Comuni	Dimensione (a)	Occupati nel 2021				Variazione Occupati 2011-2021			
		Residenti	Pendolari	Totali	% Pendolari	Residenti (var. %)	Pendolari (var. %)	Totali (var. %)	% Pendolari (var. p.p.)
Roma	grande	810.634	277.242	1.087.876	25,5	7,3	76,2	19,1	8,2
Firenze	grande	94.628	81.342	175.970	46,2	8,3	20,9	13,8	2,7
Prato	medio	52.893	24.498	77.391	31,7	11,6	37,6	18,7	4,4
Perugia	medio	45.506	25.330	70.836	35,8	8,2	64,2	23,3	8,9
Livorno	medio	42.818	12.187	55.005	22,2	9,5	68,9	18,7	6,6
Pisa	medio	22.400	34.079	56.479	60,3	7,9	54,1	31,8	8,7
Latina	medio	30.911	17.447	48.358	36,1	22,7	60,6	34,1	5,9
Ancona	medio	28.733	24.016	52.749	45,5	5,4	39,8	18,7	6,9
Arezzo	medio	29.518	13.575	43.093	31,5	8,3	28,6	14,0	3,6
Pesaro	medio	26.814	12.268	39.082	31,4	3,8	52,0	15,3	7,6
Terni	medio	30.625	11.077	41.702	26,6	15,1	39,8	20,7	3,6
Lucca	medio	20.912	16.847	37.759	44,6	10,4	63,5	29,1	9,4
Pistoia	medio	21.355	12.728	34.083	37,3	2,9	70,9	20,9	10,9
Grosseto	medio	24.493	5.156	29.649	17,4	27,0	57,2	31,4	2,9
Frosinone	piccolo	8.962	17.462	26.424	66,1	-11,1	31,1	13,0	9,2
Viterbo	medio	18.641	11.347	29.988	37,8	24,9	37,5	29,4	2,2
Siena	medio	15.003	15.846	30.849	51,4	2,1	41,0	19,0	8,0
Massa	medio	14.981	9.792	24.773	39,5	6,1	94,5	29,4	13,2
Ascoli Piceno	piccolo	11.956	11.491	23.447	49,0	-6,6	47,0	13,7	11,1
Rieti	piccolo	12.042	6.225	18.267	34,1	14,5	34,9	20,7	3,6
Macerata	piccolo	8.908	8.963	17.871	50,2	-3,4	43,0	15,4	9,7
Fermo	piccolo	6.557	6.957	13.514	51,5	-5,1	59,1	19,8	12,7

(a) piccolo = fino a 50mila abitanti; medio = popolazione compresa tra 50mila e 250mila abitanti; grande = oltre 250mila abitanti.
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Tabella A9 Occupati residenti e pendolari dei comuni capoluogo, Sud

Comuni	Dimensione (a)	Occupati nel 2021				Variazione Occupati 2011-2021			
		Residenti	Pendolari	Totali	% Pendolari	Residenti (var. %)	Pendolari (var. %)	Totali (var. %)	% Pendolari (var. p.p.)
Napoli	grande	200.214	130.556	330.770	39,5	27,0	24,2	25,9	-0,6
Bari	grande	77.397	59.404	136.801	43,4	16,5	51,8	29,6	6,4
Taranto	medio	45.115	30.686	75.801	40,5	14,3	27,0	19,1	2,5
Salerno	medio	29.215	24.650	53.865	45,8	17,5	22,1	19,6	0,9
Foggia	medio	38.879	15.578	54.457	28,6	22,6	56,0	30,6	4,7
Pescara	medio	24.056	23.481	47.537	49,4	9,4	37,6	21,7	5,7
Reggio Calabria	medio	42.712	8.912	51.624	17,3	24,9	71,2	31,0	4,0
Lecce	medio	23.869	29.403	53.272	55,2	42,9	55,3	49,5	2,1
L'Aquila	medio	21.462	10.760	32.222	33,4	12,3	79,8	28,4	9,6
Potenza	medio	17.847	12.339	30.186	40,9	8,3	40,5	19,5	6,1
Catanzaro	medio	22.178	14.361	36.539	39,3	12,2	63,1	27,9	8,5
Brindisi	medio	19.970	14.640	34.610	42,3	10,0	27,3	16,7	3,5
Matera	medio	18.029	8.248	26.277	31,4	18,9	63,5	30,0	6,4
Barletta	medio	23.355	4.405	27.760	15,9	27,2	24,5	26,7	-0,3
Avellino	medio	11.365	15.874	27.239	58,3	14,1	27,9	21,7	2,8
Caserta	medio	13.337	22.233	35.570	62,5	22,1	38,4	31,8	3,0
Andria	medio	24.210	5.923	30.133	19,7	48,1	136,7	59,9	6,4
Cosenza	medio	12.244	18.383	30.627	60,0	4,5	15,1	10,6	2,3
Benevento	medio	14.101	11.606	25.707	45,1	14,4	43,7	26,0	5,6
Campobasso	piccolo	12.990	9.133	22.123	41,3	4,9	39,1	16,8	6,6
Crotone	medio	14.551	3.759	18.310	20,5	33,0	29,6	32,3	-0,4
Chieti	piccolo	10.609	14.117	24.726	57,1	-8,8	48,9	17,2	12,2
Teramo	medio	14.618	8.914	23.532	37,9	16,7	53,8	28,4	6,2
Trani	medio	10.970	3.568	14.538	24,5	13,3	34,0	17,8	3,0
Vibo Valentia	piccolo	6.806	5.866	12.672	46,3	17,9	22,8	20,1	1,0
Isernia	piccolo	4.810	3.855	8.665	44,5	6,8	20,5	12,5	3,0

Tabella A10 Occupati residenti e pendolari dei comuni capoluogo, Isole

Comuni	Dimensione (a)	Occupati nel 2021				Variazione Occupati 2011-2021			
		Residenti	Pendolari	Totali	% Pendolari	Residenti (var. %)	Pendolari (var. %)	Totali (var. %)	% Pendolari (var. p.p.)
Palermo	grande	152.108	43.953	196.061	22,4	11,0	74,9	20,9	6,9
Catania	grande	63.982	60.037	124.019	48,4	17,3	42,3	28,2	4,8
Cagliari	medio	35.129	51.260	86.389	59,3	-1,6	33,9	16,7	7,6
Messina	medio	55.366	12.763	68.129	18,7	7,2	68,3	15,1	5,9
Sassari	medio	33.088	14.625	47.713	30,7	12,9	58,3	23,8	6,7
Siracusa	medio	26.532	11.586	38.118	30,4	19,1	70,0	31,0	7,0
Ragusa	medio	21.331	7.558	28.889	26,2	26,5	56,5	33,2	3,9
Caltanissetta	medio	14.418	7.158	21.576	33,2	11,6	58,0	23,6	7,2
Trapani	medio	11.158	9.437	20.595	45,8	-5,3	13,0	2,3	4,3
Agrigento	medio	12.224	9.300	21.524	43,2	15,9	61,4	32,0	7,9
Oristano	piccolo	7.669	8.196	15.865	51,7	7,3	45,5	24,1	7,6
Nuoro	piccolo	9.273	5.492	14.765	37,2	-2,9	74,8	16,4	12,4
Enna	piccolo	6.471	4.550	11.021	41,3	6,1	52,7	21,4	8,5
Carbonia	piccolo	4.303	2.324	6.627	35,1	0,9	40,5	12,0	7,1

(a) piccolo = fino a 50mila abitanti; medio = popolazione compresa tra 50mila e 250mila abitanti; grande = oltre 250mila abitanti.
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

APPENDICE STATISTICA

Tabella A11 Pil pro capite e valore aggiunto per addetto nei comuni capoluogo nel 2022, Nord-Ovest

Comuni	dimensione (a)	Pil pro capite (euro)	Pil pro capite (regione=100)	VA per addetto (migliaia di euro)	VA per addetto (regione=100)	VA per addetto nei servizi (regione=100)
Milano	grande	103.454	224,8	90,8	127,9	137,2
Torino	grande	46.722	135,3	60,0	105,5	114,5
Genova	grande	41.756	118,5	53,9	107,2	112,9
Brescia	medio	55.877	121,4	63,1	88,9	77,4
Bergamo	medio	58.454	127,0	56,8	79,9	82,6
Monza	medio	44.483	96,7	62,0	87,2	90,0
Como	medio	46.944	102,0	44,6	62,8	63,6
La Spezia	medio	40.726	115,6	53,6	106,6	102,5
Novara	medio	35.660	103,3	58,4	102,7	92,1
Cremona	medio	50.107	108,9	80,2	112,9	77,9
Varese	medio	41.893	91,0	53,0	74,7	71,9
Alessandria	medio	34.002	98,5	56,8	99,9	90,0
Pavia	medio	40.512	88,0	54,9	77,3	66,0
Cuneo	medio	48.855	141,5	55,2	97,0	94,7
Mantova	piccolo	51.955	112,9	51,2	72,0	74,4
Asti	medio	31.843	92,2	45,6	80,2	88,6
Lecco	piccolo	48.264	104,9	54,9	77,3	74,1
Savona	medio	34.328	97,4	47,3	94,0	101,1
Lodi	piccolo	41.255	89,7	56,9	80,1	73,5
Biella	piccolo	39.324	113,9	44,5	78,3	89,1
Aosta	piccolo	44.611	101,6	54,5	98,0	83,8
Vercelli	piccolo	30.965	89,7	45,8	80,5	91,1
Imperia	piccolo	26.924	76,4	40,1	79,7	87,6
Verbania	piccolo	34.955	101,2	47,7	83,9	83,3
Sondrio	piccolo	41.136	89,4	45,7	64,3	61,1

(a) piccolo = fino a 50mila abitanti; medio = popolazione compresa tra 50mila e 250mila abitanti; grande = oltre 250mila abitanti.
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Tabella A12 Pil pro capite e valore aggiunto per addetto nei comuni capoluogo nel 2022, Nord-Est

Comuni	dimensione (a)	Pil pro capite (euro)	Pil pro capite (regione=100)	VA per addetto (migliaia di euro)	VA per addetto (regione=100)	VA per addetto nei servizi (regione=100)
Bologna	grande	49.486	121,3	59,0	95,9	114,2
Venezia	grande	48.244	126,9	59,4	101,2	114,4
Verona	grande	45.402	119,4	60,0	102,3	115,0
Padova	medio	51.284	134,9	62,8	106,9	115,0
Parma	medio	49.533	121,4	64,9	105,4	112,8
Modena	medio	51.904	127,3	61,2	99,4	104,1
Bolzano	medio	84.355	168,9	94,8	129,6	119,3
Reggio Emilia	medio	49.260	120,8	64,4	104,6	116,3
Trieste	medio	39.221	109,6	63,0	110,2	126,7
Trento	medio	64.510	129,1	83,5	127,9	141,3
Ravenna	medio	36.716	90,0	54,8	89,1	100,7
Rimini	medio	34.719	85,1	42,4	68,9	81,6
Vicenza	medio	45.409	119,4	62,3	106,1	95,8
Forlì	medio	42.017	103,0	55,6	90,4	104,6
Ferrara	medio	35.003	85,8	50,7	82,5	86,5
Piacenza	medio	42.848	105,1	51,3	83,4	95,0
Udine	medio	41.690	116,5	46,0	80,3	98,0
Treviso	medio	41.948	110,3	48,7	83,0	90,0
Pordenone	medio	43.743	122,3	49,9	87,2	101,8
Rovigo	medio	34.358	90,4	45,5	77,4	80,1
Belluno	piccolo	33.137	87,2	47,9	81,5	88,9
Gorizia	piccolo	28.082	78,5	53,0	92,7	83,9

Tabella A13 Pil pro capite e valore aggiunto per addetto nei comuni capoluogo nel 2022, Centro

Comuni	dimensione (a)	Pil pro capite (euro)	Pil pro capite (regione=100)	VA per addetto (migliaia di euro)	VA per addetto (regione=100)	VA per addetto nei servizi (regione=100)
Roma	grande	56.836	142,6	72,1	118,4	115,8
Firenze	grande	48.060	134,8	57,2	104,7	111,1
Prato	medio	35.632	99,9	41,4	75,8	92,1
Perugia	medio	37.953	131,6	46,4	103,3	111,0
Livorno	medio	31.955	89,6	52,4	95,8	100,4
Pisa	medio	49.927	140,0	61,8	113,0	105,3
Latina	medio	34.281	86,0	46,5	76,5	67,4
Ancona	medio	38.204	122,3	52,3	110,5	112,3
Arezzo	medio	37.645	105,6	50,5	92,3	91,3
Pesaro	medio	34.882	111,7	46,7	98,7	105,4
Terni	medio	29.643	102,8	40,0	89,0	99,4
Lucca	medio	32.384	90,8	46,8	85,6	82,2
Pistoia	medio	30.951	86,8	42,3	77,4	70,9
Grosseto	medio	30.385	85,2	41,1	75,3	74,5
Frosinone	piccolo	52.580	131,9	51,6	84,8	80,8
Viterbo	medio	34.760	87,2	40,6	66,8	70,0
Siena	medio	41.471	116,3	45,9	84,1	81,0
Massa	medio	31.804	89,2	46,5	85,0	79,1
Ascoli Piceno	piccolo	41.690	133,5	56,1	118,5	104,5
Rieti	piccolo	29.343	73,6	39,3	64,6	60,8
Macerata	piccolo	26.219	84,0	39,6	83,6	94,7
Fermo	piccolo	26.554	85,0	46,5	98,2	94,8

(a) piccolo = fino a 50mila abitanti; medio = popolazione compresa tra 50mila e 250mila abitanti; grande = oltre 250mila abitanti.
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

APPENDICE STATISTICA

Tabella A14 Pil pro capite e valore aggiunto per addetto nei comuni capoluogo nel 2022, Sud

Comuni	dimensione (a)	Pil pro capite (euro)	Pil pro capite (regione=100)	VA per addetto (migliaia di euro)	VA per addetto (regione=100)	VA per addetto nei servizi (regione=100)
Napoli	grande	30.451	140,0	48,2	114,2	119,5
Bari	grande	33.246	151,1	46,2	118,5	129,3
Taranto	medio	28.948	131,5	48,3	123,9	102,1
Salerno	medio	34.134	156,9	42,2	100,1	102,5
Foggia	medio	28.461	129,3	49,2	126,1	106,5
Pescara	medio	34.146	119,2	41,7	92,5	103,6
Reggio Calabria	medio	23.450	119,4	36,2	104,3	109,0
Lecce	medio	40.970	186,2	40,1	102,8	108,6
L'Aquila	medio	37.745	131,8	50,5	111,9	99,6
Potenza	medio	40.086	154,7	46,6	101,7	105,0
Catanzaro	medio	30.217	153,9	42,5	122,6	126,0
Brindisi	medio	28.311	128,6	47,1	120,9	116,0
Matera	medio	34.073	131,5	44,4	97,1	121,0
Barletta	medio	20.709	94,1	37,7	96,7	90,8
Avellino	medio	35.993	165,5	39,8	94,3	89,2
Caserta	medio	25.544	117,4	38,6	91,4	83,2
Andria	medio	17.435	79,2	30,7	78,6	80,2
Cosenza	medio	26.537	135,1	34,6	99,6	107,9
Benevento	medio	29.669	136,4	42,1	99,8	96,9
Campobasso	piccolo	35.045	140,2	41,3	104,2	113,1
Crotone	medio	26.299	133,9	42,5	122,5	117,4
Chieti	piccolo	32.017	111,8	42,8	94,9	95,7
Teramo	medio	27.367	95,5	41,9	92,9	98,5
Trani	medio	23.065	104,8	39,8	102,1	102,2
Vibo Valentia	piccolo	27.905	142,1	39,1	112,8	109,9
Isernia	piccolo	29.946	119,8	32,3	81,4	94,1

Tabella A15 Pil pro capite e valore aggiunto per addetto nei comuni capoluogo nel 2022, Isole

Comuni	dimensione (a)	Pil pro capite (euro)	Pil pro capite (regione=100)	VA per addetto (migliaia di euro)	VA per addetto (regione=100)	VA per addetto nei servizi (regione=100)
Palermo	grande	27.415	129,0	46,1	111,6	130,4
Catania	grande	32.510	153,0	46,1	111,8	114,8
Cagliari	medio	43.609	177,6	41,9	107,0	113,4
Messina	medio	21.277	100,1	36,0	87,2	102,8
Sassari	medio	26.090	106,2	38,3	97,8	101,8
Siracusa	medio	25.039	117,8	35,7	86,4	92,1
Ragusa	medio	28.980	136,4	41,8	101,3	102,9
Caltanissetta	medio	30.861	145,2	34,9	84,7	90,1
Trapani	medio	27.250	128,2	35,8	86,7	94,2
Agrigento	medio	26.429	124,4	36,4	88,2	93,9
Oristano	piccolo	34.434	140,2	38,8	99,0	102,5
Nuoro	piccolo	30.017	122,2	37,4	95,4	96,7
Enna	piccolo	26.226	123,4	48,1	116,5	111,4
Carbonia	piccolo	16.474	67,1	33,9	86,5	86,5

(a) piccolo = fino a 50mila abitanti; medio = popolazione compresa tra 50mila e 250mila abitanti; grande = oltre 250mila abitanti.
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

APPENDICE METODOLOGICA

Premessa. Viene qui illustrata la metodologia di stima al 2022 del valore aggiunto a prezzi base disaggregato per attività economica (agricoltura, industria e servizi) e del Pil ai prezzi di mercato dei comuni capoluogo di provincia, coerente con il principio di esaustività (ESA 2010)[1]. È utile chiarire che, essendo il valore aggiunto la differenza fra il valore della produzione e quello dei costi intermedi, esso è espresso ai prezzi base quando dal valore della produzione si escludono le imposte sui prodotti e si includono i contributi sui prodotti. La stima del Pil e del valore aggiunto a un livello territoriale fine come quello dei comuni capoluogo presenta diversi caveat che vanno opportunamente considerati. È opportuno sottolineare che a tale livello territoriale la metodologia di stima non risponde a una logica esclusivamente teorica, bensì risente della disponibilità delle informazioni statistiche, che nel modello ne rappresentano un vincolo imprescindibile.

Impianto teorico per la stima del valore aggiunto a livello territoriale fine. Un primo step è rappresentato dall'individuazione dei domini di stima. La partizione elementare che è sembrata più idonea, in grado di coniugare rilevanza economica della composizione e articolazione del dettaglio, è stata la segmentazione dei tre settori oggetto di stima (agricoltura, industria, servizi) in nove branche di attività economiche.

SETTORI	BRANCHE
Agricoltura	Agricoltura silvicoltura e pesca
Industria	Industria manifatturiera
	Altre industrie
	Costruzioni
Servizi	Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli, trasporto e magazzinaggio; servizi di alloggio e di ristorazione;
	Servizi di informazione e comunicazione
	Attività immobiliari
	Attività professionali, scientifiche e tecniche, amministrazione e servizi di supporto

Il modello teorico alla base di tale approccio, coerente con il principio di esaustività, è il seguente:

$$Y_{dj} = X_{dj} + Z_{dj} \quad (1)$$

dove: Y = Valore aggiunto totale; X = Valore aggiunto economia regolare; Z = Valore aggiunto economia non osservata; d = indicatore del Comune capoluogo: j = indicatore branca di attività economica.
Il modello espresso dalla (1) si basa su una identità algebrica degli aggregati, sotto l'ipotesi che si co-

[1] Il Sistema europeo dei conti nazionale e regionali (SEC 2010) è il più recente quadro contabile dell'Ue, compatibile a livello internazionale, utile a fornire una descrizione sistematica e dettagliata di un'economia.

nosca il valore effettivo sia del valore aggiunto dell'economia regolare, sia del valore aggiunto dell'economia non osservata.

Metodologia di calcolo del valore aggiunto per comune capoluogo di provincia. Nelle situazioni reali, le componenti della (1) sono ignote e una loro determinazione si può avere esclusivamente facendo ricorso a delle stime. In questo contesto il dettaglio della stratificazione è fondamentale per l'efficienza del metodo, in quanto le soluzioni metodologiche adottate differiscono da dominio a dominio, in base alla disponibilità delle fonti. Di seguito sono riportati i metodi di stima impiegati nei vari segmenti di attività produttiva.

Agricoltura silvicoltura e pesca. In questo caso le fonti consentono di ottenere una stima sintetica, a partire dal dato provinciale, ripartito in base a pesi comunali rappresentati dall'input di lavoro.

$$Y_{d1} = \frac{Y_{p1}}{L_{p1}} * L_{d1} \ (2)$$

dove: ***p*** = provincia; ***L*** = input di lavoro
Lo stimatore così ottenuto soddisfa la (1), in quanto incorpora sia la componente regolare che quella irregolare.

Industria manifatturiera; Costruzioni; Altre industrie; Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli, trasporto e magazzinaggio; Servizi di alloggio e di ristorazione; Servizi di informazione e comunicazione; Attività immobiliari; Attività professionali, scientifiche e tecniche, amministrazione e servizi di supporto; Altri servizi. Si integrano i dati del valore aggiunto regolare dei comuni capoluogo desumibili dall'archivio Frame, relativi alla sola economia regolare, con le stime del valore aggiunto provinciale di contabilità nazionale (comprensive anche dell'economia irregolare), sulla base della seguente formula:

$$Y_{di} = \frac{Y_{pi}}{X_{pi}} * X_{di} \ (3)$$

dove: *Y* = Valore aggiunto esaustivo; *X*= valore aggiunto regolare dei comuni capoluogo; ***d*** = indicatore del Comune capoluogo; ***i*** = indicatore della branca di attività economica dell'industria (va da 1 a 8); ***p***=provincia a cui appartiene il comune capoluogo ***d***.

Stima finale del valore aggiunto e Pil dei comuni capoluogo. Successivamente, al fine di poter disporre di stime robuste, le nove branche iniziali sono state ulteriormente aggregate, ottenendo cinque branche di output finale: Agricoltura, Industria in senso stretto, Costruzioni, Commercio, Altri servizi. A partire dalla stima del valore aggiunto dei comuni capoluogo a prezzi base, utilizzando il rapporto tra Pil e valore aggiunto disponibile a livello regionale si perviene alla stima finale del Pil comunale.

Elenco dei settori ATECO a due digit, appartenenti ai servizi, classificati come Knowledge-intensive services (KIS): 50: trasporto marittimo e per vie d'acqua; 51: trasporto aereo; 58: attività editoriali; 59: attività di produzione cinematografica, di video e di programmi televisivi, di registrazioni musicali

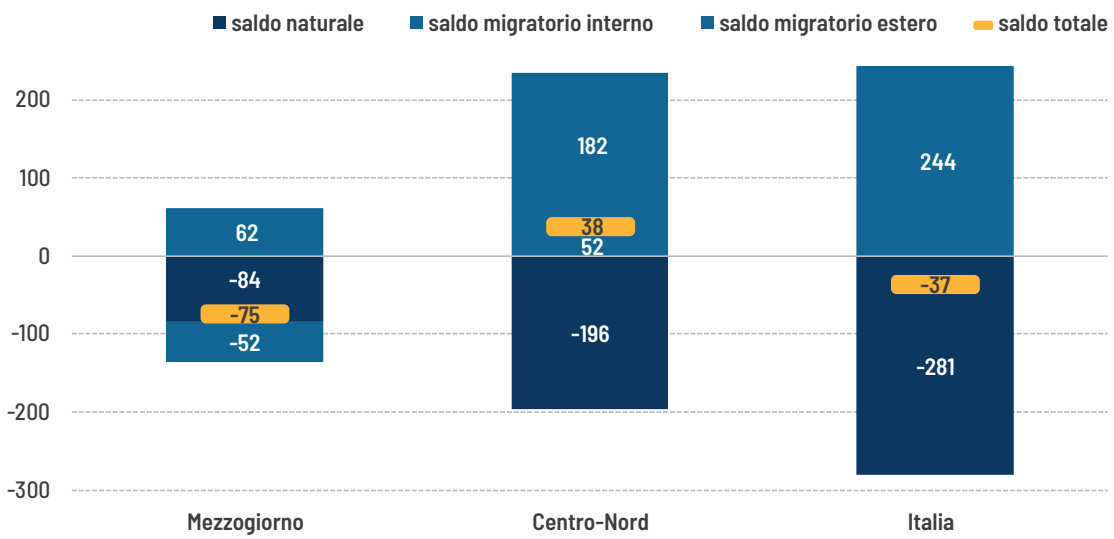
e sonore; 60: attività di programmazione e trasmissione; 61: telecomunicazioni; 62: produzione di software, consulenza informatica e attività connesse; 63: attività dei servizi d'informazione e altri servizi informatici; 64: attività di servizi finanziari (escluse le assicurazioni e i fondi pensione); 65: assicurazioni, riassicurazioni e fondi pensione (escluse le assicurazioni sociali obbligatorie); 66: attività ausiliarie dei servizi finanziari e delle attività assicurative; 69: attività legali e contabilità; 70: attività di direzione aziendale e di consulenza gestionale; 71: attività degli studi di architettura e d'ingegneria, collaudi ed analisi tecniche; 72: ricerca scientifica e sviluppo; 73: pubblicità e ricerche di mercato; 74: altre attività professionali, scientifiche e tecniche; 75: servizi veterinari; 78: attività di ricerca, selezione, fornitura di personale; 80: servizi di vigilanza e investigazione; 85: istruzione; 86: assistenza sanitaria; 87: servizi di assistenza sociale residenziale; 88: assistenza sociale non residenziale; 90: attività creative, artistiche e di intrattenimento; 91: attività di biblioteche, archivi, musei ed altre attività culturali; 92: attività riguardanti le lotterie, le scommesse, le case da gioco; 93: attività sportive, di intrattenimento e di divertimento.

5. Demografia Sud: spopolamento e migrazioni

5.1 La demografia delle regioni italiane nel 2024

Nel 2024 la popolazione residente in Italia si è ridotta di circa 37mila unità, una perdita trainata dal Mezzogiorno, dove è diminuita di 75mila residenti (Fig. 1). Il saldo naturale, ossia la differenza tra nascite e decessi, ha confermato il segno negativo dell'anno precedente (-281mila). I decessi hanno superato le nascite in tutto il Paese, determinando saldi naturali negativi nel Mezzogiorno (-84mila) e al Centro-Nord (-196mila). Il saldo migratorio, positivo a livello nazionale (+244mila), è stato determinato dal risultato del Centro-Nord (+182mila), che ha registrato anche un afflusso netto di residenti dal Mezzogiorno (+52mila). I flussi migratori hanno così più che compensato le perdite naturali al Centro-Nord, consentendo una crescita della popolazione di +38mila unità. Nel Mezzogiorno, invece, la popolazione continua a diminuire: alla forte perdita naturale si somma un saldo migratorio interno negativo (–52mila). Al Sud, gli arrivi dall'estero non sono sufficienti a compensare queste perdite.

Figura 1 Saldi naturali, migratori e totali (migliaia), 2024



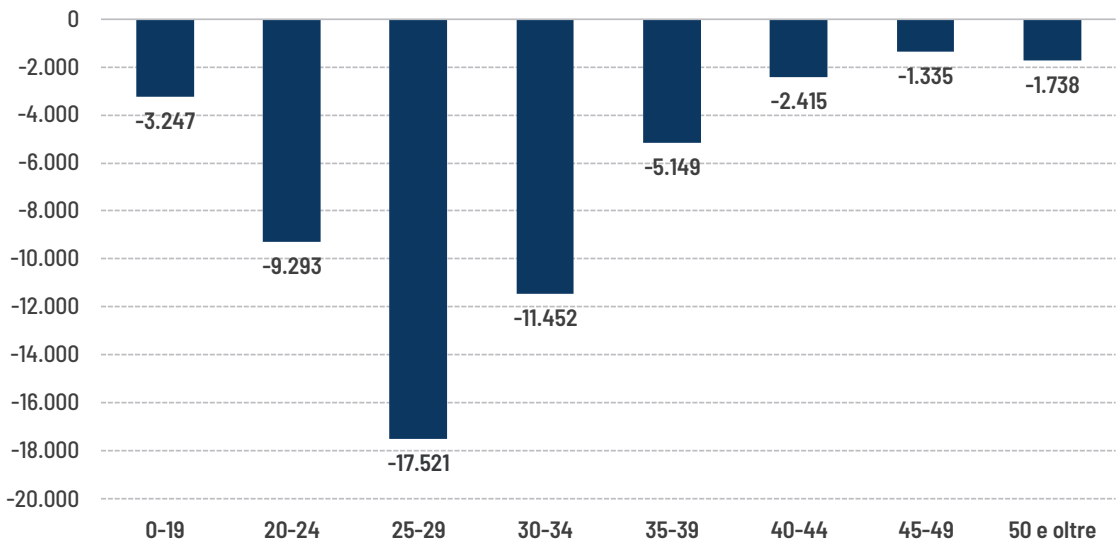
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Oltre 116mila residenti del Mezzogiorno hanno trasferito la propria residenza in una regione del Centro-Nord nel 2024: 9mila in meno rispetto al 2023. I volumi maggiori di partenze provengono dalle regioni meridionali a più ampia base demografica: Campania (34mila), Sicilia (28mila) e Puglia (21mila). I tassi di emigrazione per mille abitanti verso il Centro-Nord più elevati si registrano in Basilicata (5‰) e Calabria (4,6‰). Tra le destinazioni centro-settentrionali, la Lombardia accoglie da sola il 27,6% dei

migranti provenienti dal Sud, meta privilegiata per tutte le regioni meridionali, eccetto l'Abruzzo e il Molise che, per motivi di prossimità territoriale e per la presenza della Capitale, privilegiano il Lazio. Dopo la Lombardia, sono l'Emilia-Romagna (16,2%) e il Lazio (15,7%) ad attrarre la quota più rilevante di migranti meridionali. In direzione opposta, dal Centro-Nord verso il Sud, si sono mossi 64mila abitanti, 3mila in più rispetto al 2023. Le principali regioni di rientro coincidono con quelle che registrano i deflussi più consistenti: Campania (+16mila), Sicilia (+15mila) e Puglia (+12mila).

A conferma di un dato strutturale, nel 2024 oltre il 73% della perdita del Mezzogiorno dovuta ai trasferimenti verso il Centro-Nord interessa i giovani di età compresa tra i 20 e i 34 anni (Fig. 2). I migranti meridionali diretti verso le regioni del Centro-Nord hanno in media 35 anni, circa quattro in meno rispetto a chi compie il percorso inverso (38,9 anni). Si tratta di una popolazione giovane e qualificata: nel 2024, l'87,2% dei migranti tra i 25 e i 34 anni possedeva almeno un titolo di scuola secondaria. Nel corso dell'ultimo decennio il profilo formativo dei meridionali che si trasferiscono al Centro-Nord si è profondamente trasformato: gli emigrati con la sola licenza dell'obbligo si sono ridotti di due terzi (–66,7%), mentre i diplomati sono aumentati di un quinto e i laureati sono raddoppiati.

Figura 2 Saldo migratorio dal Mezzogiorno verso il Centro-Nord per classe di età (unità), 2024



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

La tendenza al calo delle nascite è proseguita nel 2024, con 370mila nati vivi in Italia: 10mila in meno rispetto al 2023 (-2,6%). Nel Mezzogiorno i nuovi nati sono stati 130mila (-6mila sul 2023), nel Centro-Nord 240mila (-4mila). Tra le regioni meridionali le riduzioni più significative riguardano Molise (-6,3%), Sicilia (-5,3%) e Puglia (-5,2%); tra quelle del Centro-Nord, Valle d'Aosta (-10,7%), Marche (-6,3%) e Provincia autonoma di Bolzano (-3,6%). Tra le regioni più popolose il calo risulta meno uniforme: Lombardia (-1,7%), Campania (-3,8%), Lazio (-0,2%). La contrazione ha interessato sia i nati di cittadinanza italiana sia quelli stranieri. Questi ultimi sono stati poco meno di 50mila (1,5mila in meno rispetto al 2023), pari al 13,5% del totale. L'incidenza dei nuovi nati stranieri è particolarmente alta nel Centro-Nord (17,8%), con punte in Emilia-Romagna (21,7%) e Liguria (21,2%), mentre nel Mezzogiorno

la quota si ferma al 5,6%, con l'Abruzzo che si distingue per il valore più elevato (9,9%) e la Sardegna per quello più basso (4,0%).

Il bilancio demografico delle regioni italiane nel 2024 (Tab. 1) conferma due tratti ormai strutturali delle dinamiche demografiche italiane. Da un lato, il contributo sistematicamente negativo della componente naturale, che interessa l'intero Paese; dall'altro, il ruolo decisivo dei flussi migratori nel sostenere la crescita demografica, in particolare nelle regioni del Nord.

Nel 2024, la popolazione è aumentata solo in cinque regioni del Nord, con incrementi più consistenti in Trentino-Alto Adige, Emilia-Romagna (entrambe +3,1‰) e Lombardia (+2,3‰). Nelle tre regioni l'apporto delle migrazioni ha garantito una dinamica positiva che ha compensato ampiamente il deficit naturale, traducendosi in aumenti rispettivamente di circa +3.370 abitanti in Trentino-Alto Adige, +13.700 in Emilia-Romagna e quasi +23.400 in Lombardia. Il Centro conferma le dinamiche poco

Tabella 1 Bilancio demografico delle regioni italiane, 2024
Tassi per mille abitanti; variazione annua della popolazione in migliaia

Regioni e macroaree	tasso di natalità	tasso di mortalità	tasso di crescita naturale	tasso migratorio interno	tasso migratorio estero	tasso migratorio totale	tasso di crescita totale	var. annua della popolazione
Piemonte	5,8	12,4	-6,6	2,2	5,3	7,5	1,0	4.099
Valle d'Aosta	5,2	11,6	-6,4	1,9	3,2	5,1	-1,3	-163
Lombardia	6,4	10,2	-3,8	1,3	4,8	6,1	2,3	23.385
Trentino-Alto Adige	7,6	9,0	-1,4	1,8	2,7	4,5	3,1	3.370
Veneto	6,2	10,4	-4,2	1,2	3,0	4,1	-0,1	-365
Friuli-Venezia Giulia	5,8	12,3	-6,5	1,8	4,2	6,1	-0,4	-521
Liguria	5,5	13,9	-8,4	1,6	7,3	8,9	0,5	768
Emilia-Romagna	6,3	11,3	-5,0	2,7	5,4	8,1	3,1	13.707
Toscana	5,7	12,1	-6,4	1,0	5,5	6,5	0,1	304
Umbria	5,5	12,4	-6,8	0,7	4,8	5,5	-1,3	-1.114
Marche	5,6	11,8	-6,2	0,8	4,5	5,2	-1,0	-1.448
Lazio	6,0	10,6	-4,6	-0,1	3,9	3,8	-0,8	-4.473
Abruzzo	5,8	11,7	-5,9	0,4	4,6	5,0	-0,9	-1.141
Molise	5,4	13,5	-8,1	-3,8	7,5	3,7	-4,4	-1.258
Campania	7,4	10,1	-2,7	-3,3	2,7	-0,7	-3,4	-18.881
Puglia	6,2	10,8	-4,5	-2,1	2,4	0,3	-4,2	-16.463
Basilicata	5,7	11,6	-5,9	-5,0	4,7	-0,4	-6,3	-3.336
Calabria	6,9	11,3	-4,4	-4,6	5,4	0,9	-3,5	-6.421
Sicilia	7,0	11,0	-4,0	-2,8	3,0	0,2	-3,8	-17.950
Sardegna	4,5	11,8	-7,3	-0,2	1,6	1,5	-5,8	-9.152
Mezzogiorno	**6,6**	**10,9**	**-4,3**	**-2,6**	**3,1**	**0,5**	**-3,8**	**-74.602**
Nord-Ovest	**6,2**	**11,2**	**-5,0**	**1,6**	**5,2**	**6,8**	**1,8**	**28.089**
Nord-Est	**6,3**	**10,8**	**-4,5**	**1,9**	**4,0**	**5,9**	**1,4**	**16.191**
Centro	**5,8**	**11,4**	**-5,6**	**0,4**	**4,5**	**5,0**	**-0,6**	**-6.731**
Italia	**6,3**	**11,0**	**-4,8**	**0,0**	**4,1**	**4,1**	**-0,6**	**-37.053**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

favorevoli degli ultimi anni: la popolazione è rimasta stabile in Toscana (+0,1‰; pari a +300 residenti) ed è calata nel Lazio (–0,8‰; circa –4.500 abitanti), nelle Marche (–1,0 ‰; –1.400 unità) e in Umbria (–1,3‰; –1.100 persone). La stabilità della popolazione in Toscana è dovuta all'apporto migratorio, che ha compensato le perdite del saldo naturale. Il Lazio mostra una particolarità che lo distingue dalle altre grandi regioni del Centro-Nord: il contributo delle migrazioni interne è leggermente negativo (–0,1‰). L'Umbria e le Marche registrano saldi naturali tra i più negativi (rispettivamente -6,8‰ e -6,2‰) e saldi migratorio interni positivi ma molto contenuti (+0,7‰ e +0,8‰).

Nel 2024 tutte le regioni del Mezzogiorno hanno registrato una perdita di popolazione (–3,8‰ in media), confermando un declino ormai strutturale. Alla base vi è una duplice dinamica: da un lato, un saldo naturale ampiamente negativo (–4,3‰), attenuato rispetto al Centro-Nord solo da livelli di natalità leggermente più elevati; dall'altro, un saldo migratorio complessivo quasi nullo (+0,5‰), risultato del contrasto tra le forti perdite per mobilità interna (–2,6‰) e i guadagni derivanti dall'immigrazione estera (+3,1‰). Campania, Sicilia e Calabria si distinguono ancora per una natalità relativamente più elevata (7,4‰, 7‰ e 6,9‰, contro il 6,3‰ della media nazionale), che tuttavia non basta a compensare i saldi naturali negativi e le forti perdite dovute alla mobilità interna: in Campania il calo complessivo è stato pari a circa –18.900 abitanti, in Calabria a –6.400 e in Sicilia a quasi –18.000. La Puglia presenta un profilo intermedio, con natalità bassa (6,2‰), mortalità alta (10,8‰) e una perdita complessiva di circa –16.500 residenti. I casi più critici restano Basilicata, Molise e Sardegna. In Basilicata la popolazione è calata del –6,3‰ (circa –3.300 abitanti), in Sardegna del –5,8‰ (–9.200 abitanti) e in Molise del –4,4‰ (–1.300 abitanti), per effetto congiunto di denatalità accentuata, mortalità elevata e saldi migratori interni fortemente negativi. Solo l'Abruzzo mostra un declino più contenuto (–0,9‰, pari a –1.100 abitanti), grazie all'apporto dell'immigrazione estera (+4,6‰) che attenua l'ampio saldo naturale negativo (–5,9‰).

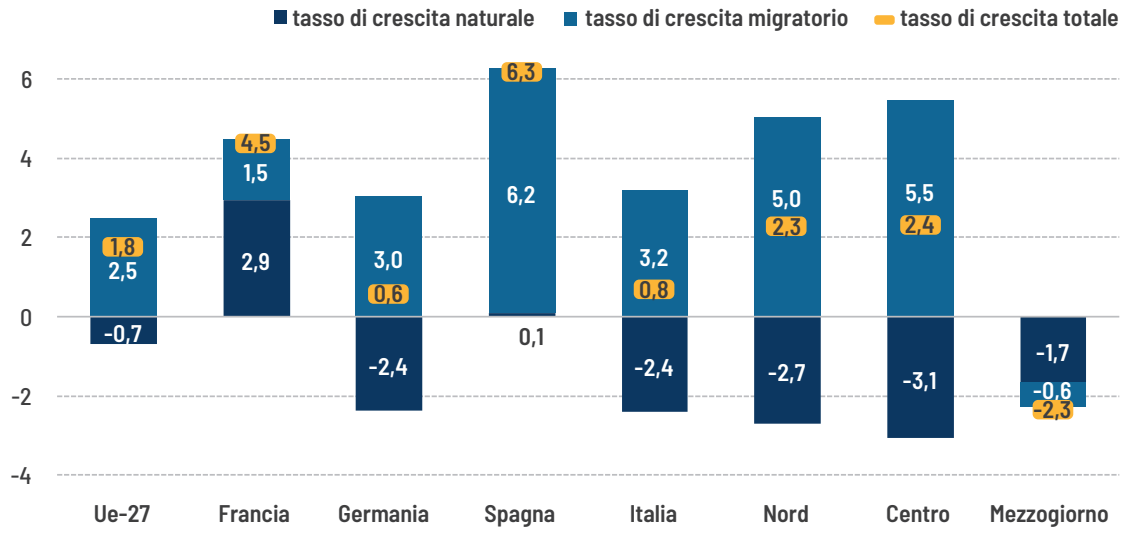
5.2 Spopolamento e squilibri generazionali

Nel contesto europeo l'Italia si distingue per il più basso livello di natalità, un precoce invecchiamento e un assai modesto ricambio generazionale. A differenza del resto dell'Ue, e in particolare dei maggiori Paesi membri, queste tendenze coinvolgono tanto le regioni del Centro-Nord quanto quelle del Mezzogiorno, con effetti tuttavia più gravi e persistenti in queste ultime. Tra il 2005 e il 2025 (dati al 1° gennaio), l'Italia ha registrato un tasso di crescita naturale fortemente negativo (–2,4‰ annuo in media) e un tasso migratorio positivo (+3,2‰), per un saldo complessivo contenuto (+0,8‰). Questa dinamica si confronta con un contributo delle migrazioni che nella media dell'Ue-27 (+2,5‰) ha più che bilanciato un saldo naturale appena negativo (–0,7‰), portando a una crescita di +1,8‰. Tra le maggiori economie europee, la Francia si distingue per la crescita naturale positiva (+2,9‰) che, sommandosi al saldo migratorio positivo, ha determinato un incremento annuo del +4,5‰, oltre cinque volte superiore al ritmo italiano. La Germania ha saputo compensare con i flussi migratori (+3,0‰) il saldo naturale negativo (–2,4‰), raggiungendo una crescita complessiva di +0,6‰. Più marcata la dinamica della Spagna, prima per saldo migratorio positivo (+6,2‰) e con un saldo naturale in equilibrio: +6,2‰ la crescita annua, la più elevata tra i grandi paesi Ue.

In Italia si registrano profonde divergenze territoriali. Tra il 2005 e il 2025, il Nord è cresciuto di quasi 1,3 milioni di abitanti grazie al forte apporto migratorio (+2,7 milioni), che ha compensato la perdita

naturale (–1,4 milioni). Anche il Centro ha mostrato un bilancio positivo (+550mila), con una dinamica simile. Al contrario, il Mezzogiorno è l'unica macroarea in saldo complessivo negativo (–916mila), determinato dalle perdite migratorie (–250mila) e naturali (–670mila). Ne deriva un progressivo ridimensionamento del peso demografico del Sud sul totale nazionale: dal 35,5% del 2005 al 33,4% del 2025.

Figura 3 Tassi di crescita naturale, migratoria e totale, 2005-2025
Valori medi annui per mille abitanti



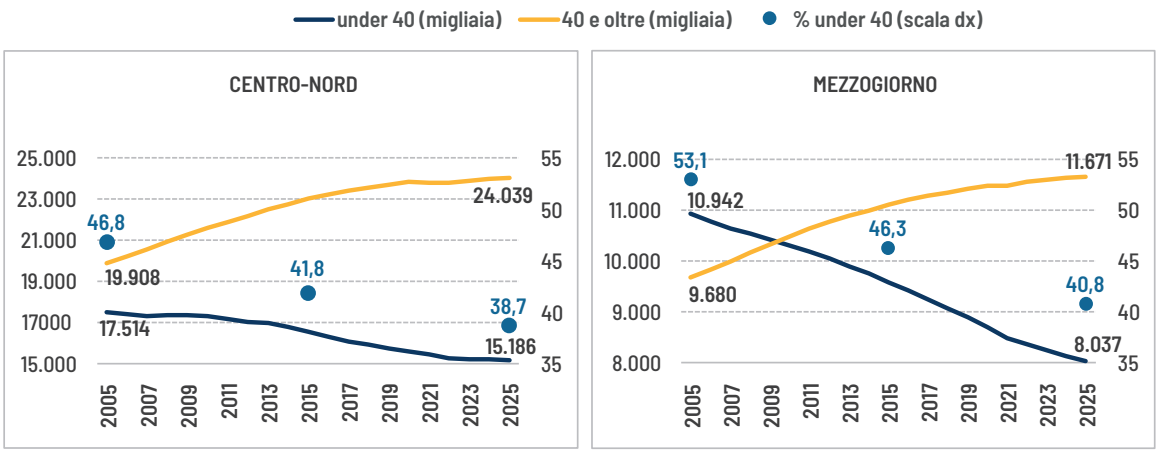
Saldi in migliaia 2005-2025	Nord	Centro	Mezzogiorno	Italia
Naturale	-1.446	-700	-668	-2.815
Migratorio	2.705	1.248	-248	3.705
Totale	1.259	548	-916	890

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

Il calo della popolazione nel Mezzogiorno è stato accompagnato da un profondo mutamento della sua struttura per età. Tra il 2005 e il 2025 gli under 40 sono diminuiti di 2,3 milioni nel Centro-Nord e di 3 milioni nel Mezzogiorno (Fig. 4). In termini relativi la flessione è stata pari a -26,5% nel Sud, contro -13,3% nel Centro-Nord. Nel 2005 gli under 40 anni rappresentavano oltre la metà della popolazione meridionale (53,1%) e già meno della metà in quella centro-settentrionale (46,8%); nel 2025 le quote sono scese rispettivamente al 40,8% e al 38,7%.

Queste tendenze si traducono in squilibri generazionali rilevanti. Il progressivo ridursi delle giovani generazioni, unito al costante allungamento della vita media, ha reso l'Italia la nazione più anziana d'Europa. Denatalità persistente, invecchiamento e squilibri tra generazioni costituiscono oggi una sfida nazionale che, nelle regioni meridionali, assume i contorni di una vera emergenza. Nel Mezzogiorno, infatti, il calo della popolazione è stato determinato dalla somma di saldi naturali e migratori sempre negativi, con perdite particolarmente rilevanti tra i giovani. Al contrario, nelle regioni del Centro-Nord, l'impatto della preoccupante riduzione del numero dei giovani è stato in parte mitigato dai

Figura 4 Popolazione residente per classi di età, 2005-2025



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

trasferimenti interni e soprattutto dagli ingressi dall'estero.

Alla base della progressiva riduzione delle nascite vi sono il calo della popolazione femminile nelle età della maternità e la diminuzione della fecondità. Tra il 2002 e l'inizio del 2025, le donne tra 15 e 49 anni sono passate da 13,7 a 11,4 milioni (–17%), con una contrazione più marcata nel Mezzogiorno (–24%; da 5,2 a 3,9 milioni) rispetto al Centro-Nord (–12,8%; da 8,6 a 7,5 milioni). Il tasso di fecondità totale, a livello nazionale, è diminuito da 1,20 figli per donna nel 2023 a 1,18 nel 2024, collocandosi al di sotto del precedente minimo storico di 1,19 del 1995. Nel Mezzogiorno è arretrato da 1,24 a 1,20, è rimasto stabile al Centro (1,12), mentre nel Nord è scivolato da 1,21 a 1,19. Il calo della fecondità è legato al rinvio delle scelte di genitorialità: nel 2024 l'età media al parto ha raggiunto i 32,7 anni (33,0 al Centro, 32,7 al Nord, 32,3 nel Mezzogiorno) e risulta inversamente correlata ai livelli di fecondità. Così, nelle regioni con fecondità più bassa, come la Sardegna (33,2 anni), l'età media al parto è più elevata, mentre in quelle con fecondità più alta, come il Trentino-Alto Adige risulta inferiore (32,3 anni).

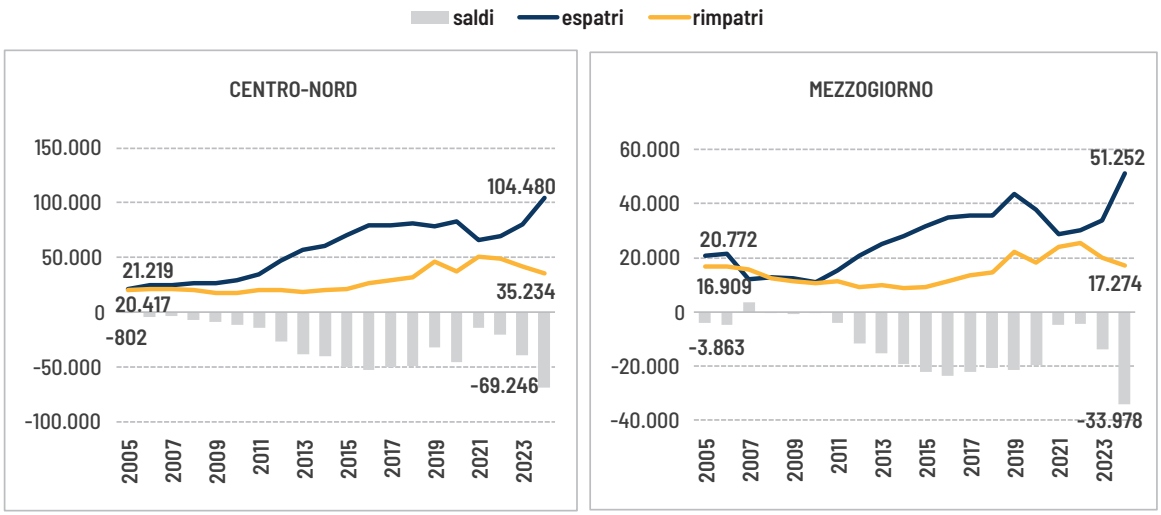
Mentre nel Centro-Nord gli arrivi dall'estero e dal Sud hanno parzialmente mitigato il processo di invecchiamento, nel Mezzogiorno la perdita di giovani non è stata compensata da nuovi ingressi. Il risultato è un'accelerazione dell'invecchiamento, pur in presenza di un'età media ancora leggermente inferiore rispetto al resto del Paese (al 1° gennaio 2025, 46,1 anni contro i 46,8 a livello nazionale). Negli ultimi venti anni l'indice di vecchiaia è salito da 106,3 a 194,3 nel Mezzogiorno e da 159,3 a 214,8 nel Centro-Nord, mostrando una rapida convergenza verso valori elevati. Anche il rapporto tra bambini (0–4 anni) e grandi anziani (85 anni e oltre) ha subìto un'inversione: al 1° gennaio 2005 i bambini superavano nettamente gli anziani in entrambe le ripartizioni, nel 2025 nel Mezzogiorno si registra la parità, mentre nel Centro-Nord i bambini sono ormai meno del 75% dei grandi anziani.

5.3 Il Mezzogiorno nelle migrazioni estere

Le emigrazioni italiane hanno cominciato ad aumentare sensibilmente nel secondo decennio degli anni Duemila e non si sono arrestate nemmeno durante la pandemia di Covid-19 nel biennio 2021-22,

quando si è registrata una breve flessione. Il fenomeno è tornato a crescere nel 2023 con maggiore forza rispetto agli anni pre-pandemici. La mobilità con l'estero riguarda l'intero territorio nazionale, ma con intensità diverse. Nel Centro-Nord gli espatri dal 2005 al 2024 si sono quintuplicati (da 21mila a 104mila), mentre nel Mezzogiorno nello stesso periodo si sono più che raddoppiati (da 21mila a 51mila) (Fig. 5). I rimpatri hanno bilanciato quasi totalmente le uscite durante il primo decennio, contenendo moderatamente il saldo migratorio con l'estero (mediamente la perdita ammontava a poco meno di 7mila unità l'anno). A partire dal 2017 la tendenza ai rientri dall'estero si è intensificata attestandosi a livelli medi annui di circa 40mila verso il Centro-Nord e 19mila verso il Mezzogiorno, anche grazie agli incentivi introdotti per favorire il "rientro dei cervelli". Tuttavia, il saldo complessivo con l'estero rimane negativo: tra il 2005 e il 2024 la perdita netta è stata di oltre 579mila italiani nel Centro-Nord e di circa 242mila nel Mezzogiorno. La Lombardia è la regione che, negli ultimi vent'anni, manifesta la perdita più consistente di residenti negli scambi con l'estero (-168mila), seguita dal Veneto (-90mila) e dalla Sicilia (-76mila) (Tab. 2).

Figura 5 Cittadini italiani espatriati e rimpatriati (unità), 2005-2024



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Ne emerge il quadro di un Paese poco attrattivo per i propri cittadini negli ultimi vent'anni. Se però si guarda agli anni più recenti e si includono anche i flussi degli stranieri, il bilancio cambia: tra il 2019 e il 2023 l'Italia ha registrato circa 1,75 milioni di ingressi dall'estero a fronte di poco più di 806mila uscite, con un saldo ampiamente positivo pari a 943mila unità (Tab. 3)[1]. Dietro questo risultato si celano dinamiche contrapposte: da un lato la perdita strutturale della componente italiana descritta in precedenza, in calo di circa 216mila residenti, dall'altro l'apporto consistente dell'immigrazione straniera (+1,1 milioni). Nel Centro-Nord, il saldo totale con l'estero è pari a +736mila, trainato dall'arrivo di stranieri (+888mila, a fronte di una perdita di -152mila italiani). Anche nel Mezzogiorno il saldo complessivo con l'estero è positivo (+207mila), grazie al contributo degli stranieri (+271mila) che compensa la perdita degli italiani (-64mila).

[1] Il 2023 è l'anno più recente per il quale si dispone di dati migratori disaggregati per livello di istruzione.

Tabella 2 Saldi migratori con l'estero dei cittadini italiani (unità)

Regioni e macroaree	2005-2009	2010-2014	2015-2019	2020-2024	2005-2024
Piemonte	-3.429	-14.886	-24.386	-20.960	-63.661
Valle d'Aosta	17	-560	-997	-863	-2.403
Lombardia	-5.738	-39.414	-66.164	-56.795	-168.111
Trentino Alto Adige	-1.571	-5.318	-10.185	-9.245	-26.319
Veneto	-4.785	-19.687	-35.098	-31.214	-90.784
Friuli-Venezia Giulia	-1.835	-5.031	-8.455	-4.925	-20.246
Liguria	-668	-5.401	-6.928	-4.281	-17.278
Emilia-Romagna	-1.015	-13.757	-23.806	-22.137	-60.715
Toscana	326	-4.578	-14.165	-14.928	-33.345
Umbria	-432	-2.356	-4.640	-3.682	-11.110
Marche	1.535	-4.928	-11.031	-9.157	-23.581
Lazio	-6.279	-15.766	-28.817	-10.959	-61.821
Abruzzo	958	-3.182	-5.991	-5.825	-14.040
Molise	-48	-820	-1.546	-1.886	-4.300
Campania	-1.620	-10.777	-23.668	-19.190	-55.255
Puglia	1.950	-8.014	-17.812	-10.164	-34.040
Basilicata	-876	-758	-1.708	-2.060	-5.402
Calabria	-4.134	-5.838	-13.131	-11.013	-34.116
Sicilia	-1.928	-16.235	-37.320	-20.140	-75.623
Sardegna	-453	-4.419	-8.888	-6.241	-20.001
Nord-Ovest	**-9.818**	**-60.261**	**-98.475**	**-82.899**	**-251.453**
Nord-Est	**-9.206**	**-43.793**	**-77.544**	**-67.521**	**-198.064**
Centro	**-4.850**	**-27.628**	**-58.653**	**-38.726**	**-129.857**
Mezzogiorno	**-6.151**	**-50.043**	**-110.064**	**-76.519**	**-242.777**
Italia	**-30.025**	**-181.725**	**-344.736**	**-265.665**	**-822.151**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Tabella 3 Flussi migratori con l'estero (unità), 2019-2023

Macroaree	Nazionalità	Tutte le età			Giovani 25-34 anni			Giovani 25-34 anni laureati		
		immigrati	emigrati	saldo	immigrati	emigrati	saldo	immigrati	emigrati	saldo
Centro-Nord	italiani	224.704	377.081	-152.377	49.802	122.600	-72.798	24.007	63.020	-39.013
	stranieri	1.094.385	206.245	888.140	311.632	45.790	265.842	66.576	8.481	58.095
	totale	1.319.089	583.326	735.763	361.434	168.390	193.044	90.583	71.501	19.082
Mezzogiorno	italiani	109.798	173.675	-63.877	23.285	69.119	-45.834	6.933	25.456	-18.523
	stranieri	320.426	49.327	271.099	94.914	12.712	82.202	10.854	1.272	9.582
	totale	430.224	223.002	207.222	118.199	81.831	36.368	17.787	26.728	-8.941
Italia	italiani	334.502	550.756	-216.254	73.087	191.719	-118.632	30.940	88.476	-57.536
	stranieri	1.414.811	255.572	1.159.239	406.546	58.502	348.044	77.430	9.753	67.677
	totale	1.749.313	806.328	942.985	479.633	250.221	229.412	108.370	98.229	10.141

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

La fascia giovanile dei 25-34enni rappresenta un segmento particolarmente rilevante dei flussi migratori, sia per la dinamica demografica sia per il suo ruolo nel mercato del lavoro. In questa classe di età, nel periodo 2019-2023, si sono registrati quasi 480mila ingressi dall'estero, in gran parte stranieri, a fronte di circa 250mila uscite, costituite per tre quarti da cittadini italiani. Il saldo complessivo si attesta a +229mila unità (+36mila nel Mezzogiorno; +193mila al Centro-Nord) (Tab. 3). L'Italia continua dunque a perdere giovani connazionali, mentre la crescita della fascia giovanile è garantita dai flussi di immigrazione straniera con prevalente destinazione nelle regioni centro-settentrionali.

5.4 Le migrazioni interne Sud-Nord

Il quadro del Mezzogiorno appare ancora più critico aggiungendo le migrazioni interne a quelle verso l'estero già discusse (Tab. 4). Con riferimento ai flussi migratori complessivi, nel 2019-2023 l'afflusso netto dall'estero di 207mila unità viene infatti ampiamente controbilanciato dalle uscite nette verso il Centro-Nord (–300mila), con un bilancio complessivo in perdita di circa –93mila residenti.
La dinamica è ancora più netta tra i giovani di 25–34 anni: il piccolo guadagno dall'estero (+36mila) non riesce a compensare la forte mobilità verso le regioni centro-settentrionali (–163mila), trasformando il saldo della fascia nella perdita consistente di –126mila giovani. Il costo maggiore ricade sui più istruiti: la perdita di oltre 90mila giovani laureati che si trasferiscono al Centro-Nord fa salire il saldo negativo fino a oltre 100mila unità. In definitiva, è l'emorragia verso il resto del Paese a svuotare il Mezzogiorno di giovani qualificati.

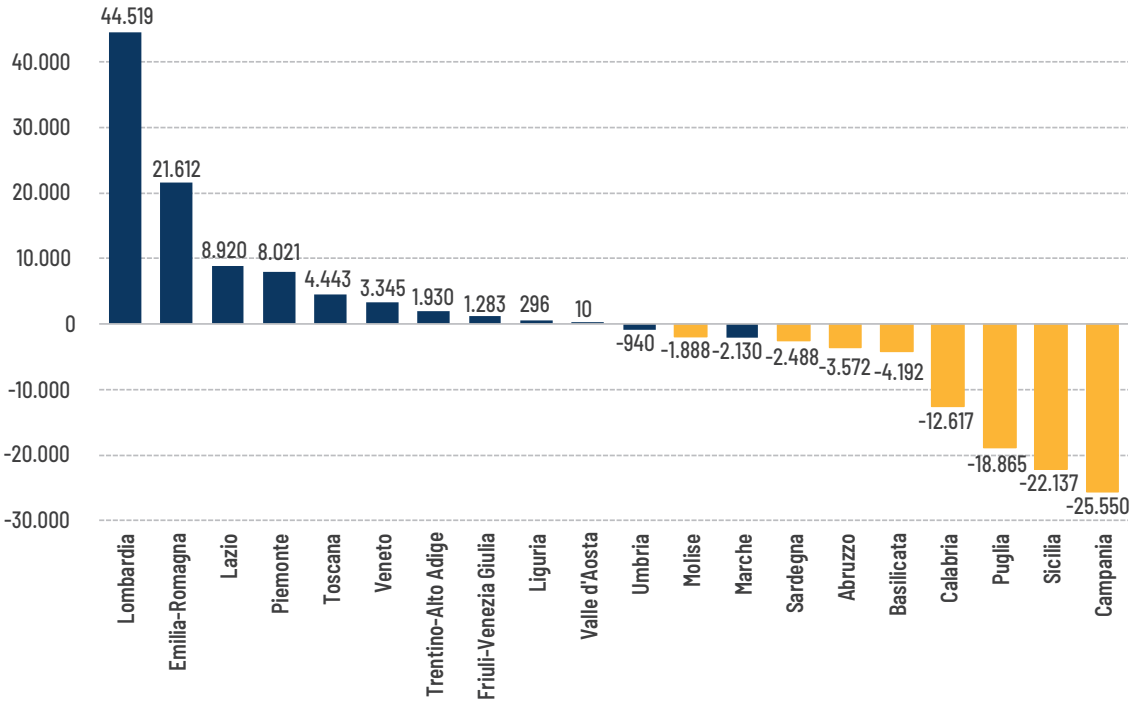
Tabella 4 Mezzogiorno: flussi migratori verso il Centro-Nord e l'estero (unità), 2019-2023

Macroaree	Nazionalità	Tutte le età			Giovani 25-34 anni			Giovani 25-34 anni laureati		
		immigrati	emigrati	saldo	immigrati	emigrati	saldo	immigrati	emigrati	saldo
Estero	italiani	109.798	173.675	-63.877	23.285	69.119	-45.834	6.933	25.456	-18.523
	stranieri	320.426	49.327	271.099	94.914	12.712	82.202	10.854	1.272	9.582
	totale	430.224	223.002	207.222	118.199	81.831	36.368	17.787	26.728	-8.941
Centro Nord	italiani	271.713	518.878	-247.165	61.101	209.462	-148.361	24.390	115.699	-91.309
	stranieri	36.050	88.972	-52.922	10.872	25.185	-14.313	1.360	3.676	-2.316
	totale	307.763	607.850	-300.087	71.973	234.647	-162.674	25.750	119.375	-93.625
Totale	italiani	381.511	692.553	-311.042	84.386	278.581	-194.195	31.323	141.155	-109.832
	stranieri	356.476	138.299	218.177	105.786	37.897	67.889	12.214	4.948	7.266
	totale	737.987	830.852	-92.865	190.172	316.478	-126.306	43.537	146.103	-102.566

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Il fenomeno emerge con nettezza concentrandoci sulle migrazioni dei giovani più istruiti di cittadinanza italiana (Fig. 6). Le regioni del Nord attraggono laureati, con saldi nettamente positivi soprattutto in Lombardia (+44,5mila) ed Emilia-Romagna (+21,6mila), seguite da Lazio (+8,9mila), Piemonte (+8mila) e Toscana (+4,4mila). Si tratta dei principali poli universitari e lavorativi del Paese, capaci di intercettare giovani qualificati provenienti da altre regioni. Il Mezzogiorno registra perdite consistenti, con saldi negativi particolarmente gravi in Campania (–25,5mila), Sicilia (–22,1mila) e Puglia (–18,9mila). Anche Calabria (–12,6mila) e Basilicata (-4,2mila) mostrano deflussi rilevanti.

Figura 6 Saldi migratori interni dei giovani di 25-34 anni laureati, cittadini italiani (migliaia), 2019-2023



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Tabella 5 Mezzogiorno: flussi migratori verso il Centro-Nord e l'estero, cittadini italiani, 2005-2024 (a) anni 2005-2023

	verso Centro-Nord e estero		verso Centro-Nord		verso estero	
	Unità	%	Unità	%	Unità	%
Emigrati dal Mezzogiorno	2.592.065		2.049.871		542.194	
-di cui laureati (a)	596.057	23,0	493.813	24,1	102.244	18,9
-di cui giovani (15-34 anni)	1.332.682	51,4	1.067.614	52,1	265.068	48,9
-di cui laureati (a)	388.533	29,2	328.462	30,8	60.071	22,7
Iscritti nel Mezzogiorno	1.432.327		1.132.910		299.417	
-di cui laureati (a)	208.480	14,6	164.513	14,5	43.967	14,7
-di cui giovani (15-34 anni)	474.960	33,2	388.582	34,3	86.378	28,8
-di cui laureati (a)	87.971	18,5	71.136	18,3	16.835	19,5
Saldo migratorio netto Mezzogiorno	-1.159.738		-916.961		-242.777	
-di cui laureati (a)	-387.577	33,4	-329.300	35,9	-58.277	24,0
-di cui giovani (15-34 anni)	-857.722	74,0	-679.032	74,1	-178.690	73,6
-di cui laureati (a)	-300.562	35,0	-257.326	37,9	-43.236	24,2

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Le dinamiche dell'ultimo quinquennio appena discusse si calano in un percorso di lungo periodo che ha progressivamente svuotato il Mezzogiorno delle sue componenti più giovani e qualificate. Nel ventennio 2005-2024 il Mezzogiorno ha registrato una perdita demografica di proporzioni rilevanti, segnata soprattutto dalle migrazioni verso il Centro-Nord (Tab. 5). Complessivamente, oltre 2,5 milioni di persone hanno lasciato il Sud, a fronte di circa 1,4 milioni di iscrizioni, determinando un saldo negativo di quasi 1,2 milioni di unità. La caratteristica più critica di questa emorragia è la selettività: a emigrare sono soprattutto i giovani e i più istruiti. Più della metà degli emigrati ha tra i 15 e i 34 anni, e un circa un terzo di essi possiede un titolo universitario. Questo fa sì che circa tre quarti della perdita complessiva siano imputabili alle giovani generazioni (–858mila), con una componente consistente di laureati (–301mila). Il quadro è ancora più evidente se si guarda alle destinazioni. La gran parte delle perdite nette riguarda i trasferimenti interni verso il Centro-Nord: –917mila, di cui oltre 250mila giovani laureati.

5.5 Il pendolarismo di lungo raggio

Nel 2024, per il secondo anno consecutivo, il favorevole andamento della domanda di lavoro nel Mezzogiorno ha ridotto sia il pendolarismo verso il resto d'Italia sia quello all'interno delle stesse regioni meridionali. Il calo è stato marcato e uniforme, riguardando in misura simile i flussi diretti verso il Centro-Nord e quelli verso l'estero. Gli occupati residenti nel Mezzogiorno che lavorano nel Centro-Nord sono scesi a 155mila, quasi 22mila in meno rispetto al 2023 (–12,2%, a fronte del –3,6% registrato l'anno precedente). Si tratta di un risultato che riporta i livelli del pendolarismo esterno ai valori del 2008, prima dell'avvio della grande recessione.

Tabella 6 Occupati che lavorano fuori dalla macroarea di residenza

Residenza/Lavoro	2008	2019	2022	2023	2024	2023 2024	2008 2024
	migliaia					Var. %	
Mezzogiorno/Centro-Nord	160	164	183	177	155	-12,2	-3,3
Mezzogiorno/Estero	12	19	22	21	19	-10,3	60,7
Totale Mezzogiorno	172	183	205	197	174	-12,0	1,1
Centro-Nord/Mezzogiorno	55	29	34	35	25	-27,3	-53,8
Centro-Nord/Estero	83	117	149	138	141	2,1	69,4
Totale Centro-Nord	138	146	183	173	166	-3,8	20,4
Italia	215	193	218	211	180	-14,7	-16,2
Italia/Estero	95	135	170	159	159	0,5	68,4
Totale Italia	310	328	388	370	340	-8,2	9,7

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

La distribuzione settoriale dei pendolari di lungo raggio ricalca sostanzialmente quella complessiva degli occupati, con una netta prevalenza dei servizi, seguiti da industria in senso stretto, costruzioni e agricoltura. Quest'ultima assume un peso quasi irrilevante, ancor più ridotto rispetto al già modesto contributo del settore all'occupazione totale. Nel complesso, i pendolari rappresentano una quota contenuta dell'occupazione (2,7%), con incidenze differenziate: 3,1% nelle costruzioni, 2,9% nell'industria, 2,1% nei servizi e appena 0,4% in agricoltura.

Il lavoro dipendente caratterizza la grande maggioranza dei pendolari (93,7%), una quota sensibilmente più alta rispetto a quella rilevata sull'insieme degli occupati meridionali (76,4%). All'interno del lavoro dipendente spicca il ricorso ai contratti a termine, che coinvolgono il 30,1% dei pendolari, il doppio della media complessiva (15,3%). Pur mantenendo un peso rilevante, questa tipologia ha registrato un forte ridimensionamento (–17,5% dopo il –18,6% del 2023). Il lavoro a tempo parziale è invece poco diffuso (5,1%), una scelta che riflette la necessità, per chi affronta costi elevati di spostamento, di preservare i livelli salariali garantiti dal tempo pieno.

Anche nel 2024 si conferma il più elevato livello di istruzione dei pendolari meridionali rispetto alla media degli occupati del Mezzogiorno, così come la loro maggiore presenza in mansioni di profilo professionale più alto. La propensione al pendolarismo cresce infatti con il livello di qualificazione, sostenuta dall'attrattiva di migliori retribuzioni e condizioni di lavoro. I pendolari con qualifiche elevate rappresentano il 42% del totale: dopo la crescita dell'anno precedente, tuttavia, registrano una prima flessione (–17,4%). In calo risultano anche i pendolari di medio livello (–5,4%) e, in misura più marcata, quelli con profili più bassi (–23,7%). Il pendolarismo meridionale assume spesso i tratti di una migrazione non ancora formalizzata dal cambio di residenza. Nel 2024 le principali destinazioni estere sono state Germania (21% del totale), Svizzera (13%), Francia (11%), seguite da Spagna e Stati Uniti (6% ciascuno). In ripresa, dopo la contrazione seguita alla Brexit, anche i flussi verso il Regno Unito (5,7%).

5.6 Le proiezioni demografiche al 2050

Le proiezioni al 2050 delineano un'Italia con meno abitanti e un profilo demografico più fragile, ma con traiettorie territoriali differenziate. La popolazione complessiva si ridurrà di circa 4,6 milioni di persone, a causa sia del peggioramento del saldo naturale, che peggiorerà dai -280mila individui del 2024 ai -462mila del 2050, sia del progressivo ridimensionamento del saldo migratorio, previsto in calo da 244mila a 166mila unità.

Quasi il 77% di questa contrazione si concentrerà nel Mezzogiorno, che da solo perderà intorno a 3,5 milioni di residenti. Alla base dello spopolamento meridionale vi è soprattutto la caduta della natalità: dalle 131mila nascite registrate nel 2024 si scenderebbe a meno di 100mila nel 2050, complice il forte ridimensionamento della popolazione femminile in età feconda. In assenza di flussi migratori significativi, la conseguenza sarebbe una perdita del 18% della popolazione attuale, con punte particolarmente gravi in Basilicata (-22,5%) e Sardegna (-22%), mentre l'Abruzzo limiterebbe la contrazione al -12,6% (Tab. 7).

Il Mezzogiorno non solo sarà meno popoloso, ma anche significativamente più anziano: entro il 2050

Tabella 7 Indicatori demografici al 2024 e al 2050

IDS: rapporto % tra la popolazione non attiva (0-14 e 65 anni e oltre) e popolazione attiva (15-64anni)
IDSE: rapporto % tra la popolazione non attiva (0-14 e 65 anni e oltre) e occupati (15-64 anni)

Regioni e macroareee	Pop. 2024	Saldo naturale 2024 2050	Saldo migratorio 2024 2050	Saldo totale 2024 2050	Pop. 2050	var. % 2024 2050	IDS 2024	IDS 2050	IDSE 2024	IDSE 2050
	migliaia						%			
Piemonte	4.252	-810	501	-308	3.943	-7,3	61,5	83,6	89,8	122,1
Valle d'Aosta	123	-23	10	-13	110	-10,5	59,0	87,4	82,3	121,7
Lombardia	10.012	-1.175	1.375	200	10.212	2,0	56,4	79,7	81,8	115,7
Trentino-Alto Adige	1.083	-64	130	66	1.149	6,1	56,9	80,7	79,1	112,2
Veneto	4.852	-702	521	-182	4.670	-3,7	57,5	85,8	82,3	122,8
Friuli-Venezia Giulia	1.195	-226	162	-64	1.130	-5,4	62,0	84,4	89,4	121,6
Liguria	1.509	-340	245	-95	1.414	-6,3	65,2	82,9	97,9	124,4
Emilia Romagna	4.452	-662	776	114	4.566	2,6	58,1	79,5	83,4	114,1
Toscana	3.661	-682	498	-184	3.476	-5,0	60,7	83,7	86,1	118,7
Umbria	853	-177	86	-90	763	-10,6	62,3	91,9	92,0	135,7
Marche	1.483	-296	147	-149	1.334	-10,0	60,8	89,2	90,7	133,1
Lazio	5.715	-845	478	-366	5.348	-6,4	55,4	84,3	87,3	132,8
Abruzzo	1.270	-257	98	-160	1.110	-12,6	59,5	89,3	96,1	144,2
Molise	289	-71	15	-56	233	-19,4	59,7	85,4	103,6	148,2
Campania	5.594	-818	-106	-924	4.670	-16,5	52,5	83,1	115,9	183,5
Puglia	3.891	-716	12	-704	3.186	-18,1	57,0	90,5	111,5	176,8
Basilicata	533	-118	-2	-120	413	-22,5	57,4	90,9	102,5	162,4
Calabria	1.839	-356	-5	-361	1.477	-19,6	57,8	85,9	129,3	192,1
Sicilia	4.797	-796	-63	-859	3.938	-17,9	57,0	86,0	122,2	184,3
Sardegna	1.570	-403	58	-345	1.226	-22,0	58,5	101,7	101,4	176,4
Nord-Ovest	**15.896**	**-2.347**	**2.131**	**-216**	**15.680**	**-1,4**	**58,5**	**81,0**	**85,3**	**118,1**
Nord-Est	**11.581**	**-1.654**	**1.588**	**-66**	**11.515**	**-0,6**	**58,1**	**82,6**	**83,1**	**118,1**
Centro	**11.711**	**-1.999**	**1.209**	**-790**	**10.921**	**-6,7**	**58,2**	**85,2**	**87,7**	**128,4**
Centro-Nord	**39.188**	**-6.001**	**4.928**	**-1.072**	**38.116**	**-2,7**	**58,3**	**82,7**	**85,3**	**121,0**
Mezzogiorno	**19.783**	**-3.534**	**5**	**-3.529**	**16.254**	**-17,8**	**56,1**	**87,4**	**114,1**	**177,7**
Italia	**58.971**	**-9.535**	**4.933**	**-4.602**	**54.369**	**-7,8**	**57,6**	**84,1**	**93,1**	**135,9**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

la popolazione sotto i 15 anni diminuirà di 772mila unità (-31,1%), quella in età lavorativa si ridurrà di 4,1 milioni (-31,8%), mentre gli over 65 aumenteranno di 1,3 milioni (+27,4%).

Queste trasformazioni porteranno porterà l'indice di vecchiaia del Mezzogiorno da 186 nel 2024 (meno di due anziani per ogni giovane) a 343 nel 2050, cioè oltre tre anziani ogni ragazzo, un valore addirittura più elevato rispetto al Centro (322) e al Nord (288). Allo stesso tempo, l'indice di dipendenza strutturale (IDS) – che mette in relazione popolazione potenzialmente non attiva e attiva – balzerà dal 56% all'88%, segnalando il crescente squilibrio tra generazioni.

Una misura più significativa degli squilibri tra popolazione non attiva da sostenere e componente attiva della popolazione è l'indice di sostenibilità economica (IDSE), che tiene conto della sola componente occupata tra gli attivi, effettivamente in grado di farsi carico dei giovani in età scolare e degli anziani. L'indice evidenzia per le regioni meridionali l'esistenza di uno squilibrio a svantaggio della popolazione attiva, che dovrebbe accentuarsi nel corso del prossimo quarto di secolo passando dall'attuale 114,1% al 177,8% nel 2050.

Anche il Centro Italia registrerà un ridimensionamento, seppur meno drammatico: 790mila residenti in meno (-6,7% rispetto al 2024). In questa area i bambini e i ragazzi fino a 14 anni diminuirebbero di 191mila unità (-13,8%), la popolazione 15-64 anni di 1,5 milioni (-20,4%), mentre gli anziani crescerebbero di 909mila (+31,1%).

Al Nord la situazione sarebbe invece più sfumata, la perdita complessiva si attesterebbe intorno a 283mila residenti. I giovani dovrebbero diminuire di "appena" il -5,2%, mentre la contrazione della popolazione in età attiva (–2,4 milioni) sarà significativa, ma meno marcata (-13,7%) rispetto alle altre aree del Paese. In parallelo, si registrerebbe un forte incremento della popolazione ultrasessantacinquenne (+2,3 milioni, pari al +33,3%), che modificherebbe profondamente la struttura per età, accentuando il processo di invecchiamento.

Le proiezioni al 2050 evidenziano un'Italia con un numero di famiglie solo lievemente superiore a quello odierno: 26,8 milioni, contro i 26,5 milioni del 2024 (+1%). Questo aumento marginale, tuttavia, cela trasformazioni profonde nella composizione familiare, legate all'invecchiamento della popolazione, al calo della natalità e ai cambiamenti nei modelli di convivenza. Il quadro nazionale descrive quindi un Paese in cui la famiglia si fa numericamente più fragile, meno centrata sulla presenza di figli e sempre più polarizzata tra nuclei piccoli e individui soli.

Le coppie con figli mostrano la flessione più marcata: da 7,6 milioni nel 2024 a 5,7 milioni nel 2050 (–24,3%). Aumentano le persone sole fino a 11,00 milioni (+13%), crescono coppie senza figli (+6%) e monogenitori (+12%). Il mutamento appare evidente anche osservando il numero medio di componenti per famiglia: a livello nazionale, si passerà da 2,21 persone nel 2024 a 2,03 nel 2050.

Il Mezzogiorno si distingue come l'area più critica, essendo l'unica macro-regione destinata a registrare una diminuzione. Il dato del Mezzogiorno riflette la dinamica demografica dell'area: forte calo delle nascite, spopolamento, riduzione della popolazione in età lavorativa. Al Sud diminuirà il numero complessivo di famiglie: da 8,5milioni nel 2024 a 7,9 milioni nel 2050 (–6,6%). La riduzione è trainata dal crollo delle coppie con figli, che passerebbero da 2,7 a 1,8 milioni (–32,8%), una contrazione net-

Tabella 8 Famiglie per tipologia familiare, 2024 e 2050

Macroaree	Coppie con figli	Coppie senza figli	Monogenitori con figli	Famiglie unipersonali	Altro	Totale
2024 (migliaia)						
Nord	3.425	2.727	1.283	4.777	403	12.615
Centro	1.482	1.018	621	2.090	174	5.385
Mezzogiorno	2.671	1.607	989	2.867	343	8.478
Italia	**7.578**	**5.352**	**2.894**	**9.734**	**920**	**26.478**
2050 (migliaia)						
Nord	2.857	2.971	1.425	5.602	518	13.373
Centro	1.082	1.096	721	2.334	225	5.459
Mezzogiorno	1.795	1.601	1.085	3.068	372	7.921
Italia	**5.734**	**5.667**	**3.231**	**11.005**	**1.115**	**26.752**
var. % 2024-2050						
Nord	-16,6	8,9	11,1	17,3	28,5	6,0
Centro	-27,0	7,7	16,1	11,7	29,3	1,4
Mezzogiorno	-32,8	-0,4	9,7	7,0	8,5	-6,6
Italia	**-24,3**	**5,9**	**11,6**	**13,1**	**21,2**	**1,0**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

tamente superiore a quella osservata a livello nazionale. La struttura familiare sarà inoltre sempre più sbilanciata verso nuclei piccoli: cresceranno le famiglie unipersonali (+7%, da 2,9 a 3 milioni) e i monogenitori (+9%). Di conseguenza, diminuirà la dimensione media dei nuclei: da 2,32 componenti nel 2024 a 2,06 nel 2050.

Il quadro che si delinea è quello di un progressivo degiovanimento della popolazione italiana, con squilibri territoriali in crescita: il Centro entra in una fase di ridimensionamento, il Nord limita le perdite grazie ai flussi migratori interni e dall'estero ma invecchia rapidamente, il Mezzogiorno affronta uno svuotamento demografico che mette a rischio la tenuta sociale ed economica dei territori, in particolare nelle aree interne.

In questo contesto, l'immigrazione straniera assume un'importanza fondamentale. In termini quantitativi contribuisce a riequilibrare i saldi e a contenere l'erosione delle coorti giovani; in termini qualitativi può apportare capitale umano utile all'innovazione e alla produttività. Ma da sola non basta. Per contrastare il gelo demografico servono politiche di lungo periodo che agiscano sulla natalità (wel-

fare familiare, servizi per l'infanzia, conciliazione vita-lavoro, sostegni ai redditi e alla genitorialità), sulla permanenza e il rientro dei giovani qualificati, e su percorsi rapidi e inclusivi di integrazione per le nuove famiglie straniere. Contrastare il gelo demografico richiede politiche di lungo respiro: rafforzamento del welfare familiare, strumenti efficaci di conciliazione tra vita e lavoro, potenziamento dei servizi per l'infanzia, sostegni reali ai redditi e alla genitorialità. A queste misure vanno affiancate politiche inclusive di cittadinanza e integrazione sociale ed economica, rivolte in particolare ai minori e alle nuove famiglie straniere, per consolidare l'attrattività del Paese e valorizzare pienamente il contributo dei migranti al futuro dell'Italia. Senza un cambio di passo, la recessione demografica e l'ampliamento del divario Nord-Sud rischiano di comprimere crescita, coesione e prospettive di sviluppo del Paese.

> *Focus*

UN'AZIONE DI SISTEMA PER LE AREE INTERNE

a cura di Adriano Giannola | Presidente Svimez

Le aree interne, da anni oggetto degli interventi specifici della Strategia nazionale per le aree interne (Snai), da priorità sono ora un'emergenza conclamata. La Nona Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale della Commissione europea ha rilevato che all'attesa riduzione dei divari corrisponde invece l'aumento delle disparità, concludendo che l'Italia è nella trappola dello sviluppo e che le regioni Ue intrappolate da oltre 15 anni, nonostante l'intervento Ue, sono sempre più concentrate in Italia. Smontare la trappola impone di rovesciare dinamiche che determinano la forte accelerazione dell'emergenza zone interne tanto al Nord che al Sud. Rispetto alla Snai, urgono azioni coordinate, caratterizzate da una chiara logica e gerarchia. A tal fine la "liturgia" place based della politica di coesione europea va criticamente rivista recuperando un approccio di sistema, che parta dal vincolo di sostenibilità dinamica (economia-demografia) per definire strumenti, norme e metodi di analisi utili a individuare strategie coerenti, interconnesse e di rigorosa sussidiarietà capaci di contemperarne l'indispensabile dimensione verticale e orizzontale.

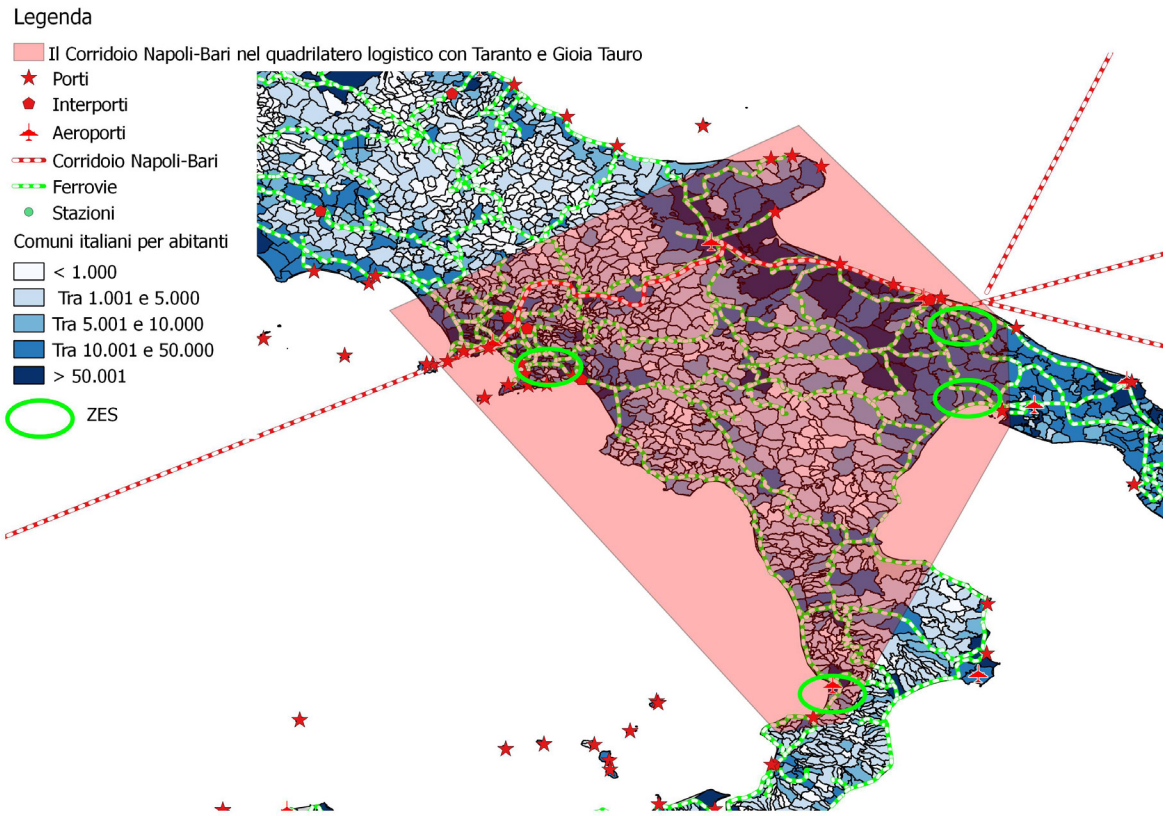
La Snai, da sempre intenta al rigoroso (sovente rinunciatario) metodo place based della politica di coesione Ue, poco o nulla si cura di approcci a scala di sistema, di qui il rischio di pestare acqua nel mortaio. Occorre mettere in sintonia strategie, superare l'afona pretesa di orizzontalità puramente compensativa, propria della politica di coesione, il cui effetto sul complesso dualismo italiano è – a priori – di irrilevanza strategica perché incapace di intervenire su fattori decisivi e spesso considerati e narrati come incompatibili. Nella pratica della sussidiarietà orizzontale, sostanzialmente sterile, se considerata in isolamento, il concetto di coesione esclude a priori l'essenziale dimensione dello sviluppo: una "verticalità" lasciata alla responsabilità dello Stato membro cui spetta disegnare "il" Sistema.

In questa prospettiva, mentre si insegue la dinamica distinzione per tipologie dei Comuni e si individuano le aree interne periferiche e ultra-periferiche, le meritorie cure territoriali della Snai spesso si rivelano a consuntivo misure eminentemente palliative. In questa prospettiva e per questo motivo, le realtà delle aree interne – spesso omogenee al Nord e al Sud per problemi, tratti identitari, aspetti problematico-emergenziali – sono avulse da strategie di Sistema, e soffrono la carenza di un essenziale fattore abilitante "sovraordinato" che supporti con efficacia l'approccio place based, altrimenti self defeating.

Una prospettiva esemplare di approccio "meridiano" alla Snai, che fa leva sul fattore abilitante di Sistema, è il potenziale contributo offerto nel Mezzogiorno dal Quadrilatero, i cui vertici sono presidiati dalle "vecchie" Zes portuali di Napoli, Bari, Taranto e Gioia Tauro: una dimensione che disegna il contesto per una strategia possibile per le zone interne che popolano il territorio compreso nel perimetro, oggi per intero nella Zes unica. Questa specificità territoriale è naturalmente identificabile come un sistema dai cui vertici muovono almeno due linee di penetrazione lungo le quali attrezzare una rottura essenziale, indispensabile per connettere e rivitalizzare le zone interne, non tanto e non più in funzione di utili indicatori Snai bensì per promuovere, "nel" Sistema, un preciso mosaico che emerga dall'interazione dei poli del Quadrilatero.

> *Focus*

• Il quadrilatero delle Zes



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat e varie.

In questa prospettiva l'asse Napoli-Bari risulta essenziale per connettere le due "vecchie" Zes e mettere in relazione due sponde (il corridoio 8 Ue); esso attraversa zone interne da coinvolgere e rendere protagoniste consapevoli della rivitalizzazione dell'Irpinia, del Sannio e delle Murge. Il Quadrilatero – integralmente incastonato nell'attuale Distretto idrografico dell'Appennino meridionale – va dunque interpretato, rivisitato e potenziato in coerenza all'obiettivo funzionale del governo territoriale a scala dei singoli ambiti interconnessi. Un approccio che alimenta e promuove possibili vocazioni produttive per "aggregare" unità minute in sistemi di aree vaste dell'asse meridiano. Un processo di questa natura amplifica e moltiplica spontaneamente opportunità a valle per interventi place based mirati a obiettivi e risultati di scala multipolare rispetto a quelli autoreferenziali, prudentemente e ripetutamente reiterati e, fino ad ora, raramente realizzati.

La seconda direttrice di penetrazione del Quadrilatero – Taranto-Gioia Tauro – unisce poli che, assieme a quelli di Napoli e Bari, sono fondamentali per realizzare il Southern Range, il cui potenziale, molto parzialmente valorizzato ma inspiegabilmente neppure immaginato nel Pnrr, coinvolge Campania,

Puglia, Calabria, Basilicata nella sfida di far decollare comparti strategici già posizionati sul mercato internazionale (dall'agroindustria a settori manifatturieri di rilievo fondamentale). Come il primo, anche il secondo asse di penetrazione fa perno direttamente su poli logistici di quel Southern Range indispensabile per accedere da protagonisti alla progressiva fruizione dell'enorme, e finora molto dissipata, "rendita euromediterranea" del bene posizionale Italia. L'asse Taranto-Gioia Tauro consente il decollo della grande Città della Piana di Gioia Tauro, ne accelera la riorganizzazione territoriale-urbanistica-produttiva e, ben prima dell'auspicata realizzazione del Ponte, promuove l'area metropolitana dello Stretto.

Gli assi di penetrazione e le possibili articolazioni aprono letteralmente i territori interni del Sud ai mari e alle zone costiere. La tratta Alta Velocità-Alta Capacità Napoli-Bari, da troppi anni in attesa di completamento, rappresenta la condizione base per programmare la rete dei borghi irpini, sanniti e delle Murge. Essa offre, altresì, chiare e fisiologiche opportunità per la mitigazione dei rischi che condizionano la città metropolitana di Napoli. A sua volta, l'Alta Capacità sulla tratta Taranto-Gioia Tauro impone di ricondizionare l'Adriatica Bari-Taranto.

Il Quadrilatero dei porti – autentiche Zes in purezza provviste di tutti i privilegi doganali – consente di implementare e collegare decine e decine di aree interne, periferiche ed ultraperiferiche, ai mari e agli entroterra costieri. I privilegi doganali delle Zes rendono il Quadrilatero un credibile architrave del Progetto di Sistema che coinvolge zone interne in rapido spopolamento, rispondendo con la realizzazione del Southern Range mediterraneo dell'Unione europea. Nel caso specifico, alla promozione del sistema integrato funzionale alla valorizzazione delle produzioni e dei territori può contribuire il Distretto Idrografico dell'Appennino del Mezzogiorno Continentale, strumento operativo e rodato di analisi, ricerca e intervento, potenziale supporto del Quadrilatero logistico per le scadenze del 2030 e 2050 della doppia transizione digitale e della decarbonizzazione. Un attore particolarmente prezioso per affrontare il tema del potenziale idroelettrico che le decine di dighe realizzate dalla Cassa per il Mezzogiorno prospettano per valutare la ripresa di un governo produttivo delle acque anche sul versante della transizione energetica.

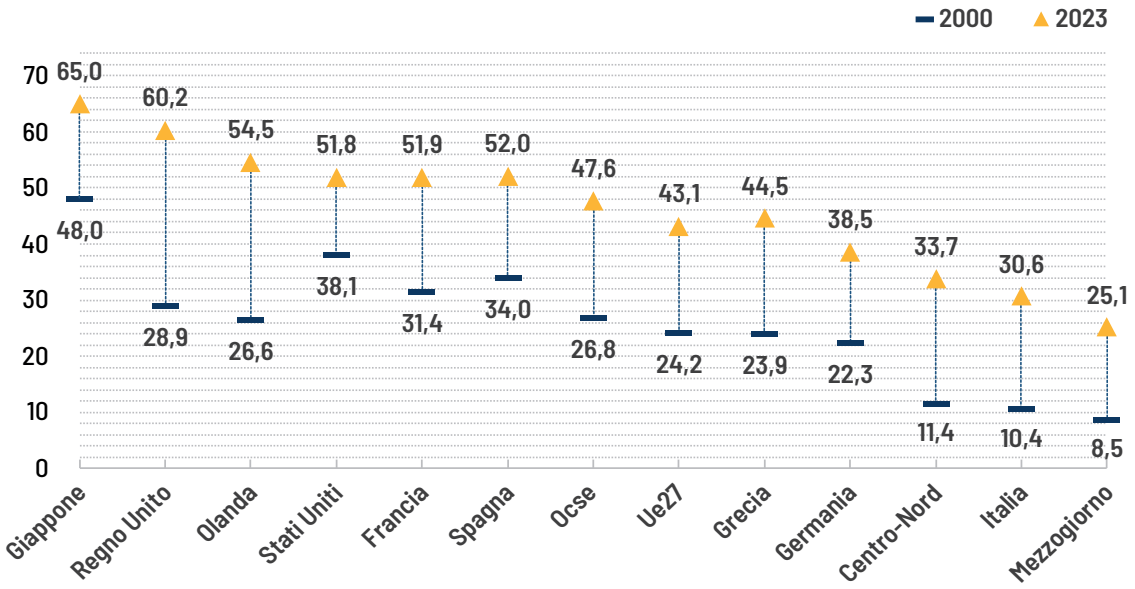
6. Università e migrazioni: direttrici e costi

6.1 L'educazione terziaria in Italia

In Italia solo il 30,6% dei giovani tra i 25 e i 34 anni è in possesso di un titolo di studio terziario (laurea, master, dottorato o equivalente). Una quota che, nonostante sia triplicata in circa vent'anni (nel 2000 era ferma all'11,4%) pone il Paese ancora al di sotto della media registrata sia nei paesi Ocse (47,6%) che in Ue (43,1%)[1]. La bassa quota di giovani italiani con titolo di studio terziario può essere spiegata sia dalla ridotta spesa pubblica destinata al sistema universitario e a quello della ricerca in generale che alla scarsa offerta di percorsi terziari professionalizzanti. Questi ultimi stentano a decollare nonostante la presenza delle lauree professionalizzanti (LP), ancora marginali nel panorama dell'offerta formativa universitaria, e gli sforzi del Pnrr volti a potenziare l'offerta formativa degli Istituti Tecnici Superiori (Its), ancora fermi a livelli di iscritti molto lontani da quelli di Germania o Francia[2].

Tornando al dato nazionale, esso presenta due ulteriori elementi di criticità. Il primo riguarda il marcato divario tra il tasso di istruzione terziaria dei giovani del Mezzogiorno (25,1%) e del Centro-Nord (33,7%). Il secondo il tema della mobilità sociale e delle disparità d'accesso all'istruzione: in Italia soltanto il 15% dei giovani in possesso di un titolo terziario proviene da nuclei familiari in cui i genitori hanno un titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore (ben al di sotto della media

Figura 1 Giovani di 25-34 anni con titolo di studio terziario (in %)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ocse e Istat.

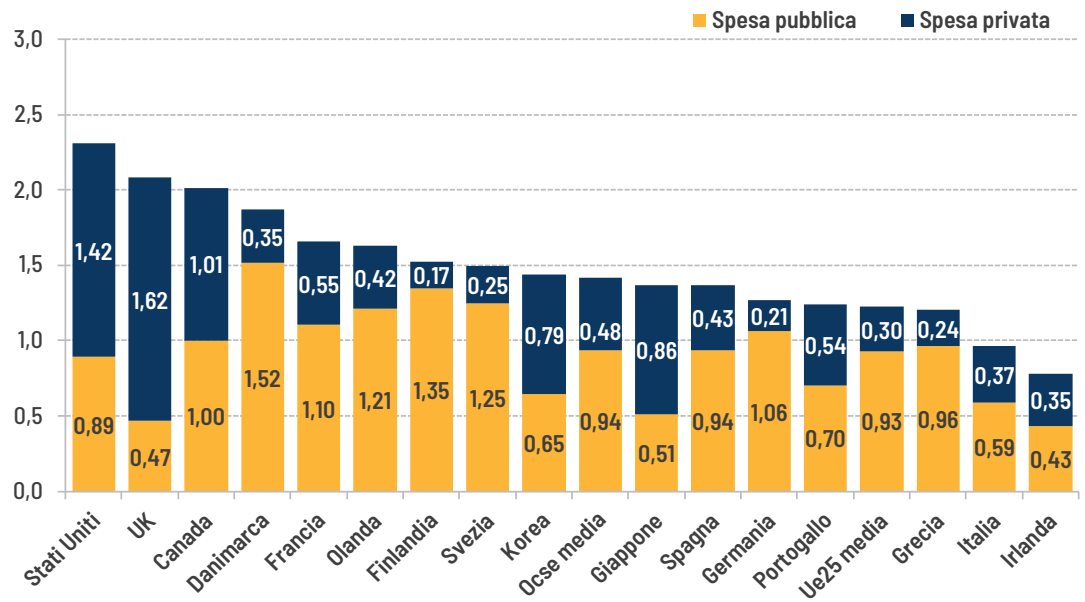
[1] Ocse, Education at a glance (2025) riferiti al 2023.

[2] Si rimanda per un approfondimento sull'istruzione terziaria professionalizzante al Rapporto Svimez 2024.

Ocse che è del 26%), a fronte di un 64% che invece proviene da famiglie in cui almeno uno dei due genitori è laureato. Il tasso dei giovani con istruzione terziaria con genitori che non hanno completato l'istruzione secondaria di secondo grado, è inferiore a quello italiano solo in alcuni paesi dell'Europa centro-orientale quali Polonia, Ungheria, Croazia, Lituania e Repubblica Ceca.

L'Italia si posiziona tra i paesi che investono meno in istruzione. Il gap di spesa rispetto alle altre economie avanzate, più contenuto per i livelli di istruzione inferiori, riguarda proprio l'istruzione terziaria. Con riferimento a quest'ultima, dai dati Ocse emerge con forza il problema del sottodimensionamento del finanziamento in Italia che destina in spesa pubblica solo lo 0,59% del Pil, decisamente al di sotto della media europea e dei paesi Ocse (0,94% circa). La spesa privata è invece maggiore rispetto alla media europea (0,37% contro 0,30%). In termini di spesa in istruzione terziaria per studente, era di 14.700 dollari nel 2022 in Italia, quasi il 30% in meno della media europea (20.500 dollari). Gap meno consistenti riguardavano la scuola secondaria inferiore (11.900 dollari in Italia, 14.200 nella media Ue) e quella secondaria superiore (13.000 dollari in Italia, 13.400 nella media Ue). Viceversa, la spesa media per studente della scuola primaria in Italia superava la media europea (15.000 dollari contro 12.000 in Europa)[3].

Figura 2 Spesa pubblica e privata in istruzione terziaria in % del Pil (2022)



Fonte: elaborazione Svimez su dati Ocse 2024.

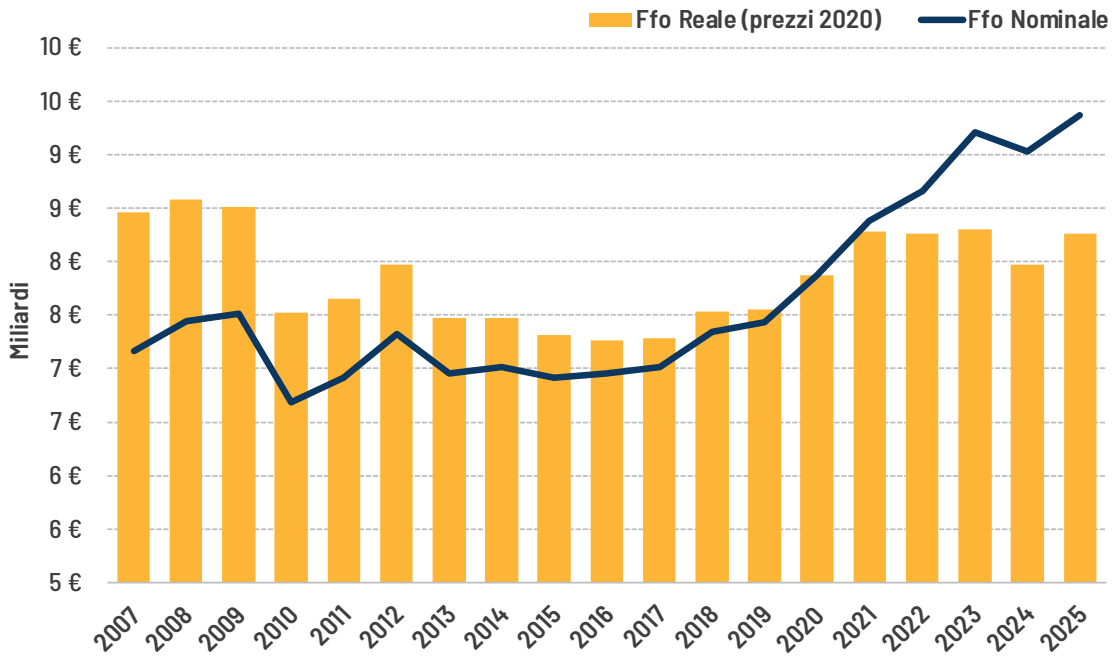
Le risorse messe in campo nell'ambito della missione 4 del Pnrr costituiscono senza dubbio un elemento importante per il rilancio del sistema ma, soprattutto alla luce del loro carattere straordinario e temporaneo, rimane il nodo cruciale delle risorse ordinarie destinate all'Università. Come è noto, il Fondo di Finanziamento Ordinario (Ffo) rappresenta lo strumento principale attraverso cui il Ministero dell'Università e della Ricerca sostiene il funzionamento ordinario del sistema universitario italiano. Dagli anni prima della pandemia ad oggi, il Ffo è cresciuto costantemente in termini nominali. Tali aumenti si basavano sul piano pluriennale approvato dal governo Draghi contenuto nella Legge di

[3] Dati Ocse e Istat, 2025.

Bilancio 2022 (Legge n.234 del 30 dicembre 2021, art.1 comma 297) che prevedeva un progressivo incremento del Ffo seguendo una precisa progressione negli anni: 250 milioni di euro per l'anno 2022, 515 milioni di euro per l'anno 2023, 765 milioni di euro per l'anno 2024, 815 milioni di euro per l'anno 2025 e 865 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2026. La logica sottostante è stata di rendere permanenti all'interno del Ffo alcune misure prima non incluse nello stesso fondo (piani straordinari di reclutamento ad esempio) in modo da produrre un incremento stabile del fondo, coerente con gli impegni assunti nell'ambito del Pnrr.

Nel 2022 le risorse si attestavano intorno a 8,65 miliardi di euro, mentre nel 2023 hanno superato i 9,2 miliardi. Nel 2024 si interrompe la fase espansiva del finanziamento iniziata a partire dal 2019 e protrattasi fino al post-pandemia: il Ffo si è fermato infatti a circa 9,03 miliardi, con un taglio di oltre 400 milioni rispetto alla programmazione pluriennale della Legge di Bilancio del 2022. Con il Dm n. 595 del 7 agosto 2025, il Ministero ha definito i criteri di riparto del Ffo per l'anno 2025 con uno stanziamento di 9,37 miliardi. A dispetto di un aumento nominale rispetto all'anno precedente (+3,7%), il biennio 2024-2025 presenta in ogni caso un sottofinanziamento di circa 550 milioni rispetto alle previsioni di bilancio previste nel 2022. Nonostante gli sforzi degli ultimi anni, tali mancate risorse rischiano di amplificare le già presenti difficoltà legate all'erosione dovuta all'inflazione e ai maggiori costi di gestione; alla rigidità delle quote premiali che rendono difficile l'utilizzo delle risorse aggiuntive e alle persistenti differenze tra gli atenei del Nord e del Sud, solo parzialmente compensate dalla quota perequativa. In termini cumulati, tra il 2019 e il 2025 il fondo ha registrato un incremento nominale di oltre il 25%, ma in termini reali (prezzi costanti al 2020) l'incremento si attesta al 9% circa. È ancora lunga la strada da percorrere per recuperare i livelli di spesa equiparabili alle principali economie dei paesi Ocse, soprattutto se si considera che nel periodo 2007-2025 il Ffo è diminuito in termini reali del 2% circa.

Figura 3 Andamento Ffo dal 2007 al 2025 (in miliardi di euro)

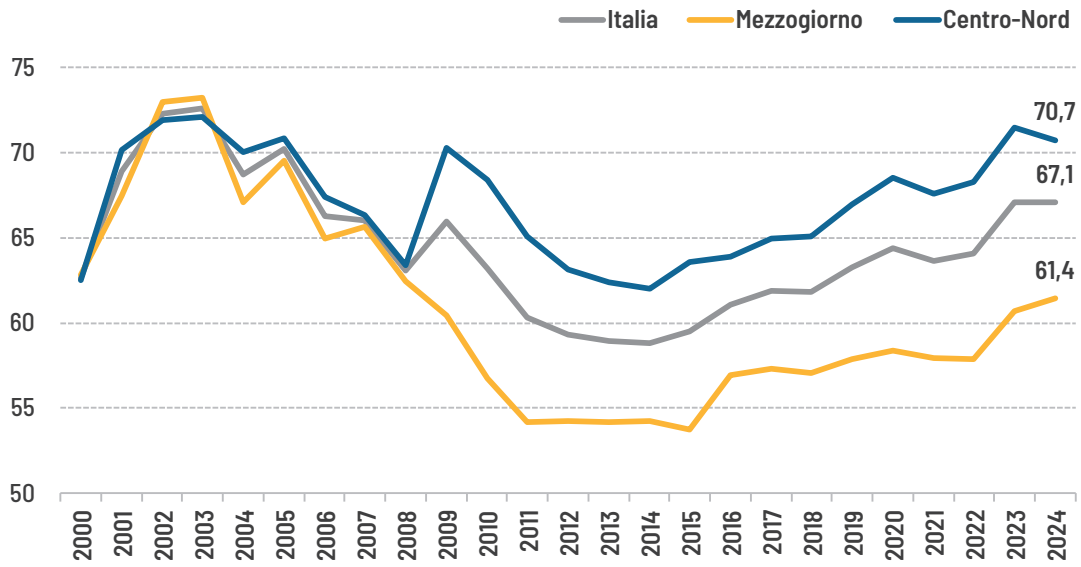


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mur.

6.2 Le Università del Sud guadagnano in attrattività

Nel 2024/25 il 67,1% dei diplomati ha proseguito gli studi iscrivendosi all'università. Il tasso di proseguimento Scuola-Università[4] nazionale resta stabile rispetto al 2023/24, confermando la tendenza alla risalita avviata nel 2015 dopo la drammatica flessione del periodo 2003-2014. Il gap territoriale tra il Mezzogiorno (61,4%) e il Centro-Nord (70,7%) resta significativo, seppur lievemente ridottosi rispetto all'anno e al triennio precedente. Tale aumento non è attribuibile all'aumento delle immatricolazioni tra i diplomati residenti nel Mezzogiorno, come si vedrà in seguito, ma soprattutto alla riduzione della platea dei diplomati dovuta al calo demografico dei 18enni residenti nella ripartizione meridionale.

Figura 4 Tasso di passaggio scuola-università (immatricolati in % dei diplomati)



Fonte: elaborazione Svimez su dati Mim e Mur.

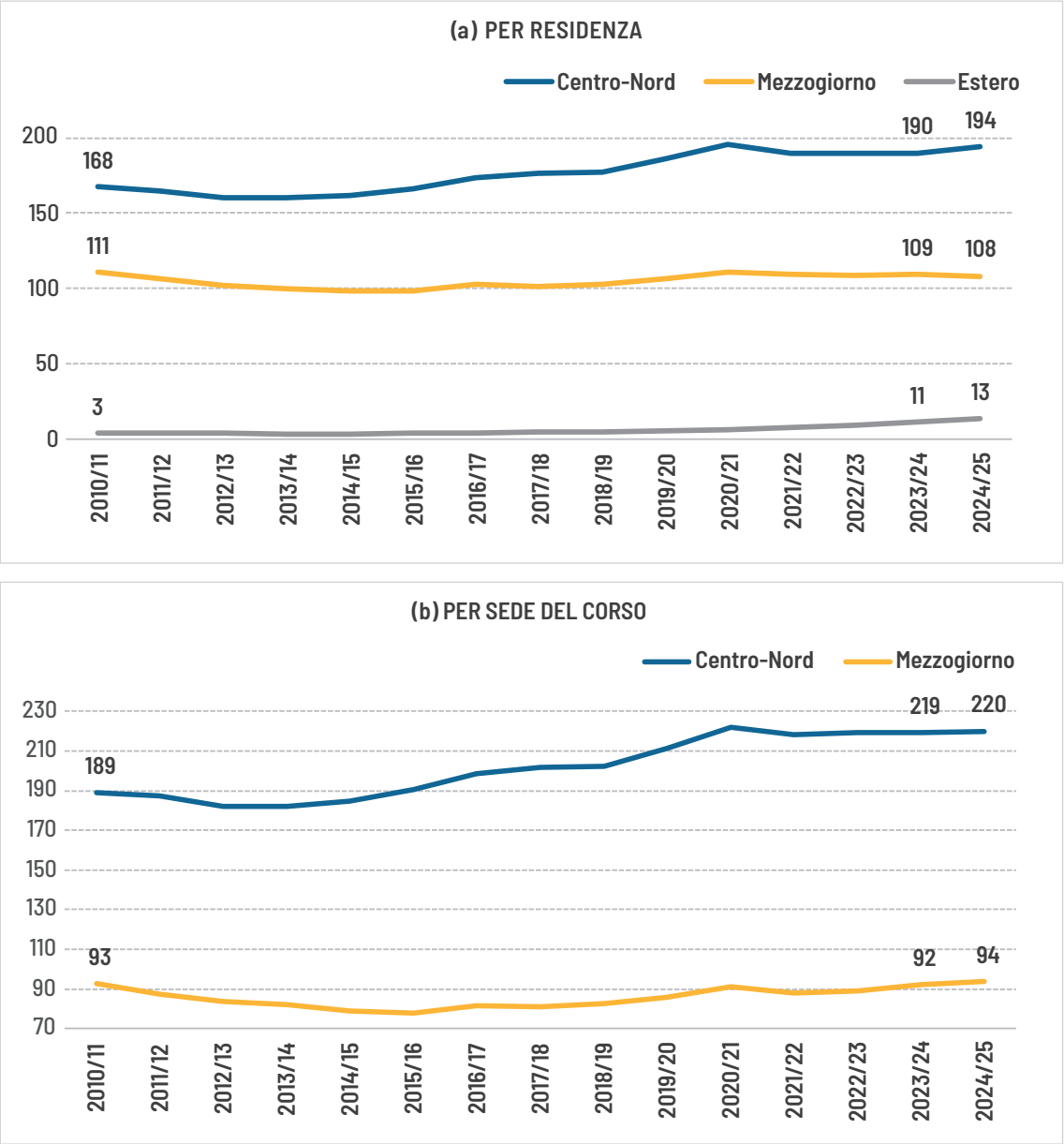
Nell'ultimo anno accademico 2024/2025 si è registrato in Italia un incremento complessivo (+1,3%) degli immatricolati rispetto all'anno precedente[5]. Circa 315mila sono i diplomati che si sono iscritti per la prima volta ad un corso di laurea triennale e a ciclo unico in un ateneo sul territorio nazionale, confermando il trend positivo in atto degli ultimi quindici anni. L'aumento complessivo registrato nell'ultimo anno accademico è trainato esclusivamente dalla crescita del numero di immatricolati residenti nelle regioni del Centro-Nord (+2%) che salgono a 194mila e provenienti dall'estero (+18%), circa 13mila, mentre il Mezzogiorno registra un calo dell'1,2% rispetto al 2023/24 scendendo a poco meno di 108mila immatricolati (Fig. 5a).

Se si prendono in considerazione gli immatricolati in Italia per sede del corso universitario rimane ampio il divario in termini di attrattività tra gli atenei del Centro-Nord e quelli del Mezzogiorno. Com-

[4] Elaborazione Svimez su dati Mim e Mur, 2025. Eventuali scostamenti rispetto alla serie storica pubblicata nel Rapporto 2024 sono riconducibili ad attività di aggiornamento, revisione e consolidamento della base informativa fornita dalle fonti istituzionali indicate.

[5] Elaborazioni Svimez su dati Anagrafe Nazionale degli Studenti e dei laureati del Mur, aggiornati giugno 2025. Si intendono per immatricolati coloro che si iscrivono per la prima volta all'università ad un corso di laurea triennale o a ciclo unico. Sono escluse le Università telematiche.

Figura 5 Immatricolati lauree triennali e ciclo unico (in migliaia)



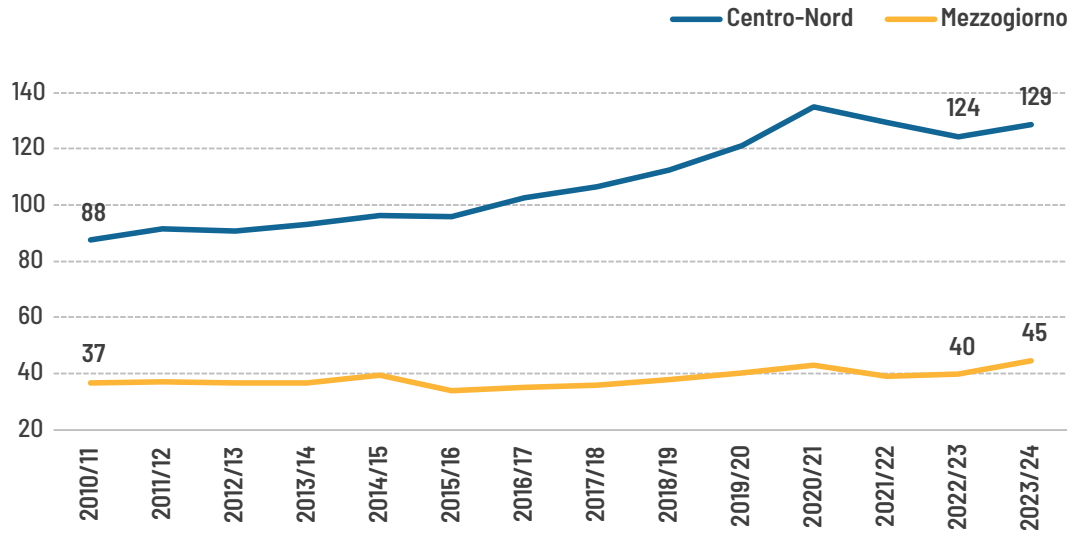
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mur; telematiche escluse.

plessivamente, nel 2024/25 si sono immatricolati oltre 220mila studenti in atenei del Centro-Nord (il 70% del totale) e 94mila in atenei del Mezzogiorno (il 30% del totale). La forbice è rimasta sostanzialmente invariata nell'ultimo anno con il dato positivo di un lieve incremento nella capacità di attrazione degli atenei del Mezzogiorno dove, tra gli anni accademici 2023/24 e 2024/25, gli immatricolati classificati per sede del corso sono passati da 92mila a 94mila studenti (+2%). Incremento doppio rispetto a quello avuto nel Centro-Nord che è passato da 219mila a 220mila (+1%) (Fig.5b).

Sul fronte delle lauree magistrali, il periodo che va dall'anno accademico 2010/11 fino al 2023/24 ha registrato una crescita molto significativa (+39%) degli iscritti al primo anno che sono passati sul territorio nazionale dai 125mila ai 173mila studenti circa (Fig 6). Nel periodo, gli iscritti per sede del

corso negli atenei del Centro-Nord rappresentano cica il 74% del totale in media annua, quelli residenti nel Mezzogiorno il 26%. Il trend di crescita degli iscritti nel periodo è inoltre stato più sostenuto nel Centro-Nord (+48%) rispetto al Mezzogiorno (+24%). In particolare, sono gli atenei del Nord-Ovest e del Nord-Est, che raccolgono la metà degli iscritti alle magistrali sul territorio nazionale, a mostrare l'incremento maggiore dal 2010 al 2024 (+56%), rispetto a quelli del Centro (+31%), Sud (+16%) e Isole (+33%) che presentano valori più contenuti. Il divario tra il numero di iscritti tra Centro-Nord e Mezzogiorno ha raggiunto il massimo nel 2020/21, quando si è evidenziato anche il picco di iscritti sul territorio nazionale. Nel successivo biennio, dopo la pandemia, si è registrata una flessione complessiva nel numero di iscritti, più visibile negli atenei del Centro-Nord, che sono tornati però a crescere nel 2023/24 con 129mila iscritti, rispetto ai 124mila del 2022/23. Il trend dell'ultimo dato disponibile è molto positivo anche per gli atenei del Mezzogiorno che sono passati tra il 2022/2023 e il 2023/2024 da 40 a 45 mila iscritti al primo anno di un corso di laurea magistrale registrando un +11%, la migliore performance da quando sono disponibili queste serie storiche.

Figura 6 Iscritti al primo anno delle lauree magistrali per sede del corso (in migliaia)

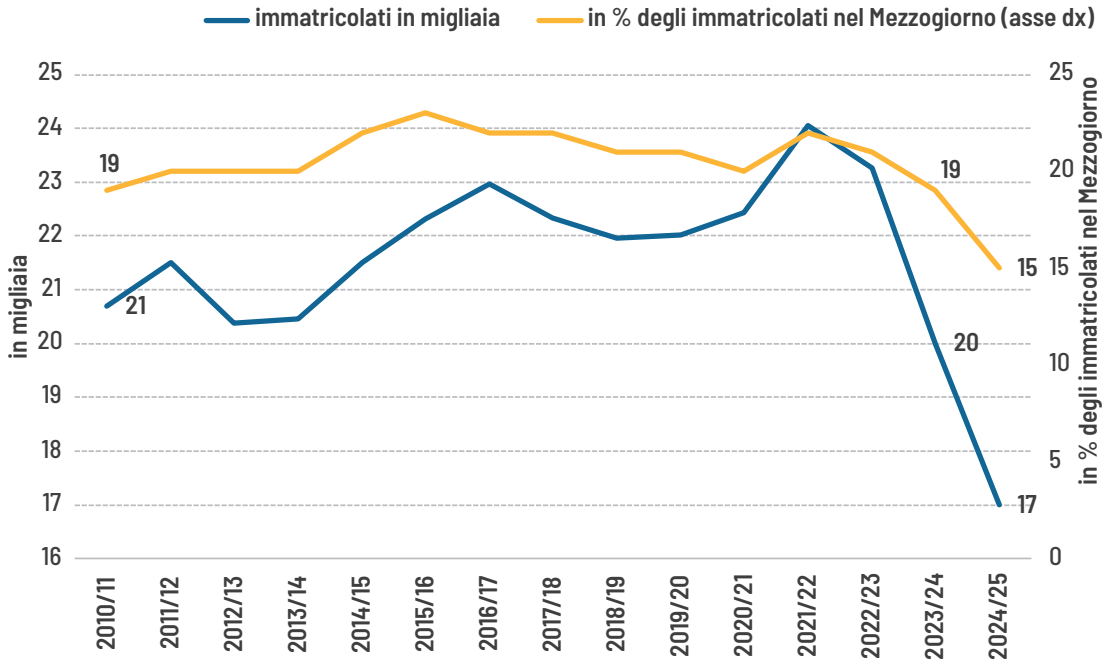


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mur; telematiche escluse.

6.3 La mobilità ante lauream

Nel 2024/25 a spostarsi dal Mezzogiorno per studiare, scegliendo di iscriversi a lauree triennali e a ciclo unico in un ateneo del Centro-Nord, sono stati circa 17mila matricole universitarie, circa il 15% di quelle residenti nel Mezzogiorno. La mobilità degli immatricolati da Sud a Nord subisce così una evidente battuta d'arresto rispetto all'anno accademico precedente che registrava 20mila immatricolati al Centro-Nord provenienti dal Mezzogiorno (il 19%) e raggiungendo il minimo dal 2010. Il numero degli studenti universitari dei corsi di laurea triennale e a ciclo unico che hanno scelto di immatricolarsi in un ateneo del Centro-Nord, oltre i ventimila l'anno in media, è infatti sempre stato crescente nel periodo fino al 2021/22 quando ha raggiunto il picco di 24 mila unità per poi diminuire nell'ultimo triennio.

Figura 7 Immatricolati residenti nel Mezzogiorno trasferiti in atenei del Centro-Nord, lauree triennali e ciclo unico (migliaia e %)



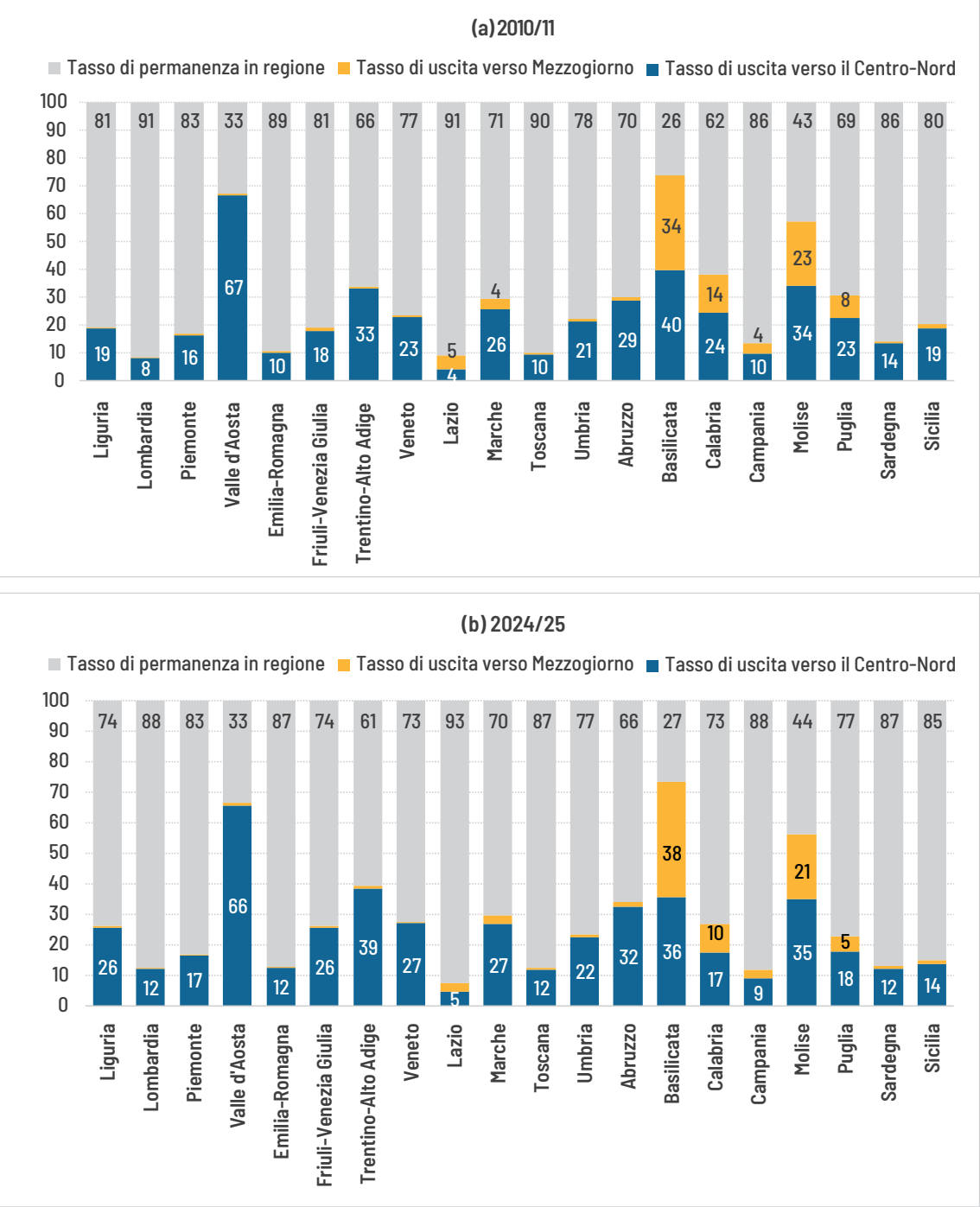
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mur; telematiche escluse.

Questa contrazione può essere interpretata sia come un segnale di una maggiore capacità degli atenei del Mezzogiorno di attrarre immatricolati residenti nella stessa ripartizione o come indice di una minore propensione alla migrazione anticipata degli studenti in ragione di una minore capacità di spesa delle famiglie.

Nel complesso la mobilità studentesca interregionale in Italia ha riguardato nel 2024/25 più di un quarto degli immatricolati (il 28%). Un tasso sostanzialmente stabile rispetto al 2010/11 quando era il 27% degli immatricolati a spostarsi in una regione diversa da quella di residenza per iscriversi ai corsi di laurea triennali e a ciclo unico. I tassi di uscita regionali, calcolati come quota percentuale degli immatricolati che si spostano dalla regione sul totale degli immatricolati con residenza nella regione, confermano nel 2024/25 una maggiore migrazione interregionale media al Mezzogiorno (32%) che al Centro-Nord (25%). Nel tempo la mobilità degli immatricolati residenti nel Mezzogiorno si è però ridotta (nel 2010/11 interessava il 35%) mentre nel Centro-Nord è aumentata passando dal 22% al 25% rendendo il divario meno marcato. Di contro, il tasso di permanenza medio, ossia la quota di coloro che studiano nella propria regione supera mediamente in Italia il 72% nel 2024/25. Sotto la media i tassi di stanzialità degli studenti del Nord-Ovest (69%) e del Sud (63%) invece in ripresa, come sopra evidenziato.

In generale negli ultimi quindici anni i tassi di permanenza nel Mezzogiorno hanno visto un aumento, mentre quelli del Centro-Nord una diminuzione in favore di una maggiore mobilità sul territorio. Confrontando nel dettaglio i tassi di uscita regionali medi e la direzione dei flussi di mobilità interregionale si rileva però come la principale direttrice degli spostamenti degli immatricolati in uscita dalla regione sia diretta univocamente da Sud al Nord. È praticamente assente lo spostamento di

Figura 8 Tassi di permanenza e di uscita dalla regione di residenza lauree triennali e ciclo unico (% immatricolati)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mur; telematiche escluse.

medio-lungo raggio degli immatricolati dal Centro-Nord al Mezzogiorno. Seppur in aumento nel periodo, la quasi totalità della migrazione interregionale degli studenti residenti al Centro-Nord resta infatti interna alla ripartizione centro-settentrionale. A spostarsi di più verso le altre regioni del Centro-Nord sono gli immatricolati del Nord-Ovest, in particolare la Valle d'Aosta (66% di tasso di uscita verso le altre regioni). Seguono le regioni del Nord-Est con tassi di uscita più omogenei e in crescita,

il Trentino-Alto Adige (39%), il Veneto (27%) e il Friuli-Venezia Giulia (26%). Quest'ultima in linea con il tasso di uscita della Liguria 26%. Più limitata la migrazione interregionale nel Centro-Nord di Piemonte (tasso di uscita degli immatricolati del 17%), Lombardia (12%) ed Emilia-Romagna (12%). La minore mobilità verso le altre regioni si riscontra al Centro dove il tasso di uscita verso le altre regioni centro-settentrionali ha valore massimo nelle Marche (27%) e minimo nel Lazio (5%). Marche e Lazio però presentano anche la quota massima di tutto il Centro-Nord nei tassi di uscita degli immatricolati verso le limitrofe regioni del Mezzogiorno (3%).

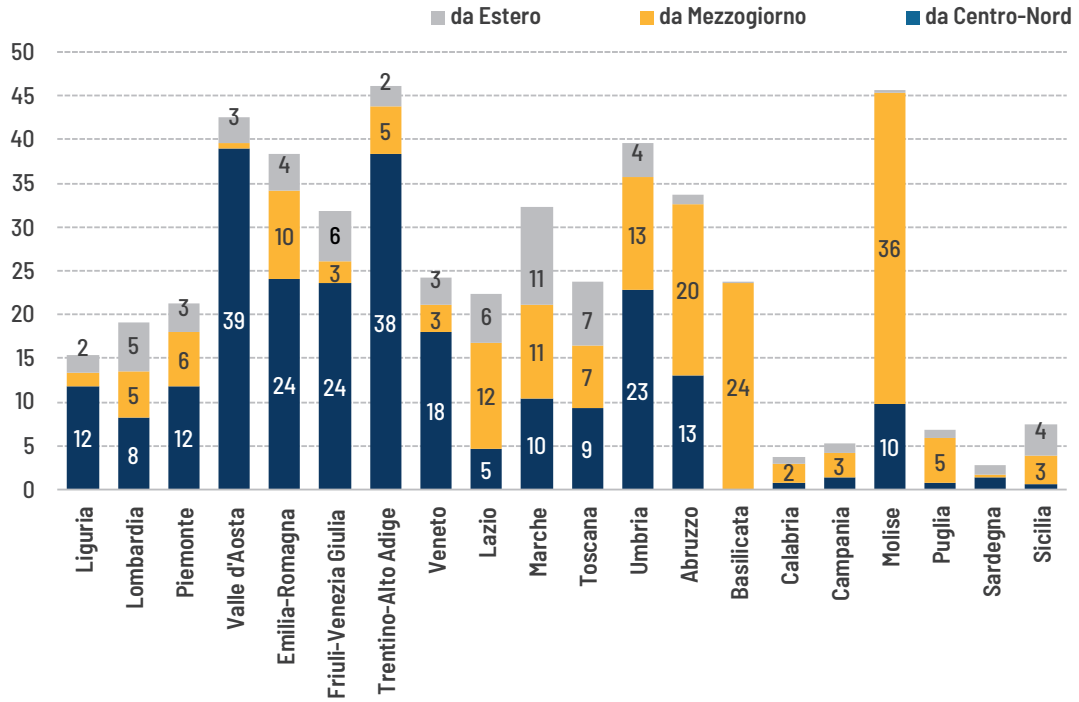
Venendo alle regioni del Mezzogiorno, Basilicata e Molise presentano tassi di uscita superiori al 50%, rispettivamente del 74% per la Basilicata, equamente ripartito verso le regioni del Centro-Nord e del Mezzogiorno, e del 56% per il Molise (35% verso il Centro-Nord). L'uscita per Calabria (27%) e Puglia (23%) resta più contenuta e soprattutto in diminuzione rispetto al 2010/11, seppur diretta prevalentemente verso le regioni centro-settentrionali. La Campania presenta il tasso di uscita più basso di tutto il Sud (12%) con valori simili alla Sardegna ma anche alle regioni centro-settentrionali quali Lombardia, Emilia-Romagna e Toscana, con la principale differenza di essere diretta anche nelle altre regioni del Mezzogiorno (3%). In tutte le regioni meridionali il tasso di uscita verso il Centro-Nord si è ridotto rispetto al 2010/11 ad eccezione dell'Abruzzo dove cresce dal 29% al 32% e del Molise dove aumenta di un solo punto percentuale attestandosi sul 35%.

Per quanto attiene l'attrattività delle sedi universitarie regionali (a.a. 2024/25) rispetto ai residenti fuori regione calcolata come quota percentuale degli immatricolati residenti fuori regione sul totale immatricolati in regione, si conferma un dato ormai strutturale del sistema universitario italiano: le università del Centro-Nord riescono maggiormente ad attirare studenti dalle altre regioni italiane e dall'estero, molto meno quelle del Mezzogiorno.

Il Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta presentano tassi di attrattività molto elevati (rispettivamente 45% e 42%). Questo per la Valle D'Aosta, come per il tasso di uscita superiore al 60%, è spiegato dalle dimensioni ridotte della regione e del numero di immatricolati residenti. Anche l'Emilia-Romagna si distingue per un dato molto alto (38%) con il tasso di attrattività nei confronti degli studenti fuorisede provenienti dal Mezzogiorno più alto di tutto il Nord (10%). Segue il Friuli-Venezia Giulia (33%) con il tasso più elevato di immatricolati stranieri (6%). Tra le regioni centrali, buoni risultati arrivano da Toscana, Umbria, Lazio e Marche, tutte con tassi superiori al 20%. In particolare, l'Umbria presenta un'attrattività pari al 40% soprattutto nei confronti degli studenti del Centro-Nord. Le Marche (32%) invece riescono ad attrarre in maniera omogenea sia fuori regione provenienti dalle regioni centro-settentrionali (10%) che dal Mezzogiorno (11%) e dall'estero (11%). Gli atenei del Lazio con un tasso di attrattività più contenuto (23%) riescono però ad attirare la quota più elevata (12%) del Centro di immatricolati provenienti dalle regioni meridionali e insulari.

Molise, Abruzzo e Basilicata, le regioni che presentano i tassi di uscita più elevati in Italia, riportano anche i maggiori tassi di attrattività di immatricolati fuori regione, rispettivamente del 46%, del 34% e del 24%, soprattutto di studenti provenienti dal Mezzogiorno (36% per il Molise, 24% Basilicata e 20% Abruzzo). Abruzzo e Molise riescono inoltre ad attirare una quota considerevole di studenti dal Centro-Nord, superiore al 10%. Le altre regioni meridionali e insulari non raggiungono tassi medi di attrattività nei confronti di studenti fuorisede superiori al 10%. Si tratta prevalentemente di immatricolati provenienti dal Mezzogiorno. Interessante però notare che la Sicilia riesca ad attirare nelle

Figura 9 Tassi di attrattività delle sedi universitarie regionali per provenienza degli immatricolati triennali e ciclo unico fuorisede (in %)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mur; telematiche escluse.

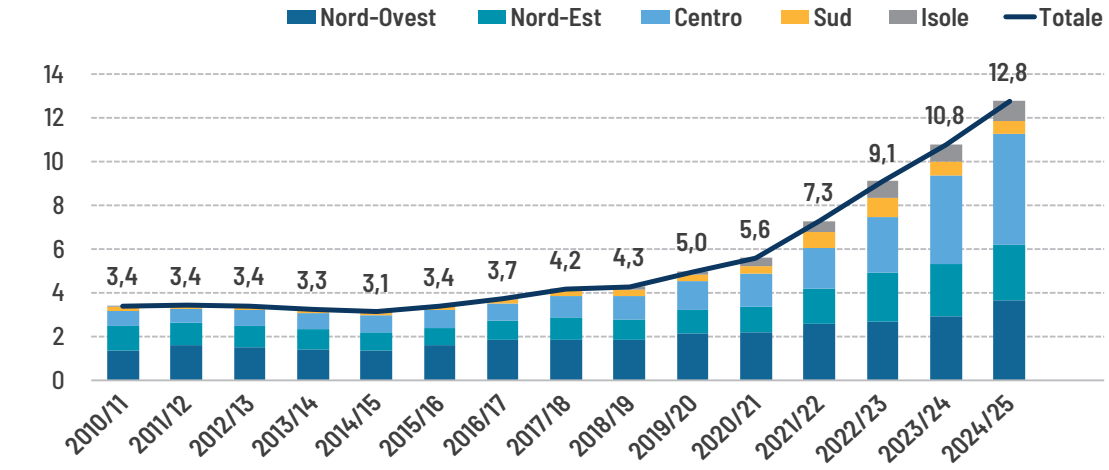
proprie sedi universitarie una quota del 4% di immatricolati provenienti dall'estero.

A tal proposito, si conclude la sezione dedicata ai flussi di mobilità ante lauream sul territorio italiano con l'analisi della componente di immatricolati provenienti dall'estero. Come anticipato nel precedente paragrafo, il numero di studenti residenti all'estero immatricolati in Italia è cresciuto notevolmente tra il 2010/11 e il 2024/25, passando da 3mila a quasi 13mila.

Per quanto attiene la loro distribuzione territoriale, le università del Centro Italia mostrano una crescita particolarmente rilevante, raggiungendo nel 2024/25 il primo posto per numero assoluto di immatricolati residenti all'estero, con oltre 5mila unità, pari a circa il 40% del totale nazionale. Si tratta di un dato in forte espansione se si considera che nel 2010/11 gli immatricolati dall'estero erano appena 670. La crescita si è concentrata soprattutto negli ultimi quattro anni accademici: tra il 2021/22 e il 2024/25 si è verificato un vero e proprio raddoppio degli ingressi. Il Nord-Ovest, storicamente area leader, si colloca nel 2024/25 al secondo posto con circa 3.700 immatricolati, pari a circa il 29% del totale. Anche in questo caso si osserva una crescita significativa rispetto al dato del 2010/11 (1.300 circa), ma meno marcata rispetto a quella del Centro. La progressione appare più graduale, con un'accelerazione negli ultimi due anni, dove si registra un incremento di quasi 720 unità. Il Nord-Est presenta un profilo di crescita altrettanto rilevante in termini assoluti, passando da 1.124 immatricolati nel 2010/11 a 2.543 nel 2024/25, con una quota che si attesta attorno al 20%. Si tratta di un'area che ha saputo rafforzare la propria attrattività soprattutto nel quinquennio più recente dal 2019/20. Diverso il quadro nel Mezzogiorno, dove si conferma più debole la capacità di intercettare la domanda di formazione da parte degli studenti residenti all'estero. Nel 2024/25, le università

del Sud accolgono circa 600 immatricolati, un dato che non solo risulta marginale rispetto al totale nazionale (5%), ma che mostra anche un calo rispetto ai due anni precedenti (900 nel 2022/23 e 664 nel 2023/24). La crescita registrata tra il 2016/17 e il 2022/23 sembra essersi esaurita. Nelle Isole il numero degli immatricolati provenienti dall'estero cresce senza battute d'arresto: da poche unità nel 2010/11 raggiunge il massino nell'ultimo anno (895 immatricolati) pari in quota al 7% del totale degli stranieri immatricolati in Italia.

Figura 10 Immatricolati residenti all'estero per sede del corso, laurea triennale e ciclo unico (in migliaia)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mur; telematiche escluse.

6.4 La mobilità post lauream

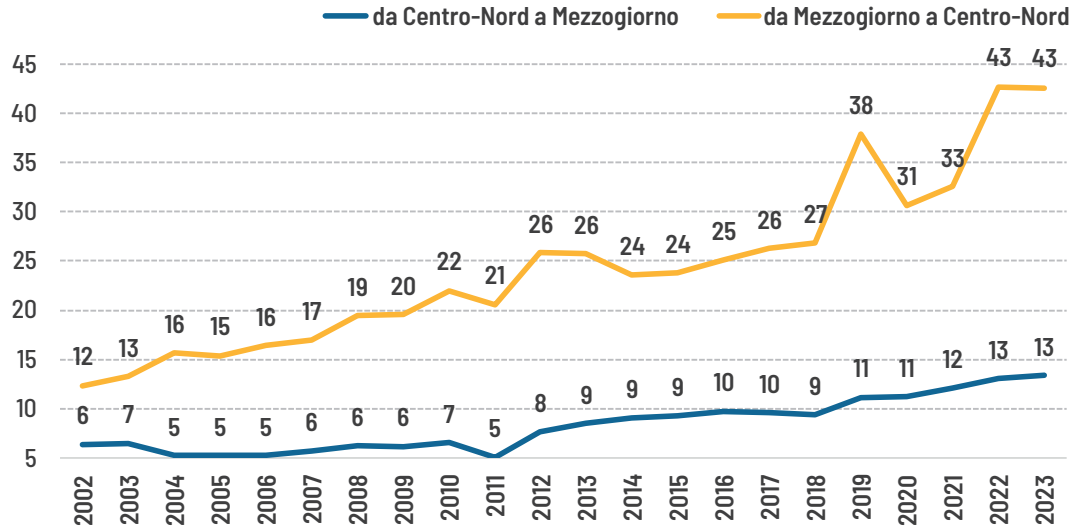
Nel 2023 i trasferimenti interni di residenza in Italia tra Centro-Nord e Mezzogiorno hanno coinvolto complessivamente circa 161mila italiani, confermando un flusso migratorio che è prevalentemente diretto da Sud a Nord[6]. A trasferire la propria residenza dal Mezzogiorno al Centro-Nord sono state infatti quasi 107mila persone, il doppio di quelle che all'opposto dal Centro-Nord si sono spostate nel Mezzogiorno (54mila), determinando un saldo negativo per il Mezzogiorno di oltre 53mila unità. Nell'insieme gli spostamenti avvenuti nel 2023 risultano in lieve calo per entrambe le ripartizioni rispetto al 2022, ma i dati confermano la ripresa avvenuta dopo la battuta d'arresto verificatasi con la pandemia.

La mobilità tra le ripartizioni dei soli laureati in Italia negli ultimi venticinque anni mostra un continuo aumento con un'incidenza sul totale dei trasferimenti più che triplicata dal 2002 (10%) al 2023 (35%). Guardando alla direzione dei flussi migratori interni anche per i laureati si conferma la predominanza dei trasferimenti dal Mezzogiorno al Centro-Nord che negli ultimi due anni ha superato le 42mila unità l'anno costituendo oltre il 76% del totale degli spostamenti dei laureati. Rispetto al 2002, nel 2023 la migrazione dei laureati da Sud a Nord è più che triplicata, passando da circa 12mila a quasi 43mila, con un'accelerazione significativa soprattutto nel decennio successivo alla crisi del 2008. Il saldo migratorio netto della migrazione post lauream resta dunque fortemente negativo per il Mezzogiorno:

[6] Elaborazioni Svimez su dati Istat, iscrizioni e cancellazioni anagrafiche.

i rientri o trasferimenti in senso opposto, dal Centro-Nord al Sud, pur raddoppiati nel lungo periodo da 6mila unità, si fermano nel 2023 a poco più di 13mila, restando insufficienti a bilanciare l'emorragia di competenze in uscita delle regioni del Mezzogiorno. Il differenziale tra entrate e uscite è costantemente aumentato nel periodo fino a raggiungere la massima distanza proprio nel 2023, quando il divario tra Centro-Nord e Mezzogiorno arriva a quintuplicarsi e il Mezzogiorno registra il peggior saldo degli ultimi venticinque anni con una perdita netta di quasi 30mila laureati.

Figura 11 Flussi migratori interni dei laureati (in migliaia)

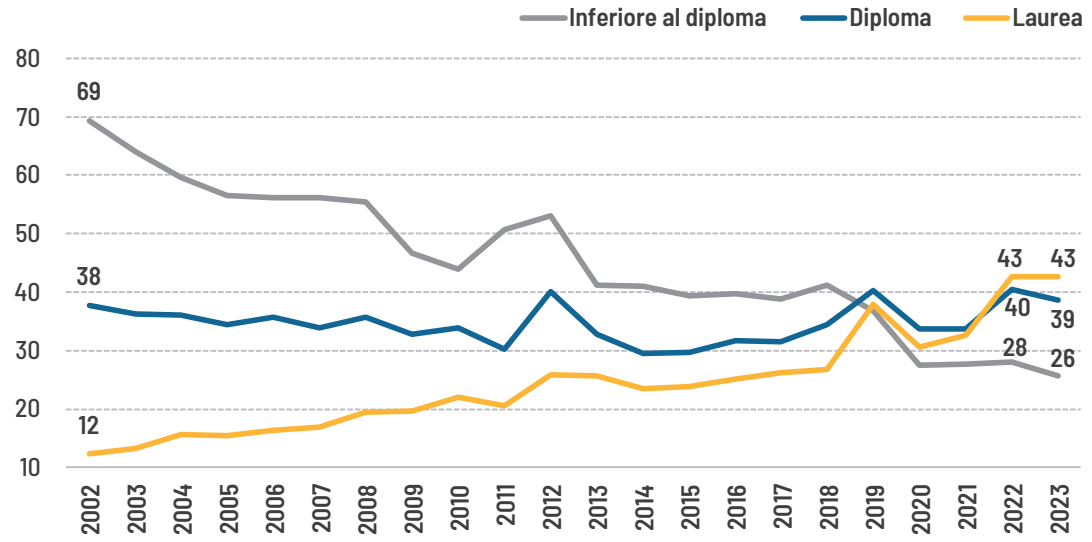


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

In aggiunta, guardando il dettaglio della composizione dei flussi migratori per titolo di studio, nel 2022 per la prima volta i trasferimenti dal Mezzogiorno al Centro-Nord dei laureati, poco meno di 43mila, hanno superato quelli dei diplomati (circa 40mila). Si tratta di una cifra mai raggiunta prima che si è consolidata nel 2023 quando la migrazione dal Mezzogiorno al Centro-Nord ha riguardato quasi 43mila laureati, circa 39mila diplomati e 26mila con titoli inferiori al diploma, confermando una tendenza di lungo periodo che mostra una crescita costante e strutturale della migrazione Sud-Nord dei lavoratori più qualificati e una diminuzione di quelli con titoli inferiori. Questo sorpasso mostra come la mobilità Sud-Nord sia diventata nel tempo sempre più selettiva, premiando i segmenti più istruiti dando in via definitiva una nuova connotazione alle caratteristiche strutturali della migrazione dal Sud del Paese. Difatti, se i trasferimenti interni dei laureati da Sud a Nord sono più che triplicati in venticinque anni, quelli delle fasce di popolazione senza titoli di studio o con titoli inferiori al diploma sono diminuiti dal 2002 al 2023 del 63%, crollando da 69mila a meno di 26mila trasferimenti, mentre quelli dei diplomati si sono mantenuti relativamente più stabili intorno alla media di circa 35mila persone l'anno.

Questa dinamica è maggiormente accentuata nel segmento dei giovani dai 25 ai 34 anni. I giovani laureati che nel 2023 hanno lasciato il Mezzogiorno per trasferiti al Centro-Nord sono circa 26mila a fronte di 16mila diplomati, con una forbice ancora più ampia rispetto a chi possiede un titolo inferiore (circa 2mila). Di contro sia i giovani diplomati sia i laureati che si sono trasferiti dal Centro-Nord al

Figura 12 Migrazioni interne dal Mezzogiorno al Centro-Nord per titolo di studio (in migliaia)



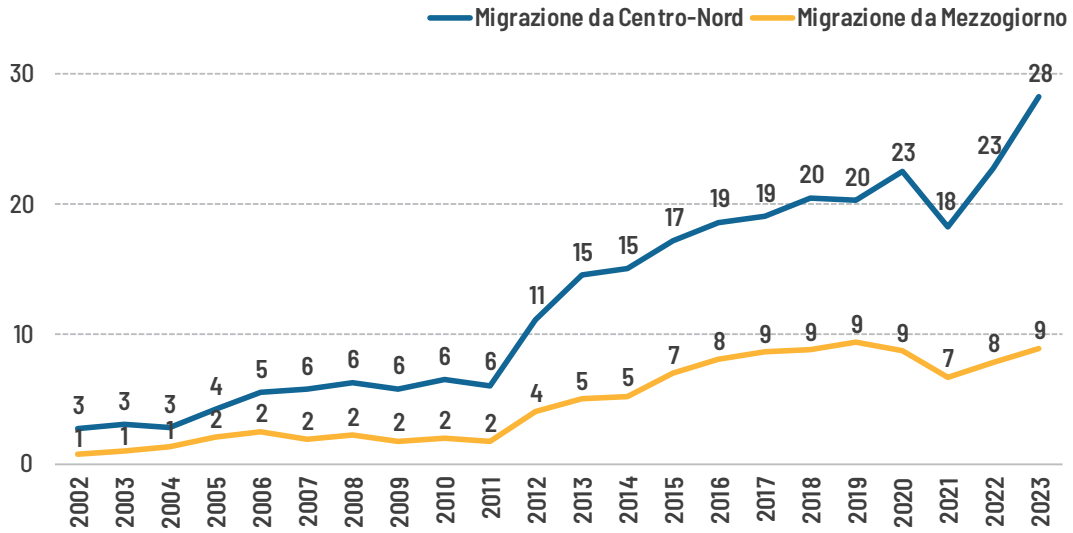
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Mezzogiorno sono circa 5mila (10mila in totale) mentre il numero di giovani con titolo di studio inferiore in uscita quasi bilancia quello del Mezzogiorno.

Spostando l'analisi dei flussi migratori dall'Italia verso l'estero, emergono ulteriori evidenze strutturali. In primis, a livello generale, l'emigrazione degli italiani è cresciuta dal 2022 raggiungendo il massimo nell'ultimo biennio con quasi 156mila persone trasferitesi oltre confine nel 2024 e 114mila nel 2023. I dati attuali mostrano come già dai primi anni Duemila si sia verificata un'inversione di tendenza significativa per cui a migrare verso l'estero siano soprattutto gli italiani provenienti dalle regioni centro-settentrionali rispetto a quelle meridionali e insulari. Nel 2023 si sono verificati circa 104mila trasferimenti dal Centro-Nord all'estero, il 67% di quelli totali. L'anno precedente gli expat provenienti dalle regioni centro-settentrionali erano circa 80mila e 50mila dal Mezzogiorno mentre nel 2002 si attestavano su valori simili 18mila e 17mila. La costante crescita della mobilità internazionale e dei flussi di scambio con l'estero è particolarmente evidente per il segmento dei laureati nell'ultimo decennio che arrivano a pesare più di un terzo del totale dal 2022.

Fino al 2011 infatti i laureati italiani trasferitisi all'estero erano nel complesso stabili a circa ottomila, con una forbice meno evidente nell'incidenza della provenienza tra le regioni Centro-Nord (6mila) e del Mezzogiorno (2mila). A partire dal 2012, i laureati che scelgono di trasferirsi all'estero raddoppiano nel giro di un solo anno sia dal Centro-Nord che dal Mezzogiorno, passando ad oltre 15 mila e avviando un trend di crescita che subirà un rallentamento solo ad effetto della pandemia nel 2021, per poi nel 2022 ritornare subito ai valori precedenti. Nel 2023 non solo l'emigrazione complessiva dei laureati italiani all'estero raggiunge il picco massimo mai avvenuto (37mila) ma allarga il gap tra Nord e Sud questa volta a scapito delle regioni centro-settentrionali che perdono all'estero in un solo anno 28mila laureati, contro i 9mila del Mezzogiorno. Nonostante la perdita importante per il Centro-Nord, l'emigrazione intellettuale dal Mezzogiorno all'estero non può essere sottovalutata. In primis per il trend crescente che vede il fenomeno quadruplicato negli ultimi dieci anni, ma in secondo luogo que-

Figura 13 Emigrazione all'estero dei laureati italiani per ripartizione (in migliaia)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

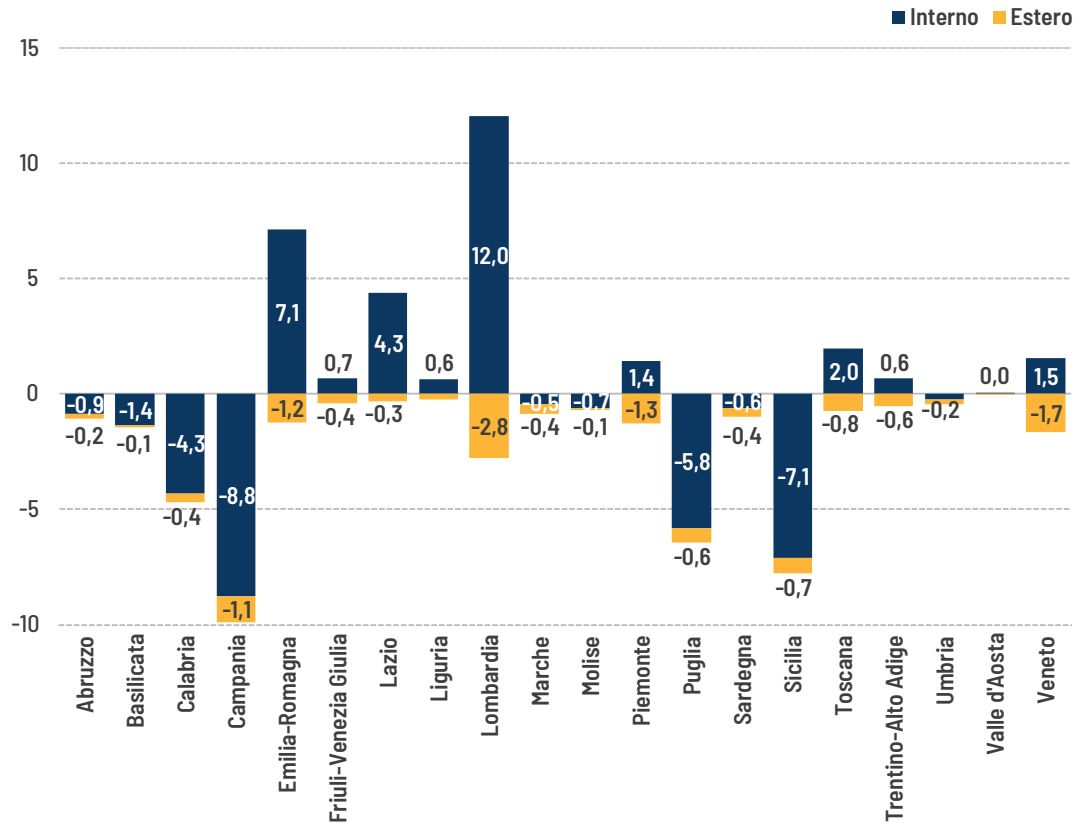
sto si aggiunge alla già massiccia perdita di laureati verso le regioni del Centro-Nord evidenziato nel precedente paragrafo.

I saldi migratori regionali mostrano più chiaramente la frattura tra Sud e Nord confermando come i laureati delle regioni centro-settentrionali tendano a conseguire una migrazione selettiva verso l'estero, mentre quelli del Mezzogiorno realizzino una maggiore mobilità sul territorio nazionale in favore delle regioni del Centro-Nord. Le regioni del Centro-Nord presentano un saldo migratorio post-lauream che è complessivamente positivo, ma diviene negativo per quanto attiene i flussi di scambio con l'estero[7]. La Lombardia, la regione che riesce ad attirare più laureati sul territorio nazionale (circa 12mila), offrendo la maggior parte dei posti di lavoro ad alta qualificazione, perde complessivamente quasi 3mila laureati che migrano in cerca di opportunità professionali all'estero. In misura minore questo avviene anche in Emilia-Romagna che attira oltre 7mila laureati dalle altre regioni, ma per perderne più di mille all'estero. Il Lazio riesce invece a realizzare una maggiore circolazione di laureati con l'estero raggiungendo un saldo lievemente negativo per poche centinaia di laureati a fronte invece della capacità di attrarre 4mila laureati dalle altre regioni italiane.

Il Mezzogiorno si conferma area a elevata espulsione netta di laureati con il saldo migratorio interno fortemente negativo determinato soprattutto da consistenti cancellazioni anagrafiche per trasferimenti verso le regioni centro-settentrionali ma con una quota comunque presente e crescente di migrazioni verso l'estero. Tale squilibrio si registra in tutte le regioni meridionali, ad eccezione della Sardegna, che presenta un saldo lievemente positivo. A fronte di questa forte mobilità interna, i movimenti con l'estero risultano nel complesso ancora marginali, con un saldo quasi neutro. Le regioni più penalizzate dalle migrazioni intellettuali post-lauream appaiono la Campania e la Sicilia in cui la portata della migrazione interna è pari rispettivamente a quasi 9mila e più di 7mila laureati trasferiti, con una crescente migrazione anche verso l'estero.

[7] I dati di dettaglio regionali sui saldi migratori elaborati sono riferiti alle Iscrizioni e Cancellazione Anagrafiche di Fonte Istat riferite all'anno 2022.

Figura 14 Saldi migratori regionali interni e verso l'estero dei laureati in Italia nel 2022 (in migliaia)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

6.5 I costi della mobilità

In ottica regionale, quando un laureato decide di migrare, una parte del rendimento potenziale dell'investimento pubblico sostenuto per la sua formazione viene dispersa. In altri termini, con l'emigrazione qualificata la regione di origine subisce una perdita secca: ha già sostenuto un costo per formare quell'individuo, ma non potrà beneficiare, nel medio-lungo periodo, delle esternalità positive che il capitale umano istruito genera sul territorio. Seguendo questa logica, è ragionevole contabilizzare come perdita per la regione di origine la spesa pubblica sostenuta per la formazione del migrante fino al momento della scelta migratoria e, specularmente, considerare come ricavo il beneficio prodotto a vantaggio della regione di destinazione.

Obiettivo di questa sezione del Rapporto è fornire una stima in termini monetari del deflusso di capitale umano dal Mezzogiorno verso il Centro-Nord d'Italia a partire dal saldo migratorio netto dei laureati tra le due ripartizioni[8]. La stima monetaria è svolta considerando la spesa pubblica in istruzione dalla scuola materna fino all'università per individuo sulla base di dati Ocse[9].

[8] Il Saldo migratorio netto dei laureati è la differenza tra le cancellazioni e le iscrizioni anagrafiche di individui con titolo di studio uguale o superiore alla laurea.

[9] I dati sono raccolti dai rapporti Ocse "Education at a glance" e sono relativi agli anni: 2002, 2007, 2010, 2014, 2017, 2019 e 2021. I valori della spesa sono espressi in dollari in Ppp e convertiti in euro sulla base del tasso di cambio euro/dollaro alla fine dell'anno di riferimento.

Tabella 1 Migrazione di laureati tra Centro-Nord e Mezzogiorno, saldo e stima monetaria del costo della migrazione (unità e Mld di euro)

Anni	Laureati Migranti Centro-Nord > Mezzogiorno	Laureati Migranti Mezzogiorno > Centro-Nord	Saldo	Costo Migrazione (Mld di Euro)°
2000	nd	nd	-6.346	-2,94
2001	5.294	11.205	-5.911	-2,36
2002	6.410	12.369	-5.959	-2,01
2003	6.531	13.256	-6.725	-1,78
2004	5.306	15.700	-10.394	-2,64
2005	5.255	15.397	-10.142	-2,43
2006	5.255	16.390	-11.135	-3,02
2007	5.742	16.987	-11.245	-5,28
2008	6.225	19.427	-13.202	-5,91
2009	6.195	19.594	-13.399	-4,37
2010	6.556	22.003	-15.447	-4,83
2011	5.113	20.590	-15.477	-5,74
2012	7.662	25.842	-18.180	-6,14
2013	8.528	25.720	-17.192	-5,04
2014	9.057	23.561	-14.504	-3,96
2015	9.261	23.757	-14.496	-3,68
2016	9.768	25.112	-15.344	-3,83
2017	9.576	26.249	-16.673	-4,42
2018	9.422	26.795	-17.373	-4,68
2019	11.163	37.850	-26.687	-6,83
2020	11.242	30.677	-19.435	-4,86
2021	12.073	32.572	-20.499	-5,97
2022	13.062	42.700	-29.638	-8,90
2023	13.358	42.590	-29.232	-8,80
2024*	13.538	36.963	-18.425	-5,35
Totale	201.592	583.306	-383.060	-115,78
Media	8.400	24.304	-15.322	-4,63
Media 2020-2024	12.655	37.100	-23.446	-6,78

* La share dei laureati è stimata sulla base dei valori degli anni precedenti.

° Capitalizzazione su base annua utilizzando il tasso di interesse medio dei titoli di stato.

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat, Mef, Ocse.

La lettura dei flussi migratori dei laureati conferma, in maniera inequivocabile, la persistenza di una fuoriuscita strutturale di capitale umano qualificato dal Sud (Tabella 1). Nel periodo 2000-2024 e relativamente ai soli residenti in Italia, si sono spostati dal Mezzogiorno al Centro-Nord circa 580mila laureati. Mentre sono 200mila coloro che hanno fatto il percorso inverso dal Centro-Nord al Mezzogiorno. Il saldo netto è dunque superiore per tutto il periodo alle 280mila unità con una media di 15mila laureati all'anno e di 23mila se si considera solo il periodo 2020-2024.

La perdita secca cumulata per il Mezzogiorno, stimata in termini di costo di formazione dei laureati che hanno maturato il proprio capitale umano nel Sud e poi si sono trasferiti altrove, è nell'ordine di 116 miliardi di euro nel periodo considerato. In media, ciò corrisponde a circa 4,6 miliardi di euro l'anno

di investimento pubblico in istruzione che viene di fatto trasferito al sistema produttivo e istituzionale del Centro-Nord. Nell'ultimo quinquennio il costo per il Mezzogiorno supera in media i 6,8 miliardi di euro l'anno.

Questa dinamica ha un impatto immediato su due fronti. Da un lato, priva le economie meridionali delle competenze necessarie per sostenere transizioni tecnologiche, organizzative e ambientali già in corso nelle aree più forti del Paese. Dall'altro lato, alimenta un trasferimento netto e permanente di risorse pubbliche: In assenza di politiche in grado di creare condizioni di lavoro qualificate e stabili nelle regioni meridionali, questo meccanismo continuerà a indebolire le basi demografiche, produttive e fiscali del Mezzogiorno.

Analogamente, è possibile stimare il costo dei flussi di capitale umano qualificato in uscita dal Paese (Tabella 2) considerando il saldo migratorio tra i cittadini italiani che hanno cancellato la propria residenza anagrafica in Italia nel periodo 2001-2023 trasferendola in un qualsiasi paese estero e i cittadini italiani rimpatriati[10]. La lettura dei flussi con l'estero mostra che l'Italia nel suo complesso continua a perdere capitale umano qualificato passando da un saldo positivo di circa 200 unità nel 2001 ad un saldo negativo di oltre 22.000 laureati nel 2023. Il fenomeno assume tuttavia intensità diversa tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

Nel periodo 2001-2023 il Centro-Nord registra 278mila laureati cancellati dalle anagrafi perché trasferiti all'estero, a fronte di 148mila rientri di laureati dall'estero. Il saldo netto è quindi negativo per oltre 130mila unità, pari a una fuoriuscita strutturale di competenze qualificate anche nelle aree più forti del Paese. In termini economici, la perdita associata a questa dinamica può essere stimata in circa 36,6 miliardi di euro nell'intero periodo. Negli anni più recenti la tendenza si è accentuata: tra il 2020 e il 2023 il Centro-Nord che, nonostante il sostanziale arresto nell'anno post-Covid, ha perso in media quasi 11mila laureati l'anno verso l'estero, per un costo annuo stimabile in oltre 3 miliardi di euro. Questo indica che l'area più attrattiva del Paese in termini occupazionali non è tuttavia in grado di trattenere integralmente il proprio capitale umano più qualificato nei confronti della competizione internazionale, e anzi vede crescere la pressione dell'emigrazione altamente istruita.

La posizione del Mezzogiorno è meno critica. Nello stesso periodo 2001-2023 i laureati meridionali che risultano cancellati perché espatriati superano le 106mila unità, a fronte di circa 48mila rientri, con un saldo negativo complessivo di meno di 60mila laureati. La perdita cumulata per il Mezzogiorno è stimata in circa 16 miliardi. Anche in questo caso la fase più recente segnala un aggravamento: tra il 2020 e il 2023 il saldo medio annuo con l'estero è pari a circa –4.200 laureati l'anno e comporta un costo prossimo a 1,2 miliardi di euro l'anno.

Nel complesso emerge un doppio squilibrio. Da un lato, il Centro-Nord attrae laureati dal Mezzogiorno ma, allo stesso tempo, non riesce a fermare la fuga di giovani qualificati verso l'estero. Dall'altro lato, il Mezzogiorno subisce una duplice erosione: perde capitale umano sia verso il resto del Paese sia, anche se in misura minore, direttamente verso l'estero, trasferendo ogni anno quote del proprio investimento formativo. Questo meccanismo non solo indebolisce la capacità delle regioni meridionali di alimentare filiere produttive qualificate, ma riduce progressivamente la dotazione complessiva di competenze avanzate disponibile nel Paese.

[10] Per assenza di dati, la stima non include i cittadini stranieri trasferitisi in Italia con titolo di studio pari o superiore alla laurea.

Dal punto di vista della stima monetaria, dagli inizi degli anni 2000 fino al 2024, il Centro-Nord ha guadagnato circa 116 Miliardi di euro dalla migrazione interna da Mezzogiorno e ne ha persi circa 37 dalla migrazione verso l'estero registrando quindi un saldo positivo di circa 80 miliardi di euro. Il Mezzogiorno registra invece un pesante saldo negativo che ammonta quindi a circa 132 miliardi di euro di cui 116 relativi alla migrazione interna e circa 16 a quella estera.

Tabella 2 Migrazione di laureati italiani: rimpatriati, cancellati, saldo e costo per ripartizione (unità e Mld di euro)

	Centro-Nord				Mezzogiorno			
Anni	Rimpatriati	Cancellati	Saldo	Costo° (Mld di Euro)	Rimpatriati	Cancellati	Saldo	Costo° (Mld di Euro)
2001	3.000	2.344	656	0,25	674	1.106	-432	-0,17
2002	3.934	2.716	1.218	0,40	926	785	141	0,05
2003	4.058	3.031	1.027	0,26	1.042	997	45	0,01
2004	3.225	2.806	419	0,10	1.261	1.360	-99	-0,02
2005	3.508	4.193	-685	-0,16	1.240	2.048	-808	-0,19
2006	3.565	5.472	-1.907	-0,50	1.325	2.497	-1.172	-0,31
2007	3.655	5.730	-2.075	-0,94	1.432	1.908	-476	-0,21
2008	4.082	6.263	-2.181	-0,94	1.503	2.195	-692	-0,30
2009	3.388	5.793	-2.405	-0,77	1.113	1.764	-651	-0,21
2010	3.562	6.485	-2.923	-0,90	1.143	1.986	-843	-0,26
2011	3.437	6.021	-2.584	-0,92	689	1.700	-1.011	-0,36
2012	4.497	11.108	-6.611	-2,17	1.429	4.022	-2.593	-0,85
2013	4.743	14.523	-9.780	-2,81	1.621	4.998	-3.377	-0,97
2014	5.700	15.002	-9.302	-2,50	1.802	5.219	-3.417	-0,92
2015	5.831	17.141	-11.310	-2,85	2.170	6.949	-4.779	-1,21
2016	8.052	18.585	-10.533	-2,61	2.725	8.049	-5.324	-1,32
2017	9.145	19.055	-9.910	-2,61	3.613	8.623	-5.010	-1,32
2018	10.203	20.459	-10.256	-2,74	3.852	8.787	-4.935	-1,32
2019	12.131	20.266	-8.135	-2,06	2.886	9.375	-6.489	-1,65
2020	10.491	22.515	-12.024	-2,99	3.206	8.717	-5.511	-1,37
2021	13.668	18.209	-4.541	-1,32	4.270	6.680	-2.410	-0,70
2022	12.666	22.722	-10.056	-2,97	4.318	7.848	-3.530	-1,04
2023	11.469	28.235	-16.766	-4,87	3.630	8.879	-5.249	-1,52
Totale	148.010	278.674	-130.664	-36,61	47.870	106.492	-58.622	-16,15
Media	6.435	12.116	-5.681	-1,59	2.081	4.630	-2.549	-0,70
Media 2020-2023	12.074	22.920	-10.847	-3,04	3.856	8.031	-4.175	-1,16

° Capitalizzazione su base annua utilizzando il tasso di interesse medio dei titoli di stato.

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat, Mef, Ocse.

6.6 La trappola italiana del capitale umano

L'Italia continua ad essere tra gli ultimi paesi europei ed Ocse per numero di laureati (solo il 30,6% dei 25-34enni ha un titolo terziario, contro 43,1% in Ue e 47,6% area Ocse) con un doppio divario: tra Italia e resto d'Europa e, dentro l'Italia, tra Centro-Nord (33,7%) e Mezzogiorno (25,1%). Questa fragilità riflette una sotto-dotazione strutturale di risorse per università e ricerca e un'offerta ancora limitata di percorsi terziari professionalizzanti, che rallenta sia la crescita complessiva dei laureati sia la mobilità sociale, ancora fortemente condizionata dall'origine familiare.

In questo quadro debole, emergono segnali di parziale riequilibrio dal lato formativo: gli atenei meridionali migliorano la propria capacità di attrarre studenti e di intercettare nuova domanda, in particolare sulle lauree magistrali, dove tra il 2022/23 e il 2023/24 gli iscritti al primo anno nel Mezzogiorno sono cresciuti da 40 a 45mila (+11%), la migliore performance dall'inizio delle serie. Anche nelle immatricolazioni alle triennali e ciclo unico si nota un piccolo recupero di attrattività: tra il 2023/24 e il 2024/25 gli immatricolati per sede del corso negli atenei del Mezzogiorno sono saliti da 92mila a 94mila (+2%), un aumento doppio rispetto al Centro-Nord (+1%). Si riduce inoltre – almeno nell'ultimo triennio – la migrazione "ante lauream" Sud-Nord: le matricole meridionali che scelgono subito un ateneo del Centro-Nord scendono a circa 17mila nel 2024/25 (15% del totale immatricolati), valore minimo dal 2010.

La frattura territoriale torna durissima dopo la laurea: si consolida una migrazione interna altamente selettiva dal Mezzogiorno al Centro-Nord, dove i trasferimenti annuali dei laureati meridionali hanno superato stabilmente le 40mila unità e risultano più che triplicati rispetto ai primi anni 2000, mentre calano drasticamente gli spostamenti dei meno istruiti. La stessa struttura selettiva si presenta per la migrazione dei laureati italiani verso l'estero che hanno toccato nel 2023 il massimo storico (circa 37mila), con un'impennata dopo il 2012 sia dal Centro-Nord (28mila) che dal Mezzogiorno (9mila).

Ogni laureato che lascia la regione di origine porta via, oltre al proprio potenziale contributo civico e produttivo, anche l'investimento pubblico accumulato dalla scuola dell'infanzia all'università, trasformando il saldo migratorio negativo in una perdita economica secca. Dagli inizi degli anni 2000 fino al 2024, il Centro-Nord ha guadagnato circa 116 Miliardi di euro dalla migrazione interna e ne ha persi circa 37 dalla migrazione verso l'estero registrando quindi un saldo positivo di circa 80 miliardi di euro. Il Mez¬zogiorno presenta invece un pesante saldo negativo che ammonta a circa 132 miliardi di euro di cui 116 relativi alla migrazione interna e circa 16 a quella estera.

La traiettoria di medio-lungo periodo resta quella di un lento e costante processo di polarizzazione: poli esteri che attraggono giovani italiani altamente formati, il Centro-Nord che recupera grazie alle migrazioni interne di laureati da Sud, il Mezzogiorno che li forma e continua a perderli. La crescita economica ha tra le sue principali determinanti il capitale umano, la sfida del rilancio del Paese e del Mezzogiorno va affrontata a partire dal rafforzamento della dotazione finanziaria per il sistema universitario e della ricerca e da una sua maggiore integrazione con le politiche industriali, soprattutto in termini di formazione terziaria professionalizzante (Its e Lp).

> *Focus*

STUDENTI STRANIERI IN ITALIA

Osservando il dettaglio della distribuzione regionale degli studenti provenienti dall'estero immatricolati nel territorio nazionale[1] emerge che nel 2010/11, le immatricolazioni erano concentrate soprattutto nel Nord-Ovest in Lombardia (671) e Piemonte (633), seguite da Nord-Est, in primis Emilia-Romagna (495) e in misura inferiore Friuli-Venezia Giulia (229) e Veneto (221). Al Centro, attirava oltre duecento immatricolati stranieri la Toscana, seguita da Marche (189) e Lazio (109). Al Sud e nelle Isole i numeri erano estremamente contenuti ben sotto le 100 presenze. Nel 2024/25, il quadro cambia radicalmente in termini di presenze, e in parte nella distribuzione territoriale. La Lombardia in testa rafforza la sua posizione come regione maggiormente scelta dagli immatricolati residenti all'estero, quasi 2.900, lasciando indietro il Piemonte che resta stabile con un numero di immatricolati stranieri fermo intorno ai 600. Il Lazio realizza il balzo più evidente, con quasi 2.300 immatricolati, diventando la seconda regione italiana per attrazione di studenti residenti all'estero. Seguono Toscana, ed Emilia-Romagna con rispettivamente 1.500 e 1.300 immatricolati. Nel Mezzogiorno, pur in presenza di una crescita in valori assoluti, l'attrattività rimane molto contenuta. La Sicilia raggiunge le 828 immatricolazioni, unico caso in cui una regione del Mezzogiorno supera la soglia delle 500 unità. Le altre regioni si attestano su valori molto più bassi, ad eccezione di Campania (circa 300) e Puglia, la metà.

- **Primi dieci atenei per numero di immatricolati residenti all'estero, percentuale e percentuale cumulata (sul totale immatricolati residenti all'estero a laurea triennali e ciclo unico) a.a. 2024/25**

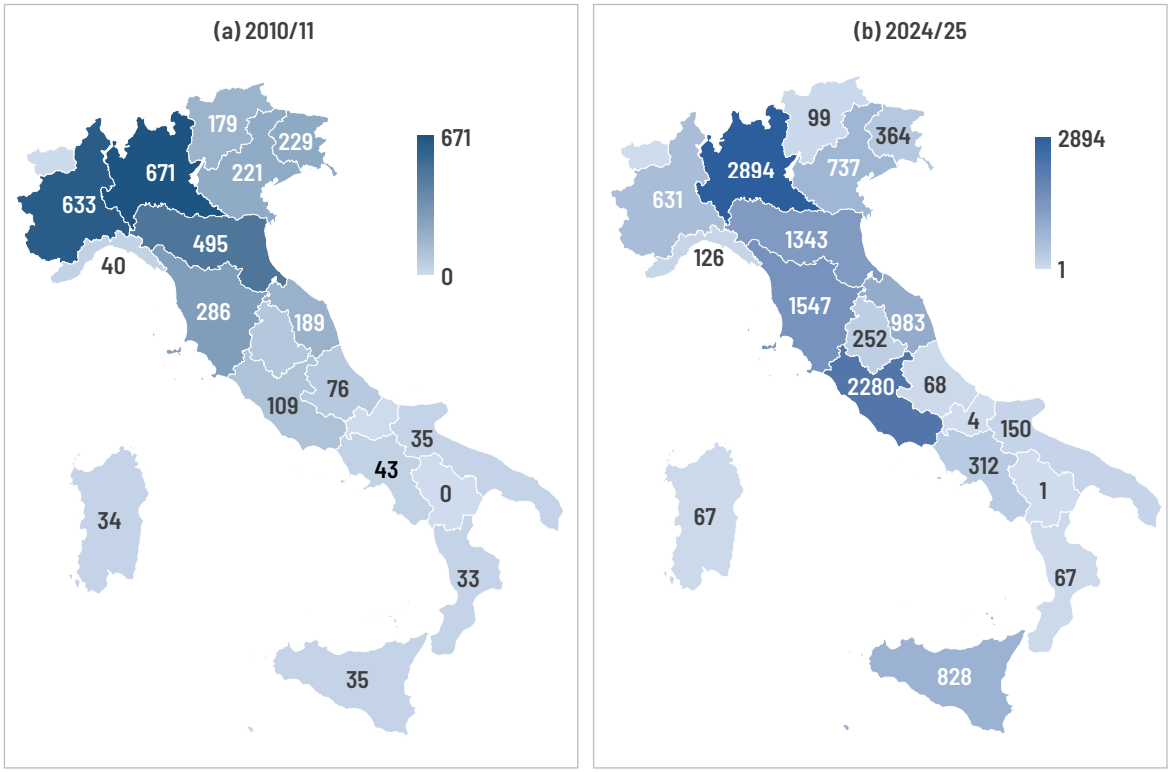
Ateneo	numero	%	% cumulata
Milano Bocconi	1.234	10%	10%
Bologna	857	7%	17%
Messina	704	6%	23%
Firenze	670	5%	28%
Pisa	634	5%	33%
Roma La Sapienza	580	5%	38%
Camerino	579	5%	43%
Torino	447	4%	47%
Padova	420	3%	50%
Roma Luiss	419	3%	53%

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mur.

[1] I dati si riferiscono agli immatricolati triennali e a ciclo unico in Italia residenti all'estero (Anagrafe Studenti Mur) pari complessivamente a 3.405 nell'a.a. 2010/11 e 12.761 nel 2024/25.

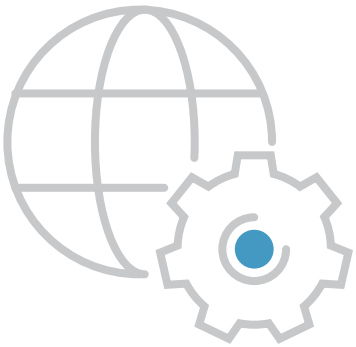
Infine, si evidenzia che oltre la metà degli immatricolati residenti all'estero presenti in Italia sono iscritti nel 2024/25 in solo dieci atenei delineando un sistema in cui la domanda estera si concentra su un numero ristretto di sedi, spesso caratterizzate da una forte proiezione internazionale, offerta in lingua inglese, reti accademiche consolidate e reputazione elevata all'estero. In testa si colloca l'Università Bocconi di Milano, con 1.234 immatricolati, pari al 10% del totale nazionale. Segue l'Università di Bologna con 857 immatricolati (7%). Al terzo posto si colloca, in controtendenza, l'Università di Messina, con 704 immatricolati, pari al 6% del totale. Si tratta di un caso interessante nel panorama nazionale, che merita attenzione: il dato appare fortemente influenzato dalla presenza di specifici accordi bilaterali e di canali di accesso riservati. Completano la classifica alcuni grandi atenei del Centro-Nord come Firenze (670; 5%), Pisa (634; 5%), Sapienza di Roma (580; 5%), Camerino (579; 5%), Torino (447; 4%), Padova (420; 3%) e Luiss di Roma (419; 3%).

- **Regioni italiane per numero di immatricolati residenti all'estero, corsi di laurea triennale e ciclo unico**



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mur.

PARTE SECONDA
LO SVILUPPO: IMPRESE, TECNOLOGIE, AMBIENTE



| 7. Politica industriale e Mezzogiorno: obiettivi e strumenti |
| 8. Il posizionamento del Mezzogiorno negli ecosistemi industriali europei |
| 9. Sud industriale e grandi imprese |
| 10. La riforma dei prezzi zonali dell'energia e il rilancio della competitività del Sud |
| 11. Lo sviluppo delle rinnovabili e le opportunità per il Mezzogiorno |

7. Politica industriale e Mezzogiorno: obiettivi e strumenti

7.1 L'Italia e la politica industriale europea

Dagli anni Venti di questo secolo, prima la pandemia, poi la guerra russo-ucraina con la crisi energetica e le pressioni inflazionistiche che ne sono scaturite, hanno aperto una fase di incertezza, instabilità e complessità a livello globale, che ha provocato difficoltà inedite per l'industria europea. Per farvi fronte, la Commissione europea ha varato una serie di iniziative (il Clean Industrial Deal, il Chips Act, il Critical Raw Materials Act) che, pur avendo una connotazione essenzialmente regolatoria, testimoniano un potenziale cambio di paradigma verso una politica industriale attiva volta a sviluppare nuove filiere strategiche per ridurre le dipendenze esterne e rafforzare l'autonomia produttiva europea.

Il quadro si è ulteriormente deteriorato nel 2025, sotto la pressione del protrarsi della guerra russo-ucraina, dei nuovi focolai di conflitto in Medio Oriente e, soprattutto, del mutato orientamento della politica estera della nuova amministrazione americana. Quest'ultima ha inaugurato una stagione di politiche fortemente protezionistiche, che non si limitano a introdurre barriere commerciali, perseguendo gli obiettivi strategici complementari di riportare in patria attività produttive oggi localizzate all'estero e ridurre la dipendenza dell'economia americana dalle importazioni.

La difesa è l'ambito in cui l'Europa si è mossa con maggiore decisione, segnando un profondo riorientamento delle priorità strategiche dell'Unione e ponendo stabilmente sicurezza e difesa al centro dell'agenda politica comunitaria. In questa prospettiva si collocano i primi tentativi di costruire un sistema comune, come la Strategia Industriale Europea per la Difesa (Edis), che punta ad aumentare la spesa militare, favorire gli appalti congiunti e rafforzare l'interoperabilità tra le forze armate europee[1]. A ciò si affianca la proposta di un Regolamento che prevede la mobilitazione di 1,5 miliardi di euro dal bilancio Ue per il periodo 2025-2027, una dotazione tuttavia palesemente inadeguata rispetto alla portata delle sfide da affrontare[2].

Nel marzo 2025 la Commissione europea, anche in risposta al pressing degli Usa per un maggiore impegno di risorse comuni in questa direzione, ha inviato agli Stati membri la proposta per il Piano RearmEu accompagnata dal Libro Bianco sul futuro della difesa europea/Preparati per il 2030. Il Piano punta a mobilitare 800 miliardi di euro in quattro anni per consentire il riarmo dei paesi membri. Degli 800 miliardi, 150 provengono dal bilancio dell'Unione, circa due dalla Bei e il resto è finanziato dal debito sovrano dei singoli Stati.

[1] European Commission, High Representative of The Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A new European defence Industrial Strategy. Achieving Eu readiness trough a responsive and resilient European defence Industry, Brussels, 5.3.2024, Join (2024) 10 final.

[2] European Commission, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European defence Industry Programme and a framework of measures to ensure the timely availability and supply of defence products (Edip), Brussels, 5.3.2024, COM (2024) 150 final.

Le risorse da finanziare con debito comune restano troppo esigue per poter parlare di un vero piano europeo di difesa condivisa. Eppure, come ricordato da Mario Draghi nella sua audizione al Senato, l'emissione di debito comune rappresenta l'unica via per superare la vulnerabilità di un sistema europeo frammentato e fortemente dipendente dalle importazioni dagli Stati Uniti[3]. Più che un modello integrato, si consolida quindi un approccio incentrato sull'iniziativa dei singoli Stati membri, cui vengono concessi margini di flessibilità nei bilanci nazionali e la possibilità di attingere alle risorse della politica di coesione per aumentare la spesa militare.

Il Regolamento del 27 maggio 2025 ha istituito il nuovo strumento finanziario Security Action for Europe (Safe) alimentato dai 150 miliardi di debito comune dell'Unione. Esso è destinato a concedere ai Paesi membri prestiti a condizioni più vantaggiose – costi più bassi e scadenze più lunghe – subordinati alla presentazione di un European Defence Industry Investment Plan[4]. Quest'ultimo, come avvenuto per il Pnrr, deve essere approvato dalla Commissione e dal Consiglio. A luglio 2025, diciotto paesi, tra cui l'Italia, hanno chiesto di accedere ai finanziamenti Safe per un ammontare complessivo di 127 miliardi di euro (il termine finale per le richieste è il 30 novembre 2025).

Sul fronte delle risorse da finanziare con debito sovrano dei singoli Stati membri, è prevista la possibilità di derogare al Patto di stabilità per gli investimenti in difesa, escludendoli così dal calcolo di deficit e debito. La Germania è stata la prima ad annunciare l'intenzione di avvalersi di questa misura, con l'obiettivo di riconvertire il settore automotive in profonda crisi, stanziando a tal fine circa 1.000 miliardi di euro nel prossimo decennio. Successivamente, l'Eurogruppo ha autorizzato altri quindici Stati membri a ricorrere alla stessa deroga.

Il cambio di passo dell'agenda politica europea ha alimentato forti timori circa un possibile arretramento degli obiettivi di sostenibilità e transizione ecologica del Green Deal, le cui ricadute sui sistemi produttivi – in particolare sull'automotive – si sono già rivelate particolarmente gravose. Al tempo stesso, i bilanci europei restano sotto forte pressione e lo spazio fiscale disponibile per sostenere le diverse priorità, dalla transizione verde alla difesa e sicurezza, appare estremamente ridotto. Tra le modalità di finanziamento del Piano è stata così prevista la possibilità degli Stati di riallocare le risorse inutilizzate della politica di coesione 2021-2027[5]. Tale opzione è stata poi recepita negli indirizzi per il riesame intermedio del ciclo di programmazione da concludere entro la fine del 2025. Nell'ambito di tale riesame, la Commissione europea, con la Comunicazione del 1° aprile 2025, ha proposto ai paesi membri di dirottare su base volontaria le risorse della coesione verso i nuovi ambiti strategici dell'Ue: difesa e sicurezza, abitazioni a prezzi accessibili, accesso all'acqua e gestione sostenibile e resiliente dell'acqua, transizione energetica e competitività[6].

Dal punto di vista della politica industriale, la Comunicazione della Commissione propone di estendere alle grandi imprese le misure di sostegno degli investimenti finanziati dal Fesr, seppure per cinque

[3] Audizione presso le Commissioni riunite Bilancio, Attività produttive e Politiche Ue di Camera e Senato in merito al Rapporto sul futuro della competitività europea, 18 marzo 2025.

[4] Regolamento Ue 2025/1106 del Consiglio del 27 maggio 2025 che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (Safe) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa.

[5] Si rinvia al Capitolo di questo Rapporto dedicato alle politiche di coesione per una valutazione dei rischi e delle opportunità di questa previsione.

[6] Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Una politica di coesione modernizzata –Riesame intermedio, Strasburgo 1.4.2025, COM(2025) 163 final.

finalità specifiche: 1) sostenere investimenti che contribuiscono agli obiettivi di Step; 2) rafforzare le capacità industriali negli ambiti dell'uso duale e della difesa; 3) contribuire a un progetto europeo di difesa di interesse comune; 4) facilitare la decarbonizzazione industriale, ad esempio nei settori ad alta intensità energetica o nell'industria automobilistica; 5) sostenere investimenti in progetti che partecipano direttamente a un Ipcei (Importanti progetti di comune interesse europeo). In questo ultimo caso, la proposta prevede anche la possibilità che il Fesr possa finanziare direttamente, senza la necessità di ricorrere a bandi, i progetti rientranti tra gli Ipcei già approvati dalla Commissione.

Altre due indicazioni della Commissione a Stati membri e regioni di cui tener conto nell'ambito del riesame intermedio sono di rilievo per la politica industriale. In primo luogo, essere più selettivi nell'erogazione degli aiuti alle imprese. Secondo la Commissione, quando i finanziamenti alle Pmi sono distribuiti in modo troppo ampio, il loro impatto risulta diluito. Una maggiore selettività consentirebbe di sostenere meglio la modernizzazione e la diversificazione delle economie regionali. In secondo luogo, riconoscere e rafforzare il ruolo delle grandi imprese nello sviluppo regionale, valorizzandole come motori di crescita capaci di orientare ricerca, innovazione e trasferimento di conoscenze e tecnologie lungo l'intera catena del valore.

L'estensione della platea dei beneficiari alle grandi imprese può rappresentare un'opportunità significativa per rafforzare le politiche industriali a sostegno di questa componente del tessuto produttivo meridionale, ma al tempo stesso rischia di produrre effetti negativi sulla distribuzione territoriale degli investimenti nelle industrie attive nei nuovi settori strategici. I Regolamenti attuali, difatti, consentono gli aiuti della coesione alle grandi imprese solo se riferiti a investimenti nelle tecnologie Step e se realizzati nelle regioni meno sviluppate o in transizione. Nelle regioni più sviluppate, il supporto alle grandi imprese è ammesso solo in quelle ubicate in Stati membri con un Pil pro capite inferiore alla media Ue-27. Su questo punto, la Comunicazione elimina qualsiasi vincolo territoriale o regionale agli aiuti destinati alle grandi imprese. Ne deriva l'idea, implicita, di una presunta maggiore efficienza di una politica industriale europea di tipo orizzontale, valida per tutti i territori, in netta contrapposizione con un approccio mirato a sostenere gli investimenti nelle nuove filiere strategiche delle regioni meno sviluppate, con l'obiettivo non solo di ridurre i divari territoriali, ma anche di rafforzare la coesione economica e sociale dell'Unione.

Un altro importante settore oggetto di attenzione a livello europeo è rappresentato dall'automotive, in considerazione delle enormi difficoltà che attraversa per fronteggiare le sfide conseguenti alla transizione ecologica dei trasporti. Nella prima metà del 2025, è stato pubblicato il Piano Strategico europeo per l'Automotive, che conferma la transizione verso l'elettrico, ma introduce maggiore flessibilità per le case automobilistiche per il conseguimento dei target ambientali, valutando la conformità agli obiettivi di riduzione delle emissioni sul periodo 2025-2027[7].

Il Piano rappresenta sicuramente una novità positiva: la dimensione europea è l'unica in grado di garantire le economie di scala necessarie a recuperare il gap tecnologico accumulato. Al tempo stesso, però, il documento si presenta ambiguo in alcuni aspetti e carente in altri[8]. Manca un vero piano di incentivi comuni per l'acquisto di veicoli elettrici; vi si trovano soltanto linee guida a sostegno delle misure nazionali, che restano condizionate dallo spazio fiscale dei singoli Stati membri. Le criticità maggiori

[7] European Commission (2025), Industrial Action Plan for the European automotive sector, Brussels, COM(2025) 95 final.

[8] Cucignatto G., L'Automotive del Mezzogiorno alla prova della transizione, in "Rivista economica del Mezzogiorno", n. 4, 2024.

riguardano tuttavia la scarsità delle risorse stanziate e l'assenza di una strategia industriale volta a costruire una filiera elettrica europea. I 2,8 miliardi mobilitati per sostenere la produzione di batterie e il comparto nel suo insieme provengono da fondi già esistenti: non si tratta quindi di risorse aggiuntive e, in ogni caso, l'ammontare appare del tutto inadeguato se confrontato con gli investimenti messi in campo da Cina e Stati Uniti. Mancano inoltre obiettivi chiari in termini di volumi produttivi, beni intermedi e tecnologie da sviluppare, così come un calendario preciso di azioni da intraprendere. In sintesi, non si è di fronte a un piano industriale né, tantomeno, a un piano d'azione.

Infine, nel solco del dibattito sulla competitività europea rilanciato dal Rapporto Draghi e dalla Relazione Letta sul mercato unico[9], il Ministero delle Imprese e del Made in Italy ha pubblicato nell'ottobre 2024 "Made in Italy 2030. Libro Verde sulla politica industriale". L'iniziativa aveva l'obiettivo di avviare una consultazione pubblica con stakeholder pubblici e privati – conclusasi il 31 dicembre 2024 – per raccogliere idee e proposte in vista di una nuova politica industriale. Il percorso si inserisce nel quinquennio istituzionale europeo 2024-2029, ma con un orizzonte di lungo periodo fino al 2050. I risultati del Libro Verde confluiranno in un Libro Bianco che definirà la nuova strategia industriale italiana, da attuare in stretto coordinamento con le politiche comunitarie, con l'obiettivo di realizzare le transizioni senza smarrire l'identità industriale nazionale legata al Made in Italy. Il Libro Bianco dovrà fissare traguardi chiari e articolare le misure da adottare, specificandone tipologie, fonti di finanziamento e tempi di attuazione.

7.2 Aiuti alle imprese: dinamiche in Europa e in Italia

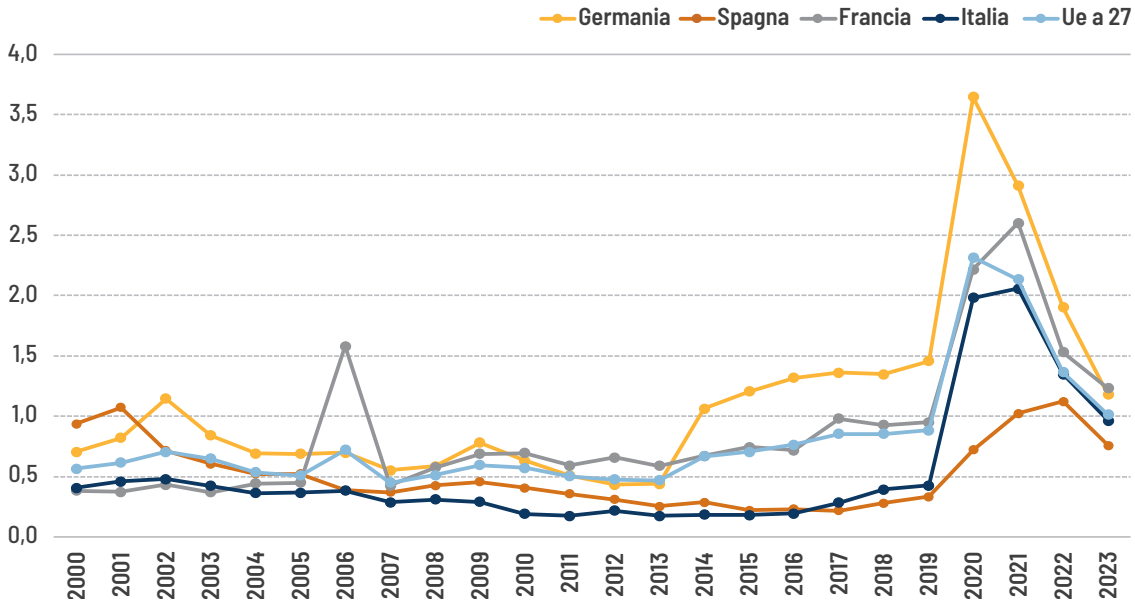
In Europa gli aiuti di Stato alle imprese nel 2023 – ultimo anno per il quale sono disponibili i dati monitorati dalla Commissione europea[10] – hanno registrato un ulteriore ridimensionamento rispetto ai livelli eccezionalmente elevati del biennio 2020-2021 legati agli interventi straordinari per fronteggiare la pandemia. Nel 2022 l'intervento pubblico era rimasto sostenuto anche per l'introduzione di una nuova linea di sostegno per attenuare l'impatto dell'impennata dei prezzi delle materie prime, conseguente al blocco delle esportazioni di gas e petrolio dalla Russia; misura che nel 2023 ha iniziato progressivamente a esaurirsi. Nel 2023 l'ammontare complessivo degli aiuti di Stato nei 27 paesi dell'Ue si è attestato all'1,01% del Pil, in calo rispetto all'1,36% del 2022 e soprattutto rispetto al picco del 2,32% registrato nel 2020 (Fig. 1). Il valore resta tuttavia superiore al livello pre-crisi del 2019 (0,88%). Nel 2020-2023 il sostegno pubblico alle imprese è stato particolarmente elevato in Germania (9,6% del Pil), seguita da Francia (7,6%) e Italia (6,4%), che registra un valore leggermente inferiore alla media europea (6,8%). Decisamente più contenuto il dato della Spagna (3,6%).

In Italia, il livello massimo degli aiuti di Stato è stato raggiunto nel 2021 (2,06% del Pil), per poi scendere all'1,35% nell'anno successivo e quindi allo 0,96% nel 2023. Si tratta di valori decisamente superiori ai livelli storici, che nel 2019 si erano attestati allo 0,43%. Va sottolineato che il differenziale strutturalmente negativo tra il dato italiano e la media dei 27 paesi europei, di poco inferiore al mezzo punto di Pil nel 2019, nell'ultimo triennio si sia quasi annullato, scendendo a meno di un decimo di punto.

[9] Draghi M. (2024), The future of European competitiveness; Letta E. (2024), Much more than a market. Speed, Security, Solidarity, Report on the future of the Eu single market, aprile.

[10] European Commission, State Aid Scoreboard 2024. I dati presentati e discussi escludono i settori "ferrovie", "agricoltura", "pesca e trasporti", per i quali gli aiuti di Stato sono generalmente oggetto di normative specifiche, nonché i finanziamenti a sostegno del settore finanziario e creditizio.

Figura 1 Aiuti di Stato a sostegno di industria e servizi (in % del Pil)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati della Commissione europea, "State Aid Scoreboard 2024".

Poiché la rilevazione della Commissione europea non va oltre il dettaglio nazionale, per analizzare la distribuzione territoriale degli incentivi alle imprese abbiamo considerato, come di consueto, i dati resi disponibili dal Mimit - facendo riferimento alla disaggregazione per macroarea e stato di attuazione del sostegno pubblico (concesso/erogato)[11]. Come già segnalato nei Rapporti Svimez degli ultimi due anni, a seguito della implementazione del sistema informativo basato sul Registro nazionale degli aiuti di Stato (Rna) la banca dati del Mimit è stata soggetta ad ampie revisioni. In particolare, le nuove serie degli investimenti agevolati e delle agevolazioni concesse sono disponibili solo per gli anni 2018-2023 e sono di un ordine di grandezza molto diverso rispetto ai valori pubblicati precedentemente. Di fatto, questo limita la possibilità di una valutazione strutturale del sistema degli incentivi pubblici, che vada oltre l'analisi di breve periodo. Diversa è la situazione per i nuovi dati sulle agevolazioni erogate, pienamente coerenti con quelli pubblicati nelle precedenti edizioni della Relazione, prestandosi dunque anche a un'analisi delle tendenze di medio-lungo termine.

Nel 2023, ultimo anno disponibile, si rileva un primo netto calo delle agevolazioni concesse alle imprese, scese a livello nazionale da 31,9 a 18,6 miliardi di euro (-41,7%); una flessione che segue l'impennata del triennio 2020-2022 (Tab. 1). Nonostante tale riduzione, il volume delle agevolazioni risulta ancora ampiamente superiore al dato pre-crisi del 2019, pari a 7 miliardi. A livello territoriale, la riduzione degli incentivi nel 2023 è stata relativamente più marcata nell'area meridionale (-49,2%, da 10,3 a 5,2 miliardi) rispetto al Centro-Nord (-33,6%, da 19 a 12,6 miliardi). Confrontando il dato del 2023 con quello del 2019, l'importo annuo del concesso risulta ancora elevato in entrambe le macroaree (+113% nel Mezzogiorno e +190% nel resto del Paese). Parallelamente, la quota percentuale del Mezzogiorno, che nel 2021 era crollata all'11,9%, nel 2023 si è attestata al 29,4%, comunque inferiore di circa 7 punti percentuali al dato del 2019 (36,2%).

[11] Mimit, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, Roma, settembre 2024.

Tabella 1 Interventi nazionali (a) e delle Regioni (b) (milioni di euro, s.d.i.)
(a) gestiti dalle Amministrazioni centrali; (b) comprensivi degli interventi conferiti alle Regioni e di quelli della programmazione comunitaria dei Por; (c) al netto dei non localizzati territorialmente.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018 2023	Var. ass. 2023 2022	Var. % 2023 2022
Agevolazioni/finanziamenti concessi									
Mezzogiorno	3.199	2.467	3.264	2.742	10.322	5.244	27.239	-5.077	-49,2
Centro-Nord	4.417	4.339	5.720	20.275	18.953	12.580	66.284	-6.374	-33,6
Non localizzabili territorialmente + Estero	143	148	157	420	2.642	792	4.301	-1.850	-70,0
Italia	7.760	6.953	9.124	23.437	31.917	18.616	97.824	-13.301	-41,7
Agevolazioni/finanziamenti concessi, al netto degli interventi sul mercato dell'energia									
Mezzogiorno	3.199	2.467	3.263	2.658	10.276	4.951	26.814	-5.326	-51,8
Centro-Nord	4.417	4.339	5.705	9.326	14.388	12.290	50.465	-2.098	-14,6
Non localizzabili territorialmente + Estero	143	148	157	416	2.624	792	4.279	-1.832	-69,8
Italia	7.760	6.953	9.124	12.400	27.289	18.032	81.558	-9.257	-33,9
Agevolazioni/finanziamenti erogati									
Mezzogiorno	1.373	1.433	2.412	1.565	5.405	3.435	15.622	-1.970	-36,4
Centro-Nord	1.706	1.960	2.773	3.838	5.505	6.513	22.295	1.007	18,3
Non localizzabili territorialmente + Estero	122	391	587	399	139	122	1.760	-17	-12,4
Italia	3.202	3.784	5.772	5.802	11.049	10.069	39.677	-980	-8,9
Quota % Mezzogiorno (c)									
Agevolazioni concesse	42,0	36,2	36,3	11,9	35,3	29,4	29,1	-5,8	-16,6
Agevolazioni concesse, ex. mercato energia	42,0	36,2	36,4	22,2	41,7	28,7	34,7	-12,9	-31,1
Agevolazioni/ finanziamenti erogati	44,6	42,2	46,5	29,0	49,5	34,5	41,2	-15,0	-30,3

Fonte: elaborazioni Svimez su dati del Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

Un volume molto consistente di agevolazioni concesse nel biennio 2021-2022 (15,7 miliardi di euro, su un totale di 55,4, pari a oltre il 28%) ha riguardato le misure volte a garantire l'adeguatezza e la sicurezza del sistema elettrico. Come noto, si tratta di aiuti a favore delle grandi società produttrici e distributrici di energia elettrica, la maggioranza delle quali con sede legale nelle regioni centro-settentrionali. Sebbene la quasi totalità di tali incentivi siano stati concessi a imprese localizzate nel Centro-Nord, si deve considerare che i relativi benefici sono andati a vantaggio di imprese e cittadini di tutto il Paese. In considerazione di ciò, è stata presa in considerazione la dinamica recente delle agevolazioni anche al netto di tali misure, che a ben vedere non andrebbero nemmeno incluse tra gli strumenti di

politica industriale, ma semmai dovrebbero essere annoverate tra gli interventi di generica riduzione della fiscalità. Tale tipologia di incentivi, di natura prettamente congiunturale, nel 2023 si è andata esaurendo, scendendo a meno di 600 milioni di euro. Anche escludendo tale tipologia di interventi l'importo delle agevolazioni concesse nel 2023 è nettamente diminuito, seppure in misura un po' meno marcata rispetto al dato complessivo (-33,9%, da 27,3 a 18 miliardi). Si conferma lo sbilanciamento a sfavore delle imprese meridionali, che hanno subìto un calo dell'intervento pubblico del -51,8% (-14,6% al Centro-Nord). Il peso del Mezzogiorno sul totale delle agevolazioni localizzabili territorialmente – al netto dell'energia – si è quindi attestato al 28,7%: 7,7 punti percentuali in meno rispetto al 2020 (36,4%).

Tabella 2 Interventi nazionali (a) e delle Regioni (b), agevolazioni erogate
(a) gestiti dalle Amministrazioni centrali; (b) comprensivi degli interventi conferiti alle Regioni e di quelli nell'ambito della programmazione comunitaria dei Por; (c) al netto dei non localizzati territorialmente.

	Valori medi annui (miliardi di euro)									Variazioni 2021-2023 vs. 2000-2002	
	2000 2002	2003 2005	2006 2008	2009 2011	2012 2014	2015 2017	2018 2020	2021 2023	di cui: 2023	Assolute	%
Mezzogiorno	3,6	3,2	2,1	1,6	1,3	1,2	1,7	3,5	3,4	-0,1	-2,4
Centro-Nord	2,3	2,6	2,0	2,1	1,9	1,3	2,1	5,3	6,5	3,0	126,6
Non localizzabili	0,6	0,7	0,3	0,4	0,2	0,1	0,4	0,2	0,1	-0,4	-65,4
Italia	6,5	6,4	4,5	4,2	3,4	2,6	4,3	9,0	10,1	2,5	37,6
Quota % Mezzogiorno (c)	*60,4*	*54,9*	*51,6*	*42,7*	*39,8*	*49,0*	*44,8*	*39,6*	*34,5*	*-20,8*	*-34,4*

Fonte: elaborazioni Svimez su dati del Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

La riduzione delle agevolazioni erogate a livello nazionale (–8,9%, da 11,1 a 10,1 miliardi nel 2023) riflette l'andamento opposto tra le due aree del Paese: nel Mezzogiorno si registra un calo di circa 2 miliardi (da 5,4 a 3,4 miliardi; –36,4%), mentre nel Centro-Nord gli importi crescono di oltre 1 miliardo (da 5,5 a 6,5 miliardi; +18,3%). Ne consegue che il peso del Sud sull'erogato scende al 34,5%, contro il 49,5% dell'anno precedente e valori superiori al 40% nel triennio 2018-2020.

La Tabella 2 riporta i dati sulle agevolazioni erogate dal 2000, aggregati in medie triennali allo scopo di ridurre l'elevata volatilità dei valori annuali e mettere in maggiore evidenza le dinamiche strutturali. L'importo medio annuo di 9 miliardi dell'ultimo triennio è nettamente superiore al dato del triennio 2018-2020 (4,3 miliardi), segnando un ulteriore incremento rispetto al punto di minimo del triennio 2015-2017 (2,6 miliardi), culmine del trend discendente iniziato nei primi anni Duemila. L'incremento delle somme erogate a livello nazionale tra i trienni 2000-2002 e 2021-2023 (da 6,5 a 9 miliardi l'anno; +37,6%) ha interessato esclusivamente le regioni centro-settentrionali. L'erogato è più che raddoppiato nel Centro-Nord (da 2,3 a 5,3 miliardi di euro), è leggermente diminuito nel Mezzogiorno (da 3,6 a 3,5 miliardi). Di conseguenza, la quota del Sud sul totale delle agevolazioni erogate è crollata dal 60,4 al 39,6%.

7.3 Ambiti di intervento e Zes Unica

Nelle ultime tre Relazione del Mimit sono cambiati sia il numero sia la tipologia degli obiettivi in cui sono classificate le agevolazioni, oggi più numerosi e con caratteristiche spesso di natura congiunturale o comunque non sempre strettamente riconducibili alla politica industriale[12]. La Svimez ha dunque raccolto direttamente dalle amministrazioni responsabili degli interventi i dati di attuazione per fornire un'analisi territoriale delle risorse mobilitate nei seguenti ambiti più strettamente riconducibili alla politica industriale: ricerca, innovazione e di trasferimento tecnologico (7.3.1); - accesso al credito (7.3.2); - crescita dimensionale delle imprese (7.3.3); L'attuazione della Zes Unica (7.3.4); e infine promozione degli investimenti e dell'occupazione e consolidamento dell'apparato produttivo attraverso interventi di carattere difensivo (7.3.5).

7.3.1 *Ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico*

I più importanti interventi che ricadono in questo obiettivo sono: il Fondo per la crescita sostenibile (Fcs) e gli Accordi per l'innovazione [13]; i già citati Ipcei; le misure di Transizione 4.0 e 5.0; il sostegno a startup e Pmi innovative.

Fcs e Accordi per l'Innovazione. Il Fcs è uno strumento selettivo, finanziato anche con risorse della politica di coesione, destinato ad agevolare programmi coerenti con il Programma quadro di ricerca e innovazione dell'Ue Horizon 2020 e di impatto significativo sulla competitività dell'apparato produttivo[14]. Le agevolazioni sono concesse nella forma del finanziamento agevolato, mentre la possibilità di accedere a contributi a fondo perduto è subordinata al cofinanziamento comunitario o regionale. Gli interventi ammissibili, attuati con bandi del Mimit – che di volta in volta individuano le modalità agevolative e le risorse disponibili – consistono in: progetti di ricerca, sviluppo e innovazione di rilevanza strategica per il rilancio della competitività, anche tramite il consolidamento dei centri di ricerca delle imprese; interventi di rafforzamento della struttura produttiva, di riutilizzo di impianti e di rilancio di aree in crisi complessa di rilevanza nazionale tramite la sottoscrizione di Accordi di programma, con particolare riguardo alle regioni del Sud; attività di promozione dell'internazionalizzazione delle imprese e dell'attrazione di investimenti dall'estero, anche in raccordo con le azioni dell'Ice; progetti speciali per la riqualificazione di aree tecnologiche-produttive della Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente (Snsi).

Con il Decreto Mise del 1° aprile 2015 le attività del Fcs sono state estese agli interventi da attuare nell'ambito di Accordi per l'Innovazione sottoscritti dal Mise con le Regioni o altre amministrazioni e soggetti proponenti. In questo caso, vengono agevolati progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale di grandi dimensioni (tra 5 e 40 milioni di investimenti) a rilevante impatto tecnologico,

[12] I nuovi obiettivi sono: calamità naturali; contrasto alla crisi da Covid-19; cultura e conservazione del patrimonio; energia ed efficienza energetica; esportazione e internazionalizzazione; formazione, occupazione e lavoratori svantaggiati; ricerca, sviluppo e innovazione; sostegno alle infrastrutture; sostegno alle Pmi; sviluppo produttivo e territoriale; tutela dell'ambiente; altro. Gli obiettivi delle precedenti Relazioni erano: nuova imprenditorialità; sviluppo produttivo e territoriale; ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica; internazionalizzazione; Altro.

[13] Disciplinati dal Decreto Mise del 24 maggio 2017 e dal Decreto direttoriale del 25 ottobre 2017; riformulati dal Decreto Mise del 31 dicembre 2021.

[14] Il fondo è stato cofinanziato dalle risorse del Pon Imprese e competitività 2014-2020 e, più di recente, dal Pn Ricerca, Innovazione e Competitività 2021-2027 (con 400 milioni di euro; Decreto Mimit del 25 ottobre 2024) per agevolare le tecnologie strategiche della piattaforma Step (digitali, pulite e biotecnologie) nelle regioni meno sviluppate del Paese.

con il fine di fornire percorsi di innovazione in linea con gli obiettivi stabiliti dalla Ue e di favorire la competitività tecnologica di alcuni settori, comparti economici e aree territoriali incentivando l'occupazione e la presenza di imprese estere nel territorio nazionale. I progetti devono riguardare la realizzazione di nuovi prodotti, processi o servizi o il notevole miglioramento di quelli esistenti, tramite lo sviluppo di tecnologie abilitanti (Kets)[15], nelle aree di intervento del Programma Horizon 2020[16]. Le agevolazioni consistono in un contributo a fondo perduto (nel limite del 50% dei costi ammissibili di ricerca industriale e del 25% dei costi ammissibili di sviluppo sperimentale) e in un eventuale finanziamento agevolato fino al 20% dei costi ammissibili. Fermo restando l'ammontare massimo delle agevolazioni, le Regioni e le altre amministrazioni pubbliche possono cofinanziare gli Accordi per l'Innovazione per la concessione di un contributo diretto alla spesa o, in alternativa, di un finanziamento agevolato, per almeno il 5% delle spese ammissibili. Il Fondo complementare al Pnrr aveva inizialmente previsto risorse per 1 miliardo a favore degli Accordi per l'innovazione, successivamente innalzate ad oltre 2 miliardi, per sostenere la realizzazione di progetti di ricerca e sviluppo sperimentale, in grado di sperimentare e introdurre soluzioni innovative di alto profilo, anche attraverso la collaborazione con centri di trasferimento tecnologico, organismi di ricerca e di diffusione della conoscenza, in linea con il Piano Transizione 4.0 e con la Snsi.

Nel 2018 sono state definite le agevolazioni del Fcs in favore di progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale nelle aree tecnologiche-produttive Fabbrica intelligente, Agrifood e Scienze della vita della Snsi (Decreto Mise del 5 marzo 2018). Nel 2020, l'intervento del Fcs è stato attivato per i progetti di ricerca e sviluppo nell'ambito dell'economia circolare (Decreto Mise del 11 giugno 2020) e, nel 2021, per quelli rientranti negli ambiti funzionali alla transizione ecologica del Green New Deal italiano con particolare riguardo agli obiettivi di: decarbonizzazione dell'economia; riduzione dell'uso della plastica; rigenerazione urbana; turismo sostenibile; adattamento e mitigazione dei rischi sul territorio derivanti dal cambiamento climatico (Decreto Mise del 1° dicembre 2021).

Nel suo periodo di operatività 2015-2024, il Fcs ha agevolato in Italia oltre 3.360 iniziative, per 10,8 miliardi di investimenti e circa 5,3 miliardi di agevolazioni (Tab. 3). La sua attività è stata particolarmente intensa nel 2017 e nel 2018 raggiungendo oltre 900 milioni di investimenti e quasi 600 milioni di agevolazioni annui. Nel biennio della pandemia 2020-2021, si sono raggiunti oltre 1 miliardo di investimenti e circa 500 milioni annui di agevolazioni. I valori più elevati si osservano nel 2023 con quasi 3 miliardi di investimenti e 1,2 miliardi di agevolazioni. Nel 2024, infine, l'attività del Fondo ha avuto un andamento declinante a causa del Centro-Nord, che ha sperimentato flessioni di poco superiori al 40% sia di investimenti che di agevolazioni. Il Mezzogiorno si è mantenuto sui livelli – i più elevati dell'intero periodo di attività del Fcs – analoghi a quelli del 2023 (oltre 670 milioni di investimenti e circa 350 milioni di agevolazioni). La quota di accesso del Sud a queste agevolazioni è stata complessivamente del 35,8%, con valori particolarmente elevati nel 2024, quando ha raggiunto il 43,2% (Fig. 2).

[15] Materiali avanzati e nanotecnologia; fotonica e micro/nano elettronica; sistemi avanzati di produzione; tecnologie delle scienze della vita; intelligenza artificiale; connessione e sicurezza digitale.

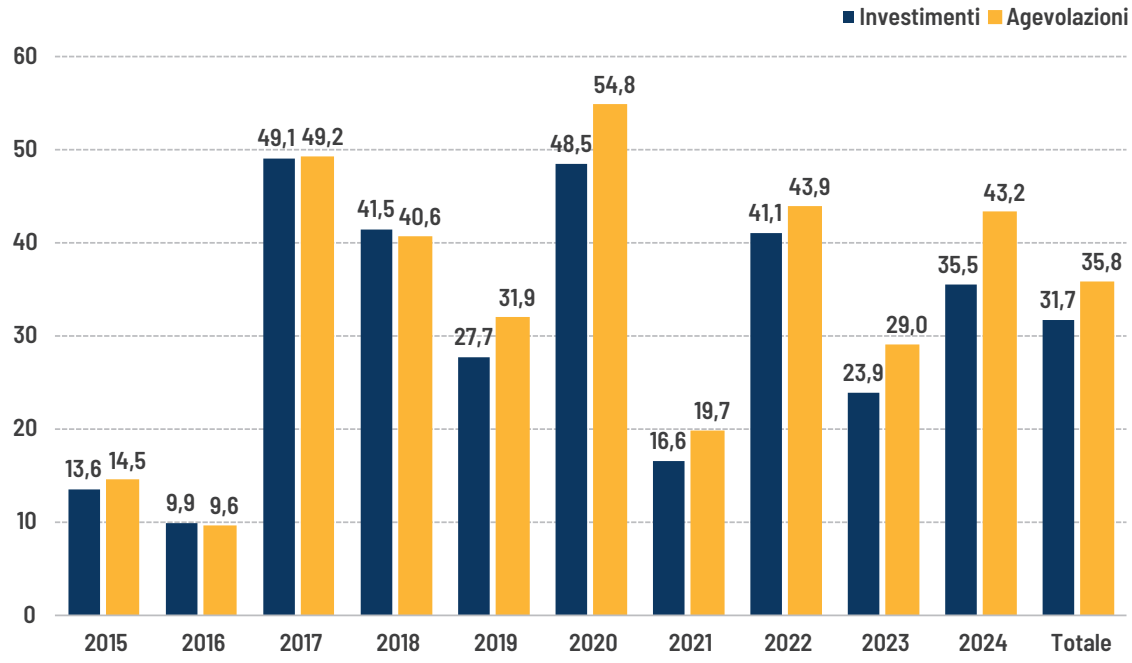
[16] Tecnologie di fabbricazione; tecnologie digitali fondamentali, comprese le tecnologie quantistiche; tecnologie abilitanti emergenti; materiali avanzati; intelligenza artificiale e robotica; industrie circolari; industria a basse emissioni di carbonio; malattie rare e non trasmissibili; impianti industriali nella transizione energetica; competitività industriale nel settore dei trasporti; mobilità e trasporti puliti, sicuri e accessibili; mobilità intelligente; stoccaggio dell'energia; sistemi alimentari; sistemi di bioinnovazione; sistemi circolari.

Tabella 3 Iniziative agevolate dal Fondo per la crescita sostenibile

Anni	Centro-Nord			Mezzogiorno		
	Numero iniziative	Investimenti (milioni di euro)	Agevolazioni (milioni di euro)	Numero iniziative	Investimenti (milioni di euro)	Agevolazioni (milioni di euro)
2015	98	172,5	98,2	15	27,1	16,6
2016	109	508,1	320,7	19	56,0	34,0
2017	80	480,3	286,3	303	462,5	277,5
2018	74	550,8	347,1	243	390,2	237,2
2019	50	515,0	257,4	136	197,5	120,8
2020	101	528,6	240,8	375	497,1	292,2
2021	133	852,0	371,2	85	169,8	91,3
2022	94	397,8	149,1	98	277,1	116,5
2023	441	2.142,3	849,0	280	672,8	347,0
2024	292	1.222,3	461,3	342	673,5	351,3
Totale	1.472	7.369,7	3.381,1	1.896	3.423,6	1.884,4

Fonte: elaborazioni Svimez su dati del Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

Figura 2 Fondo per la crescita sostenibile (% Mezzogiorno su Italia)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati del Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

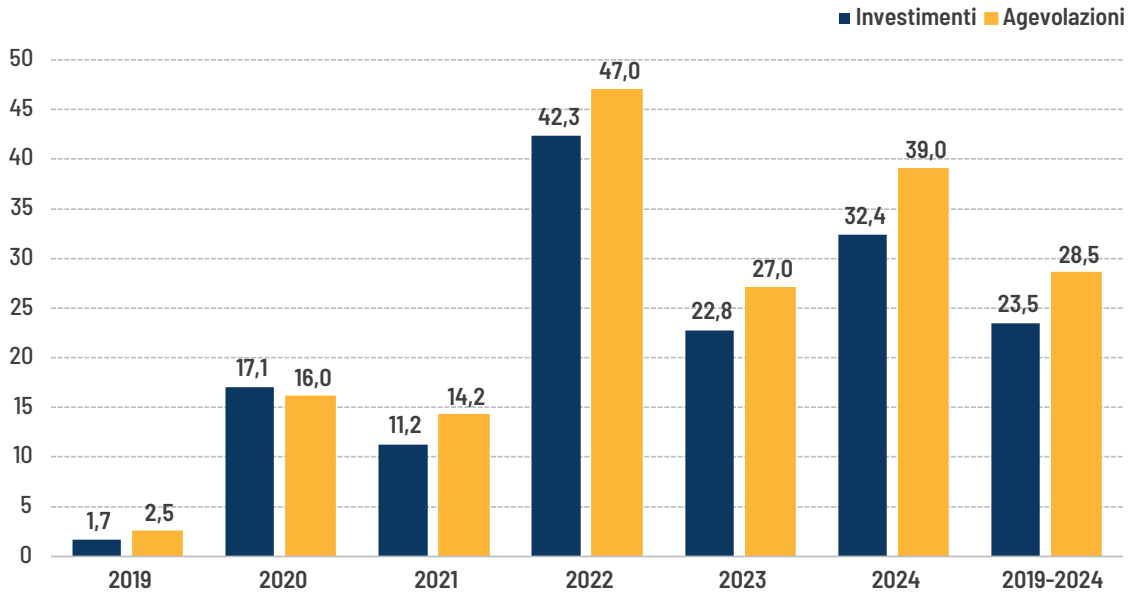
Delle 3.360 iniziative agevolate dal Fcs, quelle finanziate, tra il 2016 e il 2024, con gli Accordi per l'Innovazione sono state 1.661, per 6,9 miliardi di euro di investimenti (63,9%) e oltre 2,6 miliardi di agevolazioni (49%). Anche per questo intervento, gli importi sono stati particolarmente significativi nel 2023, in concomitanza con la piena operatività della semplificazione delle procedure intervenuta alla fine del 2021 (Decreto Mise 31 del dicembre 2021) e con le agevolazioni del primo bando del Fondo complementare al Pnrr (Tab. 4). Il Mezzogiorno, che ha avuto accesso all'intervento solo a partire dal 2019, registra una quota di agevolazioni nell'intero periodo di operatività 2019-2024 del 28,5%, inferiore a quella analoga rilevata per il Fcs (35,8%) (Fig. 3).

Tabella 4 Iniziative agevolate con gli Accordi per l'Innovazione

	Mezzogiorno			Centro-Nord		
	Numero iniziative	Investimenti (milioni di euro)	Agevolazioni (milioni di euro)	Numero iniziative	Investimenti (milioni di euro)	Agevolazioni (milioni di euro)
2016	-	-	-	6	29,6	20,7
2017	-	-	-	7	160,4	50,7
2018	-	-	-	7	158,7	47,1
2019	5	5,1	2,1	16	293,6	82,9
2020	8	71,2	19,4	38	346,2	101,8
2021	19	76,7	30,3	94	605,1	183,1
2022	95	271,8	113,4	89	370,4	128,0
2023	276	630,2	313,5	440	2.139,6	848,4
2024	278	569,2	277,4	283	1.186,2	434,2
Totale	**681**	**1.624,1**	**756,1**	**980**	**5.289,8**	**1.896,9**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati del Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

Figura 3 Accordi per l'innovazione (% Mezzogiorno su Italia)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

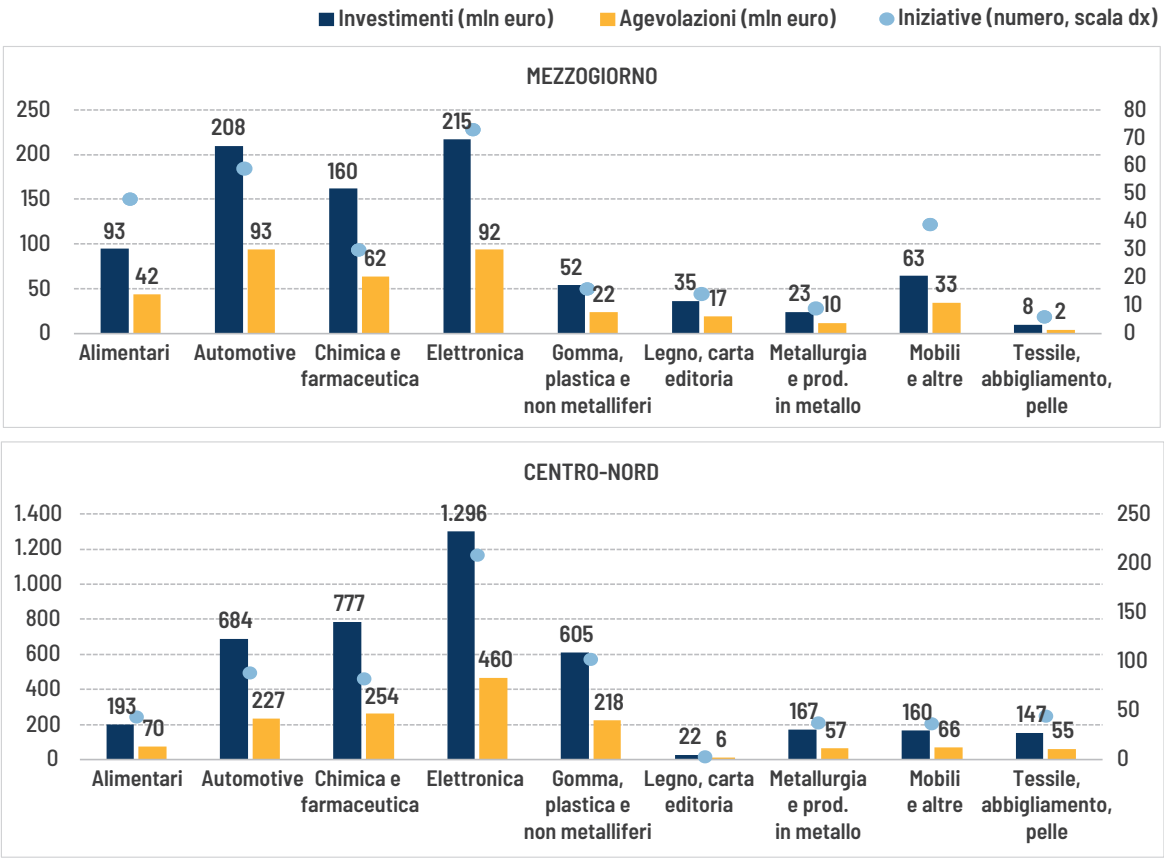
Considerata la natura selettiva dell'intervento, è interessante analizzare la disaggregazione settoriale delle iniziative agevolate (Tab. 5). Il manifatturiero è il primo settore per agevolazioni e investimenti sia nel Mezzogiorno sia al Centro-Nord, ma con dati di incidenza molto più contenuti nelle regioni meridionali: il 49,5% di agevolazioni concesse contro il 74,6% al Centro-Nord. Specularmente, maggiore l'incidenza dei servizi al Sud: 48,1% di agevolazioni concesse, più del doppio del Centro-Nord (23%).

Tabella 5 Iniziative agevolate con gli Accordi per l'Innovazione per settore (valori cumulati 2016-2024)

Settori	Mezzogiorno			Centro-Nord		
	Numero iniziative	Investimenti (milioni di euro)	Agevolazioni (milioni di euro)	Numero iniziative	Investimenti (milioni di euro)	Agevolazioni (milioni di euro)
Agricoltura	10	12,6	6,3	7	33,7	12,4
Costruzioni	12	16,3	8,6	11	39,1	16,5
Fornitura EE, gas, acqua, rifiuti	4	6,8	3,3	12	36,1	15,1
Manifatturiero	294	856,8	374,1	643	4.049,2	1.414,9
Servizi	361	731,7	363,8	307	1.131,6	438,0
Totale	**681**	**1.624,1**	**756,1**	**980**	**5.289,8**	**1.896,9**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero delle imprese del Made in Italy.

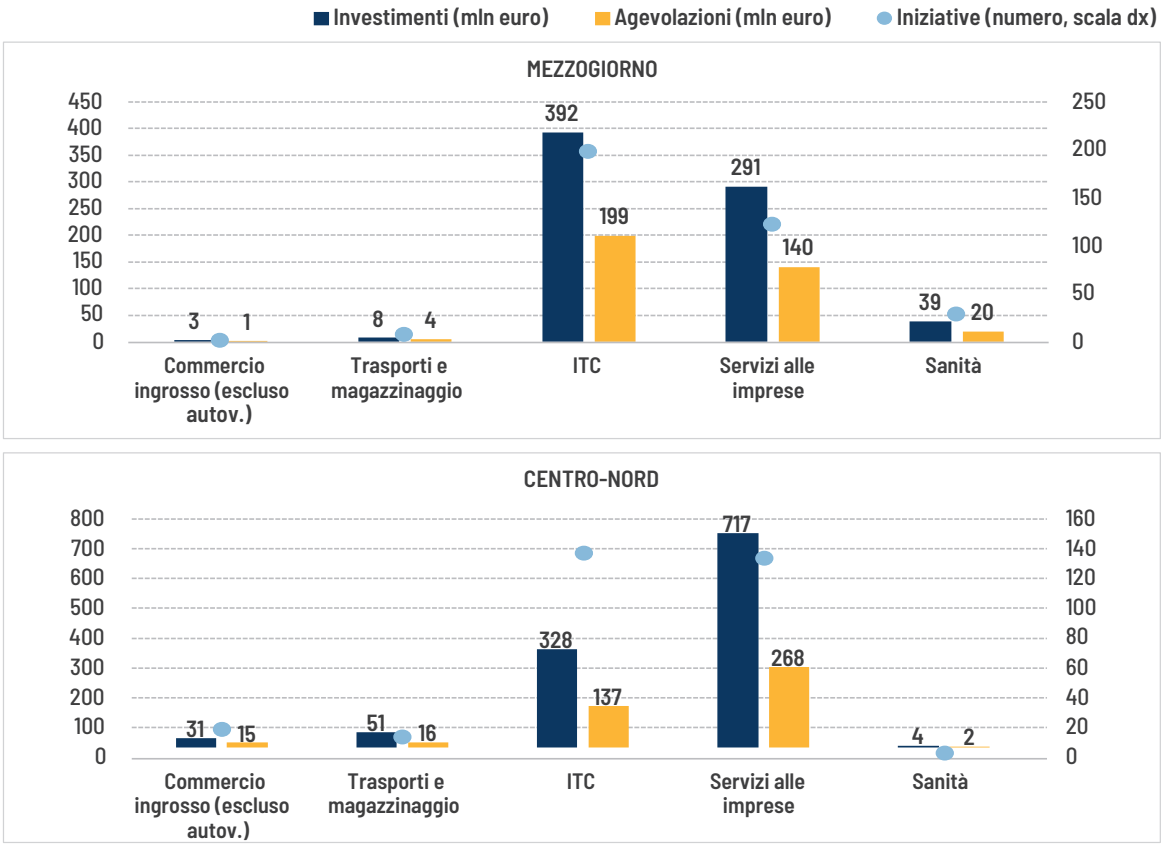
Figura 4 Accordi per l'Innovazione nel manifatturiero per ripartizione (valori cumulati 2016-2024)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero delle imprese del Made in Italy.

All'interno del settore manifatturiero, significative sono le agevolazioni concesse a favore dell'elettronica e della chimica e farmaceutica, che assorbono il 24,6% e il 16,7% nel Mezzogiorno, a fronte di quote più elevate del 32,5% e 18% nel Centro-Nord. Le maggiori differenze tra le due macroaree riguardano l'automotive e i prodotti alimentari, che accedono con quote di agevolazioni superiori nel Sud, pari al 24,8% e 11,2%, a fronte del 16,1% e 5% nel Centro-Nord.

Figura 5 Accordi per l'Innovazione nei servizi per ripartizione (valori cumulati 2016-2024)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero delle imprese del Made in Italy.

Tra i servizi, in entrambe le macroaree le maggiori quote di agevolazioni sono assorbite dall'Ict e dai servizi alle imprese, ma con quote di questi ultimi servizi decisamente più elevate nel Centro-Nord (61,2%) che nel Sud (38,4%) dove invece è più presente l'Ict (54,7% rispetto al 31,2%). Le maggiori differenze territoriali riguardano la sanità che assorbe nel Mezzogiorno il 5,4% delle agevolazioni rispetto allo 0,6% del Centro-Nord e i trasporti e magazzinaggio che rappresentano il 3,3% in questa macroarea e l'1,2% nel Sud.

Ipcei. Gli Ipcei sono operativi in Italia dal 2019 per realizzare ambiziosi progetti trasfrontalieri favorendo forme di cooperazione e aggregazione tra gruppi europei, aventi ad oggetto attività di ricerca e di sviluppo sperimentale per la realizzazione di catene del valore europeo in settori strategici[17]. I progetti per essere finanziati devono: contribuire a obiettivi strategici dell'Unione, tra cui quelli del Green Deal

[17] Veicoli connessi, verdi e autonomi; sistemi e le tecnologie dell'idrogeno; sanità intelligente; internet delle cose industriale; industria a basse emissioni di carbonio; sicurezza informatica (European Commission, Strengthrning strategic value chains for a future ready Eu industry, Bruxelles, 2019). A questi si aggiungono tre ambiti già individuati in precedenza: microelettronica, batterie e supercalcolatori.

e della strategia digitale; prevedere la partecipazione di almeno quattro Stati membri e facilitare la collaborazione tra piccole e medie imprese e tra grandi imprese e Pmi; includere finanziamenti privati; avere una ricaduta positiva in tutta l'Unione che limiti eventuali distorsioni della concorrenza; essere fortemente ambiziosi in termini di ricerca e innovazione[18]. Sotto il profilo procedurale, i progetti vengono selezionati tramite una manifestazione di interesse lanciata dal Mimit e, in caso di valutazione positiva, devono essere autorizzati dalla Commissione europea (Decreto Mise di concerto con il Mef del 21 aprile 2021). La Legge di Bilancio 2020 ha istituito il Fondo Ipcei cui sono destinate le relative risorse. Gli Ipcei partecipati dall'Italia per i quali sono state intervenute le concessioni delle agevolazioni,sono: Microelettronica I, Batterie I e II autorizzati dalla Commissione europea tra il 2018 e il 2021; Idrogeno I e II finanziati dal Pnrr (1,75 miliardi) e autorizzati dalla Commissione europea nel 2022, dedicati rispettivamente allo sviluppo di tecnologie dell'idrogeno per gli utenti finali e alle sue applicazioni nel settore industriale; Microelettronica II e Infrastrutture digitali e servizi Cloud, approvati nel 2023[19].

Nella già citata Comunicazione della Commissione europea del 1° aprile 2025 si prevede, inoltre, di estendere alle grandi imprese le misure di sostegno degli investimenti finanziati dal Fesr anche per gli investimenti in progetti che partecipano direttamente a un Ipcei. In questo caso si prevede, come ricordato, anche la possibilità che il Fesr possa finanziare direttamente, senza ricorrere a bandi, i progetti rientranti tra gli Ipcei già approvati dalla Commissione.

Nel periodo 2019-2024 agli Ipcei partecipati dall'Italia sono state concesse agevolazioni per 3,4 miliardi di euro, di cui 545 milioni nel Mezzogiorno (Fig. 6; Tab. 6). L'attività agevolativa ha sperimentato un forte incremento nel 2022, impresso essenzialmente dalle risorse del Pnrr, passando da 325,2 milioni di euro nel 2021 a oltre 719 milioni nel 2022, raggiungendo circa 1,5 miliardi nel 2024. Nel Mezzogiorno, area che ha avuto accesso all'intervento solo a partire dal 2022, gli Ipcei agevolati sono relativi alle

Tabella 6 Ipcei: agevolazioni concesse (milioni di euro, s.d.i.) (a) al netto del multiregionale.

Anni	Mezzogiorno	Centro-Nord	Multiregionale	Italia	Quota % Sud (a)
2019	-	395,5	-	395,5	-
2020	-	-	-	-	-
2021	-	325,2	-	325,2	-
2022	417,0	201,6	101,3	719,9	67,4
2023	29,7	151,4	339,2	520,3	16,4
2024	98,3	646,5	726,1	1.470,9	13,2
2019-2024	545,0	1.720,2	1.166,6	3.431,8	24,1

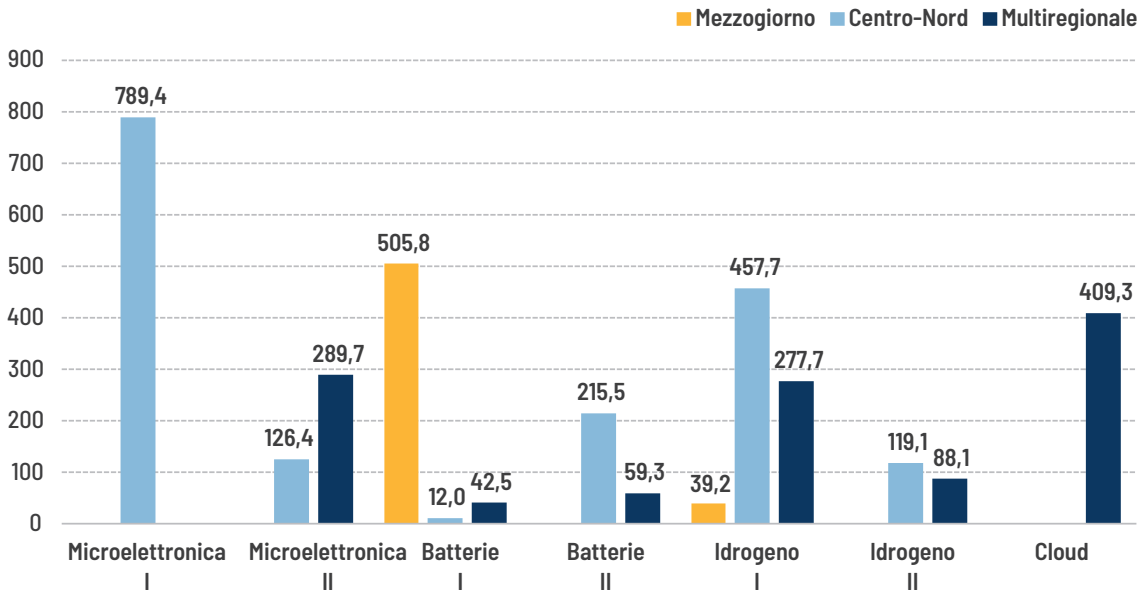
Fonte: elaborazioni Svimez su dati del Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

[18] Commissione europea, Comunicazione della Commissione, Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo, C(2021) 8481 final, Bruxelles, 25.11.2021.

[19] L'Italia partecipa a un terzo e quarto Ipcei sull'idrogeno autorizzati nel 2024, che riguardano rispettivamente gli investimenti infrastrutturali e le applicazioni di mobilità e trasporto.

Batterie I e all'Idrogeno I, con aiuti pari rispettivamente a 505,8 e poco più di 39 milioni di euro. La quota Sud (al netto degli interventi multiregionali) è pari al 24,1%, registrando un valore particolarmente elevato, se si guarda all'Ipcei relativo alle Batterie I, che arriva al 90,3% del totale delle agevolazioni concesse in Italia.

Figura 6 Ipcei: agevolazioni concesse (valori cumulati 2019-24, milioni di euro)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati del Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

Transizione 4.0 e 5.0. Le agevolazioni più rilevanti per dotazione finanziaria a favore della ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico sono finanziate dal Piano nazionale Transizione 4.0 (ex Industria 4.0) introdotto dalla Legge di Bilancio 2017 e integrato nel corso del 2024 da Transizione 5.0. Il Piano Transizione 4.0, più volte rivisitato, ha previsto cinque tipologie di crediti di imposta: 1) per beni materiali 4.0 per supportare gli investimenti funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale dei processi produttivi; 2) per beni immateriali 4.0, il cui beneficio si è esaurito nel 2024; 3) per beni ordinari non aventi le caratteristiche previste dal paradigma 4.0, il cui beneficio si è esaurito nel 2022; 4) per ricerca, sviluppo, innovazione tecnologica, design e ideazione estetica (R&D&I); 5) per attività di formazione (Formazione 4.0), crediti operativi fino al 2022.

Il D.l. n. 19/2024 (convertito nella l.n. 56/2024) ha rimodulato il Pnrr introducendo il Piano Transizione 5.0: un sistema di crediti d'imposta, operativo dal 7 agosto 2024, con una dotazione di 6,3 miliardi destinati alla transizione digitale e green, finanziati attraverso le risorse RePowerEu. A questi si aggiungono i 6,4 miliardi previsti dalla Legge di Bilancio 2025 per il Piano Transizione 4.0, portando lo stanziamento complessivo per il biennio 2024-2025 a 12,7 miliardi.

Il credito d'imposta Transizione 5.0 agevola i progetti di innovazione effettuati nel biennio 2024-2025 e aventi ad oggetto beni 4.0, a condizione che consentano una riduzione dei consumi energetici di almeno il 3% per la struttura produttiva o, in alternativa, di almeno il 5% del processo interessato

dall'investimento. Sono ammissibili anche gli investimenti in beni per l'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili e le spese per la formazione del personale in ambito digitale e green[20].

L'esigenza di tenere sotto controllo i flussi delle risorse di Transizione 4.0 e 5.0 ha motivato l'introduzione di modalità più stringenti di accesso, rendendo in particolare obbligatoria la comunicazione dei programmi di investimento e il piano relativo alla fruizione dei crediti maturandi (ex ante) e dell'effettivo completamento degli investimenti (ex post) (D.l. n. 39/2024). La complessità della nuova procedura ha in effetti frenato il ricorso a queste agevolazioni, per cui sono state previste diverse semplificazioni, che hanno riguardato anche le procedure di accesso già avviate per Transizione 5.0, con particolare riferimento alla possibilità di cumulo con il credito d'imposta Zes Unica[21]. Nonostante ciò la gran parte dei 6,3 miliardi disponibili è rimasta inutilizzata. É stata dunque preannunciata una ulteriore revisione dell'intervento.

Nel 2024 è stato pubblicato il primo Rapporto intermedio di valutazione del Piano Transizione 4.0[22], che conferma le risultanze di precedenti analisi sull'effettivo utilizzo delle diverse tipologie di crediti di imposta previste[23]. Negli anni 2020-2022 sono maturati complessivamente 29 miliardi di euro di crediti d'imposta. La componente di gran lunga più rilevante è quella dei beni materiali 4.0 (23 miliardi), le agevolazioni per beni immateriali e Formazione 4.0 restano invece marginali. La quasi totalità dei crediti di imposta è andato a beneficio di società di capitali: l'83% per i beni materiali 4.0, il 91% per quelli immateriali 4.0, il 98% per R&D&I e il 92% per Formazione 4.0. Per le sole società di capitale e per quattro delle cinque tipologie di credito d'imposta, i dati di accesso ai crediti di imposta sono disaggregati per macroarea, imprese beneficiarie distinte per dimensione e settore (Tab. 7).

Nel Mezzogiorno, la quota di risorse mobilitate resta contenuta, intorno al 19%. Fa eccezione la Formazione 4.0, ambito in cui le imprese del Mezzogiorno concentrano il 38% dei crediti complessivi. A questo proposito va comunque evidenziato che le società con sede fiscale nel Centro-Nord, soprattutto le più grandi, potrebbero aver maturato crediti di imposta per investimenti effettuati anche in stabilimenti del Sud.

Dal punto di vista dimensionale, più del 60% dei crediti è stato fruito da piccole e medie imprese, seguite dalle grandi imprese (23%) e, in misura minore, dalle microimprese (17%). La distribuzione riflette la capacità delle Pmi italiane di attivare gli incentivi, ma anche la concentrazione territoriale di queste ultime nelle regioni del Centro-Nord, dove la densità di imprese manifatturiere favorisce l'accesso ai crediti fiscali. Sotto il profilo settoriale, infatti, circa il 60% dei crediti è stato maturato dal settore

[20] La novità più rilevante rispetto al precedente piano Transizione 4.0 è che l'incentivo è differenziato in relazione al risparmio energetico ipotizzato: 35% per gli investimenti fino a 2,5 milioni di euro; 15% per gli investimenti superiori a 2,5 milioni e fino a 10 milioni; 5% della spesa, per gli investimenti superiori a 10 milioni e fino al limite massimo di 50 milioni dei costi ammissibili ogni anno per ciascuna impresa beneficiaria. Il credito d'imposta può aumentare fino al 40% e 45% nel caso in cui la riduzione dei consumi energetici sia superiore rispettivamente al 6% e al 10%. Gli scaglioni di investimento e le aliquote dei crediti di imposta sono stati successivamente modificati dalla Legge di Bilancio 2025.

[21] La Legge di Bilancio 2025 ha semplificato le procedure di computo della riduzione dei consumi energetici per i beni strumentali e per i beni 4.0 e modificato gli scaglioni di investimento, accorpando le prime due fasce (fino a 2,5 milioni e da 2,5 a 10 milioni di euro) in un unico scaglione.

[22] Mef, Banca d'Italia, Ministero delle Imprese e del Made in Italy, Gli incentivi in investimenti 4.0: una valutazione dell'impatto della misura, Roma, 13 novembre 2024.

[23] Si vedano, in particolare, le valutazioni riportate dalla Corte dei Conti (Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica, Roma 2023), diffusamente commentate nel Rapporto Svimez 2024 (pp. 205-206).

Tabella 7 Crediti d'imposta di Transione 4.0, 2020-2022
La distribuzione dei crediti è riferita alle sole società di capitale.

	Beni materiali 4.0		Beni immateriali 4.0		R&D&I		Formazione 4.0		Totale	
	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%
Dimensione di impresa										
Micro	2.615	14,4	59	19,1	611	16,8	884	34,6	4.169	16,9
Piccole	5.599	30,8	88	28,5	882	24,2	1.102	43,2	7.671	31,1
Medie	5.750	31,7	88	28,5	938	25,8	459	18,0	7.235	29,3
Grandi	4.196	23,1	74	23,9	1.211	33,3	108	4,2	5.589	22,7
Totale	18.160	100,0	309	100,0	3.642	100,0	2.553	100,0	24.664	100,0
Macroaree										
Nord-Ovest	6.611	36,4	103	33,3	1.257	34,5	546	21,4	8.517	34,5
Nord-Est	5.943	32,7	83	26,9	899	24,7	281	11,0	7.206	29,2
Centro	2.573	14,2	72	23,3	857	23,5	757	29,7	4.259	17,3
Mezzogiorno	3.034	16,7	51	16,5	629	17,3	969	38,0	4.683	19,0
Totale	18.160	100,0	309	100,0	3.642	100,0	2.553	100,0	24.665	100,0
Settori										
Manifattura	11.512	63,4	160	51,6	2.077	57,0	716	28,0	14.465	58,6
Costruzioni	1.563	8,6	18	5,8	79	2,2	333	13,0	1.993	8,1
Commercio	1.707	9,4	36	11,6	212	5,8	448	17,5	2.403	9,7
Servizi	893	4,9	53	17,1	947	26,0	602	23,6	2.495	10,1
Energia	707	3,9	9	2,9	86	2,4	48	1,9	850	3,4
Trasporti	691	3,8	15	4,8	133	3,7	254	9,9	1.093	4,4
Altro	1.087	6,0	19	6,1	109	3,0	154	6,0	1.369	5,5
Totale	18.160	100,0	310	100,0	3.643	100,0	2.555	100,0	24.668	100,0

Fonte: Mef, Banca d'Italia, Ministero delle Imprese e del Made in Italy, Gli incentivi in investimenti 4.0: una valutazione dell'impatto della misura, 13 novembre 2024.

manifatturiero, seguito dai servizi (10,1%), dal commercio (9,7%) e dalle costruzioni (8,1%).
Nel complesso i crediti di imposta di Transizione 4.0 sembrano aver sostenuto soprattutto un processo di ammodernamento degli impianti produttivi, più che un vero salto qualitativo verso l'integrazione digitale, la valorizzazione del capitale umano o gli investimenti in ricerca e sviluppo. Questa evidenza suggerisce la necessità di integrare gli incentivi fiscali con politiche di accompagnamento mirate — in particolare sul versante della formazione e del trasferimento tecnologico — per ridurre i divari territoriali nella capacità di innovazione.

Nuova Sabatini. La Nuova Sabatini è stata introdotta dall'art. 2 del D.l. n. 69/2013 (convertito dalla l.n. 98/2013) per favorire la ripresa degli investimenti crollati con la crisi finanziaria del 2008. L'intervento consiste nella concessione alle micro imprese e alle Pmi di prestiti a tassi agevolati per l'acquisto di investimenti in nuovi macchinari, impianti, beni strumentali, attrezzature, hardware, software e tecnologie digitali, nonché di un contributo in conto interessi, da parte del Mimit, costituendo di fatto anche un'agevolazione per l'accesso al credito[24]. L'intervento è stato, sin dal suo avvio, costantemente

Tabella 8 Agevolazioni deliberate dalla Nuova Sabatini (milioni di euro, s.d.i.)
Al netto di revoche, rinunce e annullamenti.

Anni	Numero domande	Investimento proposto dalle imprese	Finanziamento deliberato e leasing	Contributo impegnato	Contributo decretato
Centro-Nord					
2014-2020	96.380	20.708,3	20.610,5	1.747,9	1.559,2
2021	52.453	9.337,9	9.320,5	883,0	833,6
2022	49.793	8.523,9	8.496,8	805,5	764,7
2023	37.893	6.492,9	6.469,2	602,4	578,4
2024	31.694	5.311,2	5.284,3	486,9	457,2
2014-2024	268.213	50.374,1	50.181,3	4.525,7	4.193,1
Mezzogiorno					
2014-2020	12.572	2.053,6	2.044,2	162,8	128,0
2021	7.026	863,8	863,3	73,8	63,5
2022	6.359	832,4	829,9	71,4	66,0
2023	7.039	1.044,7	1.038,5	89,4	82,7
2024	7.276	1.204,8	1.200,3	105,4	98,5
2014-2024	40.272	5.999,3	5.976,2	502,8	438,8
Quota % Mezzogiorno su Italia					
2014-2020	11,5	9,0	9,0	8,5	7,6
2021	11,8	8,5	8,5	7,7	7,1
2022	11,3	8,9	8,9	8,1	7,9
2023	15,7	13,9	13,8	12,9	12,5
2024	18,7	18,5	18,5	17,8	17,7
2014-2024	13,1	10,6	10,6	10,0	9,5

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

[24] I finanziamenti agevolati, compresi tra 20.000 e 4 milioni di euro, sono assistiti anche dalla garanzia del Fondo di garanzia per le Pmi fino all'80% del finanziamento stesso.

rifinanziato. Da ultimo la l.n. 118/2024 (Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2024) ha assegnato alla misura ulteriori risorse per 200,7 milioni di euro, e la Legge di Bilancio 2025 ne ha disposto il rifinanziamento per il 2025-2029 per 1,7 miliardi. Il D.l. Crescita (n. 34/2019) ha esteso le agevolazioni della Nuova Sabatini agli interventi per il sostegno alla capitalizzazione, ma la relativa normativa attuativa è intervenuta solo nel 2024 (Decreto n. 43 Mimit-Mef del 19 gennaio 2024).

L'intervento della Nuova Sabatini resta in larga misura appannaggio delle imprese del Centro-Nord, che nel complesso periodo di operatività 2014-2024 hanno assorbito circa il 90% delle domande, degli investimenti e dei finanziamenti deliberati. Tuttavia, negli ultimi anni si osserva una graduale crescita della partecipazione meridionale. Nel 2024, come già nel biennio 2022-2023, la misura ha registrato una contrazione delle domande e degli importi complessivi, ma solo nel Centro-Nord. In quest'area le domande sono diminuite del 16,4% (-23,9% nel 2023), mentre gli investimenti e i contributi si sono ridotti tra il 18% e il 19% (-9% nel 2023) (Tab. 8). Nel Mezzogiorno, al contrario, le domande sono aumentate del 3,4% (circa +10% nel 2023) e i relativi importi di investimenti e contributi sono cresciuti tra il 15% e il 19% (+25% nel 2023). Tali andamenti hanno consentito, anche nel 2024, un ulteriore incremento della quota meridionale di accesso alla misura, salita al 18% (14% nel 2023) sia in termini di investimenti che di finanziamenti, rispetto a valori prossimi al 9% nel 2022.

La Legge di Bilancio 2020 ha introdotto una declinazione territoriale della Nuova Sabatini a favore del Mezzogiorno (Nuova Sabatini Sud), che tuttavia non risulta ancora operativa. La stessa Legge di Bilancio ha previsto anche la Nuova Sabatini Green per sostenere gli investimenti a basso impatto ambientale. Quest'ultimo strumento, operativo dal 2023, nel 2024 ha registrato un significativo incremento dell'attività agevolativa in entrambe le macroaree del Paese.

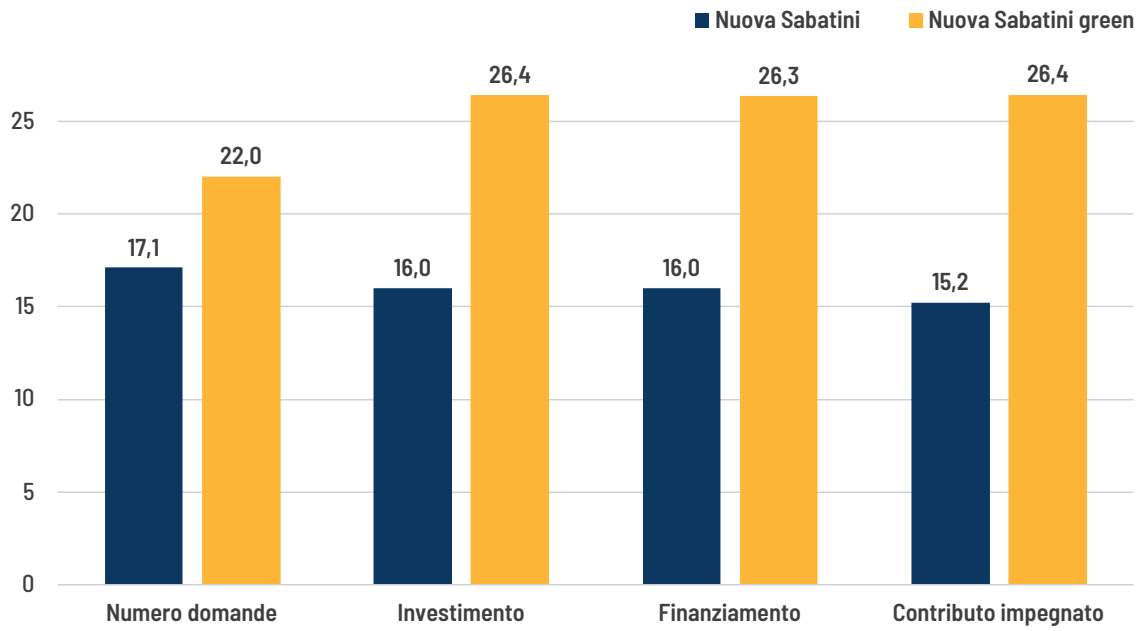
Tabella 9 Agevolazioni deliberate dalla Nuova Sabatini green (milioni di euro, s.d.i.)

Anni	Numero domande	Investimento proposto	Finanziamento deliberato e leasing	Contributo impegnato
Centro-Nord				
2023	134	24,0	23,8	2,4
2024	1.613	307,6	307,2	31,0
2023-2024	1.747	331,6	331,0	33,4
Mezzogiorno				
2023	30	11,8	11,6	1,2
2024	463	107,1	106,8	10,8
2023-2024	493	118,9	118,4	12,0
Quota % Mezzogiorno su Italia				
2023	18,3	33,0	32,8	33,3
2024	22,3	25,8	25,8	25,8
2023-2024	22,0	26,4	26,3	26,4

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

Nel biennio 2023-2024, la Nuova Sabatini Green ha agevolato 2.240 iniziative, per oltre 450 milioni di euro di investimenti e 41,8 milioni di contributi (Tab. 9). È interessante rilevare come questa nuova linea di intervento abbia visto un coinvolgimento relativamente più ampio del Mezzogiorno rispetto alla misura ordinaria. Nel biennio 2023-2024, infatti, le imprese meridionali hanno espresso circa il 22% delle domande e assorbito circa il 26% degli investimenti e dei contributi, a fronte di quote rispettivamente pari al 17% e al 16% nella Nuova Sabatini (Fig. 7).

Figura 7 Nuova Sabatini e Nuova Sabatini green nel periodo 2023-2024 (quota % Mezzogiorno su Italia)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

Startup e Pmi innovative. Particolare rilievo per lo sviluppo di un ecosistema dell'innovazione assumono gli interventi per le startup e le Pmi innovative. Nel 2012 lo Startup Act (l.n. 221/2012) ha istituito la sezione speciale startup innovative del Registro delle Imprese e negli anni sono state introdotte molteplici misure per favorire la nascita e la crescita dimensionale di nuove imprese innovative a elevato valore tecnologico[25]. Nel 2024 sono stati approvati alcuni provvedimenti, che vanno nella direzione di aggiornare lo Startup Act. In particolare, la legge Startup e Pmi innovative (l.n. 162/ 2024) ha introdotto una serie di incentivi fiscali per ridurre il rischio di investimento e rendere più attrattivo l'investimento in progetti innovativi. La nuova legge sulla concorrenza (l.n. 193/2024) ha previsto importanti novità sui requisiti per qualificarsi come startup innovativa e la conseguente permanenza nella dedicata sezione speciale del registro imprese (per un massimo complessivo portato a nove anni). La legge ha anche introdotto ulteriori incentivi per sostenere gli investimenti istituzionali e privati nelle startup innova-

[25] Esonero del pagamento dei bolli, Smart&Start, Smart Money; garanzie sui finanziamenti del Fondo di garanzia per le Pmi, incentivi fiscali per le persone fisiche e giuridiche per gli investimenti in equity; un ampio ventaglio di servizi offerti dall'Ice. Nel 2020 è stata avviata Sperimentazione Italia, iniziativa inserita nel quadro di "Italia 2025", la strategia nazionale per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese. Il programma consente a startup, imprese, università e centri di ricerca di testare progetti innovativi per un periodo di tempo limitato, beneficiando di una deroga temporanea alle norme vigenti. Qualora la sperimentazione produca esiti positivi, viene proposta una modifica normativa volta a rimuovere in modo permanente l'ostacolo regolatorio individuato (Mimit, Relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione e l'impatto delle policy a sostegno di startup e Pmi innovative, Roma, 2024).

tive[26]. Ad oggi, i principali interventi a sostegno delle startup sono quelli messi in campo nel 2015 con Smart&Start Italia e nel 2019 con CdP Venture Capital (ex Fondo nazionale innovazione).

Smart&Start Italia. Invitalia gestisce la misura Smart&Start Italia per agevolare la nascita e la crescita delle startup innovative ad alto contenuto tecnologico[27] attraverso la concessione di finanziamenti a tasso zero per progetti di investimenti compresi tra 100mila e 1,5 milioni di euro. Il finanziamento (da restituire in 10 anni) copre fino all'80% della spesa sostenuta dalla startup (90% per le imprese interamente costituite da giovani e da donne con meno di 36 anni o con un dottore di ricerca che lavora all'estero che vuole rientrare in Italia tra i soci). Le startup innovative con sede al Sud e nel cratere sismico del Centro beneficiano anche di un contributo a fondo perduto pari al 30% del mutuo a valere sulle risorse del Pon Imprese e Competitività 2014-2020 e del Pn Ricerca, Innovazione e Competitività 2021-2027. A partire da luglio 2022, la possibilità di trasformare in fondo perduto una quota del finanziamento (fino al 50%) è stata estesa a tutte le startup ammesse alle agevolazioni, a condizione che vengano realizzati investimenti in capitale di rischio (di almeno 80.000 euro). L'intento è quello di favorire il rafforzamento patrimoniale delle startup e la relativa diminuzione dei debiti, assicurando

Tabella 10 I progetti finanziati da Smart&Start Italia

Anni	Numero progetti	Investimenti (milioni di euro)	Agevolazioni (milioni di euro)	Numero progetti	Investimenti (milioni di euro)	Agevolazioni (milioni di euro)
	Mezzogiorno			Centro-Nord		
2015-2017	200	122,97	85,87	207	123,74	87,48
2018-2020	113	75,38	56,75	229	155,89	116,42
2021	48	26,23	21,61	93	58,66	47,54
2022	62	40,73	33,28	68	45,04	36,21
2023	48	29,74	24,33	68	40,46	32,70
2024	45	29,53	24,15	81	53,15	42,66
2015-2024	912	480,48	313,68	746	197,31	363,01
Di cui: Pnrr						
2022	2	0,55	0,50	3	1,42	1,27
2023	1	0,29	0,26	5	2,66	2,40
2024	8	3,66	3,12	1	0,25	0,23
2022-2024	11	4,50	3,88	9	4,33	3,90

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Invitalia.

[26] In merito alle misure volte a promuovere gli investimenti di soggetti istituzionali, di particolare interesse per i gestori di fondi di venture capital, è l'art. 33 che ha previsto una modifica del regime di esenzione fiscale sulle plusvalenze introdotto dalla Legge di Bilancio 2017 a favore delle Casse di previdenza private e dei Fondi pensione, prevedendo, quale condizione di accesso al regime di non imponibilità per i redditi derivanti da investimenti qualificati, che gli investimenti in quote o azioni di Fondi per il venture capital siano almeno pari al 5% (10% a partire dal 2026) del paniere di investimenti qualificati risultanti dal rendiconto dell'esercizio precedente.

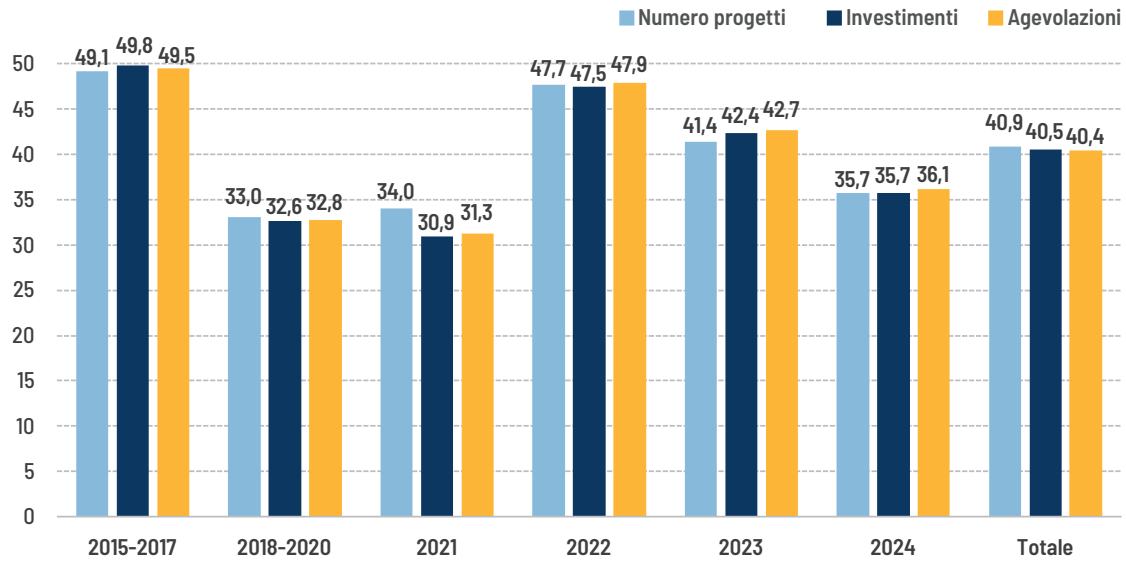
[27] Costituite da non più di 60 mesi e iscritte alla sezione speciale del Registro delle Imprese. I progetti agevolabili devono possedere almeno una delle seguenti caratteristiche: un significativo contenuto tecnologico e innovativo: un orientamento allo sviluppo di prodotti, servizi o soluzioni nel campo dell'economia digitale, dell'intelligenza artificiale, della blockchain e dell'internet of thing; essere volto alla valorizzazione economica dei risultati della ricerca pubblica e privata.

maggiori garanzie sulla restituzione (anche parziale) del debito e sostenendo le imprese anche nella fase di ulteriore espansione.

Nell'ambito delle misure a favore dell'imprenditoria femminile, il Pnrr ha stanziato ulteriori risorse, inizialmente pari a 100 milioni e successivamente ridotte a soli 10 milioni, per agevolazioni Smart&Start Italia richieste da donne (le startup innovative nelle quali la compagine societaria sia composta da donne per oltre la metà dei soci e di quote di partecipazione).

Nel 2024 la misura Smart&Start Italia ha registrato un trend crescente rispetto a quello dell'anno precedente, dovuto però agli andamenti del Centro-Nord, a fronte di una sostanziale stabilità del Mezzogiorno. Nel Mezzogiorno sono stati infatti agevolati 45 programmi (48 nel 2023), per 29,5 milioni di euro di investimenti (29,7 nel 2023) e 24,1 milioni di agevolazioni (24,3 nel 2023) (Tab. 10). Nel Centro-Nord i programmi agevolati sono stati 81 (68 nel 2023) per 53,1 milioni di investimenti (40,5 nel 2023) e 42,7 milioni di agevolazioni (32,7 nel 2023). Nel complessivo periodo di operatività 2015-2024, sono state agevolate a livello nazionale 826 startup innovative per investimenti pari a 521,9 milioni e agevolazioni concesse che hanno superato i 405 milioni. Di queste 826 iniziative, 20 sono state agevolate nel triennio 2022-2024 nell'ambito del Pnrr, per 8,8 milioni di investimenti e 7,8 milioni di agevolazioni. Oltre il 31% dei proponenti ha meno di 36 anni, circa il 18% sono donne, il 25% dei fondatori era precedentemente dipendente; il 70% ha un titolo di studio universitario.

Figura 8 Smart&Start Italia (% Mezzogiorno su Italia)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Invitalia.

Nel complesso, la quota di accesso del Mezzogiorno a queste agevolazioni è risultata di circa il 40% del totale nazionale sia degli investimenti che delle agevolazioni (Fig. 8). A questo dato positivo hanno contribuito sia la possibilità di cofinanziare l'intervento con le risorse della politica di coesione, sia la circostanza che l'intervento nel suo primo periodo di operatività 2013-2014 era riservato solo al Sud. Successivamente all'estensione a tutto il territorio nazionale la quota Sud si è progressivamente ridotta: da una media annua, sia in termini di investimenti che di agevolazioni, intorno al 50% del triennio

2015-2017, si è passati a valori del 37% nel 2018, al 27% nel 2019 e al 36% nel 2024.

Guardando alla disaggregazione settoriale, in entrambe le macroaree i comparti produttivi più rilevanti sono quelli del Cloud computing e e-commerce (26% delle agevolazioni nel Sud e 22% nel Centro-Nord), seguiti dall'Internet of things (11,2% e 11,3%) (Tab. 11). Si rileva, invece, una maggiore differenziazione territoriale per Life science, che rappresenta il 9,9% nel Mezzogiorno e il 12,6% nel Centro-Nord, l'Automazione industriale, (5,3% e 8,2%) e per le imprese che operano nel "Turismo e beni culturali" (4,9% e l'1,8%).

Tabella 11 I progetti finanziati da Smart&Start nel periodo 2015-2023, per settore

Settore	Numero progetti	Investimenti (milioni di euro)	Agevolazioni (milioni di euro)	Numero progetti	Investimenti (milioni di euro)	Agevolazioni (milioni di euro)
	Mezzogiorno			Centro-Nord		
Aerospazio	8	5,3	4,1	18	12,9	9,7
Ambiente e Energia	79	45,1	29,2	73	51,9	39,2
Automazione industriale	37	23,1	16,5	50	38,8	29,7
Bioagroalimentare	30	20,3	15,0	25	17,3	13,0
Cloud computing	155	75,1	46,2	86	52,6	40,5
E-commerce	125	57,6	34,9	95	52,9	39,9
E-government	10	3,5	2,1	6	3,1	2,4
Infrastruttura e sicurezza	43	19,7	9,7	31	19,7	15,4
Internet of things	77	46,8	35,2	85	53,9	40,9
Life Sciences	76	44,0	31,2	92	58,9	45,9
Materiali Innovativi	43	29,5	20,0	47	36,7	28,4
Nanotech	7	5,5	3,2	4	3,2	2,4
Smart cities	41	20,7	12,9	32	17,3	12,8
Socialnetwork	59	21,6	13,5	29	12,7	9,0
Telecomunicazioni	41	22,6	14,2	30	20,0	15,1
Trasporti	21	14,5	10,5	26	16,3	12,2
Turismo e beni culturali	60	25,6	15,4	17	8,9	6,6
Totale	**912**	**480,5**	**313,7**	**746**	**477,0**	**363,0**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Invitalia.

Cdp Venture Capital. Il venture capital rappresenta una forma di investimento in capitale di rischio volta a favorire la nascita e lo sviluppo di imprese in settori innovativi e con elevato potenziale di crescita. Negli ultimi decenni il mercato globale degli investimenti in venture capital ha mostrato un si-

gnificativo trend di crescita. Dopo i volumi record registrati nel periodo post pandemico, nel 2023 si è registrata una brusca flessione, riconducibile alla maggiore prudenza degli investitori di fronte al contesto di generale incertezza, ma nel 2024 il mercato è tornato a crescere. In Italia, si osserva una dinamica analoga. Secondo gli ultimi dati dell'Aifi[28], nel nostro Paese gli investimenti in venture capital hanno raggiunto quasi 2 miliardi di euro nel 2024, a fronte di 1,4 miliardi dell'anno precedente. Sono aumentati gli investimenti in startup con sede in Italia (da 1,1 a 1,2 miliardi), ma soprattutto quelli in startup estere fondate da imprenditori italiani (da 300 a 700 milioni). Ciò nonostante, l'Italia mostra ancora un gap significativo rispetto agli altri principali paesi dell'area euro, a motivo del numero relativamente limitato di progetti innovativi che danno vita a startup, del modesto sviluppo dei fondi di venture capital e delle elevate difficoltà nella fase di uscita dagli investimenti. Nel triennio 2021-2023, gli investimenti nel mercato del venture capital italiano sono stati appena un quinto di quelli di Francia e Germania[29]. La distribuzione delle società partecipate, inoltre, è fortemente concentrata al Nord.

A partire dal 2019, all'andamento complessivo del venture capital ha contribuito anche l'operatività di Cdp Venture capital (Cdp Vc, ex Fondo nazionale innovazione), istituito con la Legge di Bilancio 2019 con la mission di rafforzare il venture capital nell'economia italiana in settori considerati strategici[30]. Nel 2022, è stata affidata a Cdp Vc anche la gestione del fondo "Italia Space Venture", con una dotazione di 90 milioni di euro a valere sul Fondo complementare al Pnrr, per favorire la sottoscrizione di quote in fondi e startup di venture capital nel settore dell'aerospazio. Il settore, importante non solo per il nostro sistema produttivo ma anche per la sua valenza geopolitica, è infatti caratterizzato oltre che da grandi imprese internazionalizzate anche da una galassia di piccole startup altamente innovative, da sostenere nella loro crescita. Il Pnrr ha stanziato anche 550 milioni di euro (successivamente portati a 650) per investimenti in startup attive nella transizione ecologica (Green Transition Fund; 250 milioni) e digitale (Digital Transition Fund, 300 milioni poi incrementati a 400 con la revisione del Pnrr del dicembre 2023).

Secondo i dati aggiornati al 30 giugno 2025, Cdp Venture capital gestisce circa 4,7 miliardi di euro di capitali e ha deliberato circa 2,3 miliardi (1,7 miliardi al 30 giugno 2024) di investimenti. L'attività della società si articola attraverso interventi diretti e indiretti. La strategia di investimento diretta comprende partecipazioni dirette in start up, Poli di Trasferimento Tecnologico (Poli TT), Programmi di accelerazione e Corporate Venture Builder, per un ammontare complessivo deliberato pari a circa 1 miliardo di euro. Buona parte degli investimenti diretti mobilitati interessa la partecipazione in startup, per un ammontare complessivo deliberato al 30 giugno 2024 pari a circa 710 milioni di euro, di cui 132,4 milioni, pari al 18,6% del totale, destinati a startup del Sud (Tab. 12). Rientrano negli investimenti diretti anche quelli del Fondo "Italia Venture II - Fondo Imprese Sud" specificamente dedicato allo sviluppo del Mezzogiorno con una dotazione di 150 milioni di euro a valere sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020.

Sotto il profilo settoriale, le maggiori quote di investimenti diretti nel Mezzogiorno al 30 giugno 2024 hanno riguardato il settore AgriTech & FoodTech per il 15,7% (il 4,8% nel Centro-Nord), IT & Technology per il 15,2% (12,6% nel Centro-Nord), Healthcare & Lifescience per il 13,7% (21% nel Centro-Nord), Personal Goods & Services per il 13,2% (10,5% nel Centro-Nord).

---

[28] Aifi, Venture capital monitor, Rapporto Italia 2024, 2025.

[29] Gallo R., Signoretti F.M., Supino I., Sette E., Cantatore P., Fabbri M.L., Il mercato italiano del venture capital, Questioni di economia e finanza, n. 919, Banca d'Italia, aprile 2025.

[30] La società è detenuta per il 70% da Cdp Equity (la holding di partecipazioni di Cassa Depositi e Prestiti) e per il 30% da Invitalia.

Tabella 12 Investimenti diretti di CdP Venture Capital in start up (milioni di euro, s.d.i.) (a) dati al 30 giugno 2024.

	Al 2020	2021	2022	2023	2024 (a)	Totale
Abruzzo	4,0	0,8	-	0,4		5,2
Molise	-	-	-	-	-	-
Campania	11,2	9,1	15,0	4,6	8,4	48,2
Puglia	8,0	9,3	3,8	1,7	0,0	22,7
Basilicata	0,1	-	-	-	-	0,1
Calabria	10,8	2,0	0,3	2,0	-	15,1
Sicilia	1,5	7,5	3,6	5,7	0,0	18,3
Sardegna	7,4	2,0	7,5	6,1	0,0	22,9
Mezzogiorno	43,0	30,5	30,2	20,4	8,4	132,4
Centro-Nord	73,4	137,1	159,4	103,5	104,2	577,6
Italia	116,4	167,6	189,6	123,9	112,6	710,0
Quota % Mezzogiorno su Italia	36,9	18,2	15,9	16,5	7,5	18,6

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Cassa Depositi e Prestiti.

I Poli TT hanno la finalità di creare nuove startup attraverso un modello hub & spoke che permette di collegare Università, centri di ricerca, partner specializzati e aziende e fornire servizi di accelerazione, business creation e tech incubation. Cdp Vc ha lanciato cinque Poli, tutti con una presenza al Sud[31]. Nel portafoglio dei Poli TT sono presenti undici startup e cinque Proof of Concept basati al Sud, con circa 8 milioni di euro investiti.

Con la rete di Acceleratori d'impresa in ambiti e settori strategici si intende favorire la crescita e la professionalizzazione di giovani startup tramite 20 Programmi di accelerazione (di cui 19 operativi e uno in fase di lancio) con oltre 460 startup (di cui circa 85 al Sud) investite e oltre 200 partner tra operatori, aziende e investitori. In particolare, sei Programmi di accelerazione hanno sede al Sud[32]: Venture Builder di filiera ha l'obiettivo di creare nuove aziende che digitalizzino e innovino le Pmi delle filiere strategiche del Paese.

[31] Farming future nel settore AgriFoodTech, con investimenti di circa 17,5 milioni di euro; Galaxia nel settore Aerospazio, con investimenti di circa 30 milioni; Tech4Planet in ambito sostenibilità, con investimenti di circa 28 milioni; Extend in ambito BioTech, con investimenti di circa 33 milioni; RoboIT nel settore della Robotica, con investimenti di circa 20 milioni.

[32] Si tratta di: Faros: Programma operativo nella Blue Economy, logistica e automazione portuale con doppio hub a Taranto e La Spezia. Nel portafoglio sono presenti 5 startup attive al Sud per un totale di circa 400 mila euro. TerraNext: Programma dedicato alla Bioeconomia ovvero produzione energetica, industriale, alimentare tramite risorse biologiche, con hub a Napoli. Nel portafoglio sono presenti 10 startup attive al Sud per un totale di circa 1,7 milioni di euro. Vita: programma impegnato in soluzioni innovative per la trasformazione digitale del sistema sanitario, con hub a Salerno. Nel portafoglio sono presenti 4 startup investite al Sud per un totale di circa 380 mila euro. CyberXcelerator: Programma completato per un totale di 17 startup accelerate su tutto il territorio per lo sviluppo di tecnologie in ambito cybertech e artificial intelligence, con hub a Cosenza. Nel portafoglio sono presenti 2 startup investite al Sud per un totale di circa 180 mila euro. Frontech: Acceleratore, con sede in Sardegna, dedicato ad AI, web 3.0 e metaverso. Nel portafoglio sono presenti 4 startup investite al Sud per un totale di circa 750 mila euro. Infratech: Programma, con sede in Sicilia, con l'obiettivo di supportare le migliori startup nazionali ed internazionali che offrano innovazioni digitali nel settore infrastrutture con particolare attenzione ai temi: sostenibilità, evoluzione digitale e transizione energetica. Nel portafoglio sono presenti 2 startup al Sud per un totale di circa 300 mila euro.

La strategia indiretta di investimento comprende investimenti in fondi di venture capital gestiti da terzi esistenti e nuovi per lo sviluppo dell'infrastruttura finanziaria. Cdp Vc ha deliberato la sottoscrizione di quote in 51 fondi Vc per un ammontare complessivo pari a circa 1,3 miliardi di euro. In particolare, tramite il "Fondo Italia Venture II-Fondo Sud", Cdp Vc ha sottoscritto committment per circa 20 milioni di euro in due Fondi Vc con focus sul Sud Italia; inoltre, nove fondi Vc nel portafoglio del fondo di fondi VenturItaly hanno investito a loro volta 16 milioni di euro in undici startup con sede nel Sud. Le startup coprono diversi settori, tra cui Aerospazio, MarTech, Ai, Digital Health.

7.3.2 *Accesso al credito*

Il Fondo di garanzia per le Pmi (Fdg), finanziato anche con risorse della politica di coesione, è tra le misure più efficaci per favorire l'accesso delle imprese ai canali creditizi e bancari. Nel biennio 2020-2021 la normativa ordinaria del sistema delle garanzie pubbliche, oggetto di deroghe fino al 2023, ha rappresentato uno dei pilastri dell'intervento pubblico volto a contrastare le conseguenze economiche della crisi pandemica e gli effetti negativi derivanti dalla crisi russo-ucraina. A partire dal gennaio 2024, e per un periodo di validità di 12 mesi, è intervenuta una riforma del Fdg (D.l. n. 145/2023 convertito nella l.n. 191/2023). Le nuove disposizioni hanno confermato alcune delle novità introdotte nel periodo pandemico (ad esempio, l'importo massimo garantito per singola impresa, l'ammissibilità delle imprese con addetti compresi tra 250 e 499 unità e gratuità per le microimprese), e ripristinato alcuni aspetti dalla normativa pre-Covid (ad esempio, la non ammissibilità delle imprese più rischiose e la differen-

Tabella 13 Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var.% 2024-23
Domande accolte (numero)							
Mezzogiorno	39.949	433.607	238.017	80.232	72.294	70.921	-1,9
Centro-Nord	85.004	1.151.737	759.566	202.826	163.599	157.988	-3,4
Italia	124.953	1.585.344	997.583	283.058	235.893	228.909	-3,0
Quota % Mezzogiorno su Italia	*32,0*	*27,4*	*23,9*	*28,3*	*30,6*	*31,0*	*1,1*
Finanziamenti garantiti (miliardi di euro)							
Mezzogiorno	5,34	25,81	19,27	14,16	13,46	13,16	-2,2
Centro-Nord	13,99	98,58	74,20	39,70	32,78	29,37	-10,4
Italia	19,33	124,39	93,47	53,86	46,24	42,53	-8,0
Quota % Mezzogiorno su Italia	*27,6*	*20,7*	*20,6*	*26,3*	*29,1*	*30,9*	*6,3*
Garanzie concesse (miliardi di euro)							
Mezzogiorno	3,72	22,39	14,60	11,09	10,08	9,46	-6,2
Centro-Nord	9,59	83,53	53,02	31,05	24,73	19,44	-21,4
Italia	13,31	105,92	67,61	42,14	34,80	28,90	-17,0
Quota % Mezzogiorno su Italia	*28,0*	*21,1*	*21,6*	*26,3*	*29,0*	*32,7*	*13,0*

Fonte: elaborazioni Svimez su dati del Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

ziazione della copertura per le operazioni di liquidità in base alla fascia di rating di rischio). La legge di Bilancio 2025 ha introdotto ulteriori novità e prorogato al 31 dicembre 2025 la riforma.

Grazie al deciso rafforzamento dell'operatività del Fondo – sia dal lato normativo, che finanziario – le richieste accolte sono nettamente aumentate: da circa 125mila nel 2019, a oltre un milione e mezzo nel 2020, l'anno più acuto della crisi, per poi ridursi gradualmente dal 2021 (Tab. 13). Nel 2024 l'entità dell'intervento risulta comunque ancora largamente superiore ai livelli degli anni precedenti l'impennata del 2020. Nel 2024 le domande accolte sono scese a circa 229 mila, con una flessione del -3% rispetto all'anno precedente. La flessione delle domande dell'ultimo anno è stata leggermente meno marcata nel Mezzogiorno (-1,9%, contro il -3,4% del Centro-Nord). La quota percentuale del Sud sul totale delle domande accolte, che negli anni della crisi era scesa fino a toccare un minimo del 23,9% nel 2021, è quindi risalita al 31%, un livello inferiore di un punto percentuale al dato del 2019.

Nel 2024 l'importo complessivo dei finanziamenti garantiti è sceso del -8%, da 46,2 a 42,5 miliardi di euro, ma è ancora nettamente superiore ai circa 19 miliardi del 2019. Il processo di rientro verso i livelli pre-crisi si conferma meno pronunciato per le imprese del Mezzogiorno (-2,2%, contro il -10,4% del resto del Paese). Per il secondo anno consecutivo, la quota percentuale dei finanziamenti garantiti alle imprese meridionali – salita al 30,9% nel 2024 – si è quindi attestata su valori superiori al dato del 2019 (27,6%), dopo essere scesa su livelli di poco superiori ai 20 punti percentuali nel biennio 2020-2021. L'ammontare delle garanzie concesse è diminuito in misura ancora più marcata, da 34,8 a 28,9 miliardi di euro, con un calo del -17% rispetto al 2023, ma risulta ancora largamente superiore ai circa 13 miliardi rilevati nel 2019. Anche per questa variabile la riduzione è stata più accentuata per le imprese centro-settentrionali (-21,4%, contro il -6,2% per quelle localizzate nel Sud). Il peso percentuale del Mezzogiorno sul totale delle garanzie concesse, che nel biennio 2020-2021 era sceso su valori di poco superiori al 21%, è quindi risalito fino al 32,7%, superando largamente i livelli del 2019 (pari al 28%).

7.3.3 *Crescita dimensionale*

L'elevata frammentazione del tessuto produttivo costituisce il principale vincolo alla possibilità di svolgere attività di ricerca e innovazione, di competere a livello internazionale e di inserirsi nei segmenti a più alto valore aggiunto delle catene globali del valore, e di contribuire così alla crescita della produttività e competitività. Diversi sono gli strumenti che possono favorire la crescita delle imprese, le cui dimensioni medie, già basse in Italia rispetto alle altre economie avanzate, risultano nel Mezzogiorno inferiori di circa un terzo rispetto a quelle del Centro-Nord. Per favorire la crescita delle dimensioni di impresa è, in primo luogo, decisivo sviluppare strumenti di finanza innovativa: l'insieme di canali finanziari alternativi al tradizionale ricorso al credito bancario, come i minibond, il crowdfunding, il venture capital e il private equity, le quotazioni in borsa. In Italia, questi strumenti, nonostante abbiano mostrato negli ultimi anni positivi andamenti, presentano ancora un grado di sviluppo molto inferiore a quello degli altri paesi avanzati. A livello territoriale, poi, si rileva una loro forte concentrazione nelle regioni più sviluppate del Paese. Con riferimento al private equity, ad esempio, il Sud, nel 2024 continua a rappresentare solo il 6,5% del mercato[33]. Né le quotazioni in borsa sembrano essere aumentate con la nascita negli ultimi anni di un listino che accoglie aziende di piccola taglia con procedure semplificate e regole meno vincolanti e con il "bonus quotazione" esteso dalla Legge di Bilancio 2025 al 2027[34].

[33] Liuc Business School, Private equity. Italia 2024, 2025.

[34] Si tratta di un credito di imposta, introdotto dalla Legge di Bilancio 2018 per le Pmi che decidono di quotarsi su mercati regolamentati o

Anche i due principali fondi nazionali di private equity, entrambi di natura pubblica, il "Cdp Equity" e il "Fondo Italiano di Investimenti" (Fii) per le Pmi, controllati da Cdp, riguardano il Sud solo per una quota del tutto marginale. In particolare il Fii, che ha come finalità principale quella di finanziare investimenti per il consolidamento e la crescita di Pmi in settori strategici e ad alto contenuto tecnologico, si rivolge evidentemente a imprese meno presenti nelle regioni meridionali. Esso opera attraverso investimenti diretti e indiretti, i primi per finanziare le aziende nel capitale, i secondi realizzati attraverso fondi di private equity. A fine 2024, come a fine 2023, solamente una su 27 società compartecipate dal Fii era meridionale, per investimenti diretti pari a poco più dell'1% di quelli totali.

Per quanto riguarda il venture capital, si è già richiamato il ruolo di Cdp Vc, a cui il Mezzogiorno ha avuto un accesso non trascurabile, anche grazie al Fondo Italia Venture II – Fondo Imprese Sud, destinato esclusivamente alle imprese meridionali. Resta tuttavia la necessità di rafforzare ulteriormente il mercato del capitale di rischio, in particolare nelle fasi di avvio delle startup, dove i capitali disponibili in Italia risultano ancora troppo limitati e di entità insufficiente a sostenere operazioni di dimensione adeguata.

Specifico per agevolare la crescita dimensionale delle Pmi del Mezzogiorno è il Fondo cresci al Sud gestito da Invitalia, istituito dalla Legge di Bilancio 2020 per la durata di dodici anni e con una dotazione di 250 milioni a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020. Il Fondo opera investendo nel capitale delle imprese meridionali, per interventi di private equity acquisendo partecipazioni prevalentemente di minoranza, unitamente a investitori privati, e per interventi volti a favorire le quotazioni in borsa.

Le imprese partecipate dal Fondo risultano undici: sei attive in Campania, due in Abruzzo, le restanti (una per regione) in Molise, Calabria e Sicilia. Secondo l'ultimo monitoraggio dell'Igrue al 30 giugno 2025, gli impegni e i pagamenti del fondo risultano di 34,5 e 6,7 milioni, pari rispettivamente al 13,8% e 2,7% della dotazione di 250 milioni. Queste performance indicano la presenza di difficoltà attuative da ricondurre per lo più alla struttura produttiva del Mezzogiorno, caratterizzata da una minore numerosità di imprese rispetto a quella del Centro-Nord, e a una tradizione imprenditoriale ancora fortemente restia a coinvolgere investitori esterni nel capitale.

Un altro modo per superare le criticità derivanti dalle dimensioni ridotte delle imprese è rappresentato dalla stipula dei contratti di rete: forme di aggregazione leggere che consentono alle imprese di mantenere la propria indipendenza e, grazie all'assenza di vincoli di prossimità territoriale, idonee anche al tessuto produttivo del Sud. Dall'aprile 2010, data in cui sono stati stipulati i primi contratti, al 3 settembre 2025, le imprese aderenti ai contratti di rete registrati presso l'apposito registro delle Camere di Commercio hanno superato le 52 mila unità. L'adesione alle reti è di un certo rilievo anche nel Sud: vi partecipano 13.393 imprese, il 25,6%.

7.3.4 *L'attuazione della Zes Unica*

Sul versante delle politiche per le imprese, con particolare riferimento agli strumenti di attrazione degli investimenti nelle regioni a maggior fabbisogno di ampliamento e ammodernamento della base industriale, il disegno del Pnrr si è rivelato debole nel perseguire obiettivi di riequilibrio territoriale. Le misure di carattere orizzontale, come i crediti d'imposta per la Transizione 4.0, hanno favorito preva-

sistemi multilaterali di negoziazione (Mtf), pari al 50% dei costi di consulenza, fino a un massimo di 500.000 euro.

lentemente le aree con sistemi produttivi già più strutturati, con una quota di risorse destinata al Mezzogiorno intorno al 20%. Ciò ha rischiato di rafforzare i divari regionali nella capacità di innovazione, digitalizzazione e riconversione produttiva.

In questo contesto si colloca l'istituzione della Zes Unica per il Mezzogiorno, che rappresenta un passaggio di rilievo nella costruzione di una politica industriale nazionale orientata alla coesione territoriale.

La Zes Unica nasce con l'obiettivo di superare la frammentazione delle precedenti otto Zone Economiche Speciali e di offrire un quadro unitario per l'attrazione degli investimenti, la semplificazione amministrativa e la valorizzazione dei punti di forza produttivi e logistici dei territori meridionali. Il Piano strategico costituisce lo strumento per definire, in coerenza con le priorità nazionali ed europee, le traiettorie di sviluppo delle filiere produttive e delle tecnologie abilitanti. Esso integra dati quantitativi e informazioni qualitative sulla struttura e il dinamismo delle imprese, individuando otto filiere chiave (agroalimentare, turismo, elettronica e ICT, automotive, made in Italy, chimica e farmaceutica, aerospazio, navale e ferroviario) e tre aree tecnologiche trasversali (digitale, biotech, cleantech). L'obiettivo è duplice: rafforzare le specializzazioni già presenti e promuovere nuovi segmenti produttivi nei settori di frontiera, in grado di intercettare le opportunità offerte dalle transizioni ecologica e digitale.

All'interno dell'area Zes le imprese possono beneficiare, oltre che dell'autorizzazione unica per l'avvio di progetti di investimento, dei crediti d'imposta per gli investimenti nel Sud c.d. rafforzati, cioè fino a 100 milioni di euro (invece che 50), di una gestione digitale delle attività, semplificata mediante una piattaforma specifica e della possibilità di istituire zone franche doganali intercluse. Viene introdotta, invece, diversamente dal passato l'ammissibilità di investimenti non inferiori a 200 mila euro e, in ultimo, la cumulabilità, ad opera del D.l. n. 60/2024 (c.d. "Coesione"), del credito d'imposta con il bonus per l'assunzione a tempo indeterminato di over 35[35].

Le domande, presentate (dal 12 giugno al 12 luglio 2024) all'Agenzia delle Entrate per accedere all'intervento, sono state molto numerose 16 mila, per oltre 9,45 miliardi di crediti richiesti, a fronte di uno stanziamento di 1,8 miliardi. L'aliquota agevolativa determinata dall'Agenzia delle Entrate con il provvedimento di riparto si è attestata al solo 17,66%. Per rideterminare tale aliquota, troppa bassa rispetto a intensità di aiuto che possono arrivare al 60%[36], è dunque intervenuto il D.l. n. 113/2024 che ha previsto ulteriori risorse finanziarie e ha introdotto l'obbligo di acquisire una comunicazione integrativa da parte delle imprese sugli investimenti effettivamente realizzati al 15 novembre 2024. A seguito di tali comunicazioni, finalizzate dunque ad accertare l'effettivo fabbisogno di aiuti, è intervenuto il provvedimento dell'Agenzia delle Entrate 12 dicembre 2024 che ha potuto stabilire che, a fine 2024, i crediti richiesti a fronte della reale entità di investimenti realizzati entro il 15 novembre 2024 (circa 5 miliardi) ammontano a 2,55 miliardi di euro relativi a 6.885 richieste (Tab. 14).

[35] Il bonus Zes consiste nell'esonero del 100% dei contributi previdenziali per assunti tra il 1° settembre 2024 e il 31 dicembre 2025, per un massimo di 24 mesi e nel limite di 650 euro mensili. Il nuovo assunto deve essere disoccupato da almeno 24 mesi e aver compiuto 35 anni. La relazione tecnica al Decreto Coesione stima in 40 mila il numero dei lavoratori che potranno essere assunti.

[36] La misura del contributo è infatti pari: a) per gli interventi realizzati in Calabria, Campania, Puglia, con esclusione degli investimenti di cui alla lettera c), e Sicilia al 40% degli investimenti ammissibili; b) per quelli realizzati in Basilicata, Molise e Sardegna, con esclusione degli investimenti di cui alla lettera c), al 30% degli investimenti ammissibili; c) per gli interventi realizzati nei territori rientranti nel sostegno del Fondo per una transizione giusta della Puglia e Sardegna, rispettivamente al 50% e al 40%; d) per gli interventi realizzati nelle zone assistite dell'Abruzzo al 15% degli investimenti ammissibili. Per i progetti di investimento con costi ammissibili non superiori a 50 milioni di euro, i suddetti massimali sono aumentati di dieci punti percentuali per le medie imprese e di venti punti percentuali per le piccole imprese. Per i grandi progetti di investimento con costi ammissibili superiori a 50 milioni di euro, le intensità massime di aiuto per le grandi imprese si applicano anche alle piccole-medie imprese.

Tabella 14 Il credito d'imposta della Zes Unica nel 2024 (migliaia di euro s.d.i.)

Regione	Dimensione impresa	Numero. comunicazioni inviate	Impianti	Macchinari	Immobili	Attrezzature	Credito richiesto
Abruzzo	*Micro*	64	4.824,1	13.813	6.275,8	8.627,1	11.101
	Piccola	149	13.738,0	32.239	12.176,3	9.502,5	22.423
	Media	71	11.330,6	32.378	8.710,0	6.606,4	14.591
	Grande	12	8.209,0	5.915	2.340,1	2.471,9	2.840
Basilicata	*Micro*	50	1.281,9	7.559	4.932,0	3.253,3	8.250
	Piccola	114	7.401,0	31.408	12.825,9	9.693,7	30.401
	Media	57	13.256,4	27.522	10.576,0	7.180,7	22.723
	Grande	27	12.588,5	9.256	22.295,3	2.072,1	13.864
Calabria	*Micro*	205	10.837,9	27.552	16.593,0	9.397,4	37.538
	Piccola	340	32.861,7	74.739	49.084,5	35.856,3	111.749
	Media	91	19.168,2	31.833	23.983,8	16.533,5	44.720
	Grande	34	17.448,4	90.845	12.239,3	6.794,4	46.931
Campania	*Micro*	399	70.808,8	98.263	80.846,0	43.825,3	155.606
	Piccola	1,261	153.745,3	314.540	208.497,6	123.935,5	458.310
	Media	503	127.755,4	188.760	126.627,6	79.880,4	258.673
	Grande	204	99.583,6	102.761	73.969,4	54.738,8	132.421
Molise	*Micro*	27	2.208,9	3.250	1.706,8	1.947,5	4.459
	Piccola	71	5.539,7	19.949	9.354,5	5.107,3	19.356
	Media	37	3.359,7	11.886	8.605,8	2.382,2	10.237
	Grande	9	5.264,1	0	5.132,8	2.365,2	3.918
Puglia	*Micro*	269	16.131,4	35.612	27.206,8	14.382,8	53.382
	Piccola	556	55.057,0	135.229	83.086,2	41.823,3	187.639
	Media	242	72.284,3	87.056	56.222,3	25.246,9	121.246
	Grande	145	62.818,0	69.247	53.926,8	19.553,8	85.398
Sardegna	*Micro*	132	7.704,4	18.883	11.475,8	9.227,3	23.470
	Piccola	231	19.799,7	38.340	27.804,7	16.879,0	50.784
	Media	91	18.881,3	29.634	29.675,3	15.608,0	37.635
	Grande	56	41.420,7	21.595	23.849,9	12.905,5	29.699
Sicilia	*Micro*	436	31.497,2	61.781	52.075,5	21.487,5	98.119
	Piccola	763	92.493,3	144.026	99.351,6	67.215,7	236.701
	Media	268	49.440,2	119.490	62.849,5	33.680,4	131.173
	Grande	115	105.990,2	91.347	39.441,0	16.253,8	101.176
Mezzogiorno		6.885	1.194.729	1.977.006	1.263.738	726.436	2.551.291

Fonte: Agenzia delle Entrate, Provvedimento del Direttore del 12 dicembre 2024.

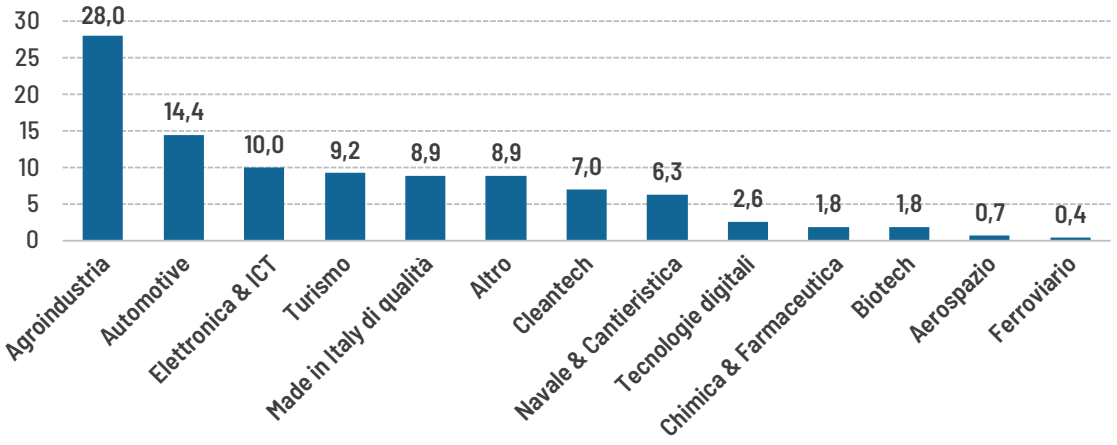
Dall'attuazione del nuovo intervento emergono alcuni importanti tratti salienti dell'attività agevolativa. La nuova governance ha sicuramente prodotto un'accelerazione procedurale, in quanto particolarmente significativa è la riduzione dei tempi medi per ottenere tutti i titoli necessari per avviare un investimento produttivo, passati in media da più di 98 giorni a quasi 54. Le autorizzazioni uniche intervenute dal 1° marzo 2024 al 30 giugno 2025, inoltre, sono risultate 687 per 3,7 miliardi di euro di investimenti (Tab. 15). Particolarmente importante è anche la dimensione media degli investimenti, pari a circa 540 mila euro. I dati aggiornati al 3 novembre 2025 mostrano un ulteriore incremento nel numero di autorizzazioni uniche concesse, che salgono a un totale di 865. L'accelerazione della seconda parte del 2025 si è concentrata in Puglia (+69), Campania (+47), Sicilia (+33), le regioni che sembrano aver maggiormente colto le opportunità della semplificazione amministrativa offerta dalla Zes. Rimane basso l'utilizzo dello strumento in Sardegna (32 in totale del periodo), Abruzzo (28) e Basilicata (25). Va segnalato l'incremento significativo registrato nell'ultimo semestre in Calabria (da 32 a 42).

Tabella 15 Zes Unica: provvedimenti di autorizzazione unica, investimenti e ricadute occupazionali

Regioni	Dati al 30/06/2025			Dati aggiornati al 03/11/2025
	Numero autorizzazioni uniche	Investimenti (milioni di euro)	Ricadute occupazionali	Numero autorizzazioni uniche
Abruzzo	25	263,1	739	28
Basilicata	21	99,2	306	25
Calabria	32	168,9	530	42
Campania	308	1.620,2	6.226	355
Molise	10	46,8	135	17
Puglia	164	984,3	3.501	233
Sardegna	27	145,1	341	32
Sicilia	100	395,2	980	133
Mezzogiorno	687	3.722,8	12.758	865

Fonte: Struttura di Missione Zes.

Figura 9 Distribuzione per filiera delle autorizzazioni uniche concesse nel primo semestre 2025



Fonte: Struttura di Missione Zes.

Con riferimento alla distribuzione delle autorizzazioni uniche per filiere produttive, identificate dal Piano Strategico Zes approvato il 15 gennaio 2025, emerge dai dati riportati in Fig. 9 una concentrazione di oltre un quarto degli interventi nell'agroindustria; segue l'automotive con 39 autorizzazioni, pari a circa il 14,4% del totale. Di particolare interesse il dato relativo alle autorizzazioni in settori e tecnologie ad alto contenuto di innovazione: 27 autorizzazioni per Elettronica & ICT e 19 per le tecnologie cleantech.

La Legge di Bilancio per il 2026 ha esteso al triennio 2026-2028 il credito d'imposta Zes Unica, con risorse pari a 2,3 miliardi per il 2026, 1 miliardo per il 2027 e 0,75 miliardi per il 2028. L'estensione pluriennale riduce l'incertezza per le imprese, consentendo una pianificazione più stabile degli investimenti. È necessario ora affiancare alle misure orizzontali dell'intervento, quali le agevolazioni fiscali e le semplificazioni burocratiche, una maggiore selettività che favorisca lo sviluppo di filiere realmente strategiche. Un aggiornato Piano strategico, in scadenza nel 2026, potrebbe essere l'occasione, anche alla luce dell'estensione a Marche e Umbria, per favorire il cambiamento strutturale, in grado di integrare il sistema produttivo meridionale nelle filiere strategiche europee. La nuova autorizzazione unica gestita dalla Struttura di missione Zes ha rappresentato un passo avanti importante nella semplificazione, riducendo significativamente i tempi per l'ottenimento dei titoli abilitativi e introducendo un portale digitale unificato per la gestione delle pratiche.

Tuttavia, per trasformare la Zes Unica da semplice strumento agevolativo a vera strategia industriale, occorre rafforzarne la funzione selettiva e il coordinamento con le altre politiche di sviluppo territoriale e industriale. L'efficacia complessiva della misura dipenderà dalla capacità della governance di garantire:

- la piena operatività delle procedure di semplificazione, evitando nuovi colli di bottiglia amministrativi;
- l'indirizzo strategico degli incentivi verso le filiere più coerenti con le priorità dell'agenda industriale europea e con le potenzialità dei territori meridionali;
- la complementarità con la politica di coesione, in modo da favorire la continuità degli investimenti pubblici e la transizione verso una nuova fase di politica industriale integrata.

Nel nuovo ciclo di programmazione 2028-2034, la Zes Unica potrà rappresentare un laboratorio di integrazione tra politiche di coesione e politiche industriali. La possibilità di riallocare, attraverso la mid-term review, parte dei fondi strutturali verso priorità comuni europee – come difesa, transizione energetica, risorse idriche e tecnologie critiche – offre all'Italia l'occasione per consolidare il ruolo del Mezzogiorno all'interno delle strategie europee di competitività e sicurezza industriale.

In questa prospettiva, la Zes Unica può diventare un tassello essenziale della nuova politica industriale europea, contribuendo a coniugare coesione e competitività e a riposizionare il Mezzogiorno come piattaforma produttiva integrata nel mercato continentale. Solo in questo modo la Zes Unica potrà realizzare appieno la sua missione originaria: diventare non soltanto uno strumento di agevolazione, ma una leva strutturale per la trasformazione industriale e territoriale del Mezzogiorno, contribuendo alla crescita sostenibile e alla coesione economica e sociale dell'intero Paese.

7.3.5 *Investimenti e occupazione*

I più importanti interventi a favore degli investimenti nel Mezzogiorno sono i Contratti di sviluppo (CdS) e i crediti di imposta. I primi continuano a svolgere un ruolo rilevante, mentre nel 2023 si è conclusa

l'operatività del regime ordinario dei crediti di imposta per gli investimenti (bonus investimenti Sud). A tale intervento, alla cui attuazione la Svimez ha dedicato attenzione nelle passate edizioni del Rapporto, sono state destinate risorse considerevoli: 9,7 miliardi di euro nel periodo 2016-2023. A partire dal 2024, l'intervento è stato sostituito dai crediti rafforzati per gli investimenti effettuati nella Zes Unica, che prevedono l'innalzamento del tetto massimo di agevolazioni da 50 a 100 milioni di euro per iniziativa. A metà strada tra il sostegno agli investimenti e il sostegno all'occupazione si colloca l'intervento denominato Resto al Sud, che da strumento nato per promuovere l'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno ha ampliato le sue finalità anche al contrasto della disoccupazione e della conseguente fuga di cervelli di cui soffrono il Sud e alcune altre aree svantaggiate del Paese.

Contratti di Sviluppo. I CdS sono di natura selettiva, orientati a conseguire specifici obiettivi di policy, destinati prevalentemente al Mezzogiorno. Introdotti nel 2008 (D.l. n. 112/2008 convertito nella l.n. 133/2008), finanziano progetti di investimento di grandi dimensioni di imprese italiane ed estere nei settori industriale, turistico e di tutela ambientale (l'importo minimo è di 20 milioni di euro; 7,5 milioni di euro per le attività di trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli). Lo strumento può finanziare anche programmi di ricerca e innovazione nonché opere infrastrutturali.

Nel corso del tempo l'intervento, considerato una best practice, è stato esteso a diversi ambiti, rafforzandone l'operatività. Dal 2016, in particolare, è possibile inserire i CdS negli Accordi di sviluppo per progetti strategici di importo minimo di 50 milioni di euro e di significativo impatto sul sistema produttivo. In questo caso è prevista una procedura ad hoc (fast track) che prevede una corsia preferenziale per l'assegnazione delle risorse, una riduzione dei tempi e un maggior coinvolgimento delle amministrazioni interessate. Viene data inoltre priorità ai progetti che prevedono incrementi occupazionali, assunzione di lavoratori percettori di interventi a sostegno del reddito e di disoccupati di aziende iscritte nei tavoli di crisi presso il Mimit[37].

A partire dal 2022, un importante impulso alla crescita di questo intervento è stato impresso dal Pnrr, a seguito del quale sono stati attivati tre sportelli (Filiere produttive, Rinnovabili e batterie, Bus elettrici) cui sono stati assegnati complessivamente oltre 2 miliardi di euro, con la riserva del 40% delle agevolazioni a favore del Sud.
Ulteriori modifiche alla disciplina dei CdS sono state introdotte nel 2024. Il Decreto Mimit del 12 agosto ha introdotto i mini CdS, finanziati con 300 milioni di euro dal Pn Ricerca, Innovazione e Competitività per la transizione verde e digitale 2021-2027 per sostenere nelle regioni meno sviluppate investimenti nelle tecnologie strategiche della piattaforma Step (digitali, pulite e biotecnologie). Il Decreto Mimit del 6 novembre ha introdotto una più precisa definizione dei programmi di sviluppo delle attività turistiche, una revisione delle agevolazioni rivolte al settore agroindustriale per programmi di investimento di importo superiore a 50 milioni di euro, nonché l'aggiornamento dell'elenco delle tecnologie ammissibili relative ai progetti di ricerca e sviluppo.

[37] Tra il 2022 e il 2023 sono intervenuti il Decreto Mise del 12 agosto 2022 che ha previsto una serie di semplificazioni amministrative e l'applicazione del Quadro temporaneo Ucraina ai CdS, concernente principalmente investimenti per la decarbonizzazione e l'efficientamento energetico e i decreti Mimit 19 aprile e 14 settembre 2023 che ha aggiornato il regime di aiuti dei CdS nel settore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli alle nuove norme in materia di aiuti di Stato e introdotto ulteriori semplificazioni. Si prevede, in particolare, una diversa modulazione delle agevolazioni concedibili, in funzione della dimensione di impresa e dell'ubicazione dell'intervento. Inoltre, viene allineata la soglia di accesso alla procedura fast track, per il settore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, in termini di ammontare minimo degli investimenti richiesti, a quella prevista per la generalità degli interventi: 50 milioni di euro, invece che i precedenti 20. Infine, sempre in un'ottica di semplificazione dell'iter agevolativo, si introduce una diversa modalità di presentazione delle domande.

Le Tabelle 16, 17 e 18 forniscono un quadro aggiornato al 30 giugno 2025 sull'andamento dei Contratti di sviluppo, anche alla luca dell'accelerazione impressa allo strumento dal Pnrr. Dalla Tabella 16 risultano deliberati, nell'intero periodo di operatività, 501 CdS (in ulteriore aumento rispetto ai 417 deliberati al 30 giugno 2024): 223 localizzati nel Mezzogiorno (185 al 30 giugno 2024), 206 nel Centro-Nord (171 al 30 giugno 2024), i rimanenti 72 sono a carattere multiregionale (61 al 30 giugno 2024). Gli investimenti attivati hanno raggiunto quasi 24 miliardi di euro (18 miliardi al 30 giugno 2024). Nel Mezzogiorno risulta un volume complessivo di 12,8 miliardi (65% del totale al netto dei progetti interregionali), con una stima di oltre 91 mila unità di lavoro a regime. La Sicilia concentra la quota più elevata di interventi,

Tabella 16 Contratti di sviluppo deliberati, nel periodo 2012-30 giugno 2025

Al netto di revoche e rinunce

Regione	Numero istanze	Numero programmi	Investimenti attivati (milioni di euro)	Agevolazioni concesse (milioni di euro)	N. addetti (Ula) a regime
Valori assoluti					
Abruzzo	13	17	312,71	142,41	4.329
Molise	5	9	206,62	134,87	928
Campania	126	471	4.185,97	2.199,32	48.575
Puglia	15	28	676,55	280,73	6.372
Basilicata	8	18	345,69	130,57	6.165
Calabria	14	20	343,62	163,45	2.865
Sicilia	30	51	6.168,82	2.530,22	18.798
Sardegna	12	18	562,66	304,45	2.982
Mezzogiorno	223	632	12.802,64	5.886,01	91.014
Centro-Nord	206	361	6.906,32	1.865,34	90.886
Multiregionale	72	250	4.170,21	1.188,23	84.091
Italia	501	1243	23.879,18	8.939,59	265.991
Valori %					
Abruzzo	2,6	1,4	1,3	1,6	1,6
Molise	1,0	0,7	0,9	1,5	0,3
Campania	25,1	37,9	17,5	24,6	18,3
Puglia	3,0	2,3	2,8	3,1	2,4
Basilicata	1,6	1,4	1,4	1,5	2,3
Calabria	2,8	1,6	1,4	1,8	1,1
Sicilia	6,0	4,1	25,8	28,3	7,1
Sardegna	2,4	1,4	2,4	3,4	1,1
Mezzogiorno	44,5	50,8	53,6	65,8	34,2
Centro-Nord	41,1	29,0	28,9	20,9	34,2
Multiregionale	14,4	20,1	17,5	13,3	31,6
Italia	100	100	100	100	100
Quota % Mezzogiorno al netto multiregionale	52,0	63,6	65,0	75,9	50,0

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Invitalia.

Tabella 17 PNRR-Contratti di sviluppo deliberati, nel periodo 2022-30 giugno 2025
Al netto di revoche e rinunce - (a) al netto dei multiregionali

	Numero contratti	Investimenti attivati (milioni di euro)	Agevolazioni concesse (milioni di euro)
Centro-Nord	41	1.024,4	257,2
Mezzogiorno	13	447,6	222,7
Multiregionale	12	992,1	204,2
Italia	66	2.464,1	684,0
Quota % Mezzogiorno (a)	24,1	30,4	46,4

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Invitalia.

Tabella 18 Contratti di sviluppo deliberati, nel periodo 2012-30 giugno 2025
Al netto di revoche e rinunce

	Numero contratti	Investimenti attivati (milioni di euro)	Agevolazioni concesse (milioni di euro)
Settori			
Commercio	1	35,8	11,2
Sviluppo industriale	211	16.678,7	6.121,3
Trasformazione prodotti agricoli	193	3.645,4	1.607,4
Trasformazione prodotti agricoli con servizi ospitalità	3	43,3	24,4
Turismo	58	1.528,0	697,5
Tutela ambientale	9	728,8	234,7
Filiere 2	29	1.262,5	267,4
Totale	501	23.879,2	8.939,6
Dimensione			
A maggioranza PMI	189	4.695,8	2.342,1
A maggioranza Grande impresa	312	19.183,4	6.597,5
Totale	501	23.879,2	8.939,6
Nazionalità			
Gruppi esteri	132	12.318,4	4.387,0
Gruppi italiani	369	11.560,8	4.552,6
Totale	501	23.879,2	8.939,6

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Invitalia.

con circa 18,1 miliardi di investimenti e 18 mila addetti previsti, seguita dalla Campania, caratterizzata da un volume di investimenti inferiore (4,2 miliardi) ma dal maggiore impatto occupazionale atteso (48mila). La distribuzione territoriale conferma dunque la centralità del Mezzogiorno nell'attuazione dello strumento, che nasce con una vocazione esplicitamente territoriale e un orientamento di politica industriale volto a rafforzare la base produttiva meridionale.

La Tabella 17 si concentra sui CdS finanziati nell'ambito del Pnrr. Nel complesso, sono stati deliberati 66 contratti, per un totale di 684 milioni di agevolazioni e 2,46 miliardi di investimenti. Di questi, 13 contratti sono localizzati nel Mezzogiorno, per 223 milioni di agevolazioni e 448 milioni di investimenti, con quote Sud rispettivamente del 46 del 30%, al netto dei progetti multiregionali, largamente inferiori a quelle caratteristiche dell'intero periodo di operatività dell'intervento.

La Tabella 18 mostra la ripartizione dei contratti di sviluppo per settore di attività, dimensione e nazionalità nel periodo 2012-2025 confermando la vocazione manifatturiera dello strumento. Il comparto prevalente è quello dello sviluppo industriale, con 6,1 miliardi di agevolazioni. Seguono la trasformazione dei prodotti agricoli e, in misura minore, gli interventi di tutela ambientale e sviluppo delle filiere. Come prevedibile considerata l'elevata taglia dei CdS, i progetti caratterizzati da una presenza maggioritaria di grandi imprese hanno un peso molto elevato, pari a circa l'80% del totale degli investimenti e oltre il 73% delle agevolazioni concesse. Infine, si rileva l'elevata partecipazione ai CdS dei gruppi esteri – tra l'altro anche significativamente aumentata nell'ultimo anno – presenti in 132 dei 501 contratti agevolati, cui corrispondono 12,3 miliardi di investimenti (8,5 miliardi, +44,7%) e oltre 4,4 miliardi di agevolazioni (2,2 miliardo, +100%). I gruppi esteri arrivano a rappresentare il 51% degli investimenti e il 49% delle agevolazioni concesse, rispetto al 47,2% e 37% dell'anno precedente.

Nel complesso, i CdS si confermano come uno strumento strategico per la politica industriale e di coesione, capace di attivare investimenti rilevanti e di sostenere l'occupazione nel Mezzogiorno. Tuttavia, la distribuzione territoriale e settoriale evidenzia ancora forti asimmetrie interne all'area: le regioni meridionali più dinamiche assorbono la quota prevalente delle risorse, mentre le aree più fragili faticano a partecipare con continuità. Sul piano settoriale, la prevalenza della manifattura e dell'agroindustria conferma un modello di crescita basato sul rafforzamento della produzione materiale, che dovrebbe essere progressivamente accompagnato da una maggiore integrazione con le filiere tecnologiche, ambientali e dei servizi innovativi.

Resto al Sud. Operativa dal 2018, la misura è gestita da Invitalia per sostenere la creazione e lo sviluppo di nuove attività imprenditoriali e professionali con una dotazione finanziaria, pari a 1 miliardo e 250 milioni di euro a valere sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione e un'applicazione temporale fino al 2025[38]. Aspetto quest'ultimo non di poco conto, in quanto garantire risorse certe in un orizzonte di medio periodo rappresenta una importante e necessaria condizione di stabilità per gli investitori, verso cui dovrebbe tendere l'intero sistema di interventi a sostegno delle imprese. Nel corso del tempo l'intervento è stato oggetto dei molteplici ampliamenti discussi nel Rapporto Svimez 2024, che hanno

[38] Resto al Sud copre per intero il finanziamento dell'investimento (fino a 50.000 euro per ogni socio con i requisiti di accesso per un massimo di 200.000 euro per le società, fino a 60.000 euro per le attività esercitate in forma individuale), necessario per garantire l'avvio di nuove iniziative imprenditoriali o per consentire l'ampliamento/diversificazione del business di imprese costituite dopo la data del 21 giugno 2017; il 50% del finanziamento è a fondo perduto ed il restante 50% è costituito da un prestito bancario garantito dal Fondo di garanzia per le Pmi. Inoltre, il Decreto Rilancio ha previsto che al completamento del programma di investimento, venga erogato un ulteriore contributo a fondo perduto fino ad un massimo di 40.000 euro.

Tabella 19 Resto al Sud: i risultati (valori cumulati 2018-2024)

(a) inclusi i Comuni del cratere sismico del Centro e alcune isole minori del Centro-Nord.

	N. iniziative ammesse	Investimenti	Agevolazioni (milioni di euro)		Erogazioni (milioni di euro)	
			Fondo perduto	Finanziamento	Fondo perduto	C/interesse
Totale	**15.350**	**1.348,1**	**756,7**	**591,5**	**451,2**	**48,9**
Quote % regionali						
Abruzzo	4,5	4,4	4,5	4,3	4,6	4,4
Basilicata	2,6	2,4	2,5	2,3	2,5	2,4
Calabria	12,8	12,3	12,3	12,4	13,2	13,1
Campania	48,3	50,0	49,3	50,8	47,5	50,3
Molise	1,6	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5
Puglia	7,5	7,2	7,4	7,0	7,3	6,9
Sardegna	5,2	4,7	4,8	4,6	4,6	4,7
Sicilia	16,6	16,7	16,8	16,4	18,0	15,9
Mezzogiorno	99,0	99,1	99,0	99,2	99,1	99,2
Centro-Nord (a)	1,0	0,9	1,0	0,8	0,9	0,8
Totale	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Quote % settoriali nel Mezzogiorno						
Attività manifatt./ artig.	24,3	24,6	24,8	24,3	23,9	24,2
Attività turistiche/ culturali	44,4	47,8	47,0	48,9	47,1	48,7
Costruzioni	2,6	2,4	2,5	2,3	2,0	2,2
ICT	2,4	2,3	2,3	2,3	2,4	2,5
Servizi alla persona	20,7	18,0	18,4	17,5	19,9	17,9
Servizi alle Pmi	5,5	4,8	5,0	4,7	4,7	4,5
Totale	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Invitalia.

rafforzato la natura anti-crisi dello strumento, depotenziandone le già deboli finalità di sviluppo.

Resto al Sud copre per intero il finanziamento dell'investimento necessario per garantire l'avvio di nuove iniziative imprenditoriali o per consentire l'ampliamento/diversificazione del business di imprese costituite dopo il 21 giugno 2017; il 50% del finanziamento è a fondo perduto, il restante 50% è costituito da un prestito bancario. La copertura del Fdg per le Pmi al prestito rappresenta una condizione favorevole per l'accesso al credito in territori caratterizzati da fenomeni di credit crunch. Inoltre, il Decreto Rilancio ha previsto che al completamento del programma di investimento, venga erogato un ulteriore

contributo a fondo perduto, a copertura del fabbisogno di circolante, di 15.000 euro per ditte individuali e professionisti e fino a un massimo di 40.000 euro per le società. Opportunamente, trattandosi di neo-imprenditori, ai richiedenti è garantito un servizio gratuito di consulenza e assistenza per mettere a punto il progetto imprenditoriale fornito da una rete di Enti accreditati (Pubbliche Amministrazioni, Università e Enti del Terzo settore).

Il Decreto Coesione ha previsto le due nuove linee di azione a sostegno dell'avvio di attività imprenditoriali e libero professionali Autoimpiego Centro-Nord (con una dotazione di 305 milioni di euro) e Resto al Sud 2.0 (con una dotazione di 495 milioni). In entrambi i casi, beneficiari sono giovani disoccupati under 35, per i quali sono previsti finanziamenti per servizi di formazione e accompagnamento alla progettazione preliminare, il tutoraggio per l'incremento delle competenze e sostegni all'investimento attraverso voucher e aiuti in regime de minimis. Si prevede una premialità nel caso di attività in tecnologie digitali e green.
Secondo gli ultimi dati forniti da Invitalia, nel 2024 sono state deliberate 1.581 domande (2.972 domande nel 2023), che hanno attivato 142,5 milioni di investimenti (257,7 milioni nel 2023), con un calo rispetto all'anno precedente del -45%. Nel complessivo periodo di operatività dell'intervento 2018-2024 (Tab. 19), le iniziative agevolate sono state 15.350 per circa 1,4 miliardi di investimenti; l'importo unitario medio degli investimenti previsti per l'avvio delle attività risulta, dunque, contenuto, pari a poco meno di 90 mila euro.

A livello territoriale, si rileva una forte concentrazione degli investimenti e delle agevolazioni in Campania, che da sola rappresenta oltre la metà dei rispettivi totali del Mezzogiorno. La Sicilia e la Calabria, complessivamente, rappresentano un ulteriore 30%. Molto bassa risulta la presenza dell'altra grande regione del Mezzogiorno, la Puglia, con investimenti e contributi che si aggirano intorno al 7%.
A livello settoriale, circa il 50% degli investimenti e dei relativi contributi assorbiti è da imputare alle attività turistico-culturali, mentre il settore manifatturiero supera di poco il 20% degli importi totali; quest'ultimo dato, aggregando attività manifatturiere e artigianali, non consente di cogliere l'impatto della misura nello stimolare iniziative imprenditoriali a elevato valore aggiunto e, presumibilmente, a maggiore domanda di lavoro qualificato. D'altra parte, il contenuto importo unitario medio degli investimenti è un indicatore indiretto nella limitata capacità della misura di andare in questa direzione. Un aspetto, questo confermato dalla forte concentrazione nei servizi alla persona e, specularmente, dal ruolo marginale svolto dai servizi alle Pmi e da quelli Ict.
L'intervento, non prevedendo una particolare selettività a livello settoriale, non sembra sia stato in grado di favorire la creazione di iniziative innovative, riproponendo in gran parte il modello di specializzazione degli apparati esistenti fortemente sbilanciati su attività a bassa produttività e a bassa domanda di lavoro di qualità. Un maggior grado di selettività a livello settoriale, potrebbe orientare Resto al Sud da supporto alla nascita di nuove iniziative a quello di una imprenditoria a maggior valore aggiunto e a più elevato contenuto di innovazione, sia pure di piccola dimensione come connaturato alla misura[39].

7.3.6 *Gli interventi difensivi*

Il rilancio delle aree colpite da crisi industriale e di settore e la salvaguardia dei livelli occupazionali sono gli obiettivi perseguiti dall'intervento di natura difensiva ex l.n. 181/1989 gestito da Invitalia. L'in-

[39] Svimez, Audizione dinanzi alla 9a Commissione permanente del Senato nell'ambito dell'Affare sul monitoraggio della misura a favore dei giovani imprenditori nel Mezzogiorno, denominata «Resto al Sud» (Atto n. 299), 29 novembre 2023.

Tabella 20 Legge n. 181/1989: interventi ammessi alle agevolazioni, nel periodo 2017-2024 (milioni di euro, s.d.i.)
Al netto delle revoche

Anni	Numero iniziative	Investimenti	Agevolazioni concesse			Agevolazioni erogate	Incremento addetti (Ula)
			Finanziamento agevolato	Fondo perduto	Totale		
Centro-Nord							
2017-2019	29	208,3	93,9	26,5	120,4	99,2	513
2020	5	24,1	9,5	3,9	13,4	10,2	59
2021	1	2,2	1,0	0,4	1,4	1,1	30
2022	8	36,2	16,3	4,6	20,9	5,8	127
2023	18	98,6	34,7	17,9	52,6	2,0	448
2024	5	50,5	11,3	6,1	17,4	0	200
2017-2024	66	419,9	166,7	59,4	226,1	118,3	1.377
Mezzogiorno							
2017-2019	40	166,2	77,1	36,8	113,9	97,1	476
2020	8	57,3	25,9	12,0	37,9	19,4	150
2021	1	1,8	0,9	0,4	1,3	0,5	15
2022	1	1,9	0,8	0,4	1,2	0	14
2023	4	12,5	3,6	5,5	9,1	0	41
2024	6	31,9	9,2	10,5	19,7	0	298
2017-2024	60	271,6	117,5	65,6	183,1	117,0	994
Quota % Mezzogiorno su Italia							
2017-2019	58,0	44,4	45,1	58,1	48,6	49,5	48,1
2020	61,5	70,4	73,2	75,5	73,9	65,5	71,8
2021	50,0	45,0	47,4	50,0	48,1	31,3	33,3
2022	11,1	5,0	4,7	8,0	5,4	0,0	9,9
2023	18,2	11,3	9,4	23,5	14,7	0,0	8,4
2024	54,5	38,7	44,9	63,3	53,1	0,0	59,8
2017-2024	47,6	39,3	41,3	52,5	44,7	49,7	41,9

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Invitalia.

tervento, per il quale nel 2022 si è completato un ampio processo di revisione[40], sostiene progetti di ampliamento e riqualificazione di almeno 1 milione di euro con l'obiettivo di creare nuova occupazione. Gli investimenti, produttivi e/o di tutela ambientale, possono essere accompagnati anche da progetti: per l'innovazione dell'organizzazione e/o di processo (per un ammontare non superiore al 40% del totale degli investimenti produttivi e/o di tutela ambientali); per la formazione del personale (per un ammontare non superiore al 20%); per la ricerca industriale e/o di sviluppo sperimentale (per progetti

[40] Il Decreto Mise del 24 marzo 2022 e la circolare del Direttore generale per gli incentivi del Mimit del 16 giugno 2022 hanno previsto agevolazioni fino al 75% degli investimenti per progetti di ampliamento, ristrutturazione e riqualificazione di almeno 1 milione di euro (in precedenza 1,5 milioni), a favore anche di reti di impresa, procedure semplificate per investimenti di piccole imprese inferiori a 1,5 milioni, la flessibilità del mix di agevolazioni concedibili tra contributi a fondo perduto e finanziamenti agevolati e Accordi di sviluppo per programmi di investimento strategici di almeno 10 milioni. È stata, infine, introdotta una priorità, nell'accoglimento degli incentivi, per le imprese che si impegnano ad assumere lavoratori di aziende del territorio per le quali è attivo un tavolo di crisi al Mimit.

superiori a 5 milioni di euro). Possono accedere alla 181/1989 i programmi di investimento strategici che prevedono un importo di almeno 10 milioni di euro e un significativo impatto occupazionale all'interno di Accordi di sviluppo tra il Mimit, Invitalia, l'impresa proponente oltre che eventuali Regioni e altre amministrazioni interessate. L'intervento, cofinanziato dal Pon Impresa e competitività e dai Por Fesr 2014-2020, si applica alle aree di crisi complessa e alle situazioni di crisi industriali non complesse che presentano, comunque, ricadute significative sullo sviluppo dei territori e sull'occupazione.

Per quanto riguarda l'attuazione, nel 2024 si registra una diminuzione delle iniziative deliberate, 11 rispetto alle 22 del 2023, per 82,4 milioni di investimenti (111,1 milioni nel 2023) e 37,1 milioni di agevolazioni (61,7 milioni nel 2023) (Tab. 20). Nel complessivo periodo 2017-2024 sono state agevolate 126 iniziative per 691,5 milioni di investimenti e 409,2 milioni di agevolazioni concesse di cui 235,3 milioni erogate e 2.371 nuovi addetti. Oltre il 90% degli investimenti e delle agevolazioni concesse ha interessato il settore manifatturiero, circa il 6% i servizi alle imprese e il 3% il turismo. Sotto il profilo dimensionale, l'intervento ha riguardato per oltre il 40% sia degli investimenti che le agevolazioni la media impresa, per circa il 30% la grande e la piccola impresa.

A livello territoriale la flessione del 2024 è dovuta esclusivamente al Centro-Nord, che è passato da 98,6 milioni di investimenti e 52,6 di agevolazioni del 2023 rispettivamente a 50,5 e 17,4 milioni dell'anno successivo; il Sud, invece, registra un aumento da 12,5 a 31,9 milioni per gli investimenti e da 9,1 a 19,7 milioni per le agevolazioni (Tab. 20). Nel complessivo periodo, si rileva il buon accesso del Mezzogiorno, su valori superiori al 44% delle agevolazioni concesse, dovuto anche al cofinanziamento della politica di coesione.

7.4 Conclusioni

A seguito delle crisi che a partire dal 2008 hanno caratterizzato lo scenario globale, si è fatta strada a livello europeo la necessità di un rilancio della politica industriale in chiave più strategica e selettiva, rispetto all'approccio orizzontale che l'ha a lungo caratterizzata. Questo cambio di passo, volto a ridurre le dipendenze dell'Europa da paesi terzi per l'approvvigionamento di materie e tecnologie critiche e a rafforzare l'autonomia strategica degli Stati membri, impone, evidentemente, lo sviluppo di nuove filiere per lo più legate a digitalizzazione e decarbonizzazione.

Queste nuove traiettorie di sviluppo possono rappresentare per l'Italia, soprattutto nel Mezzogiorno, una grande opportunità, se sostenute da un disegno organico di politica industriale, all'interno del quale l'apporto offerto dagli interventi di agevolazione può rappresentare un tassello, certamente non esclusivo, ma importante. A tal fine, è necessario recuperare il senso più autentico della politica industriale che, o è indirizzata al cambiamento strutturale del sistema produttivo o politica industriale non è; cambiamento strutturale che può essere maggiormente realizzato con il contributo di strumenti selettivi, in grado di orientare le risorse verso il conseguimento di obiettivi specifici.

A questo proposito, dall'analisi svolta in questo Capitolo sono emersi alcuni elementi di interesse sulla possibilità che gli interventi disponibili nel nostro Paese, se rafforzati e resi strutturali in un quadro coerente e costante di politica industriale, possano contribuire a supportare lo sviluppo di filiere strategiche per l'autonomia europea. Si è visto, ad esempio, il ruolo importante svolto dal Fondo per la crescita sostenibile e dagli Accordi per l'innovazione, strumenti selettivi destinati ad agevo-

lare programmi con un impatto significativo sulla competitività del nostro apparato produttivo, ed estesi nel 2021 ad ambiti funzionali alla transizione ecologica; la strategicità degli Ipcei che hanno sostenuto le produzioni legate a digitalizzazione e decarbonizzazione, come la Microelettronica, le Batterie, l'Idrogeno e il Cloud; l'interessante utilizzo del Sud della Nuova Sabatini, in ambiti legati alla transizione ecologica; la rilevanza di una finanza alternativa al credito bancario, soprattutto private equity e venture capital, per gli investimenti in startup e Pmi innovative; l'attrattività dei contratti di sviluppo, strumenti in grado di conseguire obiettivi di policy, anche di recente utilizzati per lo sviluppo della filiera dei semiconduttori e, nell'ambito del Pnrr, per sostenere le catene di approvvigionamento strategiche, le produzioni per la transizione ecologica e quelle di bus elettrici.

Nel corso degli ultimi decenni, si può certamente riconoscere che il nostro Paese abbia sperimentato una vasta e articolata gamma di interventi che non hanno però sempre prodotto gli esiti sperati. Il che significa che la loro implementazione, al di là della bontà degli stessi, è determinata anche da alcuni requisiti imprescindibili che rimandano alla necessità di assicurare un orizzonte temporale e risorse costanti nel medio periodo, oltre che una certezza normativa, nell'intento di garantire continuità ai livelli ed ai cicli di investimento. Troppo spesso, invece, si ricorre a rinnovi di strumenti e all'assegnazione di risorse, anno per anno, nelle pertinenti Leggi di Bilancio e, non di raro, a frequenti mutamenti normativi, tutte circostanze che generalmente danno luogo ad uno stop and go dell'attività agevolativa.

Gli strumenti, inoltre, andrebbero maggiormente declinati in chiave territoriale a favore del Mezzogiorno, che molto spesso vi accede in misura non adeguata ai suoi fabbisogni. Per molti degli strumenti analizzati in questo Capitolo - se si escludono quelli esclusivamente riservati al Sud – l'accesso della macroarea non riesce ad arrivare al 40% delle agevolazioni, quota vincolo a livello territoriale fissata dal Pnrr. Basti pensare all'attuazione di Transizione 4.0, il più sostanzioso programma di investimento ad oggi disponibile, che è stato utilizzato dalle imprese meridionali per il solo 19% dei crediti di imposta. L'intervento di natura automatica, per il quale non è previsto alcuna valutazione e nessun tipo di vincolo territoriale, rappresenta una misura orizzontale che tende a seguire la domanda delle imprese più innovative e digitalizzate, prevalentemente localizzate nel Centro-Nord, precludendo la possibilità di contribuire ad alcuna trasformazione dell'apparato produttivo.

Ma l'interesse principale va riservato ai profili attuativi della Zes Unica del Mezzogiorno, a motivo della fondamentale importanza dell'intervento per le sue potenzialità di attrazione degli investimenti indispensabili al necessario e ulteriore sviluppo dell'apparato produttivo meridionale.

Con la riforma della Zes Unica si sono certamente manifestati positivi segnali in termini di efficienza dello strumento agevolativo, vale a dire del suo meccanismo intrinseco di funzionamento, in quanto, rispetto alla precedente governance, si è registrato un dimezzamento dei tempi necessari per avviare gli investimenti. Ma affinché la Zes possa dimostrarsi, oltre che efficiente, anche efficace e riversare effetti positivi sui contesti, è necessario affiancare alle misure orizzontali dell'intervento, quali le agevolazioni fiscali e le semplificazioni burocratiche, una maggiore selettività che favorisca lo sviluppo di filiere realmente strategiche. L'attuale Piano strategico, in scadenza nel 2026, potrebbe essere l'occasione per favorire il cambiamento strutturale, in grado di integrare il sistema produttivo meridionale nelle filiere strategiche europee.

8. Il posizionamento del Mezzogiorno negli ecosistemi industriali europei

8.1 La dimensione spaziale della competitività europea: territori e politiche

Negli ultimi anni, la politica industriale è tornata al centro dell'agenda europea con un ruolo rinnovato e maggiormente proattivo. A fronte delle grandi transizioni e delle crescenti tensioni geopolitiche, l'Unione europea ha avviato un tentativo di rilancio delle politiche industriali in chiave più strategica e selettiva, superando l'approccio orizzontale dei precedenti interventi.

Dalla documentazione prodotta dal Consiglio dell'Unione europea nell'ultimo decennio emerge chiaramente questo importante cambio di passo. Le prime caratterizzazioni utilizzate per qualificare la nuova politica industriale, a testimoniare un approccio profondamente rinnovato, sono "holistic" e "comprehensive", due aggettivi che evocano un'impostazione maggiormente integrata e sistemica, che vede l'industria come parte di un contesto socioeconomico più ampio e interconnesso esposto a una pluralità di fattori che ne influenzano sviluppo e competitività: formazione, internazionalizzazione, sostenibilità, infrastrutture, istituzioni, etc. Il nuovo modello può includere, se necessario, iniziative settoriali destinate ai comparti ad alto potenziale di crescita e a quelli maggiormente esposti alle sfide globali della digitalizzazione e della decarbonizzazione. Queste azioni sono articolate su obiettivi di lungo e medio termine fissati al 2030 e oltre, e corredate da indicatori quantificabili in grado di monitorare l'impatto delle policy. Più volte, è utilizzato anche il termine "ambitious" con il quale il Consiglio, nel pieno della crisi pandemica, richiama la centralità della politica industriale nel sostenere la ripresa economica e l'autonomia strategica dell'Unione.

Un concetto, quello di autonomia strategica, emerso con forza nel dibattito politico europeo a partire dalla Comunicazione della Commissione europea del 20 marzo 2020 che prende atto della profonda dipendenza dell'Europa da paesi terzi per l'approvvigionamento di materie e tecnologie critiche legate a numerose aree di rilievo strategico come la salute, la sicurezza e la difesa, la transizione energetica. Questa consapevolezza è inoltre accompagnata dalla volontà politica di colmare i gap produttivi europei e creare opportunità di investimento volte a sviluppare mercati, prodotti e servizi propri, con l'obiettivo ultimo di rilanciare la competitività del sistema industriale europeo. Di fatto, l'adozione di iniziative come il Chips Act, il Critical Raw Materials Act, il Clean Industrial Deal, il Piano Automotive, l'iniziativa STEP (La Piattaforma delle Tecnologie Strategiche per l'Europa) e il pacchetto Rearm Europe-Readiness 2030 mirano a sviluppare nuove filiere strategiche volte a ridurre tali dipendenze e a rafforzare l'autonomia strategica dei Paesi membri.

In questo contesto, un tema decisivo e spesso sottovalutato nell'agenda della competitività europea rimane quello della declinazione spaziale della politica industriale europea, e quindi del condizionamento dei suoi obiettivi ai target di coesione territoriale[1]. Tale tematica rimane marginale nel dibattito

[1] Materiali di presentazione del Rapporto Svimez (2024), Rapporto sull'economia e la società del Mezzogiorno, Il Mulino, Bologna. Consultabili al link: https://www.svimez.it/rapporto-svimez-2024/.

politico e tecnico, e non adeguatamente considerata nel Rapporto Letta sul futuro del mercato unico e nel Rapporto Draghi sul futuro della competitività europea. Nel più ampio disegno di rilancio dell'Unione europea, entrambi i documenti enfatizzano la necessità di dotare la politica industriale di una dimensione europea per renderne raggiungibili e tangibili gli obiettivi comuni, senza tuttavia vincolarla in maniera esplicita alla condizione che tali benefici siano omogeneamente distribuiti tra le regioni dell'Unione.

Il Rapporto Letta circoscrive alla sola dimensione migratoria la questione della "ricchezza condivisa" tra cittadini europei, facendo riferimento alla dicotomia "freedom to stay/freedom to go" per indicare il nesso imprescindibile tra pieno funzionamento del mercato unico – pre-condizione del suo compimento effettivo e del dispiegamento dei suoi effetti sulla crescita europea – e piena libertà di movimento dei cittadini internamente all'Unione[2].

Il Rapporto Draghi affronta la questione da una prospettiva di mera concentrazione spaziale della futura crescita europea, presumibilmente trainata dallo sviluppo del terziario avanzato in poche città metropolitane, così come accaduto negli USA dagli anni Ottanta in poi, dove le prime tre "super star city" nel 2016 sono arrivate ad accumulare una ricchezza media del 25% superiore alle restanti grandi città statunitensi[3]. Il passaggio appare poco coerente rispetto all'impostazione complessiva del documento, dove il modello USA è sotto numerosi aspetti considerato un benchmark da emulare in termini di recupero tecnologico e di produttività. Il Rapporto Draghi solleva il tema della distribuzione spaziale della crescita europea perimetrando il dibattito sulle disuguaglianze territoriali alla frattura tra aree urbane e periferiche, e avviando pertanto una riflessione solo parziale sul ruolo della politica di coesione e delle riforme nazionali nel rimuovere i divari strutturali di competitività e nei diritti di cittadinanza[4].

Da qui l'esigenza di inaugurare una linea di ricerca ancora inesplorata e orientata a comprendere quali strumenti e azioni mettere in campo al fine di rafforzare la "dimensione spaziale" della competitività europea e rendere funzionalmente complementari gli obiettivi industriali ai target di coesione e inclusione. A tal proposito, è utile ricordare come il circolo virtuoso competitività-coesione sia venuto a mancare dopo la crisi economico-finanziaria del 2008, quando i divari tra le regioni europee sono tornati ad aumentare dopo un periodo di sostanziale convergenza, e il ritmo di crescita è rallentato. La Nona relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale della Commissione europea documenta la riapertura dei divari regionali per le regioni dell'Europa a 15 in tutto il periodo 2008-2021, con l'incremento progressivo del coefficiente di variazione[5] del Pil pro capite, passato dal 28 al 34%,

[2] "Residents of regions in decline often feel having no opportunities, but to relocate due to the lack of jobs, access to quality education, and adequate services necessary for cultivating a self-sustaining and dignified lifestyle within their own communities. (...) To succeed, the Single Market must fulfil its promises of shared prosperity. We must strive to continue securing the free movement of people but also ensure a "freedom to stay". Freedom to move and freedom to stay are two sides of the same coin, two mutually reinforcing pillars of European integration, and must be developed together". Enrico Letta, *Much More Than a Market: Speed, Security, Solidarity – Empowering the Single Market to Deliver a Stronger, More Sustainable, and Fairer European Future* (Bruxelles: Commissione europea, aprile 2024), p. 14.

[3] "However, much of the future growth in intra-EU trade will be in services, which tend to cluster in large and rich cities. Innovation and its benefits also tend to agglomerate in a few metropolitan areas". Mario Draghi, Future of European Competitiveness (Bruxelles: Commissione europea, marzo 2024), p. 19.

[4] "The EU must ensure that more cities and regions can participate in the sectors that will drive future growth (...). This will require new types of investments in cohesion and reforms at the subnational level in many Member States. Specifically, cohesion policies will need to be re-focused on areas such as education, transport, housing, digital connectivity and planning which can increase the attractiveness of a range of different cities and regions." Mario Draghi, Future of European Competitiveness (Bruxelles: Commissione europea, marzo 2024), p. 19.

[5] Calcolato come rapporto percentuale tra deviazione standard e la media, quantifica la variabilità di un insieme di dati rispetto alla media.

dopo un periodo di convergenza 2000-2006. Nello stesso periodo, questo gruppo di Stati membri ha sperimentato un forte decremento della produttività (Pil per occupato), con la crescita media passata dall'1,5% del precedente secolo allo 0,5% dei primi decenni degli anni Duemila.

Questi primi dati delineano un contesto nel quale appare particolarmente utile analizzare il ruolo che i diversi sistemi produttivi regionali possono rivestire nella strategia di rilancio industriale dell'Ue, ponendo particolare attenzione al contributo reale o potenziale offerto dalle aree più fragili per conseguire gli obiettivi fissati dai diversi documenti programmatici della Commissione europea. In particolare, il Chips Act si rivolge agli ecosistemi dell'elettronica e dell'automotive per potenziare la sovranità tecnologica europea; il Critical Raw Materials Act interessa le industrie ad alta intensità energetica e le rinnovabili; il Clean Industrial Deal e il Net-Zero Industry Act sostengono la decarbonizzazione di settori industriali ad alto impatto ambientale. Il Piano Automotive guida la riconversione del settore della mobilità, mentre Rearm Europe – Readiness 2030 interviene sul rafforzamento delle capacità tecnologiche e industriali di tipo dual-use, applicabili anche agli ambiti della difesa e sicurezza.

A partire dall'identificazione dell'attuale posizionamento relativo delle regioni europee nella strategia di rinnovamento industriale dell'Ue, l'obiettivo delle analisi presentate nel Capitolo è comprendere più approfonditamente il ruolo che le politiche, ai vari livelli di governance, possono assumere nella relazione di complementarietà tra obiettivi industriali e di coesione, al fine di assicurare assieme al rilancio industriale dell'Europa anche un risultato di riequilibrio territoriale.

8.2 Gli ecosistemi industriali nella Strategia Industriale Europea

Con l'aggiornamento al 2021 della Strategia Industriale Europea la Commissione ha sviluppato un ampio framework concettuale utile a delineare la presenza e la diffusione dei cosiddetti "Ecosistemi Industriali" (EI) per monitorarne le performance, identificarne le vulnerabilità e sviluppare "percorsi di transizione" mirati per affrontare la duplice trasformazione verde e digitale[6]. Riagganciandosi all'impostazione "holistic" e "comprehensive" della nuova politica industriale europea, il concetto di ecosistema, mutuato dalla biologia e applicato al contesto industriale, riflette una visione più complessa e interconnessa delle relazioni che intessano un sistema di tipo socio-economico e/o tecnologico che possiede strutture, funzioni e processi propri. Il quadro concettuale che sottende questa definizione parte dalla consapevolezza che la competitività di un settore non dipende dai risultati economici delle singole imprese, ma dall'interazione di una molteplicità di attori che operano nello stesso ambiente: imprese, attori preposti al trasferimento tecnologico (università, centri di ricerca pubblici e privati, etc.,), infrastrutture abilitanti (reti digitali, infrastrutture energetiche, logistiche e di trasporto), istituzioni pubbliche (governi nazionali, regionali e locali, agenzie di regolamentazione), attori e strumenti finanziari (banche, fondi di investimento, venture capital).

Come riportato nella Tabella 1, 5 dei 14 EI individuati dalla Commissione sono definiti "di frontiera" perché di particolare interesse ai fini del raggiungimento degli obiettivi industriali dell'Unione: (1) Aerospazio e difesa; (2) Digitale; (3) Elettronica; (4) Energia e rinnovabili; (5) Farmaceutica. I restanti 9 EI rientrano nei gruppi degli ecosistemi tradizionali: (6) Agribusiness; (7) Edilizia; (8) Industrie energivore;

[6] European Commission, Monitoring European industrial ecosystems. Conceptual, Monitoring and Indicator Framework, July 2023: https://monitor-industrial-ecosystems.ec.europa.eu/sites/default/files/2023-12/EMI%20Methodological%20Report.pdf.

Tabella 1 Gli ecosistemi industriali individuati dalla Commissione europea

Ecosistemi di frontiera	1. Aerospazio e difesa 2. Digitale 3. Elettronica; 4. Energia e rinnovabili 5. Farmaceutica
Ecosistemi tradizionali	6. Agribusiness 7. Edilizia 8. Industrie energivore 9. Mobilità 10. Tessile
Ecosistemi del terziario	11. Industrie creative e culturali 12. Socio-assistenziale 13. Commercio 14. Turismo

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea

(9) Mobilità; (10) Tessile); e degli ecosistemi del terziario: (11) Industrie creative e culturali; (12) Socio-assistenziale; (13) Commercio; (14) Turismo.
Un'analisi sistematica del grado di insediamento degli ecosistemi nei territori europei è un valido punto di partenza per delineare le opportunità di sviluppo e legate ai salti trasformativi delle transizioni, e con esse anche il ruolo che possono assumere le politiche industriali europee, nazionali e sub-nazionali nel promuovere e sostenere gli ambiti produttivi e tecnologici più strategici e funzionali al cambiamento strutturale, anche nelle aree più deboli dell'Unione.

Nel seguito si propone una mappatura delle specializzazioni nei 14 EI delle regioni europee. L'analisi è realizzata a partire dai dati Eurostat - SBS riferiti agli addetti presso unità locali attive in ciascuna regione europea (NUTS2) nel 2020. Il risultato è stato ottenuto attribuendo a ciascun EI il contributo occupazionale (numero di addetti) offerto dalle imprese che presentano forti interdipendenze interindustriali in ciascuno dei 14 ecosistemi. Queste imprese sono identificate in base alla classificazione settoriale NaceRev2 con la quale sono individuati i settori "core" che compongono ciascun ecosistema. Per la loro identificazione è stata seguita la metodologia già in uso presso la Commissione europea che ricostruisce, su una pluralità di banche dati e di contributi scientifici, la corrispondenza esatta tra i settori "core" e i rispettivi ecosistemi. A questi si aggiunge il contributo minoritario apportato dai settori trasversali. Si tratta di settori nei quali operano imprese che producono beni e servizi rientranti nella "ricetta produttiva" di tutti i settori "core" che compongono i 14 ecosistemi.

La corrispondenza settore-ecosistema è stata ricostruita sulla base della documentazione fornita dalla Commissione che rende noti per tutti i 14 ecosistemi l'elenco dei corrispondenti settori "core" e traversali, assegnando a ciascuno di essi uno specifico "peso".

Volendo esprimere la dimensione occupazionale di ciascun EI in formule è possibile fare riferimento alla seguente equazione, dove ***m*** indica l'EI, mentre ***i*** e ***j*** rappresentano rispettivamente i settori "core" e i settori trasversali:

$$Addetti_{EI_m} = \sum_{EI_m} (settore_{im} * peso\ occupazionale_{im}) + (settore_{jm} * peso\ occupazionale_{jm})$$

A partire dalle informazioni complete sulle corrispondenze tra settori ("core" e trasversali) ed EI, è stato calcolato il perimetro dimensionale di ciascun ecosistema sulla base degli addetti occupati presso i settori che, con pesi differenti, lo compongono.

Infine, è stato calcolato il tradizionale indice di Balassa, indicatore appartenente alla famiglia degli indici dei vantaggi comparati rivelati (RCA-Revelead Comparative Advantage). L'RCA è costruito come rapporto tra quota regionale e quota europea degli occupati presso ciascuno EI. La scelta di adattare la comparazione internamente all'Europa (utilizzando come denominatore l'incidenza europea di ciascuno EI) nasce dall'esigenza di esaltare le specializzazioni regionali interne all'Unione, inglobando nell'analisi tutte le regioni europee.

La costruzione dell'RCA è espressa nella formula:

$$RCA_{r,m} = 100 * \frac{\frac{X_{r,m}}{X_r}}{\frac{X_{w,m}}{X_w}}$$

dove ***m*** indica ciascuno dei 14 EI, ***r*** indica le 244 NUTS2 e ***X*** indica il numero degli addetti nei diversi EI a livello regionale (***r***) ed europeo (***w***).

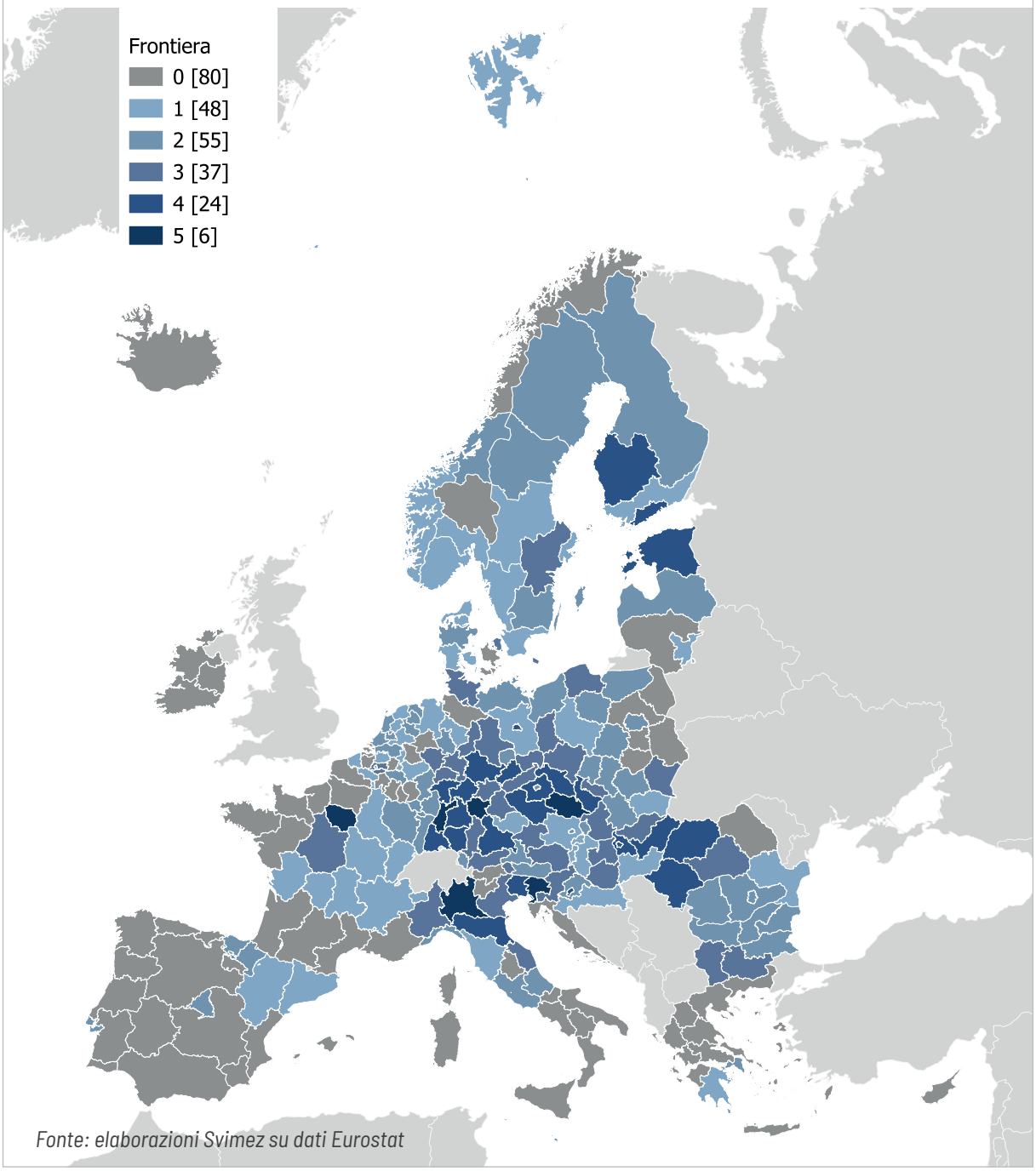
L'interpretazione economica di questo indicatore rivela i vantaggi comparati della regione ***r*** negli ***m*** EI. In dettaglio, quando maggiore dell'unità, l'indicatore testimonia la specializzazione produttiva di un territorio in un determinato EI, vale a dire che quest'ultimo impiega una quota di addetti sul totale occupazionale della regione superiore all'analogo dato aggregato a livello europeo.

8.3 Le specializzazioni regionali nel framework europeo degli ecosistemi

Le elaborazioni presentate in forma aggregata nella Figura 1 indicano una forte polarizzazione tra regioni europee nelle specializzazioni di frontiera cui appartengono i settori più inclini a recepire i salti trasformativi delle transizioni e gli obiettivi di autonomia strategica posti dall'Unione.

Come atteso, emerge la concentrazione di aree "forti" nei territori tedeschi e nelle aree satellite dell'Est europeo, un sostanziale vantaggio per le regioni scandinave che presentano tutte almeno una specializzazione di frontiera e un ritardo evidente per il Mezzogiorno italiano, il Sud e il Nord della Francia, tutta l'area iberica e la Grecia. Va evidenziata inoltre l'esistenza di regioni che registrano la compresenza di specializzazioni avanzate in tutti gli EI di frontiera, in totale 6 su 244 NUTS. È questo il caso dell'Ile de France in Francia, le regioni tedesche Karlsuhe e Mittelfranken in Germania, la regione croata Jihovýchod, la slovena Zahodna Slovenija e, per l'Italia, la Lombardia dove il valore dell'RCA è sempre maggiore di 1. Questa evidenza suggerisce come il processo cumulativo di competenze e tecnologie avanzate determini una cross fertilization in ambiti tecnologici e produttivi tra loro non direttamente correlati (es. farmaceutica e aerospazio), mettendo in luce come la compresenza di fattori abilitanti in un medesimo spazio fisico (es. competenze, infrastrutture tangibili e intangibili,

Figura 1 Specializzazioni delle regioni europee (NUTS2) nei cinque ecosistemi industriali di frontiera



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat

etc.) favorisce la proliferazione di settori e servizi tecnologicamente avanzati anche se appartenenti a catene del valore distinte.

Specificatamente per il caso italiano, per il quale la Tabella 2 riporta il valore continuo dell'RCA per regione ed ecosistema, si denotano gli ottimi posizionamenti di Friuli-Venezia Giulia e Emilia-Romagna, entrambe caratterizzate da quattro specializzazioni di frontiera (RCA>1) negli EI di aerospazio e difesa, elettronica, energia e rinnovabili e farmaceutica. Buono il posizionamento di Piemonte e Veneto che condividono le specializzazioni nell'elettronica e nella farmaceutica e registrano rispettivamente

un vantaggio comparato nell'aerospazio e nel comparto legato alle rinnovabili. Anche le Marche si collocano in testa alla classifica, con 3 specializzazioni nei settori di elettronica, energia e rinnovabili e farmaceutica. Nella parte bassa del ranking si posiziona il blocco del Mezzogiorno con l'eccezione dell'Abruzzo che si caratterizza per due specializzazioni di frontiera negli EI dell'elettronica (RCA= 1,04) e della farmaceutica (RCA= 1,04). La Campania registra un valore di RCA molto vicino a quello sufficiente a decretare una specializzazione produttiva nell'EI dell'aerospazio e difesa (RCA=0,99). Da evidenziare valori di RCA prossimi all'unità per il Molise nella farmaceutica (RCA=0,81), la Puglia nel caso di aerospazio e difesa (RCA=0,79), e per la Sicilia in riferimento all'EI dell'elettronica (RCA=0,78).

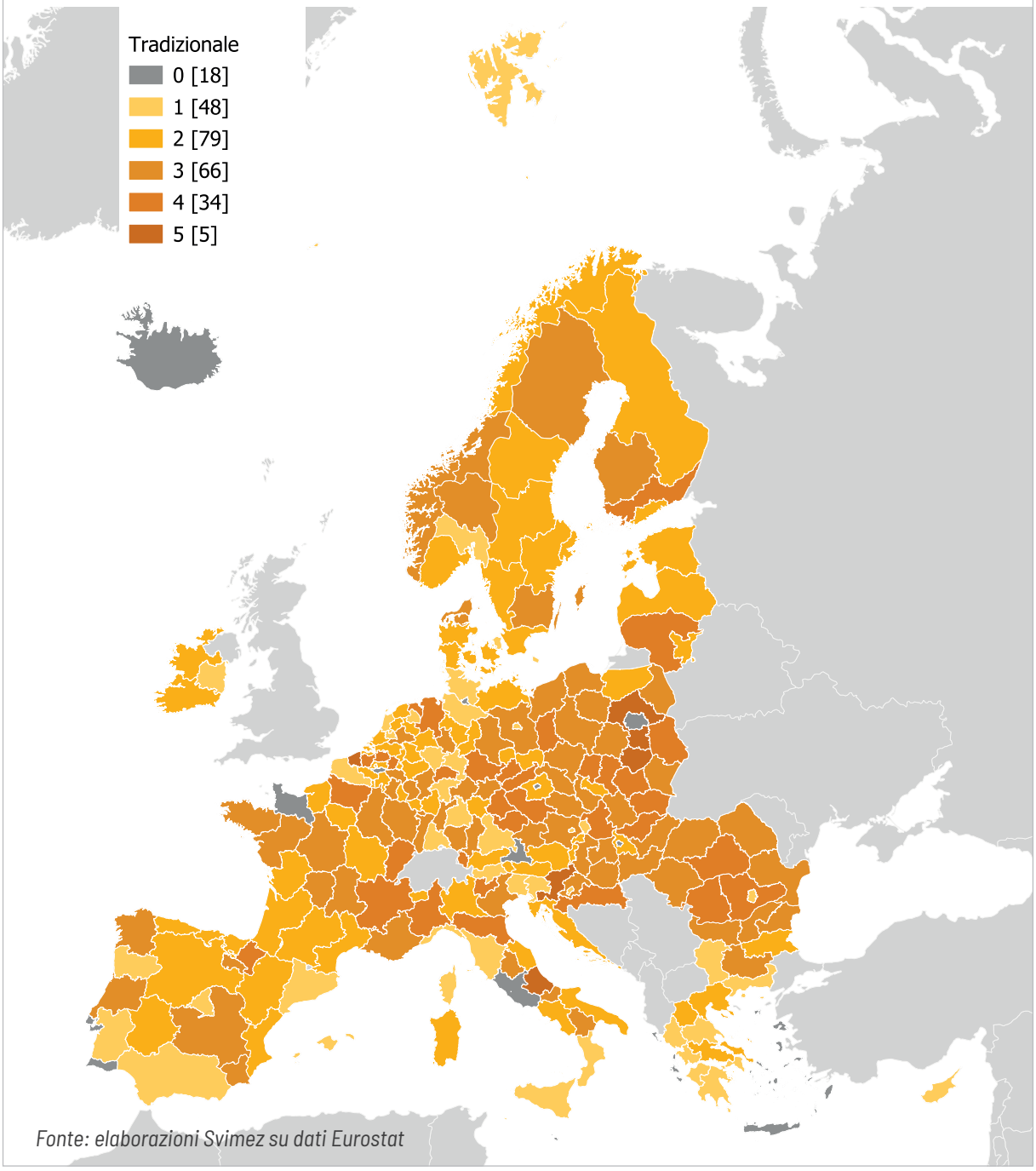
Tabella 2 RCA (valore continuo) delle regioni italiane nei cinque ecosistemi industriali di frontiera

	Aerospazio e Difesa	Digitale	Elettronica	Energia e rinnovabili	Farmaceutica
Piemonte	1,02	0,91	1,12	0,92	1,24
Valle d'Aosta	0,40	0,87	0,34	1,08	0,64
Lombardia	1,01	1,09	1,31	1,08	1,29
P.A. di Bolzano	0,57	0,58	0,53	0,98	0,62
P.A. di Trento	0,49	0,86	0,62	0,80	0,85
Veneto	0,96	0,69	1,21	1,32	1,58
Friuli-Venezia Giulia	1,27	0,69	1,48	1,18	1,01
Liguria	1,20	0,66	1,01	0,77	0,79
Emilia-Romagna	1,01	0,79	1,69	1,03	1,16
Toscana	0,86	0,65	0,86	0,69	1,36
Umbria	0,69	0,62	0,63	0,83	0,85
Marche	0,94	0,65	1,04	1,46	1,18
Lazio	0,97	1,42	0,50	0,63	1,05
Abruzzo	0,74	0,56	1,04	0,64	1,04
Molise	0,50	0,58	0,37	0,73	0,81
Campania	0,99	0,69	0,36	0,64	0,74
Puglia	0,79	0,59	0,32	0,51	0,70
Basilicata	0,67	0,63	0,39	0,66	0,67
Calabria	0,63	0,55	0,23	0,48	0,62
Sicilia	0,76	0,61	0,78	0,53	0,75
Sardegna	0,64	0,62	0,24	0,60	0,66

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat

Nei settori tradizionali, la distribuzione territoriale delle specializzazioni regionali risulta nettamente più uniforme di quanto osservato per gli ecosistemi di frontiera, con la maggioranza delle regioni polacche che registrano la compresenza di specializzazioni in tutti i 5 EI appartenenti a questa tipologia (Fig. 2). In generale, per ogni Paese membro, la maggior parte delle regioni accolgono almeno una specializzazione in un ecosistema tradizionale, fatta eccezione per la Grecia e casi più isolati in Italia (Lazio), Francia (Basse-Normandie) e Belgio (West-Vlaanderen). Per l'Italia è l'Abruzzo a registrare la compresenza di tutte le specializzazioni tradizionali (Tab. 2). Più in generale, nel Mezzogiorno risulta consolidata la specializzazione nell'agribusiness, ecosistema tradizionale, dove la maggior parte

Figura 2 Specializzazioni delle regioni europee (NUTS2) nei cinque ecosistemi industriali tradizionali



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat

delle regioni registrano una quota di addetti superiore all'analogo dato europeo; rilevante anche la presenza del tessile di Campania e Puglia, così come la specializzazione di Abruzzo, Molise e Basilicata nell'ecosistema della mobilità, risultato trainato dall'elevata intensità occupazionale nel comparto automotive, sottoposto tuttavia negli ultimissimi anni a un processo di forte ridimensionamento in termini produttivi e occupazionali.

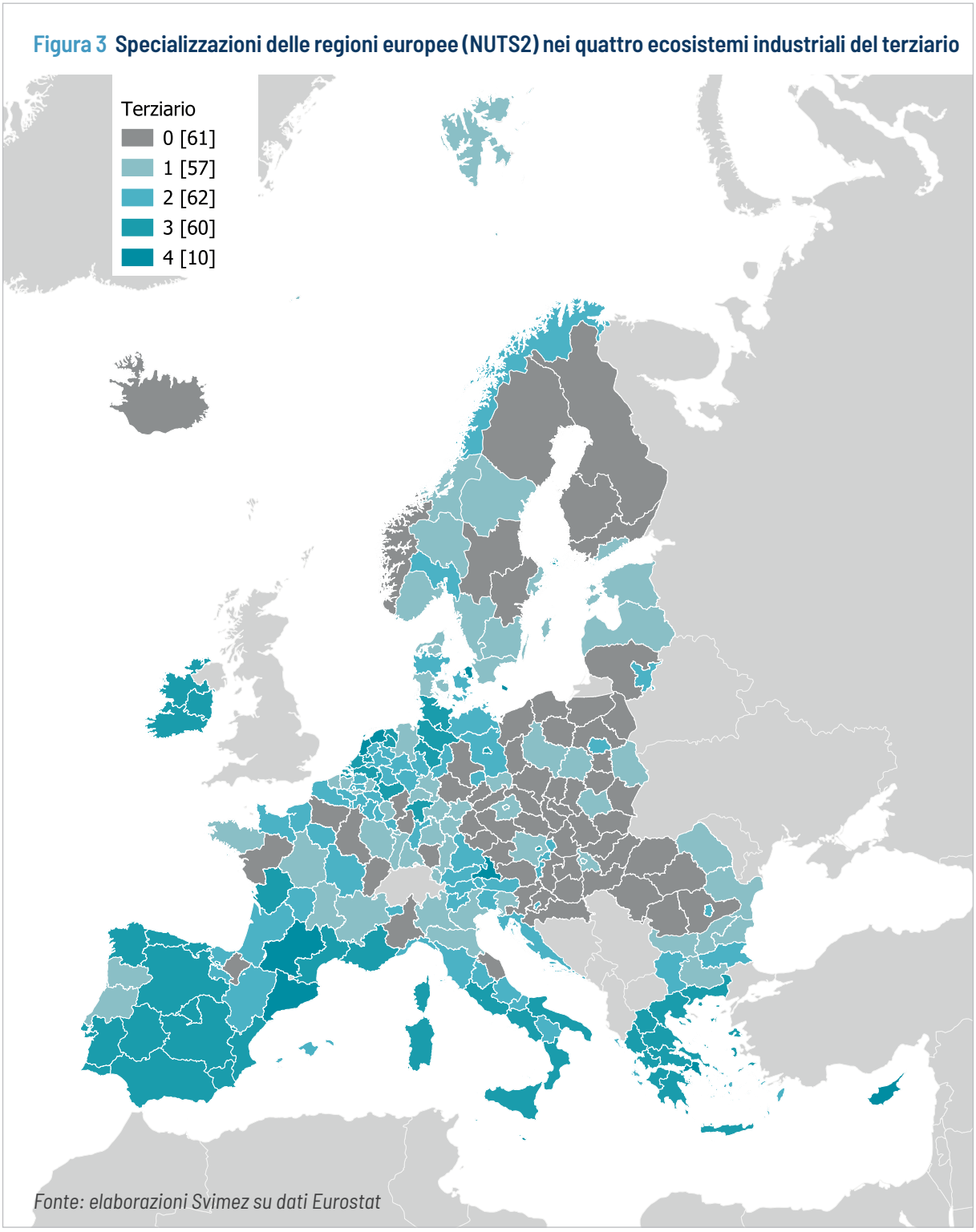
Tabella 3 RCA (valore continuo) delle regioni italiane nei cinque ecosistemi industriali tradizionali

	Agribusiness	Costruzioni	Industria energy-intensive	Mobilità	Tessile
Piemonte	1,04	0,94	1,10	1,21	1,51
Valle d'Aosta	0,84	1,13	1,05	0,72	0,22
Lombardia	0,82	0,92	1,22	0,90	1,89
P.A. di Bolzano	1,18	1,00	0,82	0,65	0,38
P.A. di Trento	1,02	1,06	1,30	0,79	1,02
Veneto	1,02	0,88	1,27	0,88	2,98
Friuli-Venezia Giulia	0,92	0,96	1,34	0,96	0,60
Liguria	0,79	0,99	0,56	1,16	0,29
Emilia-Romagna	1,32	0,88	1,18	1,04	1,55
Toscana	0,74	0,90	0,92	0,72	6,88
Umbria	1,15	0,94	1,23	0,87	3,02
Marche	0,92	0,86	1,20	0,80	5,41
Lazio	0,58	0,96	0,44	0,83	0,38
Abruzzo	1,19	1,01	1,08	1,08	2,44
Molise	1,35	1,15	0,87	1,17	0,23
Campania	1,03	0,92	0,62	0,87	2,40
Puglia	1,11	0,96	0,81	0,77	2,20
Basilicata	1,18	1,14	0,74	1,43	0,37
Calabria	1,01	0,97	0,52	0,74	0,39
Sicilia	1,15	0,98	0,63	0,75	0,37
Sardegna	1,01	1,11	0,62	0,71	0,28

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat

Per quanto concerne il gruppo degli ecosistemi del terziario (Fig. 3), appare netta la divaricazione tra Est e Ovest d'Europa. L'unica regione europea a presentare contemporaneamente specializzazioni in ciascuno dei 4 EI di questa tipologia è la Cataluña in Spagna, mentre per le restanti regioni il numero massimo di specializzazioni rilevate si ferma a 3. In generale, tutta l'area mediterranea e la Francia mostrano più di una specializzazione per questa tipologia di attività economiche, mentre l'area scandinava e l'Est europeo risultano poco o affatto specializzate negli ambiti legati al terziario.

Figura 3 Specializzazioni delle regioni europee (NUTS2) nei quattro ecosistemi industriali del terziario



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat

Per le regioni italiane, da rilevare la specializzazione nell'ecosistema "industrie culturali e creative" di Lazio e Lombardia e, più in generale, una specializzazione comune alla maggioranza delle regioni italiane negli EI del socio-assistenziale e del turismo (Tab. 4). In termini di compresenza di specializzazioni, le prime posizioni della classifica sono occupate dalle regioni meridionali (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna) e dal Lazio.

Tabella 4 RCA (valore continuo) delle regioni italiane nei quattro ecosistemi industriali del terziario

	Commercio	Industria creative e culturali	Socio-assistenziale	Turismo
Piemonte	0,88	0,90	0,96	0,98
Valle d'Aosta	0,81	0,65	1,24	1,91
Lombardia	0,88	1,23	0,94	0,97
P.A. di Bolzano	0,98	0,72	1,05	1,77
P.A. di Trento	0,85	0,87	1,06	1,48
Veneto	0,87	0,81	0,89	1,02
Friuli-Venezia Giulia	0,84	0,78	1,01	1,08
Liguria	0,96	0,66	1,10	1,39
Emilia-Romagna	0,87	0,83	0,93	1,03
Toscana	0,93	0,77	1,00	1,11
Umbria	0,99	0,86	1,01	1,08
Marche	0,89	0,80	0,91	0,96
Lazio	0,97	1,13	1,20	1,48
Abruzzo	0,95	0,68	1,04	1,16
Molise	0,99	0,68	1,08	1,21
Campania	1,20	0,66	1,07	1,18
Puglia	1,19	0,71	1,11	1,23
Basilicata	0,90	0,65	1,02	1,10
Calabria	1,41	0,66	1,26	1,40
Sicilia	1,35	0,69	1,23	1,24
Sardegna	1,16	0,67	1,28	1,56

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat

Queste evidenze descrittive restituiscono un quadro nel quale la frammentazione produttiva europea appare particolarmente rilevante negli ecosistemi ai quali appartengono settori con le migliori prospettive future di crescita e di investimento: digitale, elettronica, farmaceutica, aerospazio. In altre parole, negli EI di frontiera, sui quali si giocherà la partita europea dell'autonomia strategica, i territori che partono da una posizione di vantaggio sono, senza troppo stupore, le aree storicamente forti dell'Unione e i territori dell'Est, che più recentemente hanno sperimentato una forte accelerazione nel ritmo di crescita grazie, tra gli altri fattori, alla spinta propulsiva della manifattura tedesca, a partire dall'automotive entrato in crisi nell'ultimo triennio.

Le specializzazioni nei settori di frontiera sono, di fatto, il risultato di massici investimenti in ricerca e sviluppo, e di un livello di industrializzazione dei sistemi economici regionali storicamente elevato. Nella polarizzazione europea sulle specializzazioni "forti", l'area del Sud Europa e della Francia, con l'eccezione dei territori limitrofi al polo di Parigi, scontano i maggiori ritardi. I processi di de-industrializzazione del post-2008, accompagnati da un progressivo aumento delle migrazioni intellettuali, hanno reso incompleto e insufficiente il processo di accumulazione di capitale e di competenze necessario a fare emergere aree di specializzazione negli ambiti di frontiera nel confronto europeo.

Specificatamente per il caso italiano, seppur in presenza di numerose unità locali che operano lungo la catena del valore dei settori legati all'aerospazio, al digitale e alla farmaceutica – si pensi alle produzioni avanzate di Campania, Puglia e Sicilia – la configurazione complessiva dei sistemi economici meridionali, sbilanciati verso attività del terziario a più basso valore aggiunto e verso attività industriali più tradizionali, non fa emergere il contributo apportato dalle attività più avanzate. Senza correttivi da parte della politica industriale europea – che dovrebbe dotarsi, molto più che in passato, di un approccio spaziale nel promuovere obiettivi comuni di crescita e competitività – il rischio è quello di esacerbare i divari economici e sociali interni all'Unione e ridimensionare il risultato aggregato sulla crescita dell'Europa.

8.4 Mezzogiorno, coesione e politica industriale

In una fase nella quale, di fronte ai massicci investimenti di Cina e Stati Uniti è tramontato il mito "la migliore politica industriale è nessuna politica industriale", facendo leva sulle nuove opportunità derivanti dalle transizioni e dalle discontinuità dei processi di globalizzazione, il Sud può diventare territorio elettivo di una rinnovata politica industriale europea e quindi superare i suoi ritardi strutturali[7]. A questo proposito, va ricordato come il massiccio processo di deindustrializzazione nella lunga crisi 2008-2014 ha ridimensionato il tessuto produttivo meridionale[8]. Tra il 2008 e il 2014, il valore aggiunto industriale del Sud si è contratto di circa 33 punti percentua¬li, una flessione di due volte e mezzo superiore a quella del Centro-Nord (–14%). Gli investimenti industriali sono calati del 40% nel Mezzogiorno, più del doppio rispetto al resto del paese (–19%). Al Sud è ancora scarsa l'attrattività dei territori per gli investitori esteri: l'industria manifatturiera occupa circa il 25% degli addetti, ma la percentuale non supera l'11% per gli occupati presso gruppi multinazionali a controllo estero, più innovativi e internazionalizzati. È ancora molto debole la connessione del tessuto produttivo meri-

[7] Manzella G. P. (2023), 2019-2023: gli anni della politica industriale europea e il Mezzogiorno, Rivista giuridica del Mezzogiorno n. 3, 673-726; Petraglia C., Prezioso S. (2023), Nord e Sud. Divari economici e politiche pubbliche dall'euro alla pandemia, Carocci.

[8] Caravella S., Prezioso S. (a cura di) (2021), La resilienza delle imprese italiane durante e dopo la "lunga crisi", Rubbettino, Soveria Mannelli.

dionale con le catene del valore globali (GVC): meno di 1 impresa su 3 al Sud partecipa alle GVC (2 su 3 il dato medio nazionale).

La maggiore difficoltà delle imprese del Sud a evolvere verso specializzazioni tecnologicamente più avanzate – a maggior contenuto di conoscenza – e a proiettarsi sui mercati internazionali è in larga parte spiegata dall'elevata frammentazione del tessuto produttivo (superiore a quella, già alta, dell'Italia rispetto ad altre economie avanzate) e da una più evidente sotto-dotazione di grandi imprese. In questo contesto, resta consolidata la debolezza del mercato del lavoro meridionale anche dal lato della domanda di competenze avanzate: sono in progressiva crescita i flussi migratori in uscita per i giovani qualificati.

Nonostante le debolezze strutturali, il Mezzogiorno sta conoscendo una nuova stagione di dinamismo, testimoniata da un buon andamento occupazionale e una sostenuta crescita del Pil nel post-Covid. La ripresa economica omogenea a livello territoriale che ha caratterizzato il periodo post-Covid si lega alle politiche pubbliche espansive che hanno supportato gli investimenti pubblici e privati – specialmente nelle Costruzioni, via Pnrr e Superbonus – e i consumi, sostenendo il reddito disponibile nella fase pandemica e contenendo l'impatto dello shock inflazionistico.

Tuttavia, sono mancate politiche industriali ambiziose che avrebbero dovuto indirizzare il cambiamento strutturale del Paese rispetto alle sfide e alle opportunità aperte dal nuovo scenario globale, segnato da importanti riconfigurazioni energetiche e produttive. Da questo punto di vista, ha pesato l'impostazione del "Pnrr delle imprese", orientato al consolidamento dell'esistente anziché all'identificazione e al supporto delle priorità produttive e delle specializzazioni strategiche. Preservando un approccio orizzontale concentrato sulla leva fiscale, gli incentivi 4.0 hanno seguito la distribuzione spontanea delle imprese, senza alcuna strategia di cambiamento alle spalle, manifestando effetti asimmetrici tra Nord e Sud[9]. Un passo in avanti potrebbe derivare dalla riforma della Zes Unica che, superando la frammentazione territoriale, tenta di rafforzare il presidio nazionale delle politiche industriali per il Sud. L'anello mancante sono gli strumenti discrezionali e selettivi di cui dovrebbero dotarsi le politiche industriali per sostenere fattivamente settori e filiere strategiche, una volta definite e individuate a livello europeo.

La nuova geografia economica degli equilibri produttivi e commerciali tra, e con, le maggiori potenze mondiali e la riconfigurazione delle global supply chain offrono all'Italia, soprattutto nel Mezzogiorno, una grande opportunità di sviluppo nel contesto europeo. A partire dalle più consolidate esperienze industriali nella chimica, nella farmaceutica e nell'aerospazio, il Sud vanta un'accumulazione di competenze e conoscenze – spesso inutilizzate e in fuga verso altre aree – tale da poter intercettare, se adeguatamente accompagnate da un disegno di politica industriale condiviso e prospettico, le esigenze produttive lungo le filiere chiave per l'autonomia strategica europea. Al contempo, la transizione obbligata verso le tecnologie pulite offre al Sud la possibilità di programmare un modello di sviluppo alternativo che, diversamente da quello del Novecento, coniughi sviluppo industriale e sostenibilità ambientale. Questo modello potrà avere impatti significativi solo se l'installazione di capacità rinnovabile sarà regolata e accompagnata dall'espansione della capacità produttiva delle tecnologie chiave, come pannelli e relativa componentistica, batterie, pale eoliche, elettrolizzatori.

[9] Servidio G. (2023), Obiettivi e strumenti della politica industriale: un'analisi a livello territoriale, Rivista economica del Mezzogiorno n. 1-2, 25-76.

In altre parole, il Mezzogiorno non deve essere visto unicamente come hub di produzione di energia rinnovabile da esportare verso le industrie del Nord o del Centro Europa, o come luogo di transito di quella prodotta nei paesi del Nord Africa.

Se non si crea un tessuto industriale e occupazionale diffuso e robusto nei territori, è a rischio la tenuta del patto sociale, e i primi sintomi si intravedono già in alcune regioni. Le innovazioni tendono a creare vincitori e vinti, a livello sociale e territoriale. Il grado di coesione dipenderà dal peso e dalle caratteristiche delle politiche pubbliche di accompagnamento a questi processi e la sfida è tenere insieme competitività e coesione nei processi di transizione. Sebbene non manchino le esperienze positive sul territorio, rimane irrisolto il nodo della politica industriale e degli strumenti consoni a perseguirne efficacemente gli obiettivi. Il Mezzogiorno può svolgere un ruolo potenzialmente rilevante nella strategia di rinnovamento industriale europeo, a condizione che sia supportato nel percorso di transizione verso specializzazioni produttive strategiche – ad alto potenziale trasformativo, con una buona apertura ai mercati internazionali, un elevato livello delle competenze domandate e a forte propensione all'innovazione – individuate a livello europeo.

Questa operazione necessita, infatti, di un quadro di policy sistemico e organico volto a sostenere e qualificare l'offerta produttiva del Mezzogiorno, anche mediante strumenti complementari e selettivi di politica industriale: Contratti di sviluppo, Zes unica per il Mezzogiorno, Fondi per l'internazionalizzazione, Accordi di Innovazione e, da ultimo, la modernizzazione della politica di coesione.

Sulla dimensione industriale della politica di coesione è possibile costruire una corsia preferenziale per avviare quel circolo virtuoso tra competitività e coesione arrestatosi dopo il 2008. L'obiettivo prioritario della politica di coesione è di garantire accesso ai diritti di cittadinanza in ogni territorio d'Europa, sostenendo investimenti mirati nelle infrastrutture sociali dove assenti o manchevoli, e favorendo la localizzazione degli investimenti produttivi. Su questo punto, la riforma della politica di coesione dovrebbe guardare ai settori strategici della nuova politica industriale europea. Se l'attuale dibattito tecnico e politico sulla politica industriale europea risulta carente per quanto concerne la dimensione territoriale, la centralità della politica industriale all'interno della politica di coesione è l'unica strategia per restituire un'adeguata rilevanza alle specificità e potenzialità regionali. Si tratterebbe di passare dall'attuale approccio, che vede la destinazione di agevolazioni alle imprese come la più semplice modalità per risolvere problemi e lentezze di attuazione dei Programmi, e che da sempre induce a riprogrammazioni a favore di generici sussidi orizzontali "a pioggia", a una impostazione strategica coerente con gli indirizzi di politica industriale europea per l'individuazione di settori industriali di traino, e le modalità con cui sostenerli.

Vanno in questa direzione il tentativo contenuto nella Comunicazione del 1° aprile 2025 della Commissione europea "Una politica di coesione modernizzata – Riesame intermedio", di conferire un ruolo centrale agli investimenti rientranti nella Piattaforma Step: l'iniziativa europea per sostenere la competitività e rafforzare l'autonomia strategica dell'Ue attraverso gli investimenti nelle tecnologie. Per sostenere investimenti che contribuiscono agli obiettivi di Step, ai progetti IPCEI (Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo) e, più in generale, al target trasversale della decarbonizzazione industriale, la mid-term review della coesione 2021-2027 prevede anche la possibilità di finanziare con le risorse della coesione le grandi imprese.

Da una prospettiva più generale, il tornante che attraversiamo è per certi versi analogo allo snodo che portò all'avvio dell'industrializzazione esterna del Mezzogiorno del primo intervento straordinario: una strategia di sviluppo funzionale agli interessi della crescita nazionale che ha favorito la creazione dell'industria di base a supporto della competitività del Paese nell'industria delle seconde trasformazioni nel nascente mercato comune. Ora siamo di nuovo in una fase in cui assume centralità l'investimento industriale nel Mezzogiorno, funzionale, questa volta, al conseguimento degli obiettivi europei, non più solo nazionali. Il compito delle nuove politiche industriali è quello di creare "fratture" e nuove diramazioni nelle traiettorie evolutive delineate dalle specializzazioni esistenti, favorendo la capacità delle economie locali di connettersi e integrarsi con i sistemi più dinamici e avanzati, che possono offrire accesso a quei fattori abilitanti (conoscenze, competenze, opportunità di mercato) necessari ad agganciare le direttrici di sviluppo del futuro, scongiurando il rischio di rimanere intrappolati nel pattern delle specializzazioni esistenti.

9. Sud industriale e grandi imprese

9.1 Grandi imprese motore della crescita

In un contesto internazionale di incertezza "strutturale" che plasma lo spazio operativo delle imprese, il rafforzamento della competitività del sistema economico del Mezzogiorno non può che passare dal ruolo propulsivo svolto dalle imprese più dinamiche e innovative nel guidare un processo di ampliamento e potenziamento delle reti produttive, nel solco delle opportunità di sviluppo offerte dalle grandi transizioni digitale e verde. Buona parte di questo potenziale nucleo di imprese coincide – per dotazione di risorse finanziarie, cognitive e tecnologiche necessarie al salto trasformativo – con l'insieme delle realtà produttive più grandi e strutturate, più comunemente identificate nel gruppo delle "grandi imprese".

Storicamente, le grandi imprese coesistono con le piccole in tutti i settori e paesi, nonostante l'idea teorica, talora empiricamente confermata, che esista una "dimensione ottimale". Più frequentemente, le imprese mostrano distribuzioni dimensionali asimmetriche, per cui una piccola frazione di unità (i.e. le grandi imprese) è responsabile di una quota relativamente ampia dell'output complessivo. Inoltre, la relativa stazionarietà di tale distribuzione su periodi lunghi – malgrado la crescita continua del prodotto e la tendenza secolare verso la specializzazione tecnica – suggerisce una certa stabilità della proporzione di attività di produzione e scambio che avvengono all'interno delle imprese rispetto a quelle che transitano attraverso le imprese. Le divergenze territoriali tra queste distribuzioni possono essere influenzate da specificità settoriali e nazionali.

Con riferimento all'Italia, l'analisi storica del dopoguerra evidenzia tre distinte fasi nell'evoluzione della struttura produttiva e, in particolare, nella distribuzione tra grandi e piccole imprese. La prima coincide con l'affermazione dell'industria avvenuta tra gli anni Cinquanta e Sessanta dello scorso secolo, che vede la produzione concentrarsi progressivamente all'interno di grandi organizzazioni verticalmente integrate. È questo il periodo più prolifico per la grande impresa, che si diffonde a Sud e più intensamente al Centro-Nord. L'affermazione della grande impresa nel Mezzogiorno coincide con la fase più intensa del doppio processo di convergenza: prima dell'Italia verso i principali paesi europei e, successivamente, del Sud nei confronti del Centro-Nord. Si tratta di una coincidenza non casuale, che evidenzia uno dei tratti distintivi della grande impresa: la sua storica funzione di motore della crescita economica e del progresso tecnologico, sia nei paesi industrialmente più avanzati, sia in quelli impegnati in percorsi di sviluppo e convergenza.

La seconda fase prende avvio nella prima metà degli anni Settanta quando, contestualmente ai due shock petroliferi, il ruolo della grande impresa si ridimensiona, e così anche il suo impatto sulla crescita. In quegli anni il paradigma organizzativo muta radicalmente. Prevale un'organizzazione industriale incardinata su una estesa rete di rapporti di scambio tra imprese dimensionalmente simili collocate lungo uno stesso asse verticale all'interno delle varie filiere. L'arretramento, in termini sia

assoluti sia relativi, della grande impresa – più marcato in Italia che in altri paesi – è una delle determinanti dell'interruzione del processo di recupero competitivo dell'industria nazionale che aveva caratterizzato la fase precedente[1].

Da inizio anni Duemila, e segnatamente verso la metà del primo decennio, inizia la terza fase che si protrae fino ad oggi. Si arresta la tendenza alla de-verticalizzazione del processo produttivo: la divisione del lavoro sul mercato richiede un numero sempre minore di produttori. L'esito più evidente di questo processo è l'emergere di un blocco di "medie imprese", autonome o appartenenti a "gruppi", più volte segnalato in letteratura come un fatto foriero di conseguenze positive per la competitività del sistema industriale nazionale. Appare questa, anche oggi, la risposta endogena del nostro sistema produttivo al nuovo contesto competitivo emerso con la crescente integrazione dei mercati internazionali. Le medie imprese, pur rappresentando una quota numericamente contenuta, soprattutto nel Mezzogiorno, continuano a svolgere un ruolo di primo piano nel sistema produttivo nazionale. D'altra parte, non ci si può realisticamente attendere che esse, per caratteristiche strutturali e vincoli di contesto, diano vita spontaneamente a un nuovo nucleo di grandi imprese.

Sul versante estero, la forza delle grandi imprese emerge in modo particolarmente evidente. Nel 2022, delle esportazioni manifatturiere italiane, pari a quasi 500 miliardi di euro, circa il 76% è riconducibile a imprese multinazionali; una quota che si riduce di soli due punti percentuali se si considera l'insieme delle esportazioni nazionali (615 miliardi). Il posizionamento competitivo dell'Italia sui mercati internazionali, e la sua capacità di intercettare quella componente della domanda mondiale che nei primi due decenni del secolo si è mostrata più dinamica, dipendono in larga misura proprio da queste imprese.

L'importanza delle grandi imprese non si esaurisce però nella dimensione diretta delle esportazioni. Il loro potere relazionale si traduce in una rete di legami produttivi e tecnologici che coinvolge un ampio tessuto di piccole e medie imprese, spesso in qualità di fornitori di beni intermedi, subfornitori o partner in progetti innovativi. Attraverso tali relazioni, le grandi imprese generano esternalità positive lungo le filiere, favorendo la nascita di spin-off, la diffusione di competenze e processi di apprendimento organizzativo. In questo modo, anche le imprese di minori dimensioni possono rafforzare la propria specializzazione produttiva, accrescere la capacità di adattamento alle pressioni competitive esterne e beneficiare indirettamente di un potere di mercato più elevato. Si tratta di effetti che si riflettono non solo sulle performance aziendali, ma anche sulla competitività complessiva dei sistemi produttivi locali.

9.2 Il contributo delle grandi imprese ai sistemi economici territoriali

Questa sezione è dedicata a quantificare e qualificare le differenze territoriali nel contributo offerto dalle grandi imprese ai sistemi economici locali, sia per grado di insediamento che per tipologia di attività economica prevalente. L'analisi è costruita attingendo a due archivi di fonte Istat, entrambi aggiornati al 2022. Il primo è il registro delle imprese attive Asia-Unità Locali, che offre un dettaglio approfondito sulla configurazione settoriale di tutti i grandi impianti (≥ 250 addetti) che operano sul

[1] Bianchi P. (2013), La rincorsa frenata. L'industria italiana dall'unità alla crisi globale, Il Mulino.

territorio italiano nel settore privato extra agricolo[2]. Il secondo è l'archivio Frame-Unità Locali articolato secondo un dettaglio settoriale più aggregato – totale economia, industria e servizi – ma in grado di integrare le informazioni del registro Asia-Unità Locali con quelle regionali riferite all'universo delle unità locali, distinte per tipologia di appartenenza proprietaria. L'utilizzo congiunto dei due database consente di ampliare il perimetro dell'analisi, includendo nel gruppo delle grandi imprese, oltre ai grandi impianti, anche le unità locali che, indipendentemente dalla loro dimensione, appartengono a gruppi multinazionali italiani o esteri. Tale impostazione è funzionale a stimare in modo più completo il contributo effettivo e potenziale delle grandi imprese alle economie regionali e si fonda sull'ipotesi, del tutto plausibile, che le unità locali collegate a gruppi multinazionali possano beneficiare – a prescindere dalla loro scala produttiva – delle dotazioni materiali e immateriali tipiche degli operatori economici più strutturati.

Partendo dal perimetro più circoscritto del registro Istat-Asia, una prima informazione di rilievo riguarda il numero complessivo di addetti occupati presso i grandi stabilimenti (≥ 250 addetti): 1,8 milioni, approssimativamente il 10% del totale (Tab. 1). Di questi, solo il 15% è occupato in un grande stabilimento localizzato nel Mezzogiorno, per un totale di oltre 286mila addetti: il 7% dell'occupazione complessiva al Sud. Su base regionale, emerge il dato del Lazio che sfiora i 267mila occupati presso grandi stabilimenti, il valore più elevato dopo la Lombardia che stacca le restanti regioni con oltre mezzo milione di addetti. Considerando anche il dato di Emilia-Romagna (180mila addetti) e Piemonte (168mila), oltre il 61% dell'occupazione presso grandi stabilimenti è concentrato in sole quattro regioni.

Il quadro informativo si arricchisce introducendo nell'analisi il dettaglio settoriale, qui semplificato raggruppando le attività economiche in base al contenuto tecnologico dei beni e servizi prodotti[3]: High-Tech (HT), Medium-high Tech (MhT), Medium-low Tech (MIT), Low Tech (LT), KIS (Knowledge intensive services), LKIS (Less knowledge intensive services) e una categoria residuale definita genericamente "Altro".

Su base circoscrizionale, non emergono differenze sostanziali per i settori HT (farmaceutica e elettronica), che assorbono in tutte le macroaree tra il 2,9 e il 5,3% degli addetti totali presso i grandi stabilimenti (Fig. 1). Per I restanti settori, le differenze territoriali sono più evidenti per il settore MhT, che impiega rispettivamente il 24,6% degli addetti al Nord-Est, il 18,8% al Sud, il 16,1% al Nord-Ovest, ma solo l'8,9% al Centro. Nei settori MIT, le quote occupazionali più elevate si registrano nel Mezzogiorno (8%) e nel Nord-Est (8,4%), mentre nei LT è il Nord-Est a presentare l'incidenza più elevata (14,8%), più che doppia rispetto alle altre ripartizioni. In generale, i grandi impianti si concentrano nel terziario, dove i settori a maggiore (KIS) e minore (LKIS) contenuto tecnologico assorbono ben oltre la metà degli addetti. Si contraddistinguono il Nord-Ovest e il Centro, dove il 41% degli addetti è occupato presso i KIS, mentre nel Mezzogiorno e nel Centro, un terzo degli occupati si colloca nei settori LKIS.

---

[2] Sono escluse dal campo di osservazione Asia le attività economiche relative a: agricoltura, silvicoltura e pesca (sezione A), amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria (sezione O), attività di organizzazioni associative (divisione 94), attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze (sezione T), organizzazioni e organismi extraterritoriali (sezione U), le unità classificate come istituzioni pubbliche e istituzioni private non profit.

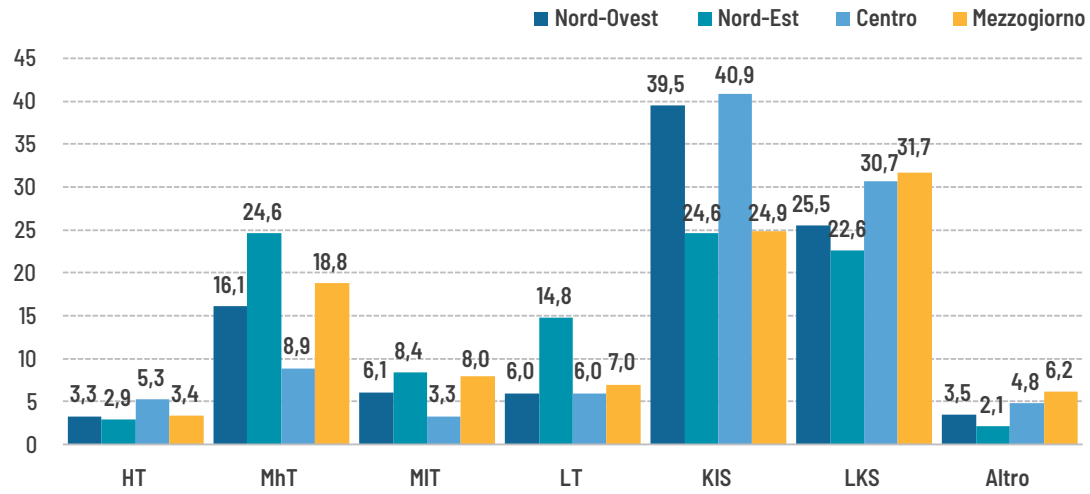
[3] Le attività economiche aggregate per intensità tecnologica includono i seguenti codici Ateco 2007 a due cifre: High technology: 21, 26; Medium-high-technology (MhT): 20, 27, 28, 29, 30; Medium-low-technology: 19, 22, 23, 24, 25, 33; Low-technology: 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 31, 32; Knowledge-intensive services: 50, 51, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 78, 80, 84, 85, 86, 87, 88, 90, 91, 92, 93; Less knowledge-intensive services: 45, 46, 47, 49, 52, 53, 55, 56, 68, 77, 79, 81, 82, 94, 95, 96, 97, 98, 99.

Tabella 1 Addetti presso grandi unità locali (≥250 addetti) per intensità tecnologica, industria e servizi

Regioni e macroaree	Industria				Servizi		Altro	Totale
	HT	MhT	MIT	LT	KIS	LKIS		
Piemonte	1,4	33,2	7,8	10,5	24,5	21,3	1,4	167.832
Valle d'Aosta	0,0	0,0	41,6	0,0	47,5	10,9	0,0	2.641
Liguria	2,9	16,1	5,3	0,5	52,0	20,6	2,6	55.543
Lombardia	3,9	10,8	5,5	5,2	42,9	27,5	4,2	533.360
Veneto	3,0	19,2	8,6	18,0	26,0	23,2	2,0	163.954
Friuli-Venezia	1,6	31,1	14,5	11,5	25,2	15,5	0,7	42.563
Emilia-Romagna	3,6	28,9	6,4	12,2	23,2	23,1	2,6	179.875
Trentino-Alto Adige	0,0	19,2	10,2	16,9	24,3	27,3	2,1	28.960
Toscana	10,5	13,8	5,1	11,3	26,3	26,4	6,7	78.316
Umbria	0,0	9,8	14,8	18,8	26,0	28,6	2,0	16.250
Marche	7,0	25,6	5,9	22,7	29,0	7,1	2,7	31.698
Lazio	3,9	5,4	1,8	1,7	47,5	35,0	4,7	266.857
Abruzzo	4,8	30,0	9,9	19,6	15,3	17,6	2,8	35.906
Molise	9,5	66,3	0,0	0,0	9,4	14,8	0,0	3.976
Campania	1,7	22,4	3,0	7,4	26,9	30,3	8,2	82.466
Puglia	0,4	16,4	16,9	7,3	21,6	32,7	4,6	72.113
Basilicata	0,0	63,6	5,7	8,0	13,7	6,7	2,4	11.044
Calabria	0,0	4,4	0,0	2,5	15,5	64,5	13,1	9.963
Sicilia	10,9	4,2	4,9	0,7	37,6	35,1	6,5	53.454
Sardegna	0,0	1,5	8,0	0,0	26,0	54,6	9,9	17.068
Centro-Nord	3,7	16,6	6,0	8,3	35,9	26,1	3,5	1.567.848
Mezzogiorno	3,4	18,8	8,0	7,0	24,9	31,7	6,2	285.989
Italia	3,6	16,9	6,3	8,1	34,2	27,0	3,9	1.853.837

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat-Asia Unità locali, 2022.

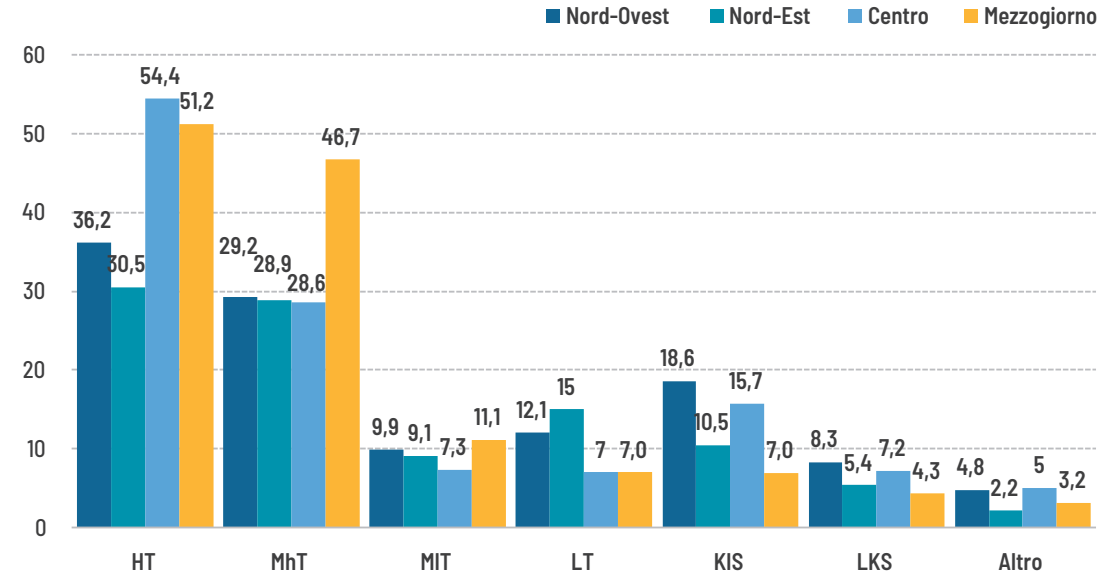
Figura 1 Addetti presso grandi unità locali (≥ 250 addetti) per intensità tecnologica, industria e servizi



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat-Asia Unità locali, 2022.

Con riferimento all'industria, emerge che nei settori a più elevata intensità tecnologica (HT e MhT) l'incidenza occupazionale delle grandi imprese supera stabilmente il 30%, raggiungendo quasi il 50% nel Mezzogiorno (Fig. 2). Tale risultato suggerisce che, nei comparti tecnologicamente avanzati, la dimensione d'impresa rappresenti una buona approssimazione della dotazione di competenze tecnologiche e finanziarie necessarie – se non indispensabili – per competere in mercati complessi e fortemente internazionalizzati. Al tempo stesso, il primato del Mezzogiorno sembra avvalorare l'ipotesi che le grandi imprese industriali localizzate nell'area risentano di un "effetto isolamento", dovuto alla carenza di una rete strutturata e diffusa di subfornitura.

Figura 2 Addetti presso grandi unità locali industriali (≥ 250 addetti) per intensità tecnologica, % sul totale



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat-Asia Unità locali, 2022.

L'esigenza di delineare un quadro completo del ruolo effettivo e potenziale delle grandi imprese come motori di sviluppo e di trasformazione strutturale dei sistemi economici meridionali richiede di integrare i dati finora esposti con ulteriori informazioni provenienti dall'archivio Frame-Istat, che riporta la distribuzione regionale delle unità locali e dei relativi aggregati economici per tipologia proprietaria. In questa prospettiva, la governance costituisce la chiave interpretativa che consente di ampliare il perimetro analitico, includendo nella quantificazione del contributo occupazionale e del valore aggiunto generato dai grandi impianti anche le unità locali di dimensioni inferiori ai 250 addetti appartenenti a gruppi multinazionali. Tale scelta appare coerente con l'assunto secondo cui, indipendentemente dalla scala produttiva, il legame proprietario con un'impresa multinazionale, estera o italiana, tende a generare esternalità positive in termini di opportunità di crescita, trasferimento tecnologico e upgrading produttivo, con effetti diretti sull'unità locale e, più in generale, sul territorio di insediamento. Per semplificare le notazioni, verranno considerate come appartenenti a "grandi imprese" l'universo delle unità locali con almeno 250 addetti appartenenti a gruppi domestici e imprese individuali e il totale di unità locali di tutte le classi dimensionali appartenenti a multinazionali straniere e italiane.

Rispetto ai dati sopra illustrati, l'ampliamento del perimetro di analisi mostra che il valore occupazio-

nale delle grandi imprese cresce da circa 1,8 milioni a oltre 4 milioni di addetti, con un incremento del 130% (Tab. 2). Tale ampliamento riflette la presenza strutturata di imprese multinazionali, estere e italiane, diffuse sul territorio attraverso un ampio sistema di unità locali di dimensioni inferiori ai 250 addetti, che contribuiscono in misura rilevante alla base produttiva nazionale.

Nel complesso, questo gruppo di imprese ha generato nel 2022 un valore aggiunto superiore a 395 miliardi di euro, confermando il ruolo delle grandi aziende – e delle loro filiere – come pilastro dell'economia italiana. Nel Mezzogiorno, gli addetti occupati presso grandi imprese e imprese strutturate erano nello stesso anno quasi 600mila, con un valore aggiunto pari a circa 46 miliardi di euro, segnalando una presenza significativa, seppure concentrata in pochi poli industriali di rilievo nazionale.

Tabella 2 Unità locali appartenenti a grandi imprese

Unità locali con ≥ 250 addetti appartenenti a gruppi domestici e imprese individuali e unità locali di tutte le classi dimensionali appartenenti a multinazionali straniere e italiane.

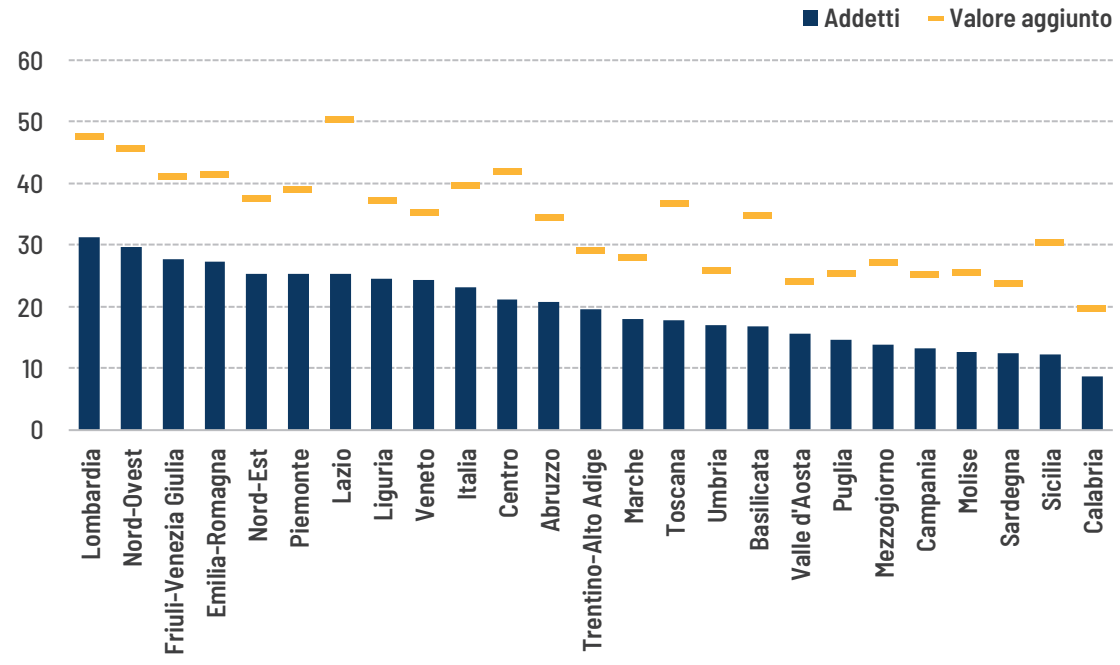
Regioni e macroaree	Numero unità locali	Addetti	Valore aggiunto (mln di euro)
Piemonte	13.416	343.949	30.067
Valle d'Aosta	484	6.397	547
Lombardia	39.024	1.175.716	127.168
Liguria	4.139	112.933	8.628
Nord-Ovest	57.066	1.676.189	169.000
Trentino-Alto Adige	3.592	76.228	7.872
Veneto	15.364	431.837	36.706
Friuli-Venezia Giulia	4.116	104.914	8.902
Emilia-Romagna	13.798	445.367	41.507
Nord-Est	36.870	1.058.346	94.986
Toscana	8.886	217.864	24.366
Umbria	1.735	42.938	2.927
Marche	3.615	88.570	6.539
Lazio	11.013	421.945	51.039
Centro	25.249	771.318	84.872
Abruzzo	2.886	75.707	5.674
Molise	596	8.368	673
Campania	5.490	161.333	12.903
Puglia	4.137	129.980	8.762
Basilicata	814	20.797	1.964
Calabria	1.915	26.704	2.101
Sicilia	4.430	107.778	10.980
Sardegna	2.595	44.737	3.361
Mezzogiorno	22.863	579.158	46.612
Italia	142.048	4.085.011	395.470

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat-Frame, 2022.

Per quantificare con più precisione il contributo apportato dalle realtà più strutturate ai sistemi economici territoriali è opportuno rapportare gli aggregati (addetti e valore aggiunto) ai rispettivi totali riferiti al complesso dell'economia di mercato (Fig. 3). In riferimento agli addetti (istogrammi), il contributo occupazionale varia dal massimo della Lombardia (31,1%) al minimo della Calabria (8,6%). A livello di circoscrizione è il Nord-Ovest a registrare l'incidenza più elevata (29,7%), un valore più che doppio rispetto al dato del Mezzogiorno (13,7%). Nord-Est e Centro assorbono quote rispettivamente pari a 25,3 e 21,2%. Passando all'incidenza del valore aggiunto generato da unità locali di grandi dimensioni e/o appartenenti a multinazionali, si confermano per tutte le regioni, e per le macroaree, valori sistematicamente più elevati delle rispettive incidenze occupazionali in ragione, come atteso, dei migliori margini di produttività assicurati alle imprese più strutturate. I differenziali più elevati tra incidenza sugli addetti e incidenza sul valore aggiunto si osservano per Lazio, Toscana, Basilicata e Sicilia. Per queste regioni il dato di produttività elevato riferito al gruppo delle grandi imprese è da ricondurre alle rispettive specializzazioni. In Sicilia e Basilicata è rilevante, rispettivamente, il peso dell'elettronica e dell'automotive, mentre sono molti presenti il terziario avanzato e le produzioni ad alto contenuto tecnologico (i.e. farmaceutica) per le grandi imprese di Lazio e Toscana.

Figura 3 Addetti e valore aggiunto presso le unità locali appartenenti a grandi imprese, % sul totale unità locali

Unità locali con ≥ 250 addetti appartenenti a gruppi domestici e imprese individuali e unità locali di tutte le classi dimensionali appartenenti a multinazionali straniere e italiane.



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat-Frame, 2022.

Le grandi imprese trovano la loro principale concentrazione nell'industria – attività estrattive, manifatturiere e utilities – dove impiegano oltre 2 milioni di addetti e generano circa 217 miliardi di euro di valore aggiunto, pari rispettivamente al 36% dell'occupazione e al 47% del valore aggiunto complessivo del comparto (Tab. 3).

Tabella 3 Unità locali appartenenti a grandi imprese industriali

Unità locali con ≥250 addetti appartenenti a gruppi domestici e imprese individuali e unità locali di tutte le classi dimensionali appartenenti a multinazionali straniere e italiane

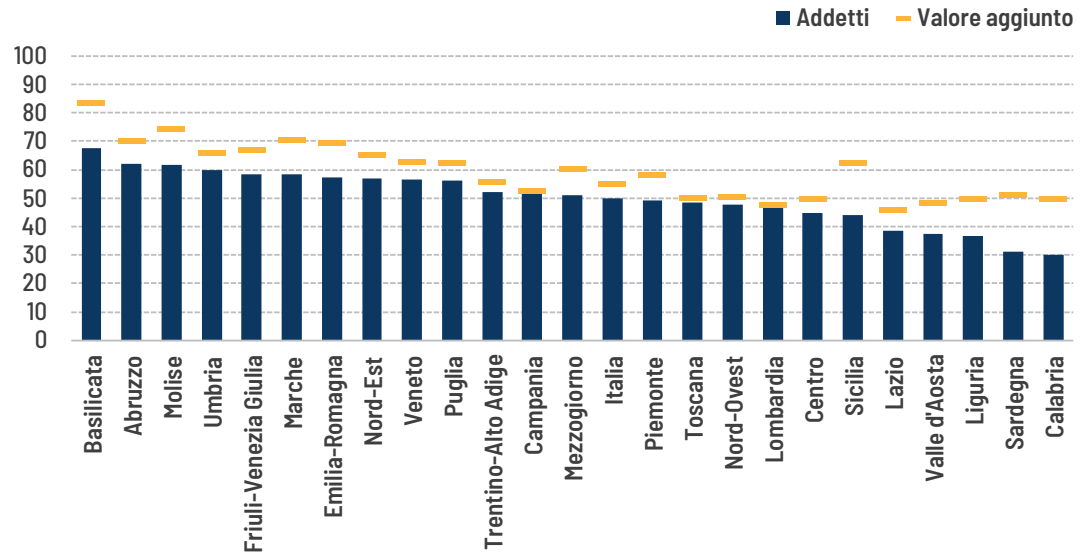
Regioni e macroaree	Numero unità locali	Addetti	Valore aggiunto (mln di euro)
Piemonte	2.595	168.590	17.498
Valle d'Aosta	66	2.405	264
Lombardia	8.369	549.447	60.365
Liguria	662	41.354	4.286
Nord-Ovest	11.692	798.990	85.001
Trentino-Alto Adige	933	39.773	4.355
Veneto	3.591	244.657	22.853
Friuli-Venezia Giulia	923	61.357	5.967
Emilia-Romagna	3.555	255.466	28.631
Nord-Est	9.002	601.253	61.807
Toscana	1.738	105.389	12.189
Umbria	397	25.639	1.926
Marche	782	51.727	4.599
Lazio	1.922	162.718	23.319
Centro	4.839	345.474	42.033
Abruzzo	581	46.994	3.965
Molise	138	5.153	498
Campania	982	83.820	6.770
Puglia	801	73.082	5.431
Basilicata	237	14.069	1.638
Calabria	283	8.006	1.038
Sicilia	807	47.583	6.826
Sardegna	391	13.863	1.721
Mezzogiorno	4.220	296.324	28.083
ITALIA	29.753	2.042.040	216.924

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat-Frame, 2022.

La vocazione industriale delle grandi imprese è particolarmente marcata nel Mezzogiorno, dove concentrano più del 50% dell'occupazione e oltre il 60% del valore aggiunto complessivamente generato dall'universo delle unità locali appartenenti alle grandi imprese (Fig. 4). Internamente all'area meridionale emergono tuttavia differenze significative: Basilicata, Abruzzo e Molise si collocano in testa alla graduatoria nazionale per presenza di attori industriali nel pull di grandi imprese, mentre Sardegna e Calabria si attestano in coda, con un'incidenza occupazionale della grande industria inferiore al 30% e una quota di valore aggiunto di circa 10 punti percentuali al di sotto della media dell'area.

Figura 4 **Addetti e valore aggiunto presso le unità locali appartenenti a grandi imprese industriali, % sul totale grandi imprese**

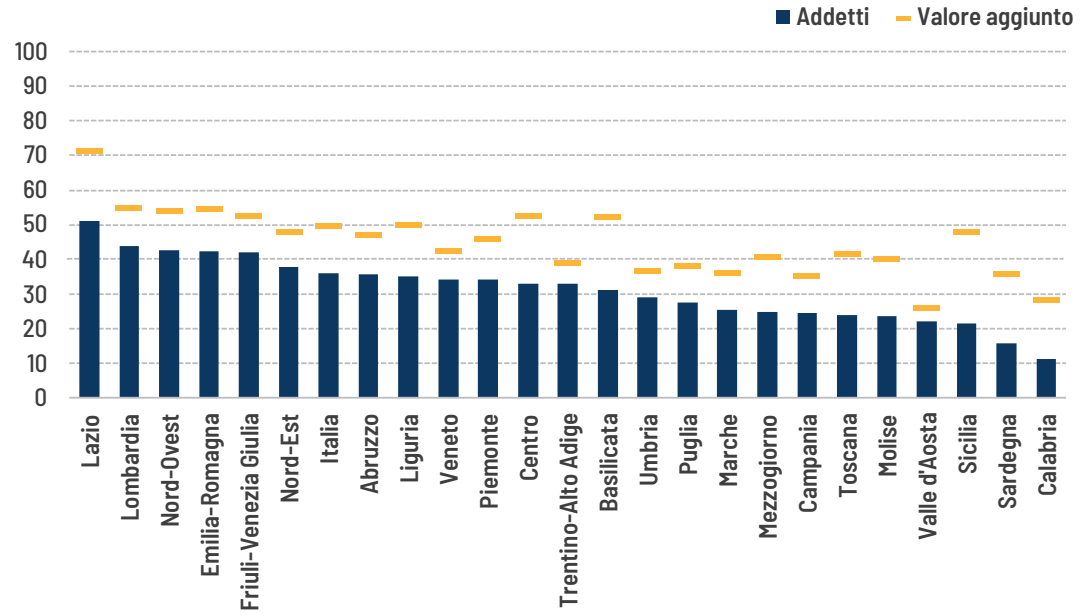
Unità locali con ≥250 addetti appartenenti a gruppi domestici e imprese individuali e unità locali di tutte le classi dimensionali appartenenti a multinazionali straniere e italiane



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat-Frame, 2022.

Figura 5 **Addetti e valore aggiunto presso le unità locali appartenenti a grandi imprese industriali, % sul totale industria**

Unità locali con ≥250 addetti appartenenti a gruppi domestici e imprese individuali e unità locali di tutte le classi dimensionali appartenenti a multinazionali straniere e italiane



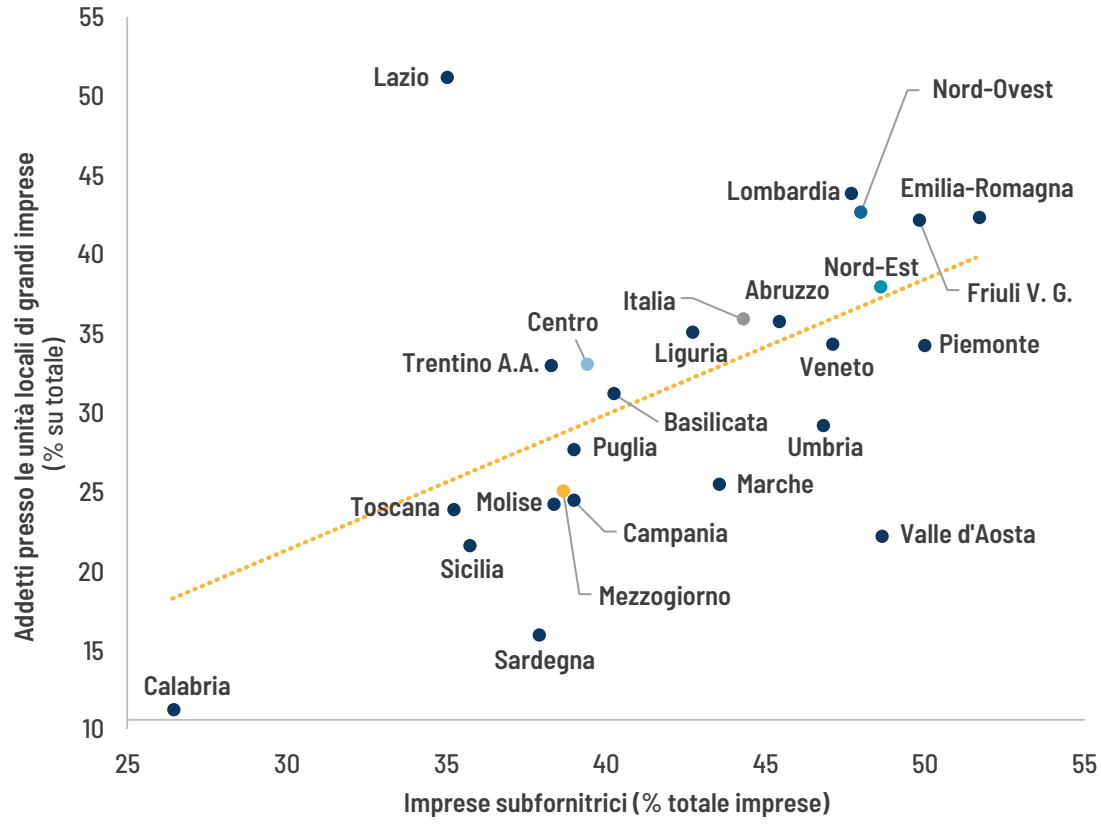
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat-Frame, 2022.

È utile rapportare i dati dell'aggregato industriale costituito dalle unità locali collegate a imprese strutturate ai totali regionali di occupazione e valore aggiunto riferiti all'intero comparto industriale (Fig. 5). Il primato è del Lazio, con una quota di addetti presso le grandi imprese industriali pari ai 51%

del totale del comparto, per un valore aggiunto complessivo che rappresenta oltre il 70% del totale industriale. Si tratta, quest'ultima, dell'incidenza più elevata, con le regioni meridionali collocate in coda alla classifica nazionale. Anche per le incidenze in termini di addetti, fatta eccezione per il caso laziale che si comporta da "outlier", i dati regionali restano compresi tra il 43 e l'11% con una forte disparità tra le circoscrizioni del Nord (Nord-Ovest 42,6%; Nord-Est 37,9%) e del Mezzogiorno, fermo al 25% con i minimi di Sardegna (15,9%) e Calabria (11,2%).

Per concludere questa sezione è opportuno trovare una dimensione analitica in grado di documentare l'esistenza di una relazione positiva tra presenza di grandi imprese e grado di sviluppo della subfornitura regionale. Da un lato, quando presenti e radicate nei sistemi produttivi locali, le grandi imprese incentivano le reti di fornitura circostanti, promuovendo attività terze di produzione di beni intermedi che tendono a collocarsi proprio in prossimità dell'impresa leader. La vicinanza spaziale tra clienti e fornitori è, in questi casi, un riflesso diretto del rapporto "esclusivo" che può instaurarsi tra le parti in ragione di saperi e conoscenze specifiche che sono condivise e che si apprendono in un percorso comune, dove il ricorso alla co-progettazione e all'iper-specializzazione rendono la relazione di fornitura stabile, consolidata e difficilmente sostituibile. Dall'altro, la presenza radicata di una rete di fornitura capillare e diversificata è, di per sé, un vantaggio localizzativo e un fattore attrattivo per gli investimenti, in misura maggiore per quelli di grandi dimensioni associati all'insediamento di grandi player. Questo ragionamento assume fondamento analitico soprattutto per il settore industriale che, per le caratteristiche dei beni prodotti, è quello ad essere interessato dal maggior

Figura 6 Correlazione tra presenza di grandi imprese e imprese subfornitrici, industria



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Aida, 2022.

numero di scambi e interazioni tra imprese clienti e imprese subfornitrici, e, per queste ragioni, in grado di attivare un indotto locale particolarmente esteso, con effetti moltiplicativi sulla ricchezza e sull'occupazione tra i più apprezzabili.

Tornando all'evidenza descrittiva (Fig. 6), il confronto nei valori regionali tra grado di insediamento delle grandi imprese industriali – approssimato dalla quota di addetti presso grandi impianti e presso impianti di proprietà di multinazionali – e grado di sviluppo della subfornitura (approssimato dalla quota di imprese subfornitrici sul totale delle imprese industriali) suggerisce la presenza di una relazione lineare tra le due dimensioni: nelle regioni dove le grandi imprese sono maggiormente presenti anche la rete di subfornitura risulta più sviluppata. Una relazione per certi versi scontata, che non informa sulla relazione di causazione tra le due dimensioni, ma che consente di visualizzare, anche semplicemente in termini intuitivi, il circuito virtuoso che prende luogo nei sistemi economici a elevata intensità occupazionale delle grandi imprese.

9.3 Le grandi imprese industriali dalla lente dei bilanci: un confronto Nord/Sud

Per approfondire la conoscenza sulla presenza e sul ruolo delle grandi imprese industriali attive nel Mezzogiorno, è opportuno affiancare all'analisi descrittiva della sezione precedente una valutazione delle dimensioni di efficienza economica e solidità finanziaria che caratterizzano il gruppo di vertice del sistema produttivo meridionale. Questo approfondimento consente di verificare, in modo più intuitivo e comparabile, in che misura il Mezzogiorno disponga di una base industriale in grado di cogliere le opportunità di sviluppo offerte dalle grandi imprese, valutandone la diffusione territoriale e lo stato complessivo di salute economico-finanziaria.

L'analisi è interamente svolta sull'archivio Aida Bureau van Dijk comprensivo dei dati di bilancio di tutte le società di capitali italiane[4]. Nel dettaglio, l'indagine propone una lettura quanto più possibile approfondita della dimensione economica, finanziaria e patrimoniale delle imprese manifatturiere italiane con più di 250 addetti e con sede operativa nel Mezzogiorno, ricorrendo sistematicamente al raffronto territoriale con il gruppo dei grandi operatori insediati nel resto del Paese.

Ai fini dell'indagine sono utilizzati i bilanci del periodo 2015-2024 delle imprese con un valore della produzione e/o del patrimonio netto diverso da zero: due indicatori che attestano l'effettiva operatività aziendale. Il campione comprende in totale 13.217 osservazioni, di cui il 7,8% riferite a grandi imprese manifatturiere con sede operativa nel Mezzogiorno. Nel 2024 le grandi imprese manifatturiere presenti nel campione di analisi occupavano circa 70mila dipendenti (~813mila al Centro-Nord) per un valore aggiunto complessivo di circa 4,5 miliardi di euro (~100 miliardi al Centro-Nord).

Le imprese industriali sono classificate in base al principale settore economico di appartenenza secondo la classificazione Ateco 2007 (Tab. 4). A livello territoriale, la prima evidenza riguarda un maggiore grado di diversificazione settoriale delle grandi imprese del Centro e del Nord. Fatta eccezione per il settore della "Fabbricazione di macchinari", in cui opera il 18,6% delle grandi imprese centro-settentrionali, le restanti osservazioni risultano distribuite piuttosto omogeneamente tra gli altri

[4] La Svimez ha accesso ai dati di fonte Aida Bureau van Dijk nell'ambito della convenzione di Ricerca e Studio stipulata con l'Università degli Studi Federico II di Napoli.

comparti manifatturieri, con quote che non superano l'8%. Viceversa, al Sud si osserva una maggiore concentrazione in tre principali comparti: l'agroalimentare che accoglie il 18,3% delle imprese con oltre 250 addetti (solo l'8% al Centro-Nord), il comparto metallurgico (13%) e il settore della lavorazione di pellami e cuoio (10%).

Il percorso di analisi quantitativa qui proposto consente di valutare, in prima battuta, le condizioni di equilibrio economico-finanziario delle grandi imprese manifatturiere nel confronto macro-territoriale: Centro-Nord vs Mezzogiorno. Per offrire una lettura multidimensionale dei principali fenomeni aziendali che hanno interessato questo gruppo di testa nell'ultimo decennio, gli indicatori di bilancio

Tabella 4 Grandi imprese manifatturiere presenti nell'archivio AIDA Bureau van Dijk per settore, distribuzione %

Ateco2	Descrizione Ateco 2	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
10	Industrie alimentari	8,0	18,3	8,8
11	Produzione di bevande	0,6	1,9	0,7
12	Produzione di tabacco	0,3	0,0	0,3
13	Industria tessile	2,4	0,0	2,2
14	Confezione di articoli di abbigliamento	3,0	5,8	3,2
15	Fabbricazione di pelli e cuoi e articoli in pelle	3,5	10,6	4,1
16	Industria del legno e dei prodotti in legno	0,9	0,0	0,8
17	Fabbricazione di carta e prodotti di carta	2,4	3,9	2,5
18	Stampa e riproduzione di supporti registrati	0,9	1,0	0,9
19	Fabbricazione di coke e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio	0,8	1,0	0,8
20	Fabbricazione di prodotti chimici	5,7	1,5	5,4
21	Fabbricazione di prodotti farmaceutici di base e di preparati farmaceutici	5,7	1,0	5,3
22	Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	5,7	7,7	5,9
23	Fabbricazione di altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	5,0	1,0	4,7
24	Metallurgia	5,4	4,8	5,3
25	Fabbricazione di prodotti in metallo	7,8	13,3	8,2
26	Fabbricazione di computer e elettronica	4,3	2,5	4,1
27	Fabbricazione di apparecchiature elettriche	5,1	3,9	5,0
28	Fabbricazione di macchinari e apparecchiature	18,6	4,5	17,5
29	Fabbricazione di autoveicoli, rimorchi e semirimorchi	4,6	4,8	4,6
30	Fabbricazione di altri mezzi di trasporto	1,9	4,8	2,1
31	Fabbricazione di mobili	2,7	1,9	2,6
32	Altre attività manifatturiere	2,7	1,0	2,5
33	Riparazione e installazione di macchinari ed apparecchiature	1,9	4,8	2,2
Totale manifattura		**12,2**	**1,0**	**13,2**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati AIDA Bureau van Dijk.

più rappresentativi sono stati combinati in tre matrici di analisi[5]:

i. matrice dell'assetto economico-finanziario;
ii. matrice dell'economicità della gestione operativa;
iii. matrice del grado di integrazione verticale.

9.3.1 *Matrice dell'assetto economico-finanziario*

Questa prima combinazione di indicatori consente di valutare congiuntamente il livello della redditività della gestione operativa e la capacità potenziale di sfruttamento della leva finanziaria. Quest'ultima consiste nella possibilità, tramite il ricorso al debito, di incrementare la redditività del capitale tanto più intensamente quanto maggiore è lo scostamento positivo tra il valore della redditività operativa e il costo dell'indebitamento.

La prima dimensione della matrice è rappresentata dunque dalla redditività operativa Roi (Return on investment), misurata come rapporto tra Margine operativo netto (Mon) e Capitale operativo investito netto (Coin). Il Mon riflette il valore economico delle attività operative dell'impresa e corrisponde al differenziale tra il valore della produzione e i costi afferenti alla gestione caratteristica (beni e servizi intermedi, personale, ammortamenti e accantonamenti). Il livello del Mon è dunque indipendente dal contributo della gestione finanziaria dell'impresa come, ad esempio, l'intensità del ricorso al finanziamento esterno. Il Coin è costruito come somma algebrica tra attività operative correnti (prodotti finiti, lavori in corso, acconti a fornitori, rimanenze, crediti commerciali) e passività non finanziarie (debiti commerciali e tributari, fondo per trattamento di fine rapporto, fondi rischio)[6].

Per esprimere il potenziale di sfruttamento della leva finanziaria si ricorre al rapporto tra debiti finanziari (Df) (consolidabili e esigibili entro l'anno solare) e il patrimonio netto (Cn), che esprime il grado di indebitamento finanziario dell'impresa. Se superiore all'unità, l'impresa è nella condizione di volgere a proprio favore la leva finanziaria. Se, contestualmente, il Roi è maggiore del costo medio del capitale (i), allora l'impresa può incrementare la redditività del capitale proprio (Roe - Return on equity) in misura tanto maggiore quanto maggiore è lo scostamento positivo del grado di indebitamento (Df/Cn) dal valore di 1. Seguendo Modigliani e Miller (1963)[7], tale relazione può essere scritta come:

$$Roe = \frac{Rn}{Cn} = Roi + (Roi - i) * \frac{Df}{Cn} * (1 - t)$$

dove ***Rn*** corrisponde al risultato economico d'esercizio e ***t*** è l'aliquota di imposta.

Ai fini della costruzione dei quadranti della matrice dell'assetto economico finanziario, si considerano due benchmark di riferimento: il primo corrisponde al costo medio dei finanziamenti bancari[8] per la prima dimensione (***Roi***) e un valore pari a 1 per la seconda (***Df/Cn***).

---

[5] Paci A. (a cura di) (2004), Strategie e governance delle imprese toscane di pubblica utilità, Cispel Confservizi Toscana - Edizioni Aida.

[6] Per passività finanziarie si intendono i debiti caratterizzati da un costo esplicito in termini di interessi passivi, quali debiti verso banche, soci e altri finanziatori.

[7] Modigliani, F., & Miller, M. H. (1963), Corporate income taxes and the cost of capital: a correction. The American economic review, 433-443.

[8] Per il ***Roi***, i benchmark scelti, che esprimono il costo medio dei finanziamenti di terzi, corrispondono al valore medio annuo del tasso di interesse armonizzato per finanziamenti a società non finanziarie riportati nella Base Dati Statistica della Banca d'Italia.

Tabella 5 Matrice dell'assetto economico-finanziario

A) situazione ottimale; B) situazione favorevole; C) situazione intermedia; D) situazione svantaggiosa

	$\frac{Df}{Cn} > 1$	$\frac{Df}{Cn} \leq 1$
$Roi > i$	**Q1 - A)** Leva finanziaria efficacemente sfruttata in ragione di una redditività operativa soddisfacente	**Q2- B)** Possibilità di sfruttare la leva finanziaria grazie a un Roi adeguato.
$Roi \leq i$	**Q3 - D)** Squilibrio economico e finanziario. Rischio default	**Q4 - C)** Roi insufficiente ma indebitamento sotto controllo. Necessità di preservare l'equilibrio finanziario.

Le imprese che si collocano al primo quadrante (Q1) si trovano nelle condizioni ottimali: lo spread positivo tra Roi e costo medio del debito, unitamente a un grado di indebitamento superiore a 1, indica che l'impresa è nella condizione di sfruttare i vantaggi della leva finanziaria e per questa via incrementare la redditività del capitale proprio[9]. Specularmente, nel quarto quadrante (Q4) si collocano le imprese in maggiore sofferenza. Per quest'ultime, l'ingente costo per interessi passivi su un debito eccessivo (***Df/Cn>1***) porta a comprimere la redditività netta fino a renderla negativa, compromettendone la sopravvivenza. Per le imprese del secondo e terzo quadrante si prospettano le situazioni intermedie. Nel primo caso (Q2), la redditività operativa è soddisfacente e quindi sufficiente a sfruttare l'effetto leva finanziaria, che tuttavia non viene attivata per la scarsa propensione all'indebitamento (***Df/Cn≤1***). Le imprese che si collocano nel terzo quadrante (Q3) mostrano anch'esse una situazione di equilibrio finanziario (bassa propensione all'indebitamento) che è auspicabile rimanga tale per non sommarsi ad una già presente situazione di squilibrio economico (***Roi<i***).

Prima di commentare la distribuzione delle imprese del Mezzogiorno e del Centro-Nord nei quadranti della matrice descritta, è opportuno osservare come si comportano i singoli parametri adoperati nell'analisi.

La redditività operativa delle grandi imprese manifatturiere del Mezzogiorno non si discosta significativamente dall'analogo dato del Centro-Nord, un'evidenza poco scontata alla luce del noto quadro territoriale caratterizzato da forti e persistenti divari strutturali a sfavore dei sistemi produttivi meridionali. Tra il 2015 e il 2017 il valore medio dell'indice di redditività operativa tra le due macroaree risulta sostanzialmente allineato e caratterizzato da una dinamica positiva che lo vede incrementare fino a superare il 9%, per poi leggermente decrescere nel biennio successivo (Tab. 6). Con la crisi pandemica si osserva un decremento importante dell'indicatore specialmente per le grandi imprese centro-settentrionali, dove il valore medio del Roi scende a 5,9%, una percentuale sensibilmente più bassa del dato medio registrato nell'area meridionale per lo stesso anno (7,4%). Il recupero nel periodo di ripresa post-Covid risulta più netto nel Sud, dove il Roi tocca un valore medio massimo nel 2023 pari al 10,3%, di quasi 2 punti superiore all'analogo dato del Centro-Nord, dove l'incremento

[9] È opportuno ricordare che un rapporto ***Df/Cn*** sensibilmente superiore all'unità può rappresentare, anche se in presenza di una redditività operativa soddisfacente, un fattore di rischio non marginale per l'impresa. I costi del debito dovranno comunque essere sostenuti anche nell'eventualità di un indebolimento momentaneo del ***Roi,*** condizione che metterebbe subito a rischio l'equilibrio finanziario dell'impresa.

dell'indicatore si ferma all'8,8%. Nell'ultimo anno di osservazione, in entrambe le macroaree la redditività operativa delle grandi imprese industriali decresce di circa un punto, e si riconferma lo scarto positivo a favore del Mezzogiorno: 9,5% contro il 7,6% del Centro-Nord.

L'evidenza che la ripresa sia stata più debole nelle aree del Centro e del Nord trova parziale spiegazione dal fatto che i grandi player localizzati in queste regioni operano in comparti maggiormente esposti alla crisi del commercio estero e della subfornitura industriale, mentre nel Mezzogiorno la specializzazione delle grandi imprese nei settori più tradizionali e meno interessati, in questa fase del ciclo, dalla crisi di domanda estera sembra averle tenute maggiormente al riparo dalle turbolenze globali dell'ultimo biennio.

Tabella 6 Indice di redditività operativa delle grandi imprese manifatturiere, valori medi in %

Anno	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
2015	8,8	8,7	8,8
2016	9,4	9,3	9,4
2017	9,3	9,1	9,3
2018	8,7	7,8	8,6
2019	7,5	7,8	7,6
2020	5,9	7,4	5,9
2021	7,2	9,0	7,4
2022	8,1	8,7	8,1
2023	8,8	10,3	8,9
2024	7,6	9,5	7,4
Totale	**8,1**	**8,7**	**8,2**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati AIDA Bureau van Dijk.

La letteratura economico-aziendale riconosce nel 200% il valore massimo fisiologico tra totale passività (finanziarie e non) e mezzi propri. Osservando il valore medio dell'indicatore registrato dalle grandi imprese del comparto manifatturiero (Tab. 7), emerge un marcato e persistente differenziale territoriale. Nel 2015 le grandi imprese industriali del Mezzogiorno mostravano un rapporto medio tra indebitamento finanziario e patrimonio netto sensibilmente superiore alla media del Centro-Nord (123,2% contro il 74,9%) in ragione, molto plausibilmente, di un più basso grado di patrimonializzazione per una minore dotazione di mezzi propri. Si tratta, tuttavia di un valore lontano dalla soglia del 200%, che poi si è progressivamente ridotto negli anni successivi fino a raggiungere, nel 2024, un'incidenza pari al 72,4%, in riduzione ma tuttavia sensibilmente superiore al valore del 42,6% rilevato nel Centro-Nord.

Dalla matrice che combina i due indicatori (Tab. 8), emerge che circa un terzo delle grandi imprese manifatturiere localizzate nelle regioni meridionali si posiziona nel quadrante teoricamente più favorevole (Q1), risultando in grado di sfruttare i vantaggi della leva finanziaria in virtù di una redditività

Tabella 7 Grado di indebitamento delle grandi imprese manifatturiere, valori %

Anno	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
2015	74,9	123,2	78,3
2016	65,3	104,2	68,1
2017	107,5	96,6	106,7
2018	69,5	101,1	71,8
2019	69,1	100,2	71,5
2020	64,4	78,8	65,5
2021	55,1	83,4	57,2
2022	54,9	87,1	57,4
2023	44,9	82,2	47,8
2024	42,6	72,4	44,9
Totale	**64,5**	**92,1**	**66,5**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati AIDA Bureau van Dijk.

operativa adeguata. Questa percentuale, riferita al totale delle osservazioni nel periodo 2015-2024, scende al 15,7% per le imprese di grandi dimensioni insediate nel Centro-Nord. In dinamica, in entrambe le macroaree, la quota di imprese "virtuose" diminuisce progressivamente, attestandosi al 7% al Centro-Nord e al 18% nel Mezzogiorno. Similmente, da Nord a Sud, si riduce il gruppo più nutrito di imprese collocato, per percentuali comprese tra il 50 e il 60% nel cluster B (Q2) che ricomprende l'insieme di imprese caratterizzate da una redditività operativa soddisfacente ma con un atteggiamento prudenziale verso l'indebitamento esterno. In entrambe le aree, si rileva una graduale concen-

Tabella 8 Distribuzione % delle grandi imprese manifatturiere tra i quadranti della matrice economico-finanziaria

A) situazione ottimale; B) situazione favorevole; C) situazione intermedia; D) situazione svantaggiosa

Anno	Centro-Nord				Mezzogiorno			
	Q1 - A	Q2 - B	Q3 - C	Q4 - D	Q1 - A	Q2 - B	Q3 - C	Q4 - D
2015	23,1	60,7	11,6	4,6	41,2	47,1	5,9	5,8
2016	22,1	60,4	13,4	4,1	39,8	50,5	6,8	2,9
2017	22,2	68,8	6,1	2,9	38,8	52,4	7,7	0,9
2018	19,3	63,3	12,5	4,8	39,8	46,6	8,7	4,8
2019	17,2	63,6	14,3	4,9	33,1	56,3	5,8	4,8
2020	12,3	62,2	17,4	7,4	34,3	52,4	9,5	3,8
2021	14,3	66,5	14,9	5,1	30,7	58,6	7,7	2,8
2022	11,0	66,5	17,2	5,2	30,7	53,8	11,5	3,8
2023	8,7	64,4	21,2	5,5	23,8	56,2	11,4	8,5
2024	**7,1**	**58,9**	**28,2**	**5,7**	**18,1**	**58,1**	**18,1**	**5,7**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati AIDA Bureau van Dijk.

trazione nel terzo quadrante (Q3) che nel tempo "si nutre" passando ad accogliere il 28% delle imprese del Centro-Nord (erano l'11% nel 2015) e il 18% dei grandi operatori manifatturieri del Sud (11,6% nel 2015). Si tratta, molto plausibilmente, dell'effetto combinato della crisi pandemica e della successiva crisi energetica, che ha eroso i margini operativi delle imprese (Roi<i) al punto da incentivare un atteggiamento prudenziale sui mercati finanziari. Rimane piuttosto stabile a livello territoriale, e contenuta su incidenze attorno al 5%, la presenza numerica nel cluster D delle imprese maggiormente indebitate e in una situazione di squilibrio economico, ricomprese nel quarto quadrante (Q4).

Nel complesso, queste evidenze suggeriscono come la maggioranza delle grandi imprese condivida un atteggiamento tendenzialmente prudenziale nei confronti dell'indebitamento esterno, il che riflette una bassa propensione al rischio o alternativamente una politica di finanziamento poco focalizzata sul ricorso al credito bancario. Tuttavia, è da evidenziare come il focus sulla redditività operativa, in ragione del quale risulta particolarmente apprezzabile la concentrazione di circa l'80% dei grandi operatori nei quadranti oggettivamente più favorevoli (situazioni A e B che corrispondono ai quadranti Q1 e Q2) indistintamente dall'appartenenza macro territoriale, sia il riflesso più evidente di come gli attori economici più strutturati, orientati all'innovazione e all'internazionalizzazione, riescono a perseguire con successo risultati economici e vantaggi competitivi.

9.3.2 *Matrice dell'economicità della gestione operativa*

La scomposizione del Roi, indicatore sintetico del grado di efficienza di un'impresa, consente di identificare il contributo dei margini di redditività delle vendite e dell'utilizzo efficiente del capitale operativo alla creazione del valore. Seguendo il metodo DuPont, l'equazione del Roi può essere scritta come:

$$Roi = \frac{Mon}{Coin} = \frac{Mon}{Fatt} * \frac{Fatt}{Coin} = Ros * Trc$$

in cui il rapporto tra margine operativo netto (***Mon***) e fatturato (Fatt) corrisponde alla redditività delle vendite (***Ros***), mentre il rapporto tra fatturato (***Fatt***) e Capitale operativo netto investito (***Coin***) identifica il tasso di rotazione del capitale operativo (***Trc***), una grandezza che consente di stabilire quante volte nell'esercizio una unità investita si converte in risorsa monetaria attraverso i ricavi delle vendite. Nella misura in cui il ***Trc*** risulta maggiore (minore) di 1, allora la redditività operativa dell'impresa è tanto (meno) soddisfacente. A uno stesso livello di redditività operativa possono tuttavia corrispondere differenti combinazioni di ***Ros*** e ***Trc***. Ad esempio, Ros molto elevati possono combinarsi con valori di ***Trc*** contenuti (caso tipico di produzione di beni ad alto valore aggiunto ma con tempi di esecuzione dei progetti di investimento molto dilatati); al contrario, a ***Trc*** soddisfacenti possono associarsi valori di ***Ros*** bassi (beni intermedi e produzioni tradizionali). Poiché dunque non esiste un parametro logico di riferimento, è opportuno considerare, ai fini della costruzione della matrice dell'economicità della gestione operativa (Tab. 9), il valore medio di riferimento dell'intero comparto manifatturiero. La prima dimensione (colonna) della matrice distingue le osservazioni in base ai valori del ***Ros*** superiori, o inferiori, alla media del comparto, qui indicata con ***m***. Per la seconda dimensione (riga) è necessario stabilire se il livello di turnover del capitale operativo superi o meno il valore (***x***) necessario a raggiungere, a partire dal ***Ros***, un livello di redditività operativa soddisfacente (***Roi>i***).

Tabella 9 Matrice dell'economicità della gestione operativa
A) situazione ottimale; B) situazione favorevole; C) situazione intermedia; D) situazione svantaggiosa

	$TRC > x$	$TRC \leq x$
$Ros > m$	**Q1 - A)** Condizioni ottimali con fatturato sufficiente e margini adeguati	**Q2 - C)** Redditività delle vendite soddisfacente ma necessità di aumentare l'intensità di rotazione del Coin
$Ros \leq m$	**Q4 - B)** Contributo del turn-over del capitale sufficientemente elevato ma necessità di rafforzare il recupero dei margini per incrementare la redditività operativa	**Q3- D)** Tasso di redditività delle vendite inferiore alla media e necessità di aumentare l'intensità di rotazione del Coin

Il primo quadrante (Q1) identifica le imprese collocate in posizione ottimale in cui a un valore di redditività delle vendite superiore alla media si associa un contributo del turn-over del capitale sufficientemente elevato. Nel secondo quadrante (Q2), le imprese con una redditività delle vendite soddisfacente (***Ros>m***), dovrebbero aumentare l'intensità di rotazione del Coin facendo leva sia sull'efficienza del capitale circolante netto della gestione operativa (accelerando i tempi di gestione delle scorte, di incasso dei crediti commerciali e di pagamento dei debiti commerciali) che su quella del capitale fisso (aumentando l'efficienza negli acquisti, incrementando la capacità produttiva, accelerando i tempi di esecuzione e realizzazione degli investimenti). Nel terzo quadrante (Q3) si segnala la situazione più allarmante: le imprese in esso collocate presentano indicatori entrambi insoddisfacenti. Infine, per le imprese del quarto quadrante (Q4), la dimensione da rafforzare è quella dei margini commerciali, incrementando ad esempio il contenuto qualitativo dell'offerta.

In base ai risultati riportati nella Tabella 10, si osserva che il contributo apportato alla redditività operativa dall'indice di redditività delle vendite è sostanzialmente allineato tra grandi imprese del Centro-Nord e del Mezzogiorno. Anche la dinamica temporale dell'indicatore Ros segue il medesimo pattern a livello territoriale: decresce progressivamente fino al 2020, con una contrazione più intensa nel biennio 2019-2020 e recupera fino al 2023, per poi decrescere nel 2024. Da evidenziare che l'intensità della decrescita nei recenti anni delle crisi, pandemica e energetica, è maggiore per le grandi imprese centro-settentrionali che arrivano a toccare il valore medio minimo del Ros di 4,2%; nello stesso anno l'indice si attesta al 5% per i grandi player meridionali. Di contro, per quest'ultimi la successiva risalita dell'indicatore nel 2022 è particolarmente apprezzabile, così come la tenuta nel 2024. Nel 2024, il Ros medio delle grandi imprese manifatturiere del Mezzogiorno si attesta a un valore pari a 6,1%, contro il 5,3% del Centro-Nord. Come riscontrato per l'indice di redditività operativa Roi, anche per il Ros emerge un andamento particolarmente positivo per il Mezzogiorno, ad indicare la buona tenuta complessiva delle condizioni operative del sistema delle grandi imprese del Sud, nonostante le forti turbolenze geo-politiche e commerciali che stanno interessando l'attuale ciclo economico. Al contrario, i grandi operatori manifatturieri del Centro-Nord sembrano soffrire in maggior misura l'incertezza dei mercati in quanto esposte al ciclo della domanda mondiale.

In riferimento al tasso di rotazione del capitale investito, emergono delle differenze nelle due grandi ripartizioni (Tab. 11). I valori, in termini assoluti, più contenuti nelle regioni centro-settentrionali pos-

Tabella 10 Indice di redditività delle vendite delle grandi imprese manifatturiere, valori %

Anno	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
2015	6,1	5,2	6,1
2016	6,4	6,4	6,4
2017	6,3	5,7	6,2
2018	5,9	5,3	5,8
2019	5,5	5,4	5,5
2020	4,2	5,0	4,3
2021	5,2	6,4	5,3
2022	5,5	6,5	5,6
2023	6,2	6,3	6,2
2024	5,3	6,1	5,3
Totale	**5,7**	**5,8**	**5,7**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati AIDA Bureau van Dijk.

sono essere spiegati, da un lato, da un maggiore intensità degli investimenti o, in linea teorica, anche da volumi di fatturato più ridotti. La prima interpretazione appare tuttavia la più plausibile in quanto, tradizionalmente, i sistemi produttivi delle due macro-aree divergono profondamente sotto il profilo qualitativo, e tali differenze, meno tracciabili dalle statistiche ufficiali, si riflettono nella diversa propensione agli investimenti. Al contrario, il valore del Trc più elevato nel Mezzogiorno sembra suggerire una maggiore compressione degli investimenti, tendenzialmente fisiologica per imprese operative nei settori più tradizionali e meno solide sotto il profilo patrimoniale.

Più in dettaglio, considerando tutte le osservazioni nel periodo, il Trc medio del Centro-Nord si attesta a 1,4 mentre per il Mezzogiorno sale a 1,6. Tradotto in termini monetari, il capitale investito nell'esercizio si trasforma in fatturato almeno una volta nell'annualità successiva, ma il leggero scarto tra le due macro-aree suggerisce che per le imprese centro-settentrionali, per le quali il livello del Trc è più basso, risulta comparativamente maggiore il peso degli investimenti in immobilizzazioni (materiali e immateriali) rispetto alla componente di capitale circolante (crediti ai clienti, scorte di magazzino, anticipi ai fornitori etc.). I differenziali territoriali sono tuttavia piuttosto contenuti. Al Mezzogiorno come al Centro-Nord, le grandi imprese manifatturiere presentano Trc compresi tra un minimo di 1,2 a un massimo di 1,7. Anche in dinamica, l'andamento dell'indicatore risulta territorialmente omogeneo, almeno fino al 2020, periodo nel quale il Trc decresce al valore minimo di 1,2 al Centro-Nord e 1,3 al Mezzogiorno per poi aumentare in entrambe le aree, ma più intensamente al Sud.

Questa forte omogeneità territoriale sembra in parte confutare la tesi secondo la quale il tasso di rotazione del capitale investito sia una grandezza unicamente intrecciata alle determinanti settoriali. Al contrario, le evidenze descrittive suggeriscono che, oltre alle specializzazioni produttive, il livello del Trc è determinato anche dal grado di strutturazione e sofisticazione delle imprese, e quindi, in ultima istanza, dalla dimensione media da cui dipendono entità e natura degli investimenti.

Tabella 11 Tasso di rotazione del capitale operativo delle grandi imprese manifatturiere

Anno	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
2015	1,5	1,6	1,5
2016	1,5	1,6	1,5
2017	1,4	1,7	1,5
2018	1,5	1,7	1,4
2019	1,4	1,3	1,1
2020	1,2	1,3	1,3
2021	1,3	1,5	1,4
2022	1,4	1,5	1,3
2023	1,3	1,5	1,4
2024	1,3	1,5	1,3
Totale	**1,4**	**1,6**	**1,4**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati AIDA Bureau van Dijk.

Passando alla distribuzione tra i quadranti della matrice (Tab. 12), solo una minoranza di grandi imprese risulta collocarsi nella situazione più favorevole (Q1), vantando una redditività delle vendite superiore al valore medio del comparto e, allo stesso tempo, un indice del turnover del capitale operativo adeguato all'ottenimento di una redditività operativa soddisfacente. Tale percentuale risulta sostanzialmente allineata tra le due macroaree, specialmente nel biennio finale di osservazione. Nel 2024, le imprese nel Q1 erano il 6,4% nel Centro-Nord e il 6,6% nel Mezzogiorno, una percentuale relativamente bassa ma nettamente più elevata dei rispettivi valori di partenza riferiti al 2015: 4% nel Centro e solo lo 0,9% nel Mezzogiorno. Si osserva una maggiore concentrazione nei quadranti 2 e 3, che rappresentano rispettivamente una situazione vantaggiosa (B) e svantaggiosa (C). In entrambi i casi i volumi di vendita non sono soddisfacenti (Trc<x), ma, per le imprese collocate nel Q2 il valore contenuto del Trc si combina con un Ros superiore alla media del comparto: evidenza che contraddistingue le produzioni ad elevato valore aggiunto ma con tempi di realizzazione ed esecuzione degli investimenti molto dilatati (es. produzione di mezzi di trasporto). Diversamente per le imprese del Q3 il Ros è inferiore alla media, come è plausibile accada per le imprese attive nei comparti manifatturieri più tradizionali e a minore valore aggiunto. Infine, il Q4 che ospita le imprese con un tasso di rotazione del capitale elevato ma una bassa redditività delle vendite si attesta su percentuali comprese tra il 5 e il 10%. Si tratta di operatori plausibilmente attivi su produzioni a minore valore aggiunto e orientati su una strategia di riproporzionamento tra capitale fisso e capitale circolante, a favore di quest'ultimo.

A livello di macroarea, è da rilevare il differenziale, costante nel tempo, in termini di incidenza nel Q2 (situazione vantaggiosa). Nell'ultimo anno di osservazione, un terzo delle imprese del Centro-Nord risulta appartenere a questo cluster, un differenziale di circa 10 p.p. inferiore rispetto al dato del Mezzogiorno, dove l'incidenza di grandi imprese in una situazione favorevole si attesta al 40%. Specularmente, risulta più elevata al Nord la quota di grandi imprese in una situazione di svantaggio: circa 1 su 2 contro il 46% del Sud. Vale a dire che, in tutte le aree, le grandi imprese sembrano fallire nel processo di accelerazione/miglioramento del processo di estrazione di valore dagli investimenti ef-

fettuati ma, nell'area meridionale, è comparativamente più elevato il numero di grandi operatori che beneficiano di una redditività delle vendite soddisfacente. Questa evidenza si lega, inevitabilmente, al buon risultato ottenuto dalle grandi imprese del Mezzogiorno in termini di redditività operativa, come estesamente documentato per la matrice precedente.

Tabella 12 Distribuzione % delle grandi imprese manifatturiere tra i quadranti della matrice della gestione operativa

A) situazione ottimale; B) situazione favorevole; C) situazione intermedia; D) situazione svantaggiosa

Anno	Centro-Nord				Mezzogiorno			
	Q1 - A	Q2 - B	Q3 - D	Q4 - C	Q1 - A	Q2 - B	Q3 - D	Q4 - C
2015	4,0	40,6	48,7	6,6	0,9	52,9	37,2	8,8
2016	3,9	39,8	50,9	5,4	1,9	46,6	46,6	4,8
2017	4,3	40,3	48,7	6,6	2,9	42,7	45,6	8,7
2018	5,2	40,2	47,4	7,1	4,8	45,6	44,6	4,8
2019	5,6	37,7	48,5	8,1	6,8	42,7	43,7	6,8
2020	5,6	34,1	47,8	13,2	5,7	37,1	47,6	9,5
2021	5,9	35,0	50,7	9,1	4,8	40,4	48,1	6,7
2022	5,7	35,2	50,6	8,6	4,8	38,5	48,1	8,6
2023	5,9	35,2	51,4	7,8	5,7	42,8	46,6	4,7
2024	**6,4**	**31,7**	**50,8**	**5,7**	**6,6**	**41,1**	**46,6**	**4,7**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati AIDA Bureau van Dijk.

9.3.3 *Matrice del grado di integrazione produttiva*

La terza matrice di analisi (Tab. 13) consente di valutare la combinazione tra due dimensioni: (i) il contributo dei fattori produttivi interni (lavoro e capitale) al ciclo di lavorazione/produzione del servizio e (ii) il livello della produttività del lavoro, espresso come valore aggiunto per addetto. Quest'ultimo esprime l'efficienza del fattore lavoro.

La prima dimensione (*i*), definita grado di integrazione verticale, è espressa come rapporto tra il valore aggiunto (*Va*) e il valore della produzione (*Vp*). Il Va corrisponde alla ricchezza economica creata con il solo concorso dei fattori produttivi interni - lavoro e immobilizzazioni materiali e immateriali - e pertanto corrisponde al differenziale tra il valore della produzione e i costi operativi esterni (materie prime, servizi, costi per il godimento di beni di terzi etc.,). Imprese con ampie fasi produttive internalizzate (make) sostengono costi fissi maggiori relativamente ai fattori interni impiegati, incluso il costo del lavoro e gli investimenti in beni capitali (quest'ultimi si riflettono poi nella crescita degli ammortamenti). A parità di fatturato, imprese che prediligono il ricorso all'esternalizzazione (buy) avranno una maggiore incidenza dei costi variabili sul valore complessivo della produzione. La scelta tra make or buy dipende da molteplici determinanti quali la struttura di mercato, il volume del fatturato, la complessità tecnologica del bene o del servizio richiesto, le caratteristiche idiosincratiche dell'impresa. Quando il livello di integrazione verticale è elevato, l'impresa fronteggia una maggiore

rigidità dei costi fissi ed è pertanto costretta a vincolare l'efficienza economica a quella operativa: capacità di assicurare durevolmente margini commerciali soddisfacenti, sfruttare le economie di scala e rafforzare la produttività del lavoro. Un valore aggiunto elevato, altresì, può indicare un ciclo di trasformazione che utilizza input intermedi dal costo modesto rispetto al valore finale del servizio e/o segnala la presenza di fasi interne ad elevato contenuto tecnologico.

I quattro quadranti della matrice sono individuati utilizzando come benchmark per entrambe le dimensioni i valori medi calcolati anno per anno sull'intero archivio. Il primo quadrante (Q1) ospita le imprese con una produttività soddisfacente ma vincolate alla rigidità dei costi fissi che risultano superiori al valore medio. Nel quarto quadrante (Q4-B) si prospetta la situazione più favorevole: la flessibilità della struttura operativa si combina a un valore elevato della produttività del lavoro. Nel terzo quadrante (Q3), il margine di recupero dell'efficienza operativa risulta più ampio in ragione di una minore rigidità dei costi, mentre nel secondo quadrante (Q2) si collocano le imprese con efficienza operativa migliorabile e un elevato grado di integrazione produttiva che si traduce in una forte incidenza dei costi fissi.

Tabella 13 Matrice del grado di integrazione produttiva

A) situazione ottimale; B) situazione favorevole; C) situazione intermedia; D) situazione svantaggiosa

	$Va/addetto > m1$	$Va/addetto \leq m1$
$Va/Vp > m2$	**Q1 - B)** Situazione favorevole ma rischio elevato associato alla rigidità dei costi fissi.	**Q2 - D)** Processo produttivo molto integrato ma una bassa produttività del lavoro.
$Va/Vp \leq m2$	**Q4 - A)** Struttura produttività flessibile e elevata produttività del lavoro.	**Q3 - C)** Imprese inefficienti ma meno esposte all'incidenza dei costi fissi.

Dai valori riportati nella Tabella 14, le grandi imprese del Mezzogiorno sono di poco più verticalmente integrate rispetto a quanto si riscontra per il Centro-Nord (28,9% contro 28,3%, in media nell'intero periodo 2015-2024). Questa evidenza trova parziale spiegazione nel fatto che, al Sud, l'ambiente economico è più frammentato che nell'area centro-settentrionale, dove le grandi imprese possono fare ricorso a un tessuto più capillare e diversificato di subfornitura di servizi e beni necessari allo svolgimento dell'attività produttiva (Fig. 6). Per i grandi player meridionali, il rapporto medio tra valore aggiunto e valore della produzione si attesta al 28% nel 2015 e aumenta progressivamente nel periodo, fino a raggiungere il 32,1% nel 2024. Allo stesso tempo, il Centro-Nord mostra percentuali inferiori con un differenziale con il Mezzogiorno che si amplia nel 2024, anno in cui il valore medio del grado di integrazione produttiva si attesta al 28,9%. In termini generali, la possibilità di incidere sull'indice, contraendolo o incrementandolo, dipende dalle opportunità di deverticalizzazione produttiva che consentono un alleggerimento della struttura fino ad una soglia critica, in corrispondenza della quale si mantengono internamente esclusivamente le fasi core, ossia le fasi più strategiche. Tuttavia, poiché trattasi di un rapporto tra due grandezze, è anche plausibile che un indicatore più basso di-

Tabella 14 Grado di integrazione produttiva delle grandi imprese manifatturiere, valori %

Anno	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
2015	28,4	28,3	28,4
2016	29,1	29,5	29,1
2017	28,5	27,3	28,5
2018	27,9	29,0	27,9
2019	28,4	28,9	28,4
2020	29,1	28,3	29,1
2021	28,4	30,1	28,5
2022	26,1	27,5	26,1
2023	28,0	29,7	28,1
2024	28,9	32,1	29,1
Totale	**28,3**	**28,9**	**28,3**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati AIDA Bureau van Dijk.

penda da un volume di fatturato relativamente maggiore (es. migliore capacità di sfruttamento delle economie di scala).

Il divario più sostanziale tra le due macroaree si riscontra nei valori di produttività del lavoro: il differenziale a sfavore del Mezzogiorno, riportato nella Tabella 15 e calcolato come rapporto tra il valore medio della produttività delle imprese meridionali in rapporto a quello medio del Centro-Nord, rimane compreso nel range di 70-80%, vale a dire che lo scarto percentuale si attesta attorno ai 30-20 punti. La forbice si allarga nel 2022, anno in cui la produttività media delle grandi industrie meridionali

Tabella 15 Indice di produttività delle grandi imprese manifatturiere, migliaia di euro

Anni	Centro-Nord (a)	Mezzogiorno (b)	Differenziale di produttività (b/a)*100
2015	93.783	71.463	76,2%
2016	97.508	70.570	72,4%
2017	99.992	71.269	71,3%
2018	99.246	70.491	71,0%
2019	99.052	75.954	76,7%
2020	91.506	73.074	79,9%
2021	105.505	79.108	75,0%
2022	111.464	76.750	68,9%
2023	114.504	84.499	73,8%
2024	**109.974**	**81.175**	**73,8%**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati AIDA Bureau van Dijk.

risulta di oltre 31% più bassa rispetto all'analogo dato del Centro-Nord. Nonostante al Sud le imprese siano comparativamente più integrate verticalmente (attività che confluiscono direttamente nel valore aggiunto), la capacità di estrarre valore dai fattori produttivi è decisamente più contenuta, anche in ragione di un maggior ricorso alla compressione del costo del lavoro, una grandezza che determina una parte significativa del valore aggiunto realizzato dalle imprese. Un altro fattore che incide sensibilmente sul differenziale territoriale di produttività è la diversa composizione settoriale dei campioni riferiti alle due macro-aree (Tab. 4), concentrata per i casi meridionali su produzioni manifatturiere più tradizionali, come agroalimentare e tessile.

La matrice del grado di integrazione produttiva (Tab. 16) costruita rispetto alle medie anno per anno evidenzia che le imprese in situazione favorevole (B), che combinano una produttività per addetto superiore alla media e un elevato grado di integrazione verticale (Q1) sono il 24% al Centro-Nord e l'11,3% al Mezzogiorno. Di contro, nel Mezzogiorno, oltre il 40% delle grandi imprese – pari al 45,7% nel 2024 – si colloca nel quadrante "più difficile" (Q2) dove l'inefficienza si combina a un elevato grado di integrazione verticale. Al Centro-Nord, l'analoga percentuale non supera il 30% in tutti gli anni di osservazione. Specularmente, negli ultimi anni di osservazione cresce nel Centro-Nord la quota di grandi imprese industriali posizionate nel quadrante più favorevole (Q4) che arriva, nel 2024, a oltre il 20% contro il 14% del Sud. Infine, risulta sostanzialmente allineata, sia in dinamica che a livello di macro-area, l'incidenza di grandi imprese situate nella situazione intermedia (C) le quali, nonostante la maggiore inefficienza in termini di produttività, sono esonerate dal sovraccarico dei costi fissi tipici di una struttura produttiva fortemente integrata.

Tabella 16 Distribuzione % delle grandi imprese manifatturiere tra i quadranti della matrice del grado di integrazione verticale

A) situazione ottimale; B) situazione favorevole; C) situazione intermedia; D) situazione svantaggiosa

Anno	Centro-Nord				Mezzogiorno			
	Q1 - B	Q2 - D	Q3 - C	Q4 - A	Q1 - B	Q2 - D	Q3 - C	Q4 - A
2015	27,2	26,2	28,9	17,6	11,7	41,2	33,3	13,7
2016	24,7	27,9	30,2	17,11	11,6	41,7	33,9	12,6
2017	24,5	27,8	29,5	18,2	11,6	39,9	35,9	12,6
2018	24,6	26,8	30,1	18,4	11,6	43,7	33,0	11,6
2019	25,9	25,5	30,7	17,7	11,6	41,7	32,0	14,5
2020	25,1	26,2	30,8	17,8	13,3	36,2	32,4	18,1
2021	22,9	27,5	30,9	18,6	13,4	43,3	30,7	12,5
2022	21,1	28,8	30,6	19,5	10,6	45,2	34,6	9,6
2023	21,9	27,7	30,4	20,0	8,6	46,6	32,6	12,4
2024	**22,3**	**27,3**	**30,0**	**20,4**	**8,6**	**45,7**	**31,4**	**14,3**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati AIDA Bureau van Dijk.

Questa divaricazione territoriale nei posizionamenti nella matrice del grado di integrazione produttiva suggerisce una sostanziale differenza, tra Nord e Sud, nell'organizzazione dell'articolazione produttiva. Per una buona parte delle imprese centro-settentrionali (oltre il 20%) l'efficienza è perseguita attraverso lo sfruttamento di economie di scala realizzate esternamente al perimetro di imprese (buy). Si tratta, quest'ultime, di imprese con una struttura produttiva leggera e flessibile e con una elevata produttività. Nettamente superiore, al Sud, è l'incidenza cumulata delle imprese collocabili nel secondo e terzo quadrante, ovvero di quegli operatori con una produttività inferiore alla media. In particolare, il Mezzogiorno presenta una maggiore presenza di imprese nel quadrante "più difficile" (Q2), per le quali il basso livello di produttività si associa a una forte incidenza dei costi fissi data dall'elevato grado di verticalizzazione. Ciò è riconducibile, in parte, alla circostanza per la quale le condizioni tecniche prevalenti "impongono" elevati costi fissi che non trovano adeguato riflesso in volumi di fatturato altrettanto soddisfacenti.

9.4 Ripartire dalle grandi imprese

Lo sgretolamento del modello industriale costruito sulla centralità della grande impresa avviatosi nei primi anni Settanta del secolo scorso ha depotenziato il sentiero di crescita del Paese, e indebolito il percorso di convergenza tra Nord e Sud. Negli anni del secondo dopoguerra, l'Italia ha infatti conosciuto il consolidamento di un sistema produttivo configurato su nodi centrali, i.e. grandi imprese, che hanno offerto terreno fertile allo sviluppo di un indotto locale altamente diversificato e in grado di guidare il percorso di industrializzazione delle regioni italiane, al Nord e meno intensamente al Sud. Allo stesso tempo, gli anni della "grande impresa" hanno coinciso con l'accelerazione del processo di convergenza a livello paese nei confronti delle grandi economie europee, e internamente alle macroaree. È indubbio, che la presenza e lo sviluppo di operatori industriali pubblici e privati dalle "spalle larghe", sufficientemente strutturati per immaginare e portare a segno politiche di investimento e di sviluppo e, al tempo stesso, in grado di offrire condizioni lavorative e retributive più stabili e qualificate, sia stato un driver importante.

Successivamente, le crisi ripetute che hanno interessato gli anni Settanta fino alla ridefinizione degli equilibri monetari e commerciali dei primi anni Duemila, hanno coinciso con l'affermarsi di un modello industriale alternativo, in cui le grandi imprese hanno lasciato il posto a gruppi più o meno strutturati di imprese di dimensioni minori: "piccole e belle". Questa fase, ancora in corso sebbene con modalità differenti, ha determinato una profonda trasformazione del sistema economico del Paese, con una progressiva terziarizzazione dell'economia che, in molti casi, e al Sud più intensamente che al Nord, si è consolidata in settori a bassa produttività, più instabili e meno remunerativi per i lavoratori. Inoltre, il Mezzogiorno ha risentito in misura più profonda degli effetti delle crisi economico-finanziarie del periodo 2008-2014, che hanno lasciato in eredità un tessuto produttivo indebolito, di dimensioni ridotte, più rarefatto e scarsamente integrato nei mercati internazionali.

In questo contesto, rimane presente e "vegeto" un gruppo di testa di grandi imprese in grado di intercettare quote rilevanti di occupazione, soprattutto nelle regioni del Centro-Nord. Al Sud, le evidenze descrittive testimoniano la presenza più rarefatta di grandi imprese, che si riflette sulle minori opportunità di sviluppo e consolidamento di tutta la matrice industriale locale. Ciononostante, il confronto territoriale sugli andamenti economici dei due gruppi fa emergere importanti elementi qualitativi per

i pochi grandi player industriali insediati nel Mezzogiorno.

Nell'insieme emerge un progressivo miglioramento nei margini di redditività (Roi e Ros): le grandi imprese meridionali registrano performance simili a quelle medie del comparto del Centro-Nord, nonché superiori negli anni della ripresa post-Covid. La tenuta complessivamente positiva delle condizioni operative delle grandi imprese del Mezzogiorno, nonostante le forti turbolenze geopolitiche e commerciali che hanno caratterizzato l'attuale ciclo economico, suggerisce una minore esposizione di questi operatori all'incertezza sistemica legata alla dipendenza dai mercati esteri. Più in generale, la marcata omogeneità territoriale dei risultati operativi dei principali player industriali sembra confermare che tali performance dipendano non solo dalla specializzazione settoriale, ma anche — e forse soprattutto — dal grado di strutturazione e di sofisticazione delle imprese, fattori che, a prescindere dall'area di appartenenza, influenzano la natura e l'intensità degli investimenti e, di conseguenza, i rendimenti economici.

Un secondo elemento che emerge marcatamente dal quadro complessivo è un significativo potenziale di investimento "inespresso", indicativo della progressiva contrazione del grado di indebitamento negli anni del post-Covid. Si tratta di un trend omogeneo a livello territoriale, nonostante livelli iniziali più elevati al Sud, plausibilmente in ragione di livelli di patrimonializzazione comparativamente inferiori. Al di là delle peculiarità territoriali, da Nord a Sud, la maggioranza delle grandi imprese sembra condividere un atteggiamento tendenzialmente prudenziale nei confronti dell'indebitamento esterno, una scelta che riflette una politica di finanziamento meno focalizzata sul ricorso al credito bancario e orientata al rafforzamento patrimoniale.

L'atteggiamento "prudenziale" all'investimento si osserva anche nei valori del tasso di rotazione del capitale investito, più elevato al Sud in ragione, plausibilmente, di un'incidenza maggiore del capitale circolante rispetto al capitale fisso. Ad oggi, questa relativa debolezza si riflette anche nel differenziale di produttività a sfavore del Mezzogiorno compreso tra il 20 e il 30%. Infine, per una vasta platea di imprese, la produttività insoddisfacente si combina con un grado di integrazione produttiva elevato, che segnala una forte incidenza dei costi fissi dovuta, tra gli altri elementi, anche a tessuto di subfornitura poco capillare e diversificato che incentiva processi di integrazione verticale e defocalizza l'impresa dalle attività "core", maggiormente redditive e strategiche.

La Commissione europea ha riconosciuto il ruolo strategico delle grandi imprese nei processi di sviluppo regionale, prevedendo - nell'ambito dei nuovi regolamenti per la revisione di medio temine - la possibilità di accesso alle agevolazioni finanziate dalla politica di coesione. Nella cornice della Zes Unica, in un'ottica di rilancio della grande impresa al Sud, tale apertura appare di particolare rilevanza: valorizzare la presenza e il potenziale delle grandi imprese può infatti rafforzare la capacità innovativa del tessuto imprenditoriale meridionale, favorendo la diffusione di conoscenze, tecnologie e competenze lungo le filiere e stimolando processi di crescita più integrati e sostenibili.

Supportare e promuovere l'insediamento e lo sviluppo delle grandi imprese, anche attraverso politiche mirate a sviluppare vantaggi localizzativi che potenziano l'offerta produttiva e di servizi delle regioni meridionali, significherebbe qualificare le grandi imprese come soggetti chiave per sostenere gli investimenti e trainare lo sviluppo del Sud e la crescita del Paese.

Le "grandi imprese" rappresentano i nodi centrali di reti produttive molto ampie che oltrepassano i confini europei, ma che potrebbero subire, in ragione dei mutamenti continui nel contesto geopolitico, operazioni di re-industrializzazione interna, con effetti di attivazione sull'indotto locale e nuove opportunità di business anche, e soprattutto, per il Sud. Specialmente nei settori a elevato contenuto tecnologico, le catene del valore tendono ad assumere una configurazione a geometria centripeta, concentrandosi in prossimità delle aziende leader a vocazione internazionale. Interventi volti all'insediamento di grandi player favoriscono e sostengono, dunque, l'offerta produttiva e la dinamica del mercato del lavoro locali, oltre a promuovere l'interscambio continuo con gli stakeholder del territorio (istituzioni, accademia e società civile), con effetti socio-economici tangibilmente positivi.

10. La riforma dei prezzi zonali dell'energia e il rilancio della competitività del Sud

10.1 Competitività industriale: l'impatto dei costi energetici

Negli ultimi anni, il tema della competitività industriale è tornato al centro del dibattito economico europeo. Dopo un lungo ciclo di globalizzazione fondato su efficienza e riduzione dei costi di produzione, la crisi energetica del biennio 2021-2022 ha rivelato la fragilità di un modello di crescita e di scambio basato su energia abbondante, mercati aperti e interconnessi e catene globali del valore iper-specializzate[1]. Le oscillazioni dei prezzi di gas ed elettricità hanno agito come amplificatore di vulnerabilità latenti, ridefinendo la geografia degli scambi commerciali internazionali e riportando la variabile energetica al cuore della politica economica.

Forti di abbondanti risorse interne, gli Stati Uniti hanno consolidato un vantaggio strutturale, mentre le economie asiatiche, caratterizzate da domanda in forte crescita, hanno reagito diversificando gli approvvigionamenti e investendo in tecnologie di stoccaggio, nucleare e fonti rinnovabili. L'Europa, invece, si trova oggi di fronte alla sfida più complessa: conciliare la transizione verde con la sostenibilità dei costi, la sicurezza delle forniture e la transizione digitale, che preme sulla domanda e sui prezzi dell'energia.

L'Unione Europea è stata la prima grande economia a vincolare la propria politica economica a obiettivi climatici di lungo periodo, riducendo la produzione da fonti fossili e anticipando la transizione verso le fonti ad impatto ambientale nullo. Tuttavia, tale scelta è stata perseguita prevalentemente attraverso la leva regolatoria, piuttosto che attraverso una politica industriale adeguatamente finanziata a livello comunitario. Questo approccio, pur rafforzando la leadership normativa europea, ha progressivamente indebolito la capacità di adattamento tecnologico e produttivo delle imprese, ampliando la dipendenza da forniture esterne di energia, materie prime e componenti strategiche. Se per anni si è confidato nella capacità dei mercati globali di garantire stabilità e convenienza, la crisi del gas del 2021-2022 ha mostrato i limiti di un sistema frammentato, in cui le politiche energetiche restano largamente nazionali e le risposte comuni emergenziali.

L'incremento dei prezzi di gas ed elettricità ha trasformato la questione energetica da tema ambientale a determinante strutturale della competitività industriale. Nei settori ad alta intensità energetica – metallurgia, chimica di base, carta, vetro, ceramica – l'incidenza dei costi dell'energia sui margini di profitto è divenuta tale da condizionare le scelte di investimento, la localizzazione delle produzioni e, in alcuni casi, la continuità stessa delle attività[2]. L'energia, da mero fattore di produzione, è divenuta un

[1] Vedi Guarascio, D., Holzner, M., Iacobucci, D. et al. European competitiveness in the new global context: structural constraints, strategic dependencies and the role of the new industrial policy. *J. Ind. Bus. Econ.* 52, 525–533 (2025).

[2] Secondo la Commissione Europea, nei settori europei più energivori l'energia è ormai una voce di costo dominante: nel 2023 l'elettricità e il gas rappresentavano circa il 38% dei costi di produzione nell'alluminio primario, il 29% nelle ferroleghe e silicio, il 25% nel vetro piano e intorno al 20% nell'estrazione mineraria, mentre nei grandi comparti ad alta intensità energetica come acciaio, cemento, vetro e chimica di base la quota dell'energia è tipicamente compresa tra il 5% e il 10% dei costi totali, contro appena l'1-3% per l'impresa manifatturiera media

elemento imprescindibile rispetto all'obiettivo dell'autonomia strategica europea.

Dal punto di vista teorico, questa interdipendenza riflette due dimensioni complementari. La prima riguarda il legame tra costo dell'energia, produttività e comportamenti d'impresa. La volatilità dei prezzi porta ad acuire l'incertezza, riducendo quindi la propensione all'investimento. La seconda, di economia internazionale, concerne la ridefinizione dei vantaggi comparati in base alla dotazione di fattori e alla struttura dei costi energetici[3]. Differenziali persistenti nei prezzi dell'energia determinano spostamenti delle catene globali del valore verso aree a minor costo e sistemi regolatori più stabili[4].

In questa prospettiva, la competitività industriale europea dipende sempre più dalla capacità di garantire un'energia accessibile, stabile e coerente con gli obiettivi di sostenibilità. Il nodo centrale non è la transizione verde in sé, ma la sua implementazione. Ridurre la volatilità, rafforzare le interconnessioni, promuovere contratti di lungo periodo e favorire la convergenza dei costi fiscali e regolatori sono oggi condizioni necessarie per restituire all'industria europea un vantaggio competitivo stabile.

Nel contesto italiano, lo svantaggio competitivo deriva dall'incrocio tra un differenziale di prezzo dell'energia sfavorevole e una minore capacità di assorbire la volatilità dei mercati. La struttura produttiva nazionale, fortemente manifatturiera e caratterizzata da un tessuto di piccole e medie imprese, risente in modo accentuato dei differenziali di costo rispetto ai principali partner europei. L'elevata dipendenza dalle importazioni di gas e la limitata flessibilità infrastrutturale amplificano la trasmissione degli shock internazionali sui prezzi interni. La capacità di integrare politiche industriali ed energetiche diventa, quindi, un fattore decisivo per la tenuta dell'apparato produttivo e per la coesione territoriale del Paese.

Il capitolo introduce la questione della competitività energetica europea, analizzando le differenze strutturali nei mercati del gas e dell'elettricità rispetto a Stati Uniti e Cina e il diverso grado di autonomia energetica. Segue un esame del posizionamento dell'Italia nel contesto europeo, con particolare attenzione agli effetti che i differenziali di prezzo e struttura dei consumi hanno sulle imprese manifatturiere e nella ripartizione regionale. La terza sezione approfondisce le determinanti dei costi elettrici anche attraverso un approccio econometrico, volto a misurare la relazione tra variabili di mercato, regolazione e dinamica dei prezzi. Il capitolo si conclude con l'analisi del superamento del Prezzo Unico Nazionale (PUN) e della transizione verso i prezzi zonali, valutandone le implicazioni economiche e territoriali per il Mezzogiorno.

10.2 L'Unione europea tra Stati Uniti e Cina

Il costo dell'energia all'ingrosso varia sensibilmente in base all'area geografica di riferimento, riflettendo la diversa disponibilità di risorse energetiche e la capacità di produzione interna. Negli ultimi anni, il divario tra Europa, Nord America e Asia si è ampliato, con l'Europa stabilmente su livelli di prezzo più

europea. Queste dinamiche sono alla base della perdita di competitività delle industrie energivore europee rispetto ai concorrenti localizzati in regioni del mondo dove il costo dell'energia è notevolmente più basso.

[3] L'incertezza sui prezzi energetici tende a ridurre gli investimenti e a rallentare la modernizzazione del capitale, come mostrano le più recenti analisi sull'elasticità degli investimenti ai costi energetici (Saussay, "The impact of energy prices on industrial investment location: evidence from global firm level data", Journal of Environmental Economics and Management, 2024). Allo stesso tempo, i differenziali strutturali nei costi dell'energia influenzano la localizzazione delle attività manifatturiere e la distribuzione geografica della produzione (Elliott, R.J.R., Sun, P. & Zhu, T. Energy abundance, the geographical distribution of manufacturing, and international trade. *Rev World Econ* 160, 1361–1391, 2024).

[4] Verpoort, P.C., Gast, L., Hofmann, A. et al. (2024), "Impact of global heterogeneity of renewable energy supply on heavy industrial production and green value chains". *Nat Energy* 9, 491-503.

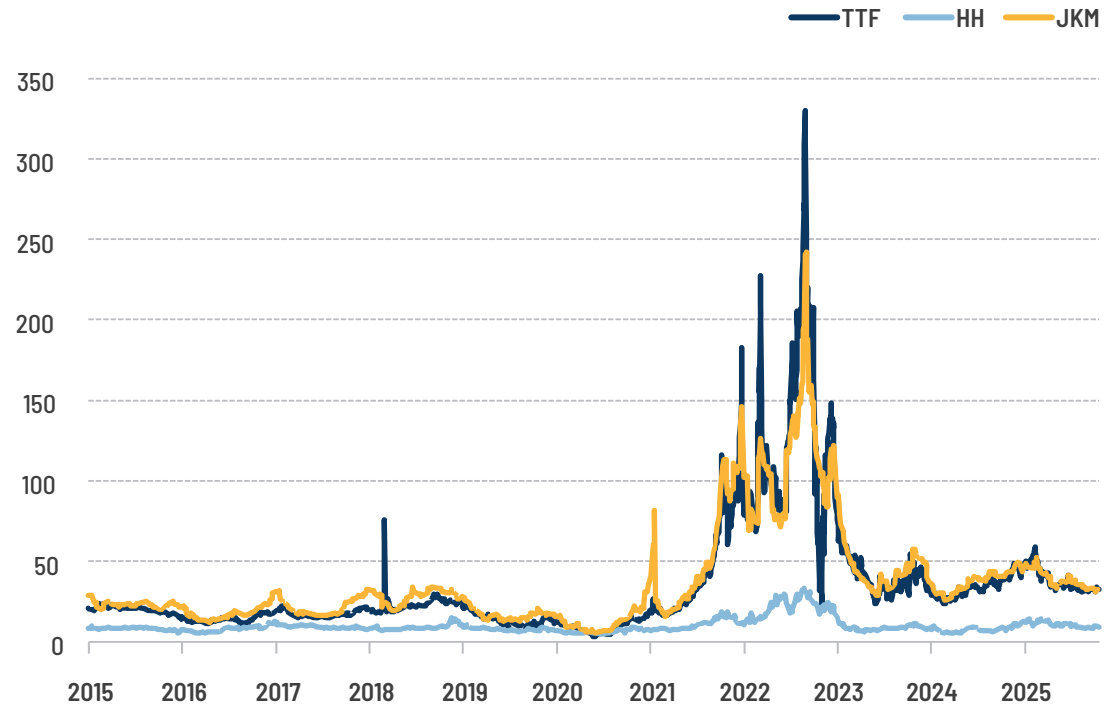
elevati e caratterizzata da una maggiore volatilità. Tale differenza risulta particolarmente evidente osservando l'andamento del prezzo del gas naturale (Fig. 1).

Nel periodo pre-Covid (2015-2019), i corsi del gas naturale sul mercato europeo TTF (Title Transfer Facility) e su quello asiatico JKM (Japan Korea Marker) si attestavano in media rispettivamente tra i 17,5 e i 21,5 €/MWh, un ordine di grandezza oltre due volte superiore rispetto alle quotazioni sull'Henry Hub statunitense (8,3 €/MWh). Le tensioni sui mercati internazionali dell'energia e la riduzione dei flussi di gas verso l'Europa del 2022 hanno spinto le quotazioni del gas naturale su livelli mai registrati in passato, con il TTF che ha raggiunto nell'agosto 2022 picchi giornalieri superiori ai 330 €/MWh, una media annuale di 123,5 €/MWh, contro i 113 €/MWh del JKM asiatico e gli appena 21,4 €/MWh dell'Henry Hub. Nei due anni successivi, i prezzi sono progressivamente diminuiti, stabilizzandosi tuttavia su livelli superiori rispetto al periodo pre-Covid.

La crisi energetica del 2021-2022 ha accentuato bruscamente le differenze tra le aree geografiche di riferimento, segnando una rottura rispetto al periodo precedente. Nella media dei primi 9 mesi del 2025, infatti, il prezzo medio del gas naturale sul mercato europeo (37,9 €/MWh) risulta superiore alle quotazioni americane di quasi quattro volte (10,6 €/MWh). Simile il divario con le quotazioni del gas sul mercato asiatico JKM che si colloca attualmente intorno ai 38,6 €/MWh. Ciò si traduce in un differenziale di prezzo tra Europa e Stati Uniti di oltre 25 €/MWh (Fig. 2). Al contrario, la differenza di prezzo tra Europa e Asia (TTF-JKM) è andata progressivamente a ridursi e nei primi nove mesi del 2025 risulta inferiore ad un euro per megawattora.

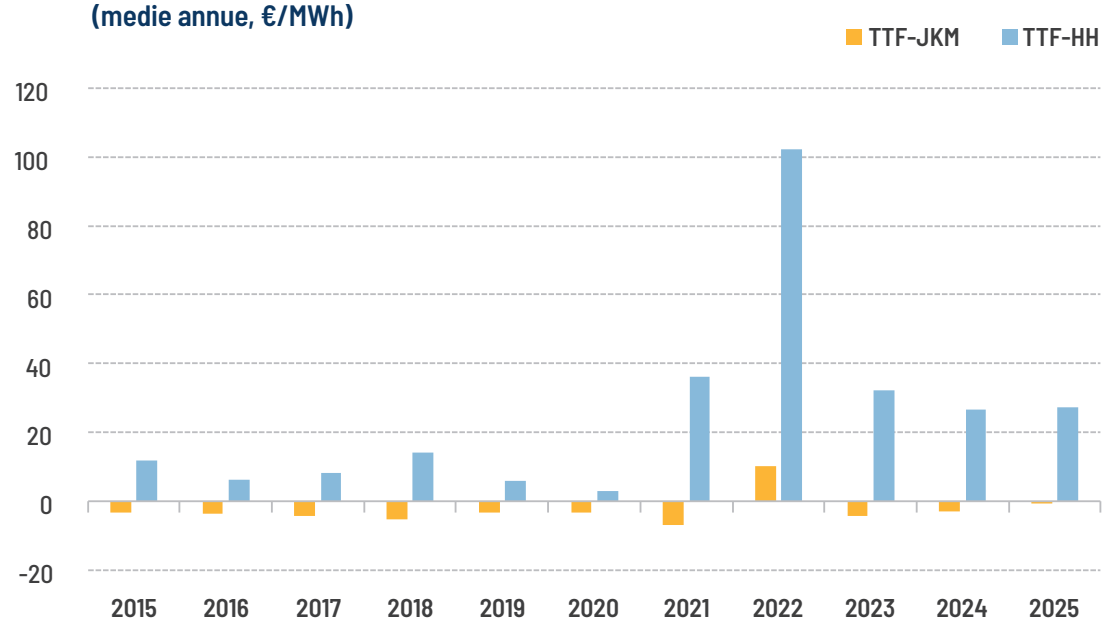
Il divario di costo osservato riflette il diverso grado di autonomia energetica delle tre economie (Fig.

Figura 1 Prezzo del gas in Europa (TTF), Stati Uniti (HH) e Asia (JKM) (dati giornalieri, €/MWh)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati LSEG.

Figura 2 Differenziale di prezzo del gas naturale in Europa (TTF), Stati Uniti (HH) e Asia (JKM) (medie annue, €/MWh)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati LSEG.

3). L'Unione europea ha mantenuto per tutto il periodo un saldo energetico fortemente negativo, superiore a 30 mila petajoule, a causa di una dipendenza strutturale dalle importazioni di combustibili fossili e di una produzione interna incapace di coprire il fabbisogno complessivo.

Gli Stati Uniti, al contrario, hanno progressivamente invertito la propria posizione: dalla dipendenza energetica dall'estero del 2015 (-10 mila petajoule) sono divenuti esportatori netti già nel 2019, fino a registrare un avanzo di oltre 8 mila petajoule nel 2024, in virtù di un incremento di produzione di gas e petrolio non convenzionali[5]. Lo stesso rallentamento dell'inflazione statunitense a metà del 2022 è stato l'esito della massiccia vendita di petrolio implementata da Washington ricorrendo alle Riserve Strategiche di Petrolio (RSP), che ha avuto un impatto significativo sul prezzo della benzina, con effetti benefici sul prezzo di tutti i prodotti energetici e sulla dinamica inflazionistica complessiva[6].

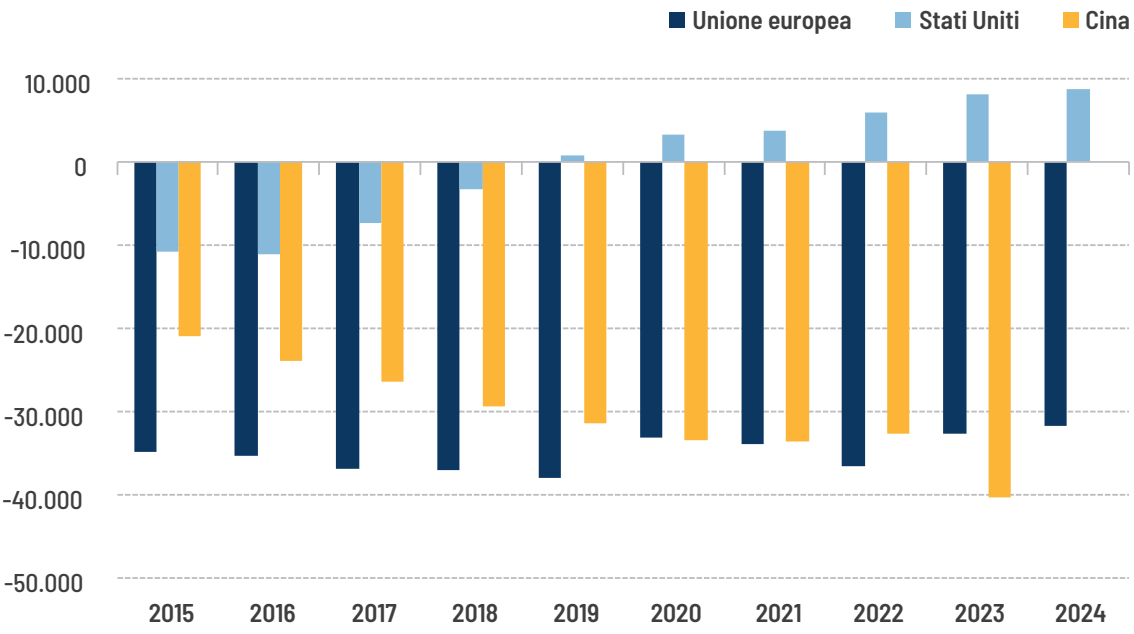
La Cina, pur disponendo di una consistente capacità estrattiva, ha progressivamente ampliato il disavanzo con l'estero, superando i 40 mila petajoule nel 2023. Il rapido incremento della capacità installata da fonti rinnovabili – solo nel primo semestre 2025 si stima un aumento di 256 GW nel fotovoltaico, a fronte di una capacità installata europea complessiva di 338 GW[7] – non è risultata finora sufficiente a soddisfare l'incremento della domanda interna. Allo stesso tempo, le politiche industriali cinesi destinate alle tecnologie rinnovabili hanno prodotto una capacità manifatturiera tale da rendere le forniture cinesi indispensabili alla transizione energetica globale.

[5] Per "gas e petrolio non convenzionali" si intendono *shale gas* e *tight oil*, idrocarburi estratti da formazioni rocciose a bassa permeabilità attraverso tecniche di fratturazione idraulica (*fracking*) e perforazione orizzontale. Lo sviluppo di queste tecnologie, avviato su larga scala negli Stati Uniti a partire dalla metà degli anni 2000, ha consentito una rapida espansione della produzione domestica, riducendo la dipendenza dalle importazioni e trasformando il Paese in uno dei principali esportatori mondiali di gas naturale liquefatto (GNL).

[6] US Treasury (2022). The Price Impact of the Strategic Petroleum Reserve Release. U.S. Department of the Treasury, Press Release, July 26.

[7] Ember (2025), Global solar installations surge 64% in first half of 2025; SolarPower Europe (2024), European Market Outlook for Solar Power 2024-2028.

Figura 3 Saldo dei flussi fisici di energia primaria in Europa, Stati Uniti e Cina (Petajoule)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati IEA.

10.3 Lo svantaggio italiano nel contesto europeo

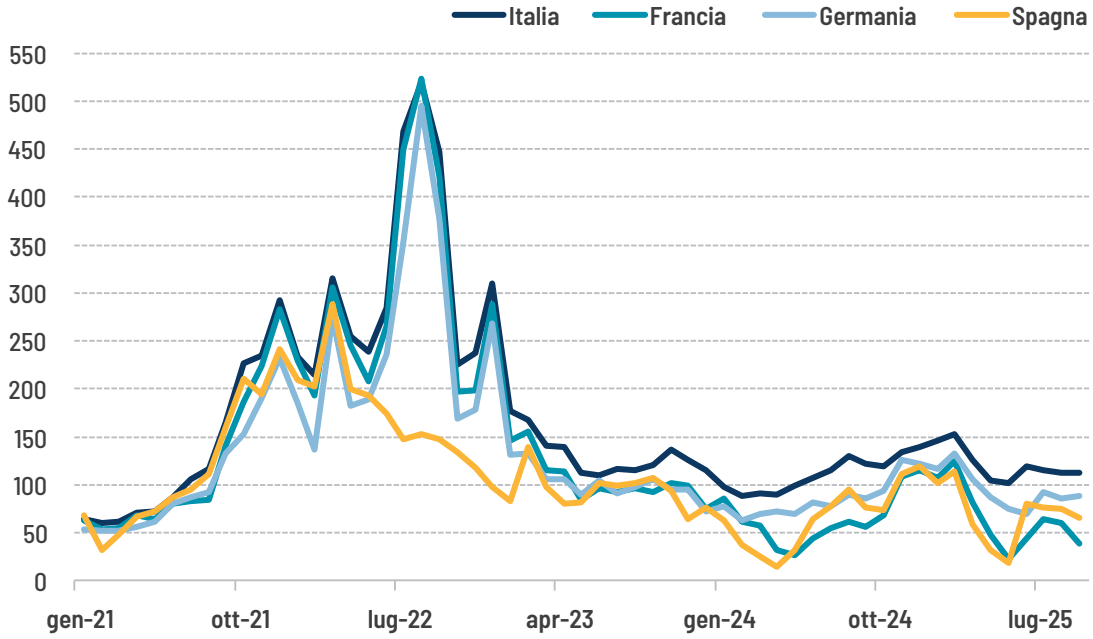
Le dinamiche osservate sui mercati del gas si sono riflesse direttamente sul costo dell'energia elettrica. L'elevata dipendenza della generazione elettrica dal gas naturale ha reso i mercati elettrici particolarmente vulnerabili alle tensioni internazionali. Con lo shock del 2021-2022, l'aumento dei prezzi dell'energia elettrica si è manifestato in misura ben più ampia rispetto a quello del gas naturale. La trasmissione dei rincari lungo la filiera energetica ha prodotto un effetto moltiplicativo sui mercati elettrici, con le quotazioni all'ingrosso che hanno superato i 500 €/MWh nei principali Paesi europei (Fig. 4).

In questo contesto, già prima della crisi l'Italia presentava valori medi dell'energia elettrica più elevati rispetto ai principali partner europei, mentre la Spagna si è distinta per l'introduzione del "Tope al gas"[8], un meccanismo di contenimento del prezzo del combustibile destinato alla generazione elettrica, attivato a giugno 2022, che ha contribuito a mantenere quotazioni medie più stabili e inferiori rispetto al resto d'Europa.

Dal 2023 i prezzi sono progressivamente rientrati, pur mantenendosi su livelli più elevati rispetto al periodo pre-crisi, come nel caso del gas. Nel biennio 2024-2025 le quotazioni si sono stabilizzate tra 90 e 130 €/MWh, con una parziale convergenza tra i principali Paesi europei ma con differenze ancora evidenti. L'Italia continua a registrare quotazioni più elevate, seguita da Germania, Spagna e Francia. Nella media dei primi 9 mesi del 2025, il prezzo dell'energia elettrica in Italia è risultato pari a 121,1 €/MWh, in aumento rispetto al 2024 del 9,1%. La quotazione media in Germania è, invece, di poco infe-

[8] Il Tope al gas, introdotto in Spagna e Portogallo nel giugno 2022 nell'ambito della cosiddetta eccezione iberica, ha fissato un tetto progressivamente decrescente al prezzo del gas utilizzato per la generazione elettrica (pari a 40 €/MWh). Il differenziale tra tale valore e il prezzo effettivo di mercato è stato compensato tramite un meccanismo di conguaglio, finanziato dai consumatori del mercato all'ingrosso, riducendo così l'impatto diretto dei rincari del gas sul prezzo finale dell'elettricità.

Figura 4 Prezzo dell'energia elettrica nei principali paesi europei (medie mensili, €/MWh)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati LSEG.

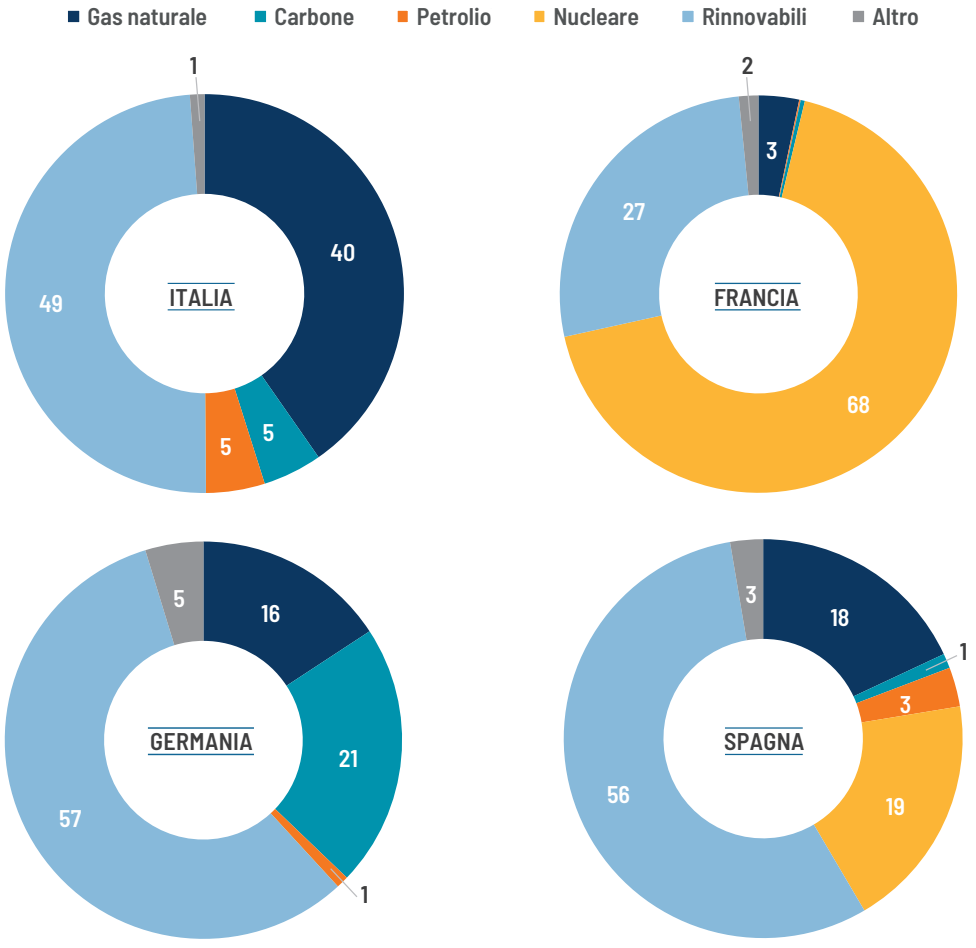
riore ai 95 €/MWh, oltre 26 €/MWh in meno rispetto alla quotazione italiana. Francia e Spagna godono di un vantaggio di prezzo ancor più elevato, collocandosi su livelli tra 65 e 70 €/MWh.

L'aumento generalizzato dei prezzi nel biennio 2021-2022 è riconducibile al sistema di tariffazione marginale che caratterizza il mercato elettrico europeo[9]. Nonostante una quota crescente di energia sia prodotta da fonti a basso costo come il fotovoltaico e l'eolico, il sistema di prezzo marginale vincola infatti il prezzo di mercato alla tecnologia più costosa - spesso una centrale termoelettrica a gas - necessaria per coprire i picchi di domanda residua. Di conseguenza, l'ultima unità di energia scambiata, anche se minima, determina il prezzo di tutto il sistema. Ciò comporta che la volatilità e l'elevato costo del gas registrato negli ultimi anni siano trasferiti all'intero mercato, portando a un segnale di prezzo che riflette la struttura dell'offerta marginale, piuttosto che il costo medio di tutte le tecnologie in uso. L'equilibrio tra domanda e offerta si realizza quindi attraverso un'asta uniforme (pay-as-clear), in cui tutti i produttori selezionati ricevono lo stesso prezzo, quello offerto dall'impianto marginale. La trasparenza del meccanismo consente un segnale di prezzo univoco, ma la sua efficacia dipende dalla struttura del sistema elettrico, dal grado di concorrenza e dalla flessibilità dell'offerta. Le tecnologie sono ordinate per costo crescente, da quelle a costo marginale nullo o prossimo allo zero – quali fotovoltaico ed eolico – fino a quelle più onerose, le fonti fossili.
Il differenziale nei prezzi finali dell'elettricità tra le principali economie europee riflette pertanto anche la composizione del mix di generazione nazionale (Fig. 5). In Italia, fino a pochi anni fa, il gas

[9] In tutti i principali Paesi europei, il prezzo dell'energia elettrica all'ingrosso si forma secondo un sistema di tariffazione marginalista (System Marginal Price). Mediante aste, i produttori di energia presentano le offerte di vendita e i grossisti le domande di acquisto per ogni ora. Il gestore ordina le offerte di energia in ragione crescente rispetto ai costi marginali affrontati nella fase di produzione, delineando la cosiddetta curva di merito (offerta); simmetricamente, le proposte di acquisto vengono ordinate in senso decrescente in relazione all'utilità marginale (curva di domanda). L'ultima tecnologia attivata per soddisfare la domanda, nonché la più costosa, fissa il prezzo di equilibrio valido per tutte le unità attivate. In termini analitici, il meccanismo prevede che il prezzo $P(t) = C_j$ con $\sum_{i=1}^{j} Q_j \geq D(t)$, dove $D(t)$ è la domanda di energia nell'ora t in €/MWh, C_i è il costo marginale dell'impianto i, Q_i è la quantità offerta dall'impianto (con $i \in \{1,...,n\}$ ordinati per costo marginale crescente).

naturale rappresentava di gran lunga la principale fonte di produzione elettrica. Solo di recente, con l'espansione delle fonti rinnovabili nel settore elettrico, il suo peso è stato superato da queste ultime, segnando un parziale riequilibrio del sistema. Ciononostante, il gas continua a coprire oltre il 40% della generazione, mentre le fonti rinnovabili incidono per poco meno del 50%. Risulta dunque evidente che la maggiore incidenza del gas naturale nel mix elettrico italiano rispetto alle altre economie sia una delle cause dello svantaggio competitivo italiano[10].

Figura 5 Mix di generazione elettrica nei principali paesi europei nel 2024 (quote percentuali)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Energy Institute, 2025. Statistical Review of World Energy.

Il quadro risulta molto diverso in Francia, dove la produzione è dominata dal nucleare, che copre oltre i due terzi del totale e assicura maggiore stabilità ai prezzi, mentre le rinnovabili contribuiscono per il 26,9%. In Germania, la chiusura definitiva delle centrali nucleari nell'aprile 2023 ha accentuato la transizione verso un mix fondato sulle fonti rinnovabili, nel 2024 intorno al 57%, ma sostenuto ancora da quote significative di carbone e gas, rispettivamente 21,4 e 15,8%. Il quadro spagnolo mostra similarità con la Germania. Oltre il 55% della generazione elettrica proviene da fonti rinnovabili e il 18% dal gas naturale, ma al posto del carbone sfrutta energia nucleare domestica (19,1%).

[10] Si consideri che il gas risulta più costoso rispetto alle altre tecnologie di generazione, non solo rispetto alle rinnovabili discontinue (fotovoltaico ed eolico), ma anche rispetto a idroelettrico, nucleare e carbone.

Le tensioni registrate sui mercati all'ingrosso si sono inevitabilmente riflesse sui prezzi finali pagati da famiglie e imprese europee. Nel 2024, il livello di prezzo dell'elettricità ha continuato a presentare forti differenze tra Paesi membri, sia per gli usi domestici sia per quelli non domestici, con implicazioni dirette sulla competitività dei sistemi produttivi nazionali (Fig. 6).

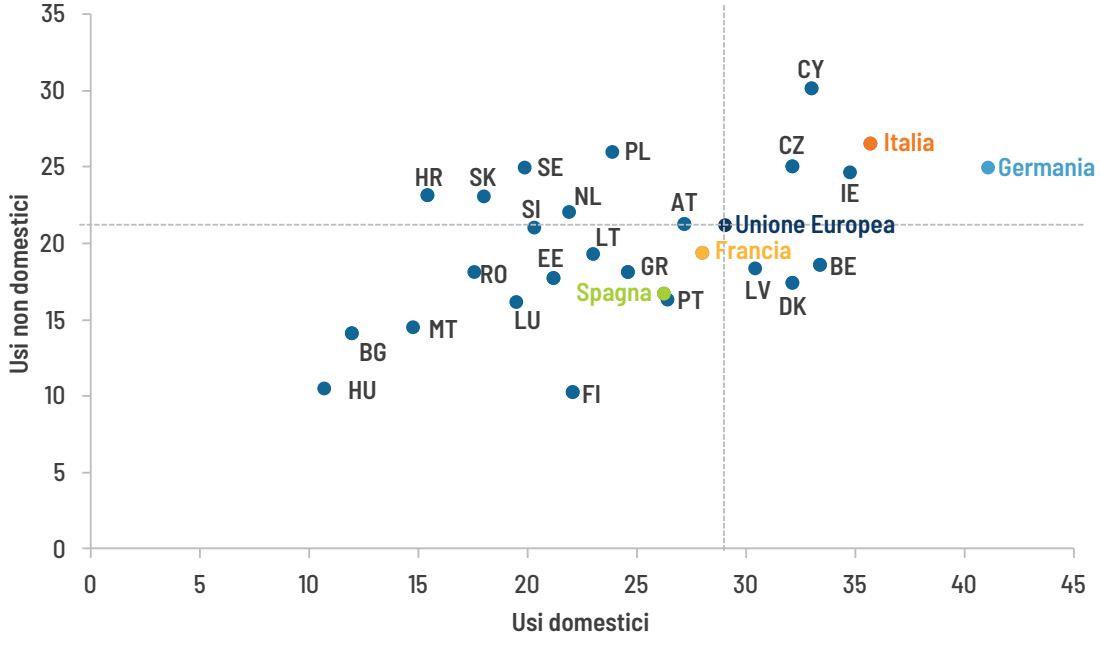
In Italia, i prezzi finali dell'elettricità per famiglie e imprese si sono collocati nella fascia alta della distribuzione europea nel 2024. Per le famiglie il costo finale è risultato in media pari a 35,7 c€/kWh, il 22% in più rispetto alla media UE (29,05 c€/kWh). Simile lo scenario dal lato delle imprese, con uno scostamento rispetto alla media UE di 5,4 c€/kWh (Italia 26,52 c€/kWh vs. UE 21,16 c€/kWh).

Nel confronto con i principali partner, la Francia presenta livelli di poco inferiori alla media UE in entrambi i segmenti (28,03 c€/kWh per gli usi domestici e 19,34 c€/kWh per quelli non domestici), mentre la Spagna si colloca su livelli ancora più contenuti (26,26 c€/kWh per i consumi domestici e 16,67 c€/kWh per quelli non domestici). La Germania, al contrario, registra il valore più elevato per i consumatori domestici (41,13 c€/kWh, +12,1 c€/kWh rispetto alla media UE), ma prezzi per le imprese (24,91 c€/kWh) più contenuti rispetto all'Italia.

Nel suo complesso, il quadro europeo mostra un discreto grado di eterogeneità tra Paesi membri. Per gli usi domestici, la forbice tra il Paese con il minor costo finale dell'energia elettrica (Ungheria 10,73 c€/kWh) e quello più costoso (Germania, 41,13 c€/kWh) supera i 30 c€/kWh. Minore risulta invece l'ampiezza di prezzo per gli usi non domestici, di poco inferiore ai 20 c€/kWh, tra Finlandia (10,25 c€/kWh) e Cipro (30,11 c€/kWh).

Le differenze tra i Paesi europei riflettono anche la diversa composizione delle componenti del prez-

Figura 6 Prezzo dell'energia elettrica per usi domestici e non domestici nei Paesi europei nel 2024 (in c€/kWh)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

zo finale dell'energia elettrica (Tabella 1). In Italia, in coerenza con un maggior prezzo all'ingrosso, la componente energia e vendita risulta più elevata rispetto a Francia, Germania, Spagna e alla media dell'UE. A fronte di ciò, i costi di rete italiani si collocano su livelli più contenuti rispetto alla media dell'Unione, rappresentando l'unico ambito di relativa competitività della struttura tariffaria nazionale. Nel dettaglio, per le famiglie, la componente relativa ai costi di trasporto e reti ammontava nel 2024 a 6,2 c€/kWh, pari al 17,5% del prezzo complessivo, contro valori sensibilmente più alti in Germania (12,2 c€/kWh, 29,6%), Spagna (8,2 c€/kWh, 31,3%) e nella media UE (7,9 c€/kWh, 27,2%).

Il vantaggio di costo relativo alla componente di rete e trasporto per le imprese operanti in Italia (3,0 c€/kWh, 11,2%) risulta meno significativo. Francia e Spagna nel 2024 hanno registrato costi simili a quello italiano in tale componente (rispettivamente 3,0 e 2,9 c€/kWh), mentre ben più elevato risulta il costo tariffario per la Germania (5,6 c€/kWh, 22,4% del prezzo finale)

Gli oneri di sistema, invece, mostrano una caratteristica peculiare: in Italia, a differenza di quanto avviene negli altri Paesi europei, il costo risulta identico per le famiglie e per le imprese (9,8 c€/kWh in entrambi i casi). Per le utenze domestiche, tali oneri risultano inferiori solo a quelli tedeschi (11,7 c€/kWh, 28,5% del totale), ma superiori a quelli di Francia (6,5 c€/kWh, 23,1%), Spagna (6,3 c€/kWh, 24,1%) e alla media UE (7,1 c€/kWh, 24,5%). Per le imprese, al contrario, rappresentano la voce più elevata nel confronto con i principali Paesi, superando nettamente i livelli di Francia (4,2 c€/kWh, 21,8%), Germania (7,3 c€/kWh, 29,3%), Spagna (4,2 c€/kWh, 25%) e della media UE (6,1 c€/kWh, 29%).

Le differenze nella struttura dei prezzi si accompagnano a una forte concentrazione territoriale dei consumi a livello nazionale. Nel 2024, su una fornitura complessiva di 252,3 GWh di energia elettrica

Tabella 1 Componenti del prezzo dell'energia elettrica nei principali paesi europei nel 2024 (€/MWh)

	Usi domestici				Usi non domestici			
Settore	Energia e vendita	Costi di rete	Oneri di sistema	Totale	Energia e vendita	Costi di rete	Oneri di sistema	Totale
Italia	19,7	6,2	9,8	35,7	13,7	3,0	9,8	26,5
Francia	15,0	6,6	6,5	28,0	12,1	3,1	4,2	19,3
Germania	17,2	12,2	11,7	41,1	12,0	5,6	7,3	24,9
Spagna	11,7	8,2	6,3	26,3	9,6	2,9	4,2	16,7
UE	14,0	7,9	7,1	29,1	11,3	3,7	6,1	21,2
Quote percentuali								
Italia	55,2	17,5	27,4	100,0	51,7	11,2	37,1	100,0
Francia	53,5	23,4	23,1	100,0	62,4	15,8	21,8	100,0
Germania	41,9	29,6	28,5	100,0	48,3	22,4	29,3	100,0
Spagna	44,6	31,3	24,1	100,0	57,4	17,6	25,0	100,0
UE	48,3	27,2	24,5	100,0	53,4	17,7	29,0	100,0

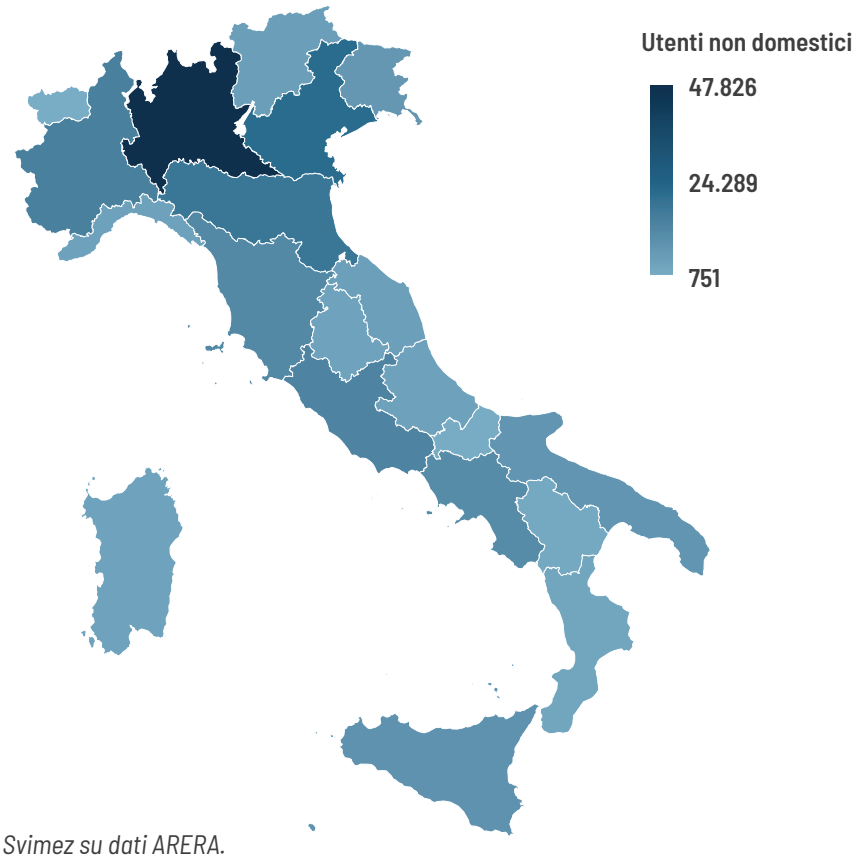
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

(al netto dell'autoproduzione), oltre i tre quarti (76,8%) sono stati assorbiti dalle imprese. Focalizzandoci su quest'ultime, la Figura 7 mostra una distribuzione di energia elettrica fortemente polarizzata nelle regioni del Nord, dove si concentra la gran parte della base manifatturiera e dei distretti industriali italiani. La Lombardia emerge come il principale polo di consumo elettrico, con 47.826 GWh, quasi il 25% della distribuzione complessiva di energia elettrica per le imprese in Italia. Seguono il Veneto (21.305 GWh), l'Emilia-Romagna (17.659 GWh) ed il Piemonte (14.731 GWh). Insieme, queste quattro regioni formano un asse che da solo assorbe più della metà dell'energia elettrica complessivamente distribuita alle imprese, riflettendo la densità del tessuto industriale e la concentrazione di attività a elevato fabbisogno energetico.

Nel Centro Italia, l'utilizzo di energia elettrica risulta più contenuto e concentrato prevalentemente nel Lazio (13.284 GWh) e Toscana (11.821 GWh), con un'incidenza sul totale di oltre il 6% per entrambe le regioni.

Nel Mezzogiorno, la distribuzione di energia elettrica risulta nettamente inferiore, ma emergono poli produttivi con maggior utilizzo: la Campania (10.909 GWh), la Sicilia (8.849 GWh) e la Puglia (8.058 GWh). In questi territori, la domanda elettrica è trainata da settori energivori – siderurgia, chimica, agroalimentare e meccanica – e dalla presenza di importanti infrastrutture energetiche e portuali. Le altre regioni del Sud presentano invece livelli molto più contenuti, coerenti con una base produttiva più frammentata.

Figura 7 Distribuzione dei consumi di elettricità a livello regionale nel 2024 (GWh)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati ARERA.

10.4 Le determinanti del costo dell'elettricità

Per approfondire i fattori che influenzano la formazione del prezzo dell'energia elettrica in Italia, Francia, Germania e Spagna, è stata condotta un'analisi econometrica basata su serie mensili relative all'ultimo quindicennio, utilizzando un modello di tipo ARDL[11].
L'obiettivo è stato quello di valutare il ruolo delle principali determinanti – il prezzo del gas naturale sul mercato TTF, la composizione del mix di generazione elettrica (carbone, petrolio, nucleare e rinnovabili) e le condizioni climatiche – nella dinamica dei prezzi nazionali.

Nel confronto tra Paesi, la formazione del prezzo dell'elettricità in Italia risulta fortemente condizionata dal prezzo del gas naturale, con effetti sia immediati che persistenti. L'elettricità italiana è ancora ampiamente prodotta da centrali termoelettriche a gas, che fungono da tecnologia marginale nella maggior parte delle ore del giorno: nel primo semestre 2025 le fonti fossili hanno determinato il prezzo dell'energia elettrica nel 64% delle ore, contro il 30% della Germania e il 19% della Spagna[12]. Ciò implica che le oscillazioni del prezzo del gas si trasmettono quasi integralmente al prezzo elettrico, accentuandone la volatilità e rendendo il mercato nazionale più esposto agli shock esogeni. La produzione da carbone produce in Italia un effetto di contenimento dei prezzi, mentre le fonti rinnovabili esercitano un impatto calmierante più limitato, riflettendo il loro peso crescente ma non ancora dominante nel mix nazionale.

In Francia e Germania, il legame tra prezzo dell'elettricità e prezzo del gas è anch'esso presente ma più contenuto, mitigato in particolare dal peso della generazione nucleare e rinnovabile, che esercita un effetto calmierante sui prezzi. In entrambi i Paesi, una maggiore disponibilità di energia prodotta da fonti a basso costo marginale contribuisce a contenere le spinte inflazionistiche nel mercato elettrico. In Germania, inoltre, il carbone continua a svolgere una funzione di stabilizzazione, mentre la maggiore integrazione di eolico e fotovoltaico amplifica la sensibilità dei prezzi alle variazioni delle condizioni meteo. Nel caso della Spagna, la dipendenza diretta dal prezzo del gas risulta più attenuata, grazie alla più ampia penetrazione delle rinnovabili e a un mix di generazione diversificato. Tuttavia, l'effetto calmierante di queste fonti è meno stabile, anche per via della maggiore variabilità climatica (picchi di temperatura, divario giorno-notte) che caratterizza il paese[13].

Nel complesso, le analisi condotte evidenziano che il legame tra prezzo dell'elettricità e prezzo del gas naturale rimane particolarmente forte in Italia, dove il gas continua a rappresentare la principale tecnologia marginale nella formazione dei prezzi all'ingrosso. Tale dipendenza spiega la maggiore volatilità e i livelli medi più elevati dei prezzi elettrici italiani rispetto ai Paesi con mix produttivi più bilanciati, come la Francia (grazie al nucleare) o la Germania e la Spagna (grazie alla maggiore incidenza delle rinnovabili).

Questi risultati forniscono una base empirica utile rispetto al dibattito sul potenziale "disaccoppia-

[11] Per un approfondimento sull'esercizio empirico svolto si veda: CER (2025), Rapporto CER N. 4. Le analisi condotte hanno confermato la presenza di un'elevata persistenza dei prezzi elettrici nel tempo, segnalata dalla significatività della componente autoregressiva. In tutti i Paesi considerati, il livello di prezzo corrente tende ad aggiustarsi progressivamente verso l'equilibrio dopo shock di mercato.

[12] Ember (2025). Decoupled: how Spain cut the link between gas and power prices using renewables.

[13] Le variabili climatiche, rappresentate nel modello dai giorni di riscaldamento (HDD), non emergono come determinanti significative in Italia e Francia, mentre mostrano un'influenza marginale in Germania e Spagna, confermando che le dinamiche di prezzo restano prevalentemente guidate dal lato dell'offerta e dalle condizioni dei mercati energetici primari.

mento" fra i prezzi dell'elettricità e del gas, che avrebbe l'obiettivo di mitigare l'impatto delle fluttuazioni di prezzo sui consumatori finali.

Il dibattito in Italia si è polarizzato tra approcci interventisti - che sostengono il disaccoppiamento o misure simili - e visioni ortodosse, che difendono l'impianto attuale del mercato elettrico. Nel panorama europeo, si sono susseguite varie proposte per contenere i prezzi dell'elettricità. Tra queste, l'introduzione di un price cap sul gas utilizzato per generare elettricità – sul modello (Tope) applicato da Spagna e Portogallo; un disaccoppiamento strutturale tra prezzo del gas e prezzo dell'elettricità; e la formazione di prezzi nodali o zonali più efficienti, in grado di riflettere meglio le effettive condizioni locali.

Queste proposte rispondono anche a una distorsione più profonda. L'accresciuta presenza di rinnovabili non programmabili (eolico e solare) nel mix produttivo ha infatti reso più frequente la disconnessione tra prezzi spot e costi medi di sistema, determinando squilibri strutturali nella remunerazione della capacità produttiva. In questo contesto, emerge l'incapacità del prezzo marginale di garantire rendite infra-marginali sufficienti agli impianti flessibili o di riserva, essenziali per la stabilità della rete e per la sicurezza dell'approvvigionamento elettrico (cd. "missing money problem")[14].

Nonostante le tensioni osservate nei mercati negli ultimi anni abbiano sollevato critiche al modello marginalista, il sistema vigente garantisce la soluzione ottimale del problema di dispacciamento orario, poiché permette di massimizzare il surplus sociale e garantisce trasparenza nei segnali di prezzo. Anche in un contesto a forte penetrazione rinnovabile, il prezzo spot riflette l'equilibrio tra l'offerta disponibile e la domanda oraria, garantendo coerenza allocativa.

In risposta a queste sfide, la riforma del design del mercato elettrico europeo, approvata nel 2024 con il Regolamento (UE) 2024/1747 e la Direttiva (UE) 2024/1711, mantiene il principio del prezzo marginale come pilastro dei mercati a pronti, essenziale per l'efficienza allocativa e il corretto segnale di prezzo, ma rafforza gli strumenti di lungo periodo, come i contratti per differenza (CfD) e i Power Purchase Agreement (PPA). Questi meccanismi, insieme ai sistemi di remunerazione della capacità, puntano a stabilizzare i ricavi degli investitori, sostenere la sicurezza del sistema e trasferire ai consumatori i benefici della riduzione dei costi delle rinnovabili, senza compromettere la dinamica competitiva del mercato di breve termine.

10.5 Il superamento del PUN e i Prezzi Zonali

Il sistema di formazione del prezzo dell'energia elettrica in Italia segue il modello del mercato zonale, articolato in sette aree geografiche (Nord, Centro-Nord, Centro-Sud, Sud, Calabria, Sicilia e Sardegna)[15], ciascuna con un proprio prezzo determinato dall'equilibrio locale tra domanda e offerta. Tale configurazione consente di rappresentare al meglio le congestioni di rete e le asimmetrie territoriali nella generazione, particolarmente rilevanti in un Paese in cui la produzione è distribuita in misura disomogenea lungo la penisola.

---

[14] Cfr. Joskow P. L. (2008), Capacity payments in imperfect electricity market: need end design, *Utilities policy*, 16(3).

[15] Nord: Valle d'Aosta, Piemonte Liguria, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna; Centro-Nord: Toscana, Marche; Centro-Sud: Lazio, Abruzzo, Campania, Umbria; Sud: Molise, Puglia, Basilicata.

Fino al 2024, gli acquirenti sul Mercato del Giorno Prima (MGP)[16] pagavano l'energia a un prezzo medio nazionale, il Prezzo Unico Nazionale (PUN), calcolato come media ponderata dei prezzi zonali orari, con pesi corrispondenti ai volumi acquistati in ciascuna zona. Il PUN, introdotto per garantire omogeneità tariffaria ai consumatori finali, non rappresentava tuttavia un prezzo marginale effettivo, ma un valore medio delle condizioni zonali di equilibrio[17].

Dal 1° gennaio 2025, in attuazione del Decreto MASE del 18 aprile 2024 e della deliberazione ARERA 194/2024/R/EEL, il PUN è stato superato[18]. Il mercato del giorno prima è ora pienamente zonale e le offerte di acquisto vengono valorizzate ai prezzi specifici di ciascuna zona. Per accompagnare la transizione, ARERA ha introdotto un meccanismo di perequazione transitoria, valido almeno fino al 31 dicembre 2025, volto a compensare le differenze tra prezzi zonali e PUN Index, in modo da evitare effetti redistributivi improvvisi tra aree e operatori.

Dal 1° ottobre 2025, inoltre, il mercato day-ahead europeo (SDAC) - a cui è connesso il MGP italiano - ha adottato una risoluzione temporale di 15 minuti, in coerenza con l'evoluzione del modello europeo gestito attraverso l'algoritmo Euphemia. Il nuovo formato consente una maggiore granularità nella definizione dei prezzi e una migliore rappresentazione dei profili di domanda e generazione, in particolare per le fonti rinnovabili non programmabili.

La Figura 8 mostra la dinamica del PUN e dei prezzi zonali a partire da gennaio 2024. Nel periodo, si osserva un elevato grado di omogeneità dei prezzi zonali dell'energia elettrica tra le diverse aree del Paese, con scarti generalmente contenuti. Alcune differenze, tuttavia, emergono in momenti specifici. La Sardegna presenta sistematicamente valori più bassi rispetto alla media nazionale nella prima parte del 2024 e nuovamente tra marzo e aprile 2025, oltre che nei mesi di agosto e settembre 2025. La Sicilia, al contrario, mostra prezzi più elevati in alcuni periodi, in particolare tra agosto e ottobre 2024, riflettendo la maggiore dipendenza dalla generazione termoelettrica locale e i limiti di interconnessione con la rete continentale.

La struttura produttiva e distributiva dell'energia elettrica in Italia evidenzia una marcata asimmetria territoriale, che riflette tanto la concentrazione dei consumi quanto la diversa capacità di generazione locale (Tabella 2). Nel 2024 la distribuzione di energia elettrica (al netto dell'autoproduzione), pari complessivamente a circa 252 TWh, risulta sbilanciata verso il Nord, che assorbe da solo oltre la metà della domanda nazionale. In quest'area la produzione netta copre quasi integralmente i consumi, ma la quota proveniente da fonti rinnovabili si ferma intorno al 50%.

Decisamente diversa è la configurazione del Mezzogiorno, dove il livello della distribuzione di energia elettrica è più contenuto, ma la capacità di generazione da rinnovabili è nettamente superiore. L'area

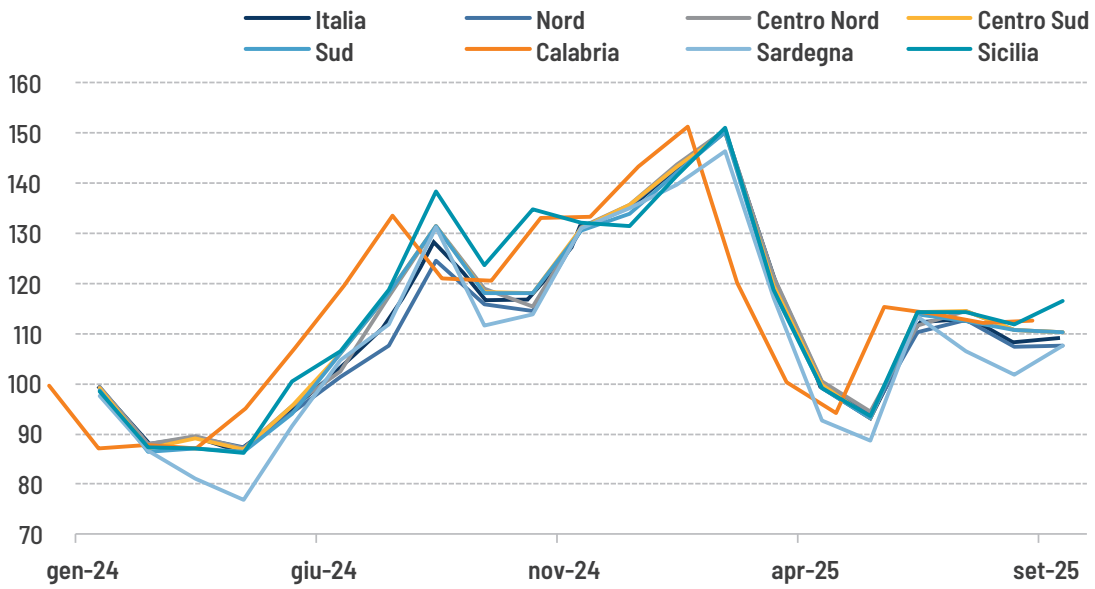
---

[16] La piattaforma di riferimento MGP regola dal 2004 la maggior parte degli scambi: nel 2023, oltre il 90% del volume trattato nei mercati regolati è transitato attraverso il MGP. In questa sede, il Gestore dei Mercati Energetici (GME) riceve offerte di vendita e acquisto. Accanto al MGP operano altri mercati funzionali: il Mercato Infragiornaliero (MI), articolato in più sessioni successive al giorno prima; il Mercato dei Servizi di Dispacciamento (MSD), gestito da Terna; e il Mercato a Termine dell'Energia (MTE), destinato ai contratti di copertura.

[17] In termini analitici: $PUN(t) = \frac{\sum_{z=1}^{N}(P_{z,t} \cdot Q_{z,t})}{\sum_{z=1}^{N} Q_{z,t}}$ dove $PUN(t)$ è il Prezzo Unico Nazionale nell'ora t, espresso in €/MWh, N è l'insieme delle zone che costituiscono il mercato elettrico italiano, $P_{z,t}$ è il prezzo dell'energia elettrica nella zona z nell'ora t, $Q_{z,t}$ è la quantità di energia elettrica acquistata nella zona z nell'ora t.

[18] Il GME ha mantenuto la pubblicazione di un "PUN Index GME", calcolato ex post come media ponderata dei prezzi zonali sulla domanda effettiva. Tale indice, pur privo di valore contrattuale, continua a costituire un riferimento statistico e operativo per i contratti indicizzati e per il mercato retail.

Figura 8 Pun e prezzi zonali dell'energia elettrica in Italia (€/MWh)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati GME.

nel suo complesso mostra una copertura da fonti rinnovabili superiore al 100%, evidenziando un saldo positivo di produzione verde. Ciò significa che una parte significativa dell'energia prodotta nel Sud viene esportata verso le altre macroaree del Paese, assumendo un ruolo sempre più centrale nel processo di decarbonizzazione nazionale.

All'interno del Mezzogiorno emergono differenze rilevanti. La Puglia, la Calabria e la Basilicata si confermano poli energetici verdi, con una produzione da eolico e fotovoltaico ampiamente superiore ai consumi elettrici distribuiti localmente (rispettivamente 105%, 104,6 e 180% della domanda). Anche il Molise presenta livelli di copertura intorno al 100%, segno di un equilibrio ormai orientato verso l'autosufficienza energetica e una crescente capacità di esportazione netta. Si tratta di territori che, grazie all'intensa diffusione di impianti eolici e fotovoltaici di grande taglia, hanno già raggiunto un grado di copertura rinnovabile tale da renderli "fornitori" di energia pulita per il resto del sistema elettrico italiano.

Più articolata appare la situazione delle isole maggiori. In Sicilia e Sardegna, la generazione rinnovabile copre quote importanti del fabbisogno (rispettivamente attorno al 50% e 70%), ma non ancora sufficienti a garantire l'autonomia elettrica. La limitata capacità di interconnessione con la rete continentale e la necessità di mantenere impianti termoelettrici di bilanciamento determinano un sistema ancora ibrido, nel quale la transizione energetica procede più lentamente.

Le regioni del Centro-Sud mostrano infine una situazione intermedia: l'energia distribuita resta elevata in aree a forte concentrazione urbana e logistica (Lazio, Campania), mentre la copertura rinnovabile è più bassa, tra il 25 % e il 40 %. Anche qui, tuttavia, si osserva una tendenza alla crescita delle installazioni fotovoltaiche e del contributo eolico, in linea con i nuovi investimenti attivati nel 2024-2025.

Nel complesso, la geografia elettrica del Paese delinea un sistema sempre più polarizzato: il Nord resta il baricentro della domanda e della produzione convenzionale, mentre il Mezzogiorno consolida la pro-

pria funzione di piattaforma nazionale delle rinnovabili. Questa asimmetria, se adeguatamente gestita attraverso nuove infrastrutture di rete e meccanismi di riequilibrio zonale, può trasformarsi da vincolo in opportunità, favorendo un modello di integrazione territoriale dell'energia capace di coniugare competitività industriale e sicurezza dell'approvvigionamento elettrico.

L'incremento della penetrazione delle rinnovabili nel mix energetico nazionale potrebbe rafforzare la tendenza al ribasso dei prezzi dell'elettricità, dato il minor costo marginale di tali fonti e l'assenza di oneri ambientali diretti associati a queste tecnologie. Affinché ciò si verifichi nel contesto italiano, tuttavia, il sistema di tariffazione marginale richiede che l'aumento ulteriore della componente rinnovabile nel mix elettrico sia accompagnato dalla riduzione del numero di ore in cui il gas determina il prezzo dell'energia elettrica o, in alternativa, da misure di controllo del prezzo del gas, sul solco del modello spagnolo adottato nel 2022. In questo contesto nazionale, la riforma dei prezzi zonali e il superamento del Pun determineranno un nuovo vantaggio localizzativo nel Mezzogiorno, che può diventare una leva per il rilancio competitivo del territorio se accompagnato da una coerente strategia di politica industriale.

Tabella 2 Energia distribuita, produzione elettrica e copertura da rinnovabili nel 2024 (GWh e quote percentuali)

Zone e Regioni	Distribuzione energia elettrica	Produzione netta energia elettrica	Produzione energia elettrica rinnovabile	Copertura da rinnovabili (in %)
Nord	145.638	141.314	73.496	50,5
Piemonte	18.611	27.174	12.976	69,7
Valle d'Aosta	897	3.949	3.948	440,1
Lombardia	57.588	49.806	21.134	36,7
Trentino-Alto Adige	5.877	15.164	14.144	240,7
Veneto	26.446	15.657	9.927	37,5
Friuli-Venezia Giulia	8.490	6.529	3.807	44,8
Liguria	5.555	2.255	799	14,4
Emilia-Romagna	22.174	20.780	6.762	30,5
Centro-Nord	21.541	17.807	10.543	48,9
Toscana	15.511	15.480	8.520	54,9
Marche	6.030	2.327	2.023	33,5
Centro-Sud	44.946	31.546	16.004	35,6
Umbria	4.688	3.096	2.168	46,3
Lazio	18.922	9.048	4.728	25,0
Abruzzo	5.309	5.355	2.809	52,9
Campania	16.027	14.047	6.298	39,3
Sud	15.416	31.855	17.742	115,1
Molise	1.218	2.451	1.189	97,6
Puglia	12.015	25.170	12.617	105,0
Basilicata	2.183	4.234	3.936	180,3
Calabria	4.890	13.034	5.114	104,6
Sicilia	14.095	15.702	7.134	50,6
Sardegna	6.068	11.972	4.325	71,3
Italia	**252.594**	**263.229**	**134.357**	**53,2**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati ARERA e Terna.

> *Focus*

LO SVILUPPO DEI DATA CENTER E LE OPPORTUNITÀ PER IL MEZZOGIORNO

Negli ultimi anni, il mercato dei data center ha assunto in Italia un crescente rilievo[1]. La progressiva diffusione di tecnologie di cloud computing, intelligenza artificiale e Internet of Things ha generato una domanda di capacità di calcolo e di archiviazione dati in costante aumento, rendendo questi impianti un elemento essenziale del sistema nazionale. La trasformazione digitale delle imprese e della PA ha accresciuto l'esigenza di infrastrutture affidabili, resilienti e connesse, capaci di garantire continuità operativa e sicurezza dei dati. Nel 2024 la capacità complessiva installata nel Paese ha raggiunto i 513 MW, con un incremento del 17% rispetto all'anno precedente. Milano si conferma il principale polo infrastrutturale italiano, con 238 MW IT, pari a quasi la metà della capacità nazionale. Tale concentrazione colloca l'area milanese fra i mercati europei di seconda fascia – i cosiddetti "tier-2" – che, insieme a Madrid, Varsavia e Helsinki, si stanno progressivamente affermando come alternative ai cinque grandi hub continentali identificati dall'acronimo FLAP-D (Francoforte, Londra, Amsterdam, Parigi e Dublino).

Il confronto con i principali mercati europei mostra come questi ultimi rappresentino ancora circa il 70% della capacità complessiva di co-location nel Vecchio continente, con livelli superiori al gigawatt in alcune città. Tuttavia, la saturazione delle aree tradizionali, i vincoli ambientali e la domanda di ridondanza geografica stanno spingendo gli investimenti verso nuove localizzazioni. L'Italia si presenta come un mercato ad alto potenziale, grazie ad una posizione geografica favorevole. Negli ultimi anni, il Paese ha rafforzato la propria centralità digitale grazie alla posa di cavi sottomarini di nuova generazione – BlueMed, 2Africa e SeaMed – che collegano le coste italiane ai principali snodi di traffico dati intercontinentali. I punti di approdo di Palermo, Bari e Cagliari stanno divenendo asset strategici per la rete europea, consentendo tempi di trasmissione più rapidi e una maggiore resilienza complessiva. Questa infrastruttura, integrata con la rete in fibra nazionale e con la capacità energetica disponibile, rappresenta il prerequisito per lo sviluppo di poli di data center nel Mezzogiorno.

L'interesse crescente di operatori globali per localizzazioni nel Sud del Paese – attratti da costi di suolo inferiori, incentivi fiscali e disponibilità di energia rinnovabile – suggerisce l'avvio di una nuova fase di territorializzazione dello sviluppo digitale. Il Mezzogiorno, storicamente caratterizzato da una debole dotazione infrastrutturale, può oggi divenire un attore rilevante nel sistema europeo della connettività, sfruttando il proprio posizionamento geografico e la prossimità ai mercati del Nord Africa e del Medio Oriente. Palermo, Bari e Napoli, già coinvolte nei programmi di espansione dei cavi internazionali, si candidano a ospitare nuovi data center, in grado di fungere da hub di scambio e di supporto ai flussi di traffico provenienti dalle rotte digitali mediterranee.

Il consolidamento di un ecosistema digitale nel Sud Italia, tuttavia, richiede una strategia integrata che affronti alcune criticità strutturali. Tra queste, la stabilità della rete elettrica, il costo dell'energia e la carenza di competenze specialistiche rappresentano i principali vincoli allo sviluppo. Il differenziale di prezzo dell'elettricità rispetto ai partner europei incide sulla competitività e sugli investimenti in

[1] Per un'analisi approfondita si veda Rina Prime Value Services – Centro Europa Ricerche, (2025). Il mercato dei Data center in Italia.

infrastrutture ad alta intensità energetica. Anche la disponibilità di potenza elettrica nelle reti locali, in particolare in alcune aree del Sud, costituisce un limite all'espansione di nuovi impianti. Parallelamente, la realizzazione di data center moderni richiede personale altamente qualificato nei settori dell'ingegneria elettrica, informatica e gestione energetica. L'assenza di un'offerta formativa mirata e la persistente emigrazione di giovani professionisti verso il Nord o l'estero riducono la capacità del territorio di trattenere e attrarre competenze. Un programma di formazione tecnico-scientifica orientato alla filiera digitale e alla transizione verde potrebbe rappresentare, in questo senso, un elemento chiave per consolidare la crescita del settore e rafforzare la coesione territoriale.

Le opportunità per il Mezzogiorno derivano anche dalla crescente interconnessione tra infrastrutture digitali ed energetiche. L'elevata disponibilità di fonti rinnovabili – fotovoltaico ed eolico – e la possibilità di sviluppare impianti di accumulo e micro-reti locali consentono di immaginare data center alimentati da energia a basso impatto ambientale, in linea con gli obiettivi europei di decarbonizzazione. Alcuni progetti in corso prevedono l'utilizzo del calore residuo dei server per alimentare reti di teleriscaldamento urbano o processi produttivi locali, riducendo le emissioni e migliorando l'efficienza complessiva del sistema.

In prospettiva, la capacità di integrare le politiche industriali e di coesione con le strategie digitali ed energetiche appare determinante. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il programma "Italia Digitale 2026" hanno offerto strumenti rilevanti per favorire questa convergenza, attraverso il sostegno alla connettività ultraveloce, la diffusione del cloud pubblico e la creazione di nodi regionali per la gestione dei dati. Tali interventi dovranno diventare strutturali dopo la naturale scadenza per poter consentire al Mezzogiorno di inserirsi nelle reti produttive ad alta tecnologia, superando la tradizionale marginalità e contribuendo alla crescita complessiva del Paese.

Il Mezzogiorno può quindi assumere un ruolo centrale in questo processo, trasformando la propria posizione geografica da margine a cerniera del sistema europeo. Lì dove oggi approdano i cavi del traffico globale, può avviarsi una nuova stagione di industrializzazione digitale, fondata su innovazione, energia pulita e capitale umano qualificato. Lo sviluppo dei data center non è solo una questione tecnologica, ma una leva di politica industriale e di coesione: la base materiale di una sovranità digitale nazionale che, per essere autentica, deve poggiare sull'inclusione di tutto il territorio italiano.

11. Lo sviluppo delle rinnovabili e le opportunità per il Mezzogiorno

11.1 Verso il 2030: Mezzogiorno e sfida energetica

Il processo di transizione energetica si sviluppa lungo una traiettoria che intreccia clima, energia e sviluppo economico. Come ricorda l'identità di Kaya[1], le emissioni di gas serra dipendono dall'interazione fra crescita demografica, reddito pro capite, intensità energetica[2] e intensità carbonica dell'energia. Ridurre le emissioni significa dunque agire contemporaneamente sull'efficienza energetica e sulla struttura dei consumi. In questa prospettiva, l'Unione europea, con il Green Deal del 2019 e il pacchetto Fit for 55 del 2021, si è posta l'ambizioso obiettivo di ridurre le emissioni nette di gas serra del 55% entro il 2030 rispetto al 1990 e di raggiungere la neutralità climatica al 2050.

A fianco delle finalità climatiche, la stabilità dei prezzi e la sicurezza energetica sono divenute priorità inderogabili. Lo shock del biennio 2021-2022 e il conflitto in Ucraina hanno messo a nudo la dipendenza strutturale dell'Unione europea dalle importazioni di gas, in gran parte provenienti dalla Russia. La contrazione dei flussi e l'elevata volatilità dei prezzi sul mercato TTF hanno evidenziato la vulnerabilità del modello energetico europeo, riportando la sicurezza degli approvvigionamenti al centro dell'agenda politica dell'Unione. Da quel momento la transizione energetica dell'Ue da politica climatica è divenuta parte di un più ampio progetto di autonomia strategica[3], orientato a diversificare le fonti di approvvigionamento, ridurre le dipendenze e rafforzare la resilienza energetica e industriale europea[4].

In questo scenario, l'Unione, con il piano REPowerEU e la Direttiva RED III, ha impresso una svolta duplice e complementare: da un lato ha cercato di attenuare nell'immediato la vulnerabilità derivante dalle forniture russe, diversificando i canali di approvvigionamento e introducendo misure emergenziali di contenimento dei consumi; dall'altro ha innalzato al 42,5% la quota vincolante di energia rinnovabile nei consumi finali lordi al 2030. Il percorso è stato ulteriormente consolidato nel 2024 con il Net Zero Industry Act e il Critical Raw Materials Act, attraverso i quali l'Unione ha proiettato la logica della sicurezza sul terreno industriale, ponendosi l'obiettivo di sviluppare filiere tecnologiche e garantire l'accesso a materie prime critiche, così da ridurre la dipendenza esterna e presidiare i segmenti più

[1] Kaya, Y., Impact of Carbon Dioxide Emission Control on GNP Growth: Interpretation of Proposed Scenarios, IPCC Response Strategies Working Group, 1990. Per una discussione applicata: Fantacone S., Parco M., REPowerEU e la transizione energetica europea dopo l'invasione dell'Ucraina, in EURES-CER, La globalizzazione fragile e l'autonomia strategica dell'Europa: le sfide per la politica economica estera dell'Italia. Rapporto al CNEL, Roma. 2023

[2] Secondo l'identità contabile di KAYA, l'intensità energetica è data dal rapporto tra consumo di energia e prodotto interno lordo, mentre l'intensità carbonica è il risultato del rapporto tra le emissioni di gas serra e i consumi di energia. I due indicatori rappresentano la sintesi tecnica del processo di transizione energetica.

[3] European Commission, Strategic autonomy and resilience in the energy sector, 2022.

[4] Per un approfondimento sulla relazione tra competitività, sicurezza economica e necessità di una nuova governance europea: Guerrieri, P., Padoan, P.C., Industrial Policy and Security: The European Union and the Double Challenge: Strengthening Competitiveness and Enhancing Economic Security, in F. Cerniglia e F. Saraceno (a cura di), Investing in the Structural Transformation: 2024 European Public Investment Outlook, Open Book Publishers, cap. 8, 2024.

sensibili delle catene del valore. Questi interventi si collocano in un quadro globale in cui i processi di globalizzazione mostrano un rallentamento strutturale.

Nel 2024, l'Italia ha recepito la svolta europea con l'aggiornamento del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), che prevede entro il 2030 una copertura da Fonti di Energia Rinnovabili (FER) del 39,4% dei consumi finali lordi di energia e il 63,4% di quelli elettrici. Il contributo principale è atteso dal fotovoltaico, con un incremento della capacità fino a 79 GW, e dall'eolico, fino a 28 GW. La realizzazione di tali obiettivi richiede un'accelerazione delle installazioni e un significativo potenziamento delle infrastrutture di rete e dei sistemi di accumulo[5], data la non programmabilità delle FER.

Gli obiettivi del PNIEC pongono il Mezzogiorno come attore principale nel processo di transizione energetica, presentandosi come il territorio a maggiore potenziale di sviluppo[6]. L'elevata disponibilità di risorsa eolica e solare, la presenza di superfici idonee e la collocazione geografica favorevole rispetto ai corridoi energetici mediterranei ne fanno un'area strategica per il raggiungimento degli obiettivi europei e nazionali. Tuttavia, la prospettiva di sviluppo non può limitarsi alla realizzazione di nuovi impianti. Appare invece necessario promuovere la formazione di filiere produttive locali connesse alle tecnologie rinnovabili, così da trattenere una quota significativa del valore aggiunto sul territorio e generare occupazione qualificata. La letteratura recente mostra come gli investimenti in energie rinnovabili possano produrre effetti moltiplicativi rilevanti sul sistema economico, in termini di produzione, valore aggiunto e occupazione[7]. Tali investimenti possono inoltre contribuire a ridurre i divari territoriali che caratterizzano storicamente il Paese. Negli ultimi anni, il Mezzogiorno ha registrato tassi di crescita superiori al Centro-Nord, grazie soprattutto all'espansione occupazionale e al rafforzamento di alcuni comparti a maggiore intensità di conoscenza. La transizione energetica rappresenta un'occasione per consolidare e ampliare questa dinamica[8].

Il 2025 segna pertanto l'avvio di una fase attuativa della transizione, in cui la definizione di obiettivi ambiziosi lascia il posto alla necessità di realizzarli concretamente. La capacità di integrare impianti rinnovabili, reti, filiere industriali e competenze costituirà la misura del successo non solo sul piano del raggiungimento dei target climatici, ma anche su quello della costruzione di un modello di sviluppo fondato su innovazione, sostenibilità e coesione territoriale.

Nel Capitolo l'attenzione sarà rivolta, in primo luogo, all'evoluzione del mix energetico ed elettrico italiano, alla luce dei progressi del biennio 2023-2024. Successivamente, l'analisi si concentrerà sull'andamento delle fonti rinnovabili e sul potenziamento della capacità installata a livello regionale. Seguirà un approfondimento dedicato al ruolo del Mezzogiorno come epicentro della transizione nei prossimi anni. Nella parte successiva, verranno presentati i risultati di una stima territoriale degli impatti occupazionali attesi dal raggiungimento degli obiettivi del PNIEC. Il Capitolo include un focus sulle potenzialità di sviluppo legate alla valorizzazione della geotermia nel Mezzogiorno.

---

[5] Ranci P, C. De Vincenti e A. Macchiati (curatori), L'energia nella transizione. Le infrastrutture, Astrid, Il Mulino, Bologna, 2023.

[6] Per approfondire si veda: Accetturo, A., Ciani, E., Mocetti, S., Petrella, A., Le prospettive di sviluppo dell'economia meridionale, Banca d'Italia, QEF n. 951, 2025.

[7] Emmerling et al., Green jobs and just transition: Employment implications of Europe's Net Zero pathway. Energy Research & Social Science, 2025; Di Dio, F., et al., Working Paper: The macroeconomic impact of renewable energy investments in Italy, Banca d'Italia, 2022.

[8] Per approfondire si veda: Accetturo et al., Le prospettive di sviluppo dell'economia meridionale, Banca d'Italia, QEF n. 951, 2025.

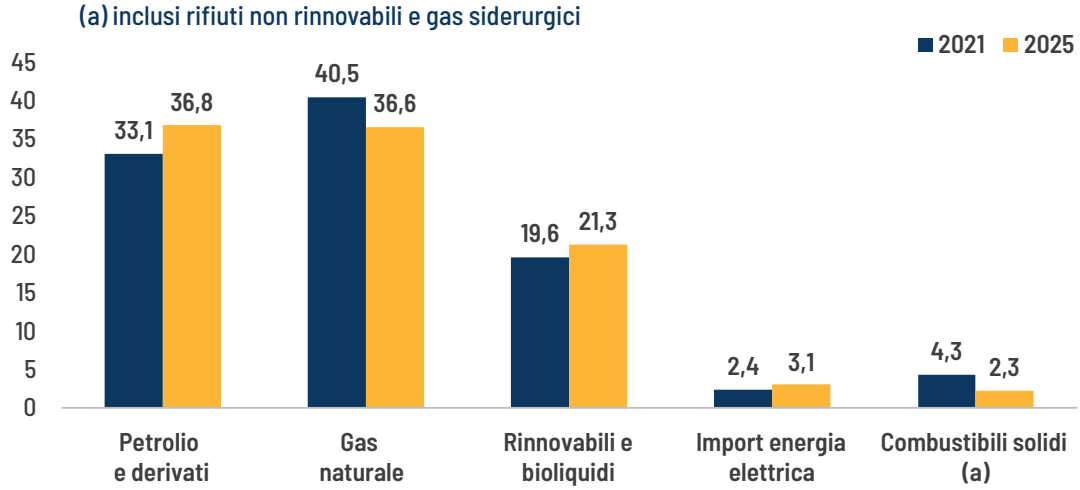
11.2 Il Mix energetico ed elettrico italiano

Nel percorso di decarbonizzazione dell'economia italiana, la fotografia provvisoria al 2025[9] restituisce un sistema energetico che ha compiuto un passo in avanti rispetto al 2021. I consumi interni lordi di energia si sono ridotti del 6,9%, passando da 154,1 a 143,4 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio (Mtep). Il ritmo medio annuo di riduzione è stato del -1,8% tra il 2021 e il 2025, in netto miglioramento rispetto alla stazionarietà osservata tra il 2015 e il 2019. All'interno di questo quadro, le fonti fossili continuano però a detenere un ruolo preponderante (Fig. 1). Il consumo di gas naturale, tra il 2021 e il 2025, ha subìto una contrazione significativa (-15,9%), perdendo il ruolo di fonte primaria nel mix energetico (da 40,5 al 36,6% dei consumi interni lordi di energia). La flessione riflette la riduzione nel comparto termoelettrico e un uso più efficiente del combustibile. Ancor più evidente è stata la contrazione dell'impiego di combustibili solidi nel mix energetico (-51,3% tra il 2021 e il 2025), scesi a un'incidenza sui consumi interni lordi del 2,3%. Al contempo, tuttavia, il petrolio ha rafforzato la propria centralità, con consumi in crescita (+3,5%) e un'incidenza sul mix energetico salita al 36,8% dal 33,1% del 2021. Una dinamica che riflette la persistente difficoltà di decarbonizzare i trasporti e, più in generale, gli usi finali non elettrificati. Sul versante delle fonti pulite, il consumo di energia rinnovabile e bioliquidi ha incrementato la propria incidenza sul mix, passando dal 19,6 al 21,3%, ma in termini assoluti è rimasto pressoché stabile (da 30,3 a 30,5 Mtep). Si tratta di un andamento che riflette la ristrutturazione industriale in corso e le dinamiche di sostituzione tra vettori energetici, ma non ancora un deciso spostamento verso le rinnovabili[10]. Le importazioni nette di energia elettrica, da ultimo, sono aumentate da 3,7 a 4,4 Mtep, portando la loro incidenza dal 2,4 al 3,1%.

Nel complesso, queste dinamiche delineano un processo di transizione parziale, dove la contrazione dei combustibili fossili convive con un lieve aumento di produzione delle FER. Ciò suggerisce che, sebbene l'intensità energetica dell'economia italiana sia migliorata, la composizione delle fonti non ha ancora compiuto la svolta necessaria per orientare il sistema verso una decarbonizzazione strutturale.

Figura 1 Distribuzione dei consumi interni lordi di energia per fonte (%), 2021 e 2025

(a) inclusi rifiuti non rinnovabili e gas siderurgici



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat e Ispra 2025.

[9] Le stime per il 2025 sono di fonte ISPRA (2025), Efficiency and decarbonization indicators in Italy and in the biggest European Countries.

[10] Alpino et al., Il recente sviluppo delle energie rinnovabili in Italia, Banca d'Italia, QEF n. 908, 2025.

Tali progressi, inoltre, si sono concentrati prevalentemente nel biennio 2023-2024, garantendo una flessione delle emissioni di gas serra superiore al 9%. Nel 2025, gli scenari di previsione mostrano primi segnali di rallentamento, con consumi energetici ed emissioni di gas serra stimati in aumento[11]. Un'inversione che suggerisce un possibile cambio di traiettoria, rendendo più fragile e complesso il percorso di decarbonizzazione dell'economia italiana.

In questa prospettiva, gli obiettivi fissati al 2030 segnano un punto di discontinuità, richiedendo un'accelerazione netta rispetto ai risultati conseguiti tra il 2021 e il 2025. La Tabella 1 confronta lo scenario provvisorio del 2025 con i target al 2030 delineati nel PNIEC. Al 2030, la traiettoria delineata prevede un aumento delle FER di oltre il 45%, fino a renderle la principale fonte di approvvigionamento energetico primario, con una quota pari al 34,3% (+13 punti percentuali rispetto al 2025). Quanto alle fonti fossili, al gas è richiesto un ulteriore ma più contenuto ridimensionamento (-18,9%), mentre la contrazione più significativa dovrà riguardare il petrolio (-31,2%), in particolare nel settore dei trasporti. La distanza dai target è il segnale più chiaro della sfida che il Paese ha di fronte. Il ritmo di avanzamento finora registrato non appare infatti sufficiente a garantire il conseguimento degli obiettivi, e il 2025 mostra già i primi segnali di rallentamento rispetto all'accelerazione impressa nel biennio precedente.

Tabella 1 Consumi interni lordi di energia per fonte, 2025 e scenario PNIEC 2030

(a) inclusi rifiuti non rinnovabili e gas siderurgici

Fonti energetiche	2025		PNIEC 2030		Var. 2025-2030	
	Mtep	%	Mtep	%	%	p.p.
Combustibili solidi (a)	3,3	2,3	3,2	2,5	-1,8	0,2
Petrolio e derivati	52,8	36,8	36,3	28,1	-31,2	-8,7
Gas naturale	52,5	36,6	42,6	32,9	-18,9	-3,7
Rinnovabili e bioliquidi	30,5	21,3	44,3	34,3	45,2	13,0
Import energia elettrica	4,4	3,1	2,9	2,2	-33,9	-0,8
Consumo interno lordo	**143,4**	**100**	**129,3**	**100**	**-9,8%**	**-**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mase (2024) e Ispra (2025).

In questo contesto, in linea con la Direttiva RED III, il PNIEC 2024 pone il settore elettrico al centro del processo di transizione, concentrando su di esso la maggior parte dello sforzo di decarbonizzazione e rafforzando gli obiettivi quantitativi fissati per il comparto. La strategia punta da un lato ad aumentare l'elettrificazione dei consumi finali e dall'altro a rendere progressivamente più sostenibile la produzione elettrica. Nel 2023 i consumi finali del settore elettrico ammontavano a 27 Mtep, pari al 23,6% dei consumi finali lordi. Secondo le previsioni del PNIEC, al 2030 essi cresceranno fino a oltre un quarto del totale (28,2%), raggiungendo 30,9 Mtep su 109,6 Mtep complessivi. Ancora più marcata sarà la crescita della componente rinnovabile: il consumo finale di energia da FER destinato agli usi elettrici dovrà quasi raddoppiare, passando da 10,3 a 19,6 Mtep, così da coprire circa i due terzi della domanda elettrica finale (63,4%) (Tab. 2). In questo quadro, l'energia solare riveste un ruolo trainante:

[11] ISPRA, Efficiency and decarbonization indicators in Italy and in the biggest European Countries, 2025; ENEA, Analisi trimestrale del Sistema energetico Italiano. I semestre 2025, n. 2, 2025; CER, Scenari energetici italiani, Centro Europa Ricerche, n.1, 2025.

il suo consumo dovrà crescere di oltre tre volte rispetto al 2023, passando da 2,6 a 8,4 Mtep, con un aumento della quota sui consumi finali elettrici dal 25,6% al 42,8%. Anche la copertura da fonte eolica è attesa quasi triplicare, da 1,9 a 5,6 Mtep, portando la relativa quota al 28,4%. Per le altre fonti – idroelettrico, geotermico e bioenergie – non sono invece previste variazioni significative, con un contributo complessivo stabile rispetto al 2023.

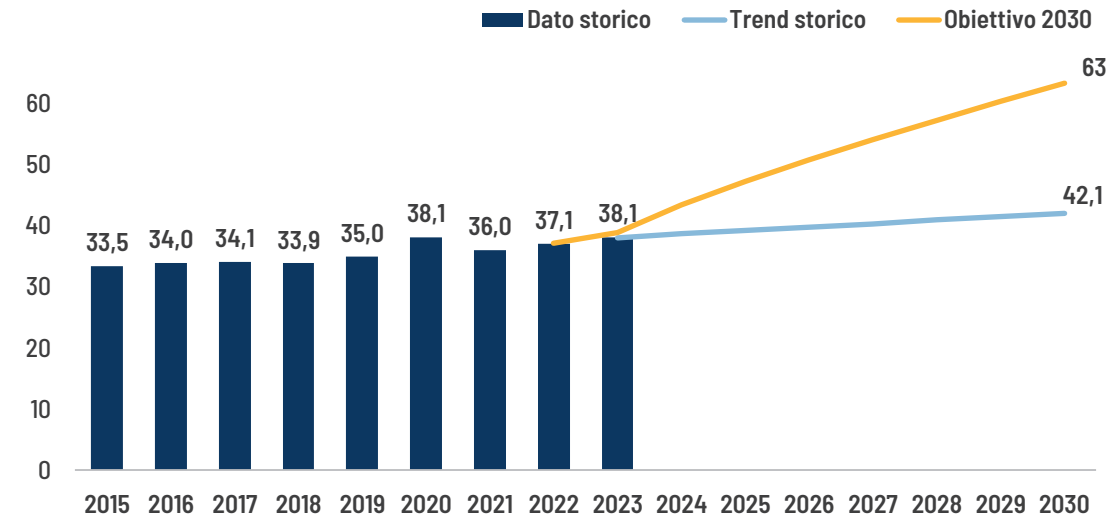
Il salto richiesto è particolarmente impegnativo. Dopo una crescita lenta, sarà necessario un incremento medio di circa 3 punti percentuali l'anno per raggiungere il traguardo del 2030 (Fig. 2). Si tratta

Tabella 2 Consumi finali lordi di energia e nel settore elettrico per fonte, 2023 e PNIEC

	2023		PNIEC	
	Mtep	%	Mtep	%
Consumi finali lordi	114,5		109,6	
Consumi finali lordi da FER	22,6	19,8	43,2	39,4
Consumi finali settore elettrico	27,0		30,9	
Consumi finali settore elettrico da FER	10,3	38,1	19,6	63,4
Idrico	4,1	39,9	4,0	20,6
Solare	2,6	25,6	8,4	42,8
Eolico	1,9	18,8	5,6	28,4
Bioenergie (compresi i rifiuti)	1,1	10,9	0,9	4,8
Geotermico	0,5	4,8	0,7	3,4

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Gse.

Figura 2 Dinamica della quota FER nei consumi finali del settore elettrico e target Pniec 2024 (2015-2030)



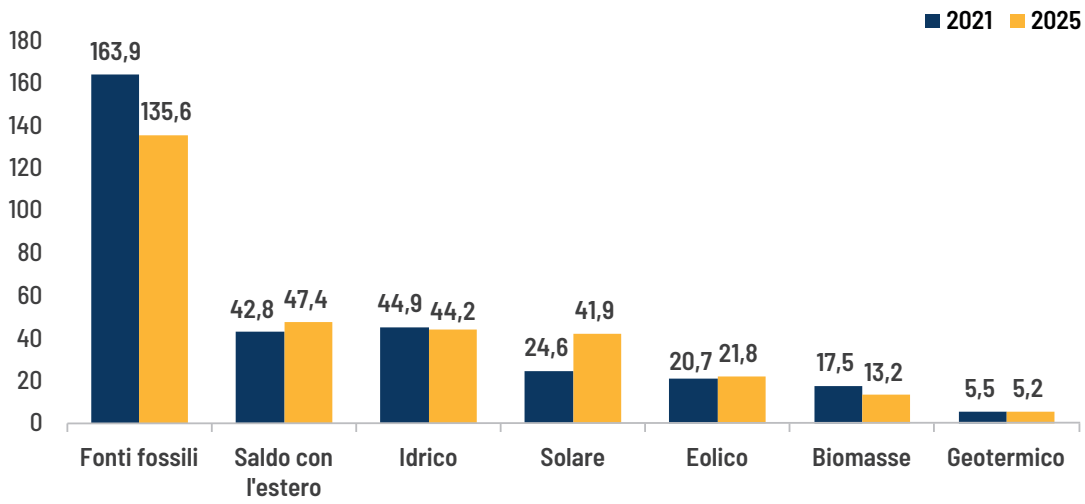
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Gse.

di un obiettivo molto ambizioso: tra il 2015 e il 2022 la quota di rinnovabili nel settore elettrico è cresciuta in media di appena 0,6 punti percentuali l'anno. Qualora tale trend storico dovesse mantenersi invariato, al 2030 la distanza rispetto all'obiettivo programmatico del PNIEC sarebbe superiore a 21 punti percentuali.

I dati più recenti sulla richiesta di energia elettrica offrono già una prima indicazione del percorso in atto. Tra il 2021 e il 2025, l'uso di fonti fossili si è ridotto del 17%, da 163,9 a 135,6 TWh, mentre la crescita delle FER si è concentrata, come previsto dal PNIEC, sulle tecnologie a maggiore potenziale (Fig. 3). Il fotovoltaico ha incrementato la produzione del 70%, passando da 24,6 a 41,9 TWh, grazie all'espansione degli impianti di piccola taglia e all'avvio di progetti industriali di scala, mentre l'eolico ha registrato un incremento più moderato (+5%). Le altre fonti – idroelettrico e geotermico – sono rimaste sostanzialmente stabili, ad eccezione delle biomasse che sono calate del 25%.

Figura 3 Richiesta di energia elettrica, 2021 e 2025(a) (TWh)

(a) anno scorrevole, calcolato come somma degli ultimi 12 mesi (agosto 2024-agosto 2025).



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Terna.

11.3 L'evoluzione delle FER: capacità installata, PNIEC e Decreto Aree idonee

L'incremento dei consumi elettrici da fonti rinnovabili, delineato dal PNIEC 2024, presuppone un potenziamento della capacità installata di vasta portata. La traiettoria di crescita indicata, pari a 80 GW addizionali entro il 2030, trova attuazione nelle disposizioni nazionali, normate dal Decreto Aree Idonee del 2024, che ripartisce su base regionale i contributi annui di nuova capacità installata da fonti rinnovabili da realizzare.

Complessivamente, l'obiettivo nazionale è di raggiungere 138,6 GW di capacità installata da fonti rinnovabili al 2030 (Tab. 3). Le disposizioni assegnano alle regioni del Mezzogiorno il 45,6% delle installazioni addizionali previste nel periodo 2021-2030, pari a 36,5 GW. Ad agosto 2025, i dati Terna indicavano una capacità nazionale di energia rinnovabile pari a 80,4 GW, in aumento di 21,7 GW rispetto a gennaio 2021. Il progresso, pur significativo, copre appena il 27,2% del target Aree Idonee per il decennio in corso. Gli obiettivi ambiziosi del PNIEC 2024 pongono dunque l'Italia su una traiettoria

rigida: da settembre 2025 è necessario un ritmo di crescita annuo del +11% per centrare il target del 2030, più elevato rispetto a quello osservato tra gennaio 2021 e agosto 2025 (+7,3%).

A livello regionale, in termini di capacità installata rinnovabile, spicca la Lombardia con oltre 11,9 GW, seguita da Puglia con oltre 7,8 GW e Piemonte con quasi 6,9 GW. Con meno di 6 GW Veneto e Sicilia; inferiore a 1 GW la capacità di Liguria e Molise. Le regioni del Nord detengono nel complesso 38 GW (il 47,2% del totale nazionale), mentre 11,4 GW sono localizzati nel Centro Italia, prevalentemente in Lazio (4,6 GW) e Toscana (3,3 GW).

Tabella 3 Capacità installata da fonti rinnovabili per regione (MW)

Macroaree e regioni	Capacità installata			Variazioni		
	gen-21	ago-25	Target Aree Idonee 2030	gen 21 ago 25	ago 25 2030	gen 21 2030
Italia	58.635	80.376	138.637	21.741	58.261	80.002
- Nord-Ovest	15.472	20.450	30.616	4.978	10.166	15.144
Valle d'Aosta	1.133	1.166	1.461	33	295	328
Piemonte	5.133	6.881	10.124	1.748	3.243	4.991
Liguria	316	531	1.375	215	844	1.059
Lombardia	8.889	11.871	17.655	2.982	5.784	8.766
- Nord-Est	12.540	17.522	27.804	4.982	10.282	15.264
Trentino-Alto Adige	4.272	4.721	5.418	449	697	1.146
Veneto	3.775	5.787	9.603	2.012	3.816	5.828
Friuli-Venezia Giulia	1.307	2.085	3.267	778	1.182	1.960
Emilia-Romagna	3.186	4.929	9.516	1.743	4.587	6.330
- Centro	7.472	11.375	20.581	3.903	9.206	13.109
Toscana	2.564	3.292	6.814	728	3.522	4.250
Umbria	1.254	1.540	3.010	286	1.470	1.756
Marche	1.475	1.980	3.821	505	1.841	2.346
Lazio	2.179	4.563	6.936	2.384	2.373	4.757
- Mezzogiorno	23.151	31.029	59.636	7.878	28.607	36.485
Abruzzo	2.189	2.661	4.281	472	1.620	2.092
Campania	3.257	4.536	7.233	1.279	2.697	3.976
Molise	682	813	1.685	131	872	1.003
Puglia	5.902	7.844	13.289	1.942	5.445	7.387
Basilicata	1.925	2.438	4.030	513	1.592	2.105
Calabria	2.800	3.261	5.973	461	2.712	3.173
Sicilia	3.657	5.677	14.142	2.020	8.465	10.485
Sardegna	2.739	3.799	9.003	1.060	5.204	6.264

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Terna.

Nel Mezzogiorno si trova il 38,6% della capacità nazionale, in flessione rispetto al peso di gennaio 2021 (39,5%). Il Mezzogiorno, nel suo complesso, mostra una crescita più lenta nella realizzazione degli impianti rispetto agli ambiziosi obiettivi del Decreto Aree Idonee. Non a caso, Sicilia, Puglia e Sardegna sono chiamate complessivamente a garantire quasi un terzo (il 32,8%) dell'incremento nazionale previsto al 2030. La prima dovrà più che raddoppiare la capacità installata, passando da 5,7 a oltre 14 GW; la Puglia, già oggi uno dei poli più rilevanti, dovrà superare i 13 GW; la Sardegna dovrà arrivare a 9 GW, con un aumento di oltre 5 GW in pochi anni. A queste si affiancano la Campania e la Calabria, con un obiettivo di potenza installata rispettivamente di 7,2 e 6 GW. Intorno a 4 GW la capacità obiettivo di Abruzzo e Basilicata, mentre al Molise è richiesto di superare la soglia di 1,6 GW.

Nonostante la traiettoria di espansione delineata, il grado di attuazione effettiva è eterogeneo e segna un ritardo diffuso (Fig. 4). Il Lazio registra il miglior progresso. Oltre il 50% dell'obiettivo è già stato realizzato (4,6 GW su 6,9 GW). Seguono le regioni del Nord-Est, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia prossime al 40% di realizzazione. Superiore ai 30 punti percentuali le regioni del Nord (Piemonte, Lombardia e Veneto) e una sola regione del Sud, la Campania con il 32,2%. Intorno al 25% del target al 2030 troviamo Puglia (26,3%), Basilicata (24,4%) e Abruzzo (22,6%), mentre i ritardi più

Figura 4 Decreto Aree idonee: realizzazione target regionali, agosto 2025 (a)

(a) anno scorrevole, calcolato come somma degli ultimi 12 mesi (agosto 2024-agosto 2025).

Fonte: elaborazione Svimez su dati Terna.

significativi rispetto all'obiettivo regionale si riscontrano in Sicilia, Sardegna, Calabria e Molise, con una percentuale di raggiungimento inferiore al 20%.

Dal punto di vista delle fonti, il 50,7% degli attuali 80 GW di potenza installata sono riconducibili agli impianti fotovoltaici, il 26,5% all'idrico rinnovabile e il 16,6% all'eolico (Tab. 4). Inferiore al 5% il contributo delle bioenergie, di poco superiore all'1% quello del geotermico. La morfologia del territorio e le condizioni climatiche definiscono una chiara specializzazione geografica. Nel Nord Italia, il sistema è dominato dal solare (51%) e dall'idroelettrico, che copre il 42,3% della potenza rinnovabile regionale, mentre le altre fonti mantengono un peso marginale. Nelle regioni montuose della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige, l'incidenza dell'idrico sale fino al 95,9% e 79,6%. La distribuzione tra le altre regioni del Nord risulta alquanto omogenea, fatta eccezione per la Liguria, con una quota dell'eolico pari al 26,4%. Nel Centro, prevale la componente fotovoltaica (68,8%), seguita dall'idroelettrica (16,9%) e dal geotermico (8,4%) concentrato in Toscana, unico polo nazionale di produzione geotermoelettrica. Nel Mezzogiorno, la configurazione è profondamente diversa: il solare (43,7%) e l'eolico (41,5%) costituiscono la quasi totalità della potenza installata, mentre l'idroelettrico, localizzato soprattutto in Abruzzo e Calabria, non supera il 10,7% del totale regionale. A livello territoriale, il quadro risulta fortemente eterogeneo. In Basilicata, oltre il 60% della capacità rinnovabile è di natura eolica e il 26,7% di energia solare. Anche in Molise la capacità installata prevalente è di origine eolica (50,1%). Similmente in Campania la capacità di energia rinnovabile prevalente proviene dalle turbine eoliche (48%), mentre al 37,7% la capacità del fotovoltaico. In Sardegna, invece, il fotovoltaico rappresenta più del 50% della capacità rinnovabile complessiva, mentre il 31,9% è di origine eolica[12] e idrica (14,1%). In Puglia, le due principali tecnologie – solare[13] e eolica – si dividono quasi equamente la potenza disponibile (rispettivamente 50,2 e 45,1%). La Calabria, tra le regioni del Mezzogiorno, è quella più bilanciata con una capacità di energia eolica pari al 38,3%, 27,9% di energia solare e 27,1% di idroelettrico, mentre l'Abruzzo si caratterizza per una minor concentrazione di energia eolica, a vantaggio di potenza di energia rinnovabile da fotovoltaico e idroelettrico.

La dipendenza da fonti intermittenti (solare e eolico fra tutti) accentua nelle regioni meridionali la necessità di infrastrutture di rete resilienti e di capacità di accumulo diffusa. Un fattore imprescindibile per la tenuta del sistema rinnovabile è, infatti, la capacità di accumulazione dell'energia. Gli accumuli non costituiscono solo un elemento tecnico di supporto, ma un'infrastruttura abilitante che trasforma la generazione rinnovabile in energia programmabile e stabile nel periodo, consentendo di smussare la variabilità del solare e dell'eolico e di dare risposta ai picchi di domanda giornalieri[14].

Nello scenario del PNIEC, il fabbisogno complessivo di accumuli stimato al 2030 è pari a 122 GWh di capacità, di cui 50 GWh di pompaggi esistenti al 2021 e 71,5 GWh di nuova potenza. La nuova capacità di accumulo sarà prevalentemente localizzata nelle regioni del Mezzogiorno, circa 49,6 GWh saranno localizzati nelle zone Sud, Calabria, Sardegna e Sicilia della classificazione dei mercati energetici di Terna e altri 9 GWh nelle regioni del Centro-Sud (tra cui, oltre a Lazio e Umbria, sono incluse anche

[12] In Sardegna attualmente si trova il più grande parco eolico produttivo italiano con una capacità installata di 160 MW.

[13] In Puglia attualmente si trova il più grande parco fotovoltaico d'Italia con una capacità installata di 103 MW.

[14] Si veda per approfondimento Lund, H., Østergaard, P. A., Drysdale, D., & Mathiesen, B. V., Energy balancing and storage in climate-neutral smart energy systems. Renewable and Sustainable Energy Reviews, 198, 2025 che spiega la centralità dei sistemi di accumulo nel bilanciamento energetico e Rakib, M. A., Khan, S. A., Hasan, K., & Islam, M. R., Enhancing grid stability and sustainability: Energy-storage-based hybrid systems for seamless renewable integration, Sustainability, 16(10), 2024 in merito al potenziamento della stabilità della rete.

Tabella 4 Capacità installata da FER per fonte e regione, agosto 2025 (MW)

Macroaree e regioni	Capacità installata					
	Solare	Eolico	Idrico	Bioenergie	Geotermico	Totale
Italia	40.756	13.358	21.330	3.978	955	80.376
- Nord-Ovest	9.192	167	9.918	1.174	0	20.450
Valle d'Aosta	42	3	1.119	3	0	1.166
Piemonte	3.433	24	3.077	348	0	6.881
Liguria	263	140	113	15	0	531
Lombardia	5.454	0	5.609	809	0	11.871
- Nord-Est	10.172	59	6.151	1.140	0	17.522
Trentino-Alto Adige	866	0	3.757	99	0	4.721
Veneto	4.090	13	1.367	317	0	5.787
Friuli-Venezia Giulia	1.330	0	618	137	0	2.085
Emilia-Romagna	3.886	45	410	587	0	4.929
- Centro	7.831	246	1.925	418	955	11.375
Toscana	1.610	144	435	147	955	3.292
Umbria	786	4	698	52	0	1.540
Marche	1.620	20	306	34	0	1.980
Lazio	3.814	78	486	185	0	4.563
- Mezzogiorno	13.562	12.886	3.336	1.246	0	31.029
Abruzzo	1.223	276	1.130	32	0	2.661
Campania	1.711	2.179	383	264	0	4.536
Molise	276	407	94	35	0	813
Puglia	3.938	3.537	4	366	0	7.844
Basilicata	652	1.544	149	93	0	2.438
Calabria	910	1.249	884	219	0	3.261
Sicilia	2.933	2.484	156	104	0	5.677
Sardegna	1.919	1.210	537	133	0	3.799

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Terna.

Abruzzo e Campania). I dati Terna per agosto 2025 mostrano che in Italia la capacità di accumulo installata ha raggiunto 70,3 GWh, il 57,6% dell'obiettivo al 2030. La concentrazione risulta tuttavia prevalente nelle regioni del Nord. Piemonte, Lombardia e Trentino-Alto Adige detengono in aggregato oltre il 63% della capacità nazionale, mentre nel Mezzogiorno la maggior capacità di accumuli è situata in Campania (6,3 GWh), Sicilia (4,9 GWh) e Sardegna (3,2 GWh). Nelle altre regioni del Mezzogiorno la capacità risulta inferiore a 1 GWh. Oltre ad accompagnare e velocizzare la diffusione degli impianti rinnovabili, il Mezzogiorno ha dunque bisogno di velocizzare l'espansione dei sistemi di accumulo – idroelettrico e elettrochimico – al fine di garantire la stabilità e la sicurezza del sistema elettrico meridionale e nazionale del futuro.

11.4 Uno sguardo di medio periodo: il Mezzogiorno epicentro della transizione

Il quadro delle richieste di connessione alla rete elettrica per impianti da fonti rinnovabili al 2025 offre un'immagine eloquente di come il processo di transizione energetica in Italia si stia materializzando con una forte polarizzazione territoriale. Le richieste complessive ammontano ad agosto 2025 a oltre 346 GW (Tab. 5), un valore che supera di oltre quattro volte la capacità installata attuale (80 GW). Ciò è il segnale evidente di una corsa del settore privato verso l'energia pulita. A dominare sono ancora una volta le regioni meridionali e insulari, dove si concentra l'82% del totale nazionale delle richieste, pari a 287,5 GW. Nelle regioni del Sud e nelle Isole sono localizzati la quasi totalità dei grandi progetti fotovoltaici, oltre 120 GW, di cui quasi 60 GW concentrati tra Sicilia e Sardegna. Quasi il 90% delle richieste di connessione di energia elettrica da eolico offshore sono localizzate nel Mezzogiorno (69,7 GW su 77,8 GW).

Tabella 5 Richieste di connessione alla rete elettrica per fonte, agosto 2025 (GW)

Macroaeree	Solare	Eolico		Idrico	Biomasse	Geotermico	Totale
		on shore	off-shore				
Italia	155,0	111,2	77,6	2,5	0,3	0,1	346,7
- Nord-Ovest	7,4	2,6	0,0	0,3	0,1	0,0	10,4
- Nord-Est	14,6	2,1	1,8	0,2	0,1	0,0	18,8
- Centro	12,6	11,1	6,1	0,1	0,1	0,1	30,0
- Mezzogiorno	120,4	95,4	69,7	1,9	0,1	0,0	287,5
- Sud	*60,6*	*64,1*	*32,1*	*1,6*	*0,0*	*0,0*	*158,5*
- Isole	*59,7*	*31,3*	*37,6*	*0,3*	*0,0*	*0,0*	*129,0*

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Terna Econnection.

Tuttavia, il passaggio dal potenziale teorico alla realizzazione effettiva degli impianti incontra ancora numerosi ostacoli. La Tabella 6 riporta le richieste di connessione "in fase avanzata", ossia quelle che hanno superato le prime tre fasi del processo di connessione – che va dalla presentazione della domanda alla realizzazione dell'impianto e al collegamento con la Rete di Trasmissione Nazionale – e che si trovano tra i progetti con nulla osta, Soluzione Tecnica di Dettaglio o contratto firmato. Limitando l'analisi a tali progetti, la capacità rinnovabile effettivamente prossima all'entrata in esercizio risulta molto più contenuta rispetto al potenziale complessivo illustrato nella Tabella 5. Solo il 23% delle richieste totali si colloca infatti in una fase avanzata del processo. In ogni caso, tali richieste ammontano a 80,3 GW, un livello che, se i progetti riuscissero a superare le ultime fasi autorizzative e realizzative, porterebbe la capacità installata nazionale oltre i 160 GW, superando ampiamente gli obiettivi fissati dal Decreto Aree Idonee e dal PNIEC. Diventa dunque prioritario prevedere una corsia preferenziale per i progetti più maturi, intervenendo per rimuovere le criticità legate alla saturazione virtuale della rete e per snellire le procedure autorizzative ancora congestionate. In questa direzione va la possibile introduzione, nel prossimo DI Energia, di un meccanismo volto a far decadere i progetti bloccati nelle fasi iniziali e con minori probabilità di realizzazione effettiva.

Tabella 6 Richieste di connessione alla rete elettrica in fase avanzata (a) per fonte, agosto 2025 (GW)

(a) richieste di connessione che hanno superato le prime tre fasi (Soluzione Tecnica Minima Generale da accettare, STMG accettate, Progetti in valutazione) e appartengono alle fasi 4 (Progetti con nulla osta) e 5 (Soluzione Tecnica Minima di Dettaglio/Contratti).

Ripartizione territoriale	Solare	Eolico		Idrico	Biomasse	Geotermico	Totale
		on shore	off-shore				
Italia (GW)	47,8	27,5	4,0	0,9	0,1	0,0	80,3
- Nord-Est	2,2	0,1	1,2	0,2	0,0	0,0	3,8
- Nord-Ovest	0,5	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,7
- Centro	3,9	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	5,2
- Mezzogiorno	41,3	26,0	2,8	0,6	0,0	0,0	70,6
- Sud	*23,2*	*18,9*	*2,6*	*0,6*	*0,0*	*0,0*	*45,3*
- Isole	*18,1*	*7,1*	*0,1*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*25,4*

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Terna Econnection.

Le richieste di connessione "in fase avanzata" si concentrano nel Mezzogiorno, 70,6 GW su 80,3 GW complessivi, pari all'88% della capacità complessiva. Di questi, la gran parte derivano dal solare (41,3 GW) e dall'eolico (26 GW). Nel Mezzogiorno, tuttavia, la capacità di tradurre un progetto autorizzabile in un impianto operante è fortemente ostacolata da lacune infrastrutturali, congestioni di rete e lentezze procedurali, che creano un disallineamento tra domanda di sviluppo rinnovabile e capacità reale di messa a terra delle iniziative.

Il minor incremento di nuove installazioni al Sud rispetto al Centro-Nord nella prima metà del decennio non è indice di scarsa attrattività, ma di un sistema amministrativo e regolatorio che non riesce a seguire il ritmo delle richieste del settore privato. Le congestioni di rete, le carenze di capacità di trasmissione e i lunghi procedimenti di Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) costituiscono le principali barriere alla realizzazione effettiva dei progetti. A questi si sommano i ritardi nel rilascio dei nulla osta, i pareri discordanti tra Ministeri competenti e Soprintendenze e, soprattutto, l'incertezza normativa derivante dal Decreto Aree Idonee, che ha lasciato un'eccessiva discrezionalità alle Regioni, generando un mosaico di regole e interpretazioni spesso contraddittorie.

I numerosi casi di incagliamento progettuale osservati negli ultimi anni nel Mezzogiorno sono più il sintomo di un deficit di governance che di mancanza di interesse industriale[15]. La molteplicità di soggetti coinvolti (Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Ministero della Cultura, Re-

[15] In Sicilia, il parco fotovoltaico da 79,6 MW di Catania, avviato nel 2021, è tuttora in attesa del parere del Ministero della Cultura, a fronte di una valutazione d'impatto ambientale positiva. In Puglia, nella provincia di Foggia, il progetto agrivoltaico "Poggio 1–5" (164 MW) è fermo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per conflitto di competenze tra MASE e MIC. In Basilicata, il parco eolico "Poggio d'Oro" (54,6 MW) è bloccato da oltre due anni, nonostante la VIA positiva e la conclusione della conferenza di servizi, in attesa di decisione finale del Consiglio dei Ministri. In Campania, il repowering del parco eolico di San Bartolomeo in Galdo (30 MW) è stato approvato solo nel 2024, dopo quasi vent'anni di attesa e ricorsi amministrativi, mentre il parco di Montefalcone di Val Fortore (42 MW) rimane in sospeso per il mancato completamento dell'iter di connessione. In Sardegna, la nuova legge regionale sulle Aree Idonee, approvata nel dicembre 2024, ha di fatto escluso oltre il 99% del territorio da potenziali installazioni, generando un contenzioso con il Governo. Per un'analisi dettagliata sullo stato di avanzamento delle installazioni di capacità rinnovabile e dei problemi autorizzati, a livello regionale, si veda Legambiente, Scacco Matto alle Rinnovabili. Analisi dei ritardi autorizzativi e delle opportunità del PNIEC, Rapporto nazionale 2025, Roma, 2025.

gioni, Soprintendenze e Comuni) determina sovrapposizioni di competenze e conflitti decisionali. In molte regioni del Mezzogiorno, come Sicilia, Puglia e Basilicata, la durata media dei procedimenti autorizzativi per impianti da fonti rinnovabili raggiunge livelli particolarmente elevati. Secondo i dati più recenti del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (aggiornamento a luglio 2025), i provvedimenti di VIA statale si concludono mediamente in 1.032 giorni, mentre le procedure uniche ambientali richiedono in media 1.200 giorni[16]. Anche i procedimenti con esito negativo, pur semplificati, non scendono sotto gli 850-1.100 giorni, a conferma della complessità e della frammentazione del sistema autorizzativo nazionale.

L'assenza di una piattaforma digitale unica per la gestione delle autorizzazioni, la disomogeneità dei criteri regionali e la mancata definizione delle aree idonee contribuiscono a rendere il processo imprevedibile e poco trasparente. Il Decreto Aree Idonee, concepito per accelerare l'individuazione dei siti produttivi, ha lasciato alle Regioni ampi margini di discrezionalità che si sono tradotti in una moltiplicazione di regimi locali. In alcune regioni, come Sardegna e Toscana, le leggi attuative hanno di fatto bloccato l'espansione degli impianti. Si tratta di una situazione paradossale: il Sud e le Isole sono le regioni più ricche di risorsa eolica e solare, ma anche quelle dove il sistema autorizzativo rallenta maggiormente la realizzazione degli impianti.

Dal punto di vista infrastrutturale, inoltre, la transizione energetica italiana si gioca non tanto sulla disponibilità di risorsa rinnovabile, quanto sulla capacità del sistema elettrico di trasportarla, immagazzinarla e utilizzarla efficacemente. L'energia prodotta nel Mezzogiorno rischia di restare confinata dove nasce se non accompagnata da una rete moderna, interconnessa e flessibile. In questo quadro, la rete di trasmissione nazionale diventa l'infrastruttura critica della decarbonizzazione, un sistema che non deve solo collegare i poli di produzione e consumo, inter e infra-regionali, ma anche governare un flusso crescente di energia, integrando le fonti rinnovabili discontinue.

Il Piano di Sviluppo Terna 2025 individua con chiarezza le cause e le possibili soluzioni a questo freno strutturale. Le reti di trasmissione del Mezzogiorno e delle Isole risultano già fortemente sollecitate, poiché in queste aree è concentrata oltre l'80% delle richieste di connessione da fonti rinnovabili. Attualmente, la capacità di scambio interzonale complessiva si aggira intorno ai 16 GW, un valore che rappresenta un limite significativo al trasferimento dell'energia prodotta nel Mezzogiorno verso i grandi centri di consumo del Centro-Nord. Con l'attuazione degli interventi previsti dal nuovo Piano, Terna punta ad aumentare tale capacità fino a circa 39 GW entro il 2040, grazie a una rete più robusta, interconnessa e digitalizzata. Il gestore della rete di trasmissione nazionale ha definito un ampio programma di opere strategiche, che costituiscono l'ossatura del progetto Hypergrid, una nuova architettura digitale della rete basata su automazione e progettata per aumentare la capacità di trasporto e ridurre le congestioni intrazonali. Nel complesso, gli investimenti pianificati da Terna nel decennio 2025–2034 ammontano a oltre 23 miliardi di euro, di cui circa 14 miliardi destinati al Mezzogiorno e alle Isole, dove la domanda di capacità di rete e di stoccaggio è più elevata. Tra i principali interventi:

- Tyrrhenian Link: doppio collegamento High-Voltage Direct Current (HVDC) tra Sardegna, Sicilia e Campania, con capacità di scambio pari a 2 GW per tratta. L'opera consentirà di migliorare la sicurezza del sistema e ridurre le congestioni tra le zone insulari e la penisola.
- Sa.Co.I.3: nuovo cavo in corrente continua tra Sardegna, Corsica e Toscana, da 1 GW di capacità,

[16] Camera dei Deputati, La normativa statale per la produzione di energia da fonti rinnovabili, Documentazioni e ricerche, n.47, 2025.

che sostituirà l'attuale collegamento in alternata.
- Adriatic Link: interconnessione HVDC da 1 GW tra Abruzzo e Marche, destinata a rafforzare la capacità di trasmissione lungo la dorsale adriatica e a favorire lo scambio dei flussi di energia provenienti dal Sud.
- Collegamento Calabria–Sicilia: linea a 380 kV nello Stretto di Messina per incrementare la capacità di scambio tra l'isola e la rete continentale.
- Rinforzo delle dorsali tirrenica e ionica: interventi di potenziamento delle linee in Puglia, Basilicata, Calabria e Campania, con nuove stazioni primarie e sezionamenti a 380 kV.

11.5 L'impatto economico delle rinnovabili nel Mezzogiorno

L'analisi dello sviluppo delle rinnovabili nel Mezzogiorno evidenzia da un lato il relativo ritardo nella capacità installata nella prima metà di questo decennio (2021-2025), specialmente rispetto ad alcune regioni del Nord, dall'altro l'enorme potenziale espansivo delle rinnovabili nel Sud e nelle Isole nel prossimo quinquennio (2026-2030), così come la prevalenza delle richieste di connessione per impianti localizzati proprio nelle regioni meridionali.

La Svimez ha stimato l'impatto economico potenziale dello sviluppo delle rinnovabili nel Mezzogiorno, aggiornando ai nuovi scenari le analisi condotte negli scorsi anni[17]. Si è ipotizzato che ciascuna regione raggiunga gli obiettivi al 2030 assegnati dal Decreto Aree Idonee, colmando il gap di capacità installata registrato nell'agosto del 2025, assumendo che la distribuzione regionale per fonte della capacità addizionale rifletta quella delle richieste di connessione in stato avanzato nei diversi territori. Ne risulta lo scenario di sviluppo delle rinnovabili nelle regioni italiane esposto nella Tabella 7, in base al quale sono state stimate: la crescita dei costi operativi e di manutenzione (O&M) degli impianti (Tab. 8); gli investimenti necessari alla loro realizzazione (Tab. 9); l'impatto occupazionale del raggiungimento dei target al 2030 (Fig. 5).

Nel periodo 2021-2030, si stima che le spese O&M per gli impianti da fonti rinnovabili cresceranno da circa 3,8 miliardi a 5,7 miliardi di euro annui. L'incremento più consistente riguarda il fotovoltaico — la fonte su cui si concentra la parte preponderante degli obiettivi del PNIEC — con un aumento delle spese annuali da 411 milioni a oltre 1,4 miliardi di euro, seguito dall'eolico (da 340 milioni a oltre 1 miliardo). Il raggiungimento dei target legati alle rinnovabili nel sistema elettrico comporta inoltre un ingente fabbisogno di investimenti, stimato in circa 73,4 miliardi di euro. Anche in questo caso, la struttura per fonte conferma la leadership del fotovoltaico e dell'eolico, che insieme assorbono oltre il 90% della potenza addizionale e delle risorse finanziarie previste. Nel dettaglio, sono previsti 39,3 miliardi di euro di investimenti per il fotovoltaico e 28,6 miliardi per l'eolico (Tab. 9).

Sulla base delle stime dei costi operativi e dei fabbisogni di investimenti, la Svimez ha stimato l'impatto occupazionale legato allo scenario preso in considerazione, ricorrendo all'approccio input-output e alle tavole Supply e Use più recenti. La Figura 5 sintetizza i risultati, distinguendo gli addetti permanenti – impegnati nella gestione e manutenzione – da quelli temporanei, coinvolti nella realizzazione degli impianti. I risultati mostrano un impatto occupazionale rilevante su entrambi i fronti, in partico-

[17] Bianchi L., Palermo S., Parlato S., Prezioso S., Berardi D., Bianchini R. e Ballabio A., Gli investimenti in rinnovabili nella transizione ecologica. Una valutazione d'impatto economico per l'Italia e il Mezzogiorno, in «Rivista economica del Mezzogiorno», vol. 36, n. 3, 2022, pp. 571-596.

Tabella 7 Gap capacità installata rispetto a target Aree Idonee e potenziale sviluppo regionale al 2030 per fonte (MW)

(a) per i progetti in stato avanzato inferiori a 200 MW sono state utilizzate le quote relative a tutti i progetti.

Regioni	Gap al 2030	Solare	Eolico	Idroelettrico	Geotermia	Biomasse
Emilia-Romagna	4.587	2.258	2.329	-	-	-
Friuli-Venezia Giulia	1.182	1.182	-	-	-	-
Lazio	2.373	1.703	651	13	-	6
Liguria (a)	844	0	844	-	-	-
Lombardia (a)	5.784	5.143	411	104	-	127
Marche (a)	1.841	210	1.593	38	-	-
Piemonte	3.243	2.250	860	132	-	-
Toscana	3.522	2.952	518	-	52	-
Trentino-Alto Adige (a)	697	-	-	697	-	-
Umbria (a)	1.470	254	1.216	-	-	-
Valle d'Aosta (a)	295	-	-	295	-	-
Veneto	3.816	3.489	-	218	-	-
Abruzzo (a)	1.620	181	1.188	251	-	-
Basilicata	1.592	778	814	-	-	-
Calabria	2.712	364	2.348	-	-	-
Campania	2.697	798	1.536	363	-	-
Molise	872	468	404	-	-	-
Puglia	5.445	3.167	2.276	-	-	-
Sardegna	5.204	2.876	2.328	-	-	-
Sicilia	8.465	6.829	1.636	-	-	-
Italia	**58.261**	**34.902**	**20.952**	**2.112**	**52**	**244**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Terna Econnection.

Tabella 8 Stima spese O&M per impianti rinnovabili nel settore elettrico, 2021, 2025 (agosto) e 2030

(a) inclusi Biogas, Biomasse solide e Bioliquidi.

Fonte	Capacità installata	Spesa O&M	Capacità installata	Spesa O&M	Capacità installata	Spesa O&M
	2021		2025		2030	
	MW	Milioni di euro	MW	Milioni di euro	MW	Milioni di euro
Fotovoltaico	22.594	411	40.756	741	75.658	1.376
Eolico	11.290	340	13.358	402	34.310	1.033
Idroelettrico	19.172	1.063	21.330	1.183	23.442	1.300
Bioenergie (a)	4.106	1.892	3.978	1.833	4.222	1.945
Geotermoelettrico	817	59	955	69	1.006	73
Rinnovabili	**57.979**	**3.765**	**80.376**	**4.228**	**138.637**	**5.727**

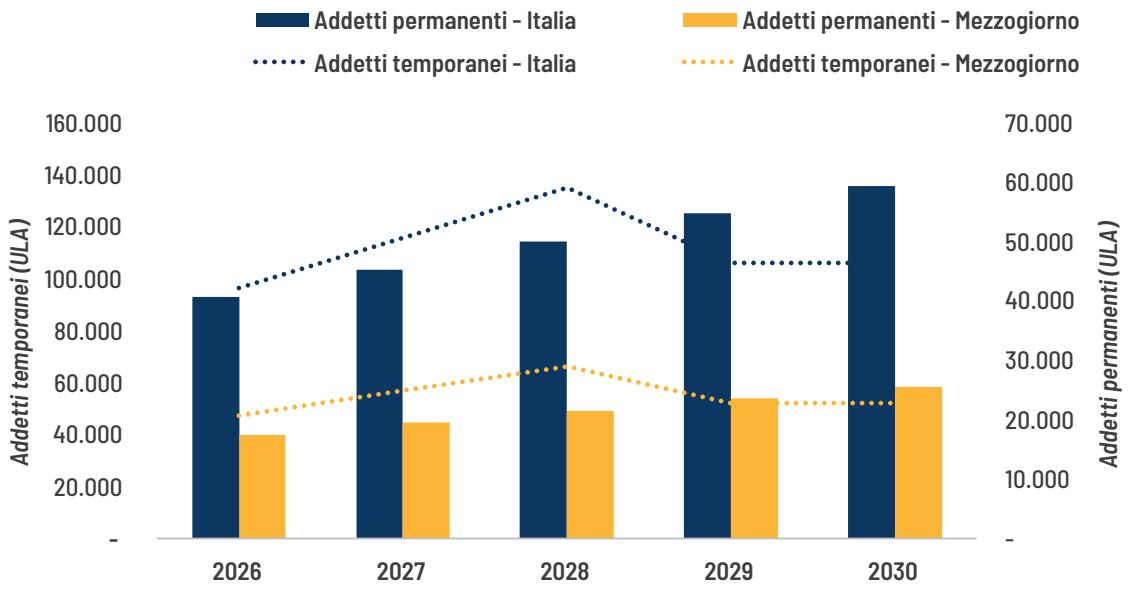
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Terna e Gse.

Tabella 9 Stima fabbisogno investimenti per la realizzazione degli impianti (2026-2030)
(a) inclusi Biogas, Biomasse solide e Bioliquidi.

Fonte	Capacità addizionale target D.A.I		Investimenti	
	MW		Mln euro	
	2026	2026-2030	2026	2026-2030
Fotovoltaico	6.980	34.902	7.851	39.255
Eolico	4.190	20.952	5.729	28.645
Idroelettrico	422	2.112	877	4.384
Bioenergie (a)	49	244	171	854
Geotermoelettrico	10	52	52	259
Rinnovabili	11.652	58.261	14.679	73.397

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Terna e Gse.

Figura 5 Stima impatto occupazionale del raggiungimento dei target Pniec, 2026-2035 (ULA)



Fonte: elaborazioni Svimez.

lare nel Mezzogiorno, dove nel 2030 si arriverebbe a impiegare oltre 25mila addetti fissi e una media annua di quasi 55mila nella costruzione degli impianti nel quinquennio.

Lo sviluppo delle rinnovabili non costituisce solo una strada obbligata nel percorso di decarbonizzazione del sistema elettrico e una spinta verso una maggiore autonomia energetica nazionale ed europea, ma rappresenta anche un rilevante motore di sviluppo economico per il Mezzogiorno, in grado di garantire occupazione di qualità che può contribuire a restituire attrattività ai territori, limitando così anche l'emigrazione dei più giovani. Da questo punto di vista, l'impatto occupazionale potenziale

della transizione alle rinnovabili potrebbe essere ancor più significativo rispetto ai risultati presentati, qualora le Regioni del Mezzogiorno mettessero in campo una strategia industriale coordinata e organica rispetto agli obiettivi di autonomia strategica europea, espandendo la propria capacità manifatturiera lungo le filiere strategiche – eolico e fotovoltaico in primis – a partire dalle realtà produttive già presenti sul territorio.

> *Focus*

GEOTERMIA: RISORSA ENERGETICA NON SFRUTTATA AL SUD

a cura di Adriano Giannola | Presidente Svimez

Il Mezzogiorno, la Mecca delle fonti rinnovabili del Paese, da anni contribuisce in misura significativa allo sviluppo del solare fotovoltaico e dell'eolico e tale contributo dovrebbe aumentare nel prossimo quinquennio. Curiosamente, manca all'appello la fonte, continua e più efficiente, che meglio può contribuire alla decarbonizzazione e alla riduzione della dipendenza energetica: la geotermia.
Con il primo impianto al mondo realizzato in Toscana a Larderello, oggi la sua potenzialità è centrata in Campania, Lazio e Sicilia e, in misura minore, in Sardegna e Puglia. In nessuna di queste regioni, troviamo un impianto geotermico. Dalla geotermia, si potrebbe ottenere l'energia fornita da quattro grandi centrali nucleari, subito e senza rischi. Lo sosteneva il Premio Nobel Carlo Rubbia, alla vigilia del Referendum sul nucleare, confermando l'amara riflessione di Felice Ippolito che il futuro energetico e in autonomia dell'Italia, fosse proprio nel sole e nella geotermia.

Una fonte rinnovabile, quest'ultima, finora rimasta al palo, con i suoi 0,96 GW, che ha fornito nel 2024 appena il 2% circa dell'elettricità prodotta in Italia, nonostante il tasso di dipendenza energetica del nostro Paese superi secondo l'Ispra il 76%. Eppure, in Italia la ricca disponibilità geotermica non viene utilizzata per contribuire a ridurre la dipendenza energetica nazionale. E non si tratta solo della mancanza di impianti ad alta o media entalpia: è quasi assente anche lo scambio di calore geotermico, una tecnologia efficace che, pur non producendo energia, consente enormi risparmi grazie a sistemi di riscaldamento e raffreddamento basati su sonde geotermiche.

L'Unione Geotermica Italiana propone da tempo di aumentare la capacità installata, ma finora i grandi enti di Stato, Enel ed Eni - leader mondiali per le tecnologie geotermiche - hanno ignorato questi appelli della comunità scientifica, inseguendo le fughe in avanti, ben più costose, sul nucleare pulito dei decenni futuri. E il governo, pur riconoscendo il potenziale geotermico per raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione (fino al 10% della produzione elettrica), lavora alla legge per il ritorno al nucleare.

Si finisce così per trascurare l'enorme potenziale della geotermia, tre volte superiore a quello del solare e dieci volte a quello dell'eolico, capace – unica tra le fonti rinnovabili – di garantire una produzione continua e costante, oltre a una notevole flessibilità nella dimensione degli impianti. Per di più, il suo sfruttamento comporterebbe l'impiego di un elevato numero di operatori di vario profilo, incluse le risorse ad alto potenziale e altissimo livello di scolarizzazione, che troverebbero finalmente modo di produrre e risiedere nel territorio in cui si sono formate, combattendo i fenomeni di brain drain e brain waste. L'approccio alle fonti rinnovabili, in particolare alla geotermia, dovrebbe considerarle come un bene comune, al pari dell'acqua, puntando sulle attività di produzione tramite società pubblico-private che potrebbero godere, se opportunamente strutturate e normate, di rilevanti possibilità di finanziamenti revolving, in considerazione dei rischi molto contenuti e dei ritorni finanziari garantiti dal servizio pubblico fornito, contribuendo, tra l'altro, al risanamento finanziario degli enti locali.

La Campania è l'esempio più macroscopico di questa colpevole sottovalutazione. Nella regione, infatti,

ci sono circa un centinaio di pozzi geotermici e 56 sorgenti (69 pozzi e 32 sorgenti solo nell'area metropolitana di Napoli). Una dotazione che basterebbe per immaginare un futuro fondato su una energia rinnovabile disponibile già a 200 metri di profondità e tale da permettere una rapida sostituzione delle caldaie tradizionali con pompe di calore geotermiche, per riscaldare e raffreddare edifici pubblici, privati e produttivi in tutta la provincia. In soli quattro anni si potrebbero convertire migliaia di unità immobiliari, con benefici ambientali, economici, occupazionali e finanziari.

Già nel 2013, la Svimez raccontava come fosse realizzabile il sogno di una Napoli geotermica e quindi carbon free: il centro storico, con le sue gallerie, cunicoli e cisterne in tufo, è un ambiente ideale per lo scambio termico. Si potrebbe partire da un progetto pilota, in un quartiere simbolo come quello della Sanità, dove il sottosuolo è ricco di cunicoli e gallerie, per creare Comunità energetiche basate non solo sull'energia solare, ma anche sul calore costante della terra.

In particolare, l'area metropolitana di Napoli, caratterizzata dalla presenza di tre diversi siti vulcanici – Vesuvio, Campi Flegrei, Ischia – rappresenta un sito ideale per l'utilizzo in sicurezza delle più moderne tecnologie geotermiche. Alcune ricerche fatte nel passato nelle aree di Ischia e dei Campi Flegrei hanno dimostrato la presenza di un enorme potenziale, recentemente valutato in almeno 17 gigawatt termici, identificando quest'area come una delle più ricche al mondo in termini di risorse geotermiche, e anche una in cui l'utilizzo geotermico è più semplice e potenzialmente incisivo.

Le risorse a bassa entalpia sono reperibili in queste aree a profondità estremamente superficiale e perciò con costi molto contenuti per la perforazione e garanzie di sicurezza altrettanto valide, con il vantaggio enorme di rendere possibile il loro utilizzo in zone ad altissima urbanizzazione, a costi di distribuzione altrettanto ridotti, visto che i principali costi degli impianti geotermici sono imputabili alle condotte di tubazioni necessarie. Nell'area metropolitana di Napoli, caratterizzata da innumerevoli sorgenti geotermiche, alcune note da secoli come sorgenti termali superficiali, localizzate a profondità variabile ma comunque superficiale, i costi di trasporto sarebbero praticamente azzerati. Secondo un gruppo di ricercatori, fra i quali i professori di geochimica dell'Università Federico II e il vulcanologo Robert Bodnar del Virginia Polytechnic, che hanno pubblicato uno studio su American Mineralogist, la geotermia potrebbe significativamente ridurre o fermare il bradisismo dei Campi Flegrei.

Mentre Napoli resta in attesa, a Ferrara si sfrutta la geotermia da anni, arrivando a cercare calore a oltre 4.000 metri di profondità. Lo stesso calore è disponibile a meno di 200 metri sotto l'area metropolitana partenopea. Eppure nessun pubblico decisore, dal governo centrale alle giunte regionali e locali, spiega il perché di questa inconcepibile inerzia amministrativa.

PARTE TERZA
I DIRITTI: RETI, TALENTI, INCLUSIONE

| 12. Infrastrutture e servizi: divari territoriali, perequazione |
| 13. La scuola per la crescita e la coesione |
| 14. Divari di genere e mercato del lavoro |
| 15. Il diritto al lavoro e all'inclusione |

12. Infrastrutture e servizi: divari territoriali, perequazione

12.1 Infrastrutture economiche e sociali e attrattività dei territori

Le politiche pubbliche italiane sono chiamate a confrontarsi con due sfide di medio-lungo periodo. La prima riguarda il declino demografico, che interessa l'intero Paese ma assume caratteri particolarmente critici nel Mezzogiorno, dove lo spopolamento, l'invecchiamento della popolazione e la fuoriuscita dei giovani qualificati compromettono le prospettive di sviluppo economico e sociale. La seconda sfida concerne il riequilibrio delle opportunità di investimento tra le diverse aree del Paese: un obiettivo cruciale per contrastare la spirale avversa di bassa crescita, impoverimento demografico e marginalizzazione economica dei territori italiani meno attrattivi.

In questo scenario, in presenza degli ampi e persistenti divari territoriali nella dotazione di infrastrutture e nella qualità dei servizi che connotano il Paese, le infrastrutture rappresentano una leva strategica – come riconosciuto nella programmazione degli investimenti finanziati dal Pnrr – per le due funzioni complementari che svolgono: rafforzare attrattività e competitività dei sistemi produttivi e alimentare la coesione territoriale e sociale.

Una prolifica e consolidata letteratura scientifica guarda alle infrastrutture economiche e sociali come prerequisito essenziale per lo sviluppo economico e per il benessere sociale. Le infrastrutture economiche – quali i trasporti, le telecomunicazioni, le reti di distribuzione dell'energia elettrica, del gas e dell'acqua – hanno un impatto aggregato sulla crescita economica di un'area innalzando l'efficienza con cui capitale e lavoro sono impiegati nei processi produttivi[1]. La presenza di questa tipologia di infrastrutture plasma la distribuzione spaziale delle attività economiche, poiché le imprese, nella scelta delle località in cui insediare i propri stabilimenti, tengono conto dei tempi di trasporto verso i mercati di sbocco o di approvvigionamento, della qualità delle connessioni digitali, della stabilità delle forniture energetiche o idriche[2]. Più di recente è stato dimostrato come le infrastrutture economiche abbiano anche un effetto moltiplicativo indiretto sull'efficacia delle politiche pubbliche. Gli incentivi alle imprese producono un incremento di produttività tanto maggiore quanto più le imprese beneficiarie sono vicine ai punti di accesso alle reti di trasporto; inoltre nelle regioni meno sviluppate, dove le infrastrutture sono più carenti e localizzate, la prossimità ai nodi della rete di trasporto incrementa significativamente l'efficacia degli interventi pubblici e la competitività delle

---

Capitolo a cura di Mauro Bucci (Banca d'Italia), Giorgio Ivaldi (Banca d'Italia) e Giovanna Messina (Banca d'Italia). La responsabilità per eventuali errori e opinioni espresse dagli autori è personale e non implica la responsabilità dell'Istituto di appartenenza.

[1] Si veda il contributo pioneristico di Aschauer, da cui è scaturita una mole di verifiche empiriche successive (Aschauer D.A., Is public expenditure productive?, Journal of Monetary Economics, 1989, n. 23, vol. 2, pp. 177-200).

[2] Si veda l'ampia letteratura sulla Nuova Geografia Economica avviata dall'analisi di Krugman (Krugman K., Increasing returns and economic geography, Journal of Political Economy, 1991, n. 99, vol. 3, pp. 483-499).

imprese[3]. Le infrastrutture sociali – scuole, ospedali, presidi per la gestione dei rifiuti urbani – rappresentano un pilastro del benessere collettivo, poiché sono deputate all'erogazione di servizi pubblici che incidono direttamente sulla qualità della vita di tutti i giorni e alimentano il senso di appartenenza alla comunità, accrescendo il grado di civismo. Non bisogna poi trascurare l'impatto indiretto sull'economia di beni pubblici come l'istruzione o la salute, che accrescono il capitale umano, i tassi di attività, la produttività del lavoro e quindi il potenziale di crescita nel medio-lungo periodo[4]. La crisi pandemica ha ulteriormente messo in luce quanto profonde siano le interconnessioni fra sanità ed economia. Per entrambe le tipologie di infrastrutture, economiche e sociali, un rafforzamento delle dotazioni è condizione essenziale per generare nuove opportunità di lavoro, trattenere capitale umano qualificato e attivare un circolo virtuoso di crescita economica e benessere sociale.

12.2 I divari infrastrutturali tra aree urbane

Negli ultimi anni il tema dei divari infrastrutturali e della distanza dai servizi essenziali è stato ampiamente indagato in relazione alle aree interne, con riferimento alla fragilità demografica, alla marginalità geografica e alla difficoltà di accesso a scuole, ospedali e reti di trasporto. Le politiche di coesione, pur mostrando una certa inefficacia nel perseguire gli obiettivi di ripopolamento delle aree interne, hanno fatto di questo aspetto un punto centrale, riconoscendo che la carenza di servizi nelle aree periferiche costituisce un freno allo sviluppo e un fattore di esclusione sociale. La Strategia Nazionale per le Aree Interne si è costruita proprio intorno a questo paradigma, individuando nella lontananza dai servizi il tratto distintivo di territori periferici e demograficamente fragili, ma mostrando limiti di metodo di impostazione che ne hanno limitato l'efficacia[5].

Molto meno indagato è il ruolo che le infrastrutture e l'accessibilità ai servizi giocano nel determinare differenze anche tra le aree urbane italiane sulle quali si concentra questo Capitolo. Evidenziare questi divari territoriali è essenziale per comprendere la geografia delle opportunità nel Paese e per orientare politiche di investimento che tengano conto delle differenze tra sistemi urbani. L'analisi è stata condotta adottando come unità territoriale le Aree Urbane Funzionali (Fua), definite secondo la metodologia Ocse–Commissione Europea. Una Fua comprende una città centrale con almeno 50mila abitanti e la relativa zona di pendolarismo, cioè l'insieme dei Comuni da cui almeno il 15% degli occupati si sposta quotidianamente verso la città centrale per lavoro. Questa scelta metodologica permette di osservare i sistemi urbani come realtà integrate dal punto di vista economico e sociale, superando i confini puramente amministrativi che spesso non coincidono con i reali ambiti di vita e di produzione. Così definite, le Fua diventano unità di osservazione più adatte a cogliere la complessità delle dinamiche urbane contemporanee, riflettendo le relazioni funzionali tra città e territori circo-

[3] Fantechi et al. (2025), "Driving" Policy Impact: The Multiplier Effect of Proximity to Transport Infrastructure, Open Economies Review.

[4] Il ritorno economico dell'istruzione è stato misurato da una letteratura molto ampia. Secondo alcuni studi a un anno aggiuntivo di formazione sarebbe associato un incremento del salario medio annuo del 5-10%, a livello individuale, e del 5% circa del prodotto pro capite in aggregato (Oecd, The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital, 2021). L'impatto benefico dell'istruzione sull'accumulazione di capitale umano si manifesterebbe a partire dall'età pre-scolare, soprattutto per i bambini con un background familiare sfavorevole (Heckman et al., Analyzing social experiments as implemented: A reexamination of the evidence from the High Scope Perry Preschool Program, Quantitative economics, 2010, n. 1, vol.1; Dietrichson et al., Universal preschool programs and long-term child outcomes: a systematic review. Journal of economic surveys, 2020, vol. 34, n. 5, pp. 1007-1043); inoltre, consentendo una migliore conciliazione degli impegni familiari con quelli lavorativi, i servizi all'infanzia innalzerebbero il tasso di attività dei genitori (in particolare delle madri).

[5] Rapporto Svimez 2021 sull'economia e la società del Mezzogiorno, Capitolo 14. La questione delle aree interne, pp. 323-335, Il Mulino, Bologna.

stanti, soprattutto quelle legate al mercato del lavoro e all'offerta di servizi. In altri termini, le Fua permettono di analizzare le città non come entità isolate, ma come sistemi territoriali più ampi, dove si concentrano funzioni produttive e servizi e da cui dipendono, in misura crescente, la competitività delle imprese e la qualità della vita delle persone.
Complessivamente in Italia si contano 83 Fua, che ospitano quasi 33 milioni di abitanti, pari al 56% della popolazione nazionale (Tab. 1). La maggioranza di esse (59) ha una dimensione contenuta, inferiore ai 250 mila abitanti, a conferma della frammentazione urbana del Paese. Solo 9 aree si collocano nella fascia tra 500mila e 1 milione di abitanti (Bari, Palermo e Catania nel Mezzogiorno), appena 4 superano la soglia del milione, concentrando però oltre 14 milioni di residenti (Milano, Torino, Roma e Napoli).

Tabella 1 Le aree urbane funzionali italiane

Macroaree	Numero Fua	Classe dimensionale (abitanti)				Popolazione	
		Fino a 250mila	250mila 500mila	500mila 1milione	Oltre 1 milione	2024 (milioni)	2024 (%)
Nord-Ovest	15	10	Bergamo, Brescia	Genova	Milano, Torino	9,6	29
Nord-Est	21	13	Rimini, Parma, Modena, Reggio Emilia	Verona, Bologna, Venezia, Padova		6,0	18
Centro	13	9	Prato, Perugia	Firenze	Roma	7,0	21
Sud	24	20	Taranto	Bari	Napoli	7,1	22
Isole	10	6	Messina, Cagliari	Palermo, Catania		3,0	9
Italia	83	59	11	9	4	32,9	56

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Come noto, la misurazione del capitale infrastrutturale pone notevoli difficoltà sul piano metodologico. La letteratura ha elaborato diversi indicatori, che tuttavia colgono solo aspetti parziali della dotazione di infrastrutture. Gli indici monetari misurano l'ammontare della spesa pubblica, ma non rappresentano adeguatamente le opere effettivamente presenti sul territorio. Gli indici fisici non forniscono informazioni su come le infrastrutture funzionano effettivamente. Sia gli indicatori monetari sia quelli fisici sono inoltre molto sensibili alle variabili di scala utilizzate. Rapportare i flussi di investimenti o la lunghezza delle strade al numero di abitanti o all'estensione di un'area può condurre, ad esempio, a risultati molto diversi, fornendo di conseguenza indicazioni distorte nei confronti territoriali.
Queste difficoltà si possono superare, almeno in parte, con gli indicatori di recente sviluppati dalla Banca d'Italia che misurano il grado di accessibilità delle infrastrutture o i tempi di collegamento[6]. Nel caso delle reti di trasporto, l'approccio considera il tempo di collegamento fra le diverse località, una volta che si sia tenuto conto della loro posizione geografica. Questa informazione può essere

[6] Bucci M., Gennari E., Ivaldi G., Messina G., Moller L., I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso, Economia italiana, 2021, n. 2, pp. 143-201.

incorporata in un indicatore di dotazione infrastrutturale utilizzando gli schemi analitici della "Nuova geografia economica", che studia le scelte di localizzazione delle imprese e degli agenti economici e considera quale elemento determinante nei processi di sviluppo locale la centralità di un'area rispetto alle destinazioni economicamente più rilevanti (mercato potenziale). In questa prospettiva, il ruolo delle infrastrutture di trasporto è quello di contrastare l'effetto della distanza fisica favorendo gli spostamenti tra le diverse località. Gli indicatori sono stati elaborati con riferimento alle infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali e aeroportuali, adottando quale punto di osservazione la singola Fua.

Nel caso dei trasporti stradali e ferroviari, si vuole cogliere il grado di funzionalità delle reti (capacità di ridurre le distanze effettive) piuttosto che di pura dotazione (km di reti tout court, anche laddove la rete dovesse servire relazioni poco utili ai bisogni della domanda di mobilità passeggeri e merci). Con tale finalità, l'indicatore di dotazione infrastrutturale scaturisce dal confronto fra due distinte misure di accessibilità. La prima è calcolata, per ciascuna Fua di partenza, come media ponderata del costo di accedere a tutte le possibili Fua di destinazione; il costo è espresso da una funzione inversa della distanza in chilometri rispetto alla località di destinazione, il peso dalla rispettiva popolazione: in questo modo la popolazione stabilisce un ordine di priorità fra le varie destinazioni raggiungibili e la distanza esprime la difficoltà di arrivare alle località più lontane. La seconda misura di accessibilità è calcolata, per ciascuna località di partenza, come media pesata del costo di accedere a tutte le possibili destinazioni, espresso questa volta da una funzione inversa dei tempi di percorrenza in auto o in treno rispetto alla località di partenza. La differenza fra la seconda e la prima misura di accessibilità, ossia fra tempi e distanze, può considerarsi una misura di dotazione infrastrutturale poiché descrive quanto le possibilità di raggiungere le varie destinazioni siano modificate dalla velocità dei collegamenti stradali o ferroviari (per maggiori dettagli l'Appendice metodologica del lavoro di Bucci et al., 2021). Tale misura fornisce una valutazione ampia, anche di tipo qualitativo, delle possibilità di connessione offerte dalla dotazione infrastrutturale.

Nel caso dei collegamenti aerei e di quelli marittimi l'indicatore di dotazione viene direttamente ricavato da una misura di accessibilità. Ciò che più conta per questo tipo di collegamenti è infatti la possibilità per gli utenti, che siano imprese o individui, di accedere a un nodo della rete di trasporto. Di conseguenza la dotazione infrastrutturale viene calcolata sulla base dei tempi necessari a raggiungere in automobile, a partire da una data Fua, i principali scali presenti sul territorio nazionale (ossia gli aeroporti strategici e quelli di interesse nazionale oppure i porti di interesse nazionale). Per tali infrastrutture l'indicatore è costruito, per ciascuna Fua di partenza, come media ponderata dei tempi di percorrenza in auto verso i principali scali, ciascuno pesato per il rispettivo volume del traffico passeggeri o merci.
Con riferimento infine alle infrastrutture sociali, l'analisi è circoscritta ai beni capitali funzionali all'erogazione dei servizi sanitari e di igiene ambientale. Gli indicatori impiegati per misurare la dotazione di infrastrutture preposte a tali servizi tiene conto del grado di accessibilità delle stesse da parte della popolazione residente in una data area geografica.

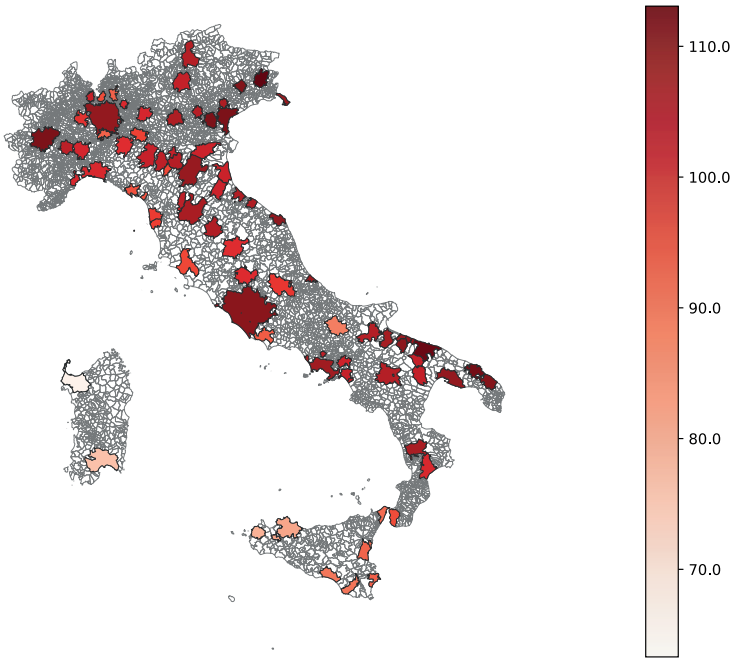
L'indice di dotazione di infrastrutture ospedaliere, per ciascuna Fua, è calcolato come media ponderata dei posti letto raggiungibili in ciascuno dei presidi ospedalieri presenti sul territorio nazionale; ogni struttura di destinazione è pesata sulla base di una funzione inversa dei tempi di percorrenza in auto dalla Fua di origine. In questo modo l'indicatore di dotazione infrastrutturale misura l'ampiezza dell'offerta ospedaliera alla quale il cittadino può accedere a partire dal Fua di residenza.

Un'altra funzione pubblica essenziale, complementare alla tutela della salute, è quella relativa alla salvaguardia dell'igiene pubblica e più in generale dell'ambiente. In questo ambito è fondamentale l'attività di smaltimento dei rifiuti (in particolare di quelli urbani), servizio che rientra fra le funzioni fondamentali assegnate ai Comuni. La gestione dei rifiuti è condizionata dalla disponibilità di impianti idonei alla raccolta, al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti: vi è difatti evidenza che la distanza dagli impianti è una delle voci che incide in maniera rilevante non solo sui costi (e di conseguenza sui corrispettivi pagati dalle famiglie), ma anche sulle modalità di svolgimento del servizio – con riferimento in particolare alle possibilità di diffusione della raccolta porta a porta e di modalità di tariffazione puntuale. La prossimità degli impianti ai luoghi di produzione e raccolta dei rifiuti è inoltre una condizione espressamente prevista dal testo unico ambientale. Le misure di accessibilità per ricostruire un indice di dotazione relativo a questa tipologia di infrastrutture riguardano gli impianti dedicati al trattamento dei rifiuti indifferenziati e quelli specializzati nel trattamento dei rifiuti organici. Più nello specifico l'indicatore è costruito a partire dai tempi di percorrenza in auto a partire da un dato Fua verso tutti gli impianti di trattamento dei rifiuti presenti sul territorio, ciascuno pesato in base alla rispettiva capacità (ossia al volume dei rifiuti trattati); può pertanto essere interpretato come una misura della capacità di smaltimento accessibile a partire da una data località, calcolata separatamente per la componente indifferenziata e per quella organica.

12.2.1 *Strade e ferrovie*

Come anticipato, l'efficacia delle infrastrutture stradali e ferroviarie viene misurata considerando i tempi di collegamento fra una località origine (di cui si intende quantificare la dotazione infrastrutturale) e tutte le destinazioni di potenziale interesse, una volta che si sia tenuto conto della loro collocazione geografica (ossia della loro distanza fisica).
Le informazioni su tempi e distanze vengono incorporate in un indicatore di dotazione infrastruttura-

Figura 1 Dotazione di infrastrutture stradali per Fua (Italia = 100)



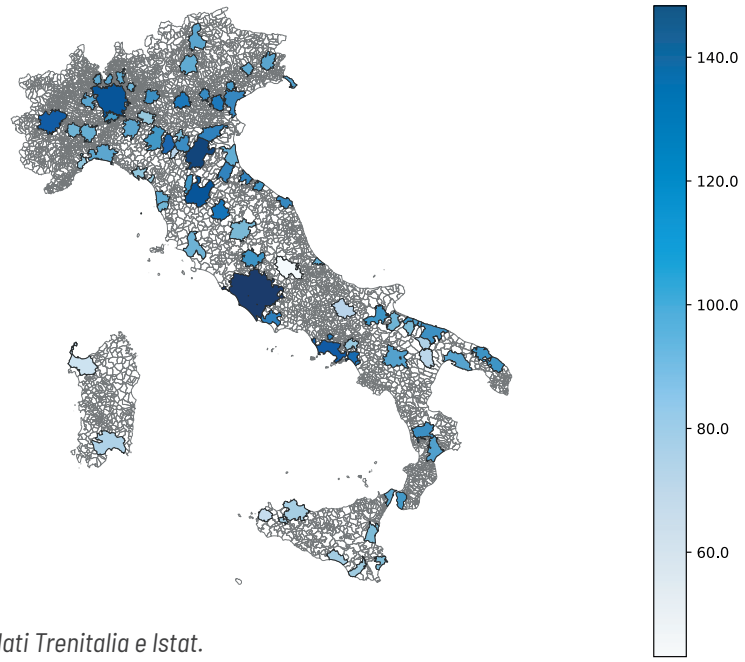
Fonte: elaborazioni su dati Openroute service e Istat.

le, basato su un criterio di accessibilità[7].

Le infrastrutture stradali e autostradali presentano una struttura a rete, che consente lo spostamento di persone e merci in maniera piuttosto capillare sul territorio. Per tali infrastrutture l'indice di dotazione coglie la velocità relativa di collegamento in auto da una Fua verso le altre. Nella Figura 1 si osserva che i collegamenti stradali tra Fua sono relativamente migliori della media nelle regioni settentrionali (il dato del Nord, ponderato per la popolazione, è pari a 105), con escursioni piuttosto contenute fra singole Fua. La pervasività della rete stradale e autostradale è attestata dall'assenza di differenze significative per dimensione demografica della Fua (quella più popolosa, Milano, e quella meno popolosa, Carpi, registrano valori rispettivamente pari a 108 e 102). Le stesse caratteristiche connotano le Fua delle regioni centrali (l'indice di dotazione medio dell'area è pari a 106), influenzate dall'infrastrutturazione particolarmente densa nell'area intorno alla Capitale (l'indicatore della Fua di Roma è pari a 109). Nelle regioni meridionali i collegamenti stradali cui accedono le Fua sono in media peggiori rispetto alle altre macroaree (l'indicatore è pari a 99 nel complesso dell'area) e presentano una marcata divaricazione tra Fua popolose più prossime agli svincoli autostradali (es. Fua di Bari, di Pescara e di Napoli con valori rispettivamente pari a 112, 108 e 107) e Fua delle aree appenniniche interne (L'Aquila e Campobasso, con valori rispettivamente pari a 97 e 85), nonché delle aree insulari, dove l'infrastrutturazione autostradale è scarsa o del tutto assente (i valori più bassi, pari a 76 e 62, si riscontrano nelle Fua di Trapani e Sassari).

Le infrastrutture ferroviarie hanno una ramificazione meno diffusa sul territorio rispetto alle strade, soprattutto per quanto attiene ai collegamenti ad alta velocità. Le differenze fra macroaree e all'interno di queste ultime sono di conseguenza più marcate (Fig. 2). Le Fua collocate nelle regioni settentrionali dispongono di infrastrutture superiori alla media nazionale (l'indicatore è pari a 120 per il

Figura 2 Dotazione di infrastrutture ferroviarie per Fua (Italia = 100)



Fonte: elaborazioni su dati Trenitalia e Istat.

[7] L'indicatore è calcolato come differenza tra un indice di accessibilità basato sui tempi di percorrenza e uno basato sulle distanze. I due indici sono calcolati, per ciascuna Fua di origine, come media ponderata del costo di accedere a tutte le altre Fua sul territorio nazionale. Il costo è espresso come funzione esponenziale negativa rispettivamente dei tempi di percorrenza in auto e delle distanze in linea d'aria rispetto a ciascuna Fua di destinazione; il peso dalla rispettiva popolazione (Bucci et al., 2021, op. cit.).

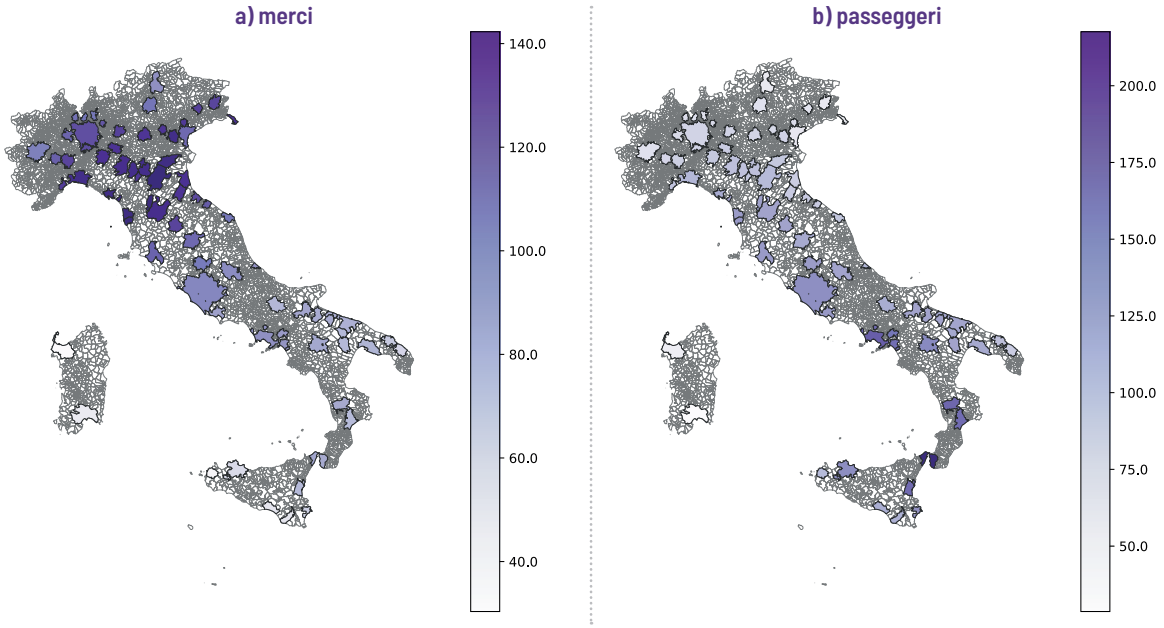
Nord), con una connettività ferroviaria particolarmente efficace per le Fua di Bologna, Milano e Torino (in cui si osservano valori compresi fra 130 e 140); all'interno dell'area, le Fua più popolose dispongono generalmente di collegamenti più veloci (con la sola eccezione di Genova). Nelle regioni centrali – che in media evidenziano un indicatore ancora più elevato, pari a 134 – si evidenzia una polarizzazione fra le Fua di Roma e di Firenze (con valori dell'indicatore rispettivamente di 148 e 138) e quelli più distanti dalla linea ad alta velocità, soprattutto nell'area appenninica interna (la Fua di Perugia ha un indicatore pari a 88). Infine, nelle regioni meridionali la connettività ferroviaria fra Fua è molto meno efficace, se si eccettuano quelle collocate lungo la tratta tirrenica ad alta velocità (Caserta, Napoli e Salerno, con indicatori compresi fra 119 e 135) e in minore misura lungo la tratta adriatica (Bari, con un indicatore pari a 109); è invece evidente la condizione di svantaggio in cui versano le Fua delle aree appenniniche interne e di quelle insulari (es. per L'Aquila, Sassari e Trapani l'indicatore è pari rispettivamente a 43, 59 e 63).

12.2.2 *Porti e aeroporti*

Porti e aeroporti hanno una distribuzione più puntuale, legata anche alle caratteristiche naturali del territorio. Per le imprese collocate in una Fua conta dunque la facilità di accedere al singolo hotspot portuale o aeroportuale, usufruendo dell'interoperabilità con le altre reti di trasporto, in particolare quella stradale. Gli indici di dotazione misurano per tali infrastrutture i tempi occorrenti per raggiungere in auto i singoli hotspot a partire da ciascuna Fua[8].

Nella Figura 3a si osserva come l'accessibilità agli scali portuali per la movimentazione delle merci sia particolarmente favorevole per le Fua delle regioni settentrionali (l'indicatore medio per il Nord è pari

Figura 3 Accessibilità alle infrastrutture portuali per Fua (Italia = 100)

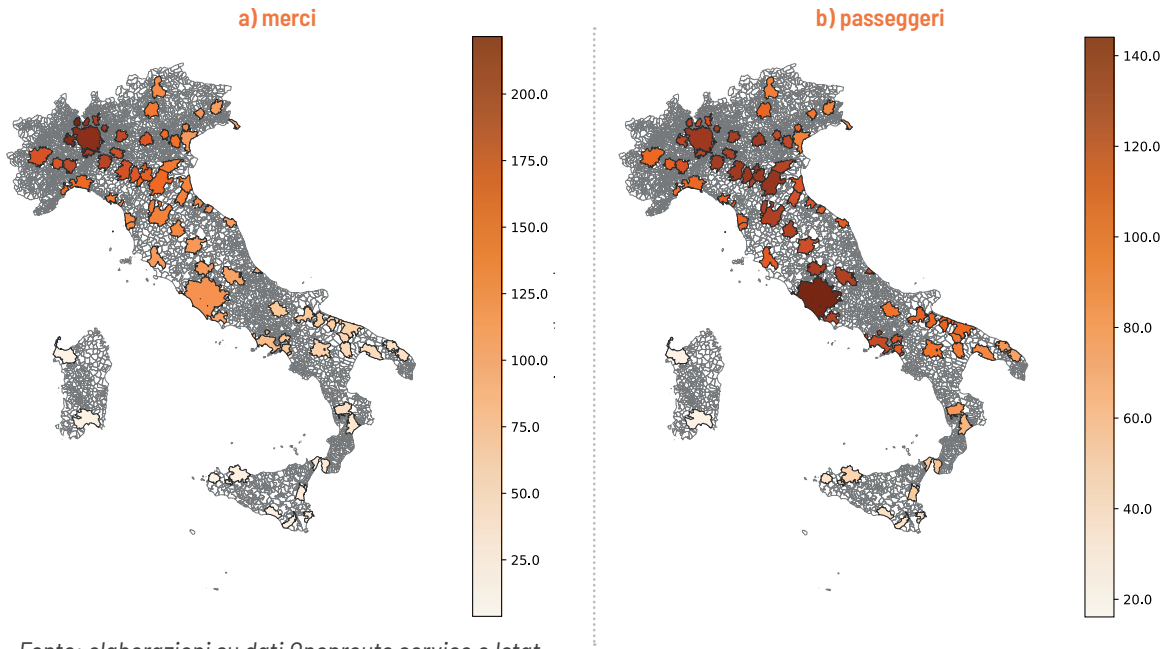


Fonte: elaborazioni su dati Openroute service e Istat.

[8] L'indice è calcolato, per ciascuna Fua di origine, aggregando sulla base di una funzione esponenziale negativa i tempi di percorrenza in auto verso i porti/aeroporti; porti e aeroporti sono stati pesati sulla base del traffico merci o del traffico passeggeri.

a 120); generalmente tutte le Fua dell'area hanno un'accessibilità superiore alla media, in particolare quelle collocate lungo la fascia padana che usufruiscono di collegamenti stradali rapidi con gli scali merci di Genova, Trieste e Ravenna (es. la Fua di Bologna ha un indicatore pari a 142). L'accessibilità portuale declina nelle regioni centrali (valore medio pari a 105), dove sono avvantaggiati solo le Fua prossimi allo scalo merci di Livorno (es. Firenze presenta un indice pari a 133), e cala drasticamente per le regioni meridionali (valore medio pari a 73) per i volumi molto contenuti della movimentazione merci nei porti dell'area. L'immagine dell'accessibilità portuale appare rovesciata se si considerano invece i collegamenti con gli scali più rilevanti per i movimenti di passeggeri (con valori medi pari a 136, 120 e 74 rispettivamente per il Sud, il Centro e il Nord; Fig. 3b).
Infine, appare particolarmente sperequata l'infrastrutturazione aeroportuale per il traffico di merci (Fig. 4a). L'indicatore è significativamente maggiore della media nazionale nelle regioni settentrionali (in media è pari a 171), con picchi particolarmente elevati per le Fua meglio collegate con lo scalo di Milano-Malpensa (es. tutte le Fua lombarde presentano valori prossimi o superiori al doppio della media nazionale), decresce rapidamente nelle regioni centrali (valore medio pari a 110), per poi crollare in quelle meridionali (valore medio pari a 42). L'immagine dell'accessibilità agli aeroporti per i movimenti di passeggeri è invece più equilibrata (Fig. 4b), sebbene persista una condizione molto sfavorevole per le Fua localizzate in Calabria e nelle isole.

Figura 4 Accessibilità alle infrastrutture aeroportuali per Fua (Italia = 100)



Fonte: elaborazioni su dati Openroute service e Istat.

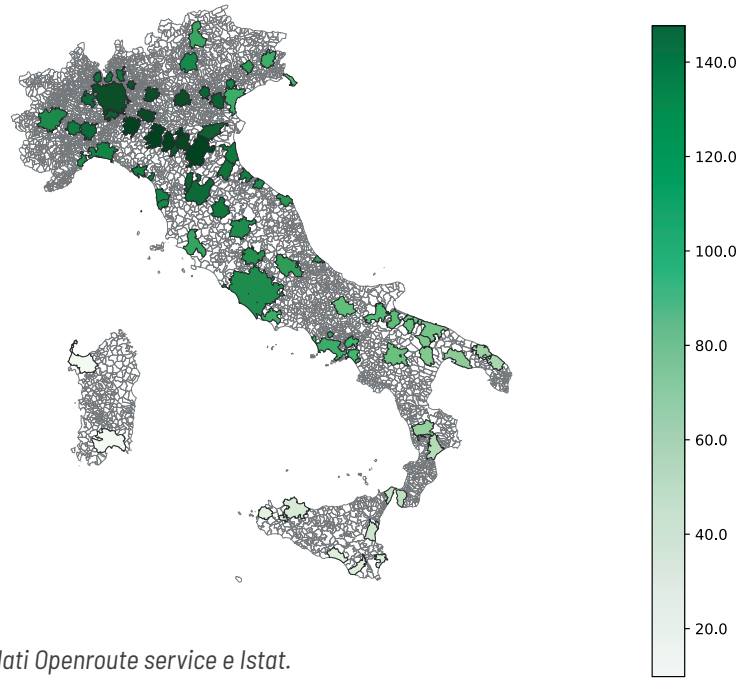
12.2.3 *Le infrastrutture sanitarie*

La dotazione di infrastrutture sanitarie è quantificata ricorrendo a una misura di accessibilità, che descrive il numero di posti letto ospedalieri raggiungibili da un residente in ciascuna area urbana tenendo conto della possibilità di spostarsi in Fua limitrofe a quella di residenza[9].

[9] L'indice corrisponde a una misura dell'accessibilità di posti letto ed è calcolato, per ciascuna Fua, come media ponderata del costo di accedere a tutte le strutture ospedaliere pubbliche e accreditate sul territorio nazionale. A ogni struttura ospedaliera è attribuito un peso

La Figura 5 mostra che il grado di infrastrutturazione ospedaliera è massimo per le Fua della fascia padana e decresce a mano a mano che si procede verso le regioni centrali, per poi crollare in quelle meridionali. L'indicatore è difatti pari in media a 132,5 per i residenti nelle Fua del Nord, a 118,5 nel Centro e appena 68,1 nel Mezzogiorno. Considerando i dati puntuali, in questo ambito i divari appaiono considerevoli anche fra aree estesamente urbanizzate: i posti letto raggiungibili dalla Fua di Milano (143) superano di quasi 30 punti percentuali quelli accessibili dalla Fua di Roma (115,3) e di oltre 50 quelli raggiungibili dalla Fua di Napoli (98,7).
Le differenze interne alle macroaree appaiono piuttosto contenute sia nel Nord che nel Centro, mentre sono piuttosto marcate nel Mezzogiorno; in quest'ultima macroarea emerge una condizione di particolare sfavore delle Fua del Salento, dell'arco ionico pugliese, della Calabria fino ad arrivare alle Fua delle regioni insulari, dove l'accessibilità ai posti letto ospedalieri registra i valori minimi a livello nazionale. Se si tenesse conto della qualità delle cure, attribuendo a ciascuna struttura ospedaliera un peso corrispondente al punteggio medio conseguito dalla Regione nell'ambito del sistema nazionale di valutazione dei livelli di assistenza ospedaliera, la divaricazione delle regioni meridionali e insulari rispetto al resto del Paese risulterebbe ancora più marcata.
La difficoltà nell'accedere alle prestazioni ospedaliere dà luogo a una forma emblematica di "voto con i piedi", rappresentata dalla mobilità sanitaria. Questa forma di migrazione retroagisce negativamente sulle condizioni di erogazione dei servizi sanitari, poiché determina un travaso di risorse finanziarie (dalle Regioni di origine dei pazienti a quelle di destinazione) che aggrava i divari preesistenti. Peraltro la mobilità sanitaria è un'opzione solo per i pazienti provvisti di adeguati mezzi economici: per i meno abbienti l'esito delle difficoltà di accesso alle prestazioni è quello di limitare le cure o rinunciarvi del tutto[10].

Figura 5 Accessibilità alle infrastrutture sanitarie per Fua (Italia = 100)



Fonte: elaborazioni su dati Openroute service e Istat.

corrispondente al suo numero di posti letto. Il costo è espresso come funzione esponenziale negativa dei tempi di percorrenza su strada rispetto a ciascuna struttura ospedaliera di destinazione.

[10] Per una disamina più accurata dei divari territoriali nelle prestazioni sanitarie: Messina G., Declino demografico e divari nell'offerta di servizi pubblici nel Mezzogiorno: un circolo vizioso da disinnescare, Rivista economica del Mezzogiorno, 2024, vol. 37, n. 1, pp. 149-170.

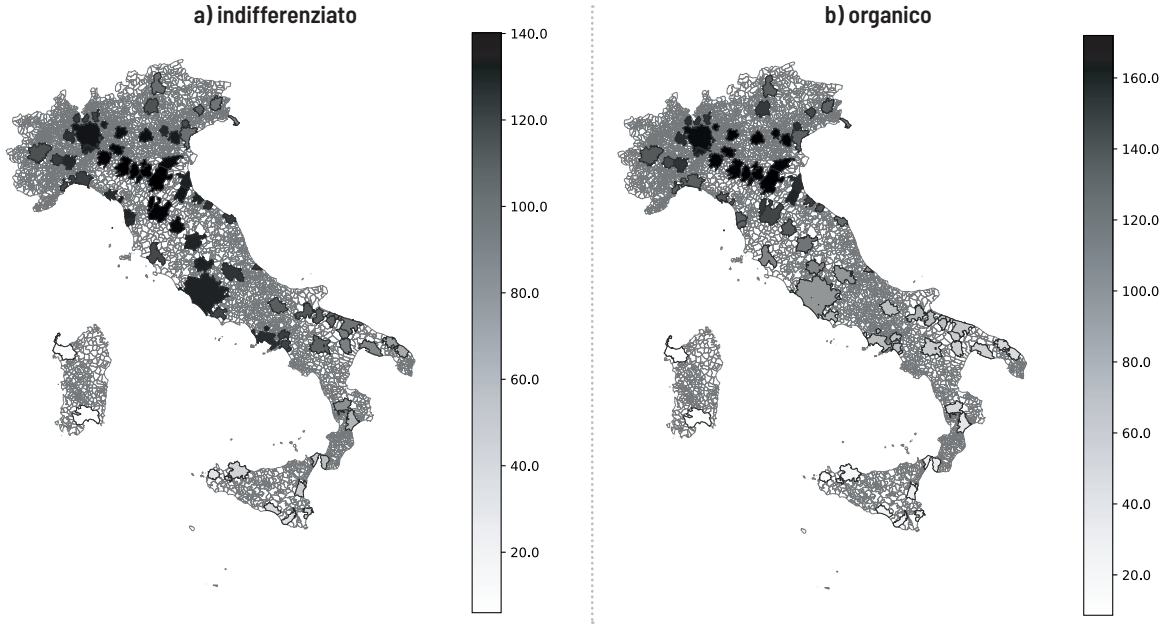
12.2.4 *Gli impianti per lo smaltimento dei rifiuti*

Un altro servizio pubblico che incide in modo significativo sulla qualità della vita delle persone e influisce sulle loro scelte di residenza è quella relativa all'igiene ambientale e al decoro urbano. In questo ambito è fondamentale l'attività di gestione dei rifiuti (in particolare di quelli domestici) da parte dei Comuni, che è condizionata dalla disponibilità di impianti idonei alla raccolta, al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti. La prossimità degli impianti ai luoghi di produzione e raccolta dei rifiuti è espressamente prevista dal testo unico ambientale; essa incide sui costi del servizio, sull'organizzazione (es. la possibilità di attivare la raccolta porta a porta) nonché sulla possibilità di applicare modalità di tariffazione puntuale che incentivano comportamenti virtuosi dell'utenza[11].

È possibile utilizzare una misura di accessibilità per costruire un indice di dotazione relativo a questa tipologia di infrastrutture, distinguendo fra impianti dedicati al trattamento della frazione indifferenziata e impianti specializzati nel trattamento della frazione organica. Anche in questo caso l'indicatore restituisce un'immagine molto diversificata sul territorio, che riflette la concentrazione delle infrastrutture in alcune aree del Paese[12].

Nel caso della raccolta indifferenziata, la distribuzione degli impianti di smaltimento sembra essere piuttosto diffusa nelle regioni settentrionali e ancora di più in quelle centrali (Fig. 6a): l'indicatore di prossimità agli impianti è pari in media a 120 per le Fua localizzate al Nord (con picchi intorno a 140

Figura 6 Accessibilità agli impianti di smaltimento rifiuti per Fua (Italia = 100)



Fonte: elaborazioni su dati Openroute service e Ispra.

[11] Messina G., Tomasi A., Ivaldi G., Vidoli F., "Pay as you own" or "pay as you throw": A counterfactual evaluation of alternative financing schemes for waste services, Journal of Cleaner Production, 2023, vol. 412.

[12] L'indicatore è calcolato, per ciascuna Fua di origine, come media ponderata del costo di accedere agli impianti di smaltimento presenti sul territorio nazionale; il costo è espresso come funzione esponenziale negativa dei tempi di percorrenza su strada rispetto a ciascun impianto di destinazione, il peso dalla capacità di smaltimento.

nelle Fua emiliane) e 123 per quelle localizzate nel Centro. L'infrastrutturazione è invece molto più carente nelle regioni meridionali, che in media registrano un indicatore di accessibilità agli impianti pari all'80% della media nazionale (le uniche Fua con un valore dell'indicatore in linea o superiore alla media nazionale sono quelle campane, quelle abruzzesi e la Fua di Foggia). La distribuzione all'interno di ciascuna macroarea sembra essere relativamente omogenea nel Nord (con qualche lieve difficoltà per i Fua lungo la fascia di confine orientale) e soprattutto nel Centro; nel Mezzogiorno invece la distribuzione degli impianti è molto concentrata, a sfavore sia delle Fua salentine e calabresi, sia soprattutto di quelle localizzate nelle regioni insulari (in modo particolare in Sardegna).
I divari territoriali sono ancora più marcati se si considerano gli impianti di smaltimento dei rifiuti organici, la cui distribuzione appare ancora più concentrata nella fascia della pianura padana (Fig. 6b): l'indicatore è quasi 150 per il Nord e arriva a superare 170 nelle Fua di Brescia e Verona. L'infrastrutturazione è nel complesso in linea con la media nazionale nelle regioni centrali, in cui vi è tuttavia uno scarto significativo fra la Fua di Firenze e quella di Roma (con valori dell'indicatore rispettivamente pari a 135 e 86). L'accessibilità agli impianti appare invece drasticamente ridimensionata per le Fua localizzate nelle regioni meridionali, che nel complesso mostrano un valore dell'indicatore pari a meno della metà della media nazionale (con livelli minimi osservati nelle regioni insulari).
Il gap in termini di impianti fra le varie macroaree del Paese è periodicamente documentato dai rapporti annuali dell'associazione di categoria delle imprese dei servizi di pubblica utilità (Utilitalia). Da tali rapporti si evidenzia una situazione di sovracapacità impiantistica delle regioni settentrionali, che si caratterizzano per quantità di rifiuti urbani trattati superiori a quelli raccolti in loco sia relativamente alla frazione secca residua sia a quella organica; al contrario gli impianti presenti nelle regioni centrali e soprattutto in quelle meridionali non sono sufficienti a trattare tutti i quantitativi raccolti localmente. Anche la qualità degli impianti è diversa fra le varie aree del Paese, poiché al Nord prevalgono le strutture con tecnologie più avanzate, che consentono un più efficiente recupero di risorse.

12.3 La perequazione infrastrutturale dopo il Pnrr

Per affrontare la sfida demografica e rendere le aree urbane più attrattive, sia per gli insediamenti produttivi che per le scelte di mobilità delle persone, è cruciale puntare sulle infrastrutture. Le politiche infrastrutturali hanno difatti un ruolo intrinseco di riequilibrio dei divari – territoriali, sociali, di genere – e per questo rappresentano uno strumento di elezione per contrastare la progressiva marginalizzazione economica e demografica delle aree caratterizzate da una bassa accessibilità ai servizi. Tali politiche richiedono il coinvolgimento di più livelli di governo, considerata la titolarità locale delle competenze in materia di sanità, edilizia scolastica, trasporto locale, igiene ambientale, e un sistema di finanziamento degli enti territoriali adeguato ai loro fabbisogni infrastrutturali.

La legge che avrebbe dovuto ridisegnare la finanza locale secondo il modello del federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009) prevedeva espressamente la perequazione infrastrutturale, da realizzarsi attraverso interventi speciali di riequilibrio da parte dello Stato. Come primo passo in questa direzione si sarebbe dovuto procedere a una ricognizione ad ampio spettro dei gap infrastrutturali esistenti, in termini sia qualitativi sia quantitativi, secondo le modalità indicate nelle disposizioni attuative della legge (in particolare il Decreto ministeriale del 26 novembre 2010).

L'attuazione della perequazione infrastrutturale si è tuttavia scontrata, nel secondo decennio degli

anni Duemila, con un quadro poco favorevole di finanza pubblica dominato dall'urgenza di risanare il bilancio pubblico e dalla conseguente contrazione della spesa per investimenti[13]. Per oltre un decennio, gli Allegati Infrastrutture nei Documenti di Economia e Finanza, che avrebbero dovuto prevedere gli interventi individuati secondo quanto disposto dal decreto del 2010, non hanno tenuto conto delle norme in materia di perequazione. In aggiunta, le pre-intese siglate nel 2018 dal Governo Gentiloni in materia di autonomia differenziata con Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto includevano la richiesta di una programmazione autonoma degli investimenti pubblici a valere sui fondi nazionali.

La nuova stagione inaugurata dal Pnrr ha rilanciato il tema del riequilibrio infrastrutturale del Mezzogiorno come obiettivo prioritario e trasversale dell'agenda di politica economica. In un clima generalizzato di rilancio delle politiche di investimento pubbliche, il "Decreto Infrastrutture" (Decreto-legge n. 121 del 2021) ha istituito il Fondo per la perequazione infrastrutturale, con una dotazione finanziaria inizialmente indicata in 4,6 miliardi per gli anni dal 2022 al 2033 (Legge 30 dicembre 2020, n. 178). Nel contempo il Decreto fissava al 31 dicembre del 2021 la scadenza per la ricognizione dei fabbisogni infrastrutturali, prevedendo che la documentazione conclusiva sarebbe stata trasmessa dall'Agenzia per la coesione territoriale al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie.
La dotazione del Fondo è stata drasticamente ridimensionata con la manovra per il 2024 (portandola a 0,9 miliardi per il periodo 2024-2033; Legge 30 dicembre 2023, n. 213). Da ultimo, il Decreto "Coesione" (DL 60/2024) ha cambiato la denominazione del Fondo in "Fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno", destinandolo alla realizzazione di infrastrutture coerenti con le priorità del Piano strategico della Zes unica. Le regioni del Mezzogiorno saranno dunque esclusive beneficiarie degli interventi che si prevede di finanziare nei seguenti ambiti: infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, idriche, nonché a strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche. Si tratta, però, di una ridenominazione di un Fondo esistente interessato dal citato rilevante definanziamento.

Ad oggi l'esito dell'attività ricognitiva sui fabbisogni infrastrutturali non è stato divulgato ufficialmente. È importante che tale percorso riprenda al più presto. La disponibilità dell'ampia mole di dati e la possibilità di geolocalizzare le strutture consentono una mappatura anche molto granulare dei divari quali-quantitativi delle dotazioni infrastrutturali dei singoli territori, come si è cercato di dare evidenza in questo Capitolo. Tale patrimonio informativo consente di applicare una logica top-down nella fase di definizione degli interventi, la cui distribuzione sul territorio potrebbe essere calibrata sui fabbisogni effettivi delle comunità locali e non su quelli presunti; si potrebbero in tal modo evitare alcuni dei meccanismi allocativi (approccio bottom up, competizione fra enti, criteri di riparto inadeguati) che hanno indebolito la portata perequativa di alcune linee di investimento del Pnrr. La valorizzazione del patrimonio informativo esistente permetterebbe anche una valutazione più adeguata dell'efficacia delle misure ex post, attraverso il monitoraggio delle prestazioni erogate dagli enti e l'individuazione delle situazioni più critiche, per le quali attivare eventuali poteri sostitutivi dello Stato. Ciò fornirebbe anche ai cittadini l'opportunità di valutare meglio i risultati raggiunti in rapporto alle risorse impiegate, responsabilizzando il decisore pubblico a tutti i livelli di governo.

[13] Fra il 2010 e il 2019 la spesa per investimenti pubblici in Italia si è ridotta del 3% l'anno (del 4 in termini reali); in rapporto al Pil è diminuita dal 3,7 al 2,5%, mantenendosi costantemente al di sotto della media europea del 3,1%.

APPENDICE STATISTICA

Tabella A1 Indici di dotazione infrastrutturale per Fua, Nord (Italia = 100)

Fua	Strade	Ferrovie	Porti		Aeroporti		Ospedali	Rifiuti	
			merci	passegg.	merci	passegg.		indiff.	organici
Torino	110,2	135,1	96,9	61,0	168,7	101,2	116,4	104,5	123,3
Novara	97,9	99,8	109,1	67,0	213,1	121,5	132,1	116,5	145,8
Asti	103,2	90,9	111,6	71,6	167,2	106,1	123,9	112,4	132,8
Alessandria	99,9	93,5	122,5	78,7	180,3	113,8	132,1	120,0	142,6
Savona	99,3	81,4	126,8	87,6	145,8	97,9	115,8	108,4	119,0
Genova	99,2	98,2	136,0	96,8	148,6	101,5	119,2	111,6	120,0
La Spezia	93,3	81,9	137,4	105,4	128,6	105,1	122,0	119,0	124,3
Varese	101,7	97,0	103,8	63,5	221,6	122,4	129,6	113,0	143,4
Como	93,8	99,8	103,0	63,0	207,0	118,1	127,9	111,8	141,6
Milano	108,2	138,0	118,0	73,4	210,9	130,1	143,0	126,4	158,0
Bergamo	98,8	91,2	115,3	68,0	196,9	125,8	140,9	123,5	166,3
Brescia	99,5	110,3	124,1	73,4	182,2	126,3	143,5	128,3	170,2
Pavia	90,4	105,2	118,6	75,0	193,3	121,1	136,8	122,6	151,1
Cremona	95,7	80,3	129,6	81,0	172,3	124,7	144,1	130,9	166,3
Lecco	90,6	96,5	101,2	61,3	187,6	114,0	126,3	110,1	141,6
Trento	101,9	95,6	102,7	59,9	132,3	103,3	117,2	103,3	139,0
Bolzano	104,2	99,0	88,3	51,5	113,7	89,0	101,5	89,4	119,8
Verona	105,2	120,6	128,8	74,3	164,7	129,0	143,2	127,8	172,0
Vicenza	104,1	111,8	128,9	69,1	146,3	118,1	133,8	119,2	163,9
Treviso	105,2	104,6	127,2	64,1	119,8	105,7	118,8	105,6	143,8
Venezia	110,3	113,4	107,6	54,5	100,7	87,8	98,5	88,5	119,0
Padova	110,2	120,8	136,8	74,7	141,2	120,8	136,1	123,4	164,9
Udine	113,1	98,7	121,8	52,5	96,4	85,1	97,9	86,4	118,8
Pordenone	109,9	97,5	124,5	57,9	107,1	94,5	108,0	95,7	132,6
Trieste	107,7	101,5	130,5	48,1	86,3	76,4	87,9	78,3	105,6
Piacenza	98,3	99,6	131,1	83,8	184,4	128,4	147,0	133,6	163,7
Parma	101,7	105,5	133,9	88,6	169,8	129,5	146,8	136,6	164,3
Reggio Emilia	103,3	130,4	134,8	88,3	163,8	131,9	147,7	137,4	166,5
Rimini	104,8	115,7	120,4	81,6	114,6	111,4	122,7	121,7	136,6
Carpi	102,0	86,6	135,4	88,3	157,7	132,6	147,6	137,8	169,8
Modena	104,0	111,3	134,8	88,8	155,6	131,3	145,8	137,2	165,8
Sassuolo	94,8	69,1	128,4	84,5	149,1	125,3	139,4	130,7	158,0
Bologna	107,9	144,0	142,3	94,3	148,2	133,6	146,9	140,1	166,5
Ferrara	101,0	116,3	137,9	83,9	132,6	122,4	136,6	129,7	162,6
Ravenna	101,4	94,6	130,7	79,3	121,9	112,4	126,5	122,5	145,7
Forlì	100,9	115,7	129,2	81,6	123,7	114,7	129,0	125,6	148,4
Nord	**105,5**	**120,8**	**120,2**	**73,8**	**171,2**	**118,5**	**132,5**	**119,8**	**148,9**
Centro	**106,1**	**134,5**	**104,3**	**120,3**	**110,0**	**134,0**	**117,8**	**122,6**	**98,9**
Sud e Isole	**98,7**	**105,5**	**73,2**	**136,0**	**42,8**	**84,3**	**68,1**	**80,4**	**47,6**
Italia	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: elaborazioni su dati Trenitalia, Openroute service, Ispra e Istat.

Tabella A2 Indici di dotazione infrastrutturale per Fua, Centro (Italia = 100)

Fua	Strade	Ferrovie	Porti		Aeroporti		Ospedali	Rifiuti	
			merci	passegg.	merci	passegg.		indiff.	organici
Pesaro	104,9	108,3	112,9	80,7	107,5	108,0	116,7	117,2	126,5
Ancona	108,7	112,3	102,4	84,9	97,0	107,0	109,8	112,7	110,7
Massa	92,8	80,1	140,7	111,7	126,8	108,1	124,2	122,9	125,3
Firenze	106,1	138,0	133,6	111,1	125,3	124,9	133,0	132,9	134,8
Livorno	95,9	90,6	141,3	119,4	115,2	104,9	117,1	118,5	117,8
Pisa	96,4	97,1	139,3	116,3	116,9	106,4	120,2	121,1	120,6
Arezzo	104,8	122,8	122,4	110,9	116,3	123,4	126,2	129,8	122,7
Grosseto	94,8	91,8	110,1	117,9	99,9	108,5	103,3	108,7	95,8
Prato	103,2	105,2	141,5	113,2	129,0	125,7	135,8	135,1	139,8
Perugia	98,2	88,3	107,7	106,7	101,3	116,2	115,0	120,9	106,2
Terni	98,7	107,8	100,0	116,0	100,7	125,9	113,9	121,9	96,2
Roma	109,0	148,3	92,8	127,3	107,7	144,1	115,3	121,5	86,0
Latina	91,5	117,8	80,7	118,7	89,1	123,8	98,7	108,7	73,6
Nord	105,5	120,8	120,2	73,8	171,2	118,5	132,5	119,8	148,9
Centro	106,1	134,5	104,3	120,3	110,0	134,0	117,8	122,6	98,9
Sud e Isole	98,7	105,5	73,2	136,0	42,8	84,3	68,1	80,4	47,6
Italia	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: elaborazioni su dati Trenitalia, Openroute service, Ispra e Istat.

Tabella A3 Indici di dotazione infrastrutturale per Fua, Sud e Isole (Italia = 100)

Fua	Strade	Ferrovie	Porti		Aeroporti		Ospedali	Rifiuti	
			merci	passegg.	merci	passegg.		indiff.	organici
Caserta	103,1	119,8	88,9	157,9	73,7	121,7	102,3	122,8	68,7
Napoli	107,1	135,5	87,7	166,9	68,9	118,3	98,7	117,7	64,7
Avellino	100,8	78,9	83,2	150,3	63,7	113,1	94,1	112,4	61,6
Battipaglia	103,6	119,1	84,8	153,6	59,6	106,6	91,1	108,3	59,6
Salerno	101,5	127,1	86,1	155,1	61,6	107,9	92,6	109,9	60,6
L'Aquila	96,8	43,1	89,9	111,6	91,3	123,8	106,8	115,4	85,8
Pescara	107,6	94,9	87,5	97,8	86,5	116,9	104,2	112,9	89,9
Campobasso	85,1	69,3	70,8	104,6	59,7	95,9	83,0	97,6	61,8
Cerignola	106,6	91,0	76,1	111,1	55,4	103,2	84,5	98,2	64,6
Foggia	104,2	107,3	78,1	111,2	59,8	104,5	88,3	101,6	68,8
Altamura	102,3	71,9	70,1	107,9	43,5	94,2	70,8	81,8	53,5
Bari	112,0	109,1	73,5	109,5	46,8	102,0	74,2	85,7	56,8
Taranto	108,4	99,8	72,3	107,0	37,4	83,2	65,1	77,2	49,7
Brindisi	111,0	107,9	62,7	89,3	32,7	74,9	56,9	67,2	43,1
Lecce	109,6	106,9	56,1	79,9	29,4	67,2	51,9	61,4	39,0
Andria	109,0	87,2	76,0	111,8	52,7	104,0	81,5	94,4	62,4
Barletta	107,5	106,9	73,2	107,8	50,9	100,9	78,7	91,2	60,2
Bisceglie	107,9	100,7	73,4	108,5	49,6	102,3	76,9	89,0	59,0
Trani	108,6	101,3	73,7	108,9	50,5	102,5	78,1	90,4	59,8
Potenza	104,2	101,0	77,2	131,3	48,7	95,2	80,3	95,1	54,5
Matera	102,2	67,7	69,8	111,0	41,4	90,4	69,0	80,2	51,8
Cosenza	106,0	110,0	76,8	160,4	32,4	73,5	60,8	72,2	42,1
Catanzaro	99,1	101,7	68,9	156,4	22,9	57,1	47,3	55,4	32,7
Reggio Calabria	94,0	105,0	76,4	217,3	18,1	51,3	42,5	49,8	29,2
Trapani	76,0	62,7	35,4	93,6	4,9	31,2	21,0	27,5	13,2
Palermo	78,0	75,1	52,6	128,3	7,2	40,4	29,8	38,5	18,4
Messina	89,0	97,2	78,8	217,6	13,4	49,2	39,4	46,2	27,4
Gela	86,8	75,8	46,6	103,8	6,6	33,1	25,6	33,5	20,0
Acireale	88,2	85,6	69,0	162,7	10,5	45,8	34,8	42,2	26,1
Catania	90,2	87,1	69,8	158,5	10,5	47,9	35,1	43,2	26,7
Ragusa	87,4	76,8	46,9	100,8	6,6	31,3	24,2	30,2	19,2
Siracusa	90,9	85,9	59,3	125,0	8,2	38,1	28,7	35,1	22,0
Sassari	63,3	58,8	30,4	43,1	4,6	16,1	10,2	8,2	9,1
Cagliari	73,5	72,2	42,5	28,7	3,8	16,3	9,8	6,0	8,6
Nord	105,5	120,8	120,2	73,8	171,2	118,5	132,5	119,8	148,9
Centro	106,1	134,5	104,3	120,3	110,0	134,0	117,8	122,6	98,9
Sud e Isole	98,7	105,5	73,2	136,0	42,8	84,3	68,1	80,4	47,6
Italia	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: elaborazioni su dati Trenitalia, Openroute service Ispra e Istat.

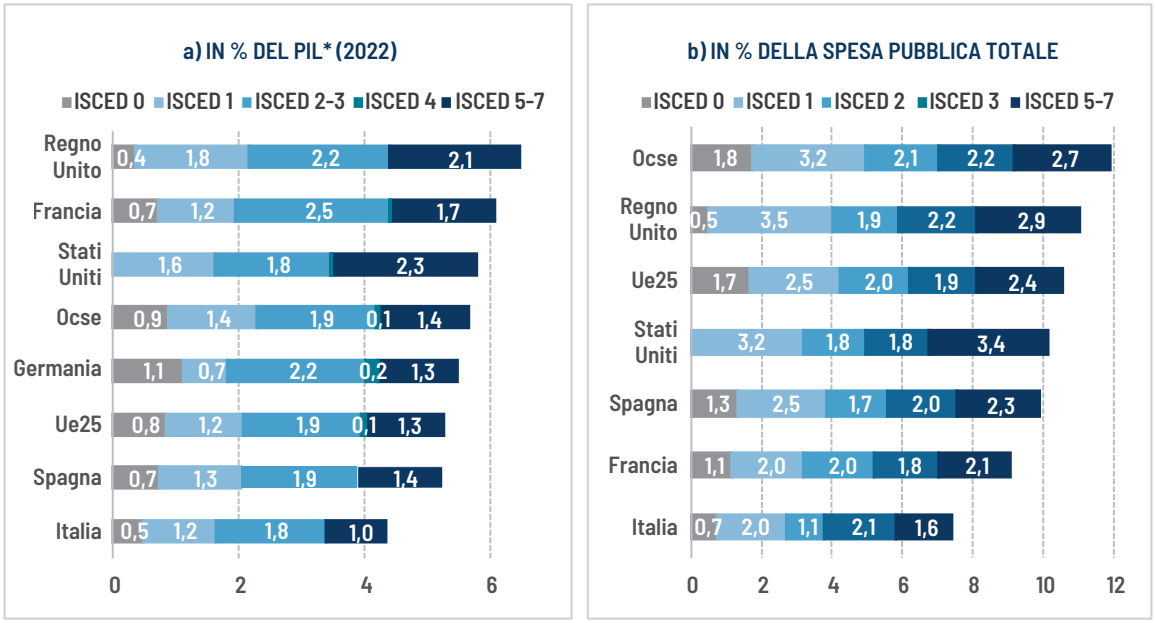
13. La scuola per la crescita e la coesione

13.1 La spesa pubblica in istruzione

L'Italia resta fanalino di coda tra le grandi economie europee per quanto riguarda la spesa pubblica in istruzione. Nel 2022 i paesi Ocse hanno speso in media il 5,7% del proprio Pil in istruzione, mentre gli Stati membri dell'Unione europea (Ue-25) hanno destinato a questo settore in media il 5,3% del proprio Pil. La spesa in istruzione dell'Italia si ferma invece al 4,5% (4,1% se si esclude la spesa privata), ben al di sotto dei livelli riscontrati in Spagna (5,2%), Germania (5,5%) e Francia (6,1%). Osservando la ripartizione delle risorse tra i vari cicli d'istruzione si nota come i livelli di spesa per la scuola primaria e secondaria siano in linea con la media europea, mentre quelli relativi all'istruzione terziaria sfiorano l'1% del Pil, decisamente inferiori alla media europea (1,3%) e a quella Ocse (1,4%).

Un quadro simile a quello appena descritto si ricava considerando la spesa pubblica in istruzione in relazione alla spesa pubblica totale: lungo tutti i cicli di istruzione dalla scuola dell'infanzia all'università, l'Italia investe il 7,4% della spesa pubblica complessiva. Si tratta di un dato significativamente inferiore alla media Ocse (11,9%), a quella dell'Ue-25 (10,5%) e di altre grandi economie europee come Francia (9,1%), Spagna (10%) e Germania (10,3%).

Figura 1 Spesa pubblica in istruzione per cicli
* Spesa pubblica e privata; ISCED 0 = Infanzia; ISCED 1 = Primaria; ISCED 2-3 = Secondaria (2 = I grado; 3 = II grado); ISCED 4 = Post-secondaria non terziaria; ISCED 5-7 Terziaria inclusa R&D



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ocse.

13.2 Scuola e inverno demografico

I dati forniti dal Ministero dell'Istruzione e del Merito (Mim) rilevano circa 7 milioni di alunni iscritti ai cicli di istruzione non terziaria per l'anno scolastico 2023/24, con una riduzione di circa 88mila unità rispetto all'anno scolastico precedente. Di questi, circa 4,5 milioni (pari al 62,7%) frequentano le scuole delle regioni centro-settentrionali, mentre i restanti 2,6 milioni (37,3%) frequentano quelle del Mezzogiorno (Tab. 1). La costante riduzione del numero di iscritti nelle scuole italiane riflette l'andamento demografico di un'Italia con sempre meno giovani: dal 2017/18 al 2023/24, il numero di iscritti si è ridotto del 7,1%. È importante sottolineare come la contrazione della popolazione scolastica si verifichi con diverse intensità nelle diverse aree del Paese: sempre rispetto al 2017/18, il numero di alunni si è ridotto del 5% al Centro-Nord e del 10,5% al Mezzogiorno. Dunque, nelle regioni meridionali il degiovanimento procede a un ritmo più che doppio rispetto al resto d'Italia.

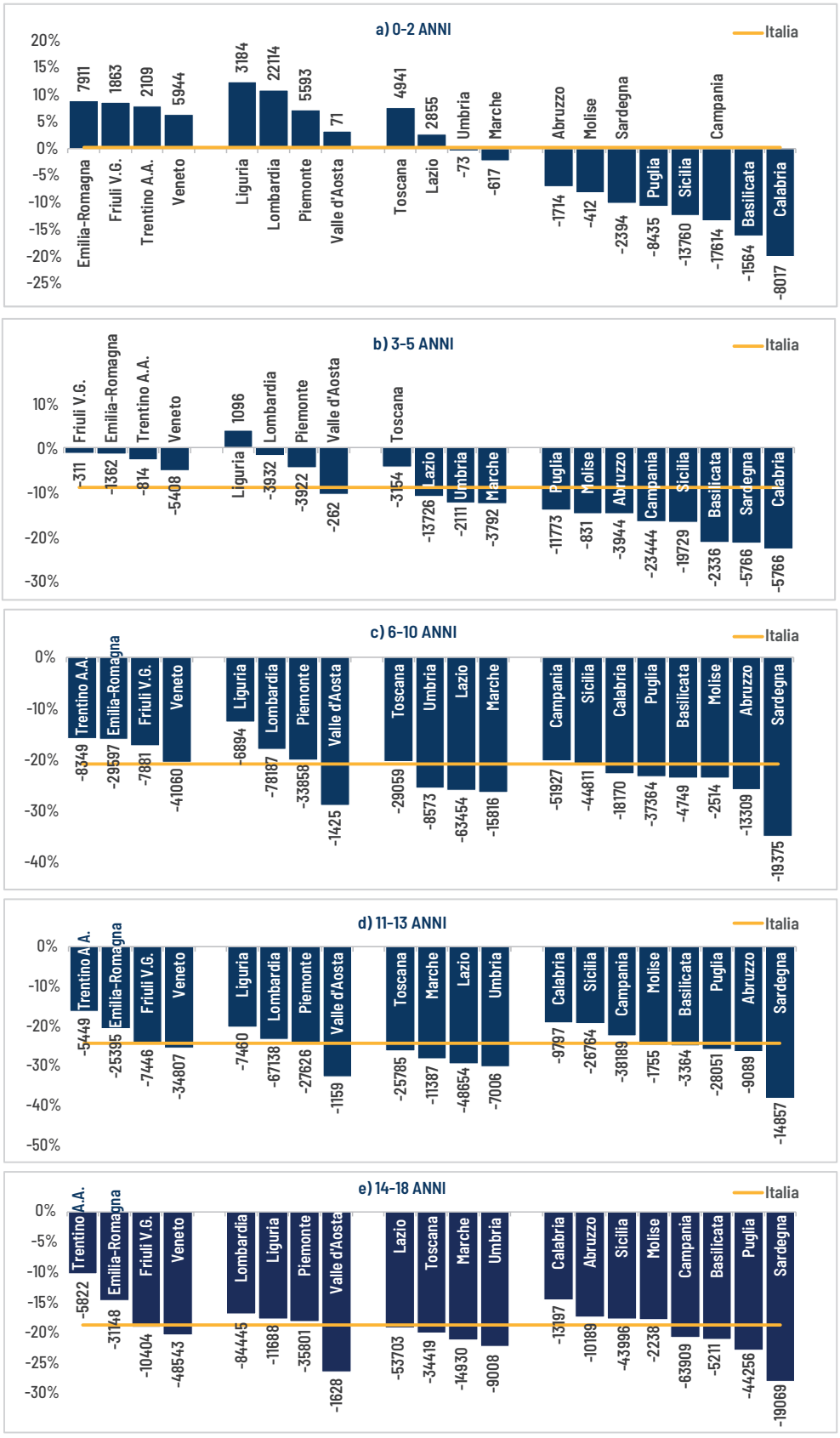
Tabella 1 Alunni iscritti ai cicli di istruzione non terziaria (compresa la scuola dell'infanzia)

Regioni e macroaree	2023/24		Var. % 2017/18 2023/24
	Numero	%	
Emilia-Romagna	531.385	7,5	-2,2
Friuli-Venezia Giulia	133.349	1,9	-6,7
Lazio	675.842	9,6	-4,6
Liguria	162.878	2,3	-4,0
Lombardia	1.116.306	15,8	-4,7
Marche	194.705	2,8	-6,7
Piemonte	498.495	7,1	-5,2
Toscana	446.130	6,3	-5,7
Umbria	109.485	1,6	-6,6
Veneto	551.200	7,8	-6,7
Abruzzo	162.109	2,3	-6,1
Basilicata	69.479	1,0	-12,2
Calabria	252.220	3,6	-8,3
Campania	781.267	11,1	-10,3
Molise	34.648	0,5	-10,3
Puglia	518.458	7,4	-10,7
Sardegna	179.025	2,5	-10,7
Sicilia	628.709	8,9	-12,2
Centro-Nord	4.419.775	62,7	-5,0
Mezzogiorno	2.625.915	37,3	-10,5
Italia	7.045.690	100	-7,1

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mim.

Le previsioni demografiche elaborate dall'Istat mostrano che il processo di degiovanimento proseguirà almeno per tutto il prossimo decennio, interessando tutte le macroaree in maniera man mano più omogenea rispetto a quanto avviene oggi. Tuttavia, le regioni più duramente colpite resteranno quelle centro-meridionali. Al 2035 la popolazione di 0-18 anni dovrebbe diminuire del 16,6%, passando dagli attuali 9,5 milioni a poco meno di 8 milioni. Se si considera solamente la popolazione in età

Figura 2 Previsioni al 2035 della popolazione di alunni (var. % e assolute sul 2024)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

scolare (6-13 anni), la riduzione prevista è del 22,2%, passando da 4,1 milioni nel 2024 a 3,2 milioni nel 2035.

La Figura 2 mostra per ciascuna regione italiana le previsioni demografiche Istat per le fasce d'età associate ai cicli di istruzione dall'asilo nido (0-2 anni) fino alla scuola secondaria di II grado (14-18 anni). Le stime Istat per la fascia 0-2 anni (corrispondente alla potenziale platea degli asili nido) mostrano un'Italia divisa in due. Da un lato le regioni del Centro-Nord, con saldi positivi sostenuti dalle migrazioni interne ed estere e dalle susseguenti nascite, dall'altro le regioni meridionali, con saldi fortemente negativi.

Le modalità con cui questo gradiente territoriale si manifesta iniziano a mutare quando si considera la fascia d'età 3-5 anni, corrispondente in buona approssimazione agli alunni della scuola dell'infanzia. Le regioni del Nord-Ovest e del Nord-Est passano dai saldi positivi riscontrati per fascia d'età precedente a saldi negativi ma contenuti, che superano in valore assoluto la media nazionale (-9%) solo nel caso della Valle d'Aosta. Per quanto riguarda il Centro, i saldi sono negativi e superano la media nazionale in valore assoluto, con l'eccezione della Toscana. Infine, tutte le regioni del Mezzogiorno presentano una riduzione della popolazione di età 3-5 anni superiore alla media nazionale, con saldi che vanno dal -14% al -23%.

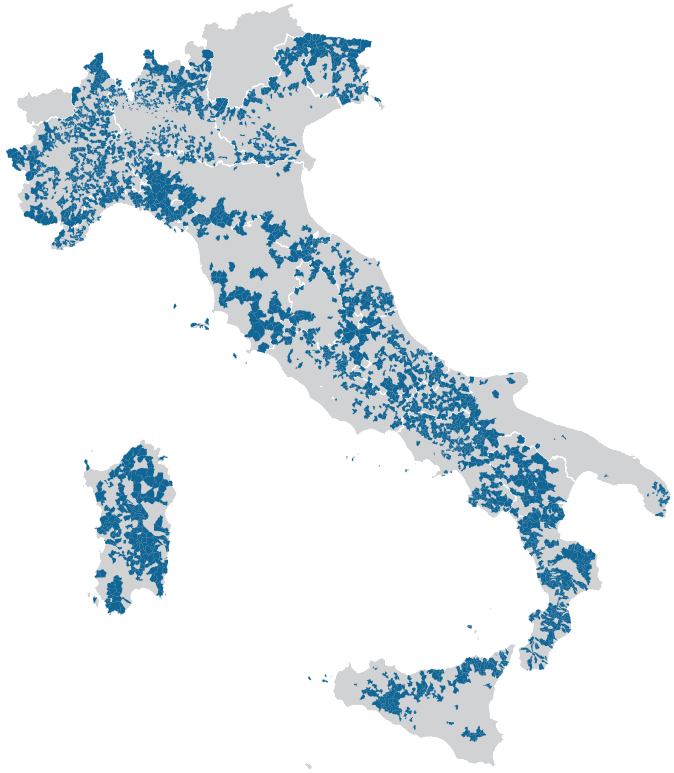
Venendo alle fasce d'età corrispondenti alla scuola primaria e alla secondaria di I e II grado (6-10; 11-13; 14-18 anni), le previsioni Istat risultano più omogenee ed evidenziano una riduzione della popolazione che nelle regioni del Mezzogiorno si attesta a valori prossimi o superiori alla media nazionale (tra il 20 e il 25%). Particolarmente preoccupanti sono le previsioni relative alla Sardegna, per cui viene prospettata la perdita di quasi 20mila bambini di età compresa tra i 6 e i 10 anni (-35%), 15mila bambini tra gli 11 e i 13 anni (-38%), e 20mila ragazzi tra i 14 e i 18 anni (-28%). Per le regioni del Centro, le stime non sono troppo diverse da quelle osservate per il Mezzogiorno, con valori sensibilmente superiori, in valore assoluto, alla media nazionale. Più contenuto è il degiovanimento delle regioni settentrionali, che registrano valori inferiori alle medie nazionali con l'eccezione della Valle d'Aosta (seconda regione più colpita dal fenomeno dopo la Sardegna) e in certa misura del Veneto.

Il quadro demografico appena delineato rischia di avere pesanti conseguenze sulla capillarità del sistema scolastico italiano sul territorio nazionale, esponendo migliaia di piccole scuole al rischio chiusura. Questa minaccia è più pronunciata proprio nei territori per i quali – in ragione del loro isolamento geografico e della loro vulnerabilità economica, sociale e demografica – la scuola rappresenta una risorsa di vitale importanza.

Dei circa 6.300 comuni italiani in cui è attiva almeno una scuola primaria, sono circa 3mila (pari al 48%) quelli in cui al 2024 l'unica scuola primaria attiva sul territorio comunale conta meno di 125 iscritti. Come si può osservare dalla mappa in Figura 3, i comuni la cui unica piccola scuola è a rischio chiusura sono situati prevalentemente sulle isole minori e nelle aree montuose: lungo l'arco alpino e la dorsale appenninica fino al massiccio delle Madonie in Sicilia, nonché nelle aree montuose della Sardegna. Le regioni dove è più alta la quota di comuni che rischiano di perdere l'unico presidio scolastico attivo sul loro territorio sono il Molise, il Piemonte, la Basilicata e la Sardegna, mentre le regioni meno interessate da questo rischio sono il Veneto, la Toscana, l'Emilia-Romagna e la Puglia.
Spostando il livello dell'analisi dai comuni agli alunni, si osserva che i bambini che frequentano l'unica

piccola scuola del proprio comune sono circa 205mila e rappresentano il 9,2% della totalità degli alunni della scuola primaria. In Molise, oltre un terzo degli alunni della primaria frequenta una piccola scuola; in Sardegna, Basilicata e Piemonte poco più di un alunno su cinque. Le regioni dove meno alunni della primaria frequentano l'unica piccola scuola del loro comune sono: Sicilia e Toscana (entrambe al 5%), Lazio (4%), Emilia-Romagna (3,4%) e Puglia (3%).

Figura 3 Localizzazione dei comuni con l'unica scuola a rischio chiusura (anno scolastico 2023-2024)



Regioni	% Alunni	% Comuni
Abruzzo	15,9	60,4
Basilicata	22,1	65,6
Calabria	17,3	61,7
Campania	6,9	47,9
Emilia-Romagna	3,4	26,2
Friuli-Venezia Giulia	17,3	57,0
Italia	**9,2**	**48,2**
Lazio	4,3	46,0
Liguria	13,9	65,3
Lombardia	10,1	39,5
Marche	11,0	51,0
Molise	34,1	76,6
Piemonte	21,9	70,5
Puglia	2,9	24,9
Sardegna	22,6	65,2
Sicilia	4,7	39,4
Toscana	4,7	33,6
Umbria	7,4	48,3
Veneto	7,9	33,8

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mim.

13.3 Il personale scolastico e le retribuzioni

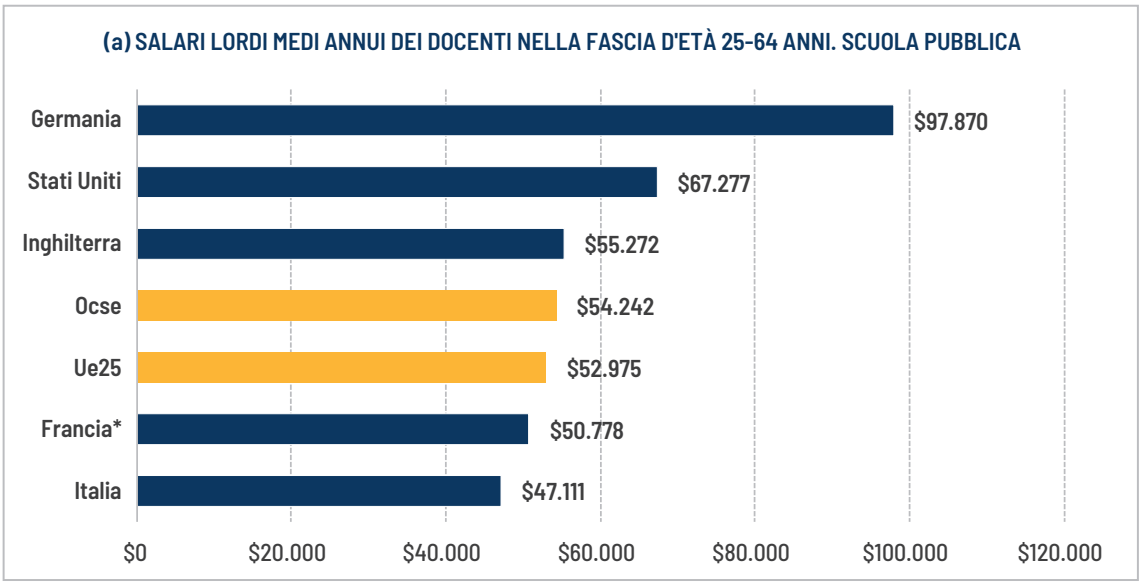
Con riferimento all'anno scolastico 2022/23, i docenti italiani percepiscono retribuzioni tra le più basse in Europa (Fig. 4a). Considerando i docenti nella fascia di età 25-64 anni per tutti i cicli di istruzione, il salario lordo medio annuo in Italia si attesta sui 47mila dollari[1] (pari a 31,6mila euro; 2.430 euro al mese), inferiore dell'11% rispetto alla media europea (53mila dollari) e del 13% rispetto a quella Ocse (54mila dollari). La Francia[2], al penultimo posto prima dell'Italia, registra un salario lordo medio annuo di circa 51mila dollari (41,6 mila euro; 3.200 euro al mese), mentre la Germania primeggia di gran lunga in questa classifica con salari più che doppi rispetto a quelli italiani (98mila dollari annui, pari a 71mila euro; 5.470 euro al mese).

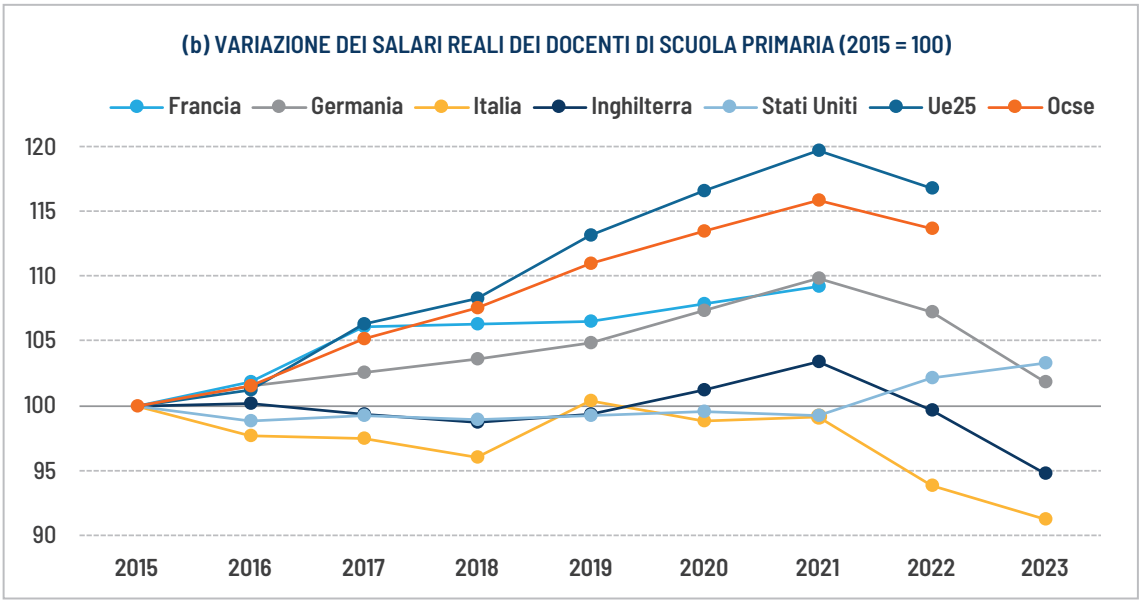
[1] Valori espressi in dollari americani (USD) convertiti a parità di potere d'acquisto.

[2] Per la Francia gli ultimi dati disponibili risalgono al 2021.

La Figura 4b mostra la variazione dei salari reali dei docenti della scuola primaria rispetto al 2015. La media Ue-25 e quella Ocse mostrano una crescita continua e sostenuta dei salari reali fino al 2021, con una contrazione nel 2022. Un andamento simile, anche se con variazioni più contenute, si riscontra per Francia e Germania. Inghilterra e Stati Uniti hanno mostrato oscillazioni contenute attorno al valore del 2015 fino al 2021, anno dopo il quale i due paesi hanno imboccato strade opposte: l'Inghilterra ha conosciuto una forte riduzione dei salari, che al 2023 sono più bassi del 5% rispetto al 2015; gli insegnanti statunitensi, invece, hanno visto i propri salari in aumento. In questo quadro l'Italia si colloca come il Paese con la peggiore performance: negli otto anni presi in considerazione i salari reali sono calati costantemente, con l'eccezione del 2019. Nel 2023 gli insegnanti hanno percepito uno stipendio del 10% inferiore rispetto a quello del 2015 in termini reali.

Figura 4 Retribuzione lorda annua dei docenti (2022/23)





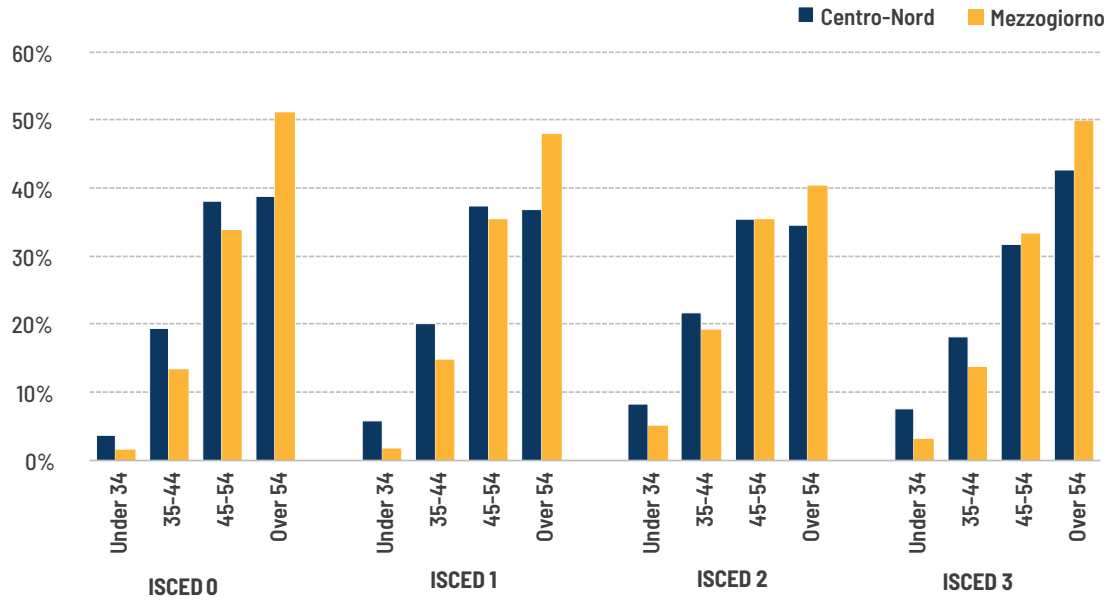
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ocse.

Lungo tutti i cicli di istruzione dalla scuola primaria alla secondaria di II grado, per l'anno scolastico 2023/24 in Italia si contano circa 730mila docenti, circa 20mila in più rispetto all'anno precedente. Di questi, 422mila sono impiegati al Centro-Nord (58%) e 308mila al Mezzogiorno (42%). Il corpo docente è composto per oltre l'80% da donne, con la componente maschile che aumenta all'aumentare del grado di istruzione (meno dell'1% alla scuola dell'infanzia; 4% alla scuola primaria; 23% alla scuola secondaria di I grado; 34% alla scuola secondaria di II grado).

Guardando alla distribuzione per fasce d'età del corpo docente nelle due macroaree, emergono alcune significative differenze: in media, il corpo docente al Mezzogiorno è più anziano rispetto al resto del Paese. In particolare, gli over 54 costituiscono circa la metà degli insegnanti lungo tutti i gradi di istruzione ad eccezione della scuola secondaria di I grado, dove rappresentano il 40% del totale. Al Centro-Nord, la quota di docenti over 54 oscilla tra il 37% e il 43%. Discorso opposto vale per i giovani insegnanti: al Mezzogiorno, la quota di docenti con meno di 34 anni oscilla tra l'1,7% per la scuola dell'infanzia e la primaria e il 5% per la secondaria di I grado, mentre al Centro-Nord si registrano valori compresi tra il 3,6% (scuola dell'infanzia) e l'8,3% (scuola secondaria di I grado). Anche la quota di insegnanti di età compresa tra i 35 e i 44 anni è più nutrita al Centro-Nord, mentre la distribuzione dei 45-54enni è assai più omogenea tra le due macroaree.

Figura 5 Distribuzione per fasce d'età del corpo docente, a.s. 2023/24

ISCED 0 = Infanzia; ISCED 1 = Primaria; ISCED 2 = Secondaria I grado; ISCED 3 = Secondaria II grado



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mim.

13.4 Mense, palestre e tempo pieno

Già nell'edizione del 2024 del Rapporto Svimez si è sottolineata l'importanza degli ambiti funzionali – su tutti mense e palestre – per lo sviluppo delle capacità relazionali, per la promozione di uno stile di vita sano, e più in generale per garantire una migliore offerta educativa. Inoltre, la disponibilità di tali ambiti contribuisce a stimolare la domanda di tempo pieno, con ricadute positive tanto sugli esiti

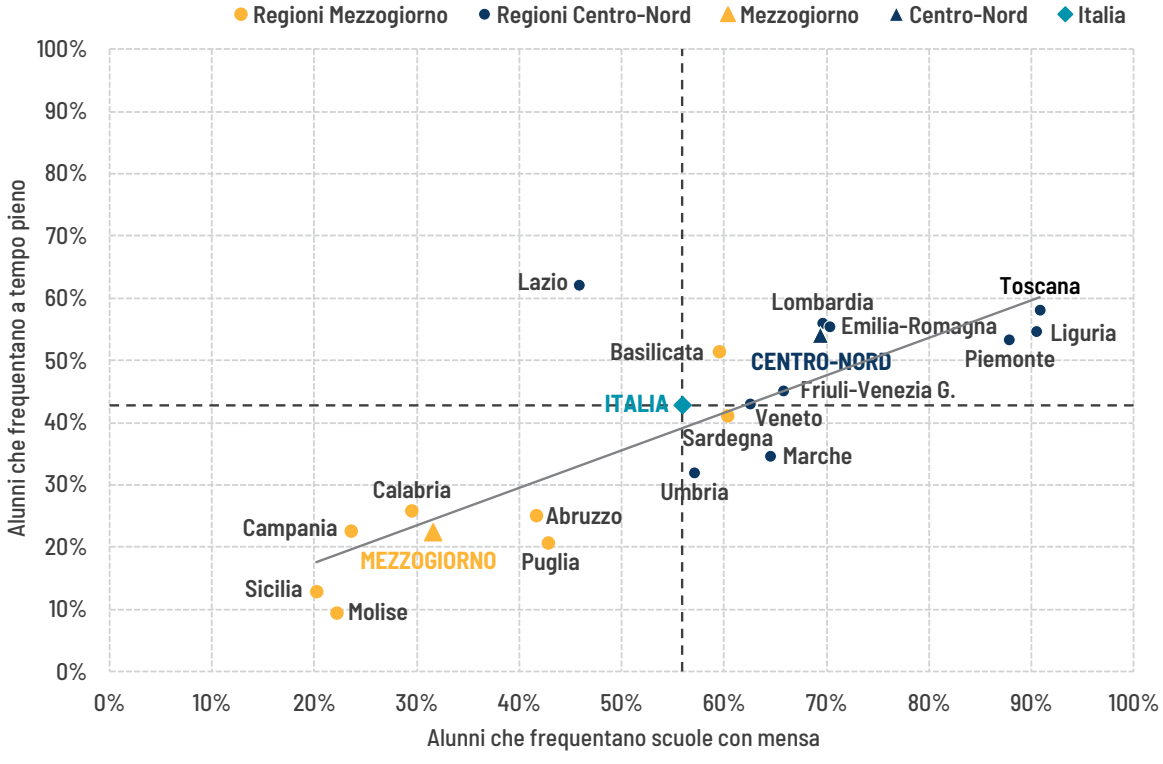
educativi degli alunni quanto sul mercato del lavoro: la permanenza dei bambini a scuola nelle ore pomeridiane riduce i rischi legati alla dispersione scolastica, rende più agevole la conciliazione di vita familiare e lavorativa, incentivando la partecipazione femminile al mercato del lavoro, che in Italia – soprattutto al Mezzogiorno – è particolarmente bassa.

A partire dai dati del Portale Unico dei Dati della Scuola messi a disposizione dal Mim è possibile incrociare i dati sulle infrastrutture scolastiche con quelli sul numero di alunni frequentanti ciascuna scuola e calcolare, per ciascun livello di aggregazione territoriale (comune, provincia, regione) la quota di alunni che frequentano una scuola dotata di mensa, di palestra, e che frequentano a tempo pieno.

Durante l'anno scolastico 2023/24, in Italia il 56% degli alunni iscritti alla scuola primaria ha frequentato una scuola dotata di palestra, registrando un incremento di due punti percentuali rispetto al 2022/23. Osservando i dati a livello di macroarea, emerge un certo divario: al Mezzogiorno il dato sfiora il 51% (con un significativo miglioramento rispetto al 2022/23: +5 p.p.), mentre al Centro-Nord arriva a toccare il 59% (+1 p.p.). La regione dove meno bambini dispongono di una palestra nella scuola che frequentano è la Calabria (28%), preceduta da Sicilia (36,4%) e Umbria (37,4%). Le regioni dove gli alunni della scuola primaria hanno un più diffuso accesso a edifici scolastici dotati di palestra sono la Puglia (78%), la Liguria (76%) e la Lombardia (71%).

Divari territoriali assai più marcati emergono quando si guarda alla percentuale di alunni che frequentano una scuola dotata di mensa: a fronte di un dato nazionale del 56% (+2 p.p.), il Mezzogiorno si ferma al 31,6% (+1,6 p.p.), mentre al Centro-Nord si registra un valore più che doppio, che sfiora il 70%

Figura 6 Dotazione di mensa e offerta del tempo pieno, a.s. 2023/2024



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mim.

(+2,4 p.p.). In linea con questi dati aggregati, le regioni in cui la quota di alunni che frequentano una scuola dotata di mensa è inferiore sono tutte situate al Mezzogiorno: la Sicilia è maglia nera con appena il 20%, preceduta da Molise (22%), Campania (23,5%) e Calabria (29,5%). Al contrario, le regioni "virtuose" sono localizzate al Centro-Nord: il valore più alto si registra in Toscana (91%), seguita dalla Liguria (90%) e dal Piemonte (88%).

Come accennato in precedenza, dalla disponibilità di ambiti funzionali – in particolar modo di aule mensa – dipende la possibilità per le scuole di offrire il "tempo pieno" (40 ore settimanali). I dati supportano questa affermazione: in Figura 6 è possibile osservare una correlazione positiva tra quota di alunni che frequentano una scuola dotata di mensa e quota di alunni che frequentano a tempo pieno: mediamente, un incremento dell'1% della quota di alunni con mensa è associato ad un incremento

Tabella 2 % di alunni che frequentano scuole dotate di mensa e palestre e % di alunni che frequentano a tempo pieno, anno scolastico 2023/24

Area geografica	% alunni con mensa	% alunni con palestra	% tempo pieno
Nord-Ovest	76,24	67,37	56,28
Liguria	90,40	75,84	54,60
Lombardia	69,52	70,87	56,02
Piemonte	87,83	56,38	53,27
Nord-Est	66,14	56,41	49,04
Emilia-Romagna	70,22	50,66	55,43
Friuli-Venezia Giulia	65,73	62,76	45,00
Veneto	62,48	60,25	42,93
Centro	62,85	54,96	55,44
Lazio	45,82	49,11	62,03
Marche	64,42	53,39	34,61
Toscana	90,75	69,31	58,06
Umbria	57,06	37,43	31,89
Sud	32,85	50,94	23,87
Abruzzo	41,65	48,19	25,09
Basilicata	59,52	64,94	51,31
Calabria	29,45	27,84	25,86
Campania	23,52	40,10	22,45
Molise	22,14	51,08	9,45
Puglia	42,83	78,03	20,54
Isole	28,81	42,10	19,18
Sardegna	60,27	62,82	41,03
Sicilia	20,15	36,39	12,84
Centro-Nord	69,35	60,54	54,00
Mezzogiorno	31,58	48,16	22,39
Italia	55,93	56,14	42,77

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mim.

dello 0,6% della quota di alunni che frequentano a tempo pieno. Quest'ultima si attesta al 43% a livello nazionale (+2 p.p. rispetto al 2022/23), ma al Mezzogiorno si ferma al 22,4% (+1,4 p.p.) mentre al Centro-Nord raggiunge il 54% (-1 p.p.).

La regione dove il tempo pieno è più diffuso è il Lazio, dove il 62% degli alunni della scuola primaria resta in classe per 40 ore a settimana sebbene l'offerta di mense sia inferiore alla media nazionale. Oltre al Lazio, vi sono cinque regioni dove più della metà degli alunni di scuola primaria frequenta il tempo pieno: Toscana (58%), Lombardia (56%), Liguria ed Emilia-Romagna (entrambe a 55%) e Piemonte (53%). Queste regioni sono anche quelle dove più alunni frequentano una scuola dotata di mensa. Similmente, le regioni dove il tempo pieno è meno diffuso sono quelle dove meno alunni frequentano una scuola dotata di mensa, e sono tutte situate al Mezzogiorno. In Molise meno di un bambino su dieci frequenta il tempo pieno, in Sicilia circa un bambino su otto, in Puglia e Campania poco più di un bambino su cinque, in Abruzzo e Calabria circa uno su quattro (Tab. 2).

Come è noto, la missione 4 del Pnrr dedica importanti risorse al potenziamento di mense e palestre. Un primo esercizio di valutazione degli investimenti Pnrr sull'effettiva implementazione delle infrastrutture scolastiche nelle scuole italiane consiste nel confronto tra i valori dell'offerta di mense e palestre relativi all'anno scolastico 2023/2024 e quelli relativi all'anno scolastico 2019/2020. A tal fine, nelle mappe presentate in Figura 7 le province italiane vengono suddivise in quattro categorie, sulla base di due parametri: la quota di alunni della scuola primaria che frequentano una scuola dotata di mensa (a) e di palestra (b) per l'anno 2023/24 e la variazione percentuale di tale quota rispetto al 2019/20.

Per questi due parametri è stato calcolato il valore di ogni singola provincia che può assumere valori "Alto" o "Basso" in base al confronto con la media nazionale. Emergono quattro categorie. La prima categoria include tutte le province colorate di blu scuro, in cui sia la quota di alunni nel 2023/24 sia la variazione rispetto al 2019/20 sono superiori ai rispettivi valori nazionali. La seconda categoria comprende le province colorate di azzurro, in cui la quota al 2023/24 è superiore al dato nazionale mentre la variazione percentuale rispetto al 2019/20 è più contenuta di quella riscontrata a livello nazionale. La terza categoria è costituita dalle province colorate di giallo, le quali per il 2023/24 registrano una quota inferiore al dato nazionale ma una variazione rispetto al 2019/20 superiore al valore nazionale. Infine, la quarta categoria comprende le province colorate di arancione, in cui sia la quota al 2023/24 sia la variazione rispetto al 2019/20 sono inferiori ai rispettivi valori nazionali.

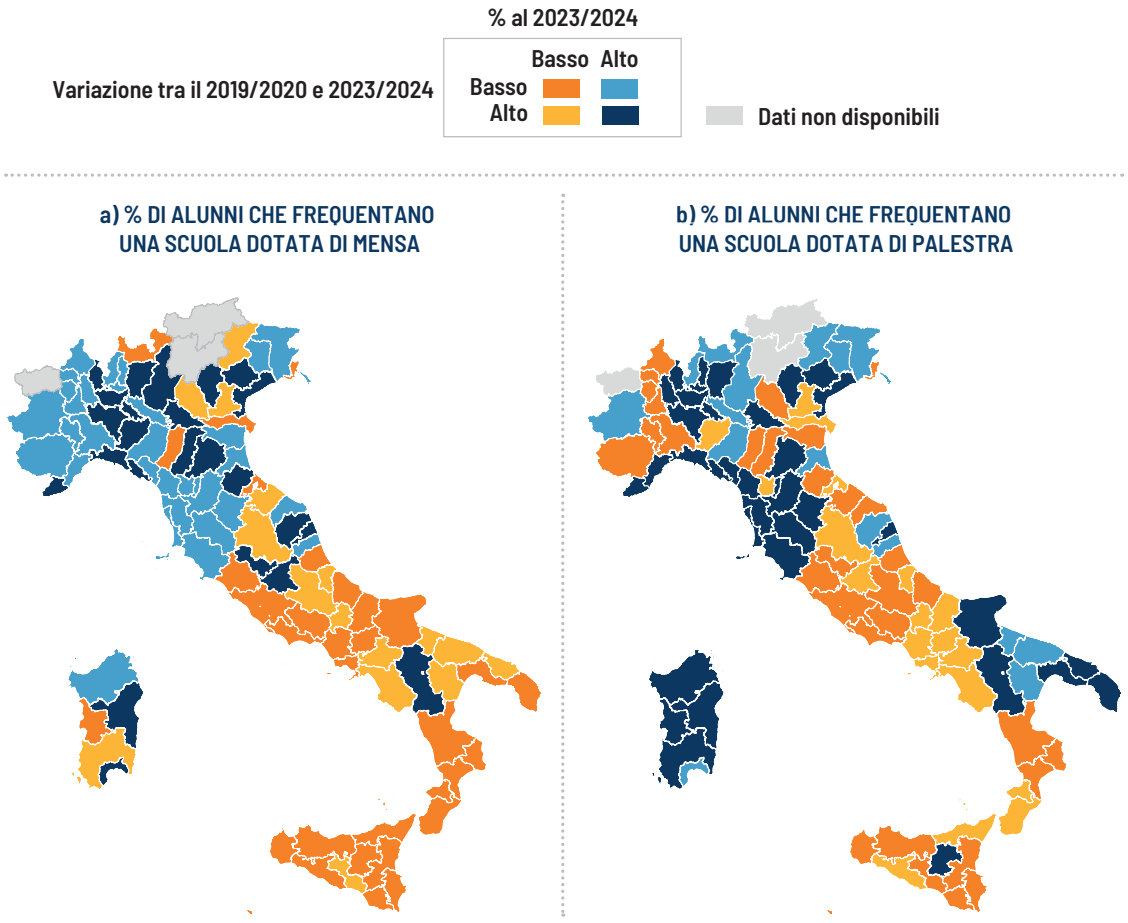
Se ci si sofferma sulla mappa (a), relativa alle mense, si nota subito come le province del Centro-Nord siano quasi tutte colorate di blu scuro o azzurro, indicando una maggiore diffusione delle mense rispetto alla media nazionale. Tra queste, quelle che hanno visto un incremento della quota di alunni frequentanti una scuola dotata di mensa superiore alla media nazionale sono localizzate principalmente in Liguria, Lombardia, Emilia-Romagna, Marche e parte del Veneto. Al contrario, quasi tutte le province meridionali sono colorate di arancione o giallo, indicando valori inferiori alla media nazionale. Rappresentano un'eccezione le tre province sarde di Cagliari, Sassari e Nuoro, e la provincia di Potenza. Escluse alcune province della Puglia e della Campania, nelle altre province meridionali l'incremento della quota di alunni frequentanti una scuola dotata di mensa è stato inferiore rispetto alla media nazionale.

Un quadro più composito emerge se si considera la mappa (b), relativa alla quota di studenti che

frequentano una scuola dotata di palestra. Le province (in blu scuro) che presentano contemporaneamente un alto valore rispetto alla media nazionale per il 2023/2024 e un alto valore in termini di crescita rispetto al valore 2019/2020 sono quelle della Sardegna e della Toscana. Presentano performance molto positive anche le province di Basilicata, Puglia, Lombardia e parte del Veneto. La Campania, così come alcune province della Sicilia, della Calabria e del Molise (in giallo), registrano progressi superiori alla media nazionale tra il 2019/2020 e il 2023/2024 pur rimanendo su valori bassi per il solo 2023/2024.

Riguardo specificamente alla variazione dei valori tra il 2019/2020 e il 2023/2024, dalla Figura 7 emerge per il Mezzogiorno un quadro diversificato ma generalmente migliorativo. Basilicata, Puglia e Sardegna presentano senza dubbio le migliori performance. Sicilia e Calabria, all'estremo opposto, registrano ritardi nel miglioramento delle infrastrutture scolastiche. Abruzzo, Campania e Molise si collocano al centro con risultati che variano da provincia a provincia. Naturalmente, una valutazione più precisa dell'efficacia degli interventi Pnrr potrà essere effettuata solo nei prossimi anni, con la chiusura del Piano. Ad oggi, gli investimenti per le mense (M4C1-1.2 – Piano di estensione del tempo pieno e mense) e le palestre (M4C1-1.3 – Piano per le infrastrutture per lo sport nelle scuole) che prevedono un'allocazione di oltre 1,3 miliardi di euro da spendere entro la fine del 2026, sono ancora un cantiere aperto a causa dei ritardi nell'affidamento e nell'esecuzione dei lavori.

Figura 7 **Mense e palestre nella scuola primaria: % di alunni al 2023/24 e var. rispetto al 2019/20**



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mim.

13.5 Le competenze degli studenti

Le prove Invalsi rappresentano una fonte preziosa di dati che consente di confrontare in maniera comparabile le performance degli studenti lungo il loro percorso formativo. Il Rapporto Invalsi 2025 analizza e commenta i risultati delle prove Invalsi sostenute nell'anno scolastico 2024/25, e dalla sua lettura emergono due elementi chiave: in primo luogo, continua a perdurare l'impatto negativo determinato dall'emergenza Covid, con risultati in linea con gli anni precedenti e peggiori di quelli registrati nel 2018; in secondo luogo, emerge sin dai primi anni di scuola un rilevante divario territoriale che si allarga e si consolida man mano che avanza il percorso scolastico.

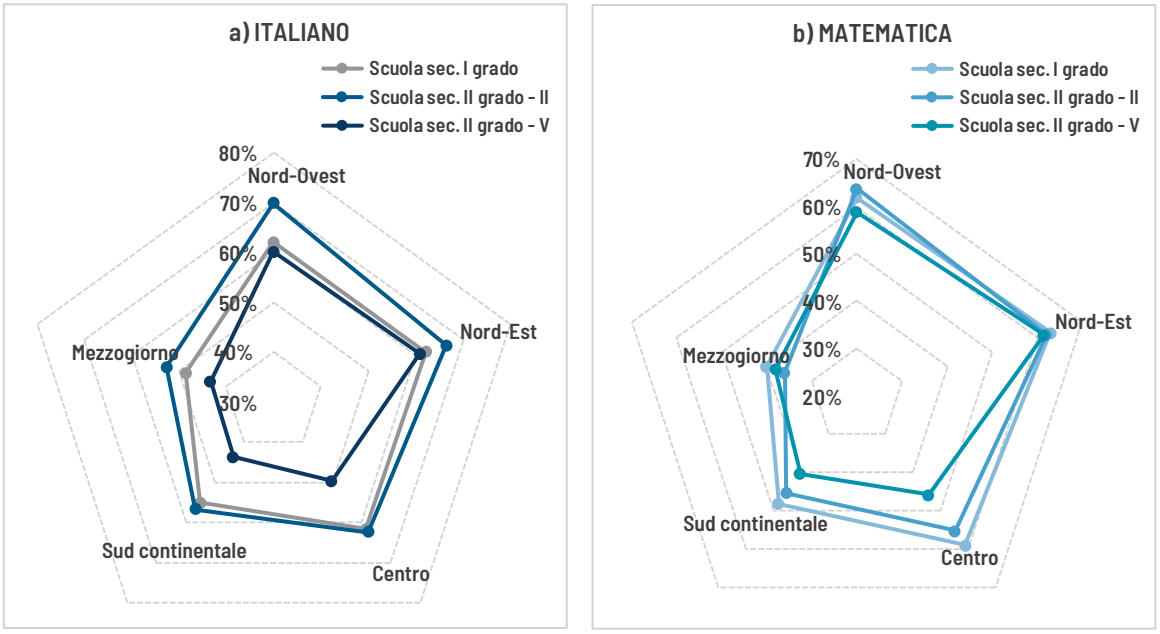
Gli esiti osservati nelle prove della scuola primaria sono sostanzialmente stabili rispetto al 2024, restando al di sotto dei livelli pre-Covid. In seconda primaria, gli alunni che raggiungono almeno il livello base costituiscono il 66% del totale nella prova di Italiano e il 67% in quella di Matematica. In quinta primaria, la quota sale al 75% per la prova di Italiano e resta sostanzialmente invariata per quella di Matematica (66%). Già nei primi anni del percorso scolastico emergono differenze tra i vari territori: nella prova di Italiano in seconda primaria, gli alunni residenti in Umbria, Marche, Molise e Basilicata hanno conseguito risultati statisticamente migliori di quelli dei loro coetanei residenti in altre regioni, mentre la Liguria presenta risultati statisticamente inferiori al resto del Paese. Per quanto riguarda la prova di Matematica, le regioni con esiti statisticamente superiori alla media sono le stesse osservate per la prova di Italiano, con l'aggiunta dell'Abruzzo, mentre la Sicilia si unisce alla Liguria come regione con punteggi statisticamente inferiori alla media. L'analisi dei risultati evidenzia inoltre l'esistenza di una condizione di svantaggio per il Mezzogiorno, in particolare per le competenze matematiche: a parità di tutte le altre condizioni (genere, regolarità del percorso di studio, background socioeconomico) gli studenti del Mezzogiorno conseguono risultati inferiori di 5 punti percentuali (p.p.) rispetto a quelli del Centro nella prova di Italiano e di 7,3 p.p. in quella di Matematica. Per brevità, questo indicatore d'ora in poi sarà chiamato "fattore Sud". Passando alla prova di quinta primaria, le regioni in cui si sono registrati punteggi statisticamente superiori alla media sono Valle d'Aosta (solo per la prova di Italiano), Umbria e Marche (sia in Italiano che in Matematica) e Molise (solo Matematica), mentre i punteggi statisticamente inferiori si sono registrati in Calabria (Italiano), Sicilia (Italiano e Matematica) e Sardegna (Matematica). Il "fattore Sud" si attesta a -6,1 p.p. per la prova di Italiano e -5,4 p.p. per quella di Matematica.

Anche gli esiti delle prove di grado 8 (ultimo anno della scuola secondaria di I grado) sono in linea con quelli degli ultimi anni e inferiori a quelli registrati nel periodo pre-Covid: a raggiungere almeno il livello base sono il 59% degli studenti per la prova di Italiano e il 56% in quella di Matematica. La distribuzione territoriale di questi risultati mette in evidenza rilevanti differenze tra aree geografiche: al Centro-Nord, oltre tre studenti su cinque dimostrano di possedere competenze di base di Italiano e Matematica; mentre al Mezzogiorno meno di uno studente su due possiede competenze base di Italiano e appena due studenti su cinque possiedono competenze base in Matematica. Il "fattore Sud" registrata un incremento impressionante rispetto a quello calcolato per la scuola primaria: si attesta a -12 p.p. per la prova di Italiano (comparabile con l'essere un immigrato di II generazione) e a ben -17,4 p.p. per la prova di Matematica (effetto superiore all'essere un immigrato di I generazione).

Venendo infine alle prove della scuola secondaria di II grado, la quota di studenti che raggiungono un risultato in linea con i traguardi minimi è pari al 62% in Italiano e al 54% in Matematica per quanto

riguarda la prova di grado 10 (secondo anno di scuola secondaria di II grado); il 52% in Italiano e il 49% in Matematica per quanto riguarda la prova di grado 13 (ultimo anno di scuola secondaria di II grado). Anche in questo caso, i risultati sono in linea con quelli degli anni precedenti e sono peggiori di quelli ottenuti negli anni precedenti la pandemia. I divari territoriali che si osservano a partire dalla distribuzione dei risultati per area geografica sono marcati: con riferimento alla prova di grado 10, la quota di studenti che raggiunge i traguardi previsti in Italiano oscilla tra il 62% e il 70% nelle tre ripartizioni del Centro-Nord, mentre al Mezzogiorno si ferma al 53%. La differenza si fa ancora più marcata quando si considera la prova di Matematica: al Centro-Nord, la quota è compresa tra il 55% e il 64%, mentre al Mezzogiorno si attesta al 36%: poco più di uno studente su tre possiede competenze matematiche adeguate. Se invece si considera la prova sostenuta nell'ultimo anno di secondaria di II grado, nelle ripartizioni del Nord-Ovest e Nord-Est circa tre studenti su cinque raggiungono i traguardi previsti in Italiano e Matematica, mentre al Mezzogiorno solamente due studenti su cinque raggiungono tali traguardi. A parità di condizioni, uno studente meridionale del II anno di secondaria di II grado consegue, rispetto a uno studente del Centro, risultati inferiori di 10 p.p. nella prova di Italiano e di 14,5 p.p. nella prova di Matematica. All'ultimo anno di secondaria di II grado, il "fattore Sud" è pari a -5 p.p. per la prova di Italiano e a -7 p.p. per quella di Matematica.

Figura 8 Studenti della scuola secondaria con competenze base in Italiano e Matematica (in %), a.s. 2024/25



Fonte: elaborazioni Svimez dati Mim.

13.6 Giovani e dispersione scolastica nelle città

Negli ultimi decenni, l'Italia ha conosciuto un'importante riduzione della quota di giovani in età 18-24 anni che possiede al massimo la licenza media e che non risulta iscritta a nessun corso regolare di studio (i cosiddetti Elet, Early leavers from education and training). Secondo i dati Eurostat, nel 2014 rientrava in questa categoria il 15% dei giovani italiani, mentre nel 2024 tale valore si è assestato al

9,8%, un valore non distante dalla media Ue del 9,3%. Considerando questa diminuzione media del 3,5% annuo, il raggiungimento del target europeo del 9% entro il 2030 sembra largamente a portata di mano. Della totalità degli Elet italiani, il 47% ha un impiego, mentre il restante 53% è composto dal 37% di disoccupati (giovani che non hanno un lavoro ma vorrebbero lavorare) e dal 16% di inattivi (giovani che non hanno un lavoro e non vogliono lavorare).

Il fenomeno della fuoriuscita precoce dal sistema di istruzione non colpisce tutta la popolazione in età 18-24 anni con la stessa intensità, ma vi sono diversi fattori che determinano il grado di esposizione al fenomeno, secondo Eurostat soprattutto il genere e il grado di urbanizzazione del luogo di residenza. Per quanto riguarda il primo, l'abbandono scolastico è più diffuso tra gli uomini che tra le donne: a fronte del dato complessivo del 9,8%, gli Elet rappresentano il 12,2% dei giovani uomini e il 7,1% delle giovani donne. In merito al secondo, nella maggior parte dei Paesi europei i territori più colpiti sono le città di piccole e medie dimensioni e le zone periferiche dei grandi agglomerati urbani, seguiti dalle aree rurali, mentre i grandi centri urbani sono interessati dal fenomeno in misura minore. L'Italia, invece, presenta una differente distribuzione del fenomeno lungo questi tre gradi di urbanizzazione: il contesto in cui il fenomeno degli Elet si manifesta con intensità maggiore è quello delle grandi città (11%), seguite dalle aree rurali (10%). Nelle aree urbane di piccole e medie dimensioni, nonché in quelle che circondano i principali centri, il fenomeno si manifesta in maniera più contenuta (8,8%).

In ragione di questa specificità italiana per cui le aree urbane sono quelle dove il fenomeno degli Elet raggiunge i livelli più elevati, un esercizio interessante consiste nel mettere sotto la lente di ingrandimento le tre principali Città metropolitane italiane (Milano, Roma e Napoli) e osservare la distribuzione geografica delle fragilità educative a livello sub-comunale. In questo modo, è possibile operare confronti tra città e tra aree della stessa città, o ancora tra aree di città diverse.

A tal fine, un'importante risorsa informativa è costituita dai dati presentati dall'Istat nell'ambito delle attività della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. Si tratta di una serie di indicatori calcolati a livello sub-comunale[3] che forniscono informazioni molto utili sul contesto socioeconomico delle quattordici Città metropolitane italiane. Tra questi, ve ne sono alcuni relativi all'istruzione che sono di particolare interesse per la presente indagine: l'incidenza degli alunni stranieri nelle scuole e la quota di Elet calcolata sulla popolazione in età 18-24 anni complessiva, su quella femminile, e su quella dei giovani con genitori senza diploma.

Per quanto riguarda l'incidenza degli alunni stranieri (Fig. 9), Milano si distingue per valori complessivamente più elevati di quelli registrati a Roma e Napoli: in alcuni quartieri periferici nella zona nord-occidentale e in quella orientale gli stranieri rappresentano più della metà degli alunni (con un valore massimo del 70%), mentre il centro storico e le zone immediatamente adiacenti presentano valori più contenuti, generalmente non superiori al 28%. Questi dati riflettono il modello della "città duale", con un centro benestante che contrasta con periferie marginalizzate dove si concentra la popolazione straniera.

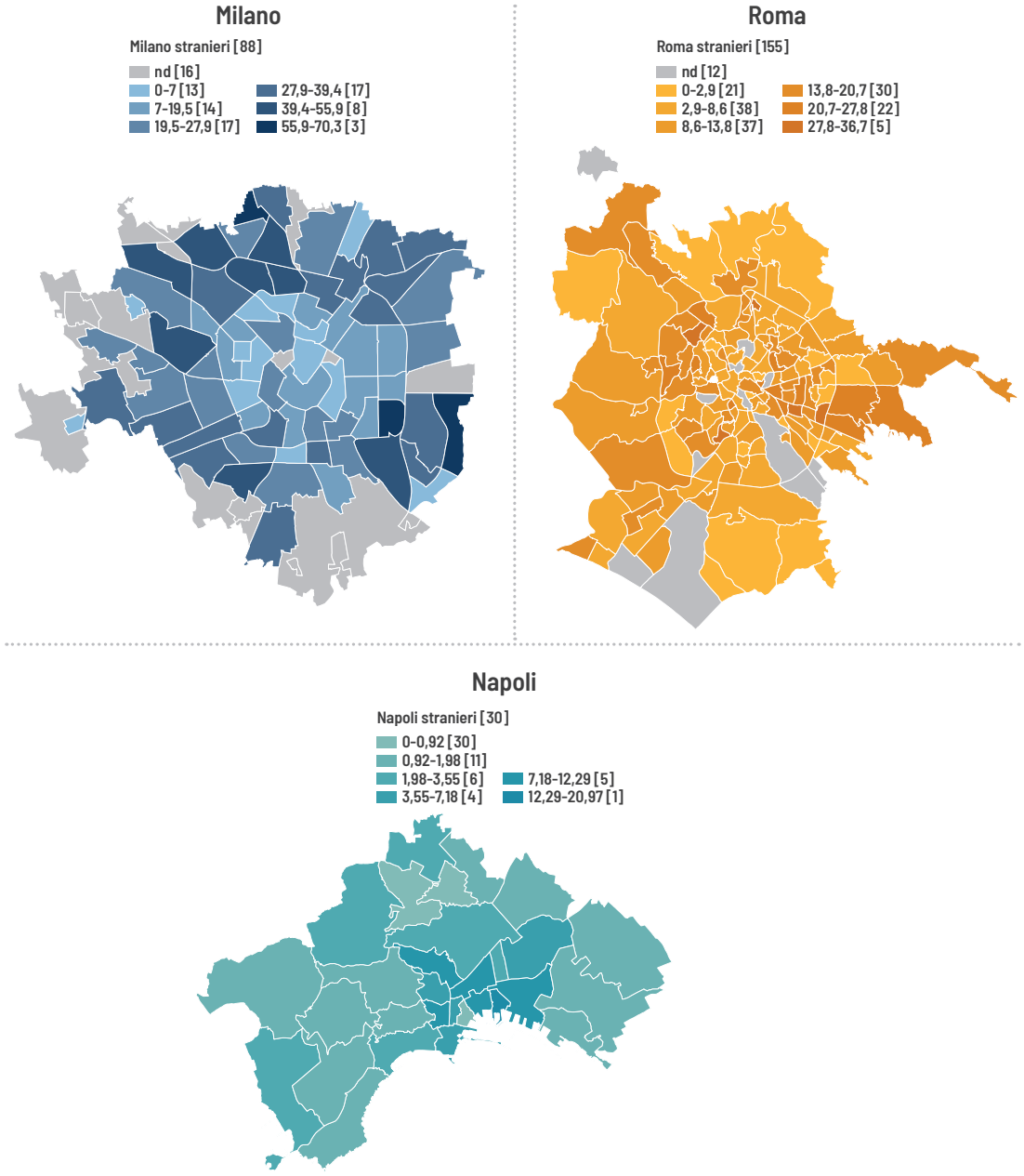
A Roma, l'incidenza degli alunni stranieri è meno intensa (non supera mai il 37%) e più frammentata dal punto di vista geografico rispetto a quanto osservato per Milano, in ragione della frammentazione

[3] Per Milano sono presi in considerazione gli 88 Nuclei di Identità Locale (NIL), per Roma le 155 zone urbanistiche, per Napoli i 30 quartieri.

urbana che caratterizza la Capitale. La presenza straniera si concentra in alcune aree periferiche (Tor Bella Monaca, Corviale, Primavalle), mentre la maggior parte dei quartieri del centro presenta valori molto bassi. Dunque, come nel caso di Milano, si riscontra anche per Roma una forte correlazione spaziale tra contesto socioeconomico e incidenza degli alunni stranieri. Tale correlazione suggerisce, per entrambe le città, un certo grado di marginalizzazione della popolazione straniera.

Napoli è, tra le tre città considerate, quella con l'incidenza straniera inferiore, con valori mai superiori al 21%. Anche nel capoluogo campano si nota un pattern centro-periferia, che è però speculare

Figura 9 Incidenza degli alunni stranieri nelle scuole, 2024



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

rispetto a quello riscontrato per Milano e Roma. Infatti, l'incidenza di alunni stranieri nelle scuole raggiunge i valori più elevati nel centro storico e nelle aree immediatamente circostanti, mentre è assai più contenuta nella gran parte delle aree periferiche.

La Figura 10 mostra, per le tre città in esame, la distribuzione geografica dei tre indicatori Elet, uno calcolato sulla popolazione complessiva in età 18-24 anni, e due calcolati su due sottopopolazioni di quest'ultima: le donne e i figli di genitori non diplomati. Per facilitare i confronti tra città e tra indicatori, a ciascuno dei sei colori presenti nelle mappe corrisponde lo stesso intervallo di valori.

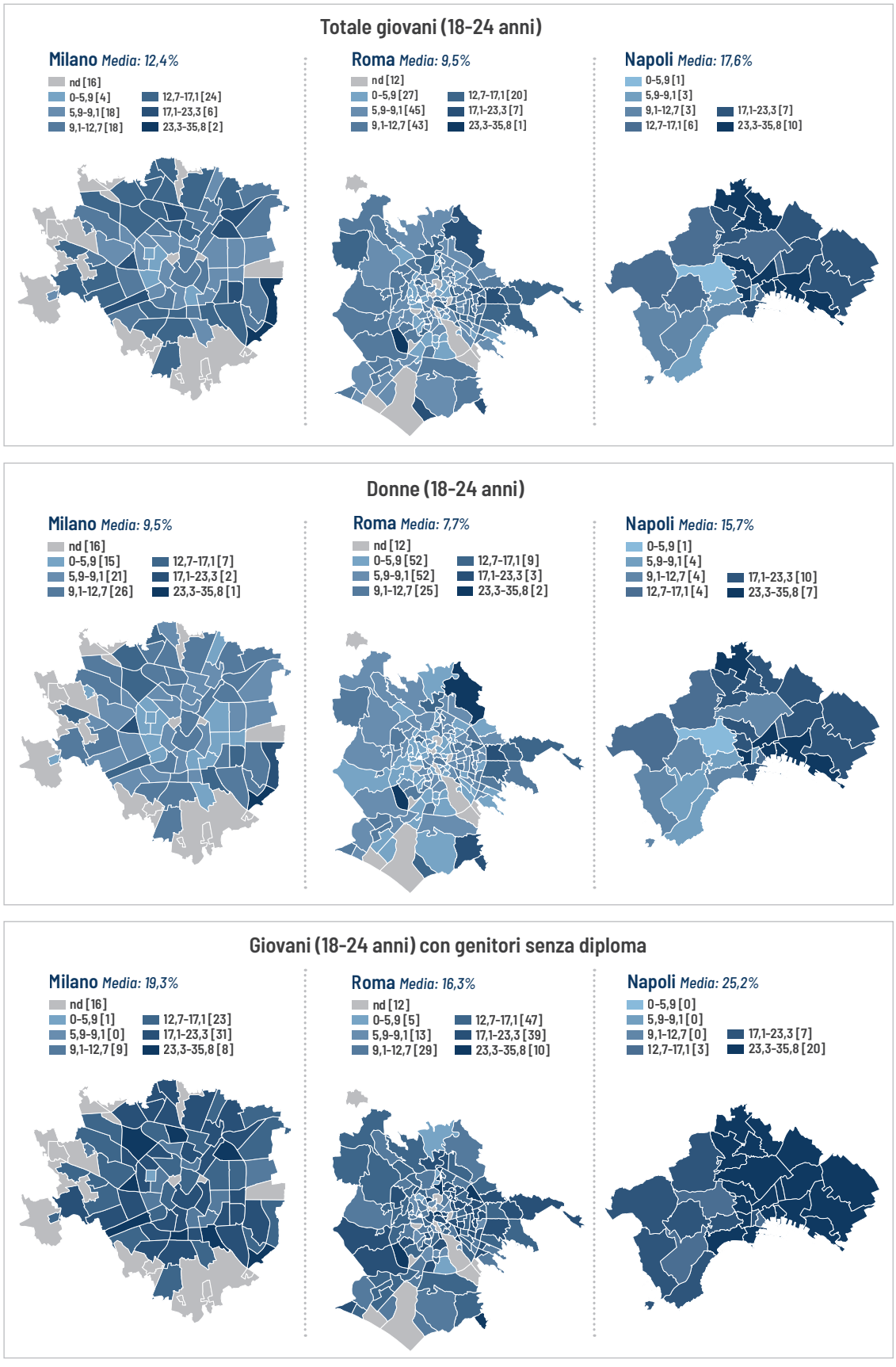
A Milano la quota di Elet si attesta in media al 12,4%, leggermente superiore alla media nazionale dell'11% osservata per le aree urbane. In merito alle differenze di genere, si nota come la popolazione femminile mostri livelli di abbandono scolastico più contenuti rispetto alla controparte maschile (9,5%). I valori registrati per la popolazione giovanile che proviene da contesti familiari a basso capitale culturale (genitori non diplomati) sono invece più alti della media e sfiorano il 20%, e indicano una preoccupante trasmissione intergenerazionale della povertà educativa. La geografia della dispersione scolastica riflette in maniera piuttosto puntuale le disuguaglianze socioeconomiche della città, ed è nettamente correlata con l'incidenza di alunni stranieri. Il risultato è la cumulazione di svantaggio sociale, povertà educativa e presenza straniera nelle aree periferiche, che si ritrovano così in condizioni di forte marginalizzazione rispetto alle aree centrali.

Nel caso di Roma, l'incidenza media degli Elet è del 9,5%, dato inferiore rispetto a quello milanese e molto vicino al valore nazionale del 9,8%. Anche nella Capitale il dato cala se calcolato con riferimento alle donne (media di 7,7%) e cresce notevolmente se calcolato sulla popolazione di giovani con genitori non diplomati (media di 16,3%). L'incidenza del fenomeno è prevalente nelle periferie, mentre nelle aree centrali e semicentrali è più contenuta anche grazie al forte peso del settore pubblico e della rendita immobiliare. Come per Milano, vi è una forte trasmissione intergenerazionale della povertà educativa e si può osservare una certa correlazione spaziale tra dispersione scolastica, incidenza di alunni stranieri e qualità del contesto socioeconomico, con situazioni di criticità che si sovrappongono e si concentrano nelle aree periferiche.

Napoli è la città in cui il fenomeno degli Elet si verifica con maggiore intensità (17,6%). Con riferimento alla popolazione femminile, la quota di Elet cala al 15,7%, un valore doppio rispetto a quello registrato a Roma. È possibile notare, inoltre, una evidente spaccatura tra la parte Ovest e quella Est della città, con la prima che presenta valori inferiori, specialmente nei quartieri Arenella, Vomero e Posillipo, e la seconda con valori più alti, specialmente nel centro storico (Stella, Montecalvario, San Lorenzo, Mercato, Pendino), nella periferia Nord (Miano, Secondigliano, Scampia) ed Est (Zona Industriale, San Giovanni a Teduccio). Questi dati, già di per sé allarmanti, si fanno drammatici se si calcola la quota di Elet tra i giovani i cui genitori non hanno conseguito un diploma, con un valore pari al 25% che appare distribuito in maniera sostanzialmente uniforme su tutto il territorio cittadino, senza significative distinzioni tra quartieri benestanti e periferie svantaggiate. Il quadro che ne emerge è di un fenomeno endemico e strutturale che colpisce soprattutto le fasce più disagiate della popolazione e che è caratterizzato da un alto grado di trasmissione intergenerazionale.

Da questa analisi della dispersione scolastica nelle tre principali città italiane è possibile trarre alcune conclusioni chiave. In primo luogo, i tassi Elet femminili sono generalmente più contenuti rispetto

Figura 10 Quota di giovani con al massimo la licenza media non iscritti a corsi regolari di studio, 2024



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

alla popolazione totale, in linea con quanto riscontrato a livello nazionale ed europeo. Tuttavia, nelle aree più svantaggiate (periferie milanesi e romane, centro storico e periferie Nord e Est di Napoli), anche le ragazze mostrano valori preoccupanti, suggerendo che quando il disagio socioeconomico è marcato, anche il "vantaggio educativo femminile" tende ad erodersi. In secondo luogo, i dati relativi ai giovani con genitori senza diploma mostrano chiaramente come la povertà educativa sia intergenerazionale: in tutte e tre le città, questa sottopopolazione presenta tassi Elet sistematicamente più elevati. Dunque, il background familiare rimane tra i più forti predittori della dispersione scolastica. Questo dato impone una seria riflessione sulle ridotte opportunità di mobilità sociale nelle società urbane italiane e sulle misure da intraprendere per "riparare" l'ascensore sociale. Infine, emerge l'eccezione napoletana: se a Roma e soprattutto a Milano gli alti tassi di dispersione scolastica possono essere messi in relazione con la concentrazione di comunità straniere in alcune aree periferiche, nel caso del capoluogo campano l'alto tasso di dispersione scolastica è un fenomeno legato soprattutto a un contesto socioeconomico segnato da povertà educativa intergenerazionale, elevata disoccupazione giovanile e assenza di opportunità economiche.

In definitiva, le tre città mostrano tre modelli diversi di vulnerabilità educativa urbana: Milano come città duale con forte polarizzazione centro-periferia e correlazione tra presenza straniera e Elet; Roma come città frammentata con periferie storiche problematiche; Napoli come contesto di fragilità strutturale. In tutti i casi, emerge come la geografia dell'abbandono scolastico rifletta fedelmente le disuguaglianze socioeconomiche e territoriali delle tre principali metropoli italiane.

13.7 Rimettere la scuola al centro

Il sistema di istruzione rappresenta una delle infrastrutture sociali decisive per la crescita economica e la coesione territoriale del Paese. Nel contesto italiano, tuttavia, la scuola continua a riflettere e in parte a riprodurre le disuguaglianze economiche e sociali che caratterizzano il Paese. La distanza tra Centro-Nord e Mezzogiorno emerge con chiarezza tanto nelle dotazioni infrastrutturali, quanto negli esiti di apprendimento e nei tassi di partecipazione scolastica.

Negli ultimi anni, l'Italia si è trovata a fronteggiare una duplice sfida. Da un lato, il progressivo calo demografico – con la conseguente riduzione della popolazione in età scolare – sta mettendo alla prova la tenuta del sistema educativo e la sopravvivenza di molte piccole scuole, soprattutto nelle aree interne e montane. Dall'altro, persistono ampi divari territoriali nella qualità e nell'efficacia dell'offerta formativa, legati non solo alle risorse economiche e alle infrastrutture disponibili, ma anche alla composizione del corpo docente e alle condizioni socioeconomiche delle famiglie. A ciò si aggiunge una scarsa attrattività della professione insegnante, dovuta a retribuzioni contenute, carriere stagnanti e un corpo docente mediamente anziano. Questi fattori incidono sulla capacità del sistema di adattarsi ai cambiamenti e di offrire un'istruzione equa e di qualità su tutto il territorio nazionale.

Tali disuguaglianze si riflettono nei risultati educativi: i dati delle prove Invalsi e gli indicatori di dispersione scolastica mostrano come il Mezzogiorno presenti livelli di competenze più bassi e tassi di abbandono più elevati rispetto al resto del Paese. Tali disparità sono ulteriormente amplificate dalla diversa disponibilità di servizi scolastici integrativi, come mense e palestre, che condizionano la possibilità di attivare il tempo pieno e di garantire un'offerta didattica in linea con le esigenze degli alunni e delle famiglie.

L'Italia ha ridotto in maniera significativa la quota di giovani in età 18-24 anni che possiede al massimo la licenza media e che non risulta iscritta a nessun corso regolare di studio: gli Elet scendono dal 15% (2014) al 9,8% (2024), ormai vicini alla media Ue (9,3%) e al target 2030 (9%). Ma il fenomeno resta selettivo: colpisce più gli uomini (12,2%) che le donne (7,1%) e, in Italia, è più grave nelle grandi città (11%) che nelle aree rurali. Le tre maggiori città mostrano criticità diverse: Milano (12,4%) è polarizzata tra centro e periferie straniere e trasmette povertà educativa tra generazioni; Roma ha periferie storiche fragili ma livelli medi più contenuti (9,5%); Napoli è il caso più allarmante, con dispersione molto alta e diffusa (17,6%, 25% tra figli di genitori senza diploma), segno di un problema strutturale di ascensore sociale bloccato.

14. Divari di genere e mercato del lavoro

14.1 Introduzione

La riduzione dei divari di genere rappresenta l'Obiettivo 5 dei Sustainable Development Goals delle Nazioni Unite ed è parte integrante della Gender Equality Strategy 2020-2025 dell'Unione europea, successivamente ampliata e rilanciata nel nuovo mandato della Commissione come Roadmap for Women's Rights. Quest'ultima riafferma che investire nella parità di genere non è soltanto un imperativo morale, ma anche una scelta strategica per il futuro dell'Unione: "Promuovere l'uguaglianza di genere può contribuire ad affrontare sfide urgenti, tra cui la carenza di forza lavoro, la transizione demografica, le disuguaglianze e la povertà, il cambiamento climatico, le minacce ibride e le questioni di sicurezza. In questo modo si costruisce un futuro più sano e prospero, rendendo le nostre società più giuste, democratiche, stabili, sane e coese, e le nostre economie più innovative e competitive a livello globale"[1].

Gli indicatori relativi al mercato del lavoro, sistematicamente sfavorevoli alle donne, rappresentano il riflesso più immediato delle disuguaglianze di genere. In Europa mostrano un miglioramento lento ma costante, mentre in Italia continuano a evidenziare forti divari di genere e territoriali, che limitano le opportunità di crescita e ostacolano la piena realizzazione del principio di pari opportunità.

Nonostante i segnali positivi registrati tra il 2021 e il 2024, la partecipazione femminile al mercato del lavoro in Italia rimane tra le più basse d'Europa, con marcati divari tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Il tasso di occupazione femminile, pur in aumento negli ultimi anni, resta ben al di sotto degli standard europei. Le caratteristiche dell'occupazione femminile continuano a riflettere fenomeni strutturali di segregazione e precarietà. Soprattutto nel Mezzogiorno, le donne trovano impiego in comparti a bassa remunerazione e limitata produttività e con maggiore incidenza di contratti a tempo determinato o part-time, in larga parte involontario. A ciò si aggiungono ostacoli persistenti alla progressione di carriera e all'accesso alle posizioni apicali, dovuti sia a barriere culturali sia alla carenza di politiche efficaci di conciliazione tra vita lavorativa e familiare. Questi fattori continuano ad alimentare ampi differenziali retributivi di genere e tassi di partecipazione molto diseguali, in particolare nel Mezzogiorno, dove la presenza femminile nel mercato del lavoro risente più fortemente della debolezza del tessuto produttivo locale e della carenza di servizi di welfare territoriale.

Alla luce di questo quadro, il Capitolo analizza l'evoluzione recente dell'occupazione femminile in Italia nel periodo post-pandemico, valutando come la ripresa abbia inciso sulla partecipazione al lavoro e sulla qualità delle posizioni occupate. L'obiettivo è offrire una lettura integrata dei progressi e delle criticità che ancora ostacolano l'effettiva parità, con attenzione ai divari territoriali tra Centro-Nord e Mezzogiorno, alla composizione settoriale e salariale dell'occupazione, alle caratteristiche delle nuove occupate, agli investimenti in istruzione e ai movimenti migratori delle giovani più qualificate. Il

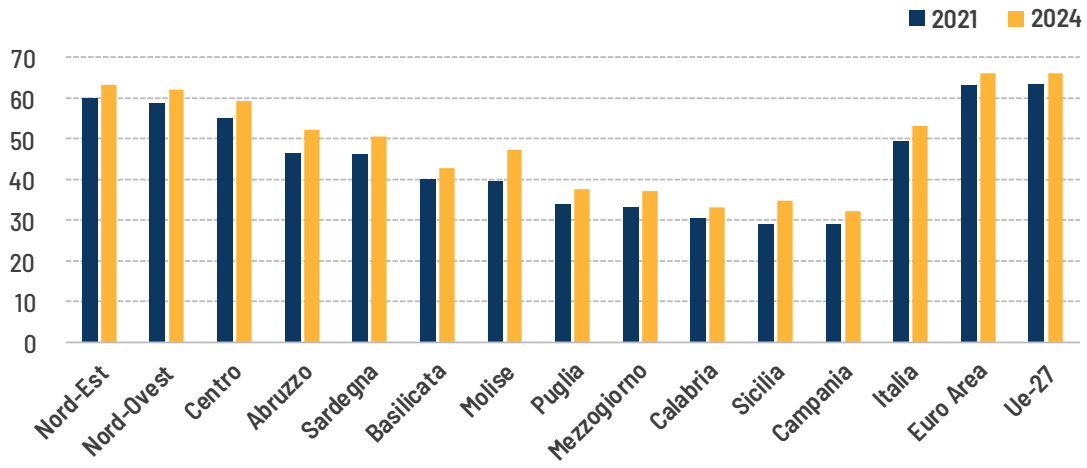
[1] Commissione europea, A Roadmap for women's rights – Commission Communication, marzo 2025.

Capitolo approfondisce inoltre il circolo vizioso che lega la bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro, la carenza di servizi per l'infanzia e il calo della natalità. Il Focus finale è dedicato al tema della partecipazione delle donne alla vita pubblica e ai processi decisionali, ambito in cui la presenza femminile rappresenta ancora una sfida aperta per la piena realizzazione dell'uguaglianza di genere.

14.2 L'occupazione femminile nella ripresa

L'analisi dell'ultimo quadriennio mostra un lento ma significativo recupero dell'occupazione femminile in Italia, pur in un contesto ancora caratterizzato da ampi divari di genere e territoriali. Nel 2024 il tasso di occupazione femminile si attesta al 53,3% (era il 49,4% nel 2021), il valore più basso dell'Unione europea, distante oltre dodici punti percentuali dalla media comunitaria e ben al di sotto degli obiettivi fissati dalle strategie europee per la crescita inclusiva.

Figura 1 Tasso di occupazione femminile, 2021-2024 (%)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

La Figura 1 mostra come il miglioramento abbia interessato tutte le macroaree territoriali, ma con intensità diverse. Il Nord conferma i livelli più elevati, superiori al 62%, seguito dal Centro, intorno al 59%. Il Mezzogiorno, pur mantenendosi su valori inferiori, circa il 37%, mostra i progressi più marcati rispetto al 2021 (33%). Regioni tradizionalmente caratterizzate da una bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro, come Sicilia, Puglia e Calabria, hanno registrato incrementi significativi nei tassi di attività e occupazione.

Altri indicatori del mercato del lavoro confermano questa dinamica positiva. Tra il 2021 e il 2024, a livello nazionale, il tasso di partecipazione femminile è cresciuto di oltre due punti percentuali, con aumenti particolarmente rilevanti in Molise (+6,3 p.p.) e in Sicilia (+3,9 p.p.). Parallelamente, il tasso di disoccupazione femminile è diminuito di 3,3 punti, con riduzioni ancora più consistenti nelle regioni meridionali: -6,4 punti in Sicilia e Puglia, -5,7 in Calabria e -5 in Sardegna. Questo dato conferma un dinamismo inedito del mercato del lavoro femminile meridionale, tradizionalmente caratterizzato da rigidità e stagnazione. Il miglioramento non è infatti imputabile a un ridimensionamento della forza

lavoro, come talvolta accaduto in passato, ma riflette un effettivo ampliamento della base occupata. Nonostante questi progressi, la qualità e la composizione dell'occupazione femminile presentano ancora significative criticità. Il mercato del lavoro italiano rimane segnato da una marcata segregazione di genere, che si manifesta sia sul piano orizzontale, con una forte concentrazione delle donne in specifici settori e professioni a minore remunerazione e prospettiva di carriera, sia sul piano verticale, dove persiste il cosiddetto soffitto di cristallo che limita l'accesso delle donne alle posizioni apicali e ai ruoli decisionali.

14.2.1 *I settori trainanti*

La segregazione orizzontale di genere condiziona tutt'oggi le opportunità occupazionali delle donne e contribuisce al persistere di ampi divari salariali e di carriera. Nel 2024 le donne rappresentavano circa il 43% degli occupati complessivi, ma la loro distribuzione tra i settori produttivi era fortemente squilibrata. La Tabella 1 mostra con chiarezza la persistenza di settori a forte prevalenza maschile. Nelle costruzioni le donne non superano l'8% del totale degli occupati (il 5% al Sud); nell'industria la quota si ferma al 27% (nel Mezzogiorno scende al 19%); in agricoltura i valori risultano ancora più bassi, pur con alcune differenze territoriali. Al contrario, nei comparti del pubblico impiego, in particolare istruzione, sanità e assistenza sociale, la componente femminile è largamente maggioritaria, e supera il 65% a livello nazionale e il 70% nel Nord-Ovest.

Il confronto europeo conferma come in Italia la partecipazione femminile sia ancora fortemente concentrata nei settori tradizionali del lavoro di cura e della pubblica amministrazione, mentre Francia e Spagna mostrano una maggiore diffusione delle lavoratrici anche in comparti diversi e ad alto valore aggiunto.

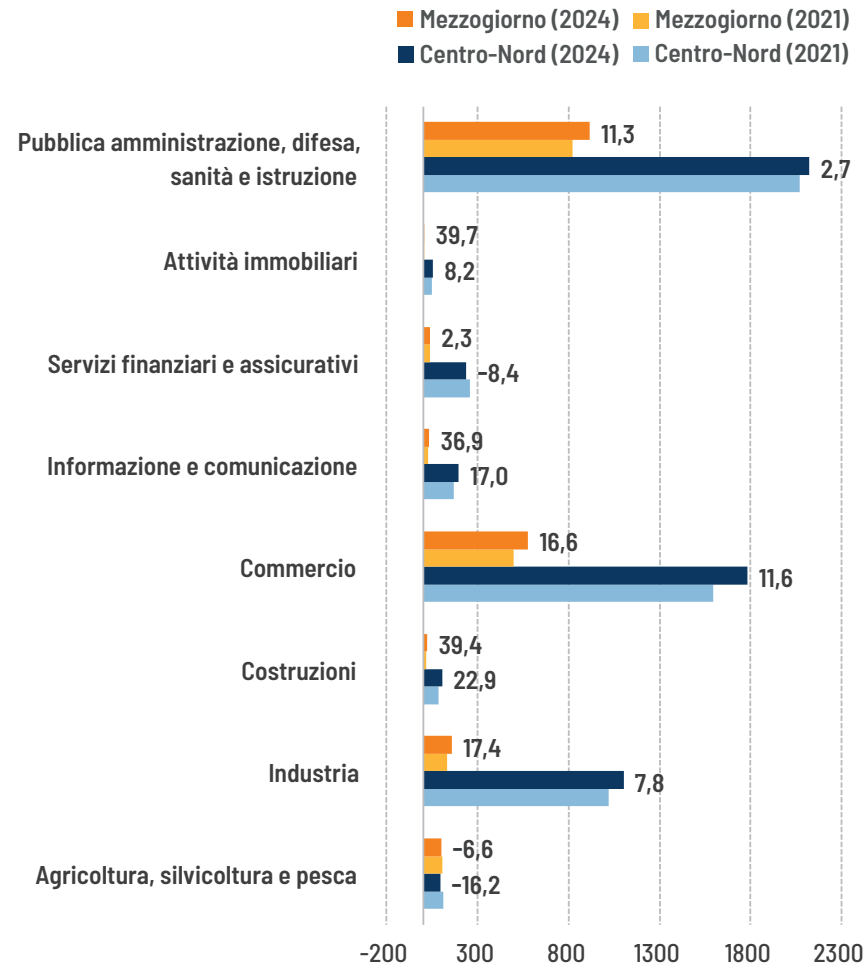
Tabella 1 Tasso di femminilizzazione per settore di attività economica, 2024 (%)

Settore	Italia	Nord-Ovest	Sud	Isole	Nord-Est	Centro	Germania	Francia	Spagna
Agricoltura, sivicoltura e pesca (A)	25,4	26,0	28,4	17,8	27,8	24,3	32,2	30,0	26,8
Industria (B-E)	26,8	28,5	19,5	18,7	28,2	28,7	26,1	30,8	28,0
Costruzioni (F)	8,2	10,3	5,0	3,8	11,9	7,6	14,7	12,9	8,9
Commercio all'ingrosso e al dettaglio (G-I)	40,2	42,2	33,5	34,4	44,4	42,1	45,6	41,8	45,8
Informazione e comunicazione (J)	31,1	30,1	26,1	25,4	31,0	35,6	31,2	31,4	30,4
Servizi finanziari e assicurativi (K)	46,2	47,6	43,1	40,3	42,5	49,6	51,6	56,0	54,5
Attività immobiliari (L)	47,3	53,0	43,5	30,1	43,6	47,8	53,2	56,4	48,5
Amministrazione pubblica, istruzione, sanità e assistenza sociale (O-Q)	65,0	71,0	59,2	59,5	69,5	62,8	70,0	69,1	64,9
Totale economia	**42,7**	**44,5**	**37,2**	**39,2**	**44,6**	**44,6**	**47,2**	**48,9**	**46,5**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

La Figura 2 illustra l'andamento settoriale dell'occupazione femminile tra il 2021 e il 2024. La crescita si concentra in valori assoluti soprattutto nei servizi pubblici e nel commercio, che hanno assorbito la quota maggiore di nuove occupate. Nel Mezzogiorno l'espansione è stata particolarmente marcata in Campania, Puglia e Sicilia, dove il terziario e il settore pubblico hanno sostenuto gran parte dell'aumento. Parallelamente si registra un calo dell'occupazione femminile in agricoltura, soprattutto in Campania e Calabria, in linea con la tendenza di lungo periodo al ridimensionamento del comparto. Nel complesso, tali dinamiche indicano che la crescita recente dell'occupazione femminile è stata trainata da settori già caratterizzati da una forte presenza di lavoratrici, contribuendo dunque a rafforzare, più che a ridurre, la segregazione settoriale delle donne nel mercato del lavoro.

Figura 2 Occupazione femminile per settore e area geografica (migliaia di persone) e variazione (%) 2021-2024



Fonte: elaborazione Svimez su dati Eurostat.

La Tabella 2 consente di osservare più nel dettaglio le dinamiche settoriali del Mezzogiorno. Tra il 2021 e il 2024 l'area ha registrato un incremento di quasi 210mila occupate, concentrato soprattutto in due comparti: commercio e pubblico impiego. Da soli, questi settori hanno assorbito quasi il 90% della crescita complessiva, consolidando un modello di inserimento lavorativo fortemente polarizzato.

Non mancano tuttavia segnali di parziale diversificazione. Nell'industria, ad esempio, si registra un aumento di oltre 23mila occupate, trainato soprattutto dalla Campania e dalla Sardegna. Anche nelle costruzioni, pur con numeri assoluti ancora limitati, l'occupazione femminile mostra un incremento diffuso.

Tabella 2 Variazione dell'occupazione femminile per settore e regione, 2021-2024 (migliaia di persone)

Settore	Sud	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Isole	Sicilia	Sardegna
Agricoltura, sivicoltura e pesca (A)	-5,8	-1,7	-0,4	-4,3	5,1	0	-4,6	-1,2	-1,5	0,3
Industria (B-E)	12,9	0	-0,3	8,9	4,1	-1,4	1,5	10,4	6	4,4
Costruzioni (F)	6,5	NA	NA	4,2	0,7	NA	0,5	0,2	-0,1	1,6
Commercio all'ingrosso e al dettaglio (G-I)	53,6	5,7	2,7	23	16,8	2,2	3,3	28,8	19,3	9,7
Informazione e comunicazione (J)	7,8	NA	NA	1,8	2,1	NA	NA	1,8	2	-0,2
Servizi finanziari e assicurativi (K)	0,4	0,2	NA	0,4	-2,5	NA	0,5	0,5	0,5	0
Attività immobiliari (L)	1,2	NA	NA	-0,1	NA	NA	NA	1,3	NA	NA
Amministrazione pubblica, istruzione, sanità e assistenza sociale (O-Q)	52,3	12,6	0,3	14,2	13,8	-0,6	12,1	40,4	38,4	2
Totale economia	**118,6**	**17,9**	**5,4**	**45,5**	**38,5**	**1,9**	**9,4**	**91,2**	**77,6**	**13,6**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

A livello nazionale, la quota di donne occupate sul totale è cresciuta marginalmente, passando dal 42,5% al 42,7%. L'incremento è modesto, ma segnala un lento processo di riequilibrio. Dal punto di vista territoriale, le differenze sono più marcate: le Isole registrano la crescita più consistente (+1,2 p.p.), seguite dal Sud (+0,5 p.p.), mentre nel Nord e nel Centro le variazioni sono minime. Ciò conferma che il recupero relativo della partecipazione femminile negli ultimi anni è stato trainato soprattutto dal Mezzogiorno, dove tuttavia la quota di donne sul totale degli occupati rimane ancora inferiore di oltre sette punti percentuali rispetto al resto del Paese.

Un altro segnale interessante riguarda i settori tradizionalmente a prevalenza maschile. Nell'industria, la quota femminile cresce in tutte le macroaree, con aumenti più consistenti nelle Isole (+2 p.p.) e nel Sud (+1,9 p.p.). Anche le costruzioni, comparto con la più bassa incidenza femminile, mostrano un incremento diffuso, seppur su numeri ridotti. Diversa la tendenza dell'agricoltura, dove la quota di donne cala quasi ovunque, con riduzioni fino a –2,1 p.p. nel Centro e –1,5 p.p. nel Sud.

Nei settori "misti", come commercio, informazione e comunicazione o servizi finanziari, le dinamiche sono più eterogenee. Nel commercio la quota di donne cresce in quasi tutte le aree, soprattutto al Centro e nel Mezzogiorno, riflettendo un rafforzamento della presenza femminile in un settore però caratterizzato da forte precarietà. I settori dell'informazione e della comunicazione mostrano un au-

mento significativo della presenza femminile nel Centro e nelle Isole, mentre cala nel Nord-Ovest. Nei servizi finanziari si osserva un quadro più critico, con una riduzione della quota femminile a livello nazionale, pur registrando un modesto incremento nel Sud.

Infine, nei comparti a prevalenza femminile, come istruzione, sanità e assistenza sociale, la quota femminile cresce ulteriormente, in particolare nel Sud e nelle Isole. Questo conferma il ruolo del settore pubblico e del settore privato dei servizi alla persona come principali ambiti di inserimento per le lavoratrici, soprattutto nelle aree meridionali, ma al tempo stesso segnala il rischio di accentuare la concentrazione in settori già fortemente femminilizzati e meno dinamici dal punto di vista retributivo e di carriera.

14.2.2 *Il soffitto di cristallo*

Un ulteriore importante indicatore della segmentazione di genere nel mercato del lavoro è rappresentato dalla segregazione verticale, ovvero la tendenza per cui gli uomini risultano sovrarappresentati nelle posizioni di vertice e meglio retribuite, mentre le donne si concentrano in ruoli di livello inferiore. Questo fenomeno, noto come soffitto di cristallo, continua a limitare le opportunità di carriera femminili e a riflettere barriere di natura strutturale e culturale.

Come mostra la Tabella 3, la segregazione verticale riflette la presenza di ostacoli all'avanzamento femminile nelle posizioni decisionali, con l'Italia che si colloca al di sotto della media europea. Nel 2023 le donne rappresentavano appena il 27% dei manager e il 15% dei dirigenti apicali, valori inferiori sia alla media dell'Unione europea (rispettivamente il 33% e 18%) sia a quelli di paesi come Francia e Spagna, che si attestano su livelli decisamente più elevati.

Tabella 3 Gap di genere nelle misure di segregazione verticale, 2023 (%)

I gap sono calcolati come percentuali di donne sulla popolazione di riferimento (managers, top managers)

Paese	Posizioni manageriali	Posizioni dirigenziali apicali
Unione europea	33,0	17,6
Francia	35,5	19,9
Germania	28,1	14,2
Italia	27,3	15,3
Spagna	35,0	17,8
G20	22,8	13,9

Fonte: elaborazioni Svimez su dati OCSE.

A livello territoriale, i dati Istat sulle Forze Lavoro rilevano forti squilibri nella presenza femminile tra gli imprenditori e gli amministratori di grandi aziende: la presenza femminile raggiunge il 26% nel Centro-Nord, ma scende all'11% nel Mezzogiorno. Il divario è particolarmente marcato nei settori finanziari e assicurativi, dove la percentuale di donne tra i direttori e dirigenti è del 26% nel Centro-Nord e solo del 10% nel Mezzogiorno.

Il fenomeno del soffitto di cristallo si manifesta anche nei settori a forte presenza femminile, dove la progressione di carriera continua a penalizzare le donne nonostante la loro ampia partecipazione. Nel comparto dell'istruzione, ad esempio, le donne rappresentano oltre il 90% dei docenti nella scuola primaria, ma la loro quota si riduce al 64% nella scuola secondaria superiore, con valori sostanzialmente omogenei tra le diverse macroaree del Paese.
Nel sistema universitario, l'incidenza femminile tra i docenti scende ulteriormente, attestandosi su valori inferiori al 45%. Le differenze territoriali in questo caso favoriscono il Mezzogiorno, dove le donne costituiscono il 46% dei docenti, una quota leggermente superiore rispetto al 40% registrato nel Centro-Nord.

14.2.3 *Differenziali retributivi e precariato salariale*

I dati sull'occupazione femminile, analizzati a livello aggregato, settoriale e territoriale, devono essere letti alla luce della questione salariale. Sebbene il gender pay gap misurato a livello mediano orario appaia relativamente contenuto nel confronto europeo, 3,8% contro una media Ue del 12,2%, tale dato va interpretato con cautela.

Tabella 4 Retribuzione oraria mediana e gender pay gap, 2022
I dati riguardano il settore extra-agricolo

	Germania	Area euro	Spagna	Unione Europea	Francia	Italia
Retribuzione mediana oraria (€)	19,4	16,2	11,0	14,9	16,8	13,1
Gender pay gap (%)	17,7	12,7	9,2	12,2	12,8	3,8

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

Guardando ai valori assoluti, infatti, la Tabella 4 mostra come la retribuzione mediana oraria italiana (circa 13 euro) resti significativamente inferiore a quella dei principali partner europei, segnalando una debolezza strutturale dei salari nel paese nel loro complesso.
In un contesto di bassi salari complessivi in Italia, lo svantaggio economico risulta infatti più accentuato per le lavoratrici del Mezzogiorno. Nelle regioni del Centro-Nord, le donne guadagnano in media il 30% in meno degli uomini su base annua; nel Mezzogiorno, tuttavia, il divario si amplia ulteriormente, con retribuzioni femminili inferiori del 32,3% rispetto a quelle maschili (Tab. 5).

Tabella 5 Retribuzioni medie annuali e giornaliere per genere, 2023 (euro correnti)

Macroaree	Retribuzione annuale per dipendente			Retribuzione giornaliera per dipendente			Numero giornate retribuite nell'anno per dipendente		
	Uomini	Donne	Gap (%)	Uomini	Donne	Gap (%)	Uomini	Donne	Gap (%)
Italia	27.080	19.083	29,5	108	80	25,8	252	239	5,01
Centro-Nord	29.484	20.614	30,1	114	84	26,5	258	245	4,87
Sud	20.145	13.633	32,3	86	63	26,5	235	217	7,87
Isole	19.631	13.798	29,7	85	63	26,0	232	220	2,03

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Inps (Osservatorio sui lavoratori dipendenti del settore privato non agricolo).

Oltre alle retribuzioni, anche i tempi di lavoro differiscono: le donne lavorano mediamente meno giornate all'anno, con un divario di quasi 13 giornate nel Centro-Nord e fino a 20 giornate nel Sud, dove la stagionalità e la discontinuità occupazionale sono più diffuse. Queste evidenze suggeriscono che il divario di genere è alimentato da una combinazione di fattori salariali e occupazionali: le donne non solo guadagnano meno, ma lavorano anche meno giorni all'anno, spesso in condizioni di maggiore instabilità.

I divari di genere nelle retribuzioni attraversano tutte le qualifiche professionali, come riportato in Tabella 6, sebbene con marcate differenze tra le diverse aree del Paese. Nel Centro-Nord, le lavoratrici percepiscono retribuzioni inferiori agli uomini in ogni categoria: tra gli operai, le donne guadagnano circa il 40% in meno rispetto ai colleghi uomini, con uno scarto sulla retribuzione giornaliera di quasi 28 euro. Anche tra le qualifiche superiori, accompagnate da livelli retributivi più alti, il divario rimane ampio: 33% tra gli impiegati, 14% tra i quadri e 21% tra i dirigenti, per i quali il differenziale supera i 35.000 euro annui.

Nel Mezzogiorno la penalizzazione femminile è ancora più pronunciata. Sia nelle regioni del Sud che delle Isole le donne guadagnano meno degli uomini in tutte le qualifiche, e il divario aumenta nei livelli medio-bassi. Tra gli operai, la retribuzione femminile è inferiore del 45% al Sud e del 43% nelle Isole. Il differenziale si riduce leggermente nel caso di impiegati, attestandosi al 36% in entrambe le aree. Le differenze si riducono ma rimangono comunque rilevanti nelle posizioni apicali: una dirigente al Sud percepisce mediamente circa 38.000 euro in meno all'anno rispetto a un dirigente uomo, mentre tra i quadri la distanza supera i 9.000 euro. Il divario è maggiore nelle Isole, lo scarto tra le retribuzioni annuali di dirigenti donne e uomini è di circa 47.000 euro.

Tabella 6 Retribuzioni annuali e giornaliere per qualifica e genere, 2023 (euro correnti)

Macroaree	Tipologia di contratto	Retribuzione annuale per dipendente		Retribuzione giornaliera per dipendente		Numero giornate retribuite nell'anno per dipendente	
		Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne
Centro-Nord	Operai	21.719	13.163	88	60	246	218
	Impiegati	35.242	23.612	127	89	278	265
	Quadri	74.286	63.804	246	214	302	299
	Dirigenti	170.360	134.778	571	461	299	293
	Apprendisti	15.304	13.311	66	59	232	227
Sud	Operai	16.903	9.227	75	48	225	190
	Impiegati	27.553	17.578	103	72	266	243
	Quadri	64.653	55.478	214	185	303	300
	Dirigenti	129.864	92.014	441	327	294	281
	Apprendisti	13.734	11.099	60	50	227	221
Isole	Operai	16.339	9.293	74	48	220	194
	Impiegati	26.871	17.160	102	71	263	242
	Quadri	63.840	53.640	213	180	300	298
	Dirigenti	114.436	66.941	400	261	286	256
	Apprendisti	12.810	10.094	58	47	220	214

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Inps (Osservatorio sui lavoratori dipendenti del settore privato non agricolo).

La disuguaglianza di genere è trasversale alle qualifiche e ai territori, ma assume configurazioni differenti. Nel Centro-Nord, dove la struttura occupazionale è mediamente più qualificata, il gap riflette soprattutto barriere di carriera e differenziali di valorizzazione a parità di posizione. Nel Mezzogiorno, invece, le disuguaglianze sono aggravate da salari medi più bassi, segmentazione settoriale e minore continuità occupazionale.

Distinguendo per tipologia contrattuale, la Tabella 7 mostra che i divari retributivi sono proporzionali nelle diverse aree del Paese: nel Centro-Nord, le donne con contratto a tempo indeterminato guadagnano il 28% in meno rispetto agli uomini; lo stesso scarto si registra nelle Isole, mentre al Sud si amplia leggermente, raggiungendo il 29%.

Tabella 7 Retribuzione annuale e giornaliera per tipologia di contratto e genere, 2023 (euro correnti)

Macroaree	Tipologia di contratto	Retribuzione annuale per dipendente		Retribuzione giornaliera per dipendente		Numero giornate retribuite nell'anno per dipendente	
		Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne
Centro-Nord	Tempo determinato	12.095	10.039	77	64	157	157
	Tempo indeterminato	34.406	24.777	120	88	287	281
Sud	Tempo determinato	10.122	8.191	68	55	149	150
	Tempo indeterminato	24.425	17.357	89	66	273	264
Isole	Tempo determinato	11.033	9.237	73	59	150	158
	Tempo indeterminato	24.118	17.345	88	64	275	270

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Inps (Osservatorio sui lavoratori dipendenti del settore privato non agricolo).

Nel complesso, i dati confermano che il divario di genere nel mercato del lavoro italiano si radica in profonde asimmetrie territoriali. Le donne del Centro-Nord affrontano ostacoli legati alla progressione di carriera e alla disparità retributiva, mentre nel Mezzogiorno la condizione femminile è ulteriormente aggravata dalla debolezza della domanda di lavoro, e dalla scarsa qualità dell'occupazione disponibile, fattori che influenzano anche le retribuzioni maschili.

14.3 Chi sono le nuove occupate

14.3.1 *Età e titolo di studio*

La crescita dell'occupazione femminile registrata nel quadriennio 2021-2024 ha avuto effetti differenziati a seconda delle caratteristiche socio-demografiche delle lavoratrici. Nel 2024, su circa 9,8 milioni di donne occupate tra i 15 e i 64 anni, più della metà ha un'età superiore ai 45 anni, mentre le giovani tra i 25 e i 34 anni rappresentano appena il 18,5% del totale. Nel Mezzogiorno, al netto di tassi

di occupazione ancora molto bassi tra le giovani, si registra la variazione più consistente: tra il 2021 e il 2024 il tasso di occupazione delle donne di 25-34 anni è aumentato di oltre 7 punti percentuali, a fronte di incrementi paragonabili nelle regioni del Centro e più contenuti nel resto del Paese.

Nonostante questo incremento, il tasso di occupazione delle donne di età compresa tra i 25 e i 34 è pari ad appena il 42,1%, circa 30 punti inferiore al valore medio delle regioni del Nord. La partecipazione femminile al mercato del lavoro resta dunque particolarmente fragile nelle fasi più delicate del ciclo di vita, ovvero quelle che coincidono con l'ingresso stabile nel mercato del lavoro e con la transizione alla maternità, quando il rischio di interruzioni occupazionali è più elevato e le politiche di conciliazione lavoro-famiglia risultano determinanti.

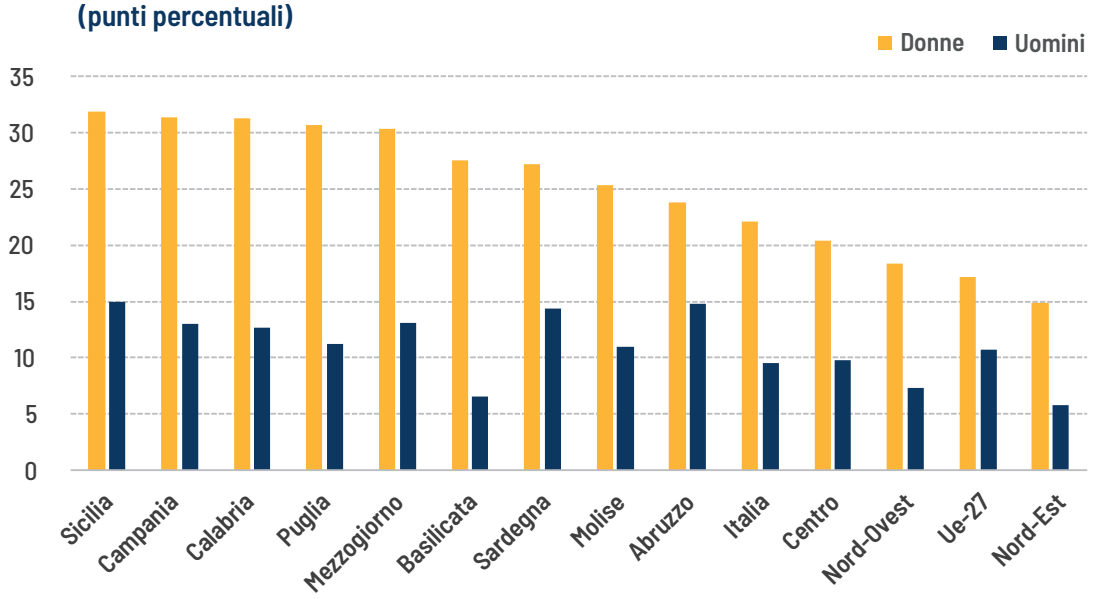
Tabella 8 Tasso di occupazione femminile per classe di età e variazione, 2021-2024 (%)

Classe di età	Anni	Italia	Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Mezzogiorno
15-24 anni	2021	13,5	17,8	17,1	14,3	8,4
	2024	15,1	19,0	19,0	16,8	9,3
	var (pp)	1,6	1,1	1,9	2,5	0,9
25-34 anni	2021	54,0	68,4	67,3	58,7	34,9
	2024	60,8	72,0	74,2	65,8	42,1
	var (pp)	6,9	3,6	6,9	7,2	7,2
35-44 anni	2021	62,4	75,3	73,9	69,7	42,1
	2024	65,8	78,4	76,0	72,1	47,4
	var (pp)	3,4	3,1	2,1	2,4	5,3
45-54 anni	2021	62,3	76,8	73,8	66,5	41,5
	2024	66,8	80,1	76,9	73,9	46,0
	var (pp)	4,5	3,3	3,1	7,5	4,6
55-64 anni	2021	44,0	48,8	49,8	52,0	31,9
	2024	48,5	56,0	54,6	55,2	35,1
	var (pp)	4,5	7,1	4,8	3,3	3,2

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Il titolo di studio emerge come un fattore determinante per interpretare le differenze occupazionali a livello individuale. Come illustrato in Figura 3, il tasso di occupazione delle donne laureate supera di circa 30 punti percentuali quello delle diplomate, un divario nettamente più ampio rispetto alla media europea. Il vantaggio dato dall'istruzione terziaria è particolarmente evidente nelle fasce di età più mature, mentre tra le giovani tra i 25 e i 34 anni il gap si riduce a circa 16 punti percentuali. Ciò suggerisce che, per le nuove generazioni, l'istruzione superiore costituisce ancora un importante fattore di protezione dall'esclusione dal mercato del lavoro, pur non essendo sufficiente a garantirne un accesso paritario. Nel Mezzogiorno, i dati evidenziano che le donne laureate hanno tassi di occupazione comparabili a quelli degli uomini diplomati, a testimonianza delle difficoltà aggiuntive incontrate in un contesto economico meno dinamico.

Figura 3 **Gap occupazionale tra laureati e diplomati per genere e area geografica, 2024 (punti percentuali)**



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

14.3.2 *La crescita del lavoro full-time*

Anche le tipologie di forme contrattuali hanno mostrato cambiamenti significativi nel periodo di crescita occupazionale post-Covid. La Tabella 9 mostra che la quota di contratti a tempo pieno tra le occupate è cresciuta a livello nazionale, passando dal 68,5% del 2021 al 70,1% del 2024, con incrementi particolarmente marcati al Sud (+3,9 punti percentuali) e nelle Isole (+3,2 punti). Questo andamento segnala un parziale rafforzamento della stabilità lavorativa in aree caratterizzate da elevata precarietà. Le differenze per età restano tuttavia rilevanti: la crescita del lavoro a tempo pieno è più

Tabella 9 **Quota occupate con contratto full-time e variazione, 2021-2024 (%)**

Classe di età	Anni	Italia	Nord-Ovest	Sud	Isole	Nord-Est	Centro
Totale (15 - 64 anni)	2021	68,5	69,4	68,9	64,7	67,5	69,3
	2024	70,1	71,3	72,8	67,9	67,2	70,5
	var (pp)	1,6	1,9	3,9	3,2	-0,3	1,1
25-34 anni	2021	70,0	73,7	63,4	56,5	75,1	68,2
	2024	73,5	78,4	67,2	61,7	76,6	72,0
	var (pp)	3,6	4,8	3,8	5,1	1,5	3,8
35-44 anni	2021	66,4	68,6	66,0	61,1	63,6	68,5
	2024	67,8	69,6	71,0	64,0	64,5	67,6
	var (pp)	1,3	1,0	5,0	2,9	0,9	-0,9
45-54 anni	2021	67,6	67,9	70,1	66,2	65,5	68,6
	2024	70,3	71,3	74,0	69,1	65,5	71,7
	var (pp)	2,6	3,5	4,0	2,9	0,0	3,2
55-64 anni	2021	73,5	71,1	79,3	75,3	69,7	75,3
	2024	72,0	69,1	81,3	76,8	66,1	73,5
	var (pp)	-1,5	-2,0	2,0	1,5	-3,6	-1,8

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

evidente tra le giovani tra i 25 e i 34 anni, che registrano un aumento di oltre 3,5 punti percentuali, mentre tra le lavoratrici più anziane (55–64 anni) si osserva un calo. I dati suggeriscono quindi un progressivo spostamento verso occupazioni più stabili per le nuove generazioni, pur in un contesto ancora segnato da forti asimmetrie territoriali e di genere.

14.3.3 *Divari tra donne con e senza figli*

La condizione familiare continua a rappresentare uno dei principali fattori di differenziazione nella partecipazione e occupazione femminile nel mercato del lavoro italiano. Come mostra la Tabella 10, nel 2024 il tasso di occupazione femminile diminuisce significativamente per le donne con figli, pur registrando un miglioramento generalizzato rispetto al 2021 in tutte le tipologie familiari.

Le donne senza figli, sia single che in coppia, presentano i livelli occupazionali più elevati, pari al 63,6% a livello nazionale (in crescita di 3,4 punti percentuali rispetto al 2021), con un ampio divario tra i dati registrati al Nord (71%) e nel Mezzogiorno (45,8%). Tra le madri, le differenze territoriali si amplificano. Nelle regioni meridionali, il tasso di occupazione delle madri con un solo figlio è pari al 41,8%, circa 4 punti percentuali in meno rispetto alle donne senza figli, mentre il valore sale al 43,6% in presenza di due figli. Questo incremento, seppur contenuto, potrebbe riflettere la necessità economica di mantenere un'occupazione stabile per sostenere il costo di crescita dei figli in un contesto di scarsa disponibilità di servizi pubblici per l'infanzia. Al contrario, per le madri con tre o più figli il tasso di occupazione scende al 30,8%, evidenziando come il carico di cura familiare oltre una certa soglia renda difficile la conciliazione con l'attività lavorativa.

In media, nell'Unione europea il tasso di occupazione delle donne (di 25-54 anni) senza figli è dell'84%, con un figlio è pari al 78%, e scende solo di un punto (al 77%) per chi ha due figli. La distanza è ancora più marcata rispetto ai paesi nordici, dove la presenza di un welfare pubblico più esteso consente una maggiore partecipazione al lavoro anche tra le madri: in Danimarca e Svezia, il tasso di occupazione

Tabella 10 Tasso di occupazione femminile (25-64 anni) per numero di figli e variazione, 2021-2024 (%)

Numero di figli	Anni	Italia	Nord	Centro	Mezzogiorno
0	2021	60,3	67,7	63,9	42,9
	2024	63,6	71,0	69,3	45,8
	var (pp)	3,4	3,3	5,5	3,0
1	2021	56,7	67,7	62,5	37,1
	2024	60,1	70,3	65,7	41,8
	var (pp)	3,5	2,6	3,2	4,7
2	2021	56,0	68,4	63,8	38,2
	2024	61,8	74,1	69,1	43,6
	var (pp)	5,8	5,7	5,2	5,4
3+	2021	43,7	54,2	54,0	28,9
	2024	46,8	57,9	56,0	30,8
	var (pp)	3,1	3,8	1,9	1,9

Fonte: elaborazione Svimez su dati Istat e Eurostat.

delle donne con un figlio raggiunge rispettivamente l'83% e l'87%, a fronte di un'occupazione tra le donne senza figli pari al 75,4% e 77,6%.

In sintesi, la crescita dell'occupazione femminile negli ultimi anni ha riguardato soprattutto donne laureate e, in parte, madri con uno o due figli, che hanno beneficiato di un aumento dei tassi di attività. Nonostante alcuni miglioramenti, permangono forti difficoltà per le madri con famiglie numerose e per le lavoratrici del Mezzogiorno, a conferma del ruolo ancora determinante dei fattori familiari e della disponibilità di servizi di conciliazione a livello territoriale nella definizione delle opportunità lavorative femminili.

14.4 Flussi migratori e competenze

In riferimento alla valorizzazione e all'impiego delle competenze avanzate maturate nell'ambito dell'istruzione terziaria, è interessante approfondire la componente di genere e, in particolare, il ruolo che le donne potrebbero ricoprire all'interno del mercato del lavoro altamente qualificato.

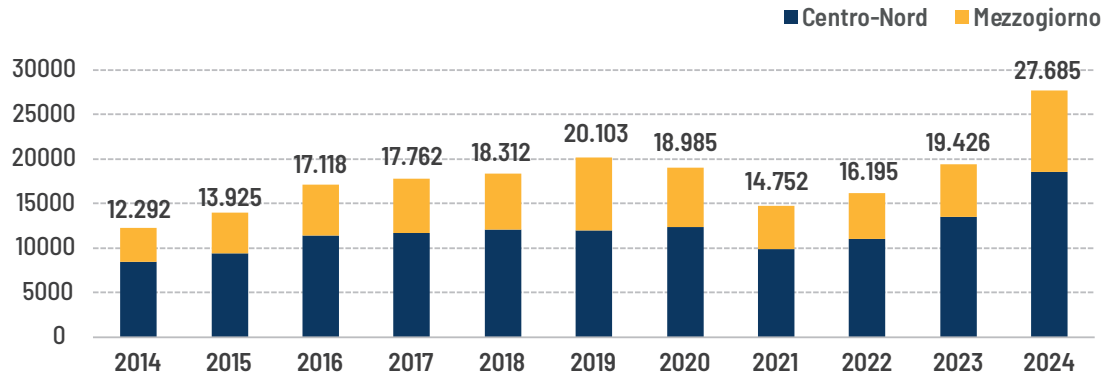
14.4.1 *I flussi migratori esteri*

Come ampiamente documentato dalla letteratura scientifica, le emigrazioni dei laureati rappresentano anche l'esito di un mercato del lavoro che, per specializzazione settoriale dell'economia (concentrazione di attività a basso valore aggiunto) e scelta trasversale del modello competitivo predominante (compressione del costo del lavoro), non è grado di intercettare e trattenere integramente l'offerta di lavoro qualificato presente sul territorio. In questo contesto, il sistema economico locale non riesce a intercettare né a trattenere in modo stabile l'offerta di lavoro qualificato, alimentando così la mobilità in uscita dei profili con competenze più avanzate.

Questo fenomeno migratorio presenta una chiara dimensione di genere: riguarda infatti in misura maggiore le donne laureate rispetto agli uomini. Ciò suggerisce che, oltre alla debolezza strutturale del mercato del lavoro locale, possano incidere anche dei fattori di contesto sfavorevoli, quali la scarsa dotazione e qualità delle infrastrutture sociali e dei servizi di conciliazione e cura, che penalizzano soprattutto le donne.

Su quest'aspetto, i dati più recenti delineano una significativa tendenza alla femminilizzazione delle migrazioni intellettuali. Nel 2024 hanno lasciato l'Italia per l'estero 27.685 giovani donne, +42% rispetto al 2023 e +125% rispetto al 2014 (Figura 4). Si tratta di incrementi particolarmente apprezzabili anche se comparati con l'analogo dato riferito alla componente maschile. Per quest'ultima, le emigrazioni verso l'estero nel 2024, pari in valori assoluti a 30.746 giovani che hanno cancellato la residenza dall'Italia, sono aumentate del +35% sul 2023 e del +96% sul 2014. Interessante notare che, nel corso del decennio, la componente femminile (% donne sul totale) per questo specifico flusso migratorio sia passata dal 43% al 47%. A cambiare nel tempo è anche la composizione del flusso migratorio femminile verso l'estero per area di provenienza delle giovani migranti. Se nel 2014 l'incidenza delle meridionali si fermava al 30% (3.892 in valori assoluti), nel 2024 questa stessa percentuale si è attestata al 50% (5.894 in valori assoluti): tra il 2014-2024 le partenze delle giovani migranti italiane sono aumentate in misura molto maggiore al Sud (+134%) che al Centro-Nord (+54%).

Figura 4 Giovani donne (24-35 anni) con cittadinanza italiana emigrate verso l'estero per macro-area di cancellazione

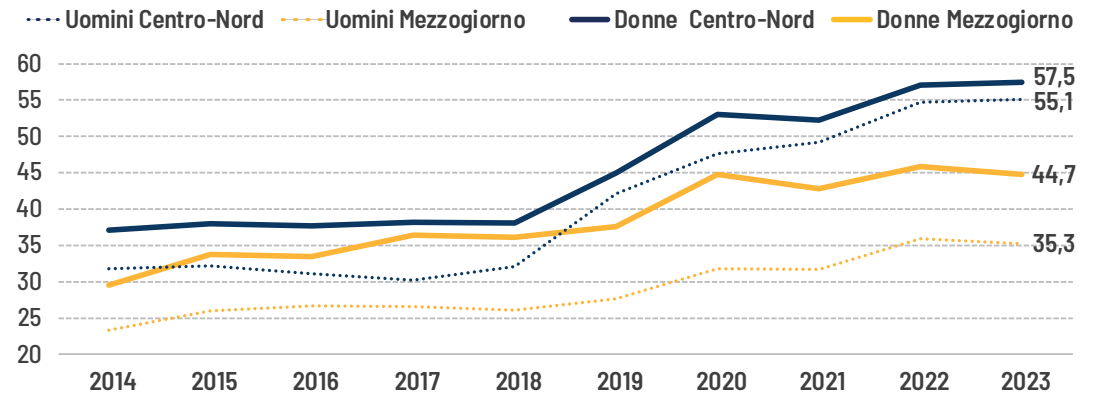


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

I dati sulle migrazioni estere dei giovani, disaggregati per genere e titolo di studio, aggiungono ulteriori informazioni di interesse (Figura 5). In generale, l'incidenza di laureati sui giovani migranti risulta progressivamente in crescita per tutti gli aggregati, con un salto evidente nel 2018 e una sostanziale stazionarietà negli anni successivi. La mancanza di dati aggiornati al 2024 sul titolo di studio dei migranti non consente di fare valutazioni analoghe a quanto commentato per l'intero flusso che proprio nell'ultimo anno ha fatto segnare una crescita esplosiva. Tuttavia, non è escluso che l'incremento complessivo dei giovani italiani che hanno scelto una meta estera non interessi in maniera più che proporzionale anche il sottoinsieme dei laureati. Con riferimento al 2023, i laureati sui giovani migranti provenienti dal Centro-Nord erano il 57% delle donne e il 55% degli uomini. Le stesse incidenze, nel Mezzogiorno scendono al 44,7% per la componente femminile e al 35,5% per quella maschile.

In generale, nei flussi migratori esteri, oltre a rilevare un crescente coinvolgimento della platea femminile, specialmente delle giovani meridionali, si osserva anche una maggiore selettività in termini di presenza di laureati. Tra i giovani migranti diretti all'estero, le donne hanno maggiore probabilità di essere in possesso di un titolo di studio avanzato rispetto agli uomini, un differenziale relativamente contenuto per il Centro-Nord ma che assume dimensioni rilevanti per l'area meridionale.

Figura 5 Laureati, in % sul totale giovani (24-35 anni) con cittadinanza italiana emigrati verso l'estero per macro-area di cancellazione



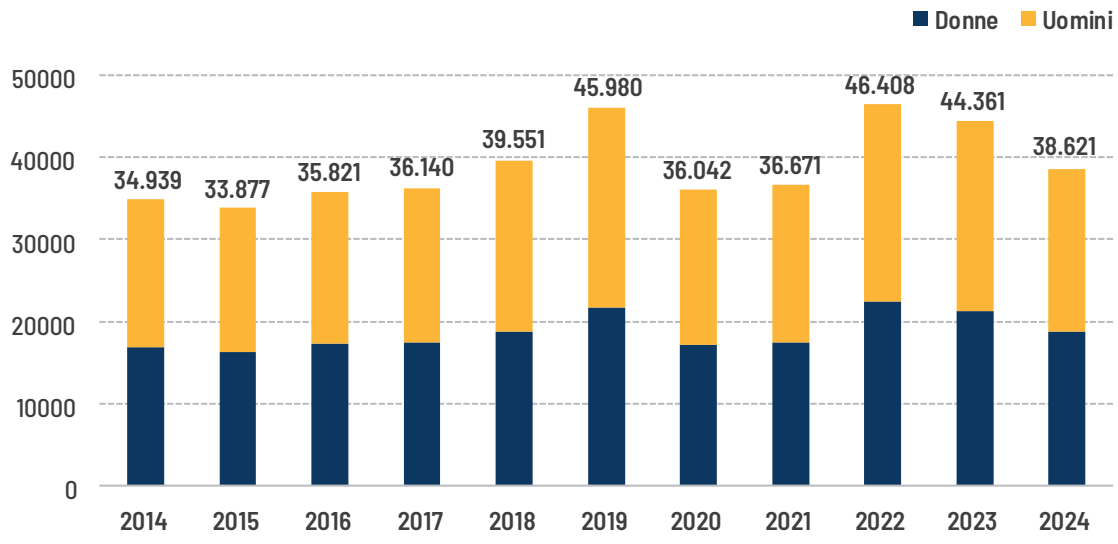
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

14.4.2 *I flussi migratori interni*

A questi dati si aggiungono quelli relativi alla migrazione interna delle giovani donne, sostanzialmente caratterizzata da flussi unidirezionali da Sud verso Nord. Le protagoniste di questi spostamenti sono in larga parte laureate, a testimoniare la scarsa capacità di assorbimento di professionisti qualificati del mercato del lavoro meridionale, a cui si somma la più generale debolezza del sistema di welfare nell'area.

Osservando la scomposizione di genere nei flussi migratori dei giovani laureati che lasciano le regioni del Mezzogiorno per trasferirsi stabilmente in una città del Centro-Nord, non emergono sostanziali differenze di genere nella composizione dei flussi, con la quota femminile tendenzialmente stabile attorno al 47-48% nel periodo 2014-2024 (Figura 6). È tuttavia interessante rilevare il calo in valori assoluti registrato nel 2024, da leggere congiuntamente all'incremento delle partenze verso l'estero. Tale dinamica, se confermata nei prossimi anni, potrebbe indicare l'avvio di una inversione di tendenza nei tradizionali flussi di mobilità interna, con un progressivo riequilibrio tra migrazioni interne e internazionali.

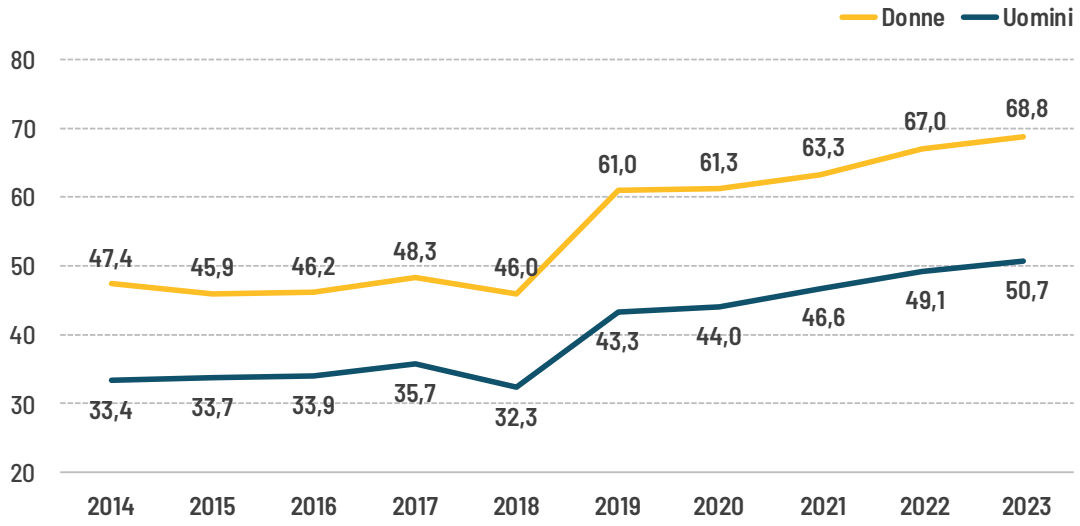
Figura 6 Giovani (24-35 anni) con cittadinanza italiana e residenza al Mezzogiorno emigrati al Centro-Nord



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Rimane assolutamente rilevante, e confermato per il 2023, il tema della maggiore selettività nelle migrazioni femminili dirette da Sud verso Nord, osservabile nell'incidenza dei laureati sui flussi di mobilità annuali nonché nei valori assoluti a questi riferiti (Fig. 7). Senza considerare i flussi interni in entrata, tra il 2014-2023 hanno lasciato il Mezzogiorno per il Centro-Nord circa 105mila giovani laureate, quasi 22mila in più rispetto ai laureati meridionali che hanno scelto una regione centro-settentrionale (83mila). Ne consegue che la mobilità interna per le donne appare ulteriormente selettiva rispetto a quanto osservato per i flussi in uscita verso l'estero (Figura 7). L'incidenza di laureati sui migranti meridionali trasferiti al Centro-Nord era nel 2014 del 47,4% per le donne e il 33,4% per gli uomini, valori saliti rispettivamente al 68,8 % (14.630) e al 50,7% (11.696) nel 2023.

Figura 7 Laureati, in % sul totale giovani (24-35 anni) con cittadinanza italiana residenti al Mezzogiorno e emigrati verso il Centro-Nord



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Il differenziale di genere nelle migrazioni qualificate, osservato sia per flussi verso l'estero che per la mobilità interna, solleva questioni già note circa le condizioni e le caratteristiche del mercato del lavoro femminile italiano, e meridionale in particolar modo. Questo fenomeno può determinare, a sua volta, un visibile gender gap nelle posizioni professionali altamente qualificate, come ad esempio nei profili lavorativi STEM (Scienza, Tecnologia, Ingegneria e Matematica), un differenziale che assume intensità variabili a livello territoriale. A incidere nelle opportunità di accesso e di carriera delle donne a percorsi lavorativi altamente qualificati sono, tra gli altri fattori, anche i diversi standard qualitativi delle strutture di conciliazione, in primis quelle scolastiche. Differenziali che a loro a volta assumono una caratterizzazione territoriale precisa, mostrando come divari di genere e divari territoriali siano l'uno il riflesso dell'altro.

14.4.3 *Divari di genere nelle discipline STEM*

L'Italia si distingue nel confronto europeo per una quota elevata di donne tra i laureati in discipline STEM, pari al 40% e superiore non solo alla media dell'Unione europea (35%), ma anche a quella di paesi come Francia, Germania e Spagna. Tuttavia, questo dato nasconde un'importante asimmetria: la quota di laureate STEM sul totale delle donne laureate resta contenuta (18%), segnalando che la maggior parte delle studentesse continua a orientarsi verso percorsi di studio non tecnico-scientifici.

Tabella 11 Quota di laureate in discipline STEM, 2023 (%)

I dati considerano laureati in lauree triennali e magistrali

	UE 27	Francia	Germania	Italia	Spagna
Quota di donne tra i laureati in discipline STEM	35,4	37,8	27,8	40,3	35,9

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

L'analisi territoriale (Tab. 12) dimostra che le donne rappresentano una quota significativa dei laureati in discipline STEM in numerosi Atenei del Mezzogiorno, quali Molise, Abruzzo e Sardegna. Tuttavia, la quota di laureate STEM sul totale delle donne laureate resta modesta, segnalando che la maggior parte delle studentesse continua a orientarsi verso percorsi non tecnico-scientifici. Questo dualismo, per cui si verifica una forte presenza femminile all'interno dei corsi STEM, ma una bassa incidenza delle STEM sul totale delle laureate, riflette una persistente segregazione formativa e culturale, in cui le discipline tecnico-scientifiche restano percepite come percorsi "atipici" per le donne.

Tabella 12 Donne e formazione STEM: incidenza tra i laureati e laureate, 2023 (%)

I dati sui laureati in discipline STEM per la Valle d'Aosta non sono disponibili.
I dati si riferiscono al totale di lauree triennali, magistrali e a ciclo unico

Regione dell'Ateneo	Quota femminile tra i laureati STEM	Quota dei laureati STEM sul totale dei laureati	
		Donne	Uomini
Abruzzo	46,8	11,5	20,3
Basilicata	39,1	25,4	54,0
Calabria	43,4	22,2	44,9
Campania	40,6	13,9	25,7
Emilia-Romagna	40,9	20,9	43,1
Friuli-Venezia lGiulia	34,1	17,5	45,5
Lazio	40,5	15,6	28,5
Liguria	39,9	22,0	45,6
Lombardia	36,4	18,2	41,2
Marche	45,5	18,9	36,6
Molise	54,0	13,3	16,6
Piemonte	36,4	28,2	56,0
Puglia	38,2	17,4	42,4
Sardegna	46,3	17,1	35,0
Sicilia	40,4	14,9	36,9
Toscana	44,2	20,6	35,9
Trentino-Alto Adige	29,1	15,2	47,6
Umbria	44,3	14,1	30,1
Veneto	37,3	17,0	44,2
Italia	**39,2**	**17,8**	**37,2**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati MUR (Ministero dell'Università e della Ricerca).

La traduzione di queste competenze nel mercato del lavoro è tutt'altro che lineare. Le statistiche occupazionali mostrano che, nonostante l'ampia presenza di donne formate in ambito STEM, la loro partecipazione alle professioni tecnico-scientifiche rimane marginale, soprattutto nel Mezzogiorno. Se nel Centro-Nord le donne rappresentano il 46% dei chimici e quasi il 30% degli ingegneri civili, nel Mezzogiorno tali quote scendono rispettivamente al 24% e al 15%, fino a valori quasi nulli per gli ingegneri meccanici ed energetici (2%). Queste differenze non riflettono soltanto la diversa struttura produttiva dei territori, ma barriere di accesso e permanenza nel lavoro altamente qualificato, più marcate per le donne nelle regioni meridionali. Qui, il tessuto industriale meno tecnologico e la domanda di lavoro qualificato più debole rendono più difficile valorizzare le competenze acquisite attraverso l'istruzione superiore.

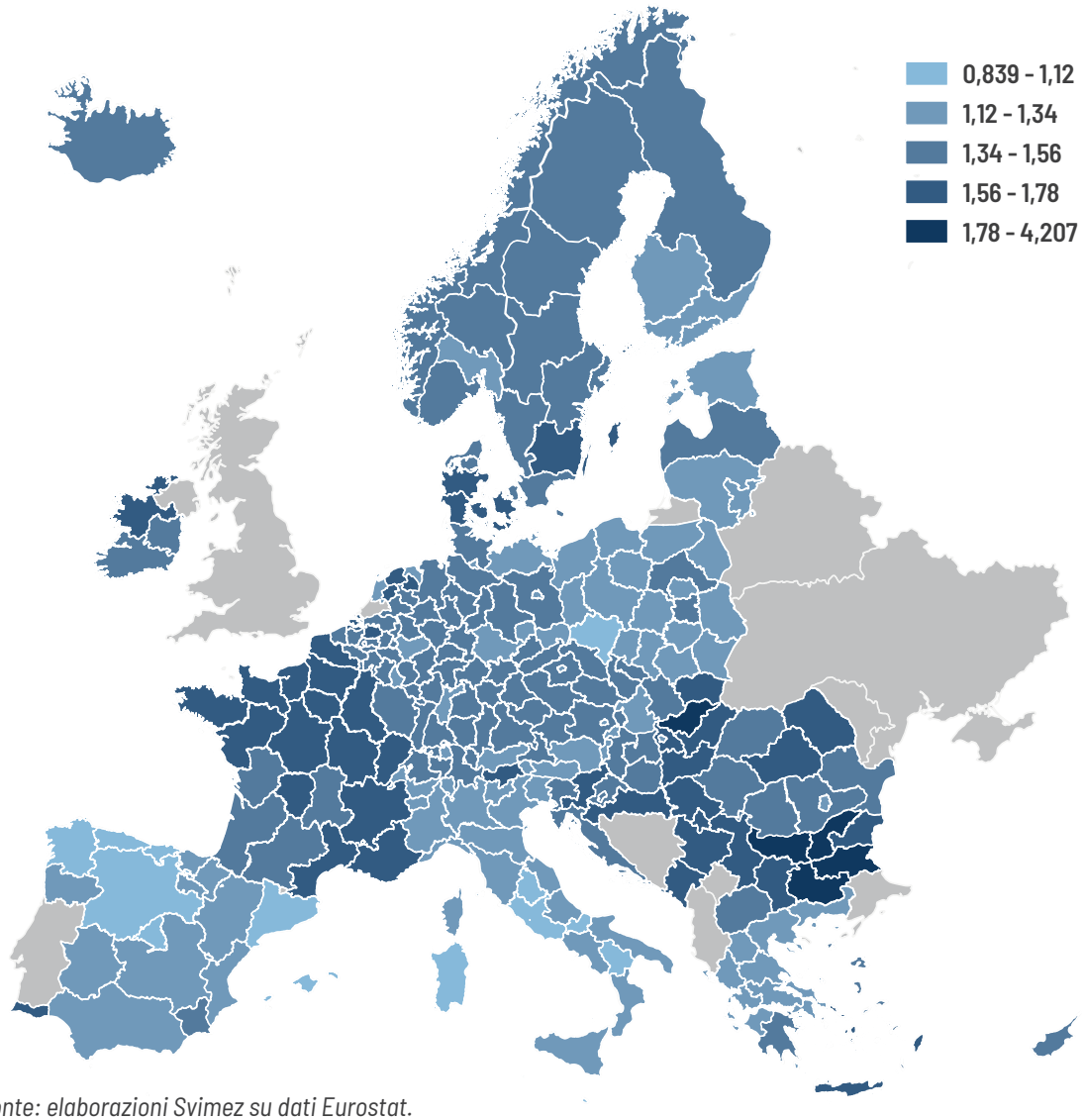
La dimensione territoriale dei dati sulle scelte formative di giovani laureati e laureate ci è inoltre data dalla collocazione geografica dell'Ateneo di appartenenza. Questi dati non colgono le migrazioni interne, che spesso avvengono per motivi di studio e che spesso determinano la residenza degli individui per il resto della vita.

14.5. Lavoro, cura e genitorialità

14.5.1 *Lavoro femminile e tassi di fecondità*

Il legame tra partecipazione femminile al lavoro e dinamiche demografiche rappresenta uno dei nodi strutturali più critici per l'Italia. Negli ultimi anni il Paese ha toccato i minimi storici di natalità, con un tasso di fecondità sceso nel 2024 ad appena 1,18 figli per donna, ben al di sotto della soglia di sostituzione generazionale. La contrazione interessa l'intero territorio nazionale, ma risulta più mar-

Figura 8 Tasso di fecondità totale per area geografica, 2024



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

cata nelle regioni meridionali, dove storicamente i livelli di fecondità erano più elevati rispetto al Centro-Nord. Tale inversione di tendenza riflette una trasformazione profonda dei comportamenti familiari e rischia di accentuare una doppia fragilità del sistema italiano: bassa natalità e bassa occupazione femminile, due fenomeni strettamente interconnessi.

La carenza di servizi di cura e di politiche efficaci di conciliazione tra vita privata e lavoro continua, infatti, a rappresentare un ostacolo all'occupazione delle donne. Al tempo stesso, le difficoltà di inserimento e permanenza nel mercato del lavoro scoraggiano molte coppie dal realizzare i propri progetti di genitorialità, generando un circolo vizioso che alimenta tanto la precarietà occupazionale quanto il calo demografico.

Come mostra la Figura 8, l'Italia si colloca oggi tra i Paesi dell'Unione Europea con i più bassi tassi di fecondità, vicina solo ad alcune aree della Spagna e della Polonia. A livello interno, i valori più ridotti si registrano nelle regioni tirreniche del Centro e in Molise, Basilicata e Sardegna, mentre le restanti regioni meridionali mantengono tassi leggermente più elevati ma in rapido declino, segnalando una convergenza verso il basso nel complesso del territorio nazionale.

La relazione tra occupazione e natalità in Italia rimane condizionata da una debole infrastruttura sociale di sostegno alle famiglie. L'espansione dei servizi di cura potrebbe attivare un effetto moltiplicatore: da un lato, favorirebbe l'inserimento lavorativo delle donne, riducendo la penalità legata alla maternità (child penalty); dall'altro, stimolerebbe la domanda di lavoro in un settore ad alta femminilizzazione, creando nuove opportunità occupazionali. Senza un rafforzamento strutturale di questi strumenti, i progressi registrati sul fronte occupazionale rischiano di rimanere parziali e reversibili, mentre il divario dell'Italia rispetto agli altri paesi europei, sia in termini di occupazione femminile sia di natalità, continuerà ad ampliarsi.

14.5.2 *Servizi educativi per l'infanzia: impatti diretti e indiretti sull'occupazione*

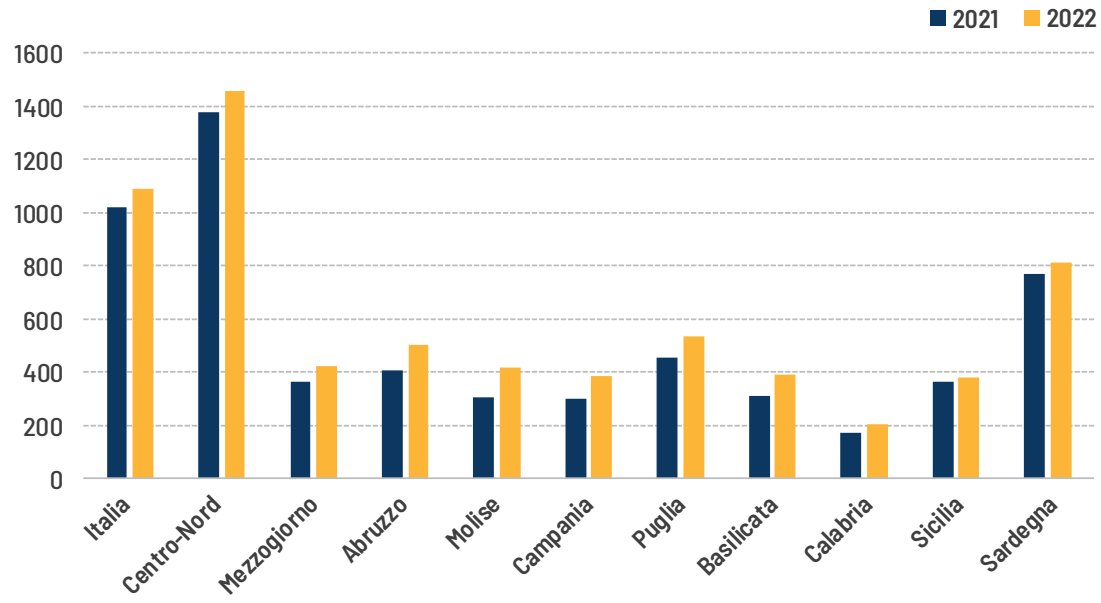
Nell'anno scolastico 2022/2023 la copertura degli asili nido si è attestata intorno al 30%[2], non distante dal livello essenziale delle prestazioni introdotto con la legge di bilancio del 2021, che prevede il graduale raggiungimento, entro il 2027, del 33% di posti offerti dal settore pubblico e privato a livello comunale. Il dato nazionale risente comunque del calo delle nascite e nasconde marcate differenze territoriali: nel Mezzogiorno la copertura media è appena del 17,4%, con valori particolarmente bassi in Campania (13,2%), Sicilia (13,9%) e Calabria (15,7%). Inoltre, meno della metà dei posti disponibili (41,1%) è offerta da strutture pubbliche, rendendo spesso i costi di accesso proibitivi per molte famiglie.

Come mostrano la Figura 9 e la Figura 10, negli ultimi anni la spesa pubblica per i servizi di assistenza all'infanzia è cresciuta e si è ampliata la quota di amministrazioni che offrono nidi e sezioni primavera, soprattutto nel Mezzogiorno, anche grazie agli investimenti del Pnrr.

Il Pnrr ha inoltre previsto una distribuzione delle risorse orientata a colmare i divari: gli Ambiti territoriali con una copertura bassa hanno assorbito la quota maggiore dei finanziamenti, ricevendo un contributo pro capite di 3.533 euro per ogni bambino residente sotto i tre anni, quasi il doppio rispetto agli Ambiti con copertura già "alta".

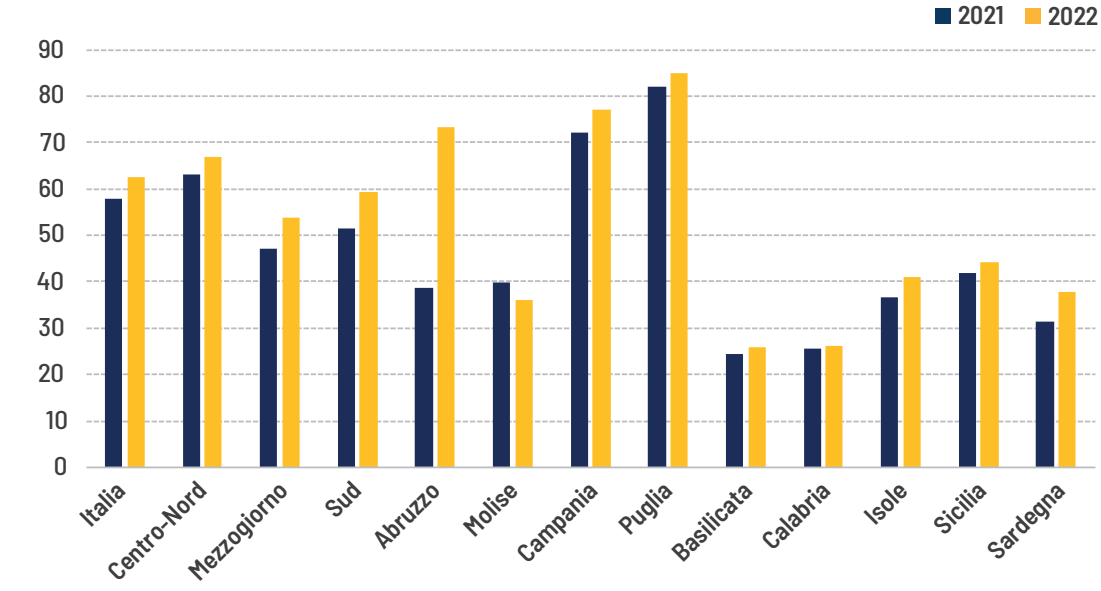
[2] Istat (2025a), Report sui servizi educativi per l'infanzia in Italia - Anno 2023/2024, maggio.

Figura 9 Spesa comunale per nidi e sezioni primavera (euro per bambino residente 0-2 anni)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Figura 10 Comuni che offrono servizi di nidi e sezioni primavera sul totale dei comuni, 2021-2022 (%)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Per rendere effettivi gli ampliamenti previsti, l'Istat ha stimato il fabbisogno di educatori necessari riportato in Tabella 13[3]. L'aumento dell'occupazione necessaria per realizzare gli obiettivi delineati nel Pnrr avrà luogo in un settore estremamente femminilizzato. Secondo i dati Eurostat, in Italia oltre il 98% degli insegnanti nelle strutture per la prima infanzia e nella scuola materna sono donne. È quindi prevedibile che la nuova occupazione generata dal Pnrr produca un effetto particolarmente positivo sull'occupazione femminile, soprattutto nel Mezzogiorno.

[3] Istat (2025a), op. cit.

Tabella 13 Stima del personale educativo necessario per il potenziamento dei servizi educativi previsto dal PNRR

Numero di posti previsti per il potenziamento dei servizi educativi per l'infanzia	Educatori (teste) aggiuntivi necessari – attuale assetto dell'organizzazione del lavoro	Educatori - Full Time Equivalent aggiuntivi necessari
150.480	28.000-29.300	23.700-24.900

Fonte: Rapporto "I servizi educativi per l'infanzia in Italia" .

14.6 Progressi, divari, prospettive

Negli ultimi anni la partecipazione delle donne al mercato del lavoro in Italia ha mostrato segnali di miglioramento, sostenuta da un ciclo economico favorevole e dal potenziamento di alcune misure di sostegno alla conciliazione vita-lavoro e l'espansione dei servizi sociali ed educativi. Nonostante ciò, il percorso verso la piena parità di genere incontra ancora molti ostacoli: la distanza rispetto agli standard europei rimane ampia e la distribuzione territoriale dell'occupazione femminile continua a riflettere profonde disuguaglianze strutturali Nord/Sud.

La crisi pandemica ha accentuato la vulnerabilità dell'occupazione femminile, fortemente concentrata nei settori più esposti agli shock – commercio, turismo, servizi alla persona – e caratterizzata da una più elevata incidenza di lavoro precario, part-time involontario e bassi salari. La ripresa successiva ha visto un miglioramento degli indicatori femminili nel mercato del lavoro, ma nel Mezzogiorno la partecipazione femminile al mercato del lavoro continua a scontare la debolezza del tessuto produttivo, la limitata presenza di settori a più alto contenuto di conoscenza e una cronica carenza di servizi per la prima infanzia e per la cura degli anziani. Questi fattori incidono sia sulla possibilità di accesso all'occupazione sia sulla qualità del lavoro femminile, che resta più spesso precario, meno retribuito e con minori opportunità di progressione di carriera. Anche la dinamica demografica negativa e la crescente emigrazione di giovani donne qualificate contribuiscono a indebolire il potenziale di crescita e innovazione dei territori meridionali.

Già nelle passate edizioni del Rapporto la Svimez ha rimarcato come la parità di genere non rappresenti soltanto un obiettivo di equità, ma una condizione per sostenere la competitività e la coesione del Paese. L'incremento dell'occupazione femminile può generare effetti moltiplicativi sulla produttività complessiva, oltre a incidere positivamente sull'equilibrio demografico e sulla sostenibilità del welfare. Ridurre i divari di genere nel lavoro significa, quindi, non solo restituire opportunità alle donne, ma anche rafforzare la capacità del sistema economico di affrontare le sfide della transizione demografica e di promuovere uno sviluppo più inclusivo e sostenibile.

In questa prospettiva, la valorizzazione del capitale femminile deve essere considerata una leva strutturale di politica economica. L'estensione e il miglioramento dei servizi per la prima infanzia, la promozione di occupazione qualificata nei settori a maggiore intensità di conoscenza e la rimozione degli ostacoli alla piena partecipazione delle donne al mercato del lavoro costituiscono passaggi imprescindibili per un modello di sviluppo che unisca crescita, coesione e uguaglianza.

> *Focus*

DONNE E PARTECIPAZIONE POLITICA

I divari di genere si manifestano in modo evidente anche nella sfera politica e istituzionale, dove la presenza e la partecipazione femminile restano significativamente inferiori rispetto a quelle maschili. Nonostante i progressi registrati negli ultimi decenni, la presenza delle donne nei luoghi decisionali del potere politico in Italia rimane limitata, in particolare se confrontata con gli standard europei.

In seguito alle elezioni politiche del 2022, le parlamentari donne costituiscono il 32% del totale, un valore leggermente inferiore alla media dell'Unione europea (33%) e sensibilmente più basso rispetto a paesi come la Spagna (43%) e la Francia (37%). L'Italia si colloca dunque in una posizione intermedia: superiore alla media dei paesi del G20 (28%), ma ancora lontana da una piena parità di rappresentanza.

Dal 2017, la legge elettorale italiana introduce quote di genere nelle liste dei candidati alle elezioni politiche, un intervento che ha contribuito ad aumentare la presenza femminile in Parlamento. Tuttavia, la norma si limita a disciplinare la composizione delle liste, senza considerare le diverse probabilità di elezione nei vari collegi, consentendo così forme di elusione de facto e impedendo che le quote si traducano automaticamente in una rappresentanza effettivamente paritaria tra gli eletti. Inoltre, la misura riguarda esclusivamente le elezioni politiche nazionali, lasciando scoperti i livelli locali e regionali. Nelle competizioni amministrative e nei consigli regionali e comunali, dove non esistono obblighi analoghi, la sottorappresentazione femminile risulta ancora più pronunciata, evidenziando come la parità formale nelle candidature non si sia ancora trasformata in un equilibrio sostanziale nella rappresentanza politica.

• Quota di donne in Parlamento, 2022 (%)

Paese	Quota di parlamentari donne
Unione europea	33
Francia	37
Germania	35
Italia	32
Spagna	43
G20	28

Fonte: elaborazione Svimez su dati OCSE.

La disuguaglianza nella rappresentanza femminile si riflette con chiarezza a livello territoriale, dove le differenze tra Centro-Nord e Mezzogiorno appaiono ancora più marcate. Le regioni del Centro-Nord presentano una presenza femminile nei consigli regionali sensibilmente più alta (spiccano i dati di Emilia-Romagna, 34%; Lazio, 38%; Piemonte, 37,5%; Umbria, 42%; Veneto, 36%) rispetto alle regioni meridionali, dove fatica a superare il 15%.

• **Quota di donne nei consigli regionali, 2024 (%)**

Regione	Quota femminile
Abruzzo	20,7
Basilicata	15,8
Calabria	13,8
Campania	15,9
Emilia-Romagna	34,0
Friuli-Venezia Giulia	18,8
Lazio	38,0
Liguria	16,1
Lombardia	28,2
Marche	30,0
Molise	15,8
Piemonte	37,5
Puglia	12,2
Sardegna	15,0
Sicilia	20,6
Toscana	33,3
Trentino-Alto Adige	28,8
Umbria	42,1
Valle d'Aosta	8,6
Veneto	36,0

Fonte: elaborazione Svimez su dati del Ministero dell'Interno.

Una dinamica analoga si osserva nei governi comunali. A livello nazionale, le sindache rappresentano il 15,5% del totale dei primi cittadini, ma il dato si riduce drasticamente nel Mezzogiorno, dove le donne alla guida dei comuni sono appena il 10%, contro quasi il 18% nel Centro-Nord. Un aspetto interessante riguarda il profilo delle donne elette, in particolare nel Mezzogiorno. In tutta Italia le sindache presentano in media livelli di istruzione più elevati rispetto ai colleghi uomini, ma la presenza di laureate è particolarmente alta nelle regioni del Mezzogiorno, segno che l'accesso delle donne alle cariche elettive continua a essere selettivo e condizionato dalla necessità di possedere titoli di studio e credenziali superiori per superare le barriere d'ingresso nella sfera politica. In altre parole, a parità di posizione, le donne tendono a dover dimostrare un livello di formazione maggiore per ottenere ruoli di leadership.

> *Focus*

• **Quota di donne tra i sindaci per livello di istruzione, 2024 (%)**

Area	Quota femminile	Laureati (% totale)		
		Donne	Uomini	Totale
Centro-Nord	17,9	52,8	37,4	40,2
Mezzogiorno	10,4	64,0	53,5	54,6
Italia	15,5	55,2	42,9	44,8

Fonte: elaborazione Svimez su dati del Ministero dell'Interno.

Le disuguaglianze di genere nella rappresentanza trova riscontro anche nella partecipazione politica, misurata attraverso l'affluenza alle urne. Le elezioni politiche del 2022 hanno registrato la più bassa affluenza della storia repubblicana, un fenomeno che interessa entrambi i generi ma che risulta più pronunciato per le donne. A livello nazionale, ha votato il 65,8% degli uomini contro il 62,2% delle donne, con un divario di 3,6 punti percentuali. La scomposizione territoriale dei dati in Tabella 7 evidenzia una chiara frattura tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Nel Centro-Nord, la distanza tra uomini e donne si mantiene contenuta: in regioni come la Lombardia si attesta intorno a 1,7 p.p., 0,3 p.p. in Trentino-Alto Adige o 2,1 p.p. in Emilia-Romagna. L'affluenza femminile è solo lievemente inferiore a quella maschile e la quota di donne tra i votanti totali è sostanzialmente paritaria, attorno al 50–51%.

Nel Mezzogiorno, invece, il divario di genere si amplia in modo significativo. In Campania (–6,6 p.p.), Calabria (–6,4 p.p.), Puglia (–5,8 p.p.) e Molise (–5,7 p.p.), la partecipazione femminile al voto risulta decisamente inferiore rispetto a quella maschile. Anche in Sicilia, dove il gap è di 5,1 punti, e in Basilicata (–6,1 p.p.), la tendenza è analoga. Solo la Sardegna rappresenta un'eccezione, con una differenza più contenuta (–1,3 p.p.).

Questa caratterizzazione territoriale suggerisce che, accanto alla minore presenza politica istituzionale delle donne, persiste una più debole partecipazione civica attiva, che si traduce in una ridotta propensione al voto, soprattutto nelle aree economicamente più fragili.

In parte, tale dinamica può riflettere differenze nelle abitudini e negli interessi politici: i dati sulla partecipazione alla vita politica dell'Istat[1] mostrano che le donne tendono, in media, a informarsi e a discutere meno di politica. Queste differenze dipenderebbero, oltre che dal genere, anche dalla geografia, dal benessere economico e dalla condizione occupazionale, poiché chi lavora o è stato a lungo integrato nel mercato del lavoro mostra generalmente un maggiore coinvolgimento politico.

[1] Istat (2025b), La partecipazione politica in Italia - Anno 2024, settembre.

• **Affluenza e partecipazione al voto per genere, elezioni politiche 2022 (%)**

Regione	Affluenza			Quota di donne su votanti
	Uomini	Donne	scarto (pp)	
Abruzzo	66,1	62,0	4,1	49,8
Basilicata	61,9	55,8	6,1	48,7
Calabria	54,1	47,7	6,4	48,6
Campania	56,7	50,1	6,6	48,9
Emilia-Romagna	73,1	70,9	2,1	50,7
Friuli-Venezia Giulia	67,7	64,8	2,9	50,6
Lazio	65,9	63,0	2,9	51,2
Liguria	65,7	62,8	2,9	51,4
Lombardia	71,0	69,3	1,7	50,8
Marche	70,6	66,3	4,2	49,9
Molise	59,6	53,8	5,7	48,7
Piemonte	67,7	65,1	2,6	50,8
Puglia	59,6	53,8	5,8	49,5
Sardegna	53,8	52,5	1,3	50,7
Sicilia	60,0	54,9	5,1	50,0
Toscana	71,4	68,3	3,1	50,8
Trentino-Alto Adige	66,2	65,9	0,3	50,7
Umbria	71,4	66,4	5,0	49,9
Veneto	71,4	69,0	2,5	50,3
Italia	**65,8**	**62,2**	**3,6**	**50,3**

Fonte: elaborazione Svimez su dati del Ministero dell'Interno.

15. Il diritto al lavoro e all'inclusione

15.1 Il lavoro povero

Dal 2022 al primo semestre del 2025 l'espansione dell'occupazione si è accompagnata a un moderato miglioramento della stabilità contrattuale, come evidenziato dalla riduzione degli occupati a termine e di quelli in part-time involontario. Tale evoluzione va letta tuttavia alla luce dei livelli di precarietà molto elevati raggiunti nel ventennio pre-pandemia, quando le forme di lavoro meno stabili e a tempo parziale hanno conosciuto un'espansione abnorme, soprattutto nelle regioni meridionali tra donne, giovani, lavoratori stranieri.

La persistenza di condizioni occupazionali fragili, insieme alla crescita dei settori caratterizzati da basse retribuzioni e da una forte flessibilità degli orari, ha determinato una situazione in cui il lavoro non rappresenta sempre una garanzia contro la povertà. Precarietà, insicurezza lavorativa e bassi salari si intrecciano così nel generare disuguaglianze retributive, stagnazione dei salari medi e diffusione del lavoro povero — fenomeni che si sono affermati parallelamente al processo di flessibilizzazione del mercato del lavoro italiano.

Nel 2023, anno più recente per il quale il dato è disponibile, la quota di lavoratori a basso reddito in Italia era del 21% (Tab. 1), circa quattro punti in più rispetto al 16,7% del 2007, prima della crisi finanziaria globale[1]. Il rischio di basso reddito ha mostrato un andamento crescente durante la lunga crisi economica, toccando il picco del 23,2% nel 2014, per poi ridursi gradualmente negli anni di lenta ripresa. La pandemia ha interrotto tale tendenza: nel 2020 la quota è risalita al 24,6%, per poi scendere nel 2021-2022 e tornare a crescere moderatamente nel 2023. Nell'anno più recente, gli occupati a basso reddito sono stimati in circa 5 milioni, di cui 2 milioni nel Mezzogiorno, contro i 3,7 milioni del 2007.

Il rischio di basso reddito è più elevato per le donne (26,6%) rispetto agli uomini (16,8%), per i giovani sotto i 35 anni (29,5%), e per i lavoratori stranieri (35,2%), a fronte del 19,3% degli italiani. Il livello di istruzione incide fortemente: la quota di lavoratori a basso reddito passa dal 40,7% tra chi ha solo la scuola primaria al 12,3% tra i laureati (Tab. 1).

Anche la posizione professionale influisce in modo marcato. Rientrano tra i lavoratori a basso reddito il 17,1% dei dipendenti, il 28,9% degli autonomi e quasi la metà (46,6%) di coloro che hanno un contratto a termine, contro l'11,6% dei lavoratori a tempo indeterminato. Le differenze settoriali sono molto ampie: si va da quote intorno al 10% nell'industria in senso stretto e nella pubblica amministrazione, al 45% nei servizi alla persona, fino a quasi il 60% nell'agricoltura.

Il rischio di lavoro a basso reddito risulta più alto nel Mezzogiorno (31,2%), quasi doppio rispetto al

[1] Sono considerati a rischio di lavoro a basso reddito, gli occupati di 18-64 anni che hanno lavorato almeno un mese dell'anno di riferimento con un reddito netto annuo inferiore al 60% del valore mediano nazionale circa 12mila euro lordi).

Centro-Nord (circa 16%). Nel Sud la condizione più critica riguarda i giovani under 35 (43,7%), le donne (36,6%), gli occupati in agricoltura (68,7%) e nei servizi alla persona (59,2%), nonché chi ha bassi livelli di istruzione (59% tra chi possiede al più la licenza elementare).

Tabella 1 Occupati a rischio di lavoro a basso reddito (valori per 100 occupati)
(..) bassa numerosità campionaria

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Italia
Genere					
Uomini	10,7	10,6	15,1	28,0	16,8
Donne	23,6	22,0	24,8	36,6	26,6
Classi di età					
Meno di 35 anni	20,7	23,9	29,5	43,7	29,5
Titolo di studio					
Nessuno, elementare	20,0	30,0	32,5	59,0	40,7
Media inferiore	21,9	24,1	26,2	39,4	28,5
Media superiore	17,9	14,7	20,3	30,7	21,1
Laurea	9,1	8,0	11,8	19,8	12,3
Cittadinanza					
Italiana	14,0	14,1	17,6	29,6	19,3
Straniera	34,0	26,8	31,9	56,6	35,2
Condizione professionale					
Dipendenti	14,4	12,7	16,3	24,8	17,1
- a tempo indeterminato	10,4	9,0	11,4	15,7	11,6
- a tempo determinato	40,8	37,3	42,8	58,3	46,6
Autonomi	21,5	18,4	26,2	42,6	28,9
Settore di attività economica					
Agricoltura	56.3	43.4	45,6	68,7	59,4
Industria in senso stretto	8,3	5,8	10,7	24,6	11,0
Costruzioni	5.7	..	13.4	19,4	11,8
Servizi di mercato	17,2	15,8	19,4	32,1	21,0
Pubblica amministrazione	7,6	10,4	9,2	11,9	9,9
Servizi alla persona	42,8	27,5	41,7	59,2	44,5
Totale	**16,6**	**15,6**	**19,4**	**31,2**	**21,0**

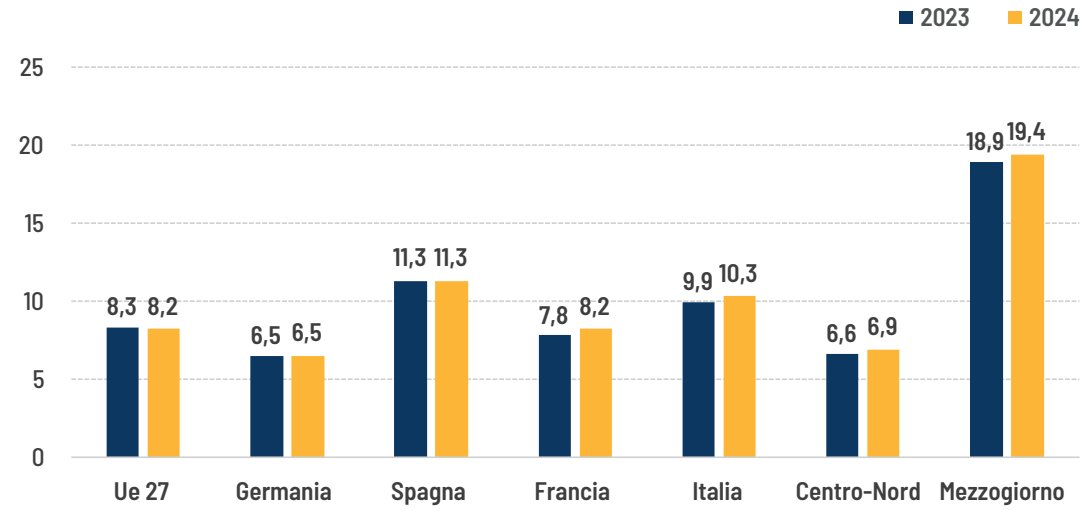
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

I redditi da lavoro rappresentano la componente più importante dei redditi familiari per la maggior parte delle famiglie, ma non sempre il reddito proveniente dall'attività lavorativa è sufficiente a eliminare il rischio di povertà per il lavoratore e la sua famiglia. Il reddito individuale da lavoro può risultare insufficiente a causa di una bassa retribuzione o di una ridotta intensità lavorativa. Tuttavia il rischio di povertà dipende anche dalla composizione della famiglia e dal numero di percettori al suo interno.

Rende conto di queste situazioni l'indicatore di In-work poverty (Iwp)[2] calcolato sulla base dei dati dell'indagine Eu-Silc (Statistics on Income and Living Conditions). L'Iwp definisce poveri gli individui di 18-64 anni che lavorano più di sei mesi all'anno e vivono in un nucleo familiare dal reddito disponibile equivalente inferiore al 60% di quello mediano nazionale. L'Iwp è perciò un indicatore ibrido: la platea di riferimento è individuata in base alla condizione occupazionale dell'individuo, lo status di povertà in base al reddito familiare.

Nel 2024 l'indicatore di in-work poverty (Iwp) è stimato al 19,4% nel Mezzogiorno, in aumento rispetto al 18,9% del 2023, a fronte di un valore pari al 6,9% nel Centro-Nord (6,6% nel 2023). L'incremento si registra nonostante l'andamento complessivamente favorevole del mercato del lavoro. Nel Mezzogiorno si concentra circa la metà dei 2,4 milioni di lavoratori poveri italiani (circa 1,2 milioni). Dal confronto europeo esposto nella Figura 1, risalta come il dato del Mezzogiorno spinga il valore medio italiano sopra il 10%, due punti in più rispetto alla media dell'Ue-27.

Figura 1 In-work poverty (valori in %)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat e Istat.

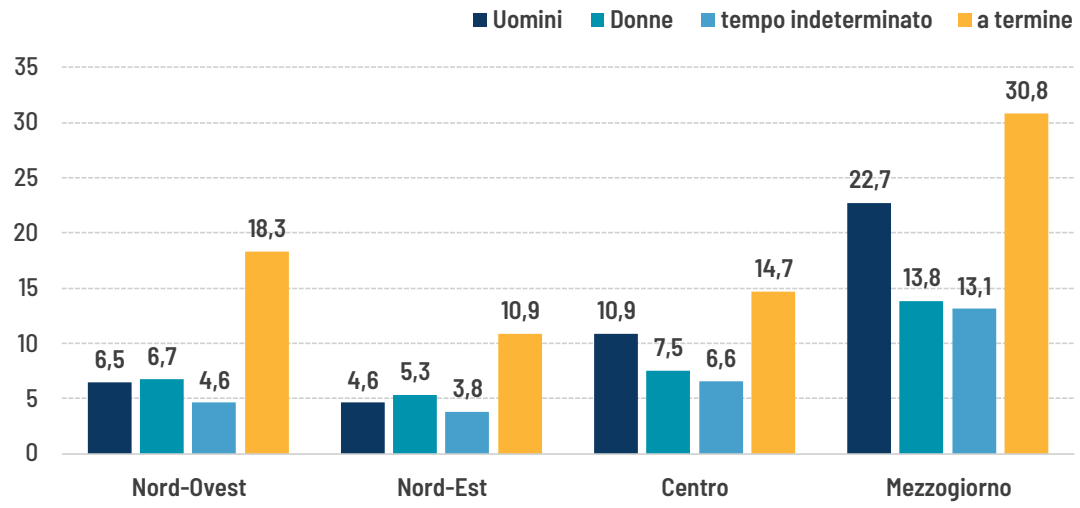
La distanza tra Nord e Sud di oltre dodici punti percentuali mette in evidenza un problema strutturale della qualità del lavoro al Sud: bassi salari, alta incidenza di contratti temporanei e part-time involontario, soprattutto per donne e giovani. La crescita dal 2023 al 2024 dell'Iwp sembra segnalare come, in particolare nel Mezzogiorno, la nuova occupazione non si traduca automaticamente in migliori condizioni di vita.

La Figura 2 mette in evidenza la forte eterogeneità territoriale e di genere del rischio di in-work poverty nel 2024, insieme al ruolo della stabilità contrattuale. Nel Mezzogiorno la quota di lavoratori poveri raggiunge livelli nettamente più alti rispetto alle altre aree del Paese, raggiungendo quasi il 23% tra gli uomini e il 14% tra le donne. Al Sud, si raggiunge il picco di quasi il 31% tra i lavoratori a tempo

[2] Limite principale dell'indicatore è quello di escludere dalla platea di riferimento i lavoratori più vulnerabili, con tempi di lavoro ridotti. Il maggior pregio, rispetto agli archivi amministrativi sulle retribuzioni individuali, è che il campione Eu-Silc copre l'intera platea dei lavoratori, e non solo i dipendenti.

determinato. Anche tra i lavoratori con contratto stabile la quota resta elevata (13,1%), segnalando che la povertà lavorativa nel Sud non dipende solo dalla precarietà contrattuale, ma anche da livelli salariali strutturalmente più bassi e da una maggiore incidenza del part-time involontario.

Figura 2 In-work poverty per caratteristiche indviduali nel 2024 (valori in %)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

L'elevata presenza di famiglie con un solo occupato aggrava i problemi associati alla bassa retribuzione individuale, poiché la condivisione del reddito all'interno delle famiglie mitiga solo parzialmente il rischio di povertà, quando questo è misurato dalla probabilità di vivere in una famiglia con reddito disponibile inferiore al 60% della mediana[3]. Nel Mezzogiorno, nonostante il miglioramento degli ultimi anni, nel 2024 solo il 73% delle famiglie con almeno un 15-64enne ha un occupato e solo il 27% a due o più occupati.

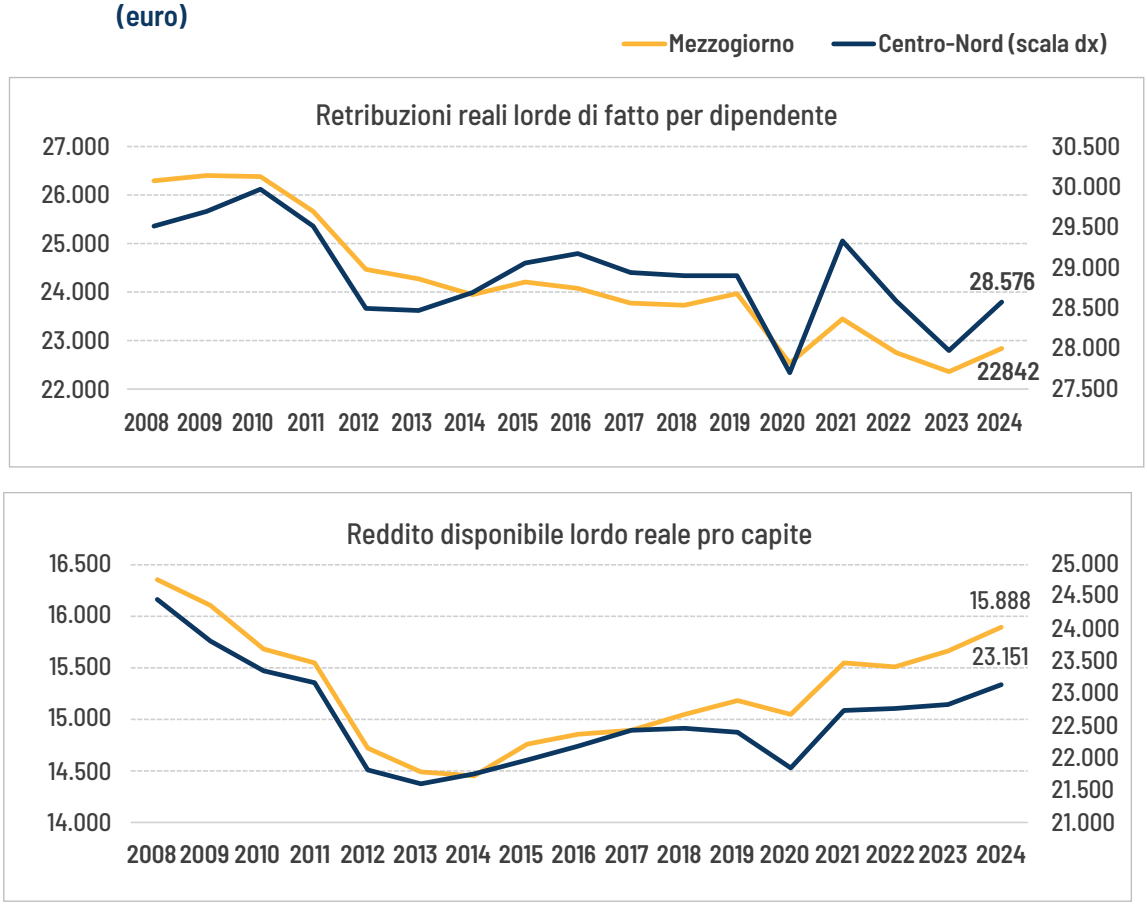
Tra i motivi della persistenza della diffusione del lavoro povero prevalgono la moderata dinamica salariale e i bassi tassi di occupazione femminile che riducono il numero di percettori di reddito nelle famiglie.

La figura 3 mette a confronto, per il periodo 2008-2024, l'andamento delle retribuzioni lorde di fatto per dipendente (a sinistra) e del reddito disponibile pro capite (a destra), che tiene conto dei trasferimenti monetari, nel Mezzogiorno e al Centro-Nord. Le retribuzioni lorde di fatto, dopo una fase di relativa stabilità fino al 2010 mostrano un marcato calo in entrambe le aree, più accentuato nel Mezzogiorno. A partire dal 2008, le retribuzioni meridionali scendono progressivamente, segnando un minimo nel 2020 e solo un parziale recupero negli anni successivi. Nel 2024 si attestano a 22.842 euro per dipendente, contro i 28.576 euro del Centro-Nord, che pure ha sperimentato una dinamica negativa.

Il reddito disponibile pro capite segue un'evoluzione simile ma con differenze meno marcate. Dopo la

[3] Bovini G. et al., Labour income inequality and in-work poverty: a comparison between euro area countries, Questioni di economia e finanza, 806, 2023.

Figura 3 Retribuzioni reali lorde di fatto per dipendente e Reddito disponibile lordo reale pro capite (euro)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat e Banca d'Italia.

caduta tra il 2008 e il 2013, i redditi disponibili pro capite mostrano una lenta risalita, più evidente nel Mezzogiorno, dove nel 2024 raggiungono 15.888 euro, rispetto ai 23.151 euro del Centro-Nord.

Nel complesso, pur in presenza di retribuzioni meridionali significativamente inferiori e più penalizzate nel lungo periodo, il reddito disponibile nel Sud ha subito un calo più limitato. Nell'intero periodo, a fronte di una contrazione delle retribuzioni del 13,1% nel Mezzogiorno e del 3,2% nel Centro-Nord, il reddito disponibile è calato rispettivamente del 2,9% e del 5,3%. Soprattutto, il recupero di reddito disponibile che si osserva tra il 2019 e il 2024 è stato più marcato al Sud (+4,7% rispetto al + 3,3% al Centro-Nord), segno dell'efficacia delle misure a supporto della domanda di lavoro (Decontribuzione Sud) e dei redditi più bassi (Rdc e Adi).

15.2 Il disagio economico e sociale

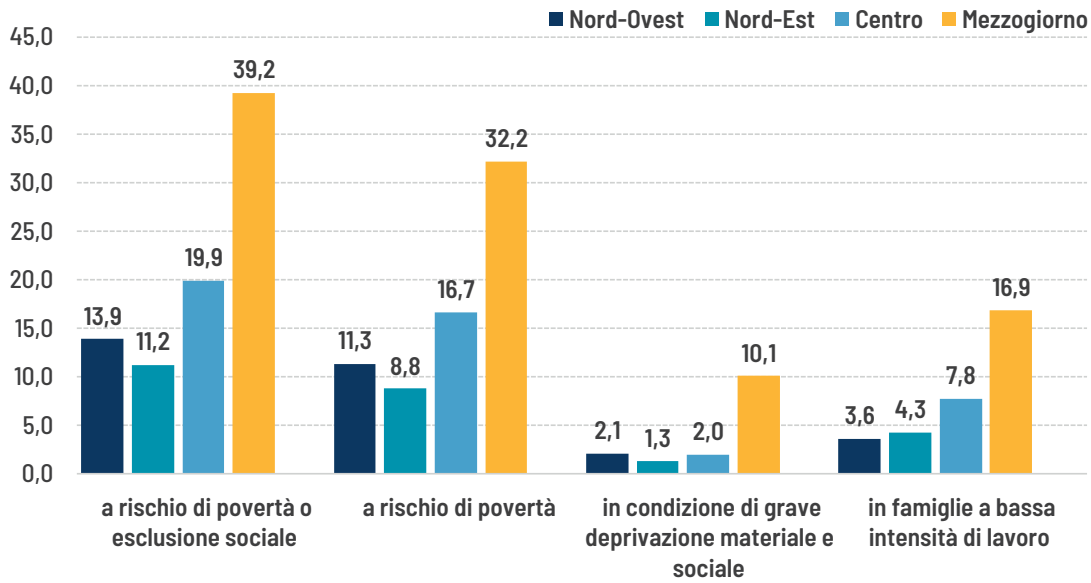
In Italia, dal 2023 al 2024 il numero di persone che vivono in famiglie con almeno una delle tre condizioni che determinano il rischio di povertà o esclusione sociale (rischio di povertà, grave deprivazione materiale e sociale, bassa intensità di lavoro) è aumentato da circa 13,4 milioni a 13,5 milioni (dal 22,8 al 23,1% della popolazione italiana).
La quota di individui a rischio di povertà si attesta sullo stesso valore del 2023 (18,9%). Sostanzial-

mente stabile anche il dato delle persone in condizione di grave deprivazione materiale e sociale (4,6% rispetto al 4,7%)[4]. In aumento, invece, dall'8,9 al 9,2% la percentuale di individui che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro[5].
Il prolungarsi della ripresa occupazionale del post-pandemia non ha, peraltro, contribuito a ridurre le famiglie in condizione di bassa intensità di lavoro mentre l'aumento dei redditi nominali, nonostante il calo dell'inflazione, ha determinato solo una lieve flessione delle famiglie a rischio povertà.
A livello territoriale, l'aumento della popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale, nel 2024, ha coinvolto tutte le macroaree ed è leggermente più accentuata al Centro-Nord (+0.3 punti percentuali dal 14,6 al 14,9%) rispetto al Mezzogiorno (+0,2 punti 39,2% rispetto al 39% del 2023).

Il Mezzogiorno si conferma l'area del Paese con la percentuale più elevata di individui a rischio povertà o esclusione (39,2%) valore più che triplo rispetto al Nord: circa 7 milioni 750mila persone, erano intorno ai 7 milioni 719mila nel 2023. L'aumento dell'indicatore composito riferito al Mezzogiorno sottende cali delle quote di individui a rischio di povertà (32,2% rispetto al 32,9% del 2023) e aumenti di individui che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro (16,9% rispetto al 16,5%), e delle persone che vivono in famiglie in condizioni di grave deprivazione materiale e sociale (10,1% rispetto al 9,8% del 2023).

Il divario con il Centro-Nord in termini di individui a rischio povertà o esclusione è rimasto nel complesso sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente (24,3 punti percentuali dai 24,4 del 2023). Nel Centro-Nord aumenta leggermente il rischio povertà, flette la deprivazione materiale mentre resta pressoché stabile intorno al 5% la percentuale di individui che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro.

Figura 4 Persone in famiglie a rischio di povertà o esclusione sociale nel 2024 (valori in %)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

[4] Individui che presentano almeno sette dei tredici segnali di deprivazione individuati dal nuovo indicatore Europa 2030.

[5] Famiglie con componenti di 18-64 anni che nel corso dell'anno hanno lavorato meno di un quinto del tempo di lavoro potenziale.

Più in dettaglio il Nord-Est si conferma la ripartizione con la minore quota di popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale (11,2% rispetto al 11% del 2023), seguito dal Nord-Ovest (13,9% rispetto al 13,5% dell'anno precedente)(Fig. 4). In lieve crescita l'indicatore composito anche al Centro (19,9%, era al 19,6% nel 2023), per effetto in particolare del peggioramento del rischio povertà che sale dal 16 al 16,7%, in lieve aumento anche la quota delle famiglie con bassa intensità lavorativa (dal 7,7 al 7,8%).

A livello regionale si osservano significative riduzioni del rischio di povertà o esclusione sociale in Valle d'Aosta, Liguria, Veneto, Friuli, Marche, Abruzzo, Basilicata e Sardegna. Lievi flessioni interessano Piemonte, Lazio, Campania e Sicilia. Tra le regioni del Nord il rischio di povertà o esclusione sociale

Tabella 2 Persone in famiglie a rischio di povertà o esclusione sociale

Regioni e macroaree	2023		2024	
	%	migliaia	%	migliaia
Piemonte	13,8	587	13,5	572
Valle d'Aosta	13,8	17	10,7	13
Liguria	17,7	265	13,8	206
Lombardia	12,7	1.256	14,1	1.394
Trentino-Alto Adige	8,2	88	8,8	94
Veneto	14,1	679	12,4	595
Friuli-Venezia Giulia	14,0	166	12,4	147
Emilia-Romagna	7,4	328	10,1	444
Toscana	13,2	482	15,2	553
Umbria	13,0	110	14,0	119
Marche	13,6	201	11,8	174
Lazio	26,3	1.495	25,8	1.465
Abruzzo	28,6	363	25,1	318
Molise	24,8	72	27,5	79
Campania	44,4	2.482	43,5	2.428
Puglia	32,2	1.258	37,7	1.470
Basilicata	27,3	147	25,4	136
Calabria	48,6	894	48,8	897
Sicilia	41,4	1.985	40,9	1.957
Sardegna	32,9	518	29,6	464
Nord-Ovest	13,5	2.125	13,9	2.185
Nord-Est	11,0	1.260	11,2	1.279
Centro	19,6	2.288	19,9	2.311
Sud	38,8	5.216	39,7	5.329
Isole	39,3	2.503	38,1	2.421
Centro-Nord	14,6	5.673	14,9	5.775
Italia	**22,8**	**13.392**	**23,1**	**13.525**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

aumenta in Lombardia, Emilia Romagna e moderatamente in Trentino Alto Adige. Al Centro aumenta in Toscana e Umbria. Nel Mezzogiorno aumenta decisamente in Molise e Puglia mentre resta sostanzialmente sui livelli dell'anno precedente in Calabria, dove peggiorano sensibilmente le condizioni di grave deprivazione, ma migliorano gli altri due indicatori.

15.3 La povertà assoluta

Nel 2024 gli indicatori di povertà assoluta si mantengono complessivamente stabili sui livelli dell'anno precedente a livello nazionale, coinvolgendo il 9,8% della popolazione italiana, pari a 5 milioni 744mila individui e 2 milioni 224mila famiglie (Tab. 3). L'incidenza familiare resta invariata all'8,4%.
Rispetto al 2023, si osservano tuttavia andamenti divergenti tra le aree del Paese, con un leggero peggioramento nel Mezzogiorno che compensa i miglioramenti registrati nelle altre aree del Paese.

Nel Mezzogiorno la povertà assoluta mostra un lieve aumento, passando dal 10,2% al 10,5% delle famiglie e dal 12% al 12,5% delle persone, pari a circa 886mila famiglie e 2,5 milioni di individui. Tale evoluzione segnala le persistenti fragilità socio-economiche dell'area. Nel Centro-Nord, invece, si registra una moderata flessione: l'incidenza familiare scende dal 7,6% al 7,5% e quella individuale dall'8,6% all'8,4%, corrispondenti a 1 milione 338mila famiglie e 3,3 milioni di persone.

L'intensità della povertà assoluta – che misura quanto la spesa mensile delle famiglie povere sia mediamente inferiore alla soglia di povertà – aumenta lievemente a livello nazionale, passando dal 18,2% al 18,4%. La crescita è trainata dal Mezzogiorno (dal 17,8% al 18,5%), mentre al Centro-Nord il valore resta pressoché stabile intorno al 18%.

Tabella 3 Indicatori di povertà assoluta

Indicatori	Mezzogiorno			Centro-Nord			Italia		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Famiglie povere (migliaia)	906	859	886	1.281	1.358	1.338	2.187	2.217	2.224
Persone povere (migliaia)	2.502	2.363	2.473	3.172	3.330	3.272	5.674	5.694	5.744
Famiglie povere (%)	10,7	10,2	10,5	7,2	7,6	7,5	8,3	8,4	8,4
Persone povere (%)	12,6	12,0	12,5	8,2	8,6	8,4	9,7	9,7	9,8

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Le dinamiche recenti assumono particolare rilevanza se lette alla luce delle diverse caratteristiche sociali, demografiche e territoriali delle persone e le famiglie in condizioni di povertà. Nel 2024, la povertà assoluta è più diffusa fra le famiglie con un numero di componenti più elevato, attestandosi in Italia all'11,2% per quelle con quattro componenti e al 21,2% per quelle con oltre cinque (11,9% e 20,1% rispettivamente nel 2023). L'incidenza della povertà è particolarmente alta, e in deciso aumento raggiungendo quota 35,2% a livello nazionale (era al 35,1% l'anno precedente) fra le famiglie di soli stranieri

mentre resta stabile è su valori relativamente contenuti per le famiglie di soli italiani (6,2%).
Nel 2024, la povertà assoluta in Italia interessa quasi 1,3 milioni di minori (13,8% stabile rispetto all'anno precedente). La percentuale di minori è in lieve calo nel Centro-Nord (12,5% a fronte del 13% del 2023) mentre aumenta nel Mezzogiorno (16,4%; era 15,5% nel 2023).

Le spese per l'abitazione si confermano una delle principali determinanti della povertà assoluta, in particolare tra le famiglie con minori e residenti nelle aree metropolitane (Tab. 4). Nel 2024, le famiglie italiane in affitto in condizione di povertà assoluta superano 1 milione di unità (1 milione 49mila), con un'incidenza pari al 22,1%, a fronte del 4,7% tra le famiglie che vivono in abitazioni di proprietà (circa 916mila famiglie) e dell'11,5% tra quelle che usufruiscono gratuitamente dell'alloggio (circa 260mila).

La povertà tra le famiglie in affitto è più diffusa nel Mezzogiorno, dove raggiunge il 24,8% (346mila famiglie, in crescita rispetto al 23,8% del 2023), mentre nel Centro-Nord si attesta al 21,0%, sostanzialmente stabile. Il divario territoriale si ripropone anche tra le famiglie proprietarie dell'abitazione, con un'incidenza più alta nel Mezzogiorno (7,0%) e più contenuta nel Centro-Nord (3,6%).
Nel complesso, la condizione abitativa continua a rappresentare un fattore discriminante nella vulnerabilità economica delle famiglie: la povertà assoluta colpisce in misura molto maggiore chi vive in affitto, segnalando come l'aumento dei canoni e il peso dei costi abitativi stiano erodendo la capacità di spesa delle famiglie più fragili, soprattutto nel Mezzogiorno.

Tabella 4 Famiglie in povertà assoluta per titolo di godimento dell'abitazione

Titolo di godimento dell'abitazione	Centro-Nord				Mezzogiorno				Italia			
	2023		2024		2023		2024		2023		2024	
	migliaia	incidenza %	migliaia	incidenza %	migliaia	incidenza %	migliaia	incidenza %	migliaia	incidenza %	migliaia	incidenza %
Affitto	702,7	20,8	702,6	21,0	329,2	23,8	346	24,8	1.031,9	21,6	1.049	22,1
Proprietà	495,9	3,8	486,3	3,6	410,9	6,7	430	7,0	906,9	4,7	916	4,7
Usufrutto e uso gratuito	159,4	11,4	149,2	11,2	119,0	12,2	110	12,0	278,4	11,6	260	11,5
Totale	1.358,0	7,6	1.338,2	7,5	859,1	10,2	886	10,5	2.217	8,4	2.224	8,4

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Nel triennio 2022-2024, la povertà assoluta familiare mostra andamenti differenziati per condizione professionale della persona di riferimento e per area territoriale (Tab. 5). Nel complesso, il fenomeno si mantiene su livelli più elevati nel Mezzogiorno, dove nel 2024 l'incidenza raggiunge il 10,5%, contro il 7,9% nel Nord e il 6,5% nel Centro.

Tra le famiglie con persona di riferimento occupata, la povertà resta sostanzialmente stabile, ma con leggere variazioni territoriali. L'incidenza cresce lievemente nel Mezzogiorno (dal 9,3 al 9,6%) e nel Nord (dal 7,3 al 7,6%), mentre flette nel Centro (dal 6,6 al 6,3%). L'aumento interessa i dipendenti: dal 9,8 al 10,4%) e dall'8,0 all'8,5% al Nord. Per gli indipendenti si registra invece un miglioramento generalizzato, con cali in tutte le macroaree. Tra gli operai e assimilati, la povertà assoluta resta su livelli molto elevati e mostra una leggera crescita rispetto al 2022, con un'incidenza che nel 2024 raggiunge il 16,5%

nel Mezzogiorno (dal 16,0% del 2022) e si attesta tra il 13,6% e il 15,8% nel Centro-Nord. Si tratta della categoria lavorativa più esposta al rischio di povertà tra gli occupati, a conferma del peso dei bassi salari e della maggiore vulnerabilità dei lavori a bassa qualificazione nei contesti di stagnazione dei redditi reali.

Tra le famiglie con persona di riferimento non occupata, si osserva un miglioramento generalizzato: la povertà cala nel Mezzogiorno (dal 22,8 al 19,9%) e, pur restando elevata, si riduce anche nel Centro (dal 16,9 al 22,7%) e nel Nord (dal 25,3% al 23%). Ciò riflette una parziale ripresa delle opportunità lavorative e un mercato del lavoro più dinamico, sebbene la condizione di disoccupazione resti la più esposta al rischio di povertà.

Tabella 5 Incidenza della povertà assoluta familiare per condizione professionale della persona di riferimento (valori %)

Condizione professionale della persona di riferimento	2022			2023			2024		
	Nord	Centro	Mezzogiorno	Nord	Centro	Mezzogiorno	Nord	Centro	Mezzogiorno
Occupato	7,3	6,6	9,3	7,8	7,0	9,5	7,6	6,3	9,6
indipendente	4,9	5,2	8,0	3,9	3,9	7,5	4,3	4,1	7,2
dipendente	8,0	7,0	9,8	8,9	8,0	10,2	8,5	7,0	10,4
dirigente, quadro e impiegato	2,5	2,0	3,3	2,6	2,1	3,7	2,7	2,0	4,3
operaio e assimilato	14,4	13,5	16,0	16,6	15,8	16,8	15,8	13,6	16,5
Non occupato	7,8	6,1	11,8	8,2	6,4	10,7	8,2	6,8	11,3
in cerca di occupazione	25,3	16,9	22,8	23,0	25,2	17,8	23,0	22,7	19,9
inattivo	7,0	5,4	10,9	7,6	5,5	10,1	7,8	6,1	10,7
ritirato dal lavoro	5,9	3,3	7,7	5,9	3,7	6,9	5,8	4,1	7,0
in condizione diversa da ritirato dal lavoro	12,6	12,1	15,9	16,5	12,0	15,2	17,6	13,0	16,3
Totale	7,5	6,4	10,7	7,9	6,7	10,2	7,9	6,5	10,5

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

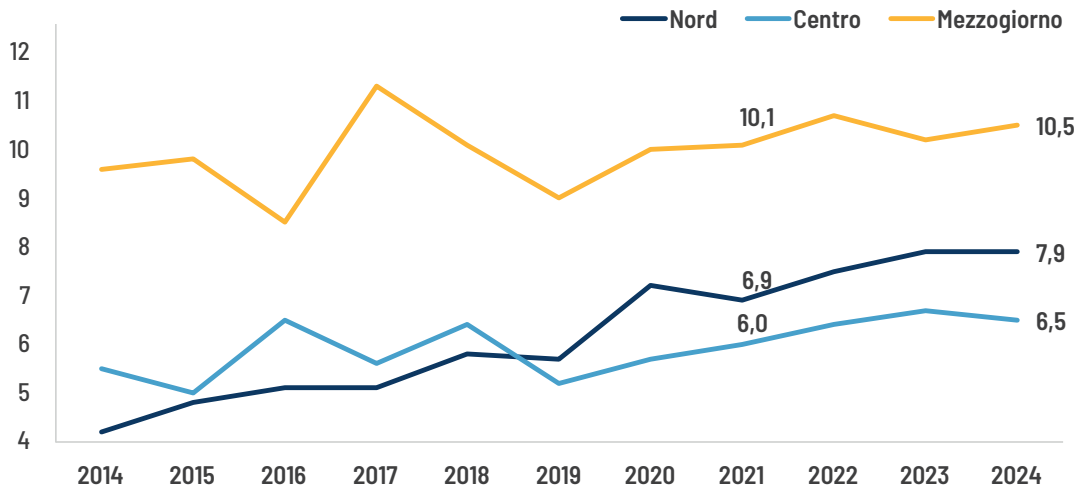
15.4 Dopo il Reddito di cittadinanza

Gli ultimi due decenni sono stati caratterizzati dalla doppia crisi dei sistemi di lavoro e welfare occidentali. Da un lato, la domanda di protezione sociale è aumentata a causa della mutevole configurazione dei rischi sociali connessi, tra gli altri fattori, alla dualizzazione e alla flessibilizzazione del mercato del lavoro. Dall'altro, la crisi fiscale derivante dalle risposte degli Stati alla crisi economica del 2008, sulla scia della dottrina dell'austerità, ha ridotto il margine di manovra delle politiche pubbliche. Queste due dinamiche si sono intrecciate, imponendo complessi dilemmi politici, a cui si è risposto attraverso strategie di espansione o – più frequentemente – di ricalibrazione e ridimensionamento delle misure di contrasto alla povertà[6].

[6] Ferrera M., Mirò J., Ronchi S., Social Reformism 2.0 Work, Welfare and Progressive Politics in the 21st Century, Edward Elgar Publishing, 2024.

Nell'ultimo decennio la povertà assoluta si è attestata su livelli molto elevati (Fig. 5). Il rischio che diventi una condizione strutturale è elevato. L'aumento dell'occupazione avviatosi nel 2021 (quasi +1,4 milioni di occupati a livello nazionale e +480mila nel Mezzogiorno al 2024) e la riduzione dell'inflazione in atto dalla seconda metà del 2023 non sono bastati a ridurre il fenomeno.

Figura 5 Incidenza della povertà assoluta familiare (valori in %)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Il varo di misure di sostegno di tipo universalistico che hanno favorito il sostegno delle famiglie più povere a partire dall'introduzione del Reddito di cittadinanza (Rdc/Pdc) spiega in parte la dinamica della povertà nell'ultimo decennio, caratterizzata da una crescita più accentuata nelle regioni del Centro-Nord (+552mila famiglie, +70,2%, a fronte del +15,7% del Mezzogiorno). Evoluzione opposta a quella che aveva caratterizzato gli anni della doppia recessione. In base alla vecchia serie della povertà, tra il 2007 e il 2013, le famiglie in povertà assoluta erano quasi raddoppiate, passando da 823mila a 1 milione 614mila (+96%), come sintesi di una crescita del 136% nel Mezzogiorno, a fronte del +67% del Centro-Nord.

Per l'Italia, a partire dal 2020, la capacità di acquisto delle famiglie è stata sostenuta da cospicui interventi di redistribuzione e di sostegno all'economia, che, nell'insieme, hanno contenuto il calo del reddito primario, limitando la contrazione dei redditi disponibili delle famiglie[7]. Tra questi interventi, il Rdc/Pdc ha svolto un ruolo chiave come strumento di protezione sociale. Al suo fianco ha operato il Reddito di emergenza, introdotto nel 2020 e nel 2021 per contrastare gli effetti della pandemia. Successivamente, sono state introdotte nuovi strumenti volti al sostegno dei redditi delle famiglie in condizioni di maggiore vulnerabilità, quali l'Assegno unico e universale per i figli a carico, il bonus per gli asili nido e la decontribuzione per il lavoro dipendente.

In base alle valutazioni dell'Istat, nel triennio di piena operatività del Rdc/Pdc (2020-2022), tra le 4 e le 500mila famiglie hanno superato la soglia della povertà assoluta per effetto della misura, di cui

[7] Istat, Rapporto annuale 2021, Capitolo 1; Istat, Rapporto annuale 2022, Capitolo 4.

oltre 300mila nel Mezzogiorno dove l'incidenza della povertà altrimenti sarebbe salita di circa 4 punti (al 14%).

15.4.1 *L'assegno di inclusione*

Nel 2024 il RdC e la PdC sono stati sostituiti dall'Assegno di Inclusione (Adi), erogato a partire dal 1º gennaio 2024, quale principale misura di contrasto della povertà. Per gli individui in condizione di difficoltà economica ritenuti occupabili è stata, invece, prevista un'indennità di durata limitata volta ad agevolarne l'impiego, il Supporto per la formazione e il lavoro (Sfl), erogato a partire dal 1º settembre 2023.

Nel 2024, nonostante la fase favorevole del mercato del lavoro, la povertà è tornata ad aumentare nel Mezzogiorno, anche a causa del forte ridimensionamento dei nuclei familiari beneficiari dell'Adi rispetto a quelli che in precedenza ricevevano il Rdc/Pdc. La riforma ha infatti ristretto l'accesso al reddito minimo selezionando i potenziali percettori in base alla composizione familiare, senza considerare adeguatamente le reali opportunità occupazionali e la condizione reddituale individuale. Nel complesso, l'Adi si è rivelato meno efficace del Rdc sia nel contenere l'incidenza della povertà sia nel raggiungere la platea dei poveri effettivi. Il restringimento dei criteri di accesso – derivante dalla scelta di concentrare il sostegno su determinati profili familiari – ha infatti comportato una riduzione significativa dei beneficiari, senza un corrispondente miglioramento nella capacità della misura di indirizzare le risorse verso chi versa nelle condizioni economiche più gravi[8].

Il beneficio economico dell'Adi è erogato mensilmente per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi e può essere rinnovato, previa sospensione di un mese, per ulteriori periodi di dodici mesi. Allo scadere dei periodi di rinnovo dei dodici mesi è sempre prevista la sospensione di un mese.

Il numero dei nuclei che hanno percepito almeno una mensilità di Adi è stato pari a 766mila (1,8 milioni circa le persone coinvolte) e l'importo medio mensile è stato pari a 616 euro (Tab. 6). Per l'anno 2024 la spesa è stata di 4,5 miliardi mentre nel primo semestre del 2025 è stata di 2,9 miliardi. L'aumento dei beneficiari e dell'importo medio derivanti dalle modifiche introdotte con la Legge di bilancio per il 2025 dovrebbero portare intorno ai 6 miliardi la spesa annua a regime a fronte dei circa 9 del Rdc/Pdc.

I nuclei beneficiari dell'Adi si concentrano in larga misura nelle regioni del Mezzogiorno: il 68,8% del totale. In quest'area si registra anche un numero medio di componenti familiari più elevato (2,6 contro 2 nel Centro-Nord), con la conseguenza che la quota di persone coinvolte risulta ancora più ampia, pari al 73% del totale nazionale, a fronte di una quota di famiglie leggermente inferiore.

L'importo medio del beneficio risulta più elevato rispetto al Rdc, attestandosi a circa 616 euro mensili a livello nazionale. I valori più alti si riscontrano tra i nuclei numerosi, con minori o con componenti disabili, categorie per le quali la misura prevede maggiorazioni specifiche. Anche sotto il profilo territoriale, gli importi medi mensili restano più elevati nel Mezzogiorno (circa 630 euro) rispetto al Centro-Nord (circa 580 euro), riflettendo sia la maggiore dimensione media dei nuclei beneficiari sia i più bassi livelli di reddito disponibile. Tuttavia, il divario territoriale si è ridotto rispetto al Rdc, per effetto del diverso disegno della misura. L'aumento dell'importo medio è in parte riconducibile a un mutamento nella composizione dei beneficiari: l'esclusione dei nuclei di single in età da lavoro o, più in generale,

[8] Rapporto Caritas 2025 sulle politiche di contrasto alla povertà in Italia.

Tabella 6 Nuclei percettori di almeno una mensilità di Reddito di Cittadinanza e Assegno di inclusione

Regioni e macroaree	Rdc/Pdc (2023)				Adi (2024)			
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	tasso di inclusione	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	tasso di inclusione
Piemonte	70.297	129.437	525	30,8	36.172	73.612	608	17,5
Valle d'Aosta	1.006	1.713	434	14,0	439	799	518	6,5
Lombardia	98.047	183.925	481	18,6	48.766	98.769	575	9,9
Trentino-Alto Adige	4.488	9.544	404	9,0	1.800	3.851	510	3,6
Veneto	32.248	56.752	457	11,8	15.834	29.556	551	6,1
Friuli-Venezia Giulia	11.351	17.970	432	15,2	5.307	8.871	525	7,5
Liguria	25.420	44.252	499	29,7	13.149	24.100	595	16,1
Emilia-Romagna	40.213	72.596	462	16,5	19.566	38.098	554	8,6
Toscana	40.118	73.067	478	20,1	19.618	38.391	564	10,6
Umbria	12.296	22.969	502	27,1	6.385	12.712	593	15,0
Marche	15.679	29.445	480	20,0	7.920	15.894	569	10,8
Lazio	140.827	266.422	539	47,0	67.158	143.648	600	25,3
Abruzzo	25.657	48.417	526	38,3	13.786	28.971	582	22,9
Molise	6.959	13.328	534	46,3	3.846	8.427	572	29,3
Campania	297.536	728.717	631	130,8	184.048	504.429	660	90,5
Puglia	128.411	279.448	561	71,9	74.119	180.400	612	46,5
Basilicata	11.981	22.453	523	42,1	6.687	14.325	565	26,9
Calabria	92.169	199.742	563	109,0	56.706	143.701	590	78,4
Sicilia	261.872	600.348	611	125,7	157.800	419.806	639	87,9
Sardegna	50.563	93.186	516	59,4	27.347	56.020	564	35,8
Nord	283.070	516.189	485	19,0	141.033	277.656	577	10,2
Centro	208.920	391.903	520	33,7	101.081	210.645	590	18,1
Mezzogiorno	875.148	1.985.639	596	100,7	524.339	1.356.079	631	68,8
Italia	**1.367.138**	**2.893.731**	**563**	**49,5**	**766.453**	**1.844.380**	**616**	**31,5**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Inps.

di famiglie con redditi da lavoro modesti ma non nulli – che con il Rdc percepivano importi ridotti – ha concentrato il sostegno su nuclei più numerosi e strutturalmente più fragili, elevando così il valore medio del trasferimento.

Rispetto ai beneficiari di almeno una mensilità di Rdc/Pdc nel 2023, nel 2024 i nuclei titolari dell'Adi si riducono di circa il 44%, con un calo meno accentuato nel Mezzogiorno (-40%) rispetto al Centro-Nord (-50%). Anche in termini di persone coinvolte, la contrazione risulta più contenuta al Sud (-32%) che nel Centro-Nord (-46%). Le flessioni più limitate si registrano nelle regioni dove il Rdc era maggiormente

diffuso — Campania, Calabria e Sicilia — a conferma della più ampia concentrazione di nuclei vulnerabili in queste aree (Tab. 6).

Conseguentemente, tra il 2023 e il 2024 si assiste a un forte ridimensionamento del tasso di inclusione, ossia dell'incidenza dei beneficiari in rapporto alla popolazione residente. Nel 2024 hanno ricevuto almeno una mensilità di Adi 31 persone ogni mille abitanti, a fronte delle 63 nel 2022 e delle 50 nel 2023 con il Rdc/Pdc. Il dato varia sensibilmente a livello territoriale: nel Mezzogiorno il tasso di inclusione si attesta a 69 beneficiari ogni mille abitanti, nel Centro scende a 18; e nel Nord raggiunge appena 10 ogni mille. Le regioni meridionali continuano a concentrare i valori più elevati: in Campania si contano circa 90 beneficiari ogni mille residenti, in Sicilia 88 e in Calabria 78. Invece, Abruzzo (23), Basilicata (27) e Molise (29) presentano incidenze inferiori alla media nazionale (Tab. 6).

La Legge di bilancio per il 2025 ha ampliato la platea dei potenziali beneficiari dell'Adi, innalzato le soglie dei requisiti economici a decorrere dal 1° gennaio 2025 e incrementato l'integrazione economica riconosciuta ai nuclei già percettori[9]. Per effetto delle modifiche, nel primo semestre 2025 il numero medio mensile dei nuclei percettori è salito a circa 634mila rispetto ai 590mila dello stesso periodo dell'anno precedente mentre l'importo medio mensile è passato da 613 a 770 euro (Tab. 7). Nel primo semestre 2025 i nuclei percettori di almeno una mensilità dell'Adi sono circa 750mila essenzialmente con la stessa distribuzione territoriale del 2024 e le persone coinvolte 1 milione 760mila.

La riforma dell'Adi, rendendo fortemente categoriale l'accesso alla misura di reddito minimo, in ragione di una distinzione basata sulla composizione familiare che non riflette le effettive condizioni di occupabilità degli individui, ha considerevolmente ridotto la platea dei beneficiari.

Seconde stime dell'Istat basate sul modello di simulazione, il passaggio dal Reddito di cittadinanza, già depotenziato nel corso del 2023, all'Assegno di inclusione ha comportato un peggioramento dei redditi disponibili per circa 850mila famiglie (3,2% delle famiglie residenti). La perdita media annua è di circa 2mila 600 euro (-26,5% del reddito familiare) e interessa quasi esclusivamente le famiglie che appartengono al quinto delle famiglie più povere. In tre quarti dei casi si tratta di nuclei che perdono il diritto al beneficio e nel restante quarto di nuclei svantaggiati dal nuovo metodo di calcolo.

Per circa 400mila famiglie il passaggio tra Rdc e Adi non comporta una variazione del reddito disponibile perché continuano a ricevere lo stesso importo mentre un gruppo esiguo di famiglie (circa 100mila) trae un beneficio dal passaggio all'Adi di circa 1.200 euro. Il vantaggio deriva dal diverso trattamento dei componenti con disabilità insito nel metodo di calcolo della scala di equivalenza Adi rispetto a quella Rdc[10].

---

[9] Inps, Rapporto Annuale XXIV, 2025. L'Isee dei nuclei familiari richiedenti è stato innalzato da 9.360 a 10.140 euro, mentre la soglia di reddito familiare è passata da 6.000 a 6.500 euro per i nuclei Adi e da 7.560 a 8.190 euro per i nuclei Adi67, ossia quelli composti esclusivamente da persone di età pari o superiore a 67 anni, o da queste insieme ad altri componenti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza, nei casi in cui non sia previsto un canone di locazione. A partire da gennaio 2025, con effetto retroattivo sui periodi precedenti, è stata inoltre introdotta l'attribuzione d'ufficio del parametro 0,40 nella scala di equivalenza, anche qualora la presenza del componente con carico di cura non sia stata dichiarata nella domanda, purché tale informazione risulti desumibile dai dati in possesso dell'Amministrazione. La normativa ha inoltre reintrodotto un meccanismo analogo a quello già previsto per il Reddito di cittadinanza, che prevede un incremento della soglia reddituale per l'accesso al beneficio nei casi in cui il nucleo familiare sostenga un canone di locazione. Contestualmente, è stato aumentato il contributo economico annuale per il pagamento dell'affitto, portandolo da 3.360 a 3.640 euro (e da 1.800 a 1.950 euro per i nuclei Adi67), al fine di attenuare l'impatto dei costi abitativi sui nuclei più fragili.

[10] Istat, La redistribuzione del reddito in Italia nel 2024, marzo 2025.,

Il calo della spesa per le prestazioni sociali conseguente alla progressiva limitazione e poi all'abrogazione del Rdc è stato in larga misura compensato dall'introduzione dell'Assegno unico universale (Auu), operativo dal 1° marzo 2022. Già nel 2022, grazie all'Auu, si è registrata una forte crescita della spesa sociale per il sostegno dei carichi familiari, con un aumento netto di 5,9 miliardi di euro rispetto al 2021, al netto delle detrazioni fiscali. La spesa totale per la misura è stata pari a 13,2 miliardi nel 2022 e a 18,2 miliardi nel 2023, segnalando una progressiva estensione della platea e dell'importo medio riconosciuto.

Nel 2024, l'Auu è stato erogato a circa 6,4 milioni di nuclei familiari, per un totale di 10,1 milioni di figli a carico con meno di 21 anni o con disabilità, coprendo oltre il 90% della platea potenziale. L'importo medio mensile per figlio è stato pari a 172 euro, circa 10 euro in più rispetto al 2023, grazie sia all'adeguamento all'inflazione sia agli incrementi introdotti con la legge di bilancio 2023. Complessivamente, la spesa complessiva è ammontata a 19,8 miliardi di euro, di cui 16,6 miliardi per l'assegno base e 3,2 miliardi per le maggiorazioni previste dal D. lgs. n. 230/2021 istitutivo della misura.

Rispetto al 2023, l'importo totale erogato è aumentato del 9,5%, in linea con la rivalutazione annuale degli importi e delle soglie Isee, effettuata sulla base dell'indice dei prezzi al consumo, pari al +5,4% per il 2024. A dicembre 2024, l'importo medio per nucleo beneficiario era di 274 euro, variabile da 151 euro per i nuclei con un solo figlio fino a 1.925 euro per quelli con più di cinque figli.

Il take-up della misura è risultato molto elevato e in crescita, attestandosi al 95% nel Mezzogiorno e al 90% nel Centro-Nord, con una media nazionale pari al 94,6%, in aumento di 1,4 punti percentuali rispetto al 2023 (93,2%). L'incremento riflette principalmente una riduzione della popolazione potenzialmente beneficiaria, più che un ampliamento dei percettori effettivi. In Calabria, il tasso di copertura ha raggiunto quasi la totalità (99,8%), mentre permane un divario di circa 5 punti tra le regioni settentrionali e meridionali (93% contro 98%), attribuibile in parte alla maggiore incidenza di famiglie con background migratorio nel Nord, i cui figli, pur residenti, non sempre soddisfano tutti i requisiti richiesti per l'accesso.

La distribuzione territoriale dei beneficiari riflette quella della popolazione: i nuclei beneficiari residenti nel Mezzogiorno rappresentano circa il 36% del totale, a fronte del 32% delle famiglie italiane, ma percepiscono importi medi più elevati (circa 184 euro mensili) per effetto dei redditi familiari mediamente più bassi, che determinano assegni più alti in base al meccanismo di decrescenza con il reddito.

Nel 2025 (gennaio-agosto) la situazione appare sostanzialmente stabile: 9,8 milioni di figli hanno percepito almeno una mensilità dell'Auu, di cui 3,5 milioni nel Mezzogiorno. L'importo medio mensile si attesta a 173 euro a livello nazionale (184 euro nel Mezzogiorno), mentre la spesa complessiva annualizzata è stimata intorno ai 20 miliardi di euro.

15.4.2 *Il supporto alla formazione e al lavoro*

Il Sfl è una misura finalizzata a favorire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di persone a rischio di esclusione sociale e occupazionale, erogata in cambio della partecipazione a progetti di formazione, qualificazione e riqualificazione professionale, orientamento, accompagnamento al lavoro e altre politiche attive comunque denominate.
La misura è rivolta ai singoli componenti dei nuclei familiari di età compresa tra 18 e 59 anni, con un

valore dell'Isee in corso di validità non superiore a 10.140 euro annui (soglia innalzata dai precedenti 6.000 euro a partire dal 1° gennaio 2025) e privi dei requisiti per accedere all'Adi. Possono beneficiarne anche i percettori dell'Adi appartenenti alla stessa fascia d'età, purché non esercitino responsabilità genitoriali e non siano considerati nella scala di equivalenza del nucleo familiare. A seguito dell'effettiva partecipazione alle attività formative o di politica attiva, viene riconosciuto un beneficio economico mensile fisso, pari a 500 euro (in precedenza 350), erogato dall'Inps tramite bonifico bancario. Il contributo può essere corrisposto per un massimo di dodici mensilità, prorogabili – dal 1° gennaio 2025 – per ulteriori dodici mesi in presenza di specifiche condizioni.

Si tratta, quindi, di una misura temporanea e individuale, diversa sia dal Reddito di cittadinanza sia dall'Assegno di inclusione, concepita come strumento una tantum per sostenere economicamente i percorsi di inserimento lavorativo e di riqualificazione professionale dei soggetti più fragili.

Tabella 7 Nuclei percettori di almeno una mensilità Adi e Sfl (1° gennaio - 30 giugno 2025)

Regioni e macroarea	Adi			Sfl		
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile in euro	Numero beneficiari	Numero medio mensilità percepite	Importo mensile in euro
Piemonte	35.700	70.275	719	5139	3,4	1.700
Valle d'Aosta	445	794	629	50	2,6	1.300
Lombardia	47.839	93.117	684	3952	3,3	1.650
Trentino-Alto Adige	1.741	3.582	576	61	3	1.500
Veneto	15.996	28.799	641	1144	3,1	1.550
Friuli-Venezia Giulia	5.362	8.704	608	600	3,2	1.600
Liguria	13.245	23.664	701	1069	3,3	1.650
Emilia-Romagna	19.590	37.042	651	2381	3,3	1.650
Toscana	19.474	36.767	667	2543	3,4	1.700
Umbria	6.327	12.198	733	581	3,2	1.600
Marche	8.026	15.849	682	941	3,4	1.700
Lazio	64.519	132.674	742	5537	3,2	1.600
Abruzzo	13.594	27.596	721	2.386	3,2	1.600
Molise	3.748	7.894	725	882	3,6	1.800
Campania	178.454	478.346	838	32.204	3,0	1.500
Puglia	74.130	175.821	784	21.779	3,5	1.750
Basilicata	6.571	13.692	713	851	3,4	1.700
Calabria	55.576	137.471	777	16.862	3,4	1.700
Sicilia	152.777	400.797	807	17.980	3,4	1.700
Sardegna	26.562	52.137	706	6.725	3,7	1.850
Nord	139.918	265.977	681	14.396	3,3	1.650
Centro	98.346	197.488	722	9.602	3,3	1.650
Mezzogiorno	511.412	1.293.754	802	99.669	3,3	1.650
Italia	**749.676**	**1.757.219**	**770**	**123.667**	**3,3**	**1.650**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Inps.

Tra settembre e dicembre 2023 i beneficiari del Sfl sono stati 33mila; nel 2024 ne hanno beneficiato 132mila persone. Si conferma e accentua la concentrazione dei beneficiari nelle regioni del Mezzogiorno (il 78% del totale). La regione con il maggior numero di nuclei beneficiari è la Campania (27%), seguita da Sicilia (18%), Puglia (12%) e Calabria (11%). Nel 2024 la media mensile di percettori è stata di circa 60mila persone, il che evidenzia una forte transitorietà nel beneficio.

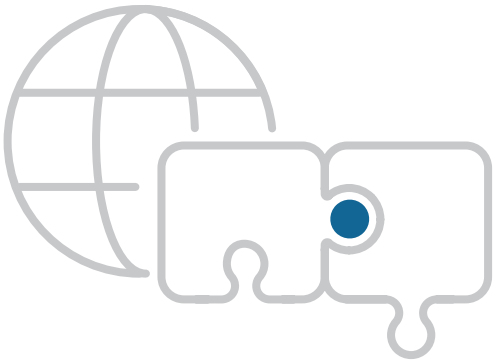
Dai dati emerge un numero contenuto di percettori di Sfl: meno di un terzo della platea potenziale. Sui questi risultati pesano probabilmente la macchinosità delle procedure, la mancanza di prospettive, la mancanza di corsi di formazione in alcuni contesti. Il ricorso alla misura è sensibilmente aumentato nel 2025 con circa 123mila percettori di almeno una mensilità nel primo semestre. Il numero medio mensile è salito a circa 68mila (Tab. 7).

Tabella 8 Richiedenti e figli percettori di almeno una mensilità di Assegno unico universale

Regioni e macroaree	2024 (gennaio-dicembre)				
	Numero richiedenti	Numero figli	Importo medio mensile per richiedente (euro)"	Importo medio mensile per figlio (euro)	Numero medio mensilità per figlio
Abruzzo	134.559	212.604	260	164	11,4
Molise	28.748	45.351	260	164	11,4
Campania	686.071	1.108.295	281	173	11,4
Puglia	446.092	700.432	271	171	11,4
Basilicata	55.701	89.024	274	170	11,4
Calabria	210.763	343.811	301	183	11,4
Sicilia	575.394	923.713	284	177	11,4
Sardegna	157.106	233.120	262	175	11,4
Nord	2.851.660	4.558.637	263	163	11,4
Centro	1.245.227	1.916.321	259	168	11,4
Mezzogiorno	2.294.434	3.656.350	291	183	11,4
Italia	**6.391.321**	**10.131.308**	**274**	**172**	**11,4**
	2025 (gennaio-agosto)				
Abruzzo	129.640	204.870	273	172	7,7
Molise	27.802	43.854	274	173	7,7
Campania	661.619	1.068.964	300	184	7,8
Puglia	431.684	677.486	285	181	7,8
Basilicata	53.916	86.136	286	178	7,7
Calabria	203.589	331.940	318	194	7,8
Sicilia	555.623	891.381	306	189	7,8
Sardegna	152.170	226.051	273	184	7,8
Nord	2.769.921	4.412.711	263	164	7,7
Centro	1.207.953	1.852.442	258	168	7,7
Mezzogiorno	2.216.043	3.530.682	290	184	7,8
Italia	**6.195.741**	**9.800.723**	**273**	**173**	**7,7**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Inps.

PARTE QUARTA
LE SCELTE: INVESTIMENTI, COESIONE, RIGENERAZIONE



| 16. Il Pnrr delle infrastrutture sociali alla "resa dei conti" |
| 17. La politica di coesione: le nuove priorità e le proposte di riforma |
| 18. Le politiche abitative |
| 19. Il contrasto alla criminalità organizzata |
| 20. Crescita turistica e trasformazioni urbane |

16. Il Pnrr delle infrastrutture sociali alla "resa dei conti"

16.1 Il monitoraggio finanziario

Una prima dimensione di valutazione dell'attuazione degli investimenti del Pnrr concerne l'avanzamento finanziario dei progetti, monitorato attraverso i dati sui pagamenti che fanno riferimento alle spese effettivamente sostenute per le lavorazioni e gli acquisti oggetto degli interventi contenuti nei progetti. La Tabella 1 fornisce un quadro aggiornato al 30 giugno 2025 dello stato di attuazione finanziaria del Piano, mostrando per ciascuna submisura con dotazione maggiore a un miliardo, le risorse assegnate, i pagamenti effettuati e la relativa percentuale di avanzamento. Nella Tabella le submisure sono ordinate per dimensione finanziaria per cogliere anche il peso relativo delle diverse linee di investimento all'interno del Pnrr.

Per il complesso dei progetti, i pagamenti ammontano a poco più di 70 miliardi di euro, il 51% del totale dell'importo complessivo delle misure, indicando un grado di attuazione intermedio ancora distante dal completamento del Piano. Il quadro complessivo evidenzia una polarizzazione nell'attuazione: gli interventi distribuiti in forma di incentivo o corrispondenti a forniture di beni e servizi a gestione centrale (incentivi alle imprese, bonus fiscali, programmi di ricerca) risultano in uno stato molto più avanzato rispetto a quelli infrastrutturali, per i quali, dal punto di vista territoriale, maggiori sono gli impatti attesi sul rafforzamento delle dotazioni di strutture e sul miglioramento dei servizi offerti nel Mezzogiorno: reti di trasporto, rigenerazione urbana, servizi sociali e sanitari di prossimità.

Si raggiunge il 100% della spesa per gli incentivi riferiti a Ecobonus e Transizione 4.0 che insieme concentrano circa il 40% dei pagamenti (27 su 70 miliardi). Nel primo caso, le successive revisioni del Piano hanno reso più ambizioso l'obiettivo di efficientamento energetico delle abitazioni, indirizzando sull'Ecobonus le risorse liberate dall'eliminazione del Sismabonus.

Nel secondo caso, la piena attuazione riflette la natura automatica e ormai consolidata del meccanismo di incentivo agli investimenti privati, il cui utilizzo presenta una marcata concentrazione territoriale nelle regioni del Centro-Nord, che assorbono circa l'80% delle risorse complessive. Più lento risulta l'avanzamento finanziario delle misure che finanziano la realizzazione di opere pubbliche.

Considerando le risorse territorializzabili, a livello nazionale risultano pagamenti effettuati per il 39% delle risorse territorializzabili, pari a 38 miliardi di euro su un totale di 97,6 miliardi. Tuttavia, la dinamica di spesa appare differenziata: nel Centro-Nord il tasso medio di pagamento raggiunge il 44,5%, mentre nel Mezzogiorno si ferma al 30,3%, con uno scarto di oltre 14 punti percentuali. Questo differenziale conferma le tempistiche più dilatate delle amministrazioni del Mezzogiorno nel garantire procedure attuative in linea con il cronoprogramma del Piano, ma anche la diversa struttura del portafoglio di progetti da realizzare, con una maggiore incidenza al Sud di interventi infrastrutturali. D'altra parte risultano anche marcati i differenziali regionali interni alle macroaree.

Tabella 1 I pagamenti dei progetti del PNRR per submisura

Codice Submisura	Descrizione Submisura	Risorse (mln di Euro) (a)	Pagamenti (mln di Euro) (b)	(b)/(a)
M2C3I2.01.00	Rafforzamento dell'Ecobonus per l'efficienza energetica	13.950	13.950	100
M1C2I1.01.00	Transizione 4.0	13.381	13.381	100
M4C1I3.03.00	Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica	4.605	1.990	43,2
M3C1I1.02.01	Linee di collegamento ad Alta Velocità con l'Europa nel Nord (Brescia-Verona-Vicenza - Padova)	4.470	3.369	75,4
M3C1I1.02.02	Linee di collegamento ad Alta Velocità con l'Europa nel Nord (Liguria-Alpi)	4.260	2.403	56,4
M2C2I2.01.00	Rafforzamento smart grid	3.610	181	5
M1C2I3.01.01	Piano Italia a 1 Gbps	3.519	1.054	29,9
M4C1I1.01.00	Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia	3.512	1.192	33,9
M2C2I4.02.00	Sviluppo trasporto rapido di massa (metropolitana tram autobus)	3.399	891	26,2
M3C1I1.05.00	Potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave	2.927	1.138	38,9
M6C1I1.02.01	Casa come primo luogo di cura (Adi)	2.614	1.475	56,4
M3C1I1.04.00	Sviluppo del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS)	2.452	600	24,5
M3C1I1.07.00	Potenziamento elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud	2.348	728	31
M6C2I1.01.01	Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero (Digitalizzazione)	2.316	887	38,3
M1C1I3.00.01	Investimento in capitale umano per rafforzare l'Ufficio del Processo e superare le disparità tra tribunali	2.268	1.303	57,4
M5C2I2.03.01	Social housing - Piano innovativo per la qualità abitativa (PinQuA) - Riqualificazione e incremento dell'edilizia sociale	2.103	516	24,5
M5C2I2.01.00	Investimenti in progetti di rigenerazione urbana volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale	1.932	1.107	57,3
M6C1I1.01.00	Case della Comunità e presa in carico della persona	1.910	422	22,1
M2C4I4.01.00	Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico	1.824	746	40,9
M3C1I1.01.03	Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità con il Mezzogiorno per passeggeri e merci (Salerno-Reggio Calabria)	1.800	90	5
M4C2I1.01.00	Fondo per il Programma Nazionale Ricerca (PNR) e progetti di Ricerca di Significativo Interesse Nazionale (PRIN)	1.798	1.476	82,1
M2C2I4.04.01	Potenziamento del parco autobus regionale per il trasporto pubblico con autobus a pianale ribassato a zero emissioni	1.777	511	28,7
M2C4I4.02.00	Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti	1.749	568	32,5
M4C1I3.02.00	Scuola 4.0 - scuole innovative nuove aule didattiche e laboratori	1.658	1.133	68,3
M4C2I1.03.00	Partenariati estesi a università centri di ricerca imprese e finanziamento progetti di ricerca di base	1.590	532	33,4
M4C2I1.04.00	Potenziamento strutture di ricerca e creazione di campioni nazionali di R&S su alcune Key Enabling Technologies	1.588	503	31,7

segue >>

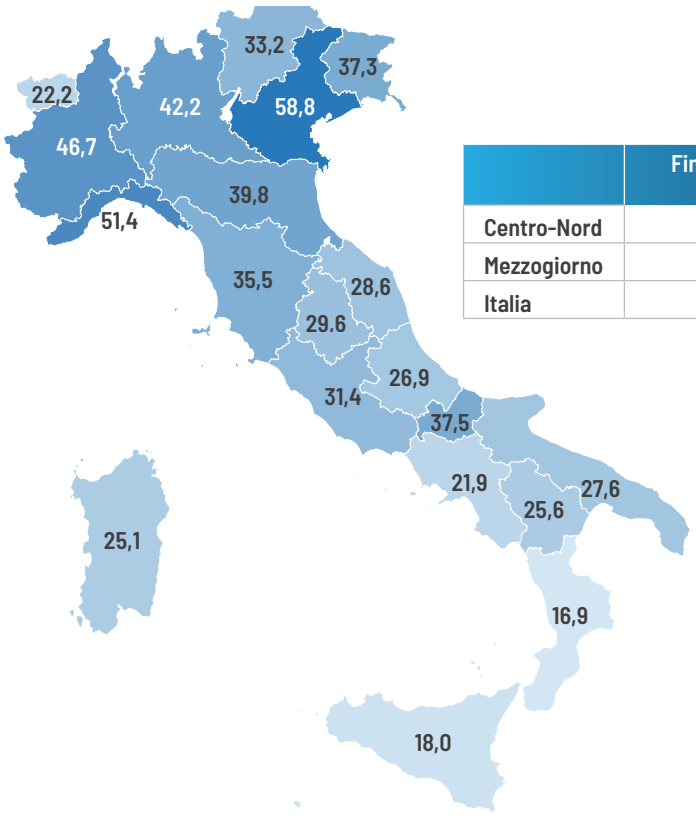
Tabella 1 I pagamenti dei progetti del PNRR per submisura

segue >>

Codice Submisura	Descrizione Submisura	Risorse (mln di Euro) (a)	Pagamenti (mln di Euro) (b)	(b)/(a)
M4C2I3.01.00	Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione	1.338	530	39,6
M3C1I1.01.01	Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità con il Mezzogiorno per passeggeri e merci (Napoli - Bari)	1.254	651	51,9
M4C2I1.05.00	Creazione e rafforzamento di ecosistemi dell'innovazione costruzione di leader territoriali di R&S	1.233	433	35,1
M2C3I1.01.00	Costruzione di nuove scuole mediante la sostituzione di edifici	1.129	299	26,5
M1C2I3.01.02	Italia 5G - Corridoi 5G Strade extraurbane (+ 5G Aree bianche)	1.116	332	29,8
M2C4I2.01.02	Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	1.070	514	48,1
	Altre submisure	38.866	15.130	38,9
Totale PNRR		**135.367**	**70.035**	**51,7**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Italia Domani aggiornati al 30 giugno 2025.

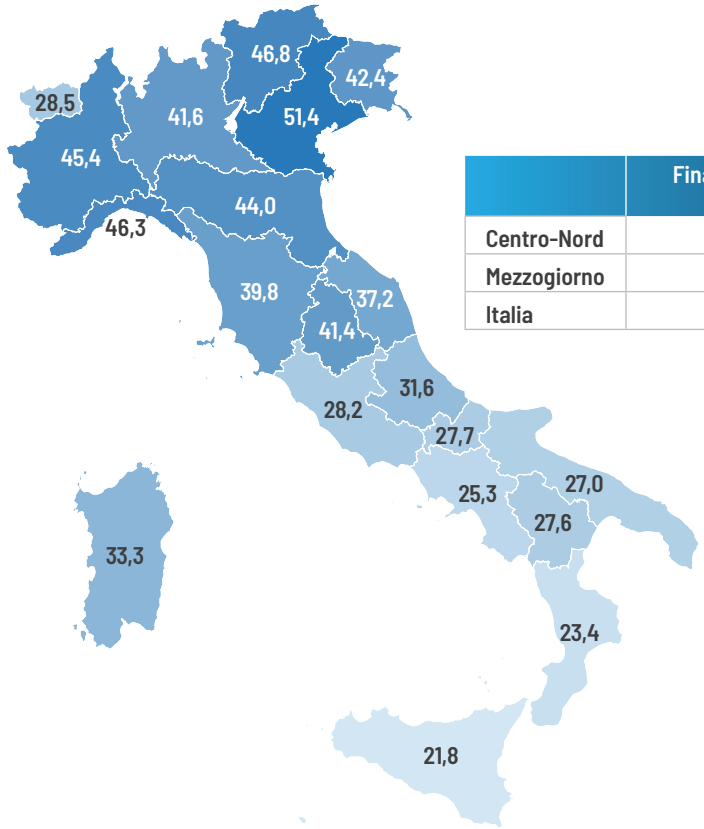
Figura 1 I pagamenti dei progetti del Pnrr per regione e macroarea, opere pubbliche



	Finanziamento Pnrr (mln di Euro)	Spese rendicontate (%)
Centro-Nord	36.992	43,3
Mezzogiorno	23.608	23,0
Italia	60.600	35,4

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Italia Domani aggiornati al 30 giugno 2025.

Figura 2 I pagamenti dei progetti del Pnrr per regione e macroarea, infrastrutture sociali



	Finanziamento Pnrr (mln di Euro)	Spese rendicontate (%)
Centro-Nord	12.880	40,9
Mezzogiorno	8.543	26,0
Italia	21.424	35,0

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Italia Domani aggiornati al 30 giugno 2025.

Nel Centro-Nord, accanto a regioni particolarmente avanzate come Veneto (57,5%), Liguria (49,4%), Piemonte (47,2%) e Lombardia (45,1%), si registrano livelli di attuazione più contenuti in Toscana (40,4%), Lazio (36,5%) e Umbria (34,0%). Nel Mezzogiorno, le performance relativamente migliori si osservano in Molise (37,4%), Abruzzo (34,7%) e Sardegna (30,8%), mentre le regioni più in ritardo sono Calabria (24,7%), Sicilia (28,2%) e Basilicata (30,7%).

La forbice Nord/Sud si allarga andando a verificare l'incidenza dei pagamenti sui progetti Pnrr destinati alla realizzazione di lavori pubblici, che rappresentano circa il 62% dell'importo complessivo del Piano per le misure destinate alle regioni. Per questa categoria, il rapporto tra pagamenti e finanziamenti si attesta al 43,2% per le regioni del Centro-Nord e al 22,9% per il Mezzogiorno (Fig. 1). Circoscrivendo l'attenzione alle infrastrutture sociali (edilizia scolastica, sanitaria e abitativa) il quadro finanziario presenta, invece, tratti di minore disomogeneità territoriale (Fig. 2). Per queste opere, che nella declinazione territorializzata ammontano a oltre 21 miliardi di euro, di cui 8,5 al Mezzogiorno, la quota delle risorse rendicontate si attesta al 40,9% al Centro-Nord e al 26% al Sud.

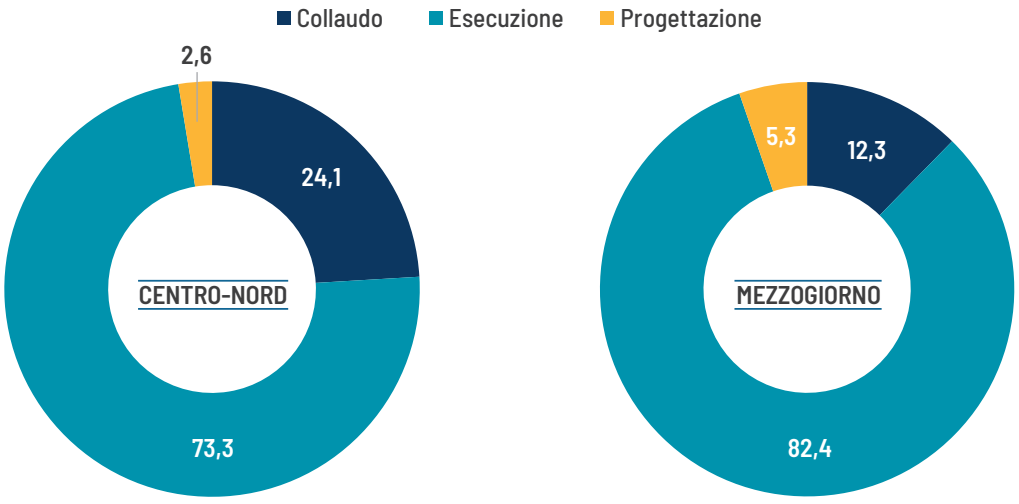
16.2 L'effetto Pnrr sui tempi di progettazione

Per arricchire la valutazione complessiva sullo stato di avanzamento degli investimenti in infrastrutture sociali finanziate dal Piano, è utile analizzare anche lo stadio di avanzamento procedurale delle

opere. Nel sistema informativo del Pnrr, infatti, a ciascun progetto sono associate diverse fasi, dallo studio di fattibilità e progettazione preliminare, fino al collaudo finale. Considerando la distribuzione dei progetti per fase, si osserva che al 30 giugno 2025, la fase di collaudo interessava il 24,1% delle risorse nel Centro-Nord e il 12,3% delle risorse nel Mezzogiorno (Fig. 3). La maggior parte dei progetti risultava giunta alla fase di esecuzione dei lavori: il 73,3% al Centro-Nord e l'82,4% nel Mezzogiorno, mentre una quota residuale risultava ancora ferma alle fasi preliminari, qui aggregate sotto la voce "progettazione": il 2,6% per le regioni del Centro e del Nord e il 5,3% in quelle meridionali.

A questo proposito va ricordato che il differenziale territoriale nella quota di progetti in fase di collaudo, doppia al Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno, è da ricondurre, tra gli altri fattori, a tempistiche più celeri registrate per l'avvio dei progetti. Il dato, riportato nella piattaforma Regis e riferito alla data esatta di inizio effettivo del progetto – che può coincidere o precedere quella di avvio della prima fase dell'iter procedurale – consente di ricostruire le linee temporali riferite alla quota cumulata di progetti, espressa in termini di importo, avviata in ogni annualità. Una prima differenza sostanziale riguarda la quota di progetti in essere, avviati prima del 2021, che rispetto alla dotazione complessiva, è pari al 12% al Centro e al 5,4% nel Mezzogiorno. Nel 2021, erano stati avviati il 34,4% delle opere nelle regioni del Centro e del Nord, e il 24% nelle regioni del Mezzogiorno; nell'anno successivo la quota sale rispettivamente all'81,1% e al 76%.

Figura 3 Le risorse dei progetti del Pnrr collegati alle infrastrutture sociali per fase di avanzamento



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Italia Domani aggiornati al 30 giugno 2025.

Nonostante il maggior ritardo del Mezzogiorno nell'avvio effettivo dei progetti, emerge un dato di forte rilievo riguardo alla durata della fase iniziale del ciclo procedurale: con il Pnrr, i tempi di progettazione delle infrastrutture sociali si sono ridotti in modo significativo in tutte le regioni italiane.
Tale evidenza risulta dal confronto con i tempi medi di progettazione delle opere pubbliche a carattere sociale monitorate nel periodo al periodo 2012-2019 attraverso la banca dati Bdap-Mop (Monitoraggio Opere Pubbliche) che traccia l'intero ciclo di vita delle opere pubbliche, dalla progettazione al completamento.

In particolare, per le opere di importo compreso tra 150 mila e 1 milione di euro e per quelle tra 1 e 5,4 milioni – che rappresentano rispettivamente il 42,9% e il 42,8% dei progetti Pnrr riconducibili a questa tipologia di infrastrutture – le fasi preliminari all'avvio dell'esecuzione dei lavori, inclusa la progettazione, presentano una durata media pari rispettivamente a 11,9 e 17,2 mesi. Tali valori risultano sensibilmente inferiori ai tempi medi registrati nel periodo pre Pnrr (2012-2019), quando la sola fase di progettazione richiedeva in media 15,2 mesi per gli interventi di minore importo e 20,1 mesi per quelli compresi tra 1 e 5,4 milioni di euro (Tab. 2). Un ulteriore aspetto di rilievo è il sostanziale allineamento territoriale dei tempi di progettazione, con una riduzione generalizzata che ha interessato tutte le macroaree del Paese e in misura più marcata le regioni meridionali, dove in passato la durata della fase progettuale era significativamente maggiore. Tali evidenze confermano che l'impostazione del Pnrr ha semplificato e reso più efficiente la fase iniziale dei progetti, producendo risultati tangibili in termini di accelerazione e maggiore omogeneità delle tempistiche di progettazione sul territorio nazionale.

Tabella 2 Fase procedurale antecedente la fase esecutiva (durata media espressa in mesi), infrastrutture sociali

Regioni e macroaree	Pre Pnrr sottofase progettazione		Pnrr tutte le sottofasi	
	150mila - 1 milione	1 - 5,4 milioni	150mila - 1 milione	1 - 5,4 milioni
Abruzzo	15,3	19,6	11,7	16,8
Basilicata	23,1	18,9	11,0	16,3
Calabria	17,5	25,7	11,7	16,4
Campania	16,5	15,2	11,9	17,1
Emilia-Romagna	12,4	18,8	12,1	17,5
Friuli-Venezia Giulia	12,8	15,4	11,5	17,7
Lazio	15,7	28,9	11,6	16,1
Liguria	15,2	26,5	11,7	17,4
Lombardia	11,3	17,2	12,4	17,5
Marche	9,7	19,5	12,0	17,2
Molise	25,9	30,5	11,6	15,9
Piemonte	14,2	14,6	11,7	17,8
Puglia	11,6	18,5	11,9	17,3
Sardegna	19,4	21,8	11,6	16,9
Sicilia	23,6	27,4	11,9	16,7
Toscana	15,9	21,7	12,1	17,8
Trentino-Alto Adige	15,2	19,1	11,0	16,2
Umbria	14,3	37,4	12,1	17,2
Valle d'Aosta	31,5	12,8	11,5	15,1
Veneto	14,2	18,4	12,1	17,5
Nord-Est	13,7	18,5	11,9	17,5
Nord-Ovest	13,1	17,2	12,1	17,6
Centro	14,1	24,2	11,8	16,8
Sud	15,7	19,5	11,8	16,9
Isole	21,0	25,5	11,7	16,8
Italia	**15,2**	**20,1**	**11,9**	**17,2**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Italia Domani aggiornati al 30 giugno 2025 e Bdap-Mop (Monitoraggio Opere Pubbliche).

Le innovazioni introdotte dal Pnrr nei processi di esecuzione, monitoraggio e rendicontazione degli investimenti pubblici hanno richiesto una maggiore responsabilizzazione degli attori coinvolti, una più solida capacità amministrativa e una governance rafforzata. Non tutte le amministrazioni si sono trovate pronte a questo salto di qualità; quelle di minori dimensioni o caratterizzate da fragilità organizzative hanno incontrato difficoltà nell'elaborazione di progetti coerenti, nel rispetto delle tempistiche e delle condizionalità previste, e nella gestione della complessità amministrativa e tecnica degli interventi. Consapevole di tali criticità, il Legislatore ha introdotto misure di accelerazione che hanno consentito alle amministrazioni di avvalersi di soggetti pubblici qualificati, come Invitalia, in tutte le fasi del ciclo di realizzazione degli investimenti (Focus "Le innovazioni organizzative del Pnrr: l'esperienza Invitalia").

16.3 Il nuovo monitoraggio Svimez-Ance della fase esecutiva

Integrando le informazioni Regis con il quadro informativo Ance, è possibile ottenere un prospetto molto dettagliato dello stato di avanzamento dei lavori nei cantieri collegati ai progetti Pnrr per la realizzazione delle infrastrutture sociali.

L'analisi si basa sulle gare aventi per oggetto prevalente "Lavori" tratte dagli opendata Italia Domani ("PNRR_Gare_v8"), integrati da dati di fonte Ance basati sui decreti di riparto delle rispettive misure. Una volta definito il campione, per ciascun CIG, sulla base degli open data di ANAC, è stato ricostruito il corredo informativo della gara, comprendente le date di pubblicazione e di aggiudicazione, la stazione appaltante, gli importi a base di gara e le informazioni relative alla localizzazione territoriale dell'intervento. A integrazione di questi dataset, si è fatto ricorso ai dati raccolti dalla Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili (CNCE)[1], la quale gestisce la piattaforma CNCE_Edilconnect, istituita ai fini del rilascio del certificato di congruità della manodopera in edilizia, come previsto dal Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 143 del 2021. Attraverso tale piattaforma, a partire da ottobre 2021, vengono censiti tutti i cantieri soggetti a verifica di congruità e viene monitorata, lungo l'intera durata dei lavori, la percentuale di manodopera impiegata. Sono oggetto di monitoraggio tutti i lavori pubblici e quelli privati di importo pari o superiore a 70.000 euro. Da marzo 2023, è stato introdotto l'obbligo per i lavori pubblici di inserire anche i codici CIG e CUP. Ciò ha reso possibile la piena interoperabilità con le informazioni già acquisite da ReGiS e ANAC. Grazie a queste integrazioni, i dati della CNCE consentono di sapere se per una determinata gara è stato effettivamente aperto un cantiere e di rilevare ulteriori elementi informativi di rilievo: la presenza di uno o più CUC (Codici Unici di Cantiere), la data di apertura del cantiere e la data presunta di fine lavori, l'importo associato al CUC e la manodopera edile effettivamente impiegata.

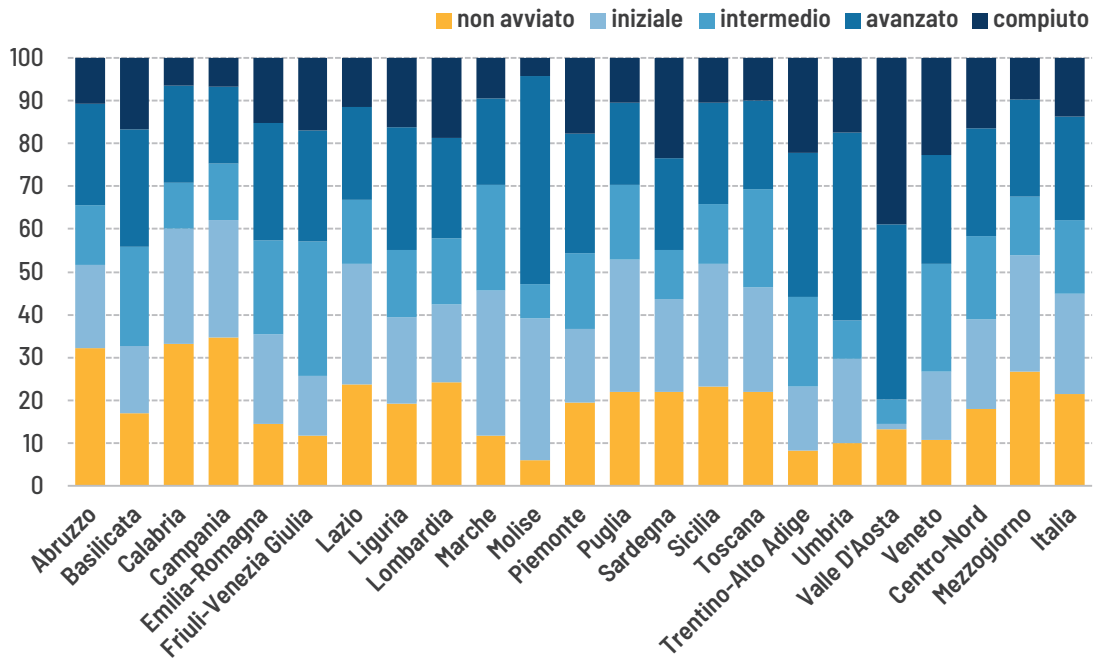
La banca dati è alimentata in modo continuativo e garantisce aggiornamenti in tempo pressoché reale. Per quanto concerne lo stato di avanzamento dei lavori (SAL), esso è stato stimato utilizzando le informazioni relative alla manodopera effettivamente impiegata nei cantieri. In particolare, il grado di avanzamento è stato calcolato mettendo in relazione il costo cumulato della manodopera registrato nei dati CNCE con l'importo complessivo stimato della manodopera necessario per la realizzazione

[1] L'ente nazionale istituito dalle parti sociali firmatarie dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro del settore edile, con il compito di fornire indirizzo, controllo e coordinamento alle 112 Casse Edili/Edilcasse operanti sul territorio. L'ANCE, in virtù di una convenzione sottoscritta il 13 marzo 2024 con CNCE, riceve con cadenza mensile estrazioni dei dati dalla banca dati CNCE_Edilconnect riferiti ai CIG di interesse, che vengono utilizzate per le attività di monitoraggio e analisi.

dell'importo edile dell'intervento. In altri termini, lo stato di avanzamento riflette la percentuale della manodopera già utilizzata rispetto a quella prevista per l'intera esecuzione dei lavori. Ai fini della stima, si è assunto che la quota della manodopera venga determinata sulla base dei valori medi osservati nei cantieri del campione già conclusi presenti nei dati CNCE, che costituiscono un parametro di riferimento consolidato per la valutazione del costo del lavoro. Al fine di garantire la robustezza del campione e l'affidabilità delle stime, l'analisi ha preso in considerazione unicamente i CIG pubblicati tra il 1° novembre 2021 e il 30 giugno 2025, di importo pari o superiore a 40.000 euro. Sono state escluse le gare deserte. Con riferimento agli Accordi Quadro e alle Convenzioni, sono state considerate soltanto le adesioni (cosiddetti accordi "discendenti"), così da evitare duplicazioni e consentire una ripartizione territoriale più accurata; inoltre, nel caso di Accordi Quadro aggiudicati a un solo operatore economico, l'analisi ha riguardato quelli per i quali risulta effettivamente avviato il relativo cantiere. L'applicazione di questa metodologia ha consentito di individuare 11.844 CIG, corrispondenti a un valore complessivo di circa 15 miliardi di euro di investimenti, costituendo così una base informativa solida per l'analisi dei processi di attuazione del Pnrr nei settori considerati.

La Figura 4 riporta la distribuzione regionale dei cantieri Pnrr per stato di avanzamento delle opere: non avviate, in fase iniziale (lavori avviati per importo ≤ 25% dell'importo complessivo del CIG), intermedia (lavori avviati per importo compreso tra il 25-49% dell'importo complessivo del CIG), avanzata (lavori avviati per importo ≥ 50% dell'importo complessivo del CIG) e compiuta. Queste informazioni consentono di integrare quelle esposte in Figura 3 che indicano come la maggior parte dei progetti si trovi in fase esecutiva senza tuttavia fornire un dettaglio puntuale sullo stato di avanzamento. Si tratta di informazioni che fanno capo a due unità statistiche differenti: il progetto (identificato con CUP) e il cantiere (identificato con un CUC) che convergono su un CIG (codice identificativo di gara) a sua volta connesso, con altri CIG, al CUP.

Figura 4 Distribuzione dei cantieri Pnrr per stato di avanzamento dei lavori (in % dell'importo dei lavori), infrastrutture sociali



Fonte: elaborazioni Svimez-Ance su dati CNCE_Edilconnect, aggiornamento ottobre 2025.

A livello di macroarea il differenziale maggiore si osserva per il valore dei cantieri non avviati, espresso in percentuale rispetto all'importo complessivo degli interventi: è il 18% nel Centro-Nord e il 26% nel Mezzogiorno, per un valore nazionale del 21,5%. Più alta al Mezzogiorno anche la quota di interventi in fase iniziale che valgono il 27,3% dei progetti contro il 20,8% del Centro-Nord. Nelle regioni del Centro e del Nord risulta più elevata la percentuale di progetti nelle fasi intermedia (19,5%), avanzate (25,3%) e compiuta (16,3%) mentre nel Mezzogiorno i progetti in fase intermedia, avanzata e compiuta si attestano rispettivamente al 13,7%, 22,8% e 9,6%.

Osservando le diverse misure (Tab. 3) le maggiori criticità interessano l'edilizia sanitaria, dove i cantieri non avviati o in fase iniziale rappresentano oltre il 60% dell'importo complessivo, arrivando al 67% per le regioni del Mezzogiorno. A rilento i lavori per edilizia sociale, con i Pinqua non avviati per oltre il 20% del totale, e la maggior parte dei cantieri ancora in fase iniziale. I cantieri non avviati e quelli in fase iniziale per questa missione superano il 70% al Mezzogiorno e sono circa il 50% nel Centro-Nord. Viceversa, risultano stati di avanzamento più soddisfacenti per l'edilizia scolastica e la realizzazione di asili nido, con cantieri in fase avanzata o conclusa pari al 52,7% al Centro-Nord e al 40,7 al Mezzogiorno.
Un aspetto di interesse che emerge dalle analisi, confermando precedenti valutazioni della Svimez, è la diversa capacità realizzativa tra amministrazioni regionali e comunali, le prime responsabili degli interventi in ambito sanitario, le seconde principali soggetti attuatori degli investimenti in edilizia

Tabella 3 Distribuzione dei cantieri Pnrr per stato di avanzamento dei lavori (in % dell'importo dei lavori), infrastrutture sociali

Tipologia di intervento		Importo complessivo degli interventi (%)					Totale (mln di euro)
		non avviato	iniziale	intermedio	avanzato	compiuto	
M2 - Nuove scuole	Centro-Nord	21,6	22,6	35,6	18,8	1,4	696.490
	Mezzogiorno	27,7	39,5	21,0	10,2	1,6	436.461
	Italia	23,9	29,1	29,9	15,5	1,5	1.132.951
M4 - Edilizia scolastica e piano asili nido	Centro-Nord	13,8	15,6	18,0	29,7	22,9	5.431.874
	Mezzogiorno	22,0	21,1	16,1	26,3	14,4	3.949.585
	Italia	17,3	17,9	17,2	28,3	19,4	9.381.459
M5 - Social housing	Centro-Nord	17,5	32,2	19,5	20,2	10,7	1.803.220
	Mezzogiorno	35,8	36,5	5,5	18,9	3,3	1.201.191
	Italia	24,8	33,9	13,9	19,7	7,7	3.004.411
M6 - Edilizia sanitaria	Centro-Nord	29,1	25,3	17,8	19,5	8,3	2.009.131
	Mezzogiorno	32,5	34,5	11,3	19,7	2,0	1.083.948
	Italia	30,3	28,5	15,5	19,6	6,1	3.093.079
Totale infrastrutture sociali	Centro-Nord	18,1	21,0	19,5	25,2	16,2	9.940.714
	Mezzogiorno	26,6	27,3	13,7	22,8	9,6	6.671.186
	Italia	21,5	23,5	17,2	24,2	13,6	16.611.900

Fonte: elaborazioni Svimez-Ance su dati CNCE_Edilconnect, aggiornamento ottobre 2025.

scolastica. I Comuni, soprattutto quelli meridionali, nonostante siano stati caricati di maggiori sforzi attuativi mostrano migliori performance, soprattutto per la realizzazione di infrastrutture destinate a offrire servizi per i quali devono recuperare gap di offerta più marcati, come nel caso dei servizi per la prima infanzia. Proprio in questo ambito, il Pnrr è stato impostato con finalità di perequazione infrastrutturale, adottando criteri di allocazione territoriale delle risorse per orientare gli investimenti verso i territori a maggior fabbisogno. D'altra parte, le risorse del Piano non riusciranno a colmare i divari territoriali in questo come in altri ambiti. Diventa perciò prioritario ridare slancio continuità agli investimenti nel post Pnrr, seguendo una logica coerente e complementare agli obiettivi di riequilibrio territoriale.

> Focus

LE INNOVAZIONI ORGANIZZATIVE DEL PNRR: L'ESPERIENZA INVITALIA

Oltre alla significativa quantità di risorse stanziate, il Pnrr ha introdotto una profonda revisione dei processi di esecuzione, monitoraggio e rendicontazione degli investimenti pubblici richiedendo una maggiore responsabilizzazione degli attori coinvolti, una solida capacità amministrativa e una governance rafforzata. Non tutte le amministrazioni erano pronte a questo salto. Molte, in particolare quelle di piccole dimensioni o più "fragili", hanno incontrato difficoltà nell'elaborare progetti coerenti, nel rispettare le tempistiche e le condizionalità previste dal Pnrr, nel gestire la complessità amministrativa e tecnica degli interventi. Un aspetto, questo, molto chiaro al Legislatore che ha introdotto una misura di accelerazione, il supporto tecnico-operativo[1], prevedendo la possibilità per le amministrazioni di avvalersi di soggetti pubblici particolarmente qualificati, come Invitalia, in tutte le fasi del ciclo di realizzazione degli investimenti.
Grazie a una specifica convenzione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Mef), le amministrazioni interessate hanno potuto attivare il supporto tecnico-operativo di Invitalia, in particolare nel ruolo di Centrale di Committenza, potendo contare su regole di ingaggio semplici ed efficaci e su competenze specialistiche, senza alcun costo aggiuntivo.
Invitalia ha quindi messo a punto un modello operativo – prevedendo anche procedure aggregate e flessibili, e cioè procedure di affidamento per Accordi Quadro (AQ)[2] – capace di attivare rapidamente un gran numero di interventi e, soprattutto, efficientare il compito dei soggetti attuatori in termini di costi, tempi e carichi di lavoro.
In questo contesto, è stata promossa una collaborazione con diverse Amministrazioni titolari degli investimenti Pnrr e con gli stakeholder, in particolare con Anci che ha fortemente sostenuto le modalità attuative promosse dal Mef e da Invitalia.
Complessivamente Invitalia ha gestito 218 procedure di gara, di cui 44 per Accordi Quadro, per un importo di circa 11,6 miliardi di euro[3] a base di gara.

Gli Accordi Quadro gestiti da Invitalia hanno interessato:

- 778 Soggetti Attuatori
- 2.780 interventi
- 6.462 prestazioni programmate per un valore di circa 6 miliardi di euro.

[1] Introdotto dall'art.10, D.L. 77/2021, il supporto tecnico-operativo ha l'obiettivo di sostenere e accelerare l'attuazione degli investimenti pubblici in tutte le fasi, in particolare di quelli previsti dal Pnrr e dalla programmazione nazionale e dell'Unione europea 2021-2027. Invitalia è il soggetto qualificato per la gestione delle procedure di affidamento, in qualità di Centrale di Committenza, e per supportare le fasi di definizione, attuazione, monitoraggio, valutazione degli interventi anche attraverso azioni di rafforzamento della capacità amministrativa.

[2] Gli Accordi Quadro sono procedure aperte, standardizzate e flessibili, che garantiscono la massima pubblicità e trasparenza, riducendo il numero degli affidamenti diretti. Oggetto degli Accordi Quadro sono tutti gli affidamenti necessari alla realizzazione di un investimento e possono comprendere le seguenti prestazioni: servizi tecnici; servizi di verifica della progettazione; lavori – anche in appalto integrato – e servizi di collaudo.

[3] Le procedure sono state gestite nell'ambito della convenzione con il Mef-Rgs e di specifiche convenzioni con i committenti. Le attività di monitoraggio si riferiscono ai 44 AQ gestiti nel contesto della convenzione con il Mef-Rgs.

> *Focus*

Le procedure per Accordi Quadro, strutturate in 186 lotti geografici, sono state aggiudicate a 1.515 operatori economici che hanno sottoscritto 4.691 prestazioni (per servizi tecnici, lavori – anche in appalto integrato – verifiche e collaudo) impegnando oltre 4,9 miliardi di euro[4].
È stata una sfida rilevante non solo per le amministrazioni, chiamate a comprendere e ad adattarsi rapidamente a uno strumento adottato su larga scala e fino a quel momento poco utilizzato (come l'Accordo Quadro), ma anche per il mercato e gli operatori economici, che si sono confrontati con procedure mai sperimentate con tale intensità nell'ambito della realizzazione di opere pubbliche.
Le amministrazioni hanno scelto di aderire al modello operativo proposto da Invitalia, spesso delegando le procedure per gli interventi più complessi, riconoscendo in tale scelta un'opportunità strategica per ottimizzare i carichi di lavoro interni, ridurre i rischi operativi e valorizzare competenze tecniche e gestionali non sempre disponibili all'interno delle strutture amministrative.
In sintesi, questo modello operativo ha consentito di:

- assicurare, attraverso un'unica Convenzione, il supporto tecnico-operativo di Invitalia alle Amministrazioni Centrali titolari di investimenti Pnrr/Pnc e, conseguentemente, ai soggetti attuatori. Il tutto, senza costi aggiuntivi e riducendo adempimenti amministrativi e tempi di avvio delle attività;
- gestire un considerevole numero di gare riducendo i tempi medi di attivazione;
- concentrare competenze altamente qualificate e assicurare un controllo uniforme delle procedure garantendo maggiore efficienza e trasparenza rispetto a quanto si sarebbe ottenuto attraverso una gestione frammentata e disomogenea delle stesse;
- ridurre il contenzioso amministrativo connesso alle centinaia di procedure di affidamento di competenza dei soggetti attuatori;
- organizzare per tempo la capacità produttiva degli operatori economici, la logistica e l'approvvigionamento (materiali, subforniture, ecc.);
- applicare in modo uniforme i principi, le priorità trasversali e le condizionalità previste dal Pnrr (DNSH, pari opportunità generazionale e di genere);
- conseguire il raggiungimento delle prime milestones previste dal Piano (come, per esempio, l'aggiudicazione dei contratti per l'esecuzione delle opere);
- attivare numerose partnership istituzionali, ad esempio con Anci, Ministeri, Regioni e con numerosi stakeholders (ordini professionali, associazioni di categoria, come per esempio Oice e Ance);
- standardizzare e accelerare il processo anche in seguito all'aggiudicazione svolgendo, al posto dei Soggetti Attuatori, le verifiche sui requisiti degli appaltatori ex artt. 80 e 83 del D. Lgs. n. 50/2016 (complessivamente Invitalia ha gestito l'acquisizione di oltre 66 mila certificati);
- garantire il supporto costante ai Soggetti Attuatori anche in fase di esecuzione per la predisposizione e la sottoscrizione dei contratti specifici e per il monitoraggio dei cronoprogrammi.

[4] Sul totale di 6.462 prestazioni, circa l'8% è stato oggetto di rinuncia (488) per un valore di 357 M€. L' 86% delle rinunce riguarda prestazioni relative ai servizi per le quali i Soggetti Attuatori hanno provveduto mediante affidamento diretto o attivando i propri uffici tecnici (progettazione e/o DL e/o CSE/verifica/collaudi). Il valore effettivo delle prestazioni attivate non tiene conto dei cofinanziamenti e delle risorse aggiuntive rese disponibili dai Soggetti Attuatori.

• **Pnrr. Procedure per Accordo Quadro**

AQ Invitalia	n. Soggetti Attuatori	n. interventi in AQ	n. lotti geografici previsti dall'AQ	n. operatori economici	n. prestazioni attivate	Valore prestazioni attivate (M€)
AQ Asili	316	431	54	357	404	525
AQ Nuove scuole	135	135	20	70	131	613
AQ PINQUA	64	245	28	213	475	616
AQ PUI	141	398	26	329	642	598
AQ Salute nazionale	105	1.167	40	280	2.275	2.096
AQ Salute Sicilia	10	211	9	86	266	294
AQ Caput mundi	7	193	9	180	498	176
Totale	**778**	**2.780**	**186**	**1.515**	**4.691**	**4.919**

Fonte: Invitalia. Dati al 1° settembre 2025.

Principali lezioni apprese dal Pnrr. Sono sette le lezioni chiave che Invitalia ha identificato supportando l'attuazione del Pnrr: un patrimonio da capitalizzare per rafforzare strumenti, processi e competenze in materia di investimenti pubblici massimizzando anche le opportunità offerte dalle innovazioni tecnologiche e dai processi di digitalizzazione.

1) Una programmazione consapevole e integrata rappresenta un elemento imprescindibile per garantire l'efficacia e la sostenibilità degli investimenti, in particolare di quelli infrastrutturali. Deve, cioè, basarsi su un'adeguata valutazione dei fabbisogni e delle priorità, su una corretta stima dei costi delle opere, su un'accurata verifica di tempi, procedure di approvazione dei progetti, modalità di esproprio, capacità operative dei soggetti attuatori. Bisogna tendere a riallineare i fabbisogni alle risorse effettivamente disponibili, gli interventi alle priorità espresse dai territori, i tempi alle reali capacità amministrative e le procedure di gara agli obiettivi strategici da conseguire per scongiurare il rischio di generare opere incompiute, ritardi cronici e sprechi di risorse.
2) L'efficace selezione degli interventi è essenziale per evitare l'attivazione di opere più costose o meno utili del necessario, sovrapposizioni tra i vari strumenti di programmazione e finanziamento, ulteriori pressioni sulle aree del Paese con strutture amministrative e competenze tecniche da rafforzare.
3) Modelli di governance condivisi e coerenti che prevedano il coinvolgimento degli stakeholders interessati permettono di individuare le migliori soluzioni di accelerazione degli interventi.
4) Modalità di attuazione omogenee e facilmente attivabili – calibrate sulle diverse tipologie e dimensioni finanziarie degli investimenti – unitamente al ricorso a Centrali di Committenza qualificate possono rivelarsi determinanti per garantire l'avvio e l'esecuzione degli interventi.

> *Focus*

5) Bisogna rafforzare la qualità della progettazione delle opere pubbliche. Le misure legislative di semplificazione, da sole, non eliminano le criticità attuative che scontano soprattutto gli enti locali. La limitata disponibilità di competenze e strumenti spesso si traduce in una carenza del parco progetti e, di conseguenza, in criticità attuative.
6) È essenziale prevedere fin da subito soluzioni efficaci per la manutenzione e la gestione degli investimenti finanziati, al fine di garantire nel tempo la qualità delle infrastrutture e dei servizi offerti. Questo obiettivo può essere perseguito anche attraverso il coinvolgimento di soggetti privati mediante il partenariato pubblico-privato (PPP), che permette di condividere competenze, risorse e rischi.
7) L'utilizzo, a livello centrale e territoriale, di piattaforme interoperabili e orientate alla performance è da intendersi non solo come una risposta tecnica alle esigenze di digitalizzazione, ma anche come un acceleratore di capacità amministrativa, in grado di supportare efficacemente le amministrazioni durante l'intero ciclo di realizzazione degli investimenti pubblici.

Investimenti pubblici: dal PNRR alla Programmazione nazionale ed europea. I forti ritardi e le criticità nell'attuazione degli obiettivi della politica di coesione dimostrano che è sempre più necessario creare le condizioni per superare uno dei principali ostacoli al processo di convergenza tra Mezzogiorno e Centro-Nord: la capacità di avvio e completamento degli investimenti pubblici. Se non si opera per superare le difficoltà attuative nelle varie fasi del ciclo di vita delle opere pubbliche, il rallentamento degli investimenti pubblici e il conseguente impatto negativo sulla crescita economica saranno inevitabili, in particolare a partire dal 2027.

Il modello Pnrr – opportunamente adeguato – può essere replicato tenendo conto dell'esperienza maturata, delle lezioni apprese e delle modifiche normative introdotte per migliorare le fasi di selezione, avvio, affidamento, esecuzione e monitoraggio dei nuovi investimenti pubblici.
Una soluzione scalabile che potrebbe consentire, per esempio, alle amministrazioni interessate di accelerare gli investimenti selezionati e finanziati dalla Programmazione 2021-2027 e dei successivi cicli di programmazione. Al contempo, consentirebbe di gestire con flessibilità eventuali revisioni delle strategie e degli investimenti programmati e garantirebbe continuità in vista del prossimo quadro finanziario pluriennale che prevede proprio un approccio più orientato ai risultati, come per il Pnrr.
In fase di selezione degli interventi è possibile individuare, in collaborazione con le Amministrazioni, un unico modello di selezione delle proposte che possa, al contempo:

- tener conto delle condizionalità e dei principi trasversali coerenti con le diverse fonti finanziarie;
- fornire un monitoraggio puntuale degli interventi sulla base dell'area tematica/obiettivo, della tipologia, della fonte finanziaria;
- contribuire a creare un quadro unico degli interventi utile ad alimentare il ciclo di programmazione con flessibilità e senza soluzione di continuità.

Per garantire il rispetto dei cronoprogrammi, l'esecuzione degli interventi può essere accelerata ri-

correndo a un modello di attuazione "rafforzata" basato su modalità centralizzate e omogenee, puntualmente definite e replicabili a livello regionale.
Attivabile dalle Amministrazioni su base volontaria, tale modello potrebbe prevedere:

- il ricorso a un soggetto qualificato ex lege a fornire il supporto tecnico-operativo (art. 10, D.L. 77/2021);
- la definizione e l'avvio di procedure di Accordi Quadro o di procedure innovative, quali il Partenariato Pubblico Privato;
- il ricorso allo strumento del Contratto Istituzionale di Sviluppo a livello centrale e regionale per la promozione e la realizzazione di piani di intervento settoriali e/o territoriali (art. 10, co. 4, D.L. 77/2021);
- una struttura qualificata da attivare tempestivamente per un efficace esercizio dei poteri sostitutivi.

Conclusioni. La centralizzazione delle procedure, il supporto tecnico-operativo, la standardizzazione e la digitalizzazione delle modalità operative si sono rivelati strumenti efficaci per affrontare le principali criticità collegate all'attuazione degli investimenti pubblici. La vera sfida, però, è consolidare questi risultati e replicarli nei nuovi cicli di programmazione, garantire la continuità di queste azioni anche oltre la durata del PNRR, trasformando le innovazioni introdotte in prassi consolidate e rafforzando centri di competenze qualificati al servizio delle amministrazioni per la gestione delle procedure.
Il Pnrr può diventare un'opportunità per rilanciare gli investimenti pubblici e per irrobustire un modello di sviluppo che necessita di essere reso più solido e resiliente. In questo percorso, la programmazione deve diventare il fulcro attorno al quale costruire politiche pubbliche efficaci, in grado di trasformare interventi straordinari in cambiamenti strutturali e duraturi nel tempo.
Sebbene l'approccio performance-based, tipico del Pnrr, si sia rivelato una buona pratica, suscettibile di essere estesa anche ai futuri cicli di programmazione con gli opportuni adeguamenti, è imprescindibile preservare la dimensione programmatica, ovvero quella capacità di pianificazione strategica che guarda alla sostenibilità e alla continuità degli investimenti nel lungo periodo.
Piani straordinari come il Pnrr rischiano di produrre effetti limitati se non accompagnati da piani di gestione e manutenzione a lungo termine delle infrastrutture e dei servizi che ne scaturiscono. Diventa quindi essenziale riequilibrare il paradigma attuativo, integrando la logica della performance con una prospettiva di crescita che assicuri coerenza, valorizzazione e cura degli interventi oltre le scadenze dettate dalle milestone. Solo così gli investimenti pubblici potranno tradursi in risultati concreti e duraturi nel tempo.

17. La politica di coesione: le nuove priorità e le proposte di riforma

17.1 La chiusura del ciclo di programmazione 2014-2020

Il 31 luglio 2025 è stata la data ultima per la trasmissione alla Commissione europea della certificazione finale di spesa relativa alle risorse assegnate ai Programmi del ciclo 2014-2020[1]. A questa data si chiude, dal punto di vista finanziario, un ciclo di programmazione complesso, segnato da diverse emergenze – pandemia, guerra russo-ucraina, il crescendo delle tensioni geopolitiche – che hanno

Tabella 1 Fondi strutturali 2014-2020: spesa certificata al 31 luglio 2025 dei Programmi operativi, nazionali e regionali (*) (milioni di euro, s.d.i.)

(*) valori da consolidare con presentazione dei documenti di chiusura (già intervenuta per taluni programmmi) entro il 15/02/2026; (**) il valore complessivo della dotazione finanziaria dei programmi stimato in diminuzione al 30 giugno 2025 è circa 56,45 miliardi, per effetto dell'applicazione da parte delle Autorità di gestione interessate della flessibilità connessa all'utilizzo dei tassi di cofinanziamento Ue al 100% per le annualità 2020-2021, 2021-2022, 2023-2024. Il valore riportato è riferito ai Programmi operativi adottati al 31.07.2025; (***) valore a cui è stata applicata la flessibilità del 15% (la possibilità prevista dalle regole di chiusura di spostare il 15% degli investimenti di un determinato programma da una priorità a un'altra per garantire il completo assorbimento delle risorse finanziarie).

Programmi operativi	Dotazione finanziaria complessiva (**)	Di cui: quota Ue	Spesa certificata totale	Spesa certificata Ue (***)	Quota della spesa certificata Ue	Disimpegno Ue
		(a)	(b)	(c)	(d) = (c/a) (%)	(e) = (a)-(c)
Iniziativa PMI	320,0	320,0	322,5	320,0	100	-
Città Metropolitane	1.987,6	1.682,8	1.919,1	1.682,8	100	-
Cultura e Sviluppo	442,8	368,2	419,6	368,2	100	-
Governance e Capacità istituzionale	2.473,0	2.247,0	2.621,8	2.247,0	100	-
Imprese e Competitività	5.532,0	4.526,2	5.153,1	4.526,2	100	-
Inclusione	1.216,7	916,4	1.094,7	916,4	100	-
Infrastrutture e Reti	2.234,5	1.840,1	2.206,6	1.840,1	100	-
Iniziativa Occupazione Giovani	2.712,6	2.181,7	2.448,3	2.108,4	96,6	73,3
Legalità	661,6	470,3	576,0	470,3	100	
Scuola, competenze e ambienti per l'apprendimento	4.024,2	2.809,3	3.298,4	2.795,4	99,5	13,9
Ricerca e Innovazione	2.375,1	2.093,7	2.302,3	2.093,7	100	-
Sistemi di politiche attive per l'occupazione	7.857,9	7.202,7	8.331,6	7.202,7	100	-
Totale Pon	**31.837,9**	**26.658,3**	**30.693,8**	**26.571,1**	**99,7**	**87,2**
Totale Pon e Por	**64.397,6**	**47.876,4**	**60.714,8**	**47.789,2**	**99,7**	**87,2**

Fonte: elaborazioni Dpcoes su dati SFC14-20.

[1] Il termine per la trasmissione della certificazione finale di spesa, inizialmente previsto al 31 dicembre 2023, è stato prorogato al 31 luglio 2025 (Regolamento (Ue) 2024/795) con l'obiettivo di concedere un lasso di tempo più lungo per facilitare l'assorbimento e il pieno utilizzo delle risorse disponibili, in particolare quelle assegnate attraverso l'iniziativa React-Eu.

spinto la Commissione europea a intervenire per riorientare, rafforzare e facilitare la gestione delle politiche di coesione, valorizzandone il contributo alla resilienza e alla ripresa economica e mettendo a disposizione ingenti risorse aggiuntive.

Le rilevazioni del Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud (Dpcoes) mostrano che, alla chiusura del ciclo 2014-2020, la spesa certificata dai 51 Programmi operativi nazionali e regionali (Pon

Tabella 2 Fondi strutturali 2014-2020: spesa certificata al 31 luglio 2025 dei POR (*) (milioni di euro, s.d.i.)

(*) valori da consolidare con presentazione dei documenti di chiusura (già intervenuta per taluni programmmi) entro il 15/02/2026; (**) il valore complessivo della dotazione finanziaria dei programmi stimato in diminuzione al 30 giugno 2025 è circa 56,45 miliardi, per effetto dell'applicazione da parte delle Autorità di gestione interessate della flessibilità connessa all'utilizzo dei tassi di cofinanziamento Ue al 100% per le annualità 2020-2021, 2021-2022, 2023-2024. Il valore riportato è riferito ai Programmi operativi adottati al 31.07.2025; (***) valore a cui è stata applicata la flessibilità del 15% (la possibilità prevista dalle regole di chiusura di spostare il 15% degli investimenti di un determinato programma da una priorità a un'altra per garantire il completo assorbimento delle risorse finanziarie).

Programmi operativi regionali	Dotazione finanziaria complessiva (**)	Di cui: quota Ue	Spesa certificata totale	Spesa certificata Ue (***)	Quota della spesa certificata Ue
		(a)	(b)	(c)	(d) =(c/a) (%)
Regioni più sviluppate					
Piemonte	1.838,1	919,1	1.624,5	919,1	100
Valle d'Aosta	117,0	58,5	97,3	58,5	100
Lombardia	1.941,0	970,5	1.454,4	970,5	100
P.A. Bolzano	273,2	136,6	237,2	136,6	100
P.A. Trento	218,6	109,3	164,5	109,3	100
Veneto	1.364,3	682,2	1.045,3	682,2	100
Friuli Venezia Giulia	507,2	253,6	566,1	253,6	100
Liguria	731,1	373,5	745,9	373,5	100
Emilia-Romagna	1.268,2	634,1	1.323,1	634,1	100
Toscana	1.525,4	762,7	1.603,6	762,7	100
Umbria	649,8	324,91	459,1	324,9	100
Marche	868,0	436,7	706,6	436,7	100
Lazio	1.871,6	935,8	1.307,7	935,8	100
Totale	**13.173,5**	**6.597,4**	**11.335,2**	**6.597,4**	**100**
Regioni in transizione					
Abruzzo	414,0	207,0	327,4	207,0	100
Molise	125,1	76,8	97,0	76,8	100
Sardegna	1.375,8	687,9	1.030,2	687,9	100
Totale	**1.914,9**	**971,7**	**1.454,7**	**971,7**	**100**
Regioni meno sviluppate					
Campania	4.864,1	3.713,0	4.547,2	3.713,04	100
Puglia	4.450,6	3.560,5	5.133,0	3.560,47	100
Basilicata	840,3	557,8	802,4	557,83	100
Calabria	2.223,2	1.784,2	2.175,0	1.784,22	100
Sicilia	5.093,1	4.033,5	4.573,5	4.033,50	100
Totale	**17.471,2**	**13.649,1**	**17.231,1**	**13.649,06**	**100**
Totale Por	**32.559,7**	**21.218,1**	**30.021,0**	**21.218,1**	**100**

Fonte: elaborazioni Dpcoes su dati SFC14-20.

e Por) Fesr e Fse (al netto di quanto rientrante nell'Obiettivo della Cooperazione Territoriale Europea) ha quasi raggiunto il totale delle risorse disponibili: 99,7% dei 47,9 miliardi di euro circa di contributo complessivo dell'Unione europea (Tab. 1)[2]. Per i Programmi regionali risulta un pieno utilizzo delle risorse (Tab. 2). Solo due Programmi nazionali – Iniziativa Occupazione Giovani e Scuola – hanno registrato un parziale disimpegno, per un importo complessivo di 87,2 milioni di euro, a causa delle difficoltà attuative già segnalate nelle precedenti edizioni del Rapporto. Poiché la spesa certificata sarà sottoposta nei prossimi mesi alle verifiche di chiusura da parte della Commissione europea (con scadenza a febbraio 2026), gli importi indicati potranno subire rettifiche marginali.

17.2 I ritardi del ciclo di programmazione 2021-2027

Nel ciclo di programmazione 2021-2027, l'Italia dispone di circa 74 miliardi di euro di Fondi strutturali destinati agli interventi sul territorio nazionale (Tab. 3). L'importo comprende le risorse del Fesr (al netto dell'Obiettivo di Cooperazione Territoriale Europea), del Fse+ e del Fondo per una Transizione Giusta (Jtf), incluse le quote di cofinanziamento nazionale, pari complessivamente a 31,9 miliardi di euro.

Tabella 3 Fondi strutturali 2021-2027: risorse programmate al 30 giugno 2025 dei PN e dei PR (milioni di euro)

Programmi nazionali	Risorse programmate
Ricerca, Innovazione e Competitività ìper la Transizione Verde e Digitale	5.561,6
Sicurezza per la Legalità	235,3
Equità nella Salute	625,0
Inclusione e Lotta alla Povertà	4.079,9
Giovani, Donne e Lavoro	5.088,7
Scuola e Competenze	3.781,0
Metro Plus e Città Medie Sud	3.002,5
Cultura	648,3
Capacità per la Coesione AT	1.267,4
Totale	24.289,7
Jtf	1.211,3
Totale Programmi nazionali	25.501,0
Programmi regionali	**Risorse programmate**
Regioni più sviluppate	18.900,5
Regioni in transizione	2.782,8
Regioni meno sviluppate	26.695,3
Totale Programmi regionali	48.378,6
Totale generale	73.879,6

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

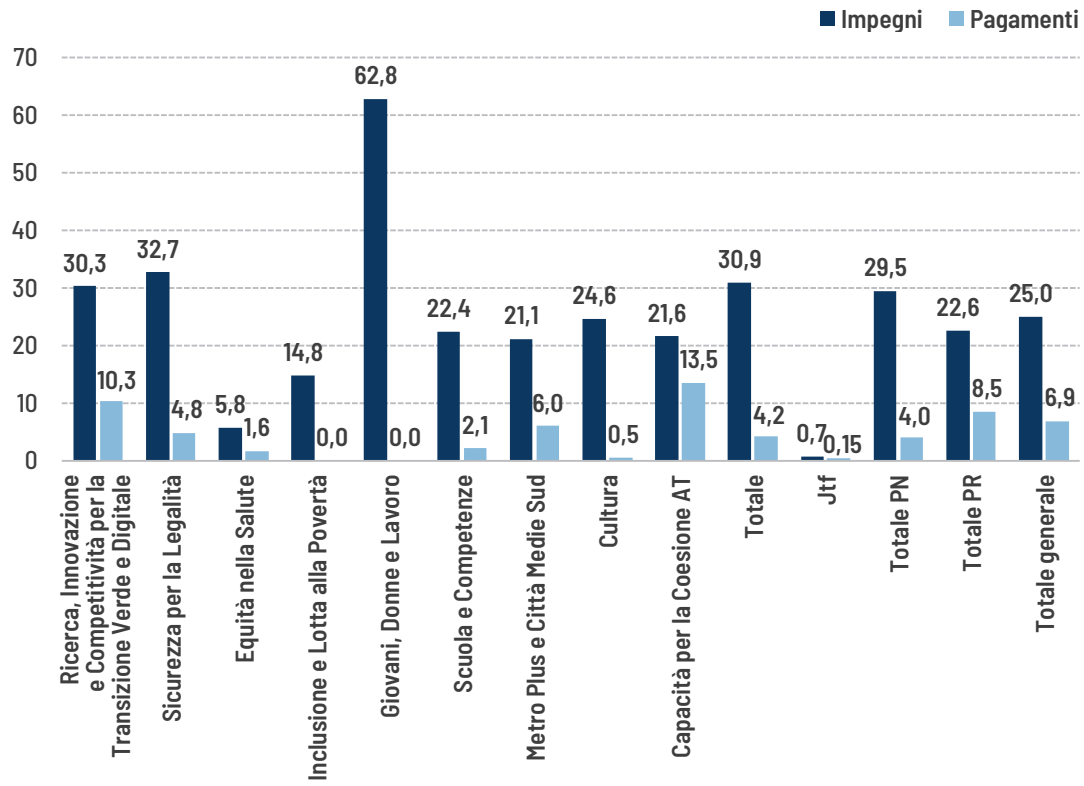
[2] Il risultato comprende i 14,2 miliardi assegnati con il programma React-Eu, che ha rafforzato la dotazione finanziaria dei Fondi nel periodo 2020-2021 per far fronte alla crisi pandemica. I dati non contemplano la spesa certificata in "overbooking" ossia in avanzo rispetto al contributo assegnato, che alcuni Programmi certificano per avere a disposizione un bacino finanziario di spese ammissibili con cui compensare eventuali riduzioni.

Lo stato di attuazione complessivo del ciclo, rilevato dal sistema di Monitoraggio dell'Igrue al 30 giugno 2025, mostra che l'avanzamento finanziario dei Programmi nazionali (Pn) e regionali (Pr) è ancora nella fase iniziale. Le risorse impegnate e pagate (provenienti dal Fesr, dal Fse+ e dal Jtf) ammontano complessivamente a 18,4 e 5,1 miliardi di euro, pari rispettivamente al 25% e al 6,9% delle risorse assegnate (Fig. 1). In questo quadro generale di lenta attuazione, i dati evidenziano andamenti differenziati tra Programmi, ambiti di intervento e territori.

I Pn mostrano in media un avanzamento pari al 29,5% per gli impegni e al 4% per i pagamenti, ma con variazioni significative. Il Programma Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale – il più rilevante per dotazione finanziaria, gestito congiuntamente da Mimit, Mur e Mase, a sostegno degli investimenti nell'industria sostenibile e innovativa del Mezzogiorno – registra una performance superiore alla media, con impegni al 30,3% e pagamenti al 10,3% delle risorse assegnate. Anche il Pn Sicurezza per la Legalità gestito dal Ministero dell'Interno, con una dotazione finanziaria limitata, mostra un avanzamento sopra la media, con impegni al 32,7% e pagamenti al 4,8%. Risultati relativamente positivi anche per il Pn Capacità per la Coesione, che sostiene il rafforzamento amministrativo della PA, soprattutto a livello locale: impegni al 21,6% e pagamenti al 13,5%.

Più critici, invece, i progressi dei due Programmi gestiti dal Ministero del Lavoro che insieme valgono 9 miliardi di euro: Pn Giovani Donne e Lavoro e Pn Inclusione e Lotta alla Povertà. Il primo, che finanzia incentivi all'occupazione, registra la più elevata percentuale di impegni (62,8% della dotazione finan-

Figura 1 Fonti strutturali 2021-2027: attuazione finanziaria al 30 giugno 2025 dei PN e dei PR (impegni e pagamenti in % delle risorse programmate)

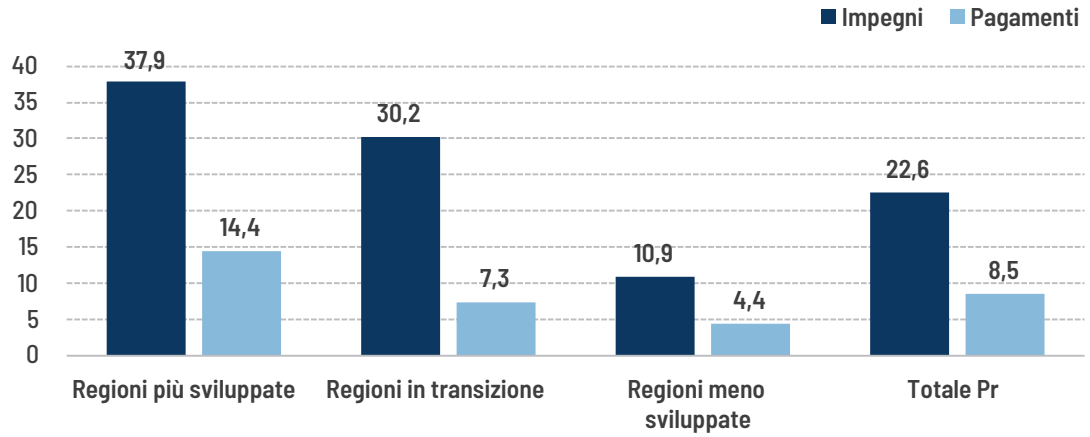


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

ziaria), ma nessun pagamento. Il secondo, dedicato ai servizi sociali e all'inclusione dei soggetti più deboli (bambini, anziani, disabili, indigenti, donne in difficoltà, migranti), oltre a non registrare pagamenti, mostra anche una bassa percentuale di impegni sulle risorse assegnate (14,8%). Situazione analoga per il Pn Equità nella Salute, che finanzia interventi nel sistema sanitario del Mezzogiorno: impegni al 5,8% e pagamenti all'1,6%. Tra i Programmi territoriali, il Pn Metro Plus e Città Medie Sud presenta impegni al 21,1% e pagamenti al 6%, mentre il Pn Jtf, rivolto alle aree di Taranto e Sulcis per la transizione industriale, mostra un avvio ancora marginale, con meno dell'1% di risorse impegnate e spese.

Passando ai Programmi regionali (Pr), i dati di avanzamento finanziario del ciclo 2021-2027 ripropongono le differenze territoriali già osservate nei precedenti cicli di programmazione, con scostamenti ormai strutturali nei ritmi di attuazione tra le diverse categorie di regioni (Fig. 2). Al 30 giugno 2025, i Pr delle regioni più sviluppate mostrano un progresso ancora contenuto, ma comunque più rapido rispetto alla media nazionale, con impegni pari al 37,9% e pagamenti al 14,4% del contributo assegnato. Al contrario, i Programmi delle regioni del Mezzogiorno, evidenziano le maggiori difficoltà di avvio: l'avanzamento medio si ferma al 10,9% per gli impegni e al 4,4% per i pagamenti. Le regioni in transizione si confermano in una posizione intermedia tra le aree più sviluppate e quelle meno sviluppate, con impegni su livelli prossimi alle prime (30,2%), ma pagamenti al 7,3%.

Figura 2 Fondi strutturali 2021-2027: attuazione finanziaria al 30 giugno 2025 dei PR, per categoria di regioni (impegni e pagamenti in % delle risorse programmate)

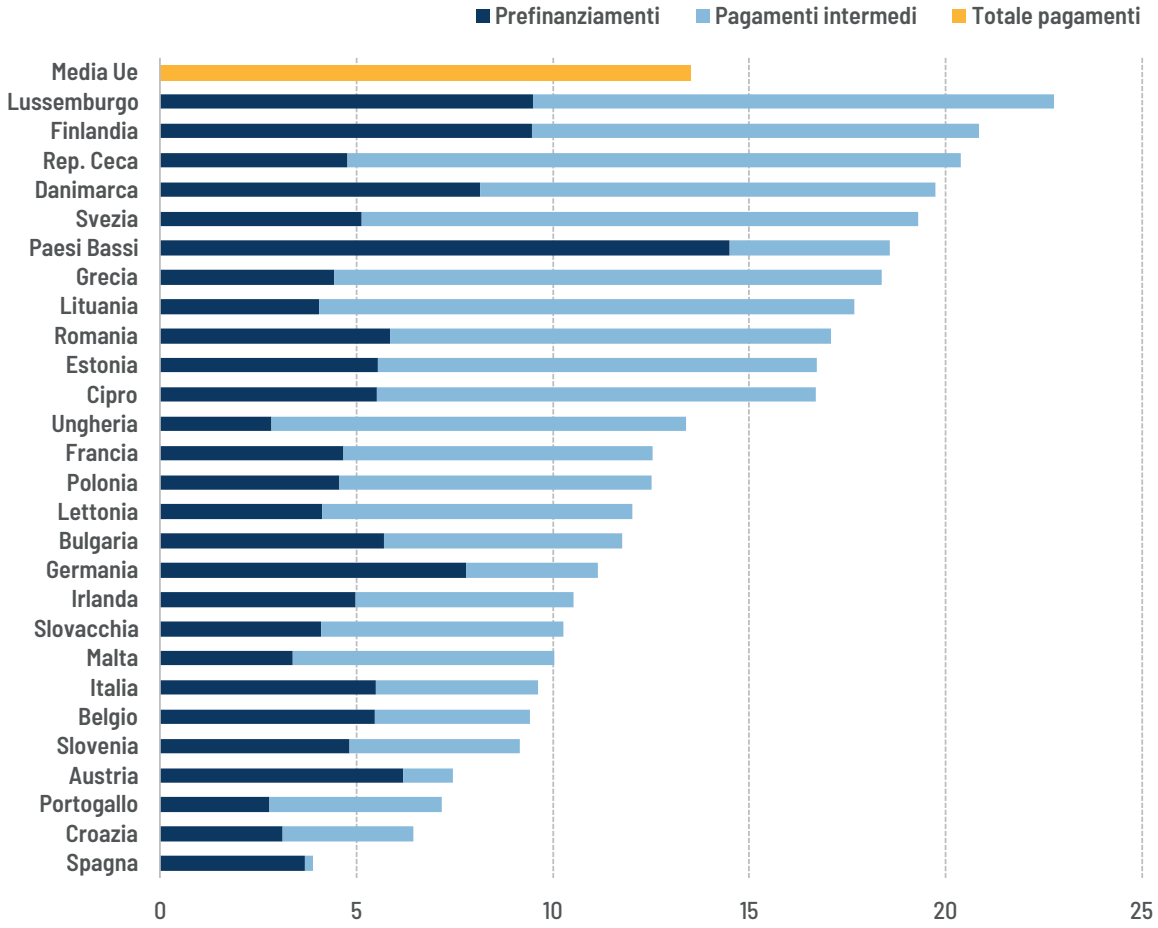


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Il ritardo di attuazione del ciclo 2021-2027 non è un fenomeno solo italiano. Le erogazioni dal bilancio comunitario agli Stati membri, comprensive dei pagamenti a titolo di prefinanziamento e dei pagamenti a titolo delle spese certificate, sebbene caratterizzati da significative differenze tra Paesi, sono in media pari al 13,5% del totale delle assegnazioni finanziarie agli Stati membri (Fig. 3).

L'attuazione del ciclo 2021-2027 è di fatto iniziata solo nel 2023, con oltre un anno di ritardo rispetto alle previsioni iniziali. Le cause sono riconducibili a fattori di contesto ormai noti: l'adozione tardiva del nuovo quadro regolamentare della politica di coesione (approvato soltanto nel giugno 2021); la necessità di far fronte alle crisi successive alla pandemia, alla guerra russo-ucraina e allo shock energetico; la sovrapposizione con gli impegni attuativi dei Pnrr, soprattutto in Italia. Tutti questi elementi

Figura 3 Politiche di coesione Ue 2021-2027: avanzamento finanziario al 29 settembre 2025 per Stato membro (pagamenti in % del contributo Ue)



Fonte: Commissione europea, opendata.

hanno rallentato la capacità degli Stati membri di progettare e avviare tempestivamente gli investimenti, incidendo soprattutto nei settori in cui la filiera di progettazione e attuazione è interamente pubblica, come quelli legati all'offerta di servizi ai cittadini e al riequilibrio territoriale delle prestazioni pubbliche.

La fotografia restituita dai dati di monitoraggio attualmente disponibili è tuttavia ancora provvisoria, sia per il livello di avanzamento finanziario dei Programmi, sia per quanto riguarda l'entità complessiva delle risorse destinate alla coesione. Le allocazioni complessive, i contenuti dei Programmi e i ritmi di spesa saranno infatti fortemente influenzati dalle decisioni di riprogrammazione legate alla revisione di medio termine discussa di seguito, che trovano proprio nel ritardo di attuazione del ciclo 2021-2027 una delle loro principali motivazioni.

17.3 La revisione di medio termine

La serie di eventi economici e geopolitici che ha segnato l'ultimo triennio – la pandemia, la guerra russo-ucraina, la crisi energetica e delle forniture strategiche, i nuovi equilibri geopolitici e di sicurezza

internazionale – ha ridefinito in profondità le sfide e le priorità politiche dell'Unione europea. Queste emergenze hanno posto la necessità di reperire nuove risorse all'interno del bilancio pluriennale 2021-2027, anche attraverso un riutilizzo mirato dei fondi già esistenti.

In questo contesto, la politica di coesione è stata chiamata a contribuire con le proprie risorse al finanziamento delle nuove priorità europee. Le ragioni di questa scelta sono molteplici: la coesione rappresenta lo strumento di investimento più rilevante del bilancio dell'Unione; le riprogrammazioni del ciclo 2014-2020 hanno già dimostrato la sua capacità di risposta rapida di fronte a crisi ed emergenze; il quadro regolatorio 2021-2027, definito prima delle recenti crisi, non riflette pienamente le nuove priorità dell'Unione; gli obiettivi ampi e flessibili dei Fondi di coesione consentono di reindirizzare risorse verso ambiti emergenti; infine, una quota significativa di Fondi non ancora impegnata o spesa rende tecnicamente più agevole la revisione dei Programmi.

L'occasione per questo riallineamento strategico è offerta dal riesame intermedio (mid-term review) previsto per il 2025 dal quadro giuridico della politica di coesione (art. 18 del Regolamento 2021/1060). Tale revisione consente agli Stati membri di rivedere i Programmi a quattro anni dall'avvio del ciclo, adeguandoli alle nuove sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per Paese, ai progressi verso i target intermedi o a eventuali criticità attuative. Al riesame è collegata una riserva di flessibilità pari al 50% delle risorse destinate alle ultime due annualità (2026-2027), che la Commissione europea assegna sulla base delle proposte di modifica presentate dagli Stati membri.

Il 18 settembre 2025, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato i nuovi regolamenti sulla revisione di medio termine, che non solo ridefiniscono modalità e tempistiche del riesame, ma introducono una revisione sostanziale delle priorità della politica di coesione, anticipando alcune linee di riforma in vista del prossimo ciclo di programmazione 2028-2034[3].

17.3.1 *I nuovi ambiti strategici*

Gli ambiti di intervento strategici verso i quali reindirizzare le risorse dei Fondi per la coesione nell'ambito della revisione di medio termine dei Programmi sono cinque: Difesa e sicurezza; Abitazioni a pressi accessibili; Accesso all'acqua, gestione sostenibile e resiliente dell'acqua; Transizione energetica; Competitività.

Difesa e sicurezza. In linea con quanto indicato nel Libro Bianco sul futuro delle Difesa Europea/ Preparati per il 2030, vengono previsti due nuovi obiettivi specifici all'interno del Fesr. Il primo – ""Enhancing industrial capacities to foster dual use as well as defence capabilities" (OS1: un'Europa più competitiva e intelligente) – consente agli Stati membri di riprogrammare le risorse destinate agli investimenti per l'occupazione e la crescita per migliorare le capacità produttive delle imprese nel settore della difesa, senza restrizioni territoriali o di dimensioni d'impresa. Il secondo – "Developing

[3] Il pacchetto del riesame comprende: i) regolamento (Ue) 2025/1914 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 settembre 2025 che modifica i regolamenti (Ue) 2021/1058 e (Ue) 2021/1056 per quanto riguarda misure specifiche per affrontare le sfide strategiche nel contesto del riesame intermedio; ii) regolamento (Ue) 2025/1913 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 settembre recante modifica del regolamento (Ue) 2021/1057 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (Fse+) per quanto riguarda misure specifiche per affrontare le sfide strategiche. Le modifiche regolamentari consentono alle Autorità di gestione dei Programmi di presentare la propria proposta di revisione intermedia entro il 31 dicembre 2025, prorogando la scadenza del 31 marzo 2025 originariamente prevista. Inoltre, ai Programmi che hanno già presentato la loro proposta di revisione, viene consentito di ripresentare una nuova proposta di revisione intermedia adeguandola ai nuovi indirizzi, entro due mesi dall'entrata in vigore del pacchetto regolamentare.

resilient defence or dual use infrastructure to foster military mobility in the Union" (OS3: un'Europa più connessa) – contribuisce a costruire infrastrutture di difesa resilienti o a doppio uso per favorire la mobilità militare all'interno dell'Unione.

Il rafforzamento dell'interazione fra difesa comune e politiche di coesione emerge anche dall'introduzione di una quarta area tematica nell'ambito delle tecnologie Step dedicata alle "defence technologies", in un'accezione che mira a considerare "critiche" tutte le tecnologie e le produzioni riconducibili al settore della difesa, come già prospettato nel Libro Bianco. Gli Stati membri vengono inoltre incoraggiati a trasferire volontariamente le risorse del Fesr verso la "Connecting europe facility" (Cef), per rafforzare i Corridoi europei per la mobilità militare. In caso di trasferimento, gli Stati membri potranno usufruire per queste risorse degli stessi incentivi sui tassi di prefinanziamento e cofinanziamento previsti nei casi di riallocazioni sulle nuove priorità strategiche del Fesr discussi di seguito.

Abitazioni a pressi accessibili (inclusa l'edilizia sociale). Sono collegati al sostegno del modello sociale europeo i due nuovi obiettivi specifici "Promoting access to affordable housing, and related reforms" (OS2: un'Europa più verde e resiliente e OS4: un'Europa più sociale e inclusiva) e "Fostering integrated territorial development, through access to affordable housing, and the development of related reforms in all types of territories" (OS5: un'Europa più vicina ai cittadini). Entrambi rafforzano azioni già presenti nei Programmi del Fse+ e del Fesr.

I nuovi obiettivi ampliano il concetto di housing sociale, con l'intento di contrastare il forte e crescente aumento dei prezzi e dei canoni di locazione registrato negli ultimi anni. Un fenomeno che ha contribuito all'impoverimento dei gruppi più vulnerabili, delle famiglie a basso e medio reddito e dei giovani, generando effetti negativi anche sul mercato del lavoro e sulle dinamiche di mobilità territoriale. Poiché la crescita dei redditi non ha tenuto il passo con l'aumento dei costi abitativi, la disponibilità di alloggi a canoni sostenibili diventa uno strumento essenziale per rinnovare la tradizione del welfare europeo, in coerenza con i principi e i valori del Nuovo Bauhaus Europeo.

Accesso all'acqua, gestione sostenibile e resiliente dell'acqua. Il nuovo obiettivo specifico "Promoting secure access to water, sustainable water management and water resilience" (OS2: un'Europa più verde e resiliente) amplia azioni già finanziabili con il Fesr per rispondere alle sfide dei cambiamenti climatici, consentendo l'efficientamento del riutilizzo dell'acqua a fini non agricoli, il ripristino ecologico degli ecosistemi di acqua dolce e il miglioramento del trattamento delle acque reflue. Se effettuata in modo sostenibile, viene consentito anche il finanziamento della desalinizzazione, finora osteggiato per l'impiego di tecnologie energivore. Anche il campo d'intervento del Jtf viene ampliato per includere investimenti nel settore idrico, mirati ad affrontare la carenza d'acqua, rafforzare la resilienza ai cambiamenti climatici e sostenere la transizione verso economie locali sostenibili.

Transizione energetica. Allo scopo di accelerare la decarbonizzazione dell'industria, viene ampliato l'ambito del sostegno offerto dal Fesr ai progetti di decarbonizzazione, con il nuovo obiettivo specifico "Promoting energy interconnectors and related transmission infrastructure, and the deployment of recharging infrastructure" (OS2: un'Europa più verde e resiliente). Lo sforzo di investimento in questo settore è funzionale a consentire ai settori ad alta intensità energetica di accedere a fonti energetiche più stabili e diversificate in un mercato interno dell'energia meno frammentato, rafforzandone la sostenibilità e competitività.

Competitività. In questo ambito di intervento strategico i regolamenti anziché introdurre nuovi obiettivi specifici, facilitano la concentrazione delle risorse della coesione su due direttrici: il rafforzamento dell'iniziativa Step (Piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa) introdotta dal Regolamento (Ue) 2024/795, e il sostegno agli investimenti delle grandi imprese.

Stati membri e regioni vengono incentivati a incrementare il contributo del Fesr a favore di Step: l'iniziativa europea per sostenere la competitività e rafforzare l'autonomia strategica dell'Ue attraverso gli investimenti nelle tecnologie critiche (digitali, deep tech, tecnologie pulite (net-zero) e biotecnologie). A tal fine, il massimale del 20% di risorse comunitarie indirizzabile in favore di questi investimenti viene rimosso.

Pur ribadendo la necessità per Stati membri e regioni di riservare una particolare attenzione alle Pmi, le nuove disposizioni consentono, nei Paesi il cui Pil pro capite è inferiore alla media dell'Ue-27, di finanziare anche grandi imprese per specifici interventi di sviluppo e transizione; in particolare per: 1) sostenere investimenti che contribuiscono agli obiettivi di Step; 2) rafforzare le capacità industriali negli ambiti dell'uso "duale" e della difesa; 3) contribuire a un progetto europeo di difesa di interesse comune; 4) facilitare la decarbonizzazione industriale, ad esempio nei settori ad alta intensità energetica o nell'industria automobilistica; 5) sostenere investimenti in progetti che partecipano direttamente a un Ipcei (Importanti progetti di comune interesse europeo). In quest'ultimo caso si prevede non solo l'estensione del supporto alle grandi imprese, ma anche la possibilità che il Fesr possa finanziare direttamente, senza la necessità di ricorrere a bandi, i progetti rientranti tra gli Ipcei già approvati dalla Commissione. Gli investimenti delle grandi imprese sono ammissibili anche al sostegno del Jtf, laddove tali investimenti siano necessari, tra l'altro, per l'attuazione del piano per una transizione giusta e per la creazione di posti di lavoro.

Oltre a queste importanti modifiche legislative, assumono particolare rilievo due chiare indicazioni di cui tener conto nell'ambito del riesame intermedio: (i) essere più selettivi nell'erogazione degli aiuti alle imprese: una maggiore selettività consentirebbe di sostenere meglio la modernizzazione e la diversificazione delle economie regionali; (ii) riconoscere e rafforzare il ruolo delle grandi imprese nello sviluppo regionale, valorizzandole come motori di crescita capaci di orientare ricerca, innovazione e trasferimento di conoscenze e tecnologie lungo l'intera catena del valore.

Per orientare la maggiore quantità possibile di risorse verso le nuove priorità strategiche europee, viene prevista un'applicazione flessibile della originaria cornice regolamentare della coesione in materia di concentrazione tematica. Agli Stati che concentrano le risorse sulle nuove priorità strategiche dell'Unione, e/o sugli obiettivi Step si consente di derogare dal rispetto del principio di concentrazione tematica a livello nazionale o a livello della categoria di regione, nonché del calcolo del contributo del Fesr all'azione per il clima.

La spinta a indirizzare le risorse per sostenere le priorità strategiche dell'Unione è evidente, inoltre, nel richiamo alla possibilità di spostare finanziamenti dai Programmi a gestione concorrente conferendoli agli strumenti sottoposti alla gestione diretta da parte delle istituzioni europee. Oltre al richiamato meccanismo per collegare l'Europa (Mce), viene incoraggiato il passaggio di risorse dai Programmi nazionali e regionali ad altre iniziative comunitarie: InvestEU, Iniziativa Urbana europea e al recente strumento per gli Investimenti in materia di Innovazione Interregionale (I3). Sebbene il tra-

sferimento di risorse a queste iniziative preveda meccanismi di utilizzo dei finanziamenti a beneficio dello Stato membro che conferisce le risorse, la programmazione e la gestione di queste iniziative valorizza priorità, logiche e strumenti di lavoro formulati a livello europeo.

17.3.2 *Gli Incentivi alle riprogrammazioni*

In questa cornice di sostanziale riorientamento strategico, gli Stati membri e le Regioni sono fortemente incoraggiati a riprogrammare e indirizzare le risorse ancora disponibili nei Programmi verso le nuove priorità, dal momento che i regolamenti del riesame rendono disponibile un vero e proprio pacchetto di incentivi e facilitazioni a favore dei Programmi che procederanno a riprogrammare le loro risorse in coerenza con le sollecitazioni e le priorità indicate dalla Commissione finalizzate a massimizzare il contributo degli investimenti per la coesione alle nuove priorità politiche dell'Unione. Pertanto, sebbene, almeno da un punto di vista formale, le modifiche ai Programmi saranno effettuate "su base volontaristica", tenuto conto che la regolazione del riesame intermedio non impone di proporre variazioni ai Programmi, nei casi in cui lo Stato membro non le ritenga necessarie, sussistono, nei fatti, alcuni aspetti più "di sostanza" che verranno approfonditi nel proseguo che rendono tale volontarietà fortemente condizionata.

Ai Programmi Fesr e Fse+ che si sottopongono a riprogrammazione viene accordato un prefinanziamento una tantum pari al 20%[4] delle risorse riallocate sui nuovi obiettivi specifici.

Ai Programmi Fesr, Fse+ e Jtf che riallocano almeno il 10% della propria dotazione verso le nuove priorità viene concesso un ulteriore prefinanziamento pari al 1,5%[5] delle risorse di cofinanziamento Ue del Programma. Questa facilitazione si cumula con una dilazione temporale: il termine finale di ammissibilità della spesa del ciclo di programmazione (e il relativo disimpegno automatico) è infatti, prorogato dall'attuale 31 dicembre 2029 al 31 dicembre 2030.

Infine, il tasso di cofinanziamento Ue applicabile alle nuove priorità potrà essere incrementato del 10% rispetto al tasso del Programma, riducendo così il necessario contributo integrativo proveniente dai bilanci nazionali e l'ammontare complessivo della dotazione finanziaria.

Al di là dei tecnicismi, le agevolazioni previste in caso di riprogrammazione producono effetti concreti sull'attuazione dei Programmi. L'ammontare dei prefinanziamenti, oltre ad aumentare la liquidità a disposizione per accelerare l'avvio e l'attuazione dei progetti, contribuisce alla riduzione dell'obiettivo di spesa fissato dal target N+3[6] facilitando il raggiungimento dell'imminente obiettivo di spesa fissato per dicembre 2025. Considerato lo stato di avanzamento finanziario del ciclo 2021-2027, per alcuni Programmi italiani l'adesione al pacchetto del riesame si può considerare "necessitata". In un'ottica di medio termine, inoltre, il prolungamento di un anno del termine del ciclo di programmazione aumenta le possibilità di realizzazione degli investimenti e della spesa a fine periodo.

---

[4] Le priorità a sostegno di investimenti che contribuiscono agli obiettivi Step nell'ambito di una richiesta di modifica del Programma presentata alla Commissione entro il 31 marzo 2025 mantengono il prefinanziamento eccezionale una tantum applicabile al momento della presentazione di tale richiesta, pari al 30%.

[5] Le modifiche regolamentari prevedono condizioni ancora più favorevoli per le regioni dell'Ue confinanti con Russia e Bielorussia, particolarmente colpite dalla guerra contro l'Ucraina.

[6] L'importo del prefinanziamento viene infatti scomputato dall'obiettivo di spesa indicato dal target N+3.

17.3.3 *Le valutazioni della Svimez*

Le nuove regole delle riprogrammazioni implicano rilevanti opportunità per i Programmi italiani finanziati dal Fesr, ma allo stesso tempo impongono la necessità di attente riflessioni e valutazioni. Fin dalla presentazione delle proposte di modifica regolamentari avvenuta lo scorso aprile, le evoluzioni del pacchetto del riesame intermedio sono state osservate dalle Amministrazioni con un misto di attesa salvifica e una certa apprensione per gli effetti sul ciclo di programmazione 2021-2027. I Programmi italiani presentano difatti non poche difficoltà attuative. In questa fase autunnale tutti i Programmi si stanno confrontando con la possibilità di riprogrammare in maniera sostanziale la loro strategia di sviluppo e, di conseguenza, le azioni da realizzare. Sebbene la decisione di riprogrammazione rientri nella discrezionalità delle autorità statali, è indubbio, che, alla luce dello stato di avanzamento finanziario dei Programmi nazionali e regionali del ciclo 2021-2027 italiani e degli altri Paesi Ue, le facilitazioni accordate rappresentino un'occasione da non perdere, per raggiungere gli obiettivi di spesa e migliorare lo stato di avanzamento degli investimenti.

Sulla base delle intenzioni di riprogrammazione comunicate alla data dell'8 ottobre 2025 dalle Autorità di gestione al Dpcoes, risulta che, su 48 Programmi, 22 intenderebbero aderire al riesame intermedio, introducendo una o più delle nuove priorità strategiche[7].

Nel complesso, qualora tali intenzioni di riprogrammazione dovessero tradursi in una proposta formale, verso le nuove priorità verrebbero indirizzati oltre 2 miliardi di euro in sola quota Ue, tra cui 835 milioni di euro sulla priorità "alloggi sostenibili e a prezzi accessibili", 537 milioni di euro sulla priorità "accesso all'acqua e resilienza idrica", 286 milioni sulla priorità "promozione della transizione energetica", 211 milioni ulteriori sulla priorità "Step".

Già da questi primi dati sembra emergere come gli incentivi proposti dalla Commissione per reindirizzare le risorse dei Programmi verso i nuovi ambiti strategici possano rappresentare, da più punti di vista, una potenziale opportunità per il nostro Paese. Il più elevato tasso di cofinanziamento europeo rappresenta un sensibile vantaggio in termini di risparmio di risorse nazionali e di facilitazione nel raggiungimento degli obiettivi di spesa. Si tratta di un passo molto importante da parte della Commissione che, pur di favorire le riprogrammazioni, è disposta a retrocedere su uno dei principi fondamentali che da sempre caratterizzano la politica di coesione: il cofinanziamento degli interventi con risorse nazionali finalizzato alla condivisione e corresponsabilità degli interventi da realizzare e delle finalità a loro sottese. Ancora più potente è l'incentivo offerto ai Programmi che riallocheranno almeno il 10% delle risorse verso le nuove priorità: un anno in più per completare gli interventi, le spese e la rendicontazione del ciclo 2021-2027. Un'opportunità che difficilmente non sarà colta, soprattutto dai Programmi che mostrano preoccupanti segnali di ritardo e affaticamento nell'attuazione.

Per quel che concerne i potenziali ambiti di riprogrammazione, allo stato attuale, già circa tre miliardi di euro sono stati messi a disposizione delle tecnologie Step dai Programmi nazionali e regionali del Fesr 2021-2027. Su questo punto sarebbe opportuno che la Commissione tenesse conto della rimodulazione già effettuata dalle Regioni del Mezzogiorno nell'ambito del computo del 10% di riprogrammazione necessario per avere l'anno aggiuntivo di rendicontazione.

---

[7] Cfr. L'Audizione del Ministro Foti dinnanzi alla Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale dell'8 ottobre 2025.

Al di là delle tecnologie Step, sussiste un'ulteriore motivazione per la quale la riprogrammazione delle risorse proposta dalla Commissione potrebbe contribuire a migliorare l'avanzamento e l'efficacia degli attuali Programmi Fesr: la possibilità di far confluire al loro interno interventi coerenti con i nuovi obiettivi strategici individuati dalla Commissione e attualmente in fase di realizzazione attraverso le risorse nazionali del Fsc 2014-2020 e della programmazione operativa complementare (Poc) 2014-2020.

All'interno di questi due strumenti programmatori sono difatti già finanziati numerosi interventi riconducibili alle infrastrutture per la gestione dell'acqua (inclusa la prevenzione del dissesto idrogeologico), all'housing sociale e alle politiche abitative, alle infrastrutture per la transizione energetica. Potrebbe pertanto essere realizzata una coordinata azione di ricognizione, tesa a individuare quegli interventi che presentino tempi di realizzazione in linea con la scadenza del 2030 e coerenza con le regole e i requisiti europei per l'ammissibilità e la rendicontabilità delle spese (a partire dal principio del DNSH[8]).

Le operazioni di trasferimento di interventi da Fondi nazionali a Fondi europei andrebbero in ogni caso realizzate con grande attenzione per evitare che facciano venire meno il carattere di addizionalità delle risorse per la coesione. A questo proposito, la Svimez ha segnalato l'opportunità di dare corretta attuazione all'articolo 51 bis del decreto-legge n. 13 del 2023, in base al quale i rimborsi riconosciuti dalla Commissione europea a fronte di spese sostenute con risorse nazionali e rendicontate nell'ambito dei Programmi cofinanziati dai Fondi europei per la coesione devono essere trasferite sul conto corrente di tesoreria del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche. Si tratta di un meccanismo che assicura che i rimborsi europei derivanti da progetti retrospettivi (cioè investimenti originariamente coperti con risorse nazionali, ma che successivamente sono inseriti all'interno di un Programma Fesr per essere rendicontati e finanziati con le risorse europee) siano riutilizzati per finalità proprie della coesione.

Ai fini di consentire un'effettiva addizionalità, andrebbe poi assolutamente risolto, come proposto dalla Svimez, il problema della "doppia copertura" degli interventi che si spostano dal Fsc ai Programmi europei. In queste circostanze, difatti, le Amministrazioni titolari dei Programmi spesso non procedono, nel momento in cui l'intervento transita tra i progetti selezionati e rendicontati sul Fesr, a cancellare l'impegno contabile sul Fsc.

In definitiva, il complesso processo di riprogrammazione che tutti i Programmi dovranno affrontare nell'ambito della nuova procedura di riesame intermedio rende opportuno rilanciare l'attività di coordinamento centralizzato a cui è chiamata la Cabina di regia del Fondo per lo sviluppo e la coesione istituita dal decreto-legge n. 60 del 2024.

Tra le novità introdotte per la revisione di medio termine, poi, meritano attenzione le modalità previste per consentire e incentivare le riprogrammazioni delle risorse per la coesione a favore delle nuove priorità strategiche, e gli strumenti e i beneficiari chiamati a implementarle. Le nuove regole tendono ad accentrare a livello europeo l'individuazione delle priorità e delle modalità delle riprogrammazioni per massimizzare l'utilità dell'Unione nel suo complesso, anziché rispondere a esigenze specifiche delle regioni e dei territori originari beneficiari delle risorse. Sebbene le riprogrammazioni possano avvenire

[8] Il principio DNSH ("Do No Significant Harm", cioè "non arrecare un danno significativo") è un criterio introdotto dall'Unione europea per garantire che ogni intervento finanziato, in particolare con risorse del Green Deal e del Next Generation Eu, non danneggi in modo significativo l'ambiente. Significa che un progetto non deve compromettere sei obiettivi ambientali Eu: mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, uso sostenibile delle risorse idriche e marine, economia circolare, prevenzione dell'inquinamento, e tutela della biodiversità. È un principio trasversale che guida la programmazione e la valutazione degli investimenti pubblici e privati nella transizione ecologica.

esclusivamente su base volontaria, la revisione di medio periodo pone la Commissione in una oggettiva posizione di forza, in grado di incidere in maniera rilevante sulla composizione delle modifiche ai Programmi necessarie per ottenerne l'approvazione definitiva e l'assegnazione delle ultime tranche di risorse.

La posizione di forza di cui gode la Commissione nell'approvare la versione "finale" delle allocazioni di risorse nell'ambito del riesame intermedio dei Programmi, assieme ai rilevanti incentivi assicurati ai Programmi che procederanno a riallocare le risorse verso le nuove priorità, lasciano presupporre, nonostante il carattere "volontario", che non poche riprogrammazioni andranno nelle direzioni auspicate dalla Commissione. È altresì presumibile che tali riprogrammazioni riguarderanno soprattutto i Programmi attualmente caratterizzati da ritardi e inefficienze nell'attuazione degli interventi. Questi Programmi potrebbero essere anche quelli più disponibili a aderire all'invito di trasferire le risorse della coesione ai fondi tematici a gestione diretta della Commissione, dal momento che questi trasferimenti allevierebbero i problemi di implementazione e raggiungimento dei target di spesa.

Il complesso delle indicazioni e delle proposte formulate dalla Commissione sembra convergere verso un approccio alle politiche di coesione sensibilmente più centralizzato rispetto al tradizionale approccio place-based, emergendo una chiara indicazione di policy mirata a concentrare le risorse per la coesione su un limitato numero di priorità, strumenti e interventi comuni. Un approccio ben differente rispetto al modello di governance multilivello che ha tradizionalmente caratterizzato le politiche di coesione, nel quale la Commissione si limita a indicare i grandi obiettivi strategici e le relative concentrazioni tematiche, rimettendo alle decisioni degli Stati membri e soprattutto dei singoli Programmi, l'allocazione delle risorse tra i vari obiettivi specifici, nonché le modalità e gli interventi con cui perseguirli.

Questa tendenza alla centralizzazione sottende a un approccio per molti versi antitetico al modello di policy con cui da sempre è stata costruita l'intera architettura delle politiche europee di coesione: il cosiddetto approccio place-based, che sino ad ora ha riconosciuto un ruolo strategico agli attori presenti sui territori, e in particolare alle Regioni, nell'individuare i fabbisogni e le priorità nell'utilizzo delle risorse per la coesione. La sfida della nuova politica di coesione sarà quella di rafforzare la complementarità degli obiettivi di rafforzamento della competitività europea con le finalità di riequilibrio nelle opportunità di sviluppo dei territori meno avanzati.

Gli incentivi e le semplificazioni tese a favorire il trasferimento delle risorse dai Fondi per la coesione (fondi a gestione concorrente) verso strumenti e fondi tematici a gestione diretta della Commissione sottende l'idea che fondi specializzati su precisi ambiti, gestiti attraverso le semplificazioni amministrative e procedurali di cui beneficiano gli strumenti europei a gestione diretta, siano più efficaci, rispetto al Fesr, sia nell'individuare, progettare e realizzare gli investimenti strategici, sia per lo sviluppo territoriale sia per gli obiettivi prioritari individuati dalla Commissione. Un altro segnale di un sostanziale cambiamento rispetto al tradizionale approccio place-based, in cui un ruolo cardine viene svolto dalle proposte di progettualità espresse dai territori.

Al riguardo, particolarmente indicativo è il focus su InvestEU, il programma faro dell'Ue volto a stimolare gli investimenti nei settori industriali strategici. La Commissione, difatti, propone di rendere possibile il trasferimento di risorse dal Fesr ai comparti nazionali di InvestEU, al fine di attuare un nuovo strumento finanziario per il conseguimento degli obiettivi della politica di coesione.

Allo stesso tempo la Commissione invita gli Stati membri a trasferire le risorse del Fesr a favore dell'Interregional Innovation Investment Instrument e dell'European Urban Initiative, sempre nell'ottica di realizzare una maggiore efficacia, ma anche flessibilità e semplicità nell'utilizzo delle risorse.

La centralizzazione degli strumenti tende poi a coincidere con la centralizzazione delle decisioni relative alle tipologie di territori dove concentrare gli interventi. È questo il caso del meccanismo per collegare l'Europa (Cef) che determinerebbe una focalizzazione delle risorse lungo i corridoi di mobilità militare oppure, ancor più, dell'European Urban Iniziative, le cui risorse si concentrano sulle aree metropolitane.

Per quel che concerne i soggetti beneficiari, la Commissione riconosce con enfasi il ruolo rilevante svolto dalle grandi imprese nei processi di sviluppo regionale. Nella prospettiva di rafforzare tale ruolo, la proposta consente, per la prima volta, alle grandi imprese di ricevere agevolazioni attraverso le risorse della coesione, purché funzionali a sostenere investimenti rientranti nelle nuove priorità. Si tratta di una sorta di rivoluzione copernicana, dal momento che tutte le programmazioni delle politiche europee per la coesione che si sono susseguite negli ultimi decenni si sono caratterizzate per l'atteggiamento ostativo alla possibilità, per le grandi imprese, di accedere ai Fondi per la coesione. Il riconoscimento del ruolo delle grandi, imprese, la loro possibilità di accesso alle risorse della coesione, così come l'invito a evitare interventi a pioggia nella politica industriale e di sviluppo appaiono elementi di novità da salutare con favore.

Un'ulteriore modifica regolatoria rischia tuttavia di avere implicazioni negative sulle allocazioni territoriali degli investimenti delle industrie operanti nei nuovi settori strategici. I regolamenti previgenti, difatti, consentivano gli aiuti alle grandi imprese attraverso le risorse della coesione unicamente se riferiti a investimenti nelle tecnologie Step e purché venissero realizzati all'interno delle regioni meno sviluppate o in transizione. Con riguardo alle regioni più sviluppate, al contrario, il supporto alle grandi imprese era ammesso solo in quelle ubicate in Stati membri con un Pil pro capite inferiore alla media Ue-27. Su questo punto, le nuove regole eliminano ogni forma di vincolo territoriale e regionale agli aiuti a favore delle grandi imprese, ponendosi in antitesi con una politica finalizzata a favorire gli investimenti nelle nuove filiere strategiche all'interno delle regioni meno sviluppate, in un'ottica non solo di riduzione dei divari territoriali, ma anche di una maggiore coesione sociale ed economica all'interno dell'Unione.

17.4 Il Fondo sviluppo e coesione

La politica di coesione è finanziata, come noto, oltre che dalle risorse dei Fondi strutturali europei e del relativo cofinanziamento nazionale, anche dalle disponibilità del Fondo sviluppo e coesione (Fsc) (disciplinato dal decreto legislativo n. 88/2011), volto a sostenere interventi per lo sviluppo – incentivi alle imprese e investimenti pubblici – con finalità di riequilibrio territoriale a valere su risorse nazionali. Alla ripartizione delle risorse del Fsc provvede, con proprie deliberazioni, il Cipess secondo le quote di riparto che attribuiscono l'80% delle assegnazioni al Mezzogiorno[9].
Con riferimento al ciclo di programmazione 2014-2020, la governance del Fsc è stata riformata dal D.l.

[9] Fino al ciclo 2007-2013 la ripartizione territoriale del Fondo è stata determinata nell'85% al Mezzogiorno, mentre nel periodo di programmazione 2014-2020 la legge n. 147/2013 ha abbassato tale quota all'80%, confermata dal D.l n. 124/2023 anche per il ciclo 2021-2027.

n. 34/2019, che ha previsto la predisposizione di un unico Piano operativo denominato Piano sviluppo e coesione (Psc), con modalità unitarie di gestione e controllo, per ciascuna Amministrazione centrale, Regione o Città metropolitana titolare di risorse del Fondo, ricomprendendo al suo interno tutti i documenti di programmazione delle risorse ancora disponibili dei precedenti cicli di programmazione.

I Psc adottati con riferimento al ciclo di programmazione 2014-2020 sono 43 per un valore complessivo che risulta, in base al monitoraggio dell'Igrue al 30 giugno 2025, di 75,7 miliardi di euro, di cui: 21 a titolarità delle Amministrazioni regionali e Province autonome (46,5 miliardi); 10 a titolarità delle Amministrazioni centrali (27 miliardi); 12 a titolarità delle Città metropolitane (2,1 miliardi) (Tab. 4).

Tabella 4 Stato di attuazione al 30 giugno 2025 dei PSC per Amministrazione titolare (milioni di euro, s.d.i.)

Amministrazione titolare	Risorse totali	Impegni	Pagamenti	Impegni / risorse totali (%)	Pagamenti / risorse totali (%)
	A	B	C	D=B/A	E=C/A
Amministrazioni centrali	27.033,3	20.459,6	8.960,4	75,7	33,1
Regioni e Province autonome	46.534,8	36.929,4	27.984,8	79,4	60,1
Mezzogiorno	38.141,9	29.495,4	21.156,8	77,3	55,5
Centro-Nord	8.392,9	7.434,0	6.828,0	88,6	81,4
Città metropolitane	2.109,9	1.607,2	1.044,2	76,2	49,5
Mezzogiorno	1.591,7	1.103,0	603,3	69,3	37,9
Centro-Nord	518,2	504,2	440,9	97,3	85,1
Totale	75.678,0	58.996,2	37.989,4	78,0	50,2

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Nel complesso, gli indicatori di avanzamento finanziario evidenziano come le risorse impegnate ed erogate rispetto a quelle assegnate si attestino rispettivamente al 78% e al 50,2%. Le migliori performance si riscontrano per le Amministrazioni regionali, che hanno impegnato e speso il 79,4% e il 60,1% delle risorse assegnate, rispetto soprattutto a quelle conseguite dalle Amministrazioni centrali, per le quali le quote risultano del 75,7% e del 33,1%, e dalle Città metropolitane (titolari di risorse relative alla sola programmazione 2014-2020), con impegni e spese al 76,2% e al 49,5% delle dotazioni.

Tra le Amministrazioni centrali, livelli di avanzamento lenti indicativi di una capacità realizzativa particolarmente bassa si riscontrano per i Ministeri dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e, soprattutto, delle Infrastrutture. Quest'ultima è l'Amministrazione centrale con le più cospicue dotazioni finanziarie (14,5 miliardi di euro), il 53,7% di quelle totali, destinate a interventi decisamente cruciali per lo sviluppo del Mezzogiorno (Tab. 5). Al 30 giugno 2025, era stato impegnato e speso dal Ministero delle Infrastrutture il 68,3% e solo il 22,4% delle risorse assegnate.

Con riferimento alle Regioni, le maggiori criticità sono riscontrabili nell'attuazione finanziaria dei Psc

Tabella 5 Stato di attuazione al 30 giugno 2025 dei PSC delle Amministrazioni centrali (milioni di euro, s.d.i.)

Amminustrazione centrale	Risorse totali	Impegni	Pagamenti	Impegni / risorse totali (%)	Pagamenti / risorse totali (%)
	A	B	C	D=B/A	E=C/A
Cultura	1.427,9	975,3	558,9	68,3	39,1
Turismo	46,8	43,7	10,6	93,4	22,6
Salute	200,0	188,6	21,4	94,3	10,7
Infrastrutture e mobilità sostenibili	14.512,6	9.919,0	3.244,3	68,3	22,4
Istruzione	485,9	382,1	307,1	78,6	63,2
Agricoltura	542,6	425,3	335,6	78,4	61,8
Imprese e Made in Italy	5.699,9	5.688,5	3.109,1	99,8	54,5
Ambiente e Sicurezza energetica	3.404,0	2.189,1	1.018,4	64,3	29,9
Università e ricerca	517,3	492,7	297,2	95,2	57,5
Sport	196,3	155,4	57,7	79,2	29,4
Totale	27.033,3	20.459,6	8.960,4	75,7	33,1

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

del Sud, che hanno impegnato e speso il 77,3% e il 55,5% delle dotazioni, rispetto a un avanzamento molto più veloce delle Regioni del Centro-Nord, che hanno impegnato l'88,6% e speso l'81,4% delle risorse (Tab. 6). Le situazioni più critiche si riscontrano in Calabria, Puglia e Sicilia.

Tabella 6 Stato di attuazione al 30 giugno 2025 dei PSC delle Regioni (milioni di euro, s.d.i.)

Amministrazione regionale	Risorse totali	Impegni	Pagamenti	Impegni / risorse totali (%)	Pagamenti / risorse totali (%)
	A	B	C	D=B/A	E=C/A
Centro-Nord	8.392,9	7.434,0	6.828,0	88,6	81,4
Abruzzo	2.024,5	1.635,5	1.478,1	80,8	73,0
Molise	1.696,4	1.474,4	1.324,1	86,9	78,1
Campania	9.196,8	7.993,1	5.809,9	86,9	63,2
Puglia	7.683,0	5.954,4	3.652,8	77,5	47,5
Basilicata	2.145,2	1.758,2	1.495,4	82,0	69,7
Calabria	3.814,4	3.073,9	1.655,3	80,6	43,4
Sicilia	6.917,8	4.335,8	3.350,4	62,7	48,4
Sardegna	4.664,0	3.270,1	2.390,9	70,1	51,3
Mezzogiorno	38.141,9	29.495,4	21.156,8	77,3	55,5
Totale	46.534,8	36.929,4	27.984,8	79,4	60,1

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Difficoltà analoghe si riscontrano anche per le Città metropolitane del Mezzogiorno rispetto a quelle del Centro-Nord. Per le prime si registrano impegni e pagamenti pari ad appena il 69,3% e il 37,9% delle risorse, a fronte del 97,3% e dell'85,1% per le seconde (Tab. 7). I casi più preoccupanti riguardano le Città metropolitane della Sicilia, in primis Catania e Palermo, cui sono state assegnate le maggiori risorse Fsc (282,4 e 278 milioni). Napoli, con un livello superiore di risorse, ha impegnato tutte le risorse e raggiunto livelli di attuazione finanziaria delle erogazioni in linea a quelli medi del Sud.

Tabella 7 Stato di attuazione al 30 giugno 2025 dei PSC delle Città metropolitane (milioni di euro, s.d.i.)

Città metropolitane	Risorse totali	Impegni	Pagamenti	Impegni / risorse totali (%)	Pagamenti / risorse totali (%)
	A	B	C	D=B/A	E=C/A
Centro-Nord	518,2	504,2	440,9	97,3	85,1
Bari	230,9	157,1	96,1	68,0	41,6
Cagliari	156,5	143,4	61,3	91,6	39,2
Catania	282,4	94,3	66,1	33,4	23,4
Messina	207,7	141,4	86,5	68,1	41,6
Napoli	301,4	301,4	144,6	100,0	48,0
Palermo	278,0	135,7	71,0	48,8	25,5
Reggio Calabria	134,8	129,7	77,7	96,2	57,6
Mezzogiorno	1.591,7	1.103,0	603,3	69,3	37,9
Totale	2.109,9	1.607,2	1.044,2	76,2	49,5

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

Per il ciclo 2021-2027, le modalità di impiego e di gestione delle risorse Fsc sono state nuovamente riformulate ad opera del Decreto Sud (D.l. n. 124/2023) e del Decreto Coesione (D.l. n. 60/2024). La finalità è stata quella di conseguire un maggiore coordinamento tra i diversi livelli di governo responsabili degli interventi delle varie programmazioni con finalità di riequilibrio territoriale (politica di coesione, europea e nazionale, e Pnrr), attraverso la concentrazione a livello centrale dei luoghi decisionali e attuativi delle politiche aggiuntive. Gli interventi finanziati con le risorse del Fondo sono attuati non più mediante i Psc, ma attraverso il nuovo strumento dell'Accordo per la coesione da definirsi tra il Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di coesione e il Pnrr e ciascun Ministro interessato ovvero tra il Ministro e ciascun Presidente di Regione, sentito il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Gli Accordi per la coesione individuano gli obiettivi di sviluppo da perseguire con specifici interventi, definiscono il quadro delle risorse assegnate ripartito per annualità, gli impegni e le responsabilità delle Amministrazioni firmatarie, i cronoprogrammi di realizzazione associati a ciascun intervento o linea di azione finanziata. Stabiliscono infine anche i principi di gestione, controllo e monitoraggio per valutare l'efficienza e l'efficacia degli interventi.

Tra il 2023 e il 2024 sono stati sottoscritti gli Accordi con tutte le Regioni (Tab. 8). Le risorse Fsc 2021-

2027 assegnate ammontano complessivamente a poco più di 26 miliardi di euro (di cui 5,1 a quelle del Centro-Nord e 20,9 alle Regioni del Sud). Di questi 26 miliardi, poco più di 2,4 miliardi erano stati anticipati alle Regioni con delibere Cipess prima che venissero sottoscritti gli Accordi.

Tabella 8 Accordi per la coesione: stato di attuazione al 30 giugno 2025 delle assegnazioni Fsc 2021-2027 (milioni di euro, s.d.i.)

(a) al netto del cofinanziamento da destinare ai Programmi europei;
(b) al netto delle assegnazioni per Bagnoli-Coroglio e per i Completamenti del Por Fers 2014-2020.

Regioni	Ordinarie (a)	Anticipazioni	Totale
Piemonte	524,22	125,35	649,57
Valle d'Aosta	32,73	4,26	36,99
Lombardia	709,45	185,20	894,65
PA Bolzano	71,09	11,30	82,39
PA Trento	76,83	17,80	94,63
Veneto	400,87	69,20	470,07
Friuli V. Giulia	174,21	15,75	189,96
Liguria	190,55	35,25	225,80
Emilia-Romagna	296,26	107,70	403,96
Toscana	429,32	151,90	581,22
Umbria	149,47	27,70	177,17
Marche	293,45	40,20	333,65
Lazio	815,08	192,24	1.007,32
Centro-Nord	4.163,53	983,85	5.147,38
Abruzzo	1.062,00	97,52	1.159,52
Molise	389,71	37,11	426,82
Campania (b)	3.861,19	582,19	4.443,38
Puglia	4.208,50	112,60	4.321,10
Basilicata	817,28	83,43	900,71
Calabria	1.787,22	193,05	1.980,27
Sicilia	4.995,92	234,70	5.230,62
Sardegna	2.313,55	156,79	2.470,34
Mezzogiorno	19.435,37	1.497,39	20.932,76
Italia	23.598,90	2.481,24	26.080,14

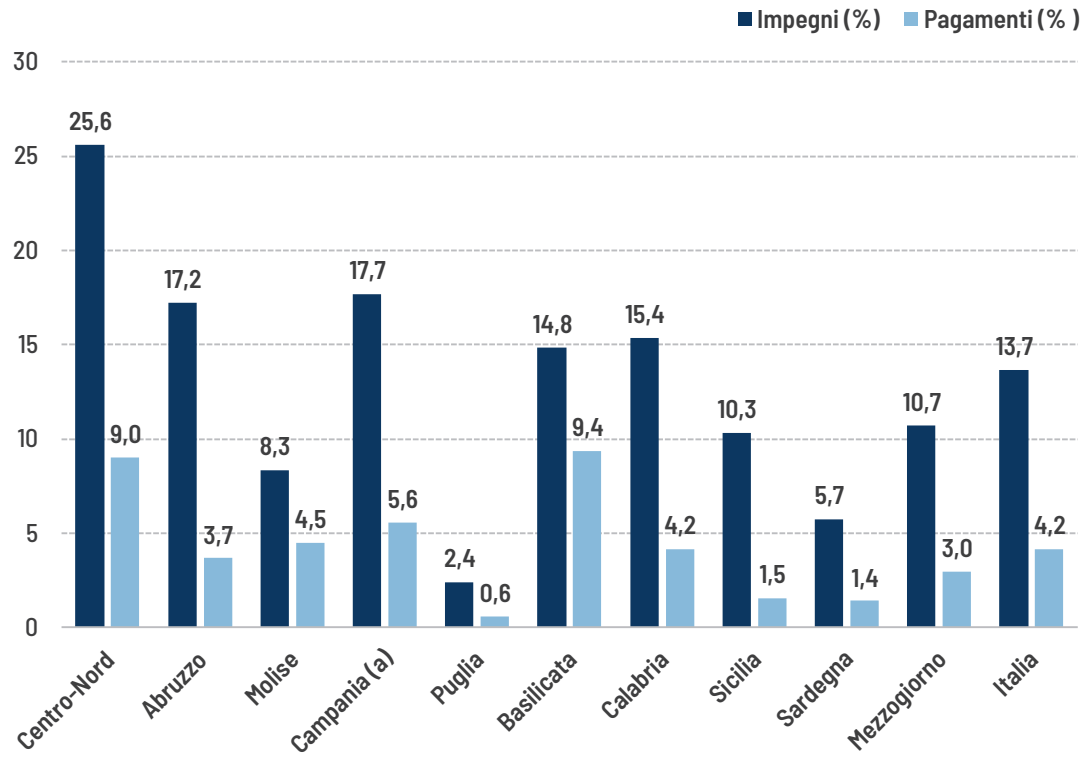
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

L'avanzamento finanziario degli Accordi indica una maggiore capacità realizzativa delle Regioni centro-settentrionali, per le quali risultano quote di impegni e pagamenti pari rispettivamente a più del doppio e al triplo di quelle del Mezzogiorno (25,6% e 9% contro valori del 10,7% e del 3%) (Fig. 4). La Campania – che con una dotazione di oltre 4,4 miliardi di euro presenta l'Accordo più consistente dopo quello della Sicilia – registra i livelli di avanzamento finanziario più alti del Sud, ma comunque ancora

contenuti, con impegni al 17,7% e pagamenti al 5,6%. Valori leggermente superiori alla media meridionale si osservano anche per gli Accordi dell'Abruzzo e della Calabria, che raggiungono rispettivamente impegni pari al 17,2% e 15,4% e pagamenti al 3,7% e 4,2% delle risorse assegnate. Molto più lento, invece, l'avanzamento degli Accordi delle altre due grandi regioni meridionali, la Sicilia e la Puglia, che disponendo delle dotazioni tra le più elevate (5,2 e 4,3 miliardi di euro), conseguono solo il 10,3% e 2,4% degli impegni e l'1,5% e 0,6% dei pagamenti. Nel caso della Puglia, tale ritardo è almeno in parte dovuto al fatto che l'Accordo regionale è stato l'ultimo a essere sottoscritto, nel novembre 2024, tra quelli delle regioni del Mezzogiorno.

Figura 4 Accordi di coesione: attuazione finanziaria al 30 giugno 2025 (impegni e pagamenti in % delle assegnazioni Fsc 2021-2027)

(a) al netto delle assegnazioni per Bagnoli-Coroglio e per i Completamenti del Por Fers 2014-2020.



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, IGRUE.

17.5 Le politiche di coesione post 2027: la riforma necessaria

La Commissione europea ha presentato lo scorso luglio la Proposta del Quadro Finanziario Pluriennale (Qfp) 2028-2034 che, insieme alle proposte legislative che lo accompagnano, se approvate, sono destinate a modificare profondamente l'assetto delle politiche di coesione. La comunicazione della Commissione "La strada verso il prossimo Qfp", pubblicata l'11 febbraio 2025(COM/2025/46 final), aveva già preannunciato la necessità di affrontare "le complessità, le debolezze e le rigidità attualmente presenti e di massimizzare l'impatto di ogni euro speso". Per quel che concerne la coesione, queste enunciazioni di principio trovano una trattazione analitica nella Relazione esplicativa e nella valutazione d'impatto che accompagnano la Proposta di Regolamento del 17 luglio 2025 sul nuovo Fondo "for

economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security"[10].

Il punto di partenza delle proposte di riforma è che l'architettura e le attuali modalità di funzionamento e governance dei Fondi europei rappresentino, oramai, un insormontabile ostacolo per una maggiore efficacia delle risorse di bilancio e, soprattutto, di quelle assegnate alla coesione. Nello specifico, le problematiche che attualmente affliggono la gestione delle risorse europee possono essere sintetizzate in sei punti: 1) frammentazione della spesa; 2) elevati oneri amministrativi; 3) limitata capacità amministrativa; 4) inefficacia del modello compliance based; 5) assenza di meccanismi che stimolino le riforme; 6) insufficiente flessibilità che impedisce la gestione di crisi impreviste.

La frammentazione della spesa. Attualmente, i dieci Fondi Ue a gestione concorrente valgono più dei due terzi del bilancio comunitario. Di questi, quattro rientrano nell'ambito delle politiche di coesione, articolandosi in oltre 300 Programmi. Nel complesso, i Fondi Ue con dotazioni preassegnate a livello nazionale vengono gestiti attraverso circa 540 Programmi, spesso destinati a finanziare attività simili, ma soggetti a norme, procedure e modalità di attuazione differenti. La frammentazione delle risorse in una molteplicità di Programmi va superata, soprattutto alla luce delle Relazioni Letta e Draghi, che richiamano la necessità di affrontare sfide sistemiche – competitività, reindustrializzazione, declino demografico, difesa, transizione climatica e digitale – con investimenti consistenti e dotati di una sufficiente massa critica di risorse.

Elevati oneri amministrativi. La gestione di circa 540 Programmi risulta complessa e onerosa non solo per le autorità nazionali e regionali degli Stati membri, ma anche per i beneficiari e per la Commissione europea stessa. Gli sforzi di semplificazione avviati nell'attuale periodo di programmazione non hanno prodotto i risultati attesi: la Commissione riconosce che gli oneri amministrativi e burocratici continuano a limitare l'efficacia degli interventi e a ridurre l'attrattività del bilancio europeo per i potenziali beneficiari.

La limitata capacità amministrativa. Come evidenziato nel Rapporto Letta, affrontare le disparità nelle capacità tecniche e amministrative tra gli Stati membri è condizione essenziale per garantire parità di condizioni nel mercato unico. Nel campo della politica di coesione, i livelli di capacità istituzionale e amministrativa continuano a variare sensibilmente tra Stati e Regioni, con effetti negativi sull'efficacia complessiva degli interventi. Nonostante i progressi compiuti, la capacità amministrativa rimane in molti contesti – nazionali, regionali e locali – ancora debole. È quindi necessario rafforzarla ulteriormente, anche attraverso specifici interventi e risorse europee dedicate.

Inefficacia del modello compliance based. L'attuale modello compliance based, che prevede il rimborso agli Stati membri sulla base delle spese certificate, oltre che comportare notevoli complessità e oneri per le autorità degli Stati membri e per i beneficiari, sposta l'attenzione dalla qualità dei risultati alla rendicontazione finanziaria, orientando le amministrazioni al raggiungimento dei target di spesa più che al conseguimento degli obiettivi strategici. Tale limite non può essere superato semplicemente attraverso l'uso delle opzioni semplificate in materia di costi o dei finanziamenti non collegati ai costi

[10] European Commission, Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security for the period 2028-2034 and amending Regulation (EU) 2023/955 and Regulation (EU, Euratom) 2024/2509, Brussels, 16.7.2025 COM(2025) 565 final.

(Fnlc), strumenti il cui impiego rimane ancora limitato a causa delle difficoltà operative e regolamentari che ne complicano l'applicazione.

Assenza di meccanismi di stimolo alle riforme. Le riforme strutturali sono indispensabili per amplificare l'impatto degli investimenti e rimuovere i colli di bottiglia che ostacolano la crescita e la convergenza. Anche quando non direttamente collegate agli interventi finanziati dai Programmi, le riforme contribuiscono a migliorare l'efficacia dei Fondi europei e a sostenere sviluppo e occupazione. Tuttavia, il concetto stesso di "riforma" è stato finora interpretato in modo disomogeneo nei diversi Programmi, e gli approcci frammentati hanno impedito di sfruttare pienamente il bilancio comunitario come leva di incentivazione delle riforme funzionali agli obiettivi dell'Unione.

Scarsa capacità di risposta alle crisi ed emergenze. La flessibilità è una condizione essenziale per garantire la capacità di adattamento del bilancio europeo a un contesto in rapida evoluzione. L'attuale quadro normativo, che assegna la quasi totalità delle dotazioni nazionali dei fondi Ue già all'inizio del periodo di programmazione, limita la possibilità di reagire a nuove priorità e crisi emergenti. Nel ciclo 2014-2020, i Fondi di coesione hanno effettivamente contribuito alla gestione di emergenze e shock imprevisti, ma solo attraverso continue modifiche regolamentari. Anche i requisiti di concentrazione tematica rischiano di generare rigidità e vincoli che limitano la capacità di riallocare le risorse in modo rapido ed efficace in fasi di cambiamento o di crisi.

17.5.1 *Le proposte della Commissione*

Le proposte di riforma della Commissione possono essere sintetizzate in tre punti: passaggio a un modello di attuazione performance based; istituzione del nuovo Fondo unico "for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security"; maggiore flessibilità di bilancio e nell'assegnazione delle risorse.

Passaggio all'approccio performance based. La soluzione proposta dalla Commissione per superare le inefficienze del modello compliance based è netta: passare da un modello basato sulla spesa a un modello basato sulla performance, nel quale l'attenzione è rivolta al raggiungimento di risultati tangibili, rappresentati da specifici milestone e target. Il nuovo modello prevede un sistema in cui i pagamenti agli Stati membri avvengono solo al raggiungimento di traguardi e obiettivi, ossia a completamento delle diverse fasi di attuazione di ciascuna riforma e investimento. Per mettere gli Stati membri nelle condizioni di pianificare gli interventi idonei a raggiungere i target predefiniti, traguardi e obiettivi da raggiugere saranno negoziati all'inizio del periodo di programmazione, consentendo così di concentrare una massa critica di risorse su obiettivi prioritari.

Un chiaro orientamento alla performance renderebbe la politica di coesione più coerente con le priorità strategiche dell'Unione europea e degli Stati membri. Un approccio basato sui risultati consentirebbe inoltre di comunicare in modo più efficace al pubblico i benefici della coesione, valorizzando obiettivi e traguardi raggiunti. Un modello orientato alla performance offrirebbe anche maggiori incentivi all'attuazione delle riforme. Integrare le riforme all'interno di Programmi in cui i pagamenti siano legati al conseguimento di obiettivi qualitativi incoraggerebbe gli Stati membri a realizzarle, anche quando non implicano costi finanziari diretti e, pertanto, non si prestano a un modello di gestione puramente compliance based.

Il Fondo unico europeo. Per sviluppare un'attuazione più coordinata, armonizzata ed efficace dei Fondi dell'Unione, la proposta della Commissione prevede il raggruppamento dei fondi preassegnati a livello nazionale nell'ambito del Fondo unico "for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security". Il Fondo sarà attuato attraverso i Programmi di partenariato nazionali e regionali (Nrp) e una Facility per le azioni dell'Unione che mira ad aumentare la flessibilità per far fronte a crisi impreviste e/o al finanziamento di interventi che integrano e rafforzano i Programmi e richiedono un orientamento o un coordinamento a livello dell'Unione.

Con l'obiettivo complessivo di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale, lo sviluppo sostenibile e la competitività dell'Unione, la sua sicurezza e la sua prontezza a rispondere alle sfide globali, il Fondo sostiene i seguenti obiettivi generali: ridurre gli squilibri regionali nell'Unione e il ritardo delle regioni meno sviluppate e promuovere la cooperazione territoriale europea; sostenere l'occupazione di qualità, l'istruzione e le competenze nonché l'inclusione sociale; contribuire a una transizione socialmente equa verso la neutralità climatica; sostenere l'attuazione della Politica agricola comune (Pac); sostenere l'attuazione della politica comune della pesca; proteggere e rafforzare la democrazia e sostenere i valori dell'Unione.

Secondo la Commissione, prevedere un Programma unico per ogni Stato membro garantirebbe di raggruppare in un unico contenitore tutti gli strumenti e le riforme strategiche, consentendo di sfruttare le sinergie tra le diverse politiche e di eliminare le sovrapposizioni esistenti. Inoltre, disporre di un Programma per Stato membro con un ampio ambito di ammissibilità e un unico insieme di regole fornirà maggiore chiarezza sulle opportunità di finanziamento, facilitandone l'accesso.

La dotazione finanziaria del Fondo, pari a 865,076 miliardi di euro a prezzi correnti, sarebbe così ripartita: 782,879 miliardi ai Programmi nazionali e regionali (Nrp); 71,933 miliardi alla Facility per le azioni dell'Unione europea; 10,264 miliardi al Piano Intereg.

La dotazione finanziaria dei Nrp sarebbe così ripartita: a) almeno 295,700 miliardi per gli interventi a favore della Pac e della pesca; b) almeno 34,215 per la gestione dei migranti e delle frontiere; c) 452,965 a favore della coesione territoriale economica e sociale, incluse le comunità rurali, la pesca e il turismo. Almeno 217,798 miliardi delle dotazioni della lettera c) devono essere destinate a favore delle regioni meno sviluppate; mentre almeno il 14% della dotazione finanziaria degli Nrp è riservato al conseguimento degli obiettivi sociali dell'Unione.

Nel prossimo ciclo di programmazione, la politica di coesione dovrebbe beneficiare di una dotazione finanziaria complessiva superiore a quella del periodo 2021-2027, quando i cinque Fondi Fesr, Fse+, Fc, Jtf e Feampa ammontavano a 375,113 miliardi. Questa valutazione va tuttavia letta con cautela, sia perchè non tiene conto dei valori "reali" delle due assegnazioni, sia perchè le nuove disposizioni regolamentari prevedono, oltre all'introduzione di alcuni obiettivi specifici relativi alla difesa comune all'interno delle dotazioni per la coesione, che le risorse destinate nell'ambito dei Nrp, alla Pac e alla gestione dei migranti e delle frontiere rappresentino solo un livello minimo di finanziamento, per cui gli Stati membri potranno aumentare tali risorse, anche distogliendole da quelle destinate alla coesione.

Per quel che concerne la metodologia di riparto delle risorse del Fondo agli Stati membri, è previsto un criterio unico per l'assegnazione delle risorse della politica di coesione e della Pac basato sulle se-

guenti variabili: popolazione; popolazione a rischio di povertà o di esclusione sociale; reddito nazionale lordo; prodotto interno lordo a livello Nuts-3 (province); pagamenti diretti della Pac; ammontare degli ettari eleggibili per la Pac.

Dalle informazioni contenute nelle schede informative diffuse dalla Commissione europea, è possibile risalire alle risorse assegnate all'Italia (Tab. 9). Le risorse complessive da ripartire tra gli Stati membri (Allocazioni totali) ammontano a 832,9 miliardi di euro. A tale importo si arriva sottraendo alla dotazione finanziaria complessiva del Fondo (865,1 miliardi) le risorse assegnate a Intereg (10,2 miliardi) e alla Facility (71,9 miliardi), e aggiungendo le risorse del Fondo sociale per il clima (50,2 miliardi). Le risorse destinate indistintamente alla politica di coesione, alla Pac, alle aree rurali e la pesca sono date dalla differenza tra le Allocazioni totali e le risorse per la gestione dei migranti e delle frontiere e quelle a favore del Fondo sociale per il clima: 748,9 miliardi di euro.

Tabella 9 Quadro finanziario pluriennale 2028-2034. Allocazioni nazionali dei Programmi nazionali e regionali (a prezzi correnti in miliardi di euro)

	Allocazioni totali	Allocazioni per la coesione, la Pac, le aree rurali e la pesca	Allocazioni per la gestione dei migranti e delle frontiere	Allocazioni per il Fondo sociale per il clima
Ue-27	832,9	748,9	34,3	50,2
Italia	86,6	78,3	2,9	5,4

Fonte: Commissione europea.

L'allocazione delle risorse per Pac e coesione a favore dell'Italia risulterebbe pari a 78,3 miliardi, una cifra leggermente inferiore ai circa 79 miliardi ricevuti nel ciclo di programmazione 2021-2027, quando la coesione ha beneficiato di 42,18 miliardi, la Pac di 36,3 miliardi e la pesca di 518 milioni. Si tratta, tuttavia, di un'assegnazione soggetta a diverse alee. Soprattutto, va sottolineato che l'allegato tecnico alla proposta del 17 luglio 2025 riserva alle regioni meno sviluppate italiane un ammontare minimo di risorse pari a circa 27 miliardi, inferiore ai 30 miliardi della programmazione 2021-2027.

Per quel che concerne le modalità che dovranno portare alla definizione del contenuto dei Nrp, ogni Stato membro, attuando il principio partenariale di coinvolgimento diretto delle autorità regionali e locali e della società civile, provvederà all'elaborazione del proprio Programma, della proposta degli investimenti chiave e delle riforme pertinenti. Gli Stati membri potranno scegliere di avere, in conformità con il loro contesto costituzionale, giuridico e amministrativo o le loro preferenze, capitoli esclusivamente nazionali, esclusivamente regionali ed esclusivamente settoriali o una combinazione dei tre. In ogni caso, la definizione degli obiettivi strategici e specifici da perseguire (nonché il relativo ammontare di risorse da destinare a ciascuno di essi) avverrà nell'ambito del negoziato diretto tra governi e Commissione e non più, come avvenuto sinora, nell'ambito di ciascun Programma nazionale e regionale. Ogni Programma sarà negoziato e approvato dalla Commissione sulla base di criteri di valutazione comuni per ciascun Stato membro e approvato attraverso una decisione di esecuzione del Consiglio.

Flessibilità di bilancio e nelle assegnazioni. La previsione di un unico Fondo per Stato membro garantisce un'allocazione più flessibile dei finanziamenti e semplifica la riallocazione delle risorse per rispondere a sfide impreviste o a mutevoli esigenze politiche, senza dover riaprire il quadro legislativo. Oltre a ciò, la Proposta della Commissione, per ciò che concerne i Nrp, tende a favorire una maggiore flessibilità e adattabilità attraverso l'assegnazione progressiva dei fondi durante l'intero periodo di programmazione, una revisione più semplice dei Programmi, una riserva a livello Ue (Facility) che offra ulteriore margine di manovra per adattarsi a nuove priorità e/o crisi, nonché la possibilità di una ulteriore implementazione dei Nrp attraverso il ricorso a prestiti concessi dalla Commissione.

17.5.2 *Le valutazioni della Svimez*

Come più volte sottolineato nel recente passato dalla Svimez, l'adozione di un modello basato sul raggiungimento di milestone e target puntualmente individuati rappresenta uno snodo fondamentale per migliorare l'efficienza e l'efficacia delle politiche di coesione. Inoltre, la Proposta presenta diversi aspetti positivi, consentendo di superare alcune specifiche problematicità dell'attuale approccio.

Obiettivi territoriali chiari e verificabili. Nel quadro normativo attuale, i regolamenti europei prevedono che la Commissione definisca con lo Stato membro e le Amministrazioni nazionali e regionali i contenuti strategici dell'Accordo di partenariato, dei Programmi operativi e la ripartizione delle risorse tra i diversi obiettivi. L'individuazione dei singoli interventi da realizzare è invece demandata alle Amministrazioni titolari dei Programmi. Questa ampia discrezionalità nella scelta dei progetti e degli interventi da finanziare può tuttavia ridurre l'efficacia complessiva delle risorse, in quanto impedisce di concentrare una massa critica di fondi su obiettivi strategici comuni, fondamentali per la riduzione dei divari territoriali. Un esempio emblematico è quello della programmazione Fesr 2014-2020, che ha destinato meno di 120 milioni di euro alla realizzazione di nuovi posti negli asili nido, a fronte dei 2,5 miliardi stanziati dal Pnrr, i cui target sono stati negoziati direttamente tra Commissione europea e Governo centrale. In questa prospettiva, la nuova previsione regolamentare che introduce la negoziazione ex ante degli obiettivi specifici – sia nei contenuti sia nelle dotazioni finanziarie – direttamente tra i governi e la Commissione rappresenta un passo in avanti verso una maggiore coerenza strategica e una migliore allocazione delle risorse tra obiettivi e territori, in funzione della loro rilevanza nazionale e regionale.

I vincoli vigenti di concentrazione tematica per tipologia di regione, inoltre, introducono gradi di rigidità e di standardizzazione incoerenti con la differenziazione territoriale delle priorità di intervento. La nuova Proposta di Regolamento riconosce i limiti dell'attuale impostazione e introduce un approccio di programmazione più flessibile e qualitativo, volto a realizzare le priorità dell'Unione europea in modo più aderente alle specificità nazionali e regionali, superando la logica di un modello "universale" valido per tutti. Le riforme del prossimo ciclo di programmazione saranno quindi calibrate sui contesti nazionali e subnazionali, tenendo conto delle diverse sfide e capacità istituzionali. In particolare, le esigenze di riforma interesseranno il livello subnazionale nei Paesi in cui le Regioni e gli Enti locali – come nel caso dell'Italia – esercitano competenze rilevanti nella programmazione e gestione delle politiche di coesione.

Semplificazione. Con l'approccio performance based la documentazione di spesa e le verifiche amministrativo-contabili assumerebbero un profilo residuale e più diradato nel tempo rispetto alla situazio-

ne attuale, consentendo la riduzione degli oneri amministrativi, ma soprattutto che le Amministrazioni prestino maggiore attenzione al conseguimento del risultato piuttosto che alla rendicontazione.

Concretezza e visibilità della politica di coesione. Le modalità di impostazione e regolazione della politica di coesione, caratterizzate da procedure complesse e modelli gestionali articolati, unite alla frammentazione e vaghezza degli interventi, hanno finora reso difficile per cittadini e territori comprenderne il funzionamento e i reali effetti. Questa scarsa comprensione si traduce in una mancanza di stakeholder forti e organizzati disposti a difendere la politica di coesione.

Definire obiettivi chiari, misurabili e verificabili contribuirebbe a rafforzare l'interesse e la partecipazione delle comunità locali, favorendo anche forme di monitoraggio civico sui risultati conseguiti. Ciò porrebbe le basi per un miglioramento significativo della percezione e della valutazione della politica di coesione da parte dei cittadini, avvicinandoli a comprenderne l'utilità e il valore concreto. Questo passaggio, solo in apparenza secondario, è in realtà fondamentale per creare una base sociale di sostegno – una vera e propria constituency – capace di difendere la politica di coesione in sede europea, soprattutto qualora una riduzione o riallocazione delle risorse mettesse a rischio il raggiungimento di obiettivi cruciali per le comunità locali.

Criteri di valutazione comuni. Il passaggio a un modello performance based, per quanto del tutto condivisibile, deve comunque tenere conto delle esperienze maturate negli ultimi anni riguardo le modalità di definizione di obiettivi e riforme all'interno dei Pnrr. È pertanto fondamentale che ciascuna tipologia di obiettivo sia definita in maniera uniforme. Come sottolineato dalla Corte dei conti europea, i vari Pnrr nazionali si contraddistinguono per l'assenza di un approccio armonizzato nel definire i traguardi e gli obiettivi, per cui il livello di ambizione dei traguardi e degli obiettivi finali può variare da un Pnrr all'altro per progetti simili, creando palesi problemi di equità. Al riguardo, va salutata positivamente la previsione regolamentare che i Programmi di ciascun Paese vengano negoziati e approvati dalla Commissione sulla base di criteri di valutazione comuni.

Accanto a questi elementi positivi, la Proposta della Commissione presenta alcune criticità che sarà necessario affrontare sia nel negoziato sui nuovi regolamenti e sul Qfp, sia nella definizione della proposta italiana per il nuovo ciclo di programmazione.

Definizione dei target. L'effettiva maggiore efficacia della nuova politica di coesione dipenderà da come saranno declinati gli obiettivi nei nuovi Nrp e da come verranno definiti dalla Commissione nel regolamento sulle performance i circa 900 indicatori di monitoraggio dei Programmi. Su questo punto, l'esperienza recente mostra come non si possa prescindere da una previsione equilibrata dei principi in base ai quali definire i target intermedi e finali relativi alle varie tipologie di misure e interventi. Si tratta di un passaggio cruciale per evitare le distorsioni che hanno caratterizzato, almeno in Italia, la definizione dei target sia per gli investimenti infrastrutturali, sia per le agevolazioni alle imprese. Nel Pnrr, infatti, mentre per le infrastrutture il raggiungimento dei target è quasi sempre legato al completamento effettivo degli interventi, nel caso delle agevolazioni alle imprese è spesso considerata sufficiente la sola stipula dell'accordo di finanziamento. Un'impostazione che non assicura se e quando l'investimento agevolato verrà effettivamente realizzato e che genera una chiara asimmetria tra le due tipologie di intervento, favorendo la concentrazione delle risorse su obiettivi più facilmente conseguibili, sia nella fase di negoziazione dei target, sia, ancor di più, in quella delle successive riprogrammazioni.

Il Programma unico a livello nazionale. Pur comprendendo le esigenze di flessibilità e semplificazione dell'attuale governance dei Fondi europei, il raggruppamento di tutti i fondi a gestione concorrente in un unico Programma rischia di generare complessità e oneri amministrativi molto elevati e di far venire meno la strategicità della politica di coesione. Sul primo punto basti pensare che il Piano strategico unico italiano della Pac 2023-2027 conta circa 4.500 pagine. Se a questo si aggiungono la politica di coesione, la difesa e la gestione dei migranti e delle frontiere, con i relativi target e obiettivi di performance, il nuovo Nrp rischia di trasformarsi in un documento di estrema complessità gestionale. In un simile quadro, una politica strategica come la coesione potrebbe vedere diluita la propria centralità. La previsione di tre Nrp distinti – dedicati rispettivamente a coesione, Pac e gestione dei migranti e delle frontiere – avrebbe comunque garantito una semplificazione significativa rispetto agli attuali 540 Programmi, mantenendo al tempo stesso la flessibilità necessaria e una maggiore chiarezza di indirizzo per ciascuna politica.

La potenziale residualità della politica di coesione. La Proposta di Regolamento prevede delle dotazioni minime generali a favore della Pac e della gestione dei migranti e delle frontiere, mentre con riferimento alla coesione la riserva di risorse è contemplata solo a favore delle regioni meno sviluppate. Pertanto, la differenza tra la dotazione complessiva per la coesione e la pesca (452,965 miliardi) e la riserva a favore delle regioni meno sviluppate (217,798 miliardi) potrebbe essere, in tutto o in parte, assegnata a favore degli altri capitoli dei Nrp. Questo approccio, oltre a mettere a rischio l'entità delle risorse destinate alla politica di coesione, tende a relegarla in una posizione residuale rispetto alle altre politiche incluse nei Nrp. Tale circostanza richiede un attento presidio politico, volto a tutelare e garantire la piena destinazione delle risorse alla coesione economica, sociale e territoriale.

Politica di coesione e Pac. Nei Nrp rientrano i due tradizionali Fondi della Pac (il Feasr e il Feaga). L'inclusione dei Fondi agricoli nei nuovi Programmi può avere una sua razionalità, nell'ottica di attuare una politica di coesione unitaria da un punto di vista dello sviluppo sostenibile e delle aree rurali. Il Feasr difatti finanzia investimenti in campo agricolo, mentre il Feaga da strumento di mera erogazione di sussidi agli agricoltori si è oramai trasformato in una politica volta a favorire pratiche colturali compatibili con la tutela ambientale. La criticità consiste, tuttavia, nel "conflitto" che si scatenerà tra Pac e politica di coesione sul riparto dei fondi assegnati ai Programmi, considerato anche che le risorse per l'agricoltura non si caratterizzano per una distribuzione particolarmente favorevole verso le regioni meno sviluppate. Un conflitto dal quale la politica di coesione rischia di uscire sconfitta, non essendo dotata di una constituency forte e organizzata che ne sostenga gli interessi. Questa dinamica conflittuale riguarderà non solo il negoziato sulle risorse del Qfp da riservare all'agricoltura, ma anche le modalità con cui ripartire le risorse fra le voci di spesa nell'ambito della proposta di accordo che l'Italia dovrà presentare alla Commissione.

Politica di coesione e difesa comune. Uno degli obiettivi specifici dei Nrp consiste nel sostenere le capacità di difesa e la sicurezza dell'Unione in tutte le regioni mediante: (i) il rafforzamento della base industriale della difesa dell'Unione e della mobilità militare, in particolare attraverso lo sviluppo di infrastrutture Ten-T a duplice uso; (ii) il potenziamento della preparazione dell'Unione a crisi e catastrofi, integrando sistematicamente il principio della "preparazione nella progettazione" (preparedness by design); (iii) il rafforzamento della sicurezza dell'Unione migliorando le capacità di rilevamento, prevenzione e risposta alle minacce, anche attraverso il rafforzamento delle infrastrutture critiche nei settori dell'energia, dei trasporti e della cybersicurezza. Si tratta di obiettivi tematici in buona parte

incoerenti con le finalità proprie della politica di coesione, ma che, al tempo stesso, costituiranno uno dei principali nodi del negoziato tra Stati membri e Commissione europea. In un'ottica più pragmatica, sarebbe stato probabilmente più lineare destinare maggiori risorse alla rubrica della difesa comune, riducendo in misura corrispondente quelle attribuite ai Nrp.

Governance e verifica degli obiettivi. Un aspetto di governance di grande rilievo è che i Nrp si caratterizzerebbero, al pari degli attuali Fondi per la coesione, come Programmi a gestione concorrente fra Commissione e Stati membri, che pertanto condividerebbero la responsabilità dell'attuazione dei fondi e della tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Il contrario di quanto sta avvenendo per gli attuali Programmi basati sulla performance (Pnrr), a gestione diretta da parte della Commissione che valuta direttamente il raggiungimento di obiettivi intermedi e finali, sulla base delle prove e degli elementi forniti dagli Stati membri. La Commissione in questo caso verifica tutti gli elementi probatori delle spese sostenute per l'attuazione delle misure e conduce audit e controlli per verificarne la legittimità e la regolarità. In un sistema a gestione concorrente, invece, la Commissione negozierebbe con gli Stati membri e approverebbe i Programmi per garantire l'allineamento con le priorità politiche e il rispetto dei criteri di valutazione. I compiti relativi all'esecuzione del bilancio sarebbero delegati invece agli Stati membri. In pratica, in un modello basato sulla performance a gestione concorrente sarebbero le autorità dei Programmi nazionali e/o regionali a valutare congiuntamente il raggiungimento di milestone e target, fornendo al riguardo apposite garanzie anche attraverso i meccanismi di audit. In altri termini, la gestione concorrente implica che la valutazione del raggiungimento di traguardi e target finali spetti agli Stati membri. Solo a seguito di questa "certificazione" avrebbe luogo il trasferimento delle risorse previste nei Programmi. Al riguardo, non pochi problemi potrebbero sorgere, soprattutto in situazioni di scarsa capacità amministrativa, dal momento che le autorità degli Stati membri non hanno mai avuto in precedenza responsabilità di valutazione così ampie. Appare pertanto ancora più urgente e rilevante il rafforzamento delle loro capacità amministrative.

In definitiva, la Proposta della Commissione segna una svolta necessaria e positiva per la politica di coesione, giunta tuttavia con ritardo rispetto ai limiti di efficacia emersi negli ultimi cicli di programmazione. Un ritardo dovuto soprattutto alla fiducia eccessiva, riposta dalla stessa Commissione e da alcuni Stati membri, nel modello place based centrato sulla spesa. Sarà fondamentale prestare attenzione ai dettagli tecnici sia dei regolamenti, che dovranno tenere conto delle criticità sopra evidenziate, sia sul contenuto dei nuovi Nrp, in cui andranno presentati milestone e target chiari e funzionali a ridurre i divari territoriali di competitività e cittadinanza. Dovrà essere prioritariamente tutelata, a livello europeo e nazionale, la centralità della coesione sia dal punto di vista delle dotazioni finanziare, sia della sua strategicità nell'ambito delle politiche europee.

Occorrerà dare massima rilevanza alla declinazione territoriale degli obiettivi nazionali, superando l'approccio Pnrr che ha previsto in molti casi solo target nazionali. Anche le riforme non dovranno riguardare esclusivamente l'ambito nazionale, ma anche quello locale per tutti quei servizi che sono erogati da Regioni o Enti locali. Il Programma nazionale e regionale dovrà contenere precisi obiettivi quantitativi declinati a livello territoriale, accompagnati da obiettivi qualitativi e di miglioramento della regolazione dei servizi pubblici locali e della prestazione dei servizi essenziali. Obiettivi chiari e verificabili in tema di diritto all'istruzione, all'assistenza, alla mobilità e alla salute renderebbero più visibili ed efficaci le politiche per la coesione e contribuirebbero alla costruzione di una constituency che le sostenga in sede negoziale. Infine, solo una centralità della nuova politica industriale all'interno

del Programma potrà assegnare un carattere prioritario alla politica di coesione e alle sue risorse nel conseguimento dell'obiettivo di riduzione dei divari regionali, favorendo la localizzazione nelle regioni meno sviluppate degli investimenti (pubblici e privati) riconducibili ai settori strategici della nuova politica industriale europea delineata dal Piano Draghi. Tale centralità dovrà essere poi sostenuta da idonee misure che veicolino anche nelle regioni meno sviluppate le ingenti risorse destinate alla competitività dal nuovo Qfp.

17.6 Metodo Pnrr per la nuova coesione

Al di là degli esiti del negoziato sul contenuto finale dei regolamenti, alla proposta della Commissione va riconosciuto il merito di introdurre una improcrastinabile profonda revisione dell'impostazione generale e delle modalità di organizzazione e funzionamento delle politiche di coesione con un forte coordinamento nazionale per ciò che concerne sia l'individuazione delle priorità strategiche su cui concentrare le risorse sia gli strumenti, sia gli interventi e gli investimenti con cui perseguire queste priorità.

Sarà poi compito e responsabilità degli Stati membri, in un contesto non più legato alle condizionalità tematiche, costruire una programmazione partecipata dai territori orientandola verso obiettivi di riduzione dei divari regionali la cui strategicità possa essere immediatamente percepita da cittadini e territori.

Al riguardo, i nuovi scenari di centralizzazione nella definizione delle priorità e riduzione delle risorse disponibili rendono desiderabile per il prossimo ciclo di programmazione un focus deciso sul rafforzamento delle infrastrutture sociali funzionali ad obiettivi di riduzione dei "divari di cittadinanza". Obiettivi chiari e verificabili in tema di diritto all'istruzione, all'assistenza, alla mobilità e alla salute renderebbero più visibili ed efficaci le politiche per la coesione.

Si tratta di settori per i quali l'approccio performance based ha consentito, attraverso il Pnrr, il raggiungimento di risultati di grande rilevanza in tema di riduzione dei divari.

L'esperienza e i risultati del Pnrr dovranno svolgere un ruolo chiave nell'impostazione strategica della nuova programmazione. Le semplificazioni della normativa in tema di autorizzazioni e appalti, il rafforzamento delle capacità amministrative attraverso assunzioni e ricorso al supporto di soggetti qualificati come Invitalia, l'individuazione di modalità di affidamento degli interventi più semplici e veloci sono tutti fattori che devono essere presi come base di riferimento per la costruzione dell'accordo, così come la capacità di realizzazione degli interventi dimostrata dai Comuni in questi ultimi anni.

In sintesi, la transizione verso un approccio basato sulle performance dovrebbe certamente essere ripresa nei futuri cicli di programmazione con i necessari adattamenti, ma resta fondamentale rafforzare la dimensione programmatica e la capacità attuativa. Solo a queste condizioni, le risorse attuali della coesione e del prossimo ciclo di programmazione potrebbero consentire di non interrompere il ciclo di investimenti generato dal Pnrr per ridurre il divario nelle infrastrutture economiche e nei servizi di cittadinanza, unica strada per riattivare processi di sviluppo stabili nelle regioni del Mezzogiorno.

L'esperienza del Pnrr non può invece essere presa come riferimento per la nuova politica industriale da

finanziare con la politica di coesione. Si tratta di un tema sul quale la Commissione non ha dimostrato lo stesso coraggio innovativo messo in opera, per le politiche pubbliche, con l'approccio performance based. Questo aspetto rappresenta un grande limite, poiché la nuova programmazione rappresenta presumibilmente l'ultima chiamata per una politica volta a evitare la concentrazione delle attività industriali funzionali alle nuove priorità dell'Unione all'interno delle regioni centrali e più sviluppate dell'Europa. A tal fine, le risorse della coesione devono essere utilizzate a supporto della politica industriale europea, concentrando gli interventi su settori e tecnologie strategiche funzionali al rafforzamento della competitività del sistema industriale europea. Il rafforzamento degli interventi di politica industriale sui settori strategici presenti nelle regioni meridionali e per favorire la loro transizione digitale e green può trovare nelle risorse della coesione un "bazooka" in grado di rendere compatibili gli obiettivi della competitività con quelli della coesione territoriale.

Una politica possibile solo attraverso una profonda revisione dell'attuale normativa in tema di aiuti di stato a finalità regionale, che dia la possibilità di incentivare, in maniera selettiva gli investimenti e le localizzazioni industriali nelle regioni meno sviluppate in maniera più intense ed efficace rispetto a oggi.

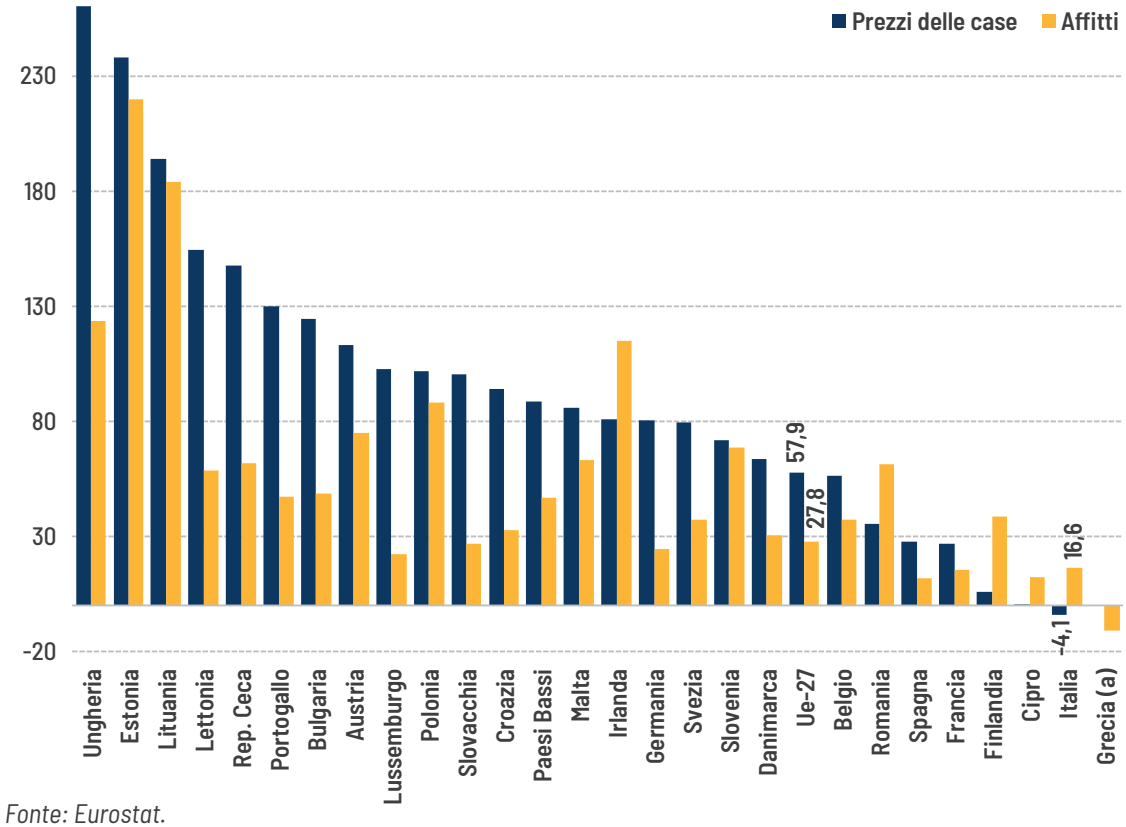
18. Le politiche abitative

18.1 Diritto all'abitare e alloggi a costi accessibili

Negli ultimi anni in Europa è cresciuta la consapevolezza del forte legame fra il disagio sociale e le difficoltà delle persone e delle famiglie di poter vivere in una casa dignitosa. Nelle sue Linee guida politiche 2024-2029, la Presidente von der Leyen ha sottolineato che "dobbiamo affrontare con urgenza la crisi abitativa che colpisce milioni di famiglie e giovani" e che esiste un notevole e crescente fabbisogno di investimenti nell'edilizia sociale e a prezzi accessibili.

Dalla fine della crisi finanziaria, la domanda di alloggi è aumentata, mentre l'offerta di nuove abitazioni e di case ristrutturate non è cresciuta con lo stesso ritmo. Ciò ha determinato significativi aumenti sia dei prezzi delle abitazioni, sia degli affitti, in maniera più acuta in alcune regioni e città. I salari non sono aumentati nella stessa misura del costo degli alloggi e questa evoluzione disomogenea ha creato un divario sempre più ampio tra la disponibilità di alloggi a prezzi accessibili e le capacità economiche delle famiglie.

Figura 1 Prezzi delle case e degli affitti (var. % 2010-I trim. 2025)
(a) dato sui prezzi delle case non disponibile



Fonte: Eurostat.

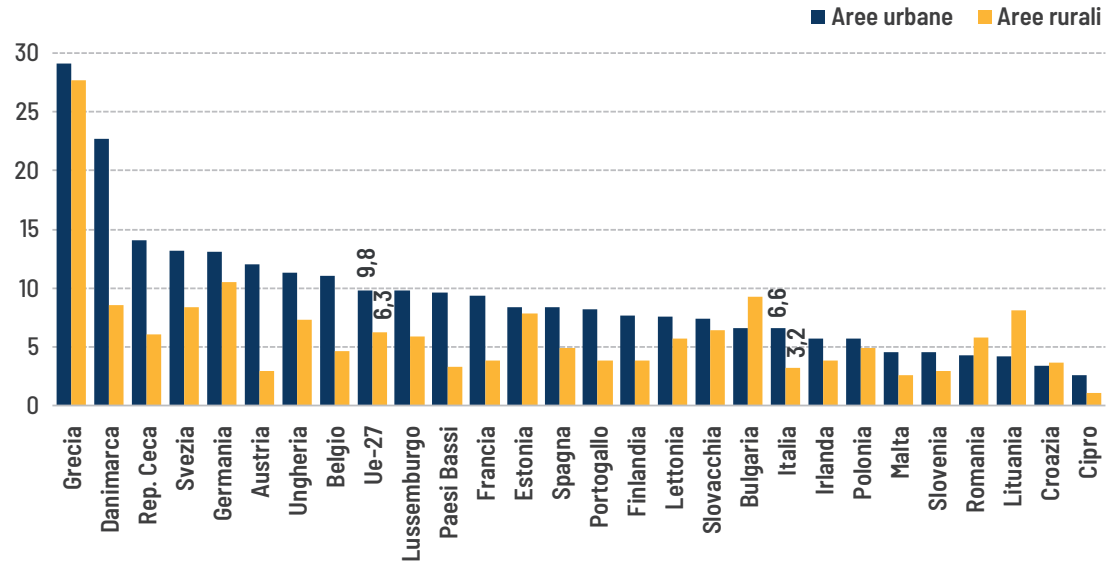
Gli affitti sono aumentati costantemente negli ultimi quindici anni nell'Ue, i prezzi delle case hanno mostrato una dinamica crescente soprattutto tra il 2015 e la fine del 2022, stabilizzandosi solo per un breve periodo per poi tornare ancora a crescere dal 2024. Nel complesso dell'Ue-27, i prezzi delle case sono cresciuti del 57,9% contro il 27,8% degli affitti (Fig. 1), segnalando una tendenza comune di rivalutazione patrimoniale degli immobili che accentua le difficoltà di accesso alla casa, soprattutto per le famiglie più giovani e a basso reddito.

La tendenza alla crescita più sostenuta dei prezzi delle case rispetto agli affitti è condivisa tra paesi europei con poche eccezioni (Irlanda, Romania, Finlandia, Italia). Gli aumenti più forti, soprattutto dei prezzi delle case, si registrano nell'Europa centro-orientale, in particolare in Ungheria, Estonia, Lituania e Lettonia. Gli incrementi sono notevoli, ma meno esplosivi, nei paesi più avanzati dell'Europa occidentale e settentrionale. Nell'Europa meridionale, il Portogallo registra dinamiche di crescita più accentuate, soprattutto per i prezzi delle case. In Italia, nel periodo considerato gli affitti sono aumentati di circa il 17%, mentre i prezzi delle case hanno subito un calo di circa il 4%.

La scarsità di alloggi a prezzi accessibili ha impatti socioeconomici rilevanti, mettendo in difficoltà un numero crescente di famiglie e incidendo sulla competitività di alcune aree, dove le imprese faticano ad attrarre lavoratori per i costi dell'abitare eccessivi rispetto ai redditi. Ciò si verifica soprattutto nelle aree urbane a maggiore domanda abitativa, come risulta evidente dai dati sulle quote sproporzionate di reddito destinate dalle famiglie meno abbienti a sostenere i costi dell'abitare, così elevate da determinare un rischio povertà[1].

Nell'Ue-27, la quota di famiglie che vivono in aree urbane e destinano oltre il 40% del reddito disponibile ai costi abitativi sfiora il 10%, contro circa il 6,3% rilevato nelle aree rurali (Fig. 2). Le differenze

Figura 2 Tasso di sovraccarico dei costi abitativi per grado di urbanizzazione (% famiglie)

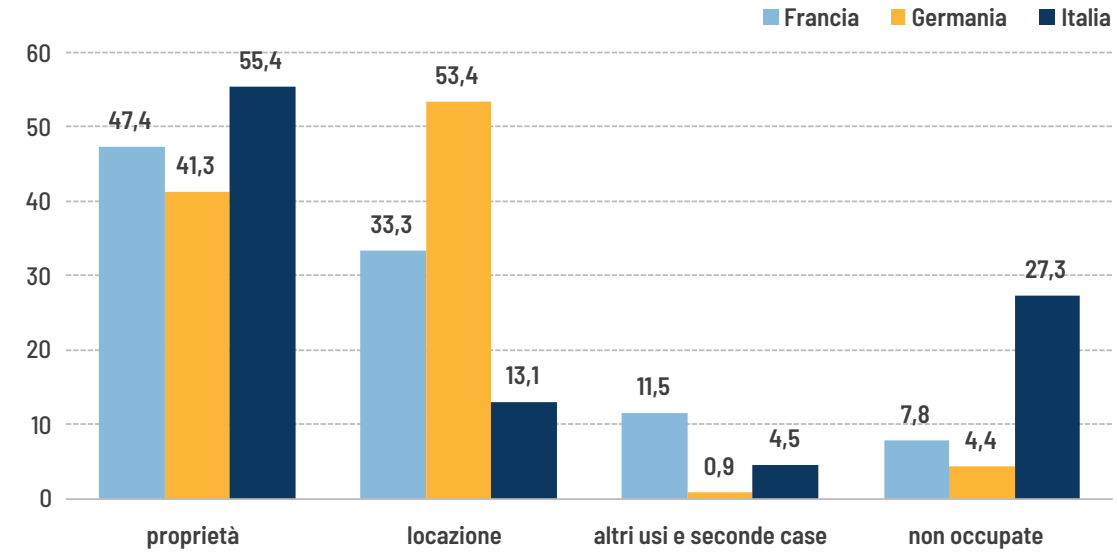


Fonte: Eurostat.

[1] COM(2025) 163 final Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A modernised Cohesion policy: The mid-term review.

tra Stati membri sono rilevanti: si passa dal 29,1% delle famiglie residenti nelle città greche, al 2,1% di quelle cipriote. In questo quadro l'Italia si colloca al di sotto della media europea, con valori pari al 6,6% nelle città e al 3,2% nelle zone rurali.

Figura 3 Gli usi del patrimonio abitativo (%)



Fonte: Ifel/Anci.

Dai dati esposti in Figura 3, risultano alcune peculiarità del mercato abitativo italiano rispetto alle altre due grandi economie europee, Francia e Germania, distinguendosi per la quota più elevata di abitazioni di proprietà (55,4%) e, specularmente, per la quota più bassa di alloggi in locazione (13,1%)[2]. Questo riflette una tradizionale propensione delle famiglie italiane a investire nel mattone, anche come forma di risparmio e sicurezza patrimoniale. La diminuzione dei prezzi delle case segnalato in precedenza ha prodotto un significativo effetto ricchezza negativo sulle famiglie proprietarie; nel contempo, l'aumento degli affitti ha accresciuto le difficoltà di accesso all'abitazione per chi non possiede un immobile.

Ancora più rilevante è la quota di abitazioni non occupate, che in Italia raggiunge il 27,3%, oltre tre volte quella francese (7,8%) e più di sei volte quella tedesca (4,4%). Questo dato segnala forti inefficienze del mercato immobiliare, legate a squilibri territoriali tra aree urbane e aree interne e a un ampio patrimonio edilizio inutilizzato, localizzato sia in aree a bassa domanda o in piccoli comuni, sia nei grandi centri urbani.

Sebbene la politica in materia di alloggi sia una competenza principalmente nazionale, l'Ue ha ritenuto di definire una sua linea di intervento su questo tema, radicandola sia nella politica sul mercato interno, sia nella politica sociale, di coesione e ambientale, ambiti di propria competenza diretta. Inoltre, con il pilastro europeo dei diritti sociali e la strategia Un'ondata di ristrutturazioni, la Ue ha sancito ulteriori misure volte specificamente ad affrontare la deprivazione abitativa e a garantire alloggi e condizioni di vita dignitosi e a prezzi accessibili. L'obiettivo è migliorare i valori e la qualità degli edifici, che sono responsabili del 40% del consumo energetico dell'Unione e le cui prestazioni energetiche sono defi-

[2] Ifel/Anci, L'offerta di abitazioni in Italia. Un quadro generale, ottobre 2025.

nibili "scarse" nel 75% dei casi. Per conseguire gli obiettivi climatici dell'Ue, la strategia si prefigge di raddoppiare i tassi annuali di ristrutturazioni energetiche degli edifici pubblici e privati entro il 2030 e di conseguire un parco immobiliare completamente decarbonizzato entro il 2050.

Anche l'iniziativa del nuovo Bauhaus europeo, lanciata nel 2021 nell'ambito della strategia Un'ondata di ristrutturazioni, che si prefigge di accelerare la trasformazione verde e digitale in vari settori, facilita i progetti di ristrutturazione che contribuiscono alla sostenibilità, all'inclusività e all'estetica degli spazi di vita europei.

L'iniziativa sugli alloggi a prezzi accessibili è una delle iniziative faro del nuovo Bauhaus europeo e prevede la ristrutturazione di 100 distretti faro (modelli funzionali di abitazioni dignitose e a prezzi accessibili) entro il 2030. Essa garantisce che anche gli alloggi sociali e a prezzi accessibili beneficino della strategia Un'ondata di ristrutturazioni, aiutando i progetti locali di questo tipo ad accedere agli strumenti tecnici e alle innovazioni di cui hanno bisogno.

Il diritto alla casa rappresenta, inoltre, una delle priorità della revisione di medio termine della politica di coesione del ciclo 2021-2027. Infine, con le recenti proposte per la definizione del nuovo Quadro finanziario Pluriennale (Qfp) per il ciclo 2028-2034, il tema dell'alloggio a costi accessibili è entrato a pieno titolo fra le nuove priorità dell'Unione, insieme a quella della difesa comune e della competitività.

18.2 Le politiche europee per la casa e l'abitare

L'azione dell'Ue in materia di diritto all'abitare è riconducibile direttamente a principi e disposizioni degli atti fondativi. Il Trattato dell'Unione europea (Tue) stabilisce che, nell'ambito dell'instaurazione di un mercato interno, l'Unione deve promuovere la coesione economica, sociale e territoriale, combattere l'esclusione sociale e assicurare un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente (articolo 3, paragrafo 3). A sua volta, il Trattato di funzionamento dell'Unione europea (Tfue) stabilisce le diverse responsabilità dell'Ue per quanto riguarda la promozione dell'occupazione, la garanzia della protezione sociale e la lotta contro l'esclusione sociale. L'accesso a un alloggio dignitoso è fondamentale in tale contesto. L'articolo 168 del Tfue specifica che l'azione dell'Ue dovrebbe indirizzarsi al miglioramento della sanità pubblica, alla prevenzione delle malattie e all'eliminazione delle minacce per il benessere fisico e mentale. Buone condizioni abitative sono essenziali per garantire la salute fisica e mentale delle persone e sono dunque pertinenti all'obiettivo della salute pubblica.

Tali principi rappresentano la base su cui si fonda l'azione dell'Ue nel settore dell'edilizia abitativa. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare l'articolo 34, paragrafo 3, sulla sicurezza sociale e l'assistenza sociale, stabilisce che "al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti". Il pilastro europeo dei diritti sociali (2017) definisce, infine, 20 principi in materia di diritti dei cittadini. Nel quadro del capo III sulla protezione sociale e l'inclusione, il principio 19 stabilisce il diritto all'alloggio e all'assistenza per i senzatetto. In particolare, tale principio sancisce i diritti delle persone vulnerabili ad alloggi sociali, a un'assistenza abitativa di qualità e alla protezione contro lo sgombero forzato, oltre a prevedere il diritto dei senzatetto a un alloggio e a servizi adeguati.

Per sostenere gli Stati membri nell'affrontare queste problematiche, nel gennaio 2025 il Parlamento europeo ha istituito una Commissione speciale sulla crisi abitativa, alla cui guida è stata eletta l'eurodeputata italiana Irene Tinagli, con l'obiettivo di esaminare le sue cause profonde e avanzare raccomandazioni politiche su possibili soluzioni da sviluppare a livello europeo. Queste raccomandazioni saranno prese in considerazione nella definizione del Piano europeo per l'edilizia a prezzi accessibili.

È in questo contesto che per la prima volta in seno alla Commissione europea si è formalizzata una delega espressa per le politiche della casa, dal 1° febbraio 2025 affidata al Commissario all'Energia e agli Alloggi, Dan Jørgeha.

L'obiettivo della Commissione speciale nel definire un Piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili verrà implementato attraverso una strategia per incrementare la costruzione di abitazioni e prevede una piattaforma di finanziamento paneuropea in collaborazione con la Banca europea per gli investimenti (Bei). Dal momento che la politica abitativa e per la casa non è mai stata una politica dell'Unione europea, per affrontare la crisi degli alloggi si è ritenuto necessario procedere prima con una mappatura dei bisogni reali, per poi valutare quali strumenti adottare. La diversità tra i paesi europei obbliga infatti a trovare soluzioni mirate adattabili a contesti differenti.

Commissario ad hoc e Commissione parlamentare speciale rappresentano due novità che segnano un importante passo per affrontare un fenomeno che sta colpendo milioni di cittadini europei, al fine di proporre soluzioni concrete alla crisi abitativa e di sostenere l'accesso ad alloggi dignitosi e sostenibili, identificando ostacoli normativi, proponendo riforme per nuove costruzioni e riqualificazioni, contribuendo, più in generale, allo sviluppo del Piano europeo per l'housing, con particolare attenzione ai temi della sostenibilità e della inclusione sociale.

In linea con il principio di sostenibilità, l'Ue promuove la costruzione di alloggi sostenibili, sia dal punto di vista ambientale che economico e sociale, e riconosce tra i diritti fondamentali quello a un alloggio dignitoso, ma lascia agli Stati membri la responsabilità di attuarlo. L'Ue emette inoltre raccomandazioni e linee guida per gli Stati membri, incoraggiandoli a sviluppare politiche di housing sociale che tengano conto delle esigenze specifiche di ogni area, e favorisce la collaborazione tra i diversi attori coinvolti (governi, amministrazioni locali, organizzazioni non governative e settore privato). In tal senso è da segnalare la pubblicazione "Social Housing and Beyond. Operational toolkit on the use of Eu funds for investments in social housing and associated services", realizzata dalla Commissione Ue per supportare soggetti pubblici e privati nell'utilizzo dei fondi destinati agli investimenti in edilizia sociale. È importante segnalare, inoltre, il tema dell'affordable housing, che gioca un ruolo cruciale nella promozione dello sviluppo sostenibile (in linea con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Onu, in particolare l'Obiettivo 11: "Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili") nell'Unione europea.

18.3 La revisione di medio termine e la riforma del Qfp post 2027

Sia la revisione di medio termine dei programmi della politica di coesione 2021-2027 - allo stato attuale in forte ritardo nella spesa - sia la proposta per il bilancio di lungo termine 2028-2034 offrono occasioni importanti per intervenire sul tema della casa. Gli interventi potranno riguardare non solo gli aiuti

alle fasce più povere della popolazione (deprivazione abitativa), su cui insistono già anche altri programmi Ue, ma anche quelli per favorire l'accesso a un alloggio destinate alle fasce con redditi medi (è questa una vera novità per l'azione comunitaria) ma che non possono permettersi né l'acquisto di un'abitazione, né l'affitto, soprattutto nelle città.

Con riguardo alla revisione dei programmi operativi della politica di coesione, nel settembre 2025 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato i nuovi regolamenti che, oltre a definire modalità e tempistiche del riesame, intro¬ducono una revisione sostanziale delle priorità, anticipando alcune linee di riforma in vista del prossimo ciclo di programmazione 2028-2034. Fra le nuove priorità rientra il tema delle abitazioni a pressi accessibili (inclusa l'edilizia sociale), che vede il coinvolgimento diretto dei Comuni, considerate le loro competenze in materia. Sono collegati al sostegno del modello sociale europeo, in particolare, i due nuovi obiettivi specifici Promoting access to affordable housing, and related reforms (OS2: un'Europa più verde e resiliente e OS4: un'Europa più sociale e inclusiva) e Fostering integrated territorial development, through access to affordable housing, and the development of related reforms in all types of territories (OS5: un'Europa più vicina ai cittadini). Entrambi rafforzano azioni già presenti nei Programmi del Fse+ e del Fesr.

I nuovi investimenti dovranno concentrarsi, anzitutto, su riqualificazione e miglioramento delle performances energetiche di infrastrutture già esistenti, pur senza escludere la possibilità del sostegno a nuovi progetti abitativi, ancorché coerenti con l'iniziativa del Bauhaus europeo.

Al fine di migliorare l'impatto degli investimenti, inoltre, è previsto il finanziamento (sulla falsariga di quanto già fatto nell'ambito del Pnrr) delle azioni legate all'attuazione delle riforme nell'ambito della politica di coesione, sempre a condizione che la modifica del programma sia presentata entro fine 2025. Con l'obiettivo di raddoppiare le risorse stanziate per gli alloggi a prezzi accessibili, verranno mobilitati ulteriori finanziamenti anche attraverso strumenti finanziari, coinvolgendo i privati, e saranno accelerate e snellite le norme in materia di autorizzazioni a livello locale. Gli investimenti riassegnati alla nuova priorità beneficeranno di un prefinanziamento del 30% nel 2026 e di un aumento del tasso di cofinanziamento dell'Ue al 100%.

Sul fronte del bilancio a lungo temine dell'Ue, il 16 luglio 2025 la Commissione ha formulato le sue proposte di Qfp 2028-2034. Nella proposta che istituisce il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura e zone rurali, pesca e affari marittimi, prosperità e sicurezza per il periodo 2028-2034, la rilevanza delle tematiche dell'housing è ben denotata all'art. 3, che fissa gli obiettivi specifici del fondo. Infatti, la formula "sostenere gli alloggi sociali e a prezzi accessibili" è evocata al punto VII quale linea di intervento per realizzare l'obiettivo specifico di sostenere la prosperità sostenibile dell'Unione in tutte le regioni europee.

Infine, nella relazione contenuta nella proposta di regolamento che istituisce il Fondo europeo per lo sviluppo regionale si precisa che la coesione territoriale e lo sviluppo sostenibile devono rispondere alle esigenze delle generazioni presenti e future, e consentire ai giovani di svolgere un ruolo attivo nel plasmare regioni resilienti e prospere. Sotto questo profilo, si è ritenuto importante indirizzare gli investimenti del fondo per facilitarne l'accesso non solo agli interventi di sostegno all'istruzione, all'occupazione e agli ecosistemi dell'innovazione, ma anche alle politiche abitative.

18.4 Le proposte delle Città Ue per un Piano d'azione europeo per l'edilizia abitativa

Il Piano d'azione europeo per l'edilizia abitativa intende favorire la costruzione di una piattaforma di investimento paneuropea sui temi dell'edilizia abitativa a prezzi accessibili, ma è anche un invito ad agire con decisione e immediatezza per affrontare con prontezza la crisi abitativa che sta aggravando il malcontento sociale e minaccia i pilastri fondamentali del progetto europeo. Il piano è il frutto di un processo collaborativo fra quindici sindaci dell'Ue: Amsterdam, Atene Barcellona, Bologna, Budapest, Firenze, Gand, Lisbona, Lipsia, Lione, Milano, Parigi, Roma, Zagabria e Varsavia. Parte dalla costatazione che sebbene le cause della crisi dell'accessibilità economica degli alloggi varino da paese a paese, un fattore comune in tutta Europa è la mancanza di un intervento pubblico a lungo termine nel settore dell'edilizia abitativa, che ha contribuito a determinare uno squilibrio strutturale.

Il piano sviluppa alcune delle proposte e richieste iniziali condivise dall'alleanza Mayors for Housing con il Commissario europeo per l'energia e l'edilizia abitativa, Dan Jørgensen del 20 febbraio 2025 e ha aperto la strada a un maggiore sostegno dell'Ue per affrontare la persistente crisi abitativa. Nelle analisi dei redattori del piano, le principali città europee si trovano ad affrontare una serie di sfide per cercare di risolvere la crisi dell'accessibilità economica e della sostenibilità degli alloggi, tra cui:

- la rapida crescita dei prezzi delle case in vendita e in affitto, che esclude le famiglie a basso e medio reddito dal mercato immobiliare privato;
- la finanziarizzazione degli alloggi e il suo impatto sui diritti degli inquilini e sulla sicurezza della locazione, con conseguenze più ampie in tema di competitività e vivibilità;
- la proliferazione di alloggi di breve durata e di seconde case, che sta esacerbando le tensioni di mercato e contribuendo allo sfollamento delle comunità locali;
- la crescente espansione urbana, che spinge le famiglie a basso e medio reddito verso le periferie, provocando segregazione ed esclusione sociale, spostamenti più lunghi, costi di trasporto più elevati e aumenti delle emissioni di gas serra;
- le limitazioni alla costruzione di nuove abitazioni dovute alla scarsità di terreni e all'imperativo di ridurre al minimo l'uso del suolo, insieme alla dipendenza da costosi sforzi di riqualificazione urbana;
- la non sufficiente capacità finanziaria pubblica, spesso dipendente da trasferimenti da parte dei governi nazionali non adeguati e da una base imponibile limitata, mentre i governi locali faticano a soddisfare le crescenti e complesse esigenze delle comunità locali.

I quindici sindaci formulano un invito pressante: l'Europa non può permettersi di aspettare che le condizioni macroeconomiche migliorino o che i salari aumentino prima di affrontare la crisi abitativa. Al contrario, ampliare l'offerta di alloggi sociali e accessibili sostenibili è un investimento fondamentale per il tessuto sociale, la vitalità urbana e la resilienza economica dell'Europa. Offrirà ai residenti una vita più dignitosa, migliorerà la coesione sociale e l'attrattiva delle città e genererà opportunità di lavoro di qualità.

Le città europee sottoscrittrici del piano si dichiarano pronte a dare il loro contributo ma, al contempo, chiedono che venga attivata un'iniziativa a guida Ue in materia di edilizia abitativa che mobiliti 300 miliardi di euro, di cui almeno 100 in sovvenzioni, e che contempli l'impiego di strumenti innovativi che

consentano un'azione rapida ed efficace a livello locale.
Oltre a razionalizzare le risorse disponibili e ad aumentare le opportunità di investimento, il piano d'azione europeo per l'edilizia abitativa propone una serie di misure ad alto impatto:

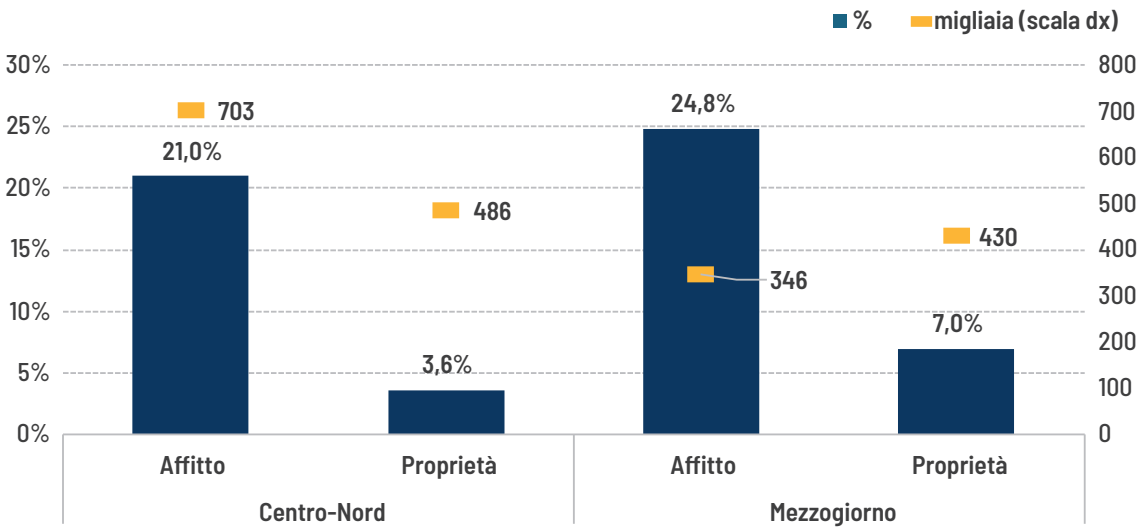
1. istituire un flusso di finanziamenti di emergenza per consentire alle città di sviluppare rapidamente progetti di edilizia sociale e a prezzi accessibili. Ciò dovrebbe includere il riutilizzo delle risorse non reclamate del Recovery and Resilience Facility e di altri fondi Ue disimpegnati, da assegnare direttamente alle autorità locali per investire in edilizia sociale e a prezzi accessibili, e nei relativi servizi di supporto;
2. riconoscere le città come partner dirette nell'attuazione del quadro dei programmi dell'Ue nei quali è presente una componente destinata ai piani abitativi, istituendo programmi dedicati per l'edilizia sociale sostenibile e a prezzi accessibili che consentano percorsi accelerati e opportunità di finanziamento diretto per le città, al fine di accelerare l'implementazione sul campo dei programmi finanziati dall'Ue;
3. riformare le norme sugli aiuti di Stato per i servizi di interesse economico generale, per consentire maggiori investimenti nell'edilizia sociale e a prezzi accessibili;
4. attivare la clausola di salvaguardia nazionale per consentire che gli investimenti in edilizia sociale sostenibile e a prezzi accessibili siano esclusi dai calcoli del deficit e del debito, in analogia con la flessibilità attualmente riconosciuta alla spesa legata alla difesa;
5. designare le aree del mercato immobiliare in difficoltà come elemento cardine della nuova Agenda per le Città e della politica di coesione. Tale designazione garantirebbe alle città risorse e strumenti politici specifici per affrontare le esigenze abitative più urgenti;
6. orientare le politiche abitative degli Stati membri attraverso il semestre europeo e i piani nazionali di ristrutturazione edilizia, al fine di aumentare gli investimenti pubblici nell'edilizia sociale e a prezzi accessibili e incoraggiare l'attuazione di politiche fiscali e normative efficaci per contrastare la disoccupazione, prevenire la speculazione edilizia e preservare l'edilizia popolare;
7. stabilire obblighi efficaci di condivisione dei dati sulle piattaforme di locazione a breve termine, in particolare mediante l'attuazione dei regolamenti europei, in modo che in tutte le città possa essere contrastato l'utilizzo irregolare del patrimonio edilizio residenziale.

18.5 Il diritto all'abitare nelle città italiane

Nel Centro-Nord, la povertà assoluta riguarda il 21% delle famiglie in affitto (pari a circa 703 mila nuclei), mentre scende al 3,6% tra le famiglie proprietarie (circa 486 mila). Questi dati vanno confrontati con il dato di incidenza media dell'area che è pari a 7,5%: l'affitto costituisce un fattore di vulnerabilità economica molto marcato, mentre la proprietà della casa è in grado di dimezzare il rischio povertà.

Nel Mezzogiorno l'incidenza della povertà assoluta è più elevata rispetto al resto del Paese, sia per le famiglie in affitto (24,8%; circa 346 mila), sia per quelle proprietarie (7%; circa 430 mila). Nell'area l'incidenza media delle famiglie povere è del 10,5%: per le famiglie in affitto meridionali, dunque, è più che doppia l'incidenza della povertà e la proprietà della casa allevia il rischio povertà in maniera meno marcata rispetto al Centro-Nord.

Figura 4 Famiglie in povertà assoluta per titolo di godimento dell'abitazione (% e in migliaia)



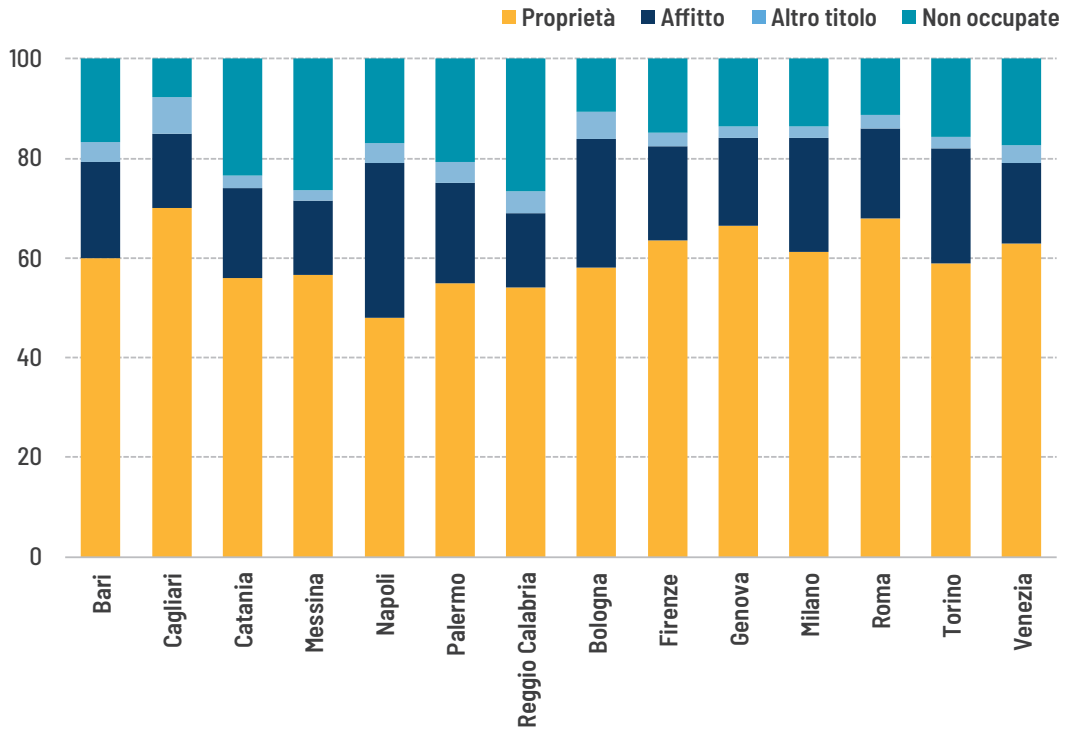
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Come discusso in precedenza, gli italiani sono tra i maggiori proprietari di casa in Europa e il Paese si distingue anche per una quota molto elevata di abitazioni vuote. Complessivamente, il 33,6% del patrimonio abitativo nazionale si concentra nelle 14 Città Metropolitane italiane: il 35,5% delle case di proprietà, quasi il 43% di quelle in affitto, il 33,6% delle abitazioni utilizzate ad altro titolo e il 25,8% delle case non occupate. È soprattutto nei grandi centri urbani che si concentrano le famiglie soggette al sovraccarico dei costi abitativi.

Con riferimento ai comuni capoluogo delle città metropolitane, emergono alcune differenze territoriali nella distribuzione tra case di proprietà e in affitto e nella presenza di abitazioni non utilizzate (Fig. 5). Nei comuni del Mezzogiorno, si segnala il caso di Napoli, che ha una quota di abitazioni di proprietà di circa il 48%, inferiore di circa 20 punti al dato di Roma e di circa 15 rispetto a Milano e Torino. Bari e Cagliari, al contrario, presentano quote di case di proprietà sul totale del patrimonio abitativo comprese tra il 60 e il 70%, in linea o superiori alle città del Nord. Nei centri del Centro-Nord come Milano, Bologna, Firenze e Roma, si registra una quota di abitazioni in affitto più elevata, segno di un mercato più dinamico, dove l'affitto svolge un ruolo centrale nel soddisfare la domanda di casa legata a studenti e giovani lavoratori.

Un ulteriore elemento di differenziazione è la quota di abitazioni non occupate sul totale dello stock abitativo. Le percentuali più basse si registrano a Cagliari (7,6%), Bologna (10,7%) e Roma (11,2%). In alcuni capoluoghi meridionali i valori superano, invece, il 20%: Reggio Calabria (26,5%), Messina (26,4%) e Palermo (20,8%); dati che possono sottendere diverse situazioni, come un utilizzo sporadico, la vetustà o lo stato di degrado delle strutture, oppure utilizzi non dichiarati. In ogni caso, questi dati indicano che una parte rilevante del patrimonio abitativo è inutilizzata, anche per effetto del calo demografico e della minore attrattività economica di alcune aree urbane. Le grandi città del Centro-Nord come Milano (13,5%), Genova (13,5%) e Firenze (12,9%) mostrano livelli relativamente bassi di case non utilizzate, segno di mercati abitativi più attivi.

Figura 5 Gli usi del patrimonio abitativo nei comuni capoluogo delle città metropolitane (%)



Fonte: Ifel/Anci.

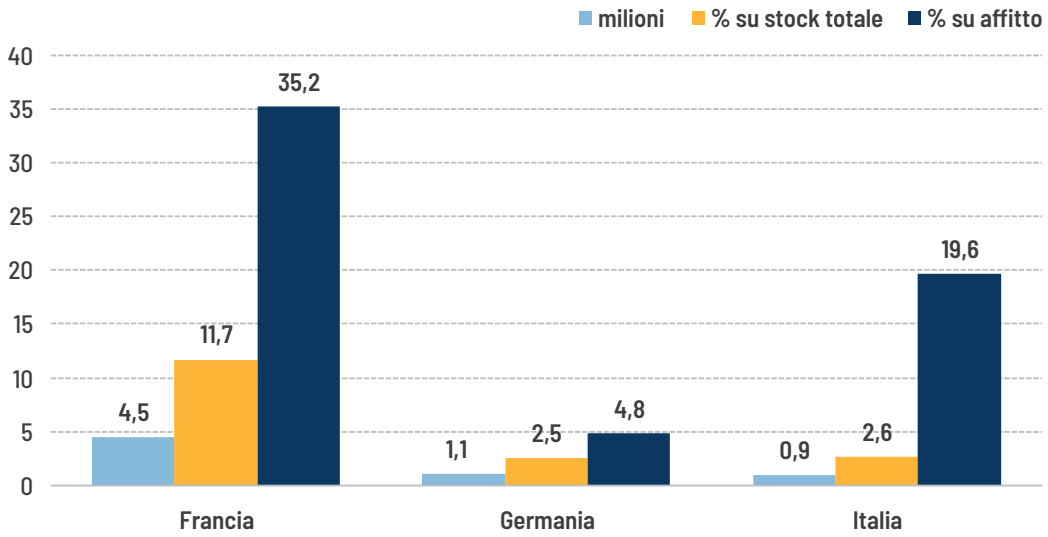
Rafforzare l'edilizia residenziale pubblica è una priorità imprescindibile per dare risposta alle condizioni di disagio abitativo, che tende a coinvolgere non solo le famiglie in povertà ma anche quelle categorie sociali che proprio per i problemi abitativi rischiano di scivolare verso situazioni di povertà. Il disagio abitativo, infatti, affligge sia i ceti a reddito molto basso o nullo, per i quali gli alloggi di edilizia residenziale pubblica sono in numero insufficiente, sia i nuclei che hanno un reddito troppo alto per vedersi assegnare una casa popolare, ma troppo basso per poter accedere alle locazioni sul libero mercato.
Al riguardo, secondo l'Osservatorio nazionale sulle politiche abitative e di rigenerazione urbana, in Italia sono presenti oltre 650.000 famiglie nelle graduatorie comunali per l'accesso ad una casa popolare (almeno 1,4 milioni di persone). Annualmente vengono emesse almeno 40.000 sentenze di sfratto che coinvolgono almeno 120.000 persone (con almeno 30.000 minori) ed eseguiti con la forza pubblica tra i 25.000 e i 30.000 sfratti, che vedono coinvolti almeno 15.000 minori. Pur non esistendo una stima certa e condivisa del numero di case popolari sfitte, non utilizzate per mancata manutenzione e assegnazione, si può ipotizzare che ci siano almeno 100 mila case vuote di proprietà pubblica.

Questo dato rimanda immediatamente alla tematica dell'edilizia sociale e delle politiche per renderla più efficace ed efficiente. Il sistema di sostegno italiano è composto dall'ERP, edilizia residenziale pubblica, e dall'ERS, edilizia residenziale sociale, che è invece d'iniziativa privata. L'ERP è completamente finanziato tramite risorse pubbliche e si rivolge ad una fascia reddituale compresa nei 20 mila euro di reddito all'anno. L'ERS si rivolge, invece, ad una fascia reddituale più estesa, fino a 50 mila euro. Gli alloggi ERP in Italia sono circa 900 mila, di cui 780 mila di proprietà delle aziende regionali e 220 mila di proprietà dei Comuni.

Come emerge dalla Figura 6, la consistenza dell'offerta di edilizia pubblica è piuttosto contenuta,

appena il 2,6% dello stock abitativo italiano; sale al 20% circa per gli affitti, ma il mercato complessivo della locazione è molto più ristretto rispetto a Francia e Germania. In Francia, in particolare, l'edilizia pubblica rappresenta il 12% dello stock abitativo e il 35% circa degli affitti. Valori ancora più alti si registrano nei Paesi del Nord-Europa, come in Svezia, con il 24% del patrimonio di edilizia pubblica sul totale, e in Olanda con il 29%. La Germania si avvicina alla dotazione italiana, con il 2,5% dello stock abitativo del Paese.

Figura 6 L'edilizia sociale in Francia, Germania e Italia



Fonte: Ifel/Anci.

Tabella 1 Alloggi sociali (ERP) nelle Città Metropolitane

Città Metropolitane	Numero	%
Bari	11.823	1,8
Bologna	13.694	2,4
Cagliari	5.178	2,4
Catania	9.127	1,5
Firenze	13.032	2,5
Genova	17.981	3,2
Messina	7.062	1,6
Milano	59.363	3,4
Napoli	41.610	3,0
Palermo	20.201	2,8
Reggio Calabria	4.742	1,3
Roma	74.689	3,3
Torino	46.382	3,4
Venezia	9.715	1,9
Totale Città Metropolitane	**334.599**	**2,8**

Fonte: Ifel/Anci.

Il Rapporto Ifel sul "L'offerta di abitazioni in Italia"[3] ci offre informazioni sulla consistenza del patrimonio abitativo pubblico nelle città metropolitane. I dati, riportati nella Tabella 1 evidenziano, a livello territoriale, una maggiore presenza, sia pur sempre piuttosto contenuta, degli alloggi ERS nelle aree metropolitane del Centro-Nord. I valori più elevati, in termini di quota sul totale del patrimonio abitativo, si registrano a Milano e Torino (3,4%), seguite da Roma (3,3%) e Genova (3,2%), nelle quali si concentra oltre il 60% dell'edilizia popolare delle Città Metropolitane italiane. Tra le Città del Sud la quota più alta si regista a Napoli, con il 3%, e la più bassa a Reggio Calabria, con appena l'1,3%.

18.6 Le proposte

Dopo decenni di assenza di una strategia dell'abitare, senza piani strutturali di investimento e un ente unico di coordinamento, la questione abitativa è divenuta una vera emergenza nazionale, in analogia con quanto succede a livello europeo, ma con incidenze e criticità specifiche nel nostro Paese e con differenze territoriali marcate. Negli anni sono stati attivati diversi programmi di intervento (come il Piano città del 2012, il Bando aree Degradate del 2015, il Bando periferie del 2016, i programmi Fsc), ma è mancata una visione di insieme. Questo non solo ha reso gli episodi di programmazione insufficienti per fronteggiare l'emergenza abitativa, ma ha generato differenze territoriali rilevanti. A fronte di Regioni e Comuni che hanno sviluppato alcune politiche dell'abitare, introducendo regolamentazioni, pianificazioni e controlli sul territorio, che oggi fungono da apripista di accordi e sperimentazioni, come quelle aderenti all'Allenza per l'housing, si registrano ritardi significativi, storture e commissariamenti degli altri enti subregionali. L'assenza di una strategia nazionale ha, dunque, alimentato le diseguaglianze sociali e territoriali, lasciando gli enti locali senza strumenti adeguati. In questo contesto, la bassa presenza di edilizia residenziale pubblica e sociale ha aggravato il disagio abitativo soprattutto nelle grandi Città e in particolare in quelle delle regioni del Sud, che hanno margini di bilancio per investimenti più esigui.

Le politiche per il rilancio del settore dell'edilizia hanno contribuito alla crescita ma non sono state accompagnate da interventi volti a ridurre i potenziali effetti sulle disuguaglianze. Gli incentivi alle ristrutturazioni hanno favorito prevalentemente l'accumulo di ricchezza delle classi sociali più abbienti, impattando in maniera marginale su quelle più povere. Servirebbe una svolta capace di riprendere un percorso di investimento strutturale e continuativo volto a ridurre le disuguaglianze dell'abitare, e capace di alimentare una politica di investimenti edilizi che, dopo la fine del Pnrr, sostenga l'economia nel suo complesso, anche con finalità redistributive.

A sostegno di un nuovo piano casa nazionale si collocano le recenti dichiarazioni del governo, che hanno richiamato la necessità di favorire i progetti di vita familiare e la natalità. Tuttavia, in assenza di proposte operative, non è ancora possibile formulare valutazioni di merito. Rimane però un dato condiviso: le politiche abitative non possono essere affidate unicamente alla logica del mercato.

Nel complesso, si va delineando un contesto nuovo e più favorevole, alimentato da una rinnovata attenzione europea.
A livello nazionale, servono, innanzitutto, un osservatorio nazionale (mai istituito) e una legge qua-

[3] "L'offerta di abitazioni in Italia. Un quadro generale", Ottobre 2025. Dati sono stati raccolti all'interno di un lavoro di ricerca realizzato dalla Fondazione Ifel in occasione dell'evento Città nel Futuro organizzato da Ance.

dro per rilanciare ERP ed ERS, con particolare attenzione all'efficienza energetica, alla rigenerazione urbana e al consumo di suolo, superando la frammentazione normativa e rafforzando il ruolo dello Stato. Questo segna l'esigenza di una regia nazionale che, insieme agli enti locali, garantista risorse stabili e chiarezza di obiettivi. Come bilanciamento democratico e cardine di sussidiarietà, va creato un modello di governance partecipata in cui istituzioni, società civile, cooperative e privati collaborino per degli obiettivi comuni. La concertazione dovrebbe diventare una condizione strutturale, non episodica. Sul piano istituzionale, Cassa Depositi e Presiti dovrebbe sempre più assumere un ruolo rilevante, il cui peso e funzione andrebbero bilanciati con trasparenza e capacità di indirizzo nei meccanismi operativi.
Le modalità di copertura finanziaria del nuovo piano nazionale dovrebbero essere orientate a garantire una maggiore equità anche sul piano fiscale. La ricerca delle fonti di finanziamento rappresenta infatti un banco di prova della reale capacità del piano di contribuire all'attuazione del principio di eguaglianza sostanziale.
Accanto ai fondi europei da cofinanziare con risorse nazionali, andrebbe valutata la possibilità di introdurre un prelievo una tantum sulle grandi operazioni realizzate con il Superbonus 110%, che ha sostenuto in larga parte interventi su immobili di proprietà di soggetti con redditi medio-alti, generando un rilevante incremento dei patrimoni immobiliari privati. I benefici della misura si sono così concentrati nelle fasce di reddito più elevate: gli interventi edilizi hanno prodotto un immediato risparmio fiscale per queste categorie e un apprezzamento del valore dei loro immobili. Una parte degli incrementi di ricchezza potrebbe essere ora destinata a finalità di interesse collettivo.

Per quanto riguarda i Comuni, occorre rilanciare il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQuA), da stabilizzare e potenziare, anche attraverso un'agenda dedicata sul nuovo Piano nazionale di partenariato previsto dalle nuove politiche di coesione.

C'è poi il filone di attività che riguarda gli affitti. Due interventi potrebbero alleviare alcune sofferenze: il rifinanziamento del Fondo sostegno affitti e del Fondo per la morosità incolpevole, con particolare attenzione a giovani e famiglie vulnerabili e a strumenti di intermediazione pubblico-privata per l'utilizzo sociale di immobili sfitti. Sul versante dell'integrazione con le politiche di welfare, andrebbe rafforzata l'attenzione ai migranti, alle persone con disabilità, alle persone senza fissa dimora, alle donne vittime di violenza.

È necessario altresì un grande piano per il diritto allo studio, con investimenti in studentati pubblici. Sul punto, si segnalano gli avanzamenti delle misure del Pnrr, in un primo momento piuttosto ridotti. Servono altresì, alcune misure complementari, come: l'utilizzo degli immobili pubblici e dei beni confiscati alle mafie per finalità abitative e sociali; incentivi alla cooperazione e alle cooperative a proprietà indivisa per garantire affitti sostenibili; il blocco temporaneo dell'adeguamento Istat degli affitti pubblici, sgravi fiscali per i contratti di locazione agevolati e garanzie statali sugli affitti; l'introduzione di una quota minima di housing sociale in ogni progetto di rigenerazione urbana.

Andrebbe in definitiva seguita una strategia di lungo periodo con investimenti stabili, governance chiara e con obiettivi di giustizia sociale coerenti anche con i target da conseguire nell'ambito della transizione ecologica, puntando su riqualificazione energetica, rigenerazione urbana e riduzione del consumo di suolo. Questo approccio permetterebbe di coniugare giustizia climatica e giustizia sociale.

19. Il contrasto alla criminalità organizzata

19.1 I reati finanziari

La criminalità organizzata, storicamente strutturata in Italia nelle quattro principali organizzazioni mafiose ('ndrangheta, mafia siciliana, camorra e sacra corona unita), rappresenta un fattore di distorsione strutturale del sistema economico nazionale. La sua incidenza varia territorialmente: nel Mezzogiorno si manifesta prevalentemente attraverso il controllo del territorio, la gestione degli appalti pubblici e una presenza capillare nel tessuto sociale locale; nel Centro-Nord assume forme più complesse di infiltrazione nell'economia legale, orientate all'investimento e al riciclaggio dei capitali illeciti.

Le numerose indagini condotte negli ultimi anni documentano in modo sistematico la partecipazione in attività d'impresa legali delle organizzazioni mafiose in tutto il Paese, confermandone la capacità di utilizzare i mercati e gli strumenti dell'economia ordinaria come canale di reimpiego e legittimazione dei proventi criminali. Tale fenomeno evidenzia una crescente interconnessione tra economia illegale e apparato produttivo legale, con effetti distorsivi sul funzionamento dei mercati, sulla concorrenza e sulla localizzazione degli investimenti.

Nell'ultima Relazione della Direzione investigativa antimafia (Dia) si legge: "Non di rado, l'accentuazione della vocazione economica delle consorterie si sposa, soprattutto nelle regioni trainanti per l'economia ove maggiore è la presenza imprenditoriale e più vivaci gli scambi finanziari, con la determinazione di evadere il fisco da parte di alcuni titolari di imprese che tendono ad aggirare le regole della libera concorrenza, ignorando i comportamenti fiscalmente corretti. Si tratta di fenomeni difficili da intercettare poiché in molti casi gli imprenditori, piuttosto che incolpevoli vittime dei mafiosi, ne diventano in qualche modo conniventi e complici. Quando, infatti, le tangenti frutto della prevaricazione delle consorterie vengono coperte da fatture fittizie, trasferendo il costo della mazzetta sul piano fiscale, si ottiene la convenienza da parte dell'imprenditore vittima a non denunciare l'estorsione"[1].

Quantificare l'entità degli investimenti della criminalità organizzata nell'economia legale, attribuendo loro un "peso" effettivo in termini economici e territoriali, rappresenta un compito complesso. Nonostante l'Italia sia il paese che, più di ogni altro in Europa, ospita organizzazioni mafiose radicate nel tessuto sociale e con proiezioni internazionali, manca tuttora un sistema unitario di monitoraggio. Non esiste infatti un centro di raccolta e integrazione dei dati provenienti dalle indagini delle procure, dalle attività investigative e dai diversi organismi di contrasto.

In assenza di un osservatorio nazionale con queste finalità, la Svimez ha elaborato in collaborazione con la Guardia di Finanza un insieme di dati sui reati economici emersi dalle denunce e dagli accertamenti condotti dalle Fiamme Gialle, con l'obiettivo di ricostruire l'evoluzione e la distribuzione territoriale del peso economico delle mafie nel periodo 2010-2024. Il dataset, riportato nell'Appendice

[1] Direzione investigativa antimafia, Relazione 2024, pag. 6.

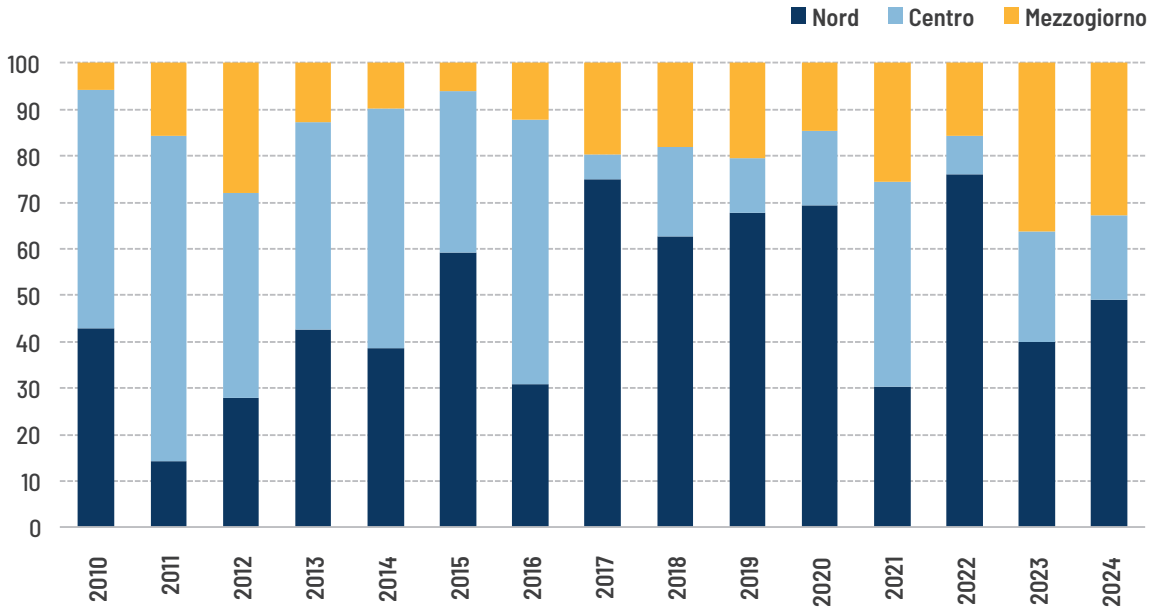
al Capitolo, comprende le principali tipologie di indicatori utili alla misurazione del fenomeno: numero e importo dei sequestri; numero e importo delle confische; numero e importo delle denunce per riciclaggio; numero di denunce per usura; numero di denunce per reati riconducibili alla criminalità organizzata.

Tra il 2010 e il 2024 l'importo accertato dalla Finanza delle somme di denaro riciclate è di 61,4 miliardi di euro: 29,8 miliardi al Nord, al Centro 20,3 miliardi, 11,3 miliardi nel Mezzogiorno (Tab. A1-A3). Oltre l'80% di questa enorme mole di denaro è stata dunque riciclata nelle regioni del Centro-Nord, soprattutto in Lazio, Toscana, Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte. Nello stesso periodo, il Nord prevale anche per numero di denunce per questo reato "sentinella" delle infiltrazioni nell'economia legale: 14.375, a fronte di 10.307 e 11.847 denunce rispettivamente nelle regioni centrali e del Mezzogiorno. I dati relativi all'intero periodo osservato rivelano la capacità ormai consolidata delle organizzazioni criminali di spostare e reinvestire capitali illeciti al di fuori dei contesti di origine, seguendo le traiettorie dello sviluppo economico e della redditività dei mercati locali.

La distribuzione percentuale degli importi accertati per reati di riciclaggio evidenzia nel periodo 2010-2024 un'evoluzione significativa della geografia del fenomeno interna al Centro-Nord. Nella fase iniziale prevale il Centro, dove tendono a prevalere gli investimenti immobiliari, come canali privilegiati per il reimpiego di capitali illeciti (Fig. 1). A partire dal 2017 si osserva un progressivo rafforzamento del Nord, con l'eccezione del 2021; un'evidenza che sembrerebbe suggerire la crescente capacità delle organizzazioni criminali di infiltrarsi nei contesti economici più sviluppati.

Ulteriori indicazioni per valutare la dimensione finanziaria e la pervasività delle attività criminali vengono dalle segnalazioni di operazioni sospette (Sos) trasmesse dall'Unità di informazione finanziaria (Uif) della Banca d'Italia alla Dia, con lo scopo di intercettare le operazioni finanziarie riconducibili a

Figura 1 Riciclaggio accertato, distribuzione % degli importi

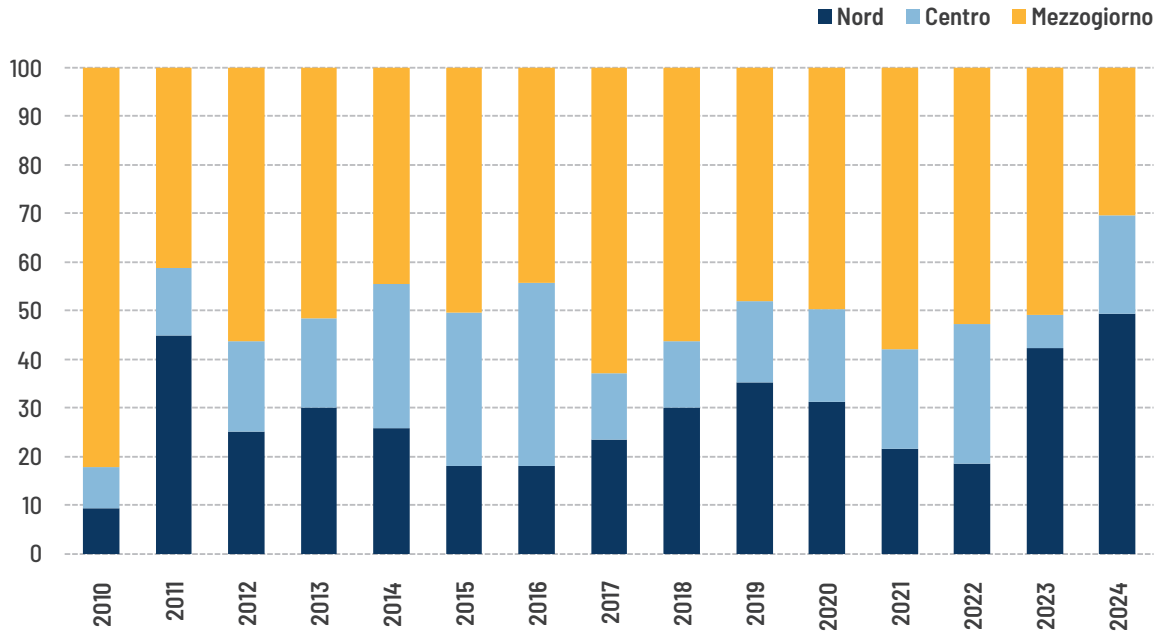


Fonte: Guardia di Finanza per Svimez.

contesti di criminalità organizzata, in quanto legate, direttamente o indirettamente, a persone gravate da precedenti specifici e/o sottoposte a indagini, con particolare riguardo a fattispecie qualificate come reati spia. Da diversi anni si osserva la concentrazione al Nord di un numero consistente di operazioni sospette. Nel 2024 la Dia ha analizzato oltre 150mila Sos, relative a circa 1,6 milioni di persone fisiche e giuridiche segnalate. I contenuti di oltre 50mila Sos sono stati individuati come potenzialmente attinenti alla criminalità organizzata, per un flusso di oltre 1,3 milioni di operazioni finanziarie sospette, corrispondenti a movimentazioni di denaro per 49,2 miliardi di euro. Circa un quarto delle operazioni (323.844) sono state effettuate on line. Le restanti operazioni vedono al primo posto il Nord-Italia (421.557), seguito dal Mezzogiorno (373.121) e dal Centro (224.969). La prima regione è la Lombardia (188.085), seguita da Campania (174.114), Lazio (116.288), Emilia-Romagna (74.640) e Toscana (73.914)[2].

Tra il 2010 e il 2024, sono stati sequestrati beni riconducibili alla criminalità organizzata per un valore complessivo di circa 90 miliardi di euro. A differenza di quanto osservato per il riciclaggio accertato, il valore più elevato si registra nel Mezzogiorno, con 46,4 miliardi di euro, pari a circa la metà del totale nazionale, seguito dal Nord con 25,3 miliardi e dal Centro con 18,3 miliardi. La distribuzione territoriale dei sequestri mostra, al di là delle oscillazioni annuali, una progressiva convergenza tra Mezzogiorno e resto del Paese (Fig. 2). Ciò conferma come, anche sul fronte dei sequestri, le mafie abbiano consolidato la capacità di reinvestire capitali illeciti nelle aree più sviluppate, indirizzandoli verso operazioni finanziarie, acquisti immobiliari, partecipazioni in piccole e medie imprese manifatturiere e agricole, e attività commerciali. Si tratta di investimenti che consentono di occultare l'origine criminale dei capitali e di radicare progressivamente le reti economiche mafiose anche nei territori a maggiore densità produttiva e finanziaria.

Figura 2 Sequestri disposti dall'A.G., distribuzione % degli importi



Fonte: Guardia di Finanza per Svimez.

[2] Direzione investigativa antimafia, Relazione 2024, pagg. 404-405.

19.2 Il controllo del territorio

La presenza delle mafie al Sud resta molto legata al controllo del territorio. I dati elaborati dalla Svimez in collaborazione con la Guardia di Finanza confermano una preponderanza di alcune tipologie, legate al controllo del territorio. Al Sud, dal 2010 al 2024, sono state 2.739 le denunce per usura, al Centro 1.175 e al Nord 1.401 (Tab. A1-A3). L'usura è un reato tipico della presenza forte nel tessuto sociale della criminalità organizzata e i dati dimostrano che da questo punto di vista resta un forte divario tra le aree del Paese dovuto al radicamento delle quattro grandi mafie nelle loro aree di origine e dal quale comunque traggono potere ma anche "prestigio" sociale. In questo senso si esprime il Procuratore nazionale antimafia Giovanni Melillo quando descrive "...la straordinaria forza silenziosa dell'"espansione delle reti di impresa che sono progressivamente attratte dal crimine organizzato...". E quindi rileva come "...nel tempo è cresciuto un tessuto di imprese che serve le esigenze di espansione affaristica del crimine organizzato e che, a sua volta, consente di generare profitti e di espandersi, ma di generare anche consenso sociale e nuove forme di rappresentanza e tutela tecnica e non solo tecnica degli interessi criminali sottostanti. Persino la leadership dei cartelli mafiosi si definisce su questo versante perché è del tutto evidente che per assumere posizioni di leadership nei grandi cartelli criminali bisogna essere capaci di occupare posizioni di controllo e regia di estese e ramificate reti di imprese"[3].

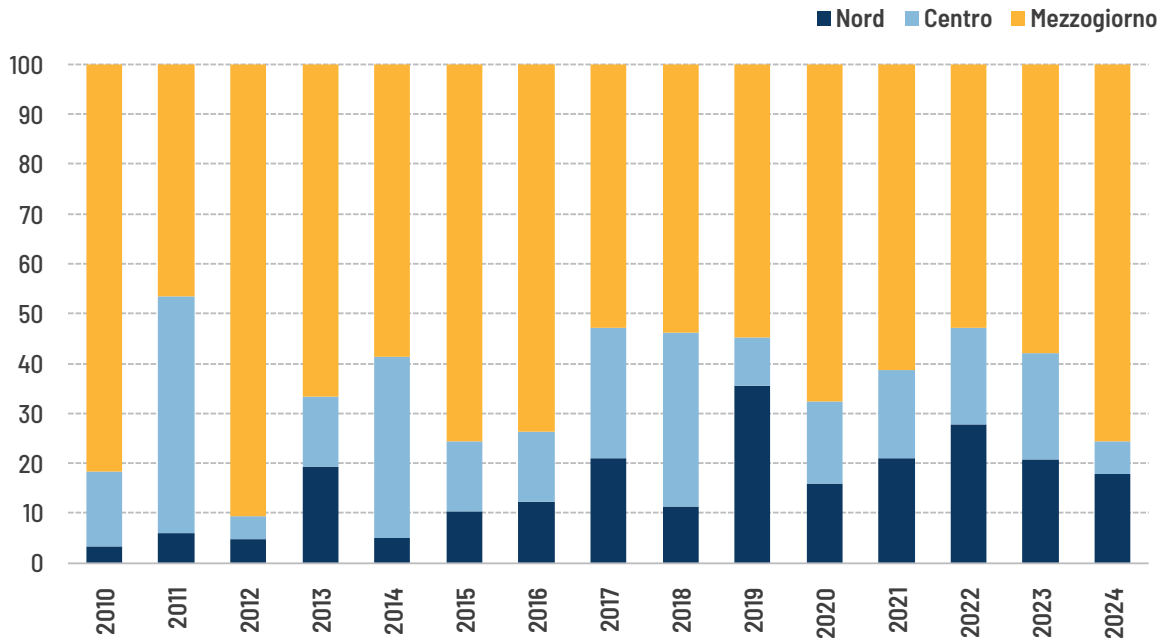
Inoltre, per quanto riguarda la capacità di trasformazione delle mafie e la loro propensione all'individuazione e adattabilità ai cambiamenti sociali, il Procuratore specifica che "...questo comporta anche grandi trasformazioni delle organizzazioni criminali... le relazioni con il mercato cambiano anche i gruppi mafiosi. Un'organizzazione che si proponga di entrare nel settore dei servizi finanziari, assicurativi, di mediazione nel mercato del lavoro, di consulenza, di logistica, di distribuzione commerciale, sa che entra in sistemi complessi e deve necessariamente attenuare i profili di rigidità strutturale originaria, i profili di omogeneità culturali. Deve scegliere modelli più flessibili, che sono anche quelli più protetti dai rischi di repressione giudiziaria. Al contempo l'adozione di questi modelli organizzativi più agili e flessibili che si moltiplicano nei gruppi criminali, moltiplicano anche le opportunità di arricchimento illecito, moltiplicano gli schemi di collaborazione collegati ai bisogni vitali per un'organizzazione mafiosa di reinvestire i profitti illeciti". Infine, conclude il Procuratore nell'evidenziare la consolidata contiguità del mondo del crimine organizzato e del mondo dell'impresa, tale relazione "... può assumere le forme più diverse che però soltanto parzialmente, per non dire marginalmente, assumono i caratteri dello schema secondo il quale l'impresa sarebbe vittima di pressioni intimidatorie violente da parte del crimine organizzato. Più spesso quella relazione assume caratteri diversi, dati dallo scambio di reciproci vantaggi".

Un indicatore di natura più generale che mette in luce la radicata presenza delle mafie nel Mezzogiorno è rappresentato dalle denunce per reati legati alla criminalità organizzata. Nel periodo 2010-2024, si contano 7.175 denunce nel Mezzogiorno, contro 2.095 nel Centro e 1.894 nel Nord (Tabelle A1-A3), a conferma di una netta prevalenza delle regioni meridionali (Figura 3). La distribuzione percentuale mostra infatti come il Mezzogiorno concentri stabilmente oltre la metà delle denunce in tutti gli anni considerati, con valori che oscillano tra il 60 e il 90% del totale nazionale. Il Centro e il Nord presentano invece quote più contenute e irregolari, con aumenti solo episodici in alcuni anni. Questo andamento riflette non solo la persistenza strutturale delle organizzazioni criminali nei territori

[3] Audizione presso la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie del 21 giugno 2023.

d'origine, ma anche una maggiore capacità di rilevazione e di intervento investigativo da parte delle forze dell'ordine in contesti dove il fenomeno è storicamente più radicato. Allo stesso tempo, pone un interrogativo di natura culturale e istituzionale: le poche denunce registrate al Nord sono davvero indice di una minore pervasività mafiosa o, piuttosto, segnalano forme più sofisticate e meno visibili di presenza criminale, difficili da intercettare e denunciare?

Figura 3 Denunce per reati legati alla criminalità organizzata, distribuzione %



Fonte: Guardia di Finanza per Svimez.

Resta comunque il tema del radicamento delle mafie al Sud e di una "vivacità" dell'attività criminale, e della sua presenza nelle regioni meridionali, immutata quasi dal secolo scorso. A partire dalla mafia oggi considerata più potente e con le maggiori ramificazioni non solo nel nostro Paese ma anche all'estero: la 'ndrangheta. Nella Relazione della Dia si sottolinea come il suo prestigio sia forte e riconosciuto dal mondo imprenditoriale: "In contesti socio-economici caratterizzati da crisi, la 'ndrangheta ha saputo intercettare, nel tempo, le misure di sostegno economico-finanziario varate da istituzioni europee e nazionali, diversificando i propri investimenti secondo una logica di massimizzazione dei profitti, in particolare nei settori maggiormente vulnerabili. Il modello operativo, ormai collaudato, prevede che l'organizzazione si proponga in soccorso di imprenditori in crisi di liquidità, offrendo forme di sostegno finanziario parallele e prospettando la salvaguardia della continuità aziendale, con l'obiettivo ultimo di subentrare, negli asset proprietari e nella governance, in un duplice processo che consente al contempo il riciclo delle ingenti disponibilità illecite e l'impadronirsi di ampie fette di mercato, inquinando l'economia legale. Le numerose inchieste giudiziarie in tal senso hanno dimostrato che non sempre gli imprenditori che cadono nella rete della 'ndrangheta sono vittime inconsapevoli, talvolta alcuni di questi operatori economici in difficoltà, pur essendo in qualche modo consci della presenza della criminalità mafiosa, scelgono deliberatamente di non riconoscerla o di ignorarla"[4]. L'affermazione criminale dei clan calabresi si fonda, in primis, sui vincoli tradizionalistici e familiari,

[4] Direzione investigativa antimafia, Relazione 2024, pag. 10.

che rafforzano la struttura fin dalla base. I legami di sangue, infatti, rappresentano una caratteristica endemica che ha permesso alle cosche di preservarsi in misura superiore rispetto ad altre matrici mafiose, riducendo l'esposizione al rischio del pentitismo.

E i numeri del "potere" della 'ndrangheta nel suo territorio sono evidenti. Ma non solo. Perché oggi questa mafia ha legami anche in territori che storicamente erano base di altre potenti mafie. Nel 2024 sono stati emanati 138 provvedimenti interdittivi antimafia da prefetture al di fuori della Calabria (alcuni dei quali in aree d'origine di altre matrici criminali quali Sicilia, Puglia, Campania, Lazio e Basilicata). "Tali misure testimoniano la marcata propensione delle cosche a infiltrarsi e a condizionare, in maniera preponderante, i settori agroalimentare, la produzione e il commercio all'ingrosso e al dettaglio di prodotti alimentari, l'edilizia, il turismo e la ristorazione, nonché il settore estrattivo e dei trasporti nelle Province calabresi; mentre, in ambito extra-regionale, l'intervento si concentra nei settori agricolo, turistico-ricettivo, della raccolta dei rifiuti, delle costruzioni edili, del trasporto merci, del commercio al dettaglio, della farmaceutica, della somministrazione di alimenti e bevande e del noleggio di autovetture"[5]. E in uno scenario di elevato controllo del territorio, emerge anche l'influenza nella "politica" della 'ndrangheta. Come hanno evidenziato diverse inchieste sullo scambio elettorale politico-mafioso, nelle quali è emerso come per la 'ndrangheta l'influenza politica sia uno strumento in grado di garantire utilità a prescindere dai soggetti eletti. Nel 2024 sono stati emanati tre provvedimenti di scioglimento di Consigli comunali – relativi a Tropea, Cerva e Stefanaconi, oltre all'affidamento della gestione dell'Azienda sanitaria di Vibo Valentia 1 a una commissione straordinaria.

Sul fronte della mafia siciliana la maggior parte dei provvedimenti antimafia (123) sono stati adottati nelle province dell'area occidentale della Regione, dove sano emersi in prevalenza tentativi di infiltrazioni in società o aziende operanti nei settori dell'edilizia, della ristorazione ed affini, del settore sanitario e in quello dei servizi funebri, dei servizi per la manutenzione di strade ed autostrade, del trasporto merci su strada e del settore agricolo (coltivazioni agricole nonché allevamento di animali). In particolare, il prefetto di Palermo ha emesso 38 provvedimenti interdittivi antimafia nei confronti di società, prevalentemente attive nei settori dell'edilizia, del commercio all'ingrosso di bevande, commercio al dettaglio di prodotti alimentari, servizi di agenzie funebri, della ristorazione, servizi di ambulanze, trasporto di merci su strada, noleggio di autovetture, lavaggio degli autoveicoli, nonché del settore agricolo (coltivazione prodotti agricoli, allevamento di bovini). Il Prefetto di Trapani ha emesso 3.315 provvedimenti interdittivi antimafia nei confronti di società, prevalentemente attive in settori connessi alle coltivazioni viticole, dei frutti oleosi e dei cereali, imprese operanti nel settore delle costruzioni edili e del movimento terra, nel settore delle lavorazioni di prodotti agricoli, nel commercio all'ingrosso di frutta e verdura, nel settore degli autotrasporti, nel settore delle agenzie funebri, in relazione ai quali, approfonditi accertamenti hanno consentito di rilevare elementi di contiguità nonché tentativi di infiltrazioni da parte di talune consorterie della Provincia. Nella Sicilia orientale sono stati 78 i provvedimenti, 24 emessi dai prefetti nei confronti di società, attive in svariati settori economici, a serio rischio di infiltrazione mafiosa poiché riconducibili, in maniera diretta o indiretta, a soggetti ritenuti contigui ad ambienti mafiosi. Al riguardo, il prefetto di Catania ha emesso 40 provvedimenti, 25 dei quali hanno rilevato un forte rischio di infiltrazione e di condizionamento da parte delle organizzazioni criminali cittadine, prevalentemente nei settori dell'edilizia, dei trasporti, dei servizi, del turismo, del commercio al dettaglio e all'ingrosso di prodotti di varia natura merceologica, anche itinerante, della vendita online, dell'allevamento e della coltivazione, della produzione e commercia-

[5] Direzione investigativa antimafia, Relazione 2024, pag. 11.

lizzazione di imballaggi per prodotti ortofrutticoli, della ristorazione, della distribuzione di carburanti.

Anche per la Camorra le interdittive arrivano quasi tutte da prefetture della Campania, che nel corso del 2024 hanno adottato, complessivamente, 240 misure interdittive antimafia, di cui 232 nelle sole province di Napoli e Caserta. Ma attenzione. Nelle relazioni della Dia e della Direzione nazionale antimafia (Dna), raccolte nella banca dati del Ministero dell'Interno emerge un aumento complessivo notevole, e per tutte le mafie, di richieste di verifiche al Nord. Un segnale di una "migrazione" da Sud verso Nord anche del contesto mafioso.

19.3 Le politiche di contrasto

Sul fronte delle politiche di contrasto al fenomeno criminale nel Paese nella sua interezza, una richiesta unanime arriva dalla Dna, attraverso il procuratore capo Giovanni Melillo, e anche dalla Dia: la necessità di una rete che metta insieme dati e conoscenze delle varie realtà investigative. In Italia non esiste una centrale unica e spesso le notizie investigative, acquisite o arrivate in atti pubblici come sentenze, non vengono inserite in un sistema unico: non esiste, ad esempio, un database unico dei sequestri o del riciclaggio accertato da tutte le forze investigative. Lo ha detto chiaramente Melillo in un suo intervento pubblico recente al convegno Interpol a Reggio Calabria 17 ottobre 2024: "Bisogna riconoscere che occorre fare un salto nella collaborazione perché i fenomeni criminali hanno fatto un salto, perché le organizzazioni criminali, originariamente chiuse nei confini del loro dominio, sono andate progressivamente a integrarsi su scala globale. Che il narcotraffico minacci la stabilità politica e sociale di intere aree del pianeta è sotto gli occhi di tutti. È sufficiente farsi un giro nella rete per rendersene conto. La 'ndrangheta è un'organizzazione criminale i cui fini che sono complessi e ambiziosi. La presenza di mafiosi arrestati a Rio de Janeiro lo rende evidente: la 'ndrangheta gioca un ruolo cruciale in dinamiche criminali che fino a poco tempo fa consideravamo quasi esotiche e che hanno a che fare anche profondamente con fenomeni di finanziamento del terrorismo. Così come il traffico internazionale degli stupefacenti ha profondamente a che fare con i processi di destabilizzazione dell'Africa occidentale, del nord Africa e con l'espansione delle reti jihadiste che traggono linfa finanziaria dall'attraversamento di quelle regioni degli stupefacenti che arrivano nel golfo di Guinea. E la 'ndrangheta è una parte di questo colossale sistema integrato". Ecco perché, secondo il capo della Dna, "la sfida che immediatamente si pone innanzi a noi è di trasformare le forme più avanzate di cooperazione giudiziaria in stabili strutture di condivisione informativa e di concertazione operativa".

La concertazione operativa e la condivisione di conoscenze investigative sono oggi fondamentali nel contrasto alla criminalità organizzata. Una criminalità che ha sempre più legami con contesti criminali internazionali e scambio di conoscenze con il resto del mondo. Concetto, anche questo, ribadito recentemente dal procuratore Melillo in una intervista pubblica al festival di Open il 20 settembre 2025: "Un tempo, le mafie si basavano sulla violenza diretta e sull'intimidazione, ma oggi sono diventate attori economici in grado di influenzare il mercato globale, come nel traffico di stupefacenti. Le mafie, infatti, sono ormai integrate nei mercati globali e rappresentano una minaccia a livello europeo e internazionale. Non sono per pochi specialisti, ma rappresentano un'urgenza democratica italiana, europea e globale: possono favorire il terrorismo internazionale. Questi due settori si incrociano nei mercati globali".
C'è quindi un tema di politiche di contrasto che vanno aggiornate, come ribadito anche nelle ultime

due relazioni della Dia, anche alla luce delle ingenti risorse pubbliche che stanno arrivando sul territorio attraverso il Pnrr e i fondi europei. Nella Relazione del 2023 si legge: "La soglia di vigilanza sugli appalti ed erogazioni pubbliche va massimizzata, e non sarà sufficiente la sola azione di contrasto della neonata Procura Europea. È necessario un approccio adeguato ai tempi se non si vuole concedere altro vantaggio alla criminalità organizzata. Occorre necessariamente superare l'idea che la criminalità organizzata rilevi solo in termini di ordine pubblico o sia confinata entro ristretti limiti nazionali; è un'idea questa che si ripercuote negativamente sull'efficacia delle misure di contrasto stabilite nei vari ordinamenti nazionali. È indispensabile una conoscenza approfondita e condivisa del fenomeno criminale che sostenga le attività di contrasto, valorizzando le sinergie e le best practice, almeno a livello europeo, coinvolgendo tutti gli attori della cooperazione internazionale di polizia e giudiziaria". Il concetto rimane lo stesso sollevato da Melillo: occorre un coordinamento delle forze investigative più ampio, quanto meno a livello di conoscenze e dati raccolti. Come si legge nella Relazione del 2024, "nel contesto del monitoraggio degli appalti pubblici e dei finanziamenti legati al Pnrr", ad esempio, "i controlli antimafia rappresentano una fase cruciale del sistema istituzionale per proteggere il tessuto socio-economico. La collaborazione con la Dia e l'uso condiviso delle banche dati sono essenziali per valutare e approfondire le informazioni ottenute tramite l'interrogazione di diverse fonti, l'analisi delle strutture societarie, la governance aziendale e le dinamiche operative delle imprese esaminate, oltre a eventuali legami con altre società destinatarie di interdittive o a rilevanti informazioni sugli aspetti aziendali come beni, risorse umane, contratti, e altro".

APPENDICE STATISTICA

Tabella A1 Reati economici legati alla criminalità organizzata, Nord

Anno	Numero sequestri disposti dall'A.G.	Importo sequestri disposti dall'A.G. in euro	Numero confische disposte dall'A.G.	Importo confische disposte dall'A.G. in euro	Numero di denunce per riciclaggio	Importo riciclaggio accertato in euro	Numero denunce per reati di usura	Numero denunce per reati legati alla criminalità organizzata
2010	790	276.408.552	-	-	628	2.213.051.960	181	11
2011	1.142	751.988.266	-	-	530	203.114.722	123	19
2012	1.416	2.799.761.237	36	18.774.074	503	758.597.319	122	24
2013	1.604	2.799.630.350	89	45.561.552	784	1.823.992.236	147	192
2014	1.432	1.731.909.550	70	73.367.342	639	1.175.980.037	108	39
2015	1.137	988.886.941	58	45.073.201	817	3.459.044.869	103	79
2016	1.076	996.406.871	79	84.842.971	894	1.654.989.268	89	129
2017	808	1.709.226.868	171	209.527.870	740	2.117.125.252	97	152
2018	1.063	1.353.556.979	179	127.703.061	803	1.179.942.272	52	66
2019	976	1.407.204.107	146	410.053.084	978	1.191.948.308	70	294
2020	1.109	1.021.844.247	165	111.232.618	1.137	1.349.597.201	93	130
2021	1.152	922.021.455	243	164.144.147	1.713	2.110.425.928	69	258
2022	901	1.627.719.911	300	218.285.201	1.539	6.107.329.072	67	234
2023	990	3.276.725.407	367	213.964.564	1.337	2.357.506.857	38	143
2024	967	3.572.496.391	343	219.545.922	1.333	2.135.166.557	42	124

Fonte: Guardia di Finanza per Svimez.

Tabella A2 Reati economici legati alla criminalità organizzata, Centro

Anno	Numero sequestri disposti dall'A.G.	Importo sequestri disposti dall'A.G. in euro	Numero confische disposte dall'A.G.	Importo confische disposte dall'A.G. in euro	Numero di denunce per riciclaggio	Importo riciclaggio accertato in euro	Numero denunce per reati di usura	Numero denunce per reati legati alla criminalità organizzata
2010	535	254.770.915	-	-	674	2.640.797.731	146	51
2011	676	233.197.508	-	-	1.059	990.184.413	138	154
2012	893	2.073.121.580	50	99.097.310	768	1.191.684.940	78	23
2013	1.146	1.687.817.900	85	76.778.799	731	1.910.679.657	104	140
2014	1.173	1.993.145.193	41	178.032.622	654	1.567.536.854	71	279
2015	1.018	1.746.746.516	43	180.637.220	470	2.035.443.436	109	107
2016	747	2.077.144.693	73	534.099.519	457	3.064.945.871	80	148
2017	639	994.713.103	87	481.027.616	403	146.924.802	89	192
2018	580	624.555.853	112	492.858.749	848	364.158.740	56	205
2019	530	660.968.208	104	1.345.657.965	559	209.075.457	67	80
2020	515	624.973.426	85	418.674.667	481	312.549.396	63	137
2021	644	873.261.267	106	353.818.832	870	3.074.098.342	43	221
2022	670	2.503.986.559	137	89.622.066	668	662.973.381	40	165
2023	627	527.355.740	135	282.108.299	1.042	1.384.633.916	65	146
2024	511	1.463.993.404	171	77.815.621	623	783.393.223	26	47

Fonte: Guardia di Finanza per Svimez.

Tabella A3 Reati economici legati alla criminalità organizzata, Mezzogiorno

Anno	Numero sequestri disposti dall'A.G.	Importo sequestri disposti dall'A.G. in euro	Numero confische disposte dall'A.G.	Importo confische disposte dall'A.G. in euro	Numero di denunce per riciclaggio	Importo riciclaggio accertato in euro	Numero denunce per reati di usura	Numero denunce per reati legati alla criminalità organizzata
2010	856	2.464.756.446	-	-	479	294.163.664	298	276
2011	1.344	692.835.879	-	-	466	221.715.386	275	150
2012	1.526	6.297.513.785	87	961.887.499	697	757.100.832	265	450
2013	1.408	4.798.909.124	92	435.443.182	505	544.763.064	204	662
2014	1.260	3.002.687.689	65	498.387.403	620	293.057.132	316	450
2015	1.095	2.781.710.198	90	550.720.232	579	351.530.490	319	578
2016	1.058	2.445.606.859	103	703.557.851	590	661.830.952	233	774
2017	824	4.572.572.503	137	1.130.095.046	552	556.332.134	146	384
2018	868	2.538.921.124	133	318.264.342	731	342.249.263	108	316
2019	751	1.915.898.028	130	952.288.970	743	359.292.052	97	451
2020	717	1.622.124.964	106	241.317.212	591	286.791.254	149	556
2021	1.313	2.466.104.867	128	658.604.181	709	1.778.585.300	83	756
2022	824	4.635.364.257	161	471.189.034	1.142	1.251.006.481	57	447
2023	1.155	3.946.387.335	260	284.252.633	1.560	2.139.769.082	106	398
2024	777	2.209.258.616	203	943.911.542	1.883	1.426.971.671	83	527

Fonte: Guardia di Finanza per Svimez.

20. Crescita turistica e trasformazioni urbane

20.1 I flussi turistici nel post-Covid

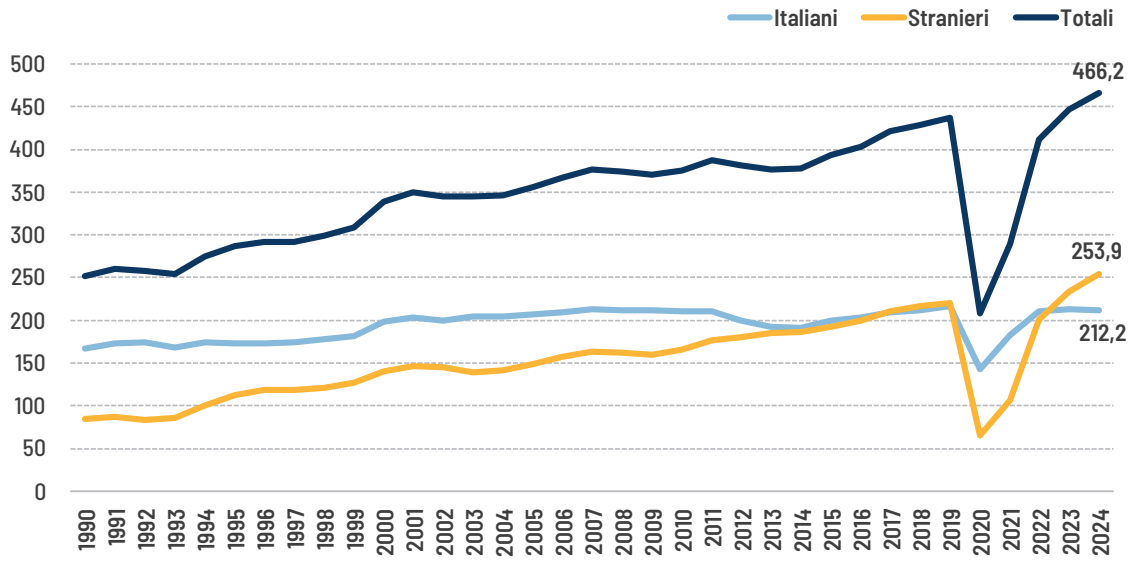
Le variabili che meglio rappresentano il peso di un settore produttivo all'interno dell'intera economia sono il valore aggiunto e l'occupazione. Nel caso della filiera turistica, tuttavia, dato il suo carattere fortemente trasversale rispetto ai settori produttivi definiti nella Contabilità Nazionale dell'Istat, la misurazione di queste due grandezze è particolarmente complessa. Non solo in quanto essa include imprese attive in diversi comparti produttivi, ma soprattutto in quanto anche i residenti possono accedere agli stessi servizi offerti ai turisti (esemplificativo, in tal senso, è il caso dei servizi di ristorazione). A questi problemi di natura definitoria si aggiunge che le attività turistiche sono tra le più colpite dal fenomeno dell'evasione (basti pensare al settore dei bed & breakfast, che negli ultimi anni ha fatto registrare una crescita esponenziale), sfuggendo di conseguenza alle rilevazioni ufficiali. La valutazione più corretta e attendibile è senz'altro quella del Conto Satellite del Turismo dell'Istat, la cui ultima versione si riferisce al 2019. In quella edizione il valore aggiunto dell'intera filiera turistica è quantificato intorno ai 100 miliardi di euro, pari al 5,6% del Pil italiano e al 6,2% del valore aggiunto dell'intera economia. Per valutare le dinamiche della filiera turistica nell'ultimo quinquennio abbiamo quindi centrato l'analisi sull'evoluzione delle presenze turistiche, ovvero le notti trascorse in Italia dai turisti in visita nel nostro Paese: in sostanza si tratta del numero di visitatori che hanno soggiornato in una qualsiasi struttura turistica, moltiplicato per il numero di giorni di permanenza. Sono serie aggiornate tempestivamente: fino al 2024 a livello regionale e annuale, e fino a giugno di quest'anno a livello nazionale e mensile.

Tra il 1990 e il 2019 il trend complessivo dei flussi turistici è stato di netta crescita (Fig. 1): le presenze turistiche sono aumentate del 73,2% (da circa 250 a quasi 440 milioni). Il principale impulso è rappresentato dai turisti stranieri, cresciuti all'incirca del 160%, vale a dire mediamente del 3,4% l'anno (da circa 85, fino a 220 milioni). Anche i turisti italiani sono aumentati, ma in misura più contenuta: +29%, cioè meno dell'1% l'anno (da 168 a 216 milioni). Per il combinato disposto di queste dinamiche, l'incidenza delle presenze di turisti stranieri sul totale è aumentata di quasi 17 punti percentuali, da circa un terzo nel 1990 a poco più della metà nel 2019. La diffusione del Covid ha bruscamente interrotto i flussi turistici, più che dimezzando il totale delle presenze nel 2020 (-52,3%): quelli domestici sono diminuiti di oltre un terzo (-33,8%), mentre quelli esteri sono crollati (circa -70%). Nei quattro anni successivi la ripresa è stata sorprendentemente rapida – il dato del 2024, pari a circa 466 milioni, rappresenta un record delle presenze turistiche in Italia – e ha visto un accentuarsi delle dinamiche pre-Covid. Le presenze italiane hanno recuperato nel biennio 2021-2022 gran parte del precedente calo, poi si sono sostanzialmente stabilizzate intorno ai 210 milioni (212 nel 2024, pari al -0,4% rispetto all'anno precedente e al -1,8% rispetto al dato del 2019). I flussi dall'estero, d'altro canto, hanno impiegato un po' più di tempo a recuperare il crollo del 2020, ma poi hanno mantenuto un trend di forte crescita, sfiorando i 254 milioni di presenze a fine 2024. Nel 2024, la quota delle presenze estere sul totale ha toccato una punta massima del 54,5%. I dati disponibili per il primo semestre 2025 confer-

mano la stabilizzazione delle presenze di turisti italiani (+0,2% rispetto al periodo gennaio-giugno del 2024), mentre quelle estere sono ancora in crescita, seppure più moderata rispetto agli ultimi anni (+3,2%). Complessivamente, nel primo semestre del 2025 le presenze turistiche sono aumentate del +1,9% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (Fig. 2).

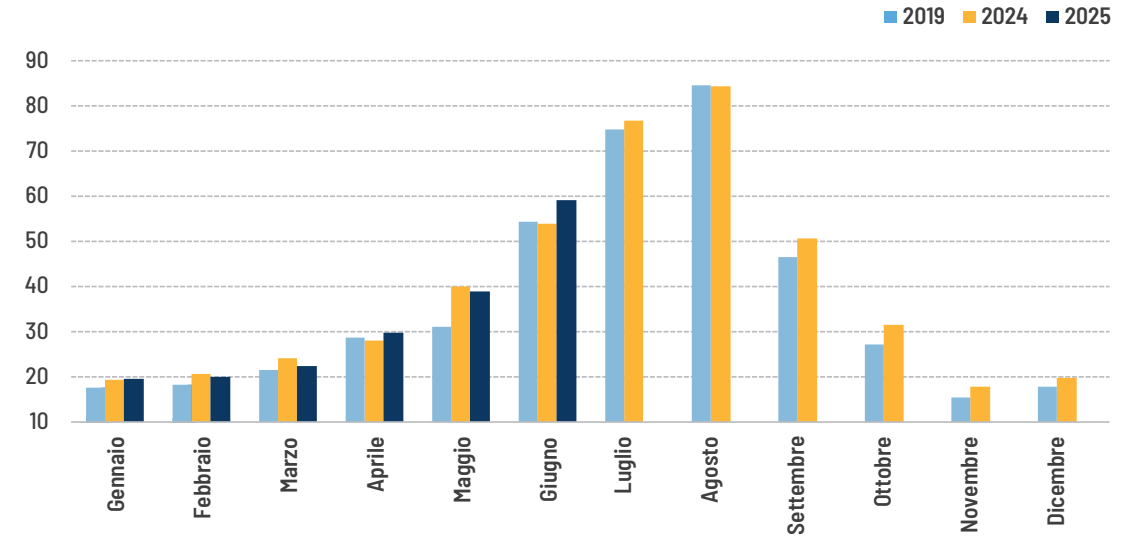
Dal 2008 in poi, i dati annuali relativi alle presenze turistiche in Italia sono disponibili anche disaggregati territorialmente: sia per regione di destinazione, sia – per quanto riguarda il turismo domestico – per regione di provenienza. Tra il 2008 e il 2019, l'incremento complessivo è stato del 16,9%, per effetto di una crescita modesta delle presenze domestiche, pari ad appena il 2%, a fronte di un

Figura 1 Presenze turistiche in Italia, dati annuali (milioni)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Figura 2 Presenze turistiche in Italia, dati mensili (milioni)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

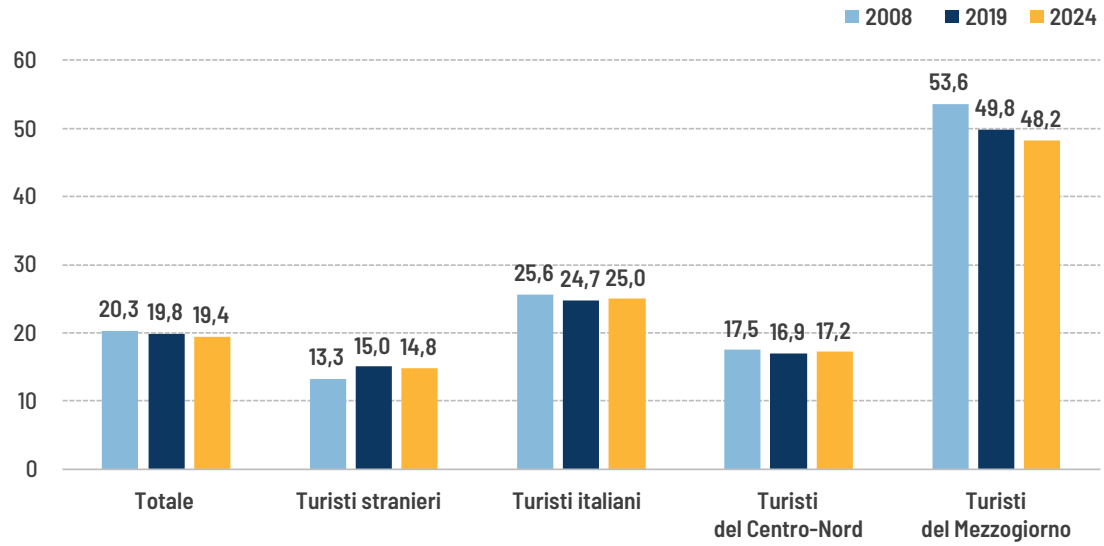
incremento del 36,4% delle presenze estere (Tab. A1). A livello territoriale, nel periodo pre-Covid la dinamica dei visitatori stranieri è stata maggiormente sostenuta verso le mete turistiche del Mezzogiorno: +54,5%, contro il +33,6% del Centro-Nord. Ma considerando il crollo nell'anno del Covid e il successivo recupero – interamente completato dal 2023 – nell'arco del quinquennio la crescita dei flussi dall'estero ha privilegiato leggermente le località turistiche del Centro-Nord (+15,4% tra il 2019 e il 2024, contro il +13,1% del Mezzogiorno).

Per quanto riguarda i turisti italiani, nel periodo pre-Covid il modesto incremento delle presenze si era interamente concentrato nelle località del Centro-Nord (+3,2%), mentre nel Mezzogiorno sono leggermente diminuite (-1,6%). Negli ultimi cinque anni, tuttavia, in un contesto di calo generalizzato delle presenze domestiche, le mete turistiche del Sud hanno mostrato una tenuta relativamente maggiore (-0,7%, contro il -2,1% del Centro-Nord). Distinguendo i dati relativi ai turisti italiani sulla base della regione di provenienza dei visitatori, si rileva che nel periodo pre-Covid la crescita delle presenze è stata maggiore per i turisti residenti nel Mezzogiorno (+5,7%, contro il +1,6% dei turisti residenti nell'area centro-settentrionale), segno, forse, di un qualche miglioramento della situazione economica delle famiglie del Sud. Nei successivi cinque anni questa tendenza si è rafforzata: le presenze di turisti provenienti dalle regioni del Mezzogiorno sono aumentate del +4,4%, a fronte di un recupero ancora non completato per quelli provenienti dal Centro-Nord (-4,1%).
Incrociando la regione di provenienza con quella di destinazione, nel periodo 2008-2019 l'incremento delle presenze di turisti meridionali è risultato interamente determinato da un maggiore afflusso verso le mete turistiche del Centro-Nord (+14,2%), mentre i flussi verso le località turistiche dello stesso Mezzogiorno si sono ridotti (-1,7%). Questa attitudine dei turisti meridionali a privilegiare le località del Centro-Nord si è confermata, anche se in misura meno netta, anche nel periodo 2019-2024 (con incrementi rispettivamente del +7,8% e del +1,1%). La dinamica delle presenze dei turisti provenienti dal Centro-Nord è stata, invece, di segno positivo per le destinazioni localizzate all'interno della stessa area centro-settentrionale (+2,3%) e di segno negativo per i flussi diretti verso le regioni del Sud (-1,5%). Tra il 2019 e il 2024, al contrario, si registra un calo delle presenze dei turisti del Centro-Nord rispetto al dato pre-Covid che ha penalizzato in misura leggermente più pronunciata le località della stessa ripartizione (-4,4%, contro il -2,6% per le mete turistiche meridionali).

In definitiva, quello che emerge è un quadro piuttosto eterogeneo e mutevole. Ma osservando l'andamento delle quote percentuali dei flussi turistici diretti verso il Mezzogiorno ci si rende meglio conto che – pur in un contesto generale di forte crescita strutturale dei flussi di visitatori e quindi di sviluppo sostenuto, anche nelle regioni meridionali, delle attività legate al turismo – nel confronto con le regioni del Centro-Nord la filiera turistica meridionale appare fortemente sottodimensionata, con un gap rispetto al resto del Paese che non mostra alcuna tendenza a chiudersi. Le regioni meridionali, infatti, "assorbono" circa il 20% del totale delle presenze turistiche in Italia (Fig. 3), un valore relativamente modesto rispetto al peso dell'area in termini di popolazione (circa un terzo) e di estensione territoriale (oltre il 40%). Tenuto conto che il patrimonio culturale e paesaggistico del Mezzogiorno non è inferiore a quello delle altre regioni italiane, ma che il Sud si caratterizza per una nettissima prevalenza del turismo stagionale, prettamente balneare, è evidente che esiste un forte potenziale di attrattività inespresso. Peraltro, nel periodo osservato non si riscontra una tendenza a ridurre il gap rispetto al Centro-Nord: al contrario, la quota del Sud è leggermente scesa, dal 20,3% nel 2008 al 19,8% nel 2019, con un ulteriore calo al 19,4% nel 2024.

Con riferimento ai soli turisti stranieri, il grado di attrattività delle regioni meridionali è aumentato sensibilmente nel periodo 2008-2019 – di quasi due punti percentuali – ma a partire da livelli estremamente bassi: dal 13,3% al 15%. Per di più, nell'ultimo quinquennio la quota del Sud ha smesso di crescere, ed anzi è leggermente diminuita (al 14,8% nel 2024). L'incidenza percentuale delle presenze turistiche italiane nel Mezzogiorno è strutturalmente più elevata di quella dei turisti stranieri, ma pur sempre sensibilmente inferiore al peso dell'area in termini di popolazione: nel 2024 si è attestata al 25%, in lieve aumento rispetto al 24,7% del 2019, ma comunque inferiore al dato del 2008 (25,6%). Più specificatamente, il peso delle località turistiche del Sud come destinazione dei turisti residenti nelle regioni del Centro-Nord, sistematicamente molto basso, è leggermente aumentato nell'ultimo quinquennio – dal 16,9% del 2019 al 17,2% del 2024 – ma rimane pur sempre inferiore al dato del 2008, pari al 17,5%. Inoltre, è andata diminuendo anche l'incidenza del Sud come meta degli stessi turisti meridionali, scesa sotto la soglia del 50% nel 2019 (al 49,8%, con un calo di quasi quattro punti percentuali

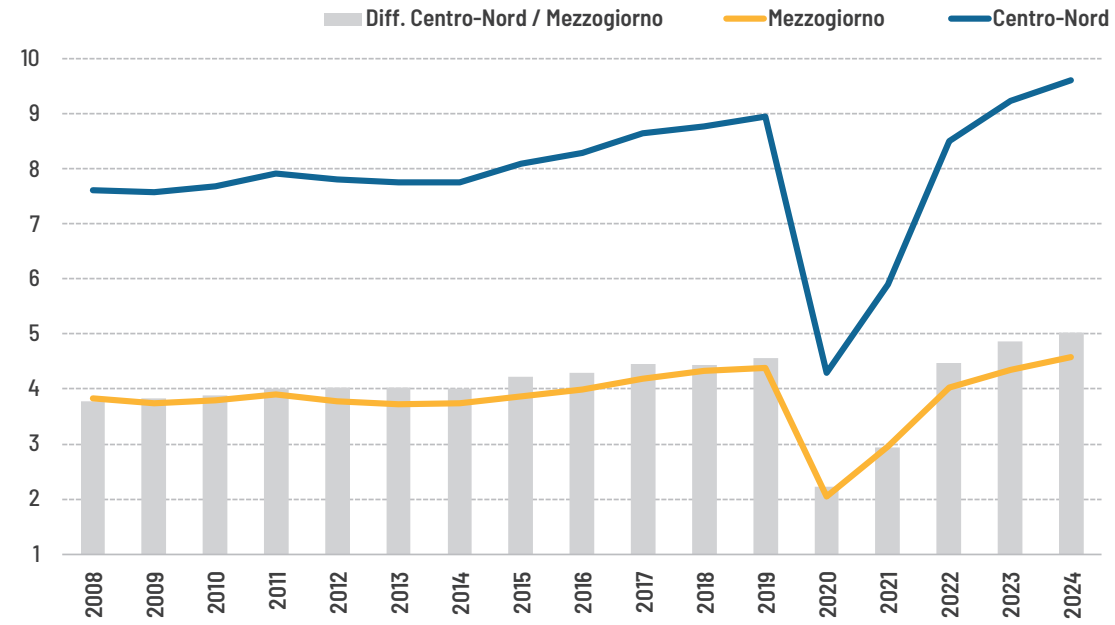
Figura 3 Presenze turistiche in Italia, % Mezzogiorno



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

rispetto al 53,6% del 2008), e in ulteriore calo anche nel periodo post-Covid (48,2% nel 2024).
Per confrontare il peso del settore turistico in aree eterogenee, generalmente si usa rapportare il numero delle presenze turistiche alla popolazione o alla superficie delle località considerate. Il grado di incidenza dei turisti che emerge da questi due indicatori è molto diverso: in generale, a parità di altre condizioni, il primo restituisce valori relativamente più bassi per le grandi città, caratterizzate da una elevata popolosità. Considerando la popolazione al 1° gennaio 2025, nel 2024 il numero di presenze turistiche per abitante è pari a 4,6 nel Mezzogiorno, meno della metà del dato del Centro-Nord, pari a 9,6 (Fig. 4). Utilizzando al denominatore l'estensione territoriale, nelle regioni meridionali si rilevano mediamente 732 presenze turistiche per chilometro quadrato, a fronte di 2.108 nel resto del Paese. Anche questi indicatori, dunque, mettono in risalto sia il sottodimensionamento della filiera turistica del Sud rispetto alle altre regioni italiane, sia l'assenza di una tendenza significativa alla riduzione del divario tra le due grandi macro-aree del Paese, che anzi è andato ampliandosi.

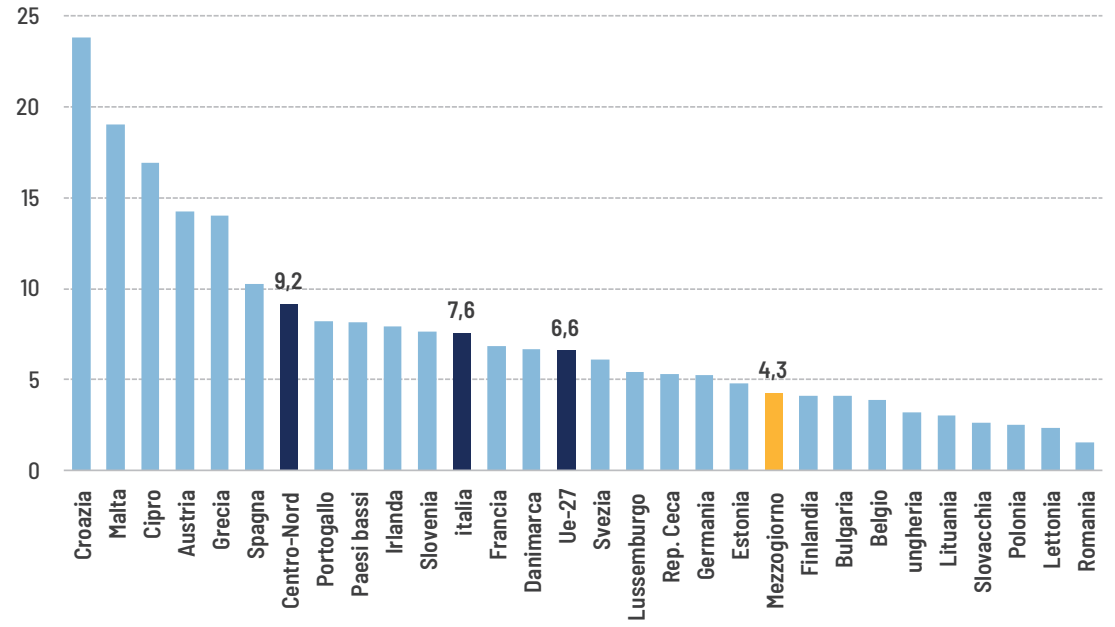
Figura 4 Presenze turistiche per abitante per area di destinazione



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Come ulteriore termine di paragone, nella figura seguente sono riportati i valori delle presenze turistiche per abitante relativi ai paesi dell'unione europea (Fig. 5). Mentre il dato medio delle regioni centro-settentrionali (9,2) è tra i più elevati – tra i grandi paesi leggermente inferiore alla Spagna (10,2), ma largamente superiore sia alla Germania (5,3) che alla Francia (6,8) – quello dell'area meridionale (4,3) si colloca nella fascia bassa della graduatoria, sensibilmente inferiore alla media della UE a 27

Figura 5 Presenze turistiche per abitante nei paesi dell'Ue-27, 2023

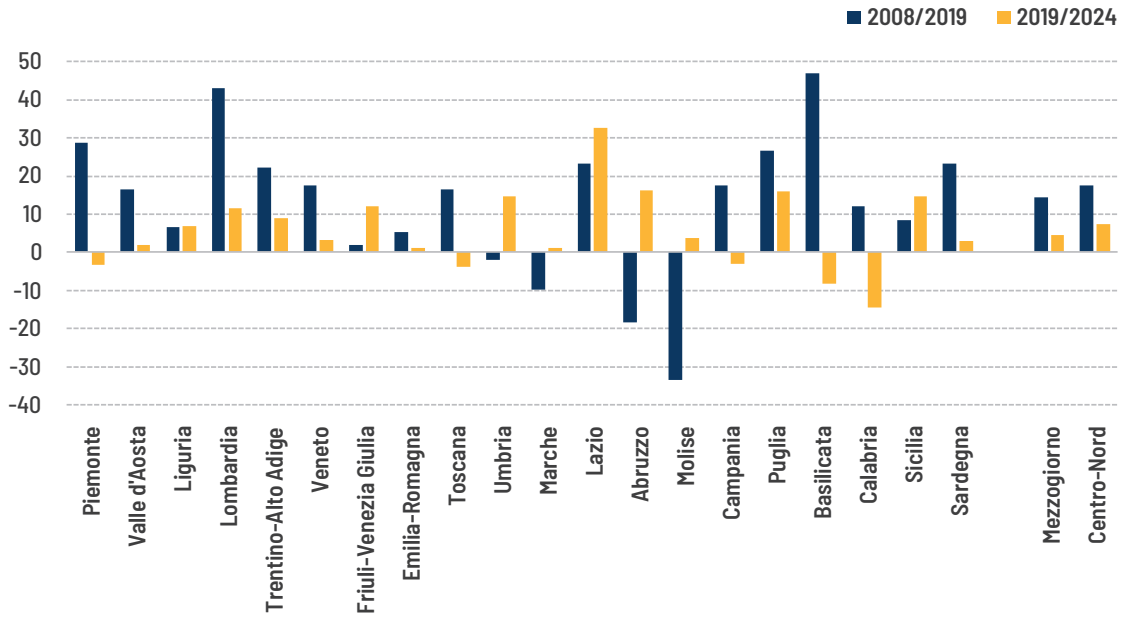


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

(6,6). Lo sviluppo della filiera turistica nel Mezzogiorno, in definitiva, risulta inferiore non solo al Centro-Nord, ma anche rispetto alla maggior parte degli altri paesi europei, molti dei quali hanno un grado potenziale di attrattività turistica decisamente non comparabile a quello delle regioni meridionali, ma evidentemente meglio sfruttato.

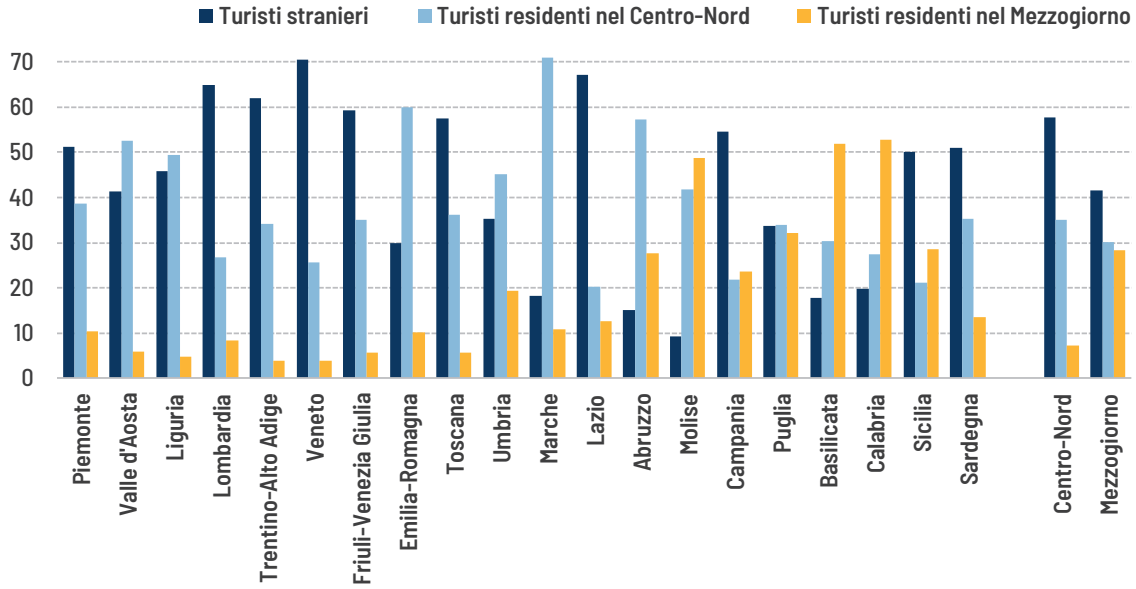
I dati complessivi del Mezzogiorno sottendono valori molto differenziati a livello regionale, non sempre in linea con il dato aggregato complessivo dell'area (Fig. 6, Tab. A2 e A3). Per quanto riguarda le regioni del Sud più grandi – per entità sia della popolazione, sia dei flussi turistici – nel periodo pre-Covid i tassi di incremento più elevati si sono registrati in Puglia (+26,7%) e in Sardegna (+23,2%), sostenuti principalmente dalla forte crescita delle presenze di turisti stranieri (rispettivamente pari al +124,2% e al +99,1%). Le presenze sono invece aumentate del +17,6% in Campania, con la componente estera cresciuta del +39,7%, e del +8,4% in Sicilia, penalizzata dalla dinamica recessiva dei turisti italiani (-10,7%). Tra le regioni meridionali "minori", le presenze sono aumentate del +46,8% in Basilicata e del +12% in Calabria. In controtendenza rispetto al resto dell'area meridionale, i flussi turistici si sono fortemente contratti in Abruzzo (-18,3%) e in Molise (-33,3%), a causa della dinamica recessiva dei visitatori stranieri che si è aggiunta a quella dei turisti italiani. Nel 2024, le presenze turistiche hanno largamente superato i livelli pre-Covid in Puglia (17,9 milioni di presenze, +15,9% rispetto al 2019) e Sicilia (17,3 milioni di presenze, +14,8%), e tra le regioni "minori" sia in Molise (+3,8%) che in Abruzzo (+16,2%). Non hanno invece recuperato i livelli del 2019 la Campania (21,4 milioni, -2,9%), la Basilicata (-8,1%) e la Calabria (-14,4%). Con riferimento all'area di origine dei flussi turistici, la presenza di turisti stranieri superava – seppure non di molto – la soglia del 50% già nel 2019 sia in Sicilia che in Sardegna, e nel 2024 si rileva un recupero pressoché completo su tali valori (Fig. 7). Ma la regione con la più elevata incidenza di visitatori esteri è divenuta la Campania, con una quota percentuale del 54,5% nel 2024, in netto aumento rispetto al 48,3% del 2019.

Figura 6 Presenze turistiche nelle regioni (var. %)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

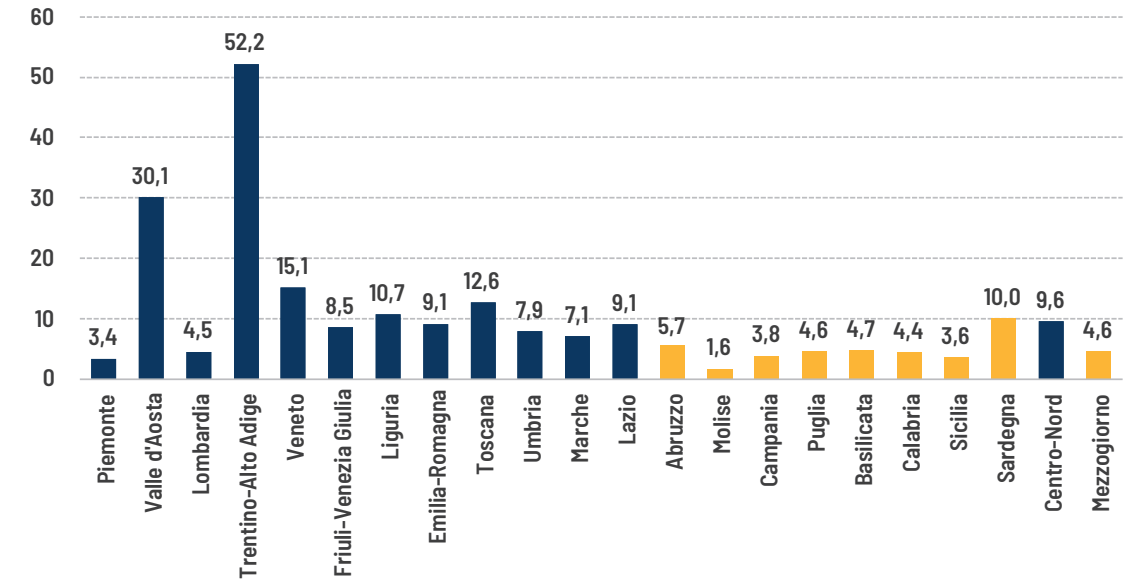
Figura 7 Presenze turistiche nelle regioni per area di provenienza, 2024 (quote %)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Anche per il dettaglio regionale abbiamo effettuato un confronto in termini di "incidenza turistica", ovvero rapportando le presenze turistiche al numero di abitanti (Fig. 8). Nel 2024, quasi tutte le regioni meridionali presentano valori nettamente inferiori alla media nazionale; l'unica eccezione è la Sardegna (10, a fronte del 7,9 del dato medio italiano), che però rappresenta una sorta di "caso anomalo" in quanto coniuga un territorio costiero di straordinaria estensione e bellezza ad una densità di popolazione tra le più basse d'Italia. Nel gruppo delle regioni più grandi il valore minimo è quello della Sicilia (3,6) – a dispetto delle sue enormi potenzialità – ma anche la Campania (3,8) e la Puglia (4,6) si

Figura 8 Presenze turistiche per abitante nelle regioni, 2024

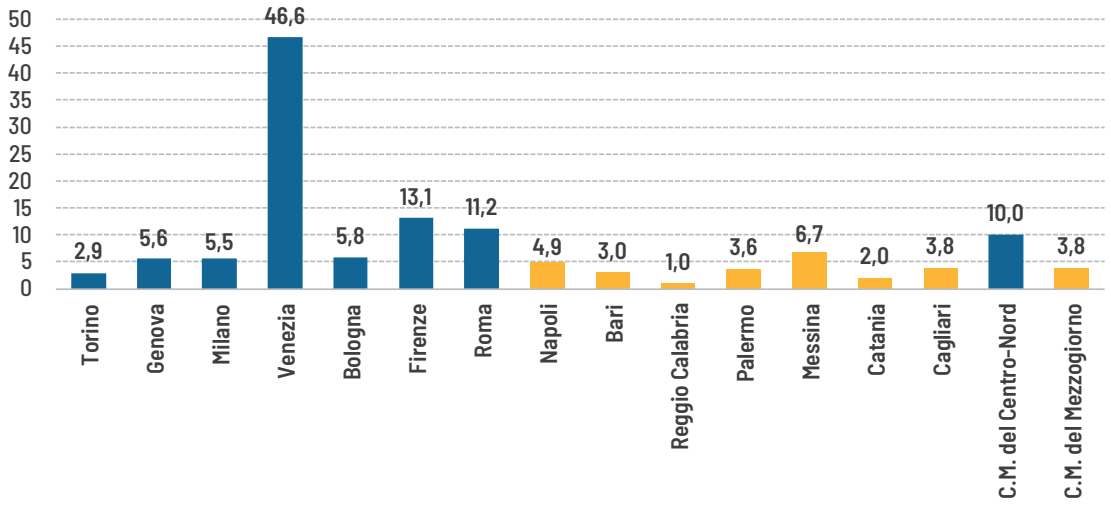


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

attestano su livelli molto bassi, con un enorme divario rispetto alle regioni centro-settentrionali a forte caratterizzazione turistica, quali l'Emilia-Romagna (9,1), la Toscana (12,6) e il Veneto (15,1).

A un livello di disaggregazione maggiore, le Città Metropolitane (C.M.) – il cui perimetro coincide con quello delle ex-province – rappresentano un importante punto di riferimento per le analisi territoriali. Complessivamente, nel 2024 le C.M. hanno assorbito il 35,3% del totale dei flussi turistici, una percentuale in costante aumento rispetto al 31,4% del 2008 e al 34% del 2019, per effetto di una crescita più sostenuta di quella relativa al totale del territorio nazionale (Tab. A4). Anche a questo livello di dettaglio territoriale, si evidenzia una forte differenziazione delle dinamiche dei flussi turistici, che ha avvantaggiato le località del Centro-Nord. Nelle C.M. centro-settentrionali le presenze turistiche sono aumentate del +28,8% tra il 2008 e il 2019 e del +11,2% nel periodo successivo (2019- 2024). In questo ultimo quinquennio la crescita maggiore si è registrata nella C.M di Bologna (+22,6%) e, soprattutto, a Roma Capitale (+37,2). Tra le altre principali mete turistiche, si segnala il dato stagnante di Venezia (+2,3%) e il calo delle presenze turistiche a Firenze (-17,2%). Anche per le C.M. del Sud il ritmo complessivo di crescita nei due periodi considerati, pre-Covid e post-Covid, è stato di segno positivo, ma molto più contenuto, pari rispettivamente al +18,2% e al +8,6%. Nel periodo più recente emerge su tutti l'incremento delle presenze rilevato a Palermo (+29%) e Bari (+34,4%), mentre è risultato di poco superiore allo zero il dato di Napoli (+2%). Complessivamente, quindi, la quota percentuale delle presenze nelle C.M. meridionali sul totale delle C.M. è scesa dal 20,2% al 18,9% tra il 2008 e il 2019, e al 18,5% nel 2024. Per effetto di tali dinamiche, con oltre 47 milioni di presenze nel 2024 Roma Capitale ha rafforzato il suo primato come principale meta turistica, staccando sempre più nettamente Venezia, con quasi 39 milioni. Seguono Milano (18 milioni), e al quarto posto della graduatoria Napoli (14,4 milioni) – la città del Mezzogiorno con la maggiore vocazione turistica – che nel periodo post-Covid ha sopravanzato Firenze (13 milioni). Tutte le altre C.M. sono molto distanti da tali valori, soprattutto quelle meridionali (tutte sotto i 5 milioni di presenze). I dati delle presenze rapportati alla popolazione residente modificano sostanzialmente il posizionamento relativo delle singole C.M., ma confermano il sottodimensionamento della filiera turistica nel Mezzogiorno (Fig. 9). Complessivamente, nel 2024 le C.M. meridionali hanno fatto registrare 3,8 presenze per abitante, meno della metà del dato re-

Figura 9 Presenze turistiche per abitante nelle Città Metropolitane, 2024



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

lativo alle C.M. del Centro-Nord, pari a 10 presenze per abitante. Nel dettaglio, al primo posto della graduatoria si colloca la C.M. di Venezia, con 46,6 presenze per abitante, seguita a molta distanza da Firenze (13,1) e Roma (11,2). Nel Mezzogiorno la C.M. con la più alta intensità turistica è Messina, con 6,7 presenze per abitante, dato al di sotto della media nazionale delle C.M. (7,7). Si posiziona al secondo posto la città partenopea, con 4,9 presenze per abitante, un valore inferiore a quello di tutte le C.M. centro-settentrionali, esclusa solamente Torino (2,9). Seguono Cagliari (3,8) e Palermo (3,6).

Considerando i dati comunali, lo scenario non cambia: semmai, il posizionamento del Mezzogiorno risulta ancora più marginale. Ordinando i comuni in base al numero di presenze turistiche, nel 2024 tra i primi 100 comuni italiani solamente 17 sono localizzati nel Mezzogiorno (Tab. A5). Il primo dei comuni meridionali è quello di Napoli, al dodicesimo posto con 3,9 milioni di presenze, che risultano largamente inferiori non solo a quelle delle altre quattro grandi città (Roma, Milano, Venezia e Firenze), ma anche rispetto a Rimini, Bologna e ad altri 5 comuni minori della provincia di Venezia (questi ultimi insieme totalizzano oltre 26 milioni di presenze). Il secondo comune del Mezzogiorno è Sorrento, al 19° posto con 2,8 milioni di presenze, seguito da Vieste al 27° posto e Palermo al 28° (entrambi con circa 2 milioni di presenze). Complessivamente, le presenze turistiche nei primi 100 comuni italiani risultano pari a circa 246 milioni, pari ad oltre il 50% del dato complessivo nazionale. Di queste, meno di 25 milioni si sono indirizzate verso le mete turistiche del Sud, cioè appena poco più del 3% del dato nazionale. Ordinando i comuni italiani in base al rapporto tra le presenze turistiche e la popolazione di riferimento, la classifica privilegia nettamente quelli di minori dimensioni, ma a forte vocazione turistica (Tab. A6). Tra i primi dieci, sempre nel 2024, ben 6 sono localizzati nel Trentino-Alto Adige. I comuni del Mezzogiorno posizionati tra i primi 100 scendono a 9, di cui 5 sono sardi. Al primo posto si posiziona il comune di San Teodoro, in Sardegna, 6° nella classifica generale, con circa 615 presenze per abitante.

20.2 Come è cambiata l'offerta turistica

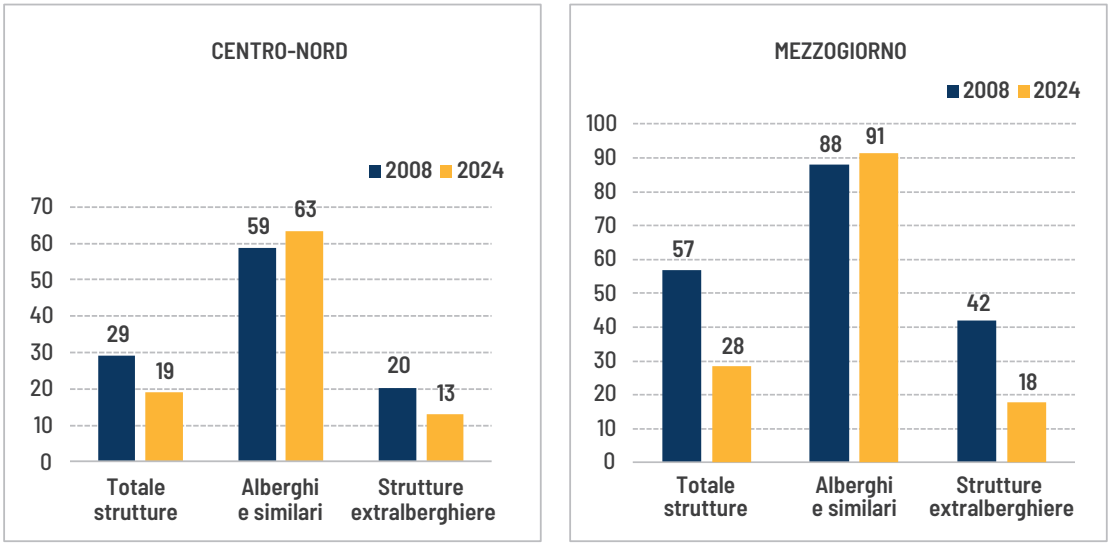
Nel corso degli ultimi due decenni anche l'offerta di strutture ricettive è cresciuta nettamente, accompagnando e sostenendo la crescita dei flussi turistici. Sulla base dei dati Istat, tra il 2008 e il 2024 il numero di strutture ricettive è quasi raddoppiato, passando da 140 a 265 mila (+89,2%). A livello territoriale l'incremento è stato maggiore nelle regioni meridionali: +137%, a fronte del +81% del Centro-Nord. In termini percentuali, la quota delle strutture ricettive localizzate al Sud è quindi aumentata significativamente, ma a partire da valori molto bassi: dal 14,4% del 2008 al 18,1% del 2024. Considerando le principali tipologie di alloggi le dinamiche risultano estremamente differenziate. Da un lato, infatti, il numero di strutture alberghiere e similari è variato di poco in entrambe le ripartizioni: da 27,5 a 26 mila nel Centro-Nord (-5,6%) e da 6,6 a 7 mila nel Mezzogiorno (+5,1%). Il peso percentuale del Sud si è quindi attestato al 21,2% nel 2024, dal 19,4% del 2008. Di contro, si rileva una proliferazione delle strutture extralberghiere, che sono pressoché raddoppiate nel Centro-Nord (da 93 a 191 mila) e all'incirca triplicate nel Mezzogiorno (da 14 a 41 mila). Si osserva quindi un deciso recupero della quota percentuale del Sud, dal 12,8% al 17,6%, ma nelle regioni meridionali questa tipologia di offerta è ancora relativamente meno diffusa di quella alberghiera.

Le differenti dinamiche delle principali tipologie di alloggi si riverberano nelle capacità ricettive delle diverse località turistiche, variabile che quantifichiamo attraverso il numero dei posti letti disponibili.

Poiché, mediamente, le capacità ricettive degli alberghi sono largamente superiori a quelle delle altre strutture, nel periodo 2008-2024 la crescita complessiva dei posti letto, seppure sostenuta – di poco superiore al +18% in entrambe le ripartizioni – è stata nettamente inferiore rispetto a quella degli alloggi. Di conseguenza, il numero medio di posti letti per struttura si è progressivamente ridotto, segno della crescente frammentazione dell'offerta ricettiva. Nel Centro-Nord, in particolare, i posti letto per struttura sono scesi da 29 a 19; nel Mezzogiorno, caratterizzato da una maggiore incidenza dell'offerta alberghiera, si riscontrano valori strutturalmente più elevati, ma il calo è stato ancora più netto, da 57 a 28 (Fig. 10).

Il numero di presenze turistiche per posto letto, principale indicatore del grado di "affollamento" delle strutture ricettive, ha fatto registrare andamenti territoriali molto differenziati. Più specificatamente, nel Centro-Nord le presenze per posto letto sono salite da 85 a 91 nel periodo considerato. Nel Mezzogiorno, anche a causa della maggiore concentrazione dei flussi turistici nei mesi estivi, i valori del suddetto indicatore risultano strutturalmente più contenuti, pari a 66 sia nel 2008 che nel 2024. In termini percentuali, la quota dei posti letti localizzati nelle regioni meridionali è pari al 24,8% nel 2024, invariata rispetto al dato del 2008. Anche dal lato dell'offerta ricettiva, dunque, emerge un sottodimensionamento della filiera turistica meridionale rispetto a quella del Centro-Nord, anche se meno marcata che dal lato della domanda.

Figura 10 Posti letto per struttura ricettiva



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

20.3 La nuova offerta degli affitti brevi

I dati finora presentati sottostimano fortemente il comparto dei cosiddetti "affitti a breve", nel quale sono compresi gli alloggi che nella banca dati dell'Istat sono per lo più classificati nelle tipologie degli "alloggi in affitto gestiti in forma imprenditoriale" e dei bed&breakfast. Grazie alla crescente diffusione delle piattaforme internet di prenotazione – tra le più note Airbnb e Booking.com – negli ultimi

anni questo segmento dell'offerta ricettiva ha fatto registrare una forte crescita. Tuttavia, solo una minima parte di questa tipologia di affitti – e i relativi flussi turistici – viene rilevata nelle statistiche ufficiali, in quanto fino a poco tempo fa i proprietari delle abitazioni locate non erano obbligati a richiedere alcuna registrazione e/o autorizzazione.

Di recente è stata emanata una nuova normativa (D.l. n. 145/2023 convertito nella l. n. 191/2023), che a partire dal 2 novembre 2024 obbliga tutti i titolari di una qualsiasi forma di ospitalità a pagamento ad iscriversi alla "Banca Dati Nazionale delle Strutture Ricettive e degli immobili destinati a locazione breve o per finalità turistiche" (BDSR), ricevendo un proprio numero identificativo univoco – il cosiddetto CIN, Codice Identificativo Nazionale – senza il quale non si può svolgere alcuna attività di locazione, neanche attraverso le piattaforme online. La BDSR, gestita dal Ministero del Turismo, raccoglie le informazioni anagrafiche, di ubicazione, capacità ricettiva e titoli abilitativi di tutte le strutture. Essa rappresenta dunque un passaggio utile per regolare tutto il comparto ricettivo italiano – inclusi

Tabella 1 Strutture ricettive e presenze turistiche

Tipologia struttura	Numero strutture		Presenze turistiche (Istat)	
	Min. Turismo	Istat	Totali	Per struttura
Alberghi e similari	30.900	32.943	283.910.717	8.618
Campeggi e villaggi turistici	2.388	2.751	68.591.764	24.933
Alloggi in affitto gestiti in forma imprenditoriale	134.143	156.398	71.807.175	459
Agriturismi	20.369	21.215	17.190.801	810
Ostelli per la gioventù	691	790	-	-
Case per ferie	2.238	2.450	-	-
Rifugi di montagna	1.047	1.231	-	-
Altri esercizi ricettivi n.a.c.	1.451	12.526	18.528.256	1.479
Bed and breakfast	30.509	35.015	6.129.332	175
Altri alloggi privati	451.430	-	-	-
- di cui: Strutture ricettive in unità abitative costituite da camere ammobiliate.	4.919	-	-	-
- di cui: Unità immobiliari di civile abitazione arredate e dotate di servizi igienici e cucina autonomi.	52.162	-	-	-
- di cui: Abitazioni molto grandi, ubicate in zone di pregio e circondate da parco o giardino.	233	-	-	-
- di cui: Tutte gli "Altri alloggi privati" locazioni non assimilabili alle precedenti sotto-categorie.	394.116	-	-	-
Totale generale	**675.166**	**265.319**	**466.158.045**	**1.757**
Totale al netto degli "Altri alloggi privati"	**223.736**	**265.319**	**466.158.045**	**1.757**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat (2024) e Ministero del Turismo (giugno 2025).

gli alberghi – uniformando obblighi, controlli e dati raccolti a livello nazionale, con potenziali impatti sia sul monitoraggio della domanda turistica, sia sulle dinamiche del mercato immobiliare nelle aree ad elevata vocazione turistica. Dato che il Ministero del Turismo pubblica il numero di richieste del CIN – disaggregate per tipologia di locazione e a livello provinciale – ciò consente di quantificare più realisticamente il numero effettivo di strutture ricettive. Si tratta, tuttavia, di dati che vanno valutati con molta cautela, in quanto non tutte le strutture che hanno richiesto il CIN hanno necessariamente ospitato dei turisti. Nella Tabella 1 sono riportati i valori relativi al numero delle strutture ricettive presenti in Italia, disaggregati per tipologia di locazione, ponendo a confronto i dati pubblicati dal Ministero del Turismo aggiornati al 18 luglio 2025 (totale delle strutture che hanno fatto richiesta del CIN) con i dati Istat relativi al 2024. Considerando le singole tipologie di alloggio, emerge una sostanziale coerenza tra i dati forniti dal Ministero del Turismo e quelli publicati dall'Istat. La principale difformità tra le due fonti è dovuta al fatto che l'Istat non pubblica il dato relativo agli "Altri alloggi privati", che per il Ministero si attesta intorno alle 450 mila unità, su un totale di circa 675 mila strutture ricettive. Sommando i dati relativi a tutte le forme di locazione, lo scarto tra le due fonti è di circa 410 mila unità: in altre parole, più del 60% delle strutture che hanno fatto richiesta del CIN non sono rappresentate nei dati pubblicati dall'Istat.

È naturale chiedersi in che misura questa esclusione degli "Altri alloggi privati" determina una sottostima del valore delle presenze turistiche pubblicato dall'Istat. Un'ipotesi di massima, piuttosto prudente, è quella di ipotizzare per gli "Altri alloggi privati" un numero di presenze turistiche per struttura pari a quello che si rileva per i bed&breakfast, quest'ultimo pari a 175 nel 2024 (ovvero circa una persona per struttura ogni due giorni), il valore più basso tra tutte le tipologie di locazione (per confronto, il dato medio delle strutture alberghiere è di oltre 8.600, pari a circa 24 pernottamenti al giorno). Ipotizzando che tra le 410 mila strutture "assenti" nel dataset dell'Istat 400 mila siano state realmente operative, otteniamo una stima di circa 70 milioni di presenze non comprese nel dato pubblicato dall'Istat, che implicherebbe una sottostima dei flussi turistici nell'ordine del 15%.

20.4 Airbnb e trasformazioni urbane: un'analisi comparata di sei città del Sud

Come detto, negli ultimi anni gli affitti brevi, spesso veicolati da piattaforme digitali come Airbnb e Booking.com, si sono affermati come una delle componenti più dinamiche del sistema turistico anche nelle regioni meridionali. La loro crescita rappresenta non solo un fattore di espansione dell'offerta ricettiva, ma anche un elemento capace di incidere profondamente sulle dinamiche sociali, economiche e territoriali delle destinazioni. Come evidenziato in letteratura, il fenomeno degli affitti brevi non si limita a ridefinire il mercato turistico, ma produce conseguenze di ampia portata che meritano di essere analizzate con attenzione. Sul piano economico, il ricorso agli affitti brevi costituisce una concreta opportunità di integrazione del reddito per molte famiglie e, in particolare, nei contesti del Mezzogiorno, favorisce forme di microimprenditorialità diffusa in territori caratterizzati da elevata disoccupazione e limitate alternative occupazionali. Tuttavia, in mercati turistici maturi, alle citate forme imprenditoriali si affiancano quelle più professionali, a volte anche di investitori esterni, capaci di ridurre il beneficio locale. In questi casi, infatti i vantaggi derivanti dal grado di concentrazione dell'offerta tendono a produrre ritorni economici che sfuggono alla comunità locale, riducendo il beneficio sociale complessivo e accentuando le disuguaglianze territoriali. Allo stesso tempo, tuttavia, l'espansione rapida e spesso non regolamentata del settore solleva questioni cruciali relative al mer-

cato immobiliare: la riconversione degli alloggi in locazioni turistiche di breve periodo può ridurre la disponibilità di abitazioni per i residenti, con effetti negativi sull'accessibilità e sulla coesione sociale. Tali effetti risultano eterogenei: mentre in città come Napoli o Palermo assistiamo ai primi effetti distorsivi sul mercato abitativo, nei centri minori del Sud – spesso colpiti da spopolamento – la diffusione degli affitti brevi può avere anche ricadute positive in termini di recupero e riuso del patrimonio edilizio sottoutilizzato.

Tali dinamiche si intrecciano con processi di gentrificazione turistica, ben documentati in diversi contesti urbani europei e mediterranei. Nei centri storici di città con alta presenza turistica, la diffusione capillare degli affitti brevi ha favorito l'espulsione progressiva dei residenti, l'aumento dei canoni a lungo termine e la trasformazione dell'identità culturale dei quartieri. Nel caso del Mezzogiorno, tuttavia, è necessario distinguere i contesti urbani in crescita turistica da quelli caratterizzati da declino demografico: qui l'impatto degli affitti brevi può risultare ambivalente, contribuendo tanto a processi di rivitalizzazione quanto a dinamiche di esclusione. In questo scenario, le attività economiche tradizionali vengono sostituite da esercizi commerciali orientati prevalentemente al consumo turistico, con il rischio di musealizzazione e perdita di autenticità. A tali criticità si aggiungono le nuove esigenze di regolamentazione e governance. Le amministrazioni locali si trovano a dover affrontare questioni complesse che riguardano la fiscalità, la sicurezza, la tutela dei diritti dei residenti e dei turisti, nonché la necessità di monitorare il fenomeno con strumenti adeguati, in un ideale bilanciamento degli interessi dei diversi stakeholder coinvolti in questi processi. L'impatto degli affitti brevi va inoltre considerato in un'ottica di sostenibilità: se da un lato possono contribuire alla valorizzazione del patrimonio edilizio esistente e al minor consumo di suolo, dall'altro generano pressioni ambientali, congestione e un incremento dei rifiuti che mettono in discussione la coerenza del fenomeno con la sostenibilità dello stesso. La valutazione deve quindi essere contestualizzata: nei piccoli borghi gli affitti brevi possono costituire uno strumento di recupero sostenibile, mentre nelle città turisticamente sature prevalgono gli effetti negativi. Infine, lo studio degli affitti brevi è centrale per comprendere la trasformazione della domanda turistica. Questo segmento intercetta non solo viaggiatori leisure tradizionali, ma anche nomadi digitali, famiglie e visitatori orientati a esperienze di soggiorno prolungato, configurandosi come un laboratorio privilegiato per osservare l'evoluzione dei comportamenti turistici contemporanei. Nel contesto meridionale, tuttavia, l'incidenza dei nomadi digitali e dei soggiorni prolungati appare ancora limitata e concentrata in poche destinazioni (ad esempio, aree costiere con buona connettività digitale), mentre prevale una domanda di tipo leisure a breve permanenza.

Alla luce di tali considerazioni, un'analisi del fenomeno degli short-term rental nel Mezzogiorno, rispetto al quale Airbnb rappresenta la piattaforma di maggiore diffusione, appare indispensabile per valutare opportunità e rischi, suggerire percorsi di adattamento e sviluppo, e fornire utili indicazioni per orientare politiche pubbliche coerenti con i principi della sostenibilità e della salvaguardia delle identità locali. Per approfondire le dinamiche del mercato degli affitti brevi nel Mezzogiorno abbiamo preso in considerazione i dati forniti da Inside Airbnb - una banca dati indipendente che raccoglie e rielabora informazioni pubblicate dalla piattaforma Airbnb - con l'obiettivo di analizzare l'impatto degli affitti brevi sul mercato immobiliare e turistico delle città. Airbnb è una piattaforma digitale che opera come marketplace per l'intermediazione tra domanda e offerta di alloggi temporanei. Nata come espressione della sharing economy, la piattaforma si è progressivamente trasformata in un attore di riferimento del settore turistico e immobiliare, includendo non solo locazioni private ma

anche strutture gestite in modo professionale, quali case vacanza, bed&breakfast e in alcuni casi persino hotel. I dataset disponibili (in questo studio si è fatto riferimento alle rilevazioni fatta da Inside Airbnb a dicembre del 2024) contengono diverse tipologie di dati, come posizione dell'alloggio, caratteristiche, prezzo, numero di recensioni, calendario di disponibilità e altre variabili utili a ricostruire le dinamiche dell'offerta. Si tratta di una fonte ampiamente utilizzata nella ricerca scientifica e nei dibattiti sulle politiche urbane, in quanto consente di misurare con maggiore precisione la diffusione e gli effetti degli affitti brevi nei diversi contesti urbani. Nell'analisi svolte, si è proceduto con un'analisi cross cities, mettendo a confronto alcune delle città più turistiche e popolose del Mezzogiorno: Bari, Catania, Lecce, Napoli, Palermo e Siracusa. In alcuni casi sono stati calcolati alcuni indicatori di sintesi in grado di cogliere meglio le dinamiche sottese.

La Tabella 2 presenta una descrizione delle principali caratteristiche demografiche e sociali delle città prese in considerazione. Risultano evidenti differenze di tessuto socio-demografico, abitativo ed economico, pur all'interno di cornici geografiche e culturali in parte comuni. Napoli e Palermo emergono come i poli urbani più rilevanti, con popolazioni superiori rispettivamente alle 900.00 e alle 600.000 unità. Catania e Bari si collocano su una fascia intermedia, mentre Siracusa e Lecce presentano dimensioni ridotte, con popolazioni inferiori alle 120.000 unità.

Le caratteristiche territoriali risultano altrettanto eterogenee. Siracusa e Lecce si distinguono per l'estensione territoriale più ampia, mentre Napoli e Bari mostrano aree comunali sensibilmente più contenute, con evidenti ricadute in termini di densità insediativa. Sotto il profilo abitativo, le differenze tra i comuni sono marcate. Siracusa e Lecce si attestano su poco più di 21.000 unità. Palermo e Napoli presentano consistenze significative, con circa 46.000 e 40.000 abitazioni rispettivamente,

Tabella 2 Principali caratteristiche delle città oggetto di analisi

Variabili	Bari	Catania	Lecce	Napoli	Palermo	Siracusa
Popolazione (2025)	315.473	297.517	94.253	908.082	625.956	115.636
Area Km^2	115,93	183,12	238,76	116,72	160,15	207,72
Numero totale di unità residenziali (2011)	23.252	28.988	21.714	40.755	46.293	21.899
Percentuale di proprietà della casa (2011)	68,4	66,0	71,3	53,2	60,6	73,4
Affitto mensile medio nel settore privato €/m2 (dicembre 2024)	11,8	9,4	8,7	15,9	9,3	8,5
Reddito complessivo pro capite (2022)	23.983	20.998	24.460	22.866	22.115	20.833
Tasso di disoccupazione (dato provinciale al 2024)	5,7	12,7	10,4	20,4	14,7	15,5

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat e idealista.it

mentre Bari e Catania si collocano su livelli più contenuti. In parallelo, la quota di proprietà della casa conferma un tratto diffuso della cultura abitativa italiana, con percentuali superiori al 70% a Siracusa e Lecce, e valori comunque elevati anche a Bari e Catania. Napoli costituisce un'eccezione con una percentuale di proprietari sensibilmente più bassa (53,2%), segnalando un probabile maggiore ricorso al mercato della locazione. Il costo degli affitti nel settore privato accentua ulteriormente la differenziazione. Napoli si colloca nettamente al di sopra delle altre città, con 15,9 €/m^2 al mese, evidenziando dinamiche di mercato più tese e una pressione abitativa significativa. Bari si distingue come secondo contesto più costoso (11,8 €/m^2), mentre Siracusa e Lecce mostrano valori sensibilmente più contenuti (8,5–8,7 €/m^2). Palermo e Catania si attestano su livelli intermedi, intorno ai 9,3–9,4 €/m^2. L'analisi dei redditi pro capite rafforza questa lettura. Bari e Lecce emergono come contesti relativamente più solidi, con valori superiori ai 23.000 euro annui, seguiti da Napoli e Palermo che si collocano sopra i 22.000 euro. Catania e Siracusa rimangono al di sotto, con meno di 21.000 euro. Il tasso di disoccupazione costituisce infine un indicatore chiave per interpretare la tenuta complessiva dei contesti urbani. Napoli registra il valore più elevato (20,4%), seguito da Siracusa (15,5%), confermando una criticità strutturale del mercato del lavoro in questi territori. Palermo e Catania si collocano su livelli intermedi (12,7–14,7%), mentre Lecce presenta un dato più contenuto (10,4%). Bari si distingue nettamente con un valore molto basso (5,7%), segnalando una condizione di maggiore equilibrio occupazionale.

Dall'analisi comparata dei sei contesti urbani emergono traiettorie profondamente differenziate che riflettono tanto la dimensione demografica quanto la struttura socioeconomica e abitativa dei territori. Napoli e Palermo si configurano come grandi poli metropolitani, caratterizzati da popolazioni numerose, un tessuto residenziale ampio e una pressione abitativa elevata, a cui corrisponde un mercato degli affitti relativamente più costoso e una quota di proprietà della casa più contenuta, soprattutto nel capoluogo campano. Bari e Catania occupano una posizione intermedia: entrambe presentano dimensioni urbane medie e mercati immobiliari dinamici, con la città pugliese che si distingue per livelli reddituali più elevati e un tasso di disoccupazione sensibilmente più basso, in contrapposizione alla maggiore fragilità socioeconomica del contesto etneo. Lecce e Siracusa, infine, rappresentano le città di scala minore, contraddistinte da patrimoni abitativi limitati, alti tassi di proprietà e redditi pro capite più contenuti, in un quadro reso ancor più delicato da fenomeni di vulnerabilità occupazionale, che si associano a mercati degli affitti meno onerosi ma più esposti agli effetti del turismo intensivo.

20.4.1 *Airbnb e trasformazioni urbane: un'analisi comparata di sei città del Sud*

L'analisi comparata delle sei città oggetto di studio mette in luce modelli turistici profondamente diversi, non solo in termini di volumi assoluti ma anche in relazione alla concentrazione territoriale delle strutture ricettive (Tabella 3). Nel 2024 il comune di Napoli ha registrato il numero più elevato di presenze turistiche, oltre 3,8 milioni, sostenute da una rete ricettiva imponente che conta più di 1.560 esercizi ricettivi e 6.650 camere d'albergo. Tuttavia, accanto al comparto alberghiero tradizionale, emerge in maniera significativa la diffusione degli affitti brevi: i CIN rilasciati hanno superato quota 9.000, segnalando un mercato parallelo in forte crescita. Palermo, con quasi 2 milioni di presenze, si caratterizza per un tessuto ricettivo di dimensioni intermedie (770 esercizi ricettivi e 3.881 camere d'albergo) ma con un numero molto consistente di CIN, oltre 7.000.
In termini di presenze turistiche, in entrambe le città l'incidenza dell'extralberghiero sembrerebbe

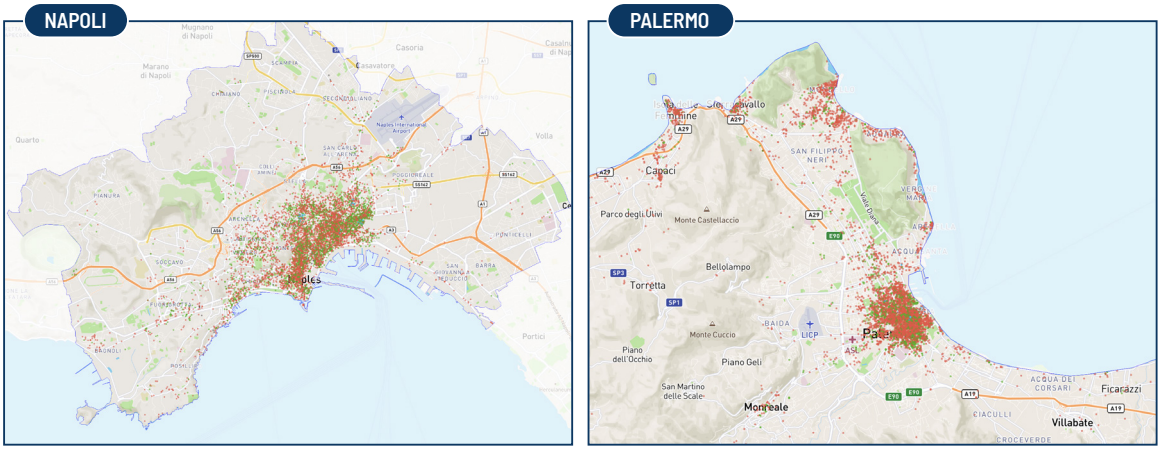
Tabella 3 Caratteristiche del mercato turistico nelle città oggetto di indagine

Variabili	Bari	Catania	Lecce	Napoli	Palermo	Siracusa
Presenze turistiche	1.372.257	967.248	950.511	3.862.329	1.964.765	986.982
- di cui in strutture extralberghiere (in %)	45,0	35,0	38,0	22,0	27,0	25,0
Totale esercizi ricettivi	688	427	531	1.564	770	472
Numero di hotel	43	57	31	172	87	61
Numero di camere d'albergo	2.267	2.166	1.624	665	3.881	2.655
Numero di esercizi extralberghieri	645	370	500	1.392	683	411
Numero di CIN rilasciati	3.819	4.392	1.863	913	7.095	3.265
Numero di CIN delle strutture extralberghiere	3.778	4.332	1.832	8.971	6.999	3.193
CIN delle strutture extralberghiere (in %)	99,0	99,0	98,0	98,0	99,0	98,0

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat (2024) e Ministero del Turismo (CIN, settembre 2025).

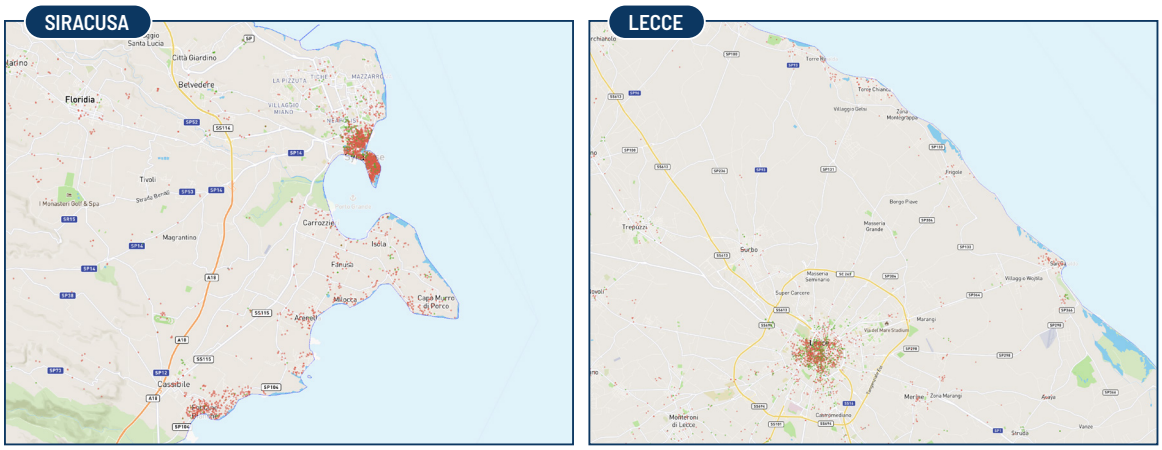
relativamente contenuta (22% a Napoli, 27% a Palermo) (Figura 11), in apparente contraddizione con l'elevato numero di strutture extralberghiere testimoniato sia dal dato ufficiale dell'Istat che dal numero di CIN rilasciati. D'altra parte, occorre sottolineare che numeri di CIN elevati non si traducono automaticamente in percentuali di presenze alte per svariate ragioni, fra cui la minore dotazione di camere delle strutture extralberghiere, i tassi di occupazione diversi e la presenza del sommerso. La situazione appare diversa in città di medie dimensioni come Siracusa e Lecce. Qui il turismo assume un carattere di maggiore intensità rispetto alla popolazione residente. La quota extralberghiera, pari rispettivamente al 25% e al 38%, si concentra spesso in modo prevalente nei centri storici (Figura 12), caratterizzati da elevata densità abitativa, tessuti edilizi fragili e un valore patrimoniale e identitario rilevante. In questi contesti la capacità attrattiva del turismo diventa anche un fattore di vulnerabilità urbana, poiché l'equilibrio tra fruizione turistica e qualità della vita dei residenti appare particolarmente delicato. Bari e Catania occupano una posizione intermedia. La prima, con oltre 1,37 milioni di presenze e il 45% di quota extralberghiera, registra una delle incidenze più elevate di ospitalità diffusa. Tuttavia, la pressione turistica complessiva (4,3 presenze per residente) risulta più contenuta rispetto a Lecce e Siracusa (Tabella 4). Catania, con 967 mila presenze e una quota extralberghiera pari al 35%, mostra un profilo simile: l'indice di intensità turistica (3,2) rimane sotto la soglia critica, ma la concentrazione nei quartieri tradizionalmente visitati dai turisti potrebbe acuire le tensioni sul mercato abitativo, soprattutto in una città caratterizzata da vulnerabilità socioeconomiche diffuse

Figura 11 Localizzazione degli affitti brevi nelle città di Napoli e Palermo



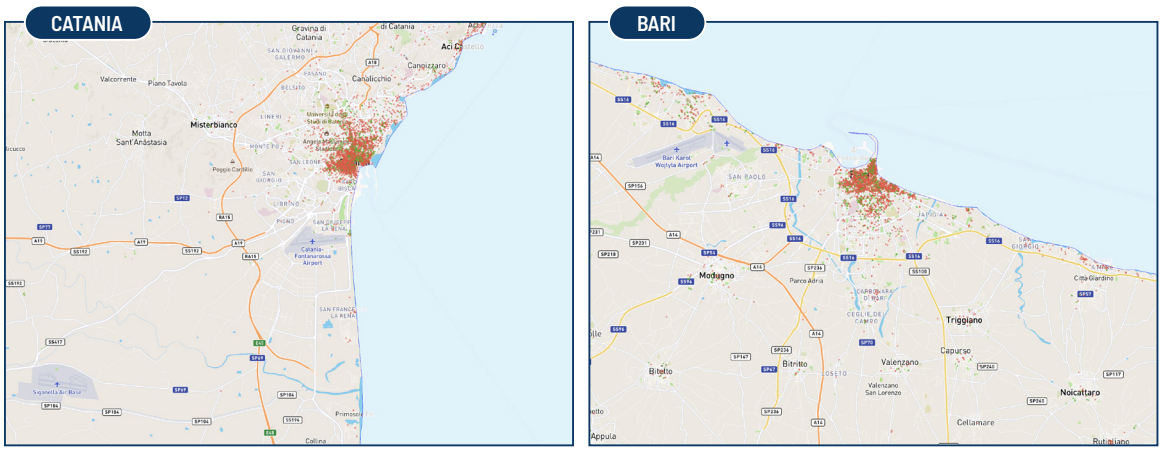
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Inside Airbnb.

Figura 12 Localizzazione degli affitti brevi nelle città di Siracusa e Lecce



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Inside Airbnb.

Figura 13 Localizzazione degli affitti brevi nelle città di Catania e Bari



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Inside Airbnb.

(Figura 13). Infine, a Siracusa si contano oltre otto presenze annue per residente (8,5), mentre a Lecce il rapporto supera le dieci presenze per abitante (10,1), segnalando un impatto turistico molto più intenso rispetto ai grandi centri urbani.

Il confronto della dotazione ricettiva basata sui CIN evidenzia una chiara differenziazione territoriale. Nei grandi centri urbani, come Napoli (10,1 esercizi con CIN per 1.000 abitanti) e Palermo (11,3), l'incidenza appare relativamente contenuta, riflettendo l'ampiezza della popolazione residente. A Catania (14,8) e Bari (12,1) il rapporto è leggermente superiore, ma è nelle città di dimensione più ridotta ed a forte vocazione turistica che emergono i valori più elevati: Lecce raggiunge 19,8 esercizi con CIN ogni 1.000 abitanti e Siracusa addirittura 28,2, segnalando un impatto degli affitti brevi molto più intenso e potenzialmente critico sul mercato locale.
L'analisi dell'equilibrio residenziale mostra valori simili per Catania, Palermo, Siracusa e Bari, intorno a sei unità residenziali per ogni CIN rilasciato: ciò segnala una forte incidenza degli affitti brevi sul patrimonio abitativo, con un potenziale impatto diretto sulla disponibilità di case per uso residenziale. Napoli mostra una situazione più critica, con un rapporto inferiore a cinque unità per ogni CIN. Lecce, al contrario, si colloca su livelli molto più elevati (quasi 12 unità residenziali per ogni CIN). Sembrerebbe quindi che nei grandi centri, come Napoli e Palermo, l'impatto degli affitti brevi tende a diluirsi grazie all'ampiezza della popolazione e del patrimonio abitativo complessivo; tuttavia, i valori relativamente bassi dell'equilibrio residenziale (inferiori a 5 unità per CIN nel caso di Napoli) parrebbero suggerire un'infiltrazione pervasiva degli short-term rentals, che può accentuare la competizione abitativa in mercati già sottoposti a forte pressione. Al contrario, nelle città di dimensioni più ridotte, come Lecce e Siracusa, l'incidenza relativa degli affitti brevi risulta molto più marcata: l'elevata dotazione ricettiva per abitante (fino a 28 CIN ogni 1.000 residenti a Siracusa) evidenzia il rischio di una progressiva sostituzione della funzione residenziale con quella turistica, soprattutto nei centri storici. Queste differenze suggeriscono che il medesimo numero di presenze o di strutture non produce ovunque gli stessi effetti: nei grandi poli urbani il fenomeno si traduce in una pressione diffusa, meno concentrata nei centri storici, mentre nelle città minori il rapporto squilibrato tra abitanti e strutture extralberghiere rende più evidente il conflitto tra attrattività turistica e sostenibilità sociale.

Tabella 4 Indicatori di pressione turistica nelle città oggetto di indagine

Variabili	Bari	Catania	Lecce	Napoli	Palermo	Siracusa
Indice di intensità turistica (presenze/pop residente)	4,3	3,2	10,1	4,2	3,1	8,5
Dotazione ricettiva per abitante (CIN/1.000 residenti)	12,1	14,7	19,8	10,1	11,3	28,2
Equilibrio residenziale (unità residenziali/CIN)	6,1	6,6	11,6	4,5	6,5	6,7

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat (2024) e Ministero del Turismo (CIN, settembre 2025).

20.4.2 *Come governare il fenomeno*

La Tabella 5 fornisce un quadro articolato nelle sei città meridionali prese in considerazione e consente alcune prime osservazioni sia di carattere descrittivo che critico. In primo luogo, in tutte le destinazioni considerate emerge una forte prevalenza degli affitti di appartamenti interi rispetto alle stanze singole, aspetto peraltro in linea con il mercato nazionale: il modello di utilizzo della piattaforma si configura quindi come strumento di intermediazione per locazioni turistiche professionali piuttosto che come espressione di sharing economy. La quota varia, comunque, tra i diversi contesti, con valori più elevati a Siracusa e più contenuti a Napoli e Lecce, suggerendo che il grado di "turistificazione" del patrimonio abitativo non è uniforme. Un secondo elemento di confronto riguarda il numero di notti all'anno prenotate. Poiché Inside Airbnb non fornisce tale dato, abbiamo effettuato una nostra stima, al fine di consentire un confronto di massima tra le sei città considerate. Nello specifico, moltiplicando il numero di recensioni fornito da Inside Airbnb (considerato una proxy del numero di prenotazioni) per un ipotetico "tasso di recensione" medio (che sulla base degli studi di settore abbiamo valutato intorno al 50%), abbiamo ottenuto una quantificazione del numero effettivo di prenotazioni. Abbiamo quindi stimato il numero di pernottamenti l'anno ipotizzando per tutte le città una presenza media di 4 giorni (3 notti) per ciascuna prenotazione. I valori più alti si osservano nei grandi centri, mentre nelle città minori l'uso appare probabilmente più legato a dinamiche stagionali. Anche il livello dei prezzi medi non è omogeneo: pur considerando l'eterogeneità delle caratteristiche degli appartamenti, tale da suggerire prudenza nell'interpretazione di tale indicatore, in alcune realtà di dimensioni più contenute, come Lecce e Siracusa, il prezzo per notte tende a essere più elevato. Ma ciò non sempre si traduce in un maggiore ricavo annuo, il che potrebbe dipendere anche dalla minore

Tabella 5 Caratteristiche del mercato degli affitti brevi nelle città oggetto di indagine (a) riferito a tutte le tipologie di appartamento; (b) un valore prossimo a 0 (1) indica una distribuzione equa (una forte concentrazione).

Variabili	Bari	Catania	Lecce	Napoli	Palermo	Siracusa
N. annunci pubblicati su Airbnb	3.177	4.413	2.206	10.856	7.370	3.898
N. interi appartamenti / N. singole camere (in %)	74,4	74,1	68,4	64,7	75,9	85,8
N. medio di notti prenotate in ciascuna struttura	79,1	89,2	63,9	103,4	90,3	66,2
Prezzo medio (€) (a)	97,5	88,3	109,1	103,3	99,2	125,2
Ricavo medio (€)	7.712	7.876	6.972	10.681	8.958	8.288
Indice di Gini del fatturato (b)	0,58	0,61	0,61	0,55	0,58	0,60
Host multi-listings con più di 2 unità abitative (in %)	46,7	44,3	50,6	48,5	43,9	47,6

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Inside Airbnb, dicembre 2024

capacità di attrarre prenotazioni in diversi mesi dell'anno. Dal punto di vista della struttura di mercato, la concentrazione del fatturato è elevata ovunque: l'indice di Gini si mantiene ovunque intorno a valori pari o superiori a 0,55, indicando che i benefici economici non sono distribuiti in maniera equilibrata. Questa tendenza è rafforzata dall'incidenza degli host multi-listing (dotati di almeno tre unità abitative), i quali detengono una quota rilevante dell'offerta, in alcuni casi superiore al cinquanta per cento. Ciò suggerisce che, al di là delle differenze locali, la dinamica comune sia quella di una progressiva professionalizzazione, che tenderà nel medio periodo a produrre un numero tendenzialmente più basso di operatori, con evidenti effetti in termini di controllo sul mercato.

Per provare a superare il limite relativo alla eterogeneità dei casi considerati, per ogni città considerata abbiamo estratto dal database di Inside Airbnb i prezzi medi per tipologia di appartamento, distinguendo fra unità abitativa di piccole, medie e grandi dimensioni (Tabella 6). L'individuazione si è resa possibile selezionando all'interno di Inside Airbnb le caratteristiche dell'immobile ed in particolare il numero di persone che possono essere ospitate, il numero di bagni e il numero di camere da letto. L'analisi trova la sua giustificazione nella necessità di evidenziare qualche elemento utile di riflessione circa il rapporto tra mercato turistico e mercato residenziale. Le città con i valori medi più contenuti per le unità di piccole dimensioni (Catania, Palermo e Napoli) si collocano attorno agli 80 euro a notte, con differenze relativamente contenute tra loro. Bari e Siracusa mostrano prezzi leggermente più alti, circa 90 euro, mentre Siracusa raggiunge il valore massimo (circa 92 euro), segnalando una forte pressione anche nella fascia più accessibile dell'offerta.

Per gli appartamenti di medie dimensioni emergono differenze più marcate. Catania, Bari e Lecce si attestano su valori medio-bassi (110–132 euro), Napoli e Palermo su livelli intermedi (140-150 euro), mentre Siracusa evidenzia prezzi sensibilmente superiori, circa 172 euro. La città aretusea si distingue ancora, confermando la tendenza a un posizionamento più elitario. La forbice si amplia ulteriormente negli appartamenti di grandi dimensioni. Catania e Bari si collocano sui livelli più bassi (200–238 euro), Napoli e Palermo su valori medi (circa 330 euro), Lecce su una soglia elevata (390 euro) e Siracusa nuovamente al vertice (oltre 460 euro a notte). Quest'ultimo dato è particolarmente significativo: nelle città dove l'offerta si concentra in centri storici circoscritti e di alto pregio, come Siracusa e Lecce, i grandi appartamenti diventano beni scarsi, spesso ricavati da immobili storici di

Tabella 6 Prezzo medio degli appartamenti in affitto nelle città oggetto di indagine
(a) per due persone, con un bagno e una camera da letto;
(b) per quattro persone, due bagni e due camere da letto;
(c) per cinque persone e oltre, con almeno due bagni e almeno tre camere da letto

Variabili	Bari	Catania	Lecce	Napoli	Palermo	Siracusa
Piccole dimensioni (a)	90,21	76,44	92,02	80,9	79,54	90,85
Medie dimensioni (b)	132,5	109,67	134,97	150,5	142,17	172,26
Grandi dimensioni (c)	200,59	238,55	389,57	334,88	336,44	461,45

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Inside Airbnb, dicembre 2024.

pregio, e quindi soggetti a una dinamica di prezzo che riflette tanto la disponibilità limitata quanto la disponibilità a pagare di una domanda disposta a investire in esperienze esclusive.

Nel complesso, i dati mostrano una correlazione tra configurazione urbana e livello dei prezzi. Le città metropolitane di grandi dimensioni (Napoli, Palermo, in parte Catania e Bari) hanno mercati più ampi e diversificati, con valori medi relativamente contenuti e maggiore elasticità. Le città di medie dimensioni con centri storici compatti (Siracusa e Lecce) registrano invece prezzi significativamente più elevati, soprattutto per gli appartamenti più grandi, segnalando dinamiche di scarsità dell'offerta e crescente pressione della domanda turistica. Appare quindi evidente come il centro storico sia un moltiplicatore del prezzo. Poiché gli affitti brevi si concentrano principalmente nei centri storici, dove la scarsità di alloggi, la domanda turistica alta e il pregio architettonico sono maggiori, è naturale che molte unità costose (medie-grandi) superino ampiamente la media locale.

Riprendendo il dato relativo al costo degli affitti (Tabella 2) ed ipotizzando che gli appartamenti di piccole dimensioni siano al di sotto dei 80 m^2, quelli di medie dimensioni fra 80 e 150 m^2 e quelli di grandi dimensioni arrivino a 300 m^2, possiamo stimare il costo degli affitti a lungo termine e confrontarlo con i prezzi medi degli affitti brevi (per interi appartamento) (Tabella 7). Considerando, ad esempio, un appartamento di 70 m^2 (piccole dimensioni) a Catania, l'affitto a lungo termine sarebbe di circa 658 € al mese, mentre lo stesso immobile sul mercato breve costerebbe in media 76,44 € a notte: basterebbero circa 9 pernottamenti al mese per superare il valore residenziale. A Siracusa il canone lungo termine risulterebbe di circa 595 €/mese, a fronte di un prezzo per lo short term di 90,85 €, che quindi in appena 7 notti supererebbe il rendimento residenziale. A Napoli basterebbero circa 14 notti al mese per raggiungere il rendimento dell'affitto a lungo termine. Il divario aumenta sensibilmente per gli appartamenti di medie e grandi dimensioni, per i quali l'affitto a breve consente margini molto più alti anche con tassi di occupazione molto ridotti (20–30% del mese). Il confronto fra i prezzi medi giornalieri degli affitti brevi e i valori al metro quadro del mercato residenziale a lungo termine permette dunque di evidenziare la differenza di redditività che alimenta la conversione del patrimonio abitativo. Tale differenziale non è soltanto un indicatore economico, ma si configura come una misura indiretta della pressione turistica sulle città, capace di spiegare fenomeni quali la gentrificazio-

Tabella 7 Convenienza locativa: numero di giorni che occorrono perchè l'affitto a breve pareggi l'affitto a lungo termine
(a) per due persone, con un bagno e una camera da letto;
(b) per quattro persone, due bagni e due camere da letto;
(c) per cinque persone e oltre, con almeno due bagni e almeno tre camere da letto

Variabili	Bari	Catania	Lecce	Napoli	Palermo	Siracusa
Piccole dimensioni (a)	9	9	7	14	8	7
Medie dimensioni (b)	11	10	8	13	8	6
Grandi dimensioni (c)	15	10	6	12	7	5

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Inside Airbnb, dicembre 2024

ne turistica e l'espulsione dei residenti dai centri storici. Analizzare in modo sistematico questi dati consente di costruire un quadro interpretativo utile non solo a comprendere le dinamiche locali, ma anche a fornire evidenze empiriche per il dibattito scientifico sulle implicazioni socio-economiche del turismo urbano e sulle politiche pubbliche necessarie a governarne lo sviluppo.

In conclusione, nonostante i limiti dell'indagine, realizzata con l'intento di fornire un primo contributo descrittivo delle dinamiche degli affitti brevi, è possibile cogliere il dualismo interno che attraversa il Mezzogiorno: da un lato le grandi città, dove la pressione demografica e la dimensione dei mercati immobiliari modulano l'impatto degli affitti brevi su una scala più ampia; dall'altro i centri di dimensione ridotta o intermedia, nei quali la capacità attrattiva del turismo e la diffusione degli affitti brevi incidono in maniera più diretta sull'equilibrio tra residenza e ospitalità, accentuando il rischio di trasformazioni strutturali dei mercati locali e del tessuto sociale urbano.

In termini di policy, i dati offrono utili indicazioni su come procedere: le priorità consistono nel governare la crescita qualitativa dell'offerta turistica e nel favorire una più equilibrata distribuzione territoriale dei flussi, attraverso strumenti di pianificazione che valorizzino le aree periferiche e i quartieri meno turistici. Parallelamente, si rendono necessari meccanismi regolativi per il comparto extralberghiero — in particolare per gli affitti brevi nei centri storici — al fine di limitare i processi di concentrazione turistico-abitativa, anche ipotizzando forme di tassazione dedicate e incentivi alla residenzialità stabile, al fine di prevenire fenomeni di trasformazione irreversibile del tessuto sociale e urbano.

APPENDICE STATISTICA

Tabella A1 Presenze turistiche in Italia per area di provenienza e destinazione (milioni e var.%)

Provenienza	2008	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var. % 2008 2019	Var. % 2019 2024	Var. % 2023 2024
Mezzogiorno										
Totale	75,7	86,6	40,6	58,3	79,6	86,1	90,5	14,3	4,5	5,1
Estero	21,5	33,2	6,2	12,8	28,5	33,5	37,5	54,5	13,1	12,1
Italia	54,2	53,4	34,4	45,6	51,2	52,6	53,0	-1,6	-0,7	0,7
Centro-Nord	28,3	27,9	16,5	23,8	26,9	27,2	27,1	-1,5	-2,6	-0,2
Mezzogiorno	25,9	25,5	17,9	21,7	24,3	25,4	25,7	-1,7	1,1	1,2
Centro-Nord										
Totale	298,0	350,2	167,8	230,8	332,4	361,1	375,6	17,5	7,3	4,0
Estero	140,3	187,5	59,3	93,4	172,6	200,7	216,4	33,6	15,4	7,8
Italia	157,6	162,7	108,6	137,5	159,8	160,4	159,2	3,2	-2,1	-0,7
Centro-Nord	133,7	136,8	95,1	117,7	133,1	132,9	130,7	2,3	-4,4	-1,6
Mezzogiorno	22,5	25,6	13,3	19,7	26,5	27,4	27,6	14,2	7,8	1,0
Italia										
Totale	373,7	436,7	208,4	289,2	412,0	447,2	466,2	16,9	6,7	4,2
Estero	161,8	220,7	65,4	106,1	201,1	234,2	253,9	36,4	15,1	8,4
Italia	211,9	216,1	143,0	183,1	210,9	213,0	212,2	2,0	-1,8	-0,4
Centro-Nord	162,1	164,7	111,6	141,5	160,0	160,0	157,9	1,6	-4,1	-1,4
Mezzogiorno	48,4	51,1	31,2	41,4	50,8	52,8	53,4	5,7	4,4	1,1

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Tabella A2 Presenze turistiche nelle regioni per area di provenienza (milioni)

Provenienza	2008	2019	2023	2024	2008	2019	2023	2024	2008	2019	2023	2024
	Piemonte				Emilia-Romagna				Campania			
Totale	11,6	14,9	14,4	14,4	38,4	40,4	39,2	40,8	18,7	22,0	20,7	21,4
Estero	4,1	6,5	7,2	7,4	9,0	10,6	11,1	12,2	7,6	10,6	10,6	11,6
Italia	7,5	8,4	7,2	7,0	29,3	29,7	28,1	28,6	11,1	11,4	10,1	9,7
Centro-Nord	6,7	7,0	5,7	5,6	25,1	25,9	24,0	24,4	5,2	5,4	4,8	4,7
Mezzogiorno	0,8	1,4	1,5	1,5	4,2	3,8	4,1	4,2	5,9	5,9	5,3	5,0
	Valle d'Aosta				Toscana				Puglia			
Totale	3,1	3,6	3,7	3,7	41,3	48,1	46,0	46,2	12,2	15,4	16,8	17,9
Estero	1,1	1,5	1,4	1,5	19,7	25,8	25,3	26,6	1,7	3,8	5,1	6,0
Italia	2,0	2,1	2,3	2,2	21,5	22,3	20,7	19,6	10,5	11,6	11,7	11,9
Centro-Nord	1,8	2,0	2,0	1,9	17,2	18,9	17,7	16,7	5,6	6,3	6,1	6,1
Mezzogiorno	0,2	0,1	0,2	0,2	2,9	3,1	2,9	2,7	4,9	5,3	5,6	5,8
	Liguria				Umbria				Basilicata			
Totale	14,1	15,1	16,1	16,1	6,0	5,9	6,4	6,8	1,9	2,7	2,5	2,5
Estero	4,1	6,1	7,2	7,4	2,1	2,1	2,2	2,4	0,2	0,3	0,4	0,4
Italia	10,0	8,9	8,8	8,7	3,9	3,8	4,3	4,4	1,7	2,4	2,1	2,1
Centro-Nord	9,2	8,3	8,1	8,0	2,6	2,8	3,0	3,1	0,5	1,1	0,8	0,8
Mezzogiorno	0,7	0,6	0,8	0,8	1,3	1,0	1,2	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3
	Lombardia				Marche				Calabria			
Totale	28,3	40,5	41,8	45,1	11,5	10,4	10,7	10,5	8,5	9,5	8,1	8,1
Estero	14,8	24,3	26,3	29,2	1,7	1,7	1,7	1,9	1,5	2,2	1,5	1,6
Italia	13,5	16,2	15,5	15,9	9,8	8,6	8,9	8,6	7,0	7,3	6,6	6,5
Centro-Nord	10,9	12,4	11,8	12,1	8,4	7,5	7,7	7,4	2,6	2,5	2,4	2,2
Mezzogiorno	2,6	3,8	3,7	3,8	1,4	1,2	1,3	1,1	4,4	4,8	4,2	4,3
	Trentino Alto Adige				Lazio				Sicilia			
Totale	42,6	52,1	55,2	56,7	31,7	39,0	45,7	51,8	13,9	15,1	16,4	17,3
Estero	23,1	31,1	33,5	35,2	21,1	24,4	29,1	34,8	5,6	7,6	8,0	8,7
Italia	19,5	20,9	21,7	21,5	10,6	14,6	16,6	17,0	8,4	7,5	8,4	8,7
Centro-Nord	17,7	19,1	19,6	19,4	7,0	9,4	10,3	10,5	3,5	3,2	3,6	3,7
Mezzogiorno	1,8	1,9	2,1	2,2	3,5	5,2	6,3	6,5	4,9	4,3	4,8	5,0
	Veneto				Abruzzo				Sardegna			
Totale	60,6	71,2	71,9	73,5	7,6	6,2	6,8	7,2	12,3	15,1	14,2	15,6
Estero	35,7	48,2	49,8	51,8	1,0	0,8	1,0	1,1	3,9	7,7	6,8	8,0
Italia	24,9	23,1	22,1	21,7	6,5	5,4	5,8	6,1	8,4	7,4	7,4	7,6
Centro-Nord	22,4	20,1	19,2	18,8	4,3	3,7	4,0	4,1	6,4	5,5	5,2	5,5
Mezzogiorno	2,5	3,0	2,9	2,9	2,3	1,7	1,8	2,0	2,0	1,9	2,2	2,1
	Friuli Venezia-Giulia				Molise				ITALIA			
Totale	8,9	9,1	9,9	10,1	0,7	0,4	0,5	0,5	373,7	436,7	447,2	466,2
Estero	3,8	5,2	5,8	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0	161,8	220,7	234,2	253,9
Italia	5,1	3,9	4,1	4,1	0,6	0,4	0,4	0,4	211,9	216,1	213,0	212,2
Centro-Nord	4,6	3,4	3,6	3,5	0,3	0,2	0,2	0,2	162,1	164,7	160,0	157,9
Mezzogiorno	0,5	0,5	0,5	0,6	0,3	0,2	0,2	0,2	48,4	51,1	52,8	53,4

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Tabella A3 Presenze turistiche nelle regioni per area di provenienza (var. %)

Provenienza	2008 2019	2019 2024	2023 2024	2008 2019	2019 2024	2023 2024	2008 2019	2019 2024	2023 2024
	Piemonte			Emilia-Romagna			Campania		
Totale	28,8	-3,3	-0,1	5,2	1,0	4,1	17,6	-2,9	3,3
Estero	60,0	12,6	2,5	17,4	15,1	10,2	39,7	9,5	9,8
Italia	11,8	-15,8	-2,7	1,5	-4,0	1,7	2,4	-14,5	-3,6
Centro-Nord	4,1	-20,3	-3,1	3,4	-5,9	1,7	4,1	-13,7	-3,1
Mezzogiorno	77,2	6,8	-1,0	-10,3	9,3	1,7	0,6	-14,7	-4,1
	Valle d'Aosta			Toscana			Puglia		
Totale	16,5	1,9	0,1	16,5	-3,9	0,4	26,7	15,9	6,4
Estero	41,4	1,3	6,4	30,5	3,3	5,2	124,2	57,0	18,1
Italia	3,4	2,4	-4,0	3,7	-12,2	-5,4	10,8	2,3	1,3
Centro-Nord	6,7	-1,0	-4,8	9,7	-11,6	-5,4	13,9	-3,9	-0,7
Mezzogiorno	-26,4	47,4	4,2	9,8	-15,5	-8,1	7,2	9,7	3,5
	Liguria			Umbria			Basilicata		
Totale	6,7	7,0	0,3	-2,0	14,6	5,0	46,8	-8,1	-1,0
Estero	48,2	20,4	2,1	-0,3	14,7	10,0	88,2	31,3	4,6
Italia	-10,5	-2,2	-1,3	-3,0	14,6	2,5	42,3	-13,8	-2,2
Centro-Nord	-10,2	-4,0	-1,6	5,3	10,4	0,9	135,2	-28,3	-4,7
Mezzogiorno	-14,4	20,8	2,3	-19,6	25,7	6,3	8,3	-2,2	-0,6
	Lombardia			Marche			Calabria		
Totale	43,0	11,5	8,0	-9,6	1,1	-1,7	12,0	-14,4	0,5
Estero	63,6	20,6	11,2	3,1	10,8	10,4	49,4	-26,8	8,1
Italia	20,4	-2,1	2,5	-11,8	-0,9	-4,0	4,1	-10,6	-1,2
Centro-Nord	14,6	-3,0	2,5	-10,6	-0,7	-3,1	-6,0	-10,2	-6,3
Mezzogiorno	45,0	0,7	2,4	-18,9	-2,2	-9,5	10,3	-10,9	1,7
	Trentino Alto Adige			Lazio			Sicilia		
Totale	22,3	8,9	2,7	23,2	32,6	13,2	8,4	14,8	5,5
Estero	34,8	13,0	4,9	15,5	42,6	19,5	37,3	14,0	8,4
Italia	7,5	2,8	-0,8	38,6	15,9	2,1	-10,7	15,6	2,7
Centro-Nord	7,7	1,4	-1,3	34,0	11,2	1,2	-7,7	14,0	1,2
Mezzogiorno	5,2	16,4	4,8	47,9	24,3	3,5	-12,8	16,8	3,7
	Veneto			Abruzzo			Sardegna		
Totale	17,5	3,1	2,2	-18,3	16,2	5,5	23,2	3,1	9,9
Estero	35,0	7,5	4,0	-22,3	36,6	10,7	99,1	3,2	17,0
Italia	-7,5	-6,0	-1,8	-17,7	13,2	4,6	-11,8	2,9	3,4
Centro-Nord	-10,5	-6,2	-2,1	-13,9	11,8	2,3	-14,2	0,1	6,2
Mezzogiorno	19,2	-4,7	0,1	-24,7	16,2	9,6	-4,2	11,0	-3,3
	Friuli Venezia-Giulia			Molise			ITALIA		
Totale	2,0	12,1	2,0	-33,3	3,8	-7,8	16,9	6,7	4,2
Estero	36,6	16,6	3,7	-30,0	21,8	-10,9	36,4	15,1	8,4
Italia	-23,7	6,0	-0,4	-33,6	2,2	-7,5	2,0	-1,8	-0,4
Centro-Nord	-25,8	3,2	-2,2	-36,4	14,2	-10,7	1,6	-4,1	-1,4
Mezzogiorno	-2,7	27,0	11,5	-31,5	-6,2	-4,5	5,7	4,4	1,1

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Tabella A4 Presenze turistiche nelle Città Metropolitane (milionie e var.%)

Città Metropolitane	2008	2019	2023	2024	Var. % 2008-2019	Var. % 2019-2024	Var. % 2023-2024
Torino	5,3	7,2	6,3	6,4	36,8	-10,6	1,8
Genova	3,4	4,0	4,6	4,6	18,4	14,8	0,5
Milano	10,6	16,4	16,3	18,0	55,1	9,7	10,7
Venezia	33,5	38,0	38,2	38,8	13,2	2,3	1,8
Bologna	3,1	4,8	5,3	5,9	53,5	22,6	12,3
Firenze	10,6	15,7	12,7	13,0	47,0	-17,2	1,7
Roma	27,0	34,4	41,1	47,2	27,6	37,2	14,8
Napoli	9,7	14,1	13,9	14,4	45,3	2,0	3,1
Bari	1,5	2,7	3,2	3,6	76,3	34,4	11,5
Reggio Calabria	0,7	0,8	0,5	0,5	3,7	-34,6	-3,0
Palermo	3,2	3,3	3,9	4,3	4,4	29,0	10,8
Messina	4,0	3,5	3,7	4,0	-13,7	15,0	7,2
Catania	1,7	2,2	2,3	2,1	29,3	-2,9	-7,2
Cagliari	2,9	1,6	1,4	1,6	-46,3	2,1	11,7
Totale	**117,2**	**148,5**	**153,4**	**164,4**	**26,7**	**10,7**	**7,2**
Centro-Nord	**93,5**	**120,5**	**124,5**	**134,0**	**28,8**	**11,2**	**7,6**
Mezzogiorno	**23,7**	**28,0**	**29,0**	**30,4**	**18,2**	**8,5**	**5,1**
quota % Sud	**20,2**	**18,9**	**18,9**	**18,5**	**–**	**–**	**–**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Tabella A5 Ranking dei Comuni italiani per presenze turistiche, 2024

Comune	Regione	Milioni di presenze	Ranking	Comune	Regione	Milioni di presenze	Ranking
Roma	Lazio	42,7	1	Palermo	Sicilia	2,0	28
Milano	Lombardia	14,1	2	Bari	Puglia	1,4	43
Venezia	Veneto	13,3	3	Alghero	Sardegna	1,3	44
Firenze	Toscana	9,2	4	Forio	Campania	1,3	47
Rimini	Emilia-Romagna	6,9	5	Ischia	Campania	1,2	52
Cavallino-Treporti	Veneto	6,8	6	Taormina	Sicilia	1,2	53
San Michele al Tagliamento	Veneto	5,6	7	Arzachena	Sardegna	1,1	55
Jesolo	Veneto	5,5	8	Siracusa	Sicilia	1,0	68
Caorle	Veneto	4,4	9	Catania	Sicilia	1,0	75
Bologna	Emilia-Romagna	4,1	10	Lecce	Puglia	1,0	76
Lazise	Veneto	4,1	11	Ugento	Puglia	0,9	81
Napoli	Campania	3,9	12	Ricadi	Calabria	0,9	82
Sorrento	Campania	2,8	19	Cefalù	Sicilia	0,9	83
Vieste	Puglia	2,0	27	Olbia	Sardegna	0,9	95

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Tabella A6 Ranking dei Comuni italiani per presenze turistiche per abitante, 2024

Comune	Regione	Presenze per abitante	Ranking
Limone sul Garda	Lombardia	1.101,8	1
Andalo	Trentino-Alto Adige	767,8	2
Campitello di Fassa	Trentino-Alto Adige	756,5	3
Corvara in Badia	Trentino-Alto Adige	749,0	4
Mezzana	Trentino-Alto Adige	627,6	5
San Teodoro	Sardegna	614,7	6
Lazise	Veneto	591,8	7
Selva di Val Gardena	Trentino-Alto Adige	548,4	8
Canazei	Trentino-Alto Adige	528,7	9
Lignano Sabbiadoro	Friuli-Venezia Giulia	524,1	10
Badesi	Sardegna	196,6	60
Stintino	Sardegna	190,0	66
Sorrento	Campania	187,8	67
Villasimius	Sardegna	184,7	70
Ricadi	Calabria	184,1	71
Roccaraso	Abruzzo	174,5	75
Castiadas	Sardegna	174,0	76
Vieste	Puglia	154,3	98

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

> Focus

ART BONUS E DIVARI TERRITORIALI NELLA CULTURA

Il divario economico e sociale tra Nord e Sud si riflette anche sulla partecipazione culturale e sulle opportunità offerte dalle arti performative e dallo spettacolo dal vivo. L'Art Bonus, introdotto nel 2014 per incentivare le erogazioni liberali a favore del patrimonio culturale pubblico e delle attività artistiche, ha segnato una svolta nelle politiche culturali italiane. Il principio guida è quello della sussidiarietà orizzontale: lo Stato promuove la partecipazione di privati e imprese al finanziamento della cultura, affiancando al sostegno pubblico quello privato.

Con la Legge 22 novembre 2017, n. 175 (Codice dello Spettacolo), l'Art Bonus è stato esteso agli enti dello spettacolo dal vivo – teatri, fondazioni liriche, festival, imprese di produzione teatrale e di danza, circuiti di distribuzione – sostenuti dal Fondo Nazionale per lo Spettacolo dal Vivo (FNSV), sebbene permangano alcune esclusioni, come le Azioni Trasversali previste dall'art. 45 del D.M. 2025-2027. Tali enti possono ricevere erogazioni liberali che consentono al mecenate di usufruire del credito d'imposta.

I dati del 2024 mettono in luce una forte polarizzazione delle risorse: il Nord raccoglie oltre il 76% delle donazioni Art Bonus, il Centro poco più del 20%, mentre il Mezzogiorno si ferma sotto il 3%. Nel Sud si registrano importi molto bassi, con la sola eccezione della Campania. Alcune regioni – Basilicata, Molise e Valle d'Aosta – talvolta non registrano donazioni significative nell'arco dell'anno. Complessivamente, l'intero Mezzogiorno raccoglie meno di singole regioni del Centro-Nord, come Veneto o Toscana.

La debolezza strutturale delle regioni meridionali deriva da un insieme di fattori persistenti in assenza di interventi adeguati: minore capacità di reddito, limitata presenza di grandi imprese e soggetti filantropici (incluso un numero ridotto di Fondazioni di origine bancaria), minore visibilità nazionale degli enti culturali e scarsa promozione istituzionale. A ciò si aggiunge una cultura del mecenatismo ancora poco radicata, che limita la partecipazione di cittadini e imprese.

La ridotta raccolta di fondi penalizza il tessuto culturale locale e ostacola lo sviluppo del settore artistico e performativo nel Mezzogiorno. Il comparto della danza appare il più fragile, con una vitalità creativa che si scontra con la cronica carenza di risorse e infrastrutture. Le aree più ricche continuano a rafforzare il proprio ecosistema culturale grazie a una maggiore capacità di attrarre risorse pubbliche e private, mentre quelle più deboli restano escluse dal meccanismo virtuoso di raccolta e crescita. Si genera così un circolo vizioso che tende a riprodursi e, in assenza di correttivi, ad amplificarsi.

Mettere al centro del dibattito il legame tra diseguaglianze territoriali, capacità di raccolta fondi, accesso ai consumi culturali e futuro delle arti performative è essenziale per costruire politiche mirate e condivise, capaci di valorizzare le specificità dei territori e ridurre i divari ancora profondi tra Nord e Sud.

In questo quadro, la Campania – prima regione del Mezzogiorno per raccolta Art Bonus – rappresenta un caso emblematico. Nel 2024 ha raccolto circa 1,8 milioni di euro, pari all'1,3% del totale nazionale: un risultato che la colloca al vertice tra le regioni meridionali, ma a distanza abissale dalla Lombardia, che riceve importi oltre venticinque volte superiori. Il dato campano testimonia, da un lato, una capacità progettuale e gestionale più solida rispetto ad altre regioni del Sud; dall'altro, la persistente distanza dai livelli del Centro-Nord, nonostante l'efficacia della l.r. 6/2007 in materia di cultura e spettacolo.

Le cause che limitano la capacità di raccolta della Campania riflettono criticità diffuse in tutto il Mezzogiorno: un tessuto imprenditoriale meno strutturato, la scarsità di grandi imprese e fondazioni bancarie, bassi consumi culturali, una platea ristretta di donatori e spettatori e la quasi assenza di grandi

fondazioni filantropiche. Queste fragilità, unite alla minore diffusione del mecenatismo, compromettono la sostenibilità economica del settore, in particolare della danza, dipendente dal sostegno pubblico. Un eventuale ridimensionamento dei fondi pubblici comporterebbe il rischio concreto di una desertificazione culturale, con effetti profondi non solo sull'identità nazionale, ma anche sull'immagine internazionale dell'Italia. L'arte e la cultura costituiscono infatti un elemento essenziale dell'attrattività turistica e della capacità del Paese di generare valore economico e occupazione. Sostenere il patrimonio culturale e lo spettacolo dal vivo significa, dunque, non solo preservare un tratto distintivo dell'identità italiana, ma anche investire in una leva strategica di sviluppo.

Nonostante le criticità, la Campania continua a distinguersi per la vivacità e la qualità della propria scena culturale, grazie alla perseveranza e alla visione delle sue imprese di spettacolo, anche nei settori più innovativi come la danza contemporanea e la sperimentazione coreutica. Tuttavia, la danza resta il comparto più fragile: le compagnie riconosciute sono meno di un quarto rispetto al Nord, il ricambio generazionale è lento e molti centri sopravvivono solo grazie a bandi pubblici o all'impegno volontario.

La stabilità dei fondi pubblici per la cultura e le arti performative è quindi cruciale per il Mezzogiorno. Parallelamente, è necessario promuovere politiche informative che diffondano una maggiore consapevolezza sul ruolo del mecenatismo e della collaborazione tra pubblico e privato. L'apporto economico di cittadini e imprese – attraverso donazioni, sponsorizzazioni o anche la semplice bigliettazione – è decisivo non solo per la sopravvivenza del settore, ma per la crescita complessiva del Paese. Nessuna impresa di spettacolo ambisce a dipendere dal sostegno pubblico: l'obiettivo è costruire un equilibrio più equo tra risorse pubbliche e private. Per raggiungerlo, servono azioni coordinate su più fronti.

Promozione e formazione mirata: avviare campagne di informazione e sensibilizzazione sull'Art Bonus rivolte sia agli enti culturali, sia ai potenziali donatori – imprese, cittadini, mecenati e organizzazioni di rappresentanza del mondo imprenditoriale del Sud – e rafforzare la formazione tecnica e amministrativa degli operatori culturali per migliorare progettazione, partecipazione ai bandi e rendicontazione.

Incentivi e premialità per le regioni meno dotate: introdurre agevolazioni fiscali aggiuntive e forme di premialità dove la raccolta Art Bonus è più debole; promuovere bandi e misure dedicate ai progetti di rete territoriale e al partenariato pubblico-privato che coinvolgano realtà del Sud e delle Isole.

Rafforzamento del tessuto imprenditoriale e filantropico: favorire la nascita e il consolidamento di fondazioni di comunità, distretti culturali, centri regionali di promozione, reti di imprese creative e circuiti di valorizzazione; coinvolgere attivamente le amministrazioni locali nella promozione del mecenatismo, anche attraverso forme innovative di fiscalità locale.

Rilancio della partecipazione culturale: incentivare l'accesso del pubblico alle attività di spettacolo dal vivo con misure di calmieramento dei prezzi e sostegno alla domanda culturale; promuovere programmi di audience development con particolare attenzione alle nuove generazioni e alla danza.

Priorità per il comparto danza: garantire maggiore visibilità, risorse e opportunità di sviluppo alle realtà coreutiche del Mezzogiorno; riconoscere la danza come settore strategico per la crescita culturale e sociale dei territori, sostenendo promozione, produzione, formazione e circuitazione di artisti e compagnie; istituire un fondo perequativo nazionale per lo spettacolo dal vivo a sostegno delle imprese e dei progetti culturali in aree economicamente e socialmente svantaggiate.

SVIMEZ

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

via di Porta Pinciana, 6
00187 Roma
Tel. +39 06 478501
segreteria@svimez.it

www.svimez.it

Volume fuori commercio ISBN: 978-88-15-39557-3