

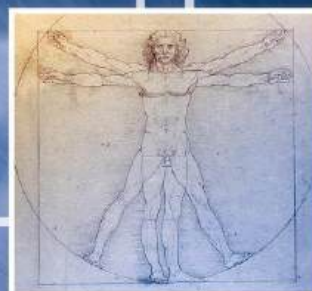


Ministero
dell'Economia
e delle Finanze



2025

Documento programmatico di finanza pubblica





Ministero
dell'Economia
e delle Finanze

Documento programmatico di finanza pubblica

2025

Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
Giorgia Meloni

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze
Giancarlo Giorgetti

al Consiglio dei ministri il 2 ottobre 2025

PREMESSA

Il presente Documento programmatico di finanza pubblica (DPFP), in attesa della riforma del quadro della normativa contabile, ha sostituito, potenziandolo, il contenuto informativo della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF). Il DPFP costituisce l'atto propedeutico alla presentazione della manovra finanziaria valida per il successivo triennio (in questo caso, il periodo 2026-2028). La manovra sarà prima cristallizzata nel Documento Programmatico di Bilancio (DPB), da trasmettere alla Commissione europea entro la scadenza del 15 ottobre e, poi, dettagliata nel disegno di legge di bilancio che sarà presentato al Parlamento dopo qualche giorno.

Tanto premesso, si ricorda che nella nuova governance economica europea l'obiettivo prevalente della politica di bilancio (ossia il tasso di crescita della spesa netta) non può essere rivisto nel tempo, dovendo rispettare il limite massimo fissato nel Piano strutturale di bilancio di medio termine (d'ora in avanti anche Piano o PSBMT) e successivamente raccomandato dal Consiglio dell'Unione europea. Pertanto, in questo Documento si dà conto dei margini di bilancio derivanti dal confronto dei tassi di crescita della spesa netta nello scenario a legislazione vigente con i tassi di crescita obiettivo, nonché della rimodulazione, a parità di tasso di crescita dell'aggregato di riferimento, delle sue componenti per perseguire le finalità emergenti di politica economica.

Il presente Documento è stato redatto alla luce degli elementi essenziali delineati con le risoluzioni, di identico contenuto, approvate all'unanimità dalle Commissioni parlamentari competenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati (rispettivamente il 17 e il 18 settembre), nonché il 24 settembre dall'Assemblea del Senato della Repubblica.

Questo Documento delinea, quindi, la cornice entro la quale progettare la manovra finanziaria per i prossimi tre anni, fornendo un aggiornamento del quadro di riferimento internazionale e provvedendo, allo stesso tempo, a una rielaborazione delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica.

Le prospettive economiche del Paese nell'attuale contesto congiunturale risultano influenzate da due principali forze contrapposte. Una è tendenzialmente avversa e di matrice globale. Sebbene sia stato raggiunto un accordo tra Commissione europea e l'amministrazione statunitense circa il sistema di dazi da applicare, l'incertezza sulle politiche commerciali internazionali, e più in generale sulla situazione geopolitica, permane su livelli particolarmente elevati, condizionando le scelte di investimento e di consumo degli operatori economici. Al contempo, si stanno rafforzando le pressioni competitive esercitate sui Paesi europei, principalmente quelli con una vocazione manifatturiera, da parte delle economie emergenti, e tra queste in particolare quella cinese. D'altra parte, a livello europeo si è fatta strada una maggiore

consapevolezza dell'importanza di promuovere la domanda interna approfondendo la dimensione del mercato comune e promuovendo la competitività, vista non più come uno strumento volto a conseguire maggiori avanzzi commerciali, ma come un fattore di stimolo alla produttività, alla crescita e all'occupazione. Allo stesso tempo, la politica monetaria della BCE non è più restrittiva come negli anni scorsi, ma la stagnazione complessiva dell'economia europea porta a ritenere che, pur nel rispetto del mandato della BCE, sarebbe auspicabile un quadro di tassi più accomodante.

In questo contesto, l'Italia sta godendo di un periodo di stabilità politica, condizione essenziale per garantire la resilienza dell'economia di fronte a eventuali shock e per mettere in campo azioni di ampio respiro in grado di favorire una riduzione nel medio periodo dell'elevato debito pubblico del Paese. Tale importante fattore è stato riconosciuto dalle agenzie di rating, come testimoniato dai due recenti upgrade deliberati da Standard & Poor's e Fitch rispettivamente a giugno e a settembre di quest'anno, ed anche dagli investitori istituzionali, la cui percezione del rischio specifico del Paese, così come riflesso nei tassi di rendimento dei titoli del debito pubblico italiano, appare in netto miglioramento rispetto a qualche anno fa.

Con riferimento allo scenario macroeconomico sottostante il presente Documento, l'economia italiana ha segnato un aumento del prodotto nel primo trimestre, anche per effetto di un probabile frontloading sollecitato da un'attesa di aumenti nei dazi che ha determinato un andamento piuttosto dinamico delle esportazioni, la cui successiva contrazione è alla base della lieve flessione registrata nel secondo trimestre, portando ad una crescita acquisita per l'anno pari allo 0,5 per cento. Le prospettive per la seconda parte dell'anno, alla luce degli indicatori ad oggi disponibili, restano moderatamente positive; ciononostante, per motivi prudenziali (e tenuto anche conto degli effetti di calendario) la crescita per l'intero 2025 è stimata pari a quella acquisita. Ciò ha comportato una revisione al ribasso di un decimo di punto rispetto al DFP.

Nel quadro macroeconomico tendenziale, anche per ciascuno dei due anni successivi la crescita reale è stata rivista al ribasso di un decimo di punto percentuale rispetto al DFP, attestandosi allo 0,7 per cento nel 2026 e nel 2027. Nel 2028, la crescita reale è prevista pari allo 0,8 per cento. Il quadro programmatico rivede in senso migliorativo la previsione relativamente all'ultimo biennio; il tasso di crescita del PIL si colloca nel 2027 allo 0,8 per cento e nel 2028 allo 0,9 per cento. Tali previsioni sono a nostro avviso prudenziali, come confermato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio che ha già validato il quadro macroeconomico tendenziale. Esse si collocano in un contesto di ripetute revisioni verso l'alto del livello del PIL da parte dall'Istat; da ultimo, quella del 22 settembre, che ha rivisto il tasso di crescita del 2023 dallo 0,7 per cento all'1,0 per cento.

Il mercato del lavoro italiano continua a registrare una tendenza positiva, testimoniata, oltre che dalla maggiore occupazione e dall'ulteriore calo del tasso di disoccupazione, anche da una notevole contrazione degli inattivi disponibili. A livello aggregato tutti i principali indicatori si collocano su livelli estremamente favorevoli anche in un'ottica retrospettiva; ad esempio, il tasso di disoccupazione è tornato ai livelli minimi del 2007.

In linea con queste dinamiche, si è registrato un sensibile miglioramento anche di indicatori più di dettaglio, che colgono aspetti particolarmente rilevanti per la società italiana, ad esempio con riferimento al tasso di mancata partecipazione al lavoro, uno dei dodici indicatori di Benessere equo e sostenibile monitorati nell'Allegato al presente Documento ad essi dedicato (Allegato BES). Questo indicatore è ulteriormente calato nel 2024, raggiungendo il 13,3 per cento, in riduzione di ben 1,5 punti percentuali dal 2023. Diminuisce anche il gap di genere, che raggiunge un nuovo punto di minimo grazie all'aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro. Da segnalare, inoltre, che l'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione dei giovani nella fascia di età 18-24 anni, anch'esso monitorato nell'Allegato BES, è sceso nel 2024 al 9,8 per cento, consentendo quindi di conseguire in anticipo e superare il target PNRR del 10,2 per cento. Tale risultato pone una base promettente per promuovere la solidità delle competenze delle generazioni più giovani sulla soglia d'entrata nel mercato del lavoro, la cui performance potrebbe ulteriormente migliorare in un'ottica di medio periodo.

Per quanto riguarda la finanza pubblica, i dati di consuntivo per il 2024 hanno mostrato un miglioramento sia del valore nominale del deficit, sia del livello del PIL nominale, che tuttavia non è visibile nel rapporto deficit/PIL al primo decimale (che resta al 3,4 per cento); più consistente è l'impatto sul rapporto debito/PIL, migliorato di quattro decimi di punto percentuale (al 134,9 per cento). Tale punto di partenza più favorevole si trasmette agli anni successivi, determinando un miglioramento del quadro di finanza pubblica tendenziale rispetto al Documento di finanza pubblica: il deficit è previsto collocarsi intorno alla soglia del 3 per cento del PIL quest'anno, per poi continuare la sua discesa nei prossimi anni, confermando quindi l'attesa di uscita dell'Italia dalla Procedura per disavanzi eccessivi. Anche per il debito pubblico in rapporto al PIL resta valida la previsione di ripresa del sentiero di discesa dal 2027 in poi, una volta esaurito l'impatto di cassa dei crediti di imposta legati ai bonus edilizi.

Il quadro programmatico di finanza pubblica sostanzialmente conferma quanto già emerso nello scenario a legislazione vigente.

Come richiesto dalla normativa europea, in primo luogo si provvede a riallineare la crescita della spesa netta agli impegni presi nel Piano. Il tasso di crescita della spesa netta nello scenario tendenziale si colloca sul target per quest'anno, leggermente al di sopra per l'anno prossimo e risulta invece inferiore al valore obiettivo nel 2027 e 2028. Contestualmente al riallineamento della crescita della spesa netta ai valori target (anche se per prudenza nel 2028 ci si collocherà lievemente al di sotto), verrà effettuata una rimodulazione delle differenti poste per perseguire le priorità di politica economica. In particolare, con la manovra si darà luogo a una ricomposizione del prelievo fiscale, riducendo l'incidenza del carico sui redditi da lavoro, e si garantirà un ulteriore rifinanziamento del fondo sanitario nazionale. Inoltre, al fine di dare continuità agli interventi approvati dal Governo, saranno previste specifiche misure volte a stimolare gli investimenti delle imprese e a garantire la competitività.

Il Documento illustra inoltre gli ulteriori progressi compiuti nel campo delle riforme strutturali, essenziali per rimuovere i colli di bottiglia e liberare il potenziale di crescita del nostro Paese. In continuità con il periodo precedente,

in questi mesi il Governo si è concentrato nell'accelerazione dell'attuazione delle misure incluse nel PNRR, nonché nell'adozione delle azioni volte ad assicurare il rispetto degli impegni presi nel Piano. Ciò è avvenuto, in particolare, nelle aree valevoli per l'estensione del periodo di aggiustamento: la giustizia, la tassazione, l'ambiente imprenditoriale, la Pubblica Amministrazione e i servizi per la prima infanzia, il controllo della spesa pubblica e la razionalizzazione delle imprese pubbliche.

In conclusione, nel presente Documento gli obiettivi di spesa netta e di riduzione di deficit e debito enunciati nel Piano strutturale di bilancio e poi confermati nel Documento di finanza pubblica 2025 sono ancora una volta ribaditi, a conferma della tenacia e coerenza dimostrate da questo Governo nel perseguimento del suo obiettivo di sostenibilità della finanza pubblica.

Pur essendo l'Italia un Paese con una molteplicità indiscutibile di inestimabili risorse - dalla diversificazione produttiva, all'eccellenza qualitativa del Made in Italy, all'elevata ricchezza delle famiglie - un livello così elevato del rapporto debito/PIL, eredità di politiche economiche che per decenni hanno attribuito scarsa importanza a un uso accorto delle risorse pubbliche, costituisce un ostacolo allo sviluppo futuro del Paese e all'equità intergenerazionale, e deve essere affrontato per liberare spazi di manovra non solo per far fronte a eventuali nuovi shock in futuro, ma anche per rendere possibile il finanziamento di nuove priorità di politica economica.

In effetti, le pressioni sulla spesa pubblica sono attualmente numerose. Tra queste la spesa sanitaria, destinataria di rilevanti risorse. Si pensi poi alla necessità di aumentare la capacità di difesa a livello europeo: a tale proposito, l'Italia, pur avendo già espresso l'interesse a ricorrere allo strumento finanziario europeo SAFE, ritiene necessario effettuare ulteriori approfondimenti sul più ampio tema delle capacità di difesa e sulle compatibilità finanziarie prima di decidere se avvalersi della clausola di salvaguardia nazionale. Ciò anche per non compromettere il consolidamento fiscale: l'aumento della spesa in difesa dovrà infatti essere graduale, onde garantire una coerenza con lo sviluppo dell'offerta nazionale e non spiazzare altre componenti di spesa con un impatto significativo sulla crescita potenziale del Paese e sul benessere dei cittadini.

Più in generale, il Governo conferma il suo impegno a proseguire lungo un sentiero che permetta di conciliare gli obiettivi economici e sociali con la sicurezza e la sostenibilità della finanza pubblica, massimizzando efficacia, selettività e tempestività delle misure.

Giancarlo Giorgetti

Ministro dell'Economia e delle Finanze

INDICE

PREMESSA.....I

I IL QUADRO MACROECONOMICO1

I.1	Il quadro macroeconomico internazionale	2
I.1.1	Il nuovo regime dei dazi e la riconfigurazione del commercio mondiale	2
I.1.2	Prospettive economiche e finanziarie globali	9
I.1.3	Prospettive e rischi	15
I.2	L'economia italiana	16
I.2.1	Tendenze recenti e aggiornamento delle previsioni tendenziali	16
I.2.2	Il quadro macroeconomico programmatico.....	39

II IL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA41

II.1	La finanza pubblica italiana dalla pubblicazione del DFP	42
II.1.1	Tendenze recenti e aggiornamento delle previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente.....	42
II.1.2	Crescita della spesa netta: tendenze e valutazione circa il rispetto del percorso di spesa netta raccomandato dal Consiglio.....	51
II.1.3	Sentiero di spesa netta e quadro programmatico di finanza pubblica	55
II.2	Coerenza del quadro di finanza pubblica con la Procedura per disavanzi eccessivi	66
II.3	Sensibilità e sostenibilità delle finanze pubbliche	68
II.3.1	Analisi di sensibilità del debito pubblico nel breve periodo.....	68
II.3.2	Analisi di sostenibilità del debito pubblico.....	71
II.4	Disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica	75

III LE AZIONI DI RIFORMA E INVESTIMENTO77

III.1	I progressi nell'attuazione delle riforme e degli investimenti	79
III.1.1	Misure nelle aree di intervento utili all'estensione del periodo di aggiustamento	79
III.1.2	Misure nelle altre aree di intervento	91
III.2	Le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea	109
III.3	Impatto delle riforme e degli investimenti sulla crescita	115
III.3.1	Le riforme del PNRR e del PSBMT, un aggiornamento	115
III.3.2	Gli investimenti	117
III.3.3	Risultati e scenari alternativi	118

INDICE DELLE TAVOLE

TAVOLA I.2.1 Ipotesi di base	32
TAVOLA I.2.2 Quadro macroeconomico tendenziale	33
TAVOLA I.2.3 Quadro macroeconomico programmatico	40
TAVOLA II.1.1a Conto della PA a legislazione vigente.....	45
TAVOLA II.1.1b Conto della PA a legislazione vigente.....	46
TAVOLA II.1.1c Conto della PA a legislazione vigente.....	47
TAVOLA II.1.2 Sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza.....	48
TAVOLA II.1.3 Prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza.....	48
TAVOLA II.1.4 Crescita della spesa netta nello scenario tendenziale	53
TAVOLA II.1.5 Indicatore di spesa netta	55
TAVOLA II.1.6 Quadro programmatico di finanza pubblica	57
TAVOLA II.1.7 Debito delle amministrazioni pubbliche per sottosettore	60
TAVOLA II.1.8 Saldo di cassa.....	60
TAVOLA II.1.9 La finanza pubblica corretta per il ciclo	65
TAVOLA II.3.1 Sensibilità ai tassi di interesse e alla crescita economica	69
TAVOLA III.2.1 Raccomandazioni specifiche per il Paese	114
TAVOLA III.3.1 Impatti sul PIL reale delle riforme e degli investimenti.....	119
TAVOLA A1: Conto economico delle amministrazioni centrali (valori in milioni).....	127
TAVOLA A2: Conto economico delle amministrazioni centrali (in % del PIL).....	128
TAVOLA A3: Conto economico delle amministrazioni locali (valori in milioni).....	129
TAVOLA A4: Conto economico delle amministrazioni locali (in % del PIL).....	130
TAVOLA A5: Conto economico enti di previdenza (valori in milioni).....	131
TAVOLA A6: Conto economico enti di previdenza (in % del PIL).....	132

INDICE DELLE FIGURE

FIGURA I.1.1 Indice di incertezza globale (WUI) e indice di incertezza nel commercio (WTUI).....	8
FIGURA I.2.1 Prodotto interno lordo reale, produzione industriale e nelle costruzioni	17
FIGURA I.2.2 Indicatori mensili del mercato del lavoro	24
FIGURA II.1.1 Contributi alla crescita dell'indicatore di spesa netta	52
FIGURA II.1.2 Indebitamento netto, saldo primario e debito della PA.....	59
FIGURA II.1.3 Determinanti del rapporto debito/PIL	59
FIGURA II.3.1 Dinamica del rapporto debito/PIL negli scenari di sensibilità	70
FIGURA III.3.1 Percentuale di milestone e target raggiunti e da raggiungere per area di riforma.....	117
FIGURA III.3.2 Impatto sul PIL delle riforme e degli investimenti del PNRR e del Piano, analisi di sensibilità	120

INDICE DEI FOCUS

Una prima valutazione d'impatto dell'accordo preliminare UE-USA sui dazi	4
Il commercio con la Cina: un'analisi settoriale	18
Evoluzione del mercato del lavoro nel 2025: dinamiche settoriali e disallineamenti tra domanda e offerta.....	25
La revisione delle stime di crescita tendenziale per il 2025 e gli anni seguenti	33
Un'analisi di rischio (o di sensibilità) sulle variabili esogene	37
Confronto con le previsioni di finanza pubblica della Commissione europea.....	49
Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS).....	61
Il Piano Sociale per il Clima e il risparmio energetico delle famiglie e delle microimprese vulnerabili	61
Programmazione delle spese per difesa e obiettivi NATO.....	62
Verifica della robustezza della traiettoria di spesa all'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e finanziarie	72
L'implementazione del PNRR: lezioni apprese dalle migliori pratiche e aree di miglioramento.....	120

I IL QUADRO MACROECONOMICO

Nella prima parte del 2025 l'economia globale è stata segnata da conflitti internazionali e dal nuovo regime dei dazi USA. Dopo aumenti dei dazi generalizzati e settoriali, Washington ha rinegoziato accordi bilaterali, aprendo scenari di riorganizzazione commerciale e di ricerca di nuove aree di integrazione. Nonostante l'elevata incertezza sui dazi, il commercio mondiale ha mostrato resilienza, anche per effetto degli acquisti anticipati delle imprese (cd. frontloading), pur con un aumento degli squilibri globali. L'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) prevede un'espansione limitata del commercio per il 2025, mentre l'OCSE ha rivisto al rialzo la crescita globale, pur confermando un rallentamento nel 2026. Le pressioni inflazionistiche si sono attenuate, soprattutto grazie al calo degli energetici, ma persistono pressioni al rialzo che mantengono volatili le prospettive. Le autorità monetarie si sono mosse in modo differenziato: la FED ha avviato un primo taglio prudente dei tassi, la BCE e la Bank of England hanno proseguito l'allentamento, la People's Bank of China ha mantenuto un approccio accomodante e la Bank of Japan ha sospeso i rialzi. I mercati finanziari hanno registrato volatilità, ma anche risultati positivi: borse in rialzo, Wall Street trainata dai colossi dell'intelligenza artificiale (IA), riduzione dei rendimenti, apprezzamento dell'euro e un boom azionario in Cina alimentato dalla liquidità pubblica. In prospettiva, la crescita globale rischia di rallentare tra la fine del 2025 e il 2026, per tensioni geopolitiche, incertezze fiscali e fragilità finanziarie, ma potrebbe essere sostenuta dall'allentamento monetario e dagli investimenti in IA.

In tale contesto, l'economia italiana ha mostrato una dinamica differenziata rispetto al 2024, con il PIL in crescita nel primo trimestre e in lieve flessione nel secondo, che si traduce in una variazione acquisita pari allo 0,5 per cento. I consumi hanno registrato un andamento contenuto nonostante il recupero dei redditi, riflettendo una maggiore cautela delle famiglie, mentre gli investimenti hanno mantenuto una dinamica sostenuta, supportati dal PNRR. L'export ha fornito un contributo positivo iniziale, successivamente normalizzandosi in linea con i flussi globali. Il quadro settoriale ha evidenziato andamenti misti: crescita nelle costruzioni, variabilità nell'industria e stabilità nei servizi. Il mercato del lavoro ha confermato la propria solidità con occupazione a livelli record, mentre il credito ha recuperato dopo due anni di contrazione, grazie anche alla riduzione dei tassi guida della BCE. Per il secondo semestre del 2025 emergono segnali incoraggianti: produzione industriale in ripresa e fatturato dei servizi in lento recupero, fiducia stabilizzata e mercato del lavoro solido. La crescita del PIL per il 2025, sebbene rivista lievemente al ribasso rispetto alle stime del DFP per tenere conto dei rischi esterni, è supportata da consumi in graduale accelerazione e investimenti come principale driver. Nel complesso, le prospettive per il prossimo triennio sono di un'espansione lievemente più sostenuta rispetto al 2025 e di un tasso di inflazione prossimo al target della BCE.

I.1 IL QUADRO MACROECONOMICO INTERNAZIONALE

I.1.1 Il nuovo regime dei dazi e la riconfigurazione del commercio mondiale

Nel corso del 2025, gli annunci e le misure adottate dall'amministrazione statunitense in tema di dazi hanno contribuito ad accrescere l'incertezza a livello internazionale. Disegnare scenari economici è diventato estremamente complesso, in quanto il cambio di regime in termini di politiche commerciali si è innestato su un contesto già caratterizzato da accresciuti conflitti e tensioni geopolitiche.

La prima misura commerciale restrittiva risale allo scorso primo febbraio, quando gli Stati Uniti hanno introdotto un dazio aggiuntivo del 25 per cento sulle importazioni da Canada e Messico e del 10 per cento su quelle dalla Cina¹. Nei mesi di febbraio e marzo si sono succeduti diversi annunci e provvedimenti; questi ultimi, a volte, emanati per rivedere l'intensità dei dazi precedentemente promulgati, anche alla luce delle trattative commerciali in corso². In questo contesto, le reazioni (o attese di reazioni) da parte dei Paesi via via interessati dagli aumenti dei dazi (o candidati a esserlo) hanno prodotto un notevole aumento dell'incertezza sugli scambi commerciali.

Il 2 aprile è stata annunciata l'introduzione di un dazio universale al 10 per cento sulle importazioni da qualsiasi Paese, accompagnato da dazi reciproci con aliquote differenziate per nazione e per categorie di beni, anche in base all'entità degli squilibri commerciali bilaterali. In una fase successiva si è intensificato lo sforzo per raggiungere intese stabili su nuove strutture di dazi bilaterali, tra Stati Uniti e altri Paesi o aree (come nel caso dell'Unione europea).

Nel rapporto con la Cina, nei mesi primaverili, si è assistito a un'*escalation* che ha portato i dazi a livelli particolarmente elevati³. È successivamente subentrata una fase di negoziazione su vari fronti e il 12 maggio è stata concordata una tregua di 90 giorni, in seguito rinnovata il 12 agosto, che ha comportato la riduzione dei dazi cinesi verso gli Stati Uniti al 10 per cento e un ridimensionamento di quelli statunitensi verso Pechino a circa il 30 per cento.

Con riferimento al vecchio continente, il Regno Unito è stato il primo Paese a raggiungere un accordo commerciale, riuscendo a ottenere un dazio base del 10 per cento su tutte le merci in vigore dal 7 agosto.

Unione europea e Stati Uniti, il 27 luglio, hanno invece siglato un accordo in Scozia (Patto di Turnberry), con il quale si prevede un'aliquota unica e

¹ Nell'occasione è stata invocata un'emergenza nazionale per il traffico di fentanyl e l'immigrazione illegale. [Fact Sheet: President Donald J. Trump Imposes Tariffs on Imports from Canada, Mexico and China - The White House](#).

² Il 10 febbraio è stata promulgata un'espansione dei dazi allora vigenti su acciaio e alluminio, eliminando le esenzioni e aumentando l'aliquota sull'alluminio dal 10 al 25 per cento ([Trump Tariffs: The Economic Impact of the Trump Trade War](#)); il 14 ha fatto seguito l'annuncio sull'intenzione di imporre dazi sulle importazioni di automobili a partire dal 2 aprile, specificando il 18 febbraio che l'aliquota sui veicoli sarebbe stata nell'ordine del 25 per cento. Parallelamente sono stati annunciati dazi del 25 per cento e superiori su semiconduttori e prodotti farmaceutici, mentre il 4 marzo sono entrati in vigore dazi del 20 per cento su tutte le merci cinesi.

³ Il 3 marzo gli Stati Uniti hanno aumentato i dazi verso la Cina dal 10 al 20 per cento con un inasprimento di un ulteriore 125 per cento che, ad aprile, li ha visti arrivare al 145 per cento e a cui hanno fatto seguito contro dazi dell'84 per cento prima e del 125 per cento poi da parte della Cina, in vigore dal 12 aprile.

onnicomprensiva, applicabile alla maggior parte dei settori, fissata nella misura massima del 15 per cento, con esclusione di qualsiasi forma di cumulo doganale⁴. Il 21 agosto UE e USA hanno pubblicato una dichiarazione congiunta che rende più chiari ed espliciti gli impegni di luglio⁵. L'intesa ha evitato lo scenario più penalizzante di un dazio al 30 per cento, minacciato dall'amministrazione statunitense, pur dando luogo a un esito meno favorevole rispetto a quello dell'aliquota transitoria del 10 per cento applicata nei mesi precedenti. L'accordo al 15 per cento con l'Unione europea si colloca in una posizione intermedia rispetto alle strutture di dazi adottate nei confronti di altri Paesi (come Messico, Canada, Svizzera e alcune economie asiatiche).

Nel complesso, il quadro appare variegato e in alcuni casi le strutture dei dazi in vigore presentano caratteristiche più penalizzanti⁶. Tuttavia, per quanto riguarda i dazi settoriali, ulteriori incrementi hanno interessato l'acciaio e l'alluminio, la cui aliquota è stata innalzata dal 25 al 50 per cento a partire da giugno, e il rame, soggetto a un dazio del 50 per cento dal mese di agosto⁷.

Appare verosimile che la struttura generale dei dazi tenda ad assestarsi sui livelli attuali; tuttavia, non si possono ancora escludere repentini cambiamenti, anche in considerazione di scelte di natura non commerciale e più legate, invece, a fattori geopolitici, come nel recente caso di annuncio di dazi al 50 per cento verso l'India.

Il dibattito relativo alle conseguenze dei dazi sul commercio internazionale e sulla struttura degli scambi è particolarmente acceso. L'attenzione si concentra principalmente sul monitoraggio delle tendenze *import-export* tra i diversi Paesi, tenuto conto della possibilità di fenomeni di diversione degli scambi, nonché di variazioni nei flussi degli investimenti diretti. Al contempo, si osserva un processo di riorganizzazione degli scambi a livello internazionale anche tramite la stipula di nuovi accordi. Per aumentare i mercati di sbocco, agli inizi di settembre la Commissione europea ha ripreso le trattative con i Paesi del Mercosur (Argentina, Brasile, Uruguay e Paraguay) al fine di eliminare progressivamente i dazi sui prodotti europei esportati. Analogamente, alcuni Paesi asiatici hanno continuato a rafforzare il partenariato economico regionale globale (RCEP)⁸, in vigore dal 2022, con l'obiettivo di eliminare i dazi sul 90 per cento circa delle merci.

⁴ Oltre agli aspetti legati ai dazi, l'intesa prevede l'importazione da parte dell'UE di 700 miliardi di euro di prodotti energetici statunitensi (LNG, petrolio e tecnologia nucleare) entro il 2028, l'acquisto di equipaggiamento militare nonché investimenti delle aziende europee negli Stati Uniti per 550 miliardi di euro.

⁵ Restano tuttavia escluse dall'applicazione del dazio le risorse naturali non disponibili negli Stati Uniti, gli aeromobili e le relative parti, nonché i farmaceutici generici e i loro precursori chimici, per i quali continua a trovare applicazione il principio doganale della 'nazione più favorita', con un dazio generalmente inferiore al 15 per cento.

⁶ Ad esempio, per il Canada le aliquote hanno raggiunto livelli più elevati, pari al 35 per cento per i beni non-USMCA, mentre per il Messico sono rimaste fissate al 25 per cento.

⁷ Per il Regno Unito le aliquote su acciaio e alluminio sono inferiori rispetto agli altri partner, pari al 25 per cento, in linea con le deroghe concordate negli accordi bilaterali recenti.

⁸ Tale partenariato comprende i paesi dell'ASEAN (Vietnam, Malesia, Tailandia, Singapore, Indonesia, Filippine, Cambogia, Repubblica dell'Unione del Myanmar, Repubblica Popolare Democratica del Laos, Stato del Brunei) e altri cinque *partner* dell'area Asia-pacifico (Australia, Cina, India, Giappone, Nuova Zelanda e Repubblica di Corea).

Il nuovo regime dei dazi potrebbe accelerare il processo di riorganizzazione del commercio internazionale già in atto, intensificando la regionalizzazione e la polarizzazione delle aree di scambio⁹.

FOCUS

Una prima valutazione d'impatto dell'accordo preliminare UE-USA sui dazi

Questo *focus* effettua una nuova valutazione dell'impatto dell'incremento dei dazi, che fa seguito alle stime presentate nel Documento di finanza pubblica 2025. Le simulazioni effettuate lo scorso mese di aprile erano state formulate sulla base dell'annuncio del Presidente Trump del 2 aprile, il cosiddetto '*Liberation Day*'. L'esercizio effettuato in occasione del presente Documento fa propria la struttura dei dazi che sembra essersi affermata nel mese di settembre. Le diverse vicende relative ai numerosi annunci sui dazi e quanto noto sugli attuali livelli delle imposizioni sono descritti nel testo principale del Documento, al quale si rimanda.

Nel complesso, l'intonazione delle politiche commerciali rimane decisamente orientata al protezionismo, sebbene, rispetto alla situazione dello scorso mese di aprile, sia da registrare un allentamento delle tensioni, con evidenze di una *de-escalation* dei dazi che ha riguardato anche le transazioni commerciali con la Cina. È plausibile ipotizzare che la chiusura dei recenti accordi commerciali negoziati dall'Amministrazione USA abbia ridotto il rischio di un nuovo ciclo di innalzamento unilaterale dei dazi verso i principali *partner* commerciali. Questo ha certamente concorso a stemperare, rispetto ad aprile, il grado di incertezza sulle politiche commerciali, anche se questa permane significativa, a motivo sia di possibili ulteriori aumenti dei dazi su prodotti specifici sia per il rischio che questi siano utilizzati come strumento per perseguire obiettivi non legati al commercio.

L'incertezza investe non solo l'evoluzione temporale delle barriere protezionistiche ma anche – dato l'assetto esistente dell'imposizione di dazi attualmente in vigore – la determinazione dei suoi effetti sui livelli di attività economica e sulle altre variabili macroeconomiche. Al riguardo, è noto come la letteratura economica, pur evidenziando in modo pressoché unanime gli effetti negativi dell'imposizione di dazi, sottolinea l'eterogeneità dei possibili effetti in relazione a diverse dimensioni, il che concorre a generare maggiore variabilità nelle stime di impatto effettuate da istituti di ricerca e organismi internazionali. Tale dispersione delle stime è dovuta, ad esempio, alla diversa elasticità delle importazioni rispetto al prezzo a seconda dei prodotti, al diverso grado di sostituibilità nei settori tra gli *input* importati e quelli di produzione interna, al riorientamento dei flussi commerciali indotto da variazioni nella competitività relativa dei prodotti in seguito all'introduzione di nuove aliquote di dazi differenziate per Paese.

Pertanto, la valutazione dell'impatto dei dazi sulla crescita del PIL rappresenta un compito di notevole complessità. Qualsiasi modello econometrico offre soltanto una rappresentazione stilizzata di come i singoli consumatori, i produttori (di beni intermedi e di consumo finale), i rivenditori e i governi reagiranno ai cambiamenti nelle politiche commerciali e agli effetti che tali cambiamenti inducono su variabili fondamentali, come il tasso di cambio. La modellizzazione delle politiche commerciali comporta scelte riguardo sia l'approccio metodologico utilizzato sia i canali di trasmissione considerati. La stima degli effetti risulta influenzata dalla struttura di mercato che prevale, o che si presume prevalga, nei settori dei beni intermedi e finali. Questo accade perché il grado di concorrenza in ciascun mercato determina la capacità delle imprese di adattarsi ai cambiamenti delle

⁹ Negli ultimi anni si è assistito ai fenomeni del *reshoring*, *nearshoring* e *ally shoring* in risposta agli *shock* macroeconomici e geopolitici.

politiche commerciali, per esempio, comprimendo i margini di profitto per mantenere le proprie quote di mercato e riducendo così l'impatto sui prezzi.

La trasmissione dei dazi all'economia avviene principalmente attraverso il canale commerciale, incidendo sia sui volumi sia sui prezzi degli scambi internazionali¹⁰.

Oltre ai canali di propagazione diretti, si rilevano quelli indiretti, tra i quali la cd. *trade diversion*, il grado di incertezza e le condizioni dei mercati finanziari¹¹.

Ciascun modello stilizzato può privilegiare uno o più dei diversi meccanismi di trasmissione appena richiamati e ognuno di essi presenta sia vantaggi sia limitazioni. Allo scopo di valutare gli effetti macroeconomici dell'assetto attuale dei dazi sia per l'Italia sia per altri Paesi, è stata condotta una nuova analisi econometrica con il modello GEM di Oxford *Economics*. Tale modello, analizzando simultaneamente tutti i principali Paesi, consente di cogliere le interconnessioni economiche tra i Paesi e le aree a livello globale.

Nel modello GEM l'imposizione di dazi viene introdotta attraverso specifici *shock* per Paese o per area. Il loro innesto nel modello avviene imponendo un incremento dei prezzi interni associato all'inasprimento dei dazi; ne conseguono una riduzione degli indici dei mercati azionari e un deterioramento del clima generale di fiducia sia nel Paese che fronteggia il maggiore dazio sia in quello che lo impone. Oltre a causare una contrazione di domanda di beni non energetici, che a sua volta influisce direttamente sull'attività industriale, l'aumento dei dazi ha infatti un impatto diretto sul clima generale di fiducia e sui mercati azionari, con effetti sulla ricchezza delle famiglie e i consumi nonché sulle attività di investimento delle imprese. Il canale della competitività internazionale non viene invece influenzato dai dazi in modo diretto, in quanto in esso la competitività dipende principalmente dall'andamento del costo del lavoro *pro-capite*.

Un aspetto su cui è opportuno soffermare l'attenzione nel disegno della simulazione riguarda il canale della fiducia (*confidence index*). Lo *shock* sul livello dei dazi genera un deterioramento del clima di fiducia, distintamente per la spesa di consumo e per quella di investimento. Una peculiarità del modello GEM è che gli effetti dei dazi sulla componente del clima di fiducia relativa agli investimenti hanno un carattere permanente, il che si traduce in una riduzione strutturale degli investimenti e, di conseguenza, in un rallentamento permanente della crescita economica. Questa caratteristica specifica del modello concorre a generare risultati tendenzialmente più pronunciati e la questione meriterebbe ulteriori riflessioni analitiche, anche considerando che la letteratura non offre evidenze univoche circa gli effetti delle politiche sui dazi. È infatti ragionevole ipotizzare che, a fronte del raggiungimento di accordi e della progressiva attenuazione dell'incertezza

¹⁰ Nei Paesi che impongono barriere commerciali, l'aumento dei prezzi all'*import* comprime il reddito reale e la domanda interna, configurando uno *shock* di natura stagflazionistica. Nei Paesi che fronteggiano tali misure, il meccanismo dominante è la contrazione della domanda estera e quindi delle esportazioni. Come prima menzionato, l'intensità di questi effetti dipende dalla struttura dei mercati, dal grado di sostituibilità dei beni e dalle strategie di prezzo delle imprese. A tali dinamiche, inoltre, si aggiungono le ripercussioni sulle catene globali del valore: i dazi sui beni intermedi possono determinare difficoltà di approvvigionamento e strozzature produttive, amplificando le tensioni sui prezzi e sulla continuità delle forniture.

¹¹ La *trade diversion* comporta la riallocazione dei flussi commerciali verso mercati soggetti a dazi inferiori, con effetti redistributivi sui settori manifatturieri. L'incertezza sulle politiche commerciali induce imprese e famiglie a rinviare decisioni di investimento e di consumo durevole, con effetti negativi sull'accumulazione di capitale e le prospettive di crescita. Un ulteriore meccanismo riguarda la dimensione finanziaria: condizioni di mercato accomodanti, favorendo la liquidità e l'accesso al credito, possono inizialmente mitigare gli effetti dei dazi. Tuttavia, una diminuzione della propensione al rischio da parte degli investitori può deteriorare le condizioni di finanziamento, trasmettendo un effetto dei dazi sul sistema produttivo attraverso il restringimento dell'offerta di credito e l'aumento del costo del capitale. In tal modo, le difficoltà finanziarie delle imprese amplificherebbero l'impatto negativo. Anche l'evoluzione del tasso di cambio del dollaro statunitense può incidere sulla trasmissione degli *shock*, influenzando il costo del finanziamento internazionale e le condizioni monetarie globali.

che pervadeva la fase iniziale delle tensioni commerciali, il clima di fiducia degli investimenti rientri gradualmente verso livelli normali. Una volta definito il nuovo assetto dei dazi, infatti, le imprese, pur in presenza di barriere commerciali elevate, tendono a riorganizzarsi, sia adattando il processo produttivo sia riconfigurando le catene di approvvigionamento degli *input* e di fornitura dei prodotti. In questa prospettiva, nell'esercizio viene considerato lo scenario in cui i dazi sono fissati ai livelli attuali, definiti con le decisioni più recenti, e si valutano i loro effetti macroeconomici rispetto a uno scenario controfattuale, in cui la struttura dei dazi è quella in vigore prima dell'avvio dell'amministrazione Trump (in particolare, si considerano le aliquote medie dei dazi del 2024). Nel disegno dello scenario con i dazi più elevati (quelli attualmente vigenti), si è rivista l'assunzione di base del modello GEM, ipotizzando che il contestuale deterioramento del clima di fiducia per gli investimenti non abbia un carattere permanente ma rifletta, al contrario, un percorso di progressivo riassorbimento delle tensioni iniziali.

I risultati dell'esercizio di valutazione della nuova struttura dei dazi sono riportati nella Tavola R1, facendo riferimento all'impatto sul prodotto, sul tasso di disoccupazione e sui prezzi al consumo per gli Stati Uniti, l'Unione europea, l'Italia e la Cina nell'orizzonte 2025-2028.

TAVOLA R1 IMPATTO DELL'AUMENTO DEI DAZI IN BASE ALLA SITUAZIONE ATTUALE (deviazione % dallo scenario base)

	Paese	2025	2026	2027	2028
PIL reale	US	-0,5	-0,7	-0,2	0,0
	UE	-0,1	-0,5	-0,5	-0,3
	Italia	-0,1	-0,5	-0,4	-0,2
	Cina	-0,4	-0,8	-0,6	-0,5
Tasso di disoccupazione (1)	US	0,1	0,2	0,1	0,0
	UE	0,0	0,1	0,1	0,1
	Italia	0,0	0,1	0,1	0,0
	Cina	0,1	0,2	0,1	0,1
Prezzi consumo	US	0,3	0,3	0,4	0,4
	UE	-0,1	-0,4	-0,2	-0,2
	Italia	-0,1	-0,4	-0,2	-0,3
	Cina	0,3	0,0	0,1	0,2

(1) Differenze tra tassi.

Nota: Si precisa che nella Tavola sono rappresentate le deviazioni percentuali sui livelli; fa eccezione il tasso di disoccupazione per il quale si mostrano gli scostamenti in livelli. Tali deviazioni sono approssimabili ad una lettura del differenziale del tasso di crescita in termini cumulati. Ne risulta che l'impatto sui tassi di crescita è approssimabile alla differenza delle deviazioni percentuali tra il periodo $t+1$ e il periodo t . A titolo esemplificativo, per il PIL degli Stati Uniti si rilevarebbe nel 2025 una minore crescita dello 0,5 per cento, dello 0,2 per cento nel 2026 seguita da un incremento del tasso di crescita del PIL dello 0,5 per cento nel 2027.

La simulazione evidenzia un impatto negativo dei dazi sulla crescita economica globale, con effetti più marcati nel breve periodo per gli Stati Uniti, dove la riduzione dell'attività economica (rispetto allo scenario controfattuale) tende a intensificarsi dopo il primo anno per poi attenuarsi progressivamente fino a un completo recupero nell'orizzonte di simulazione. Tale dinamica riflette la circostanza che gli Stati Uniti, applicando dazi nei confronti di una vasta platea di *partner* commerciali, risultano esposti fin da subito a effetti più ampi e diffusi, mentre per gli altri Paesi l'impatto risulta più limitato, in quanto circoscritto prevalentemente alle relazioni bilaterali con gli Stati Uniti. Nell'Unione europea e in Italia, la contrazione del PIL (rispetto allo scenario controfattuale) si manifesta in modo più graduale ma anche più persistente, con un indebolimento che solo negli ultimi anni si ridimensiona. Per la Cina, invece, la perdita di prodotto (rispetto allo scenario

controfattuale) risulta più pronunciata e di durata più estesa, riflettendo la maggiore esposizione al commercio internazionale e l'impatto più rilevante delle misure doganali¹².

L'aumento del tasso di disoccupazione (rispetto allo scenario controfattuale) rimane complessivamente contenuto. Negli Stati Uniti l'impatto è più evidente nelle prime fasi, ma tende a riassorbirsi nel medio periodo. Nell'Unione europea e in Italia gli effetti sono modesti e distribuiti lungo l'intero arco temporale, mentre in Cina l'incremento risulta leggermente più accentuato, pur rimanendo limitato e in progressiva attenuazione negli anni successivi.

L'andamento dei prezzi al consumo presenta dinamiche differenziate. Negli Stati Uniti si osserva un incremento relativamente costante e persistente (rispetto allo scenario controfattuale), riconducibile al trasferimento sui consumatori dei maggiori costi di importazione. Nell'Unione europea e in Italia, al contrario, prevalgono effetti deflazionistici, con una riduzione iniziale che si intensifica nelle fasi centrali dell'orizzonte di simulazione e che rimane presente, seppure in misura attenuata, anche negli anni successivi. In Cina, infine, i prezzi mostrano un aumento immediato seguito da una fase di stabilità e da una successiva ripresa, seppur moderata, della dinamica inflazionistica.

A rigore, i risultati qui documentati non sono direttamente comparabili con quelli riportati nel Documento di finanza pubblica, in ragione delle differenti ipotesi, sopra richiamate, nel disegno della simulazione. Tuttavia, è importante evidenziare che la sensibile attenuazione degli effetti discende soprattutto dall'applicazione di aliquote significativamente più contenute rispetto a quelle prefigurate nell'analisi di simulazione condotta nel Documento di finanza pubblica con le informazioni disponibili i primi giorni di aprile.

Le prospettive per il commercio internazionale in un contesto di crescente incertezza

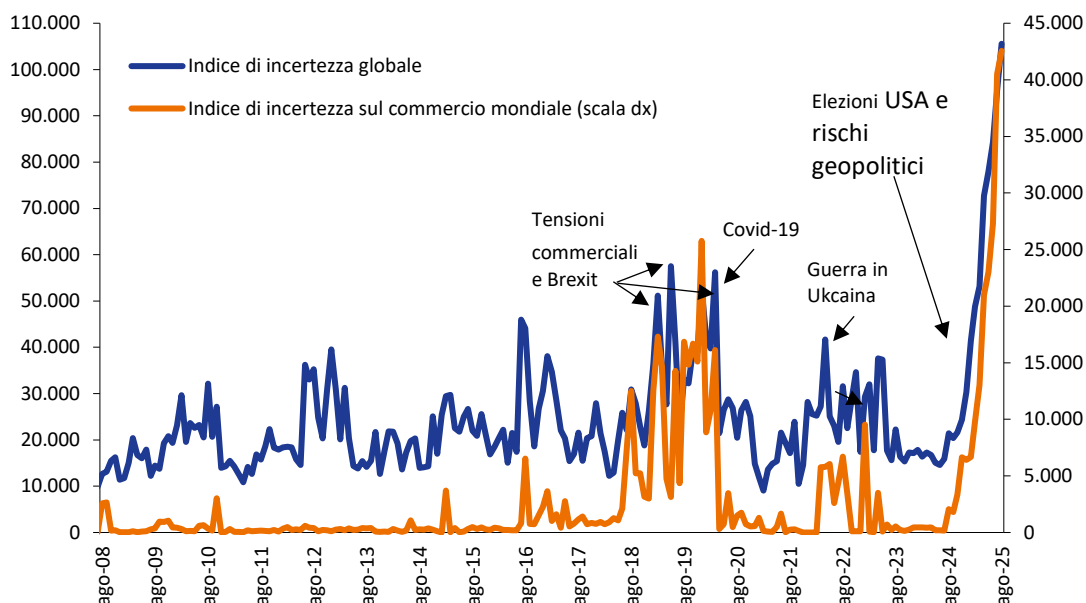
L'introduzione di barriere al commercio e le tensioni riguardanti gli scambi internazionali hanno prodotto un aumento dell'incertezza sia nel commercio internazionale sia, più in generale, nella politica economica. Alcuni indicatori aiutano a cogliere il grado di incertezza in tale contesto. In particolare, l'Indice WUI (*World Uncertainty Index*)¹³ del Fondo Monetario Internazionale (FMI) riporta l'incertezza mondiale politico-economica; l'Indice WTUI (*World Trade Uncertainty Index*)¹⁴ cattura, invece, quella riguardante gli scambi commerciali mondiali. Secondo le più recenti stime, nel 2025 sono aumentate sia l'incertezza commerciale¹⁵ sia l'incertezza globale (Figura I.1.1). La prima, in particolare, connessa all'introduzione dei dazi e delle relative contromisure, è cresciuta notevolmente, raggiungendo un picco massimo nel secondo trimestre del 2025.

¹² È opportuno sottolineare un aspetto che potrebbe dar luogo a una sottostima degli effetti sul commercio mondiale per il 2025 riportati nella Tavola. Il modello non è in grado di cogliere comportamenti anticipatori, come la scelta delle imprese di costituire scorte in previsione dell'entrata in vigore dei dazi. Ne consegue che non viene catturato il fenomeno dell'anticipo delle importazioni, particolarmente evidente nel primo trimestre del 2025 e, in misura minore, nel secondo, con il risultato che la dinamica del commercio è risultata più marcata rispetto alle attese.

¹³ L'indice rileva l'incertezza relativa ad eventi economici e politici nel breve e lungo termine per 143 paesi conteggiando quante volte compare la parola 'incertezza' nei *report* economici dei vari paesi.

¹⁴ L'indice di incertezza del commercio del FMI è costruito contando quante volte nei *report* economici la parola 'incertezza' compare nelle vicinanze di una parola associata al commercio.

¹⁵ Ahir, H., N. Bloom, and D. Furceri (2022), *World Uncertainty Index (WUI)*, NBER Working Paper.

FIGURA I.1.1 INDICE DI INCERTEZZA GLOBALE (WUI) E INDICE DI INCERTEZZA NEL COMMERCIO (WTUI)

Nota: Indici pesati per il PIL.

Fonte: Elaborazioni MEF su dati FMI

Ciò premesso, nonostante le difficoltà del quadro internazionale, nella prima metà dell'anno il commercio mondiale di beni e servizi ha mostrato una sostanziale tenuta, sostenuto principalmente dagli acquisti anticipati delle aziende in previsione dei nuovi dazi. Tale fenomeno, tuttavia, ha comportato – quantomeno nel breve periodo – un ampliamento degli squilibri commerciali globali, con l'aumento del *deficit* commerciale statunitense dovuto alla crescita delle importazioni, e il contestuale incremento dell'avanzo commerciale di Cina e Unione europea.

Secondo i dati preliminari del CPB, nei primi sette mesi del 2025 i volumi di commercio mondiale sono aumentati del 5,0 per cento rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. L'intensità della dinamica espansiva misurata dal lato dell'*import* è stata addirittura superiore (5,9 per cento), con un incremento lievemente superiore per le economie emergenti (6,6 per cento) rispetto a quelle avanzate (5,6 per cento). L'*import* cinese si è tuttavia ridotto dell'1,4 per cento, mentre le esportazioni della Cina sono cresciute dell'8,7 per cento, sempre secondo il CPB. Tra le economie avanzate, è significativo l'incremento delle importazioni statunitensi (11,4 per cento nei primi sette mesi dell'anno) e la crescita delle esportazioni dell'Unione europea (3,1 per cento)¹⁶. Il settore dei servizi ha mostrato un andamento più eterogeneo nel primo trimestre dell'anno, con l'espansione delle vendite provenienti dalle principali economie emergenti (India e Sud Africa), a

¹⁶ [CPB World Trade Monitor, luglio 2025](#).

fronte di riduzioni registrate nelle maggiori economie asiatiche (Cina e Giappone) e alla stabilità delle economie avanzate (UE e Stati Uniti)¹⁷.

Per il complesso dell'anno, l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), stima una crescita degli scambi di beni dello 0,9 per cento. I fattori che sostengono tali previsioni comprendono gli acquisti anticipati nel primo trimestre, il deprezzamento del dollaro (con effetti benefici per le economie emergenti) e la discesa dei prezzi del petrolio, a vantaggio dei Paesi manifatturieri.

Permangono, tuttavia, incertezze legate a possibili ulteriori modifiche dei dazi, che continuano a condizionare l'evoluzione degli scambi mondiali¹⁸. Le prospettive del commercio internazionale dipenderanno anche dall'impatto dei nuovi dazi sulla domanda interna e sull'inflazione statunitense, con conseguenti implicazioni per le scelte di politica monetaria.

I.1.2 Prospettive economiche e finanziarie globali

Crescita dell'economia

Alla luce di un primo semestre più resiliente del previsto, l'OCSE ha rivisto al rialzo le stime di crescita globale per il 2025, portandole al 3,2 per cento, e ha lasciato invariata la crescita del 2026, attesa in rallentamento al 2,9 per cento, con conseguenti ripercussioni sul mercato del lavoro¹⁹.

Negli Stati Uniti la crescita in corso d'anno si è mostrata resiliente. Dopo la contrazione dello 0,1 per cento su base congiunturale nel primo trimestre, dovuta al significativo incremento delle importazioni in anticipazione dei nuovi dazi (il fenomeno del *frontloading*), nel secondo trimestre il PIL è tornato a espandersi dello 0,9 per cento rispetto al periodo precedente, sostenuto dalla spesa per consumi e dal calo delle importazioni. La produzione industriale ha registrato una crescita dell'1,4 per cento su base annua a luglio e dello 0,9 per cento ad agosto, delineando una prosecuzione della fase espansiva nel terzo trimestre. I più recenti indicatori PMI²⁰ hanno confermato l'andamento favorevole dell'attività economica, sia nell'industria sia nei servizi. Secondo le previsioni dell'OCSE, nel 2025 il PIL statunitense dovrebbe espandersi dell'1,8 per cento, per poi decelerare all'1,5 per cento nel 2026.

Nell'Eurozona, il primo trimestre dell'anno in corso si è aperto con una crescita economica dello 0,6 per cento su base congiunturale, sostenuta dalla domanda interna, dall'abbassamento dei costi di finanziamento e dall'aumento della

¹⁷ UNCTAD, *Global Trade Update*, luglio 2025.

¹⁸ WTO | 2025 News items - Frontloading, measured responses cushion tariff impact in 2025 but risk high for 2026.

¹⁹ OECD, *Interim Economic Outlook*, settembre 2025.

²⁰ Gli indici PMI (*Purchasing Managers Index*) sono indicatori economici che misurano lo stato di salute dei settori manifatturiero, dei servizi e delle costruzioni attraverso sondaggi mensili ai responsabili degli acquisti delle aziende. Valori sopra 50 indicano espansione economica, mentre valori sotto 50 indicano contrazione, fornendo agli investitori e agli economisti un segnale tempestivo sulla direzione futura dell'economia. Il dato principale risulta dalla media ponderata di numerosi sottoindici che monitorano i principali motori economici, come produzione, occupazione, inflazione, esportazioni e scorte.

domanda estera per anticipare l'entrata in vigore dei dazi. Nel secondo trimestre la crescita è stata invece pressoché nulla (0,1 per cento), risentendo dell'incertezza sulle politiche commerciali statunitensi, che hanno frenato consumi e investimenti, e della contrazione della domanda estera. A livello nazionale, la debole crescita del secondo trimestre riflette la contrazione dell'attività economica di Italia e Germania, controbilanciata dall'espansione di Francia e Spagna. Secondo le stime dell'OCSE, il PIL dell'area dell'euro nel 2025 dovrebbe aumentare dell'1,2 per cento e decelerare all'1,0 per cento nel 2026, a causa della crescita delle tensioni commerciali e dell'incertezza geopolitica, con il conseguente rallentamento della domanda estera e dei consumi²¹.

Per quanto riguarda il Regno Unito, dopo la crescita nulla degli ultimi due trimestri del 2024, l'attività economica è tornata a espandersi nel primo trimestre del 2025 dello 0,7 per cento, per poi decelerare allo 0,3 per cento nel secondo trimestre. Nel complesso, l'attività è stata sostenuta principalmente dal settore dei servizi. Il comparto industriale, pur mostrando segnali di recupero, sconta una debolezza riconducibile alla *performance* della manifattura, penalizzata dall'aumento dei prezzi dei beni energetici. Nel 2025 l'OCSE prevede una crescita dell'1,4 per cento, in moderazione all'1,0 per cento l'anno successivo.

Nelle economie asiatiche l'introduzione dei dazi ha comportato una revisione al ribasso delle prospettive di crescita. Per la Cina, dopo una crescita congiunturale dell'1,2 e dell'1,1 per cento nei primi due trimestri dell'anno in corso, l'OCSE prevede per il 2025 un'espansione del 4,9 per cento, trainata dal settore manifatturiero e sostenuta dagli stimoli fiscali alla domanda interna, che hanno sospinto le vendite al dettaglio. L'espansione dovrebbe moderarsi al 4,4 per cento nel 2026 a causa della propensione al risparmio ancora elevata e della riduzione delle esportazioni conseguente alle politiche commerciali statunitensi²². In Giappone, il PIL è cresciuto dello 0,1 per cento nel primo trimestre del 2025 rispetto al periodo precedente, e dello 0,5 per cento nel trimestre successivo, sostenuto dalla domanda interna. Tuttavia, il 2025 dovrebbe chiudersi con una crescita dell'1,1 per cento, per poi rallentare allo 0,5 per cento nel 2026 a causa di una più debole domanda estera.

Evoluzione dei prezzi

Con riferimento alla dinamica dei prezzi, nel 2025 le pressioni inflazionistiche continuano a manifestarsi in modo diffuso, con valori che spesso superano gli obiettivi di stabilità delle banche centrali, benché in graduale attenuazione. Nei Paesi dell'area OCSE, l'inflazione nei servizi mantiene livelli generalmente elevati, mentre quella dei beni è risalita da livelli molto contenuti, principalmente per effetto del rialzo dei prezzi dei prodotti alimentari.

Secondo l'indice mondiale del FMI, nella prima metà del 2025 i prezzi delle materie prime sono rimasti complessivamente stabili rispetto a fine 2024: alla

²¹ OECD, *Interim Economic Outlook*, settembre 2025.

²² OECD, *Interim Economic Outlook*, settembre 2025.

diminuzione della componente energetica ha fatto da contrappeso l'incremento dell'indice dei non carburanti, trainato dai prezzi delle bevande e dei metalli preziosi²³.

Osservando l'andamento delle quotazioni, il prezzo del gas dell'*hub* olandese TTF, dopo il picco di 58 euro al MWh raggiunto a febbraio 2025, ha intrapreso un percorso di riduzione, attestandosi a 32,4 euro nella media di settembre²⁴. La quotazione del *Brent*, invece, ha toccato un minimo di 60 dollari al barile a maggio 2025, per poi recuperare leggermente verso la fine dell'estate, stazionando a settembre intorno ai 67 dollari²⁵. Il prezzo dell'oro negli ultimi dodici mesi è cresciuto di oltre il 40 per cento²⁶.

La minore pressione dei prezzi energetici e dei beni ha comunque favorito la normalizzazione dell'inflazione al consumo, che nei Paesi OCSE²⁷ si è attestata al 4,3 per cento nella media dei primi due trimestri del 2025 (dal 5,3 per cento del 2024), con l'inflazione di fondo scesa al 4,6 per cento (dal 5,7 per cento dell'anno precedente). Il rallentamento è stato contenuto nell'Eurozona (-0,2 punti percentuali, poiché l'inflazione era già prossima al 2 per cento) e negli Stati Uniti (-0,4 punti percentuali), mentre nel Regno Unito e in Giappone l'inflazione è nuovamente aumentata, spinta dal rincaro dei prezzi alimentari. La Cina presenta, invece, un quadro differente, con prezzi che rimangono stabili o in lieve calo.

Le prospettive inflazionistiche si configurano come particolarmente articolate, con rischi al rialzo che incorporano l'impatto dell'incremento dei costi commerciali sui prezzi finali, bilanciati da possibili spinte deflazionistiche legate al minor costo del petrolio, alla crescita economica debole e alla possibile diversione dei flussi commerciali sinora diretti verso gli USA. In particolare, con riferimento all'area dell'euro, le pressioni al ribasso sull'inflazione potrebbero prevalere se dazi più elevati riducessero la domanda per le esportazioni dell'Eurozona, inducendo i Paesi dell'area con capacità produttiva in eccesso a reindirizzare le proprie merci nel mercato comune. A ciò si aggiungerebbe l'effetto deflativo di un euro più forte.

Secondo il *World Economic Outlook* del FMI²⁸, l'inflazione mondiale dovrebbe diminuire al 4,2 per cento nel 2025 e al 3,6 per cento nel 2026, sostenuta dal calo dei prezzi energetici. Gli effetti variano, tuttavia, significativamente tra le diverse aree. Le più recenti previsioni dell'OCSE²⁹ indicano un'inflazione in aumento e superiore al 2 per cento fino al 2026 negli Stati Uniti a causa delle pressioni esercitate dai dazi; similmente, in Giappone, la variazione dei prezzi rimarrebbe superiore al *target* nell'anno in corso per poi scendere nel 2026. Nell'area dell'euro

²³ Tra i beni energetici, nella prima metà dell'anno i prezzi di carbone e greggio sono diminuiti rispetto al secondo semestre del 2024 (-22,3 per cento e -7,1 per cento rispettivamente), mentre il prezzo del gas è tornato a salire (+9,7 per cento). Nello stesso periodo, il prezzo delle bevande è aumentato del 17,5 per cento, mentre nel comparto dei metalli preziosi si distingue l'oro, la cui quotazione ha segnato un incremento del 19,7 per cento. IMF, 'Primary Commodity Price Index'.

²⁴ Bloomberg, 'Generic 1st TTF Natural Gas future' al 19 settembre.

²⁵ Bloomberg, 'Generic 1st Brent future' al 19 settembre.

²⁶ Bloomberg, 'Gold spot price' al 19 settembre.

²⁷ OECD, 'Consumer Price Index'.

²⁸ IMF, 'World Economic Outlook', luglio 2025.

²⁹ OECD, 'Interim Economic Outlook', settembre 2025.

le dinamiche appaiono più contenute, con l'inflazione che resterebbe stabile intorno al 2 per cento nel biennio 2025-26 anche grazie all'apprezzamento dell'euro e alle misure fiscali *una tantum*. In Cina, l'inflazione rimarrebbe negativa nel 2025, per poi salire allo 0,3 per cento nel 2026.

Gli orientamenti di politica monetaria

Le politiche commerciali statunitensi hanno influenzato il processo di allentamento monetario che si prefigurava a livello internazionale alla fine del 2024. Se in alcuni casi la discesa dei tassi è stata probabilmente rallentata (Stati Uniti), in altri è forse proseguita in modo più intenso (Eurozona). In generale, un orientamento meno restrittivo a livello globale potrebbe proseguire fino al 2026, con le decisioni della *Federal Reserve* che continueranno a esercitare una significativa influenza sulle scelte delle altre banche centrali, in particolare di alcune grandi economie emergenti.

Nonostante un'inflazione in moderata discesa nel primo semestre del 2025, la *Federal Reserve* ha mantenuto un approccio prudentiale, per valutare eventuali pressioni al rialzo sui prezzi derivanti dai nuovi dazi. Le preoccupazioni dell'istituto erano chiaramente evidenziate dalle previsioni economiche dei membri del FOMC, il comitato di politica monetaria, che vedevano l'inflazione dell'indice PCE – l'indice dei prezzi usato come principale riferimento dall'autorità – nel 2025 in salita dal 2,5 per cento prospettato a dicembre 2024 al 3,0 per cento stimato lo scorso settembre. Nel bilanciamento dei rischi, è stato quindi il rallentamento del mercato del lavoro a guidare la banca centrale nella scelta di ridurre il corridoio del tasso d'interesse sui *fed funds* al 4,00-4,25 per cento (-25 punti base) nella riunione di settembre. Il mercato prevede ulteriori due tagli entro la fine dell'anno, in linea con le più recenti proiezioni del FOMC.

La politica monetaria dell'area dell'euro, nella quale l'inflazione risulta sotto controllo e vicina al 2 per cento da più di un anno, ha dovuto principalmente considerare l'impatto potenzialmente negativo sulla crescita economica derivante dai dazi statunitensi, in un contesto di crescita resiliente ma non brillante. Il percorso di riduzione dei tassi d'interesse ufficiali è pertanto continuato nel corso del 2025, portando il tasso sui depositi dal 3 per cento di inizio anno al 2 per cento in giugno, senza ulteriori tagli nelle riunioni successive. Questo livello è considerato neutrale dal mercato, che sconta solo parzialmente un eventuale ulteriore taglio nella seconda parte del 2026. Nel frattempo, è proseguita la riduzione del bilancio dell'istituto (-4,3 per cento da inizio anno), ora pari a circa il 40 per cento del PIL dell'area.

La banca centrale del Regno Unito, diversamente, pur dovendo fronteggiare un'inflazione in crescita da un anno, nel 2025 ha ridotto il tasso d'interesse ufficiale di 50 punti base, portandolo al 4,25 per cento. L'ultimo taglio risale a maggio, con il voto contrario di 4 membri su 9. Da allora, e fino all'ultima riunione del 18 settembre, la banca ha mantenuto una strategia attendista, riducendo tuttavia nell'ultima seduta l'entità del *quantitative tightening* e attenuando così le pressioni sulla curva dei tassi. Il mercato prevede un prossimo taglio di 25 punti base nel primo semestre del 2026.

Come accade da diverso tempo, la politica monetaria di Cina e Giappone segue dinamiche differenti rispetto a quelle delle principali economie occidentali. In Cina, dove persistono forti pressioni deflazionistiche, a maggio la *People's Bank of China* ha ridotto marginalmente (-10 punti base) i tassi d'interesse *benchmark* a uno e cinque anni, portandoli rispettivamente al 3,00 e al 3,50 per cento, nell'ambito di una più ampia strategia di sostegno al credito e alle quotazioni azionarie, delegando prevalentemente alla politica fiscale il compito di stimolare la domanda aggregata. Tassi d'interesse eccessivamente accomodanti rischierebbero di favorire un'espansione del credito privato in un momento in cui molta liquidità arriva già dalle emissioni obbligazionarie statali. Inoltre, il perdurare delle pressioni deflazionistiche favorisce la competitività delle esportazioni cinesi, consentendo in questo modo alla banca centrale di mantenere il valore del renminbi particolarmente stabile nei confronti del dollaro, rafforzando così la propria credibilità nel sistema monetario internazionale.

L'impatto più rilevante delle politiche commerciali statunitensi sui percorsi di politica monetaria si è probabilmente manifestato in Giappone. La Banca del Giappone, nonostante un'inflazione di fondo superiore al *target* da diversi mesi, ha interrotto il ciclo di restrizione monetaria a gennaio 2025, quando ha portato il tasso di *policy* allo 0,50 per cento. Tassi d'interesse più elevati avrebbero infatti attivato, tra gli altri, il canale del tasso di cambio. Il conseguente apprezzamento dello yen si sarebbe aggiunto ai dazi statunitensi nel ridurre la competitività delle esportazioni giapponesi. Un segnale importante è arrivato a seguito dalla riunione di settembre, in cui l'Istituto ha annunciato l'intenzione di iniziare a vendere parte del proprio portafoglio di fondi azionari e immobiliari, sebbene a un ritmo molto graduale. In questo contesto, i mercati scommettono su un rialzo del tasso d'interesse ufficiale nei primi mesi del 2026.

L'andamento dei mercati finanziari

I primi otto mesi del 2025 sono stati caratterizzati da un'elevata volatilità sui mercati finanziari. Gli operatori di mercato hanno dovuto fare i conti con molteplici incertezze: le nuove politiche commerciali da parte degli Stati Uniti, i rischi geopolitici e l'evoluzione dell'inflazione. Nonostante la complessità del quadro internazionale, la maggior parte delle principali *asset class* ha registrato prestazioni positive.

I mercati azionari globali hanno registrato *performance* solide, con l'indice MSCI *All Country World Index* in crescita. La dinamica è stata sostenuta principalmente da Europa e Asia nel primo semestre, e dagli Stati Uniti a partire da luglio. Le borse europee hanno mostrato risultati particolarmente brillanti nella prima metà dell'anno, spinte da valutazioni più attraenti rispetto agli USA, dalla crescente spesa governativa in difesa e infrastrutture e dalle riduzioni dei tassi d'interesse da parte della Banca Centrale Europea. Negli Stati Uniti, dopo i forti ribassi causati dall'avvento delle nuove politiche commerciali, l'S&P 500 e il Nasdaq hanno continuato a salire, raggiungendo nuovi massimi storici. Tuttavia, i guadagni si sono tendenzialmente concentrati su pochi titoli '*mega-cap*' del settore tecnologico legati all'intelligenza artificiale (AI), mentre l'ampiezza del mercato (*breadth*), cioè la partecipazione di un maggior numero di titoli alla crescita, è

rimasta contenuta. In Asia l'andamento è stato differenziato, ma alcuni Paesi si sono distinti in positivo. La Cina ha mostrato una sorprendente resilienza economica e una robusta *performance* del suo mercato azionario (il *MSCI China Index* è salito di circa il 25 per cento da inizio anno e lo *Shanghai Composite* ha guadagnato l'8,0 per cento solo ad agosto). In Giappone, dopo una fase di stagnazione delle quotazioni, gli accordi commerciali hanno spinto il Nikkei su nuovi massimi storici.

Il periodo tra gennaio e agosto 2025 ha visto una serie di dinamiche contrastanti e complesse sui mercati obbligazionari globali, influenzate da fattori macroeconomici, tra cui le politiche delle banche centrali, l'inflazione, le tensioni commerciali e la crescita economica. Complessivamente, il mercato obbligazionario ha visto rendimenti in calo e una conseguente risalita dei prezzi. Un'importante eccezione è rappresentata dai rendimenti governativi trentennali.

Il mercato obbligazionario statunitense ha avuto un andamento volatile; dopo un inizio d'anno che rifletteva aspettative di rallentamento economico, le previsioni si sono successivamente modificate. I rendimenti dei titoli di Stato statunitensi a 10 anni si sono ridotti, in parte guidati dalle aspettative di una politica monetaria meno restrittiva da parte della *Federal Reserve*, con il mercato che ha iniziato a scontare tagli dei tassi di interesse nel corso dell'anno. Per l'intero periodo da gennaio a settembre, nelle medie mensili, il rendimento del *Treasury* a 10 anni è sceso dal 4,6 al 4,1 per cento. L'obbligazionario europeo ha mostrato un andamento più eterogeneo. I rendimenti delle obbligazioni sovrane in alcuni mercati della zona euro sono aumentati, in parte a causa di un sentimento di crescita più positivo. Dall'inizio dell'anno il rendimento del Bund decennale è salito dal 2,5 al 2,7 per cento. In generale, si è assistito a una compressione degli *spread* per i titoli di debito dei Paesi periferici, riflettendo una maggiore fiducia degli investitori.

Nel mercato valutario, il dollaro ha mostrato una certa debolezza rispetto alle principali valute. Questo calo è stato in gran parte attribuibile a una prima parte dell'anno in cui le nuove politiche commerciali hanno messo in dubbio il ruolo centrale dell'economia statunitense, con revisione al ribasso dei tassi di crescita, e successivamente alla crescente convinzione che la *Federal Reserve* avrebbe intrapreso una politica di allentamento monetario. Nei confronti della valuta statunitense, il valore dell'euro nella media di settembre³⁰ è risultato pari a 1,173 dollari, in deciso apprezzamento rispetto a 1,046 dollari nella media di dicembre 2024. Nello stesso periodo, la valuta comunitaria si è apprezzata del 7,4 per cento nei confronti dello yen e del 9,7 per cento nei confronti del renminbi.

Sebbene il dibattito sull'avvio di un ciclo di allentamento monetario da parte della *Federal Reserve* appaia oramai definito, le implicazioni per i mercati azionari rimangono tutt'altro che chiare. Da un lato, l'allentamento delle condizioni finanziarie e la resilienza dell'economia statunitense potrebbero prolungare il *rally* azionario fino a fine anno. Dall'altro, i tagli dei tassi potrebbero essere interpretati come un segnale di fragilità economica, soprattutto se futuri tagli drastici dovessero essere percepiti come una risposta al deterioramento del mercato del lavoro, mentre persistono ancora rischi inflazionistici.

³⁰ Dati al 19 settembre.

Il dollaro inizia il ciclo di allentamento della *Federal Reserve* da una posizione già relativamente debole, preludendo a un potenziale allentamento delle condizioni finanziarie globali per tutti coloro che necessitano di finanziamenti in valuta americana. La complessità del percorso risiede nel fatto che gli investitori, anticipando diversi tagli, potrebbero essere incentivati ad acquistare *asset* rischiosi, aspettandosi contemporaneamente anche una risalita dell'inflazione.

In Cina, per quanto riguarda il sistema finanziario nazionale, la preoccupazione principale rimane la debolezza del settore immobiliare. Mentre la crescita dei prestiti bancari è in rallentamento, la liquidità fornita dalla crescita del debito pubblico rimane sostanziale. Più che nel credito privato, i recenti incrementi di liquidità sembrano aver trovato riscontro nel mercato azionario, che è salito del 45,0 per cento da quando la banca centrale ha intrapreso una politica espansiva più aggressiva (settembre 2024). Questi guadagni azionari riducono la probabilità che all'orizzonte si prospetti un'ulteriore politica monetaria espansiva. Senza altre misure di allentamento, tuttavia, il mercato immobiliare potrebbe continuare a soffrire.

I.1.3 Prospettive e rischi

Le prospettive a breve termine indicano una crescita globale in rallentamento nel secondo semestre del 2025 e all'inizio del 2026. I cambiamenti nelle politiche economiche statunitensi sono attesi ripercuotersi sull'economia globale (inclusi gli stessi Stati Uniti). Le risposte degli attori economici mondiali a queste politiche potrebbero essere lente e cumulative. Difatti, modifiche nell'apertura commerciale degli Stati Uniti potrebbero influire sulla flessibilità del sistema economico globale, con possibili ripercussioni sulla crescita internazionale. Inoltre, gli investimenti delle imprese continueranno a essere almeno parzialmente ostacolati da diffuse incertezze. Gli effetti complessivi potrebbero essere duraturi; al pari di come – su scala certo minore – si sono dispiegati gli effetti della Brexit nel Regno Unito.

Non possono essere d'altra parte sottovalutati i rischi connessi allo scenario geopolitico. Le crescenti tensioni in diverse zone del mondo aumentano l'instabilità delle relazioni politiche ed economiche. I principali fattori di rischio includono il conflitto in Ucraina, la situazione in Medio Oriente, e l'evoluzione delle relazioni commerciali e strategiche tra le principali economie mondiali. Per affrontare questi rischi, l'Europa si trova di fronte alla necessità di aumentare la sua autonomia in settori strategici come la difesa, l'energia e la tecnologia, e di considerare un maggiore equilibrio tra domanda interna ed esterna nel proprio modello economico, dando più peso alla domanda interna e diversificando le catene di approvvigionamento.

Gli elementi di incertezza, oltre all'andamento delle politiche economiche statunitensi e alle tensioni geopolitiche, già citati, risiedono anche sul corso che assumeranno le politiche fiscali. Difatti se, da un lato, i governi potrebbero tendere a una politica fiscale prudente per rispondere alle preoccupazioni del mercato in merito alla sostenibilità delle finanze pubbliche, dall'altro gli stessi governi potrebbero accelerare il sostegno alla domanda, accettando un'inflazione più elevata come mezzo per erodere il valore reale del debito. Il secondo approccio, tuttavia, alimenterebbe le attuali pressioni al rialzo sui tassi di interesse reali e

nominali a lungo termine. Più in generale, l'attuale ciclo economico sembra essere guidato dalla politica fiscale; la politica monetaria potrebbe avere effetti limitati sulla domanda aggregata, ma potrebbe acquisire maggiore rilevanza in termini di ciclo finanziario. In questo senso, il nuovo regime di tassi di interesse nominali e reali relativamente più elevati a lungo termine potrebbe esporre le vulnerabilità finanziarie legate al ciclo di rifinanziamento del debito pubblico e privato.

Il consenso dei principali previsori internazionali vede un graduale, anche se non ancora particolarmente accentuato, peggioramento delle prospettive di crescita a livello globale. Due fattori importanti potrebbero tuttavia spingere l'economia in direzione opposta. In primo luogo, è probabile che il processo di allentamento monetario globale continui fino al 2026, orientato dalle decisioni della *Federal Reserve*, indipendentemente dalle scelte di politica fiscale. In secondo luogo, il *boom* degli investimenti legati all'intelligenza artificiale dovrebbe continuare, assecondando una trasformazione in atto che promette di abbracciare tutti i settori economici.

Si noti che questi fattori positivi avrebbero l'effetto di indurre pressioni al ribasso sui rendimenti a breve termine e al rialzo su quelli a lungo termine. Nella stessa direzione, potrebbero inoltre influire le persistenti preoccupazioni circa il *deficit* degli Stati Uniti e la percezione che la *Federal Reserve* possa rivedere verso l'alto il proprio *target* di inflazione.

I.2 L'ECONOMIA ITALIANA

I.2.1 Tendenze recenti e aggiornamento delle previsioni tendenziali

Andamento dell'economia nel 2024 e nel primo semestre del 2025

Secondo i conti economici annuali pubblicati dall'Istat il 22 settembre, il 2024 si è chiuso con un tasso di crescita del prodotto interno lordo reale dello 0,7 per cento. Alla crescita economica hanno contribuito sia la domanda interna sia quella estera netta. Dal lato dell'offerta, il principale contributo è derivato dall'espansione dei servizi. Per quanto riguarda il settore industriale, la più contenuta espansione è ascrivibile a una lieve contrazione dell'industria in senso stretto, compensata da un avanzamento delle costruzioni; da segnalare, nel dettaglio, la rilevante espansione del comparto non residenziale. Contestualmente, l'Istat ha operato una significativa revisione del tasso di crescita per il 2023 – in linea con quanto avvenuto negli anni passati – portandolo all'1,0 per cento rispetto allo 0,7 per cento precedentemente stimato³¹.

In riferimento all'anno in corso, i dati di contabilità nazionale relativi ai primi due trimestri indicano una crescita economica lievemente inferiore rispetto alle

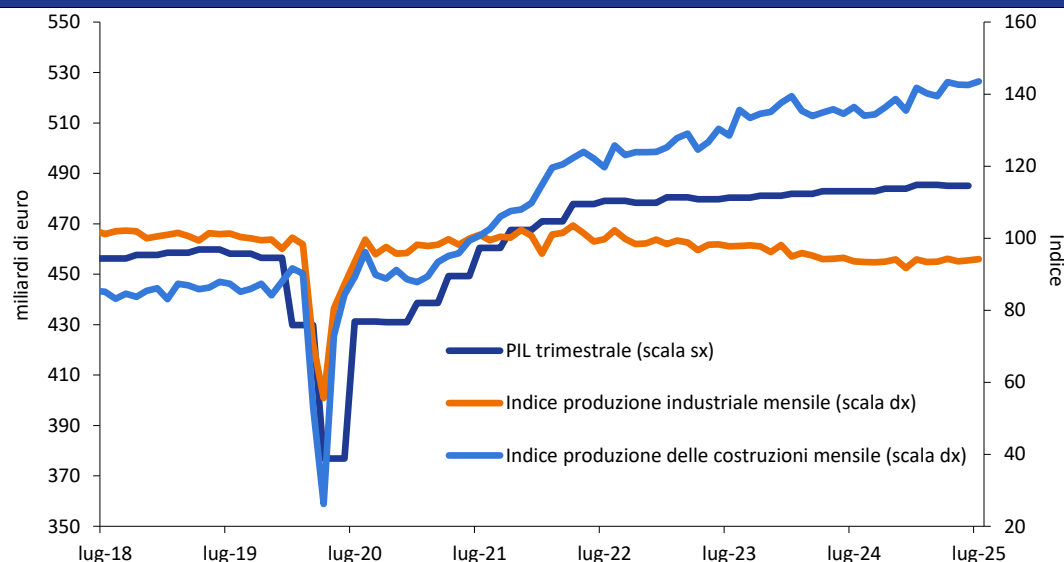
³¹ La revisione, che ha interessato anche il deflatore del PIL, ha altresì determinato un aumento dello 0,5 per cento del PIL nominale del 2023 e dello 0,3 per cento di quello del 2024, rispetto alle precedenti diffusioni dei dati Istat.

previsioni del DFP di aprile. La prima metà dell'anno è stata caratterizzata da un elevato grado di incertezza, legata ai conflitti in corso e alle tensioni commerciali. In particolare, gli accordi in sospeso e gli sviluppi poco prevedibili in materia di dazi e importazioni, protrattisi fino ad agosto, hanno inciso sull'entità e sulla volatilità dei flussi commerciali internazionali, contribuendo ad aumentare l'esitazione degli operatori economici, sia imprese sia consumatori. Il PIL è cresciuto dello 0,3 per cento nel primo trimestre, mentre nel secondo trimestre ha registrato un lieve arretramento dello 0,1 per cento. La crescita acquisita per il 2025 è pari 0,5 per cento.

L'evoluzione dal lato della domanda

I consumi delle famiglie hanno registrato una *performance* leggermente inferiore alle attese dello scorso aprile: alla modesta crescita congiunturale nel primo trimestre è seguita una sostanziale stagnazione nel secondo trimestre. Di contro, la dinamica degli investimenti ha consolidato la crescita registrata negli ultimi mesi del 2024. Nel primo trimestre, l'espansione ha riguardato tutte le principali categorie, in particolar modo i mezzi di trasporto, mentre nel secondo trimestre si è distinta la marcata crescita degli investimenti in macchinari e attrezzature. Allo stesso tempo, si è assistito a un'espansione di entrambe le categorie di investimento in costruzioni, quella non residenziale e quella in abitazioni. Il rimbalzo del comparto abitativo si colloca nel contesto di una tendenza alla contrazione iniziata nel 2024, dovuta al graduale esaurimento degli incentivi all'edilizia privata. Complessivamente, la vivacità di questo tipo di investimenti sembrerebbe legata anche all'avanzamento dei progetti del PNRR, che potrebbe registrare una ulteriore accelerazione nei prossimi trimestri.

FIGURA I.2.1 PRODOTTO INTERNO LORDO REALE, PRODUZIONE INDUSTRIALE E NELLE COSTRUZIONI



Fonte: Istat

La dinamica del contributo della domanda estera netta alla crescita del PIL è stata significativamente influenzata dall'anomala evoluzione dei flussi commerciali. Nel primo trimestre le esportazioni hanno accelerato significativamente, analogamente a quanto avvenuto a livello globale, determinando un apporto positivo. Successivamente, il calo registrato nel secondo trimestre ha riflesso in buona parte la normalizzazione nei livelli degli scambi dopo l'anomalia precedente. È infatti emerso anche un rallentamento nella crescita delle importazioni, a cui si è accompagnata una flessione del relativo deflatore.

FOCUS

Il commercio con la Cina: un'analisi settoriale

Peso della Cina nel commercio internazionale. L'ingresso della Cina nell'OMC nel 2001 ha avviato una straordinaria crescita economica, portandola a divenire il primo esportatore mondiale di beni³² già nel 2009. L'adesione ha innescato un ampio processo di riforme strutturali riguardanti principalmente la regolamentazione finanziaria e l'apertura del mercato interno alle imprese estere.

La Cina ha operato una profonda trasformazione del sistema produttivo, superando il modello tradizionale basato su beni di consumo e settori ad alta intensità di manodopera (tessile, abbigliamento, calzature) per orientarsi verso comparti ad elevato contenuto tecnologico e intensità di capitale (macchinari, elettronica, trasporti, chimici, metalli). Tale evoluzione, accelerata dal 2018³³, ha avvicinato la struttura esportativa cinese a quella delle economie avanzate³⁴.

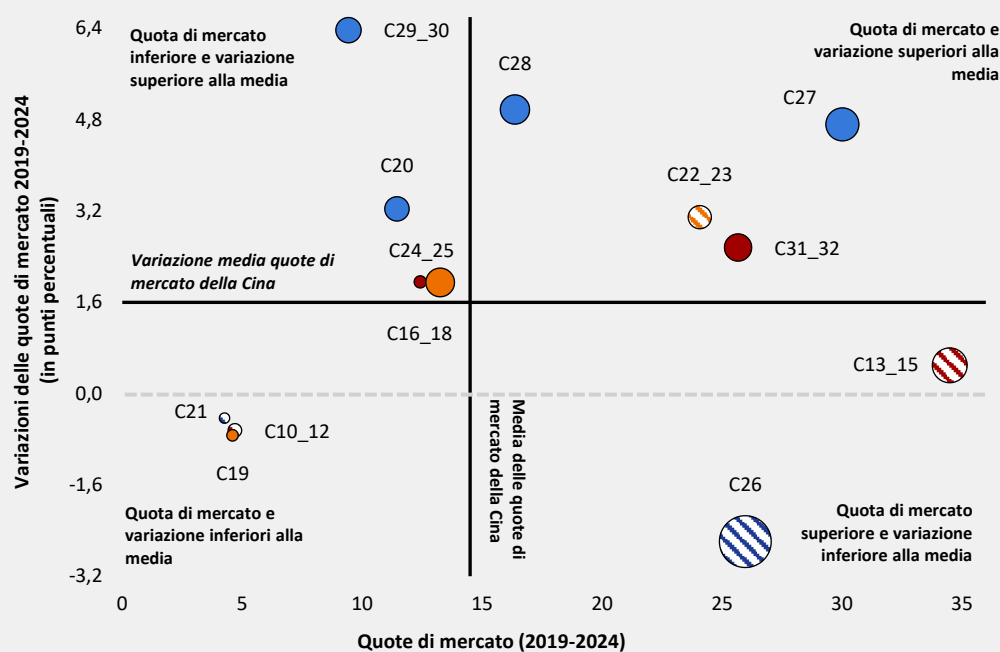
Evoluzione del posizionamento settoriale della Cina. Per valutare il recente riposizionamento settoriale della Cina nei mercati internazionali, risulta appropriato procedere mediante l'analisi congiunta delle quote di mercato e delle relative dinamiche negli ultimi cinque anni (in termini di punti percentuali guadagnati o persi tra il 2019 e il 2024). Incrociando graficamente le due dimensioni (livelli e dinamiche), infatti, è possibile classificare i comparti manifatturieri in quattro quadranti (Figura R1).

Nel quadrante in alto a destra, con quote di mercato e competitività superiori alla media cinese, si posizionano quattro comparti: gli apparecchi elettrici (C27), includente il fotovoltaico, detiene una *leadership* globale con quota superiore al 30 per cento, in crescita di 5 punti percentuali.

³² Nel 2024, i primi tre Paesi esportatori di beni sono Cina, Stati Uniti e Germania; l'Italia si colloca in settima posizione, dopo Paesi Bassi, Giappone e Corea del Sud. (Fonte: ITC *Statistics-UNCOMTRADE*). Confrontando i primi tre Paesi le esportazioni di beni della Cina hanno superato quelle degli Stati Uniti e della Germania nel 2009. Se, invece, si considerano le vendite di beni e servizi, la Cina supera la Germania e gli USA rispettivamente nel 2009 e nel 2012.

³³ Il tredicesimo Piano quinquennale (per il periodo 2016-2020) era focalizzato sullo sviluppo del settore dei servizi, l'aumento dell'urbanizzazione, l'estensione delle strutture sociali, con particolare attenzione all'innovazione, realizzando il piano *Made in China 2025* (MIC 2025, lanciato nel 2015) con forti investimenti nell'IA, nelle reti di telecomunicazione 5G, nel settore spaziale, nei semiconduttori, nei veicoli elettrici e nelle biotecnologie (Fonte: J. Wübbeke, M. Meissner, M. J. Zenglein, J. Ives, B. Conrad, *MADE IN CHINA 2025. The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries*, No. 2, dicembre 2016, Mercator Institute for China Studies (MERICS)).

³⁴ Hui-Zheng Liu a, Shi-Long Li a, Kevin H. Zhang, *Trade liberalization and export performance in China: Export-margin approach with firm-level data in 1995-2019*, *Science Direct*, 2024.

FIGURA R1 QUOTE DI MERCATO DELLA CINA PER COMPARTI MANIFATTURIERI (2019-2024; valori medi e differenze in punti percentuali tra il 2019 e il 2024)*

Low Tech (LT) **Medium-Low Tech (MLT)** **Medium-High Tech (MHT)** **High Tech (HT)**

C10_C12 - Alimentari, bevande e tabacco; C13_C15 - Sistema moda; C16_C18 - Legno, carta e stampa; C19 - Prodotti petroliferi; C20 - Chimica; C21 - Farmaceutica; C22_C23 - Gomma, plastica e lavorazione minerali non metalliferi; C24_C25 - Metallurgia e prodotti in metallo; C26 - Computer, elettronica e ottica; C27 - Apparecchi elettrici; C28 - Meccanica; C29_C30 - Automotive; C31_C32 - Mobili e altre attività manifatturiere.

* La dimensione della bolla indica il peso medio del settore sul totale delle esportazioni totali della Cina nel periodo 2019-2024. Il riempimento a tinta unita indica una variazione positiva della quota di mercato del settore nell'ultimo anno (2023-2024). Il riempimento con linea larga verso il basso indica una variazione negativa della quota di mercato del settore nell'ultimo anno.

Fonte: elaborazioni MEF su dati UN-COMTRADE.

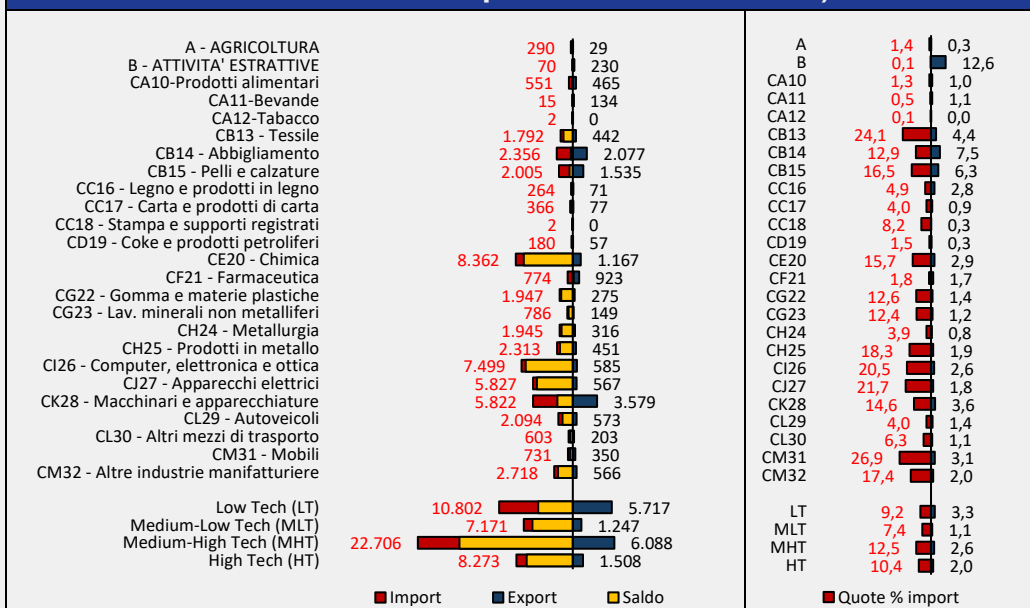
Il settore della meccanica (C28) ha registrato significativi progressi competitivi grazie all'upgrading di macchine per uso generale, macchine utensili e componentistica, settori prioritari nella strategia 'Made in China 2025' per ridurre la dipendenza dall'estero. Le macchine per costruzioni e agricole hanno incrementato la competitività, prevalentemente nei mercati emergenti sensibili al fattore prezzo. Nel quadrante dei comparti emergenti (in alto a sinistra) si collocano i settori automotive e altri mezzi di trasporto (C29-30), dove la Cina, pur non detenendo ancora una *leadership* consolidata, sta avanzando rapidamente. Negli ultimi cinque anni ha raggiunto una quota di circa il 10 per cento (+6,0 punti percentuali) prevalentemente a discapito dei produttori europei. Con la progressiva elettrificazione globale, si prevede un'ulteriore espansione delle quote cinesi, sostenuta dal vantaggio competitivo acquisito nella produzione di batterie.

I dati evidenziano uno spostamento verso produzioni ad elevato contenuto tecnologico, accompagnato da un progressivo arretramento dei comparti tradizionali che hanno costituito la base dell'affermazione cinese sui mercati internazionali (quadrante in basso a destra). Il settore tessile, abbigliamento e calzaturiero (C13-15), pur mantenendo una posizione dominante con oltre un terzo delle vendite globali, registra incrementi di competitività inferiori alla media nazionale. L'elettronica (C26), altro comparto di consolidata specializzazione cinese, mostra rallentamenti imputabili a tensioni geopolitiche, che hanno ridotto le importazioni di prodotti strategici, principalmente semiconduttori.

Infine, alcuni comparti manifatturieri (quadrante in basso a sinistra) registrano quote di mercato contenute e dinamica competitiva inferiore alla media nazionale, tra cui farmaceutica (C21) e prodotti alimentari-bevande (C10-C12), settori in cui l'Italia ha incrementato le proprie quote di mercato.

Flussi bilaterali Cina-Italia, con dettaglio settoriale. Negli ultimi cinque anni gli scambi commerciali tra Italia, UE e Cina hanno evidenziato una sostanziale stabilità delle esportazioni e una crescita delle importazioni, accentuatasi per l'Italia nel biennio post-pandemico (Figura R2).

FIGURA R2 INTERSCAMBIO DI BENI TRA ITALIA E CINA PER SETTORI E LIVELLI TECNOLOGICI* (2024, valori assoluti in milioni di euro e incidenze percentuali sul totale settoriale)



* **High Tech (HT):** CF21 - Farmaceutica; CI26 - Computer, elettronica e ottica. **Medium-High Tech (MHT):** CE20 - Chimica; CJ27 - Apparecchi elettrici e di uso domestico; CK28 - Macchinari e apparecchiature; CL29 - Autoveicoli; CL30 - Altri mezzi di trasporto. **Medium-Low Tech (MLT):** CD19 - Coke e prodotti petroliferi; CG22 - Gomma e materie plastiche; CG23 - Lavorazione dei minerali non metalliferi; CH24 - Metallurgia; CH25 - Prodotti in metallo. **Low Tech (LT):** CA10 - alimentare; CA11 - Bevande; CA12 - Tabacco; CB13 - Tessile; CB14 - Abbigliamento; CB15 - Pelli e calzature; CC16 - Legno e prodotti in legno; CC17 - Carta e prodotti di carta; CC18 - Stampa e supporti registrati; CM31 - Mobili; CM32 - Altre industrie manifatturiere.

Fonte: Elaborazioni MEF su dati Eurostat.

Nel 2024 la Cina ha registrato un surplus commerciale verso l'Italia superiore a 34 miliardi di euro (18,7 miliardi nel 2019), con esportazioni tre volte superiori alle importazioni. Tale avanzo deriva principalmente dagli acquisti italiani nei settori chimico (oltre 8 miliardi), computer, elettronica e ottica (circa 7,5 miliardi), apparecchi elettrici e macchinari (circa 6 miliardi ciascuno). Nel comparto macchinari, nonostante consistenti esportazioni italiane verso la Cina (oltre 3,5 miliardi), il saldo rimane negativo. La dipendenza italiana dalle merci cinesi risulta più elevata nei comparti del mobilio (26,9 per cento), tessile (24,1 per cento) e apparecchi elettrici (21,7 per cento)³⁵.

³⁵ L'interscambio tra gli altri Paesi UE e la Cina presenta un quadro analogo: le esportazioni cinesi verso l'Unione sono circa 2,5 volte le importazioni, generando un deficit di 271,6 miliardi di euro nel 2024 (146 miliardi nel 2019). Computer, elettronica, ottica e apparecchi elettrici contribuiscono maggiormente al disavanzo con importazioni rispettivamente di 135,2 e 77,7 miliardi. I macchinari registrano importazioni per 41,5 miliardi ed esportazioni per 37,8 miliardi. Mezzi di trasporto, farmaceutica, alimentari e bevande evidenziano invece un surplus europeo aggregato di 15,8 miliardi.

Elementi di criticità della concorrenza cinese per l'UE e l'Italia. Analisi recenti mostrano la persistente sovracapacità produttiva cinese, sostenuta da un modello economico incentrato sugli investimenti e da ingenti sussidi pubblici, che genera un eccesso di offerta destinato ai mercati globali³⁶. Le deboli prospettive della domanda interna, connesse principalmente alla fragilità del settore immobiliare³⁷, orientano una quota crescente della produzione verso l'export con conseguenze potenzialmente significative per i *partner* commerciali. In un contesto globale caratterizzato da elevate tensioni nelle relazioni commerciali tra i maggiori *player* extra-UE, potrebbe verificarsi un significativo riorientamento delle esportazioni cinesi verso i Paesi dell'Unione³⁸.

D'altra parte, grazie al supporto capillare dello Stato a favore di industrie e tecnologie avanzate³⁹, la Cina sta rapidamente guadagnando terreno nei settori ad alta tecnologia⁴⁰ – come la meccanica avanzata, i macchinari, l'elettronica, i semiconduttori e i veicoli elettrici – in cui l'UE detiene tradizionalmente un vantaggio comparato. La transizione della Cina da fornitore di beni manifatturieri a basso costo e ad alta intensità di manodopera a concorrente tecnologico delle economie avanzate ha determinato una significativa convergenza tecnologica con i principali concorrenti europei, in particolare con la Germania⁴¹.

Come gli altri *partner* europei, anche l'Italia sta scontando l'aumento della concorrenza cinese: oltre alla quota di mercato, infatti, la Cina ha visto crescere anche il proprio valore aggiunto nelle catene globali del valore. Secondo stime della BCE⁴², tra il 2000 e il 2022 la Cina è diventata competitiva in 60 settori in cui l'Italia detiene un vantaggio comparato (erano circa 40 nel 2000) a fronte dei 50 tedeschi e dei 40 giapponesi. Tuttavia, tra quelli considerati nello studio, la Germania è il Paese che ha subito il più forte aumento dell'esposizione alla concorrenza cinese (da 20 settori nel 2000, a 50 nel 2022).

Andamento dei flussi commerciali con la Cina nel 2025. Nei primi sette mesi del 2025, anche a seguito dell'annuncio dei nuovi dazi statunitensi, le importazioni dalla Cina risultano in aumento sia in Italia sia nel resto dell'Unione, rispettivamente del 29,3 per cento e del 10,1 per cento (fonte Eurostat) (Figura R3).

³⁶ Secondo la BCE (*'The evolution of China's growth model: challenges and long-term growth prospects'* in Bollettino n.5/2024), i sussidi industriali in Cina sono tra tre e nove volte superiori a quelli delle economie avanzate e ammontano a circa il 2 per cento del PIL. Anche Bruegel (García-Herrero, A. and Schindowski R. *'Unpacking China's industrial policy and its implications for Europe'*, Working Paper 11/2024) stima che il 99 per cento delle aziende quotate cinesi riceva sussidi diretti.

³⁷ Il settore immobiliare, che rappresentava circa il 30 per cento del PIL cinese prima del 2021, sta attraversando una fase di crisi che ha indebolito notevolmente questo pilastro della domanda interna.

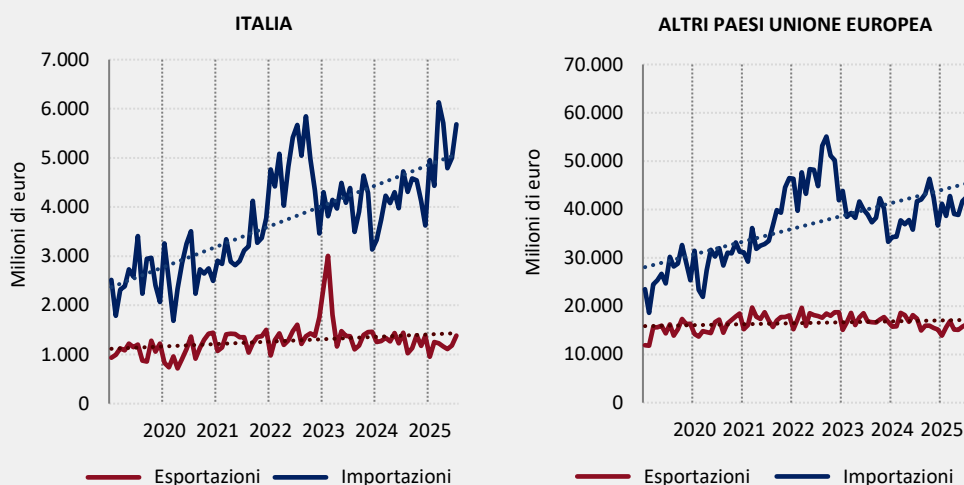
³⁸ La BCE (Boeckelmann L., Emter L., Gunnella V., Klieber K. and Spital T., *'China-US trade tensions could bring more Chinese exports and lower prices to Europe'*, THE ECB BLOG, 30 July 2025) si aspetta una riallocazione delle esportazioni cinesi verso l'area dell'euro più consistente rispetto a quanto avvenuto nel corso della prima amministrazione Trump.

³⁹ In Cina la pianificazione politica a livello nazionale viene realizzata tramite piani quinquennali. Attualmente è in fase di elaborazione il quindicesimo Piano (2026-2030) che, in base alle informazioni disponibili, dovrebbe essere focalizzato sui prodotti elettronici di fascia alta, inclusa l'infrastruttura *hardware* per lo sviluppo dell'IA.

⁴⁰ L'OCSE (*'The Market Implications of Industrial Subsidies'* OECD Trade Policy Papers No. 296, 2025) stima una relazione positiva tra sussidi e quote di mercato: il fatto che le aziende con sede in Cina abbiano ricevuto sussidi più consistenti rispetto alle imprese con sede in altre giurisdizioni potrebbe in parte spiegare i maggiori guadagni di quota di mercato nel lungo periodo.

⁴¹ Diverse analisi descrivono la conquista di quote di mercato da parte della Cina a scapito dei Paesi europei nei comparti citati: nel caso dell'elettronica, ad esempio, l'UE ha perso terreno in modo marcato, mentre la Cina controlla ormai circa il 30 per cento delle esportazioni complessive. L'industria automobilistica è un esempio della rapidità con cui possono cambiare le specializzazioni produttive: la transizione verso i veicoli elettrici, infatti, sta rivoluzionando il settore, a vantaggio della Cina (Si veda, ad esempio, Rapporto ICE 2024).

⁴² Per maggiori dettagli si veda [BCE Bollettino economico, numero 5 / 2024](#).

FIGURA R3 FLUSSI COMMERCIALI MENSILI DELLA CINA CON L'ITALIA E CON GLI ALTRI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA (2019-2025; milioni di euro)

Fonte: Elaborazioni MEF su dati Eurostat.

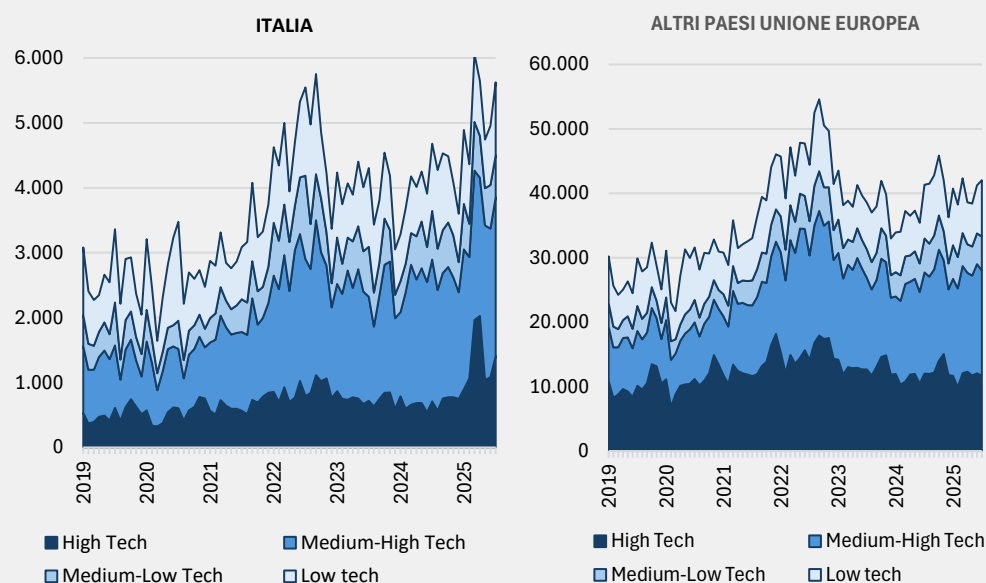
Raggruppando i prodotti per categoria tecnologica (Figura R4), l'incremento dell'import italiano di prodotti non *high-tech* è di circa il 15 per cento per tutte le categorie. Per il comparto *high-tech* la variazione risulta particolarmente elevata, imputabile esclusivamente ai prodotti farmaceutici di base. Escludendo la farmaceutica di base, la variazione dell'import complessivo dalla Cina si ridurrebbe al +11,8 per cento, allineandosi alla *performance* degli altri Paesi UE.

Nei primi sette mesi del 2025 l'export italiano verso la Cina ha registrato una contrazione di circa il 10 per cento, analogamente agli altri Paesi UE⁴³. Tale riduzione ha determinato un peggioramento del saldo commerciale di oltre 9 miliardi per l'Italia e 38 miliardi per gli altri membri UE, corrispondente rispettivamente a un deterioramento del 48,5 per cento e del 27,6 per cento.

Nel complesso, quanto illustrato evidenzia il rapido avanzamento della Cina in campo tecnologico, accompagnato da una rilevante sovracapacità produttiva, due fenomeni che nel contesto delle attuali politiche commerciali internazionali continueranno ad esercitare una notevole pressione sull'industria manifatturiera italiana e, più in generale, dell'Unione Europea. D'altro canto, le molteplici iniziative intraprese a livello europeo in tema di politica industriale e di riduzione della dipendenza dall'estero in settori strategici dovrebbero rafforzare la capacità di affrontare le sfide poste dalle tendenze in corso nel commercio internazionale e dalle innovazioni digitali, contribuendo a modificare il posizionamento dell'Italia e dell'UE in segmenti produttivi e servizi a più alto contenuto tecnologico e innovativo, con ricadute positive sulle prospettive di crescita⁴⁴.

⁴³ Si segnala che, nel 2024 rispetto all'anno precedente, le esportazioni dell'Italia (-20 per cento) verso la Cina si erano ridotte significativamente di più rispetto a quelle degli altri Paesi dell'UE (-3,2 per cento).

⁴⁴ OECD (2025), *Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions*, OECD Publishing, Paris.

FIGURA R4 IMPORTAZIONI MENSILI MANIFATTURIERE DELL'ITALIA E DEGLI ALTRI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA DALLA CINA, PER LIVELLI TECNOLOGICI (2019-2025; milioni di euro)

Fonte: Elaborazioni MEF su dati Eurostat.

L'evoluzione dal lato dell'offerta

Nella prima metà del 2025 i servizi si sono rivelati il settore meno dinamico: il relativo valore aggiunto è difatti risultato sostanzialmente stazionario. Alcuni comparti, come il commercio, il trasporto, l'alloggio e le attività finanziarie, continuano a registrare una flessione dalla fine del 2024. Altri, come le attività professionali e di supporto alle imprese hanno, invece, confermato un'elevata vivacità. All'interno del settore secondario, il valore aggiunto dell'industria in senso stretto ha registrato un calo congiunturale soltanto nel secondo trimestre, mentre nelle costruzioni il valore aggiunto ha continuato a crescere, confermandosi la componente del PIL più vivace sul lato dell'offerta.

Dinamica dei redditi, dei consumi e del tasso di risparmio

Con riferimento ai redditi da lavoro, la dinamica delle retribuzioni è risultata finora lievemente superiore alle previsioni di aprile. Inoltre, nel corso del primo semestre, le retribuzioni *pro-capite* sono cresciute più dei prezzi al consumo. Pertanto, è proseguito il graduale recupero delle retribuzioni in termini reali. Alla luce di ciò, la modesta dinamica dei consumi delle famiglie nei primi due trimestri rifletterebbe principalmente l'aumento dell'incertezza del quadro economico internazionale, riflessosi in un significativo calo di fiducia dei consumatori nei mesi di marzo e aprile e, conseguentemente, un aumento del risparmio a fini prudenziali.

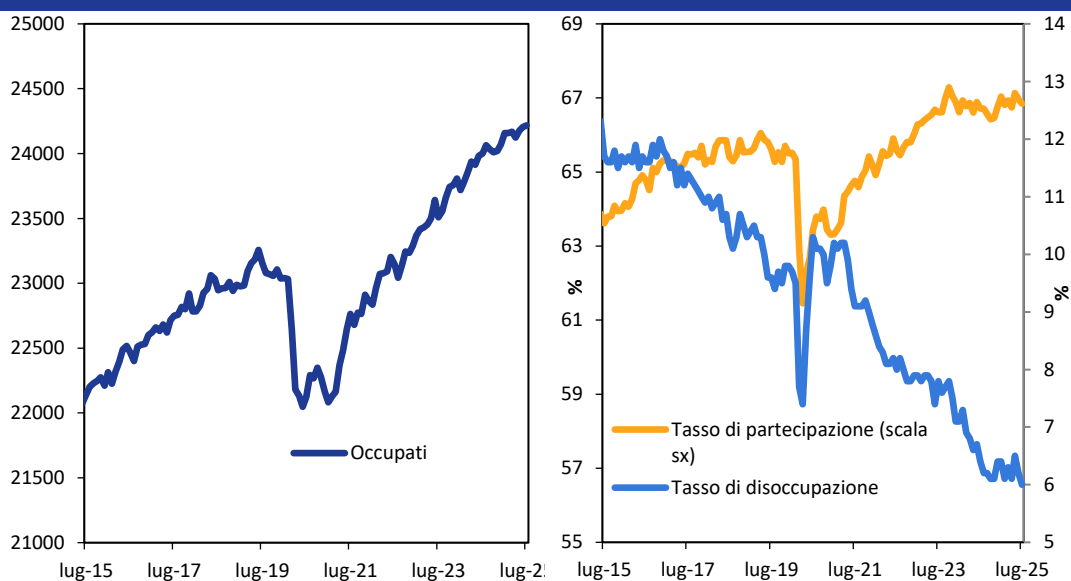
Il tasso di risparmio delle famiglie italiane ha mostrato forti oscillazioni negli ultimi anni, delineando una dinamica simile a quelle osservate in altre principali economie europee. Dopo il picco raggiunto durante la pandemia, è gradualmente diminuito fino all'inizio del 2023, spinto dalla riduzione del potere d'acquisto dovuta all'inflazione e dalla diminuzione dello *stock* di risparmi accumulati nei due

anni precedenti. A partire dal 2023, con il rallentamento dell'inflazione e il recupero dei redditi reali, le famiglie hanno ripreso a ricostituire i propri risparmi, portando il tasso di risparmio sopra la media pre-pandemica. L'aumento dei tassi di interesse di mercato ha ulteriormente sostenuto questo processo, scoraggiando alcune forme di consumo (quale quella in beni durevoli) e generando maggiori redditi da capitale. Al primo trimestre 2025, il tasso di risparmio delle famiglie è stimato al 9,3 per cento, in aumento di 0,6 punti percentuali rispetto al trimestre precedente.

Il mercato del lavoro

Il mercato del lavoro ha continuato a mostrare dinamiche molto favorevoli. Gli occupati sono cresciuti vivacemente nei primi mesi dell'anno e successivamente, nonostante la flessione dell'economia nel secondo trimestre, si sono mantenuti stabili. Al contempo, il tasso di occupazione ha raggiunto nel secondo trimestre il suo massimo storico, pari a 62,7 per cento nella fascia di età 15-64 anni, mentre il tasso di disoccupazione si è mantenuto vicino al minimo storico oscillando intorno a valori di qualche decimale oltre il 6 per cento.

FIGURA I.2.2 INDICATORI MENSILI DEL MERCATO DEL LAVORO



Fonte: Istat.

L'analisi dell'offerta di lavoro mostra tuttavia come una quota significativa della popolazione, pur potenzialmente attivabile, non partecipi al lavoro. L'Italia registra il più alto tasso di inattività nell'UE27, con divari marcati per donne e giovani: nel 2024 l'inattività femminile resta ben sopra la media europea e l'Italia è l'unico Paese in cui l'inattività giovanile è cresciuta negli ultimi cinque anni. Tra gli inattivi spiccano le forze di lavoro potenziali, un'addizionale offerta di lavoro che non trova sbocco occupazionale e che si mantiene ancora su livelli

relativamente elevati⁴⁵. L'indicatore di *slack* del mercato del lavoro italiano si attesta al 14,7 per cento⁴⁶ nel secondo trimestre del 2025, valore in calo ma ancora superiore di due punti alla media europea. Questi dati evidenziano come l'Italia sia ancora lontana dal pieno impiego, con ampi margini di miglioramento sul fronte della partecipazione e della qualità del lavoro.

FOCUS

Evoluzione del mercato del lavoro nel 2025: dinamiche settoriali e disallineamenti tra domanda e offerta

Il quadro congiunturale nel contesto europeo. I dati di contabilità nazionale continuano a delineare un quadro del mercato del lavoro italiano molto positivo. Le ultime stime, riferite al primo semestre del 2025, infatti, segnalano il protrarsi della crescita dell'occupazione, seppure con intensità minore agli anni più recenti. In termini di variazioni congiunturali l'Italia registra una performance (+0,5 per cento) sensibilmente migliore di quella degli altri 26 Paesi dell'UE (+0,1 per cento) e dell'Area euro (+0,2 per cento); in entrambi i casi la variazione è stata calcolata al netto del contributo italiano. Nel complesso, l'aumento dei posti di lavoro creati in Italia (+137.200) incide per circa un terzo sull'aumento complessivo registrato nell'UE-27.

L'andamento dell'occupazione settoriale. Analogamente a quanto rilevato nel 2024, anche nei primi sei mesi del 2025 la crescita dell'occupazione in Italia è trainata dalle costruzioni e dal terziario, in particolare, quello avanzato. (Figura R1). Gli apporti più significativi del comparto terziario sono imputabili ai servizi ad intensità di conoscenza (*KIBS* – *Knowledge Intensive Business Services*) che includono le *Attività professionali, scientifiche e tecniche* (58.500 occupati in più rispetto al semestre precedente) e i *Servizi di informazione e comunicazione* (+10.600 unità). Questi comparti, strettamente collegati ai processi di digitalizzazione in corso e alla crescente domanda di servizi specialistici da parte delle imprese, hanno evidenziato incrementi occupazionali ben superiori alla media, consolidando una tendenza già emersa negli anni precedenti.

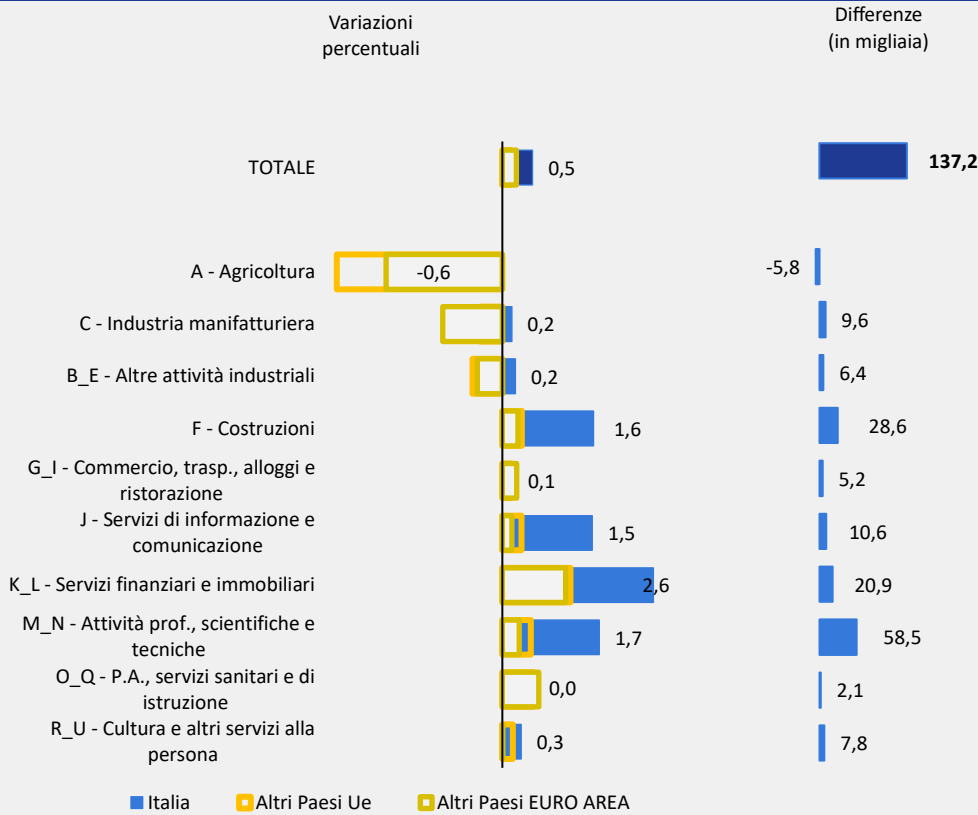
Per entrambi i comparti la *performance* italiana risulta notevolmente superiore a quella degli altri 26 Paesi dell'Unione europea e dell'area euro (al netto dell'Italia). Nel dettaglio le *Attività professionali, scientifiche e tecniche* mostrano variazioni congiunturali semestrali (+1,7 per cento) superiori tre volte a quelle degli altri Paesi UE (+0,5 per cento) e quasi sei volte quello dell'Area euro (+0,3 per cento) al netto dell'Italia. Anche i *Servizi di informazione e comunicazione* (sezione J) registrano una variazione (+1,5 per cento) decisamente più marcata di quanto mediamente osservato nel resto dell'Unione europea e degli altri Paesi dell'area euro.

Nonostante la stasi della produzione, seguita da due anni di contrazione e i rischi connessi ad un rallentamento dei mercati internazionali, gli occupati nel manifatturiero sono in lieve aumento in Italia in controtendenza rispetto alla variazione negativa del resto dell'Unione

⁴⁵ Le forze di lavoro potenziali comprendono coloro che sono disponibili a lavorare ma non cercano lavoro e coloro che cercano lavoro ma non sono immediatamente disponibili a lavorare.

⁴⁶ L'indicatore di *slack* del mercato del lavoro, elaborato da Eurostat, misura la quota di offerta di lavoro inutilizzata sulla 'forza lavoro estesa', ossia il rapporto tra la somma di disoccupati, lavoratori *part-time* sottoccupati e forze lavoro potenziali e la somma della forza lavoro effettiva e potenziale. La fonte dei dati è la *EU Labour Force Survey*.

FIGURA R1: DINAMICHE OCCUPAZIONALI PER SETTORI (variazioni percentuali del I semestre 2025 sul II semestre 2024 e differenze assolute dell'Italia)

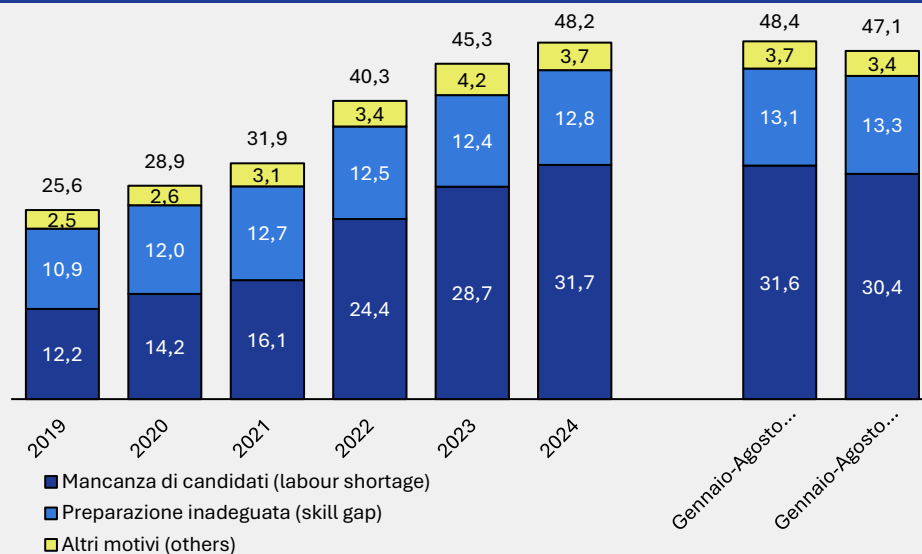


Fonte: elaborazione MEF su dati Eurostat.

Il settore delle costruzioni continua a fornire un contributo positivo all'occupazione italiana, beneficiando ancora dei progetti del PNRR. Tuttavia, rispetto ai picchi osservati negli anni immediatamente successivi alla crisi pandemica, l'intensità della crescita risulta ridimensionata. Anche i servizi immobiliari, complice la ripresa del mercato delle abitazioni⁴⁷, registrano una crescita considerevole, bilanciato da quelli finanziari, in leggera contrazione.

Mismatch tra domanda e offerta di lavoro. Negli ultimi anni la forza lavoro impiegata dalle imprese è oggetto di una profonda riconfigurazione determinata dalla triplice transizione (demografica, digitale e ambientale). Molte imprese manifestano l'esigenza di assumere nuovi profili professionali e di dotarsi di nuove competenze per affrontare le crescenti sfide. In questo contesto gli imprenditori dichiarano una sempre più diffusa difficoltà nel reperire personale, sia in termini quantitativi che qualitativi, come sottolineato dai dati del Sistema informativo *Excelsior* che permettono di misurare nel tempo l'evoluzione del *mismatch* (Figura R2).

⁴⁷ "Nel primo trimestre del 2025 sono state compravendute oltre 172 mila abitazioni, circa 17 mila in più rispetto allo stesso periodo del 2024 (+11,2 per cento). Prosegue dunque, con tassi in accelerazione, la crescita degli scambi di abitazioni iniziata nel secondo trimestre del 2024" (fonte OMI - [RESIDENZIALE - STATISTICHE PRIMO TRIMESTRE 2025](#)).

FIGURA R2 DIFFICOLTÀ DI REPERIMENTO DELLE ASSUNZIONI PER TIPOLOGIA
(incidenze percentuali sul totale delle assunzioni programmate)

Fonte: elaborazioni MEF su dati Unioncamere - ANPAL, Sistema Informativo *Excelsior*

Tra il 2019 e il 2024, infatti, la percentuale di assunzioni programmate dalle imprese per cui dichiarano di avere difficoltà di reperimento è cresciuta vertiginosamente, passando dal 25,6 per cento al 48,2 per cento. Nei primi otto mesi del 2025, tuttavia, si assiste ad un raffreddamento del fenomeno, con l'incidenza sul totale assunzioni scesa di 1,3 punti percentuali rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

La motivazione delle difficoltà che le imprese dichiarano di incontrare sul mercato del lavoro in questi ultimi anni risiede soprattutto nella carenza di manodopera (*labour shortage*), ossia l'insufficienza di candidati disponibili ad essere assunti per la specifica posizione richiesta. Tra il 2019 e il 2024, infatti, tale motivazione è cresciuta dal 12,2 per cento al 31,7 per cento delle assunzioni programmate dalle imprese. Anche l'inadeguatezza dei candidati (*skill gap*) è cresciuta in termini di incidenza, ma a ritmi decisamente inferiori.

Il *mismatch* tra fabbisogno occupazionale e disponibilità di capitale, nonostante qualche segnale di attenuazione, costituisce una delle priorità delle politiche occupazionali del Paese, soprattutto in ragione delle esternalità negative prodotte che Unioncamere stima quasi 38 miliardi annui di valore aggiunto non realizzato⁴⁸ (a partire da una tempistica di difficoltà di reperimento compresa tra 2 e 12 mesi). Un risultato che ricalca quanto osservato in precedenza dal Cedefop (*European Centre for the Development of Vocational Training*) che, utilizzando i dati della propria indagine, stima una perdita di produttività del lavoro pari al 2 per cento per i paesi dell'Unione europea.

Per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, facendo leva anche sugli investimenti e le riforme del PNRR, il Governo ha avviato diverse iniziative: i) un intervento di riforma delle politiche attive per promuovere la formazione o riqualificazione dei lavoratori disoccupati o in transizione (con il Piano nazionale e il Fondo Nuove Competenze, il programma Garanzia di Occupabilità, il potenziamento dei Centri per l'Impiego, e, da ultimo, il Piano Nuove Competenze-Transizioni, e Crescere Green); ii) la promozione dell'apprendistato giovanile, mediante il potenziamento del Sistema duale; iii) il

⁴⁸ https://excelsior.unioncamere.net/sites/default/files/pubblicazioni/2023/report_previsivo_2023-27.pdf.

rafforzamento dell'istruzione tecnico-professionale e del suo raccordo con le imprese sul territorio (introduzione degli Istituti Tecnologici Superiori *Academy* e riforma dell'istruzione tecnico-professionale). Tali iniziative potrebbero essere integrate in un unico sistema di monitoraggio, anticipazione e programmazione dei fabbisogni delle imprese, utile a ridurre il disallineamento tra domanda e offerta di competenze, all'interno dei diversi contesti settoriali e territoriali.

L'andamento del credito

Alla prosecuzione dell'espansione dei prestiti alle famiglie, in crescita su base tendenziale da dicembre 2024, si è recentemente affiancata una lieve ripresa del credito alle imprese, che a giugno lo ha riportato per la prima volta da gennaio 2023 in territorio positivo in termini tendenziali. Alla moderata ripresa del credito si è accompagnata una riduzione dei tassi d'interesse, che sui nuovi prestiti alle società non finanziarie sono scesi a luglio al 3,50 per cento dal 4,40 per cento nello scorso dicembre. L'aumentata domanda di finanziamenti da parte delle imprese, come si evince dalla più recente *Bank Landing Survey* relativa al secondo trimestre⁴⁹, ha riguardato principalmente investimenti fissi, per scorte e capitale circolante, e in seconda battuta il rifinanziamento del debito. Le aspettative delle banche per il terzo trimestre sono positive, con la domanda di prestiti da parte delle imprese ancora in crescita.

La situazione patrimoniale delle imprese resta, inoltre, generalmente solida. Nel primo trimestre del 2025 il capitale azionario delle società non finanziarie⁵⁰ è cresciuto dell'1,7 per cento rispetto allo stesso trimestre del 2024, mentre nello stesso periodo il totale delle altre passività è cresciuto dello 0,1 per cento, riducendo così ulteriormente la leva finanziaria. Questa dinamica ha permesso l'ennesimo miglioramento del rapporto tra attivi finanziari e passività (al netto del capitale proprio) delle imprese, creditrici nette dalla fine del 2020, che ha registrato nel primo trimestre del 2025 il valore massimo in serie storica, pari a 1,21.

Alla solidità patrimoniale del settore reale si affianca quella del settore bancario, che negli ultimi anni ha anche beneficiato di ingenti volumi di garanzie pubbliche. Guardando alla qualità degli attivi delle banche italiane, nel primo trimestre dell'anno il *non-performing loans (NPLs) ratio* è risultato stabile al 2,7 per cento, con il dato al netto degli accantonamenti pari all'1,26 per cento, confermandosi sul valore minimo in serie storica raggiunto a fine 2024⁵¹. Per il secondo trimestre è lecito attendersi una sostanziale stabilità, se non un miglioramento, considerando che il *NPLs ratio* delle Istituzioni significative⁵² – per

⁴⁹ Banca d'Italia, 'Indagine sul credito bancario', 22 luglio 2025.

⁵⁰ Banca d'Italia, Conti finanziari, 16 luglio 2025. Il capitale azionario corrisponde ad 'Azioni e altre partecipazioni' nella Tavola 5.

⁵¹ BCE Data Portal, 'Gross non-performing loans and advances [% of total gross loans and advances]', ultimo aggiornamento 24 Settembre 2025. Il dato per la UE risulta mancante.

⁵² Le Istituzioni Significative italiane sono Banca Mediolanum, Banca Monte dei Paschi di Siena, Banca Popolare di Sondrio, Banco BPM, BPER Banca, Cassa Centrale Banca - Credito Cooperativo Italiano, Credito Emiliano Holding, FincoBank, ICCREA Banca, Intesa Sanpaolo, Mediobanca, UniCredit.

cui si hanno informazioni maggiormente puntuali e che rappresentano circa il 65 per cento degli attivi del sistema bancario – al netto degli accantonamenti ha raggiunto il suo minimo assoluto proprio nel secondo trimestre (1,13 per cento). Continua, quindi, ad assottigliarsi il divario con la media UE, ora di soli 0,25 punti percentuali. In questo quadro positivo, va rilevato che le istituzioni meno significative registrano da circa due anni una crescita del *NPLs ratio* (pari all'8,1 per cento nel primo trimestre del 2025, con un aumento di 1,4 punti percentuali in un anno).

La salute complessiva del comparto bancario italiano si evince anche dalla redditività e dal capitale di vigilanza, con il *Common Equity Tier 1 ratio* che si mantiene superiore alla media europea sia per le istituzioni significative sia per quelle meno significative.

Prime indicazioni per il secondo semestre del 2025

Le prospettive per la seconda parte del 2025 sono moderatamente favorevoli. Per quanto riguarda il terzo trimestre, a luglio la produzione industriale è aumentata dello 0,4 per cento su base mensile, con la manifattura che ha registrato una *performance* migliore, dell'1,4 per cento. Nello stesso mese, il fatturato in volume del settore è cresciuto dello 0,6 per cento. Tali risultati consentono di prefigurare un ritorno all'espansione del settore industriale. Riguardo ai servizi, nonostante la stazionarietà del fatturato in volume registrata a luglio, la variazione acquisita nel terzo trimestre rimane positiva.

Nel mercato del lavoro si osserva la prosecuzione, seppur lieve, della crescita degli occupati, che in luglio sono aumentati dello 0,1 per cento su base mensile. Contestualmente, la stabilizzazione del tasso di disoccupazione intorno al 6 per cento consente di mantenere un livello tra i più bassi in serie storica. Il tasso di occupazione si mantiene su livelli storicamente elevati, così come la partecipazione al lavoro.

Indicazioni positive si rilevano poi dalle ultime indagini qualitative disponibili. Con riferimento alle imprese, nonostante l'eterogeneità a livello settoriale, i dati mostrano una tendenza al miglioramento. A settembre l'Istat ha rilevato un ulteriore aumento della fiducia nei servizi mentre nella manifattura la fiducia si è mantenuta a un livello superiore alla media del secondo trimestre.

Analogamente, l'indagine PMI⁵³ segnala un progresso del *sentiment* nella manifattura, con l'indicatore che ad agosto ha leggermente superato la soglia di espansione. Viene invece rilevato un quadro più statico per i servizi, che si manterrebbero comunque in zona espansiva. Infine, nello stesso mese, l'indicatore di fiducia dei consumatori calcolato dall'Istat, seppure in lieve calo rispetto al mese precedente, è risultato superiore alla media del secondo trimestre.

Le previsioni sulla seconda parte del 2025 prefigurano una modesta accelerazione della dinamica congiunturale del PIL. Ciononostante, considerata l'evoluzione delle variabili esogene internazionali legata al mutato contesto macroeconomico di riferimento, la crescita attesa per l'anno in corso viene

⁵³ Si veda la nota n. 20 per una definizione degli indici PMI.

prudenzialmente rivista al ribasso di un decimo di punto e posta pari allo 0,5 per cento (0,6 per cento in termini di media dei dati trimestrali).

Le prospettive dal lato della domanda

Sul fronte della domanda interna, si attende una dinamica più vivace di consumi finali nazionali negli ultimi due trimestri, soprattutto di quelli delle famiglie, supportati da un ulteriore lieve aumento delle retribuzioni reali *pro-capite*. Tuttavia, la previsione della variazione annuale dei consumi sconta una modesta variazione acquisita per l'anno in corso, determinando una revisione al ribasso della crescita dei consumi finali, ora posta pari allo 0,7 per cento. Di contro, avendo mostrato un andamento migliore rispetto a quello delineato in aprile, l'espansione annuale degli investimenti è ora fissata al 2,5 per cento. La domanda interna al netto delle scorte è prevista fornire un contributo di 1,0 punto percentuale al PIL, e anche il contributo delle scorte si prevede positivo (0,2 punti percentuali).

Per quanto riguarda la domanda estera netta, il graduale affievolirsi dell'incertezza legata alle politiche sui dazi dovrebbe sostenere il commercio internazionale nel medio periodo (si veda il *focus* 'Una prima valutazione d'impatto dell'accordo preliminare UE-USA sui dazi'). Considerato, inoltre, che le previsioni sottostanti al DFP, in relazione alle dinamiche degli scambi commerciali, erano state formulate in un'ottica molto prudente, la variazione annuale prevista per le esportazioni italiane viene mantenuta invariata allo 0,1 per cento. Oltre a ciò, non si ravvisano condizioni tali da provocare un indebolimento permanente della dinamica delle esportazioni; l'entità della flessione nel secondo trimestre sarebbe più che altro una correzione momentanea conseguente all'anticipazione degli scambi legata all'introduzione dei dazi da parte dell'amministrazione statunitense.

Allo stesso tempo, a causa della dinamica relativamente sostenuta delle importazioni reali, la variazione di queste ultime viene innalzata al 2,5 per cento. In base a tali tendenze si attende un contributo maggiormente negativo della domanda estera netta, pari a -0,7 punti percentuali di PIL. La rilevante dimensione del contributo negativo è legata in buona misura alle dinamiche registrate fino al secondo trimestre dell'anno in corso.

Le prospettive dal lato dell'offerta

Dal lato dell'offerta, in un quadro di ripresa dei livelli produttivi, e sulla scia delle indicazioni favorevoli fornite dalle recenti rilevazioni qualitative, nella seconda parte del 2025 la dinamica del settore industriale dovrebbe risultare positiva. La produzione manifatturiera sarebbe supportata da un migliore andamento dei consumi interni e da una moderata crescita della domanda estera di beni. Si prevede, infine, che i servizi tornino a crescere, mentre il settore delle costruzioni continuerebbe a espandersi, seppur a tassi meno sostenuti.

Con riferimento al mercato del lavoro, il tasso di disoccupazione dovrebbe ridursi marginalmente in media d'anno, assestandosi intorno al 6,0 per cento; il numero di occupati è atteso in ripresa. Infine, nel complesso le forze di lavoro continueranno a crescere marginalmente, decelerando rispetto all'anno passato. Riguardo ai redditi dei lavoratori, la crescita dei redditi nominali da lavoro

dipendente è ora posta al 4,3 per cento, un dato più alto di quanto prefigurato ad aprile⁵⁴.

Riguardo ai prezzi al consumo, l'aggiornamento della previsione sconta una dinamica meno sostenuta. La discesa dei prezzi energetici si è infatti rivelata maggiore delle attese frenando il tasso di inflazione misurato dall'IPCA, ora rivisto al ribasso all'1,8 per cento. La previsione del deflatore del PIL rimane invece invariata al 2,3 per cento. A tale esito si giunge considerando che la variazione negativa del deflatore delle importazioni tenderà a controbilanciare la minore dinamica di quello dei consumi e degli investimenti.

La previsione di crescita nel 2026

Le previsioni a partire dal 2026 tengono conto del cambiamento dello scenario internazionale come colto dalle variabili macroeconomiche esogene di riferimento e attraverso altri fattori. Al riguardo, rispetto alle precedenti previsioni ufficiali del Governo, il movimento di tali variabili è risultato abbastanza rilevante (anche considerato il breve lasso di tempo trascorso) con impatti di segno contrastante sulle prospettive di crescita del PIL. Il loro effetto combinato sulla revisione della crescita a livello aggregato è ridotto; tuttavia, l'influenza sulle singole componenti del PIL assume un certo rilievo, soprattutto nel 2026 (si veda il *focus* 'La revisione delle stime di crescita tendenziale per il 2025 e gli anni seguenti').

Nel dettaglio, nel prossimo anno la crescita sarebbe guidata esclusivamente dalla domanda nazionale al netto delle scorte (con un contributo alla crescita pari all'1,1 per cento del PIL). L'apporto delle esportazioni nette continuerebbe a essere negativo (-0,4 punti percentuali il suo contributo alla crescita del PIL) e di intensità maggiore rispetto alle previsioni pubblicate nel DFP di aprile. Tale revisione si basa su due ipotesi: da un lato l'attesa riduzione dei ritmi di crescita della domanda mondiale e dei mercati rilevanti per l'Italia rallenterebbero il nostro *export*, dall'altro la previsione di un apprezzamento del tasso di cambio nominale effettivo favorirebbe le importazioni e tenderebbe a deprimere ulteriormente le esportazioni.

Tra le componenti della domanda interna, la dinamica dei consumi delle famiglie si rafforzerebbe rispetto al 2025, con una variazione dell'1,2 per cento. La più vivace crescita dei consumi sarebbe legata, oltre alle dinamiche del mercato del lavoro in termini di occupazioni e di retribuzioni reali, anche alla graduale riduzione del tasso di risparmio, che tenderebbe a convergere verso il valore medio registrato nel decennio precedente la pandemia. Per gli investimenti, il tasso di crescita previsto, posto all'1,8 per cento, è superiore di tre decimali rispetto alle precedenti stime ufficiali, anche grazie alla diminuzione dei tassi di interesse e alla minore rischiosità dei titoli di debito pubblico nazionali.

Guardando al mercato del lavoro, la *performance* attesa rimane positiva: il numero di occupati dovrebbe crescere a un tasso pari allo 0,7 per cento e il tasso di disoccupazione scendere ancora, raggiungendo il 5,8 per cento. I redditi da lavoro

⁵⁴ Nel complesso, la crescita delle retribuzioni contrattuali nella prima metà dell'anno (3,5 per cento) ha beneficiato del processo di contrattazione nel settore privato, dove la quota di dipendenti in attesa di rinnovo è diminuita rispetto alla seconda metà del 2024 (fino a circa il 30 per cento).

dipendente dovrebbero decelerare nel 2026, in linea con aspettative di inflazione più basse, registrando una crescita annua del 3,4 per cento, mentre l'aumento del deflatore dei consumi dovrebbe risultare inferiore di 0,1 punti percentuali rispetto al 2025, attestandosi all'1,7 per cento e consentendo, comunque, così sia l'aumento dei salari reali sia il rallentamento del deflatore del PIL al 2,0 per cento.

Previsioni di crescita tendenziale nel biennio 2027-2028

Nel 2027, la crescita del PIL rimarrebbe allo 0,7 per cento, un decimo al di sotto di quanto prefigurato nel DFP. La dinamica positiva del mercato del lavoro dovrebbe rimanere sostanzialmente invariata con il tasso di disoccupazione stabile al 5,8 per cento. La crescita delle retribuzioni rallenterebbe lievemente al 3,0 per cento accanto ad una ripresa, di minima entità, dei prezzi al consumo, previsti aumentare dell'1,8 per cento. Diversamente, la variazione del deflatore del PIL rallenterebbe all'1,8 per cento.

Infine, nel 2028, il PIL è previsto in lieve accelerazione, crescendo dello 0,8 per cento e la dinamica dell'occupazione dovrebbe rimanere positiva, con il tasso di disoccupazione che scenderebbe lievemente al 5,7 per cento. Le retribuzioni nominali continuerebbero a salire del 2,7 per cento, mentre il deflatore dei consumi accelererebbe lievemente all'1,9 per cento, senza influenzare la crescita del deflatore del PIL che rimarrebbe costante all'1,8 per cento.

La previsione macroeconomica tendenziale è stata validata dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) con nota del 29 settembre 2025, al termine delle interlocuzioni previste dal Protocollo d'Intesa UPB-MEF del 13 maggio 2022.

TAVOLA I.2.1 IPOTESI DI BASE

	2024	2025	2026	2027	2028
Tasso di interesse a breve termine (% , media annuale) (1)	3,6	2,1	2,0	2,1	2,4
Tasso di interesse a lungo termine (% , media annuale) (1)	3,7	3,6	3,8	4,0	4,1
Tassi di cambio dollaro/euro (media annuale)	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2
PIL reale mondiale (esclusa UE) (tasso di crescita)	2,7	2,5	2,5	2,5	2,4
PIL reale UE (tasso di crescita)	1,0	1,4	1,1	1,7	1,7
Volumi delle importazioni mondiali, esclusa l'UE (tasso di crescita)	2,5	2,3	1,3	2,1	2,2
Prezzi del petrolio (Brent, USD/barile)	80,6	68,5	66,1	66,1	66,8
Prezzo del Gas (TTF, EUR/MWh)	34,4	37,0	31,9	29,4	26,7
Tasso di crescita del commercio mondiale	3,5	2,7	1,6	2,8	2,6
Tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia	1,5	2,5	1,5	2,6	2,7

(1) Per tasso di interesse a breve termine si intende la media dei tassi previsti sui titoli di Stato a 3 mesi in emissione durante l'anno. Per tasso di interesse a lungo termine si intende la media dei tassi previsti sui titoli di Stato a 10 anni in emissione durante l'anno.

TAVOLA I.2.2 QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE

	2024		2025	2026	2027	2028
	Livello	Var. %	Var. %			
PIL						
PIL reale	1.938.809	0,7	0,5	0,7	0,7	0,8
Deflatore del PIL	113,5	2,0	2,3	2,0	1,8	1,8
PIL nominale	2.199.619	2,7	2,8	2,7	2,5	2,6
Componenti del PIL reale						
Consumi privati	1.088.459	0,6	0,7	1,2	1,0	0,9
Spesa per consumi pubblici	364.428	1,0	0,6	0,4	0,1	0,0
Investimenti fissi lordi	438.627	0,5	2,5	1,8	0,6	0,8
Variazione delle scorte (% PIL)		0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Esportazioni di beni e servizi	600.385	0,0	0,1	1,2	2,4	2,6
Importazioni di beni e servizi	538.650	-0,4	2,5	2,6	2,5	2,6
Contributi alla crescita del PIL reale						
Domanda interna escluse le scorte		0,6	1,0	1,1	0,7	0,7
Variazione delle scorte		0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Esportazioni nette		0,1	-0,7	-0,4	0,0	0,0
Deflatori e IPCA						
Deflatore dei consumi privati	115,5	1,5	1,8	1,7	1,8	1,9
IPCA	122,3	1,1	1,8	1,7	1,8	1,9
Deflatore dei consumi pubblici	109,1	2,8	2,5	2,0	1,4	2,2
Deflatore degli investimenti	111,1	-0,1	1,2	1,8	2,0	2,1
Deflatore delle esportazioni	119,1	0,1	1,3	1,2	2,0	1,8
Deflatore delle importazioni	123,8	-1,7	-1,1	0,1	1,8	1,9
Mercato del lavoro						
Occupazione nazionale (1000 persone, contabilità nazionale)	26.508	1,6	1,0	0,6	0,7	0,6
Ore medie annue lavorate per persona occupata	1.716	0,4	0,4	0,1	0,0	0,0
PIL reale per persona occupata	73.141	-0,9	-0,5	0,1	0,0	0,2
PIL reale per ora lavorata	42,6	-1,4	-1,0	0,0	0,0	0,2
Redditi da lavoro dipendente	866.095	5,2	4,3	3,4	3,0	2,7
Reddito per dipendente (1)	48.142	2,8	3,2	2,7	2,3	2,1
Tasso di disoccupazione (%)		6,5	6,0	5,8	5,8	5,7

(1) In euro. Il Reddito per dipendente è calcolato dividendo il reddito da lavoro dei dipendenti per le unità di lavoro dipendenti.

Nota: eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

FOCUS

La revisione delle stime di crescita tendenziale per il 2025 e gli anni seguenti⁵⁵

Come di consuetudine, in questo riquadro viene presentata un'analisi dei principali fattori sottostanti la revisione delle previsioni macroeconomiche rispetto alle precedenti previsioni ufficiali. In questo caso il confronto è effettuato, con riferimento al biennio 2025-2026, nei confronti del Documento di finanza pubblica (DFP) 2025 pubblicato lo scorso aprile. Da ultimo si presenta un confronto con le proiezioni dei principali previsori internazionali e con le stime di consenso⁵⁶.

⁵⁵ In questo riquadro si fa riferimento ai dati dei conti economici trimestrali (corretti per i giorni lavorativi) rilasciati dall'Istat lo scorso 29 agosto. Le serie trimestrali coerenti con i dati annuali di contabilità nazionale resi noti il 22 settembre saranno pubblicate il 3 ottobre.

⁵⁶ La pubblicazione dei conti economici trimestrali relativi al secondo trimestre 2025 coerenti con i dati di contabilità nazionale pubblicati il 22 settembre scorso potrebbe comportare delle revisioni con ripercussioni sulla

Il presente Documento considera nuove informazioni sia relativamente alle prospettive del quadro internazionale sia all'andamento dell'economia italiana per l'anno in corso, con riferimento sia ai dati trimestrali di contabilità nazionale, ora disponibili per i primi due trimestri dell'anno. Tutte le informazioni rilevanti confluiscono nella Tavola R2.

Con riferimento allo scenario internazionale, la Tavola R1, presenta l'impatto complessivo sul PIL dell'aggiornamento effettuato rispetto a quello sottostante il DFP. La stima tiene conto di simulazioni effettuate con il modello econometrico ITEM. In sintesi, il nuovo scenario internazionale determinerebbe un effetto sostanzialmente nullo, rispetto al precedente, sulla crescita stimata per l'intero orizzonte previsivo, ad eccezione del 2027, per il quale emergerebbe un impatto positivo pari a 0,2 punti percentuali. Facendo riferimento alle singole componenti si fa presente quanto segue.

Il contesto globale rimane caratterizzato da elevata incertezza. (si veda la *focus*: 'Una prima valutazione d'impatto dell'accordo preliminare UE-USA sui dazi'). Pertanto, rispetto al DFP, le stime sull'andamento della domanda estera (pesata per la composizione geografica dell'*export* italiano)⁵⁷, pur in presenza di un leggero rialzo nel 2025, sono state riviste al ribasso nel 2026 e, in minor misura, negli anni seguenti. Conseguentemente, l'impatto della domanda mondiale sulla dinamica delle esportazioni italiane, e quindi del PIL, risulta positivo nell'anno in corso (0,1 punti percentuali), negativo nel 2026 (-0,2 punti percentuali) e rimane invariato negli anni successivi (0,0 nel 2027 e 0,0 nel 2028).

Sul fronte delle valute, l'aggiornamento del tasso di cambio nominale effettivo rispetto allo scorso aprile indica, per il 2025, un apprezzamento dell'euro rispetto alle altre valute, sostenuto prevalentemente dal tasso di cambio meno favorevole con il dollaro. Tale dinamica incide negativamente sulla crescita economica, con un impatto pari a -0,2 punti percentuali nel 2025, -0,3 punti percentuali nel 2026 e nullo negli anni successivi, date le ipotesi di invarianza nella proiezione dei tassi di cambio.

Per quanto riguarda le materie prime, il prezzo del petrolio è rivisto leggermente al ribasso su tutto l'orizzonte di previsione, con una riduzione media di circa due dollari all'anno rispetto alle stime contenute nel DFP⁵⁸. Inoltre, le ipotesi di scenario includono ora anche il prezzo del gas, che si mantiene su livelli inferiori rispetto alle proiezioni precedenti, in particolare per l'anno in corso⁵⁹. L'effetto cumulato dei ribassi di petrolio e gas genera un impatto positivo di 1 decimo di punto per il PIL nel 2025, di 2 decimi di punto nel 2026, nullo nel 2027 e negativo di 1 decimo di punto nel 2028.

Relativamente al profilo dei tassi di interesse, il livello più contenuto del rendimento dei BTP a 10 anni e la riduzione del differenziale tra BTP e Bund contribuiscono ad un minor

variazione acquisita relativa alla prima metà del 2025. Si segnala, pertanto, che le previsioni contenute nel *Draft Budgetary Plan* (DBP) potrebbero dover tenere conto, in particolare per il 2025, di revisioni al margine per le variazioni di alcune componenti del PIL.

⁵⁷ Si ricorda che le proiezioni sull'andamento del PIL mondiale e del commercio internazionale tradizionalmente adottate per l'elaborazione del quadro macroeconomico sono di fonte *Oxford Economics*. Si segnala, tuttavia, che le stime più recenti di tale previsore prospettano per il 2026 una sostanziale stagnazione degli scambi e si discostano notevolmente dalle previsioni delle principali istituzioni internazionali - tra le quali, la BCE (settembre 2025), il FMI (luglio 2025), l'OCSE (giugno 2025) e la Commissione europea (maggio 2025) - che per lo stesso anno, pur prevedendo un rallentamento degli scambi, indicano variazioni positive comprese tra l'1,5 per cento e il 2,2 per cento. Ai fini di una maggiore coerenza con le previsioni sul commercio internazionale dei principali organismi internazionali, le previsioni dei tassi di crescita dell'economia mondiale e del commercio internazionale adottate dal MEF per la predisposizione del quadro macroeconomico sono basate su elaborazioni interne dello scenario di base di *Oxford Economics* pubblicato nella seconda metà di agosto 2025.

⁵⁸ La proiezione attuale basata sui contratti *futures*, fa riferimento alla media degli ultimi 10 giorni lavorativi terminanti il 10/09/2025.

⁵⁹ Le ipotesi avanzate riguardano il profilo del prezzo del gas TTF e sono basate sui contratti *futures*. Come per il Brent, si fa riferimento alla media degli ultimi 10 giorni lavorativi terminanti il 10/09/2025.

costo del credito bancario lungo l'intero orizzonte considerato⁶⁰. Secondo le stime del modello econometrico, l'impatto sulla crescita sarebbe pari a 0,1 punti percentuali nell'anno in corso, di 0,2 punti percentuali nel biennio 2026-2027 e di 0,1 punti percentuali nel 2028.

TAVOLA R1 Effetti sul PIL delle variabili esogene della previsione rispetto allo scenario del DFP 2025 (IMPATTO SUI TASSI DI CRESCITA)

	2025	2026	2027	2028
1. Commercio mondiale	0,1	-0,2	0,0	0,0
2. Prezzo del petrolio e gas	0,1	0,2	0,0	-0,1
3. Tasso di cambio	-0,2	-0,3	0,0	0,0
4. Tassi d'interesse	0,1	0,2	0,2	0,1
Totale	0,0	0,0	0,2	0,0

Nota: le stime del commercio mondiale si basano su elaborazioni interne dello scenario di *Oxford Economics* pubblicato ad agosto 2025; per il totale, eventuali discrepanze sono dovute ad arrotondamenti.

Fonte: elaborazioni MEF.

Gli impatti sul PIL appena descritti, come pure quelli sulle principali variabili del quadro macroeconomico, confluiscono nelle colonne e, *m* della Tavola R1, di seguito descritta.

Le prime due colonne (a e b) riportano le stime di crescita del PIL e delle sue componenti per l'anno 2025 del DFP e del DFP, mentre la terza mostra il differenziale tra le due (Delta 2025). Le previsioni di crescita del PIL per quest'anno sono riviste al ribasso di 0,1 punti percentuali rispetto al DFP. La revisione è stata scomposta in tre componenti (Comp 1, 2 e 3): i) andamento dell'attività economica, in questo caso lievemente peggiore del previsto, in media nel primo semestre, rispetto a quanto stimato nel DFP 2025⁶¹; ii) impatto delle variabili esogene, qui sostanzialmente immutato; iii) revisione delle previsioni di crescita per la seconda metà del 2025, qui immutate.

Le restanti colonne illustrano lo scostamento tra la previsione attuale e quella di aprile per il 2026. Anche in questo caso, il delta della previsione di crescita del PIL è pari a -0,1 punti percentuali, riflettendo il minore effetto di trascinamento dal 2025.

⁶⁰ In particolare, nel modello econometrico ITEM, il tasso d'interesse sui prestiti dipende dall'intonazione della politica monetaria, approssimata dal livello del tasso d'interesse interbancario, a cui viene applicato un mark-up correlato positivamente con il differenziale BTP-BUND. In tal modo, seppur in maniera stilizzata, si intende cogliere come le tensioni finanziarie sul debito sovrano si trasmettano al mercato del credito, un meccanismo ampiamente esaminato nella letteratura.

⁶¹ Questa componente è legata al rilascio dei nuovi dati dell'Istat fino al secondo trimestre del 2025. Ai fini della previsione per il 2025 varia il cd. acquisito al secondo trimestre del 2025. Quest'ultimo, a sua volta, deriva dalla revisione per i dati fino a tutto il 2024, che cambia il cd. 'effetto trascinamento', e dalla nuova informazione relativa ai primi due trimestri del 2025, che determina il contributo alla crescita dell'anno in corso proveniente dai primi due trimestri. Il trascinamento, rispetto a marzo, è stato rivisto al rialzo (a 0,2 da 0,13) mentre la crescita acquisita nel primo semestre 2025 al netto del trascinamento è risultata pari a 0,25 punti percentuali (rispetto 0,45 punti percentuali stimato la scorsa primavera).

TAVOLA R2 VARIABILI DEL QUADRO MACROECONOMICO (dati destagionalizzati)

	Previsione 2025						Previsione 2026					
	DPFP 2025	DFP 2025	Delta 2025	Delta (1)	Delta (2)	Delta (3)	DPFP 2025	DFP 2025	Delta 2026	Delta (4)	Delta (5)	Delta (6)
MACRO ITALIA												
PIL (prodotto interno lordo)	0,6	0,7	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,6	0,7	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
Spesa delle famiglie	0,7	1	-0,3	-0,4	0,2	-0,1	1,2	1	0,2	0,1	0,6	-0,5
Spesa della PA	0,6	1,5	-0,9	-0,9	0	0	0,4	0,5	-0,1	-0,1	0	0
Investimenti fissi lordi	2,6	0,6	2	1,9	0,1	0	1,6	1,5	0,2	0,4	0,1	-0,3
macchinari, attrezzature e vari	2,9	2,1	0,7	0,8	0,1	-0,1	2,2	2,3	-0,1	0,1	0,2	-0,5
costruzioni	3	0,4	2,6	2,2	0,1	0,3	1,4	0,7	0,7	0,8	0	-0,1
Esportazioni di beni e servizi	0,1	0,1	0	0,3	-0,4	0,1	1,2	2	-0,8	-0,9	-1,5	1,6
Importazioni di beni e servizi	2,5	1,2	1,3	1,2	0,4	-0,4	2,6	2,9	-0,3	0,1	-0,2	-0,2
Deflatori												
Deflatore PIL	2,3	2,3	0	-0,2	0	0,2	2	2,2	-0,2	0,3	-0,1	-0,4
Deflatore consumi	1,8	2,1	-0,3	0	-0,4	0,1	1,7	1,9	-0,3	-0,3	-0,5	0,5

(1) di cui: revisione acquisito primo semestre 2025

(2) di cui: Impatto esogene rispetto al DFP

(3) di cui: revisione della previsione

(4) di cui: revisione trascinamento sul 2026

(5) di cui: Impatto esogene

(6) di cui: altri fattori per la revisione della previsione

Le stime più aggiornate di crescita delle istituzioni internazionali prefigurano, in media, un'espansione del PIL dello 0,6 per cento per l'anno in corso e di circa 0,8 per cento per l'anno successivo, quindi lievemente al di sopra della previsione del Quadro macroeconomico tendenziale. È importante ricordare che le stime della Commissione europea e del FMI sono state formulate prima del rilascio del dato del secondo trimestre e dell'accordo sui dazi con gli Stati Uniti di fine luglio/inizio agosto mentre le stime dell'OCSE sono state pubblicate a settembre. Le stime di *Consensus Forecast* di settembre sono in linea con quelle del Quadro Macroeconomico Tendenziale.

TAVOLA R3 PREVISIONI DI CRESCITA PER L'ITALIA

PIL reale (per cento a/a)	Data previsione	2025	2026
DPFP 2025	ott-25	0,5	0,7
Commissione europea	mag-25	0,7	0,9
OCSE*	set-25	0,6	0,6
FMI (WEO)	lug-25	0,5	0,8
Consensus Forecast	set-25	0,5	0,7

(*) Per OCSE dati corretti per i giorni lavorativi.

Un'analisi di rischio (o di sensibilità) sulle variabili esogene

Nelle sezioni precedenti di questo Documento è stato tratteggiato lo scenario internazionale di riferimento fino al 2028 e come questo si sia modificato rispetto a quello utilizzato lo scorso aprile per il Documento di finanza pubblica 2025. È stato anche illustrato come il profilo aggiornato delle variabili esogene internazionali contribuisca a delineare il nuovo quadro di previsione tendenziale dell'economia italiana per il periodo 2025-2028. Si è tenuto conto sia del persistere di situazioni di conflitto, che interessano più aree geografiche, sia della svolta in senso protezionistico delle politiche commerciali in diversi Paesi. Con riferimento a queste ultime, tuttavia, si è anche osservato come, rispetto al contesto dello scorso aprile, caratterizzato dall'annuncio del cd. '*Liberation Day*' e delle successive rincorse al rialzo dei dazi, abbiano fatto seguito, dapprima, una attenuazione delle tensioni, in concomitanza con una parziale *de-escalation* dei dazi e poi il raggiungimento di numerosi accordi sulle aliquote daziarie.

Lo scenario economico internazionale, comunque, rimane pervaso da elevata incertezza su vari fronti, persistono i conflitti e le tensioni geopolitiche, e non sono da escludere nuovi rialzi daziarie per specifici prodotti o, in generale, per perseguire obiettivi in ambiti di natura non strettamente economica.

Per valutare l'impatto sulle previsioni di questi elementi di rischio si considerano degli scenari alternativi. Ognuno è caratterizzato da ipotesi meno favorevoli circa l'evoluzione di una delle variabili sottostanti le previsioni ufficiali. Mediante il modello econometrico del Tesoro (ITEM) sono stati quindi effettuati quattro esercizi di simulazione per una valutazione dei potenziali effetti avversi sull'economia italiana. Come di consuetudine in questo tipo di esercizi, si valuta l'impatto rispetto ad uno scenario di base in assenza di *shock* avversi.

Il primo scenario alternativo rispetto a quello di base riguarda quindi la domanda mondiale per cui si prospetta un andamento più debole a seguito di aliquote maggiori dei dazi o di una loro presenza ancor più pervasiva rispetto a quanto già definito nello scenario di base, che riflette l'assetto globale dei dazi attualmente vigente. Nello scenario alternativo si è posto il profilo del commercio mondiale pesato per l'Italia con una dinamica più debole solo nella fase iniziale dell'orizzonte di simulazione, nella quale il tasso di crescita del commercio mondiale è posto pari al 2,0 e allo 0,5 per cento, rispettivamente, nel 2025 e 2026, a fronte di una corrispondente crescita nello scenario di base del 2,5 e dell'1,5 per cento. La successiva ripresa, invece, fa sì che il commercio mondiale ritorni ai livelli dello scenario di base intorno alla metà del 2028.

La seconda simulazione riguarda lo scenario di rischio per l'evoluzione dei tassi di cambio. Per definire quest'ultima, nello scenario di riferimento si adotta l'ipotesi usuale di mantenere, lungo l'intero orizzonte di previsione, i livelli dei tassi di cambio costanti ai livelli medi delle quotazioni più recenti⁶². Nello scenario alternativo, invece, i livelli dei tassi di cambio vengono fissati a quelli corrispondenti alle più recenti quotazioni dei tassi di cambio a termine alle diverse scadenze (*forward exchange rates*); sono state prese in esame le quotazioni del 10 settembre 2025. Nel 2026 vi sarebbe un apprezzamento dell'euro nei confronti del dollaro rispetto all'anno precedente maggiore di quello prefigurato nello scenario di base (del 4,9 per cento invece che del 3,4). Sebbene di intensità inferiore, anche nel biennio 2027-2028 si registrerebbe un apprezzamento dell'euro nei confronti del dollaro, rispettivamente, dell'1,3 e dell'1,1 per cento, a fronte di una sua invarianza nello scenario di base, in coerenza con l'ipotesi tecnica. Con riferimento al tasso di cambio

⁶² Si considera, in particolare, la media delle quotazioni giornaliere nel periodo di dieci giorni lavorativi che termina il 10 settembre 2025.

nominale effettivo, nel 2026 si avrebbe un apprezzamento medio dell'euro rispetto alle altre valute più pronunciato rispetto a quello dello scenario di riferimento (dell'1,4 per cento invece dell'1,0). Negli anni 2027 e 2028 si assisterebbe a un lieve apprezzamento del tasso di cambio nominale effettivo, pari, rispettivamente, allo 0,5 e 0,4 per cento, a fronte di un'invarianza, negli stessi anni, nello scenario di riferimento, sempre a motivo dell'ipotesi tecnica adottata.

Il terzo scenario di rischio fa riferimento a un andamento dei prezzi delle materie prime energetiche meno favorevole rispetto a quanto prospettato nello scenario di riferimento, con prezzi più elevati sia per il petrolio sia per il gas. L'emergere di questi elementi di rischio potrebbe essere collegato a tensioni di carattere geo-strategico ancora più pronunciate di quelle già scontate nello scenario di base. Per disegnare questo scenario di rischio, si adotta l'ipotesi che il livello dei prezzi del petrolio e del gas risulti più elevato, rispetto allo scenario di base di, rispettivamente, 10 dollari e 10 euro, in ciascuno degli anni 2026 e 2027. Pertanto, le quotazioni del petrolio vengono fissate a circa 76 dollari nel 2026 e 2027 e, come nello scenario di base, a 66,8 dollari nel 2028. Le quotazioni del gas, invece, vengono poste pari a 41,9 euro in media nel 2026 e a 39,4 nel 2027, per poi portarle a 26,7 euro nel 2028, in linea con lo scenario di base.

L'ultimo scenario di rischio si riferisce a condizioni dei mercati finanziari meno distese di quelle incorporate nello scenario di riferimento. Per caratterizzare questo scenario, si è ipotizzato, in ciascun anno dal 2026 al 2028, un tasso di rendimento del BTP a dieci anni maggiore di 100 punti base rispetto al livello dello scenario di riferimento. Questo scenario di condizioni meno favorevoli per il finanziamento del debito pubblico, riconducibile alla trasmissione anche al comparto dei titoli sovrani di elementi di tensione in altri segmenti del sistema finanziario, si esplicherebbe anche in corrispondenti livelli più elevati dello *spread* BTP-Bund, con implicazioni negative sulle condizioni del credito bancario da accordare a famiglie e imprese.

I risultati della valutazione dell'effetto degli elementi di rischio sopra delineati sono riportati nella Tavola R1, dove si evidenzia l'impatto sui livelli di attività economica in Italia. Nel primo scenario, connotato da un andamento più debole della domanda mondiale, il tasso di crescita del PIL risulterebbe inferiore, rispetto al quadro macroeconomico di riferimento, di 0,1 e 0,3 punti percentuali, rispettivamente, nel 2025 e 2026. La successiva ripresa della domanda mondiale, che la riporterebbe ai volumi dello scenario di base alla metà del 2028, dà luogo a un tasso di incremento del PIL superiore, rispetto allo scenario di riferimento, di 0,1 punti percentuali nel 2027 e 0,2 punti nel 2028. Lo scenario di rischio riguardante l'evoluzione dei tassi di cambio, con un apprezzamento dell'euro nei confronti delle altre valute più pronunciato di quanto previsto nello scenario di riferimento, determinerebbe un tasso di crescita del prodotto invariato nel 2026 e inferiore di 0,1 punti percentuali, rispetto allo scenario di base, negli anni 2027 e 2028. Nel terzo scenario, nel quale si assume una dinamica meno favorevole per i prezzi dei beni energetici, si registrerebbe un tasso di crescita del prodotto inferiore, rispetto al quadro di base, di 0,2 punti percentuali nel 2026 e 0,3 punti nel 2027. Il rientro nel 2028 dei prezzi energetici ai livelli dello scenario di riferimento farebbe sì che il tasso di crescita del prodotto nel 2028 sia in linea con quello del quadro macroeconomico tendenziale. Nell'ultimo scenario (il quarto), quello con ipotesi meno favorevoli circa le condizioni dei mercati finanziari in Italia, il tasso di crescita del PIL italiano risulterebbe inferiore, rispetto al quadro macroeconomico tendenziale, di 0,1 punti percentuali nel 2026, 0,5 punti nel 2027 e 0,6 punti nel 2028.

TAVOLA R1 EFFETTI SUL PIL DEGLI SCENARI DI RISCHIO (impatto sui tassi di crescita percentuale rispetto al quadro macroeconomico tendenziale)

	2025	2026	2027	2028
1. Commercio Mondiale	-0,1	-0,3	0,1	0,2
2. Tasso di cambio nominale effettivo	0,0	0,0	-0,1	-0,1
3. Prezzo delle materie prime energetiche	0,0	-0,2	-0,3	0,0
4. Condizioni finanziarie dell'economia	0,0	-0,1	-0,5	-0,6

Fonte: Elaborazioni MEF.

I.2.2 Il quadro macroeconomico programmatico

Nel rispetto del sentiero di crescita della spesa netta indicato nel Piano strutturale di bilancio di medio termine e, successivamente raccomandato dal Consiglio, il Governo intende introdurre, nel prossimo triennio, misure volte alla modifica di alcune voci di spesa e di entrata. Per il dettaglio delle misure si veda il capitolo secondo. Similmente agli ultimi due anni, il Governo continuerà a sostenere la domanda interna e i redditi del ceto medio, alleggerendo ulteriormente il carico fiscale delle imposte dirette.

In base allo scenario programmatico (Tavola I.2.3), nel 2026 la ricomposizione di alcune voci di bilancio confermerà una crescita del PIL reale allo 0,7 per cento, pur in presenza, rispetto allo scenario tendenziale, di un'attenuazione della dinamica della spesa pubblica e una rimodulazione delle spese in conto capitale. Nello stesso anno si prevede un lieve aumento del reddito disponibile delle famiglie, dovuto alla rimodulazione delle aliquote IRPEF per il ceto medio.

Per gli anni successivi, le maggiori risorse stanziare dal Governo rispetto al quadro tendenziale dispiegheranno un effetto espansivo a livello macroeconomico. Nel dettaglio, gli interventi di riduzione del prelievo fiscale sui redditi verranno affiancati anche da misure volte a mantenere su livelli elevati la spesa per investimenti, rifinanziare ed efficientare il sistema di incentivi alle imprese e sostenere nel tempo la spesa sanitaria stimoleranno l'economia. Nel 2027 e nel 2028, di conseguenza la crescita del PIL reale si porterà rispettivamente allo 0,8 e 0,9 per cento.

Con riferimento ai prezzi, la dinamica del deflatore del PIL è prevista in graduale rallentamento nel biennio 2026-2027, con una crescita del 2,1 per cento nel 2026, un decimo di punto superiore allo scenario tendenziale, che si attenua all'1,7 per cento nel 2027.

A partire dal 2027 gli effetti espansivi degli interventi si tradurranno anche in una tendenza al miglioramento sul mercato del lavoro, con il tasso di disoccupazione che si attesterebbe al 5,6 per cento a fine periodo.

Le previsioni dello scenario programmatico sono state formulate secondo principi di cautela e prudenza, evitando di discostarsi eccessivamente dalle previsioni di consenso.

TAVOLA I.2.3 QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO

	2024		2025	2026	2027	2028
	Livello	Var. %		Var. %		
PIL						
PIL reale	1.938.809	0,7	0,5	0,7	0,8	0,9
Deflatore del PIL	113,5	2,0	2,3	2,1	1,7	1,8
PIL nominale	2.199.619	2,7	2,8	2,8	2,5	2,7
Componenti del PIL reale						
Consumi privati	1.088.459	0,6	0,7	1,2	1,0	1,0
Spesa per consumi pubblici	364.428	1,0	0,6	0,3	0,8	0,4
Investimenti fissi lordi	438.627	0,5	2,5	1,3	1,0	1,4
Variazione delle scorte (% PIL)		0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Esportazioni di beni e servizi	600.385	0,0	0,1	1,2	2,4	2,6
Importazioni di beni e servizi	538.650	-0,4	2,5	2,5	2,8	2,8
Contributi alla crescita del PIL reale						
Domanda interna finale		0,6	1,0	1,0	0,9	1,0
Variazione delle scorte		0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Esportazioni nette		0,1	-0,7	-0,4	0,0	0,0
Deflatori e IPCA						
Deflatore dei consumi privati	115,5	1,5	1,8	1,7	1,8	1,9
IPCA	122,3	1,1	1,8	1,7	1,8	1,9
Inflazione programmata	119,7	0,8	1,6	1,5		
Deflatore dei consumi pubblici	109,1	2,8	2,5	1,9	1,8	2,2
Deflatore degli investimenti	111,1	-0,1	1,2	1,8	2,1	2,1
Deflatore delle esportazioni	119,1	0,1	1,3	1,2	2,0	1,8
Deflatore delle importazioni	123,8	-1,7	-1,1	0,1	1,8	1,9
Mercato del lavoro						
Occupazione nazionale (1000 persone, contabilità nazionale)	26.508	1,6	1,0	0,6	0,7	0,7
Ore medie annue lavorate per persona occupata	1.716	0,4	0,4	0,1	0,0	0,0
PIL reale per persona occupata	73.141	-0,9	-0,5	0,1	0,1	0,2
PIL reale per ora lavorata	42,6	-1,4	-1,0	0,0	0,1	0,2
Redditi da lavoro dipendente	866.095,2	5,2	4,3	3,4	3,1	2,9
Reddito per dipendente (1)	48.142	2,8	3,2	2,7	2,4	2,1
Tasso di disoccupazione (%)		6,5	6,0	5,8	5,8	5,6
PIL potenziale e componenti						
PIL potenziale	1.917.817	1,3	1,0	0,9	0,8	0,6
Contributo alla crescita potenziale:						
Lavoro		1,0	0,7	0,6	0,4	0,3
Capitale		0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Produttività totale dei fattori		-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Output gap		1,1	0,5	0,3	0,3	0,6

(1) In euro. Il Reddito per dipendente è calcolato dividendo il reddito da lavoro dei dipendenti per le unità di lavoro dipendenti.

Nota: eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

II IL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

Le più recenti stime dell'Istat confermano l'andamento positivo registrato da deficit e debito nel 2024, con una lieve revisione migliorativa rispetto alle stime di aprile. Il rapporto deficit/PIL è confermato al 3,4 per cento, in notevole riduzione rispetto al 7,2 per cento del 2023, con il saldo primario di nuovo positivo per la prima volta dalla pandemia. Il rapporto debito/PIL è ora stimato al 134,9 per cento, quasi un punto percentuale inferiore rispetto alla previsione del Piano. A tali risultati si aggiunge un miglioramento delle proiezioni tendenziali di deficit in rapporto al PIL per i prossimi anni rispetto alle previsioni del DFP di aprile.

L'andamento della spesa netta negli anni 2024 e 2025 può ritenersi conforme alle raccomandazioni del Consiglio europeo. Nel 2024, la stima a consuntivo del tasso di crescita di tale indicatore è pari al -2,0 per cento, una riduzione lievemente maggiore rispetto a quanto previsto nel Piano (-1,9 per cento). Nel 2025 la spesa netta è prevista crescere dell'1,3 per cento, lo stesso tasso raccomandato dal Consiglio. Nel 2026, nello scenario tendenziale la spesa netta crescerebbe dell'1,7 per cento. Il lieve disallineamento che emerge rispetto al limite pari all'1,6 per cento sarà corretto attraverso le misure della prossima manovra triennale di finanza pubblica. Per il 2027 e 2028, invece, la crescita della spesa netta sarebbe inferiore ai limiti prefissati. I margini di bilancio scaturenti saranno utilizzati per finanziare interventi volti a realizzare gli obiettivi di politica economica dei prossimi anni.

Di conseguenza, le previsioni dello scenario programmatico rispettano gli obiettivi di crescita della spesa netta fissati nel Piano e raccomandati dal Consiglio per gli anni 2025-2028. Inoltre, gli andamenti programmatici del deficit e del debito in rapporto al PIL sono sostanzialmente in linea con le previsioni del Piano.

Si conferma il ritorno del deficit sotto la soglia del 3 per cento del PIL nel 2026 e la sua ulteriore riduzione nel 2027 e nel 2028, grazie a un sostenuto consolidamento del saldo primario. La traiettoria del rapporto debito/PIL rimane crescente fino al 2026, per via dell'impatto di cassa dei crediti di imposta legati ai bonus edilizi cui si associa una maggiore spesa per interessi. Il rapporto tornerà poi su un sentiero decrescente a partire dal 2027.

Le nuove simulazioni DSA effettuate in coerenza con l'approccio seguito dalla Commissione, ma utilizzando il 2025 come anno base, confermano che il percorso di crescita della spesa netta delineato nel Piano sarebbe robusto rispetto all'attuale aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e finanziarie e continuerebbe ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche di medio periodo.

II.1 LA FINANZA PUBBLICA ITALIANA DALLA PUBBLICAZIONE DEL DFP

II.1.1 Tendenze recenti e aggiornamento delle previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente

Aggiornamento delle stime di consuntivo

Sulla base delle più recenti stime di consuntivo pubblicate dall'Istat⁶³, l'indebitamento netto nel 2023 e 2024 risulta pari, rispettivamente, al 7,2 e al 3,4 per cento del PIL, in linea con le stime provvisorie di aprile riportate nel DFP. Tuttavia, la consueta approssimazione alla prima cifra decimale non permette di cogliere il lieve miglioramento delle stime rispetto ad aprile (0,08 punti percentuali in entrambi gli anni), frutto della revisione al ribasso del *deficit* nominale e, soprattutto, della revisione al rialzo del PIL nominale nel biennio in considerazione.

Risulta confermata la rilevante riduzione del rapporto *deficit*/PIL nel 2024 rispetto al 2023, nonostante l'incremento – già ampiamente scontato nel Piano e riconducibile alla fase di politica monetaria restrittiva della BCE – della spesa per interessi dal 3,6 al 3,9 per cento del PIL. La diminuzione del *deficit* è dunque dovuta al notevole miglioramento (di 4,1 punti percentuali) del saldo primario, tornato positivo (0,5 per cento del PIL) per la prima volta dall'inizio della pandemia⁶⁴.

Come già descritto nel DFP, cui si rimanda per maggiori dettagli, il miglioramento del saldo primario è stato determinato dalla dinamica molto positiva delle entrate tributarie e contributive e dalla riduzione significativa della spesa per contributi agli investimenti (dal 5,6 all'1,4 per cento del PIL), dovuta al calo delle spese legate ai *bonus* edilizi. Quest'ultimo fattore ha comportato la discesa della spesa totale al 50,4 per cento del PIL (dal 53,6 per cento del 2023), più che compensando le variazioni positive registrate dalle altre voci di spesa (interessi, spesa primaria corrente e investimenti). Questi ultimi, in particolare, sono risultati in marcato aumento (dal 3,1 al 3,6 per cento del PIL), sostenuti dalla significativa accelerazione della spesa connessa alla realizzazione dei progetti legati al PNRR verificatesi nella seconda metà del 2024.

Riguardo agli andamenti del debito pubblico, le stime più recenti beneficiano della revisione al rialzo del PIL nominale, che comportano una riduzione del rapporto debito/PIL per il 2023 (dal 134,6 al 133,9 per cento) e per il 2024 (dal 135,3 al 134,9 per cento). Come già descritto nel DFP, l'aumento osservato nel 2024 rispetto all'anno precedente è determinato da fattori che esulano da recenti decisioni di bilancio: l'incremento della spesa per interessi in termini di cassa (+12 per cento), e l'utilizzo dei crediti di imposta legati ai *bonus* edilizi maturati negli anni precedenti.

⁶³ Istat, 'Conti Economici Nazionali', 22 settembre 2025.

⁶⁴ Vale la pena evidenziare in questa sede che tale stima risulta di 0,1 punti percentuali superiore rispetto a quella di aprile.

Prospettive per il deficit

L'aggiornamento delle previsioni nel quadro tendenziale di finanza pubblica si basa, oltre che sulle stime diffuse dall'Istat per il 2024, sul nuovo quadro macroeconomico, sui più recenti dati di monitoraggio delle voci di entrata e di spesa della PA e sulla valutazione degli effetti dei provvedimenti adottati a partire dalla pubblicazione del DFP. Nell'insieme, le tendenze previste ad aprile sono riviste in un'ottica lievemente più favorevole.

Per il 2025, il livello atteso del PIL nominale risulta maggiore rispetto alle proiezioni di aprile⁶⁵; inoltre, le previsioni del conto economico della PA sono ora più favorevoli sia sul lato della spesa, sia su quello delle entrate. Per le spese, si segnala la revisione al ribasso dei contributi agli investimenti (dall'1,6 all'1,4 per cento del PIL) e, per le entrate, il favorevole andamento del gettito tributario e contributivo. L'impatto della dinamica del mercato del lavoro è stato significativo; l'aumento dell'occupazione e gli incrementi delle retribuzioni lorde hanno favorito un ampliamento delle basi imponibili, compensando l'impatto delle misure adottate per estendere e rendere permanente il contenimento della pressione fiscale e del costo del lavoro sui lavoratori con fasce di reddito basse e medie.

Di conseguenza, il saldo primario nell'anno in corso è ora atteso allo 0,9 per cento del PIL, superiore rispetto alla previsione del DFP (0,7 per cento), mentre il *deficit* si collocherebbe sulla soglia del 3 per cento del PIL (3,3 per cento nel DFP).

Il miglioramento delle prospettive di finanza pubblica per l'anno in corso si riflette anche sulle previsioni a legislazione vigente del prossimo triennio. In particolare, il *deficit* è previsto muoversi al di sotto del 3 per cento del PIL nel 2026 (al 2,7 per cento), in coerenza con il più volte ribadito obiettivo di uscire dalla Procedura per disavanzi eccessivi entro il 2027. Il *deficit* si manterrebbe su un sentiero di progressiva riduzione, fino al 2,1 per cento del PIL nel 2028.

Le proiezioni scontano l'andamento della spesa per interessi passivi, prevista in graduale ascesa. Ciò è dovuto sia alla dinamica crescente dello *stock* di titoli governativi, sia all'accumularsi nello *stock* stesso di titoli emessi negli anni passati che hanno recepito gli effetti della restrizione monetaria attuata dalla BCE dalla seconda metà del 2022 fino a inizio 2024. Il tasso di interesse implicito dovrebbe quindi salire, pur rimanendo su livelli poco superiori al 3 per cento, mentre la spesa per interessi in rapporto al PIL è prevista passare dal 3,9 per cento nel 2024 al 4,3 per cento nel 2028.

L'impatto di questi due fattori era già ampiamente scontato nelle previsioni ufficiali e, anzi, l'incremento della spesa per interessi è stato rivisto al ribasso rispetto alle proiezioni di aprile, *in primis* grazie ad un significativo miglioramento della percezione del rischio Paese da parte degli investitori istituzionali, con conseguente riduzione dei rendimenti dei titoli di Stato italiani. Tale sviluppo è stato possibile anche grazie al miglioramento del *rating* della Repubblica deliberato da Standard & Poor's (ad aprile) e da Fitch (a settembre), un'evoluzione che riflette la presa d'atto da parte degli analisti e dei mercati finanziari di una gestione

⁶⁵ In quanto incorpora le revisioni al rialzo dei dati di consuntivo Istat relativi al biennio 2023-2024, che più che compensano la revisione al ribasso del tasso di crescita previsto per quest'anno.

prudente della politica fiscale, resa possibile anche dalla stabilità politica del Paese maturata nella legislatura in corso.

La vita media dello *stock* di debito (inalterata su valori attorno ai 7 anni), che ha permesso di diluire nel tempo l'impatto prodotto dal precedente rialzo dei tassi di politica monetaria e di contenere quindi l'aumento complessivo della spesa per interessi, comporta che anche il nuovo scenario di mercato inizi ad essere incorporato in maniera graduale nel tempo. Un contributo rilevante al miglioramento delle proiezioni sugli interessi proviene anche dall'aggiornamento delle stime sull'inflazione, che influisce in modo diretto sulla spesa attraverso i titoli indicizzati al costo della vita, grazie ad una dinamica più moderata rispetto a quanto previsto ad aprile: è infatti il fattore preponderante sul calo della spesa per interessi fino al 2026.

In continuità con le proiezioni del DFP, il saldo primario è atteso in graduale miglioramento, fino al 2,2 per cento del PIL nel 2028, innescando così la discesa del rapporto *deficit*/PIL. La dinamica è influenzata principalmente dalla prosecuzione del processo di ricomposizione della spesa pubblica, che vede un ulteriore contenimento della spesa primaria corrente (dal 41,3 per cento del PIL nel 2025 al 40,4 per cento nel 2028), anche attraverso l'attuazione del programma di revisione della spesa già pianificato e avviato. Il ruolo degli investimenti pubblici risulta salvaguardato; la dinamica attesa sconta l'andamento delle spese legate ai progetti del PNRR. Riguardo a queste ultime, si ricorda la natura *performance-based* dell'erogazione dei fondi: in coerenza con essa, parte della spesa in investimenti legata al PNRR sarà sostenuta successivamente al 2026. Anche per questo motivo, non si verificherà una brusca riduzione di tale voce al termine del programma; oltretutto, uno degli impegni sottostanti l'estensione del periodo di aggiustamento di bilancio richiesta nel Piano prevede il mantenimento di livelli congrui per la spesa di investimenti in rapporto al PIL⁶⁶. Pertanto, nel quadro di finanza pubblica tendenziale gli investimenti pubblici sono previsti salire al 3,8 per cento del PIL nel 2026, rimanere invariati nel 2027, e attestarsi al 3,5 per cento nel 2028, un livello indubbiamente elevato su base storica.

Per le entrate tributarie e contributive, nonostante la moderazione attesa del tasso di crescita dell'occupazione, l'andamento del gettito si manterrebbe comunque vivace, seguendo in media nell'arco del triennio un ritmo di variazione leggermente inferiore rispetto alla crescita del PIL nominale, il che comporterà una lieve riduzione della pressione fiscale.

⁶⁶ Ai sensi dell'art. 14 del Reg. UE 1263/2024, una delle precondizioni per poter richiedere un'estensione del periodo di aggiustamento è che il livello complessivo programmato degli investimenti pubblici finanziati a livello nazionale per tutto il periodo coperto dal Piano non sia inferiore al livello mediamente osservato nel periodo precedente.

TAVOLA II.1.1A CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (in milioni)

	2024	2025	2026	2027	2028
SPESE					
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	445.739	460.640	471.680	482.470	494.640
di cui: 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 al netto di 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
Totale spese in conto capitale	117.306	122.333	124.685	120.788	114.059
Investimenti fissi lordi	78.345	83.264	87.353	90.983	86.576
Contributi in c/capitale	30.959	31.705	30.229	23.641	20.827
Altri trasferimenti	8.002	7.364	7.103	6.164	6.656
Totale spese finali al netto di interessi	1.023.533	1.055.680	1.082.582	1.090.627	1.101.274
Totale spese finali	1.109.154	1.143.964	1.174.311	1.189.100	1.205.796
ENTRATE					
Totale entrate 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 c/capitale	1.822	1.463	1.467	1.473	1.486
Contributi sociali	279.705	304.611	315.215	324.350	332.712
Contributi effettivi	275.201	300.036	310.571	319.622	327.896
Contributi 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 c/capitale non tributarie	5.371	7.891	14.464	11.400	8.742
Totale entrate finali	1.035.217	1.075.181	1.111.344	1.132.990	1.155.651
<i>p.m. Pressione fiscale</i>	42,5	42,8	42,7	42,7	42,6
SALDI					
Saldo primario	11.684	19.501	28.762	42.363	54.378
<i>in % di PIL</i>	0,5	0,9	1,2	1,8	2,2
Saldo di parte corrente	36.176	44.196	45.787	51.806	53.686
<i>in % di PIL</i>	1,6	2,0	2,0	2,2	2,2
Indebitamento netto	-73.937	-68.783	-62.967	-56.110	-50.144
<i>in % di PIL</i>	-3,4	-3,0	-2,7	-2,4	-2,1
PIL nominale tendenziale (x 1.000)	2.199.619	2.260.650	2.322.536	2.381.336	2.443.821
Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.					

TAVOLA II.1.1B CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (in percentuale del PIL)

	2024	2025	2026	2027	2028
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	9,0	8,9	8,9	8,7	8,7
Consumi intermedi	8,2	8,2	8,1	8,0	7,8
Prestazioni sociali	20,3	20,4	20,3	20,3	20,2
di cui: Pensioni	15,3	15,2	15,2	15,3	15,3
Altre prestazioni sociali	4,9	5,2	5,1	5,0	4,9
Altre spese correnti	3,8	3,8	3,9	3,8	3,7
Totale spese correnti al netto di interessi	41,2	41,3	41,2	40,7	40,4
Interessi passivi	3,9	3,9	3,9	4,1	4,3
Totale spese correnti	45,1	45,2	45,2	44,9	44,7
di cui: Spesa sanitaria	6,3	6,4	6,5	6,4	6,4
Totale spese in conto capitale	5,3	5,4	5,4	5,1	4,7
Investimenti fissi lordi	3,6	3,7	3,8	3,8	3,5
Contributi in c/capitale	1,4	1,4	1,3	1,0	0,9
Altri trasferimenti	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Totale spese finali al netto di interessi	46,5	46,7	46,6	45,8	45,1
Totale spese finali	50,4	50,6	50,6	49,9	49,3
ENTRATE					
Totale entrate tributarie	29,8	29,3	29,1	29,1	29,0
Imposte dirette	15,6	15,1	15,1	15,1	15,1
Imposte indirette	14,1	14,1	13,9	13,9	13,9
Imposte in c/capitale	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	12,7	13,5	13,6	13,6	13,6
Contributi effettivi	12,5	13,3	13,4	13,4	13,4
Contributi figurativi	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	4,4	4,5	4,5	4,4	4,3
Totale entrate correnti	46,7	47,1	47,2	47,0	46,9
Entrate in c/capitale non tributarie	0,2	0,3	0,6	0,5	0,4
Totale entrate finali	47,1	47,6	47,9	47,6	47,3
<i>p.m. Pressione fiscale</i>	42,5	42,8	42,7	42,7	42,6
SALDI					
Saldo primario	0,5	0,9	1,2	1,8	2,2
Saldo di parte corrente	1,6	2,0	2,0	2,2	2,2
Indebitamento netto	-3,4	-3,0	-2,7	-2,4	-2,1

Nota: I rapporti al PIL sono calcolati sulle previsioni del quadro tendenziale. Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA II.1.1c CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (variazioni percentuali)

	2025	2026	2027	2028
SPESE				
Redditi da lavoro dipendente	2,5	2,0	0,9	1,7
Consumi intermedi	3,0	2,4	0,2	1,1
Prestazioni sociali	3,3	2,4	2,3	2,5
di cui: Pensioni	2,0	3,0	2,6	3,0
Altre prestazioni sociali	7,4	0,7	1,2	1,0
Altre spese correnti	2,2	6,0	-1,1	-0,3
Totale spese correnti al netto di interessi	3,0	2,6	1,2	1,8
Interessi passivi	3,1	3,9	7,4	6,1
Totale spese correnti	3,0	2,7	1,8	2,2
di cui: Spesa sanitaria	4,1	4,1	1,2	2,6
Totale spese in conto capitale	4,3	1,9	-3,1	-5,6
Investimenti fissi lordi	6,3	4,9	4,2	-4,8
Contributi in c/capitale	2,4	-4,7	-21,8	-11,9
Altri trasferimenti	-8,0	-3,5	-13,2	8,0
Totale spese finali al netto di interessi	3,1	2,5	0,7	1,0
Totale spese finali	3,1	2,7	1,3	1,4
ENTRATE				
Totale entrate tributarie	1,2	2,1	2,5	2,3
Imposte dirette	-0,4	2,7	2,4	2,5
Imposte indirette	3,0	1,5	2,7	2,0
Imposte in c/capitale	-19,7	0,3	0,4	0,9
Contributi sociali	8,9	3,5	2,9	2,6
Contributi effettivi	9,0	3,5	2,9	2,6
Contributi figurativi	1,6	1,5	1,8	1,9
Altre entrate correnti	5,1	4,9	-1,4	1,2
Totale entrate correnti	3,7	2,8	2,3	2,3
Entrate in c/capitale non tributarie	46,9	83,3	-21,2	-23,3
Totale entrate finali	3,9	3,4	1,9	2,0

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA II.1.2 SOVVENZIONI DEL DISPOSITIVO PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Entrate da sovvenzioni RRF (% del PIL)							
Sovvenzioni RRF incluse nelle proiezioni delle entrate	0,0	0,2	0,6	0,8	0,3	0,4	0,7
Esborsi delle sovvenzioni RRF da parte dell'UE	-	0,5	1,0	0,6	0,2	0,3	0,8
Spese finanziate dalle sovvenzioni RRF (% del PIL)							
Totale spese correnti	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3
Investimenti fissi lordi	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2
Trasferimenti in conto capitale	0,0	0,1	0,6	0,6	0,0	0,0	0,1
Totale spese in conto capitale	0,0	0,2	0,6	0,7	0,1	0,2	0,4
Altri costi finanziati dalle sovvenzioni RRF (% del PIL) (1)							
Riduzione del gettito fiscale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri costi con impatto sulle entrate	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Operazioni finanziarie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) Si fa riferimento a voci di costo non registrate come spesa nella contabilità nazionale.

Nota: Nella Tavola non sono incluse le spese previste oltre il 2026 (pari a circa 0,4 p.p. di PIL) relative a misure per le quali i *milestone* e *target* sono raggiunti nei tempi stabiliti indipendentemente dalla spesa effettivamente sostenuta.

Dal 2025: previsioni a legislazione vigente.

TAVOLA II.1.3 PRESTITI DEL DISPOSITIVO PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Entrate da prestiti RRF (% del PIL)							
Prestiti RRF inclusi nelle proiezioni delle entrate	0,1	0,1	0,2	0,4	0,8	0,9	1,4
Esborsi dei prestiti RRF da parte dell'UE	0,0	0,9	1,1	1,1	0,7	1,0	1,0
Spese finanziate dai prestiti RRF (% del PIL)							
Totale spese correnti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Investimenti fissi lordi	0,1	0,1	0,1	0,3	0,5	0,5	0,9
Trasferimenti in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3
Totale spese in conto capitale	0,1	0,1	0,2	0,3	0,7	0,7	1,3
Altri costi finanziati dai prestiti RRF (% del PIL) (1)							
Riduzione del gettito fiscale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri costi con impatto sulle entrate	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Operazioni finanziarie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) Si fa riferimento a voci di costo non registrate come spesa nella contabilità nazionale.

Nota: Nella Tavola non sono incluse le spese previste oltre il 2026 (pari a circa 1,2 p.p. di PIL) relative a misure per le quali i *milestone* e *target* sono raggiunti nei tempi stabiliti indipendentemente dalla spesa effettivamente sostenuta.

Dal 2025: previsioni a legislazione vigente.

FOCUS

Confronto con le previsioni di finanza pubblica della Commissione europea

In ottemperanza alla Direttiva (UE) 2011/85, come modificata dalla Direttiva (UE) 2024/1265, in questo riquadro è fornita una comparazione tra le previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente contenute in questo Documento e le ultime pubblicate dalla Commissione europea (*Spring Forecast* del 19 maggio 2025).

Con riferimento all'indebitamento netto e al saldo primario in rapporto al PIL per il 2025, le previsioni del Governo risultano migliori di 0,3 punti percentuali (p.p.) rispetto a quelle della Commissione, per effetto di un valore inferiore di 0,4 p.p. per le spese e di 0,1 p.p. per le entrate, a parità di incidenza degli interessi (3,9 per cento). Nel confronto incide lo scarto temporale nel rilascio delle previsioni, poiché quelle primaverili della Commissione, sostanzialmente in linea con il DFP, non incorporano gli effetti del monitoraggio più recente né dei provvedimenti normativi intervenuti successivamente.

TAVOLA R1 CONFRONTO TRA LE PREVISIONI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del pil) (1)

	Data prev.	2025				2026			
		Totale entrate	Totale spese	Saldo primario	Indebitamento netto	Totale entrate	Totale spese	Saldo primario	Indebitamento netto
DPFP	ott-25	47,6	50,6	0,9	-3,0	47,9	50,6	1,2	-2,7
CE	mag-25	47,7	51,0	0,6	-3,3	47,9	50,8	1,1	-2,9
OCSE	giu-25	46,7	49,8	0,6	-3,1	47,2	49,9	0,8	-2,8
FMI	apr-25	47,5	50,8	0,6	-3,3	47,2	50,0	1,1	-2,8

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Per il 2026 lo scarto si riduce. Anche per tale anno le previsioni del Governo risultano più favorevoli rispetto a quelle della Commissione: l'indebitamento netto è inferiore di circa 0,2 p.p. e il saldo primario di 0,1 p.p., per effetto di una previsione inferiore di 0,2 p.p. delle spese, con interessi lievemente maggiori nelle stime della Commissione (4,0 per cento, a fronte del 3,9 per cento del presente Documento), mentre le entrate risultano allineate.

A titolo informativo e in continuità con il DFP, la Tavola R1 riporta anche le stime più recenti dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e del Fondo monetario internazionale (FMI)⁶⁷.

Per il 2025 si osserva che lo scostamento tra l'indebitamento netto previsto dal Governo e la stima dell'OCSE di giugno è inferiore rispetto a quello con la stima della Commissione, sebbene le differenze tra i valori delle entrate e delle spese risultino sensibilmente superiori. Le previsioni del FMI, invece, sono in linea con quelle della Commissione per quanto riguarda l'indebitamento netto e il saldo primario.

Per il 2026 le stime di OCSE e FMI si collocano su valori intermedi rispetto a quelli del Governo e della Commissione, indicando un indebitamento netto più contenuto rispetto al 2025, ma ancora superiore a quello previsto dal Governo. Nel complesso le previsioni confermano un progressivo miglioramento dei saldi di finanza pubblica, pur evidenziando ipotesi sottostanti differenti, in particolare per quanto riguarda l'andamento di entrate e spese.

⁶⁷ OCSE, *Economic Outlook*, del 3 giugno 2025 e FMI, *World Economic Outlook (WEO) database*, del 14 aprile 2025.

Prospettive per il debito

Le previsioni a legislazione vigente sottostanti questo Documento confermano per il rapporto debito/PIL una dinamica analoga a quanto proiettato nel DFP di aprile.

Per il 2025, il rapporto è previsto al 136,2 per cento, in aumento rispetto all'anno precedente ma comunque al di sotto di quanto atteso nel DFP (136,6 per cento). La differenza è dunque determinata dal più elevato valore del PIL nominale previsto (per effetto della recente revisione statistica operata dall'ISTAT), ma anche dalle evidenze dei dati di monitoraggio, che mostrano un andamento del fabbisogno del settore statale per l'anno in corso migliore delle aspettative: il saldo di cassa è ora atteso al 5,6 per cento del PIL a fine anno, contro il 5,8 per cento previsto nel DFP. Ciò ha anche determinato una revisione al ribasso delle proiezioni del rapporto debito/PIL. Si segnala a tale proposito il ruolo di una leggera revisione al ribasso, in via prudenziale, del tasso di crescita del PIL nominale.

Resta dunque confermata la tendenza alla salita del rapporto debito/PIL fino al 2026, seguita dall'inversione di tendenza a partire dal 2027, anno in cui il debito si attesta al 137,0 per cento del PIL. Come più volte ribadito, tale inversione di tendenza nel 2027-2028 sarà determinata dal venir meno dell'impatto dei crediti di imposta da *bonus* edilizi, riflesso nel ridimensionamento della componente relativa all'aggiustamento *stock-flussi* (SFA), attesa variare dall'1,9 per cento del PIL per l'anno in corso allo 0,5 per cento nel 2028⁶⁸. Sulla componente SFA incideranno positivamente i proventi dalla realizzazione del piano di dismissioni e valorizzazione degli *asset* pubblici e, più in generale, l'accumulazione netta di attività finanziarie, che comprende, tra l'altro, le giacenze liquide del Tesoro, elementi che controbilanceranno gli effetti negativi di valutazione del debito. Anche quest'ultima componente di variazione del debito, che comprende gli scarti netti di emissione dei nuovi titoli, risulta leggermente ridimensionata rispetto alle proiezioni nel DFP di aprile, alla luce del nuovo scenario dell'evoluzione dei rendimenti di mercato.

Per quanto riguarda l'influenza della componente *snow-ball* sull'evoluzione del rapporto debito/PIL, risulta confermata una tendenza leggermente avversa. A fronte di previsioni prudenziali del tasso di crescita del PIL reale e di una stabilizzazione della componente nominale, data dalla dinamica del deflatore del PIL, l'aumento atteso dell'onere del debito nel medio termine (a partire dal biennio 2027-2028) finisce per prevalere.

In contrapposizione ai fattori appena descritti, il graduale consolidamento del saldo primario, fino al 2,2 per cento del PIL nel 2028, favorirà il ritorno del rapporto debito/PIL su un sentiero discendente, più che compensando il contributo alla crescita del rapporto debito/PIL derivante dallo *snow-ball* e dalla componente SFA.

⁶⁸ Di cui lo 0,2 per cento del PIL derivante dall'effetto dei *bonus* edilizi. L'impatto sul fabbisogno di cassa dei crediti maturati nel periodo 2020-2023 stimato nel DFP risulta confermato; allo stesso tempo, risulta rafforzata l'evidenza che i nuovi crediti maturati dal 2024, tornati in linea con la media storica, non avranno un impatto significativo sul fabbisogno di cassa.

II.1.2 Crescita della spesa netta: tendenze e valutazione circa il rispetto del percorso di spesa netta raccomandato dal Consiglio

Stima di crescita della spesa netta per il 2024 e andamenti tendenziali negli anni 2025-2028

Nello scenario tendenziale di finanza pubblica l'indicatore della spesa netta⁶⁹ è stimato ridursi del -2,0 per cento nel 2024 e crescere dell'1,3 per cento nel 2025, diminuendo cumulativamente dello 0,7 per cento nei due anni⁷⁰.

L'aggiornamento dei dati comporta una lieve revisione della stima di crescita dell'indicatore nel 2024 rispetto alla Relazione annuale sui progressi compiuti nel 2024 di aprile (Sezione I del Documento di finanza pubblica), in cui si indicava una riduzione del -2,1 per cento per il 2024.

Nel 2024 la riduzione percentuale annua della spesa primaria (4,5 per cento) contribuisce in modo sostanziale al calo dell'indicatore di spesa netta (si veda la Figura II.1.1). Tale riduzione riflette il ridimensionamento delle spese per contributi agli investimenti legati al *Superbonus*. Nel 2025, la spesa primaria è prevista crescere a un tasso del 3,1 per cento, che risulta inferiore alle attese di aprile. L'aumento della spesa primaria di natura corrente sarà più contenuto rispetto a quella del 2024, mentre la spesa in conto capitale crescerà a un tasso sostenuto, prevalentemente per effetto dell'incremento annuo degli investimenti fissi lordi (5,9 per cento).

Nei due anni, la dinamica delle spese finanziate da trasferimenti UE, delle entrate di natura discrezionale e della componente ciclica della spesa per disoccupazione influisce significativamente sul diverso andamento della spesa totale e dell'indicatore di spesa netta.

Le spese finanziate da trasferimenti UE, che includono le spese finanziate con i fondi strutturali dell'UE e con le sovvenzioni della *Recovery and Resilience Facility* (RRF)⁷¹, si riducono in modo marcato nel 2024 rispetto al 2023 per l'esaurirsi di alcune misure di spesa per contributi agli investimenti finanziate con risorse RRF. Tali spese, per contro, tornano ad aumentare nel 2025, con il risultato di attenuare la crescita dell'indicatore complessivo (si veda la Figura II.1.1). Tuttavia, l'aumento delle spese finanziate da trasferimenti UE previsto nel 2025 (e nel 2026) nello scenario tendenziale della Relazione sui progressi computi di aprile è stato ridimensionato a causa della rimodulazione di parte delle spese finanziate dal PNRR dal 2025 agli anni successivi. Va precisato che tale rimodulazione considera esclusivamente l'aggiornamento dei cronoprogrammi di spesa dei vari progetti finanziati, mentre il quadro programmatico sconta anche gli effetti derivanti dalla

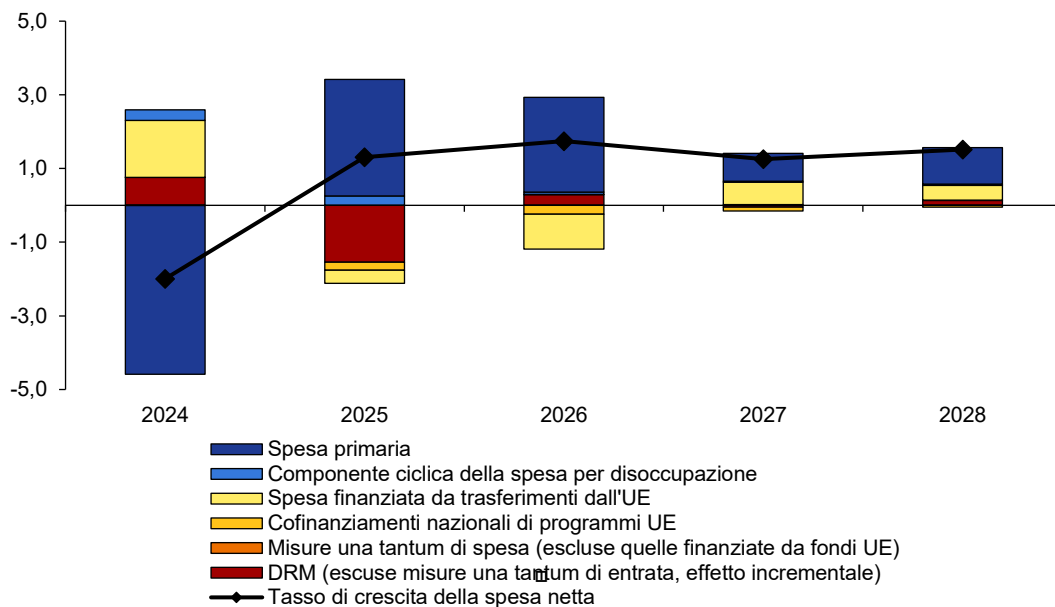
⁶⁹ L'aggregato di spesa netta è definito come la spesa finale delle amministrazioni pubbliche al netto della spesa per interessi (spesa primaria) e di variabili di raccordo quali: la componente ciclica della spesa per disoccupazione, le spese per i programmi dell'Unione interamente finanziati dai trasferimenti provenienti dalla UE, la spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dalla UE, le misure *una tantum* di spesa, le misure discrezionali dal lato delle entrate (*Discretionary Revenue Measures*, DRM) al netto delle misure finanziate dalla UE e delle misure *una tantum* di entrata.

⁷⁰ Il tasso di crescita cumulato è calcolato applicando il tasso di crescita annuo del 2025 alla crescita cumulata registrata nel 2024 rispetto al 2023, pari al -2,0 per cento.

⁷¹ Le spese finanziate dai prestiti RRF sono invece ricomprese nell'aggregato di spesa soggetto a sorveglianza.

rinegoziazione del Piano, attualmente oggetto di confronto con le autorità UE e che dovrebbe concludersi entro il prossimo mese di novembre.

FIGURA II.1.1 CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DELL'INDICATORE DI SPESA NETTA (valori %)



Fonte: Istat ed elaborazioni MEF. Per il 2025, previsioni dello scenario tendenziale.

Sull'andamento dell'indicatore incide anche la variazione delle entrate di natura discrezionale rispetto all'anno precedente (d'ora in poi DRM), al netto delle misure finanziate dalla UE e delle misure *una tantum*⁷². Nel 2024, il minor gettito derivante da tali misure, conseguente principalmente alla riduzione del cuneo fiscale, si somma alla spesa primaria al netto delle altre voci di spesa, attenuando la riduzione dell'indicatore complessivo (si veda la Figura II.1.1). Diversamente, nell'anno in corso, le maggiori entrate attese dalle DRM tendono a ridurre la crescita della spesa netta.

Rispetto alle previsioni della Relazione annuale sui progressi compiuti di aprile, le minori entrate attese dalle DRM al netto delle misure finanziate dalla UE e delle misure *una tantum* del 2024 sono state lievemente riviste (dal -0,3 al -0,4 per cento del PIL) determinando una riduzione dell'indicatore meno pronunciata (da -2,1 per cento a -2,0 per cento). Diversamente, la stima di tali misure nel 2025 è stata rivista al rialzo rispetto ad aprile (dallo 0,6 per cento del PIL allo 0,7 per cento del PIL).

In linea di continuità con i lavori di preparazione del Documento di aprile le stime sono state aggiornate anche sulla base delle valutazioni a consuntivo di alcune misure, tra cui gli effetti del suddetto cuneo introdotti con la legge di bilancio 2024 che si sono rivelati superiori alle previsioni iniziali.

⁷² Nelle nuove regole di *governance* europea, una spesa primaria nazionale più elevata è ammessa se è compensata da maggiori entrate derivanti da misure discrezionali. D'altra parte, sarà necessaria una riduzione della spesa primaria nel caso di misure discrezionali che riducono le entrate (come, per esempio, una riforma fiscale con oneri sulla finanza pubblica).

Infine, sull'andamento dell'indicatore di spesa netta nel 2024 e 2025 ha inciso la componente ciclica della spesa per disoccupazione, sebbene in misura relativamente minore rispetto alle altre due voci di raccordo descritte. Tale componente è misurata dalla quota di spesa per prestazioni sociali in denaro relativa alla funzione disoccupazione legata alle fluttuazioni della congiuntura economica⁷³ e risulta negativa, in quanto il tasso di disoccupazione è inferiore al tasso strutturale (o *NAWRU*), e dunque - in questo caso - va a incrementare l'aggregato di spesa rilevante. Considerando che la componente ciclica è in aumento sia nel 2024, sia nel 2025, in entrambi gli anni tende ad aumentare il tasso di crescita dell'indicatore di spesa netta (si veda la Figura II.1.1).

TAVOLA II.1.4 CRESCITA DELLA SPESA NETTA NELLO SCENARIO TENDENZIALE

	2024	2025	2026	2027	2028
	Livelli (1)	% del PIL	% del PIL	% del PIL	% del PIL
1. Spesa totale	1.109.154	50,4	50,6	50,6	49,9
2. Spesa per interessi	85.621	3,9	3,9	3,9	4,1
3. Componente ciclica della spesa per disoccupazione	-5.322	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4
4. Spese finanziate da trasferimenti dall'UE	8.600	0,4	0,5	0,9	0,7
4a. Di cui: Investimenti fissi lordi	2.918	0,1	0,2	0,4	0,3
5. Cofinanziamento nazionale dei programmi finanziati dall'Unione	3.043	0,1	0,2	0,3	0,4
6. Spese una tantum incluse nelle proiezioni (livelli, escluse le misure finanziate dall'UE)	656	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Spesa netta finanziata a livello nazionale (prima delle DRM) (7 = 1-2-3-4-5-6)	1.016.556	46,2	46,2	45,7	45,1
8. Misure sul lato delle entrate (incrementi, escluse le misure finanziate dall'UE e delle misure una tantum)		-0,4	0,7	-0,1	0,0
9. Spesa netta finanziata a livello nazionale (dopo le DRM) (9 = 7 - 8)		46,6	45,6	45,8	45,1
		(Var. %)			
10. Crescita PIL nominale (var. %)		2,7	2,8	2,7	2,5
11. Crescita della spesa netta finanziata a livello nazionale		-2,0	1,3	1,7	1,3

(1) Valori in milioni.

Fonte: Istat ed elaborazioni MEF. Dal 2025 previsioni dello scenario tendenziale.

In base alle previsioni tendenziali aggiornate, nel triennio 2026-2028 l'indicatore di spesa netta crescerà a un tasso medio pari a circa l'1,5 per cento.

In particolare, nello scenario tendenziale la crescita della spesa netta sarebbe dell'1,7 per cento nel 2026, al di sopra del limite fissato all'1,6 per cento; ciò

⁷³ La stima di questa componente è calcolata come il prodotto tra il *gap* di disoccupazione (definito come la differenza tra il tasso di disoccupazione effettivo e quello di *trend*, rapportata al tasso effettivo) e la spesa per prestazioni sociali in denaro relative alla funzione 'disoccupazione', come classificata nella funzione 10.5 della COFOG (Classificazione della spesa pubblica per funzione). Il tasso di disoccupazione di trend corrisponde al *NAWRU* (*Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*), stimato secondo la metodologia concordata a livello europeo. Quando il tasso di disoccupazione scende al di sotto del *NAWRU*, il *gap* di disoccupazione risulta negativo, e la correzione ciclica applicata alla spesa per disoccupazione produce un effetto sfavorevole sull'aggregato di spesa. In un contesto di riduzione del tasso di disoccupazione, è caratteristico della metodologia di stima che il *NAWRU* non si adegua con la stessa rapidità, determinando un ampliamento del *gap* di disoccupazione.

comporterebbe una crescita cumulata dell'1,0 per cento, lievemente superiore al tasso raccomandato (0,9 per cento). L'indicatore è atteso crescere dell'1,3 per cento nel 2027, al di sotto del limite fissato pari al +1,9 per cento; e dell'1,5 per cento nel 2028, al di sotto dell'1,7 per cento fissato. La lieve deviazione del 2026 sarà compensata attraverso le misure di finanza pubblica incluse nello scenario programmatico.

Nel triennio 2026-2028, la dinamica della spesa netta dello scenario tendenziale riflette una sostanziale stabilizzazione della crescita della spesa primaria, che si collocherà in media al +1,4 per cento. Il maggior contributo alla decelerazione del tasso di crescita proverrà dalla spesa in conto capitale, dovuto al progressivo completamento dei progetti di spesa finanziati con il PNRR. La dinamica degli investimenti pubblici, seppur più contenuta rispetto agli anni precedenti, consentirà di mantenere la quota finanziata da risorse nazionali sul PIL ampiamente al di sopra della media riferita agli anni del PNRR.

Dal lato delle voci di raccordo di spesa, la spesa finanziata con i finanziamenti UE è attesa raggiungere un picco nel 2026, in linea con il profilo aggiornato delle spese finanziate dal PNRR. La variazione delle DRM al netto delle misure finanziate dalla UE e delle misure *una tantum* è prevista negativa nel 2026 e 2028 e sostanzialmente nulla nel 2027. Infine, la componente ciclica della spesa per disoccupazione continuerà a esercitare un effetto lievemente peggiorativo sulla dinamica dell'indicatore.

Valutazione sul 2024 e 2025 ai fini del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita

Come già chiarito nella Relazione sui progressi compiuti nel 2024 di aprile, la prima valutazione sul rispetto delle soglie di crescita per la spesa netta raccomandate dal Consiglio è prevista nella primavera del 2026, sulla base dei dati di consuntivo relativi al 2025 e al 2024. La Commissione calcolerà le deviazioni (a debito o a credito) da registrare nel conto di controllo sulla base dei tassi di crescita della spesa netta che saranno pubblicati nelle sue previsioni.

Tuttavia, in linea con le scadenze del Semestre europeo, nel Pacchetto di primavera pubblicato in giugno la Commissione ha già pubblicato le sue stime di crescita dell'indicatore di spesa netta e valutato la conformità del tasso di crescita della spesa netta nel 2025 (e con riferimento al 2024 e al 2025 considerati congiuntamente) con quello raccomandato dal Consiglio.

Secondo le *Spring Forecast* pubblicate il 19 maggio 2025, cui fa riferimento il Pacchetto di primavera, il tasso di crescita dell'indicatore di spesa netta è del -2,2 per cento nel 2024. Tale valore risulta inferiore al tasso del -1,9 per cento previsto per il 2024 nelle raccomandazioni del Consiglio. Il confronto tra il tasso di crescita osservato e quello raccomandato nell'anno appena trascorso non ha dato luogo a nessun accredito nel conto di controllo⁷⁴, che sarà attivato dalla Commissione nel

⁷⁴ Si ricorda che con la riforma del Patto di Stabilità e Crescita è stato introdotto un conto di controllo per monitorare *ex post* gli scostamenti della spesa netta rispetto al percorso raccomandato dal Consiglio. Nel conto si

2026⁷⁵. Considerando che il limite massimo di crescita della spesa netta raccomandato dal Consiglio per il 2025, in coerenza con il Piano, è pari all'1,3 per cento in termini annui, e al -0,7 per cento in termini cumulati, e che nelle *Spring Forecast* il tasso di crescita della spesa netta previsto è 1,2 per cento nel 2025, la crescita della spesa netta è attesa rimanere entro il limite prefissato in termini sia annui sia cumulati.

La conformità della crescita della spesa netta con i limiti raccomandati dal Consiglio è confermata dall'aggiornamento delle previsioni tendenziali di questo Documento. In particolare, la differenza tra il tasso di crescita della spesa netta osservato nel 2024 (-2,0 per cento) e il tasso indicato nelle raccomandazioni del Consiglio (-1,9 per cento) è pari a 0,1 punti percentuali del PIL, come nelle stime di aprile. In conclusione, l'andamento della spesa netta nel 2025 può ritenersi conforme con le raccomandazioni del Consiglio.

II.1.3 Sentiero di spesa netta e quadro programmatico di finanza pubblica

Obiettivi di crescita della spesa netta e prossima manovra di bilancio

Nello scenario programmatico il tasso di crescita della spesa netta rispetterà i limiti⁷⁶ fissati nel Piano e raccomandati dal Consiglio⁷⁷, coerentemente con l'estensione del periodo di aggiustamento di bilancio a sette anni.

TAVOLA II.1.5 INDICATORE DI SPESA NETTA (tassi di crescita, var. %)					
	2024	2025	2026	2027	2028
Raccomandazione del Consiglio					
(1a) Tasso di crescita annuo	-1,9	1,3	1,6	1,9	1,7
(1b) Tasso di crescita cumulato	-1,9	-0,7	0,9	2,9	4,6
Stime di consuntivo/previsioni programmatiche					
(2a) Tasso di crescita annuo	-2,0	1,3	1,6	1,9	1,6
(2b) Tasso di crescita cumulato	-2,0	-0,7	0,9	2,9	4,5

Fonte: Raccomandazioni del Consiglio dell'UE del 21 gennaio 2025 ed elaborazioni MEF.

registra un debito quando il tasso di crescita della spesa netta, effettivamente risultante dai dati di consuntivo dell'anno appena concluso, supera il tasso massimo raccomandato dal Consiglio; viceversa, un credito. I saldi annuali a debito e a credito del conto di controllo sono sommati per determinare il saldo cumulato. In caso di deviazioni in eccesso superiori allo 0,3 per cento del PIL in un anno, o cumulativamente superiori allo 0,6 per cento, la Commissione europea procederà alla predisposizione di un Rapporto ex art. 126.3 del TFUE (passo iniziale per l'eventuale apertura di una procedura PDE per debito eccessivo).

⁷⁵ Secondo le *Spring Forecast*, il tasso di crescita dell'indicatore di spesa netta è dell'1,5 per cento nel 2026. Nelle previsioni economiche d'autunno, pubblicate il 15 novembre 2024, la Commissione aveva già diffuso le sue prime stime dei tassi crescita. Il tasso di crescita della spesa netta era atteso ridursi al -2,3 per cento nel 2024, crescere all'1,3 per cento nel 2025 e accelerare nel 2026 all'1,9 per cento.

⁷⁶ I limiti alla crescita della spesa netta sono espressi in tassi di crescita sia annui sia cumulati. Denominando il tasso di crescita annuo della spesa netta nel 2025 con 'tasso^{SNC}₂₀₂₅' e il tasso di crescita cumulato nel 2024 con 'tasso^{SNC}₂₀₂₄', allora il tasso di crescita cumulato nel 2025 è calcolato utilizzando la seguente formula: tasso^{SNC}₂₀₂₅ = [(1+ tasso^{SNC}₂₀₂₄/100)*(1+ tasso^{SNC}₂₀₂₅/100)-1]*100. Pertanto, il tasso di crescita cumulato nel 2025 è così calcolato: [(1-1,9/100)*(1+ 1,3/100)-1]*100. L'incongruenza tra il tasso di crescita cumulato raccomandato, pari a -0,7 per cento, e il risultato della formula è dovuta agli arrotondamenti alla prima cifra decimale dei tassi di crescita.

⁷⁷ Tali obiettivi sono stati oggetto della Raccomandazione del Consiglio del 21 gennaio 2025, che ha approvato il Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine dell'Italia, pubblicata nella GU dell'UE il 10 febbraio 2025 (C/2025/651).

Come già illustrato nel Piano, la differenza che emerge tra previsioni del tasso di crescita della spesa netta a legislazione vigente e il suo valore obiettivo definisce gli spazi di manovra disponibili per perseguire le principali finalità di politica economica (se negativa) o le deviazioni da correggere (se positiva).

La legge di bilancio per il 2025 ha introdotto misure coerenti con gli obiettivi di spesa netta. Tuttavia, l'evolversi dello scenario economico e l'aggiornamento delle previsioni a legislazione vigente sottostanti questo Documento comportano un lieve disallineamento tra il tasso di crescita della spesa netta previsto per il 2026 (1,7 per cento) e l'obiettivo (1,6 per cento). Al contrario, per gli anni 2027-2028 le proiezioni tendenziali (rispettivamente 1,3 e 1,5 per cento) si collocano al di sotto dei limiti massimi del Piano.

Pertanto, nella manovra di bilancio per il triennio 2026-2028⁷⁸ saranno incluse le misure necessarie per correggere il disallineamento nel 2026. I margini che emergono rispetto agli obiettivi nei due anni successivi saranno utilizzati - completamente per il 2027, e parzialmente per il 2028 - per finanziare gli interventi volti ad affrontare le attuali priorità di politica economica. In via prudenziale, infatti, l'obiettivo di crescita della spesa netta per il 2028 è fissato a un livello inferiore rispetto al limite massimo di crescita del Piano (1,6 per cento).

Il contenuto aumento del deficit rispetto allo scenario tendenziale consegue al finanziamento di specifiche misure di natura temporanea (cd. *one-off*), quindi escluse dal calcolo dell'indicatore.

L'impatto della manovra si dispiegherà anche attraverso una rimodulazione delle differenti voci e componenti della spesa. In particolare, con la manovra si darà luogo a una ricomposizione del prelievo fiscale riducendo l'incidenza del carico sui redditi da lavoro e si garantirà un ulteriore rifinanziamento del fondo sanitario nazionale. Inoltre, al fine di dare continuità agli interventi approvati dal Governo, saranno previste specifiche misure volte a stimolare gli investimenti delle imprese e a garantirne la competitività. Inoltre, verranno preservati gli investimenti pubblici finanziati con risorse nazionali, i quali sono attesi mantenersi su un livello medio pari al 3,4 per cento del PIL, al di sopra di quello riferito agli anni del PNRRSi procederà, infine, nel percorso di incremento delle misure a sostegno della natalità e della conciliazione vita-lavoro.

Tenuto conto che la manovra dello scorso anno ha reso strutturali fondamentali misure quali quelle relative alla riduzione del carico fiscale sui redditi da lavoro, le missioni internazionali, il rinnovo dei contratti pubblici e ha finanziato, in misura rilevante, il livello del finanziamento del fondo sanitario nazionale e ha previsto la costituzione di fondi per gli investimenti e per la ricostruzione, la manovra 2026-2028 finanzia interventi per un ammontare medio annuo di circa 0,7 punti percentuali di PIL. Concorrerà al finanziamento della manovra una combinazione di misure dal lato delle entrate e, per circa il 60 per cento, di interventi sulla spesa; questi ultimi tengono conto dell'andamento del monitoraggio e dei relativi cronoprogrammi di spesa.

⁷⁸ Si rimanda al prossimo Documento programmatico di bilancio per maggiori dettagli.

TAVOLA II.1.6 QUADRO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

	2024		2025	2026	2027	2028
	Livello (1)	% del PIL		% del PIL		
Componenti delle entrate						
1.Imposte indirette	309.123	14,1	14,1			
2.Imposte dirette	343.466	15,6	15,1			
3.Contributi sociali	279.705	12,7	13,5			
4.Altre entrate correnti	95.731	4,4	4,5			
5.Imposte in c/capitale	1.822	0,1	0,1			
6.Altre entrate in c/capitale	5.371	0,2	0,3			
7.Totale entrate (=1+2+3+4+5+6)	1.035.217	47,1	47,6			
8.di cui trasferimenti UE (entrate di competenza, non di cassa)	8.600	0,4	0,5			
9.Totale entrate diverse dai trasferimenti UE (=7-8)	1.026.617	46,7	47,0			
10.p.m. misure dal lato delle entrate (incrementi, escluse le misure finanziate dall'UE)	-11.637	-0,5	0,6			
10b misure di riduzione di entrate finanziate da fondi UE (livelli)	-	0,0	0,0			
11.p.m. entrate una tantum incluse nelle previsioni (livelli, escluse le misure finanziate dall'UE)	4.437	0,2	0,1			
Componenti della spesa						
12.Redditi da lavoro dipendente	197.169	9,0	8,9			
13.Consumi intermedi	128.351	5,5	5,3			
14.Spesa per interessi	85.621	3,9	3,9	3,9	4,1	4,3
15.Prestazioni sociali diverse dai trasferimenti sociali in natura	445.739	20,3	20,4			
16.Prestazioni sociali in natura	51.055	2,3	2,4			
17.Sussidi	36.627	1,7	1,5			
18.Altre spese correnti	47.286	2,1	2,2			
19.Investimenti fissi lordi	78.345	3,6	3,7			
20.Di cui: investimenti pubblici finanziati a livello nazionale	75.427	3,4	3,5	3,3	3,6	3,4
21.Trasferimenti in c/capitale	37.631	1,7	1,7			
22.Altre spese in conto capitale	1.330	1,7	1,7			
23.Totale spesa (=12+13+14+15+16+17+18+ 19+21+22)	1.109.154	50,4	50,6			
24.di cui: Spese finanziate da trasferimenti dall'UE (=8-10b)	8.600	0,4	0,5			
25.Spesa finanziata a livello nazionale (=23-24)	1.100.554	50,0	50,1			
26.p.m. Cofinanziamento nazionale dei programmi finanziati dall'Unione	3.043	0,1	0,2			
27.p.m. Componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione	-5.332	-0,2	-0,3			
28.p.m. Spese una tantum incluse nelle proiezioni (livelli, escluse le misure finanziate dall'UE)	656	0,0	0,0			
29.Spesa netta finanziata a livello nazionale (al lordo delle misure dal lato delle entrate) (=25-26-27-28-14)	1.016.567	46,2	46,2			

TAVOLA II.1.6 (SEGUE): QUADRO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

	2024	2025	2026	2027	2028	
	Livello (1)	% del PIL	% del PIL			
Spesa netta finanziata a livello nazionale						
30.Crescita della spesa netta finanziata a livello nazionale		-2,0	1,3	1,6	1,9	1,6
Finanza pubblica						
31.Indebitamento netto (=7-23)	-73.937	-3,4	-3,0	-2,8	-2,6	-2,3
32.Saldo primario (=31+14)	11.684	0,5	0,9	1,2	1,5	1,9
Aggiustamento per il ciclo						
33.Saldo strutturale		-4,1	-3,4	-2,9	-2,8	-2,6
34.Saldo primario strutturale		-0,2	0,5	1,1	1,4	1,7
Debito pubblico						
35.Debito lordo (2)	2.966.915	134,9	136,2	137,4	137,3	136,4
36.Variazione rispetto all'anno precedente	98.505	1,0	1,3	1,3	-0,2	-0,9
37.Contributi alla variazione del debito pubblico:						
38.Saldo primario (=32)		-0,5	-0,9	-1,2	-1,5	-1,9
39.Effetto snow-ball, di cui componente per:		0,4	0,3	0,3	0,7	0,6
40.Spesa per Interessi (=14)		3,9	3,9	3,9	4,1	4,3
41.Crescita reale		-0,9	-0,6	-0,9	-1,1	-1,3
42.Deflatore del PIL		-2,5	-3,0	-2,7	-2,3	-2,4
43.Aggiustamento stock-flussi (=36-38-39)		1,1	1,9	2,2	0,6	0,5
44.p.m. Tasso di interesse implicito sul debito (%)		3,0	3,0	3,0	3,1	3,2

(1) Milioni di euro.

(2) Al lordo delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. Per il 2024 è riportato il livello aggiornato da Banca d'Italia e trasmesso a Eurostat con la consueta notifica, che sarà pubblicato nel prossimo Bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito del 15 ottobre 2025.

Fonte: Istat e Banca d'Italia. Per il 2025, previsioni dello scenario tendenziale a legislazione vigente.

Nota: Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

Si fa presente, infine, che in base ai risultati delle simulazioni DSA aggiornate, il limite di spesa netta medio di 1,5 per cento stabilito nel Piano risulta robusto all'aggiornamento delle ipotesi macroeconomiche e fiscali per l'anno in corso, e continuerebbe ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche di medio periodo. Il *focus* 'Verifica della robustezza della traiettoria di spesa all'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e finanziarie' incluso nel paragrafo successivo contiene maggiori dettagli.

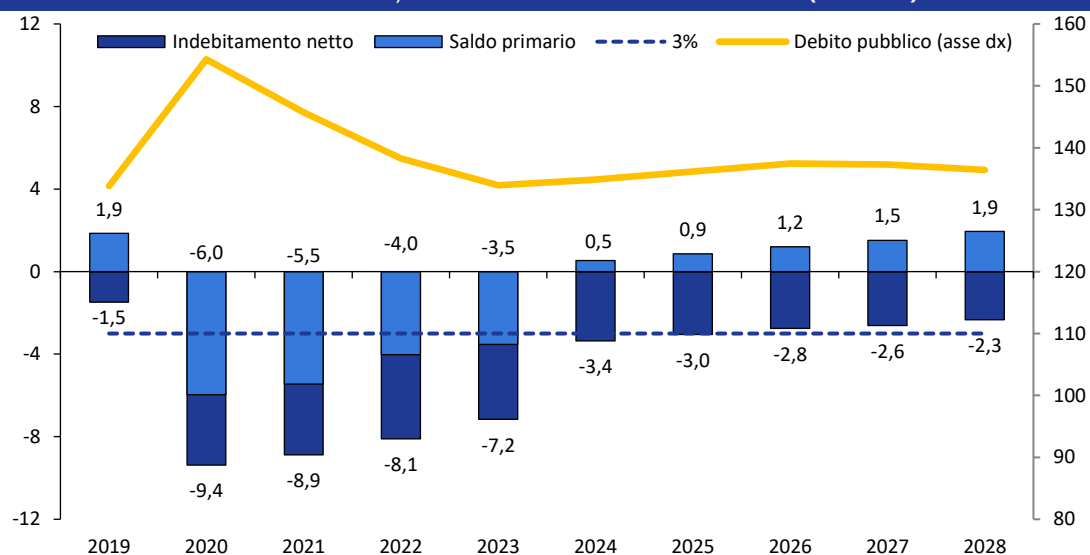
Sentiero programmatico del *deficit* e del debito

Il rispetto degli obiettivi di crescita della spesa netta fissati nel Piano consente di confermare il rientro dell'indebitamento netto sotto la soglia del 3 per cento del PIL nel 2026. La previsione si colloca al 2,8 per cento del PIL, con una variazione in aumento di appena 0,04 punti percentuali rispetto allo scenario tendenziale.

Anche per il biennio 2027-2028 la previsione nello scenario programmatico, coerente con il sentiero obiettivo di spesa netta, conferma la tendenza di fondo dello scenario a legislazione vigente. Lo stanziamento delle risorse che si rendono disponibili dai margini rispetto alla traiettoria obiettivo di spesa netta, utilizzate per finanziare i prossimi interventi di politica economica, comporta una moderata

riduzione dell'avanzo primario in rapporto al PIL rispetto allo scenario tendenziale, di circa 0,3 punti percentuali l'anno nel 2027 e 2028. L'avanzo continuerà il progressivo rafforzamento fino all'1,9 per cento del PIL nel 2028, favorendo la prosecuzione del percorso in graduale discesa dell'indebitamento netto, atteso al 2,3 per cento del PIL nel 2028, in linea con quanto previsto nel Piano e ben al di sotto della soglia del 3 per cento.

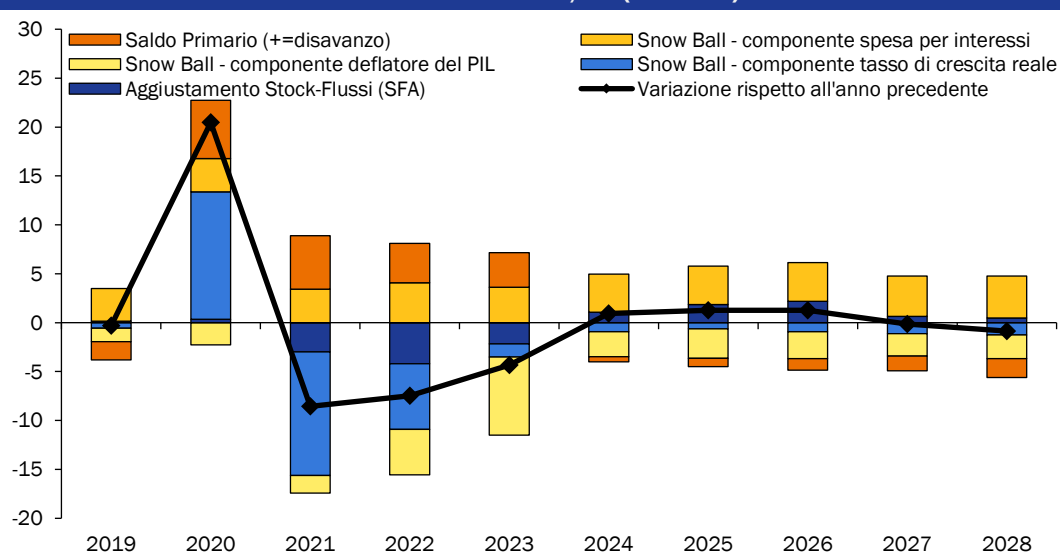
FIGURA II.1.2 INDEBITAMENTO NETTO, SALDO PRIMARIO E DEBITO DELLA PA (% del PIL)



Fonte: Istat e Banca d'Italia. Dal 2025, previsioni dello scenario programmatico.

Il maggior *deficit* programmatico implica anche un lieve incremento, rispetto allo scenario a legislazione vigente, del profilo del rapporto debito/PIL, che si prevede raggiungere un livello pari al 136,4 per cento a fine periodo, lo stesso livello previsto nel Piano. La dinamica conserva quindi la tendenza di fondo, confermando il ritorno del rapporto su un percorso in riduzione dopo il 2026.

FIGURA II.1.3 DETERMINANTI DEL RAPPORTO DEBITO/PIL (% DEL PIL)



Fonte: Istat e Banca d'Italia. Dal 2025, previsioni dello scenario programmatico.

TAVOLA II.1.7 DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE (milioni e % del PIL) (1)

		2024	2025	2026	2027	2028
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (2)						
Amministrazioni pubbliche	2.869.938	2.966.915	3.077.920	3.192.696		3.270.112
<i>in % del PIL</i>	133,9	134,9	136,2	137,4		137,3
Amministrazioni centrali (3)	2.803.748	2.904.930	3.017.455	3.134.300		3.213.510
Amministrazioni locali (3)	112.408	109.391	107.871	105.802		104.008
Enti di previdenza e assistenza (3)	134	89	89	89		89
Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (2)						
Amministrazioni pubbliche	2.812.613	2.911.124	3.023.699	3.139.965		3.220.111
<i>in % del PIL</i>	131,3	132,3	133,8	135,2		135,2
Amministrazioni centrali (3)	2.746.423	2.849.139	2.963.234	3.081.569		3.163.509
Amministrazioni locali (3)	112.408	109.391	107.871	105.802		104.008
Enti di previdenza e assistenza (3)	134	89	89	89		89

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2024 l'ammontare di tali interventi è stato pari a circa 55,8 miliardi, di cui 41,5 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (si veda Banca d'Italia, 'Bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito del 15 settembre 2025). Le stime tengono conto delle previsioni sui prestiti europei emessi sotto il programma NGEU. Si ipotizza una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF rispetto al livello raggiunto a fine 2024. Inoltre, le stime tengono conto del piano di dismissione degli asset. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle curve governative italiana e tedesca nel periodo di compilazione del presente Documento. Per il 2024 è riportato il livello aggiornato da Banca d'Italia e trasmesso a Eurostat con la consueta notifica, che sarà pubblicato nel prossimo Bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito del 15 ottobre 2025.

(3) Al lordo delle passività nei confronti degli altri sotto settori.

TAVOLA II.1.8 SALDI DI CASSA (1)

	2024		2025	2026	2027	2028
	Livello (2)	% del PIL		% del PIL		
Saldo Settore pubblico	-121.781	-5,5	-5,5	-5,4	-4,4	-2,8
Amministrazioni centrali	-124.563	-5,7	-5,6	-5,4	-4,2	-2,6
Settore statale	-125.083	-5,7	-5,6	-5,4	-4,2	-2,6
Amministrazioni locali	2.773	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Enti di previdenza	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) La prima riga espone i valori programmatici, i restanti valori descrivono gli andamenti a legislazione vigente

(2) Valori in milioni.

Al di là delle misure previste nel quadro programmatico di finanza pubblica, si segnalano una serie di interventi di bilancio che si perfezioneranno nel corso dei prossimi mesi.

In primo luogo, si ricorda che sono in corso le interlocuzioni dell'Italia con la Commissione europea in merito all'approvazione del Piano nazionale Sociale per il Clima recentemente trasmesso alla Commissione europea. Maggiori dettagli sono inclusi nel *focus* dedicato nel prosieguo del paragrafo.

In secondo luogo, per quanto riguarda il rafforzamento della capacità di difesa comune, anche nell'ottica di favorire il rispetto entro il 2035 dei nuovi obiettivi stabiliti in ambito NATO⁷⁹, dettagli su diversi aspetti, tra cui il ricorso allo strumento finanziario europeo SAFE (*Security Action For Europe*) e alla clausola di salvaguardia generale, sono contenuti nel *focus* alla fine del paragrafo.

Il *focus* sottostante tratta invece il tema dell'aiuto pubblico allo sviluppo.

FOCUS

Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)

Per la prima volta negli ultimi cinque anni, nel 2024 si è registrata una diminuzione del livello totale dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) da parte dei Paesi OCSE.

In tale contesto, l'Italia mostra una tendenza opposta, con una crescita dell'insieme dei flussi finanziari destinati allo sviluppo economico dei Paesi in via di sviluppo, passati dallo 0,27 per cento del Reddito Nazionale Lordo (RNL) del 2023, allo 0,29 per cento nel 2024.

Il Governo conferma l'intenzione di un allineamento pluriennale tendenziale dell'Italia agli *standard* internazionali in materia di APS, impegnandosi in un percorso di avvicinamento graduale all'obiettivo dello 0,7 per cento del RNL, in linea con quanto previsto dall'articolo 30 della legge n. 125 del 2014 e tenuto conto dei vincoli di bilancio. A tal fine, si riafferma l'importanza di promuovere il coordinamento delle politiche pubbliche nel settore della cooperazione internazionale, con l'obiettivo di migliorare la qualità e la coerenza dell'azione dell'Italia valorizzando, in particolare, gli strumenti previsti dalla legge n. 125 del 2014. Inoltre, anche nel quadro del Piano Mattei per l'Africa, nel decennio 2026-2035 l'Italia attuerà un programma di conversione delle scadenze debitorie dei Paesi africani, a fronte di interventi di sviluppo concordati bilateralmente.

FOCUS

Il Piano Sociale per il Clima e il risparmio energetico delle famiglie e delle microimprese vulnerabili

Al fine di dare conto di tutti gli interventi che saranno finanziati nell'ambito del periodo di riferimento del presente Documento, deve ricordarsi che l'Italia, nel rispetto delle scadenze previste, ha presentato alla Commissione il Piano Sociale per il Clima che, nell'ambito dei vincoli posti dalla normativa eurounitaria e dall'articolo 2, comma 2, del decreto-legge del 28 febbraio 2025, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2025, n. 60, ha individuato le azioni da finanziare per il raggiungimento delle finalità previste dal regolamento (UE) 2023/955, ossia sostenere la transizione verso la neutralità climatica, mitigando gli impatti sociali derivanti dall'introduzione della direttiva 2003/87/CE (ETS 2) ai settori edilizia e trasporti.

In particolare, il citato regolamento ha previsto l'istituzione del Fondo Sociale per il Clima con una dotazione pari a 65 miliardi complessivi per il periodo 2026-2032.

La quota di spettanza dell'Italia sarà pari a circa 7 miliardi, a cui si aggiunge il cofinanziamento nazionale di 2,3 miliardi, portando le risorse complessivamente disponibili a circa 9,3 miliardi.

Nei primi mesi del 2025 sono iniziati i lavori per la predisposizione della proposta di Piano, attraverso il confronto tra le amministrazioni interessate. È stata poi espletata la fase della consultazione pubblica coinvolgendo le autorità locali e regionali e le parti economiche e

sociali per acquisire informazioni sui temi della povertà energetica e della vulnerabilità di famiglie e microimprese, ai fini della definizione delle misure da inserire nel Piano.

In esito a tali attività e tenuto conto delle condizionalità previste dalla ricordata normativa di riferimento, le misure principali contemplate dal Piano riguardano:

- interventi volti a sostenere l'adeguamento energetico sugli immobili dell'edilizia residenziale pubblica al fine di migliorare le prestazioni energetiche degli edifici e ridurre i consumi energetici delle famiglie locatarie, che vivono in condizioni di vulnerabilità, nonché la riqualificazione energetica e l'efficientamento degli edifici e delle unità immobiliari di proprietà di microimprese vulnerabili;
- investimenti in materia di mobilità, prevedendo anche l'istituzione di un conto mobilità dedicato agli utenti sulla base di un indice di vulnerabilità per accedere ai servizi di trasporto pubblico;
- il rafforzamento del bonus sociale gas per i clienti domestici in stato di disagio economico e per le famiglie numerose.

Allo stato è in corso la valutazione da parte dei competenti organi europei, che si dovrebbe concludere con l'approvazione finale del Piano da parte della Commissione entro il corrente anno.

FOCUS

Programmazione delle spese per difesa e obiettivi NATO

Come già descritto nel *focus* incluso nel Documento di finanza pubblica⁸⁰ di aprile, l'evoluzione del contesto geopolitico ha evidenziato la necessità di rafforzare la capacità di difesa dei Paesi NATO, richiedendo, pertanto, aumenti nella spesa in difesa superiori alla crescita del PIL nominale.

Infatti, come conseguenza del conflitto in Ucraina, si è deciso in ambito NATO di aumentare la capacità di difesa europea, aggiornando e potenziando gradualmente, entro il 2034, gli assetti militari.

Durante il *Summit* della NATO, tenutosi all'Aja nel giugno 2025, i Capi di Stato e di Governo dei Paesi aderenti si sono impegnati a portare l'incidenza della spesa in difesa al 5 per cento del PIL, di cui il 3,5 per cento per spese strettamente legate alla difesa e il restante 1,5 per cento relativo a misure per la sicurezza intese con un'accezione più ampia e che potrebbe includere anche infrastrutture critiche, la preparazione e difesa civile, l'innovazione e il rafforzamento della base industriale. Con riferimento al 3,5 per cento, tale soglia corrisponde alla stima del fabbisogno finanziario necessario a potenziare le capacità difensive convenute (*capability targets*). Va sottolineato, tuttavia, che mediante l'adozione di strategie di razionalizzazione e ottimizzazione della spesa, potrebbe essere possibile conseguire le capacità assegnate a ciascun Paese con un minore esborso.

Per quanto riguarda l'Italia, la spesa per la difesa, utilizzando i criteri contabili definiti in ambito NATO, che inglobano anche principi di natura amministrativa, si prevede raggiunga il 2 per cento del PIL già nell'anno in corso.

La strategia NATO è stata declinata anche nell'ambito dell'UE. In primo luogo, attraverso la Comunicazione '*Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact*'⁸¹, la Commissione ha proposto di attivare la clausola di salvaguardia generale

⁸⁰ Si veda il *focus* 'Il rafforzamento della capacità di difesa: la strategia di finanziamento europea e questioni contabili legate alle metodologie NATO e SEC 2010', pag. 57, Documento di finanza pubblica.

⁸¹ https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/a57304ce-1a98-4a2c-aed5-36485884f1a0_en?filename=Communication-on-the-national-escape-clause.pdf.

di cui all'art. 25 del Regolamento UE n. 1263/2024 per concedere agli Stati membri la possibilità di deviare dalla traiettoria della spesa (fino al 2028) per le spese militari aggiuntive⁸². Inoltre, è stato istituito, ai sensi dell'articolo 122 del TFUE, il nuovo strumento finanziario SAFE (*Security Action for Europe*) per sostenere gli investimenti degli Stati membri nel settore della difesa sulla base di piani d'investimento nazionali. La Commissione emetterà obbligazioni sui mercati finanziari per raccogliere le risorse che saranno assegnate agli Stati membri sotto forma di prestiti garantiti dal bilancio europeo, a lunga scadenza e a condizioni competitive. L'importo massimo dei finanziamenti è di 150 miliardi ed è vincolato a gare d'appalto comuni che coinvolgano uno Stato membro e almeno un altro Stato membro, un Paese dello Spazio Economico Europeo (SEE) dell'EFTA o l'Ucraina⁸³. L'obiettivo è favorire gli acquisti comuni e le *partnership* – anche industriali – con particolare attenzione alle capacità prioritarie.

L'Italia ha espresso entro i termini stabiliti (29 luglio) l'interesse a fare ricorso allo strumento finanziario europeo SAFE (*Security Action For Europe*). La Commissione europea, nella Comunicazione dello scorso 9 settembre, basandosi sulle richieste ricevute da 19 Stati membri, ha assegnato all'Italia un importo complessivo pari a 14,9 miliardi. Entro la scadenza del 30 novembre, dovrà essere inviata alla Commissione la richiesta formale di prestiti accompagnata da un Piano dettagliato con i programmi da finanziare, se possibile mediante commesse condivise con altri Stati membri o Paesi terzi interessati a sviluppare una strategia di difesa in collaborazione con l'Unione europea. In base al Piano presentato, la Commissione deciderà in via definitiva sull'allocazione dei prestiti richiesti.

La Presidenza del Consiglio, congiuntamente con i ministeri competenti, sta lavorando intensamente, in contatto con il settore industriale nazionale, per presentare dei programmi che, rispettando i requisiti richiesti, consentano un aumento della capacità produttiva (anche attraverso *partnership* strategiche con altri Paesi europei) e dell'occupazione nazionale, che si collochino alla frontiera della tecnologia (con possibili ricadute positive sull'industria civile) e che – laddove possibile – possano avere applicazioni *dual use*, favorendone al contempo le esportazioni. La Commissione europea vaglierà tali programmi comunicando entro il 31 dicembre la loro accettazione.

In considerazione dei tempi richiesti per l'elaborazione della strategia e l'espletamento della procedura, non si ritiene possibile riuscire a definire puntuali programmi di spesa già nella prossima legge di bilancio, né una precisa allocazione di risorse sia in termini di stanziamenti sia in termini di flussi di cassa sottostanti i pagamenti.

Tuttavia, sulla base dell'impegno intrapreso, si prospetta che l'incremento della spesa in difesa sarà graduale e si può ritenere che la sua incidenza sul PIL possa crescere fino a circa 0,5 punti percentuali entro la fine del triennio coperto dalla legge di bilancio. È bene sottolineare che le decisioni in materia dovranno essere ben ponderate, evitando brusche accelerazioni della spesa, considerando i necessari tempi di adeguamento della capacità produttiva: un'eventuale 'corsa agli acquisti' da parte dell'Italia e degli altri Paesi europei rischierebbe di generare soltanto un aumento dei prezzi, delle importazioni e della dipendenza verso altri Paesi.

⁸² Come precisato nella Comunicazione della Commissione '*Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact*' dello scorso 19 marzo, le spese finanziate attraverso lo strumento SAFE possono automaticamente beneficiare della clausola di salvaguardia nazionale, che la Commissione ha per il momento proposto di attivare per il periodo tra il 2025 e il 2028, rendendo l'attivazione della clausola una valida possibilità una volta che sia stato deliberato il ricorso a SAFE.

⁸³ Si veda https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-annuncia-uno-stanziamento-provisorio-di-150-miliardi-di-euro-nellambito-di-safe-2025-09-09_it.

Ciononostante, il Governo si impegna in tempi rapidi, presumibilmente all'inizio del prossimo esercizio finanziario, a sottoporre al Parlamento la descrizione della pianificazione della spesa militare aggiuntiva, effettuando anche una stima delle sue ricadute sull'economia. È, infatti, possibile che tale spesa abbia un effetto positivo sulla crescita del PIL, mitigandone l'aggravio sulla finanza pubblica.

Secondo una proiezione realistica, la spesa in rapporto al PIL salirebbe di 0,15 punti percentuali all'anno nel 2026 e nel 2027 e di 0,2 pp nel 2028. Tale incremento, *ceteris paribus*, potrebbe condurre la crescita dell'indicatore di spesa netta al di sopra della traiettoria obiettivo, fissata nel Piano e raccomandata dal Consiglio, comportando la necessità da parte del Governo italiano di richiedere l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale (*National Escape Clause*, NEC). Di conseguenza, la decisione sull'eventuale attivazione della NEC è rimandata a una fase successiva al perfezionamento del programma SAFE, in cui se ne valuterà l'effettiva necessità, tenuto anche conto dell'obiettivo di uscire dalla Procedura per Disavanzi Eccessivi.

Ad ogni buon conto, il Governo riafferma l'impegno a mantenere il *deficit* al disotto del 3 per cento del PIL nel medio termine. Inoltre, lo sviluppo delle capacità di difesa e sicurezza non comporterà riduzioni delle voci di spesa più orientate alla crescita e al benessere economico e sociale degli italiani, come il sostegno alle famiglie e la sanità.

Aggiornamento dei saldi strutturali programmatici

Come già chiarito nei paragrafi precedenti, in base alle stime di consuntivo rilasciate dall'Istat il 22 settembre, nel 2024 è stato conseguito un avanzo primario di circa lo 0,5 per cento del PIL, a fronte dell'avanzo di circa 0,4 per cento stimato su base preliminare in aprile⁸⁴. Il risultato non è sufficiente a raggiungere un avanzo primario anche in termini strutturali, ma implica una lieve riduzione della stima del *deficit* primario strutturale da -0,3 per cento a -0,2 per cento del PIL⁸⁵.

Nel 2024, si stima un marcato miglioramento del saldo primario strutturale rispetto al 2023, pari a circa 4,5 punti percentuali (contro i circa 4,0 punti percentuali attesi nel Piano). La variazione del saldo strutturale complessivo risulta leggermente meno ampia, e pari a 4,3 punti percentuali del PIL, a causa dell'aumento degli interessi passivi di circa 0,3 punti percentuali sul PIL.

La tendenza al miglioramento dei saldi strutturali è confermata anche negli anni seguenti. Nel 2025 il miglioramento del saldo primario strutturale sarebbe sostanziale (pari a circa 0,7 punti percentuali del PIL) e consentirebbe di passare da una situazione di *deficit* del 2024 a un avanzo primario strutturale pari a circa 0,5 per cento del PIL.

Nell'intero periodo 2025-2028 la correzione media del saldo primario strutturale risulta allineata a quella programmata nel Piano (pari a 0,5 punti percentuali) ed è

⁸⁴ Nel Piano strutturale di bilancio di medio termine e nel DPB 2025 era previsto un lieve avanzo di circa lo 0,1 per cento del PIL nel 2024.

⁸⁵ Nel Piano strutturale di bilancio di medio termine e nel DPB 2025 era previsto un *deficit* primario strutturale di circa lo 0,5 per cento del PIL nel 2024. I saldi strutturali sono calcolati considerando le stime di crescita potenziale elaborate utilizzando la metodologia comune concordata dai Paesi membri (EUCAM) nel *Potential Output Working Group* del CPE. Nell'aggiornamento effettuato in questo Documento le stime considerano le previsioni del quadro macroeconomico fino al 2026 in analogia a quanto fatto dalla Commissione europea nelle *Autumn Forecast 2024*.

da ritenersi congrua anche in considerazione del fatto che parte della correzione programmata si è già verificata nel 2024 (per un valore pari a 0,5 punti percentuali).

Nel 2028, per effetto dell'aggiustamento previsto, l'avanzo primario strutturale raggiungerebbe un livello pari a 1,7 per cento del PIL, a fronte di 1,6 per cento del PIL previsto nel Piano. In ogni caso, come già chiarito nel paragrafo precedente, giova ricordare che le nuove regole di *governance* economica europea non richiedono la verifica *ex post* delle correzioni strutturali di bilancio programmate negli anni del Piano, ma solamente il rispetto dei limiti massimi di crescita per la spesa netta.

Similmente al risultato del 2024, anche lungo l'intero orizzonte di previsione la correzione annua del saldo strutturale sarebbe più bassa rispetto a quella del saldo primario strutturale, per effetto dell'aumento atteso della spesa per interessi in rapporto al PIL, ma ragguardevole e pari a 0,4 punti percentuali del PIL in media nel periodo 2025-2028⁸⁶.

Concludendo, nel suo insieme il quadro di finanza pubblica programmatico assicurerebbe una correzione dei saldi strutturali di bilancio congrua e in linea con il percorso di aggiustamento previsto nel Piano.

TAVOLA II.1.9 LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO (% DEL PIL)

	2024	2025	2026	2027	2028
1. Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	0,7	0,5	0,7	0,8	0,9
2. Indebitamento netto	-3,4	-3,0	-2,8	-2,6	-2,3
3. Interessi passivi	3,9	3,9	3,9	4,1	4,3
4. Misure una tantum (2)	0,2	0,1	0,0	0,0	-0,1
di cui: <i>Misure di entrata</i>	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
<i>Misure di spesa</i>	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0
5. Tasso di crescita del PIL potenziale	1,3	1,0	0,9	0,8	0,6
Contributi dei fattori alla crescita potenziale:					
<i>Lavoro</i>	1,0	0,7	0,6	0,4	0,3
<i>Capitale</i>	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
<i>Produttività Totale dei Fattori</i>	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0
6. <i>Output gap</i>	1,1	0,5	0,3	0,3	0,6
7. Componente ciclica del saldo di bilancio	0,6	0,3	0,1	0,2	0,3
8. Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-4,0	-3,3	-2,9	-2,8	-2,7
9. Saldo primario corretto per il ciclo	-0,1	0,6	1,1	1,4	1,6
10. Saldo di bilancio strutturale (3)	-4,1	-3,4	-2,9	-2,8	-2,6
11. Saldo primario strutturale (3)	-0,2	0,5	1,1	1,4	1,7
12. Variazione saldo di bilancio strutturale	4,3	0,7	0,6	0,1	0,2
13. Variazione saldo primario strutturale	4,5	0,7	0,6	0,3	0,3

(1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze tra i valori presentati nella tavola.

(2) Il segno positivo indica misure una tantum a riduzione del *deficit*.

(3) Corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e altre misure temporanee.

⁸⁶ I livelli e le variazioni dei saldi strutturali tengono conto del profilo aggiornato dell'*output gap*, che rimarrebbe positivo lungo tutto l'orizzonte di previsione, e si collocherebbe su un livello pari a circa 1,1 per cento nel 2024 e a 0,4 per cento del PIL in media nel periodo 2025-2028, suggerendo la presenza di condizioni cicliche normali, secondo l'accezione tradizionalmente utilizzata nella matrice degli aggiustamenti di bilancio in vigore prima dell'ultima riforma del PSC. Conseguentemente, la componente ciclica del saldo di bilancio sarebbe anch'essa positiva e comporterebbe un livello dei saldi strutturali peggiore rispetto ai corrispondenti espressi in termini nominali. Rispetto a quanto presentato nel DFP di aprile, la crescita potenziale nel quadriennio 2025-2028 risulta lievemente più elevata, per effetto combinato della revisione storica per il 2023 emersa con il rilascio dei conti nazionali di settembre e della revisione al ribasso della crescita reale nello stesso orizzonte.

II.2 COERENZA DEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA CON LA PROCEDURA PER DISAVANZI ECCESSIVI

In occasione della pubblicazione del Pacchetto di primavera, avvenuta nel mese di giugno, la Commissione ha valutato la conformità del tasso di crescita della spesa netta nel 2025 (e in maniera cumulata nel periodo 2024-2025) con quello raccomandato dal Consiglio ai fini del rispetto delle regole poste dal braccio preventivo. Inoltre, per gli Stati membri soggetti a una Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE), la Commissione ha valutato il seguito dato alle raccomandazioni del Consiglio nell'ambito della procedura stessa.

La procedura PDE è stata formalmente attivata per l'Italia il 26 luglio 2024, a seguito della valutazione circa l'esistenza di un *deficit* eccessivo⁸⁷.

Il percorso correttivo rilevante per la procedura PDE è stato adottato dal Consiglio contestualmente all'approvazione del Piano, avvenuta il 21 gennaio 2025. I tassi di crescita della spesa netta raccomandati all'Italia per porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo coincidono con quelli raccomandati per gli anni 2025 e 2026 ai fini delle regole del braccio preventivo. Il Consiglio ha raccomandato all'Italia di porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo entro il 2026.

In tale raccomandazione, il Consiglio aveva fissato al 30 aprile 2025 il termine affinché il Governo italiano adottasse programmi, o misure discrezionali di bilancio efficaci (*effective actions*) volte a porre fine in modo duraturo all'eccesso di *deficit*, rispettando gli obiettivi di crescita della spesa netta indicati nella raccomandazione. Al fine di ridurre l'onere a carico dei Paesi, la Commissione ha consentito che l'informativa richiesta nell'ambito della procedura PDE⁸⁸ fosse integrata nella Relazione annuale sui progressi compiuti di aprile.

Coerentemente alla logica alla base del nuovo *framework* europeo, la valutazione delle azioni efficaci è basata esclusivamente sulla conformità dei tassi di crescita della spesa netta rispetto al percorso correttivo stabilito nella raccomandazione PDE, in quanto tale indicatore rappresenta l'indicatore operativo unico da considerare anche ai fini del monitoraggio in questo contesto.

Come già illustrato nella Relazione sui progressi compiuti nel 2024 di aprile, nel caso in cui un Paese membro rispettasse il percorso di crescita della spesa netta raccomandato ai fini della procedura PDE, la Commissione europea riterrebbe che lo stesso abbia adottato azioni efficaci, indipendentemente dall'andamento del *deficit* nominale, del saldo strutturale o del debito pubblico. Al contrario, se la crescita della spesa netta si discostasse dal percorso correttivo, oltrepassando i limiti massimi di crescita consentiti, allora la Commissione effettuerebbe una valutazione complessiva, in cui si terrebbe conto della dimensione della deviazione, dei fattori rilevanti e delle circostanze eccezionali, ove applicabili. Anche nel nuovo *framework*, tuttavia, la chiusura della PDE è vincolata al raggiungimento (verificato *ex-post*) di un valore del deficit non superiore al 3% del PIL, indipendentemente

⁸⁷ [Decisione \(UE\) 2024/2124 del Consiglio, del 26 luglio 2024, sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in Italia.](#)

⁸⁸ Le regole del braccio correttivo del Patto di Stabilità e Crescita prevedono che i Paesi trasmettano alla Commissione delle informative sulle azioni efficaci con cadenza semestrale per consentire un monitoraggio rafforzato dei conti pubblici.

dalla positiva valutazione dell'efficacia delle azioni adottate: ciò implica che l'evoluzione del ciclo economico continua ad avere un ruolo rilevante nella programmazione degli obiettivi di finanza pubblica per i Paesi in PDE. La strategia di finanza pubblica delineata in questo documento tiene in adeguata considerazione questo ulteriore vincolo.

Nella valutazione sulle azioni efficaci la Commissione ha considerato le informazioni sulle misure di finanza pubblica indicate nella Relazione sui progressi compiuti nel 2024 di aprile. La valutazione ha riguardato esclusivamente il primo anno del percorso di aggiustamento di bilancio, il 2025, per il quale, si ricorda, è raccomandato un tasso di crescita massimo annuo di 1,3 per cento e una riduzione cumulata di -0,7 per cento sul periodo 2024-2025⁸⁹.

L'esito della valutazione è stato positivo⁹⁰, avvalorando quanto si prefigurava già nella Relazione di aprile in virtù dell'aggiornamento dello scenario tendenziale a legislazione vigente e delle simulazioni condotte sulla sostenibilità del debito.

Secondo le previsioni di primavera 2025 della Commissione, infatti, la spesa netta in Italia è stimata ridursi del -2,2 per cento nel 2024 sulla base delle stime preliminari notificate a Eurostat a fine marzo, e crescere dell'1,2 per cento nel 2025. Lo stesso indicatore è previsto diminuire cumulativamente dell'1,0 per cento nel 2024 e 2025. È utile notare, inoltre, che nelle previsioni di primavera 2025 si prevede che l'indebitamento netto scenda al di sotto della soglia del 3 per cento nel 2026 (2,9 per cento del PIL).

Poiché per il 2025 il tasso di crescita della spesa netta previsto dalla Commissione è previsto essere inferiore al tasso massimo stabilito dal percorso correttivo, sia su base annua sia considerando cumulativamente gli anni 2024-2025, il Consiglio ha concluso che la procedura per disavanzi eccessivi nei confronti dell'Italia fosse 'sospesa', a indicare che non vi sarebbe stata un'*escalation* della procedura⁹¹.

Il giudizio positivo della Commissione e del Consiglio sulle azioni efficaci attuate dal nostro Paese conferma che le misure incluse nella precedente manovra di bilancio per il triennio 2025-2027 sono state efficaci nel conseguire gli obiettivi che il Governo italiano si era prefissato.

Nella raccomandazione del 21 gennaio 2025 rivolta all'Italia, il Consiglio ha precisato l'obbligo di riferire sui progressi compiuti nell'attuazione della raccomandazione per la procedura almeno ogni sei mesi fino alla correzione del disavanzo eccessivo. A tal fine, in linea con quanto illustrato nei paragrafi precedenti, si evidenzia che le previsioni dello scenario programmatico rispettano i tassi di crescita della spesa netta raccomandati ai fini della procedura PDE per il 2025 e 2026, in termini sia annuali sia cumulati, e che risulta confermata la

⁸⁹ La crescita cumulata è calcolata applicando il tasso annuo di 1,3 per cento alla crescita cumulata dell'anno precedente, pari a -1,9 per cento come previsto nel Piano.

⁹⁰ Raccomandazione del Consiglio sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia, 1° luglio 2025.

⁹¹ L'*iter* previsto nella procedura PDE prevede che se, entro il termine stabilito, non sono state adottate misure efficaci o lo Stato membro non si conforma alla raccomandazione, il Consiglio possa imporre sanzioni, tra cui, per gli Stati membri dell'area euro, un'ammenda fino allo 0,05 per cento del PIL dell'anno precedente.

riduzione dell'indebitamento in rapporto al PIL al di sotto del 3 per cento nel 2026 (2,8 per cento)⁹².

II.3 SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

Il presente paragrafo presenta alcune analisi di sensitività e sostenibilità della finanza pubblica rispetto a scenari di breve e medio periodo, utilizzando lo scenario programmatico come *baseline*.

Nel primo sottoparagrafo, relativo al breve periodo, sono illustrati gli effetti sui principali aggregati di finanza pubblica e sul rapporto debito/PIL nel prossimo triennio, derivanti da *shock* macroeconomici corrispondenti agli scenari di rischio presentati nel capitolo I.

Il secondo sottoparagrafo contiene alcune proiezioni di medio periodo del debito pubblico svolte utilizzando l'analisi di sostenibilità del debito (*Debt Sustainability Analysis*, DSA), ovvero la metodologia *standard* utilizzata dalla Commissione europea per applicare le nuove regole di bilancio europee del Patto di Stabilità e Crescita. A differenza degli esercizi di simulazione effettuati in occasione dei documenti precedenti, che partivano dal 2024, le proiezioni DSA qui presentate sono state ottenute considerando il 2025 come anno di riferimento. Le previsioni di crescita e di finanza pubblica dello scenario programmatico sono utilizzate fino al 2026. Negli anni successivi, invece, si considerano, in coerenza con l'approccio *standard* adottato a livello europeo, le proiezioni macroeconomiche e finanziarie ottenute con l'approccio utilizzato dalla Commissione per individuare la traiettoria di riferimento della spesa primaria netta⁹³.

II.3.1 Analisi di sensitività del debito pubblico nel breve periodo

In questo paragrafo è presentata un'analisi di sensitività di breve periodo - fino al 2028 - delle principali variabili di finanza pubblica, incluso il rapporto debito/PIL. Sono considerati degli scenari di rischio in cui gli *shock* macroeconomici si riflettono sull'andamento della finanza pubblica secondo ipotesi *standard* di sensitività⁹⁴.

Lo scenario di riferimento (o *baseline*) coincide con il quadro macroeconomico e di finanza pubblica programmatico illustrato nei capitoli precedenti. L'analisi di sensitività è finalizzata a delineare il percorso dei saldi di bilancio e la dinamica del rapporto debito/PIL ipotizzando due scenari alternativi sfavorevoli basati sui contenuti del *focus* 'Un'analisi di rischio (o di sensibilità) sulle variabili esogene' del Capitolo I.

Lo scenario di 'rischio commercio mondiale' coincide con il primo scenario presentato nel *focus* sopra citato e prefigura un andamento più debole del commercio mondiale pesato per l'Italia nella fase iniziale dell'orizzonte di

⁹² Informativa sulle azioni efficaci intraprese dal Governo italiano (ex art. 3 c. 5 del Regolamento n. 1467/97).

⁹³ La metodologia è illustrata nel *Debt Sustainability Report* 2023.

⁹⁴ Si veda l'allegato alla sezione II del Documento di Finanza pubblica 2025 contenente la Nota Metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali.

simulazione (2025 e 2026), a seguito di aliquote maggiori dei dazi o di una loro presenza ancor più pervasiva rispetto a quanto già definito nello scenario di base⁹⁵. Lo scenario ‘rischio finanziario’ coincide con il quarto scenario presentato nel *focus* sopra citato e prevede, in ciascun anno dal 2026 al 2028, un tasso di rendimento del BTP a dieci anni maggiore di 100 punti base rispetto al livello dello scenario di riferimento. A differenza del primo scenario di rischio, in questo si ipotizza quindi uno *shock* che non viene riassorbito nel tempo.

Come esplicitato nel suddetto *focus*, gli effetti sul PIL e sulle sue componenti sono stimati utilizzando il modello econometrico ITEM. La risposta dell’economia a questi *shock* modifica, sia pur marginalmente, le stime del prodotto potenziale e dell’*output gap*, variabili alla base delle ipotesi *standard* di sensitività. Le risposte sui tassi di interesse e la variazione della spesa per interessi per lo scenario ‘rischio finanziario’ sono calcolati con il modello SAPE del Dipartimento del Tesoro, che è alimentato dalla base dati dello *stock* dei titoli di Stato attuale e previsionale.

La Tavola seguente riporta le previsioni delle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica nei diversi scenari nell’orizzonte previsionale 2025-2028.

TAVOLA II.3.1 SENSITIVITÀ AI TASSI DI INTERESSE E ALLA CRESCITA ECONOMICA (valori percentuali)

		2024	2025	2026	2027	2028
Tasso di crescita del PIL nominale	Baseline	2,7	2,8	2,8	2,5	2,7
	Rischio commercio mondiale	2,7	2,7	2,5	2,6	2,9
	Rischio finanziario	2,7	2,8	2,7	2,1	1,9
Tasso di crescita del PIL reale	Baseline	0,7	0,5	0,7	0,8	0,9
	Rischio commercio mondiale	0,7	0,4	0,4	1,0	1,2
	Rischio finanziario	0,7	0,5	0,6	0,4	0,3
Indebitamento netto	Baseline	-3,4	-3,0	-2,8	-2,6	-2,3
	Rischio commercio mondiale	-3,4	-3,0	-2,9	-2,8	-2,4
	Rischio finanziario	-3,4	-3,0	-2,8	-2,9	-3,1
Avanzo primario	Baseline	0,5	0,9	1,2	1,5	1,9
	Rischio commercio mondiale	0,5	0,9	1,0	1,4	1,9
	Rischio finanziario	0,5	0,9	1,2	1,2	1,2
Tasso di Interesse implicito	Baseline	3,0	3,0	3,0	3,1	3,2
	Rischio commercio mondiale	3,0	3,0	3,0	3,1	3,2
	Rischio finanziario	3,0	3,0	3,2	3,4	3,6
Debito Pubblico	Baseline	134,9	136,2	137,4	137,3	136,4
	Rischio commercio mondiale	134,9	136,2	138,0	138,0	137,0
	Rischio finanziario	134,9	136,2	137,9	139,1	140,7

Fonte: Istat ed elaborazioni MEF per il 2024. Dal 2025, elaborazioni MEF sullo scenario programmatico.

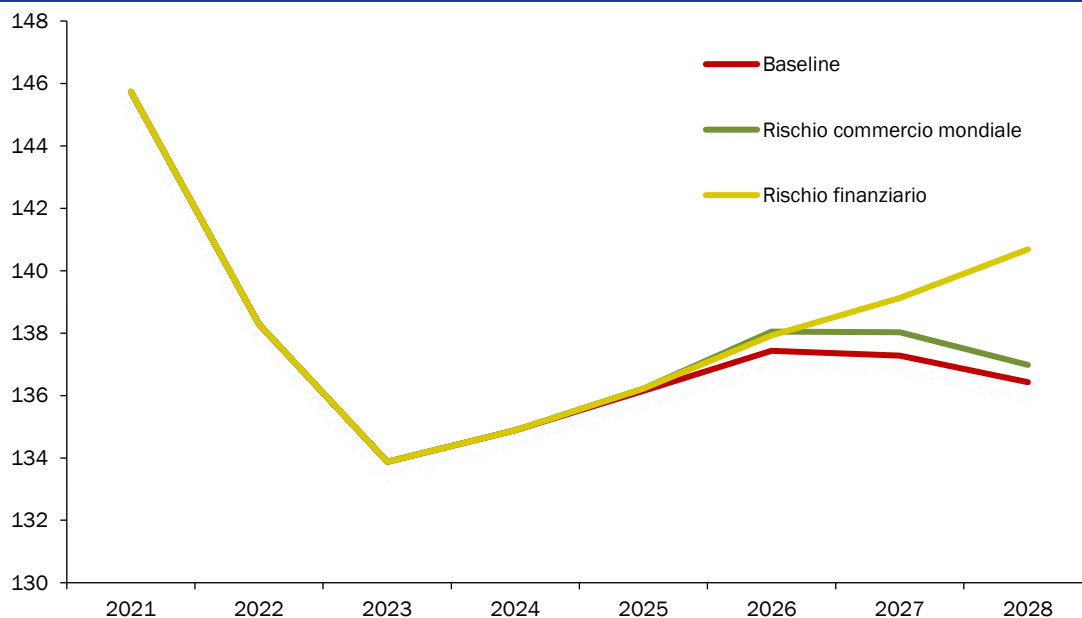
⁹⁵ Si precisa che lo scenario di riferimento sconta l’assetto globale dei dazi attualmente vigente. La ripresa del commercio mondiale ipotizzata negli anni successivi al 2026 fa sì che il commercio mondiale ritorni ai livelli dello scenario di base intorno alla metà del 2028. Per maggiori dettagli sulle ipotesi adottate si veda il *focus* ‘Un’analisi di rischio (o di sensibilità) sulle variabili esogene’.

La crescita economica subisce il maggiore impatto nello scenario di rischio relativo alle condizioni finanziarie, e di conseguenza anche la crescita potenziale. Quest'ultima rappresenta, come detto, la base per la costruzione delle entrate e delle uscite strutturali, dell'*output gap* e, quindi, dell'indebitamento netto e del saldo primario strutturali e nominali. Pertanto, nello scenario 'rischio finanziario' le previsioni del rapporto debito/PIL subiscono l'impatto maggiore, come si evince dalla Figura seguente.

La dinamica crescente del rapporto debito/PIL fino al 2026 viene confermata in entrambi gli scenari di sensitività, mentre la lieve discesa nel 2027 prevista nello scenario di riferimento viene invertita nello scenario di rischio relativo alle condizioni finanziarie. Nel caso dello *shock* finanziario, l'aumento del rapporto debito/PIL è più marcato a causa dell'ipotesi pessimistica sulla curva dei tassi di interesse, che comporta un aumento del tasso implicito di interesse. Nel caso dello *shock* sul commercio mondiale, lo scostamento dallo scenario di riferimento sarebbe inferiore e dovuto unicamente all'effetto della minore crescita economica nel 2025 e nel 2026.

Nel 2027, la dinamica del rapporto debito/PIL si manterrebbe decrescente, ma su un livello lievemente più alto dello scenario *baseline*. Tali risultati sarebbero confermati anche per il 2028: nello scenario di rischio finanziario il rapporto debito/PIL continuerebbe a crescere; mentre in quello in cui si ipotizza uno *shock* sul commercio mondiale il rapporto segnerebbe una riduzione più marcata di quella prevista nello scenario *baseline* e ciò consentirebbe di ridurre a pochi decimi di punto percentuale il divario rispetto a quest'ultimo. Tali risultati sono in linea con quanto mostrato nel Documento di finanza pubblica 2025.

FIGURA II.3.1 DINAMICA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL NEGLI SCENARI DI SENSITIVITÀ



Fonte: Elaborazioni MEF.

II.3.2 Analisi di sostenibilità del debito pubblico

L'analisi di sostenibilità del debito (*Debt Sustainability Analysis*, d'ora in poi DSA) costituisce il fondamento del nuovo quadro europeo di *governance* fiscale, poiché consente di definire la traiettoria della spesa netta in coerenza con il rispetto dei vincoli di sostenibilità del debito.

Nel Piano presentato dal Governo nell'ottobre scorso è stato fissato un obiettivo di crescita della spesa netta pari all'1,5 per cento in media nel periodo di aggiustamento settennale 2025-2031, in linea con la traiettoria di riferimento trasmessa dalla Commissione europea all'Italia il 21 giugno 2024. L'esercizio DSA alla base di tali stime considerava il 2024 come anno iniziale per la definizione del percorso di spesa netta sostenibile nei sette anni successivi.

Alla luce del nuovo quadro macroeconomico e di finanza pubblica descritto in questo Documento, si ritiene opportuno verificare se il tasso di crescita medio dell'1,5 per cento, vincolante per il Governo nei prossimi anni, resti congruo a garantire la sostenibilità del debito pubblico italiano.

A tal fine, diversamente da precedenti documenti che facevano riferimento al 2024, si assume come anno base della DSA il 2025. Tale scelta è motivata dal fatto che il 2025 è ormai concluso e che, in base alle previsioni del presente Documento, i saldi di finanza pubblica risultano sensibilmente migliori rispetto a quelli che emergerebbero utilizzando il 2024 come riferimento e proiettando meccanicamente l'evoluzione dei conti pubblici dal 2025⁹⁶.

Le previsioni di crescita e di finanza pubblica dello scenario programmatico sono utilizzate fino al 2026. Negli anni successivi, invece, si considerano, in coerenza con l'approccio *standard* adottato a livello europeo, le proiezioni macroeconomiche e finanziarie ottenute con l'approccio DSA utilizzato dalla Commissione per individuare la traiettoria di riferimento della spesa primaria netta.

Nell'esercizio DSA la crescita reale dell'economia è in primo luogo calcolata applicando la regola di chiusura lineare dell'*output gap* che prevede la convergenza della crescita reale alla crescita potenziale nell'arco di tre anni. Tale crescita poi è ulteriormente diminuita per effetto dell'aggiustamento fiscale effettuato applicando un moltiplicatore pari a 0,75.

Le proiezioni della spesa legata all'invecchiamento della popolazione utilizzate nell'esercizio di simulazione sono quelle del Rapporto sull'invecchiamento demografico 2024, come richiesto dalla metodologia comune europea.

I risultati dell'analisi condotta dimostrano che, considerando i progressi compiuti nel 2025 in termini di finanza pubblica, pur in presenza di un peggioramento delle prospettive macroeconomiche, il limite di spesa netta medio stabilito nel Piano continuerebbe ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio periodo, confermando quanto già evidenziato nella Relazione annuale sui progressi compiuti nel 2024 presentata in aprile.

⁹⁶ Utilizzando il 2024 come anno base per la DSA si otterrebbe una proiezione dell'indebitamento netto pari al 3,3 per cento del PIL nel 2025, 3,2 per cento del PIL nel 2026 e nel 2027. Solo a partire dal 2028 l'indebitamento netto scenderebbe sotto la soglia del 3 per cento compatibile con l'uscita dalla procedura per disavanzi eccessivi nel 2029.

Il tasso di crescita medio prefissato nel Piano per il periodo 2026-2031 risulterebbe lievemente inferiore a quello identificato dalle simulazioni DSA condotte (pari a 1,6 per cento). Il seguente focus ‘Verifica della robustezza della traiettoria di spesa all’aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e finanziarie’ contiene maggiori dettagli.

La metodologia DSA è attualmente oggetto di revisione all’interno del gruppo di lavoro europeo dedicato, istituito nel 2024. In tale sede si stanno valutando diversi possibili miglioramenti tecnici, con l’obiettivo di rafforzarne la coerenza interna e la robustezza dei risultati. In particolare, sul piano delle assunzioni relative a inflazione e tassi di interesse, si mira a garantire una maggiore coerenza con la dinamica di chiusura dell’*output gap*, e a incrementare il grado di granularità dei dati.

Infine, per quanto riguarda il moltiplicatore fiscale, si sta discutendo la sua riduzione, da 0,75 a 0,6, al fine di riflettere meglio l’impatto delle politiche di bilancio in condizioni economiche normali, escludendo le fasi eccezionali di crisi che ne amplificano gli effetti. Se nelle simulazioni DSA illustrate nel seguente *focus* si utilizzasse un moltiplicatore pari a 0,6, il tasso di crescita medio di spesa identificato sarebbe rivisto al rialzo di 0,1 punti percentuali, e passerebbe da 1,6 per cento a 1,7 per cento. La correzione del saldo primario strutturale richiama scenderebbe da 0,50 a 0,48 punti percentuali del PIL.

FOCUS

Verifica della robustezza della traiettoria di spesa all’aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e finanziarie

L’obiettivo di questo approfondimento è mostrare che il profilo di crescita della spesa netta definito nel Piano strutturale di bilancio di medio termine presentato dal Governo italiano alle istituzioni europee lo scorso ottobre sia sostenibile e robusto alla luce dei più recenti sviluppi macroeconomici e finanziari. In altri termini, a scopo illustrativo, si mostra che effettuando un nuovo esercizio DSA basato sul quadro macroeconomico e di finanza pubblica descritto in questo Documento si ottiene una traiettoria di spesa netta sostanzialmente in linea con quella sottostante il Piano.

Nel Piano è stato individuato un obiettivo di crescita della spesa netta pari, in media, all’1,5 per cento nel periodo di aggiustamento di bilancio settennale 2025-2031. Tale obiettivo risulta coerente con la crescita media della spesa netta calcolata sulla traiettoria di riferimento trasmessa dalla Commissione europea all’Italia il 21 giugno 2024.

La metodologia utilizzata dalla Commissione per individuare la traiettoria di riferimento per la spesa netta è l’analisi di sostenibilità del debito (DSA) illustrata nel *Debt Sustainability Monitor 2023*⁹⁷. Le simulazioni DSA sottostanti la traiettoria di riferimento della Commissione assumevano come anno iniziale di partenza il 2024 e utilizzavano le Previsioni economiche di primavera 2024 pubblicate dalla Commissione il 15 maggio 2024.

⁹⁷ In sintesi: i) la stima del prodotto potenziale si basa sulle previsioni macroeconomiche ufficiali fermandosi, come richiesto, al 2025 e sulla metodologia EUCAM concordata a livello UE all’interno del *Potential Output Working Group* (ex *Output Gap Working Group*); ii) l’*output gap* si chiude linearmente in tre anni; iii) l’effetto di retroazione fiscale sulla crescita reale è pari a 0,75; iv) la spesa connessa all’invecchiamento della popolazione è quella del Rapporto sull’invecchiamento demografico 2024; v) le entrate per redditi da capitale della pubblica amministrazione (*property income*, PI) sono stimate dalla Commissione europea.

In questo esercizio l'anno base delle simulazioni è fissato al 2025. Tale scelta è motivata dal fatto che il 2025 è ormai prossimo alla chiusura e che, secondo le previsioni di questo Documento, i saldi di finanza pubblica nell'anno in corso e nei successivi risultano sensibilmente migliori rispetto a quelli che emergerebbero dalle simulazioni se si assumesse il 2024 come anno di riferimento e si proiettasse in modo meccanico l'evoluzione dei conti pubblici utilizzando le assunzioni *standard* alla base della metodologia comune. Nell'esercizio di simulazione DSA con anno base 2024, non mostrato in questo *focus*, l'indebitamento netto rimarrebbe, infatti, al di sopra della soglia del 3 per cento del PIL fino al 2028, suggerendo l'uscita dalla procedura per disavanzi eccessivi solo nel 2029.

Lo slittamento dell'anno base dal 2024 al 2025 implica che il periodo di aggiustamento simulato sia di sei anni, così da coprire l'orizzonte rimanente (2026-2031) considerato nel Piano. Nello specifico, al fine di condurre tale esercizio, sono utilizzate le seguenti assunzioni:

- la stima del prodotto potenziale è elaborata considerando le previsioni macroeconomiche fino al 2026, attraverso la metodologia EUCAM, che permette di proiettare le principali variabili macroeconomiche reali della DSA (*output gap*, crescita e PIL reale) fino al 2034 (T+10)⁹⁸. Essa coincide, pertanto, con la crescita potenziale dello scenario programmatico;
- i valori di convergenza di medio periodo nel 2034 per i tassi di interesse a breve e lungo termine, così come per il tasso di crescita del deflatore del PIL, sono calcolati sulla base della media mensile di settembre 2025, pari rispettivamente a 3,3 per cento per i tassi a breve, 4,9 per cento per quelli a lungo termine e 2,3 per cento per il deflatore⁹⁹.
- le proiezioni della spesa legata all'invecchiamento della popolazione è quella del Rapporto sull'invecchiamento demografico 2024, come richiesto dalla metodologia comune europea;
- l'impatto delle misure *una tantum* e degli SFA è posto pari a zero dal 2027, considerando che l'orizzonte di previsione di breve periodo (T+2) è esteso fino al 2026 in linea con le più recenti previsioni della Commissione europea (*Spring Forecast 2025*).

Le previsioni macroeconomiche sottostanti questo esercizio risultano più sfavorevoli rispetto a quelle contenute nel Piano a causa del deterioramento del contesto internazionale. Di conseguenza, la crescita potenziale media nel periodo di proiezione 2026-2041 più bassa rispetto a quella ipotizzata nel Piano e pari allo 0,6 per cento (0,8 per cento nel Piano)¹⁰⁰. Per contro, la migliore previsione di bilancio del 2025 consente di partire da un avanzo primario nominale dello 0,9 per cento del PIL e un avanzo primario strutturale pari allo 0,5 per cento del PIL. Il rapporto debito/PIL di partenza si colloca su un livello inferiore a quello considerato nel Piano, ma il miglioramento non esercita effetti di rilievo sui risultati della DSA che dipendono principalmente dalla dinamica del rapporto debito/PIL, piuttosto che dai livelli.

⁹⁸ Per gli anni successivi al 2034 si ipotizza una convergenza lineare in tre anni ai tassi di crescita del PIL potenziale dell'*Ageing Report 2024*.

⁹⁹ Per gli anni successivi al 2034 si ipotizza che i tassi di interesse di breve e lungo periodo convergano linearmente in venti anni rispettivamente a 2,0 e 4,0 per cento e che il tasso di inflazione converga linearmente in 20 anni al *target* della BCE del 2 per cento.

¹⁰⁰ Le previsioni di crescita del PIL di partenza (nel 2025 e 2026) sono lievemente inferiori rispetto al Documento di finanza pubblica di aprile. Il tasso di crescita potenziale medio dello 0,6 per cento rimane in ogni caso allineato a quello stimato in aprile.

I risultati illustrati in Tavola R1 mostrano che sarebbe necessario un miglioramento del saldo primario strutturale pari, in media, a 0,5 punti percentuali del PIL nei sei anni di aggiustamento rimanenti (2026-2031). L'indebitamento netto segnerebbe un peggioramento nel 2026 rispetto al 2025, per effetto della minore crescita reale prevista nelle simulazioni (+0,3 per cento), conseguente alla correzione di bilancio che eserciterebbe un effetto di retroazione di 0,75. L'uscita dalla procedura PDE sarebbe prevista nel 2028¹⁰¹. Nell'esercizio mostrato nel Documento di Finanza Pubblica di aprile, l'anno di presunta abrogazione della procedura EDP era il 2030.

Il tasso di crescita della spesa netta massimo risultante dalle simulazioni, stimato con la formula teorica della DSA, è pari, in media, all'1,6 per cento nel periodo 2026-2031, un livello lievemente superiore al tasso di crescita medio prefissato dal Piano.

In conclusione, il percorso di crescita della spesa che il Governo si prefigge di rispettare nello scenario programmatico di questo Documento, appare robusto rispetto all'attuale deterioramento delle prospettive economiche e continuerebbe ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio periodo.

TAVOLA R1 TRAIETTORIA DI RIFERIMENTO PER LA SPESA NETTA CALCOLATA SECONDO LA METODOLOGIA DSA E AGGIORNATA ALLE PREVISIONI DI QUESTO DOCUMENTO

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Media (2026-2031)
Tasso di crescita annuo della spesa netta (var. %)		1,9	1,8	1,7	1,6	1,4	1,3	1,6
Saldo primario strutturale (% del PIL)	0,5	1,0	1,5	2,0	2,5	3,0	3,5	
Variazione del saldo primario strutturale (p.p.)	0,70	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	
Saldo primario (% del PIL)	0,9	0,9	1,2	1,6	2,0	2,5	2,9	
Indebitamento netto (% del PIL)	-3,0	-3,2	-3,0	-2,8	-2,5	-2,2	-1,8	
Saldo strutturale (% del PIL)	-3,4	-3,1	-2,8	-2,4	-2,0	-1,7	-1,3	
Tasso di crescita potenziale (var. %)	1,0	0,9	0,8	0,6	0,5	0,3	0,2	
Output gap (da DSA)	0,5	-0,1	-0,4	-0,7	-0,8	-0,9	-1,0	
Debito (% del PIL)	136,2	138,3	137,9	137,3	136,4	135,3	134,1	
Variazione debito (pp. del PIL) (1)	1,3	2,2	-0,4	-0,6	-0,9	-1,1	-1,3	

Fonte: Elaborazioni MEF.

Note: (1) Le simulazioni sono condotte considerando come anno base il 2025.

¹⁰¹ Nell'esercizio di DSA, l'attivazione e la chiusura della procedura sono determinate in modo meccanico: il criterio utilizzato è il superamento della soglia del -3,05 per cento del rapporto *deficit* nell'anno precedente. In base a tale approccio, l'esercizio suggerisce l'uscita dalla procedura nel 2028. Diversamente, secondo l'iter formale previsto dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dal regolamento correttivo, la decisione sulla chiusura della procedura PDE si basa sulla valutazione della Commissione che tiene conto di una serie di principi di coerenza e sostenibilità delle finanze pubbliche. In particolare, l'uscita dalla procedura sarà formalmente valutata alla luce dei dati di consuntivo e delle previsioni ufficiali della Commissione stessa: se il dato definitivo sul deficit del 2026 e le previsioni per gli anni 2027 e 2028, che saranno pubblicate nelle Previsioni di primavera 2027, risultassero in linea con lo scenario programmatico, la chiusura della procedura PDE verrebbe sancita a partire dal 2027.

II.4 DISEGNI DI LEGGE COLLEGATI ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA

A completamento della prossima manovra di bilancio, il Governo indica quali collegati i seguenti provvedimenti:

- Revisione del Testo Unico degli Enti locali;
- Interventi in materia di disciplina pensionistica;
- Misure a sostegno delle politiche per il lavoro e delle politiche sociali;
- Interventi a favore delle politiche di contrasto alla povertà;
- Misure per il sostegno alle famiglie numerose;
- Delega al Governo per l'adozione di misure in materia di riorganizzazione dell'assistenza territoriale e revisione del modello organizzativo del Servizio Sanitario Nazionale;
- Delega al Governo in materia di professioni sanitarie e disposizioni relative alla responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie;
- Delega al Governo in materia di riordino degli enti vigilati dal Ministero della salute;
- Misure per il rilancio degli investimenti strategici, per la realizzazione delle infrastrutture di preminente interesse nazionale e di altri interventi strategici in materia di lavori pubblici nonché per il potenziamento del sistema di trasporto e della logistica nella prospettiva di bilancio strutturale;
- Valorizzazione della risorsa mare (A.S. 1624);
- Misure di sostegno alla filiera dell'editoria libraria;
- Revisione delle circoscrizioni giudiziarie;
- Disposizioni in materia di giovani e servizio civile universale e deleghe al Governo per il riordino della materia;
- Disposizioni in materia di sviluppo della carriera dirigenziale e della valutazione della *performance* del personale dirigenziale e non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni (A.C. 2511);
- Delega per la revisione della gestione dei diritti audiovisivi, connessi agli eventi e ai contenuti, e per lo sviluppo delle infrastrutture in ambito sportivo;
- Semplificazione e digitalizzazione dei procedimenti in materia di attività economiche e di servizi a favore dei cittadini e delle imprese (A.S. 1184);
- Disposizioni per la revisione dei servizi per i cittadini e le imprese all'estero (A.C. 2369);
- Misure di consolidamento e sviluppo del settore agricolo;
- Disposizioni in materia di riforma del settore ippico;
- Disposizioni sanzionatorie a tutela dei prodotti alimentari italiani (A.S. 1519);
- Disposizioni in materia di semplificazione ed efficientamento del sistema nazionale di istruzione;
- Disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio edilizio scolastico;
- Delega al Governo per la riforma delle amministrazioni straordinarie e per la riforma della vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici (A.C. 2577);

- Riforma delle amministrazioni straordinarie e della vigilanza sulle società cooperative e fiduciarie - Delega al Governo;
- Delega a introdurre un quadro legislativo di riferimento per la filiera *carbon capture and storage* (CCS), nonché disciplina dello sviluppo dell'idrogeno, dell'assetto regolatorio del settore e delle relative infrastrutture di rete, e del sistema di governo per l'adempimento agli obblighi di riduzione delle emissioni di metano nel settore dell'energia;
- Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie (A.C. 2393 - A.S. 1192);
- Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (A.S. 1623);
- Disposizioni per l'attuazione del Patto dell'Unione europea sulla migrazione e l'asilo del 14 maggio 2024;
- Revisione delle modalità di accesso, di valutazione e di reclutamento del personale ricercatore e docente universitario (A.S. 1518);
- Disposizioni per il rafforzamento e l'adeguamento della capacità di difesa nazionale e delega al Governo per il rinnovamento, l'ammodernamento e l'adeguamento dello strumento militare;
- Delega al Governo per la riforma e il riordino della legislazione farmaceutica in materia di accesso al farmaco, monitoraggio e controllo della spesa farmaceutica, prestazione di servizi sanitari sul territorio da parte delle farmacie, rafforzamento della rete assistenziale farmaceutica;
- Interventi per la semplificazione e la competitività dei settori dell'agricoltura, della pesca e delle foreste;
- Delega al Governo per la riforma dell'Ordinamento forense;
- Delega al Governo per la riforma della disciplina dell'Ordinamento della professione di dottore commercialista e di esperto contabile;
- Nuove disposizioni in materia di magistratura onoraria;
- Disposizioni di interesse del Ministero della giustizia per l'attuazione del Patto dell'Unione europea sulla migrazione e l'asilo del 14 maggio 2024;
- Stabilizzazione del personale assunto dal Ministero della giustizia nell'ambito dell'attuazione del PNRR;
- Sperimentazione, sviluppo, adozione e applicazione di sistemi e modelli di intelligenza artificiale applicati alla giustizia;
- Disegni di legge di approvazione delle intese di cui all'articolo 2 della legge 26 giugno 2024, n. 86;
- Delega al Governo per la riforma dell'Ordinamento forense (A.C. 2629).

III LE AZIONI DI RIFORMA E INVESTIMENTO

In questi mesi, l'azione del Governo è stata volta ad accelerare l'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR e a preparare il terreno per la realizzazione degli impegni previsti nel Piano strutturale di bilancio di medio termine a partire dalla fine del 2025¹⁰².

La valutazione non può che essere positiva, considerando sia i risultati raggiunti entro le scadenze, sia le azioni già intraprese in vista degli obiettivi del Piano.

L'aggiornamento delle stime conferma il significativo impatto degli effetti congiunti delle riforme e degli investimenti. Si evidenzia come l'attuale stato di implementazione abbia già prodotto risultati positivi sull'economia italiana. Tali risultati tenderanno a rafforzarsi negli anni a venire e a sostenere la dinamica del prodotto potenziale.

Tra i progressi rilevati in questi mesi, meritano particolare attenzione gli avanzamenti delle sei aree di policy individuate come prioritarie nel Piano.

In particolare, rispetto all'efficientamento del sistema giudiziario, si conferma la progressiva riduzione dell'arretrato civile e della durata dei procedimenti giudiziari. Per assicurare che tale tendenza si consolidi e coinvolga tutto il territorio, sono stati adottati interventi di riorganizzazione e potenziamento dell'organico. Per coprire i fabbisogni delle sedi disagiate, si sono introdotte misure di valorizzazione del lavoro a distanza e agevolazione al trasferimento, nonché di definizione a distanza dei procedimenti civili.

In materia di tassazione, si è intervenuti per migliorare ulteriormente l'efficacia degli strumenti per l'adempimento fiscale, razionalizzare le detrazioni fiscali e proseguire con l'allineamento degli archivi immobiliari.

Rispetto agli impegni legati al miglioramento dell'ambiente imprenditoriale, si è proceduto con l'attuazione della legge per il mercato e la concorrenza 2023 e la definizione della medesima legge per il 2024. Inoltre, sono stati adottati diversi interventi per migliorare l'attrattività del Paese per nuovi investimenti e iniziative imprenditoriali. Tra di essi: i) la Strategia Nazionale per le Tecnologie Quantistiche; ii) il Piano d'azione per l'export italiano nei mercati extra-UE ad alto potenziale; iii) l'introduzione di strumenti normativi organici in materia di economia dello spazio e di intelligenza artificiale.

In via sinergica, vanno letti gli sforzi per migliorare la capacità della Pubblica Amministrazione che fanno leva sui diversi investimenti del PNRR. Ad essi si

¹⁰² Il presente Documento si riferisce alle riforme e agli investimenti occorsi nel periodo compreso tra la pubblicazione della Relazione annuale sui progressi compiuti di aprile e il mese di settembre dell'anno in corso.

affiancano gli interventi per potenziare la mobilità orizzontale e la riforma, in via di definizione, della mobilità verticale.

Rispetto alle politiche a supporto della natalità e delle famiglie, fermo restando l'impegno al rafforzamento e alla maggiore accessibilità dell'offerta dei servizi per la prima infanzia, il Governo si è dedicato all'elaborazione del nuovo Piano nazionale per la famiglia, con un ruolo centrale per il welfare aziendale, e al potenziamento dei servizi per le famiglie erogati sul territorio.

Nell'ambito del quadro di revisione della spesa pubblica, in attuazione della riforma del PNRR, è proseguito il monitoraggio delle misure 2023-2025 e 2024-2026, dal quale si evince il raggiungimento dell'obiettivo di contenimento della spesa per un valore complessivo di 1,6 miliardi nel 2024. Rispetto agli impegni del PSBMT per il miglioramento della programmazione della spesa pubblica, il Governo ha avviato le attività per l'adozione del Piano di monitoraggio e valutazione della spesa, con la presentazione da parte di ciascun Ministero di proposte di intervento sulle politiche di diretta competenza. Contestualmente, sono stati rafforzati gli strumenti di valutazione della spesa con un piano di assunzioni e formazione specifica e potenziate le attività di ispezione con un Piano di audit sui tempi dei pagamenti pubblici e un programma di verifiche nelle aziende sanitarie. Sono in corso le attività per allineare la legislazione contabile nazionale alle nuove regole di bilancio europee.

Continua, inoltre, l'attività di analisi e monitoraggio nel contesto del processo di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche.

Nelle altre aree di policy, fermo restando l'impegno nel completamento del PNRR, sono stati definiti ambiziosi interventi in relazione a: i) l'università, con la proposta di riforma del sistema di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente e il supporto all'accesso allo studio; ii) le politiche abitative, mediante il Piano Casa; iii) la transizione verde e la sicurezza energetica, anche nel quadro del Piano Mattei per l'Africa; iv) il rafforzamento della difesa e della sicurezza, con i nuovi impegni assunti a livello europeo e internazionale.

III.1 I PROGRESSI NELL'ATTUAZIONE DELLE RIFORME E DEGLI INVESTIMENTI

III.1.1 Misure nelle aree di intervento utili all'estensione del periodo di aggiustamento

Azioni previste in materia di giustizia

(Country Specific Recommendations¹⁰³, CSR, n. 4.1 del 2025, 2 del 2024, 2 del 2023, 1.1 del 2021, 4 del 2022, 4.1 e 4.2 del 2019)

Il Governo continua a lavorare per il raggiungimento degli obiettivi del PNRR e per costruire già da oggi le basi necessarie, in termini di investimenti e disposizioni organizzative, per consolidare e proseguire l'azione riformatrice dopo il 2026, in linea con quanto previsto nel Piano¹⁰⁴.

In tale contesto, in questi mesi, il Governo ha operato per assicurare la riduzione dell'arretrato civile e del *disposition time* (che stima il tempo medio necessario per la definizione dei procedimenti) in vista degli obiettivi fissati dal PNRR per il 2026. In particolare:

- in ambito civile, riguardo all'obiettivo 2026 (che prevede la riduzione del 90 per cento delle cause pendenti al 31 dicembre 2022), al primo semestre 2025 si è registrata una riduzione dei procedimenti civili pendenti presso Tribunali e Corti di Appello (pari, rispettivamente, all'81,0 per cento e all'80,0 per cento);
- in riferimento al *disposition time* e agli obiettivi previsti entro giugno 2026 (che fissano la riduzione dei tempi di trattazione di tutti i procedimenti contenziosi civili del 40 per cento e di quelli penali del 25 per cento), si è registrata, rispetto al 2019, una riduzione a giugno del 2025 del 27,7 per cento nel settore civile e del 28,0 per cento a dicembre 2024 in quello penale (quest'ultima superiore alla riduzione richiesta).

Per rafforzare tali tendenze positive e consolidarle a livello territoriale, il Governo ha adottato specifiche misure¹⁰⁵ per accelerare la definizione dei procedimenti civili pendenti. Tra queste, in particolare, rilevano: i) l'assegnazione di magistrati, addetti all'ufficio del massimario e del ruolo, alle sezioni della Corte per lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali di legittimità in materia civile; ii)

¹⁰³ Le 'Country Specific Recommendations' (Raccomandazioni Specifiche per Paese) sono raccomandazioni adottate dal Consiglio dell'Unione Europea e indirizzate a ogni Stato membro, basate sull'analisi del monitoraggio effettuato dalla Commissione Europea nell'ambito del semestre europeo e della procedura degli squilibri macroeconomici, nonché della Relazione Annuale sui Progressi presentata da ciascun Stato membro. Per approfondimenti riguardo le CSR indirizzate all'Italia dal Consiglio UE nel 2025, si rimanda al paragrafo III.2.

¹⁰⁴ Come noto, il Governo si è impegnato a realizzare una riduzione pari a: i) il 90 per cento del numero delle cause pendenti aperte tra il 1° gennaio 2023 e il 31 dicembre 2025 e che risultino ancora pendenti al 31 dicembre 2025 presso i tribunali ordinari civili e le Corti di Appello civili; ii) il 12 per cento della durata dei procedimenti del contenzioso civile e commerciale (cd. *disposition time*), rispetto agli stessi tempi registrati al 31 dicembre 2026.

¹⁰⁵ Decreto-legge 8 agosto 2025, n. 117, recante 'Misure urgenti in materia di giustizia' e contenente le disposizioni proposte dal Ministero della Giustizia. Esse traducono quanto contenuto nel piano di intervento condiviso con il Consiglio Superiore della Magistratura, al fine di assicurare il raggiungimento dei target PNRR connessi alla riforma del processo civile.

l'applicazione straordinaria di magistrati a distanza, su base volontaria, per la definizione da remoto di procedimenti civili; iii) il potenziamento del ruolo organico del personale della magistratura ordinaria.

Per quanto riguarda la riforma del processo civile e l'attuazione della riforma del procedimento fallimentare, è opportuno evidenziare che nel corso del 2025: i) nell'ambito dell'Osservatorio permanente sull'efficienza degli strumenti e delle misure disciplinate dal Codice della crisi d'impresa, è stata finalizzata l'attività di raccolta ed elaborazione dei dati e dei contributi necessari per la predisposizione della relazione del Ministro della giustizia al Parlamento sull'efficacia degli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza; ii) sono stati predisposti i contenuti utili al prossimo aggiornamento del decreto¹⁰⁶ contenente le indicazioni operative per la redazione dei piani di risanamento e per la conduzione dei negoziati, nell'ambito della composizione negoziata e le disposizioni attuative sulla formazione e la costituzione degli elenchi degli esperti indipendenti nella composizione negoziata.

Inoltre, al fine di ridurre il sovraffollamento delle carceri¹⁰⁷, il Governo ha disposto¹⁰⁸ la realizzazione di nuove strutture e l'ampliamento di quelle esistenti attraverso un Programma di interventi da attuare nel periodo 2025-2027. Esso permetterà di aumentare la capienza complessiva del sistema penitenziario, migliorando al contempo le condizioni strutturali degli istituti e contrastando in modo strutturale il fenomeno del sovraffollamento. Per le finalità indicate sarà anche potenziato il contingente di personale dedicato.

L'azione del Governo è volta anche a rendere più rigorose e rapide le procedure di valutazione relative alla liberazione anticipata¹⁰⁹, anche attraverso l'informatizzazione del fascicolo personale del detenuto, e a migliorare la riabilitazione dei detenuti con dipendenza da stupefacenti o alcol¹¹⁰, con l'obiettivo di prevedere modalità esecutive della pena maggiormente idonee alle specifiche esigenze socio-riabilitative di tali soggetti.

Interventi in materia di tassazione

(CSR n. 1.3 del 2025, 1.3 del 2024, 1.5 del 2023, 1.4 del 2022, 1.3 del 2019)

In questi mesi, il Governo ha fatto progressi nel processo di attuazione della riforma dell'amministrazione fiscale e nel miglioramento dell'efficienza del sistema, anche promuovendo un maggiore adempimento da parte dei contribuenti.

¹⁰⁶ Decreto Dirigenziale previsto dagli articoli 5-bis, 13 e 17 del Codice della Crisi d'Impresa e dell'Insolvenza.

¹⁰⁷ Tali misure non sono considerate tra quelle valide per l'estensione della durata del Piano.

¹⁰⁸ Programma dettagliato degli interventi di edilizia penitenziaria per gli anni 2025-2027, ai sensi dell'articolo 4-bis del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2024, n. 112.

¹⁰⁹ Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, in materia di procedimento per la concessione della liberazione anticipata e di corrispondenza telefonica dei detenuti e degli internati.

¹¹⁰ Disegno di legge che introduce disposizioni in materia di detenzione domiciliare per il recupero dei detenuti tossicodipendenti o alcolodipendenti.

Le azioni intraprese¹¹¹ sono propedeutiche alla realizzazione degli obiettivi fissati per i prossimi anni in diversi ambiti: i) riduzione della propensione all'evasione e incremento della *compliance* volontaria; ii) riduzione dei tempi medi di rimborso dell'IVA; iii) riordino e razionalizzazione delle detrazioni; iv) riduzione del cuneo fiscale sul lavoro; v) aggiornamento del registro catastale.

In quest'ottica, si ricordano i principali interventi legislativi adottati di recente, che mirano a migliorare la *compliance*, snellire le procedure amministrative e fornire un ambiente fiscale più sostenibile per i cittadini, le imprese e il terzo settore. I decreti provvedono a integrare, correggere e perfezionare la legislazione esistente, sulla base dei riscontri della sua applicazione, principalmente in riferimento a:

- la disciplina degli acconti IRPEF¹¹², al fine di garantire l'effettiva riduzione del carico fiscale per i contribuenti, stabilizzata a regime con la legge di bilancio per il 2025, prevedendo che gli acconti del 2025 riflettano correttamente le nuove aliquote e detrazioni più vantaggiose già in vigore per l'anno d'imposta 2024;
- il sistema del Concordato Preventivo Biennale¹¹³, per una sua maggiore efficacia, trasparenza e applicabilità. Sono state introdotte modifiche per definire in modo più dettagliato i casi di esclusione e cessazione dal regime, oltre che le dinamiche da seguire per la definizione delle proposte di concordato;
- l'attuazione di un regime fiscale agevolato per gli enti del terzo settore¹¹⁴ non commerciali, per le attività svolte con modalità commerciali. Si prevede, inoltre, per le imprese sociali la detassazione totale degli utili reinvestiti per lo svolgimento dell'attività statutaria o per l'incremento del patrimonio. Nell'ambito dell'attuazione della riforma, avviata con la legge delega n. 111 del 2023, è stato esteso di un anno il periodo di completamento delle disposizioni attuative, fissando la scadenza dei decreti legislativi al 29 agosto 2026, al fine di garantire il pieno conseguimento degli obiettivi e favorire il coordinamento con la riforma della giustizia tributaria¹¹⁵.

Per le misure attuative della riforma si registrano progressi nelle seguenti aree di intervento principali:

- sono state definite le condizioni soggettive e oggettive per l'accesso alla misura di agevolazione IRES premiale, introdotta con la legge n. 207 del 2024 (legge

¹¹¹ Negli anni, esse hanno riguardato l'entrata in vigore della normativa primaria e secondaria, nonché delle disposizioni regolamentari e amministrative per incentivare l'adempimento fiscale e migliorare gli accertamenti e i controlli e l'invio di lettere di conformità.

¹¹² Decreto-legge 23 aprile 2025, n. 55, come convertito dalla L. 19 giugno 2025, n. 86, recante 'Disposizioni urgenti in materia di acconti IRPEF dovuti per l'anno 2025'.

¹¹³ Decreto legislativo 12 giugno 81/2025 recante 'Disposizioni integrative e correttive in materia di adempimenti tributari, concordato preventivo biennale, giustizia tributaria e sanzioni tributarie'; Circolare dell'Agenzia delle entrate n. 9/E del 24 giugno 2025.

¹¹⁴ Decreto-legge 17 giugno 2025, n. 84, convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2025, n. 108, recante 'Disposizioni urgenti in materia fiscale'.

¹¹⁵ Legge 8 agosto 2025 n. 120, recante 'Modifiche alla legge 9 agosto 2023, n. 111, recante delega al Governo per la riforma fiscale'.

di bilancio per il 2025), che prevede, per il 2025, la possibilità per le imprese di beneficiare di una riduzione dell'aliquota IRES ordinaria di 4 punti percentuali a determinate condizioni, al fine di promuovere l'utilizzo degli utili non distribuiti per incrementare l'occupazione e gli investimenti¹¹⁶;

- sono state definite le disposizioni applicative in materia di regime opzionale di adozione del sistema di controllo del rischio fiscale per poter accedere al rinnovato regime di *cooperative compliance*¹¹⁷. Tale misura consente l'effettivo ampliamento della platea di imprese che possono aderire al regime di adempimento collaborativo. Esso ha registrato un progressivo incremento con 143 imprese attualmente aderenti, a cui si aggiungono 83 imprese che hanno inviato istanza di adesione nel 2024 e sono in attesa di ingresso, che sarà consentito a condizione che le stesse adottino un sistema di rilevazione, misurazione, gestione e controllo del rischio fiscale;
- è stato consolidato il raggiungimento degli obiettivi di riordino, razionalizzazione e semplificazione delle norme del sistema tributario mediante l'adozione del Testo Unico in materia di imposta di registro e altri tributi indiretti¹¹⁸.

Infine, si rilevano progressi nella realizzazione degli impegni previsti nel Piano. In particolare, in vista dell'obiettivo di razionalizzazione delle detrazioni fiscali e nell'ambito della progressiva riduzione dei sussidi ambientali dannosi, è stato emanato il primo decreto interministeriale di allineamento del differenziale di accisa tra benzina e gasolio¹¹⁹, che ha previsto un aumento di 1,5 centesimi di euro al litro dell'accisa sul *diesel* e una diminuzione simmetrica dell'aliquota di accisa sulla benzina.

Nell'ambito delle strategie per la mappatura delle proprietà non incluse nel registro catastale, la fase preliminare di ricognizione degli immobili - effettuata mediante la fotointerpretazione delle ortofoto rese disponibili da Agea sovrapposte alla cartografia catastale - è stata completata sui territori di competenza di 60 province, che coprono oltre il 65 per cento del territorio nazionale.

Per conseguire l'obiettivo di allineare i valori catastali per gli edifici che sono stati sottoposti a interventi di efficienza energetica e di miglioramento strutturale, finanziati in tutto o in parte da fondi pubblici dal 2019, sono state inviate le prime lettere di invito alla *compliance*, che hanno riguardato circa 3.000 immobili attualmente iscritti in Catasto e privi di rendita catastale. Per il 60 per cento di essi, anche utilizzando i riscontri del destinatario, sono state completate le attività di controllo preliminare.

¹¹⁶ Decreto del V.M. dell'economia e delle finanze dell'8 agosto 2025 recante disposizioni in materia di 'Riduzione dell'aliquota IRES per le imprese che realizzano investimenti rilevanti'.

¹¹⁷ Decreto del V.M. dell'economia e delle finanze del 9 luglio 2025 recante 'Modalità applicative delle disposizioni di cui all'articolo 7-bis del decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 128, recante la disciplina del regime opzionale di adozione del sistema di controllo del rischio fiscale'.

¹¹⁸ Decreto legislativo 1° agosto 2025, n. 123, recante 'Testo unico delle disposizioni legislative in materia di imposta di registro e di altri tributi indiretti'.

¹¹⁹ Decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica del 14 maggio 2025, recante la 'Revisione delle disposizioni in materia di accise'.

Con riferimento all'obiettivo di Riordino del sistema nazionale della riscossione e definizione degli *stock* dei crediti pregressi non riscossi e non recuperabili, la Commissione tecnica per il riordino della riscossione ha trasmesso la prima Relazione alla Conferenza unificata per l'acquisizione dell'intesa necessaria per il successivo inoltro al Ministro dell'economia e delle finanze¹²⁰. La Relazione contiene un'analisi dettagliata del magazzino in carico all'Agenzia delle entrate-Riscossione nel periodo 2000-2024. Il carico residuo è suddiviso tra crediti riscuotibili e crediti difficilmente riscuotibili, mentre sono formulate, per questi ultimi, specifiche proposte in merito ai crediti da scaricare e alle modalità di attuazione del scarico. Nella Relazione sono, altresì, contenute talune proposte volte a migliorare l'efficacia della riscossione pubblica.

Miglioramento dell'ambiente imprenditoriale

(CSR n. 3. 2 del 2025, 4.1 e 4.2 del 2024, 3.1 del 2020 e 5.2 del 2019)

Resta forte l'impegno del Governo nei diversi ambiti di riforma utili a rendere l'ambiente imprenditoriale più accessibile e attrattivo per nuovi investitori e iniziative imprenditoriali.

In questi mesi, sono state attuate le attività necessarie al raggiungimento degli obiettivi, previsti a fine 2025, che concernono l'incremento progressivo della spesa pubblica in ricerca e sviluppo e la presentazione del disegno di legge annuale sulla concorrenza, al fine della sua adozione entro dicembre 2025. In merito, si è provveduto anche ad attuare la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023¹²¹, attraverso la riforma e semplificazione, in materia di commercio, della normativa sui *dehors* (in via di adozione) e della disciplina sull'equo compenso delle prestazioni professionali¹²², sul cui decreto attuativo, anch'esso in via di adozione, sono in corso le audizioni con gli *stakeholder*.

È opportuno rilevare, inoltre, l'avvenuta pubblicazione della Relazione di valutazione degli incentivi per le imprese, che fornisce una mappatura completa dell'offerta di incentivi, utile alla sua razionalizzazione e semplificazione, il cui completamento è previsto per il secondo trimestre del 2028.

Al di là delle azioni utili alla realizzazione degli impegni per l'estensione del Piano, il Governo ha adottato interventi di vario tipo che mirano a migliorare l'ambiente imprenditoriale attraverso leve diverse.

In primo luogo, l'azione è stata diretta a favorire una maggiore propensione delle imprese verso l'innovazione e a supportare il trasferimento tecnologico e la cooperazione con le università e centri di ricerca. In questo ambito, rilevano:

- l'adozione della Strategia Nazionale per le Tecnologie Quantistiche da parte del Comitato interministeriale per la transizione digitale. Essa guiderà la realizzazione di un ecosistema tecnologico quantistico nazionale, sovrano e

¹²⁰ Decreto legislativo 29 giugno 2024, n. 110, recante 'Disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione', art. 7.

¹²¹ Legge 16 dicembre 2024, n. 193.

¹²² Legge 21 aprile 2023, n. 49.

resiliente, promuovendo applicazioni in settori strategici come la finanza, l'industria chimico-farmaceutica, l'*automotive* e l'energia e rafforzare la sicurezza cibernetica.

- Il rafforzamento del valore dei titoli (marchi, brevetti e disegni)¹²³ per il sistema produttivo italiano, nel contesto del processo di riforma del Codice della Proprietà Industriale, e il potenziamento degli Uffici per il trasferimento tecnologico¹²⁴, unitamente alla messa a disposizione di piattaforme innovative per il dialogo tra il mondo della ricerca e delle imprese.

D'altra parte, sono stati adottati interventi normativi volti a migliorare l'attrattività del Paese per nuovi investimenti e aumentare l'internazionalizzazione delle imprese. In particolare, rilevano:

- l'adozione del Piano d'azione per l'*export* italiano nei mercati *extra*-UE ad alto potenziale¹²⁵. Tale strategia mira a rafforzare la diversificazione dei mercati di sbocco delle esportazioni italiane attraverso azioni promozionali, sostegno alle imprese e partenariati economici. Tale Piano affianca e guida un'azione continua volta a sostenere: i) l'ampliamento della rete di accordi commerciali dell'UE, per garantire nuovi mercati di sbocco e catene di approvvigionamento sicure per le materie prime; ii) le iniziative a sostegno dell'internazionalizzazione, già finanziati dalla legge di bilancio per il 2025, in riferimento a specifici territori dall'elevato potenziale per le esportazioni, anche nel quadro del Piano Mattei per l'Africa e del Piano per l'America Latina e l'India;
- l'introduzione della prima disciplina organica in materia di economia dello spazio¹²⁶, per promuovere un'efficace regolazione delle attività spaziali, l'ulteriore sviluppo dell'industria spaziale nazionale, l'innovazione, i nuovi investimenti e iniziative di cooperazione internazionale;
- la revisione della normativa sulla mobilità transfrontaliera europea o internazionale¹²⁷. L'intervento mira a facilitare le fusioni, scissioni e trasformazioni tra società di diversi Stati, bilanciando la libertà di stabilimento con la tutela degli interessi di soci, creditori e lavoratori e assicurando una maggiore certezza del diritto e allineamento con le evoluzioni del mondo imprenditoriale;

¹²³ Decreto direttoriale 6 agosto 2025 per la programmazione delle risorse finanziarie destinate alle misure Brevetti+, Disegni + e Marchi.

¹²⁴ Decreto direttoriale 5 aprile 2025 per assicurare continuità operativa ai progetti già finanziati e per finanziare nuovi progetti che mirino a migliorare i processi di trasferimento tecnologico dalle Università, dagli Enti pubblici di ricerca e dagli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico alle imprese.

¹²⁵ [Piano Azione export italiano](#).

¹²⁶ L. n. 89/2025 recante Disposizioni in materia di economia dello spazio.

¹²⁷ Decreto legislativo 19 giugno 88/2025 'Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 2 marzo 2023, n. 19, recante attuazione della direttiva (UE) 2019/2121 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2019, che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 per quanto riguarda le trasformazioni, le fusioni e le scissioni transfrontaliere'.

- l'estensione¹²⁸ della procedura di autorizzazione unica¹²⁹, già sperimentata con successo per maxi-investimenti superiori al miliardo, che consente di superare i colli di bottiglia amministrativi e di ridurre drasticamente i tempi autorizzativi, affidando a un Commissario straordinario il coordinamento delle procedure.

Non da ultimo, si evidenzia l'impegno del Governo a supporto degli stabilimenti di Interesse Strategico Nazionale.

Merito e nuove competenze nella Pubblica Amministrazione

- (CSR n. 4.1 del 2025, n. 2 del 2024, 2 del 2023, 2.1 del 2022, 4.2 del 2020 e 3.2 del 2019)

L'attività si è concentrata nel completamento della riforma della Pubblica Amministrazione, inclusa nel PNRR (che pone due traguardi, di cui uno raggiunto a giugno 2025 e un altro fissato a giugno 2026), e di quella relativa al pubblico impiego.

In primo luogo, in relazione alle riforme e agli investimenti del PNRR, si segnalano alcuni progressi, che riguardano:

- il processo di semplificazione, che è stato completato per circa 260 procedure critiche;
- il sistema di reclutamento (Portale inPA), su cui sono accreditate 7.626 Pubbliche Amministrazioni e pubblicati 48.552 bandi di concorso, avvisi di ricerca per esperti e avvisi di mobilità¹³⁰;
- il miglioramento della capacità amministrativa. In merito, si evidenzia:
 - la pubblicazione della relazione finale sul rafforzamento della capacità amministrativa e gestionale¹³¹;
 - la pubblicazione del terzo *report* sui *Key Performance Indicator*¹³². Ad essa, si affiancano le attività di divulgazione sul territorio, in collaborazione con i principali Atenei italiani, per sostenere la diffusione del modello di gestione strategica e l'utilizzo del sistema *HRM toolkit* Minerva, disponibile alle Pubbliche Amministrazioni entro giugno 2026;
 - il proseguimento del potenziamento delle attività di formazione, con l'erogazione sulla piattaforma *Syllabus* di oltre 1 milione di iniziative in

¹²⁸ Tale estensione è stata disposta mediante il decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 recante 'Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni' convertito con modificazioni dalla L. 9 maggio 2025, n. 69.

¹²⁹ Come previsto dall'art. 13 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, recante 'Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici' convertito con modificazioni dalla L. 9 ottobre 2023, n. 136 (in G.U. 09/10/2023, n. 236).

¹³⁰ Le posizioni ricercate, al 31 agosto 2025, sono pari a 572.361, mentre il numero totale degli utenti registrati è pari a 2.595.885.

¹³¹ Con riferimento all'attuazione del Piano Nazionale Complementare, come previsto a giugno 2025.

¹³² Come noto, tale *report* è funzionale a monitorare nel tempo i progressi e l'efficacia delle azioni intraprese nella Riforma del mercato del lavoro pubblico, con la finalità ultima di orientare le strategie verso il raggiungimento ottimale degli obiettivi prefissati, promuovendo una gestione strategica basata sulle competenze delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione.

favore dei dipendenti delle amministrazioni centrali e locali; in materia di contratti pubblici, è stato raggiunto l'obiettivo di formazione di oltre 60.000 unità di personale previsto dal PNRR.

In relazione agli impegni del Piano, invece, si segnala che:

- con riferimento alla mobilità orizzontale, è stato convertito in legge il decreto-legge n. 25 del 2025¹³³ che introduce meccanismi di potenziamento dell'istituto¹³⁴, già prima della scadenza dell'obiettivo (fine 2026);
- è in corso di discussione parlamentare il disegno di legge¹³⁵ sulla mobilità verticale (da realizzare entro fine 2026). Quest'ultimo prevede che una quota del 30 per cento delle posizioni dirigenziali di II fascia potrà essere assegnata, attraverso un incarico a tempo determinato, tramite un processo di selezione interna rivolto a funzionari con almeno cinque anni di servizio e ai quadri con due anni di esperienza;
- sono in corso i lavori per l'attuazione di un sistema di retribuzione e di avanzamento di carriera collegato alla valutazione della *performance* (che dovrebbe essere operativo entro fine 2028).

Servizi per la prima infanzia e supporto alle famiglie

(CSR n. 6.1 del 2025, 3 del 2024, 1.1 del 2023, 2.1, 2.2 e 2.3 del 2020 e 2.2 e 2.3 del 2019)

In relazione agli obiettivi previsti nel PNRR e nel Piano, il Governo continua a lavorare per il potenziamento e una maggiore accessibilità dei servizi per la prima infanzia.

Al contempo, al di fuori degli impegni previsti per l'estensione del Piano, sono state adottate ulteriori misure a sostegno della natalità, dell'infanzia e delle famiglie¹³⁶. In particolare, il Governo ha presentato:

- il nuovo Piano nazionale per la famiglia 2025-2027¹³⁷ che offre una visione integrata dei servizi di *welfare* per le famiglie e a sostegno della natalità mediante un ampio spettro di azioni specifiche; nel nuovo Piano nazionale, figurano il ruolo centrale del *welfare* aziendale, lo stretto coinvolgimento degli enti locali e del terzo settore, la valutazione dei bisogni delle famiglie e delle

¹³³ Legge 9 maggio 2025, n. 69.

¹³⁴ Esso stabilisce che, con decorrenza dal 2026, le amministrazioni pubbliche dovranno destinare almeno il 15 per cento delle facoltà assunzionali alla mobilità volontaria. Tale mobilità è prioritaria rispetto ai concorsi e riguarda dipendenti in comando da almeno 12 mesi con valutazione positiva. Qualora l'istituto non dovesse essere attivato, le facoltà assunzionali dell'anno successivo saranno ridotte del 15 per cento. I comandi non confermati cessano entro sei mesi e non possono essere riattivati per 18 mesi. Gli inquadramenti avvengono nei limiti dei posti vacanti, garantendo neutralità finanziaria. La *ratio* della norma è proprio quella di incentivare e favorire i processi di mobilità all'interno della pubblica amministrazione.

¹³⁵ Il disegno di legge reca 'Disposizioni in materia di sviluppo della carriera dirigenziale e della valutazione della *performance* del personale dirigenziale e non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni'.

¹³⁶ Esse non ricadono nell'insieme delle riforme e gli investimenti che giustificano l'estensione del periodo di aggiustamento del Piano.

¹³⁷ Per il testo integrale del Piano si veda:

https://famiglia.governo.it/media/c01jdgr/piano_famiglia_2v_2025_2027.pdf.

politiche e i servizi di informazione e comunicazione; esso promuove figure di supporto per favorire la conciliazione tra i tempi di vita e di lavoro dei genitori;

- la sesta edizione del Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2025-2027, che include azioni e misure rivolte alla tutela e alla promozione dei diritti di bambini e adolescenti organizzate secondo tre aree: la genitorialità, l'educazione e la salute;
- il nuovo Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori 2025-2027, che definisce le azioni prioritarie volte a combattere i fenomeni della pedofilia e della pornografia minorile.

Negli ultimi mesi sono stati compiuti progressi anche nell'attuazione delle misure di sostegno economico, tra cui:

- la nuova versione del *bonus* Asilo Nido¹³⁸, che vede un più ampio *range* di strutture educative compatibili con l'accesso al beneficio e, a partire dal 2026, il prolungamento automatico pluriennale della validità delle domande presentate;
- il *bonus* nuove nascite¹³⁹, per cui è stata prevista un'estensione del termine per le domande, da 60 a 120 giorni, in modo da agevolare i potenziali beneficiari nella presentazione della richiesta.

Infine, a sostegno dei territori, si evidenzia che:

- per l'ampliamento dell'offerta di servizi socioeducativi territoriali a favore dei minori da parte dei comuni e una migliore conciliazione degli impegni dei genitori tra vita e lavoro, sono stati erogati ai comuni, anche nel 2025, finanziamenti per 60 milioni¹⁴⁰. Tali risorse saranno stanziare in via permanente;
- per il potenziamento dei servizi, in coerenza con gli obiettivi dei piani per la famiglia e i soggetti in età evolutiva, nel 2025 sono stati ripartiti alle regioni¹⁴¹ fondi per 32 milioni, per il rafforzamento dei Centri per la famiglia¹⁴². Al fine di promuoverne la presenza più capillare e strutturata sui territori regionali, così come l'ulteriore potenziamento dei servizi erogati alla popolazione che vi affrisce, è stato destinato alle regioni, in via sperimentale, un finanziamento di 55 milioni sulla base di un avviso pubblico¹⁴³.

¹³⁸ Circolare INPS 123 del 5 settembre 2025.

¹³⁹ Informativa INPS 2345 del 24 luglio 2025.

¹⁴⁰ In attuazione del Decreto ministeriale 25 giugno 2025.

¹⁴¹ Decreto ministeriale del 27 giugno 2025.

¹⁴² In tale ambito sono previsti tre nuovi servizi da erogare, relativi a: i) l'alfabetizzazione mediatica e digitale dei minori, con particolare attenzione alla loro tutela rispetto all'esposizione a contenuti pornografici e violenti; ii) l'alfabetizzazione delle famiglie sulla prevenzione e sugli effetti dell'assunzione di sostanze psicotrope; iii) la valorizzazione pratica dell'invecchiamento attivo, anche attraverso il coinvolgimento volontario delle persone anziane in attività di accompagnamento, assistenza e consulenza alle famiglie.

¹⁴³ Si evidenzia che anche nel 2025, lo Stato ha destinato alle città riservatarie della legge 28 agosto 1997, n. 285, attraverso un'intesa in Conferenza Unificata, 28 milioni per specifiche iniziative a tutela dei minorenni volte a realizzare progetti di mutuo supporto, aiuto e reciprocità fra famiglie, con finalità di prevenzione primaria, attraverso i Centri per la famiglia di cui all'articolo 1, comma 1250, lettera e-bis), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, destinando a dette iniziative un ammontare fino al 10 per cento della spettante quota di risorse.

Il miglioramento della programmazione e del governo della spesa pubblica

(CSR n. 1.4 del 2025, 1.2 del 2024, 1.2 del 2023, 1.1 del 2022, 1.2 del 2021, 1.1 del 2020 e 1.1 del 2019)

In ordine allo stato di avanzamento, nel semestre aprile-settembre, della riforma 1.13 del PNRR si è proseguito nel monitoraggio delle misure 2023-2025 e 2024-2026. In particolare, la rendicontazione relativa all'esercizio finanziario 2024 è stata oggetto delle relazioni predisposte dai ministeri che sono state pubblicate in allegato al Documento di finanza pubblica di aprile 2025¹⁴⁴. Le stesse hanno illustrato gli effetti delle misure con le quali è stato complessivamente raggiunto l'obiettivo di contenimento della spesa per il valore complessivo di 1.600 milioni nell'anno 2024. Successivamente, nel mese di giugno, il Ministero dell'economia e delle finanze ha predisposto la propria relazione di verifica degli effetti di tali misure come previsto per il conseguimento della *milestone* M1C1-115 della riforma. Nello stesso periodo, secondo quanto previsto dalla legge di bilancio 2025, si è lavorato all'individuazione delle misure relative al periodo 2025-2027 (per un valore complessivo di oltre 2 miliardi in termini di indebitamento netto per anno 2025 e seguenti).

Con riferimento alle riforme e investimenti del PSBMT in materia di programmazione e spesa pubblica, in questi mesi il Governo ha avviato le attività per l'adozione del Piano di monitoraggio e valutazione della spesa con la presentazione da parte di ciascun Ministero di proposte di intervento di politiche di diretta competenza, nell'ambito dei Piani di analisi e valutazione della spesa (PAVS). Le proposte sono formulate con riferimento al successivo triennio al fine di consentire l'adeguata programmazione delle attività da porre in essere.

Lo stato di avanzamento delle proposte di intervento, formulate dalle Amministrazioni competenti e verificate dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, è stato oggetto di una informativa del Ministro dell'economia e delle finanze nel Consiglio dei ministri del 24 luglio 2025. Tra le proposte formulate dalle amministrazioni, alcune delle quali sono in corso di perfezionamento, figurano gli interventi per la mitigazione del dissesto idrogeologico, i fondi di garanzia per agevolare l'acquisto della prima casa e per favorire l'accesso al credito per le PMI, il sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, gli incentivi per l'abbattimento di barriere architettoniche negli edifici privati, le attività dei comandi dei Vigili del fuoco, l'analisi degli interventi per contenere il prolungamento evitabile delle degenze ospedaliere, gli effetti della istituzione dei dipartimenti universitari di eccellenza nel sistema universitario e della ricerca, l'analisi della spesa e delle determinanti delle supplenze brevi nelle scuole italiane. Ulteriori ambiti di approfondimento riguardano tematiche di carattere trasversale, come il programma per la razionalizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione realizzato tramite CONSIP, la centralizzazione degli acquisti di

¹⁴⁴ https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/previsione/contabilit_e_finanza_pubblica/documento_di_finanza_pubblica/Relazioni-dei-Ministeri-sul-grado-di-raggiungimento-degli-obiettivi-di-spesa-2023-2025-e-2024-2026.pdf.

beni e servizi del Ministero dell'interno e della difesa e il Programma per la riqualificazione energetica delle amministrazioni centrali (PREPAC).

Per le misure previste dal Piano saranno realizzate analisi e valutazioni, al fine di disporre di adeguate evidenze e raccomandazioni in merito alla loro efficacia anche al fine del loro miglioramento o della loro modifica.

Inoltre, per consentire alle amministrazioni centrali dello Stato di disporre delle competenze e delle professionalità necessarie per una sistematica attività di valutazione, è stato previsto il rafforzamento delle strutture destinate alle attività di analisi e valutazione della spesa. In particolare, a seguito della pubblicazione della graduatoria di merito del concorso pubblico, saranno immessi, entro la fine dell'anno, nel ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze, specifiche unità di personale specializzato. È stata prevista¹⁴⁵ l'indizione di un concorso interministeriale, sulla base dei fabbisogni di personale comunicati dalle singole amministrazioni.

Per la formazione delle competenze necessarie a realizzare le attività di valutazione sono state realizzate nel 2025, in collaborazione con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione e in continuità con le iniziative già assunte nel 2024, specifiche attività formative, tra cui il corso 'Analisi per il governo della spesa pubblica e la valutazione delle politiche', che si concluderà nel prossimo mese di ottobre.

Nel quadro del potenziamento delle attività di ispezione del Ministero dell'economia e delle finanze sulla gestione della spesa pubblica, nel triennio 2023-2025 è stato svolto dai Servizi ispettivi della Ragioneria generale dello Stato un programma di verifiche presso un campione di aziende sanitarie in materia di attività libero-professionale dei medici (cd. *intramoenia*) con l'obiettivo di analizzare le procedure amministrative e contabili adottate, il rispetto dell'equilibrio economico nello svolgimento delle relative prestazioni, la congruità dei volumi prestazionali dell'attività intramuraria rispetto a quelli erogati in regime ordinario e l'impatto sui tempi delle liste di attesa. Le evidenze emerse dalle verifiche hanno dato luogo a raccomandazioni di miglioramento organizzativo e gestionale delle singole aziende e del settore sanitario nel suo complesso.

Inoltre, ai fini dell'attuazione della Riforma 1.11 del PNNR (Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie) e nel quadro della milestone M1C1-72 *quater*, nel biennio 2024-2025, i Servizi ispettivi della Ragioneria generale dello Stato hanno realizzato un Piano di *audit* sulla adeguatezza e tempestività dei pagamenti di un campione di 173 amministrazioni (statali, locali e aziende sanitarie) individuate tra quelle con maggiori tempi di ritardo rilevati dalla Piattaforma dei crediti commerciali. Le verifiche, svolte *in loco* presso ciascuna amministrazione, hanno permesso di analizzare le cause organizzative, di processo e finanziarie del ritardo dei pagamenti, rispetto alle quali sono state fornite puntuali raccomandazioni per l'adozione di adeguate azioni correttive.

¹⁴⁵ Con il decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, convertito con modificazioni dalla L. 9 maggio 2025, n. 69.

Con riferimento, infine, alle attività propedeutiche all'adozione delle modifiche normative da apportare alla legislazione contabile nazionale¹⁴⁶ per allinearla alle nuove regole di *governance* economica europea, nel corso dell'anno si sono svolte numerose riunioni - volte alla predisposizione dei disegni di legge di iniziativa parlamentare che saranno presentati alle Camere per la relativa approvazione nel corso del prossimo anno - del gruppo di lavoro, istituito nell'ambito delle Commissioni bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati ai fini della definizione dei contenuti dei progetti di legge di iniziativa parlamentare volti a modificare le disposizioni della legge 24 dicembre 2012, n.243, e della legge 31 dicembre 2009, n.196, e del successivo avvio dell'*iter* delle predette proposte legislative.

Razionalizzazione delle imprese pubbliche

(CSR n. 1.2 del 2025, 2 del 2024, 1.3 del 2023, 1.2 del 2022, 1.3 del 2021, 3.1 del 2020)

In questi mesi, il Governo ha portato avanti il proprio impegno nella razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche, in coerenza con gli obiettivi previsti dal quadro normativo¹⁴⁷.

In particolare, nel giugno 2025 si è conclusa la rilevazione dei dati relativi alle partecipazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni al 31 dicembre 2023, per le quali sono stati approvati i piani di razionalizzazione entro il 31 dicembre 2024. L'attività di rilevazione¹⁴⁸ si è svolta nel corso del primo semestre 2025, mentre le attività di analisi ed elaborazione dei dati, unitamente alla pubblicazione del Rapporto, si concluderanno nel secondo semestre dell'anno.

Al fine di rafforzare l'attuazione del quadro normativo vigente e di promuovere ulteriormente la razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche, sono tuttora in corso approfondimenti volti a valutare la coerenza del sistema regolatorio con l'esigenza di dismettere le partecipazioni non funzionali alle finalità istituzionali degli enti, senza pregiudicare l'operatività delle società che erogano effettivi servizi di interesse pubblico, né aggravare inutilmente gli oneri amministrativi a carico dei soci pubblici.

¹⁴⁶ Legge 24 dicembre 2012, n. 243 e Legge 31 dicembre 2009, n. 196.

¹⁴⁷ Decreto legislativo n.175 del 2016 recante 'Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, in seguito 'TUSP'.

¹⁴⁸ I dati raccolti evidenziano, in via preliminare, la partecipazione di circa l'85,0 per cento delle amministrazioni pubbliche alla rilevazione. Rispetto a quanto comunicato nella precedente rilevazione, sono state rendicontate ulteriori 650 partecipazioni che hanno formato oggetto di dismissione, liquidazione o fusione.

III.1.2 Misure nelle altre aree di intervento

Le misure per una migliore istruzione e formazione, maggiori opportunità e nuove competenze nell'accesso al mercato del lavoro

Il rafforzamento del corpo docente, dei servizi di tutoring e orientamento e della formazione continua dei docenti

(CSR n. 6.3 del 2025, 3 del 2024, 2 e 3.7 del 2023, 1.2 del 2022, 1.3 del 2021, 2.4 del 2020 e 2.4 del 2019)

In questi mesi, l'azione si è concentrata nel completamento del PNRR, supportando i soggetti competenti nella creazione di sinergie tra gli strumenti e le risorse disposti nell'ambito dello stesso, nonché nell'utilizzo dei fondi per i programmi della coesione e dei finanziamenti nazionali.

Ciò è avvenuto mediante il cd. decreto 'Scuola'¹⁴⁹ che è intervenuto per:

- ridurre il fenomeno della precarietà nel personale docente prevedendo, a partire dall'anno scolastico 2026/2027, l'istituzione di nuovi percorsi abilitanti e di specializzazione per il sostegno, nonché di elenchi regionali degli idonei ai concorsi docenti banditi dal 2020, da utilizzare per le immissioni in ruolo residue;
- promuovere la mobilità interregionale dei dirigenti scolastici e la valorizzazione della *performance* dirigenziale, con l'incremento di 6 milioni del Fondo unico nazionale per la retribuzione di posizione e risultato relativo al personale dirigenziale;
- favorire l'accesso allo studio, attraverso: i) il rinnovo per il 2025 delle risorse (pari a 1 milione) per l'ampliamento dell'offerta formativa per i processi di internazionalizzazione degli istituti tecnologici superiori, prevista nell'ambito del Piano Mattei; ii) l'introduzione dell'esenzione dall'IRPEF per le borse di studio erogate agli studenti iscritti ai percorsi formativi ITS *Academy*. Tali percorsi formativi saranno potenziati;
- consentire la realizzazione di interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici pubblici attraverso: i) la semplificazione degli interventi a sostegno degli enti locali, in attuazione del PNRR; ii) l'incremento del Fondo unico per l'edilizia scolastica, con uno stanziamento di ulteriori 10 milioni per ciascuno degli anni 2025 e 2026 finalizzato alla realizzazione di interventi indifferibili e urgenti di messa in sicurezza degli edifici scolastici pubblici; si aggiungono a questi i 20 milioni¹⁵⁰ disposti per consentire il completamento degli interventi PNRR di edilizia scolastica in corso e il raggiungimento dei relativi obiettivi.

¹⁴⁹ Decreto-legge 7 aprile 2025, n. 45, convertito con modificazioni dalla L. 5 giugno 2025, n. 79, recante: Ulteriori disposizioni urgenti in materia di attuazione delle misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per l'avvio dell'anno scolastico 2025/2026.

¹⁵⁰ Ai sensi dell'art. 8-bis del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, convertito con modificazioni dalla L. 9 maggio 2025, n. 69.

Parimenti, con il decreto di riforma degli esami di Stato¹⁵¹ si è provveduto a:

- aumentare le risorse destinate al rinnovo del contratto collettivo nazionale del comparto istruzione e ricerca - Sezione scuola relativo al triennio 2022/2024, (anche con l'aumento delle risorse destinate al fondo della valorizzazione del sistema scolastico), nonché incrementare il Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa di 15 milioni a decorrere dall'anno 2030;
- estendere l'assicurazione sanitaria al personale con contratto fino al 30 giugno con uno stanziamento di 15 milioni per ciascuno degli anni dal 2026 al 2029.

Inoltre, al fine di consentire il regolare avvio dell'anno scolastico 2025/2026 e il raggiungimento degli obiettivi assunzionali del personale docente fissati dal PNRR per l'anno 2025, è stata autorizzata la nomina in ruolo, sui posti vacanti e disponibili, per l'anno scolastico 2025/2026, di 347 dirigenti scolastici, 48.504 docenti, 44 unità di personale educativo, 6.022 insegnanti di religione cattolica e 10.348 unità di personale A.T.A.

Le misure per l'internazionalizzazione e l'attrattività del sistema della formazione superiore

(CSR n. 3.1 del 2025, 3 del 2024, 2 e 3.7 del 2023, 1.2 del 2022, 1.3 del 2021, 2.4 del 2020 e 2.4 del 2019)

Nell'intenzione di attrarre i migliori talenti e promuovere la ricerca, lo sviluppo e la diffusione di nuove tecnologie tra le imprese, il Governo ha operato lungo diverse direttrici d'azione.

In primo luogo, l'attività del Governo è stata volta al potenziamento della ricerca e della collaborazione sinergica tra università, centri di ricerca e imprese. In merito, rileva:

- lo stanziamento di 160 milioni del Fondo ordinario per gli Enti di ricerca per promuovere specifici progetti e programmi, potenziare le infrastrutture di ricerca e le collaborazioni nazionali e internazionali degli Enti vigilati dal Ministero dell'università e della ricerca. In particolare, è prevista la distribuzione di 40 milioni per l'anno 2025 e 60 milioni per ciascuno degli anni 2026 e 2027;
- la destinazione di 150 milioni alla realizzazione del Piano d'azione 'Ricerca Sud', volto a rendere il Sud Italia un polo d'eccellenza per la ricerca scientifica e tecnologica;
- il rifinanziamento del Fondo a sostegno della filiera nazionale dei semiconduttori¹⁵². Esso mira a promuovere la ricerca e lo sviluppo tecnologico del settore, attrarre investimenti per l'insediamento di nuovi stabilimenti o la riconversione di siti industriali esistenti in Italia, nonché a rafforzare le

¹⁵¹ Decreto-legge 9 settembre 2025, n. 127, recante 'Misure urgenti per la riforma dell'esame di Stato del secondo ciclo di istruzione e per il regolare avvio dell'anno scolastico 2025/2026' in corso di conversione.

¹⁵² DPCM del 13 giugno 2025.

competenze già presenti sul territorio nazionale e creare un ecosistema industriale più solido e competitivo;

- è stata adottata la prima normativa organica in materia di intelligenza artificiale che, inserendosi nel più ampio quadro della regolamentazione normativa europea, mira a favorire la ricerca collaborativa tra imprese, organismi di ricerca e centri di trasferimento tecnologico in materia di intelligenza artificiale, per incoraggiare la valorizzazione economica e commerciale dei risultati della ricerca;
- sono stati adottati i *'Key Performance Indicator'* (KPI) con cui sarà valutata la *performance* dei Centri Nazionali e dei Partenariati Estesi avviati con il PNRR. Tali indicatori saranno considerati per l'assegnazione dei relativi finanziamenti.

Inoltre, il Governo ha lavorato a una riforma del sistema di reclutamento del personale ricercatore e docente nelle università ed alcune innovazioni nel percorso di carriera dei ricercatori. In particolare:

- è stata approvato un disegno di legge¹⁵³ per la revisione della modalità di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente. Essa mira a superare il sistema dell'Abilitazione Scientifica Nazionale, prevedendo: i) requisiti minimi a livello nazionale; ii) un sistema di autocertificazione di tali requisiti; iii) una maggiore responsabilizzazione delle università nel reclutamento dei candidati; iv) la valutazione della *performance* dei vincitori delle procedure di chiamata dei docenti, collegato al riparto delle risorse economiche alle università, secondo principi di premialità e autonomia responsabile. Inoltre, il disegno di legge mira a rafforzare la mobilità nazionale e internazionale dei docenti e ricercatori¹⁵⁴.
- è stato reso operativo¹⁵⁵ il sistema di selezione che introduce nuove modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria basato sul cosiddetto *'semestre filtro'*¹⁵⁶. Per consentire l'avvio della riforma a partire dall'a.a. 2025/2026, sono stati emanati i decreti attuativi¹⁵⁷ per la gestione delle iscrizioni tramite il portale *Universitaly* e le modalità di funzionamento del semestre filtro. Il sistema dovrebbe facilitare l'accesso allo studio e contribuire a fornire una risposta più adeguata alla crescente domanda di professionisti nel campo sanitario;

¹⁵³ Disegno di legge AS 1518 per la revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario.

¹⁵⁴ In particolare esso prevede: i) l'incentivazione dei trasferimenti e l'introduzione di altre forme di mobilità interateneo, incluso il trasferimento di un docente appena reclutato; ii) l'ampliamento, dall'attuale 20 al 25 per cento, della quota minima dei posti disponibili di professore di ruolo da destinare al personale esterno; iii) la possibilità per le università di procedere alla chiamata diretta di studiosi di chiara fama o che da almeno tre anni siano impegnati in attività di ricerca o insegnamento universitario all'estero, senza incidere negativamente nel sistema di ripartizione del fondo di finanziamento ordinario.

¹⁵⁵ In attuazione delle disposizioni contenute nella legge 14 marzo 2025 n. 26.

¹⁵⁶ Decreto legislativo 15 maggio 2025, n. 71.

¹⁵⁷ Decreti n. 418 del 30 maggio 2025 e n. 431 del 20 giugno 2025.

- sono state introdotte due nuove figure di ricerca, sia nel sistema universitario sia negli enti pubblici di ricerca¹⁵⁸, con contratto da uno a tre anni, cd. incarico di ricerca e incarico *post-doc*¹⁵⁹;
- è stata data particolare attenzione all'attrazione di studenti e ricercatori internazionali¹⁶⁰.

Inoltre, al fine di supportare l'accesso allo studio e la diffusione del titolo di istruzione superiore tra la popolazione, sono stati adottati diversi interventi tra cui:

- l'incremento del sostegno economico, mediante: i) l'aumento di 9,5 milioni per la dotazione del Fondo affitti per studenti fuori sede, che versino in situazioni economiche svantaggiate e non siano fuori corso da più di un anno; ii) l'istituzione di un fondo destinato all'erogazione di borse di studio universitario per alti meriti sportivi, con una dotazione di 1 milione per il 2025¹⁶¹;
- il miglioramento delle infrastrutture per gli studenti universitari. In particolare, per il 2025 è stato incrementato di 11 milioni il Fondo per la realizzazione di interventi di edilizia e per l'acquisizione di attrezzature didattiche e strumentali da parte delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM)¹⁶², con l'obiettivo di contribuire all'ammodernamento di tali istituzioni¹⁶³.

Politiche attive, partecipazione al mercato del lavoro, occupazione e sicurezza sul lavoro

(CSR n. 6.1 del 2025, 3 del 2024, 2.3 del 2020 e 2.2 del 2019)

L'interesse di questi mesi si è concentrato nel raggiungimento degli obiettivi previsti nel PNRR, in particolare per quelli più sfidanti che riguardano il completamento del programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori e il potenziamento dei Centri per l'impiego.

Nel dettaglio, a maggio è stata lanciata una piattaforma per la diffusione delle competenze digitali di base¹⁶⁴, mentre da settembre è operativo AppLI, un nuovo assistente virtuale per affiancare i giovani in un percorso personalizzato di

¹⁵⁸ Decreto-legge 7 aprile 2025 n. 45 convertito con modificazioni dalla L. 5 giugno 2025, n. 79.

¹⁵⁹ Il primo risulta accessibile a persone con diploma di laurea magistrale o a ciclo unico da non più di sei anni e di *curriculum* adeguato, assimilabile agli assegni di ricerca, sotto la supervisione di un *tutor*, con un corrispettivo determinato dal soggetto che intende conferirli, sulla base di un importo minimo, stabilito con decreto ministeriale. Il secondo è un contratto di ricerca a tempo determinato, con compiti didattici e di valorizzazione della conoscenza e dei risultati della ricerca nell'interazione con la società e il territorio, con corrispettivo definito dal Ministero, in misura non inferiore al trattamento iniziale spettante al ricercatore confermato a tempo definito.

¹⁶⁰ In questo ambito, è stato possibile potenziare le borse di studio dedicate agli studenti africani, in linea con gli obiettivi del Pilastro Istruzione e Formazione del Piano Mattei.

¹⁶¹ Decreto-legge 30 giugno 2025, n. 96, convertito con modificazioni dalla L. 8 agosto 2025, n. 119.

¹⁶² Al fine di consentire il progressivo allineamento delle istituzioni dell'AFAM al sistema universitario, è stata istituita la posizione del dirigente amministrativo, che costituisce una figura strategica di raccordo tra la struttura amministrativa e l'organo politico e che si inserisce nel quadro più ampio di riforma della governance di tali istituzioni per promuovere una maggiore autonomia e aumentare l'efficienza organizzativa e gestionale.

¹⁶³ Decreto-legge 30 giugno 2025, n. 95, convertito con modificazioni dalla L. 8 agosto 2025, n. 118.

¹⁶⁴ La piattaforma mette a disposizione dei cittadini 56 moduli interattivi, progettati dal Dipartimento per la trasformazione digitale e organizzati in 4 aree di competenza digitale di base. Al completamento del corso e del test finale ogni partecipante riceve una certificazione rilasciata dalle regioni.

orientamento, formazione e inserimento lavorativo. AppLI si integra con il Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL), sviluppato in collaborazione con INPS e rafforza l'efficacia delle politiche attive già avviate, comprese le misure per l'occupazione giovanile e l'autoimpiego. In questo contesto, rilevano anche i progressi nel potenziamento del Sistema Duale, i cui obiettivi fissati a fine 2025 sono stati conseguiti e superati con un anno di anticipo.

Al fine di confermare il proprio supporto alla partecipazione e occupazione femminile, nonché alla crescita della natalità, è stata disposta un'integrazione di reddito mensile di 40 euro destinata alle lavoratrici madri nel 2025¹⁶⁵. Tale misura sarà confermata e potenziata.

Inoltre, l'azione del Governo è stata diretta a garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori anche in condizioni meteorologiche particolarmente avverse, mediante l'adozione del Protocollo quadro per i rischi lavorativi connessi alle emergenze climatiche¹⁶⁶. Tra le novità più rilevanti, il Protocollo ha introdotto la possibilità di richiedere il trattamento di integrazione salariale nei settori esposti a rischi per temperature sopra i 35 gradi o in condizioni climatiche equivalenti.

Infine, in merito al rafforzamento dei controlli ispettivi e alla prevenzione degli infortuni sul lavoro, ad agosto sono stati adottati due decreti per il reclutamento di 514 unità aggiuntive nei ruoli di INPS e INAIL. INAIL procederà, alla luce della coerenza con gli equilibri di finanza pubblica a legislazione vigente riscontrata nel presente Documento, all'adozione dei provvedimenti volti a rivedere le aliquote di oscillazione in *bonus* per l'andamento infortunistico, al fine di incentivare la riduzione degli infortuni sui luoghi di lavoro e di premiare i datori di lavoro virtuosi, e dei contributi in agricoltura.

Riforme e investimenti per favorire la convergenza economica e sociale e l'efficienza dei servizi pubblici

(CSR n. 2.1, 2.2, 4.1, 6.1 e 6.2 del 2025, 4.1 del 2024, 1.3 del 2023, 1.2 del 2022, 1.3 del 2021, 3.4 del 2020 e 3.1 del 2019)

Il Governo sta proseguendo nella definizione e nell'attuazione delle misure per ridurre i divari economici e sociali tra i territori, sfruttando possibili sinergie tra le iniziative finanziate con fondi nazionali, del PNRR e della politica di coesione. Come negli altri ambiti, l'azione opera su diversi fronti, tra cui, in particolare:

- l'accelerazione dell'attuazione dei programmi della politica di coesione europea del periodo 2021-2027, mediante l'adozione del decreto 'Coesione'¹⁶⁷ che facilita la realizzazione di investimenti e iniziative in settori strategici, tra cui risorse idriche, ambiente, trasporti ed energia. Esso richiede a ministeri,

¹⁶⁵ Possono accedere a tale misura le lavoratrici dipendenti (a eccezione di quelle occupate nel lavoro domestico) e autonome con un reddito annuo massimo di 40.000 euro, che siano madri di due figli (di cui il secondo non abbia ancora compiuto 10 anni nel mese di riferimento), oppure più di due figli (purché il più giovane non abbia ancora compiuto 18 anni e non sia un lavoratore a tempo indeterminato).

¹⁶⁶ DM 95 del 9 luglio 2025, Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

¹⁶⁷ Decreto-legge 7 maggio 2024, n. 60, recante 'Ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione', convertito dalla legge 4 luglio 2024, n. 95, in attuazione della riforma 1.9.1 del PNRR.

regioni e province l'individuazione degli interventi prioritari tra quelli da realizzare, da monitorare sulla base di tempistiche certe¹⁶⁸. Per incentivarne la tempestiva realizzazione, sono previsti meccanismi di premialità e azioni di supporto per rafforzare la capacità amministrativa degli enti incaricati. Si evidenzia che ad aprile, la Commissione europea ha suggerito l'introduzione di nuove priorità strategiche, tra cui l'accesso ad alloggi sostenibili e a prezzi accessibili, l'accesso all'acqua, la resilienza idrica e la transizione energetica. Sono in corso valutazioni da parte delle Autorità di gestione dei programmi sulla possibilità di indirizzare le risorse verso una o più di queste nuove priorità;

- l'avanzamento delle opere infrastrutturali, necessarie a ridurre i divari territoriali, con l'avvio dei lavori per 52 interventi nella Zona Economica Speciale (ZES) per cui è stato raggiunto il *target* del concreto avvio dei lavori entro la scadenza del 31 dicembre 2024¹⁶⁹. Di essi, 25 interventi sono di cd. 'ultimo miglio', 19 interventi attengono alla digitalizzazione della logistica, urbanizzazione ed efficientamento energetico, 8 al rafforzamento della resilienza dei porti;
- il contrasto allo spopolamento con l'introduzione¹⁷⁰ di un sistema organico di interventi per favorire la crescita economica e sociale delle zone montane, che prevede risorse complessive superiori a 100 milioni annui a decorrere dal 2025;
- il supporto all'occupazione giovanile nei territori cd. svantaggiati, tramite l'introduzione di nuova misura 'Resto al Sud 2.0'¹⁷¹, per supportare i giovani *under 35* in condizioni di svantaggio lavorativo e sociale. A differenza del programma precedente, essa non prevede il finanziamento bancario, ma offre un *voucher* a fondo perduto fino a 40.000 euro, con la possibilità di raggiungere i 50.000 per investimenti innovativi, oppure un contributo a fondo perduto fino al 75 per cento per investimenti più consistenti¹⁷²;
- il sostegno all'istruzione, con l'avvio della seconda fase del Piano formativo Agenda Sud di contrasto alla dispersione scolastica e per il superamento dei divari territoriali. Questo investimento, che coinvolge 2.164 scuole nelle regioni del Mezzogiorno, si aggiunge alle risorse già stanziare per Agenda Sud lo scorso anno, che arriva a un investimento complessivo di oltre 577,4 milioni;

¹⁶⁸ Questi progetti, scelti sulla base di indici di priorità predeterminati, tra cui anche la loro complementarità con il PNRR e la capacità di ridurre i divari territoriali, sono stati approvati da un'apposita Cabina di Regia (di cui all'art. 3 del decreto-legge 60/2024) e sottoposti a un monitoraggio rafforzato per garantire il rispetto dei cronoprogrammi.

¹⁶⁹ Decreto MIT - Direzione Generale per i porti, la logistica e l'intermodalità n. 88 del 18 giugno 2025.

¹⁷⁰ Legge 12 settembre 2025, n. 131, in materia di riconoscimento e la promozione delle zone montane.

¹⁷¹ Decreto del Capo del Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 193 del 31 luglio 2025, recante 'Revoca parziale del finanziamento del Piano Sviluppo e Coesione (FSC) e rimodulazione degli interventi'.

¹⁷² Le spese ammissibili includono una vasta gamma di voci, dalle opere edili all'acquisto di macchinari, attrezzature, *software* e servizi di consulenza. Un ulteriore decreto stabilirà la data di apertura ufficiale per la presentazione delle domande.

- il potenziamento delle attività di monitoraggio, mediante: i) l'adozione delle regole di funzionamento¹⁷³ del Portale nazionale del sommerso¹⁷⁴, con cui si intende assicurare una migliore gestione delle verifiche ispettive e delle attività a contrasto al lavoro sommerso; ii) l'avvio di una ricognizione degli interventi finanziati con risorse del PNRR, basata sui dati della banca dati ReGiS¹⁷⁵.

Prosegue, inoltre, l'*iter* di attuazione della riforma sull'autonomia differenziata¹⁷⁶ e sul federalismo fiscale¹⁷⁷. Sono in corso i negoziati con le regioni richiedenti per l'attribuzione di maggiore autonomia in alcune materie in cui non sono presenti livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Il Governo ha inoltre presentato al Senato un disegno di legge che delinea un percorso organico di determinazione dei LEP, al fine di favorire il superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni.

Misure infrastrutturali e politiche abitative

(CSR n. 1.3 e 3.4 del 2025, n. 4.1 del 2024, 3.6 del 2023, 1.2 del 2022, 3.4 e 3.8 del 2020 e 3.1 del 2019)

Negli ultimi anni, il potenziamento e la modernizzazione della rete infrastrutturale hanno assorbito risorse finanziarie, tecniche e di coordinamento, sia all'interno del PNRR, sia lungo aree di azione nazionali ed europee.

In questi mesi, il Governo ha continuato a lavorare per l'ulteriore accelerazione nel completamento delle opere legate al PNRR e per il raggiungimento degli obiettivi intermedi che, nel periodo considerato, hanno riguardato:

- lo sviluppo della rete ferroviaria regionale e dell'alta velocità. In particolare, rilevano: i) lo sviluppo del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS) con contratti in corso di esecuzione per 1900 km; ii) il completamento dello studio di fattibilità per la creazione di un veicolo permanente indipendente di proprietà dello Stato per garantire che il materiale rotabile e i servizi di manutenzione siano disponibili in volumi sufficienti per gli operatori;
- il monitoraggio dei rischi idrogeologici, mediante il completamento della copertura del 100 per cento delle aree meridionali da parte del Sistema Integrato di Monitoraggio (SIM) che garantisce la sorveglianza dell'instabilità

¹⁷³ Il Decreto ministeriale n. 60 del 6 maggio 2025 è stato emanato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

¹⁷⁴ I dati personali sono gestiti da INL, INPS, INAIL, Carabinieri e Guardia di Finanza, che agiscono come Titolari autonomi del trattamento. L'INL, inoltre, è Titolare per la gestione informatica del portale. Lo scambio dei dati avviene tramite la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND). Ogni ente cooperante è responsabile delle proprie misure di sicurezza, mentre all'INL spetta la gestione della sicurezza tecnica del portale. I dati vengono conservati per un massimo di cinque anni per ogni fascicolo.

¹⁷⁵ Decreto direttoriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 68 del 18 giugno 2025.

¹⁷⁶ Legge 26 giugno 2024, n. 86 recante Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

¹⁷⁷ Il Consiglio dei ministri del 9 maggio 2025 ha approvato, in sede preliminare, il decreto legislativo recante disposizioni in materia di 'tributi regionali e locali e di federalismo fiscale regionale', in attuazione della recente riforma fiscale delineata dalla legge delega n. 111 del 2023.

idrogeologica e la prevenzione degli illeciti ambientali, sia in tempo reale che differito.

Il Governo ha adottato interventi¹⁷⁸ volti a garantire la continuità nella realizzazione di infrastrutture strategiche e nella gestione di contratti pubblici, nonché una maggiore efficienza nel funzionamento del sistema di trasporti ferroviari e su strada e del demanio portuale e marittimo. In particolare, si è provveduto:

- alla rimozione degli ostacoli che rallentano opere chiave, come il Ponte sullo stretto di Messina, per il quale è stato istituito un Collegio Consultivo Tecnico incaricato di prevenire e risolvere contenziosi durante la fase esecutiva;
- al miglioramento della qualità dei servizi e semplificazione delle procedure per appalti e concessioni, in linea con la riforma della concorrenza;
- alla stabilizzazione dei canoni e regole più chiare per la gestione della stagione balneare;
- una maggiore flessibilità nella gestione dei contratti pubblici, prevedendo un abbassamento della soglia di attivazione per la revisione dei prezzi per i contratti di affidamento di lavori;
- una maggiore chiarezza in materia di concessioni demaniali marittime¹⁷⁹.

Inoltre, come già riportato, nel contesto del riesame intermedio dei programmi della politica di coesione, è previsto un potenziamento degli investimenti per la priorità relativa all'accesso all'acqua e alla resilienza idrica.

Infine, nell'ambito delle politiche abitative, si evidenzia che nel corso dei lavori del Tavolo Casa¹⁸⁰, sono stati presentati i recenti sviluppi dell'attuazione del Piano Casa Italia, per il quale sono state stanziare le prime risorse, pari a 660 milioni, da destinare all'avvio di progetti pilota (100 milioni per gli anni 2027-2028) e al finanziamento del Piano Casa (560 milioni per gli anni 2028-2030). L'*iter* procedurale finalizzato all'adozione del Piano Casa è in corso di svolgimento¹⁸¹.

In relazione alle politiche abitative, si prevede un potenziamento degli investimenti, sulla base di quanto previsto dalla revisione intermedia dei programmi della politica di coesione, nazionali e regionali, che assegna priorità strategica all'accesso ad alloggi sostenibili e a prezzi accessibili, nonché nell'ambito del Piano Sociale per il Clima.

¹⁷⁸ Decreto-legge 21 maggio 2025, n. 73, coordinato con la legge di conversione 18 luglio 2025 n. 105 recante 'Misure urgenti per garantire la continuità nella realizzazione di infrastrutture strategiche e nella gestione di contratti pubblici, il corretto funzionamento del sistema di trasporti ferroviari e su strada, l'ordinata gestione del demanio portuale e marittimo, nonché l'attuazione di indifferibili adempimenti connessi al Piano nazionale di ripresa e resilienza e alla partecipazione all'Unione europea in materia di infrastrutture e trasporti'.

¹⁷⁹ In particolare, si invitano le autorità competenti a stabilire criteri uniformi per la determinazione dei canoni concessori, tenendo conto della natura e dell'estensione delle aree, nonché della redditività delle attività esercitate.

¹⁸⁰ Tavolo tecnico e consultivo che riunisce rappresentanti di enti pubblici, associazioni di categoria, ordini professionali, istituti finanziari e stakeholder del settore immobiliare.

¹⁸¹ Il Piano Casa si pone come strumento programmatico con cui integrare in modo sistematico le diverse leve di intervento per il contrasto al disagio abitativo e il rafforzamento del grado di coesione sociale.

Potenziamento del servizio sanitario nazionale

(CSR n. 2.1 del 2025, 2 del 2024, 2 del 2023, 2.1 del 2022, 1.4 del 2021 e 1.2 del 2020)

Come negli altri ambiti di azione, la realizzazione degli obiettivi del PNRR ha impegnato l'azione del Governo nel periodo considerato. Tra questi, si evidenziano gli sforzi per il rafforzamento del sistema della ricerca biomedica del Sistema Sanitario Nazionale. In merito, sono stati realizzati due obiettivi del PNRR relativi all'attribuzione di finanziamenti a programmi o progetti di ricerca *Proof of Concept* e nel campo delle malattie rare e dei tumori rari e a programmi e progetti di ricerca sulle malattie altamente invalidanti.

Inoltre, il Governo ha approvato un disegno di legge delega per la riforma e il riordino della normativa farmaceutica, i cui decreti attuativi dovranno essere attuati entro la fine del 2026. Esso mira a promuovere: i) la produzione interna di principi attivi ed eccipienti; ii) il potenziamento del sistema della Tessera Sanitaria, quale pilastro della trasformazione digitale; iii) l'adeguamento o la revisione dei tetti di spesa farmaceutica e dei relativi meccanismi di *payback*, al fine di un maggiore equilibrio tra sostenibilità economica e accesso alle cure; iv) il ruolo delle farmacie territoriali, quali 'presidi sanitari di prossimità', che erogano attività di televisita e telemonitoraggio, in qualità di centri di servizi sanitari avanzati, così da favorire un decongestionamento degli ospedali e un'assistenza più capillare sul territorio.

Sono in corso, infine, valutazioni circa la rivisitazione dei criteri di riparto delle risorse per la copertura dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario. Ciò potrebbe contribuire anche a rendere coerenti gli indicatori utilizzati con quanto previsto nel Nuovo Sistema di Garanzia (NSG), con l'evoluzione intervenuta nei sistemi di monitoraggio dell'assistenza sanitaria garantita dalle regioni e dalle province autonome e con i percorsi di sviluppo dei singoli servizi sanitari regionali realizzati, in coerenza con i più recenti obiettivi assistenziali definiti dalla normativa vigente e dagli indirizzi ministeriali.

Rete di protezione e inclusione sociale e misure a contrasto della povertà

(CSR n. 6.1 del 2025, 3 del 2024, 1.1 del 2023, 1.4 del 2022, 2.1, 2.2 e 2.3 del 2020 e 2.2 e 2.3 del 2019)

In questi mesi, il Governo è intervenuto per rafforzare il sistema e le risorse per la protezione, l'inclusione sociale e il contrasto della povertà.

Tra le azioni più rilevanti, si evidenzia l'adozione del Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali (PNISS) 2024-2026, con una dotazione di 3 miliardi, che assicura livelli minimi di assistenza su tutto il territorio.

Rispetto al precedente, il Piano triennale adotta una visione integrata, in cui confluiscono in maniera sistematica diversi ambiti di azione, soggetti competenti e strumenti di finanziamento. Il Piano individua diverse misure per il contrasto alla

povertà, oltre all'Assegno di Inclusione (cd. ADI¹⁸²). Tra queste: i) il potenziamento dei centri servizi; ii) il sostegno abitativo con i programmi *Housing First* e *Housing Led*; iii) la garanzia della residenza anagrafica per i senzatetto; iv) il supporto per i neomaggioranni che lasciano i percorsi di tutela.

Inoltre, nelle more di una sistematica definizione della materia dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS), il Piano mira a rafforzare il monitoraggio, rendendo i sistemi informativi di diversi enti interoperabili tra loro.

Infine, tra le ulteriori azioni si evidenzia:

- l'adozione del Fondo Nazionale Reddito Energetico, con una dotazione di 200 milioni per il biennio 2024-2025. Esso mira a supportare le famiglie nell'installazione di impianti fotovoltaici e nell'adozione di soluzioni di autoconsumo di energia.
- lo stanziamento di circa 5 milioni all'anno per il periodo 2025-2027 a favore degli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS).
- il finanziamento di 10 milioni per il 2025 al sostegno delle organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale e le fondazioni del terzo settore.

Transizione verde, sicurezza energetica e protezione ambientale

(CSR n. 2.1, 5.1 e 5.2 del 2025, 2 e 4.1 del 2024, 1.3 del 2023, 1.2 del 2022, 1.3 del 2021, 3.4 del 2020 e 3.1 del 2019)

L'attuazione del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima e del PNRR

Negli ultimi mesi, il Governo ha impresso un'accelerazione all'operatività delle misure volte al raggiungimento degli obiettivi per l'energia e il clima del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) e del PNRR.

In particolare, per quanto riguarda il PNIEC, in merito a:

- le energie rinnovabili, è stato aggiornato il DM *FER-X* transitorio¹⁸³, per aumentare la generazione di energia rinnovabile da fonti con costi comparabili a quelli di mercato (principalmente il fotovoltaico). Le novità introdotte prevedono una nuova procedura competitiva dedicata agli impianti fotovoltaici¹⁸⁴;
- l'attuazione delle previsioni in materia¹⁸⁵, il GSE ha reso disponibili i dati de: i) la Piattaforma delle Aree Idonee, individuando i territori in cui è prevista una

¹⁸² Per l'anno 2025, l'ADI è stato ulteriormente potenziato prevedendo la compensazione del mese di sospensione della prestazione con un contributo straordinario pari alla prima mensilità di rinnovo e nel limite massimo di 500 euro (decreto-legge 92 del 2025).

¹⁸³ DM 4 agosto 2025.

¹⁸⁴ È necessario che i componenti principali non provengano dalla Cina. Il provvedimento mira a supportare lo sviluppo del mercato interno, garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di tecnologie rinnovabili a zero emissioni nette, anticipando l'applicazione dei principi del *Net Zero Industry Act*.

¹⁸⁵ Decreto legislativo n. 199/2021 (recepimento della direttiva RED II) e decreto legislativo n. 190/2024 (razionalizzazione dei regimi amministrativi per la realizzazione di impianti a fonti rinnovabili).

procedura autorizzativa agevolata per l'installazione di impianti per la produzione di energia rinnovabile; ii) la mappatura delle zone di accelerazione per le quali l'*iter* procedurale è ulteriormente semplificato. Tali strumenti digitali, sono di supporto alle regioni e alle province autonome per la presentazione dei Piani di accelerazione in coerenza con le scadenze stringenti previste dalla recente decretazione;

- l'efficientamento energetico degli edifici, sono stati adottati il decreto di aggiornamento del meccanismo dei Certificati Bianchi e il decreto per il meccanismo di incentivazione del Conto Termico 3.0 per gli interventi di piccole dimensioni, con risorse pari a 400 milioni annui per le pubbliche e amministrazioni e 500 milioni da destinare ai privati. Rispetto alla precedente programmazione, quest'ultimo decreto ha semplificato l'accesso al meccanismo ed esteso la platea di beneficiari, includendo anche gli enti del terzo settore, e ampliando gli interventi e le spese ammissibili, aggiornando anche i massimali alla luce dei prezzi di mercato ed applicando il beneficio agli edifici non residenziali privati;
- le tecnologie di *Carbon Capture Storage* (CCS), idrogeno ed emissioni di metano continua l'*iter* di approvazione dello schema di legge delega che apre le porte alla definizione di un quadro normativo completo per la disciplina di tali filiere e settori, indispensabili per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione dell'economia;
- la stesura della proposta del Piano Sociale per il Clima (si veda il relativo *focus* nel cap. 2) che, allo stato, prevede, compreso il cofinanziamento nazionale, risorse pari a 9,3 miliardi;
- il supporto alle imprese energivore, vi sono avanzamenti nei lavori di modifica dell'*Energy Release*¹⁸⁶ (meccanismo per l'anticipo dell'energia a prezzi calmierati destinato ai comparti industriali *energy intensive*). Con il nuovo decreto, sono stati previsti sia una procedura competitiva per la selezione dei soggetti incaricati della realizzazione di nuova capacità di generazione e della restituzione dell'energia anticipata, che una clausola che esclude problemi di sovra-remunerazione degli investimenti.

In relazione alle iniziative del PNRR, si rileva che:

- sono stati raggiunti i *target* delle Missioni:
 - 'Rivoluzione verde e della transizione ecologica' previsti a giugno 2025; tra le misure interessate, rilevano, in particolare: i) il Fondo Contratti di Filiera per il sostegno dei contratti di filiera per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, silvicoltura, floricoltura e vivaismo; ii) la realizzazione di un sistema avanzato ed integrato di monitoraggio e previsione per il rischio idrogeologico, iii) il ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini, iv) gli investimenti in fognatura e depurazione¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Decreto ministeriale del MASE del 29 luglio 2025.

¹⁸⁷ Per maggiori dettagli si veda l'edizione provvisoria de 'Monitoraggio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza'.

- *'RePowerEU'*, in relazione a: i) l'approvvigionamento sostenibile, circolare e sicuro delle materie prime critiche; ii) la semplificazione delle procedure autorizzative per le energie rinnovabili.
- Tra gli aggiornamenti significativi, nell'ambito delle misure presenti o originariamente inserite nell'ambito del PNRR, si evidenzia, inoltre:
 - la rimodulazione degli incentivi a fondo perduto destinati all'acquisto di veicoli elettrici rivolto a persone fisiche e microimprese nelle cosiddette aree urbane funzionali¹⁸⁸, con risorse complessive pari a 597 milioni;
 - l'introduzione di alcune modifiche delle modalità attuative della misura per le comunità energetiche e le configurazioni di autoconsumo collettivo¹⁸⁹;
 - l'adozione del decreto attuativo della riforma, riguardante la mitigazione del rischio finanziario associato ai PPA (*Power purchase agreement*) rinnovabili¹⁹⁰;
 - l'apertura di nuovo sportello, per l'accesso alle agevolazioni a valere sul Fondo per il sostegno alla transizione industriale¹⁹¹, per un valore complessivo di circa 134 milioni, per sostenere l'adeguamento del sistema produttivo italiano alle politiche UE sulla lotta ai cambiamenti climatici¹⁹².

Piano Mattei e il potenziamento delle infrastrutture energetiche

Nel quadro dell'attuazione del Piano Mattei per l'Africa, il 2025 ha rappresentato un periodo di consolidamento dell'operatività dei diversi strumenti e di ulteriore espansione.

Il Fondo Italiano per il Clima si è affermato quale strumento centrale per la cooperazione internazionale e lo sviluppo sostenibile, in sinergia con altri *partner* internazionali e strumenti finanziari, contribuendo a rafforzare l'internazionalizzazione e la dimensione operativa del Piano Mattei. Nel 2025 sono

¹⁸⁸ La misura si applica alle città con oltre i 50.000 abitanti e area di pendolarismo, condizionando il beneficio alla rottamazione di un veicolo termico, promuove la sostituzione del parco veicolare vetusto e inquinante nelle aree dove l'impatto negativo è più significativo

¹⁸⁹ Esse prorogano la scadenza per l'invio delle richieste al 30 novembre 2025, estendono la platea dei beneficiari della misura relativa alle comunità energetiche anche ai comuni con popolazione inferiore ai 50 mila abitanti e introducono maggiore flessibilità nella fruizione dello strumento incentivante.

¹⁹⁰ Sono stati in particolare definiti i criteri per lo sviluppo di una piattaforma di negoziazione dedicata ai PPA rinnovabili a medio-lungo termine, nonché le modalità per l'intervento del GSE come garante di ultima istanza nei contratti stipulati sulla piattaforma, con l'obiettivo di ridurre gli oneri di garanzia a carico delle controparti e promuovere la diffusione di tali contratti.

¹⁹¹ Decreto direttoriale del 18 luglio 2025 che dà accesso alle agevolazioni a valere sul Fondo per il sostegno alla transizione industriale (Decreto interministeriale 21 ottobre 2022) in attuazione dell'investimento M2C2 - 5.1, sotto investimento 1 del PNRR.

¹⁹² Gli investimenti oggetto di agevolazione devono prevedere costi ammissibili compresi tra 3 e 20 milioni e riguardare interventi finalizzati a: efficientamento energetico, produzione di energia da fonti rinnovabili o da cogenerazione o di idrogeno rinnovabile per autoconsumo, riduzione del consumo di acqua, della quantità di materie prime e semilavorati utilizzati e/o dei rifiuti conferiti in discarica.

stati approvati interventi a supporto del Piano Mattei per oltre 485 milioni, destinati a progetti in ambiti prioritari quali infrastrutture, energia ed agricoltura¹⁹³.

In merito alla collaborazione con la Banca Africana di Sviluppo, si evidenzia che il canale finanziario multilaterale (*Mattei Plan - Rome Process Financial Facility*), sostenuto da una dotazione di 100 milioni e da un contributo degli Emirati Arabi Uniti pari a 25 milioni, è pienamente operativo¹⁹⁴. I primi progetti finanziabili nel 2025 riguardano infrastrutture, trasporti e gestione delle risorse idriche.

Inoltre, con riferimento alla collaborazione con la Banca mondiale, è stato siglato un accordo quadro di co-finanziamento da parte del Governo italiano¹⁹⁵, che ha portato a diverse iniziative, tra cui *Accelerating Sustainable and Clean Energy Access Transformation* (ASCENT) in Mozambico. Essa prevede un finanziamento sovrano fino a 100 milioni, destinato alla produzione e distribuzione di energia e al rafforzamento delle relative capacità istituzionali. In aggiunta, e con riferimento in particolare al settore dell'energia e della transizione verde, si segnala che:

- nell'ambito del *Technical Support Instrument - 'A Roadmap to Connect Africa to Europe for Clean Energy Production'*¹⁹⁶, sono stati avviati i lavori e proseguono le attività programmate nella *roadmap*, con un *focus* preliminare sulla Tunisia. In questo quadro rileva inoltre la realizzazione del progetto ELMED di interconnessione elettrica tra Italia e Tunisia, il cui avvio è previsto entro l'anno, con completamento delle attività entro il 2028;
- vi sono progressi in relazione all'iniziativa *Resilient and Inclusive Supply Chain Enhancement* (RISE)¹⁹⁷: una piattaforma locale di investimenti dovrebbe essere lanciata a breve in Zambia, dove una *country roadmap* relativa al settore estrattivo del rame è stata adottata e pubblicata a maggio 2025, per poi essere estesa su base regionale all'Africa sudorientale.

¹⁹³ Tra le iniziative approvate nel 2025 si riportano: i) *Alliance for Green Infrastructure in Africa* (AGIA), con l'obiettivo di finanziare progetti per colmare il divario infrastrutturale del continente africano, promuovere la resilienza climatica e accelerare la transizione energetica, con il decisivo contributo di investimenti del settore privato. Il contributo approvato da parte italiana prevede un investimento di 40 milioni di dollari e un contributo a fondo perduto per assistenza tecnica di 5 milioni di dollari; ii) *Infrastructure Climate Resilient Fund* (ICRF) che consiste in un investimento di 35 milioni di dollari nel fondo che ha l'obiettivo di finanziare progetti che mirano a rafforzare le reti di trasporto e logistica, a promuovere la diffusione delle energie rinnovabili, a incentivare la creazione e lo sviluppo di parchi industriali, nonché a potenziare le telecomunicazioni e le infrastrutture digitali; iii) il progetto per il *Polo Agro-Industriale nel Nord-Est della Costa d'Avorio*, in raccordo con la Banca Africana di Sviluppo, che prevede un prestito concessionale di 100 milioni di dollari e vede anche la partecipazione del Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo (IFAD).

¹⁹⁴ Esso prevede un effetto leva significativo, grazie all'impegno della Banca a contribuire in misura speculare a ciascun progetto deliberato.

¹⁹⁵ A rafforzare ulteriormente questo partenariato, nel corso del 2025 ha preso avvio l'attività della *Task Force* congiunta tra la Struttura di Missione del Piano Mattei, il Ministero dell'economia e delle finanze, gli uffici della Banca mondiale a Roma e Cassa depositi e prestiti con l'obiettivo di facilitare il dialogo tecnico sui progetti di cofinanziamento e promuovere la realizzazione di iniziative congiunte in Africa, in linea con le priorità strategiche del Piano.

¹⁹⁶ Lo studio mira a delineare un piano di investimenti e di riforme per lo sviluppo dello scambio energetico fra il Nord Africa e l'Europa, attraverso l'Italia, finanziato dalla Commissione Europea e realizzato dalla Banca mondiale, in qualità di *provider* internazionale.

¹⁹⁷ L'iniziativa mira a rafforzare e diversificare le catene del valore dei prodotti per l'energia pulita, promuovendo gli investimenti negli stadi *midstream* e *downstream* nei Paesi in via di sviluppo ricchi di materie prime critiche.

Inoltre, nel quadro delle sinergie con l'Unione europea, si è concretizzato l'impegno di Commissione europea, Cassa depositi e prestiti, Banca africana di sviluppo, *Africa Finance Corporation* e altri *partner* internazionali¹⁹⁸ per la realizzazione del corridoio di Lobito¹⁹⁹.

Infine, il programma *Transforming and Empowering Resilient and Responsible Agribusiness* (TERRA) è ora operativo in seguito all'accordo quadro di garanzia tra Cassa depositi e prestiti e la Commissione europea. Esso mira a promuovere la transizione sostenibile della catena del valore agricola nel continente africano e a contribuire alla sicurezza alimentare e alla creazione di opportunità economiche locali.

Protezione dell'ambiente e investimenti per un sistema idrico più efficiente e resiliente

In relazione all'azione per la protezione ambientale, si evidenzia che:

- in linea con quanto previsto nel Programma Nazionale 'Ricerca, Innovazione e Competitività per la transizione verde e digitale 2021 - 2027', sono state espletate le procedure per la presentazione delle domande per l'accesso ai benefici di 'Investimenti Sostenibili 4.0'. Sono stati assegnati circa 300,5 milioni, a copertura delle spese sostenute dalle imprese nei territori del Mezzogiorno e nell'ambito del Piano Nazionale Transizione 4.0²⁰⁰;
- è stato conseguito l'obiettivo del PNRR che a giugno 2025 prevedeva la realizzazione di 22 interventi su larga scala per il ripristino e la tutela dei fondali e degli *habitat* marini e dei sistemi di osservazione delle coste;
- sono stati approvati il Rapporto sullo stato del capitale naturale in Italia, essenziale ai fini dell'attuazione e del monitoraggio della Strategia Nazionale per la Biodiversità, e il Piano di Azione Nazionale per il Miglioramento della Qualità dell'Aria per accelerare la risoluzione del complesso contenzioso aperto con la Commissione europea in materia di inquinamento atmosferico, e alla cui attuazione sono state destinate risorse per circa 2,4 miliardi da investire principalmente nei settori dell'agricoltura, trasporti e mobilità sostenibile, riscaldamento civile e comunicazione ed informazione;
- a contrasto degli illeciti associati alle attività di gestione dei rifiuti, sono state introdotte misure urgenti volte ad ampliare le fattispecie dei reati ambientali e inasprire le sanzioni, soprattutto per gli abusi relativi ai rifiuti pericolosi e alle discariche abusive e per i rifiuti gettati dai veicoli, promuovendo al contempo modelli organizzativi più efficaci per la prevenzione dei rischi. Sono stati altresì stanziati fondi e previste misure specifiche per la bonifica della terra dei fuochi.

¹⁹⁸ Nell'ambito del Vertice '*The Mattei Plan for Africa and the Global Gateway*', tenutosi a Roma nel mese di giugno.

¹⁹⁹ Tale infrastruttura risulta strategica per l'integrazione regionale e il collegamento efficace ai mercati globali dei paesi interessati (Angola, Repubblica democratica del Congo, Zambia) per la valorizzazione delle rispettive risorse.

²⁰⁰ Decreto direttoriale del MIMIT n.1295 del 10 giugno 2025.

Strategie e strumenti per la mobilitazione di capitale pubblico e privato per la transizione energetica ed ecologica

Nel corso del 2025 sono stati emessi titoli sovrani *green* (BTP *Green*) per quasi 13,3 miliardi, confermando il ruolo dello strumento nella gestione del debito pubblico, sia come importante leva di diversificazione della base degli investitori, sia per l'interesse che questa classe di *asset* continua ad avere sui mercati. Lo *stock* totale è di 60,056 miliardi.

Dopo il lancio di un nuovo BTP *Green* ventennale a gennaio in un'operazione sindacata, che aveva visto una domanda eccezionale, sia in termini ammontare richiesto (circa 130 miliardi di ordini), che di numero di investitori interessati (430), sono stati riproposti in riapertura tre titoli già in circolazione: i) in asta a marzo un titolo settennale, collocato per poco meno di 1,8 miliardi; ii) in sindacato a giugno, una *tranche* da 5 miliardi del BTP *Green* con scadenza ottobre 2037; iii) per ultimo, in asta a fine settembre, ulteriori 1,5 miliardi del BTP *Green* con scadenza aprile 2035. Da segnalare, in particolare, che anche la domanda della riapertura sindacata da 5 miliardi di giugno è risultata particolarmente corposa e qualitativa: circa 93 miliardi e con una vasta distribuzione internazionale, dove la quota di investitori dichiaratamente interessati a titoli verdi è arrivata a circa l'80,0 per cento.

Il 25 giugno 2025 è stato pubblicato il quarto Rapporto di Allocazione e Impatto 2025 che descrive l'attribuzione dei proventi raccolti dalle emissioni di titoli *green* avvenute nel 2024 alle specifiche voci di spesa del bilancio dello Stato. Da esso emerge che, in relazione BTP *Green* emessi nel 2024:

- la composizione delle spese coperte è coerente con le allocazioni degli anni precedenti. Continuano ad essere prevalenti gli interventi destinati al settore dei trasporti²⁰¹ e all'efficientamento energetico degli edifici²⁰²;
- nella distribuzione geografica degli interventi finanziati, circa il 39,0 per cento delle spese finanziate è stato destinato alle regioni del Mezzogiorno e del Centro (pari, rispettivamente, a 20,0 per cento e 19,0 per cento). Alle regioni del Nord-Ovest è assegnato il 30 per cento delle risorse, mentre il 16,5 per cento è destinato alle regioni del Nord-Est. Una quota residuale di spesa, pari a circa lo 0,1 per cento delle risorse allocate, risulta destinata all'estero per accordi e convenzioni internazionali per la tutela dell'ambiente, per la prevenzione e il contrasto all'inquinamento. Infine, il 14,4 per cento delle risorse è destinato a interventi multi-area sul territorio nazionale;

²⁰¹ In particolare, per il finanziamento di infrastrutture ferroviarie, elettrificazione di tratte esistenti, linee ad Alta Velocità/Alta Capacità e manutenzione ordinaria della rete elettrificata, nonché di investimenti per la promozione di altri mezzi di trasporto pubblico sostenibili e la realizzazione di metropolitane.

²⁰² In riferimento alle spese rendicontate nel Rapporto di Allocazione Impatto 2025, circa il 40,0 per cento degli 11,485 miliardi di ricavi raccolti da emissioni di BTP *Green* avvenute nel 2024 è stato destinato al settore dei trasporti e circa il 35,0 per cento a interventi di efficientamento energetico degli edifici (tra cui il finanziamento della misura Superbonus 110 per cento, limitatamente alla parte coperta interamente dal bilancio statale). Circa il 9,0 per cento delle spese è stato diretto a finanziare iniziative per la tutela dell'ambiente e la diversità biologica e l'8,7 per cento per la prevenzione ed il controllo dell'inquinamento ed il potenziamento dell'economia circolare. Quote inferiori, ma non meno significative in termini di rilevanza ambientale, pari al 5,6 per cento e allo 1,1 per cento, sono rispettivamente confluite alla ricerca in materia ambientale e a incentivi fiscali per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

- gli interventi ambientalmente ammissibili finanziati hanno prodotto impatti significativi, sia sulla riduzione di emissioni climalteranti (pari a circa 37.000 kton di CO₂ evitata), sia da un punto di vista socio-economico, generando circa 17 miliardi, corrispondenti allo 0,8 per cento del PIL italiano del 2024;
- le ricadute sulla domanda di lavoratori necessari a soddisfare detto incremento di produzione sono quantificabili in oltre 262.000 unità di lavoro (ULA)²⁰³;
- tutte le risorse provenienti dalle emissioni 2024 dei BTP *Green* sono state destinate a settori potenzialmente ecosostenibili, in linea con gli obiettivi della Tassonomia UE²⁰⁴, a dimostrazione che l'intero processo di *asset allocation* è stato orientato al sostegno della politica climatica europea.

Strategia per la transizione digitale

(CSR n. 3.2 e 3.3 del 2025, 4.1 del 2024, 1.3 del 2023, 1.2 del 2022, 1.3 del 2021, 3.4 e 3.8 del 2020)

Continua lo sforzo dell'Italia per il raggiungimento degli obiettivi previsti al 2030 per il decennio digitale, anche facendo leva sulle risorse del PNRR. Tra i progressi nell'attuazione degli investimenti del PNRR e delle iniziative del *Digital Decade*, si evidenzia:

- l'avanzamento nel completamento degli investimenti per la messa in opera di reti ultraveloci banda ultra-larga e 5G. Al 31 agosto 2025, si rilevava:
 - per il Piano Italia 5G²⁰⁵: i) l'abilitazione al 5G di oltre l'85,0 per cento dei 12.600 km di strade extra-urbane previsti; ii) l'abilitazione al 5G di oltre l'82 per cento dei 1.400 km quadrati di aree a fallimento di mercato previsti; iii) la copertura 5G di oltre il 70,0 per cento dei 500 km quadrati di aree a fallimento di mercato previsti;
 - per il Piano Italia a 1 Giga²⁰⁶, la connessione del 64,0 per cento dei civici e in lavorazione quella del 26 per cento;
 - per il Piano Scuola Connessa²⁰⁷, l'attivazione di servizi di connettività per 6.617 sedi scolastiche, pari al 73,0 per cento delle 9.000 previste;

²⁰³ Ne deriva che ogni milione di spesa destinata a settori interessati dall'allocatione dei proventi raccolti ha generato circa 1,5 milioni di PIL e attivato circa 23 unità di lavoro (ULA).

²⁰⁴ Regolamento (UE) 2020/852. In continuità con l'approccio adottato nelle precedenti Relazioni sull'allocatione e sull'impatto (2023 e 2024), il Rapporto 2025 valuta la precisa corrispondenza tra gli interventi finanziati dai BTP *Green* e la Tassonomia UE: il 100 per cento delle risorse stanziare è stato indirizzato verso settori potenzialmente sostenibili dal punto di vista ambientale e nel rispetto di presidi minimi; il 79,0 per cento delle risorse assegnate soddisfa il criterio del contributo sostanziale e il 60,0 per cento delle risorse assegnate soddisfa sia il criterio del contributo sostanziale che il principio DNSH ('do not significant harm' principle).

²⁰⁵ Esso prevede l'incentivazione della diffusione di reti mobili 5G per la connettività di cittadini, imprese e Pubbliche Amministrazioni nelle cd. aree bianche soggette a fallimento di mercato.

²⁰⁶ Esso mira a fornire connettività ad almeno 1 Gbit/s in *download* e 200 Mbit/s in *upload* in tipiche condizioni di punta del traffico a 3,4 milioni di numeri civici situati in aree a fallimento di mercato.

²⁰⁷ Esso mira a garantire a tutti gli edifici scolastici pubblici del Paese connettività ad almeno 1 Gbit/s.

- per il Piano Sanità Connessa²⁰⁸, la connessione dell'80 per cento delle strutture sanitarie previste dal *target* europeo di 8.700;
 - il conseguimento e superamento dell'obiettivo PNRR di collegamento di 18 isole minori (21 isole sono state collegate).
- I progressi nella digitalizzazione dei servizi pubblici con:
 - la migrazione verso il Polo Strategico Nazionale per cui, al 31 agosto 2025, risultano 308 Enti aderenti agli Avvisi (104 PAC+204 ASL). Di questi, 88 Enti hanno completato la migrazione (45 PAC e 33 ASL), 35 Enti sono stati asseverati positivamente (34 PAC+1 ASL);
 - la migrazione al *Cloud* per cui, al 31 agosto 2025, risultano circa 13.400 candidature di cui oltre 8.700 asseverate positivamente (70,0 per cento rispetto al *target* PNRR);
 - la transizione di circa 2.145 Comuni italiani verso l'Archivio Nazionale informatizzato dei registri dello stato civile (ANSC), con oltre 81.000 atti già registrati;
 - il raggiungimento dell'obiettivo intermedio del PNRR di oltre 3000 interfacce per programmi applicativi (API) per l'interoperabilità delle pubbliche amministrazioni tramite la Piattaforma Digitale Nazionale Dati;
 - il superamento degli obiettivi del PNRR relativi allo *stream* identità digitale. Relativamente agli e-ID, 18.472 pubbliche amministrazioni hanno attivato SPID e 17.167 pubbliche amministrazioni hanno attivato la Carta di identità elettronica, superando il *target* di giugno 2025. Sono 45,8 milioni le identità digitali univoche e valide (+8 per cento rispetto al *target* finale PNRR di dicembre 2025);
 - i progressi ne: i) la *Citizen Experience* con oltre 11.000 progetti asseverati (88 per cento rispetto al *target* PNRR) ii) l'*Accessibility Improvement*, il cui *target* PNRR è stato raggiunto e superato; iii) la Piattaforma Notifiche: sono oltre 5.800 i comuni che hanno integrato almeno un servizio di notifica su SEND (89 per cento del *target* PNRR).
- I passi avanti nell'attuazione della Strategia Nazionale per le Competenze Digitali, mediante:
 - il Servizio Civile Digitale, con il completamento di interventi di facilitazione e educazione digitale sul territorio per una quota rilevante, rispetto all'obiettivo fissato a fine 2025;
 - i Centri di facilitazione digitale, che ad agosto 2025 hanno visto il coinvolgimento di oltre 1,7 milioni di cittadini;
- Il conseguimento dell'obiettivo previsto per giugno 2025 per la misura 'Transizione 4.0' (relativa alla concessione di almeno 111.700 crediti d'imposta alle imprese sulla base delle dichiarazioni dei redditi presentate nel periodo 2021-2023 Transizione 4.0).

²⁰⁸ Il Piano Sanità Connessa mira a garantire la connettività con velocità simmetriche di almeno 1 Gbps e fino a 10 Gbps alle strutture del servizio sanitario pubblico, dagli ambulatori agli ospedali, per almeno 8700 strutture. Al 31 agosto 2025 sono attive 6.950 strutture.

Rafforzamento della capacità di difesa comune

- (CSR n. 1.1 e 2.1 del 2025, 2 del 2024, 1.3 del 2023, 1.2 del 2022, 1.3 del 2021, 3.8 e 4.2 del 2020, 3.1 e 3.2 del 2019)

Per contribuire al rafforzamento della capacità di difesa europea e al consolidamento del pilastro europeo della NATO, l'Italia sta assumendo un ruolo attivo nell'aumento degli investimenti nel settore della difesa, nella maggiore integrazione industriale e nel sostegno a programmi congiunti di ricerca e sviluppo.

Queste azioni si inseriscono nel quadro della Bussola Strategica europea, il piano adottato dall'UE che definisce obiettivi concreti da raggiungere entro il 2030 per rafforzare la sicurezza e la difesa comune, migliorando la capacità di risposta alle crisi, la resilienza dell'Unione e la cooperazione tra gli Stati membri.

Un'UE più forte e capace nel settore della sicurezza e della difesa è complementare alla NATO e contribuisce a promuovere la competitività dell'Europa.

Al riguardo, nel corso del Vertice della NATO tenutosi all'Aja a giugno 2025, i Capi di Stato e di Governo dell'Alleanza hanno approvato, in risposta alle crescenti tensioni nell'area euro-atlantica, un nuovo impegno ad aumentare le spese per la difesa, che prevede di raggiungere entro il 2035 l'obiettivo del 5 per cento di spesa in rapporto al PIL, suddiviso in:

- 3,5 per cento per finanziare le capacità *core* della Difesa, di cui almeno il 20 per cento destinato agli investimenti;
- 1,5 per cento per attività relative alla sicurezza, tra cui, a titolo di esempio, la protezione delle infrastrutture critiche, la preparazione e difesa civile, l'innovazione e il rafforzamento della base industriale.

Anche in linea con tali obiettivi, il Governo ha espresso l'interesse a fare ricorso ai prestiti del fondo europeo *Security Action For Europe* (SAFE), dedicato al rafforzamento dell'industria europea della difesa²⁰⁹, e che disporrà di una allocazione complessiva massima di 150 miliardi. Attualmente, il Governo è impegnato nella stesura del Piano di investimento nella difesa europea, in base al quale la Commissione deciderà sull'allocazione dei prestiti richiesti (stimati provvisoriamente pari a 14,9 miliardi per quanto riguarda l'Italia).

Allo stesso modo, sul piano strettamente operativo, è prevedibile un incremento degli interventi nelle operazioni fuori dai confini nazionali, anche in cornici più ampie rispetto a quella bilaterale da sostenere con opportuni rifinanziamenti del Fondo missioni internazionali e del Fondo per le forze ad alta ed altissima prontezza operativa, al fine di assicurare il rispetto degli impegni assunti dall'Italia connessi con il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e garantire l'approntamento e l'impiego degli assetti per una più rapida risposta al verificarsi di crisi o situazioni di emergenza.

²⁰⁹ Regolamento del Consiglio che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa.

III.2 LE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Il 2025 costituisce il primo anno per l'avvio operativo della *governance* economica europea, le cui innovazioni ispirano le Raccomandazioni specifiche indirizzate all'Italia dal Consiglio UE (nel seguito, Raccomandazioni o CSR).

In esse, si riflettono le considerazioni derivanti dai diversi processi di valutazione, volti a individuare: i) gli avanzamenti nell'attuazione del PNRR; ii) l'analisi di eventuali squilibri macroeconomici; iii) i progressi nel dar seguito alle precedenti Raccomandazioni; iv) il percorso d'attuazione del Piano strutturale di bilancio di medio termine; v) la realizzazione del pilastro europeo dei diritti sociali e degli obiettivi dell'Unione in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà e dell'esclusione sociale per il 2030 e degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

Rispetto agli anni passati, l'Italia ha ricevuto un ampio numero di Raccomandazioni, che su ogni argomento principale vanno poi a diramarsi in diverse direzioni (si veda la Tavola III.2.1).

Raccomandazione 1

Dal 2019, la prima Raccomandazione è stata dedicata ai temi della politica di bilancio, della sostenibilità del debito pubblico e della revisione del sistema fiscale. Quest'anno, in considerazione delle nuove sfide che l'Unione europea è chiamata ad affrontare²¹⁰, l'attenzione si è estesa anche alle politiche in materia di difesa e sicurezza e di contenimento degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla crescita potenziale e sulla sostenibilità di bilancio.

In particolare, le stime previste nella Relazione annuale sui progressi compiuti e nelle previsioni di primavera 2025 della Commissione hanno confermato una valutazione positiva degli sforzi intrapresi per il rispetto della traiettoria di crescita della spesa netta, che per il 2025 risulta inferiore al tetto massimo raccomandato. La procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti dell'Italia è pertanto sospesa.

Pur ribadendo la necessità di proseguire lungo tale percorso correttivo e di assicurare la sostenibilità del debito, il Consiglio ha esortato l'Italia a potenziare la spesa e la prontezza complessive in materia di difesa e sicurezza, che al 2023 risulta pari all'1,2 per cento del PIL²¹¹.

Inoltre, come negli anni passati, il Consiglio ha raccomandato di rendere il sistema fiscale più favorevole alla crescita, agendo per facilitare un ulteriore contrasto all'evasione fiscale, la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro e la razionalizzazione delle detrazioni fiscali, comprese quelle collegate all'imposta sul valore aggiunto e alle sovvenzioni dannose per l'ambiente, e l'aggiornamento dei valori catastali, nell'ambito di una più ampia revisione delle politiche abitative, garantendo nel contempo l'equità.

²¹⁰ Per ulteriori approfondimenti si vedano le conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 6 marzo 2025.

²¹¹ Si ricorda che il livello della spesa misurato secondo i criteri definiti in ambito NATO è stimato, nel 2025, al 2 per cento del PIL.

Rispetto a tali Raccomandazioni, come riconosciuto anche dal Consiglio nelle sue premesse iniziali, l'Italia ha avviato già da qualche anno un processo di riforma articolato. Di esso costituiscono passi fondamentali: i) gli interventi di attuazione della legge delega per la riforma fiscale²¹²; ii) le riforme e gli investimenti del PNRR per ridurre l'evasione fiscale e i sussidi ambientalmente dannosi; iii) la riduzione del cuneo fiscale per i redditi medio-bassi; iv) gli impegni del Piano. In particolare, questi ultimi prevedono già interventi specifici per favorire: i) l'adempimento fiscale e una maggiore efficienza dell'amministrazione fiscale; ii) l'allineamento delle basi dati immobiliari; iii) il riordino delle detrazioni fiscali per un loro maggior allineamento con gli obiettivi di sostegno ai carichi familiari, alla crescita economica e alla transizione ecologica.

Infine, il Consiglio ha raccomandato di migliorare ulteriormente l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica e di mitigare gli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla crescita potenziale e sulla sostenibilità di bilancio.

Rispetto all'anno scorso, quando la questione demografica era stata annoverata per la prima volta tra le sfide da affrontare tra le Raccomandazioni, i due temi risultano posti in stretto collegamento. Il Consiglio suggerisce l'adozione di un intervento concertato sulla spesa pubblica che permetta di ridurre le pressioni sul bilancio pubblico derivanti dai costi dell'invecchiamento demografico. Tra le soluzioni proposte dal Consiglio, figurano un'ulteriore riduzione del ricorso ai regimi di pensionamento anticipato e l'adozione di politiche volte ad attrarre e trattenere una forza lavoro qualificata.

Raccomandazione 2

Pur riconoscendo i progressi nell'attuazione del PNRR²¹³, il Consiglio ha raccomandato un'ulteriore accelerazione nel completamento delle iniziative, in vista dell'approssimarsi della loro scadenza.

Ulteriori passi in avanti vengono sollecitati per l'attuazione dei programmi della politica di coesione²¹⁴. In merito, nelle valutazioni iniziali, il Consiglio ha suggerito di impiegare i relativi fondi per favorire il rafforzamento della competitività nel contesto della transizione industriale, l'accelerazione della transizione energetica, l'aumento della resilienza idrica e dell'edilizia abitativa e, infine, il miglioramento delle competenze della forza lavoro.

Infine, il Consiglio ha raccomandato l'utilizzo degli strumenti dell'UE per migliorare la competitività, sfruttando anche le opportunità offerte dal programma *InvestEU*²¹⁵ e dalla piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa²¹⁶, al fine di sostenere lo sviluppo o la produzione di tecnologie critiche, fra cui tecnologie pulite ed efficienti sotto il profilo delle risorse.

²¹² Legge 9 agosto 2023, n. 111.

²¹³ Nelle premesse iniziali, si riconosceva l'avvenuta erogazione all'Italia del 63,0 per cento delle risorse richieste. Tale dato, aggiornato a luglio, è salito ad oggi al 72,0 per cento, con il pagamento della settima rata.

²¹⁴ Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo per una transizione giusta (JTF) e Fondo sociale europeo *Plus* (FSE+).

²¹⁵ Il programma *InvestEU* mira a fornire finanziamenti a lungo termine, attraverso la raccolta di fondi pubblici e privati, per la realizzazione di progetti relativi alle principali priorità politiche dell'UE, come la transizione verde e digitale, l'innovazione e gli investimenti sociali e le competenze.

²¹⁶ Regolamento (UE) 2024/795 che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa.

Raccomandazione 3

Già a partire dalla terza Raccomandazione, il Consiglio inizia a spostare l'attenzione su ulteriori sfide che travalicano, per ampiezza e durata, quelle affrontate con il PNRR e altri fondi dell'UE.

In particolare, il Consiglio ha suggerito di sostenere l'innovazione rafforzando ulteriormente i collegamenti tra imprese e università, gli appalti per l'innovazione, il *venture capital* aziendale e le opportunità per i talenti. In questo contesto, le università sono chiamate a svolgere un ruolo maggiore, sia facilitando la commercializzazione dei risultati della ricerca, sia migliorando il percorso professionale dei ricercatori.

Allo stesso tempo, il Consiglio ha raccomandato di promuovere la crescita e l'aggregazione delle PMI e delle *start-up* e attuare una strategia industriale, anche per ridurre le disparità territoriali, razionalizzando le misure politiche vigenti e tenendo conto dei progetti infrastrutturali fondamentali.

Tale Raccomandazione presenta caratteri inediti, poiché inserisce il richiamo a un maggiore supporto alla ricerca (già affrontato in precedenti Raccomandazioni, ma non in quelle più recenti) all'interno di un quadro più ampio, volto a rafforzare un ecosistema per lo sviluppo dell'innovazione, in cui le università e le PMI sono perno centrale.

Tale impostazione risponde alle priorità illustrate a gennaio dalla Commissione con il quadro strategico per la competitività dell'UE a livello globale (cd. Bussola per la Competitività). In tale quadro, sarà fondamentale stimolare l'innovazione industriale, sostenere la crescita delle *start-up* e promuovere l'adozione di tecnologie avanzate.

La Raccomandazione contestualizza l'obiettivo UE all'interno del contesto italiano. A guidare i suggerimenti è la rilevazione di una bassa spesa delle imprese in ricerca e sviluppo, un regime di incentivazione pubblico contenuto, il poco coordinamento a livello nazionale delle iniziative di cooperazione tra le imprese e il mondo accademico, la minore propensione per l'innovazione delle PMI, che pure costituiscono la maggior parte del tessuto produttivo italiano.

Raccomandazione 4

Il Consiglio ha raccomandato di continuare negli sforzi avviati con il PNRR, al fine di migliorare ulteriormente l'efficacia e la capacità della pubblica amministrazione, nonché la capacità amministrativa, in particolare a livello locale, e l'efficienza nel sistema giudiziario.

Come nel 2024, il Consiglio ha suggerito di superare le rimanenti restrizioni alla concorrenza. Tra i settori su cui intervenire, si indicano il comparto ferroviario (segnalato anche l'anno scorso), i servizi pubblici locali e i servizi alle imprese.

La Raccomandazione si inserisce nel contesto di una valutazione positiva degli sforzi già realizzati con il PNRR e degli impegni adottati nel Piano.

Si intravedono, tuttavia, spazi di miglioramento ulteriori in relazione a: i) l'introduzione di un sistema di pianificazione delle risorse umane della Pubblica Amministrazione; ii) il monitoraggio della gestione dei servizi pubblici locali e la garanzia

dell'erogazione di servizi di qualità a tutti gli utenti; iii) l'adozione di interventi di regolamentazione²¹⁷ e di promozione della concorrenza²¹⁸ in specifici settori.

Raccomandazione 5

In linea con gli anni passati, il Consiglio è tornato a raccomandare un'accelerazione nel processo di elettrificazione e diffusione delle energie rinnovabili. Tra gli strumenti da utilizzare, si suggeriscono la semplificazione e l'uniformazione della normativa autorizzatoria, nonché l'avvio di investimenti nella rete elettrica, che permettano di aumentare sia la flessibilità del sistema con sistemi di stoccaggio e di gestione della domanda che la resilienza e l'interconnettività della rete.

Tuttavia, rispetto agli anni passati, si pone attenzione alla necessità di mitigare i rischi legati al clima e attutirne l'impatto economico, mediante: i) un maggiore coordinamento istituzionale; ii) l'adozione di soluzioni basate sulla natura²¹⁹; iii) una maggiore copertura assicurativa contro i rischi climatici, facendo leva anche sui provvedimenti che hanno introdotto un obbligo di stipulare un'assicurazione in capo alle imprese.

Infine, il Consiglio ha raccomandato di risolvere le restanti inefficienze nella gestione delle risorse idriche e dei rifiuti, colmando le lacune nell'infrastruttura che, soprattutto nelle regioni meridionali, arrecano danni economici e ambientali.

Raccomandazione 6

Nell'ultima Raccomandazione, il Consiglio ha evidenziato le sfide legate al mondo del lavoro, della formazione e dell'istruzione.

In particolare, l'Italia è stata esortata a promuovere la qualità del lavoro e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, anche per sostenere salari adeguati, e aumentare la partecipazione al mercato del lavoro. Quest'ultima dovrebbe essere aumentata, soprattutto in relazione ai gruppi sottorappresentati, mediante un ulteriore rafforzamento delle politiche attive del mercato del lavoro e il miglioramento dell'accessibilità a un'assistenza di qualità all'infanzia e a lungo termine sul territorio.

Tale Raccomandazione poggia le basi sull'analisi delle diverse criticità che riguardano il mercato del lavoro, tra cui: i) l'incidenza in calo, ma ancora

²¹⁷ Nelle valutazioni del Consiglio, sono opportune iniziative legislative nei settori seguenti: i) commercio al dettaglio, in particolare per quanto riguarda la regolamentazione dell'apertura degli esercizi commerciali e delle vendite promozionali; ii) professioni regolamentate, in particolare per eliminare le restrizioni sproporzionate; iii) comparto ferroviario, in cui occorre aprire alla concorrenza l'aggiudicazione dei contratti di trasporto regionale e interurbano. Permangono, infine, ostacoli considerevoli in vari altri settori, tra cui l'assistenza sanitaria e i prodotti farmaceutici, così come i servizi di trasporto non lineare e i servizi portuali.

²¹⁸ Tali interventi sarebbero opportuni nei seguenti settori: i) acquisto di prodotti farmaceutici (in particolare per i prodotti biosimilari); ii) accreditamento delle imprese private al sistema sanitario pubblico; iii) prestazione di servizi di trasporto non lineare a livello locale; iv) gare per l'aggiudicazione delle concessioni portuali; v) monitoraggio e promozione dell'indipendenza finanziaria e della responsabilità delle autorità portuali.

²¹⁹ Si tratta di strategie e politiche che proteggono, ripristinano o gestiscono in modo sostenibile gli ecosistemi naturali o modificati, al fine di affrontare sfide ambientali, sociali ed economiche.

relativamente elevata, dei contratti atipici e a tempo determinato; ii) i salari reali contenuti; iii) una percentuale di lavoratori a rischio di povertà superiore alla media dell'UE; iv) il persistente divario di genere, età e territorio nella partecipazione al mercato del lavoro e nell'occupazione.

Allo stesso tempo, i suggerimenti muovono nella direzione di incrementare gli sforzi intrapresi in questa direzione con il PNRR e di realizzare quanto programmato nel Piano, che prevede di ampliare e rendere più accessibile economicamente l'offerta di servizi per la prima infanzia, riducendone, al contempo, le disparità regionali. In merito alle politiche attive per il mercato del lavoro, il Consiglio auspica la continuazione oltre il 2026 delle iniziative legate al potenziamento del sistema duale e alla Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori, che si sono rivelate particolarmente efficaci.

Inoltre, il Consiglio UE ha raccomandato di continuare a contrastare il lavoro non dichiarato, adottando interventi mirati nei settori dell'agricoltura e del lavoro domestico, con cui rafforzare le attività di controllo dell'applicazione della normativa e ridurre eventuali incentivi all'utilizzo del lavoro irregolare.

Infine, il Consiglio ha suggerito di continuare a promuovere la formazione della forza lavoro, potenziando i percorsi di formazione professionale post-secondaria, di formazione sul lavoro nei comparti ad alta domanda e di apprendimento sul lavoro nei comparti ad alta crescita. A tale impegno, l'Italia dovrebbe affiancare un'azione volta a migliorare i risultati nell'istruzione, con particolare attenzione agli studenti svantaggiati e all'acquisizione delle competenze di base.

Tale suggerimento poggia sull'analisi delle carenze nelle competenze di base, soprattutto tra gli studenti svantaggiati e iscritti a percorsi di istruzione e formazione professionale. In merito, si evidenzia che già nel Piano, il Governo ha adottato diversi impegni che vanno nella direzione suggerita dal Consiglio (estensione dell'orario scolastico, potenziamento del personale docente, promozione della formazione dei docenti e di metodo di insegnamento innovativi incentrati sulle materie scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche e matematiche).

In merito alle competenze, il Consiglio evidenzia la necessità di elevare il tasso di istruzione superiore tra la popolazione e la partecipazione degli adulti a corsi di apprendimento, nonché favorire l'allineamento delle politiche di formazione e i piani regionali sulle competenze alle priorità industriali.

TAVOLA III.2.1 RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE PER IL PAESE**Raccomandazione 1**

Difesa	Potenziare la spesa complessiva e la prontezza in materia di difesa in linea con le conclusioni del Consiglio europeo del 6 marzo 2025.
Piano strutturale di bilancio di medio termine	Rispettare i tassi massimi di crescita della spesa netta raccomandati dal Consiglio il 21 gennaio 2025 al fine di porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo. Attuare l'insieme di riforme e investimenti che giustifica la proroga del periodo di aggiustamento come raccomandato dal Consiglio il 21 gennaio 2025.
Riforma del sistema fiscale	In linea con gli obiettivi di sostenibilità di bilancio, rendere il sistema fiscale più propizio alla crescita contrastando ulteriormente l'evasione fiscale, riducendo il cuneo fiscale sul lavoro e le restanti spese fiscali, comprese quelle collegate all'imposta sul valore aggiunto e alle sovvenzioni dannose per l'ambiente, e aggiornando i valori catastali nell'ambito di una più ampia revisione delle politiche abitative, garantendo nel contempo l'equità.
Spesa pubblica ed effetti dell'invecchiamento della popolazione	Intensificare gli sforzi per migliorare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica. Mitigare gli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla crescita potenziale e sulla sostenibilità di bilancio, tra l'altro limitando il ricorso a regimi di pensionamento anticipato e facendo fronte alle sfide demografiche, anche attirando e trattenendo una forza lavoro qualitativamente valida.

Raccomandazione 2

PNRR e programmi della politica di coesione	In considerazione dei termini applicabili per il tempestivo completamento delle riforme e degli investimenti a norma del regolamento (UE) 2021/241, accelerare l'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza, compreso il capitolo dedicato al piano REPowerEU. Accelerare l'attuazione dei programmi della politica di coesione (FESR, JTF, FSE+), se del caso sfruttando le possibilità offerte dal riesame intermedio.
Strumenti per la competitività	Usare in modo ottimale gli strumenti dell'UE per migliorare la competitività, sfruttando anche le possibilità offerte da InvestEU e dalla piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa.

Raccomandazione 3

Innovazione	Sostenere l'innovazione rafforzando ulteriormente i collegamenti tra imprese e università, gli appalti per l'innovazione, il capitale di rischio aziendale e le opportunità per i talenti.
Università	Potenziare il ruolo delle università nell'innovazione consentendo una maggiore apertura alla commercializzazione dei risultati della ricerca e migliorando il percorso professionale dei ricercatori.
PMI, start-up e politica industriale	Promuovere la crescita e l'aggregazione delle PMI e delle start-up. Attuare una strategia industriale, anche per ridurre le disparità territoriali, razionalizzando le misure politiche vigenti e tenendo conto dei progetti infrastrutturali fondamentali.

Raccomandazione 4

Riforma della PA e sistema giudiziario	Migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione e rafforzare la capacità amministrativa, in particolare a livello locale. Ridurre ulteriormente l'arretrato e i tempi del sistema giudiziario.
Concorrenza	Superare le rimanenti restrizioni alla concorrenza, anche nei servizi pubblici locali, nei servizi alle imprese e nel comparto ferroviario.

Raccomandazione 5

Elettrificazione e diffusione delle energie rinnovabili	Accelerare l'elettrificazione e intensificare le iniziative per la diffusione delle energie rinnovabili, anche riducendo la frammentazione della normativa sulle autorizzazioni e investendo nella rete elettrica.
Rischi climatici	Affrontare il problema dei rischi legati al clima e attutirne l'impatto economico grazie a un maggiore coordinamento istituzionale, a soluzioni basate sulla natura e alla copertura assicurativa contro i rischi climatici.
Gestione delle risorse idriche e dei rifiuti	Parare le restanti inefficienze nella gestione delle risorse idriche e dei rifiuti colmando le lacune nell'infrastruttura.

Raccomandazione 6

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

III.3 IMPATTO DELLE RIFORME E DEGLI INVESTIMENTI SULLA CRESCITA

La valutazione, effettuata tramite modelli econometrici, degli effetti macroeconomici delle riforme e degli investimenti contemplati dal Piano strutturale di bilancio di medio termine è fortemente integrata con quella relativa alle misure del PNRR, che sono in corso di attuazione²²⁰.

Le stime presentate, come affermato anche nei precedenti documenti ufficiali, si concentrano sugli effetti potenziali delle riforme che tenderanno a dispiegarsi pienamente nel medio e lungo periodo, contribuendo ad elevare la crescita potenziale e a rendere maggiormente sostenibile il debito pubblico; si riconosce, altresì, l'incertezza connaturata a tali stime, spesso legata a scelte sui valori di parametri all'interno dei modelli economici utilizzati²²¹.

Le analisi di seguito illustrate partono dalle valutazioni di impatto del PNRR, nuovamente aggiornate, anche in relazione al livello di attuazione delle misure previste. In linea con l'approccio adottato all'interno del testo del PSBMT²²² e in coerenza con la nuova *governance* economica europea, le analisi di seguito presentate aggiornano l'impatto delle misure già realizzate, distinguendole da quelle ancora da implementare.

La metodologia adottata, fondata su principi di trasparenza e prudenza, riduce i margini di arbitrarietà e incertezza attraverso l'utilizzo delle informazioni contenute nei documenti ufficiali relativi a *Milestone* e *Target* (M&T) del PNRR, integrando, al contempo, ipotesi di simulazione coerenti con la più recente letteratura scientifica. L'analisi qui presentata continua ad avvalersi del modello DSGE elaborato dalla Commissione europea (QUEST-III R&D)²²³, con l'obiettivo di facilitare la comparabilità dei risultati rispetto alle valutazioni fatte in passato.

III.3.1 Le riforme del PNRR e del PSBMT, un aggiornamento

In continuità con i documenti programmatici precedenti, le simulazioni aggiornate si concentrano sulle misure ritenute più rappresentative e per le quali è

²²⁰ Il PNRR, approvato nel 2021 e successivamente aggiornato nelle recenti revisioni, si articola in 66 riforme e 150 investimenti. La sua attuazione è vincolata al rispetto di un cronoprogramma definito da *milestone* e *target* (M&T), da conseguire entro scadenze prefissate. Ai sensi dell'art. 2, comma 4, del Regolamento (UE) n. 241/2021, che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, tali M&T rappresentano le misure di avanzamento nella realizzazione di riforme e investimenti: i 'traguardi' identificano risultati di natura qualitativa, mentre gli 'obiettivi' si riferiscono a risultati di carattere quantitativo.

²²¹ È soggetta a minore incertezza la valutazione degli impatti degli investimenti, nella misura in cui questi ultimi - oltre ad aumentare il capitale produttivo operano come stimolo per il PIL sul lato della domanda.

²²² Si veda l'Appendice V al Piano strutturale di bilancio di medio termine, disponibile al seguente link: https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/psb_2024/Piano-strutturale-di-bilancio-e-di-medio-termine-Italia-2025-2029.pdf.

²²³ Il modello macroeconomico utilizzato per le simulazioni di riforme e investimenti è il modello QUEST-III R&D sviluppato dalla Commissione europea, si veda Roeger, W., Varga, J., and in't Veld, J., (2022), '*The QUEST III R&D Model*', in U. Akcigit, C. Benedetti Fasil, O. Licandro, C. Benedetti Fasil, & M. Sanchez-Martinez (Eds.). *Macroeconomic Modelling of R&D and Innovation Policies. International Economic Association Series*. Palgrave Macmillan, Cham. Nello specifico, coerentemente con quanto presentato nel PSBMT, la valutazione è stata effettuata utilizzando la versione QUEST-III R&D 2018 (per le riforme e gli investimenti del PNRR) e 2024 (per le ulteriori risorse stanziare a sostegno delle riforme del PSBMT). Le ipotesi di modellizzazione formulate in questo Documento non implicano l'approvazione o il sostegno della Commissione europea.

possibile una quantificazione più robusta sulla base della letteratura esistente. Le misure selezionate sono aggregate in cinque aree: istruzione e ricerca, politiche attive del mercato del lavoro, Pubblica Amministrazione, giustizia, concorrenza e appalti.

In questa valutazione si adottano le medesime ipotesi di simulazione, di natura prudenziale, descritte nel PSBMT²²⁴. L'impatto delle riforme del PNRR viene, dapprima, simulato in proporzione alla quota di M&T già raggiunti e, successivamente, considerando l'interesse delle misure. La prima simulazione quantifica l'effetto delle riforme attuate, mentre la differenza tra la seconda e la prima identifica l'impatto delle misure ancora da implementare.

Per ciascuna area, per le sole misure considerate ai fini della simulazione, si considerano implementati i M&T raggiunti o pianificati entro la fine del 2025, mentre risultano da implementare quelli programmati per il 2026. Nel corso degli ultimi dodici mesi, il PNRR italiano ha subito due revisioni di natura prevalentemente tecnica e finalizzate a consentire la realizzazione degli obiettivi secondo modalità più efficaci ed alternative a quelle originariamente ipotizzate. Tali revisioni non sono da considerarsi essenziali ai fini della valutazione d'impatto delle riforme, poiché obiettivi e scadenze, alla base delle ipotesi utilizzate per le più recenti simulazioni²²⁵, sono rimasti invariati. Sulla base delle più recenti informazioni sullo stato di attuazione del PNRR²²⁶, sono state pertanto aggiornate in modo coerente le percentuali di implementazione delle riforme considerate (Figura III.3.1).

Le percentuali di completamento dei M&T a fine 2025 risultano relativamente omogenee tra le diverse aree di riforma, con un minimo del 73 per cento nell'area delle politiche attive del mercato del lavoro e un massimo dell'82 per cento per concorrenza e appalti pubblici. Rispetto alle quote calcolate nel PSBMT, si osserva un incremento delle percentuali di implementazione pari a:

- 21 punti percentuali per istruzione e ricerca;
- 30 punti percentuali per mercato del lavoro;
- 8 punti percentuali per Pubblica Amministrazione;
- 24 punti percentuali per concorrenza e appalti pubblici.

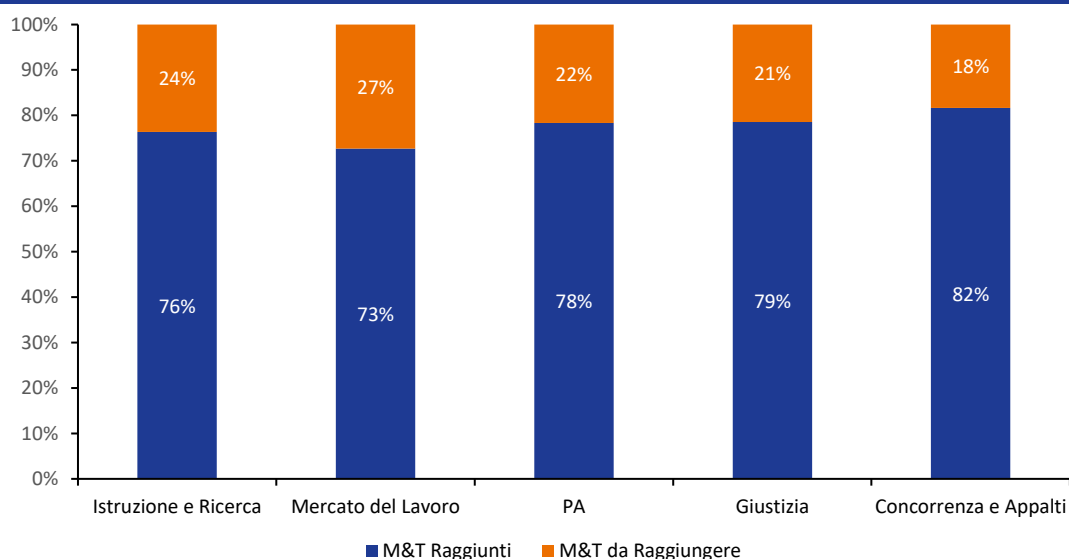
Per l'area della giustizia, la percentuale di completamento rimane invariata, poiché le misure residue hanno scadenza al 2026.

Minori percentuali di attuazione in alcune aree non indicano ritardi, ma riflettono un cronoprogramma con un numero proporzionalmente maggiore di obiettivi e traguardi nel periodo finale del PNRR.

²²⁴ Per una trattazione dettagliata delle ipotesi di simulazione adottate, si rimanda alla Tavola A.V.4 del Piano strutturale di bilancio di medio termine (Appendice V).

²²⁵ Si tratta dei risultati pubblicati all'interno del PSBMT alle pagine 171 e segg. e all'Appendice V.

²²⁶ Si vedano i [dati di Italia Domani](#), 'Milestone e Target programmazione del PNRR' Versione 13.0, giugno 2025.

FIGURA III.3.1 PERCENTUALE DI MILESTONE E TARGET RAGGIUNTI E DA RAGGIUNGERE PER AREA DI RIFORMA

Fonte: Elaborazioni MEF su [dati Italia Domani](#), 'Milestone e Target programmazione del PNRR', V13.0).

Mentre nella fase iniziale del Dispositivo di ripresa e resilienza (RRF), infatti, erano predominanti milestone e target legati alle riforme, a dimostrazione del fatto che le stesse spesso mirano a migliorare le condizioni quadro per gli investimenti successivi, dal 2023 prevalgono milestone e target legati agli investimenti, il cui picco verrà raggiunto nella seconda metà del 2026. Questo aumento della quota degli investimenti nell'ultima fase del PNRR è coerente con il tipico ciclo di vita degli investimenti, in cui i progetti vengono finalizzati dopo alcune fasi preparatorie e intermedie²²⁷.

Per quanto premesso, l'impatto complessivo delle riforme del PNRR rimane invariato, mentre risultano aggiornati a tutto il 2025 gli effetti attribuibili alle misure già attuate rispetto a quelli connessi alle misure ancora da realizzare. Alla stessa stregua, anche le stime relative agli effetti delle riforme previste nel PSBMT, che estendono e potenziano il PNRR, restano immutate (si veda Tavola III.3.1).

III.3.2 Gli investimenti

Agli impatti delle riforme sono stati affiancati gli effetti derivanti dalla maggiore spesa in conto corrente e in conto capitale prevista dal PNRR (di seguito, investimenti), cui si aggiungono le ulteriori risorse destinate a garantirne la continuità e a sostenere le aree di riforma già individuate nel PSBMT.

²²⁷ Si veda il

https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/assets/thematic_analysis/bi-annual_reporting_factsheet-spring_2025.pdf.

Coerentemente con l'approccio seguito nei precedenti documenti programmatici, la valutazione considera esclusivamente le risorse destinate a progetti additivi, isolandone così l'impatto addizionale sull'economia. In linea con l'impostazione adottata per le riforme, per distinguere anche in questo caso tra misure già implementate e misure ancora da realizzare, gli effetti degli investimenti sono suddivisi in modo stilizzato tra quelli già realizzati entro il 2025 e quelli previsti a partire dal 2026, inclusi gli ulteriori stanziamenti destinati al finanziamento delle riforme del PSBMT a partire dal 2027.

Nell'ottica di mantenere un approccio prudentiale, per gli investimenti pubblici riconducibili agli ambiti di riforma considerati si tiene conto unicamente dell'effetto di domanda generato dalla maggiore spesa, escludendo l'impatto di più lungo periodo sul lato dell'offerta. Tale scelta consente di trattare gli effetti delle riforme come addizionali rispetto a quelli degli investimenti.

L'analisi aggiorna la valutazione sulla base dei dati più recenti del cronoprogramma del PNRR

In linea con le ipotesi adottate nel Piano²²⁸, le misure di spesa sono simulate attraverso cinque canali principali: investimenti pubblici, incentivi alle imprese, decontribuzione, spesa corrente e trasferimenti. Nella costruzione dello scenario di riferimento, si ipotizza in via prudentiale che gli effetti di medio periodo degli investimenti finanziati - sebbene abbiano potenzialmente un'elevata efficienza, in quanto in gran parte opere infrastrutturali - presentino un'efficienza media²²⁹. Sempre in via prudentiale, non si include l'«effetto leva» su ulteriori investimenti pubblici e privati, mentre per i prestiti si assumono costi di finanziamento inferiori a quelli dei titoli di Stato. Infine, per i PNRR degli altri Stati membri si ipotizza che l'intero ammontare delle sovvenzioni UE sia destinato a investimenti.

III.3.3 Risultati e scenari alternativi

Secondo le stime interne (Tavola III.3.1), le riforme del PNRR già attuate determinerebbero un incremento del livello del PIL pari al 3,0 per cento entro il 2031, rispetto ad uno scenario senza riforme, cui si aggiungerebbe un ulteriore 0,9 per cento con il completamento delle riforme programmate. Tra le aree di riforma, i contributi più rilevanti deriverebbero dal settore dell'istruzione e della ricerca e dalle politiche attive del mercato del lavoro, confermando il ruolo centrale di tali interventi nella dinamica di crescita potenziale.

Sul versante degli investimenti, le misure già realizzate produrrebbero al 2031 un aumento dello 0,9 per cento del livello del PIL, mentre la prosecuzione degli interventi successivi genererebbe un impatto aggiuntivo di 1,2 punti percentuali, riflettendo sia gli effetti immediati della spesa sia quelli strutturali legati all'accumulazione di capitale pubblico. Si conferma che le nuove riforme previste

²²⁸ Le ipotesi di simulazione sono descritte in dettaglio nell'Appendice A.V.1 del PSBMT.

²²⁹ L'efficienza media comporta un'elasticità del PIL allo stock di capitale pubblico pari a 0,12. Inoltre, per gli investimenti collegati alle riforme del PSBMT è considerato solo l'effetto di domanda, escludendo così gli effetti strutturali già inclusi nelle valutazioni di impatto delle riforme stesse. In tal modo è possibile considerare gli impatti degli investimenti come addizionali a quelli delle riforme.

per l'estensione del PSBMT contribuirebbero a partire dal 2028, innalzando il livello del PIL di ulteriori 0,5 punti percentuali entro il 2031. Nel complesso, gli interventi da implementare del PNRR e quelli considerati riconducibili all'estensione del PSBMT - investimenti, riforme da completare e nuove riforme - potrebbero determinare un incremento del PIL del 2,7 per cento al 2031.

**TAVOLA III.3.1 IMPATTI SUL PIL REALE DELLE RIFORME E DEGLI INVESTIMENTI
(scostamenti percentuali rispetto allo scenario di base)**

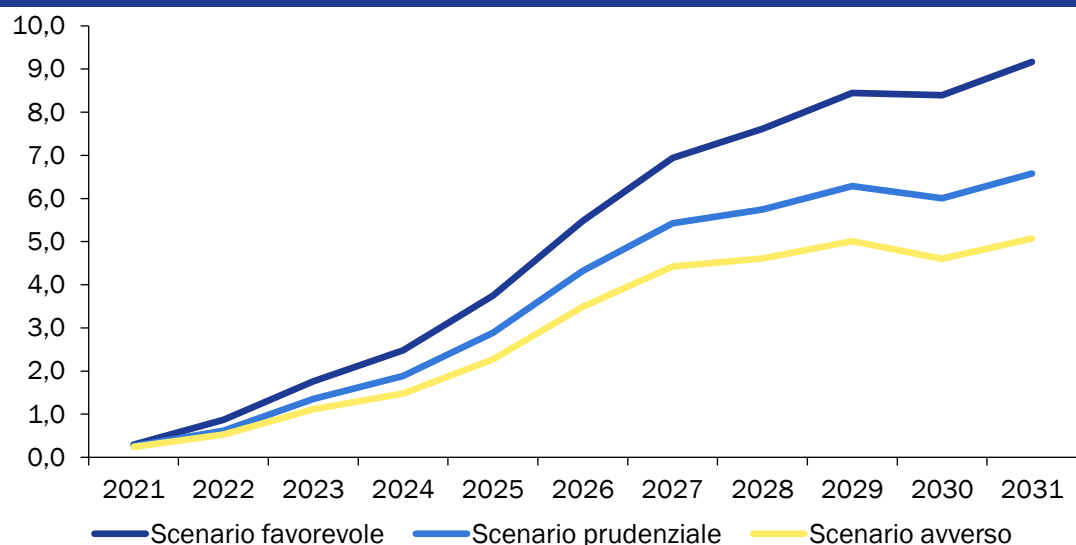
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Riforme	0,0	0,2	0,6	1,1	1,7	2,3	2,8	3,2	3,7	4,1	4,4
a.1 implementato (PNRR)	0,0	0,2	0,6	1,1	1,7	1,7	2,1	2,4	2,6	2,8	3,0
a.2 da implementare (PNRR)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9
b Nuove riforme valide per l'estensione del PSBMT	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,4	0,5
Investimenti	0,2	0,4	0,7	0,8	1,2	2,1	2,7	2,5	2,6	1,9	2,1
c.1 implementato (PNRR)	0,2	0,4	0,7	0,8	1,2	0,8	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9
c.2 da implementare (PNRR + PSBMT)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3	1,7	1,6	1,7	1,0	1,2
Totale implementato (a.1 + c.1)	0,2	0,6	1,3	1,9	2,9	2,5	3,0	3,3	3,5	3,7	3,9
Totale da implementare (a.2 + b + c.2)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	2,4	2,4	2,7	2,3	2,7

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti. Fonte: Elaborazione MEF-DT, Modello QUEST-III R&D.

Ai fini dell'analisi di sensitività, allo scenario prudenziale sono stati affiancati gli impatti delle riforme e degli investimenti del PNRR e del PSBMT di due scenari alternativi: favorevole e avverso, costruiti rispettivamente sulla base delle ipotesi più ottimistiche e più cautelative rispetto allo scenario di riferimento, in analogia a quanto disegnato nel PSBMT²³⁰.

La Figura III.3.2 illustra l'impatto sul PIL in deviazione percentuale rispetto allo scenario di base, ossia quello in assenza di interventi, nelle tre ipotesi considerate. Al 2031 il livello del PIL risulterebbe superiore del 9,2 per cento nello scenario favorevole, del 6,6 per cento nello scenario prudenziale e del 5,1 per cento nello scenario avverso. Si conferma così l'impostazione conservativa delle ipotesi adottate nello scenario prudenziale nel PSBMT, i cui effetti stimati risultano inferiori alla media dei due scenari alternativi e pertanto più vicini allo scenario avverso.

²³⁰ Per i dettagli e le ipotesi adottate negli scenari alternativi, si fa riferimento al paragrafo A.V.2.3 del PSBMT (Appendice V).

FIGURA III.3.2 IMPATTO SUL PIL DELLE RIFORME E DEGLI INVESTIMENTI DEL PNRR E DEL PIANO, ANALISI DI SENSITIVITÀ (scostamenti percentuali rispetto allo scenario di base)

Fonte: Elaborazione MEF-DT, modello QUEST-III R&D.

FOCUS**L'implementazione del PNRR: lezioni apprese dalle migliori pratiche e aree di miglioramento**

Il PNRR ha rappresentato per l'Italia uno strumento importante per rispondere efficacemente alle urgenti sfide poste dalla pandemia da Covid-19, nonché un'opportunità per stimolare la ripresa economica e affrontare le criticità strutturali del Paese, ponendo le basi per una crescita solida e duratura.

Con un finanziamento complessivo di 194,4 miliardi tra sovvenzioni a fondo perduto (*grants*) e prestiti (*loans*), l'attuazione del Piano ha messo alla prova le capacità del Paese di innovare e di governare un processo di trasformazione profondo.

Da un lato, per la prima volta, la macchina amministrativa si è dovuta confrontare con un programma europeo basato sulla *performance* e non più soltanto su obiettivi di spesa, come previsto per i fondi strutturali e di investimento europei. In proposito, basti considerare che le erogazioni delle risorse, sia a titolo di *grants* sia a titolo di *loans*, sono state vincolate al soddisfacente conseguimento di obiettivi previamente concordati in modo dettagliato con la Commissione europea.

Dall'altro lato, per rispettare le stringenti scadenze di rendicontazione, è stato necessario avviare immediatamente l'attuazione del Piano, costruendo in parallelo un sistema di regole e di *governance* innovativo e flessibile, in grado di garantire un adeguato presidio sull'intera filiera attuativa. Nell'ambito di tale sistema sono state fornite, tra gli altri elementi, anche puntuali indicazioni sugli adempimenti di controllo, con particolare attenzione alla prevenzione e al contrasto delle irregolarità gravi (frode, corruzione, conflitto di interessi e duplicazione dei finanziamenti).

In questo scenario, il rispetto del cronoprogramma di rendicontazione concordato con la Commissione europea è stato il fulcro dell'azione italiana: ad oggi, l'Italia è l'unico Stato membro dell'Unione europea ad aver presentato otto domande di pagamento (l'ultima a giugno 2025), sfruttando a pieno la possibilità offerta dal Regolamento (UE) 2021/241 di effettuare due rendicontazioni all'anno e rispettando integralmente le scadenze stabilite nel 2021.

Per assicurare, poi, un efficace presidio dello stato di attuazione degli investimenti, è stato predisposto dal Ministero dell'economia e delle finanze un articolato sistema di monitoraggio incentrato sulla piattaforma ReGiS che ha consentito, tra l'altro, di intercettare tempestivamente ritardi nell'attuazione degli interventi, cosicché potessero essere adottate le relative misure correttive senza compromettere il raggiungimento degli obiettivi finali. Il buon funzionamento del sistema di monitoraggio ha assicurato, inoltre, un valido supporto per lo svolgimento degli adempimenti di rendicontazione e gestione finanziaria degli interventi. Oggi il sistema ReGiS conta oltre 25.000 utenti e monitora più di 446.500 progetti finanziati dal PNRR.

Preme evidenziare, infine, che numerosi obiettivi del Piano sono riconducibili all'implementazione di riforme sia di natura trasversale sia di natura settoriale, il cui principale obiettivo è quello di rendere il Paese più competitivo e moderno. Le principali riforme previste dal Piano, in fase ormai avanzata di attuazione, includono quelle della pubblica amministrazione, della giustizia, dell'amministrazione fiscale, della riduzione dei ritardi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni, degli appalti pubblici e dell'adozione delle leggi annuali sulla concorrenza.

Alcuni esempi concreti di risultati del PNRR

Ridotti i tempi di pagamento della Pubblica Amministrazione. Tra le riforme previste dal PNRR, la 1.11 ha l'obiettivo della riduzione dei tempi di pagamento delle fatture commerciali da parte delle pubbliche amministrazioni. Come noto, le PA sono tenute a pagare le fatture commerciali entro 30 giorni dalla data di ricevimento; fanno eccezione gli enti del servizio sanitario nazionale e le transazioni commerciali per le quali è consentita una scadenza superiore in ragione della particolare natura del contratto o di talune sue caratteristiche. In ogni caso, il termine di scadenza non può superare il limite massimo di 60 giorni.

Tali scadenze sono stabilite dalla direttiva europea n. 2011/7/UE in materia di pagamenti dei debiti commerciali. Il rispetto dei predetti termini, oltre a rappresentare un indicatore di efficienza amministrativa, costituisce un fattore di cruciale importanza per il buon funzionamento dell'economia nazionale. Sul punto, la Commissione europea effettua un rigoroso controllo dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni sia in relazione alla procedura di infrazione, avviata nei confronti dello Stato italiano per violazione della già menzionata direttiva, sia ai fini della verifica del raggiungimento degli obiettivi indicati dalla citata Riforma 1.11 del PNRR.

I risultati del monitoraggio effettuato dalla Ragioneria Generale dello Stato confermano la progressiva riduzione dei tempi di pagamento e dello stock di debito commerciale delle pubbliche amministrazioni. Nel complesso, considerando i quattro comparti delle pubbliche amministrazioni interessati dalla Riforma 1.11 del PNRR, ovvero i) Amministrazioni centrali, che includono le Amministrazioni dello Stato, gli Enti pubblici nazionali e gli altri enti, ii) Regioni e Province autonome, iii) enti locali e iv) enti del Servizio Sanitario Nazionale, il tempo medio di pagamento passa da 33,4 giorni, per le fatture emesse nel 2023, a 29,6 giorni, per quelle del 2024. Corrispondentemente, il tempo medio di ritardo si riduce da -12,8 giorni (12,8 giorni di anticipo) a -14,6 giorni.

Per effetto di tali dinamiche, tutti i comparti si attestano, nel 2024, su un tempo medio di pagamento inferiore al termine di scadenza previsto, in via ordinaria, dalla normativa europea e nazionale, a cui fa riscontro un tempo medio di ritardo ampiamente negativo.

I risultati sopra esposti danno evidenza dell'efficacia degli interventi organizzativi, normativi e amministrativi adottati nel corso degli anni, nonché delle iniziative specifiche previste dal PNRR, volte a supportare e sensibilizzare le amministrazioni al rispetto dei tempi di

pagamento e alla corretta gestione delle funzionalità della Piattaforma dei Crediti Commerciali (PCC).

Sanità: entrate in funzione 480 Centrali operative territoriali. Il PNRR ha destinato alla Missione Salute 15,63 miliardi, per sostenere importanti riforme e investimenti a beneficio del Servizio Sanitario Nazionale, da realizzare entro il 2026. Gli interventi della Missione Salute del PNRR, da raggiungere entro il 2026, sono riconducibili a due aree principali che intendono, rispettivamente, ridisegnare la rete di assistenza sanitaria territoriale con professionisti e prestazioni disponibili in modo capillare su tutto il territorio nazionale e innovare il parco tecnologico ospedaliero, digitalizzare il Servizio Sanitario Nazionale, investire in ricerca e formazione del personale sanitario per una sanità più sicura e sostenibile.

L'investimento Casa come primo luogo di cura, assistenza domiciliare e telemedicina, è volto a migliorare l'assistenza delle persone affette da patologie croniche, con particolare attenzione verso gli over 65. Questo obiettivo primario si collega ad altri tre obiettivi complementari: aumentare il numero dei pazienti assistiti nelle proprie abitazioni incrementandolo a oltre un milione e mezzo entro il 2026; realizzare un nuovo modello organizzativo, con la creazione delle Centrali operative territoriali (COT), al fine di assicurare la continuità, l'accessibilità e l'integrazione della cura sanitaria; promuovere e finanziare lo sviluppo di nuovi progetti di telemedicina per l'assistenza a distanza da parte dei sistemi sanitari regionali.

L'obiettivo specifico dell'attivazione di 480 Centrali operative territoriali con la funzione di collegare e coordinare i servizi domiciliari con vari servizi territoriali, sociosanitari e ospedalieri e con la rete di emergenza, è stato ampiamente superato a fine 2024, risultando attivate e operative sul territorio nazionale, oltre 600 COT.

Ambiente: ridotte le differenze tra Regioni nei tassi di raccolta differenziata. Il PNRR è anche un'occasione unica per accelerare il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi globali ed europei al 2030 e 2050 (es. *Sustainable Development Goals*, obiettivi Accordo di Parigi, *European Green Deal*), che puntano ad una progressiva e completa decarbonizzazione del sistema e a potenziare l'adozione di soluzioni di economia circolare.

Nell'ambito della Missione Rivoluzione verde e transizione ecologica, l'investimento 1.1 Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti è volto a ridurre l'obsolescenza degli attuali sistemi di gestione dei rifiuti attraverso il miglioramento e la meccanizzazione della rete di raccolta differenziata e la creazione di strutture di trattamento più efficienti, anche al fine di ridurre il numero di procedure di infrazione europee e le disparità regionali nella gestione dei rifiuti. In generale, l'investimento sostiene interventi per il potenziamento e la digitalizzazione della raccolta differenziata, nonché la costruzione di nuovi impianti di trattamento e riciclaggio e il miglioramento tecnico di quelli esistenti. Tra gli obiettivi PNRR di tale investimento, vi è la riduzione delle differenze regionali nei tassi di raccolta differenziata, in particolare una riduzione di 20 punti percentuali della differenza tra la media delle tre Regioni con i risultati migliori nei tassi di raccolta differenziata e quella delle tre Regioni con i tassi peggiori.

Ciò premesso, nel 2024 la differenza tra la media di Veneto, Sardegna e Trentino-Alto Adige (ovvero le tre Regioni con i risultati migliori per quanto riguarda i tassi di raccolta differenziata secondo il Rapporto ISPRA 2020) e quella di Basilicata, Calabria e Sicilia (vale a dire le tre Regioni con i risultati peggiori per il Rapporto ISPRA 2020) si è ridotta a 18,1 punti percentuali. Inoltre, la media nazionale dei tassi di raccolta differenziata risulta incrementata dal 61,3 per cento al 66,6 per cento e quella delle Regioni Veneto, Sardegna e Trentino-Alto Adige dal 73,7 per cento al 76,4 per cento.

Verso la conclusione del Piano. Il PNRR ha segnato una svolta significativa nella metodologia di programmazione degli investimenti pubblici in Italia, integrando misure strettamente legate a riforme strutturali e settoriali, e definendo obiettivi quantitativi e

qualitativi da raggiungere entro un cronoprogramma rigoroso e più stringente rispetto ai cicli ordinari.

Pur essendo ancora in corso di attuazione, l'esperienza maturata dal 2021 conferma che il PNRR rappresenta uno strumento strategico e innovativo, caratterizzato da un approccio basato sui risultati e non più sui costi, dalla combinazione di investimenti e riforme, nonché da importanti sinergie con i contenuti del Piano strutturale di bilancio di medio termine.

APPENDICE

CONTO ECONOMICO DELLA PA PER SOTTOSETTORE

TAVOLA A1: CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (valori in milioni)					
	Consuntivo		Previsione		
	2024	2025	2026	2027	2028
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	116.267	118.543	120.311	121.593	123.523
Consumi intermedi	35.875	37.015	37.758	35.390	34.849
Prestazioni sociali in denaro	9.910	13.894	13.469	13.480	13.500
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	339.916	327.630	334.366	326.218	327.634
Altre spese correnti	47.394	49.662	53.918	54.689	55.451
Totale spese correnti netto interessi	549.362	546.744	559.823	551.370	554.957
Interessi passivi	83.874	86.807	90.474	97.424	103.776
Totale spese correnti	633.236	633.551	650.297	648.793	658.733
Investimenti fissi lordi	34.966	36.917	37.608	47.305	46.643
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	15.386	17.786	18.911	16.827	15.909
Contributi agli investimenti	25.043	24.846	22.833	17.471	15.285
Altre spese in c/capitale	6.161	5.417	5.222	4.275	4.939
Totale spese in conto capitale	81.556	84.966	84.574	85.878	82.776
Totale spese finali	714.792	718.516	734.871	734.672	741.508
ENTRATE					
Tributarie	563.820	568.853	582.809	597.875	611.822
Imposte dirette	315.256	311.752	320.139	327.690	335.921
Imposte indirette	246.821	255.716	261.281	268.790	274.493
Imposte in c/capitale	1.743	1.385	1.389	1.395	1.408
Contributi sociali	2.715	2.757	2.798	2.847	2.900
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	11.989	12.575	12.686	12.878	13.085
Altre entrate correnti	47.152	50.926	54.806	52.353	51.843
Totale entrate correnti	623.933	633.726	651.710	664.558	678.242
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	624	719	728	789	799
Altre entrate in c/capitale	3.144	5.207	10.940	7.577	4.557
Entrate in conto capitale non tributarie	3.768	5.926	11.668	8.366	5.356
Totale entrate finali	629.444	641.037	664.767	674.319	685.006
Saldo primario	-1.474	9.327	20.370	37.071	47.274
Saldo di parte corrente	-9.303	175	1.413	15.765	19.509
Indebitamento netto	-85.348	-77.480	-70.104	-60.353	-56.502
PIL nominale	2.199.619	2.260.650	2.322.536	2.381.336	2.443.821

TAVOLA A2: CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (IN % DEL PIL)

	Consuntivo		Previsione		
	2024	2025	2026	2027	2028
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	5,3	5,2	5,2	5,1	5,1
Consumi intermedi	1,6	1,6	1,6	1,5	1,4
Prestazioni sociali in denaro	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	15,5	14,5	14,4	13,7	13,4
Altre spese correnti	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3
Totale spese correnti netto interessi	25,0	24,2	24,1	23,2	22,7
Interessi passivi	3,8	3,8	3,9	4,1	4,2
Totale spese correnti	28,8	28,0	28,0	27,2	27,0
Investimenti fissi lordi	1,6	1,6	1,6	2,0	1,9
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7
Contributi agli investimenti	1,1	1,1	1,0	0,7	0,6
Altre spese in c/capitale	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Totale spese in conto capitale	3,7	3,8	3,6	3,6	3,4
Totale spese finali	32,5	31,8	31,6	30,9	30,3
ENTRATE					
Tributarie	25,6	25,2	25,1	25,1	25,0
Imposte dirette	14,3	13,8	13,8	13,8	13,7
Imposte indirette	11,2	11,3	11,2	11,3	11,2
Imposte in c/capitale	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5
Altre entrate correnti	2,1	2,3	2,4	2,2	2,1
Totale entrate correnti	28,4	28,0	28,1	27,9	27,8
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altre entrate in c/capitale	0,1	0,2	0,5	0,3	0,2
Entrate in conto capitale non tributarie	0,2	0,3	0,5	0,4	0,2
Totale entrate finali	28,6	28,4	28,6	28,3	28,0
Saldo primario	-0,1	0,4	0,9	1,6	1,9
Saldo di parte corrente	-0,4	0,0	0,1	0,7	0,8
Indebitamento netto	-3,9	-3,4	-3,0	-2,5	-2,3

TAVOLA A3: CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (valori in milioni)

	Consuntivo		Previsione		
	2024	2025	2026	2027	2028
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	77.808	80.446	82.459	82.887	84.399
Consumi intermedi	140.902	145.268	148.866	151.583	154.071
Prestazioni sociali in denaro	4.851	5.004	5.117	5.205	5.310
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	9.087	9.560	9.671	9.863	10.070
Altre spese correnti	27.830	29.163	30.163	29.571	29.226
Totale spese correnti netto interessi	260.478	269.441	276.275	279.109	283.076
Interessi passivi	2.882	2.585	2.356	2.105	1.771
Totale spese correnti	263.360	272.026	278.631	281.214	284.847
Investimenti fissi lordi	42.568	45.747	48.954	42.910	39.166
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	624	719	729	789	799
Contributi agli investimenti	5.916	6.860	7.396	6.171	5.542
Altre spese in c/capitale	1.807	1.915	1.850	1.857	1.686
Totale spese in conto capitale	50.915	55.241	58.930	51.727	47.192
Totale spese finali	314.275	327.267	337.561	332.941	332.039
ENTRATE					
Tributarie	90.591	93.212	93.290	95.285	97.042
Imposte dirette	28.210	30.463	31.173	31.950	32.747
Imposte indirette	62.302	62.671	62.039	63.257	64.217
Imposte in c/capitale	79	78	78	78	78
Contributi sociali	1.262	1.283	1.302	1.327	1.350
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	161.637	167.180	174.419	168.782	165.102
Altre entrate correnti	44.966	46.303	47.221	47.994	49.498
Totale entrate correnti	298.376	307.900	316.154	313.310	312.914
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	15.386	17.786	18.912	16.827	15.909
Altre entrate in c/capitale	2.227	2.684	3.524	3.823	4.185
Entrate in conto capitale non tributarie	17.613	20.470	22.436	20.650	20.094
Totale entrate finali	316.068	328.448	338.668	334.038	333.086
Saldo primario	4.675	3.767	3.463	3.202	2.818
Saldo di parte corrente	35.016	35.874	37.523	32.096	28.067
Indebitamento netto	1.793	1.182	1.107	1.097	1.047
PIL nominale	2.199.619	2.260.650	2.322.536	2.381.336	2.443.821

TAVOLA A4: CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (in % del PIL)

	Consuntivo		Previsione		
	2024	2025	2026	2027	2028
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	3,5	3,6	3,6	3,5	3,5
Consumi intermedi	6,4	6,4	6,4	6,4	6,3
Prestazioni sociali in denaro	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Altre spese correnti	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2
Totale spese correnti netto interessi	11,8	11,9	11,9	11,7	11,6
Interessi passivi	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale spese correnti	12,0	12,0	12,0	11,8	11,7
Investimenti fissi lordi	1,9	2,0	2,1	1,8	1,6
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Altre spese in c/capitale	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale spese in conto capitale	2,3	2,4	2,5	2,2	1,9
Totale spese finali	14,3	14,5	14,5	14,0	13,6
ENTRATE					
Tributarie	4,1	4,1	4,0	4,0	4,0
Imposte dirette	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Imposte indirette	2,8	2,8	2,7	2,7	2,6
Imposte in c/capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	7,3	7,4	7,5	7,1	6,8
Altre entrate correnti	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Totale entrate correnti	13,6	13,6	13,6	13,2	12,8
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7
Altre entrate in c/capitale	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Entrate in conto capitale non tributarie	0,8	0,9	1,0	0,9	0,8
Totale entrate finali	14,4	14,5	14,6	14,0	13,6
Saldo primario	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Saldo di parte corrente	1,6	1,6	1,6	1,3	1,1
Indebitamento netto	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0

TAVOLA A5: CONTO ECONOMICO ENTI DI PREVIDENZA (valori in milioni)

	Consuntivo		Previsione		
	2024	2025	2026	2027	2028
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	3.094	3.174	3.372	3.429	3.490
Consumi intermedi	2.629	2.527	2.587	2.629	2.678
Prestazioni sociali in denaro	430.978	441.742	453.094	463.785	475.830
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	2.948	3.010	3.010	3.010	3.010
Altre spese correnti	8.689	6.909	6.783	5.599	4.888
Totale spese correnti netto interessi	448.338	457.362	468.845	478.451	489.896
Interessi passivi	38	39	39	39	40
Totale spese correnti	448.376	457.401	468.884	478.490	489.936
Investimenti fissi lordi	811	600	790	768	768
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0
Contributi agli investimenti	0	0	0	0	0
Altre spese in c/capitale	34	31	31	31	31
Totale spese in conto capitale	845	631	821	799	799
Totale spese finali	449.221	458.033	469.706	479.289	490.735
ENTRATE					
Tributarie	0	0	0	0	0
Imposte dirette	0	0	0	0	0
Imposte indirette	0	0	0	0	0
Imposte in c/capitale	0	0	0	0	0
Contributi sociali	275.728	300.571	311.115	320.176	328.462
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	178.325	160.445	159.942	157.431	162.527
Altre entrate correnti	4.786	4.532	4.679	4.828	5.057
Totale entrate correnti	458.839	465.548	475.736	482.435	496.046
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0
Altre entrate in c/capitale	0	0	0	0	0
Entrate in conto capitale non tributarie	0	0	0	0	0
Totale entrate finali	458.839	465.548	475.736	482.435	496.046
Saldo primario	9.656	7.554	6.069	3.185	5.351
Saldo di parte corrente	10.463	8.147	6.852	3.945	6.110
Indebitamento netto	9.618	7.515	6.030	3.146	5.311
PIL nominale	2.199.619	2.260.650	2.322.536	2.381.336	2.443.821

TAVOLA A6: CONTO ECONOMICO ENTI DI PREVIDENZA (in % del PIL)

	Consuntivo		Previsione		
	2024	2025	2026	2027	2028
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Consumi intermedi	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Prestazioni sociali in denaro	19,6	19,5	19,5	19,5	19,5
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Altre spese correnti	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2
Totale spese correnti netto interessi	20,4	20,2	20,2	20,1	20,0
Interessi passivi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese correnti	20,4	20,2	20,2	20,1	20,0
Investimenti fissi lordi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altre spese in c/capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese finali	20,4	20,3	20,2	20,1	20,1
ENTRATE					
Tributarie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Imposte dirette	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Imposte indirette	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Imposte in c/capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	12,5	13,3	13,4	13,4	13,4
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	8,1	7,1	6,9	6,6	6,7
Altre entrate correnti	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Totale entrate correnti	20,9	20,6	20,5	20,3	20,3
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altre entrate in c/capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Entrate in conto capitale non tributarie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale entrate finali	20,9	20,6	20,5	20,3	20,3
Saldo primario	0,4	0,3	0,3	0,1	0,2
Saldo di parte corrente	0,5	0,4	0,3	0,2	0,3
Indebitamento netto	0,4	0,3	0,3	0,1	0,2

È possibile scaricare il
DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA 2025
dai siti Internet
www.mef.gov.it • www.dt.tesoro.it • www.rgs.mef.gov.it