

COMMISSIONE X
ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

11.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 24 GIUGNO 2026

PRESIDENZA DELLA VICEPRESIDENTE ILARIA CAVO

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Cavo Ilaria, <i>presidente</i>	3	Capozzi Marco, <i>responsabile dipartimento relazioni istituzionali della Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA)</i>	4
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA CAPACITÀ COMPETITIVA DEL SISTEMA ITALIA, SULLE DINAMICHE DEL PIL NEL PERIODO 1992-2025 IN RAPPORTO ALLA MEDIA UE E SULLE LEVE DI INTERVENTO SUI SETTORI PRODUTTIVI PER SOSTENERE LA CRESCITA ECONOMICA.		Murzi Antonio, <i>responsabile centro studi della Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA)</i>	3
Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti della Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA):		Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE):	
Cavo Ilaria, <i>presidente</i>	3, 5	Cavo Ilaria, <i>presidente</i>	5, 6
		Monosilio Flavio, <i>direttore della direzione affari economici, finanza e centro studi dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE)</i>	5

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Fratelli d'Italia: FdI; Partito Democratico - Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Lega - Salvini Premier: Lega; Forza Italia - Berlusconi Presidente - PPE: FI-PPE; MoVimento 5 Stelle: M5S; Alleanza Verdi e Sinistra: AVS; Azione - Popolari europei riformatori - Renew Europe: AZ-PER-RE; Noi Moderati (Noi con l'Italia, Coraggio Italia, UDC e Italia al Centro) - MAIE - Centro Popolare: NM(N-C-U-I)M-CP; Italia Viva-Casa Riformista: IV-CR; Misto: Misto; Misto-Futuro Nazionale Vannacci - Free: Misto-FNV-F; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-+Europa: Misto-+Europa.

	PAG.		PAG.
Audizione, in videoconferenza, di Sergio Giraldo, membro del comitato scientifico di a/simmetrie:		Peluffo Vinicio Giuseppe Guido (PD-IDP)	14
Cavo Ilaria, <i>presidente</i>	6, 8, 9	ALLEGATI:	
Giraldo Sergio, <i>membro del comitato scientifico di a/simmetrie</i>	7, 8, 9	<i>Allegato 1:</i> Documentazione depositata dai rappresentanti della Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA)	16
Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti dell'Associazione produttori audiovisivi (APA):		<i>Allegato 2:</i> Documentazione depositata dai rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE)	56
Cavo Ilaria, <i>presidente</i>	9, 11	<i>Allegato 3:</i> Documentazione depositata da Sergio Giraldo, membro del comitato scientifico di a/simmetrie	85
Sbarigia Chiara, <i>presidente dell'Associazione produttori audiovisivi (APA)</i>	10, 11	<i>Allegato 4:</i> Documentazione depositata dai rappresentanti dell'Associazione produttori audiovisivi (APA)	120
Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti di Invitalia S.p.A.:			
Cavo Ilaria, <i>presidente</i>	12, 14, 15		
Mattarella Bernardo, <i>amministratore delegato di Invitalia S.p.A.</i>	12, 14, 15		

PRESIDENZA DELLA VICEPRESIDENTE
ILARIA CAVO

La seduta comincia alle 11.05.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante la resocontazione stenografica e la trasmissione attraverso la *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti della Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento, l'audizione di rappresentanti della Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA), nell'ambito dello svolgimento dell'indagine conoscitiva sulle dinamiche del PIL nel periodo 1992-2025 in rapporto alla media UE e sulle leve di intervento sui settori produttivi per sostenere la crescita economica.

Do la parola a Marco Capozzi, responsabile dipartimento relazioni istituzionali e Antonio Murzi, responsabile centro studi, ricordando che il tempo complessivo a disposizione per l'intervento è di cinque minuti circa, pregandoli altresì di voler sintetizzare e non dare lettura al documento eventualmente trasmesso alla Commissione, focalizzandosi sull'oggetto dell'indagine come definito dal programma inviato per *e-mail*.

ANTONIO MURZI, *responsabile centro studi della Confederazione nazionale dell'ar-*

tigianato e della piccola e media impresa (CNA). Buongiorno a tutti e grazie per l'ascolto.

Analizziamo i fattori determinanti della bassa produttività dell'Italia. Noi come CNA non possiamo ignorare che spesso la bassa crescita dell'Italia viene associata alla struttura produttiva, alla composizione della struttura produttiva e in particolar modo all'elevata presenza di micro e piccole imprese.

Da questo punto di vista, vorremmo osservare che, in realtà, le micro e piccole imprese che rappresentano il 99 per cento della struttura produttiva italiana hanno un peso, il 99 per cento, che è molto simile a quello riscontrabile anche nelle altre grandi economie europee. Il vero elemento che differenzia la nostra struttura produttiva da quelle di Germania, Francia e Spagna, in realtà, è la bassa presenza nel nostro Paese di medie e grandi imprese. Se noi facciamo un confronto con la Germania, il nostro principale *competitor* per quanto riguarda la manifattura, osserviamo che le medie imprese italiane sono soltanto il 40 per cento di quelle tedesche, mentre invece le grandi imprese sono solo il 30 per cento.

Se la mancata crescita dimensionale delle nostre imprese è sicuramente un fattore che ostacola o ha ostacolato la crescita della produttività nel nostro Paese, noi abbiamo cercato in qualche maniera di fare un elenco di diversi fattori di contesto che possono ostacolare la crescita dimensionale. Questi fattori sono tanti, vi rinvio alla lettura del nostro documento, però alcuni possono essere elencati, come la rigidità del mercato del lavoro. In Italia il tasso di occupazione è molto più basso che altrove e ci sono le rigidità che ritardano l'ingresso dei giovani e ostacolano la partecipazione

delle donne. Abbiamo una burocrazia non proprio efficiente e spesso sproporzionata. Questo non lo diciamo noi, ma lo dice la Banca mondiale.

Un altro elemento è la dipendenza energetica, più elevata che altrove, che si traduce in un più alto costo di energia elettrica e questo evidentemente è la conseguenza di scelte strategiche non fatte o fatte a metà. Poi potremmo parlare dei bassi livelli di istruzione, della bassa natalità e della scarsa attrattività espressa da un insufficiente afflusso di investimenti diretti esteri.

Come dicevo prima, rinvio al documento e passo la parola al collega Marco Capozzi.

Grazie ancora.

MARCO CAPOZI, *responsabile dipartimento relazioni istituzionali della Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA)*. Grazie. Completo l'esposizione. Tra le principali leve da attivare per rafforzare produttività, investimenti e competitività del sistema Italia, in primo luogo spicca, a nostro avviso, la semplificazione amministrativa, che va considerata alla stregua di una vera e propria politica industriale. Andrebbe definito un programma organico di riduzione degli oneri che preveda obiettivi misurabili, tempi certi e una verifica periodica dei risultati conseguiti.

Altro fattore strategico per ampliare la platea degli operatori economici e favorire la partecipazione delle imprese al mercato è rappresentato dalla concorrenza e qualificazione della domanda pubblica; concorrenza che non può essere valutata esclusivamente sotto il profilo dell'apertura formale dei mercati. Tale fenomeno è particolarmente evidente nel settore degli appalti pubblici. Negli ultimi anni si è assistito ad una progressiva aggregazione della domanda pubblica e ad un aumento delle dimensioni economiche e delle procedure di affidamento a scapito delle piccole imprese. Occorre garantire una effettiva suddivisione delle commesse in lotti, la proporzionalità dei requisiti di partecipazione, nonché la piena interoperabilità delle piattaforme digitali.

Con riferimento a mercati e internazionalizzazioni, segnaliamo che esiste un ampio potenziale inespresso. Le indagini del centro studi di CNA, evidenziano infatti la presenza di oltre 90.000 micro imprese che avrebbero le caratteristiche per esportare, ma che oggi non riescono ad affacciarsi stabilmente sui mercati esteri a causa della difficoltà di orientarsi tra normative, procedure, mercati, partner commerciali e strumenti finanziari. In tal senso, ICE-Agenzia dovrebbe essere ulteriormente rafforzato e SACE deve sviluppare strumenti sempre più accessibili alle micro e piccole imprese, semplificando procedure e requisiti.

Con riferimento al credito, segnaliamo che è necessario rendere realmente accessibile il Fondo centrale di garanzia alle imprese di più piccole dimensioni con maggiori difficoltà ad offrire garanzie reali. Particolare importanza poi riveste l'esercizio della delega sul riordino della disciplina dei confidi prevista dalla legge annuale PMI.

Chiudo con riferimento al tema già richiamato dell'energia, evidenziando che non è più rinviabile riconfigurare la struttura della bolletta che oggi vede un peso eccessivo degli oneri generali di sistema sulle piccole imprese.

Occorre, inoltre, puntare sull'auto-produzione rinnovabile, che consente di abbattere almeno del 30 per cento la spesa totale. Vanno, però, adottate misure che siano facilmente accessibili dalle piccole imprese come il credito d'imposta. Si potrebbe in questo caso coinvolgere già da subito un bacino di circa 200.000 piccole imprese utilizzando i tetti dei capannoni. È però necessario intervenire anche sul *permitting*.

Oggi abbiamo stimato che un impianto fotovoltaico di 30 chilowatt in un contesto produttivo in cui sono presenti vincoli può comportare oneri amministrativi fino a 6.000 euro.

Abbiamo terminato la nostra esposizione, che abbiamo condensato nei punti salienti per rimanere nei termini.

Ovviamente, nel documento sono riportati in modo esaustivo gli approfondimenti

e le proposte sulle varie questioni oggetto dell'indagine.

PRESIDENTE. Non essendovi richieste di intervento da parte dei colleghi, ringrazio gli auditi per la partecipazione e per il contributo offerto. Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione depositata (*vedi allegato 1*) e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento, l'audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE), nell'ambito dello svolgimento dell'indagine conoscitiva sulle dinamiche del PIL nel periodo 1992-2025 in rapporto alla media UE e sulle leve di intervento sui settori produttivi per sostenere la crescita economica.

Do la parola a Flavio Monosilio, direttore della direzione affari economici, finanza e centro studi, ricordando che il tempo complessivo a disposizione per l'intervento è di cinque minuti circa, pregandolo altresì di voler sintetizzare e non dare lettura al documento eventualmente trasmesso alla Commissione, focalizzandosi sull'oggetto dell'indagine come definito dal programma inviato per *e-mail*.

FLAVIO MONOSILIO, direttore della direzione affari economici, finanza e centro studi dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE). Buongiorno e grazie per l'invito a partecipare a questa audizione e per l'opportunità di offrire il punto di vista dell'ANCE su un tema particolarmente rilevante per il Paese. È rilevante perché nei trent'anni che vanno dal 1995 al 2025 l'economia italiana ha registrato una crescita complessiva del 22 per cento. Se rapportata a quella dei principali partner europei come Germania, Francia e Spagna vediamo differenze che possono risultare particolarmente significative.

In questi trent'anni la Germania è cresciuta complessivamente del 41 per cento, la Francia del 58 per cento e addirittura l'83 per cento la Spagna, che è un dato che testimonia una difficoltà nel Paese, ma è ancora più chiaro se andiamo a identificare dei cicli all'interno di questo lungo periodo di trent'anni.

Nel primo ciclo, tra il 1995 e il 2007, l'ultimo anno prima delle grandi perturbazioni finanziarie nei mercati, l'Italia è cresciuta del 20 per cento, quasi tutta la crescita che abbiamo visto nel periodo dei trent'anni. Questo 20 per cento lo confrontiamo con dei dati superiori, ma non così è evidente come quelli dell'intero periodo. La Francia è cresciuta del 33 per cento e la Spagna del 54 per cento. Erano anni in cui gli investimenti del Paese complessivamente e nel settore delle costruzioni crescevano a un ritmo addirittura superiore. Sono cresciuti del 30 per cento complessivamente rispetto all'anno iniziale. Nel ciclo successivo, quello caratterizzato dalle grandi crisi finanziarie, l'economia italiana ha subito una tripla crisi. La prima è la crisi dei mutui *subprime*, quindi finanziaria in senso stretto. La seconda crisi, 2011-2012 è la crisi dei debiti sovrani e l'ultima a memoria è quella del Covid, che ha determinato un rallentamento e un arretramento del PIL molto grave. In questo secondo periodo, quindi dal 2008 al 2025, l'economia italiana è stata sostanzialmente stagnante, con un risultato finale di un più 1,9 per cento contro un più 16 per cento della Germania, un più 18,5 della Francia e quasi un più 20 per cento della Spagna. Sono anni in cui principalmente per le politiche di risanamento dei conti pubblici è venuta a mancare la componente investimenti, investimenti complessivi e in particolare investimenti in costruzioni. Erano anni in cui le politiche di *austerità* si sono rivelate particolarmente efficaci su questa componente, che ha fatto mancare il suo contributo alla crescita del PIL; contributo che abbiamo visto esplicitare le proprie potenzialità negli anni *post Covid* quindi dal 2021-2022-2023 e successivi il prodotto interno lordo è cresciuto più della media degli altri Paesi considerati negli esempi precedenti, a di-

mostrazione di una capacità del settore delle costruzioni di essere rilevante all'interno della crescita dell'economia.

Abbiamo stimato come centro studi ANCE che circa un quarto della crescita nei tre anni 2021-2022-2023 è ascrivibile all'aumento degli investimenti in particolare in costruzioni. Il settore delle costruzioni è un settore che rappresenta in termini di investimenti circa il 12 per cento del PIL ed è il fulcro di una filiera ben più grande, che arriva a produrre il 20 per cento del prodotto interno lordo annuale, con una grande capacità, come abbiamo visto, di estendere i propri effetti nelle economie in virtù delle interdipendenze economiche che caratterizzano il settore.

Al momento stiamo vivendo un periodo, con la conclusione del PNRR, in cui le imprese di costruzioni sono cresciute da un punto di vista non solo economico, ma anche patrimoniale e finanziario e bisogna mantenere questo *trend* per evitare che si ripeta ciò che è successo negli anni della crisi che ho citato prima. Come fare nell'immediato? Certamente dando continuità agli investimenti nella programmazione di medio periodo, oltre la fine del PNRR, per evitare che ci possa essere un contraccolpo derivante da un crollo del livello degli investimenti. Nell'immediato occorre anche garantire degli strumenti economici o contrattuali che preservino le imprese dagli effetti della crisi politica e geopolitica internazionale che ha, di fatto, imposto una fiammata ai prezzi dei principali prodotti di costruzioni che in questo momento risultano molto più costosi rispetto alle previsioni delle imprese fatte al momento delle offerte.

Rimangono dei problemi naturalmente, che derivano da un cambiamento strutturale dei rapporti tra imprese. Per esempio, l'accesso al credito è molto ridotto rispetto alle potenzialità e al passato. C'è stato un calo degli investimenti e dei finanziamenti destinati a investimenti in costruzioni di circa l'80 per cento, anche in virtù di un cambiamento molto importante delle regole europee che regolano il rapporto tra imprese e istituti bancari, le successioni delle normative di Basilea che per esempio

determinano un accantonamento prudenziale da parte delle banche che è incompatibile con uno sviluppo del settore immobiliare.

Servono degli strumenti per sostenere il settore in questo periodo, strumenti fiscali, come per esempio l'aiuto alla crescita economica che è stata prorogata nel 2024, che porterebbe ad una maggiore convenienza di utilizzo del capitale proprio rispetto a quello di terzi. I temi della digitalizzazione e della transizione ecologica vanno tutelati semplificando le modalità d'accesso delle imprese che al momento trovano difficoltà a utilizzare pienamente questo obiettivo.

Noi sottoporremo alla vostra attenzione un documento, perché nel breve tempo non sono riuscito a esporre tutti i temi. Rinnovo il ringraziamento per l'occasione data.

PRESIDENTE. Non essendovi richieste di intervento da parte dei colleghi, ringrazio l'audito per la partecipazione e per il contributo offerto. Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione depositata (*vedi allegato 2*) e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione, in videoconferenza, di Sergio Giraldo, membro del comitato scientifico di a/simmetrie.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento, l'audizione di Sergio Giraldo, membro del comitato scientifico di a/simmetrie, nell'ambito dello svolgimento dell'indagine conoscitiva sulle dinamiche del PIL nel periodo 1992–2025 in rapporto alla media UE e sulle leve di intervento sui settori produttivi per sostenere la crescita economica.

Do la parola a Sergio Giraldo, ricordando che il tempo complessivo a disposizione per l'intervento è di cinque minuti circa, pregandolo altresì di voler sintetizzare e non dare lettura al documento eventualmente trasmesso alla Commissione, focalizzandosi sull'oggetto dell'indagine come definito dal programma inviato per *e-mail*.

SERGIO GIRALDO, *membro del comitato scientifico di a/simmetrie*. Signor presidente, onorevoli deputati, a nome di a/simmetrie ringrazio la Commissione X per averci permesso di esprimerci su un tema così importante. A/simmetrie è un'associazione per lo studio delle asimmetrie economiche, fondata nel 2013, che promuove studi pubblicati da primarie riviste internazionali e organizza convegni a cui hanno partecipato economisti provenienti dalle migliori istituzioni di ricerca. A nostro parere, la divergenza della crescita italiana rispetto all'Unione europea è leggibile come fenomeno macro economico prodotto dall'adozione di un nuovo regime istituzionale ed economico a partire dalla fine degli anni Ottanta.

Recentemente, l'economista Branko Milanovic ha attirato l'attenzione pubblica su un grafico presentato al decimo convegno annuale di a/simmetrie. È il grafico 1 che abbiamo consegnato nella nostra memoria (*vedi allegato 3, pagina n. 2*).

Tralasciando la linea relativa alla Polonia, da lì si vede che il rapporto tra il PIL *pro capite* italiano e quello mondiale è in calo drammatico a partire dal 2001 in avanti. Se ripetiamo questo esercizio con il PIL *pro capite* europeo, secondo quanto richiesto da questa indagine, otteniamo il risultato contenuto nel grafico 2 (*vedi allegato 3, pagina n. 2*), in cui si vede che dalla seconda metà degli anni Settanta fino al 1988 circa l'Italia guadagna terreno sull'area euro e dopo un periodo di oscillazioni lungo gli anni Novanta, dal 2001 in avanti, la curva inverte la pendenza in modo drastico e produce un declino prolungato.

La fine della crescita dell'economia italiana rispetto alla media europea è sincronizzata con l'inizio del cosiddetto «SME Credibile», cioè il regime premunita unica che diventerà poi l'euro negli anni Novanta.

Il nuovo paradigma europeo, quindi fondato su disciplina di bilancio, stabilità monetaria imposta da euro e regole sovranazionali, nonché la riduzione del perimetro pubblico dell'economia si dimostra alla fine esiziale per la crescita italiana, perché, persa la leva del cambio con l'adozione

dell'euro che di fatto rappresenta una turbativa nel normale andamento dei mercati valutari, il sistema produttivo italiano si è trovato di fronte a un problema di competitività di prezzo che, in regime di cambi fissi, andava risolto per altre vie e la via che si è studiata è quella della svalutazione interna, cioè la compressione del costo del lavoro come strumento di aggiustamento competitivo sui mercati mondiali, cosa detta anche da Mario Draghi già nel discorso a La Hulpe del 16 aprile 2024, dove ha parlato di strategia europea deliberata di riduzione dei costi salariali che, combinata con politiche fiscali pro-cicliche, ha indebolito la domanda interna ed eliminato il modello sociale europeo.

Poi, probabilmente per motivi di sintesi, Draghi omette di ricordare in quell'occasione che, secondo diverse dottrine consolidate, come ad esempio il Premio Nobel Stiglitz, il livello del salario influisce sulla produttività. Vista in questi termini, quindi, la strategia seguita dall'Unione europea, di aumentare la competitività, in realtà ha fatto diminuire la sua produttività.

A proposito di produttività, nel discorso pubblico la convinzione più diffusa è che la bassa crescita italiana sia in primo luogo l'effetto di una bassa crescita della produttività e che dunque le leve di intervento stiano sul lato dell'offerta, cioè capitale umano, ricerca sviluppo, capitalizzazione e dimensioni delle imprese. Questa convinzione poggia su una rappresentazione della produttività come variabile autonoma indipendente dalla dinamica della domanda aggregata. Una parte importante della teoria economica della crescita non sostiene questa rappresentazione.

Alcuni studiosi del Novecento hanno ripreso e ampliato in termini moderni quanto affermato già a suo tempo da Adam Smith, che è il primo ad aver stabilito chiaramente che la divisione del lavoro, cioè l'innovazione di processo destinata ad aumentare la produttività, dipende dall'ampiezza del mercato di sbocco. Quindi, qualsiasi fattore comprima la domanda aggregata si riflette negativamente sulla produttività. Quindi, se la causalità opera in entrambe le direzioni una politica che

comprime la domanda aggregata per trent'anni, come è stato in Europa, produce necessariamente, come effetto sistemico, una stagnazione della produttività. Quindi, la bassa produttività italiana va letta come conseguenza prevedibile, perché i modelli teorici c'erano, della compressione della domanda interna e del fatto che l'investimento pubblico netto in Italia è stato non solo insufficiente, ma è stato anche negativo per gran parte dell'ultimo decennio.

Tralasciamo qui il fatto che il Trattato di Maastricht impone dei parametri in contraddizione tra di loro, perché il deficit al 3 per cento, il debito pubblico PIL al 60 per cento e l'inflazione al 2 per cento combinano un sistema per cui ci vuole una crescita reale del 3 per cento all'anno in maniera strutturale. È un obiettivo che nessun Paese europeo raggiunge da decenni. Quindi, i parametri di Maastricht sono interamente incoerenti con il mandato della BCE e viceversa e sono stati scritti in modo tale da produrre il rapporto debito PIL tendenzialmente in crescita e mai in calo.

Il caso italiano lo dimostra in maniera eclatante, e vi invito a guardare il grafico 3 (*vedi allegato 3, pagina n. 3*), dove si vede che tra il 1995 e il 2025 l'Italia ha realizzato avanzzi primari di bilancio pubblico per ventisei anni su trentuno in misura largamente superiore a Germania e Francia. Eppure — grafico 4 (*vedi allegato 3, pagina n. 3*) — l'austerità praticata per stabilizzare il debito non lo ha affatto diminuito. Anzi, i dati del grafico 4 dimostrano che il rapporto debito PIL italiano è salito ed è salito in particolare dopo lo *shock* dei mutui *subprime* nel 2008 e soprattutto dopo l'intervento del Governo Monti che ha attuato le sue politiche recessive tra il 2011 e il 2013.

In conclusione, quindi, secondo noi, la divergenza italiana dalla media dell'Unione europea è dovuta in gran parte a fattori macroeconomici, dove la bassa produttività è un effetto della compressione di domanda e investimenti. Il declino di lungo periodo dell'economia italiana è il risultato di un quadro che spinge alla deflazione competitiva, la quale, a sua volta, incide

sulla produttività. Dunque, una ripresa del potere d'acquisto dei salari, un aumento degli investimenti pubblici, il sostegno alla domanda aggregata, anche a prezzo di un certo livello di inflazione, sono le condizioni minime essenziali per un recupero della produttività del sistema Italia.

Il nostro messaggio finale è dunque che la divergenza italiana dalla media UE è il risultato di scelte politiche e in quanto tale può essere corretta.

Rinviamo alla memoria per tutti i dettagli e per il quadro macro economico di riferimento di questa esposizione.

Grazie.

PRESIDENTE. Siamo noi che ringraziamo lei. Ovviamente, io ho cercato di seguire anche se, purtroppo, non vedevamo i grafici mentre parlava, ma li abbiamo chiaramente agli atti. Non so se ci sono colleghi che vogliono intervenire e fare domande. Ne ho io una.

Ho cercato di seguirla in maniera davvero veloce, ma le chiedo se può ritornare un secondo, o anche per qualche istante in più perché il ragionamento era interessante, soprattutto sul grafico 3 e sul grafico 4. Io riesco a seguirli. Le chiedo se può tornare sopra per argomentare il valore di questi due grafici. Lo ha fatto, ma in maniera molto rapida per stare nei tempi.

SERGIO GIRALDO, membro del comitato scientifico di a/simmetrie. Esatto. Purtroppo il tempo era pochissimo. Il grafico 3 (*vedi allegato 3, pagina n. 3*) mostra il saldo pubblico primario, cioè il bilancio pubblico prima del costo del debito. La linea rossa rappresenta l'Italia. In ogni anno segnato nella linea orizzontale la linea rossa rappresenta il *surplus* del bilancio pubblico che l'Italia ha fatto segnare. Questo significa che in quegli anni il bilancio pubblico ha assorbito dall'economia più risorse di quante ne abbia concesse. Avere un *surplus* di bilancio significa sottrarre, di fatto, crescita economica al Paese per incamerare soldi nel bilancio pubblico e cercare di sistemare la posizione debitoria. Questo, però, non funziona e lo si vede nel grafico 4 (*vedi allegato 3, pagina n. 3*), perché l'a-

scesa della curva del debito, che tra la metà degli anni Novanta e il 2005 era in calo, poi è esplosa nel momento in cui ci sono stati degli *shock* esterni.

Il primo *shock* esterno è stato quello della crisi dei mutui *subprime*, dal 2007-2008 in avanti, e vedete il primo gradino. Il secondo *shock* si è verificato dal 2011 in avanti, quando le politiche recessive attuate dal Governo Monti hanno peggiorato la situazione del rapporto debito-PIL. Questo perché nel momento in cui, come dicevamo prima, si contrae la domanda aggregata, in realtà si va a incidere sulla produttività. Se la produttività non cresce, non cresce neanche il prodotto interno lordo. È una catena che, dal nostro punto di vista, ha una origine macro economica e non è quindi legata a una struttura del mondo delle imprese, dell'offerta o del credito. Certo, ci sono questi problemi, ma sono epifenomeni di un quadro macro economico, non sono problemi di per sé legati alla struttura delle nostre imprese.

Non so se ho chiarito.

PRESIDENTE. Sì. Sostanzialmente – solo per capire se ho capito bene – dal 2020 abbiamo la linea del rapporto debito-PIL che scende di nuovo. Sale quella del PIL, ma quella del debito pubblico continua a salire.

SERGIO GIRALDO, *membro del comitato scientifico di a/simmetrie*. Le linee rosse e blu fanno riferimento alla scala di sinistra, quindi sono valori assoluti, mentre il debito-PIL fa riferimento alla scala a destra. Il punto è che il PIL dovrebbe crescere più del debito pubblico per invertire la rotta del rapporto. Il punto è che quanto più si comprime l'economia per cercare di frenare il debito, quanto meno si fa crescere il PIL.

È una spirale recessiva da cui non si esce, se non invertendo la rotta proprio sulla questione del deficit pubblico. La spesa per investimenti pubblici, in realtà, serve per accendere anche la spesa per investimenti privati. Senza gli investimenti pubblici è difficile che gli investimenti privati esplodano. Facciamo un esempio: io ho

un'impresa, posso anche fare un bellissimo impianto nuovissimo e super tecnologico, ma se poi non ho vicino un porto da cui trasferire il mio export verso i mercati, non ho un'autostrada che mi consenta di far partire i miei prodotti, ho un sistema burocratico pesante, è chiaro che c'è un limite dei miei investimenti dato dal fatto che l'investimento pubblico non ha creato le condizioni circostanti per permettermi di crescere come azienda.

L'investimento pubblico serve a trascinare anche l'investimento privato. Tutto questo non accade nel momento in cui si comprime la domanda aggregata cercando di ridurre la spesa pubblica con l'obiettivo di ridurre il debito, ma questo crea, in realtà, un calo della produttività e dunque un calo del PIL. Non si esce da questa contraddizione.

PRESIDENTE. Grazie per la chiarezza.

Non essendovi richieste di intervento da parte dei colleghi, ringrazio l'auditore per la partecipazione e per il contributo offerto. Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione depositata (*vedi allegato 3*) e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti dell'Associazione produttori audiovisivi (APA).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento, l'audizione di rappresentanti dell'Associazione produttori audiovisivi (APA), nell'ambito dello svolgimento dell'indagine conoscitiva sulle dinamiche del PIL nel periodo 1992–2025 in rapporto alla media UE e sulle leve di intervento sui settori produttivi per sostenere la crescita economica.

Do la parola a Chiara Sbarigia, presidente, ricordando che il tempo complessivo a disposizione per l'intervento è di cinque minuti circa, pregandolo altresì di voler sintetizzare e non dare lettura al documento eventualmente trasmesso alla Commissione, focalizzandosi sull'oggetto dell'in-

dagine come definito dal programma inviato per *e-mail*.

CHIARA SBARIGIA, *presidente dell'Associazione produttori audiovisivi (APA)*. Grazie, presidente.

Cercherò di essere velocissima. Ringrazio per questa audizione lei, presidente, e i deputati. Ci fa piacere contribuire a questa indagine conoscitiva dedicata alle dinamiche del PIL italiano e alle possibili leve di intervento per sostenere la crescita del Paese.

Riteniamo che l'industria che rappresentiamo sia un caso particolarmente significativo per questa riflessione, perché consente di osservare come un settore fondato sulla creatività e sulla produzione culturale possa generare effetti economici, occupazionali e fiscali rilevanti, contribuendo alla crescita.

Noi produciamo contenuti, i produttori producono contenuti, ma allo stesso tempo attivano investimenti, occupazione molto qualificata e filiere produttive che si estendono oltre il perimetro dell'audiovisivo. Abbiamo commissionato a OpenEconomics una ricerca sull'impatto economico e sociale del comparto, recentemente, escluso il cinema, che noi non rappresentiamo, e sono evidenti alcuni dati.

Il punto di partenza è un numero: 8 miliardi di euro che il settore ha speso nel 2023 in produzione, servizi e lavoro. Ci siamo chiesti cosa accade a quegli 8 miliardi una volta immessi nell'economia, come si trasformano in PIL, occupazione e gettito, come si propagano lungo le filiere, fino a comparti lontani dai *set*, e quale ritorno generano nel Paese, dove va a finire questo investimento. Le risposte sono queste: gli 8 miliardi di spesa hanno attivato 23,5 miliardi di euro in valore della produzione, 11,8 miliardi di euro di PIL, 153 mila occupati equivalenti a tempo pieno, 11,6 miliardi di euro di redditi distribuiti a famiglie e imprese, 3,2 miliardi di euro di gettito fiscale.

Il dato che sintetizza tutto è il moltiplicatore: ogni euro investito ha generato 1,47 euro di PIL, un valore che supera di circa il 13 per cento il moltiplicatore medio della spesa pubblica nazionale, stimato nell'1,3.

Questo significa che il sostegno a questo comparto contribuisce in maniera significativa alla crescita economica complessiva del Paese.

Un altro elemento di riflessione che vi porgo è il rapporto tra incentivi pubblici e ritorno fiscale. Nel 2023 il gettito fiscale generato dal comparto è stato pari a 3,2 miliardi di euro, come abbiamo detto, mentre il sostegno pubblico riconducibile al *tax credit* per le opere *scripted* è stato pari a circa 380 milioni di euro, quindi è un rapporto che dimostra come l'intervento pubblico non debba essere interpretato come una misura assistenziale nel caso dell'audiovisivo.

Parlo di *scripted* perché una parte rilevante del comparto, rappresentata dall'intrattenimento televisivo, che vale circa un terzo dell'intera filiera del cinema e dell'audiovisivo, non beneficia di contributi pubblici.

La ricerca che abbiamo svolto evidenzia anche un altro aspetto rilevante, quello del contributo del settore alla crescita del PIL. Il valore prodotto dall'audiovisivo non rimane confinato all'interno della filiera, ma si diffonde lungo l'economia attraverso tre canali principali: il primo riguarda gli effetti diretti che interessano fornitori e servizi collegati alla produzione, il secondo quelli indiretti che coinvolgono le catene di subfornitura e il terzo l'indotto generato dal consumo delle famiglie che percepiscono redditi grazie all'attività attivata dal comparto.

Quando si realizza una serie televisiva, un documentario, un programma il valore economico generato non resta sul *set*, ma si trasferisce a una pluralità di attività economiche (le principali sono l'ICT, le telecomunicazioni, i servizi professionali, il turismo, eccetera, vi abbiamo lasciato un elenco). Questo dato è molto coerente con le dinamiche che hanno caratterizzato la crescita delle economie avanzate degli ultimi decenni, che hanno registrato le migliori *performance*, quelle che hanno saputo valorizzare settori ad alta intensità di conoscenza, tecnologia, creatività e innovazione, e l'audiovisivo si colloca all'incrocio di queste dimensioni.

Accanto all'impatto economico abbiamo misurato anche il valore sociale, attraverso la metodologia SROI (*Social return on investment*), che stima in circa 25 miliardi di euro i benefici sociali netti prodotti dall'industria audiovisiva. Questo significa che ogni euro investito nel settore genera circa 4,5 euro di valore sociale sotto forma di benessere individuale, coesione, valorizzazione culturale, attrattività territoriale, promozione dell'identità nazionale, che non è secondaria. Si tratta di un valore che integra e rafforza quello economico.

Un altro elemento è la distribuzione territoriale degli effetti. La produzione si concentra in alcune zone, in alcune regioni, ma il valore di questo lavoro si propaga attraverso le filiere produttive in tutto il Paese.

Alla luce di questo, riteniamo che la nostra industria possa essere considerata a pieno titolo uno dei settori strategici sul quale costruire politiche di crescita orientata all'innovazione, alla competitività e all'occupazione qualificata. Operiamo all'interno di un sistema altamente programmabile e verificabile, perché produciamo contenuti sulla base di investimenti, contenuti con i *broadcaster*, con le televisioni lineari, con le piattaforme, con gli operatori della distribuzione. La certezza di un quadro regolatorio stabile pluriennale, auspicabilmente, la stabilità degli incentivi e la prevedibilità delle risorse sono condizioni essenziali perché questo settore possa continuare a crescere, a preservare competitività, soprattutto internazionale.

Vado dritta alla conclusione. Vorremmo sottolineare che i tagli intervenuti recentemente nella Finanziaria hanno lasciato uno scoperto, per quanto riguarda la produzione audiovisiva, di 70 milioni, che non consentono di concludere le produzioni del 2026. Tutto qui.

Vi chiediamo di essere parte di questo processo che state valutando, di essere considerati anche un settore economico strategico e di eccellenza, una vera infrastruttura economica per il Paese, capace di generare PIL, occupazione e gettito fiscale.

PRESIDENTE. Chiedo ai colleghi se vogliono intervenire.

Vorrei fare una domanda io rispetto alla sua ultima affermazione, forse anche nella difficoltà di collegamento: quante sono le produzioni che in questo momento rischiano di non arrivare a compimento e in che fase sono?

CHIARA SBARIGIA, *presidente dell'Associazione produttori audiovisivi (APA)*. Noi, come sapete, siamo in attesa del decreto che riguarda la produzione nazionale, quindi non lo sappiamo ancora. Dovrebbero aprire due finestre: una a cui dovrebbero avere accesso le produzioni iniziate a febbraio e che devono iniziare, di qui a tutta l'estate, coprendo fino a settembre; una seconda finestra dovrebbe coprire l'autunno e l'inverno.

Il numero delle produzioni non lo sappiamo, ma abbiamo fatto i conti, molto empiricamente, insieme a tutti i nostri committenti, perché le nostre produzioni devono andare in onda o essere nelle *library*, e rappresentano 70 milioni di euro. Si pensi che ogni produzione ha un valore medio di 1-1,2 milioni a orario, a seconda del numero delle puntate, ogni cento minuti, se si moltiplica questi 1,2 milioni per il numero delle puntate, 70 milioni diviso questi 1,2 milioni, si hanno le ore di prodotto.

Il numero delle produzioni non lo sappiamo.

PRESIDENTE. Chiedo scusa, avevo inteso evidentemente male io una sua frase, che era abbastanza categorica e assertiva. Mi sembra sia una dinamica in corso, che meriterà semmai approfondimenti nella sede competente di Commissione, perché la nostra è un'audizione sull'andamento del PIL. Vi abbiamo chiamato per questo, concludendo il fatto che siete parte della composizione del nostro PIL.

Non essendovi richieste di intervento da parte dei colleghi, ringrazio l'audita per la partecipazione e per il contributo offerto. Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione depositata (*vedi allegato 4*) e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti di Invitalia S.p.A.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento, l'audizione di rappresentanti di Invitalia S.p.A. nell'ambito dello svolgimento dell'indagine conoscitiva sulle dinamiche del PIL nel periodo 1992-2025 in rapporto alla media UE e sulle leve di intervento sui settori produttivi per sostenere la crescita economica.

Do la parola a Bernardo Mattarella, amministratore delegato, ricordando che il tempo complessivo a disposizione per l'intervento è di cinque minuti circa, pregandolo altresì di voler sintetizzare e non dare lettura al documento eventualmente trasmesso alla Commissione, focalizzandosi sull'oggetto dell'indagine come definito dal programma inviato per *e-mail*.

BERNARDO MATTARELLA, *amministratore delegato Invitalia S.p.A.* Grazie, presidente.

Vi ringrazio per aver ritenuto utile ascoltare anche la nostra organizzazione riguardo a un'indagine assolutamente cruciale, volta a capire per quale motivo l'Italia cresca meno delle altre economie avanzate da oltre trent'anni e individuare le leve capaci di invertire questa traiettoria.

I numeri sono stati richiamati con chiarezza dall'ISTAT nella sua audizione del 9 giugno scorso dinanzi a questa Commissione, ne riprenderò alcuni più significativi. Negli ultimi trent'anni il volume del PIL in Italia è cresciuto a un tasso medio annuo dello 0,7 per cento, circa la metà della media dell'area Euro, con un ritmo strutturalmente inferiore a quello della Germania (più 1,2), della Francia (più 1,5) e della Spagna (2 per cento). In termini *pro capite* la crescita italiana si è fermata allo 0,6 per cento annuo contro l'1,1 della Germania, l'1 della Francia e l'1,3 della Spagna.

Quello che i dati descrivono rappresenta una divergenza strutturale accumulata lentamente in trent'anni di crescita insufficiente rispetto alla media. La divergenza non appartiene solo al passato, perché le proiezioni del Fondo monetario internazio-

nale per il 2026-2027 stimano per l'Italia una crescita del PIL totale dello 0,5 per cento all'anno, il dato più basso tra le grandi economie avanzate, e una crescita del PIL *pro capite* dello 0,6 all'anno, meno della metà della media OCSE. In contrasto, ad esempio, alla Polonia, che ha investito con coerenza nel proprio sistema produttivo, ha registrato la crescita del reddito familiare reale più elevato dell'area OCSE per il secondo anno consecutivo, con un più 4,1 per cento nel 2025, un risultato frutto di due scelte mirate: prima di tutto l'uso efficiente e strategico dei fondi europei, passati da colmare il *gap* logistico e infrastrutturale a finanziare massicciamente ricerca e sviluppo di parchi tecnologici; la seconda scelta è stata una proattiva attrazione di capitali esteri attraverso zone economiche speciali, con forti defiscalizzazioni per chi ha investito in macchinari attraendo i giganti dell'*automotive*, dell'elettronica e dell'aerospazio soprattutto dalla Germania e dagli Stati Uniti.

La Spagna crescerà più del quadruplo del nostro ritmo: anche qui la crescita non è casuale. Madrid sta raccogliendo i frutti di massicci investimenti nelle energie rinnovabili, che hanno abbattuto i costi per le imprese, e sta utilizzando i fondi europei concentrandoli su grandi progetti industriali strategici per attrarre giganti internazionali nel settore dell'auto elettrica e delle tecnologie verdi.

Siamo, pertanto, di fronte a un *trend* che si sta consolidando dal passato al presente. La domanda rilevante è spiegare il divario: quando si disaggregano i dati, la spiegazione converge su un indicatore preciso, che è la produttività totale dei fattori. Il caso italiano, dal punto di vista della produttività dei fattori, è emblematico. Mentre Germania e Francia hanno migliorato la produttività del lavoro del 15 e 25 per cento negli ultimi due anni e gli Stati Uniti quasi del 40 per cento, l'Italia è rimasta sostanzialmente ferma.

Il motivo, secondo la letteratura diffusa, è che nelle economie avanzate è l'innovazione il principale determinante della produttività e l'innovazione si produce dove si investe in ricerca. L'Italia si colloca a livello

dell'1,38 per cento del PIL in termini di intensità di ricerca e sviluppo, quasi un punto percentuale sotto la media europea. La componente privata è ancora più bassa, limitandosi allo 0,8 per cento del PIL italiano, mentre in Germania supera il 2 per cento, generando un impatto pari al 68 per cento della spesa totale del Paese contro il 58 per cento italiano.

L'Italia detiene appena lo 0,7 per cento dei brevetti mondiali. Al dato quantitativo si associa anche quello qualitativo, per certi versi più preoccupante. Questi brevetti si concentrano nei settori tradizionali, la meccanica, la logistica, i macchinari, comparti in cui siamo competenti e riconosciuti, ma che presentano tassi di crescita più contenuti strutturalmente. Nei settori a più alta crescita globale siamo quasi assenti: 0,08 dei brevetti globali sui computer, 0,23 nei semiconduttori e 0,4 per cento nelle biotecnologie.

A questo punto, è importante farsi una domanda: non solo quanto l'Italia investe in innovazione, ma come e perché le condizioni in cui quegli investimenti avvengono limitano strutturalmente l'impatto. Non basta da sola la ricerca: gli investimenti in ricerca e sviluppo che si traducono in produttività e crescita devono essere inseriti in un ecosistema funzionante, una rete di condizioni, istituzioni e connessioni che trasformi la conoscenza in innovazione, l'innovazione in prodotto, il prodotto in impresa e l'impresa in crescita diffusa.

Sono cinque le fratture profonde che presenta l'ecosistema italiano. La prima è strutturale, ed è la più importante probabilmente: la prevalenza di micro e piccole imprese con strutture proprietarie che tendono a comprimere l'innovazione di sistema. Oltre il 60 per cento della forza lavoro italiana è implicata in micro e piccole imprese, quasi il doppio rispetto alla Germania. Le imprese piccole investono meno in ricerca e sviluppo, hanno meno capacità di assorbire tecnologie complesse e un limitato accesso ai mercati internazionali, dove si monetizza l'innovazione. Il problema non è soltanto dimensionale, ma anche di *governance*: la prevalenza di imprese a controllo familiare, un modello che

ha prodotto stuoli di industriali straordinari, tende, però, quando non è accompagnata da apertura manageriale, a comprimere l'orizzonte temporale degli investimenti, a limitare la diversità gestionale e a rendere le aggregazioni meno convenienti della conservazione.

Il *benchmark* pertinente non è la grande *corporation* anglosassone, ma per noi è il *Mittelstand* tedesco, spesso ancora a controllo familiare, ma con una cultura manageriale che lo ha reso competitivo globalmente.

La seconda frattura è il sostegno pubblico all'innovazione. L'Italia destina lo 0,09 per cento del PIL, tra i valori più bassi dell'OCSE, e si affida per oltre il 64 per cento a incentivi fiscali. Questi strumenti hanno una logica precisa per le imprese consolidate, ma una *start-up* nei suoi primi anni di vita tipicamente non produce utili, non ha capienza fiscale, non può accedere ai crediti di imposta, eppure è esattamente il tipo di impresa che nei Paesi più avanzati produce le innovazioni più dirompenti.

Il credito d'imposta - mi riferisco al Piano Transizione 4.0 - ha, sì, stimolato l'acquisto di macchinari, ma non si è tradotto in un incremento della produttività totale dei fattori, secondo la valutazione espressa da Banca d'Italia, MEF e MIMIT, ha finanziato l'automazione conservativa, ma non la trasformazione strategica.

In questo quadro posso segnalare la misura *Smart&Start*, gestita da Invitalia, che finanzia con cassa piani di impresa ad alto contenuto tecnologico rivolti a micro e piccole imprese in fase di *early stage*. Il 65 per cento dei beneficiari storici della misura opera nei settori ICT, il 31 per cento nelle attività scientifiche e tecnologiche. La sua logica andrebbe rafforzata con strumenti di continuità per le fasi successive, essendo molto utile lo strumento, perché raggiunge chi il sistema fiscale non riesce a intercettare.

Va segnalata positivamente anche la riforma del fondo per la crescita sostenibile, di cui si sta discutendo nell'ambito dell'esame del decreto legislativo recante la revisione del sistema degli incentivi, che riduce da 30 a 7 gli strumenti gestiti dalla

direzione generale incentivi del Ministero delle imprese e *made in Italy*, introducendo discipline quadro più agili, un passo che reputiamo andare nella direzione giusta, la cui efficacia dipenderà, tuttavia, dalla capacità di progettare i bandi a partire dai fabbisogni reali delle imprese e non da logiche di mero riordino amministrativo.

La terza frattura blocca il passaggio più critico della catena: la trasformazione di una *start-up* promettente in un'impresa scalabile. Il mercato del *venture capital* italiano vale lo 0,02 del PIL, in Francia lo 0,09, nei Paesi Bassi lo 0,12, in Israele oltre lo 0,35. Sono ecosistemi qualitativamente diversi, in cui la probabilità che un'idea innovativa trovi il capitale necessario a diventare impresa è radicalmente diversa. Le *start-up* iniziali più promettenti hanno essenzialmente tre destini: o rimangono piccole o si trasferiscono a Londra o a Berlino o vengono acquisite da operatori stranieri prima di raggiungere una dimensione competitiva. In tutti e tre i casi il valore creato dall'imprenditorialità italiana viene catturato altrove.

La quarta frattura è rappresentata da un sistema universitario di ricerca che esprime eccellenze scientifiche riconosciute internazionalmente eppure che faticano sistematicamente a trasformarsi in innovazione industriale. Il meccanismo che dovrebbe compiere questa trasformazione, il trasferimento tecnologico, è strutturalmente sottodimensionato. Gli uffici di trasferimento tecnologico sono mediamente sotto-dotati, i sistemi di valutazione dei ricercatori premiano quasi esclusivamente la produzione scientifica invece della brevettazione, degli *spin-off*, e mancano strutture intermedie, che nei sistemi più avanzati facilitano l'incontro tra ricerca e sviluppo.

PRESIDENTE. Le chiedo scusa, chiedo se può avviarsi alla conclusione, dopodiché faremo delle domande. Grazie.

BERNARDO MATTARELLA, *amministratore delegato Invitalia S.p.A.* Certamente.

Possiamo attivare cinque leve: costruire un sistema fiscale regolatorio che incentivi

la crescita dimensionale, riorientare il sostegno pubblico verso strumenti diretti e accessibili anche alle imprese prive di storico fiscale, rafforzare il mercato del *venture capital*, costituire una rete nazionale di uffici di trasferimento tecnologico e ridurre strutturalmente la fuga dei talenti attraverso la stabilizzazione con orizzonte pluriennale degli incentivi fiscali per il rientro dei profili STEM e la creazione di un programma nazionale per l'inserimento di ricercatori e *manager* nell'innovazione delle PMI, sul modello già attivato in Francia.

Ovviamente, manderò il testo completo.

PRESIDENTE. Credo abbiate già inviato o stiate per inviare il testo completo, che ovviamente sarà a disposizione di tutta la Commissione.

Chiedo ai colleghi se hanno domande da fare. Mi riservo di rivolgere anche io una domanda.

VINICIO GIUSEPPE GUIDO PELUFFO, *intervento in videoconferenza*. Grazie, presidente.

Ringrazio l'amministratore delegato Mattarella per aver fornito un quadro molto chiaro. Sarà molto interessante poter entrare nel dettaglio anche con la relazione che è stata inviata.

Vorrei rivolgere una domanda. Visto che è stato fatto riferimento all'efficacia di 4.0, ricordo che, quando abbiamo iniziato nel nostro Paese a utilizzare lo strumento del credito d'imposta con Industria e poi Impresa 4.0, una parte del pacchetto era legata anche al trasferimento tecnologico, all'assistenza sulle competenze, con i due strumenti di *Competence Center* e *Innovation Hub*, vorrei un giudizio su questa esperienza, se pensa che possano essere strumenti da ulteriormente sostenere.

Lei ha fatto anche cinque proposte molto precise, sugli strumenti fiscali e sul tema del *venture capital*, però ci tenevo a farle questa domanda.

PRESIDENTE. Anch'io vorrei toccare il tema della misura 4.0 per capire meglio cosa ha funzionato e che cosa, invece, dovrebbe essere eventualmente cambiato per

una prossima misura, per avere effetti maggiori rispetto al quadro che molto chiaramente ci ha portato.

Ha citato anche questo 1,38 per cento di PIL rappresentato da ricerca e sviluppo. Le chiedo a cosa possiamo ambire come percentuale di PIL, quale sarebbe un livello adeguato a cambiare o invertire quella rotta che ci ha tratteggiato oggi e se delle cinque proposte che ha fatto, molto chiare, sente di volerne dettagliare di più almeno una. Francamente, il tema della fuga dei cervelli è molto importante: se vuole dettagliare il meccanismo auspicato per farvi fronte.

BERNARDO MATTARELLA, *amministratore delegato Invitalia S.p.A.* Per quanto riguarda Transizione 4.0, in realtà io, non avendo gestito direttamente la misura, ho citato la valutazione d'impatto che è stata pubblicata a marzo 2026 da Banca d'Italia, Ministero dell'economia e delle finanze e Ministero delle imprese e *made in Italy*. È stata una misura sicuramente molto utile, molto semplice da utilizzare, quindi molto *user friendly* per le imprese, che ha sicuramente avuto un impatto positivo sul PIL, sull'ammodernamento degli impianti e quant'altro. Questa valutazione di impatto, però, non ha rilevato un incremento della produttività, che è il tema su cui mi ero soffermato.

Che cosa può essere fatto? Può essere spostato, come diceva l'onorevole prima, magari stressando di più, in un futuro nuovo intervento, la parte del trasferimento tecnologico e dell'aiuto nei confronti degli innovatori universitari a diventare impresa. È un qualcosa che si tiene rispetto al totale.

Per quanto riguarda il livello di percentuale auspicabile, non sarebbe male riuscire a far arrivare la parte degli investimenti privati in ricerca e sviluppo non dico al livello della Germania, che è il 2 per cento, mentre per noi è lo 0,8 per cento del PIL (ripeto, la componente privata), ma dimezzare il divario potrebbe essere utile.

Come dicevo, servono strumenti per consentire alle micro e piccole imprese italiane di scalare.

Mi concentrerei sulla seconda e sulla terza leva di cui ho parlato: riorientare il sostegno pubblico verso strumenti accessibili anche alle imprese prive di storico fiscale. Il trasferimento tecnologico si fa con le *start-up*, che non hanno utili, non hanno una leva fiscale da attivare. Si potrebbero attivare meccanismi di subordine dell'accesso alle agevolazioni per investimenti in beni strumentali, purché adottando contestualmente misure di investimento sul capitale umano. L'investimento sulle competenze e non soltanto sull'*hardware* sicuramente agevola la crescita. Rafforzare il mercato del *venture capital* è la terza leva, conseguente anche a questo.

Potremmo anche prendere a riferimento, come esempio, il programma israeliano *Yozma*, un co-investimento pubblico-privato con condizioni asimmetriche a favore del privato, gestito da un investitore istituzionale che, però, possa fare da catalizzatore, da fondo dei fondi, per attrarre investitori, ma con una *governance* e una testa nazionale.

PRESIDENTE. La ringrazio, anche per queste risposte molto chiare ed esaustive, per il documento preparato per la nostra Commissione.

Ringrazio lei, chi la accompagna e i colleghi che sono stati presenti a questa Commissione in presenza o in collegamento.

Non essendovi ulteriori richieste di intervento da parte dei colleghi, ringrazio l'audito per la partecipazione e per il contributo offerto.

La seduta termina alle 12.05.

*Licenziato per la stampa
il 5 agosto 2026*

Documentazione depositata dai rappresentanti della Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA).



AUDIZIONE

CAMERA DEI DEPUTATI
X Commissione Attività produttive

Indagine conoscitiva
sulla capacità competitiva del sistema
Italia, sulle dinamiche del PIL nel
periodo 1992-2025 in rapporto alla
media UE e sulle leve di intervento sui
settori produttivi per sostenere la
crescita economica

23 giugno 2026

Sommario

1.	CONTESTO MACROECONOMICO E STRUTTURA DELLE IMPRESE	1
2.	CONDIZIONI REGOLATORIE E AMMINISTRATIVE	7
3.	CONCORRENZA E QUALIFICAZIONE DELLA DOMANDA PUBBLICA	10
4.	LAVORO	12
5.	MERCATI E INTERNAZIONALIZZAZIONE	16
6.	FISCO	20
7.	INNOVAZIONE E TRANSIZIONE TECNOLOGICA	27
8.	ENERGIA.....	33



1. CONTESTO MACROECONOMICO E STRUTTURA DELLE IMPRESE

I trent'anni che intercorrono dal 1995 al 2025 rappresentano un periodo significativo per l'Italia e, più in generale, per l'economia europea. Tra il 1995 e il 2002, infatti, i paesi del Vecchio Continente hanno completato la realizzazione dell'Area Euro, rinunciando definitivamente alle politiche monetarie condotte a livello nazionale.

I primi anni dell'Unione Monetaria sono stati caratterizzati da una crescita economica condivisa tra i paesi aderenti anche se con velocità differenti. Questo processo si è però interrotto negli anni compresi tra il 2008 e il 2020, caratterizzati dal susseguirsi di crisi economiche epocali la cui portata è paragonabile a quella della Grande Depressione degli anni Trenta.

Dopo la crisi del commercio mondiale del 2009, che di fatto ha ridimensionato il processo di integrazione e interdipendenza tra i paesi di tutto il mondo (la cosiddetta globalizzazione), nel biennio 2011-2012, è esplosa la crisi dei debiti sovrani, caratterizzata da violente ondate speculative contro i Paesi ad alto debito. Tra questi in un primo momento la Grecia e, successivamente, l'Italia e la Spagna. L'uscita dalla crisi fu possibile grazie a politiche monetarie espansive adottate dalla Banca Centrale Europea, che si rese disponibile a fare "tutto il necessario" per salvare l'Area Euro.

Infine, nel 2020, l'economia mondiale ha fatto i conti con la recessione innescata dalla Pandemia da Covid-19. Anche in questo caso le istituzioni europee scelsero di avere un ruolo attivo per facilitare l'uscita dei Paesi membri dalla recessione con il varo del PNRR.

Tra il 1995 e il 2025, il PIL dell'Italia ha registrato un incremento cumulato del 22,4%. Si tratta di un risultato modesto sia in termini assoluti (in media, nei trent'anni considerati, la crescita annua del PIL italiano ha segnato un +0,7%) sia in termini comparati. La crescita cumulata italiana infatti è la più bassa tra quelle registrate dalle principali economie europee (Germania +41%, Francia +57,5%, Spagna +82,9%).

All'interno del periodo 1995-2025 è possibile poi identificare tre sottoperiodi:



Audizione CNA

- I primi anni dell'euro. In questo periodo, che va dal 1995 al 2007, il Pil dell'Italia è cresciuta in media annua del +1,5%, un tasso che, pur distante da quelli di Spagna e Francia (+3,7% e +2,4%), era prossimo a quello messo a segno dalla Germania (+1,6%).
- Gli anni delle grandi recessioni (2008-2020), un periodo di dodici anni nel quale la nostra economia è decresciuta in media annua di un punto percentuale. Nel mentre, le altre grandi economie riuscivano comunque a crescere (in media annua +0,8% la Germania e +0,3% la Francia) o a limitare i danni (è il caso della Spagna che nei dodici anni considerati ha registrato un tasso di variazione del PIL negativo ma di entità limitata, -0,2%).
- Gli anni post-Covid (2021-2025), nei quali la performance italiana appare assai significativa (+3,2% in media annua), essendo però stata determinata soprattutto dalle agevolazioni a favore del settore delle costruzioni, messe in campo per uscire dalla pandemia.

A ben vedere, dunque, anche se nell'intero periodo considerato la performance dell'Italia è stata deludente, le difficoltà maggiori sono state registrate negli anni delle grandi crisi sistemiche. È in quel periodo che, di fatto, il nostro Paese perde contatto con le altre economie europee. Successivamente, l'Italia ha mostrato anche una maggiore vulnerabilità rispetto alle altre grandi economie europee a causa della forte dipendenza energetica acuitasi drammaticamente in seguito al conflitto russo-ucraino e alle tensioni nell'area mediorientale sfociate nella crisi di Hormuz ancora in atto.

Individuare le cause della crescita lenta dell'Italia non è semplice. Si tratta infatti di un esercizio che chiama in causa più fattori afferenti a diversi aspetti della nostra economia.

Possiamo però provare a individuarne alcuni, pur sapendo che l'elenco che andremo a comporre risulterà incompleto.

- **La qualità della Pubblica Amministrazione.** Secondo la Banca Mondiale, l'efficacia dell'azione della Pubblica Amministrazione italiana - misurata da un apposito indice (*Government Effectiveness*) che tiene conto della qualità della burocrazia e dei servizi pubblici e dell'efficienza nella gestione delle risorse -



Audizione CNA

appare più bassa che negli altri Paesi europei. In una scala da 0 a 100 il valore assegnato all'Italia è risultato pari a 66,8 nel 2024 mentre si è attestato a quota 72,9 in Spagna, 74,7 in Francia.

- **Bassa partecipazione dei giovani e delle donne al mercato del lavoro.** Il tasso di occupazione dell'Italia, pari al 62,6% della forza lavoro, continua ad essere tra i più bassi di Europa (in Germania è pari al 79,5%, in Francia al 70,3%, in Spagna al 67,9%) nonostante che le imprese lamentino ormai da anni una cronica difficoltà a reperire la manodopera di cui hanno bisogno. A questo proposito, la lettura dei dati Eurostat sembra suggerire la presenza di barriere all'ingresso nel mondo del lavoro, soprattutto per donne e giovani. Ad esempio, la presenza di questi ultimi nel mercato del lavoro (in grado di garantire maggiori livelli di produttività) è minima. Nel nostro Paese, infatti, i lavoratori under 25 sono appena il 4,7% dell'occupazione complessiva, una quota che è circa la metà di quelle registrate in Francia e in Germania (dove i posti di lavoro under 25 rappresentano rispettivamente il 9,1% e il 10,1% dell'occupazione complessiva). Analogamente, sul fronte dell'occupazione femminile, pur osservando un aumento negli ultimi anni passando da un tasso del 53% nel 2020 al 58% del 2025, resta sostanzialmente invariato il gap rispetto alla media UE, che l'anno scorso ha visto salire il tasso di occupazione femminile al 71,3%, 13,3 punti in più dell'Italia.
- **Il modesto dinamismo del mercato nazionale.** Tra il 1995 e il 2025, in Italia i consumi delle famiglie sono aumenti in termini cumulati appena del 21,2%, un valore che oltre a rallentare l'espansione del PIL (+22,4%) si colloca ben al di sotto dei tassi di espansione che l'aggregato ha registrato in Germania (+43,7%), in Francia (+57,4%) e in Spagna (+75,8%).
- **La bassa natalità (e il peso crescente della spesa destinata alla previdenza).** Tra il 1995 e il 2025 l'Italia ha registrato una delle peggiori dinamiche demografiche tra le grandi economie europee. La popolazione in età lavorativa



Audizione CNA

(15-64 anni) è aumentata dell'8,1%, contro il +13,4% della Francia e il +29,6% della Spagna. Il dato appare ancora più critico se si osserva la popolazione giovanile. Tra il 1995 e il 2025 l'Italia ha perso oltre 7 milioni di giovani under 30, con una riduzione del 32%, la più elevata tra le principali economie europee. La riduzione della popolazione giovane limita la disponibilità di competenze, rallenta il ricambio generazionale e riduce il potenziale di crescita dell'economia.

Occorre altresì considerare che l'età media della popolazione italiana è la più alta d'Europa (49,1 anni contro i 44,9 anni riferiti all'intera popolazione UE-27) ed è la derivata sia della bassa natalità (in Italia il tasso di fertilità è pari a 1,2 figli per donna fertile; in Germania e Francia l'indicatore si attesta rispettivamente a 1,4 e a 1,6 figli per donna fertile) sia della elevata aspettativa di vita (che, pari a 83,7 anni, in Europa è seconda solamente a quella della Spagna). L'invecchiamento della popolazione ha d'altra parte come contropartita l'elevata spesa pensionistica che, in rapporto al PIL, in Italia è la più alta d'Europa (15,5% contro il 14,6% della Francia, il 13,2% della Spagna e l'11,5% della Germania).

- **I bassi livelli di istruzione.** In Italia solamente il 31,1% della popolazione tra i 25 e i 35 anni ha conseguito una laurea. Questo dato pone il Paese al penultimo posto nell'Unione Europea, seguiti solo dalla Romania, ben lontano da Germania, Francia e Spagna dove i giovani laureati sono rispettivamente pari al 40,9%, 55,8% e 55,2%. Il basso numero di laureati in Italia riflette anche la cosiddetta "fuga di cervelli" determinata dalle migliori prospettive di carriera offerte in altri paesi.
- **La dipendenza energetica dell'Italia dall'estero.** L'Italia è un Paese povero di combustibili fossili e accusa da sempre una elevata dipendenza energetica dall'estero. Quest'ultima impatta direttamente sulla bolletta elettrica pagata dalle imprese italiane, che risulta più alta del 24,6% di quella pagata in media nel resto d'Europa.
- **Il costo del servizio del debito pubblico più alto d'Europa.** Nel 2025 la spesa per interessi sul debito pubblico italiano ha superato gli 87 miliardi di euro (3,9%



Audizione CNA

- del PIL, una quota che è quasi quattro volte quella registrata in Germania, 1,9%). Si tratta di risorse purtroppo non utilizzabili per politiche a favore della competitività delle imprese.
- **La scarsa attrattività dell'Italia nel panorama internazionale.** Negli ultimi dieci anni (2015-2024) il valore medio dello stock di Investimenti Diretti Esteri (IDE) realizzati in Italia è risultato pari al 21,0% del PIL. Si tratta del valore più basso nel panorama europeo dopo quello della Grecia (20%) e ben lontano da quelli registrati in Germania (25,2%), Francia (31,6%) e Spagna (55,9%). La capacità di attrarre capitali internazionali rappresenta un importante indicatore della competitività di un Paese. Nello specifico, tra il 2019 e il 2024 l'Italia ha attratto circa 86,5 miliardi di dollari di investimenti diretti esteri, meno della metà rispetto a Francia e Spagna e meno di un terzo rispetto alla Germania. Nonostante il rallentamento registrato dalla Germania nel 2024, il dato conferma una difficoltà strutturale dell'Italia nel competere per l'attrazione dei capitali internazionali.
 - **Investimenti pubblici e privati.** Tra il 2009 e il 2018 gli investimenti pubblici in Italia sono scesi dal 3,7% al 2,1% del PIL, con una riduzione superiore al 40%. La riduzione degli investimenti ha riguardato principalmente: infrastrutture locali, manutenzione del territorio, edilizia scolastica, opere comunali, reti di trasporto. Si tratta di investimenti che incidono direttamente sulla produttività del sistema economico e sulla competitività delle imprese. Anche gli investimenti privati sono in costante flessione: fatto 100 il massimo storico nel 2007 negli ultimi anni l'indice oscilla tra 82 e 84. Possiamo distinguere due fasi: dal 2008 al 2018 forte contrazione degli investimenti pubblici fino al minimo storico nel 2018 pari al 2,1% del pil e sotto i 40 miliardi. Poi la ripresa, soprattutto grazie al PNRR, che ha fatto salire l'incidenza dal 2,1% al 3,5% del Pil negli ultimi 2 anni, in particolare il 2025 con 83 miliardi di euro
 - **Infrastrutture e competitività.** Le infrastrutture rappresentano una leva fondamentale per la crescita economica. Tra il 2000 e il 2025 la Spagna ha



Audizione CNA

realizzato circa 2.700 chilometri di nuove linee ferroviarie ad alta velocità e 4.500 chilometri di nuove autostrade. La Francia ha aggiunto 1.450 chilometri di alta velocità e 1.900 chilometri di autostrade. L'Italia ha compiuto uno sforzo significativo sul fronte ferroviario con circa 1.200 chilometri di nuove linee AV, ma ha realizzato soltanto circa 500 chilometri di nuove autostrade nello stesso periodo.

La bassa crescita del nostro Paese viene spesso erroneamente associata alla composizione della struttura produttiva, in particolar modo alla predominanza numerica delle micro e piccole imprese. Elemento, quest'ultimo, che contrariamente a quanto riportato nel dibattito pubblico non è una peculiarità solo italiana e, in quanto tale, merita di essere analizzato con maggiore attenzione. In quasi tutti i Paesi europei, infatti, le aziende con meno di 50 addetti rappresentano circa il 99% del totale. Ciò che invece contraddistingue realmente l'Italia è la quota di occupati in dette imprese rispetto al totale degli addetti. In Italia, infatti, tale quota è pari al 61%; la media dell'Unione Europea a 27 Paesi si ferma al di sotto del 50%, il dato francese è del 44%, mentre quello tedesco scende addirittura al 40,6%.

Parimenti, è interessante osservare che in Italia il numero delle medie imprese (26.357 nel 2023) è circa il 40% di quelle della Germania (oltre 65 mila), mentre quello delle grandi imprese (4.728 nel 2023) è solo un terzo di quello tedesco (14.976). Questo distacco è invece minimo rispetto a Francia e Spagna (paesi in cui le grandi imprese sono rispettivamente 4.806 e 4.889), dove però la dimensione aziendale risulta decisamente maggiore. In Italia, infatti, la dimensione media delle imprese con più di 250 addetti è pari a circa 1.001 occupati per impresa, in Spagna si attesta a 1.121 occupati per impresa, in Francia addirittura a 1.997 occupati per impresa.

Di seguito sono riportate le principali leve da attivare per rafforzare produttività, investimenti e competitività del Sistema Italia.



2. CONDIZIONI REGOLATORIE E AMMINISTRATIVE

La struttura del sistema produttivo italiano impone una riflessione anche sul quadro normativo che disciplina l'attività d'impresa. Se è vero che la competitività dipende dalla capacità di innovare, investire ed esportare, è altrettanto vero che nessuna impresa può essere competitiva se costretta ad operare in un contesto caratterizzato da eccessiva complessità amministrativa, instabilità normativa e tempi decisionali incompatibili con le esigenze del mercato.

Qualsiasi riflessione sulla competitività del sistema Italia non può prescindere dal fatto che il nostro tessuto produttivo è composto in larga parte da micro e piccole imprese, che hanno dimostrato negli anni una straordinaria capacità di adattamento ai cambiamenti dei mercati, alle crisi economiche, alla transizione digitale ed energetica e alle trasformazioni delle catene del valore, ma che si trovano oggi ad affrontare una serie di ostacoli che ne limitano i percorsi di crescita e la capacità competitiva.

Da un lato, le imprese sono chiamate a investire in innovazione, sostenibilità, digitalizzazione e formazione; dall'altro, continuano ad operare in un contesto normativo e amministrativo spesso complesso, frammentato e caratterizzato da continui interventi legislativi e interpretativi.

In questo contesto assume particolare rilevanza il tema dell'artigianato. L'impresa artigiana di oggi è profondamente diversa da quella definita oltre quarant'anni fa dal legislatore (legge n. 443/1985): accanto alle attività tradizionali, infatti, operano imprese altamente specializzate che utilizzano tecnologie avanzate, partecipano a filiere produttive complesse, esportano e forniscono servizi innovativi ad altre imprese e ai cittadini.

La disciplina vigente continua a presentare elementi interpretativi che in molti casi limitano la crescita dimensionale delle imprese artigiane, scoraggiano processi di aggregazione e rendono difficoltosa l'evoluzione organizzativa che occorre per competere nel mercato. Per questa ragione non è più rimandabile una revisione della legge quadro

**Audizione CNA**

sull'artigianato, una riforma che mantenga saldi i principi identitari dell'artigianato, ma che allo stesso tempo, riconosca l'evoluzione intervenuta nel sistema produttivo e accompagni i percorsi di crescita delle imprese senza determinarne la fuoriuscita dal perimetro dell'artigianato.

Semplificazioni

Il tema della semplificazione normativa e amministrativa continua a rappresentare una delle principali leve di competitività del sistema economico nazionale.

In tal senso, i dati raccolti nell'Osservatorio Burocrazia CNA 2025 evidenziano come una piccola impresa italiana dedichi mediamente oltre 313 ore all'anno alla gestione di adempimenti amministrativi e burocratici: si tratta di circa quaranta giornate lavorative, equivalenti a quasi due mesi di attività di una risorsa impiegata a tempo pieno. Tempo e risorse sottratti alla produzione, agli investimenti, alla formazione dei lavoratori e all'innovazione.

Il peso della burocrazia non si misura soltanto nel tempo impiegato per adempiere agli obblighi amministrativi, ma anche nei costi diretti e indiretti che essa genera. Oltre alle spese per consulenze, asseverazioni, certificazioni e pratiche amministrative, vi sono i costi derivanti dall'incertezza, dall'attesa dei provvedimenti e dal rinvio degli investimenti.

Per questa ragione la semplificazione amministrativa va considerata una vera politica industriale. Ridurre gli oneri burocratici non significa ridurre le garanzie o abbassare le soglie di tutela pubbliche, bensì eliminare duplicazioni, sovrapposizioni procedurali e richieste documentali che non producono valore aggiunto né per le imprese né per le amministrazioni.

Particolarmente rilevante è il tema della stabilità del quadro regolatorio. Le imprese hanno bisogno di regole semplici, prevedibili e uniformi. Le continue modifiche normative, le differenti modalità applicative sul territorio e le interpretazioni non

**Audizione CNA**

omogenee da parte delle amministrazioni determinano costi economici e organizzativi che finiscono per scoraggiare gli investimenti e rallentare processi di sviluppo.

Per questo motivo, andrebbe definito un programma organico di riduzione degli oneri amministrativi che preveda obiettivi misurabili, tempi certi e una verifica periodica dei risultati conseguiti, rilanciando l'esperienza dell'Agenda per la Semplificazione amministrativa. La riduzione del peso burocratico dovrebbe costituire un indicatore delle politiche pubbliche al pari degli obiettivi di crescita economica, occupazione e investimenti.



3. CONCORRENZA E QUALIFICAZIONE DELLA DOMANDA PUBBLICA

Altro fattore strategico per la crescita economica riguarda il corretto funzionamento dei mercati e la possibilità per le imprese di accedere alle opportunità economiche.

In un sistema produttivo caratterizzato dalla prevalenza di micro e piccole imprese, la concorrenza non può essere valutata esclusivamente sotto il profilo dell'apertura formale dei mercati. Occorre verificare se le condizioni di accesso siano effettivamente proporzionate rispetto alle caratteristiche del tessuto produttivo nazionale e consentano una partecipazione reale degli operatori economici.

Una concorrenza efficace è quella che amplia la platea degli operatori economici, favorisce la partecipazione delle imprese e incentiva innovazione, investimenti e qualità. Al contrario, quando i requisiti di accesso ai mercati diventano eccessivamente onerosi o sproporzionati rispetto all'oggetto delle prestazioni richieste, il risultato è una progressiva riduzione del numero dei concorrenti e una crescente concentrazione del mercato.

Tale fenomeno è particolarmente evidente nel settore degli **appalti pubblici**. Negli ultimi anni si è assistito ad una progressiva aggregazione della domanda pubblica e ad un aumento delle dimensioni economiche delle procedure di affidamento. In molti casi l'obiettivo di razionalizzare gli acquisti ha prodotto effetti collaterali rilevanti, riducendo la possibilità di partecipazione delle micro e piccole imprese e limitando la contendibilità del mercato.

Accade frequentemente che procedure formalmente aperte risultino di fatto accessibili soltanto a operatori di grandi dimensioni a causa della presenza di requisiti economici particolarmente ingenti, richieste di capacità tecnica non sempre proporzionate, esperienze pregresse riferite a lavori o servizi analoghi di importo significativo, certificazioni multiple e adempimenti documentali complessi.

In tali casi il rischio è che strumenti concepiti per selezionare operatori qualificati finiscano per trasformarsi in vere e proprie barriere all'ingresso, restringendo sempre più



Audizione CNA

la platea dei destinatari, che pur possedendo adeguate capacità organizzative e produttive non riescono a soddisfare requisiti eccessivamente gravosi.

A ciò si aggiunge la crescente frammentazione degli strumenti digitali utilizzati dalle stazioni appaltanti. Le imprese sono chiamate ad operare attraverso una pluralità di piattaforme telematiche differenti, spesso non interoperabili tra loro, con procedure di registrazione, caricamento documentale e aggiornamento dei dati che comportano costi organizzativi significativi soprattutto per le realtà di minore dimensione che arrivano fino a 2.500 euro per impresa. Va, infatti, considerato che per partecipare alle gare d'appalto in Italia, un operatore economico deve navigare in un ecosistema di oltre 50 Piattaforme di Approvvigionamento Digitale (PAD) certificate, suddivise tra strumenti nazionali come il MePA di Consip, circa 20 centrali di committenza regionali per i bandi territoriali e sanitari, e numerosi portali territoriali gestiti da amministrazioni e società pubbliche.

La conseguenza è che molte imprese rinunciano a partecipare alle gare pubbliche non per carenza di competenze o capacità produttiva, ma per l'eccessiva complessità amministrativa del sistema.

La domanda pubblica rappresenta invece uno dei principali strumenti di politica economica e industriale a disposizione del Paese. Una stazione appaltante qualificata non dovrebbe limitarsi a gestire correttamente una procedura di gara, ma dovrebbe essere in grado di progettare affidamenti che favoriscano la più ampia partecipazione del mercato, evitando requisiti restrittivi e garantendo condizioni di effettiva contendibilità.

Per questa ragione appare necessario rafforzare le misure volte a favorire l'accesso delle micro e piccole imprese agli appalti pubblici, garantendo una **effettiva suddivisione** delle commesse **in lotti**, la **proporzionalità dei requisiti di partecipazione**, la piena **interoperabilità delle piattaforme digitali** e l'applicazione del principio secondo cui le amministrazioni non possono richiedere alle imprese informazioni e documenti già disponibili presso altre banche dati pubbliche.



Audizione CNA

4. LAVORO

Stratificazione normativa e mancata interoperabilità tra Banche Dati

Il primo fattore che frena la capacità competitiva delle imprese è la crescente complessità e stratificazione del quadro normativo esistente, con particolare riferimento alla disciplina del lavoro.

Negli ultimi anni, il recepimento delle Direttive europee e l'attuazione dei Regolamenti ha progressivamente ampliato la platea degli adempimenti a carico delle imprese, introducendo obblighi che — pur perseguendo finalità condivisibili — si traducono in oneri aggiuntivi che ricadono in modo asimmetrico sulle piccole imprese, spesso prive delle strutture amministrative necessarie per gestirli. Un esempio recente è rappresentato dal recepimento della Direttiva 2023/970 sulla parità retributiva e trasparenza salariale, attuata con d.lgs. n. 96/2026, che ha introdotto nuovi obblighi di comunicazione e reportistica anche per imprese di dimensioni ridotte, con l'obiettivo di contrastare discriminazioni retributive di genere. Si tratta di adempimenti che si aggiungono a quelli già esistenti, contribuendo ad accrescere ulteriormente il carico burocratico ordinario.

A ciò si aggiungono le criticità derivanti dalla mancata interoperabilità tra banche dati pubbliche, che determina una sostanziale duplicazione degli adempimenti richiesti alle imprese. In Italia si stima la presenza di circa 22.000 banche dati pubbliche attive, articolate tra archivi nazionali, regionali e locali. Nonostante l'ingente patrimonio informativo disponibile presso le amministrazioni pubbliche, le imprese continuano frequentemente a dover fornire dati e informazioni già detenuti da altri enti pubblici.

È il caso, ad esempio, delle comunicazioni obbligatorie in materia di lavoro. Parte delle informazioni attualmente richieste in sede di assunzione, quali retribuzione, luogo di lavoro, recapiti e indirizzi delle parti, risultano già disponibili attraverso altri flussi informativi, come le denunce UNIMENS. Ne deriva un inutile aggravio amministrativo a carico delle imprese.



Incentivi all'assunzione

Un ulteriore profilo critico, che in parte si ricollega a quanto già detto circa l'assenza di un sistema interconnesso di Banche Dati, riguarda la disciplina degli incentivi e delle agevolazioni contributive alle assunzioni e gli incentivi per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro.

A titolo esemplificativo, si richiama l'obbligo introdotto dall'art. 14 del d.l. n. 159/2025, convertito dalla legge n. 198/2025, che impone la comunicazione della posizione lavorativa nel Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL) ai fini dell'accesso ai benefici contributivi. Tale obbligo si aggiunge agli adempimenti già previsti in fase di assunzione, senza apportare un reale valore aggiunto in termini di tutela dei lavoratori o di regolazione del mercato del lavoro.

I benefici contributivi, infatti, sono già soggetti a un articolato sistema di condizioni e verifiche: requisiti previsti dalle singole norme di disciplina; vincoli derivanti dalla normativa europea (tra cui il requisito di incremento occupazionale in termini di ULA); obblighi di regolarità contributiva ai sensi dell'art. 1, commi 1175 e seguenti, della legge n. 296/2006; rispetto dei principi generali in materia di incentivi dettati dall'art. 31 del d.lgs. n. 150/2015 (tra cui il diritto di precedenza).

Inoltre, la denuncia UNIEMENS già contiene, con dettaglio individuale, tutte le informazioni relative ai benefici contributivi fruiti, ed è già utilizzata — in molti casi per espressa previsione normativa o di prassi — come strumento di monitoraggio degli effetti dell'intervento pubblico. Per numerose tipologie di incentivo, la fruizione è peraltro già subordinata a una preventiva domanda di accesso e alla relativa autorizzazione dell'INPS.

Accanto alla semplificazione delle procedure per l'accesso a tali benefici è auspicabile anche un riordino sistematico della disciplina degli incentivi alle assunzioni e alle stabilizzazioni dei lavoratori, così da superare la frammentazione normativa attuale e restituire alle imprese un quadro chiaro, accessibile e operativamente applicabile.



Audizione CNA

Il rischio, infatti, è un disincentivo nel ricorso e fruizione di queste misure, non solo per una difficoltà di gestione dei vari adempimenti, ma anche a causa della normativa poco chiara in merito ai requisiti richiesti. Fattori che generano incertezza rispetto a possibili sanzioni e restituzione dell'agevolazione.

Proliferazione dei CCNL e dumping contrattuale

Il sistema italiano della contrattazione collettiva presenta oggi un livello di frammentazione che costituisce una criticità strutturale per le imprese, in particolare per quelle di minori dimensioni.

Secondo i dati pubblicati dal CNEL nel giugno 2025, i contratti collettivi nazionali di lavoro attivi nel solo settore privato superano il migliaio, con una quota significativa sottoscritta da soggetti privi di reale rappresentatività.

Tale proliferazione genera effetti negativi sotto diversi profili: da un lato, determina incertezza e difficoltà nell'individuazione del contratto correttamente applicabile, e, dall'altro favorisce fenomeni di dumping contrattuale, alterando le condizioni di concorrenza tra imprese.

Il CCNL non rappresenta solo uno strumento di determinazione della retribuzione, ma costituisce l'architrave dell'intero sistema di regolazione dei rapporti di lavoro, di welfare, della bilateralità e della previdenza complementare. Per questa ragione, appare particolarmente importante il progressivo orientamento del legislatore verso la valorizzazione della contrattazione collettiva sottoscritta dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, quale strumento di tutela dei lavoratori e di corretta concorrenza tra imprese.

Si rileva con favore che il legislatore sembri aver intrapreso la strada della valorizzazione della contrattazione collettiva di qualità, come emerge sia dall'art. 7 del d.l. n. 62/2026 (c.d. Decreto Lavoro 1° maggio) — che lega la definizione di salario giusto ai contratti comparativamente più rappresentativi — sia dall'art. 4 del d.lgs. n. 96/2026 di attuazione della direttiva sulla trasparenza salariale, il quale introduce una presunzione relativa di

**Audizione CNA**

parità retributiva tra lavoratori di genere diverso che svolgano uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore, che opera in caso di adozione di contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.



5. MERCATI E INTERNAZIONALIZZAZIONE

L'internazionalizzazione rappresenta una delle principali leve di crescita e competitività del sistema produttivo italiano. Tuttavia, operare sui mercati esteri è diventato molto più complesso rispetto al passato: le tensioni geopolitiche, la ridefinizione delle catene globali del valore, le nuove politiche commerciali delle grandi potenze economiche, la transizione energetica e le trasformazioni tecnologiche stanno modificando profondamente il contesto nel quale le imprese sono chiamate a competere.

Sostenere l'internazionalizzazione in tale scenario non significa soltanto promuovere la partecipazione a fiere o missioni commerciali, ma accompagnare le imprese in un percorso strutturato di crescita sui mercati internazionali, fornendo strumenti, competenze e servizi adeguati alle nuove sfide della competizione globale.

L'Italia continua a confermarsi tra i principali Paesi esportatori al mondo, grazie alla qualità delle proprie produzioni, alla capacità manifatturiera delle imprese e alla forza del *Made in Italy*. Esiste tuttavia un ampio potenziale ancora inespresso.

Le indagini condotte da CNA evidenziano infatti la presenza di oltre 90.000 microimprese che avrebbero le caratteristiche per esportare ma che oggi non riescono ad affacciarsi stabilmente sui mercati esteri. Nella maggior parte dei casi non si tratta di una carenza di prodotto o di competitività, ma della difficoltà di orientarsi tra normative, procedure, mercati, partner commerciali e strumenti finanziari.

Questa situazione riguarda in particolare le micro e piccole imprese che spesso non dispongono internamente di figure specializzate dedicate all'export. Per queste realtà l'internazionalizzazione continua a rappresentare un investimento complesso, caratterizzato da costi iniziali elevati, incertezza sui risultati e difficoltà nell'accesso alle informazioni necessarie per operare all'estero.

Per tale ragione è necessario sviluppare una strategia nazionale che abbia l'obiettivo non solo di consolidare la presenza delle imprese già esportatrici, ma anche di ampliare



Audizione CNA

significativamente la base esportatrice del Paese, accompagnando le migliaia di imprese che possiedono le potenzialità per internazionalizzarsi.

La crescente integrazione tra economia e geopolitica impone inoltre una riflessione più ampia sul ruolo delle imprese italiane nel nuovo contesto internazionale. Le recenti crisi globali, dalla pandemia al conflitto russo-ucraino, fino alle tensioni nel Mar Rosso e alle nuove politiche commerciali adottate da diverse economie mondiali, hanno evidenziato quanto la dimensione economica e quella politica siano ormai strettamente interconnesse.

In questo quadro diventa fondamentale rafforzare la presenza italiana nei mercati caratterizzati da elevati tassi di crescita economica e da una crescente capacità di consumo. Particolare attenzione deve essere riservata all'area indo-pacifica, con riferimento a Paesi quali India, Vietnam e Indonesia, che stanno registrando una significativa espansione della classe media e un aumento della domanda di beni di qualità. Analogamente, l'Africa rappresenta un mercato strategico di lungo periodo, grazie alla crescita demografica, all'urbanizzazione e ai programmi di sviluppo infrastrutturale in corso. Opportunità importanti continuano inoltre a essere presenti in America Latina, nei Paesi del Golfo e nel mercato nordamericano, che rimane uno dei principali sbocchi commerciali per le produzioni italiane.

Accanto alle imprese produttrici di beni di consumo, occorre prestare particolare attenzione alle imprese che operano nei comparti della meccanica, delle tecnologie, dell'impiantistica e dei servizi avanzati. In molti Paesi emergenti la domanda non riguarda esclusivamente il prodotto finito, ma anche il trasferimento di competenze, tecnologie e *know-how* necessari per sviluppare filiere produttive locali. In questo ambito, le imprese italiane dispongono di competenze riconosciute a livello internazionale che possono rappresentare un importante fattore di crescita e di posizionamento competitivo.

Le recenti crisi internazionali hanno inoltre evidenziato la vulnerabilità delle catene globali di approvvigionamento (supply chain globali).



Audizione CNA

La concentrazione delle forniture in poche aree geografiche, la dipendenza da singoli fornitori e l'instabilità di alcune rotte commerciali rendono necessario promuovere una maggiore diversificazione delle fonti di approvvigionamento e rafforzare la resilienza delle filiere produttive. Materie prime critiche, semiconduttori, componentistica avanzata ed energia rappresentano oggi fattori strategici per la competitività dell'intero sistema industriale europeo.

Per questo è necessario rafforzare le misure che consentono alle imprese di affrontare i mercati esteri riducendo i rischi e i costi connessi ai processi di espansione internazionale.

Particolarmente importante è il ruolo svolto da ICE-Agenzia, che dovrebbe essere ulteriormente rafforzato attraverso un incremento delle risorse destinate alle attività di accompagnamento delle imprese, alle missioni commerciali, agli *incoming* di operatori esteri e alle iniziative di *marketing* territoriale. In particolare, gli *incoming* realizzati nei distretti produttivi italiani rappresentano strumenti particolarmente efficaci poiché consentono di valorizzare contemporaneamente le imprese e i territori nei quali esse operano.

Analoga importanza rivestono gli strumenti gestiti da SIMEST, in particolare il Fondo di cui alla legge n. 394 del 1981, che negli ultimi anni ha rappresentato uno degli strumenti più efficaci per sostenere i processi di internazionalizzazione delle PMI. Occorre proseguire lungo questa strada rafforzando le misure dedicate all'inserimento nei mercati esteri, all'*e-commerce* internazionale, alla partecipazione fieristica, ai temporary *export manager*, alle certificazioni e ai percorsi di digitalizzazione funzionali all'*export*.

Per quanto riguarda SACE, appare necessario sviluppare strumenti sempre più accessibili alle micro e piccole imprese, semplificando procedure e requisiti di accesso, affinché le garanzie pubbliche possano rappresentare un supporto concreto anche per le aziende di minore dimensione.

Infine, occorre rafforzare il contributo italiano alla definizione delle politiche commerciali europee. In una fase caratterizzata da crescenti tensioni protezionistiche e da una forte competizione internazionale, gli accordi commerciali rappresentano uno strumento



Audizione CNA

fondamentale per garantire nuove opportunità di crescita alle imprese italiane e favorire l'accesso ai mercati esteri.



Audizione CNA

6. FISCO

Analisi del contesto fiscale sfavorevole alle piccole imprese personali

Nonostante il carico fiscale sulle imprese personali sia diminuito ulteriormente rispetto agli anni precedenti al 2024, per effetto della riduzione dell'aliquota IRPEF prevista dal D.Lgs. n. 216 del 30 dicembre 2023, l'elevata pressione fiscale complessiva sul reddito d'impresa permane e rappresenta un vincolo allo sviluppo delle imprese italiane.

Il regime forfetario ha garantito nel 2023 al 47% di imprenditori individuali e professionisti, pari a circa 1,8 mld dei titolari di partita IVA, la possibilità di evitare l'elevata pressione fiscale nonché l'elevata mole di adempimenti legati alla determinazione e dichiarazione del reddito.

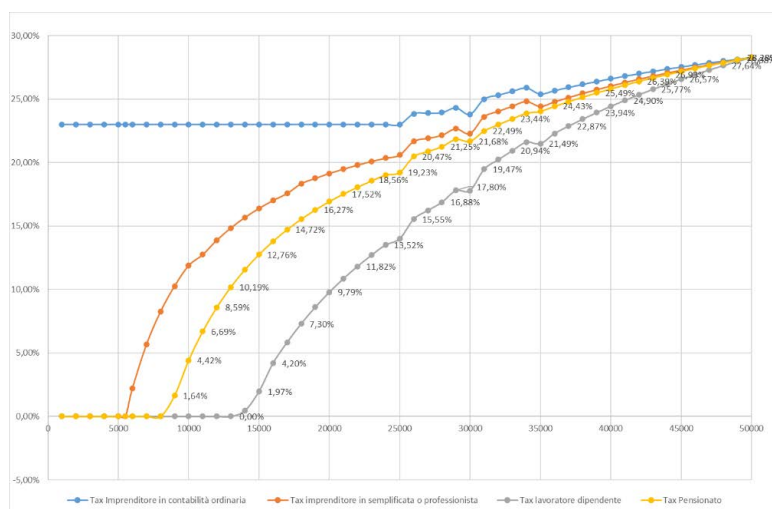
Tuttavia, per le imprese che non possono accedere a tale regime il carico fiscale continua a risultare particolarmente oneroso.

Nella figura successiva è interessante osservare come cambi l'andamento della tassazione IRPEF in base alla tipologia di reddito prodotto: reddito da lavoro dipendente, reddito da lavoro autonomo, reddito d'impresa, nonostante le modifiche all'aliquota IRPEF ed alle detrazioni previste dal 2024 dall'articolo 1 del D.Lgs. n. 216 del 30 dicembre 2023 (vedi quanto si dirà più avanti).

Dalla Figura 1 emerge che nell'anno d'imposta 2024 a parità di reddito dichiarato, fino ad un ammontare di reddito pari a 50 mila euro, la tassazione IRPEF sul reddito da lavoro dipendente resta sempre più bassa rispetto a quella applicata sulle altre categorie di reddito. Oltre questa soglia, in corrispondenza della quale non sono riconosciute più le detrazioni da lavoro dipendente, la tassazione si uniforma a prescindere dalla tipologia di reddito prodotto, per effetto della contestuale eliminazione dell'IRAP sul reddito d'impresa prodotto dalle persone fisiche e sul reddito da lavoro autonomo.



Audizione CNA

Figura 1 - Andamento tassazione IRPEF in base alla tipologia di reddito percepito - Persona fisica anno 2024**Fonte CNA: Dipartimento politiche fiscali – Osservatorio sulla tassazione delle piccole imprese**

Nello specifico, dalla Figura 1 emerge che nel 2024, in corrispondenza di un reddito pari a 13 mila euro il lavoratore dipendente non paga imposte, mentre l'imprenditore individuale in contabilità semplificata ed i lavoratori autonomi subiscono una tassazione IRPEF più alta di quasi 15 punti percentuali rispetto al lavoratore dipendente; differenza che diventa di 23 punti percentuali in più per l'imprenditore in contabilità ordinaria.

La tassazione dei redditi prodotti dalle persone fisiche non può essere diversa in funzione della differente modalità con cui si genera il reddito. Il principio di capacità contributiva sancito dall'articolo 53 della Costituzione non può avere valenze e pesi diversi in funzione della tipologia di contribuente che produce il reddito da tassare.

La pressione fiscale, ancora molto alta, si colloca in un sistema fiscale iniquo che non scoraggia efficacemente la concorrenza sleale attuata dagli evasori totali, non premia, come sarebbe giusto, chi riesce a generare maggior reddito nella fedeltà fiscale e non agevola l'avvio di nuove imprese.

Un sistema, dunque, che dietro lo schermo del contrasto all'evasione fiscale ha visto un incremento importante degli obblighi di comunicazione delle informazioni a carico delle

**Audizione CNA**

imprese, nonché l'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi.

Tale sistema, di per sé già complicato, è diventato negli ultimi anni quasi ingestibile o, comunque, molto costoso per le imprese, esponendo le stesse a possibili errori e alla conseguente applicazione di sanzioni amministrative.

Occorre individuare risposte che rompano definitivamente la spirale perversa costituita da una tassazione sempre più alta e da accertamenti sempre più opprimenti, messa in atto per sconfiggere l'elevata evasione fiscale. In altre parole, occorre trovare una soluzione al *trade-off* tra la mancata riduzione delle aliquote da parte dell'Amministrazione Finanziaria, sulla base della convinzione che il reddito viene comunque e sempre occultato, e il contenimento dei redditi dichiarati dalle imprese, frutto di aliquote troppo alte.

Riconosciamo che i passi in avanti compiuti sino ad oggi vanno nella direzione auspicata, ma resta ancora molto da fare per arrivare ad un fisco che stimoli la crescita economica.

Occorre, quindi, agire senza indugio, sui seguenti punti:

1. introdurre un regime premiale nella tassazione dei redditi, prevedendo delle riduzioni automatiche all'aumentare del reddito dichiarato rispetto al reddito "normale" che emerge dagli Indicatori Sintetici di Affidabilità (ISA) (chi più è efficiente meno paga);
2. introdurre un regime di favore con tassazione agevolata per premiare chi investe nella propria impresa personale;
3. agevolare il passaggio generazionale delle imprese individuali tramite la completa neutralità fiscale delle cessioni d'azienda, al pari di quanto previsto in caso di conferimenti, prevedendo altresì una fiscalità agevolata per i primi anni di avvio dell'impresa;

Riteniamo si tratti di proposte concrete volte a garantire non solo maggiore equità nel prelievo fiscale tra i vari soggetti che realizzano redditi da lavoro, ma anche a dare sollievo

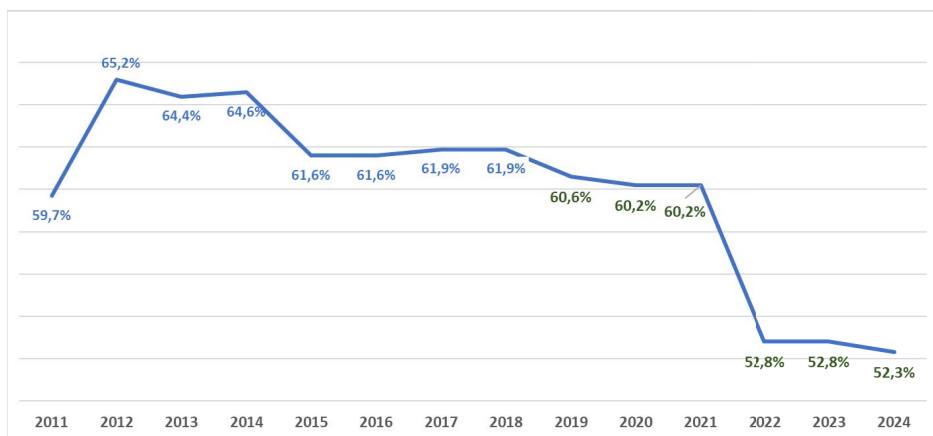


Audizione CNA

alle imprese personali riconoscendo, altresì, dei premi a quelle più efficienti e fedeli al fisco.

Nella Figura 2 è possibile apprezzare gli effetti diretti sul “Total Tax Rate” della piccola impresa calcolato dal nostro centro studi.

Figura 2 - Andamento “Total Tax Rate” della piccola impresa calcolato dalla CNA



Fonte CNA: Dipartimento politiche fiscali – Osservatorio sulla tassazione delle piccole imprese

A seguire si riportano le tre proposte che, a nostro avviso, hanno una incidenza diretta sulle spinte delle imprese nel generare reddito e, pertanto, tese a stimolare la crescita economica.

Regimi premiali nella tassazione dei redditi d'impresa: “premio all'efficienza aziendale” e flat tax incrementale

Occorre introdurre un meccanismo di tassazione dei redditi che punti a premiare l'efficienza e la fedeltà fiscale delle imprese in modo automatico all'aumentare del reddito dichiarato, rispetto ad una misura di reddito ideale associabile a quella determinata impresa, stimato sulla base della propria struttura produttiva. È questa la strada per creare un sistema di incentivi volto a stimolare i contribuenti ad accrescere la loro produttività al fine di abbassare la tassazione media sul reddito da loro prodotto e, al contempo, disincentivare l'evasione.



Definita la soglia minima di reddito a partire dalla quale viene riconosciuto l'incentivo fiscale, l'agevolazione si «autofinanzierebbe», in quanto verrebbe riconosciuta solo nel caso di un effettivo incremento del reddito di partenza. Nella logica del sistema di incentivi, ovviamente, gioca un ruolo fondamentale la determinazione del livello di “reddito soglia”, riferibile all'attività produttiva di ogni singola impresa.

Molto probabilmente in passato non si è pensato ad una forma di agevolazione di questo tipo per le difficoltà legate all'individuazione di tale reddito “soglia” associabile ad ogni unità produttiva, d'impresa o di lavoro autonomo, con modalità statistiche sufficientemente attendibili. Lo strumento ora c'è e si chiama “ISA” (Indicatori Sintetici di Affidabilità), eredità dei vecchi Studi di settore. In considerazione del valore che esprimono gli ISA in termini di “compliance” all'adempimento spontaneo ed anche alle potenzialità dello strumento per assegnare dei “premi fiscali” alle imprese. Attraverso gli ISA, infatti, costruiti proprio per confrontare i parametri dell'impresa con quelli riferibili alle imprese con strutture imprenditoriali simili per dimensione e parametri produttivi, è possibile attribuire una misura di reddito “soglia/ideale” associabile a ciascuna impresa, sulla base della sua capacità produttiva.

Una volta individuato il reddito incrementale sulla base del quale riconoscere un beneficio in termini di riduzione dell'imposizione, la proposta è quella di agire sull'aliquota, prevedendo che la parte di reddito che eccede quello di riferimento sia tassata ad una imposta sostitutiva ai fini delle imposte sul reddito molto ridotta, ad esempio del 10%, ovvero pari all'aliquota ora applicata sui redditi di produttività dei lavoratori dipendenti.

Regime di favore con tassazione agevolata per premiare chi investe nella propria impresa personale

Proprio al fine di garantire l'uniformità nella tassazione dei redditi, è importante introdurre un regime fiscale opzionale che consenta alle imprese individuali o alle società di persone in contabilità ordinaria di pagare le imposte separando il reddito d'impresa da quello personale, come avviene già, nella sostanza, per i soci delle società di capitali tramite l'applicazione dell'IRES.



Audizione CNA

L'introduzione di un simile regime avrebbe il positivo effetto di rendere più neutrale ed equa la tassazione del reddito d'impresa, a prescindere dalla forma societaria adottata, mitigando così le differenze d'imposizione esistenti tra le società di capitali e le imprese personali in contabilità ordinaria.

Nel regime proposto, il reddito d'impresa prodotto dalle ditte individuali e dalle società di persone in contabilità ordinaria non concorrerebbe, ai fini IRPEF, alla formazione del reddito complessivo dei titolari, ma sarebbe assoggettato a tassazione separata con un'aliquota del 15% (tassazione *flat*), mentre, le somme che l'imprenditore (o i soci della società di persone) preleva a titolo di remunerazione per il lavoro svolto continuerebbero ad essere assoggettate ad IRPEF e a scontare la progressività propria di tale tributo.

Si tratterebbe, inoltre, di un regime fiscale in grado di incentivare la patrimonializzazione delle imprese, posto che la parte di reddito non prelevata e lasciata in azienda sconterebbe una tassazione più leggera, pari al 15%.

Peraltro, la forma di tassazione duale del reddito d'impresa consentirebbe alle piccole imprese personali (imprese individuali e società di persone) di effettuare una pianificazione fiscale di breve/medio periodo finalizzata a ridurre la tassazione media sul reddito prodotto.

Il regime proposto rappresenta, dunque, anche uno strumento di *tax planning*, consentendo per redditi di impresa medio-alti prodotti dalle piccole imprese personali in contabilità ordinaria, un legittimo risparmio di imposta.

Agevolare il passaggio generazionale delle imprese individuali tramite la completa neutralità fiscale delle cessioni d'azienda

Ogni anno in Italia si avviano centinaia di migliaia di nuove attività, ma altrettante cessano di esistere non per mancanza di mercato, ma perché prive di strumenti adeguati ad affrontare un passaggio generazionale o un ricambio nella guida dell'impresa. Questo fenomeno, che si traduce nella perdita silenziosa di aziende sane e radicate nei territori, rappresenta un danno incalcolabile in termini di *know-how*, valore produttivo e coesione

**Audizione CNA**

sociale, soprattutto nelle aree più fragili del Paese, dove ogni impresa è anche un presidio per il territorio e la comunità.

Occorre allora cambiare paradigma. Il passaggio d'impresa deve diventare un'opportunità di sviluppo, non un ostacolo burocratico o fiscale. È necessario introdurre un regime agevolativo strutturato che da un lato renda fiscalmente neutra la cessione per chi vende e, dall'altro, renda sostenibile e attrattivo l'acquisto per chi subentra, in particolare per i giovani imprenditori.

Incentivare fiscalmente il riconoscimento della plusvalenza con aliquote ridotte, introdurre un super-ammortamento sui valori di avviamento e agevolare anche l'imposizione indiretta sono misure concrete e strategiche per favorire la trasmissione delle imprese in continuità e garantire la sopravvivenza di un patrimonio economico e culturale unico.



Audizione CNA

7. INNOVAZIONE E TRANSIZIONE TECNOLOGICA

Le micro e piccole imprese sono portatrici di una elevata capacità innovativa sia nei prodotti sia nei processi produttivi e contribuiscono in modo rilevante allo sviluppo e alla competitività del Paese. Tuttavia, l'innovazione prodotta da questa dimensione di impresa è caratterizzata da modalità specifiche, radicalmente diverse da quelle adottate dalle grandi imprese.

Generalmente, l'iter che conduce all'introduzione di un prodotto o di un processo innovativo non è formalizzato né strutturato e l'innovazione stessa assume frequentemente carattere incrementale, ossia consiste in un miglioramento del livello esistente delle conoscenze e non nella creazione di prodotti totalmente nuovi, che contraddistingue l'innovazione radicale. La tutela della proprietà industriale attraverso la registrazione di marchi e brevetti è scarsamente diffusa.

Per questi motivi rafforzare la crescita economica del Paese richiede di definire un quadro strutturato di politiche e di strumenti specificamente disegnati per sostenere la capacità innovativa delle micro e piccole imprese. Le leve principali su cui agire sono rappresentate dal credito, dalle agevolazioni e dal quadro normativo.

Accesso al credito e garanzia

Le micro e piccole imprese risentono di una strutturale difficoltà di accesso al credito, che si traduce anche nella difficoltà a finanziare i processi di innovazione. A ciò si aggiunge la criticità da parte del sistema finanziario di valorizzare adeguatamente nella valutazione del merito creditizio gli asset immateriali e gli strumenti di tutela della proprietà industriale.

A marzo 2026 i prestiti alle famiglie produttrici, ossia alle imprese fino a cinque addetti, hanno registrato una contrazione su base annua di oltre il 3% contro un incremento quasi pari al 2% per le società non finanziarie. Nello stesso periodo i prestiti alle imprese con meno di 20 addetti hanno subito una riduzione del 4,8% rispetto a marzo 2025, mentre i



Audizione CNA

prestiti al totale delle imprese sono aumentati dell'1,5% e quelli alle imprese con almeno 20 addetti sono aumentati del 2,6%.

Il Fondo di Garanzia per le PMI continua a rappresentare uno dei principali strumenti di politica industriale a sostegno del credito alle micro, piccole e medie imprese, posto che assiste il 75% dei volumi di finanziamenti concessi a questa categoria di soggetti. Tuttavia, i beneficiari rientrano prevalentemente nelle fasce di rating meno rischiose e ottengono importi più elevati di credito, mentre le imprese di più piccole dimensioni e con maggiori difficoltà ad offrire garanzie reali risultano escluse. Di fatto, il criterio di accessibilità al Fondo di Garanzia è progressivamente diventato il parametro prevalente di valutazione delle banche per l'accesso al credito delle micro, piccole e medie imprese.

Ravvisiamo, pertanto, l'esigenza di intervenire specificamente a sostegno delle micro e piccole imprese e delle imprese più rischiose seppure *in bonis*, aumentando la percentuale di garanzia e differenziando la copertura rispetto alle imprese con un basso profilo di rischio.

Occorre parimenti valorizzare la complementarità tra garanzia pubblica e garanzia mutualistica erogata dai Confidi, innalzando il valore massimo della procedura di accesso di "importo ridotto" in riassicurazione, che consente un accesso più rapido e snello alla garanzia pubblica.

Gli interventi appena descritti andrebbero poi raccordati con la delega al Governo per il riordino della disciplina dei Confidi prevista nell'ambito della legge annuale per le PMI, in modo da riconoscere il ruolo determinante di questi soggetti nel supportare l'accesso al credito delle micro e piccole imprese, recependo le istanze avanzate da tempo dalla Confederazione, oltre che da Fedart Fidi.

Investimenti 4.0

Il piano Transizione 4.0 ha contribuito in modo determinante alla digitalizzazione delle micro e piccole imprese. In questo senso la maggiorazione degli ammortamenti relativi ai beni materiali e immateriali finalizzati alla transizione digitale, prevista dalla legge di

**Audizione CNA**

bilancio 2026, costituisce un valido supporto alle imprese, che dà continuità al piano Transizione 4.0 e consente di beneficiare della cumulabilità con altre misure di agevolazione nazionali ed europee.

Risulta altresì positivo aver ampliato l'incentivo ai beni materiali finalizzati all'autoproduzione di energia da fonti rinnovabili, mentre il ritorno al superammortamento in luogo del credito di imposta configura varie criticità in termini di riduzione della platea dei beneficiari, differimento dei vantaggi e maggiore complessità burocratica.

Innanzitutto, la maggiorazione extracontabile è valida solo ai fini delle imposte sui redditi e non per l'IRAP; in secondo luogo, qualora la deduzione del super ammortamento produca una perdita o un aumento della perdita, l'ammortamento maggiorato non produce benefici immediati in materia di imposte sui redditi, bensì nel primo esercizio successivo in cui si realizza un utile. Inoltre, la gestione amministrativa della misura può risultare più onerosa rispetto al credito d'imposta del primo programma Industria 4.0, che concedeva un vantaggio di liquidità immediato, poiché in questo caso il risparmio si ha nel tempo, distribuito negli anni di ammortamento.

Sarebbe pertanto opportuno reimpostare l'agevolazione, così da scongiurare il rischio che le modifiche normative ne riducano la capacità di sostenere la transizione delle micro, piccole e medie imprese verso la digitalizzazione. In dettaglio, occorre prevedere che per gli investimenti al di sotto di una determinata soglia, ad esempio pari a 500.000 euro, siano ripristinate la modalità del credito di imposta per gli investimenti in beni strumentali 4.0.

Si evidenzia infine che a valere sulla nuova Sabatini, uno degli assi portanti del quadro nazionale delle agevolazioni a sostegno della competitività del sistema produttivo, nel secondo semestre 2024 e per tutto l'anno 2025 i finanziamenti deliberati per investimenti 4.0 si sono costantemente attestati al di sopra dei finanziamenti deliberati per investimenti ordinari, mentre i primi tre mesi del 2026 vedono un riallineamento degli importi. Potrà essere significativo indagare eventuali profili di correlazione tra tale



contrazione e le modifiche al credito di imposta 4.0 introdotte con la legge di bilancio 2026, posta anche la cumulabilità dei due interventi.

Revisione del sistema degli incentivi

La razionalizzazione delle agevolazioni prevista dallo schema di decreto legislativo recante revisione del sistema degli incentivi, attualmente in discussione in Parlamento, riguarderebbe anche le misure a sostegno dell'innovazione nelle micro, piccole e medie imprese, quali il Voucher 3i, il Voucher per la consulenza in innovazione e Brevetti+, Marchi+ e Disegni+, che confluirebbero, insieme ad altri interventi, in una specifica sezione del Fondo Crescita Sostenibile.

CNA condivide l'iniziativa volta a sistematizzare e concentrare le agevolazioni, valutandola essenziale per garantire l'efficacia della politica industriale a sostegno degli investimenti e la sua sostenibilità in una prospettiva di medio e lungo periodo, anche a fronte dell'estrema articolazione ed eterogeneità del quadro attuale.

CNA accoglie altresì con favore l'impianto proposto nello schema di decreto legislativo, pur evidenziando alcune criticità e avanzando alcune proposte di intervento. Sottolinea in particolare la necessità di:

- ricercare una intesa con le Regioni per evitare disallineamenti che minerebbero l'efficacia del coordinamento nazionale;
- contenere il più possibile il rimando ai decreti attuativi, in modo da ridurre al minimo periodi di incertezza per le imprese sui requisiti di accesso;
- focalizzare la disciplina quadro e i bandi tematici sulle esigenze proprie delle micro e piccole imprese, al fine di sostenerne gli investimenti e contribuire al raggiungimento degli obiettivi prioritari di sviluppo del Paese;
- sostenere la creazione d'impresa in senso ampio, senza circoscriverla alle start up innovative, ed equipararla alla trasmissione d'impresa;

**Audizione CNA**

- aprire un numero contenuto di agevolazioni a carattere pluriennale e con risorse finanziarie adeguate e continuative nel tempo, superando la sovrapposizione e la frammentazione degli interventi;
- assicurare nella definizione dei bandi la riduzione degli adempimenti amministrativi, la semplicità e la linearità delle procedure e meccanismi automatici di accesso;
- evitare complessità derivanti dall'esistenza concomitante del nuovo sistema degli incentivi e del precedente per le domande già presentate e garantire la copertura finanziaria delle misure nella fase di transizione;
- definire criteri e indicatori in grado di rendere efficace il sistema di monitoraggio.

Start up e PMI innovativa

Le attuali definizioni di start up e di PMI innovativa non sono rappresentative del sistema produttivo del Paese, poiché richiedono il soddisfacimento di requisiti che non ricalcano la struttura produttiva e organizzativa della prevalente parte delle imprese italiane, in particolare di quelle di micro e piccole dimensioni. Peraltro, le modifiche alla normativa apportate dai recenti interventi legislativi non sono state orientate a colmare questa discrepanza.

Per questo motivo, è necessario rafforzare l'incisività del sostegno pubblico ai processi di innovazione intervenendo in modo coordinato dal lato dell'offerta e della domanda. Sotto il primo profilo occorre attuare politiche tese a razionalizzare i soggetti deputati a supportare le imprese innovative, sistematizzando gli ambiti di intervento, evitando duplicazioni e sovrapposizioni nelle funzioni svolte e nelle agevolazioni concesse, accrescendo il livello qualitativo dei servizi di accompagnamento.

Dal lato della domanda risulta necessario stimolare e favorire la capacità innovativa delle micro e piccole imprese, estendendo l'ambito di applicazione della normativa ai soggetti che realizzano in settori tradizionali innovazioni rilevanti e a quelli che effettuano innovazioni incrementali, nonché adeguando alcuni requisiti fissati per le start up e le PMI

**Audizione CNA**

innovative alla dimensione di microimpresa che, ai sensi dell'ultima legge per la concorrenza, tali soggetti possono assumere.

Le criticità fin qui rilevate si pongono anche rispetto alla normativa europea. La nuova definizione di start up innovativa, attualmente in discussione, non deve tradursi in una minore attenzione e sostegno finanziario alle micro e piccole imprese. *L'European Innovation Act*, fortemente focalizzato sul sostegno alle imprese che realizzano innovazioni disruptive, va calibrato affinché preveda meccanismi e strumenti adeguati di supporto alle innovazioni incrementali, più proprie delle imprese di dimensioni più contenute. Su questi aspetti CNA chiede una incisiva azione da parte dell'Italia in sede europea.



Audizione CNA

8. ENERGIA

Costo dell'energia

Particolare attenzione merita il tema dell'energia. Gli alti costi energetici rappresentano una criticità molto rilevante per le piccole imprese: la spesa per l'energia impegna circa il 30% del bilancio, drenando risorse che potrebbero essere reinvestite nei processi aziendali.

Tale criticità si manifesta costantemente nel tempo, a prescindere dalla presenza o meno di crisi geopolitiche che influenzano le catene di approvvigionamento dell'energia e delle materie prime.

L'Osservatorio Energia di CNA conferma questa tendenza fin dalla sua prima edizione, fotografando uno scenario in cui le piccole imprese italiane pagano l'energia più cara d'Europa.

I dati raccolti dall'Osservatorio 2025 evidenziano che, tra il 2019 ed il primo semestre 2025, il prezzo medio in Italia superava del 28,3% la Francia, del 30,9% la Germania e del 56,3% la Spagna.

Dopo l'impennata dei prezzi tra il 2020 ed il 2022, nel periodo 2023-2025 il costo medio dell'energia registrato sul mercato è risultato due volte superiore ai valori precedenti. Questo *trend* al rialzo grava particolarmente sulle piccole imprese: nel 2025, una MPMI italiana ha pagato l'energia quasi il 30% in più della media europea. Il differenziale si riduce all'aumentare dei consumi: le imprese energivore pagano l'energia soltanto il 4% in più della media europea.

I dati su richiamati dimostrano che il *gap* di costo (e di competitività) affligge le MPMI non solo rispetto al contesto europeo, ma anche sul mercato interno, a causa del forte squilibrio esistente rispetto alle imprese *energy intensive*, che pagano costi sensibilmente più bassi pur in presenza di consumi (e livelli emissivi) più alti.



Audizione CNA

Il divario descritto è determinato anche dalla struttura della bolletta, in cui la voce «oneri e tasse» occupa quasi il 50% della spesa. In particolare, la voce per gli oneri generali di sistema è quella più rilevante, poiché drena alle piccole imprese oltre 6,5 mld di contribuzione sul totale del gettito incassato dallo Stato (11,3 mld secondo la Relazione ARERA 2025). Si tratta quindi di una duplice criticità: il peso della fiscalità e parafiscalità energetica sulle MPMI e la distribuzione sperequata dell'onere di finanziamento tra le diverse classi di consumatori non domestici, che vede le MPMI sopportare il peso maggiore.

Inoltre, lo squilibrio è aggravato anche dal fatto che tra le voci finanziate dalle bollette delle MPMI figurano anche le agevolazioni per le imprese energivore, uno sconto sul costo dell'energia a favore delle imprese industriali energy intensive per cui le piccole imprese pagano 1,7 mld l'anno senza però poter accedere al beneficio. Proprio per questo motivo gli oneri rinnovabili costano 53 euro/Mwh alle MPMI, mentre alle imprese energivore costano tra i 3 ed i 5 euro/Mwh. Un paradosso che restituisce in maniera inequivocabile un approccio del tutto sbilanciato delle politiche industriali, che marginalizza le micro e piccole imprese in un ruolo ancillare rispetto alle grandi imprese e che ne frena il potenziale di crescita, minando al contempo la loro possibilità di partecipare alla crescita sostenibile del Paese.

Quanto premesso evidenzia la necessità di un intervento strutturato e incisivo sul tema, che superi l'approccio emergenziale fin qui adottato dai Governi per fronteggiare le crisi energetiche ed il caro energia; un approccio che ha alleviato nell'immediato gli impatti per imprese e cittadine ma che, nel lungo periodo, non ha rimosso le criticità che affliggono il nostro sistema energetico.

L'attuale crisi energetica dimostra l'urgenza di misure strutturali e mirate, come la riforma della struttura della bolletta che CNA sostiene da tempo: ossia un intervento che sposti – in tutto o in parte – il finanziamento degli oneri generali dalle bollette alla fiscalità generale, attraverso una *roadmap* programmata di graduale rimozione delle diverse componenti, a partire dalle agevolazioni alle imprese energivore che, per loro natura, rappresentano uno strumento di politica industriale.



Autoproduzione rinnovabile e *permitting*

Per alleggerire i costi energetici per le PMI, l'autoproduzione rinnovabile – in forma individuale o collettiva – rappresenta uno strumento efficace a disposizione delle piccole imprese. Si tratta di una soluzione a cui il mondo dell'impresa diffusa ha sempre guardato con favore, sia per la maggiore familiarità col tema (quello delle rinnovabili rappresenta un settore di mercato in cui le piccole imprese di installazione operano con successo da tempo) sia perché sposa in maniera efficace le caratteristiche tipiche di una piccola impresa (presenza numerosa, diffusa e radicata sui territori e nelle comunità).

Non è un caso che l'impulso alla maggiore diffusione dell'autoproduzione rinnovabile abbia fortemente caratterizzato le misure emergenziali adottate durante la precedente crisi energetica, in particolare attraverso la semplificazione dei processi autorizzativi. Tale approccio ha determinato una forte crescita della potenza rinnovabile installata e la copertura del 41% del mix energetico nazionale registrata nel 2024.

Una traiettoria che ha visto però una battuta di arresto nel corso del 2025. Ha pesato in merito l'adozione di misure normative e regolatorie che hanno compromesso la certezza e la stabilità del percorso di decarbonizzazione, inficiando le possibilità ed i programmi di investimento delle Piccole imprese.

Si pensi ad alcune misure di supporto agli investimenti in rinnovabili che, una volta adottate, non hanno ottenuto il successo auspicato a causa della forte burocratizzazione delle procedure di accesso o della loro ristretta tempistica di funzionamento (es. DM Autoproduzione PMI, Transizione 5.0). Da ultimo, giova ricordare l'incertezza generata tra gli operatori dall'improvvisa revisione di alcune misure (es. Transizione 5.0 o Misura PNRR per le CER) che hanno determinato la decurtazione di risorse su cui gli operatori avevano fatto già affidamento.

Poiché l'autoproduzione rinnovabile resta attualmente lo strumento più efficace per abbattere i costi in bolletta delle MPMI (circa il 30% della spesa totale), è necessario incoraggiare e sostenere la propensione delle piccole imprese ad investire in questo



Audizione CNA

ambito, attraverso l'adozione di misure di supporto che aiutino l'investimento iniziale e che siano pertanto adeguate alle loro caratteristiche.

In tal senso, è auspicabile l'adozione di misure che siano facilmente accessibili come il credito d'imposta, in grado di ingaggiare efficacemente le MPMI nella realizzazione di piccoli impianti rinnovabili sui tetti dei propri siti produttivi. Un processo che, se correttamente programmato e finanziato, coinvolgerebbe già da subito un bacino di circa 200 mila piccole imprese (secondo le stime CNA), sfruttandone il potenziale di coinvolgimento per il più rapido ed efficace raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione.

Per facilitare questo processo è però necessario intervenire anche sul *permitting*.

La revisione delle procedure di *permitting* avvenuta nel 2024, nata con l'intento di uniformare e semplificare la disciplina degli iter autorizzativi che presiedono all'installazione delle rinnovabili (riforma abilitante prevista dal PNRR) e oggetto di successiva correzione già l'anno successivo, ha sortito l'effetto contrario, con un aggravamento delle procedure che penalizza in particolare la realizzazione dei piccoli impianti realizzati da imprese e famiglie.

La prima versione del Testo Unico per le Rinnovabili (d.lgs. 190/2024) aveva individuato tre fattispecie autorizzative specifiche per la realizzazione degli impianti, facendo ricadere nell'ambito dell'attività libera (che non prevede la presentazione, da parte del richiedente, di alcuna documentazione o richiesta) la realizzazione di impianti rinnovabili di piccola taglia, ossia la casistica di impianti (ad es. fotovoltaico, pompe di calore, cogenerazione, ecc.) più realizzata dalle piccole imprese. Tuttavia, la successiva correzione operata a poca distanza di tempo ha introdotto un appesantimento delle procedure, laddove la realizzazione dell'intervento ricada in un territorio in cui sia presente almeno uno dei vincoli elencati dalla norma (paesaggistico, naturalistico, sismico, idrogeologico, per citarne alcuni). In tal caso, si passa automaticamente alla procedura autorizzativa semplificata (PAS), che prevede non solo molti oneri documentali (non previsti dall'attività libera) ma anche tempistiche più lunghe e, nel caso di presenza



Audizione CNA

di più amministrazioni coinvolte dal procedimento per competenza diretta, anche la conferenza dei servizi.

Tale procedura aggravata allunga i tempi di autorizzazione e aumenta i costi a carico dei soggetti promotori dell'intervento, rallentando di fatto l'installazione degli impianti e ostacolando famiglie e piccole imprese che guardano all'autoproduzione per alleggerire le bollette.

A titolo esemplificativo si riportano le stime relative all'iter amministrativo richiesto per l'installazione di un impianto fotovoltaico di 6 Kw in un contesto residenziale e quella di un impianto fotovoltaico di 30 Kw in un contesto produttivo in cui sono presenti vincoli. Nel primo caso i costi dell'impianto e dell'installazione si aggirano intorno ai 10mila euro, mentre nel secondo caso intorno ai 35mila euro. In entrambi i casi, le complessità burocratiche determinano la sproporzione dei costi e dei tempi connessi alla realizzazione di piccoli impianti, che teoricamente dovrebbero ricadere nelle attività libere, vale a dire soggette ai soli costi vivi per la realizzazione degli impianti. Per l'impianto residenziale, la burocrazia pesa 3 mila euro sul totale dei costi preventivati (10mila euro), mentre i tempi di conclusione del procedimento oscillano tra i novanta ed i centocinquanta giorni, a cui vanno aggiunti dai trenta ai sessanta giorni per le valutazioni sismiche, oltre che i tempi per la connessione alla rete. Per l'impianto produttivo, la burocrazia pesa tra i 2.500 ed i 3.500 euro sui costi totali preventivati, con tempi medi di completamento dell'iter che superano i centocinquanta giorni (a cui si aggiungono i tempi di connessione alla rete).

È evidente che l'attuale quadro normativo sul *permitting* – che si incrocia anche con la nuova definizione delle aree idonee – non è coerente né con le politiche di decarbonizzazione né con le reali necessità delle imprese.

Va pertanto prevista una rapida correzione dell'attuale quadro che consenta l'effettiva semplificazione dei processi autorizzativi, riducendo tempi e costi a carico delle piccole imprese e superando in maniera efficace il sistema di veti incrociati tra amministrazioni (derivante dalla governance multilivello che caratterizza il nostro sistema

**Audizione CNA**

amministrativo, anche su un tema strategico come quello dell'energia) che rappresenta di fatto una delle barriere più importanti alla possibilità di sviluppo dell'autoproduzione rinnovabile tra le piccole imprese.

ALLEGATO 2

Documentazione depositata dai rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE).



Indagine conoscitiva sulla capacità competitiva del sistema Italia, sulle dinamiche del PIL nel periodo 1992 – 2025 in rapporto alla media UE e sulle leve di intervento sui settori produttivi per sostenere la crescita economica

**Audizione Ance
Commissione X Attività produttive
Camera dei Deputati**

24 giugno 2026



INDICE

ABSTRACT	3
IL RUOLO DELLE COSTRUZIONI NELLA CRESCITA ECONOMICA ITALIANA	7
CONSOLIDAMENTO E PATRIMONIALIZZAZIONE DELLE IMPRESE DEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI.....	10
ACCESSO AL CREDITO	11
LA LEVA FISCALE COME STRUMENTO DI SVILUPPO	12
<i>Innovazione e transizione tecnologica</i>	13
<i>La riduzione dei consumi degli edifici</i>	14
INNOVAZIONE TECNOLOGICA NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI	15
<i>Sistema EU ETS e caro materiali</i>	16
COMPETENZE DIGITALI DI BASE E AVANZATE PER AFFRONTARE INSIEME, CITTADINI, IMPRESE E PA, LE SFIDE DEL FUTURO	17
<i>DIHCUBE, Polo per l'innovazione digitale nel settore delle costruzioni</i>	17
ECONOMIA CIRCOLARE, <i>END OF WASTE</i> E MATERIE PRIME SECONDE	19
TRASFERIMENTO TECNOLOGICO TRA UNIVERSITÀ, CENTRI DI RICERCA E IMPRESE	21
ONERI BUROCRATICI E COSTO DEL LAVORO	22
LAVORI PUBBLICI E INFRASTRUTTURE	24
<i>Competitività, sostenibilità dei contratti e certezza degli investimenti</i>	24
<i>Il Partenariato pubblico - privato</i>	26
<i>Altre problematiche nei lavori pubblici</i>	26
<i>I ritardati pagamenti</i>	26
POLITICHE E STRUMENTI OPERATIVI PER L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE	26



ABSTRACT

Negli ultimi trent'anni l'economia italiana ha registrato un incremento del PIL pari ad appena il 22%, a fronte del +41% della Germania, del +58% della Francia e dell'83% della Spagna.

In questo quadro, il settore delle costruzioni ha dimostrato di poter contribuire significativamente alla crescita dell'economia nazionale ed essere una leva decisiva per la competitività. L'esperienza degli ultimi decenni mostra con chiarezza come le fasi di maggiore dinamismo del comparto edilizio abbiano coinciso con momenti di espansione dell'intera economia. Tra il 1995 e il 2007, l'Italia ha vissuto una fase di crescita significativa: il PIL è aumentato di circa il 20%, mentre le costruzioni hanno registrato un incremento del 30%, sostenute anche dall'introduzione, nel 1998, dei primi incentivi fiscali per le ristrutturazioni edilizie e dall'avvio delle opere strategiche previste dalla Legge Obiettivo.

La successiva doppia crisi, a partire dal 2007, prima quella finanziaria globale, poi quella del debito sovrano europeo del 2011, ha colpito duramente l'economia italiana, con un Pil che alla fine del decennio era tornato appena ai livelli di partenza. Un periodo nel quale la componente degli investimenti è stata il grande assente della crescita. Le costruzioni, in particolare, hanno attraversato la crisi più profonda dal dopoguerra, con una caduta di circa il 40%, fatta eccezione per la manutenzione straordinaria degli edifici abitativi.

A partire dal 2021, gli investimenti in costruzioni sono tornati a svolgere un ruolo trainante, sostenuti prima dal rafforzamento degli incentivi fiscali per la riqualificazione del patrimonio immobiliare e poi dagli interventi del PNRR. Nel triennio 2021-2023, il PIL nazionale è cresciuto del 15,2%, una performance superiore a quella della Germania (+4,9%) e della Francia (+11,6%), riportandosi su livelli più elevati rispetto al periodo pre-pandemico. Oltre un quarto di questa crescita è riconducibile proprio al settore edilizio.

Un settore che, in termini di investimenti, rappresenta il 12% del PIL, fulcro di una filiera che, nel complesso, produce il 20% del prodotto nazionale.

In questo trend, negli ultimi anni, il PNRR ha inoltre rappresentato non solo un acceleratore degli investimenti, ma anche un fattore di modernizzazione e industrializzazione del settore.

Le imprese di costruzioni hanno rafforzato la propria struttura organizzativa, aumentato la capacità occupazionale e migliorato la qualità dei processi produttivi. Questa rinnovata vitalità si riflette nell'aumento delle immobilizzazioni e del patrimonio, nel migliore equilibrio finanziario di breve periodo, nella maggiore redditività del capitale e nella consistente riduzione dell'indebitamento, con una conseguente diminuzione della rischiosità media.

Diventa quindi essenziale preservare questo patrimonio di competenze, capacità produttive e solidità imprenditoriale. Per farlo occorre assicurare una conclusione



ordinata dei cantieri in corso ed evitare che il progressivo esaurimento del Piano europeo determini una brusca caduta dei livelli produttivi. In questa prospettiva, appare prioritario anche **intervenire sugli effetti delle recenti tensioni geopolitiche in Medio Oriente, che stanno incidendo sui costi di costruzione**. Nonostante le prospettive di tregua e la possibile riapertura dello Stretto di Hormuz, la normalizzazione dei flussi commerciali richiederà tempo: tra febbraio e maggio 2026, l'aumento dei prezzi del petrolio e del gas ha già prodotto forti rincari su materiali essenziali, come il bitume, cresciuto del 55,4%, i prodotti plastici, con aumenti fino al 100%, e il ferro tondo per cemento armato, aumentato del 20% rispetto all'inizio del conflitto.

Servono misure urgenti per le imprese, tra cui la **sospensione totale o parziale delle lavorazioni** interessate da eccezionali aumenti dei costi o da difficoltà di approvvigionamento e la **sospensione temporanea del recupero delle anticipazioni**, così da salvaguardare la continuità dei cantieri e la sostenibilità finanziaria degli operatori.

Il caro materiali non è una mera questione settoriale, ma un tema di politica industriale e di competitività nazionale. Per questo è necessario un sistema di revisione prezzi più stabile e aderente alla realtà economica, così da garantire l'equilibrio dei contratti pubblici, la continuità degli investimenti e la realizzazione delle opere.

Il tutto attraverso una **programmazione stabile e pluriennale degli investimenti, fondata sulla certezza delle risorse, dei tempi e del quadro regolatorio**, secondo il metodo che il PNRR ha dimostrato di poter garantire.

Permangono, tuttavia, alcune criticità strutturali che possono essere rimosse attraverso adeguate **leve di politica industriale**.

- La prima riguarda l'**accesso al credito**. Negli ultimi quindici anni i finanziamenti bancari destinati alle costruzioni si sono ridotti di oltre l'80%, anche a causa delle **stringenti regole prudenziali europee**. Occorre quindi favorire una revisione di tali norme per **rendere più agevole il finanziamento degli investimenti**.
- La seconda criticità riguarda la **ridotta scala dimensionale delle imprese e una capitalizzazione ancora insufficiente**, due fattori sui quali la **leva fiscale**, se utilizzata in modo efficace, può svolgere un ruolo decisivo nel rafforzare la competitività del sistema produttivo italiano.

Per questo è necessario ribilanciare dal punto di vista fiscale, la tradizionale convenienza al finanziamento delle imprese mediante il debito rispetto al capitale di rischio.

È, pertanto, evidente la necessità di **riproporre misure simili all'ACE – abrogata a partire dal 1° gennaio 2024 – che favoriscano la capitalizzazione delle imprese**, incentivando l'apporto di capitale proprio in azienda.



- Allo stesso modo, risulta importante favorire la crescita dimensionale del tessuto produttivo, **incentivando i processi di aggregazione e di riorganizzazione societaria**. Nel settore delle costruzioni operano circa 544 mila imprese e il 95% di esse non supera i dieci addetti, con una dimensione media di appena tre addetti per impresa. Una frammentazione che andrebbe contrastata con **meccanismi di sostegno alle operazioni di fusione/concentrazione**, come ad esempio la detassazione dei conferimenti.
- Ulteriore ambito fondamentale per accrescere la competitività del sistema industriale è quello della **digitalizzazione** e della **transizione tecnologica** dei processi produttivi.

Emblematici in questo senso incentivi diretti ad incentivare la trasformazione digitale delle imprese, come il **credito d'imposta Transizione 5.0**, ormai scaduto, e il cd **"nuovo iperammortamento"**. L'incentivo Transizione 5.0 si è, però, rivelato troppo complesso nei requisiti d'accesso e il **"nuovo iperammortamento" rischia di veder vanificata la propria efficacia a causa del forte ritardo delle disposizioni attuative, attualmente emanate solo in parte, e della complessità delle procedure d'accesso**.

Per il settore delle costruzioni, poi, l'incentivo andrebbe maggiormente adattato alle specificità dell'attività produttiva, escludendo la **decadenza dall'agevolazione in caso di delocalizzazione dei beni in strutture produttive della stessa impresa situate all'estero**, condizione che non tiene conto dell'operatività del settore edile in cantieri temporanei talvolta localizzati all'estero.

- Un'altra esigenza avvertita dal settore è la **transizione del sistema produttivo, non solo in chiave tecnologica e digitale, ma anche green**, per ottenere **risparmi energetici e riduzione dei consumi sia nei processi di produzione vera e propria, sia a livello di parco immobiliare strumentale all'attività d'impresa**. In questa direzione si collocano anche gli obiettivi fissati dalla Direttiva europea sulla prestazione energetica degli edifici (EPBD), che prevede una progressiva riduzione dei consumi energetici del patrimonio edilizio.

È necessario, quindi, introdurre sistemi di incentivazione (fiscale o finanziaria) che premino maggiormente interventi di **"ristrutturazione profonda"**, aventi ad oggetto prioritariamente gli edifici più energivori e che consentano di pervenire ad un significativo miglioramento energetico.

- Un altro elemento critico riguarda la **produttività del settore delle costruzioni**, che registra un significativo ritardo rispetto agli altri comparti dell'economia. I dati del MIMIT segnano, tra il 1995 e il 2019, un calo di produttività del 24%, il risultato peggiore tra i grandi Paesi europei. Più in generale, dati McKinsey confermano che dal 2000 al 2023 il tasso annuo



di crescita della produttività in edilizia è stato di appena lo 0,4% annuo, contro il 3% annuo della manifattura.

In questo contesto, la **“twin transition”** — la doppia **transizione digitale ed ecologica** — rappresenta il principale motore di trasformazione e di recupero di competitività per il settore.

Sul fronte della **digitalizzazione**, l'Ance ha sviluppato dal 2023 l'EDIH **DIHCUBE**, una piattaforma di supporto all'adozione di tecnologie digitali e di intelligenza artificiale da parte delle PMI e delle pubbliche amministrazioni. Nonostante la consapevolezza crescente del potenziale del digitale in termini di sicurezza, efficienza, trasparenza e controllo dei costi, il livello di adozione delle tecnologie rimane ancora limitato. È quindi necessario **definire una strategia settoriale di transizione digitale**, accompagnata da percorsi di formazione mirata, dalla sperimentazione operativa delle soluzioni e dalla realizzazione di una **Piattaforma Digitale Nazionale per le Costruzioni**, in raccordo con il Common Data Space europeo.

- Parallelamente, la **transizione ecologica** rappresenta una leva fondamentale di politica industriale. Per rendere effettivamente operativi strumenti utili all'economia circolare tra cui End of Waste e materie prime seconde come fattori di competitività, sono necessari **criteri tecnici uniformi**, una **semplificazione delle procedure autorizzative**, adeguati **incentivi economici e fiscali** e una **maggiore valorizzazione dei materiali recuperati nell'ambito degli appalti pubblici**.
- Nel quadro descritto diventa fondamentale investire nelle **competenze**. Il rafforzamento del sistema degli ITS Academy e il miglioramento del raccordo tra imprese, università, centri di ricerca e sistema formativo rappresentano strumenti essenziali per colmare il divario di competenze tecniche, digitali ed ecologiche.
- Anche sul **costo del lavoro** permangono alcune distorsioni, che rendono opportuno un intervento per **riequilibrare il sistema contributivo**, soprattutto con riferimento alla CIGO. Occorre anche intervenire sul piano regolatorio, attraverso la semplificazione di alcuni adempimenti, come la digitalizzazione della notifica preliminare nei cantieri e la razionalizzazione degli obblighi formativi, in particolare in materia antincendio.
- Sul fronte dell'**internazionalizzazione**, appare infine opportuno rafforzare gli strumenti di supporto alle imprese attraverso studi di fattibilità, strutture di assistenza dedicate, una task force multilaterale, uno sportello unico per l'export infrastrutturale e strumenti finanziari, anche di tipo equity, per sostenere la partecipazione a progetti infrastrutturali, in particolare nei mercati emergenti.



IL RUOLO DELLE COSTRUZIONI NELLA CRESCITA ECONOMICA ITALIANA

Negli ultimi trent'anni l'economia italiana ha registrato una dinamica di crescita strutturalmente più debole rispetto ai principali partner europei. Tra il 1995 e il 2025 il PIL italiano è cresciuto mediamente ogni anno dello 0,7%, contro il +1,2% della Germania, il +1,5% della Francia e il +2% della Spagna (EA-12: +1,4%). Il divario di crescita è ancora più evidente guardando alle variazioni complessive nel periodo considerato: l'Italia è cresciuta del 22% contro il +41% della Germania, il +58% della Francia, fino ad arrivare all'83% della Spagna.

Nel corso di tale periodo i Paesi hanno vissuto fasi cicliche diverse e fornito anche risposte di politica economica molto differenziate.

In particolare, **l'Italia negli anni 1995-2007 ha visto una fase di maggiore espansione economica, sostenuta da un ciclo particolarmente positivo del settore delle costruzioni.** Negli anni considerati, infatti, a fronte di un aumento complessivo di Pil di circa il 20% (+1,5% di crescita media ogni anno), l'espansione per le costruzioni ha raggiunto quasi il 30% (tasso medio annuo superiore al +2%), ben 10 punti percentuali in più rispetto alla crescita economica del Paese. L'ottima performance del settore è stata stimolata dall'introduzione nel 1998 dei primi incentivi fiscali per le ristrutturazioni edilizie (36%, originariamente 41%), che ha sostenuto il comparto privato, dando impulso alla riqualificazione del patrimonio abitativo esistente. Parallelamente, sul fronte pubblico, si richiama in quegli anni l'avvio delle opere strategiche ricomprese nella Legge Obiettivo. Più in generale, tale espansione degli investimenti è stata anche favorita da una repentina riduzione del costo del denaro, in conseguenza dell'adesione dell'Italia all'Euro che ha favorito un allineamento dei livelli dei tassi di interesse sui valori europei.

In tale contesto, il settore delle **costruzioni ha svolto un ruolo di volano per l'economia**, grazie a una filiera ampia e articolata che genera significative interdipendenze dirette e indirette lungo l'intero sistema produttivo. Basti pensare che le costruzioni acquistano beni e servizi per quasi il 90% degli altri comparti di attività economica. Inoltre, la quasi totalità degli acquisti ai fini produttivi per le costruzioni ha origine interna, mentre solo una parte esigua viene dall'estero. Di conseguenza, i benefici derivanti dalle interconnessioni con i fornitori restano prevalentemente entro i confini nazionali. Pertanto, la produzione e l'occupazione di un significativo numero di settori produttivi, quindi, dipendono in misura consistente, ed in alcuni casi pressoché totale, dall'attività del settore delle costruzioni.

In tale quadro, una spesa aggiuntiva di un miliardo di euro nel settore determina un impatto complessivo stimato in circa 3,3 miliardi di euro e un incremento occupazionale superiore alle 15.000 unità, di cui circa 9.300 nelle costruzioni e 5.700 nei settori collegati.

Purtroppo, **dal 2007, per circa un decennio, con la doppia crisi** - quella finanziaria globale generata dai mutui subprime e dal fallimento della Lehman Brothers e la crisi del debito sovrano europeo nel 2011- 2013, l'Italia è uno dei



paesi europei ad essere maggiormente colpito: il Pil, seppur alternando risultati annuali negativi e di miglioramento, sperimenta nel complesso del periodo una caduta importante di circa il 7%. I nostri principali competitors (Germania, Francia e Spagna), di contro, dopo una fase iniziale di compressione dell'attività economica, hanno dimostrato una maggiore reattività, tornando rapidamente in territorio positivo.

Questo periodo si caratterizza per un **“grande assente”**, ovvero **le costruzioni che vivono una delle più profonde crisi dal dopoguerra**. Il settore, in quegli anni, non ha potuto svolgere la propria funzione anticiclica, rappresentando, al contrario, una delle principali componenti negative dell'intera economia italiana. Gli investimenti in costruzioni, tra il 2008 e il 2016 si sono ridotti di circa 90 miliardi di euro (-40%), con flessioni significative per tutti i comparti, ad eccezione della manutenzione straordinaria degli edifici abitativi. In particolare, per i lavori pubblici, la cui crisi era iniziata già nel 2005, la perdita complessiva di investimenti ha superato il 50%.

Si tratta di anni nei quali la politica economica italiana era improntata esclusivamente al **rigore dei conti pubblici**, che ha concentrato gli effetti più restrittivi sulla componente in conto capitale, sacrificando la spesa per opere pubbliche, infrastrutture e manutenzione del territorio (si passa da un'incidenza sul Pil della spesa pubblica per investimenti di oltre il 3% a valori compresi tra il 2% e il 2,5%). Emblematico è il caso della spesa per investimenti dei comuni, che tra il 2008 e il 2017 è stata più che dimezzata, indebolendo la sicurezza del territorio e peggiorando la vivibilità dei centri urbani e la loro attrattività.

Gli effetti della contrazione dei livelli produttivi sull'occupazione e sul tessuto produttivo sono stati durissimi, con **l'uscita dal settore di circa 600.000 occupati e oltre 140mila imprese**. Dato quest'ultimo che risulta ancora più pesante se si considera che la crisi ha maggiormente colpito le imprese più strutturate, impoverendo il settore di quelle competenze storiche e consolidate nel tempo necessarie per una ripresa sostenibile. Le imprese con un numero di addetti compreso tra i 2 e i 9 si sono ridotte di oltre il 34%; nelle medie imprese (classe 10-49 addetti) ha cessato l'attività addirittura quasi il 40%. Tale asimmetria ha comportato profonde modifiche nella struttura produttiva del settore nel tempo: solo le realtà più piccole (con un solo addetto) hanno acquisito una maggior quota di mercato, passando dal 55% del 2008 al 62% del 2019.

Dopo oltre dieci anni di crisi, e superata la fase più acuta dell'emergenza pandemica, il settore è tornato a svolgere un ruolo trainante per l'economia nazionale.

A partire dal 2021, gli investimenti in costruzioni sono stati uno dei principali motori della crescita italiana. Nel triennio 2021-2023, il PIL del Paese è aumentato del +15,2%, registrando una performance superiore a quella di Germania (+4,9%) e Francia (+11,6%) e riportandosi su livelli più elevati rispetto al periodo pre-pandemico. Una quota significativa di questa crescita, pari a oltre



un quarto del totale, è riconducibile proprio al comparto edilizio, che ha vissuto una fase di ripresa senza precedenti dopo anni di stagnazione.

Le costruzioni si confermano, dunque, uno dei pilastri fondamentali dell'economia italiana, arrivando a rappresentare circa il 12% del PIL nazionale. Nel triennio considerato, il settore è stato protagonista di un'espansione straordinaria, con investimenti annuali superiori ai 200 miliardi di euro: un livello mai raggiunto nella serie storica. Anche l'occupazione e l'offerta produttiva hanno ripreso ad aumentare, con una crescita di circa 350mila posti di lavoro e 56mila imprese. Con riferimento a queste ultime, si osservano performance migliori delle imprese più strutturate, con un aumento della dimensione media e anche delle condizioni economico-finanziarie.

Gli incentivi legati all'efficientamento energetico hanno avuto un ruolo particolarmente rilevante nella prima fase della straordinaria ripresa. Con oltre 500 mila interventi realizzati, pari a circa il 6% dello stock edilizio nazionale, è stata avviata una prima, significativa fase di riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare italiano. Questo processo ha consentito di superare progressivamente una logica di intervento limitata alla singola unità abitativa, favorendo invece un approccio esteso all'intero edificio, condizione indispensabile per massimizzare i risultati in termini di riduzione dei consumi energetici e delle emissioni climalteranti.

A partire dal 2024, il venir meno del Superbonus, ha comportato un rallentamento dell'attività del settore, parzialmente compensato dall'attuazione degli investimenti **PNRR** (-4,7% gli investimenti nel 2024, -1,1% nel 2025). Il Piano europeo, che ha destinato una quota rilevante di risorse agli investimenti in opere pubbliche, è entrato nella piena fase attuativa sostenendo il comparto delle opere pubbliche e portando l'intero settore nel 2026 su livelli nuovamente positivi (+5,6%).

Il contributo del settore delle costruzioni all'attuazione del PNRR risulta particolarmente significativo. Circa la metà della spesa complessiva sostenuta, pari a 51,6 miliardi di euro, riguarda interventi riconducibili al comparto. Secondo l'ultimo monitoraggio Ance, basato sulla piattaforma CNCE_Edilconnect, ad aprile 2026 risultano attivi circa 17.500 cantieri finanziati dal PNRR, di cui circa tre quarti in stato avanzato di realizzazione o già completati.

Le imprese del settore hanno dimostrato una significativa capacità di adattamento alle trasformazioni del mercato, contribuendo alla realizzazione degli interventi e al rafforzamento dei processi di industrializzazione del comparto. In particolare, si osserva una ricomposizione degli investimenti: se nel 2023 circa la metà era destinata alla riqualificazione del patrimonio immobiliare, nel 2025 la quota delle opere pubbliche supera il 40%, a fronte di una riduzione del segmento della riqualificazione.

In tale fase, appare necessario evitare che la conclusione del PNRR determini una contrazione improvvisa dei livelli produttivi, con possibili effetti negativi non solo sul settore delle costruzioni, ma sull'intero sistema economico nazionale.



Il PNRR ha inoltre rappresentato un fattore di accelerazione non solo degli investimenti, ma anche dei processi di modernizzazione e industrializzazione del settore. Le imprese hanno rafforzato la propria struttura organizzativa, incrementato la capacità occupazionale e migliorato la qualità dei processi produttivi.

Appare pertanto essenziale preservare il patrimonio di competenze e capacità produttive sviluppato, assicurando continuità agli investimenti attraverso una **programmazione stabile e pluriennale, fondata su certezza delle risorse, dei tempi e del quadro regolatorio.**

CONSOLIDAMENTO E PATRIMONIALIZZAZIONE DELLE IMPRESE DEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI

Le imprese che sono sopravvissute alle crisi del 2007 e del 2011, negli anni hanno iniziato un importante percorso di crescita. Questo lavoro ha comportato un rafforzamento sia qualitativo che quantitativo del bilancio, con netti miglioramenti sia sul lato dell'attivo, che del passivo del bilancio.

Dal Covid in poi, le imprese sono riuscite a sfruttare le "opportunità congiunturali straordinarie" (Superbonus, PNRR), riuscendo a consolidare il percorso virtuoso verso la sostenibilità economica e finanziaria: in un lasso di tempo molto ristretto, le aziende hanno continuato a rafforzare gli equilibri di breve e di medio-lunga scadenza, insieme ai margini di redditività, all'indebitamento, alla sostenibilità del debito. Ma gli ultimi dati relativi ai bilanci del 2024, pur confermando questo trend virtuoso in atto, mostrano un rallentamento nel processo, dovuto al venir meno delle "opportunità congiunturali straordinarie". Un'impresa, per crescere in maniera equilibrata, ha necessità di condizioni di mercato favorevoli e stabili nel tempo: solo in questo modo, le imprese decidono di compiere gli investimenti necessari per crescere (sia in termini di occupazione, che d'immobilizzazioni) in un'ottica di medio-lungo periodo; in condizioni di incertezza sugli eventi futuri, gli investimenti vengono, il più delle volte, posticipati.

L'Ance ha svolto un'analisi su 39.000 imprese di costruzioni, analizzando oltre 130.000 bilanci nel periodo 2017-2024.

I principali risultati testimoniano che gli imprenditori hanno investito nelle proprie imprese, hanno migliorato gli indicatori di patrimonializzazione, di redditività, d'indebitamento e di sostenibilità del debito.

Nello specifico, tra il 2017 e il 2024, le imprese hanno compiuto un percorso che ha portato a:

- un robusto equilibrio nel medio lungo periodo: c'è stato un aumento delle immobilizzazioni e del patrimonio, che copre abbondantemente da solo le immobilizzazioni;
- un solido equilibrio nel breve periodo: il circolante è significativamente superiore al debito a breve scadenza;



- un miglioramento nella redditività del capitale investito nella gestione caratteristica (ROI) appare in netta crescita nel 2022 e nel 2024.

Nel 2024, 100 euro investiti nel capitale delle imprese di costruzioni hanno generato un margine di circa 7.4 euro (nel 2017, il rendimento era di 4,3 euro, circa la metà).

Ma è migliorata sensibilmente anche la capacità dell'impresa di ottenere reddito dalle vendite (ROS) e la redditività netta del capitale di rischio (ROE), arrivata mediamente al 14,4% (era al 3,7 nel 2013).

- Una diminuzione dell'indebitamento: I capitale di terzi è pari a circa 1,9 volte il capitale proprio, un valore decisamente inferiore al 3,8 del 2013 e sotto la "fatidica" soglia di allarme delle banche (valore pari a 3).

Valori più alti della media si riscontrano nei grandi player, una tipologia di imprese che si caratterizza ancora per una leva assai elevata, un fattore di indubbia debolezza.

Le imprese medie e medio-grandi sono quelle che hanno fatto i maggiori progressi.

- Abbassamento della rischiosità media delle imprese di costruzioni: In base ad un'analisi compiuta con la società di rating Modefinance, il 53,7% delle imprese associate è Investment Grade (ossia conseguono un rating compreso tra A1 e B1).

Un ulteriore 27,3% è nella fascia B2, direttamente inferiore.

Solo il 18,9% presenta un conclamato rischio di credito

ACCESSO AL CREDITO

Permane una forte criticità sul versante del credito.

In Italia, nel 2007 il settore bancario destinava oltre 52 miliardi di euro agli investimenti in costruzioni; nel 2024, tale cifra si è ridotta a 10,6 miliardi di euro, registrando un calo superiore all'80%.

Si può parlare di un credit crunch strisciante da quasi venti anni, in cui la normativa prudenziale dell'Eba gioca un ruolo molto importante: le norme di vigilanza dell'Eba (European Banking Association) sono molto severe nei confronti degli investimenti in nuovi progetti edilizi, imponendo alle banche di accantonare ingenti riserve sulle risorse impiegate. In ragione di ciò, tutte le operazioni di sviluppo immobiliare, anche con finalità sociale, scontano alti costi di finanziamento per via degli elevati accantonamenti che devono essere fatti.

Per garantire una maggiore disponibilità degli istituti finanziari ad offrire credito per le costruzioni, appare strategico che l'Eba modifichi la **normativa prudenziale**, in modo da prevedere una riduzione dell'ammontare degli accantonamenti patrimoniali attualmente previsti per le operazioni di sviluppo.



LA LEVA FISCALE COME STRUMENTO DI SVILUPPO

La **leva fiscale**, se utilizzata in maniera efficace, può costituire uno strumento strategico di sviluppo dimensionale, di sostegno agli investimenti produttivi in chiave *tech* e *green* e di decarbonizzazione dei processi produttivi, anche nell'ottica di riduzione dei costi dei fattori produttivi, *in primis* dell'energia il cui risparmio è divenuto essenziale nell'attuale fase di tensione geo-politica.

Il “nanismo” e la scarsa capitalizzazione del sistema produttivo italiano rappresenta una criticità che va affrontata con strumenti adeguati, anche di natura fiscale.

In questo senso va anche la riflessione avviata a livello europeo con la proposta di Direttiva UE (cd. Direttiva Debra – *Debt-Equity bias reduction allowance*) del 2022 (oggetto di Risoluzione del Parlamento UE del 16 gennaio 2024), il cui scopo era quello di ribilanciare dal punto di vista fiscale la tradizionale convenienza al finanziamento delle imprese mediante il debito rispetto al capitale di rischio, tenuto conto della necessità di creare condizioni di maggiore stabilità finanziaria per le imprese.

In tutta l'Unione era stato, infatti, riscontrato un trattamento fiscale asimmetrico fra le due forme di finanziamento, che induce le imprese a preferire la modalità del debito bancario nelle decisioni di investimento, proprio a causa di una tassazione più favorevole, con la conseguenza che le imprese europee dipendono molto più dai prestiti bancari quando finanziano nuovi investimenti.

Difatti, a fronte della deducibilità (seppur non integrale) degli interessi passivi relativi al capitale di debito, non è oggi prevista alcuna forma di detassazione, o di deducibilità, connessa all'aumento del capitale di rischio nelle aziende.

A tale scopo, era stato introdotto l'Aiuto alla crescita economica – ACE che è stato, tuttavia, abrogato a decorrere dal 1° gennaio 2024 nel quadro della riforma del sistema fiscale nazionale (art.5 del D.Lgs. 216/2023), senza prevedere l'introduzione di misure alternative volte a favorire la capitalizzazione delle imprese.

Le misure adottate sempre nell'ambito della riforma fiscale, quali gli incentivi alle nuove assunzioni nel 2024 e quelli diretti all'acquisto di beni strumentali ad elevato contenuto tecnologico (quali il credito d'imposta *Transizione 5.0* e il nuovo *iperammortamento* di recente reintroduzione), seppur apprezzabili, non costituiscono misure specifiche per favorire l'immissione di capitale proprio in azienda.

E' venuto, quindi, a mancare qualsiasi strumento specifico in grado di riequilibrare la sproporzione nei regimi fiscali tra l'accesso al capitale di debito rispetto all'*equity*.

Questa circostanza risulta ancora più evidente per il settore delle costruzioni, nel quale l'indebitamento, come forma di finanziamento dell'attività, assume



particolare rilevanza, specie nella fase iniziale di avvio delle iniziative immobiliari, caratterizzata da una forte esposizione finanziaria.

È, pertanto, evidente la necessità di **riproporre misure simili all'ACE, che favoriscano la capitalizzazione delle imprese**, incentivando l'apporto di capitale proprio in azienda.

Allo stesso modo, risulta importante favorire la crescita dimensionale del tessuto produttivo, **incentivando i processi di aggregazione e di riorganizzazione societaria**. A tal fine, sempre per le piccole e medie imprese, si potrebbe valutare l'opportunità di prevedere **meccanismi che sostengano le operazioni di fusione/concentrazione**, come ad esempio la detassazione dei conferimenti.

Innovazione e transizione tecnologica

Ulteriore ambito fondamentale per accrescere la competitività del sistema industriale è quello della digitalizzazione e della transizione tecnologica dei processi produttivi.

Anche sotto questo profilo, gli strumenti fiscali, se calibrati per essere utilizzati da tutti i settori produttivi e semplificati nelle procedure d'accesso, possono assumere un ruolo strategico per l'adozione di una politica industriale in chiave green e tech.

Emblematici in questo senso sono incentivi quali il credito d'imposta *Transizione 5.0*, ormai scaduto e la reintroduzione, dal 1° gennaio di quest'anno, del cd "*nuovo iperammortamento*", diretti ad incentivare la trasformazione digitale delle imprese che, tuttavia, presentano alcune importanti criticità che andrebbero superate.

L'incentivo *Transizione 5.0* si è rivelato, infatti, troppo complesso anche nei requisiti d'accesso e il "*nuovo iperammortamento*" **rischia di veder vanificata la propria efficacia dal forte ritardo nella definizione delle disposizioni attuative**, a tutt'oggi emanate solo in parte, e dalla **complessità delle procedure d'accesso** (sono previste ben 5 comunicazioni in capo alle imprese interessate, alcune delle quali da trasmettere con cadenza annuale sino al termine della fruizione dell'incentivo medesimo).

Si tratta di un sovraccarico burocratico che, seppur dettato dall'esigenza di monitorare i fondi pubblici, compromette l'efficacia dello strumento e il raggiungimento dell'obiettivo per il quale è stato introdotto.

Per il settore delle costruzioni, poi, l'incentivo andrebbe maggiormente adattato alle specificità dell'attività produttiva, che lo differenziano rispetto al comparto manifatturiero su cui spesso le agevolazioni sono tarate.

Prima fra tutte la **disciplina legata alla decadenza dall'agevolazione in caso di delocalizzazione dei beni in strutture produttive della stessa impresa, situate all'estero**.

Questa condizione non tiene conto della caratteristica principale del settore edile, nel quale lo svolgimento dell'attività richiede la costituzione di cantieri temporanei e spesso anche strutture produttive all'estero (società controllate, o stabili



organizzazioni, appositamente costituite per la realizzazione di commesse estere), alle quali la società “madre” italiana fornisce, temporaneamente, particolari macchinari (quali, ad esempio, gru, macchine operatrici, etc.) a seconda delle esigenze connesse alla realizzazione delle commesse.

In tali casi, i medesimi beni vengono di fatto spostati in altre e diverse strutture facenti capo alla stessa impresa beneficiaria, in via temporanea e in base alle esigenze economiche e produttive legate all'esercizio dell'attività, senza che si configuri, quindi, un'attribuzione patrimoniale definitiva a vantaggio delle unità estere, quanto piuttosto una fisiologica modalità di svolgimento dell'attività al di fuori del territorio nazionale.

È quindi evidente la necessità di **introdurre una deroga specifica per le imprese che operano attraverso cantieri o siti produttivi temporanei**, così come previsto tra l'altro nell'ambito del previgente *Iperammortamento* (art.7, co.4, DL 87/2018 – legge 96/2018) e, da ultimo, anche nel nuovo Codice degli Incentivi (D.lgs. 184/2025).

Ulteriore criticità deriva, poi, dall'ambito oggettivo delineato dalle varie norme agevolative che spesso non contempla o, comunque, rende incerta l'applicazione degli incentivi per alcune categorie di beni strumentali utilizzati nell'attività edile.

E', quindi, essenziale che la **politica industriale diretta alla transizione digitale debba concentrarsi su strumenti capaci di superare i limiti degli attuali incentivi, garantendo un arco temporale d'applicazione di lungo periodo, la semplicità d'accesso (con procedure che garantiscano il monitoraggio dei fondi pubblici posti a copertura della spesa, con le esigenze di semplificazione e velocità d'accesso per le imprese) e la flessibilità, in termini di adattabilità alle specificità dei vari comparti produttivi nazionali.**

La riduzione dei consumi degli edifici

Soprattutto alla luce dell'attuale contesto geo-politico è sempre più avvertita, sia a livello nazionale che europeo, l'esigenza di adottare una politica industriale diretta ad assicurare la **transizione del sistema produttivo, non solo in chiave tecnologica e digitale, ma anche green.**

Su quest'ultimo profilo, in particolare, l'obiettivo dovrebbe essere quello di agire a 360 gradi sulla produzione industriale (intesa, in senso ampio, come l'insieme di tutti i settori produttivi, a cominciare da quelli più energivori) per ottenere **risparmi energetici e riduzione dei consumi sia nei processi di produzione vera e propria, sia a livello di parco immobiliare strumentale all'attività d'impresa.**

Infatti, il raggiungimento degli obiettivi dei costi dell'energia non può prescindere dalla **riduzione dei consumi degli edifici**, tema al centro delle politiche UE nell'ambito della *Direttiva europea sulla prestazione energetica degli edifici* (EPBD), che punta al raggiungimento di un parco immobiliare a emissioni zero entro il 2050.



Si tratta di obiettivi ambiziosi che, oltre agli edifici abitativi, coinvolgono direttamente anche il comparto del non residenziale e, quindi, anche gli immobili produttivi delle imprese.

Per gli edifici non residenziali, saranno stabilite soglie massime di prestazione energetica da non superare alle date del 2030 e del 2033, in modo tale che sia ristrutturato rispettivamente il 16% e il 26% “peggiore” del patrimonio edilizio non residenziale a queste due scadenze (circa 220 mila edifici da ristrutturare energeticamente entro il 2030 e ulteriori 140 mila entro il 2033).

L'Italia rischia l'avvio di una procedura d'infrazione da parte dell'Europa, in quanto, ad oggi, non ha ancora delineato il Piano nazionale di Ristrutturazione degli edifici che comporta anche l'assenza totale di strumenti di incentivazione idonei a favorire la decarbonizzazione degli edifici industriali.

Si è passati da un sistema di detrazioni fiscali variabili in funzione dei requisiti energetici degli interventi applicabile sino al 2024 (detrazione del 50%, 65%, 70% e 75% dei costi sostenuti), ad una detrazione con aliquota “secca” pari al 36% per il 2025-2026 e al 30% per il 2027, operante in egual misura a prescindere dagli obiettivi di risparmio energetico conseguiti dagli interventi agevolati.

È chiaro che l'attuale meccanismo risulta insufficiente e che, pertanto, anche in conformità con le linee guida della Direttiva, occorre intervenire nuovamente per introdurre sistemi di incentivazione (fiscale o finanziaria) che premino maggiormente interventi di “ristrutturazione profonda”, aventi ad oggetto prioritariamente gli edifici più energivori e che consentano di pervenire ad un significativo miglioramento energetico.

In linea generale, gli **elementi che si ritengono imprescindibili** sono:

- quadro normativo stabile con orizzonte temporale di lungo periodo;
- procedure d'accesso semplificate;
- modulazione degli incentivi in funzione degli obiettivi conseguiti;
- adattamento degli incentivi alle specificità dei vari settori produttivi;
- sistemi di qualificazione delle imprese esecutrici degli interventi, a garanzia della qualità, trasparenza e affidabilità dell'offerta.

INNOVAZIONE TECNOLOGICA NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI

Il settore delle costruzioni presenta un forte ritardo di produttività che costituisce uno dei nodi strutturali più urgenti da affrontare nell'ottica della competitività del sistema Paese. Secondo i dati del Libro Verde del MIMIT, tra il 1995 e il 2019 il settore ha registrato un calo di produttività del 24%, il risultato peggiore tra i grandi Paesi europei. A livello globale, analisi di McKinsey confermano che dal 2000 al 2023 il tasso annuo di crescita della produttività in edilizia è stato di appena lo 0,4% annuo, contro il 3% annuo della manifattura. In questo quadro, la transizione digitale ed ecologica non è un'opzione, ma la condizione necessaria per invertire il trend.



La twin transition come leva competitiva. La “*twin transition*” — la doppia transizione digitale ed ecologica — costituisce il principale motore di trasformazione competitiva per le costruzioni. Le due transizioni non sono percorsi separati: la transizione verde richiede tecnologie avanzate (materiali ad alta efficienza, automazione, digitalizzazione dei cantieri), mentre le tecnologie digitali abilitanti — dal BIM all'intelligenza artificiale — rendono possibili soluzioni più rapide ed efficienti nella gestione delle risorse naturali e nell'adozione di pratiche di economia circolare. ANCE ritiene che questo paradigma debba essere assunto come cornice di riferimento esplicita delle politiche industriali per il settore edile.

Innovazione nei materiali e nei processi costruttivi. Una componente fondamentale dell'innovazione in edilizia riguarda i materiali e i processi costruttivi. Il comparto italiano è espressione di una tradizione antica e di un'innovazione continua — materiali sostenibili ed ecocompatibili, compositi ad alte prestazioni termiche e meccaniche, sistemi di isolamento sempre più efficaci. Tuttavia, il ritmo di sviluppo di prodotti innovativi ha raggiunto un livello cui non tiene dietro il sistema autorizzativo e certificativo: i tempi per ottenere le approvazioni all'utilizzo di nuovi materiali e tecnologie sono spesso incompatibili con la velocità dell'innovazione, penalizzando le imprese italiane rispetto ai competitor europei. ANCE chiede che il nuovo Regolamento europeo sui prodotti da costruzione (n. 2024/3110) diventi la leva per stabilire, a livello nazionale, **tempi certi e rapidi per l'approvazione dei prodotti edilizi innovativi**, eliminando i ritardi burocratici che non aggiungono valore al processo.

Sistema EU ETS e caro materiali

Un fattore di rischio per il costo dei materiali da costruzione è rappresentato dalla revisione dei benchmark del Sistema europeo di scambio di quote di emissione (EU ETS) per il periodo 2026–2030. La proposta della Commissione europea di aggiornamento dei benchmark ETS rischia di aggravare significativamente i costi per la filiera delle costruzioni, la quale dipende strutturalmente da comparti manifatturieri ad alta intensità energetica — ceramica, cemento, vetro, laterizi, calce, prodotti prefabbricati — classificati tra i settori *hard-to-abate* per le maggiori difficoltà di decarbonizzazione nel breve-medio periodo. Gli impatti stimati sono rilevanti: per la sola ceramica, i costi ETS diretti passerebbero da circa 70 a circa 120 milioni di euro all'anno; per il cemento si stima un aggravio di 36 milioni di euro annui. Tali costi aggiuntivi si trasmetteranno inevitabilmente lungo tutta la filiera, rendendo più onerosa proprio quella transizione energetica degli edifici che il sistema ETS dovrebbe incentivare. ANCE, in sede di consultazione pubblica, ha chiesto alla Commissione europea il congelamento temporaneo dei *fall-back benchmark* ai livelli 2021–2025, in attesa di una revisione organica fondata sulle reali disponibilità tecnologiche, sulla trasparenza dei dati e sul rispetto delle condizioni operative effettive degli impianti.



COMPETENZE DIGITALI DI BASE E AVANZATE PER AFFRONTARE INSIEME, CITTADINI, IMPRESE E PA, LE SFIDE DEL FUTURO

I recenti sviluppi di tecnologie come l'intelligenza artificiale, la Realtà Virtuale e Aumentata, l'IoT, la robotica, impongono un'**attenzione sempre maggiore verso la capacità del Sistema Paese di trasferire** alle nuove generazioni, e a quelle attuali, **competenze digitali per gestire, interpretare e governare la complessità, attraverso strumenti digitali e innovativi**, a supporto delle facoltà cognitive e decisionali di ognuno.

In Italia solo il **45,8 % della popolazione possiede competenze digitali di base**, con lacune che interessano in particolare le persone con livelli di istruzione inferiori, ma anche i giovani. **ANCE sostiene lo sviluppo e il miglioramento delle competenze delle maestranze e degli imprenditori edili**, anche grazie al lavoro svolto in sinergia con ITS Academy ed European Digital Innovation Hub (EDIH).

DIHCUBE, Polo per l'innovazione digitale nel settore delle costruzioni

Dal 2023 ANCE coordina l'EDIH **DIHCUBE, Polo per l'innovazione digitale nel settore delle costruzioni, Helpdesk AI** per gli attori pubblici e privati della filiera delle costruzioni, per accelerare l'adozione di soluzioni digitali e di IA europee in modo aperto, efficace e trasparente. Grazie al partenariato di università e attori della ricerca e dell'innovazione e dell'IA, **supporta PMI e PA nei loro percorsi di transizione digitale**, attraverso la sperimentazione di tecnologie, lo sviluppo di competenze digitali, il supporto all'accesso al credito, la connessione con ecosistemi innovativi di start-up.

Il settore delle costruzioni in Italia rappresenta una delle catene del valore più grandi e strategiche del Paese, caratterizzato ancora da un non ampiamente diffusa **adozione delle tecnologie digitali**: gli **strumenti digitali e l'intelligenza artificiale** disponibili sul mercato, potrebbero **ottimizzare** attività quali, in primis, **la gestione della sicurezza sul lavoro**, determinando **cantieri più sicuri, tempi di consegna più rapidi, tempi di lavorazione e costi prevedibili**, una **gestione degli appalti pubblici trasparente ed efficace**, a vantaggio di soggetti pubblici e privati.

Risulta pertanto opportuno, secondo **ANCE**, **garantire**, alle future generazioni, un **rafforzamento della collaborazione e dell'interdipendenza tra il mondo del lavoro e gli EDIH e ITS Academy**, che in quanto soggetti dedicati al **trasferimento di competenze nell'uso di strumenti digitali e di IA**, possono proporre **offerte formative in linea con le reali esigenze del mercato**.

ANCE ritiene fondamentale **definire una strategia di transizione digitale** settoriale chiara a breve, medio e lungo termine, in grado di coniugare un'**efficace gestione delle risorse umane con quelle strumentali** e che muova **dalla consapevolezza del livello di maturità digitale** raggiunto dalle singole imprese del settore.



Per farlo, è **fondamentale investire nello sviluppo delle competenze digitali delle PMI** e creare condizioni favorevoli per consentire a micro e piccole imprese di familiarizzare con le tecnologie digitali. Questo può avvenire **attraverso il test pratico delle soluzioni tecnologiche** e un **supporto dedicato per integrarle nei loro processi produttivi, facilitando così un'adozione consapevole ed efficace del digitale**.

Una **gestione digitale** ben strutturata non solo **migliora la capacità dell'impresa di affrontare le sfide del mercato**, ma **rafforza anche la fiducia da parte di partner commerciali e istituzionali**, creando un ecosistema più propenso alla crescita economica e al consolidamento del tessuto produttivo.

Secondo la Relazione per il decennio digitale 2025, sebbene la maggior parte delle **PMI italiane (70,2%)** abbia raggiunto almeno un **livello base di intensità digitale** in ogni settore, **solo l'8,2% delle imprese italiane ha adottato l'intelligenza artificiale**.

Si evidenzia, su questo punto, che in base ad uno studio ANCE (2024) condotto con 500 imprese associate di piccole, medie e grandi dimensioni, per quanto **il settore delle costruzioni risulti a livello globale come quello che investe meno nel settore IT**, emerge che **il 51% delle PMI, ritiene che l'uso di strumenti digitali e IA sia indispensabile per restare competitivi nel settore edile. Il 67% del campione, infatti, dichiara di essere abbastanza o molto disposto a investire in strumenti di IA** per migliorare l'efficienza della propria impresa.

Si evidenzia inoltre che in base alla Relazione per il decennio digitale 2025, **l'ecosistema delle start-up in Italia risulta ancora sottosviluppato**, con solo nove unicorni. Si ritiene pertanto opportuno, rafforzare i sistemi di sostegno alle start-up innovative, operando una razionalizzazione degli strumenti pubblici disponibili, semplificando le procedure di avvio, avvio, ricerca e sviluppo per prodotti e servizi, altra importante lacuna del nostro Sistema Paese.

La rete degli EDIH, recentemente aggiornata nella sua composizione, può contribuire, all'interconnessione di imprese del settore e startup innovative, in grado di portare un **vantaggio competitivo nelle PMI** che adottano le loro soluzioni, per **colmare il divario strutturale tra le soluzioni digitali e di IA e tecnologie avanzate disponibili e la loro effettiva adozione** nei cantieri e lungo l'intera catena del valore dell'edilizia.

Infine, c'è da evidenziare che l'Italia ha compiuto notevoli progressi nelle infrastrutture digitali e nell'implementazione di servizi pubblici digitali, aumentando al contempo, il grado di accessibilità ai servizi digitali, e l'interoperabilità delle banche dati pubbliche, in questa direzione si auspica che possa essere riconsiderata l'opportunità di creare un common data space per le costruzioni europeo e una PDNC (Piattaforma Digitale Nazionale per le Costruzioni), che potrebbero rappresentare la base dati certa per costruire applicazioni verticali di AI per il settore.



ECONOMIA CIRCOLARE, END OF WASTE E MATERIE PRIME SECONDE

La competitività del sistema produttivo nazionale è legata alla capacità delle imprese di coniugare crescita, innovazione e sostenibilità. In tale prospettiva, la **transizione ecologica e l'economia circolare** non devono essere considerate esclusivamente come obiettivi ambientali, ma come **vere e proprie leve di politica industriale, capaci di ridurre la dipendenza da materie prime vergini, rafforzare le filiere nazionali e generare nuove opportunità di mercato.**

Il settore delle costruzioni assume, sotto questo profilo, un ruolo centrale. Si tratta, infatti, di un comparto caratterizzato da un **elevato impiego di materiali**, da una **significativa produzione di rifiuti speciali** e di una **consistente attività di estrazione di materie prime vergini**, ma al tempo stesso **dotato di un grande potenziale di recupero, riutilizzo e valorizzazione dei materiali derivanti dalle attività di costruzione e demolizione.**

Inoltre, il settore svolge **un importante ruolo di raccordo**, poiché mette a contatto diverse figure professionali: architetti, progettisti, designer, ingegneri, imprenditori, fornitori etc. **Le scelte adottate in questo ambito producono, quindi, ricadute su larga scala, incidendo sull'intera catena del valore delle costruzioni: dalla produzione dei materiali alla progettazione, dalla logistica alla gestione del cantiere, fino al recupero e al riutilizzo dei materiali a fine vita.**

Perché **tale potenziale possa tradursi in maggiore competitività**, è necessario **rafforzare il quadro normativo e operativo relativo agli ambiti che più direttamente incidono sulla capacità del settore di sviluppare modelli circolari**, con particolare riferimento alla disciplina **dell'End of Waste**, dei **sottoprodotti e dell'impiego delle materie prime seconde.**

Nonostante i progressi compiuti, permangono infatti criticità rilevanti legate alla frammentazione del quadro regolatorio, alla disomogeneità applicativa sul territorio e alla complessità dei procedimenti autorizzativi. Tali elementi generano incertezza per gli operatori, rallentano gli investimenti e impediscono lo sviluppo di un vero mercato dei materiali recuperati.

Occorre quindi promuovere criteri tecnici chiari, uniformi e proporzionati, capaci di garantire tutela ambientale e, al tempo stesso, certezza giuridica per le imprese. In questo senso, la disciplina dell'End of Waste deve essere ulteriormente sviluppata e resa più efficace, affinché **il recupero dei materiali da costruzione e demolizione possa diventare una pratica ordinaria, economicamente sostenibile e pienamente integrata nei processi produttivi.**

Dal punto di vista del mercato, inoltre, **le imprese che investono nel riciclo e nel recupero dei materiali possono rafforzare il proprio posizionamento competitivo, allineandosi agli obiettivi di sostenibilità richiesti a livello normativo e lungo le catene di fornitura.** Tuttavia, l'assenza di criteri tecnici armonizzati e l'elevata discrezionalità e disomogeneità nei processi autorizzativi continuano a generare incertezza, limitando la diffusione di pratiche circolari e



scoraggiando gli operatori, in particolare nel settore delle costruzioni, che potrebbe invece trarre importanti benefici da un maggiore impiego di materiali recuperati, sia in termini economici sia di competitività.

La semplificazione normativa e amministrativa rappresenta, quindi, una condizione essenziale per rafforzare la competitività delle imprese. Nel campo ambientale, la presenza di regole complesse, stratificate e non sempre coordinate rischia di trasformare obiettivi condivisibili, come la decarbonizzazione e l'economia circolare, in fattori di incertezza e rallentamento degli investimenti. **La semplificazione, in questo ambito, non deve essere intesa come riduzione delle tutele ambientali, ma come condizione per rendere tali tutele effettivamente applicabili e compatibili con i tempi e le esigenze del sistema produttivo.**

Occorre, quindi, intervenire per **superare duplicazioni, difformità interpretative e procedure eccessivamente gravose**, assicurando **maggiore uniformità applicativa sul territorio nazionale**, in particolare per i procedimenti autorizzativi connessi al recupero dei materiali, all'utilizzo delle materie prime seconde e alla gestione circolare dei rifiuti da costruzione e demolizione.

Accanto alla semplificazione normativa, appare necessario intervenire anche sul piano economico. **Il mercato delle materie prime seconde soffre ancora una significativa asimmetria rispetto a quello delle materie prime vergini.** In assenza di adeguati **strumenti di incentivazione**, le imprese rischiano di **non trovare conveniente l'utilizzo di materiali recuperati**, pur in presenza di **benefici ambientali e industriali evidenti.**

In particolare, l'utilizzo di materiali recuperati e disponibili in prossimità dei luoghi di produzione e impiego **può contribuire anche a ridurre i costi connessi al trasporto**, alla **logistica** e all'**approvvigionamento delle materie prime**, con **effetti positivi sia sulla sostenibilità ambientale sia sulla competitività delle imprese e dell'intera filiera.**

Sarebbe pertanto opportuno **prevedere misure economiche, fiscali e premiali in grado di sostenere l'impiego di materiali riciclati e di valorizzare le imprese che investono in processi circolari.** In tale ambito, anche la domanda pubblica può svolgere un ruolo decisivo, attraverso una maggiore valorizzazione dell'utilizzo di materiali recuperati negli appalti pubblici.

In questo senso, è fondamentale promuovere una più diffusa cultura del recupero, coinvolgendo stazioni appaltanti, progettisti, professionisti, imprese e consumatori, affinché i materiali riciclati siano riconosciuti non come una soluzione residuale, ma come una componente ordinaria e qualificata dei processi produttivi.

Infine, considerato che la transizione ecologica comporta per le imprese costi immediati e diretti, legati all'adeguamento dei processi produttivi, all'innovazione tecnologica, alla formazione e alla gestione di nuovi adempimenti, è necessario che **tali obiettivi siano accompagnati da strumenti di supporto stabili,**



accessibili e proporzionati, soprattutto per le piccole e medie imprese. Solo in questo modo l'economia circolare potrà trasformarsi da vincolo regolatorio a leva effettiva di competitività, crescita e innovazione per l'intera filiera delle costruzioni.

TRASFERIMENTO TECNOLOGICO TRA UNIVERSITÀ, CENTRI DI RICERCA E IMPRESE

L'istituzione del Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore, definito dalla Legge n. 99/2022 e dai successivi provvedimenti attuativi, di cui sono parte integrante gli ITS *Academy*, la cui offerta didattica è finalizzata alla formazione di elevate competenze nei settori strategici per lo sviluppo del paese, rappresenta uno strumento rilevante per favorire il *matching* tra domanda e offerta di lavoro di personale altamente specializzato richiesto dalle imprese.

Nell'ottica di rispondere alle principali sfide nell'ambito delle politiche di sviluppo e ai fabbisogni formativi espressi dal mondo del lavoro, gli ITS *Academy* sono chiamati a realizzare i percorsi formativi con riferimento a 10 specifiche aree tecnologiche, tra le quali l'Area 5, afferente al settore delle costruzioni, denominata, a seguito dell'azione dell'ANCE, "*Sistema casa e ambiente costruito*", con la finalità di un riferimento completo e puntuale a tutte le lavorazioni edili. Occorre però intervenire ulteriormente per superare la frammentazione dei vari ambiti tecnologici e addivenire ad un assetto più organico delle competenze riconducibili alla filiera, per una configurazione unitaria delle costruzioni.

Uno dei punti di forza dell'ITS *Academy* è la progettazione dei percorsi formativi in sinergia tra aziende, enti formativi, scuole, università e centri di ricerca. Fondamentale, inoltre, la presenza di docenti ed esperti reclutati almeno per il 50% tra soggetti provenienti dal mondo del lavoro e aventi una specifica esperienza professionale nei settori produttivi correlabili all'area tecnologica di riferimento dell'ITS *Academy*, che garantiscono un insegnamento di qualità e in linea con le esigenze del mercato del lavoro.

Grazie all'offerta formativa orientata al mondo del lavoro, gli ITS *Academy* costituiscono un elemento chiave nelle politiche educative e occupazionali. I diplomati ITS per l'87% risultano occupati ad un anno al diploma, con una coerenza del 93% tra l'impiego ottenuto e il percorso formativo svolto.

In raccordo con il sistema associativo Ance e il sistema bilaterale Formedil, il sistema ITS *Academy* ha trovato notevole implementazione sul territorio nazionale, con rilevanti iniziative fondative di istituti specifici per il comparto edile, o la previsione, negli ITS già esistenti, di molteplici percorsi formativi per figure afferenti il settore delle costruzioni.

Un altro importante risultato conseguito dal sistema bilaterale dell'edilizia è l'Accordo di collaborazione siglato tra il Formedil Italia e la Rete ITS Italy, che prevede una sinergia tra le parti volta a promuovere gli ITS *Academy*, incrementando la conoscenza delle opportunità occupazionali per i giovani derivanti dalla relativa offerta formativa, coinvolgendo al contempo gli Enti



territoriali del Formedil Italia nella progettazione di ulteriori percorsi formativi dedicati al settore dell'edilizia e delle costruzioni.

Considerata, pertanto, la valenza strategica che tali Istituti assumono per il settore edile nella formazione di figure tecniche altamente specializzate, a fronte della transizione digitale ed ecologica, in risposta alla forte carenza di personale qualificato delle imprese, l'ANCE ritiene essenziale l'adozione di interventi mirati di promozione e sviluppo nel merito, volti, in particolare, a rafforzare la sinergia tra università, centri di ricerca e imprese, e a favorire gli investimenti in proposito, con l'obiettivo di sostenere la crescita, l'innovazione, la competitività e l'internazionalizzazione delle imprese italiane.

ONERI BUROCRATICI E COSTO DEL LAVORO

Proposte di semplificazione normativa

1. Semplificazione in materia di notifica preliminare di cui all'articolo 99 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81

Bisognerebbe rendere più efficiente il sistema di tutela della sicurezza nei cantieri edili. Oggi, infatti, nonostante l'importanza della notifica preliminare come strumento di controllo e prevenzione, il suo utilizzo è ancora legato a procedure burocratiche basate su documentazione cartacea.

Secondo l'Ance, bisognerebbe digitalizzare e rendere immediata la trasmissione delle informazioni contenute nella notifica preliminare, coinvolgendo in modo diretto e coordinato tutti i soggetti interessati, comprese le Casse Edili. In questo modo si favorirebbe una collaborazione più efficace tra istituzioni e sistema bilaterale.

Non si tratta solo di semplificazione burocratica, ma di un passo concreto verso un sistema capace di prevenire irregolarità, contrastare il lavoro non regolare e rafforzare la tutela dei lavoratori.

Attraverso l'integrazione e l'incrocio dei dati, sarà possibile migliorare i controlli e rendere più mirata l'attività ispettiva, contribuendo a costruire un settore delle costruzioni più sicuro e più trasparente.

2. Informazione e formazione sui rischi di incendio

Bisognerebbe intervenire sulla formazione in materia di prevenzione incendi.

Oggi il quadro normativo, definito dal Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e integrato dall'Accordo Stato-Regioni sulla formazione, è stato ulteriormente arricchito dal Decreto del Ministro dell'Interno 2 settembre 2021. Tuttavia, questa stratificazione di norme rischia di generare sovrapposizioni e duplicazioni negli obblighi formativi.

In molti casi, infatti, le imprese si trovano a dover ripetere percorsi già svolti.



Bisognerebbe riconoscere come pienamente valida la formazione già effettuata, quando questa è coerente nei contenuti con quanto previsto dalle norme più recenti.

L'obiettivo non è ridurre la sicurezza, ma al contrario renderla più efficace.

In questo modo si offrirebbe maggiore chiarezza alle imprese, si semplificherebbe il quadro degli adempimenti e si rafforzerebbe un sistema di prevenzione basato non sulla quantità degli obblighi, ma sulla loro effettiva utilità.

3. Costo del lavoro

Il tema del **costo del lavoro** ha un rilievo centrale nel dibattito economico e normativo, anche con riferimento alla componente contributiva che grava sulle imprese.

Tali oneri incidono in maniera significativa sulla competitività del sistema produttivo, soprattutto nei settori a maggiore intensità di manodopera. Tra questi costi, si segnala, ad esempio, quello relativo al finanziamento della **cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO)**, che, in alcuni comparti produttivi come quello edile, assume un'incidenza superiore rispetto ad altri settori, determinando effetti distorsivi e squilibri nel sistema di tutela.

In particolare, si rileva la necessità di **intervenire sulla disciplina dei criteri di computo della durata massima della CIGO**, attualmente fissata in 52 settimane nell'arco di un biennio mobile, al fine di superare una disparità di trattamento che penalizza il settore edile rispetto agli altri comparti produttivi.

In base alla normativa ordinaria, infatti, per la generalità delle imprese rientranti nel campo di applicazione della CIGO, ad eccezione delle imprese edili, i periodi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa imputabili ad eventi oggettivamente non evitabili, come ad esempio gli eventi meteorologici o le calamità naturali, non sono computati nel limite di durata massima delle 52 settimane nel biennio mobile.

L'esclusione delle aziende edili da questo criterio generale di calcolo comporta nei fatti un ridimensionamento della durata massima di ricorso alla CIGO per le aziende stesse, che pure sono tenute a pagare per gli operai un'aliquota di finanziamento molto più elevata rispetto agli altri settori (4,70% contro 1,70%-2,00% delle imprese industriali).

Nella consapevolezza di quanto sia ingiustificata e controproducente tale disparità di trattamento, con il DL n. 92/2025, convertito in legge n. 113/2025, il Legislatore, in analogia a quanto già fatto per il secondo semestre degli anni 2023 e 2024, ha esteso anche all'edilizia il principio della non computabilità degli eventi oggettivamente non evitabili ai fini dei limiti di durata della CIGO, ma soltanto per il periodo dal 1° luglio al 31 dicembre 2025.

Alla luce di tali considerazioni, si auspica che il principio della non computabilità degli eventi oggettivamente non evitabili venga esteso, in via strutturale, anche



con riferimento alle imprese edili, assicurando così un trattamento uniforme tra i diversi settori e una maggiore coerenza del sistema di tutela.

Fermo restando quanto sopra, si rileva, altresì, che le imprese dell'industria edile, rispetto a quelle dell'artigianato edile, risentono della più generale disparità di carico contributivo gravante sul "macrosettore" industria nel confronto con il "macrosettore" artigianato.

In particolare, alle imprese artigiane è riconosciuta la totale esenzione sia dal contributo CUAF (pari allo 0,68% per l'industria, anche edile) che dal contributo per la maternità (pari allo 0,46% per l'industria, anche edile). Inoltre, il contributo dovuto dalle imprese artigiane per il finanziamento della NASpl (0,40%) è notevolmente inferiore rispetto a quello dovuto dalle imprese industriali, incluse quelle edili (1,31%).

Inoltre, le tariffe dei premi Inail per le medesime lavorazioni del "Grande Gruppo 3 Costruzioni" risultano inferiori per le imprese della Gestione Artigianato rispetto a quelle della Gestione Industria e comunque, in via generale, alle imprese iscritte alla Gestione Artigianato spetta, a determinate condizioni, una riduzione dei premi complessivamente dovuti all'Inail (la cui misura percentuale viene stabilita di anno in anno con apposito decreto), non prevista per le imprese della Gestione Industria.

In conclusione, il quadro sopra delineato evidenzia significative disparità nel carico contributivo tra settori produttivi. In tale contesto, appare opportuno valutare interventi volti ad alleggerire il costo del lavoro per le imprese industriali, anche attraverso una revisione della contribuzione previdenziale a loro carico, al fine di stabilire condizioni di maggiore equità tra i diversi comparti produttivi, nonché rafforzare la competitività del sistema economico.

LAVORI PUBBLICI E INFRASTRUTTURE

Competitività, sostenibilità dei contratti e certezza degli investimenti

Il caro materiali rappresenta oggi uno dei nodi più critici per la competitività del sistema Italia, perché incide direttamente sulla capacità del Paese di realizzare infrastrutture, rispettare i cronoprogrammi degli investimenti pubblici e garantire continuità alle filiere produttive. Gli shock energetici e geopolitici degli ultimi anni hanno dimostrato quanto il settore delle costruzioni sia esposto alla volatilità dei prezzi di carburanti, materie prime e prodotti derivati dal petrolio.

Il problema non riguarda solo l'aumento puntuale di singoli materiali, ma la propagazione dei rincari lungo tutta la catena produttiva: il gasolio incide sui mezzi di cantiere, sui trasporti, sui noli, sulla produzione industriale e, indirettamente, sul costo finale di materiali come bitume, conglomerati, plastiche, acciaio e componenti impiantistiche. Per questo, un aumento del costo dell'energia si traduce rapidamente in un aggravio diffuso su quasi tutte le lavorazioni.

ANCE ha più volte evidenziato che gli strumenti ordinari di aggiornamento dei prezzi e revisione prezzi rischiano di non essere sufficientemente tempestivi né



pienamente rappresentativi dei costi reali sostenuti dalle imprese. I prezziari, infatti, fotografano spesso una situazione già superata dal mercato; inoltre, molte componenti di costo, come carburanti e trasporti, non emergono come voci autonome, ma sono incorporate nelle analisi prezzi delle singole lavorazioni.

La situazione attuale presenta, inoltre, caratteri di imprevedibilità ed eccezionalità che eccedono la normale alea contrattuale e le ordinarie fluttuazioni del mercato.

Gli strumenti di revisione e compensazione ottenuti negli ultimi anni hanno certamente rappresentato un importante passo avanti rispetto al passato, ma sono stati introdotti per gestire oscillazioni fisiologiche dei prezzi e non fenomeni come quelli sopra menzionati.

In questo contesto, si rendono necessarie anzitutto alcune **misure shock di carattere straordinario e temporaneo**, volte a fronteggiare l'emergenza determinata dall'eccezionale incremento dei costi dei materiali, dei carburanti e dell'energia.

Una prima misura riguarda la **sospensione temporanea del recupero dell'anticipazione contrattuale**, al fine di garantire maggiore liquidità alle imprese impegnate nell'esecuzione di lavori pubblici e preservare l'equilibrio economico-finanziario dei contratti in corso, senza determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Una seconda misura consiste nella possibilità, per le stazioni appaltanti, di autorizzare la **sospensione totale o parziale delle lavorazioni** che abbiano subito rilevanti incrementi dei costi o siano interessate da difficoltà di approvvigionamento dei materiali. Tale intervento consentirebbe di evitare che le imprese siano costrette a eseguire prestazioni in condizioni di manifesta insostenibilità economica, garantendo al contempo la conseguente ridefinizione dei termini contrattuali. Per le medesime ragioni, occorrerebbe prevedere la possibilità di sospendere la consegna dei lavori o di procedere alla consegna parziale delle sole lavorazioni non interessate dagli aumenti dei costi o dalle difficoltà di approvvigionamento.

Si rende, comunque, necessario un sistema più stabile e aderente alla realtà economica: prezziari aggiornati anche in corso d'anno, laddove si verificano shock straordinari, clausole di revisione prezzi senza soglie di attivazione/compensazione, in linea con le migliori esperienze internazionali.

Il caro materiali, quindi, non è una questione settoriale, ma un tema di politica industriale e di competitività nazionale. Garantire l'equilibrio economico dei contratti pubblici significa tutelare le imprese, ma anche assicurare la realizzazione delle opere, la tenuta degli investimenti e la credibilità del Paese nell'attuazione delle proprie politiche infrastrutturali.



Il Partenariato pubblico - privato

Appare, inoltre, necessario un intervento in materia di **partenariato pubblico-privato**. La recente pronuncia della Corte di Giustizia UE sul diritto di prelazione del promotore impone di rivedere l'attuale disciplina, superando un meccanismo ormai incompatibile con i principi europei di parità di trattamento, non discriminazione e concorrenza.

Occorre però **evitare che il necessario adeguamento al diritto europeo produca incertezza sugli investimenti già avviati**. Per questo serve una disciplina transitoria chiara, capace di salvaguardare le concessioni già assentite e le procedure concluse, e al tempo stesso di ridisegnare il PPP come strumento competitivo, trasparente e ancora attrattivo per capitali, competenze e innovazione.

Altre problematiche nei lavori pubblici

Ulteriori **interventi appaiono necessari per risolvere talune problematiche specifiche dei lavori pubblici**, che non hanno trovato soluzione con il recente decreto correttivo. Si pensi, ad esempio, alle **cause di esclusione e all'illecito professionale**, alle **procedure sottosoglia**, ai **settori speciali**, ai **costi del CCT**, **che sono alcune tra le problematiche non accolte e che si spera trovino soluzione nei prossimi provvedimenti normativi**.

I ritardati pagamenti

Da ultimo, **in merito al tema dei ritardati pagamenti**, pur prendendo atto dell'archiviazione della procedura e riconoscendo i miglioramenti registrati negli ultimi anni nei tempi medi di pagamento della Pubblica Amministrazione, resta essenziale mantenere alta l'attenzione sulle specificità del settore dei lavori pubblici.

Nel comparto delle costruzioni, infatti, persistono ancora criticità operative legate ai tempi di emissione dei SAL, ai passaggi amministrativi intermedi e ai ritardi nella concreta disponibilità delle somme, elementi che non sempre emergono dagli indicatori utilizzati a livello statistico.

Per questo, pur in un quadro complessivamente migliorato, appare necessario proseguire il monitoraggio sostanziale dei tempi di pagamento nei lavori pubblici, valorizzando anche gli strumenti informativi già disponibili presso ANAC, al fine di garantire piena effettività alla disciplina europea e maggiore certezza finanziaria per le imprese della filiera.

POLITICHE E STRUMENTI OPERATIVI PER L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE

Per il settore delle costruzioni, l'internazionalizzazione rappresenta un elemento di assoluta importanza per la crescita e la competitività delle imprese, in particolare nei mercati ad alto potenziale.



Il comparto delle costruzioni, infatti, contribuisce in modo rilevante alla proiezione del “Made in Italy” nel mondo, fornendo un contributo significativo a tutta l'economia italiana.

Le imprese italiane di costruzione operano con successo in 62 Paesi nei 5 continenti, in tutti i settori delle costruzioni, con 570 commesse il cui valore complessivo supera i 116 miliardi di euro.

Le nostre imprese investono e si radicano sui mercati esteri, con una presenza di lungo periodo, creando moltissimi posti di lavoro in tutto il Mondo.

Per cercare di supportare al meglio le imprese associate, nella loro attività all'estero, in particolare PMI, l'Ance ha adottato negli anni una **strategia che combina internazionalizzazione delle imprese di costruzione, rafforzamento della loro competitività all'estero ed innovazione sostenibile del settore edilizio e infrastrutturale**, quale leva competitiva per l'export italiano di settore all'estero.

Per poter cogliere al meglio le opportunità esistenti, occorre che le imprese si inseriscano nel processo sin dalla fase iniziale di impostazione e preparazione dei progetti.

Come Ance abbiamo proposto il **finanziamento degli Studi di fattibilità** per opere infrastrutturali offerti a dono dal Sistema Italia ai paesi partner, anche africani.

Inserirsi nella fase a monte dei progetti consente infatti di fornire alla committenza indicazioni chiave su come sviluppare l'opera e quali tecnologie adottare, seguendo le best practices e gli opportuni standard tecnici, operativi e di sostenibilità.

Tale strumento, permetterebbe di valorizzare tecnologie e forniture nazionali, consentendo di esportare all'estero l'eccellenza dell'intera filiera produttiva italiana, rafforzando le relazioni bilaterali con i Paesi beneficiari.

Ne deriverebbero importanti vantaggi, fra i quali favorire il “Made in Italy”.

Tutto il “Sistema Paese Italia” vedrebbe accresciuta la sua proiezione internazionale, con ritorni significativi anche in termini di attrattività del nostro paese per gli investitori internazionali

Si ricorda che lo strumento è impiegato con successo da diversi anni in altri Paesi europei, come Francia e Spagna, che vi hanno investito ingenti risorse dei rispettivi PNRR, con ricadute significative per l'industria dei rispettivi Paesi.

Per migliorare la partecipazione delle imprese italiane ai programmi finanziati dagli Organismi multilaterali (Banca Mondiale, BEI, BERS), si è proposta la creazione di una struttura dedicata (**Task force**) alle imprese, grandi e medio piccole, che possa offrire loro un supporto “tailor made”.

Tale struttura, permetterebbe alle imprese di avere una maggiore conoscenza delle opportunità esistenti ed al tempo stesso permetterebbe alle imprese di



partecipare, con maggiore successo, ai bandi di gara delle Banche multilaterali, massimizzando i propri vantaggi competitivi.

L'Ance, ha sostenuto sin dall'inizio il **Piano Mattei per l'Africa**, che rappresenta una grande opportunità per riformare e rafforzare ulteriormente i legami tra l'Italia e i Paesi africani, contribuire alla crescita e allo sviluppo sostenibile di lungo periodo.

Siamo presenti nella Cabina di regia del Piano Mattei ed abbiamo avviato una costante collaborazione con la Struttura Tecnica di Missione.

Confermiamo il forte interesse del nostro sistema associativo verso i grandi Corridoi e le infrastrutture che stanno definendo la nuova architettura logistica del continente.

Guardiamo infatti con estrema attenzione allo sviluppo dei Corridoi strategici, con particolare riferimento alla ferrovia di Lobito e ai collegamenti in Algeria, al consolidamento della nostra presenza nel settore delle dighe in Mozambico e Camerun, ed al potenziamento delle infrastrutture aeroportuali in Etiopia e Kenya, nodi essenziali per l'integrazione economica dell'intera regione.

In tale contesto si aprono nuovi ed interessanti margini di crescita per le imprese italiane all'estero che, grazie alle competenze di eccellenza di cui sono portatrici, possono rispondere ai bisogni infrastrutturali anche più evoluti di questi mercati, con soluzioni innovative e sostenibili.

Abbiamo accolto con favore la recente estensione del Piano ad ulteriori quattro Paesi prioritari, ed auspichiamo che il perimetro d'azione possa essere ulteriormente ampliato verso mercati ad alto potenziale.

Il Piano Mattei deve rappresentare una svolta per il nostro paese. Le ingenti risorse investite dall'Italia non devono solo garantire una generica parità di condizioni ("*Level playing field*"), ma devono essere utilizzate strategicamente per favorire l'aggiudicazione di commesse alle imprese italiane e promuovere l'export nazionale, emulando il modello di altri Paesi.

Per assumere ruoli di leadership nei progetti strategici in Africa, le imprese hanno bisogno di un supporto finanziario mirato. Come Ance abbiamo proposto il **primAfrica Climate Fund**, un Fondo di investimento in equity concepito specificamente per finanziare le quote di capitale nei consorzi internazionali dedicati alla realizzazione di infrastrutture verdi nel continente africano.

Per cercare di orientare al meglio le aziende verso gli strumenti finanziari più adatti, si è avanzata la proposta di uno Sportello unico di assistenza tecnica, che possa essere di supporto alle imprese, di ogni dimensione.

Crediamo inoltre che sia necessario rafforzare, con il supporto della Farnesina e del Gruppo Cassa Depositi e Prestiti, le **sinergie con alcuni grandi gruppi industriali nazionali**, molto attivi sui mercati internazionali, per identificare



insieme paesi ed aree di intervento e presentare alle Autorità locali “proposte integrate”.

Questo favorirebbe la partecipazione delle imprese italiane di costruzione ai grandi progetti internazionali, rafforzando il loro ruolo come importanti partner tecnologici.

La recente crisi del Golfo, con la chiusura dello stretto di Hormuz, che ha determinato per le nostre imprese, impegnate nei cantieri sia in Italia che all'estero, un aumento esponenziale dei costi energetici e dei materiali, difficoltà di approvvigionamento, oltre a importanti ritardi nell'esecuzione dei progetti internazionali, ove non cancellati, ha fatto chiaramente emergere la necessità di rafforzare e migliorare gli strumenti di mitigazione del rischio e contrattuali, particolarmente rilevanti per il settore delle costruzioni, caratterizzato da investimenti elevati, tempi lunghi di esecuzione e forte esposizione al contesto locale.

Il settore delle costruzioni rappresenta infatti una sintesi efficace tra innovazione e tradizione.

Sarebbe opportuno infine valorizzare il know-how italiano della progettazione e costruzione, **riconosciuto in tutto il mondo, per la qualità, innovazione e sostenibilità, attraverso un approccio di filiera, per presentarci come “Sistema italiano delle costruzioni”, capace di offrire soluzioni integrate ed alto valore aggiunto.**

Come Associazione in questi anni, abbiamo fatto uno sforzo importante per supportare le nostre imprese ad internazionalizzarsi e grazie all'ottima collaborazione con gli altri attori del Sistema Paese, in primis il Ministero degli Affari esteri, **le imprese della filiera delle costruzioni, hanno potuto contare su un sostegno concreto nella ricerca di nuovi mercati e nell'avvio di nuove partnership.**

ALLEGATO 3

Documentazione depositata da Sergio Giraldo, membro del comitato scientifico di a/simmetrie.

a/simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

a/simmetrie

Associazione italiana per lo studio delle asimmetrie economiche

Memoria depositata in occasione dell'audizione presso la

X Commissione (Attività produttive, commercio e turismo)

della Camera dei Deputati

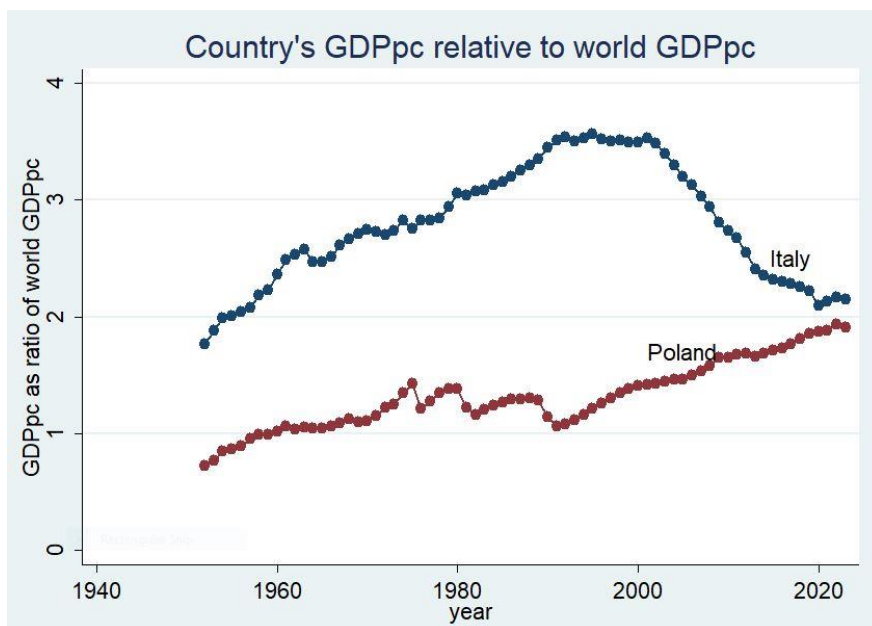
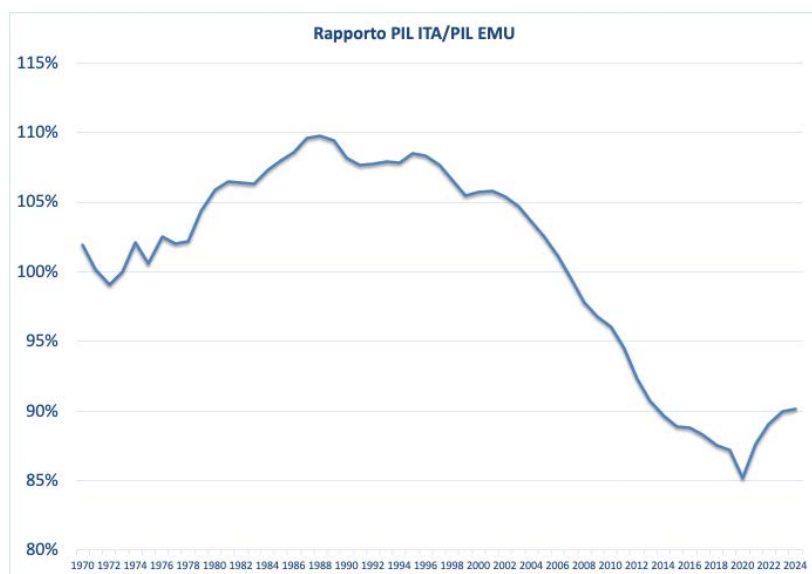
nell'ambito della

Indagine conoscitiva sulla capacità competitiva del sistema Italia, sulle dinamiche del PIL nel periodo 1992-2025 in rapporto alla media UE e sulle leve di intervento sui settori produttivi per sostenere la crescita economica

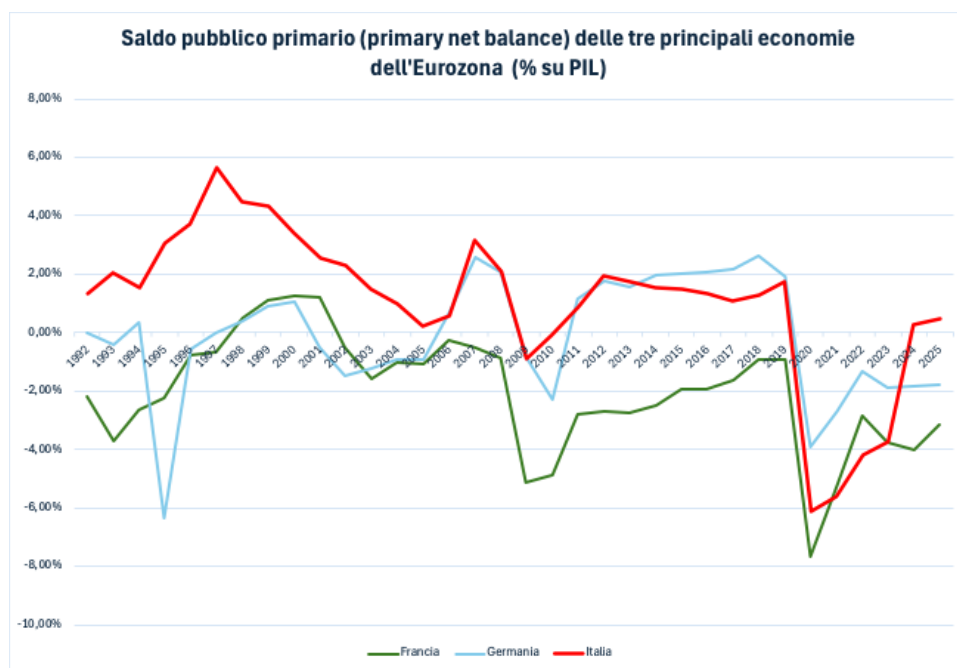
Sergio Giraldo

Comitato scientifico a/simmetrie

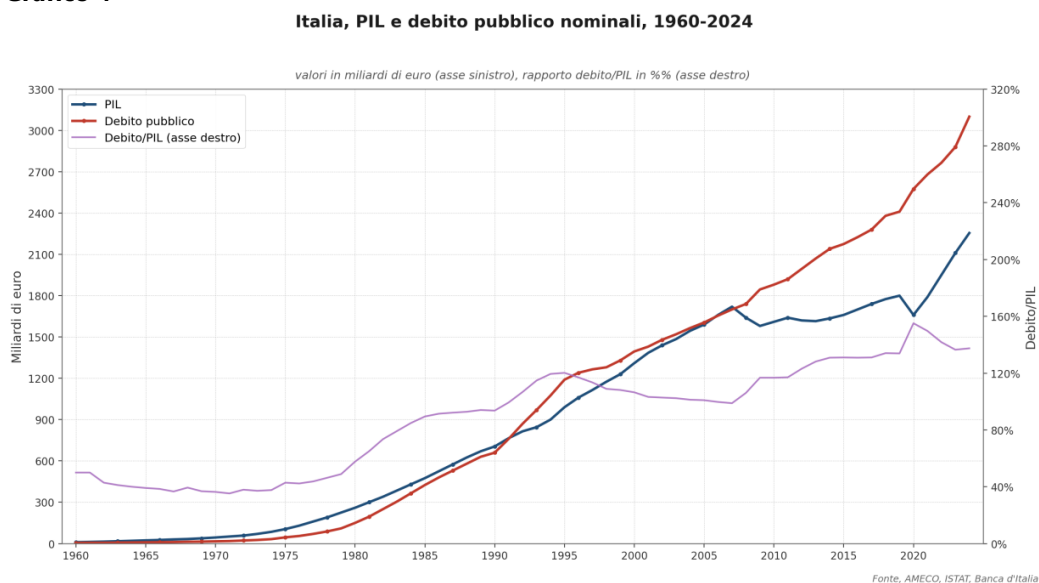
Roma, 24 giugno 2026

*al simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione***Grafico 1***Fonte : World Bank, World Development Indicators***Grafico 2***Fonte : World Bank, World Development Indicators*

a/ simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

Grafico 3

Fonte : Fondo Monetario Internazionale, Fiscal Monitor April 2026

Grafico 4

Premessa

Ringraziamo la X Commissione per l'invito a partecipare a questa importante indagine conoscitiva.

a/simmetrie è una associazione per lo studio delle asimmetrie economiche fondata nel 2013, che promuove la ricerca sul tema delle asimmetrie economiche e in particolare di quelle dell'Unione Europea, promuovendo studi pubblicati in primarie riviste internazionali e organizzando convegni cui hanno partecipato economisti provenienti dalle migliori istituzioni di ricerca internazionali e italiane.

Il contributo che a/simmetrie sottopone in questa sede muove da una premessa che intendiamo esporre con chiarezza fin da subito. La divergenza italiana rispetto alla media dell'Unione europea in termini di crescita economica, apertasi a partire dalla fine degli anni '80 e mai più richiusa, non è la somma disorganica di disfunzioni microeconomiche, di ritardi settoriali o di inefficienze amministrative. È invece un fenomeno macroeconomico coerente, leggibile come risposta endogena del sistema produttivo italiano a un mutamento di regime istituzionale e monetario adottato in quegli anni e progressivamente consolidato nei decenni successivi.

Da questa premessa discende un'implicazione metodologica precisa. I problemi che le altre voci già ascoltate da questa Commissione hanno documentato (la frammentazione del tessuto produttivo, la bassa intensità di ricerca e sviluppo, l'invecchiamento della forza lavoro, il costo dell'energia, l'emigrazione di giovani qualificati, la perdita di quote nei segmenti tecnologicamente avanzati) sono problemi reali e misurabili. Intendiamo però sostenere che essi vanno letti come sintomi, e che la patologia sottostante che li produce è macroeconomica. Una terapia che agisca solo sui sintomi può alleviare singole criticità senza modificare il quadro complessivo, e la lunga storia delle politiche italiane degli ultimi trent'anni, ricche di interventi settoriali, di incentivi e di riforme amministrative, ne è la dimostrazione empirica.

L'argomento di fondo è che il sistema produttivo italiano ha bisogno oggi di una politica industriale attiva, di uno spazio fiscale per investimenti pubblici di portata strategica e di una piena consapevolezza dei vincoli che l'attuale quadro europeo impone a entrambe queste esigenze. Senza queste condizioni, le leve settoriali produrranno effetti marginali, come quelli prodotti dalle politiche degli ultimi trent'anni. La questione europea è parte della diagnosi. Molte delle correzioni

a/ simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

necessarie alla crescita italiana richiederebbero modifiche profonde dell'architettura europea, la cui praticabilità politica non può essere assunta come dato.

Parte I

Una diagnosi macroeconomica della divergenza italiana

1. L'inizio del declino

L'indagine in corso assume come finestra di osservazione il periodo 1992-2025. La scelta di tale data iniziale è metodologicamente fondata, perché il 1992 segna effettivamente un momento importante dal punto di vista istituzionale, con la firma del Trattato di Maastricht. Tuttavia, dal punto di vista strettamente economico, l'anno di svolta è il 1988, che coincide con l'inizio del cosiddetto Sme credibile, ovvero l'accordo di cambi fissi con limitate flessibilità che accomunava le maggiori divise europee.

Le serie storiche dei conti nazionali documentano che fino a quel punto l'Italia cresceva a ritmi comparabili a quelli dei partner europei più sviluppati, con tassi medi annui di variazione del PIL che la collocavano stabilmente nella fascia alta dell'allora Comunità europea, e si era affermata come la quinta economia mondiale. Dal 1989 in avanti, in maniera evidente dal 1996 e poi drasticamente dal 2001, il differenziale di crescita diventa negativo e si consolida senza più richiudersi. Su questo dato concordano sostanzialmente tutte le memorie depositate in questa Commissione, e i dati prodotti dall'ISTAT in occasione della sua audizione del 9 giugno 2026 lo quantificano con precisione.

Quello che la nostra memoria intende aggiungere a questa constatazione condivisa è una proposta di lettura.

Considerati nel loro insieme, gli elementi portati dall'integrazione europea, con cambi fissi, disciplina fiscale e riduzione del perimetro pubblico dell'economia hanno portato alla stagnazione dell'economia italiana.

La letteratura scientifica recente ha tematizzato questo nesso in modo esplicito. Studi come quelli di Baccaro e D'Antoni (2022) sulle origini europee della stagnazione italiana, di Guarascio, Heimberger e Zezza (2025) sul tallone d'Achille dell'eurozona

al simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

letto a partire dal caso italiano, e di Felice, Nuvolari e Vasta (2019) sulle radici del declino economico italiano, mostrano che la riflessione accademica si sta progressivamente spostando dalla diagnosi puramente microeconomica a una lettura che tiene conto del contesto istituzionale europeo.

2. Il ciclo di Frenkel applicato all'eurozona

Per rendere visibile il meccanismo causale che lega il regime monetario europeo alla divergenza italiana, è utile richiamare il modello elaborato dall'economista argentino Roberto Frenkel a partire dagli anni Ottanta per descrivere le crisi finanziarie dei paesi emergenti che avevano adottato regimi di cambio fisso credibili. Il modello, originariamente sviluppato per l'Argentina degli anni Settanta e successivamente applicato a Cile, Messico e ai paesi del Sud-est asiatico colpiti dalla crisi del 1997, identifica una sequenza tipica che si dispiega in quattro fasi.

Nella prima fase, l'adozione di un ancoraggio valutario percepito come credibile riduce il premio per il rischio sui tassi di interesse domestici e attira capitali esteri. Il differenziale fra tassi domestici ed esteri si comprime, gli spread sul debito sovrano calano, l'accesso al credito si amplia. Nella seconda fase, l'afflusso di capitali si trasforma in espansione del credito al settore privato, in particolare verso settori non esposti alla concorrenza internazionale come l'edilizia e i servizi domestici. Si formano bolle immobiliari, il debito privato cresce rapidamente, la domanda interna si espande. Nella terza fase, il cambio reale si apprezza per effetto del differenziale di inflazione con i partner commerciali, il saldo delle partite correnti si deteriora, le passività estere nette aumentano. Nella quarta fase, un evento esterno (uno shock sui mercati internazionali, un cambio di aspettative, un'innovazione tecnologica) interrompe il flusso di capitali, le posizioni accumulate divengono insostenibili, segue la crisi finanziaria. In assenza dello strumento del cambio, l'aggiustamento si scarica necessariamente sulla domanda interna e sui salari, attraverso il meccanismo della svalutazione interna.

Bagnai (2013) ha mostrato che lo schema descrive in modo accurato le dinamiche dei paesi del Sud Europa nei primi anni della moneta unica. Lo stesso Frenkel, nella prolusione alla conferenza internazionale "The euro: manage it or leave it!" del 2012 (Frenkel, 2012), ha applicato direttamente il proprio modello al contesto europeo, riconoscendo nell'eurozona un caso paradigmatico delle dinamiche da lui

a/ simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

originariamente analizzate nei paesi emergenti. L'euro ha funzionato come l'ancoraggio credibile che ha innescato la fase espansiva del ciclo. In Spagna, Irlanda, Grecia e Portogallo si è osservato lo schema previsto, riduzione degli spread, boom del credito al settore privato, bolla immobiliare, deficit di parte corrente crescente, accumulo di passività estere nette.

L'esplosione del ciclo, avvenuta fra il 2008 e il 2012, ha innescato la fase di aggiustamento attraverso la svalutazione interna, con costi sociali notevolissimi (disoccupazione giovanile sopra il 50% in Spagna e Grecia, contrazione del PIL spagnolo del 9% fra 2008 e 2013, crollo dei salari reali in Grecia). La memoria dell'ISTAT depositata in questa Commissione descrive con precisione tecnica la dinamica degli squilibri 2005-2007, riconoscendo che in Spagna si è verificata una «eccezionale espansione del debito privato da parte di famiglie e imprese», accompagnata da un aumento dei prezzi degli immobili e da un'inflazione superiore al 3%.

Il caso italiano si colloca dentro questo schema in posizione asimmetrica. L'Italia, a differenza di Spagna, Irlanda e Grecia, presentava nel 1999 un rapporto debito/PIL già molto elevato. Questa condizione ha limitato la capacità del sistema italiano di partecipare pienamente alla fase espansiva del ciclo, sia perché il debito pubblico preesistente vincolava lo spazio fiscale, sia perché il sistema bancario italiano era strutturalmente più cauto nel finanziare l'edilizia rispetto alle controparti spagnole o irlandesi. L'Italia ha quindi goduto solo parzialmente dei benefici della fase espansiva, ma ha pagato per intero la fase recessiva, attraverso il canale dei vincoli fiscali europei applicati con particolare severità dopo il 2011, dal governo di Mario Monti in particolare, e attraverso la lunga compressione della domanda interna che è seguita.

Questa è, a nostro avviso, la chiave per comprendere perché la divergenza italiana è cominciata prima e si è approfondita di più rispetto a quella di altri paesi del Sud. È anche la ragione per cui l'evocazione del «modello Spagna» come benchmark virtuoso è un'operazione retorica che merita di essere ridimensionata. La ripresa spagnola recente è in larga parte un rimbalzo da una base depressa, ottenuto attraverso una compressione salariale e una flessibilizzazione del mercato del lavoro che hanno avuto costi sociali ingenti, e ha prodotto un Paese strutturalmente più povero e diseguale di quello precrisi. Definirlo modello significa rimuovere la storia recente, non rappresentarla.

3. Dalla svalutazione monetaria alla svalutazione interna

Persa la possibilità di gestire il cambio nominale come strumento di politica economica (definitivamente con l'adozione dell'euro nel 1999, ma di fatto già nell'ultimo decennio della lira con la disciplina del Sistema Monetario Europeo), il sistema produttivo italiano si è trovato di fronte a un problema di competitività di prezzo che, in un regime di cambi fissi e in presenza di un differenziale di inflazione strutturale con la Germania, andava risolto per altre vie. La via che si è imposta, in modo non dichiarato ma sostanzialmente coerente nelle diverse stagioni di politica economica, è quella che la letteratura scientifica europea, e in particolare lo studio di Johnston e Regan (2016) sull'incompatibilità delle varietà nazionali di capitalismo nell'eurozona, ha definito svalutazione interna.

La svalutazione interna consiste nel sostituire all'aggiustamento del cambio nominale un aggiustamento del cambio reale ottenuto attraverso la compressione dei costi interni, in primo luogo del costo del lavoro. Operativamente, ciò significa che ogni volta che il sistema produttivo italiano si trovava di fronte a un problema di competitività rispetto ai partner europei, lo strumento di aggiustamento è stato la moderazione salariale, la flessibilizzazione contrattuale, l'erosione del potere d'acquisto delle famiglie. Le serie storiche documentano questa dinamica con grande chiarezza. Secondo i dati OCSE citati nella memoria di Conflavoro PMI depositata presso questa Commissione, l'Italia è uno dei pochissimi Paesi dell'area dove le retribuzioni reali medie sono diminuite nel periodo 1990-2020 (con una variazione del -2,9%), mentre nello stesso periodo aumentavano del 33,7% in Germania, del 31,1% in Francia e del 38,5% in media OCSE. Il dato è stato confermato anche dalla memoria di Simone Oggionni, audito in questa Commissione, che ha osservato come «l'Italia è uno dei pochissimi Paesi OCSE in cui il salario reale medio è oggi inferiore a quello del 1990».

La compressione salariale italiana non è il risultato meccanico di una rivoluzione tecnologica che avrebbe colpito i salari ovunque. La rivoluzione tecnologica ha investito tutti i paesi avanzati, ma in Italia, e solo in Italia, ha prodotto trent'anni di stagnazione salariale. La spiegazione strutturale di questa anomalia, a nostro avviso, sta nel fatto che la perdita della leva del cambio, con l'adozione della moneta unica, ha trasformato il salario nello strumento residuo di aggiustamento competitivo. Quello che prima dell'adozione dell'accordo i cambi fissi denominato euro veniva ottenuto

a/ simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

attraverso variazioni del tasso di cambio nominale (con costi sociali concentrati nel tempo e ridistribuiti attraverso meccanismi di indicizzazione che proteggevano i redditi più bassi) è stato ottenuto dallo SME credibile in avanti attraverso una compressione lenta, prolungata e socialmente regressiva dei redditi da lavoro.

Nella letteratura scientifica ciò è noto già da Mundell (1961), che nella teoria delle aree valutarie ottimali descrive l'effetto di un accordo di cambi fissi:

«Se sopprimete la legge della domanda e dell'offerta nel mercato valutario, inseguendo il sogno della stabilità del cambio, poi dovrete lasciarla agire sul mercato del lavoro, dove si presenterà come incubo della disoccupazione, o dell'emigrazione.»

Questa lettura ha ricevuto, tardivamente, un riconoscimento istituzionale ai massimi livelli europei. Mario Draghi, nel discorso di La Hulpe del 16 aprile 2024 alla Conferenza di alto livello sul pilastro europeo dei diritti sociali, ha formulato una constatazione che merita di essere riportata per intero,

«Abbiamo perseguito una strategia deliberata volta a ridurre i costi salariali gli uni rispetto agli altri e, combinando ciò con una politica fiscale pro-ciclica, l'effetto netto è stato solo quello di indebolire la nostra domanda interna e minare il nostro modello sociale.»

Il riconoscimento è importante non solo per la sua paternità, ma per quello che certifica. La compressione salariale italiana non è il prodotto di scelte errate o di rigidità di mercato, bensì il risultato di una strategia europea deliberata di competizione interna fra Stati membri sul costo del lavoro. Peraltro, secondo diverse consolidate dottrine economiche (Shapiro, C., e Stiglitz, J.E., 1984), il livello del salario influisce sulla produttività. Vista in questi termini, è stata la strategia seguita dall'Unione europea per aumentare la sua competitività a far diminuire la sua produttività.

È stata la Germania ad aprire la strada con le riforme Hartz e una lunga moderazione salariale. Tra 2004 e 2008 i salari netti reali per ora lavorata scesero in Germania di oltre il 3% cumulato, mentre nel 2000–2008 il salario reale per dipendente cadde del 9%.

Il problema, dal punto di vista del modello di crescita complessivo, è che la svalutazione interna funziona come politica competitiva di breve periodo ma produce effetti collaterali di medio-lungo periodo che ne erodono la sostenibilità. Quando il

al simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

costo del lavoro è basso, le imprese hanno minor incentivo a sostituire lavoro con capitale, a investire in automazione, a innovare i processi produttivi. La produttività ne risente. Quando i salari sono compressi, la domanda interna si contrae, le imprese che producono per il mercato domestico vedono ridursi le loro prospettive, gli investimenti calano. La specializzazione produttiva si orienta verso settori a basso valore aggiunto e ad alta intensità di lavoro, dove la competitività di costo conta più dell'innovazione tecnologica. Si configura quello che Storm e Naastepad (2012) hanno descritto come un equilibrio di bassa produttività e bassa crescita autosostenuto, da cui un Paese non esce attraverso ulteriori dosi della stessa medicina.

4. La causalità invertita. Verdoorn, Kaldor e la produttività endogena

Una delle convinzioni più diffuse nel discorso pubblico italiano degli ultimi vent'anni è che la bassa crescita del PIL italiano sia in primo luogo l'effetto di una bassa crescita della produttività, e che quindi la leva principale di intervento debba essere il rafforzamento dei fattori che determinano la produttività (qualità del capitale umano, intensità di ricerca e sviluppo, digitalizzazione, dimensione d'impresa, qualità delle infrastrutture). Questa convinzione poggia su una rappresentazione della produttività come variabile autonoma, esogena alla dinamica della domanda aggregata, sulla quale si potrebbe intervenire indipendentemente dal ciclo. È una rappresentazione che una parte importante della teoria della crescita cumulativa e post-keynesiana non sostiene, e che gli stessi dati italiani contraddicono.

Il punto è stato chiarito già negli anni Quaranta dall'economista olandese Petrus Johannes Verdoorn, che in un saggio del 1949 mostrò empiricamente, per un'ampia serie di paesi e periodi, l'esistenza di una relazione positiva fra il tasso di crescita della produzione manifatturiera e il tasso di crescita della produttività del lavoro. Successivamente, negli anni Sessanta, Nicholas Kaldor ne ricavò un'interpretazione teorica e ne fece il fondamento della sua spiegazione delle differenze di crescita fra economie. La legge di Verdoorn, come è stata battezzata, afferma che la produttività non determina la crescita in modo unidirezionale, ma è essa stessa determinata, in misura significativa, dalla crescita della produzione, attraverso un complesso di meccanismi che includono le economie di scala statiche e dinamiche, l'apprendimento per la pratica (learning by doing), l'effetto di induzione del progresso tecnico da parte degli investimenti, la specializzazione progressiva della forza lavoro.

a/ simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

In realtà i due autori del '900 hanno ripreso e ampliato in termini moderni quanto affermato originariamente da Adam Smith (1776/1987), che è il primo ad aver stabilito chiaramente che la divisione del lavoro, cioè l'innovazione di processo destinata ad aumentare la produttività, dipende dall'ampiezza del mercato di sbocco. Da questo consegue che qualsiasi fattore comprime la domanda autonoma del sistema (ovvero esportazioni e spesa pubblica) si riflette negativamente sulla produttività.

L'implicazione di questo schema è cruciale per la diagnosi italiana. Se la produttività dipende dalla crescita, e non solo viceversa, allora una politica che comprime la domanda aggregata per trent'anni produce necessariamente, come effetto sistemico, anche una stagnazione della produttività. Le imprese non innovano se non vedono prospettive di espansione del mercato. Non investono se la domanda è ferma. Non si ingrandiscono se la dimensione dei mercati di sbocco non lo giustifica. Non assumono lavoratori qualificati se i loro processi produttivi non lo richiedono. La bassa produttività italiana, da questo punto di vista, non è una causa autonoma della bassa crescita, è una conseguenza prevedibile del fatto che per trent'anni la domanda interna è stata compressa e l'investimento pubblico è caduto in misura sostanziale (con investimenti pubblici netti negativi tra il 2011 e il 2022).

Il rapporto bidirezionale fra produttività e crescita è stato esplicitamente riconosciuto nel corso delle audizioni informali in questa Commissione, anche da Simone Oggionni nella sua memoria, dove si legge che «la produttività non è una variabile indipendente che si muove autonomamente. Al contrario, riflette processi economici più profondi» e che «il rapporto causale opera in entrambe le direzioni. La stagnazione della produttività italiana è quindi, al tempo stesso, una causa e una conseguenza della bassa crescita». La nostra memoria condivide questa lettura nella sua sostanza analitica, e ne traiamo l'implicazione che riteniamo più cogente, ovvero che le politiche che agiscono solo sui determinanti della produttività dal lato dell'offerta, senza intervenire sulla dinamica della domanda aggregata e degli investimenti, sono destinate a risultati modesti, qualunque sia l'ingegno con cui vengono disegnate.

La memoria di Confartigianato acquisita dalla X Commissione nel corso di questa indagine conoscitiva osserva che «gli investimenti pubblici» sono «la posta di spesa pubblica caratterizzata da un più elevato moltiplicatore fiscale». Quando si è investito, l'Italia ha ripreso a crescere, mentre quando l'investimento pubblico è stato compresso, la crescita si è fermata. È un nesso causale che andrebbe trattato come un dato analitico stabilizzato, non come una congettura.

5. Saldi settoriali e l'aritmetica del debito

La principale obiezione che viene tradizionalmente sollevata contro qualunque proposta di politica economica espansiva nel contesto italiano è la sostenibilità del debito pubblico. L'argomento è noto: l'Italia ha un rapporto debito/PIL fra i più elevati al mondo, ogni ipotesi di espansione fiscale ne aggraverebbe la dinamica, l'unica via per ridurre il debito è la disciplina di bilancio prolungata. Questo argomento, ripetuto da decenni come fosse un'evidenza autoevidente, è in realtà smentito dai dati che pretenderebbe di interpretare, e va affrontato con strumenti contabili rigorosi.

Il primo strumento è l'identità dei saldi settoriali, che è una verità contabile, non una proposizione teorica. Indicando con *S* il risparmio privato, con *I* l'investimento privato, con *T* le entrate pubbliche, con *G* la spesa pubblica, con *X* le esportazioni e con *M* le importazioni, l'identità può essere scritta in questa forma:

$$(S - I) + (T - G) + (M - X) = 0$$

La stessa relazione può essere riscritta anche così:

$$(G - T) = (S - I) - (X - M)$$

Il significato economico è semplice. Il disavanzo pubblico, cioè $G - T$, è uguale all'eccesso di risparmio del settore privato rispetto agli investimenti, $S - I$, meno il saldo estero del Paese, $X - M$. Ne deriva che se in un Paese il settore privato risparmia strutturalmente più di quanto investe, situazione tipica del capitalismo italiano, caratterizzato da elevata propensione al risparmio delle famiglie e da investimenti modesti delle imprese, e se il Paese registra un avanzo strutturale delle partite correnti, come accade in Italia dal 2013, allora la controparte contabile è un disavanzo del settore pubblico.

Pretendere di azzerare il disavanzo pubblico, in queste condizioni, è aritmeticamente possibile solo attraverso una crisi della domanda che riduca il risparmio privato (perché le famiglie non possono più risparmiare quando i loro redditi calano) o trasformi l'avanzo estero in disavanzo (perché la contrazione dei consumi e degli investimenti riduce anche le importazioni più rapidamente delle esportazioni). In altre parole, la disciplina fiscale praticata in un contesto di alto risparmio privato e di avanzo estero produce necessariamente recessione, ed è proprio quello che si è osservato in Italia in

a/ simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

modo ricorrente. Il vincolo non è morale, è contabile, e non lo si supera invocando il rigore.

Il secondo strumento è la dinamica $r-g$ rispetto al rapporto debito/PIL. La sostenibilità di tale rapporto dipende dal differenziale fra il tasso di interesse medio pagato sul debito (r) e il tasso di crescita del PIL nominale (g). Se r è superiore a g , il rapporto debito/PIL tende a crescere anche in presenza di avanzi primari, perché la crescita del denominatore non basta a compensare l'accumulazione del numeratore. Se r è inferiore a g , il rapporto tende a stabilizzarsi o ridursi anche in presenza di disavanzi primari modesti. È una formula contabile elementare, ma le sue implicazioni sono state largamente ignorate dalla policy italiana degli ultimi trent'anni.

La verifica empirica è molto chiara. Secondo i dati riportati dalla memoria di Confartigianato e confermati dalle serie ufficiali, nei trentun anni fra il 1995 e il 2025 l'Italia ha realizzato avanzi primari in ventisei anni, contro i sedici della Germania, gli undici della Spagna e i quattro della Francia. In termini comparativi, l'Italia è probabilmente il Paese dell'area che ha praticato la disciplina fiscale più severa e più prolungata nell'intero gruppo dei grandi paesi avanzati. Coerentemente con la dottrina economica, questo non ha impedito, anzi ha favorito, la crescita del rapporto debito/PIL italiano.

Lo stock di debito cioè si riduce quando l'avanzo primario opera dentro una traiettoria macroeconomica in cui il PIL nominale cresce abbastanza da sostenere il denominatore e in cui il costo medio del debito non assorbe interamente lo sforzo fiscale.

Vale la pena aggiungere un'osservazione che mette in luce l'incoerenza interna dei due parametri europei costitutivi. Maastricht fissa contemporaneamente un tetto al deficit pubblico al 3% del PIL e un obiettivo di lungo periodo sul rapporto debito/PIL al 60%. La Banca Centrale Europea persegue un obiettivo di inflazione al 2%. Combinando questi tre parametri, l'aritmetica della stabilizzazione del debito impone una conclusione precisa. Per mantenere stabile un rapporto debito/PIL del 60% in presenza di un deficit del 3%, la crescita nominale del PIL deve essere intorno al 5%, ovvero (con un'inflazione al 2%) una crescita reale del 3% all'anno in modo strutturale. Per i Paesi che partono da rapporti debito/PIL più elevati, e che dunque dovrebbero ridurli per convergere verso il parametro Maastricht, il vincolo di crescita reale è ancora più stringente. Una crescita reale del 3% all'anno in modo strutturale è un risultato che nessun grande Paese europeo ottiene da decenni, e che il quadro macroeconomico

al simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

dell'area euro rende sistematicamente improbabile. I parametri di Maastricht sono quindi internamente incoerenti con il mandato della BCE, sono stati scritti in modo tale da produrre rapporti debito/PIL in salita o stabili al di sopra del target nei Paesi che si attestino sul tetto di deficit consentito. È un dato strutturale, non un effetto contingente, e la sua mancata discussione pubblica negli ultimi trent'anni è uno degli aspetti più sorprendenti, o avvilenti, del dibattito europeo di politica economica.

La conclusione, a nostro avviso, è che l'austerità praticata in Italia per stabilizzare il debito ha prodotto l'esito opposto. Ha compresso la crescita g senza ridurre il tasso di interesse r in misura sufficiente, e il rapporto debito/PIL è cresciuto comunque. Il problema, dunque, non è che abbiamo fatto poca austerità (tesi insostenibile alla luce dei numeri), né che dobbiamo continuare a farne (tesi che ripeterebbe lo stesso esperimento sperando in un risultato diverso). Il problema è che il quadro analitico dentro cui la politica fiscale italiana è stata progettata per trent'anni è sbagliato, e va sostituito con un quadro che tenga conto della dinamica endogena del debito e dei meccanismi della domanda aggregata.

6. I problemi microeconomici come epifenomeni del quadro macro

A questo punto della memoria è opportuno tornare ai problemi microeconomici che le altre voci di questa indagine hanno documentato, per mostrare in che modo essi si lasciano leggere come conseguenze prevedibili del quadro macro descritto nelle sezioni precedenti. Nessuno di questi problemi è inventato, ma l'analisi che proponiamo è una loro diversa collocazione nella catena causale.

Frammentazione del tessuto produttivo e dimensione media d'impresa. La memoria di ANIMA-Confindustria meccanica ha documentato che la dimensione media delle imprese italiane nella meccanica strumentale è di 28 addetti contro gli 81 della Germania. La memoria di ISTAT ha mostrato che le microimprese sotto i dieci addetti rappresentano oltre il 95% delle unità produttive italiane. Il dato è incontestabile. La domanda, però, è perché le imprese italiane non crescono dimensionalmente, e la risposta micro (la legislazione fiscale, la struttura familistica, l'incapacità manageriale) coglie solo aspetti parziali del problema. La crescita dimensionale richiede prospettive di espansione del mercato, accesso a finanziamenti

a/ simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

di lungo periodo, condizioni stabili che giustifichino investimenti rilevanti. In un'economia in cui la domanda interna è ferma da trent'anni e in cui il sistema bancario è stato progressivamente disciplinato dai vincoli europei sul credito (Basilea II, Basilea III, regole sui *non-performing loans*), le condizioni strutturali per la crescita dimensionale sono venute meno. Non è un fenomeno italiano isolato, ma è particolarmente accentuato in Italia perché il quadro macroeconomico è stato particolarmente compresso.

Ricerca, sviluppo e innovazione. I dati ISTAT documentano una intensità di spesa in R&S del 1,4% del PIL, contro il 2,2% della Francia e il 3,1% della Germania. Anche qui, la domanda non è solo perché le imprese italiane investono poco in ricerca, ma in che contesto strategico la decisione di investire avviene. Investire in R&S è un'opzione costosa e a ritorno incerto, che ha senso solo se il mercato di sbocco è in espansione e se la dimensione d'impresa giustifica il costo fisso della ricerca. In un quadro di domanda compressa, di piccola dimensione media e di assenza di una politica industriale che orienti gli investimenti privati attraverso la domanda pubblica (la lezione delle agenzie pubbliche americane come DARPA, o del sistema Fraunhofer tedesco, è stata storicamente disponibile ma non perseguita in Italia per ragioni di vincolo di bilancio), la R&S privata si concentra in poche grandi imprese e non si diffonde nel sistema produttivo. Il sintomo è micro, ma la causa è macro.

Costo dell'energia e dipendenza dalle importazioni di gas. Il differenziale di prezzo dell'energia elettrica in Italia rispetto agli altri paesi europei è oggetto negli ultimi anni di una attenzione spasmodica.

Vi sono alcuni punti da chiarire sul ritardo energetico dell'Italia. Il primo è che l'Italia negli anni '80 del secolo scorso ha tenuto un referendum che ha bloccato lo sviluppo di potenza elettrica da fonte nucleare. Non vi è dubbio che il ritardo che oggi l'Italia sconta in campo energetico stia nella infelice scelta di tenere un referendum molto politicizzato nell'immediatezza di un grave incidente alla centrale ucraina di Cernobyl. In un paese che aveva fame di energia per sostenere lo sviluppo industriale, la rinuncia all'opzione nucleare ha spinto il paese verso altre fonti, in particolare il gas. È a valle del referendum sul nucleare, negli anni '90, infatti, che si realizza la gran parte della capacità di produzione termoelettrica del paese, con il provvedimento CIP 6/92 e le leggi di attuazione del nuovo Piano energetico nazionale (leggi 9 e 10 del 9 gennaio 1991).

al simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

La dipendenza del sistema elettrico nazionale dal gas risale quindi nel tempo e ha radici storiche. La successiva liberalizzazione dei due settori, gas ed elettrico, ha portato ad una frammentazione della filiera, con la liberalizzazione di produzione e vendita, l'unbundling delle reti e la privatizzazione di parte dell'ex monopolio, facendo emergere i relativi costi in un'ottica di valorizzazione di mercato. Nonostante la dipendenza dal gas importato e la ristrutturazione in chiave privatizzata e liberalizzata, il sistema elettrico italiano fino al 2019 era di fatto sotto controllo. Tanto che il Prezzo Unico Nazionale, cioè il prezzo spot all'ingrosso, tra il 2013 e il 2020 non è mai salito sopra i 63 €/MWh (media annuale). Allo stesso tempo, il prezzo medio annuo del gas sull'hub olandese TTF nello stesso periodo non è mai salito sopra i 28 €/MWh. Oggi questi prezzi sono praticamente raddoppiati.

L'aumento iperbolico dei prezzi dell'energia elettrica si è verificato quando le forniture di gas dalla Russia hanno iniziato a subire le conseguenze della tensione politico-militare tra Stati Uniti e Russia, che hanno coinvolto il gasdotto Nord Stream 2 e la questione ucraina. È stata la turbativa sul mercato del gas a provocare quella sul mercato elettrico. L'Italia, in quanto economia sviluppata soprattutto grazie a potenza termoelettrica alimentata a gas, ha subito i maggiori contraccolpi dalla fine dei rapporti commerciali con la Russia, assieme alla Germania, la cui dipendenza dal gas russo era ben più marcata di quella italiana.

Più in generale, la cornice dei prezzi alti dell'energia in Italia e in Europa si è prodotta per una serie di scelte di politica energetica europea quali il Green Deal, che hanno accelerato lo smantellamento del termoelettrico nazionale senza disporre di sostituti adeguati, consegnando l'industria italiana ad uno svantaggio competitivo sia rispetto ai partner europei che a Stati Uniti e Cina. Anche il caro-energia, in questo senso, non è un fenomeno indipendente, ma il risultato di scelte di policy assunte dentro la cornice europea.

Emigrazione giovanile e capitale umano. Le memorie di CGIL e ANIMA hanno documentato il fenomeno dell'emigrazione di giovani qualificati, quantificato in oltre 150.000 partenze l'anno secondo i dati CGIL. Il fenomeno viene comunemente attribuito a fattori micro, mancanza di opportunità, retribuzioni inadeguate, rigidità del mercato del lavoro. Ma la radice del fenomeno è macro. I giovani italiani emigrano perché i salari reali in Italia sono compressi da trent'anni e perché la prospettiva di carriera in un Paese a bassa crescita è strutturalmente meno attraente di quella in Paesi

a/ simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

a crescita più elevata. Il capitale umano va dove la domanda di lavoro qualificato cresce, e la domanda di lavoro qualificato cresce dove l'economia cresce. È un meccanismo che si è osservato storicamente in tutti i Paesi a crescita compressa, dall'Irlanda della prima metà del Novecento alla Grecia degli anni recenti.

La conseguenza analitica di questa ricostruzione è che le politiche per le imprese non possono essere pensate come un catalogo di interventi separati. Se la bassa produttività è anche l'effetto della bassa crescita, se la piccola dimensione d'impresa è anche l'effetto di mercati stagnanti, se la bassa spesa in ricerca e sviluppo è anche l'effetto di aspettative deboli sulla domanda futura, allora le leve settoriali devono essere inserite in una strategia macroeconomica coerente. Politica industriale, politica fiscale, credito pubblico, domanda strategica e riforma del quadro europeo sono parti dello stesso meccanismo di crescita. La Parte che segue muove dalla premessa che l'Italia ha bisogno soprattutto di ricostruire le condizioni macroeconomiche entro cui le imprese tornano ad avere convenienza a investire, crescere dimensionalmente, innovare e trattenere capitale umano.

Parte II

Lo scenario internazionale che cambia

Le trasformazioni che esaminiamo in questa parte ridefiniscono i parametri della competitività industriale per il prossimo decennio. Sono trasformazioni in corso, di portata strutturale, che richiedono risposte di policy commisurate. Il quadro istituzionale europeo, costruito negli anni Novanta per un mondo molto diverso, non è oggi adeguato ad affrontarle, e l'Italia ne paga le conseguenze in modo accentuato.

7. Il ritorno dello Stato come attore economico

La prima trasformazione è il ritorno dello Stato come protagonista della politica economica nei due blocchi dominanti del sistema globale. Gli Stati Uniti hanno costruito negli ultimi anni una nuova politica industriale di portata storica, articolata in tre provvedimenti principali. Il CHIPS and Science Act del 2022 ha destinato circa 280 miliardi di dollari al rilancio della filiera dei semiconduttori sul territorio americano, combinando sussidi diretti alla produzione, incentivi fiscali agli investimenti e finanziamento massiccio della ricerca pubblica. L'Inflation Reduction Act dello stesso anno ha mobilitato circa 369 miliardi di dollari per le tecnologie pulite, con un sistema di crediti d'imposta vincolati alla produzione nazionale che ha cambiato la geografia degli investimenti globali. Una serie di dazi mirati ha protetto settori considerati strategici (acciaio, alluminio, veicoli elettrici, semiconduttori cinesi) attraverso provvedimenti unilaterali assunti senza pretese di compatibilità con le regole del commercio internazionale.

La Cina pratica da decenni una politica industriale ancora più strutturata e ambiziosa. Il piano Made in China 2025, lanciato nel 2015, ha identificato dieci settori strategici (intelligenza artificiale, robotica, aerospazio, veicoli a nuova energia, biotecnologie, nuovi materiali, alta tecnologia ferroviaria, energia, attrezzature agricole, dispositivi medici) in ciascuno dei quali sono stati definiti obiettivi quantificati di autosufficienza produttiva e di leadership tecnologica entro orizzonti temporali precisi. Il piano è sostenuto da sussidi diretti, accesso privilegiato al credito attraverso il sistema bancario di Stato, controllo dei flussi di investimento, intervento attivo delle imprese pubbliche e fondi sovrani, gestione strategica dell'accesso al mercato cinese in cambio

al simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

di trasferimento tecnologico. Settori interi della manifattura globale (pannelli solari, batterie agli ioni di litio, veicoli elettrici, terre rare lavorate, magneti permanenti) sono oggi dominati dalla Cina come risultato diretto di queste scelte.

L'Unione Europea, in questo quadro, è l'unico blocco economico al mondo che ha mantenuto come paradigma costitutivo il divieto degli aiuti di Stato e la disciplina della concorrenza interna come principio fondante. Gli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione vietano in linea di principio ogni forma di aiuto pubblico che possa falsare la concorrenza fra Stati membri, salvo deroghe specifiche e procedure di autorizzazione complesse. Il risultato è che mentre Stati Uniti e Cina costruiscono filiere strategiche attraverso interventi pubblici diretti di portata storica, l'Europa è strutturalmente impedita a fare lo stesso, e quando i singoli Stati membri tentano di farlo si scontrano con la Commissione. È un auto-disarmo che ha origine in scelte assunte in una congiuntura storica diversa, quella dell'integrazione del mercato unico negli anni Ottanta e Novanta, e che oggi configura una vulnerabilità competitiva strutturale rispetto agli altri blocchi.

Il problema, dal punto di vista italiano, è doppio. Per un verso l'Italia non può costruire una propria politica industriale efficace senza scontrarsi con la cornice europea della concorrenza. Per altro verso non beneficia di una politica industriale europea sufficientemente robusta, perché i singoli Stati membri (con la parziale eccezione della Germania, che dispone di spazio fiscale superiore e di una più solida capacità di influenza sulla Commissione) non hanno gli strumenti per costruirla insieme. Il sistema produttivo italiano si trova quindi in una posizione di doppia esposizione, senza protezione nazionale efficace e senza protezione europea adeguata.

8. Materie prime critiche e dipendenza tecnologica

La seconda trasformazione è la nuova centralità delle materie prime critiche nelle catene del valore manifatturiere avanzate. Le tecnologie su cui si gioca la competitività dei prossimi decenni (batterie e sistemi di accumulo, semiconduttori, magneti permanenti per motori elettrici e turbine eoliche, fotovoltaico, sistemi di difesa, intelligenza artificiale applicata alla robotica industriale, data center e tecnologie correlate, elettrificazione dei consumi energetici) richiedono materiali la cui estrazione, lavorazione e raffinazione sono fortemente concentrate in pochi Paesi produttori. La Cina, in particolare, controlla circa il 60% della produzione mondiale di terre rare e

a/ simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

oltre l'85% della loro lavorazione. Detiene quote dominanti sulla raffinazione di litio (intorno al 65%), cobalto (oltre il 70%), magneti permanenti (oltre il 90%), grafite (circa l'80%). Dispone della quasi totalità della filiera dei pannelli solari (dalla materia prima al modulo finito) e di una quota crescente di quella delle batterie.

Questa concentrazione configura per l'Europa una dipendenza strategica che richiede risposte di policy coordinate. Il Critical Raw Materials Act adottato dall'Unione nel 2024 va nella direzione giusta ma con tempi e risorse inadeguati. L'obiettivo di portare al 40% entro il 2030 la quota di lavorazione europea delle materie prime critiche è ambizioso ma non è sostenuto da strumenti operativi commisurati, in termini di finanziamento, di semplificazione autorizzativa, di partnership con Paesi produttori. Le iniziative industriali nazionali rimangono frammentate, soggette alla disciplina sugli aiuti di Stato, prive di una regia europea che ne assicuri la coerenza.

Il punto più delicato, dal nostro punto di vista, è che il Green Deal europeo, accelerando l'elettrificazione dei consumi finali (trasporti, riscaldamento, industria), sta sostituendo la dipendenza europea da petrolio e gas con una dipendenza più stretta dalle tecnologie e dai materiali controllati dalla Cina. La dipendenza dal gas russo, che ha mostrato le sue vulnerabilità nel 2022, era almeno parzialmente sostituibile attraverso un'aggressiva diversificazione delle fonti di approvvigionamento, ed è in larga parte ciò che è avvenuto, ad un costo comunque enorme. La dipendenza dai materiali strategici cinesi è meno sostituibile nel breve periodo, perché richiede di ricostruire intere filiere industriali, attività mineraria, capacità di raffinazione e lavorazione che in Europa sono state progressivamente smantellate o non sono mai state sviluppate. Sostituire una vulnerabilità con un'altra, presentata come transizione virtuosa, è un esito che merita la massima attenzione politica.

9. Il Green Deal come politica industriale fallita

La terza trasformazione è la sostanziale dimostrazione che il modello del Green Deal europeo, come è stato finora impostato, non è in grado di produrre una filiera tecnologica autonoma di tecnologie pulite.

L'osservazione di partenza è il confronto fra il modo in cui Cina e Unione Europea affrontano la decarbonizzazione. La Cina non decarbonizza come obiettivo politico in sé, bensì come conseguenza del perseguimento di un obiettivo prioritario, ovvero l'indipendenza energetica. Il mix energetico cinese al 2050, come delineato nei piani

al simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

quinquennali e nelle *road map* del National Energy Administration, prevede ampiamente nucleare di nuova generazione (con un programma di costruzione di reattori che è il più aggressivo al mondo), combustibili fossili nazionali (carbone domestico, gas non convenzionale), accanto a rinnovabili installate a ritmi senza precedenti. La decarbonizzazione è dunque un sottoprodotto del piano energetico cinese a lungo termine. L'obiettivo è ridurre la dipendenza dalle importazioni di petrolio e gas, controllare le filiere tecnologiche delle energie rinnovabili, garantire la sicurezza energetica del Paese in qualunque scenario geopolitico.

L'Unione Europea ha fatto l'opposto. Ha trasformato la decarbonizzazione in obiettivo a sé, fissando target vincolanti di riduzione delle emissioni (Fit for 55, neutralità climatica al 2050) senza una corrispondente strategia di costruzione delle filiere tecnologiche necessarie a realizzarli. Il Green Deal è una politica climatica con velleità di politica industriale, e non una politica industriale con effetti climatici. La differenza sembra sottile, è invece sostanziale. Una politica industriale parte dal controllo delle filiere strategiche e ricava gli obiettivi climatici come effetto. Una politica climatica parte dai target e si trova a inseguire le filiere, sperando che siano disponibili.

Il risultato è quello che era prevedibile. Le tecnologie pulite richieste dalla transizione europea sono in larga parte cinesi. Nel settore dei veicoli elettrici, la penetrazione cinese in Europa è cresciuta rapidamente. Secondo la IEA, nel 2025 sono state vendute in Europa 4,2 milioni di auto elettriche, pari al 28% del mercato, e le vendite di auto elettriche prodotte in Cina sono aumentate di circa il 50%, raggiungendo circa 940 mila unità. Nella sola Unione europea, le importazioni di auto elettriche sono salite a oltre 900 mila unità e la Cina ne ha fornito quasi il 60%. Nel mercato auto complessivo, i costruttori cinesi hanno raddoppiato la propria quota europea nel 2025, arrivando al 6%, con punte dell'11% nel Regno Unito e del 9% in Spagna e Italia.

Lo riconosce esplicitamente Mario Draghi nell'audizione presso il Parlamento italiano del 18 marzo 2025, quando osserva che il settore automobilistico è un esempio di mancata pianificazione, dove l'U applica una politica climatica senza una politica industriale, e che il rischio è la rapida acquisizione di impianti e aziende europee da parte di produttori esteri sovvenzionati dallo Stato.

Nel fotovoltaico, la dipendenza è ancora più netta: nel 2024 la Ue ha importato 11,1 miliardi di euro di pannelli solari, e la Cina ha rappresentato il 98% delle forniture. Anche nelle batterie la concentrazione è elevata: nel 2024 la UE ha importato circa 28

a/ simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

miliardi di euro di batterie, di cui 22 miliardi dalla Cina, mentre nel 2025 la Cina ha prodotto oltre l'80% delle batterie a livello globale.

L'elettrificazione spinta dei consumi finali aggrava la situazione di una dipendenza che può rivelarsi più rischiosa di quella da petrolio e gas, perché meno sostituibile nel breve periodo. Un'eventuale crisi delle relazioni con la Cina (perfettamente possibile nel quadro geopolitico attuale) avrebbe conseguenze sull'economia europea che la dipendenza energetica da Mosca, per quanto seria, non aveva.

10. Il ritardo europeo sull'intelligenza artificiale

La quarta trasformazione è la nuova centralità dell'intelligenza artificiale come fattore competitivo trasversale, con effetti su quasi tutti i settori produttivi. Il quadro internazionale è descritto in modo netto da Mario Draghi nell'audizione del 18 marzo 2025,

«Otto dei dieci maggiori large language models sono sviluppati negli Stati Uniti e i rimanenti due in Cina. [...] In quest'area il Rapporto prende atto che il ritardo europeo è probabilmente incolmabile.»

Il ritardo europeo non è il risultato di carenze imprenditoriali, è il prodotto di scelte istituzionali precise. Quattro in particolare. L'AI Act adottato nel 2024 ha introdotto un quadro regolatorio restrittivo che impone alle imprese che sviluppano modelli di intelligenza artificiale obblighi di conformità, valutazione del rischio e trasparenza più stringenti rispetto agli analoghi quadri regolatori americano e cinese. La frammentazione del mercato dei dati europeo, dovuta alla persistenza di regimi giuridici nazionali diversi sulla protezione dei dati personali nonostante il GDPR, ha impedito la formazione delle grandi banche dati necessarie all'addestramento dei modelli. I costi energetici elevati hanno reso meno conveniente la costruzione in Europa dei data center necessari al calcolo distribuito (i data center sono consumatori energetici di scala industriale, e la differenza di costo dell'elettricità tra Stati Uniti ed Europa, dell'ordine del 100-150% nel 2024-2025, configura per gli investitori una distorsione localizzativa massiccia). La frammentazione del mercato dei capitali europeo ha reso più difficile per le imprese tecnologiche europee ottenere i finanziamenti di scala necessari, spingendole a trasferirsi negli Stati Uniti dove il mercato è più profondo e i finanziamenti più disponibili.

al simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

La conseguenza è che le tre componenti necessarie per produrre intelligenza artificiale di frontiera (capacità di calcolo, accesso ai dati, finanziamenti di scala) sono tutte penalizzate in Europa rispetto agli altri blocchi. L'Unione si trova nella posizione paradossale di regolare una tecnologia che non produce, mentre i Paesi che la producono non la regolano in modo simile. Il risultato è prevedibile, l'Europa diventa importatrice di IA, esattamente come è già accaduto con la prima ondata di tecnologie digitali (cloud computing, motori di ricerca, social network, piattaforme di commercio elettronico). Per l'Italia il problema è particolarmente acuto, perché la nostra base manifatturiera, in larga parte composta da PMI, rischia di essere lasciata indietro nella nuova ondata di automazione e digitalizzazione industriale.

Parte III

I limiti europei che frenano la crescita italiana

Quanto esposto nella Parte II non è una requisitoria generica contro l'integrazione europea. È un'analisi specifica di ambiti in cui le scelte assunte a livello comunitario hanno aggravato, anziché alleviare, le condizioni di competitività italiana. Distinguiamo tre piani di problema, ciascuno con implicazioni operative diverse.

11. Un modello di crescita costruito su misura per la Germania

L'Unione economica e monetaria, nei suoi parametri costitutivi (cambi fissi, struttura della Banca centrale, regole fiscali, disciplina della concorrenza), è stata progettata in modo coerente con il modello economico tedesco, fondato su export manifatturiero, surplus delle partite correnti, contenimento della domanda interna, autonomia della politica monetaria dai cicli politici nazionali. Il modello tedesco era preesistente, ed è stato reso compatibile con le regole europee perché le regole europee sono state, in larga misura, una codificazione internazionale del modello tedesco.

Per l'Italia, che era arrivata negli anni Ottanta a essere la quinta economia mondiale con un modello molto diverso (alta domanda interna, alto debito pubblico, sostegno pubblico all'industria, flessibilità del cambio come strumento di aggiustamento, indicizzazione salariale come tutela del potere d'acquisto), l'adozione del modello tedesco ha richiesto un adattamento traumatico che non è mai riuscito. I numeri lo

a/ simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

dicono. La quinta economia mondiale, in trent'anni di applicazione del modello tedesco, ha perso posizioni una dopo l'altra, è stata superata in PIL pro capite da Paesi che nel 1992 erano largamente alle sue spalle, ha visto le proprie imprese più innovative essere assorbite da gruppi stranieri, ha perso buona parte della sua autonomia industriale.

Il punto, ai fini del lavoro di questa Commissione, è che la cornice europea attuale non è neutra rispetto ai modelli economici nazionali, premia alcuni e penalizza altri. Una revisione di alcune sue regole fondamentali (politica della concorrenza, disciplina degli aiuti di Stato, parametri fiscali, mandato della BCE) non sarebbe un atto di rottura ma una doverosa correzione di una asimmetria strutturale che ha prodotto effetti documentabili in tre decenni di applicazione.

12. Il deficit democratico delle decisioni europee

Il secondo problema è di natura istituzionale, e riguarda la legittimazione democratica delle decisioni europee. La Commissione europea, che ha il monopolio dell'iniziativa legislativa, non risponde elettoralmente a nessuno. La Banca centrale europea è statutariamente indipendente da qualunque controllo politico, ed esercita poteri che incidono profondamente sulle condizioni economiche degli Stati membri con un unico mandato (la stabilità dei prezzi) ed unico strumento (il tasso di interesse). Il Consiglio dei capi di Stato e di governo agisce per consenso, il che significa che ogni Stato membro ha potere di veto, ma che la responsabilità politica delle decisioni si diluisce fino a sparire. Il Parlamento europeo, unico organo elettivo, ha parziali poteri co-decisionali ma non ha neppure iniziativa legislativa.

Il risultato è che le decisioni europee che hanno effetti diretti sulle economie nazionali (politiche fiscali, regolamentazione del commercio, regole sulla concorrenza, politiche climatiche) sono assunte da soggetti che non rispondono elettoralmente ai cittadini su cui ricadono. Questo deficit di responsabilità politica produce due effetti. Per un verso impedisce la correzione di rotta quando le politiche assunte si rivelano fallimentari, perché manca il meccanismo elettorale che in democrazia consente di cambiare i decisori. Per altro verso alimenta distacco e risentimento dei cittadini che si riversa periodicamente nelle elezioni nazionali, producendo instabilità politica e oscillazioni nelle posizioni dei governi sui tavoli europei.

al simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

La sequenza di fallimenti europei degli ultimi quindici anni (gestione della crisi greca, gestione della crisi migratoria, eccessiva dipendenza dal gas russo non sostituita per tempo, ritardo sulle tecnologie digitali, gestione del Green Deal senza politica industriale) è sconcertante. Il fatto che a nessuno di questi fallimenti sia mai seguita una vera responsabilità politica delle istituzioni che li hanno prodotti è un problema strutturale. Questa struttura contribuisce a spiegare perché la correzione di rotta europea resti improbabile anche quando gli errori diventano evidenti.

13. La concorrenza intra-Ue come ostacolo ai campioni industriali

Il terzo problema riguarda il rapporto fra politica della concorrenza europea e capacità di costruzione di campioni industriali europei. Il caso Alstom-Siemens del 2019 è emblematico, la Commissione europea ha bloccato la fusione fra il gigante francese e quello tedesco dei treni in nome della tutela della concorrenza nel mercato europeo, dimenticando che il vero concorrente sui mercati globali non era la concorrenza intra-europea ma il colosso cinese CRRC, che da solo è più grande di Alstom, Siemens e Bombardier messi insieme. La logica della concorrenza interna, applicata in modo dottrinario, ha impedito la formazione di un soggetto industriale europeo capace di competere su scala globale.

Il problema strutturale è che, per ragioni storiche, gli unici soggetti europei oggi capaci di reggere il confronto dimensionale e tecnologico con i colossi americani e cinesi sono gli ex campioni di Stato sopravvissuti alle privatizzazioni (Airbus nell'aerospazio civile, ENI nell'energia, Leonardo nella difesa, EDF nell'energia nucleare, parte di Stellantis come gruppo automobilistico, alcuni operatori di telecomunicazioni). Questi soggetti sono il prodotto del trentennio glorioso dell'intervento pubblico nell'economia europea, fra il dopoguerra e gli anni Ottanta. La loro stessa esistenza dimostra che la costruzione di campioni industriali europei è possibile, ma che richiede strumenti che la cornice istituzionale attuale rende difficilmente disponibili.

Il tessuto produttivo italiano, fatto in larga parte di piccole e medie imprese, è particolarmente esposto a questa anomalia. Le PMI italiane non sono protette dalla concorrenza internazionale, perché la politica commerciale europea è lenta e debolmente strutturata negli strumenti di difesa. Non possono aggregarsi efficacemente in soggetti di scala maggiore, perché la disciplina sugli aiuti di Stato

al simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

impedisce un sostegno pubblico sistematico ai processi di consolidamento. Non possono contare su una protezione dimensionale tramite campioni nazionali, perché i pochi ex campioni di Stato italiani sono stati progressivamente privatizzati o ridimensionati nei decenni scorsi. Si trovano quindi esposte ai concorrenti esteri di scala maggiore (cinesi, americani, ma anche europei dei Paesi che hanno mantenuto in mani pubbliche i propri campioni) e prive di una protezione di sistema.

Parte IV

Leve operative per la crescita italiana

Le proposte che seguono sono organizzate secondo gli obiettivi dell'indagine conoscitiva e si articolano su due livelli. Il primo riguarda le leve attivabili a livello nazionale, con strumenti normativi italiani esistenti o di nuova istituzione. Il secondo riguarda i vincoli europei che condizionano l'efficacia di tali leve. La distinzione è essenziale. Le misure nazionali possono essere avviate dal legislatore italiano. Le modifiche europee che renderebbero pienamente coerente una strategia di crescita richiederebbero invece un mutamento profondo dell'architettura dell'Unione, e non possono quindi essere trattate come presupposto operativo della politica economica italiana.

14. Una cornice macroeconomica per la crescita

Se la diagnosi sviluppata nella Parte I è corretta, la divergenza italiana non può essere corretta soltanto attraverso incentivi alle imprese, semplificazioni amministrative o misure orizzontali per l'innovazione. Questi strumenti possono essere utili, ma producono effetti limitati se operano dentro una cornice di domanda stagnante, investimenti pubblici insufficienti, salari reali compressi e vincoli fiscali pro-ciclici.

La priorità è ricostruire il circuito cumulativo fra domanda, investimenti e produttività. In un'economia caratterizzata da produttività endogena alla crescita, l'investimento privato non si attiva per semplice disponibilità di incentivi fiscali. Si attiva quando le imprese vedono prospettive di mercato, quando il settore pubblico investe in infrastrutture materiali e immateriali, quando la domanda interna non viene sistematicamente compressa e quando il quadro macroeconomico consente orizzonti di pianificazione superiori al ciclo annuale di bilancio. Da ciò discendono quattro proposte operative.

Primo, l'introduzione di una regola nazionale di salvaguardia degli investimenti pubblici produttivi. Gli investimenti in infrastrutture, energia, reti, ricerca applicata, difesa tecnologica, materie prime critiche, capacità di calcolo e formazione tecnica superiore dovrebbero essere sottratti alla logica del taglio lineare e programmati su base pluriennale. L'obiettivo minimo dovrebbe essere riportare stabilmente l'investimento pubblico netto in territorio abbondantemente positivo, dopo la lunga

al simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

fase in cui il capitale pubblico è stato consumato più rapidamente di quanto venisse ricostituito.

Secondo, la definizione di un programma pluriennale di domanda pubblica strategica. Lo Stato e le aziende a partecipazione pubblica devono utilizzare la propria capacità di acquisto non solo per ottenere il prezzo più basso, ma per orientare capacità produttiva nazionale, innovazione e consolidamento delle filiere. La domanda pubblica deve diventare una leva industriale esplicita, soprattutto nei settori in cui la scala minima degli investimenti supera la capacità delle singole imprese.

Terzo, una politica dei redditi coerente con la crescita della domanda interna e della produttività. Dopo trent'anni di compressione salariale, la crescita italiana non può essere ricostruita su una nuova stagione di svalutazione interna. Occorre invece favorire una dinamica dei salari reali coerente con il recupero della produttività e con il rafforzamento della domanda interna, evitando che la competitività venga perseguita ancora una volta attraverso la riduzione del costo del lavoro. La competitività italiana deve tornare a fondarsi su qualità, tecnologia, capitale produttivo, energia a costi sostenibili e capacità di filiera, non sulla compressione permanente dei redditi da lavoro.

Quarto, la ricostruzione di un canale nazionale di credito di lungo periodo. Le imprese italiane, in particolare quelle manifatturiere di media dimensione, hanno bisogno di strumenti finanziari coerenti con investimenti industriali a ritorno lento. Il sistema bancario commerciale, vincolato da requisiti prudenziali e logiche di breve periodo, non è sufficiente. Cassa Depositi e Prestiti, Invitalia, SACE e il sistema delle garanzie pubbliche possono essere coordinati in una vera architettura di credito industriale, capace di sostenere investimenti di filiera, aggregazioni, riconversioni produttive e tecnologie strategiche.

Questa cornice macroeconomica è la condizione di efficacia delle proposte settoriali che seguono. Senza crescita della domanda, le imprese non aumentano la scala produttiva. Senza investimenti pubblici, non si attiva l'investimento privato complementare. Senza credito di lungo periodo, le filiere non si consolidano. Senza una dinamica salariale compatibile con la domanda interna, la produttività resta intrappolata in un equilibrio di bassa crescita. La politica industriale, dunque, non può sostituire la politica macroeconomica. Può funzionare solo se ne diventa il braccio operativo.

15. Una politica industriale nazionale per filiere strategiche

La prima leva è la ricostruzione di una vera politica industriale italiana, organizzata per filiere strategiche anziché per misure orizzontali. L'Italia dispone già di parti significative di questo quadro, ma in forma frammentata e con dotazioni inadeguate. Si tratta di razionalizzare gli strumenti esistenti, rafforzarne la dotazione, integrarli in una strategia complessiva.

I contratti di sviluppo gestiti da Invitalia (introdotti dal decreto-legge 112/2008 e successivamente disciplinati) costituiscono il principale strumento di sostegno agli investimenti industriali di rilevanza strategica, ma sono attualmente sottodotati rispetto alle esigenze. La dotazione ordinaria si colloca nell'ordine di alcune centinaia di milioni l'anno, integrata solo episodicamente da sportelli PNRR o rifinanziamenti settoriali. Per trasformarli in un vero strumento permanente di politica industriale, la dotazione andrebbe portata ad almeno 5 miliardi di euro l'anno, con selettività rafforzata sulle filiere prioritarie. Il Fondo nazionale del Made in Italy, istituito dall'articolo 4 della legge 27 dicembre 2023, n. 206, (la cosiddetta Legge Quadro per il Made in Italy) andrebbe consolidato e dotato in modo strutturale, con un orizzonte pluriennale che consenta agli operatori di pianificare investimenti di lungo periodo. Il Fondo italiano per il clima, presso CDP, può essere orientato esplicitamente sulle filiere tecnologiche a controllo nazionale, evitando il rischio attuale di finanziare l'acquisto di tecnologie importate.

Le filiere su cui concentrare lo sforzo di politica industriale sono diverse. Acciaio e metallurgia di base, automotive (con particolare attenzione al sistema della componentistica e alle catene di subfornitura). Chimica di base e fertilizzanti, dove la dipendenza estera è diventata strategicamente insostenibile dopo la crisi del 2022. Semiconduttori, dove l'Italia ha competenze residue da consolidare e dove la cooperazione europea va spinta nella direzione di una vera autonomia industriale. Farmaceutica, dove l'Italia ha una posizione competitiva ancora forte ma in erosione progressiva. Difesa e dual use, in coerenza con il programma di riarmo europeo. Filiere delle materie prime critiche e del riciclo industriale. Il rafforzamento di Cassa Depositi e Prestiti e di Invitalia come strumenti di politica industriale e di investimento di lungo periodo si renderebbe dunque necessario.

16. Il procurement pubblico come leva di politica industriale

La seconda leva, di costo relativamente modesto rispetto al potenziale impatto, è l'utilizzo sistematico del procurement pubblico come strumento di politica industriale. L'esperienza americana è in questo senso istruttiva, gran parte delle innovazioni tecnologiche americane degli ultimi decenni (da Internet al GPS, dai semiconduttori avanzati alle biotecnologie) è stata accompagnata, nelle fasi iniziali, dalla domanda pubblica federale (Department of Defense, NASA, NIH, DARPA), che ha agito come primo cliente delle tecnologie emergenti, riducendo il rischio per gli investitori privati e accelerando il time-to-market.

In Italia esiste una capacità di acquisto pubblico di scala notevole, distribuita fra amministrazione centrale, sanità regionale, partecipate statali, enti territoriali. Il valore complessivo del procurement pubblico italiano è dell'ordine di 200 miliardi di euro all'anno. Una quota anche modesta di questa capacità, orientata strategicamente, costituirebbe una leva di politica industriale di portata storica. Si potrebbero dunque introdurre clausole di contenuto locale o europeo nelle procedure di appalto per settori strategici (difesa, telecomunicazioni, energia, mobilità, infrastrutture).

Inoltre, si potrebbe estendere l'utilizzo del modello del partenariato per l'innovazione, già previsto dal vecchio Codice dei contratti pubblici e oggi disciplinato dall'articolo 75 del decreto legislativo 36/2023. Questo consente alle amministrazioni pubbliche di acquistare soluzioni innovative non ancora disponibili sul mercato, finanziandone lo sviluppo insieme agli operatori selezionati. Questo avrebbe il duplice effetto di stimolare l'innovazione italiana e di garantire all'amministrazione l'accesso a tecnologie avanzate.

17. Materie prime critiche, un quadro nazionale operativo

Sulla questione delle materie prime critiche occorre uno sforzo dello Stato in termini di quadro normativo e di investimenti, non riducibile a iniziative di mercato. La proposta operativa si articola su quattro punti.

Primo, l'istituzione di un'Agenzia nazionale per le materie prime critiche. Il decreto-legge 84 del 2024 ha già istituito presso il Ministero delle Imprese e del Made in Italy

a/ simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

un Comitato tecnico permanente per le materie prime critiche e strategiche, incaricato di monitorare le catene di approvvigionamento, coordinare le eventuali scorte, predisporre il Piano nazionale delle materie prime critiche e accompagnare i progetti nelle fasi di ricerca, estrazione, trasformazione e riciclo. Questo passaggio va nella direzione giusta, ma resta insufficiente. Il Comitato dovrebbe essere trasformato in una vera Agenzia nazionale per le materie prime critiche, dotata di personale tecnico stabile, capacità istruttoria, poteri di coordinamento, risorse proprie e mandato operativo sull'intera filiera, dall'esplorazione al riciclo.

Secondo, un piano di costituzione di scorte strategiche, con un orizzonte pluriennale e un finanziamento dedicato. Le riserve strategiche di petrolio sono state un caposaldo della politica energetica del Novecento. Le riserve strategiche di materie prime critiche dovranno diventare il caposaldo della politica industriale del Ventunesimo secolo, con uno stesso livello di attenzione politica e di dotazione finanziaria.

Terzo, un programma straordinario e pluriennale, rivolto in modo selettivo al recupero di terre rare, magneti permanenti, materiali per batterie, componenti elettronici e semiconduttori dai prodotti a fine vita. Il programma dovrebbe finanziare impianti industriali, tecnologie di separazione e raffinazione, accordi di filiera, tracciabilità dei flussi e capacità di trattamento nazionale, con obiettivi misurabili in termini di quantità recuperate, riduzione delle importazioni e capacità produttiva installata.

Quarto, una politica di partnership industriali con i Paesi produttori, nel quadro di una nuova diplomazia delle risorse. L'Italia ha relazioni storiche con diversi Paesi produttori (in Africa, in America Latina, in Asia Centrale) che possono essere valorizzate in una logica di cooperazione industriale strutturata, attraverso joint venture, investimenti diretti, partnership tecnologiche. Il Piano Mattei per l'Africa va in questa direzione e merita di essere rafforzato e dotato adeguatamente.

18. Intelligenza artificiale, un quadro normativo e di investimenti pubblici

Anche sull'intelligenza artificiale il problema italiano non è imprenditoriale, ma di quadro pubblico. Le imprese innovative italiane non mancano, manca un sistema-Paese che le sostenga nelle fasi cruciali dello sviluppo. Almeno un paio di sviluppi sono auspicabili. Primo, la costituzione di una capacità di calcolo nazionale dedicata all'intelligenza artificiale, attraverso il potenziamento delle infrastrutture esistenti e

al simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

l'investimento in nuova capacità. La dotazione richiesta è dell'ordine di alcuni miliardi di euro, su un orizzonte triennale, e va finanziata con risorse pubbliche perché il mercato privato non ha gli incentivi per costruire infrastrutture di scala con orizzonti temporali di ritorno superiori al ciclo industriale standard.

Secondo, un programma nazionale di applicazione dell'intelligenza artificiale ai settori produttivi tradizionali del made in Italy (manifattura, agroalimentare, moda, design, turismo culturale), che costituiscono il punto di forza dell'economia italiana. L'approccio strategico, in questi settori, è applicare le tecnologie disponibili alla qualificazione e all'aumento di produttività dei segmenti in cui l'Italia ha vantaggi competitivi consolidati. Soprattutto per le PMI, un approccio coordinato è quanto mai necessario.

19. Il quadro europeo come vincolo strutturale

Il disegno di ripresa nazionale delineato in questa memoria si scontra con vincoli europei su molteplici fronti. La disciplina degli aiuti di Stato limita la capacità degli Stati membri di sostenere filiere strategiche. Le regole fiscali comprimono lo spazio per investimenti pubblici di lungo periodo. L'architettura della Banca Centrale Europea, pur profondamente modificata nella prassi dopo le crisi dell'ultimo quindicennio, continua a non riconoscere esplicitamente il ruolo di prestatore di ultima istanza sui debiti sovrani. La politica della concorrenza europea continua a considerare come problema prioritario la concorrenza intra-Ue, mentre il problema reale è la concorrenza fra blocchi continentali sostenuti da politiche industriali aggressive.

Le modifiche che sarebbero necessarie per rendere compatibile l'architettura europea con una vera strategia di crescita sono note. Occorrerebbe una disciplina speciale degli aiuti di Stato per le filiere strategiche. Occorrerebbe una politica della concorrenza capace di valutare il mercato globale, e non soltanto quello interno europeo. Occorrerebbe una regola fiscale che distingua la spesa corrente dagli investimenti pubblici produttivi. Occorrerebbe il superamento dei parametri arbitrari di Maastricht, costruiti su ipotesi di crescita nominale che l'area euro non realizza stabilmente da decenni. Occorrerebbe infine il riconoscimento esplicito della Banca Centrale Europea come garante della stabilità finanziaria dell'area monetaria.

Il punto, tuttavia, è che queste modifiche non riguardano aspetti marginali dell'Unione europea. Esse incidono sui suoi pilastri costitutivi: disciplina della concorrenza, divieto

a/simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

degli aiuti di Stato, regole fiscali, indipendenza della banca centrale, neutralizzazione della politica industriale nazionale. Chiedere queste riforme significa chiedere all'Unione di modificare il proprio codice genetico istituzionale. Non vi sono ragioni realistiche per assumere che un simile mutamento possa avvenire nei tempi richiesti dalla crisi industriale italiana.

La questione europea va dunque posta nel senso che le riforme sopra indicate sono la misura dello scarto fra ciò che sarebbe necessario per rilanciare la crescita italiana e ciò che l'attuale architettura europea consente. Questo scarto è il problema politico centrale. Se le politiche necessarie alla crescita richiedono modifiche che l'Unione non è strutturalmente in grado di produrre, allora la strategia italiana non può fondarsi sull'attesa della riforma europea.

Conclusione

La memoria che a/simmetrie sottopone alla Commissione in questa sede tenta di coniugare due prospettive che il dibattito istituzionale italiano tende a separare. La prima è storica e ricostruisce la divergenza italiana degli ultimi trent'anni (quasi quaranta) come fenomeno macroeconomico coerente, prodotto dall'adozione di un assetto istituzionale ed economico costruito su parametri non favorevoli al sistema produttivo italiano. La seconda è prospettica e identifica nelle trasformazioni dello scenario internazionale le sfide decisive del prossimo decennio: ritorno dello Stato come attore economico, materie prime critiche, fallimento del Green Deal come politica industriale, ritardo sull'intelligenza artificiale, esaurimento del modello di competizione intra-UE.

Da queste due prospettive deriva un insieme articolato di leve operative. Le leve nazionali, dalla politica industriale per filiere al procurement pubblico, dalle materie prime critiche all'intelligenza artificiale, sino al rafforzamento di Cassa Depositi e Prestiti e Invitalia sono attivabili nel breve periodo con strumenti normativi italiani esistenti o di nuova istituzione. Esse richiedono risorse, selettività, continuità amministrativa e una direzione politica esplicita.

Il quadro europeo costituisce invece il vincolo principale alla piena efficacia di questa strategia. Le modifiche che sarebbero necessarie, in materia di aiuti di Stato,

a/ simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

concorrenza, regole fiscali e ruolo della Banca Centrale Europea, non sono aggiustamenti tecnici, bensì interventi che toccano l'architettura profonda dell'Unione. Per questo non possono essere assunti come presupposto realistico della politica economica italiana. L'Unione, così come è costruita, ha prodotto e continua a produrre vincoli incompatibili con una politica di crescita fondata su domanda interna, investimento pubblico, credito industriale e ricostruzione delle filiere strategiche.

La politica industriale è la condizione perché l'Italia conservi una capacità manifatturiera autonoma in un mondo dove gli altri grandi blocchi praticano politica industriale aggressiva. Così come la domanda interna è un fattore di crescita endogena della produttività. Il debito pubblico non è in sé un problema, dipende dal differenziale fra tasso di interesse e crescita nominale, e quel differenziale dipende dalle scelte di policy che si compiono. Lo Stato, la sua azione attiva in economia, è uno degli strumenti necessari per affrontare le trasformazioni in corso, come dimostrano gli Stati Uniti e la Cina.

Le proposte settoriali, senza un cambio di cornice, rimarranno palliativi che non incidono sulla causa della malattia. Ma proprio per questo la strategia italiana non può limitarsi ad attendere una riforma europea che l'esperienza degli ultimi trent'anni rende improbabile. La divergenza italiana, in altri termini, non è un destino naturale, bensì il risultato di scelte politiche, che solo nominalmente possono essere inquadrate come tecniche, e che in quanto scelte politiche possono essere cambiate.

Riferimenti bibliografici

Letteratura scientifica

- Baccaro, L., & D'Antoni, M. (2022). Tying Your Hands and Getting Stuck? The European Origins of Italy's Economic Stagnation. *Review of Political Economy*, 34(4), 1104-1129.
- Bagnai, A. (2013). Unhappy families are all alike: Minskyan cycles, Kaldorian growth, and the Eurozone peripheral crises. In *Post-Keynesian views of the crisis and its remedies* (pp. 130-177). Routledge
- Bagnai, A., & Mongeau Ospina, C. A. (2018). Monetary integration vs. real disintegration: single currency and productivity divergence in the euro area. *Journal of Economic Policy Reform*, 21(4), 353-367.

a/ simmetrie — Memoria Camera dei deputati, X Commissione

- Felice, E., Nuvolari, A., & Vasta, M. (2019). Alla ricerca delle origini del declino economico italiano. Università Bocconi.
- Frenkel, R. (2003). Globalization and Financial Crises in Latin America. *CEPAL Review*, 80, 41-54.
- Frenkel, R., & Rapetti, M. (2009). A developing country view of the current global crisis. *Cambridge Journal of Economics*, 33(4), 685-702.
- Frenkel, R. (2012). "Lessons from a comparative analysis of financial crises", prolusione alla conferenza internazionale "The euro: manage it or leave it!", Roma.
- Guarascio, D., Heimberger, P., & Zezza, F. (2025). The Eurozone's Achilles Heel. Reassessing Italy's Long Decline in the Context of European Integration and Globalization. *Italian Economic Journal*.
- Johnston, A., & Regan, A. (2016). European Monetary Integration and the Incompatibility of National Varieties of Capitalism. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 54(2), 318-336.
- Kaldor, N. (1966). Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom. Cambridge University Press.
- Mundell, R. (1961) "Theory of optimum currency areas", *American Economic Review*, 51, 657-665.o
- Shapiro, C., e Stiglitz, J.E. (1984). "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device", *American Economic Review*, vol. 74, n. 3, pp. 433-444.
- Smith, A. (1776/1987). La ricchezza delle nazioni (A. Viano, Cur.). UTET
- Storm, S., & Naastepad, C. W. M. (2012). *Macroeconomics Beyond the NAIRU*. Harvard University Press.
- Verdoorn, P. J. (1949). Fattori che regolano lo sviluppo della produttività del lavoro. *L'Industria*, 1, 3-10.

Documenti istituzionali

- Commissione europea (2024). Critical Raw Materials Act. Regolamento (UE) 2024/1252.
- Draghi, M. (2024). Intervento alla High-level Conference on the European Pillar of Social Rights, La Hulpe, 16 aprile 2024.
- Draghi, M. (2024). The Future of European Competitiveness. A Competitiveness Strategy for Europe. Report to the European Commission, settembre 2024.
- Draghi, M. (2025). Audizione presso le Commissioni riunite bilancio, attività produttive e politiche UE di Camera e Senato. Roma, 18 marzo 2025.

ALLEGATO 4

Documentazione depositata dai rappresentanti dell'Associazione produttori audiovisivi (APA).**INTERVENTO DI CHIARA SBARIGIA**

Presidente APA – Associazione Produttori Audiovisivi

Presidente,
Onorevoli Deputati,

desidero innanzitutto ringraziarvi per l'opportunità di contribuire a questa indagine conoscitiva dedicata alle dinamiche del PIL italiano nel periodo 1992-2025 e alle possibili leve di intervento per sostenere la crescita economica del Paese.

L'Associazione Produttori Audiovisivi ritiene che l'industria audiovisiva rappresenti un caso particolarmente significativo per questa riflessione, perché consente di osservare come un settore fondato sulla creatività e sulla produzione culturale possa generare effetti economici, occupazionali e fiscali rilevanti, contribuendo in modo concreto alla crescita.

L'audiovisivo è infatti un comparto che integra cultura, tecnologia, innovazione, competenze professionali e attrattività territoriale. È un'industria che produce contenuti, ma che allo stesso tempo attiva investimenti, occupazione qualificata e filiere produttive che si estendono ben oltre il perimetro del settore.

Per comprendere meglio questi effetti, APA ha commissionato a OpenEconomics uno studio sull'impatto economico e sociale dell'industria audiovisiva italiana, con esclusione del comparto cinematografico.

L'analisi parte da un dato semplice ma significativo: nel 2023 il settore ha generato circa 8 miliardi di euro di spesa in produzione, servizi e lavoro.

La domanda che ci siamo posti è stata: quale impatto produce questa spesa sull'economia nazionale?

I risultati evidenziano un effetto moltiplicativo particolarmente rilevante.

Gli 8 miliardi di euro di spesa hanno attivato:

- 23,5 miliardi di euro di valore della produzione;
- 11,8 miliardi di euro di PIL;
- oltre 153.000 occupati equivalenti a tempo pieno;
- 11,6 miliardi di euro di redditi distribuiti a famiglie e imprese;
- 3,2 miliardi di euro di gettito fiscale.

Il dato che appare particolarmente interessante nell'ambito dell'indagine svolta da questa Commissione riguarda il moltiplicatore economico.

Ogni euro investito nell'audiovisivo genera infatti 1,47 euro di PIL, un valore superiore di circa il 13 per cento rispetto al moltiplicatore medio della spesa pubblica nazionale, stimato in 1,3.

Ciò significa che il sostegno a questo comparto non produce soltanto un beneficio settoriale, ma contribuisce in misura significativa alla crescita economica complessiva.

Un ulteriore elemento di riflessione riguarda il rapporto tra incentivi pubblici e ritorno fiscale.



**ASSOCIAZIONE
PRODUTTORI
AUDIOVISIVI**

SERIE • FILM • INTRATTENIMENTO • DOC • ANIMAZIONE



Nel 2023 il gettito fiscale generato dal comparto è stato pari a 3,2 miliardi di euro, mentre il sostegno pubblico riconducibile al tax credit per le opere scripted è stato pari a circa 380 milioni di euro.

Si tratta di un rapporto che dimostra come l'intervento pubblico, in questo caso, non debba essere interpretato come una misura assistenziale, ma come uno strumento di politica industriale capace di attivare investimenti privati, occupazione e crescita.

È inoltre importante ricordare che una parte rilevante del comparto, rappresentata dall'intrattenimento televisivo, che vale circa un terzo dell'intero sistema audiovisivo, non beneficia di contributi pubblici e contribuisce ugualmente alla generazione di valore economico.

La ricerca evidenzia poi un altro aspetto particolarmente rilevante per comprendere il contributo del settore alla crescita del PIL.

Il valore prodotto dall'audiovisivo non rimane confinato all'interno della filiera audiovisiva.

Esso si diffonde lungo l'economia attraverso tre canali principali:

- gli effetti diretti, che interessano fornitori e servizi collegati alla produzione;
- gli effetti indiretti, che coinvolgono le catene di subfornitura;
- gli effetti indotti, generati dai consumi delle famiglie che percepiscono redditi grazie alle attività attivate dal comparto.

In altre parole, quando si realizza una serie televisiva, un documentario, un programma di intrattenimento o un prodotto di animazione, il valore economico generato non resta sul set, ma si trasferisce a una pluralità di attività economiche.

I principali beneficiari risultano essere il settore ICT e delle telecomunicazioni, i servizi professionali, il commercio, le attività immobiliari, il sistema della ricettività e della ristorazione, i servizi finanziari e i trasporti.

Questo dato appare particolarmente coerente con le dinamiche che hanno caratterizzato la crescita delle economie avanzate negli ultimi decenni.

Le economie europee che hanno registrato le migliori performance sono infatti quelle che hanno saputo valorizzare settori ad alta intensità di conoscenza, tecnologia, creatività e innovazione.

L'audiovisivo si colloca precisamente all'incrocio di queste dimensioni.

È un settore culturale, ma anche un settore tecnologico.

È un settore creativo, ma anche una filiera industriale avanzata.

È un settore che produce valore economico immediato, ma che contribuisce anche alla competitività complessiva del Paese attraverso la diffusione di competenze, innovazione e capacità di attrazione degli investimenti.

Accanto all'impatto economico, la ricerca ha inoltre misurato il valore sociale generato dal comparto attraverso la metodologia SROI – Social Return On Investment.

**ASSOCIAZIONE
PRODUTTORI
AUDIOVISIVI**

SERIE • FILM • INTRATTENIMENTO • DOC • ANIMAZIONE



L'analisi stima in circa 25 miliardi di euro i benefici sociali netti prodotti dall'industria audiovisiva.

Ciò significa che ogni euro investito nel settore genera circa 4,5 euro di valore sociale, sotto forma di benessere individuale, coesione sociale, valorizzazione culturale, attrattività territoriale e promozione dell'identità nazionale.

Si tratta di un valore che non sostituisce quello economico, ma lo integra e lo rafforza.

Un ulteriore elemento di interesse riguarda la distribuzione territoriale degli effetti.

Sebbene la produzione si concentri prevalentemente in alcune regioni, gli effetti economici e occupazionali si distribuiscono lungo l'intero territorio nazionale attraverso le filiere produttive e i consumi attivati dai redditi generati dal settore.

L'audiovisivo rappresenta quindi una leva di crescita che produce benefici diffusi e non circoscritti ai soli territori nei quali si realizzano le produzioni.

Alla luce di queste evidenze, APA ritiene che l'industria audiovisiva possa essere considerata a pieno titolo uno dei settori strategici sui quali costruire politiche di crescita orientate all'innovazione, alla competitività e all'occupazione qualificata.

Perché ciò avvenga è tuttavia necessario garantire un quadro regolatorio stabile e prevedibile.

Le imprese audiovisive operano all'interno di un sistema altamente programmabile e verificabile, poiché producono contenuti sulla base di investimenti condivisi con broadcaster, piattaforme e operatori della distribuzione.

La certezza delle regole, la stabilità degli incentivi e la prevedibilità delle risorse costituiscono pertanto condizioni essenziali per sostenere gli investimenti e preservare la competitività internazionale del settore.

In questa prospettiva APA ritiene prioritario:

- assicurare continuità e programmazione pluriennale agli strumenti di sostegno;
- rafforzare la competitività della produzione indipendente e la valorizzazione dei diritti sulle opere;
- semplificare in modo significativo gli adempimenti burocratici che gravano sulle imprese;
- garantire risorse adeguate per sostenere la capacità produttiva nazionale in un contesto di crescente competizione internazionale.

In particolare, alla luce delle riduzioni intervenute sulle risorse disponibili, il settore necessita di un'integrazione stimata in circa 70 milioni di euro per consentire il completamento delle produzioni programmate nel 2026 ed evitare effetti negativi sugli investimenti, sull'occupazione e sulla crescita generata dal comparto.

I dati che abbiamo illustrato dimostrano che l'audiovisivo non rappresenta soltanto un settore culturale di eccellenza, ma una vera infrastruttura economica del Paese.

**ASSOCIAZIONE
PRODUTTORI
AUDIOVISIVI**

SERIE • FILM • INTRATTENIMENTO • DOC • ANIMAZIONE



Un comparto capace di generare PIL, occupazione, gettito fiscale, innovazione e valore sociale; un comparto che restituisce all'economia più di quanto riceve e che può contribuire concretamente a rafforzare il potenziale di crescita dell'Italia in un contesto europeo e globale sempre più competitivo.

Vi ringrazio per l'attenzione.

