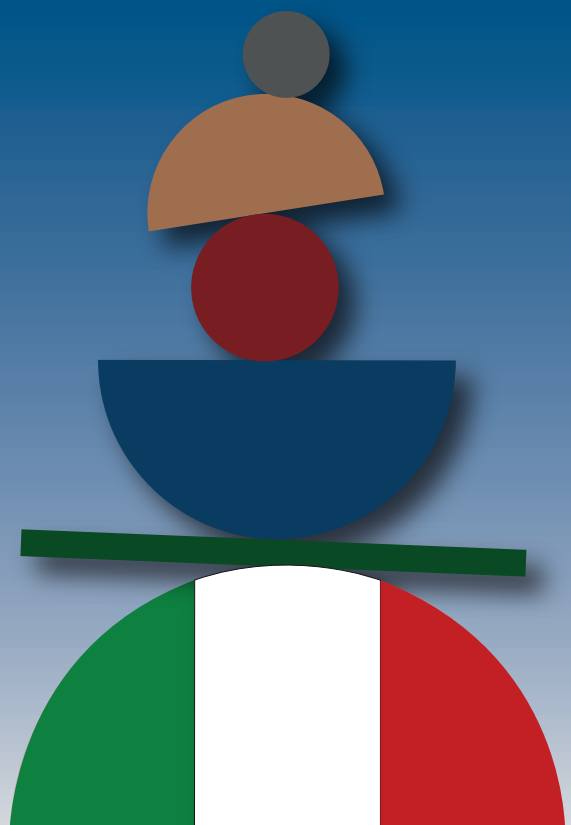
QUADRO DI SINTESI DEL RAPPORTO

LE LEVE PER LA CRESCITA

Coesione, competitività e modernizzazione istituzionale oltre la stagione del PNRR

a cura
di
Roberto Garofoli



Promosso da
anci

QUADRO DI SINTESI DEL RAPPORTO

LE LEVE PER LA CRESCITA

Coesione, competitività e modernizzazione istituzionale oltre la stagione del PNRR

a cura di
Roberto Garofoli

Promosso da
anci

Il presente fascicolo fornisce un "quadro di sintesi" del Rapporto "Le leve per la crescita. Coesione, competitività e modernizzazione istituzionale oltre la stagione del PNRR", a cura di R. Garofoli (il Mulino, 840 p., settembre 2026). Le principali analisi, ricostruzioni e prospettive delineate nel volume citato sono qui riportate *in sintesi* al solo scopo di fornire un quadro d'insieme e orientare alla lettura del Rapporto.

PREMESSA

Perché un Rapporto dedicato agli snodi decisivi per la crescita economica, la coesione sociale e la modernizzazione istituzionale del Paese?
Perché coinvolgere nella sua redazione numerosi rappresentanti delle istituzioni pubbliche, oltre che esperti di ciascuno degli ambiti considerati prioritari?
Perché l'iniziativa è stata promossa dall'Associazione che rappresenta i Comuni italiani (ANCI) e quale ambizione l'ha accompagnata?
Nella successiva *Introduzione* sono illustrate le ragioni per le quali, nel 2026, l'Italia si trova ad un bivio, in un passaggio particolarmente significativo del suo cammino e per il suo futuro: trascorsi ottant'anni dalla nascita della Repubblica, si è appena concluso un inedito Piano di investimenti e riforme. Vi sono, quindi, riassunti la struttura e i principali contenuti del Rapporto, nonché gli esiti settoriali e trasversali delle analisi che lo compongono.
Questa *Premessa* è diretta, invece, a chiarire le *finalità dell'iniziativa*, il *metodo* seguito nei lavori, i *soggetti che vi hanno preso parte*, le *ambizioni* che l'hanno ispirata.
La *finalità* è stata chiara sin dall'inizio e ha orientato la definizione del metodo. L'Italia è esposta a trasformazioni profonde: la competizione geopolitica, gli effetti in corso e di lungo periodo della transizione demografica, i ritmi e la portata della rivoluzione tecnologica in atto, la conclusione della stagione del PNRR e la necessità di non disperderne i risultati. Tutti fattori che convergono nel rendere utile una riflessione non limitata all'emergenza o alla contingenza, ma estesa alle condizioni del Paese, alle leve strutturali per la sua crescita e coesione, alla qualità delle sue istituzioni, alla formulazione di possibili prospettive, anche con riguardo al metodo di conduzione delle politiche pubbliche. Una riflessione orientata, anzitutto, a individuare le leve per un più solido percorso di sviluppo del Paese, sorretta peraltro, sin dall'inizio, da una duplice consapevolezza.
La prima: se è vero che, come sostenuto nei rapporti dei Presidenti Draghi e Letta, in molti ambiti decisivi per promuoverlo sono necessarie risposte di dimensione europea, restano, tuttavia, numerose fragilità propriamente nazionali che il Paese è chiamato ad affrontare.
La seconda: la crescita economica è necessaria, ma non sufficiente, se non accompagnata da politiche dirette ad attenuare le disuguaglianze, a distribuire più equamente le opportunità, ad estendere la partecipazione alla vita economica e sociale a fasce sempre più ampie di cittadini e famiglie, ad intaccare quella sfiducia nelle Istituzioni che si manifesta, tra l'altro, in preoccupanti segnali di disaffezione dalla vita democratica.
Una sfiducia di cui è giusto si diano carico le stesse Istituzioni e chi ne fa parte, non solo la Politica.
Quanto al *metodo* seguito e ai soggetti coinvolti, si è ritenuto utile, pertanto, promuovere un *confronto tra competenze diverse e punti di osservazione complementari*. Attorno ai tavoli di lavoro si sono riuniti, come anticipato, non solo esperti di settore, ma anche rappresentanti delle principali istituzioni pubbliche.
Quest'impostazione ha unito l'approfondimento dei temi trattati all'ascolto e al confronto costante con gli

stessi protagonisti degli ambiti presi in considerazione. Se in una *prima fase*, con l'ausilio del Comitato di indirizzo strategico, sono stati quindi messi a fuoco perimetro e impianto delle analisi da svolgere, nella *seconda* si è provveduto — con il contributo del Comitato scientifico e di quello di redazione — alla ricerca delle fonti, allo studio, all'organizzazione e alla prima stesura dei diciassette Capitoli. I risultati e le prime convinzioni così emersi hanno, quindi, costituito la base delle *audizioni* e interlocuzioni svolte. Tra componenti dei Comitati, auditi e interlocutori coinvolti, oltre cento donne e uomini hanno preso parte, a vario titolo, a questo percorso. Tra loro, numerosi rappresentanti delle Istituzioni pubbliche hanno offerto il proprio contributo con autentico spirito di servizio, mettendo a disposizione non solo conoscenze ed esperienze, ma prima ancora tempo, attenzione e impegno per contribuire alla vita del Paese anche oltre il perimetro delle importanti funzioni esercitate. Ai componenti dei Comitati e agli auditi va la mia sincera gratitudine; di ciascuno si dà conto nelle pagine finali del presente Volume.

Resta da chiarire perché l'iniziativa è stata promossa dall'ANCI e quali ambizioni l'hanno accompagnata.

Quanto alle ambizioni, non vi è certo quella di formulare risposte definitive a problemi complessi. Piuttosto, quella di *contribuire alla costruzione di un luogo di analisi, confronto ed elaborazione*, nella consapevolezza che anche da questo dipenda la qualità delle politiche pubbliche. In una stagione nella quale gli spazi dedicati alla riflessione strategica si sono progressivamente ridotti — nelle stesse amministrazioni pubbliche, da tempo prive non solo di uffici di studio e analisi, ma anche di luoghi di alta elaborazione e regia delle politiche pubbliche — è stata accolta con convinzione l'idea di ANCI di offrire un contributo che aiuti a ricomporre conoscenze, individuare priorità, promuovendo un confronto fondato su dati, analisi, prospettive. In questa direzione, *l'ambizione è che il Rapporto rappresenti un punto di partenza, non di arrivo*: una base di discussione pubblica, nella quale coinvolgere alcuni dei principali soggetti istituzionali e culturali del Paese.

È significativo, in conclusione, che questo lavoro sia stato voluto dall'ANCI. È vero che il Rapporto non prende in considerazione i soli temi di competenza comunale, né i soli problemi delle città: passa in rassegna i grandi problemi del Paese nella sua interezza. I Comuni rappresentano, tuttavia, il livello istituzionale più vicino ai cittadini, quello nel quale, più immediatamente, si riflettono le grandi trasformazioni economiche, sociali e demografiche; i Sindaci non sono solo antenne immediate delle condizioni effettive del Paese, dei bisogni e dei disagi delle persone, ma anche osservatori privilegiati delle fragilità italiane, così come delle energie che attraversano i territori. Non è casuale che l'art. 114 della Costituzione collochi i Comuni al primo posto tra le componenti della Repubblica.

Un ringraziamento conclusivo devo quindi rivolgere, per la fiducia e il sostegno, al Presidente dell'ANCI, Prof. Gaetano Manfredi; per il tenace impegno all'instancabile Segretario Generale, Dott.ssa Veronica Nicotra, e al suo intero *staff*.

Devo, infine, esprimere sincera gratitudine ai dottori Massimo Allulli e Luca Petruzzella che, con professionalità, affidabilità e spirito di collaborazione, hanno accompagnato in modo costante i lavori.

Roberto Garofoli

PIANO DELL'OPERA

INTRODUZIONE 7

PARTE I - L'ITALIA A PIÙ VELOCITÀ: I PROFONDI DIVARI 23

1. Divari territoriali e prospettive di convergenza: il ruolo strategico del Mezzogiorno 27
2. Squilibri di genere: partecipazione alla vita istituzionale ed economica 33
3. Generazioni a confronto: opportunità e squilibri 37
4. Tempi amministrativi e *performance* nei pagamenti: disomogeneità tra territori e tipologie di Amministrazioni 41
5. Geografia della giustizia civile: differenze nei livelli di efficienza e nei tempi di risposta 47

PARTE II - CAPITALE UMANO: SISTEMA EDUCATIVO, RICERCA E FUGA DI CERVELLI 51

1. Capitale umano e sistema educativo: fragilità e prospettive di intervento 53
2. Ricerca e innovazione: trasformare conoscenza in sviluppo 59
3. Competizione globale delle professionalità strategiche: ridurre la fuga dei cervelli e attrarre i talenti 63

PARTE III - I FATTORI DELLA COMPETITIVITÀ E RESILIENZA NAZIONALE 69

1. Energia: il *mix* necessario di rinnovabili e risorse programmabili 71
2. Acqua: attenuare la frammentazione istituzionale, ridurre la polverizzazione gestionale, colmare i ritardi infrastrutturali 77
3. Transizione tecnologica: dall'avanzamento infrastrutturale ad un governo maturo della complessità digitale 83

PARTE IV - COESIONE SOCIALE: SALUTE, SICUREZZA, LAVORO 89

1. Sanità: rafforzare l'assistenza territoriale e ridurre i divari 91
2. Rigenerazione e sicurezza urbana 97
3. Lavoro: la centralità delle politiche attive e della lotta al sommerso in un mercato attraversato da transizioni epocali 103

PARTE V - CAPACITÀ AMMINISTRATIVA: COMPETENZE E STRUMENTI 109

1. Personale pubblico: qualità, formazione e attrattività 111
2. Appalti pubblici e partenariato: qualificazione, specializzazione, centralizzazione, innovazione e formazione 117
3. Valorizzare le società a partecipazione pubblica senza depotenziare l'Amministrazione 123

PARTE VI - CONSOLIDARE METODO E INNOVAZIONI ORGANIZZATIVE DEL PNRR: CONCLUSIONI 127

INTRODUZIONE

Questa Introduzione si articola lungo tre essenziali passaggi.
Il primo. *L'obiettivo di fondo che orienta il Rapporto:* individuare le leve per assicurare al Paese un percorso solido di crescita, oggi reso ancor più necessario dallo scenario globale e dalla transizione demografica.
Il secondo. La ricostruzione degli *esiti che emergono dalle analisi:* dapprima quelli relativi ai singoli settori esaminati, poi quelli che, in una prospettiva trasversale, riguardano il sistema pubblico nel suo complesso.
Il terzo. L'*impostazione seguita* nell'elaborare e organizzare analisi e proposte e l'articolazione interna del Rapporto.
La scelta risponde all'esigenza di offrire sin dall'inizio una chiave di lettura sostanziale delle idee unificanti sottese alle numerose indagini settoriali contenute nel Rapporto e dei relativi risultati, rinviando alle pagine conclusive l'illustrazione della sua struttura e dei suoi principali contenuti.

Gli 80 anni della Repubblica: il cammino compiuto e le sfide da affrontare

Ottant'anni fa, alla nascita della Repubblica, l'Italia era un Paese lacerato e poverissimo: infrastrutture gravemente compromesse, analfabetismo diffuso, marcate arretratezze civili e sociali, con le donne per la prima volta ammesse al voto. Drammatico il tributo lasciato dalla guerra: centinaia di migliaia di militari e civili avevano perso la vita, moltissimi erano stati deportati. Da quella condizione di devastazione materiale, civile e istituzionale ha preso avvio un profondo processo di trasformazione.
Capire dove oggi siamo è condizione necessaria perché si possa decidere consapevolmente in che direzione provare ad andare.
Tante e decisive sono state le sfide affrontate in questo lungo percorso: lo sforzo della ricostruzione nel dopoguerra, l'avvio dell'integrazione europea con i Trattati di Roma del 1957, le crisi energetiche e finanziarie, il terrorismo e gli attacchi mafiosi sferrati al cuore delle istituzioni e ai suoi rappresentanti più valorosi, la profonda trasformazione del sistema politico, la tumultuosa evoluzione della società e dei diritti, la globalizzazione, fino alla pandemia, alle più recenti tensioni geopolitiche e alle grandi transizioni in atto. In ciascuna fase il Paese ha saputo trovare energie e capacità di adattamento.
I progressi compiuti sono indiscutibili. L'Italia è una delle principali economie avanzate, come attestato dai consolidati risultati dell'*export*; sono rilevanti i livelli di libertà e tutela dei diritti faticosamente conquistati; non vanno trascurati gli importanti traguardi raggiunti in materia di protezione sociale e assistenza sanitaria, benché le aspirazioni all'universalismo e all'uguaglianza nell'accesso alle cure trovino realizzazione solo parziale; sono sensibilmente cresciuti i tassi di prosperità, sebbene distribuiti in modo diseguale.
Presenta da tempo, tuttavia, debolezze strutturali che ne condizionano il potenziale di crescita. Ad acuirne gli effetti concorre, in primo luogo, il deterioramento del contesto internazionale.
Sul piano politico, la crisi del multilateralismo e delle sue istituzioni ha segnato negli ultimi anni livelli al-

larmanti. Sul versante economico sono sempre più visibili le tendenze alla frammentazione globale, particolarmente rischiose per Paesi che hanno per decenni beneficiato dell'apertura internazionale. I conflitti, i blocchi di vie di navigazione nevralgiche, l'inasprimento dei dazi hanno determinato un deterioramento delle condizioni su cui poggiava il modello di sviluppo dell'Europa e dell'Italia. Le dipendenze, in primo luogo negli approvvigionamenti di energia e materie prime, si sono trasformate in rischiose vulnerabilità. Non si deve rinunciare certo a impegnarsi in sede internazionale per un ordine mondiale più stabile, cooperativo e fondato su regole condivise, preservando, allo stesso tempo, sul versante economico, i benefici dell'apertura e dell'integrazione dei mercati. Un ritorno immediato all'assetto precedente appare, tuttavia, poco realistico.

A questi fattori geopolitici si affiancano i cambiamenti dovuti alle transizioni in atto, a partire dal crollo demografico. Quart'ultimo tra i Paesi UE per tasso di fecondità (1,14 figli per donna nel 2025), l'Italia ha perso oltre 200.000 nuovi nati annui in appena 15 anni. Marcato il processo di invecchiamento: 50 anni fa vi erano 9 bambini per ogni ultraottantenne, oggi gli ultraottantenni hanno superato i bambini di circa 265mila unità. La crescita, quindi, non sarà sostenuta dall'aumento della popolazione[1]. È un mutamento destinato a incidere sulla capacità produttiva, sulla sostenibilità dei servizi pubblici, sugli equilibri territoriali.

È necessario promuovere un'inversione di questa tendenza, con misure non solo economiche, ma anche sociali e culturali. Non poche sono state già introdotte, dall'assegno unico universale al potenziamento degli asili nido. Non possono darsi per scontati, tuttavia, né esiti né tempi.

Ancor più che in passato, quindi, scenario internazionale e *trend* demografici rendono decisivo che si imbocchi un percorso stabile di crescita affidato a un deciso innalzamento di una produttività rimasta a lungo stagnante: dall'inizio del secolo, infatti, a fronte di tassi di crescita tra il 13 e il 34% registrati negli altri paesi europei, il prodotto per ora lavorata nel settore privato non finanziario è cresciuto in Italia del 6%[2].

Due precisazioni sono tuttavia necessarie.

La prima: la crescita è una condizione necessaria, ma non sufficiente. Perché i suoi benefici si traducano in una più equa distribuzione delle opportunità e in una riduzione delle disuguaglianze, sono indispensabili adeguate politiche salariali, redistributive e di protezione sociale.

La seconda: la risposta nazionale resta indispensabile, ma non sempre sufficiente. Molte sfide esigono, infatti, una dimensione europea. I rapporti dei Presidenti Draghi e Letta lo hanno sostenuto e dimostrato in modo inequivocabile. Per certi aspetti una risposta frammentata in numerose e non coordinate politiche nazionali concorre a determinare e aggravare i ritardi europei. La stessa Unione europea registra, del resto, fragilità che ne ostacolano il peso nello scenario globale, oltre che il potenziale di sviluppo: dipendenze dall'estero in ambiti strategici, incompleta attuazione del mercato unico, ritardi in settori cruciali, a partire dall'intelligenza artificiale. In questa prospettiva, l'Italia deve essere protagonista del necessario cambio di passo nelle strategie e nelle politiche europee, a partire dall'indispensabile riforma della *governance* politica dell'Unione.

---

1 Già in calo costante dal 2014, si stima che passerà da 58 milioni e 934 mila al 1° gennaio 2025 a 54,8 milioni nel 2050, fino a 46,1 nel 2080. Tra le aree più colpite quelle meridionali, con una stima di riduzione di 8 milioni, di cui 3,4 milioni già nel 2050.

2 Considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia, 29 maggio 2026.

Tre condizioni per crescere: investimento sociale, competitività del sistema produttivo e modernizzazione istituzionale

L'Italia presenta, tuttavia, fragilità specifiche che la distinguono dagli altri Paesi europei. Attenuarle è fondamentale per innalzare crescita e produttività.
Sono in gioco non solo i livelli di benessere delle prossime generazioni, ma la stessa tenuta della coesione sociale e la possibilità di dare piena attuazione ai valori che la Costituzione affida alla Repubblica.
Tre leve sono necessarie: sono le tre direttrici lungo le quali si sviluppa la ricostruzione proposta nel Rapporto.
Accanto alle cruciali leve per la capacità competitiva del sistema produttivo — trasformazione digitale, energia, settore idrico, rafforzamento dimensionale e tecnologico delle imprese — sono decisivi l'investimento sociale e la modernizzazione istituzionale.
Quanto all'investimento sociale, non è disgiunto dalla crescita economica: si alimentano a vicenda.
A fronte del *trend* demografico descritto, assumono carattere di assoluta priorità le politiche dirette ad aumentare i tassi di partecipazione alla vita economica del Paese di territori, giovani e donne che ne sono ai margini, a ridurre i grandi divari di efficienza amministrativa e giudiziaria del Paese, a innalzare il capitale umano, a ridimensionare l'enorme peso che il *background* familiare continua ad avere nel condizionare i percorsi di crescita dei ragazzi, ad attrarre talenti e a ridurne la fuga, a migliorare la capacità di tradurre la ricerca in sviluppo. In questa prospettiva, la coesione non risponde soltanto ad un'esigenza redistributiva, costituisce una decisiva leva di sviluppo. Un Paese che lascia inutilizzate energie sociali rilevanti riduce inevitabilmente il proprio potenziale di crescita.
Anche politiche pubbliche normalmente considerate nella loro valenza sociale hanno un particolare rilievo per la crescita economica. Le analisi contenute nel Rapporto dimostrano, in particolare, l'importanza di quelle dirette a migliorare le *condizioni di sicurezza delle città*, a fronteggiare i crescenti rischi di *mismatch tra mansioni e competenze e a contrastare il sommerso*, persino di quelle volte a rafforzare il *sistema sanitario*.
Parimenti, la modernizzazione istituzionale è un fattore decisivo per innalzare i livelli di coesione e crescita. Il rafforzamento della macchina della Repubblica non costituisce un obiettivo settoriale tra gli altri, è una condizione trasversale per il successo delle politiche pubbliche. È una leva centrale su cui puntare per colmare i ritardi del Paese. È decisivo farlo: senza una macchina pubblica capace di programmare, coordinare, attuare e valutare, anche le migliori politiche restano fragili.

Il PNRR: stress test e laboratorio istituzionale

Le tre dimensioni indicate (coesione, capacità competitiva del sistema produttivo e modernizzazione istituzionale) sono state alla base dello sforzo di progettazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. In anni segnati da squilibri geopolitici, guerre, *shock* di portata eccezionale, crisi energetiche e inflazionistiche, transizioni profonde, rilevante è stato l'apporto del Piano nel consentire al Paese di compiere alcuni significativi passi in avanti.

Per la prima volta in modo organico e con un orizzonte di medio termine, il PNRR ha richiesto al Paese di mettere a fuoco le principali fragilità strutturali, di darsi obiettivi misurabili, di monitorarne il raggiungimento.
Ha rappresentato più di un programma straordinario di investimenti. Nell'imporre di conseguire *target* predefiniti in tempi certi, rendicontare lo stato di attuazione, coordinare i tanti attori coinvolti e i diversi livelli di governo, sopperire alle risalenti debolezze dell'apparato pubblico, è stato uno *stress test* per la Repubblica e, al tempo stesso, un laboratorio istituzionale. Sono emersi limiti in parte noti: carenza di sedi pubbliche di analisi strategica, difficoltà nell'assicurare sinergie istituzionali, frammentazione amministrativa, deficit di capacità tecnica, complessità regolatoria.
Significativi, tuttavia, gli avanzamenti, tanto per alcuni dei settori su cui il Piano è intervenuto, quanto, in modo trasversale, nella complessiva capacità di governo.

Gli esiti settoriali del PNRR: passi in avanti, scelte strategiche e difficoltà attuative

Quanto ai principali esiti settoriali del Piano, non vanno sottovalutati i tanti risultati raggiunti: talora inferiori alle attese, altre volte in qualche modo sorprendenti. Non sono mancate, tuttavia, criticità attuative. Identificarne con rigore le cause è essenziale.
Quanto ai passi in avanti, non trascurabile è la riduzione di alcuni divari profondi che da sempre segnano il Paese. Come documentato nel Rapporto, negli anni di attuazione del PNRR, il PIL è cresciuto al Sud più che al Centro-Nord; anche i tassi di crescita del PIL *pro capite* e dell'occupazione sono stati più alti che nelle regioni centro-settentrionali. Una positiva evoluzione istituzionale, la Zona economica speciale (ZES) Unica, ha accompagnato l'attivazione di 11 miliardi di investimenti; in alcune aree metropolitane, Napoli, Bari, Catania, si stanno formando poli produttivi in settori ad alta crescita, dall'elettronica al digitale, dall'aerospaziale al farmaceutico, con livelli di dinamismo e tassi di sviluppo significativi nella storia economica di quei territori. La prospettiva è trasformare questi nuclei di dinamismo in sistemi produttivi territoriali più solidi, collegando gli investimenti alle competenze, alla ricerca, ai servizi e alle opportunità di lavoro. Sono, comunque, segnali di una convergenza, certo fragile e non uniforme, ma reale e misurabile. Misure non trascurabili sono state poste in campo per fronteggiare un altro divario strutturale, quello di *genere*, assai rilevante per la competitività economica e la coesione sociale del Paese: potenziamento dei posti negli asili nido con copertura nazionale giunta al 31,6% (prossima al *target* europeo del 33% previsto per il 2027), introduzione e diffusione della certificazione di parità di genere.
Miglioramenti apprezzabili si sono registrati anche in numerosi ambiti settoriali.
Nella scuola, la dispersione esplicita è scesa per la prima volta sotto la soglia del 10%, attestandosi all'8,2% nel 2025, con un anno di anticipo rispetto al *target* del Piano. Gli iscritti agli ITS *Academy* sono raddoppiati; 40.000 docenti *tutor* e orientatori sono stati formati nelle scuole superiori.
Nella ricerca, sono state sviluppate competenze qualificate (ricercatori e dottori di ricerca), sono state avviate reti di università, enti di ricerca e imprese, necessarie per integrare atenei e tessuto produttivo, per trasformare conoscenza in innovazione.

Nel settore della trasformazione tecnologica e digitale, decisivo per la crescita economica e sociale del Paese, l'avanzamento infrastrutturale e dei servizi pubblici digitali è un dato consolidato[3]. Il Paese dispone di *asset* di eccellenza, a partire dal *supercomputer* Leonardo. La sfida, ora, è trasformare questa dotazione infrastrutturale in effettivo miglioramento dei servizi, della produttività e della capacità amministrativa.

Anche nel settore energetico, strategico per la competitività del sistema produttivo e per la stessa sicurezza nazionale, si sono registrati progressi negli ultimi anni, per quanto l'Italia continui ad essere tra i Paesi più in affanno in Europa per dipendenza dall'estero e livelli di prezzi[4]: sul lato della domanda, è cresciuta l'attenzione all'*efficienza energetica* e all'*elettrificazione degli usi finali*; quanto al *mix* di generazione, è aumentata significativamente la *capacità installata di energia da fonti rinnovabili*[5], ancorché con una battuta d'arresto nel 2025 e comunque a ritmi che non hanno ancora consentito di colmare il *gap* con altri Paesi, in particolare la Spagna; importanti misure sono state introdotte per ridurre i rischi legati all'esposizione verso l'estero per gli approvvigionamenti di gas, *diversificando le fonti*, *rafforzando la capacità di stoccaggio*, aumentando quella di *rigassificazione*. Sono stati inoltre individuati strumenti volti ad attenuare l'incidenza del costo del gas sui prezzi dell'energia elettrica, attraverso forme di progressivo *disaccoppiamento*.

Persino nel campo idrico, tra i più problematici per le perdite elevatissime[6] e per le criticità di un sistema infrastrutturale caratterizzato da fenomeni diffusi di obsolescenza e sottoinvestimento, sono stati avviati interventi di manutenzione su grandi invasi e acquedotti, nonché misure di cosiddetta distrettualizzazione e digitalizzazione della rete di distribuzione; sono state introdotte innovazioni negli strumenti di pianificazione e programmazione degli investimenti.

In alcuni settori a rilievo sociale, sono state assunte scelte strategiche tenendo correttamente conto degli effetti severi di transizioni da tempo in atto.

Nella sanità, la ricomposizione della struttura demografica, l'invecchiamento della popolazione e il conseguente aumento delle cronicità hanno giustificato la scelta di valorizzare una presa in carico integrata, continuativa e multidisciplinare del paziente, investendo nella rete dei servizi territoriali, domiciliari e di telemedicina.

Quanto alle politiche del lavoro, il cambiamento profondo e repentino dei lavori e delle competenze richie-

---

3 La connettività 5G ha raggiunto il 99,5% delle aree abitate (media UE 94,3%); la banda ultralarga ha visto la copertura VHCN passare dal 34% del 2020 al 66% del 2024; quanto al *cloud*, il 96% dei Comuni (7.616 enti) ha aderito alle misure del PNRR. La Piattaforma digitale nazionale dati (PDND) ha registrato l'adesione del 90% dei Comuni con oltre 900 milioni di sessioni di scambio dati. SPID e CIE hanno raggiunto rispettivamente 41 e 48 milioni di rilasci. PagoPA è utilizzata da più di 20.000 amministrazioni. App IO ha registrato 42 milioni di *download*.

4 Diversi fattori si sommano. La più limitata autonomia: l'Italia non dispone del nucleare, diversamente da Francia e Spagna. La dipendenza quasi totale dall'estero per il gas: sono quasi interamente importati i 65 miliardi di metri cubi *standard* consumati ogni anno, e l'estrazione nazionale è crollata di oltre l'80% in un quarto di secolo (da 16,7 miliardi nel 2000 a meno di 3 oggi). La produzione da rinnovabili, pure cresciuta negli ultimi anni, è ancora più bassa rispetto a quella di altri Paesi europei: le rinnovabili nazionali coprono il 41% della domanda elettrica, la produzione non rinnovabile (prevalentemente gas) il 43-45%, il saldo estero netto il restante 16%. I prezzi dell'elettricità - già in Europa più elevati che in altre aree del mondo - sono in Italia sensibilmente più alti che in altri Paesi europei.

5 Tra il 2015 e il 2025 il fotovoltaico è passato da circa 18,9 GW a 43,5 GW e l'eolico da circa 9,2 GW a 13,6 GW.

6 Circa 3,4 miliardi di metri cubi annui, pari a oltre il 42% dell'acqua immessa in rete, a fronte di una media europea intorno al 25%: perdite distribuite, peraltro, in modo diseguale con livelli particolarmente critici in Basilicata (65,5%), Abruzzo (62,5%), Molise (53,9%), Sardegna (52,8%) e Sicilia (51,6%) e valori molto più contenuti in Provincia autonoma di Bolzano (28,8%), Emilia-Romagna (29,7%) e Valle d'Aosta (29,8%).

ste ha indotto a puntare sulle politiche attive per gestire il crescente disallineamento tra profili richiesti e competenze disponibili, il cosiddetto *mismatch*.
Progressi si sono registrati anche nei tempi del sistema amministrativo e giudiziario: nell'aggiudicazione degli appalti[7], nel pagamento dei debiti commerciali della P.A.[8], nell'adozione dei pareri di Valutazione di impatto ambientale[9], nel funzionamento della giustizia civile, con la riduzione del *disposition time* e dello *stock*[10].
Numerose le innovazioni organizzative introdotte nel funzionamento dell'apparato pubblico: la citata ZES unica, l'utilizzo accorto delle società pubbliche per sopperire al *deficit* di capacità tecnica di un sistema afflitto da una non governata frammentazione amministrativa, la riduzione della polverizzazione delle stazioni appaltanti[11], alcuni passi in avanti compiuti nella capacità di selezionare e formare competenze all'interno degli apparati pubblici.
Permangono, tuttavia, per ciascuno dei settori indicati, fragilità strutturali accumulate nel tempo, oltre che potenzialità inespresse. L'indagine svolta sulle tante aree analizzate in questo Rapporto attesta, in modo trasversale, che *molti dei ritardi* che più si riflettono sulle condizioni di benessere economico, sulla coesione sociale, sul sentiero di crescita del Paese, *sono frutto* non solo di vincoli di bilancio o di mancate scelte politiche, ma anche di un deficit di qualità della macchina della Repubblica nel suo insieme. Non dello Stato soltanto, ma di tutti i soggetti che con lo Stato concorrono a "costituire la Repubblica": Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni (art. 114 Cost.).
Le stesse difficoltà emerse nell'attuazione del PNRR, talvolta territorialmente diseguali, sono state in parte frutto di risalenti criticità del sistema istituzionale e amministrativo.
Riconoscere i risultati non significa, infatti, ignorare le debolezze attuative. Al contrario, vanno messe a fuoco con rigore: con l'intento, tuttavia, di identificarne le cause profonde. Un'analisi di questo genere concorrerebbe a rendere utile il Piano, oltre che per i miglioramenti sostanziali che ha consentito di realizzare, per l'opportunità che ha offerto di intervenire su alcune fragilità di fondo, trasformando l'esperienza maturata in metodo ordinario di governo.

La leva trasversale: la macchina della Repubblica

In questa direzione, le indagini sviluppate nei diversi settori presi in considerazione conducono, in particolare, a una constatazione comune.
Come anticipato, molte delle più importanti debolezze italiane sono riconducibili non solo a deficit di capacità finanziaria o a mancate scelte politiche, ma prima ancora a criticità del sistema istituzionale e amministrativo.

---

7 A fronte dei circa 279 giorni in Italia nel periodo 2018-2022 (rispetto a 102 in Francia, 84 in Germania e 180 in Spagna), si stimano 158,63 giorni per il 2023, 188,65 giorni per il 2024, 106,47 giorni nel 2025.

8 Da 53 a 27 giorni per le Amministrazioni centrali, da 31 a 18 per Regioni e Province autonome, da 42 a 23 per gli Enti locali.

9 Passati da 88 nel 2022 a 395 nel 2025.

10 Alla fine del 2025, anche per effetto degli interventi messi in campo con il PNRR, il numero dei procedimenti pendenti nel settore civile risultava inferiore di oltre la metà (-54%) rispetto al 2009. Quanto, invece, al tempo di definizione, nel 2025, il tempo medio stimato (*disposition time*) per i procedimenti civili contenziosi era di 1790 giorni: 435 in tribunale, 492 in corte di appello e 863 in Corte di Cassazione. Rispetto al 2019 (*baseline*), la riduzione si attestava al -28,8%. A fine febbraio 2026, la riduzione aveva raggiunto il -34,7%. A fine giugno 2026, il -50,02%.

11 Da 38.393 nel 2020 a 3.823 stazioni qualificate al febbraio 2026.

I più alti livelli dei *prezzi dell'energia*, i preoccupanti *tassi di dispersione idrica*, le stesse difficoltà nel valorizzare le enormi *potenzialità delle infrastrutture digitali* sono il risultato non solo di ricorrenti *deficit* di capacità finanziarie, ma di ben identificabili fragilità strategiche, di programmazione e realizzative dei sistemi amministrativi preposti.

Analoga evidenza emerge nei settori dirimenti per la coesione sociale.

Nel *sistema sanitario*, condizioni di accesso insostenibilmente diseguali alle prestazioni, fenomeni non governati di mobilità sanitaria interregionale[12], lunghe liste di attesa, il disallineamento tra offerta, nuovi bisogni di cura e innovazioni tecnologiche non sono riconducibili a soli problemi di bilancio, ma alla difficoltà istituzionale di riorganizzare la medicina territoriale, di impostare in modo corretto i rapporti tra livelli di governo, di evitare fenomeni diffusi di deleteria inappropriatezza prescrittiva e diagnostica.

Allo stesso modo, la pluralità dei fattori che incidono sui livelli di *sicurezza urbana reale e percepita* impone un approccio multidimensionale nella definizione di strategie, politiche e misure, con il coinvolgimento non solo di diversi livelli di governo, ma anche di tanti attori: autorità di pubblica sicurezza, polizie locali e amministratori locali, operatori sociali, insegnanti, educatori, urbanisti, gli stessi abitanti. Se sono certo necessarie adeguate risorse finanziarie, non è meno importante migliorare *governance*, organizzazione e coordinamento.

Nel *mercato del lavoro*, politiche attive sempre più essenziali per attenuare il *mismatch* tra competenze richieste e competenze disponibili sono limitate nella loro efficacia da molteplici fattori istituzionali e organizzativi: le fortissime disomogeneità territoriali che si riscontrano nella capacità amministrativa di gestirle, il disallineamento tra le stesse (affidate sul territorio ai Centri per l'impiego) e le politiche passive (per le quali è centrale l'INPS).

Sono molteplici le fragilità istituzionali. Alcune sono più note e ricorrono con maggiore frequenza nel dibattito pubblico; altre restano talvolta in ombra, senza essere per questo meno rilevanti.

Tra le prime, le numerose *complicazioni delle procedure amministrative o le lentezze che caratterizzano gli apparati pubblici*[13]. Complicazioni e lentezze incidono in misura non secondaria non solo sulla vita quotidiana di privati e imprese, ma anche sulla capacità del Paese di dare attuazione a politiche di sviluppo europee, di realizzare interventi di ammodernamento infrastrutturale ed energetico, in una prospettiva ancor più generale sulla competitività del sistema economico e sulla sua attrattività rispetto alle scelte di investitori esteri.

A rendere deboli gli apparati pubblici sono anche le *oggettive carenze di capitale umano*, oltre che la sua non sempre adeguata distribuzione e valorizzazione. Un dato che è messo in luce nelle singole analisi: la sanità, le forze di polizia, la scuola, i settori dell'Amministrazione che più richiedono competenze avan-

12 Nell'ultimo anno per i quale sono disponibili i dati, il 2023, ha raggiunto il valore record di 5,15 miliardi di euro, con un flusso enorme di pazienti e risorse economiche in uscita dal Mezzogiorno verso Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna e, in larga parte, verso le strutture private operanti nelle stesse. Le Regioni del Sud, registrando saldi ampiamente negativi, perdono le risorse necessarie per organizzare i servizi sui territori, vedono migrare i medici e le alte professionalità di cui pure dispongono, subiscono un depauperamento complessivo della capacità di fornire prestazioni.

13 Nonostante i progressi, secondo *Business Ready 2025*, l'Italia si colloca al 98° posto per il rilascio di un permesso di costruire, con 198 giorni necessari, all'82° per un permesso ambientale, al 92° per il completamento di un contratto di appalto in procedura aperta.

zate, dal sistema di ricerca agli uffici di trasferimento tecnologico a quelli deputati ad accompagnare la trasformazione digitale del Paese.

Il *deficit* della macchina della Repubblica che emerge è però più profondo.

In primo luogo, la *mancanza di idonee articolazioni organizzative preposte a un ruolo di regia delle politiche pubbliche*, disegnandole e governandole, si traduce di frequente in una marcata debolezza strategica, in un'insufficiente capacità di programmare e definire gli obiettivi da perseguire, di assicurare che le politiche diano risultati non troppo eterogenei tra i territori, nella difficoltà di garantire la diffusione e condivisione di buone pratiche. È quel che traspare, tra le altre, nelle analisi relative: ai limiti registrati nel governo di potenzialità, rischi e oneri della trasformazione tecnologica; agli affanni nel guidare la necessaria evoluzione del sistema sanitario, assicurandone un'evoluzione coerente con la ricomposizione demografica, con le opportunità della tecnologia, soprattutto con l'esigenza che non si consolidino disparità territoriali inaccettabili oltre una certa misura; all'incapacità del sistema istituzionale centrale di garantire una condivisione di buone pratiche sviluppate in alcune aree del territorio, per esempio quelle che consentono tempi più stretti nei pagamenti della P.A., prime forme di utilizzo e valorizzazione dell'IA, modelli positivi di politiche attive del lavoro.

Tra le manifestazioni di una più complessiva debolezza istituzionale risaltano, inoltre, le *carenze di coordinamento tra livelli di governo e tra i diversi attori coinvolti.* Sono evidenti, oltre che nella sanità e nel governo delle politiche attive del lavoro, nella sicurezza urbana, persino nella giustizia civile, dove un dialogo costante tra Ministero e CSM consentirebbe di definire in modo più coerente obiettivi di riduzione dell'arretrato e di attenuazione dei tempi di definizione delle liti, misure organizzative, carichi esigibili di lavoro.

Ulteriore e importante tassello è dato dalla *non governata frammentazione amministrativa.* Migliaia di enti pubblici, tutti chiamati a gestire identiche attività, anche quelle più complesse che invece richiedono specializzazione, elevate professionalità, dimensioni: gare pubbliche, sperimentazione di nuove tecnologie, servizi idrici. Una condizione istituzionale che genera inadeguatezze e inefficienze, non essendo peraltro possibile colmare le carenze di personale e dotazioni per decine di migliaia di enti: il ricorso a strutture centralizzate, specializzate, competenti è indispensabile.

Infine, pesano *fenomeni inaccettabili di polverizzazione gestionale.* Ne è esempio paradigmatico il settore idrico. La legge Galli prevedeva sin dal 1994 il superamento di un assetto all'evidenza disorganico e inefficiente, causa della difficoltà di attenuare le arretratezze infrastrutturali che determinano gli inaccettabili livelli di dispersione idrica italiana: operano ancora 1.312 gestori in economia su 2.110 complessivi, nonostante sia un dato acquisito che la relativa capacità di investimento sia di gran lunga inferiore a quella dei gestori industriali (29 euro per abitante contro 94).

Come indicato, il funzionamento della macchina della Repubblica è un fattore decisivo per lo sviluppo del Paese. Il suo rafforzamento non costituisce un obiettivo settoriale tra gli altri, è una condizione trasversale per il successo delle politiche pubbliche.

È la principale leva su cui puntare per colmare i ritardi del Paese.

L'eredità orizzontale del Piano: organizzazione, metodo e centralità del fattore "tempo"

Non si parte da zero. Lo stesso PNRR, se ha scontato alcune difficoltà proprio a causa di queste disfunzioni, ha al contempo introdotto innovazioni che non vanno disperse.
Significative quelle riguardanti *le strutture organizzative*: la ZES Unica, alcuni rimedi alla frammentazione amministrativa -per esempio la riduzione e qualificazione delle stazioni appaltanti, la valorizzazione delle società pubbliche- l'implementazione all'interno dell'amministrazione di strutture preposte a compiti -in passato esternalizzati- di assistenza tecnica e gestionale, non solo di monitoraggio e rendicontazione.
Un *ricambio generazionale riavviato* dopo decenni di blocchi del *turnover*.
Prassi amministrative *significativamente semplificate*.
Una *capacità attuativa e di coordinamento rafforzata* in un'Amministrazione messa alla prova dalla necessità di garantire il rispetto di tempi stringenti nell'implementazione di un ambizioso piano di investimenti e riforme.
Soprattutto, un *metodo di gestione delle politiche pubbliche* fondato sulla predeterminazione di obiettivi, su tempi certi per raggiungerli, su strutture e tecniche di monitoraggio e rendicontazione.
È un'eredità di decisiva importanza. In uno scenario caratterizzato da sfide globali che mettono in discussione il nostro modello di sviluppo, da un crollo demografico che procede a ritmi allarmanti, da una transizione tecnologica che determina cambiamenti profondi con una rapidità fino a qualche tempo fa inimmaginabile, *il tempo diventa fattore decisivo di riuscita delle stesse politiche pubbliche.* Non basta più definire obiettivi corretti, è necessario perseguirli entro tempi certi: il ritardo comporta per ciò solo perdita di competitività, aggravamento dei divari e riduzione della capacità del Paese di governare il cambiamento. Più in generale, a fronte delle sfide indicate, il tempo è una risorsa preziosa: ritardi e inerzie producono costi economici, sociali, civili non sempre recuperabili.
In questa prospettiva, sarebbe un errore considerare l'esperienza del Piano come una parentesi eccezionale, anziché un passaggio decisivo di un processo continuo di attenuazione delle fragilità del Paese e di apprendimento.
Il metodo sperimentato in questi anni va quindi incorporato nella macchina della Repubblica, perché il sistema istituzionale sia in grado di applicarlo stabilmente, anche senza il controllo europeo su tempi e obiettivi.

L'Italia al bivio: i rischi di dispersione

Molteplici e severi i rischi legati alla dispersione di quel metodo.
Il primo è politico e reputazionale: si finirebbe per indebolire la credibilità del Paese nei rapporti con l'Europa, in un momento nel quale si è chiamati a dimostrare di saper utilizzare le risorse comuni come leva di crescita, coesione e riforma. L'Italia è stata il principale beneficiario del programma *Next Generation EU*, da cui ha tratto origine il PNRR. A fronte di una dotazione complessiva iniziale di circa 750 miliardi di euro, sono stati assegnati al nostro Paese 194 miliardi, circa 122 miliardi sotto forma di prestiti e ulteriori 72 miliardi come sovvenzioni a fondo perduto.

Senza una nuova programmazione con ulteriori obiettivi e scadenze entro cui raggiungerli, è inoltre alto il *rischio che si interrompa il percorso di riduzione delle debolezze strutturali* e non si valorizzino le potenzialità frutto degli stessi investimenti del PNRR.
In modo ancor più grave, si correrebbe il *rischio che si facciano passi indietro nei singoli settori esaminati*, vanificando lo sforzo profuso e i risultati raggiunti: per esempio nei tempi amministrativi e della giustizia civile, nella riduzione dei divari.
Il mancato consolidamento dell'approccio *performance based* finirebbe, peraltro, per *disperdere capacità e prassi amministrative accresciute* nell'affrontare il grande impegno attuativo del PNRR; si tratta non tanto di stabilizzare singoli strumenti organizzativi, quanto di radicare una cultura amministrativa più orientata alla programmazione, alla cooperazione istituzionale, alla misurazione delle *performance* e alla soluzione tempestiva delle criticità attuative.
Molte delle innovazioni sperimentate hanno infatti contribuito a costruire e rafforzare, seppure in modo ancora disomogeneo, capacità trasversali di governo delle politiche pubbliche, storicamente deboli nella macchina della Repubblica.
Un nodo resta, invece, in larga parte irrisolto: la debolezza delle capacità di disegno, programmazione e regia delle politiche pubbliche. Se l'esigenza di dare attuazione ai grandi programmi di investimento degli ultimi anni ha indotto a rafforzare strutture e capacità attuative e gestionali, assai meno si è intervenuti per colmare il deficit di regia strategica. Una capacità di cui il Paese ha invece un bisogno vitale, dovendo programmare le linee del suo sviluppo tenendo adeguatamente conto degli obiettivi di lungo periodo, delle priorità territoriali e settoriali, nonché della necessaria coerenza tra risorse, strumenti e tempi di attuazione. La stessa impostazione del nuovo *Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2028-2034* in corso di negoziato a livello europeo imporrà una rafforzata capacità strategica e programmatoria. Mancano nel sistema istituzionale italiano centri all'altezza del compito. È un vuoto da colmare, presto e bene. Senza luoghi e competenze adeguati di indirizzo strategico e programmazione, le risorse finanziarie nazionali ed europee di cui pure disponiamo, e continueremo a disporre, rischiano di non tradursi in un effettivo avanzamento sul terreno della coesione e della competitività.
È dunque necessario proseguire nel percorso intrapreso, facendo tesoro dei tanti elementi positivi emersi e intervenendo sui principali fattori che ostacolano una radicale modernizzazione del sistema istituzionale e amministrativo.
Nella prospettiva tracciata, tra le eredità del Piano potrebbe esservi anche quella di aver sollecitato una riflessione organica sul sistema istituzionale e amministrativo italiano. In altri ordinamenti, del resto, momenti di passaggio analoghi sono stati talvolta accompagnati da rapporti istituzionali in grado di orientare riforme di lungo periodo: dal Rapporto Beveridge del 1942, che nel Regno Unito contribuì a disegnare l'architettura del *welfare state*, al Fulton Report del 1968 sulla modernizzazione del *Civil service*, fino al programma *Next Steps* del 1988, diretto a innalzare la capacità gestionale e attuativa dell'amministrazione attraverso *le executive agencies*. Anche l'esperienza italiana conosce precedenti significativi, primi tra tutti il Rapporto Giannini del 1979 sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato e il Rapporto Cassese del 1993 sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni.

Il Rapporto e il metodo dell'analisi: dalla diagnosi alle prospettive

Per concludere, alcune indicazioni utili a orientarsi all'interno del Rapporto.
In primo luogo, alcune avvertenze di metodo quanto all'approccio seguito.
Al Piano sono state già dedicate numerose analisi. Molte contabilistiche, dirette a verificare il raggiungimento di *target* e *milestone*, alcune economiche, volte a misurare gli impatti su PIL e crescita, altre settoriali, relative a singoli ambiti sui quali il PNRR è intervenuto.
A connotare le analisi contenute in questo Rapporto sono metodo, perimetro e prospettiva.
Quanto al *metodo*, nel dare atto dei principali ritardi italiani nei settori nodali per la crescita e la coesione del Paese, sono valutati in modo strategico le scelte di fondo del Piano, i risultati raggiunti, così come le difficoltà attuative emerse.
Quanto al *perimetro*, l'ampiezza del Rapporto, che copre buona parte dei settori incisi dal Piano, ha consentito di identificare cause comuni e trasversali dei principali affanni attuativi. Di talune si è dato atto nelle pagine precedenti.
Quanto alle *prospettive*, per ciascun ambito del Rapporto le analisi - messe a fuoco le debolezze italiane di settore e le politiche di attenuazione degli ultimi anni - si concludono con la prospettazione di misure da valutare per il *post*-PNRR.
In particolare, nei 17 Capitoli lungo i quali si articola il Rapporto, le analisi si sviluppano lungo tre passaggi: la ricognizione delle debolezze italiane nel settore esaminato, la comparazione con quel che accade in altri Paesi, l'illustrazione delle relative implicazioni economiche e sociali ("*Lo scenario*"); l'indicazione di quel che si è verificato negli ultimi anni per attenuare quelle debolezze, oltre che delle difficoltà registrate ("*I passi in avanti fatti durante gli anni del PNRR*"); la formulazione di ipotesi relative a come sia utile proseguire, anche consolidando e migliorando alcune delle misure in corso di attuazione ("*Le prospettive*").

Le Aree del Rapporto: cinque ambiti prioritari di intervento

Quanto ai contenuti, in linea con l'esposta convinzione per cui un solido percorso di crescita della produttività passa per l'attivazione di tre leve, tutte essenziali (investimento sociale, capacità competitiva del sistema produttivo, modernizzazione istituzionale), il Rapporto individua cinque ambiti prioritari di intervento: (i) i divari, (ii) il capitale umano, (iii) i settori energetico, idrico e delle nuove tecnologie, (iv) la coesione sociale, (v) la capacità amministrativa.
Su tutti è intervenuto il PNRR: per ciascuno degli obiettivi trasversali perseguiti dal Piano (riduzione dei divari e rafforzamento amministrativo) e per i principali settori incisi (scuola, università e ricerca; energia, idrico e digitale; sanità territoriale, sicurezza urbana e mercato del lavoro), sono stati valutati, quindi, la coerenza delle scelte strategiche a monte e il raggiungimento dei risultati strategici e strutturali a valle.

Ridurre i divari e rafforzare la convergenza

Una *prima Area* mette a fuoco i tanti divari che connotano il Paese. *Territoriali* in primo luogo: nonostante alcuni non trascurabili segnali positivi, restano squilibri profondi, con alcune regioni del Nord tra le più

ricche d'Europa e altre del Sud tra le più povere[14].
Le analisi non si fermano agli squilibri territoriali, si estendono a quelli *generazionali*, di *genere*, di *efficienza amministrativa* e *giudiziaria*. Ridurli non risponde solo a ragioni di eguaglianza; è una condizione essenziale per rafforzare crescita e coesione.
I divari, del resto, si alimentano a vicenda. Un'amministrazione debole scoraggia gli investimenti. La mancanza di investimenti riduce le opportunità per i giovani. I giovani lasciano il territorio. Il territorio si impoverisce ulteriormente.
Numerose le prospettive tracciate per proseguire nel percorso di riduzione avviato negli anni del PNRR. Tra le tante, *quanto ai divari territoriali*, quella di consolidare la ZES Unica, rafforzandone alcuni profili qualificanti: individuazione di poli produttivi prioritari, concentrazione dei benefici sulle filiere strategiche dei singoli territori, criteri premiali per le imprese che creano lavoro stabile e investono in capitale umano, maggiore stabilità del credito d'imposta e più attenta valutazione degli impatti urbanistici. Centrale, inoltre, la definizione di un piano pluriennale di attuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), lo strumento attraverso cui la Costituzione ha inteso bilanciare il riconoscimento di una maggiore autonomia agli enti territoriali con la salvaguardia sull'intero territorio nazionale dei diritti di cittadinanza: non semplici enunciazioni normative, ma *standard* misurabili di tutela dei diritti civili e sociali, da finanziare e monitorare in funzione perequativa.
Tante le prospettive indicate con riferimento alle ulteriori quattro tipologie di divari analizzate.

Capitale umano, ricerca e attrazione dei talenti

La *seconda Area* presa in considerazione è decisiva per innalzare la competitività, ma anche la coesione: qualità dell'istruzione, capacità di trasformare ricerca in innovazione, attrattività del sistema per i talenti italiani e stranieri. Tutti ambiti nei quali l'Italia, nonostante alcuni progressi compiuti, presenta ritardi strutturali rispetto alle maggiori economie dell'Unione. Ridurre le distanze non basta, è necessario accrescere la capacità del Paese di competere. Le tre leve esaminate rispondono a un'esigenza unitaria.
Si muove dalla formazione del capitale umano (scuola e università), che costituisce la precondizione di tutto ciò che segue: in assenza di competenze adeguate, non si realizza ricerca di qualità, non si genera attrattività per i talenti, non si produce innovazione in grado di tradursi in competitività e crescita. Ferme quelle specifiche di ciascuno dei cicli scolastici, sono cinque le criticità strutturali trasversali messe a fuoco: livelli di spesa nazionale per istruzione (3,9% del PIL in Italia rispetto alla media OCSE del 4,7%), stato dell'edilizia scolastica, condizioni complessive del corpo docente, rilevanza eccessiva assunta dal *background* socioeconomico familiare nell'influenzare livelli di apprendimento e scelte fondamentali del

14 I divari riguardano: il PIL *pro capite* (al Sud ancora al 55-58% di quello del Centro-Nord); i tassi di occupazione, al 42,7% nel Mezzogiorno, contro il 64,3% al Nord e il 60,3% al Centro; la qualità del lavoro, con un lavoratore su cinque al Sud occupato con contratto a termine, contro la media europea del 13,5% e quella italiana del 16%; i salari, scesi in termini reali tra il 2019 e il 2024 del 5,7% al Mezzogiorno, del 4,5% al Centro-Nord. Severa la frattura relativa ai livelli di istruzione; i punteggi Invalsi sono superiori alla media nazionale di 7,3 e 7,4 punti per gli studenti del Nord-Ovest e del Nord-Est, inferiori di 10,2 punti nel Centro Italia, di 17,4 punti nelle regioni del Sud e delle Isole. A ciò si aggiunge la fuga universitaria: 17.000 giovani del Sud ogni anno si iscrivono ad atenei del Centro-Nord, 500.000 laureati hanno lasciato il Mezzogiorno negli ultimi anni. Una perdita non solo sociale, ma anche economica, stimata in oltre 116 miliardi di euro nell'arco di venticinque anni. A completare il quadro, le differenze nelle condizioni della sanità (attestate da una mobilità interregionale a lungo fuori controllo), persino nelle tendenze demografiche.

percorso di formazione, divari territoriali.
Si procede, quindi, con la ricerca e l'innovazione: il capitale umano formato dal sistema educativo genera sviluppo solo se incontra un sistema della ricerca in grado di trasformare conoscenza in brevetti, in imprese, in occupazione qualificata, un passaggio nel quale l'Italia sconta fragilità persistenti. Anche per la ricerca, sono indicate le principali criticità del sistema italiano, destinate a sommarsi a quelle europee: livelli di spesa per ricerca contenuti (1,37% del PIL, contro il 2,1% della media europea), marcati divari territoriali nella spesa in R&S, *deficit* di capitale umano avanzato, ritardo brevettuale nelle tecnologie emergenti ad alta intensità di conoscenza.
Ci si sofferma, infine, sulla capacità di attrarre e trattenere i talenti. La mobilità internazionale delle eccellenze è un fattore determinante della competitività economica: *i Paesi che perdono laureati senza compensare con flussi in entrata registrano una perdita di produttività compresa tra lo 0,3% e lo 0,8% del PIL annuo*. Un Paese che forma i propri giovani e produce ricerca di valore, ma non riesce a trattenere i primi né a portare a frutto la seconda, disperde l'investimento compiuto e cede competitività ai sistemi che quei talenti sanno accogliere e valorizzare.
Per ciascuno dei tre ambiti sono messi in risalto i progressi compiuti negli ultimi anni e le difficoltà attuative; sono, infine, indicate molteplici prospettive di intervento sui principali nodi strutturali.

■ I fattori della competitività e resilienza nazionale: energia, idrico e tecnologia

In una *terza Area* il Rapporto esamina energia, reti idriche e infrastrutture digitali: settori vitali non per la sola competitività del Paese, ma per la capacità dei territori di adattarsi ai cambiamenti climatici, più in generale per la resilienza del sistema e, in modo non marginale, per la stessa sicurezza nazionale. Lo sconvolgimento del quadro geopolitico e le severe crisi anche inflazionistiche seguite ai conflitti hanno dato risalto soprattutto ai rischi connessi alle dipendenze che affliggono il sistema energetico italiano. Tra i grandi Paesi europei, l'Italia è tra i più esposti. Una maggiore dipendenza energetica amplifica i rischi di crisi di approvvigionamento e oscillazioni di prezzo. Diverse le prospettive tracciate dirette a: rafforzare il sistema italiano di produzione di energia da fonti rinnovabili; promuovere l'elettrificazione progressiva degli usi finali e l'efficienza energetica; intervenire sulle reti elettriche, sugli accumuli e sulle connessioni flessibili; incidere sugli alti livelli di prezzo dell'energia in Italia; consolidare la continuità e la sicurezza degli approvvigionamenti; attenuare il disallineamento territoriale tra poli di consumo e luoghi di produzione energetica.
Se il settore energetico è nevralgico, non può essere trascurata la centralità degli altri due *asset* indicati: tecnologie e acqua. Le tecnologie, le infrastrutture digitali, quelle di telecomunicazione, la stessa IA, oltre a essere fattori di trasformazione profonda dei sistemi economici, del mercato del lavoro e dell'organizzazione di fondamentali servizi sociali, costituiscono l'ossatura della sicurezza degli Stati: condizionano, infatti, la tenuta e l'efficienza dei sistemi di mobilità, delle reti di approvvigionamento energetico e idrico, della capacità di protezione da attacchi, sempre più a carattere cibernetico. Dopo gli indubbi avanzamenti infrastrutturali degli ultimi anni, sono enormi le potenzialità applicative legate a una piena valorizzazione delle nuove infrastrutture e tecnologie; rilevanti, al contempo, gli oneri regolatori e i rischi da gestire. Numerose le azioni proposte volte a: rafforzare e razionalizzare la *governance* nazionale; ridisegnare il

rapporto tra PA e imprese per alleviarne gli oneri di *compliance*; valorizzare l'intelligenza artificiale come leva di riorganizzazione amministrativa, anche in settori a valenza sociale, per esempio per un *welfare proattivo*; consolidare la resilienza cibernetica del Paese; ridurre in modo strutturale la dipendenza tecnologica da fornitori extra-UE

Infine, a fronte dei profondi cambiamenti climatici la risorsa idrica è essenziale per la resilienza del Paese e per la sicurezza dei territori, sempre più esposti a fenomeni di siccità, precipitazioni intense e crescente pressione sulle infrastrutture: oltre ai primari usi civili, va considerato il carattere condizionante della risorsa idrica per l'agricoltura, per interi settori produttivi, per il funzionamento delle stesse infrastrutture tecnologiche. Decisivo è, tra l'altro, attenuare le debolezze di *governance* e gestionali, proseguire nell'attenuazione delle principali carenze infrastrutturali, digitalizzare le reti.

I tre settori sono, peraltro, attraversati da interferenze reciproche che suggeriscono di inserire nel sistema di governo elementi di coordinamento: i *data center* richiedono, così, disponibilità di energia e acqua, le reti della distribuzione energetica e idrica poggiano sempre più su avanzati sistemi tecnologici. Tutti e tre i settori, inoltre, condizionano la sicurezza nazionale esigendo un sistema di governo coordinato: le priorità di intervento, le risorse necessarie a perseguirle, i tempi di attuazione dovrebbero essere decisi nell'ambito di una strategia unitaria, un Documento di sicurezza nazionale di cui l'Italia tuttavia non dispone ancora.

Coesione sociale: salute, sicurezza, lavoro

Al rafforzamento della produttività e competitività, va affiancata una costante cura di settori irrinunciabili per la coesione sociale del Paese. Le grandi transizioni (ambientali, digitali, demografiche) esigono, del resto, un adattamento trasformativo anche per questi ambiti. La *quarta Area* analizzata dal Rapporto riguarda l'organizzazione del servizio sanitario, le politiche del lavoro e le strutture a esse preposte, la sicurezza urbana: tutti questi ambiti vanno ripensati tenendo conto dei grandi cambiamenti in atto.

In primo luogo, l'invecchiamento della popolazione e la correlata diffusione di patologie croniche impongono di riconoscere centralità alla presa in carico integrata e multidisciplinare del paziente, rafforzando la *sanità territoriale e domiciliare*, oltre che la telemedicina agevolata dalle continue innovazioni tecnologiche e dai progressi dell'IA. Allo stesso tempo, le tre transizioni incidono profondamente sui lavori e sulle competenze richieste, accrescendo il rischio di *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro. Ne deriva la necessità di ristrutturare le politiche attive del lavoro e di integrarle in modo più efficace con quelle passive.

Persino nel ripensare la *sicurezza urbana* vanno considerati gli impatti delle transizioni: nel controllo del territorio non può più essere trascurato l'apporto tecnologico (videosorveglianza, droni, analisi predittiva fondata sull'IA), ferme le opportune garanzie a tutela della *privacy* e dei diritti delle persone; gli stessi bisogni di sicurezza, reale e percepita, sono condizionati dall'invecchiamento della popolazione e dalle profonde implicazioni dell'*e-commerce*, tra cui la scomparsa dei negozi di prossimità e la conseguente riconfigurazione urbana[15].

15 Tra il 2012 e il 2024 sono scomparse quasi 118mila imprese del commercio al dettaglio in sede fissa e circa 23mila attività ambulanti, per una riduzione totale di oltre 140mila unità, risultato di un eccesso di chiusure rispetto alle aperture.

Numerose le prospettive tracciate per ciascuno degli ambiti considerati.
Per la sanità, quelle dirette a: rendere funzionanti le nuove strutture della medicina territoriale; proseguire nel potenziamento dell'assistenza domiciliare e della telemedicina, andando oltre il dato formale della presa in carico mediante Assistenza domiciliare integrata (ADI); attenuare i divari, puntando non sulla formale esistenza dei LEA, ma sulla loro effettiva garanzia sostanziale; ridurre le liste di attesa non solo intervenendo su livelli di spesa e numeri del personale sanitario, ma anche incidendo in modo deciso su alcune delle cause strutturali; rilanciare le politiche di razionalizzazione della spesa sanitaria.
Numerose le prospettive formulate per innalzare i livelli di sicurezza urbana, reale e percepita: quelle relative alla *prevenzione sociale* (programmazione pluriennale delle politiche di rigenerazioni urbana, integrazione della sicurezza urbana negli strumenti di pianificazione del territorio, politiche di inclusione sociale e contrasto alla marginalità); quelle dirette a *rafforzare i meccanismi di prevenzione situazionale e ad un più efficace controllo del territorio*, non solo potenziando gli organici delle Forze di polizia, ma anche calibrandone costantemente la distribuzione territoriale sui bisogni effettivi e mutevoli di sicurezza, con una mappatura degli stessi che tenga conto della popolazione utente, non solo di quella residente[16]; *politiche integrate per la devianza giovanile e le forme di marginalità educativa e sociale*; misure dirette ad assicurare un *deciso miglioramento degli strumenti di coordinamento e cooperazione istituzionale*.
Quanto al lavoro, le principali prospettive sono dirette al necessario allineamento di politiche passive e attive, ad un più efficace contrasto al sommerso, ad affrontare le specificità dell'occupazione giovanile, femminile e dei lavoratori immigrati.

■ Capacità amministrativa: competenze e strumenti

Nella *quinta Area* di ricerca sono, infine, analizzati fattori che, in modo trasversale, condizionano la *capacità amministrativa* del sistema nella sua interezza, attraversando i singoli settori di intervento dell'Amministrazione pubblica. Quanto al personale, le prospettive mirano, in primo luogo, a *rafforzare il capitale umano pubblico lungo l'intero ciclo professionale*: reclutamento più selettivo e centralizzato, valorizzazione delle competenze trasversali e definizione di percorsi universitari orientati alle carriere pubbliche, ulteriore investimento in formazione, quale leva effettiva di gestione delle competenze; decisivo il rafforzamento della dirigenza pubblica, valutando l'istituzione, almeno per le amministrazioni centrali, di un *corpo unitario di dirigenti della Repubblica*; cruciale innalzare la qualità normativa, prevedendo, tra l'altro, una valutazione, preventiva e non burocratica, dell'impatto delle nuove norme sulla macchina amministrativa.
Quanto alla committenza pubblica, l'analisi considera decisivo: *avanzare sulla specializzazione delle stazioni appaltanti*, creando una rete di centri di competenza specializzati a seconda delle fasi, delle filiere di mercato, dei modelli contrattuali (per esempio, il partenariato), nonché professionalizzando i Responsabili unici del Progetto (RUP); *ripartire con la centralizzazione degli acquisti Consip e dei soggetti aggregatori*, utilizzandola anche come leva di modernizzazione industriale; *avanzare nella digitalizzazione delle procedure di appalto e cogliere le potenzialità dell'IA*, con una g*overnance* e una regia unitaria che

16 Si pensi a quanta domanda aggiuntiva di sicurezza sia legata, in una città come Roma, al fatto che transitano dalla stessa circa 35 milioni di turisti l'anno e che la sua principale stazione (Termini) è interessata ogni giorno dal transito di circa 600.000 persone.

consentano di orientare e condividere esperienze applicative allo stato non coordinate; *proseguire nella formazione dei dipendenti preposti al settore,* in particolare puntando su quella *specialistica* (per fasi, modelli contrattuali, settori di mercato), *su quella digitale*, su quella *manageriale per i RUP* e su quella *BIM nel settore delle costruzioni*.

Un ultimo modello organizzativo esaminato è quello, molto utilizzato nell'attuazione del PNRR, del *ricorso a società a partecipazione pubblica* in funzione di supporto, assistenza tecnica, talvolta di vera e propria sostituzione nella gestione di alcuni segmenti di attività. Ci si è chiesti se e a quali condizioni questo modello possa divenire uno strumento utilizzabile a regime, senza che lo stesso acuisca le debolezze dell'Amministrazione.

La fiducia: fondamento per un Paese che cresca restando unito

Concludendo, l'Italia ha davanti a sé una sfida decisiva, che chiama in causa l'intera Repubblica, a partire dalle sue istituzioni, lo Stato come i Comuni, le Province e le Regioni.

Rafforzare l'investimento sociale, innalzare la capacità competitiva del sistema produttivo e modernizzare il sistema istituzionale sono tre leve tra loro strettamente connesse, necessarie per assicurare non solo una maggiore e più solida crescita, ma anche il benessere delle prossime generazioni e la tenuta democratica del Paese.

Rendere più solida la macchina della Repubblica, in particolare, significa dare ai diritti della Costituzione la stessa effettività in ogni parte del Paese e restituire la fiducia che deve legare una comunità alle proprie istituzioni: una fiducia che si alimenta, del resto, anche della loro capacità di offrire risposte efficaci e credibili alle difficoltà materiali dei cittadini. Quando crescita, redditi e prospettive si indeboliscono, può ridursi anche il legame civico, come segnala il progressivo aumento dell'astensionismo registrato negli ultimi decenni.

È questa la prospettiva verso cui guardare: un Paese che cresca restando unito, che non lasci indietro territori, comunità e generazioni, e che nell'unità trovi la forza per affrontare il proprio avvenire.

Roberto Garofoli

PARTE PRIMA

L'Italia a più velocità: i profondi divari

L'Italia è attraversata da divari strutturali. Non sono solo gravi disuguaglianze, ma componenti profonde e persistenti del sistema economico e sociale, in grado di influenzarne le traiettorie di sviluppo. Mettere in campo politiche di attenuazione non risponde quindi solo a ragioni di equità; è una condizione essenziale per rafforzare crescita e coesione. Se non considerate nella progettazione delle politiche pubbliche, anche riforme tecnicamente solide rischiano, peraltro, di produrre risultati inferiori alle attese o effetti diseguali, contribuendo talvolta ad ampliare i divari invece di ridurli. In questa prospettiva, all'analisi delle singole politiche settoriali, il Rapporto antepone l'analisi dei principali divari che affliggono il Paese: territoriali (Cap. 1), di genere (Cap. 2), generazionali (Cap. 3), di efficienza amministrativa (Cap. 4) e giudiziaria (Cap. 5).

Quegli stessi divari riemergono, **sotto angolature diverse**, **in ciascuno dei settori esaminati nelle Parti successive del Rapporto**: nella scuola e nella ricerca (Parte II, Capp. 1 e 2), nella fuga dei talenti (Parte II, Cap. 3), nell'energia, nelle reti idriche e nella transizione digitale (Parte III, Capp. 1-3), nella sanità, nella sicurezza urbana e nel mercato del lavoro (Parte IV, Capp. 1-3). Gli stessi divari di efficienza amministrativa, in questa Parte esaminati limitatamente ai diversi tempi amministrativi garantiti dalle amministrazioni territoriali nella gestione di tipologie procedimentali pure identiche (Cap. 4), emergono in diverse analisi svolte nelle Parti successive: sono tra le principali cause dei diseguali esiti dello stesso PNRR nei diversi territori. È quel che risulta nella riflessione relativa alle misure di rafforzamento delle politiche attive del lavoro, che hanno dato risultati ben diversi a seconda del preesistente grado di adeguatezza dei Centri per l'impiego nelle varie aree del Paese (Parte IV, Cap. 3); parimenti, per gli investimenti del PNRR in tema di ricerca (Parte II, Cap. 2). I divari analizzati in questa Parte non costituiscono dunque un capitolo a sé, ma la chiave di lettura attraverso cui si comprendono i risultati e i limiti delle politiche settoriali esaminate nel resto del Rapporto.

I divari incidono su tre dimensioni cruciali della vita collettiva: **la crescita economica**, **la coesione sociale e la resilienza democratica**.

Sul piano economico, limitano la piena valorizzazione del capitale umano e delle potenzialità produttive: le aree territorialmente fragili restano penalizzate da carenze infrastrutturali e minore attrattività per gli investimenti, mentre la bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro e la precarietà occupazionale dei giovani riducono il dinamismo innovativo complessivo. Dal punto di vista sociale, le differenze di accesso ai servizi, di reddito, di istruzione e di opportunità si

traducono in forme di esclusione cumulative che frammentano il tessuto sociale del Paese. Sul piano democratico, gli squilibri incidono sul senso di appartenenza, sulla partecipazione, sulla vitalità civica del Paese. La percezione di divari sistemici non risolti alimenta la sfiducia e la disaffezione verso le istituzioni, soprattutto nei territori e tra le fasce sociali più penalizzate. In tal modo, le disuguaglianze non producono mere disparità materiali, ma erodono la fiducia dei cittadini, compromettendo la partecipazione e la legittimazione stessa dell'azione pubblica. In un recente Rapporto Istat (*La partecipazione politica in Italia*, 2025), è del resto ben evidenziato, con preoccupante chiarezza, come i divari di partecipazione pubblica in Italia non abbiano una spiegazione solo territoriale; si manifestano di pari passo alle differenze tra generazioni, tra uomini e donne, oltre che alle differenze nei livelli di istruzione.

Questi divari si alimentano a vicenda. Un'amministrazione debole scoraggia gli investimenti. La mancanza di investimenti riduce le opportunità per i giovani. I giovani lasciano il territorio. Il territorio si impoverisce ulteriormente. Nell'ultimo ventennio, oltre 900.000 persone - in larga misura giovani tra 15 e 34 anni, un terzo dei quali laureati - hanno abbandonato il Mezzogiorno spostandosi in altre aree del Paese: una perdita di capitale umano che nessun incentivo fiscale compensa rapidamente.

Non è certo un fenomeno solo italiano. Si manifesta, in forme diverse, anche in altri Paesi avanzati, dove le trasformazioni tecnologiche e demografiche hanno ampliato divari preesistenti o ne hanno generati di nuovi. Uno studio del Fondo Monetario Internazionale (*Regional Disparities, Growth, and Inclusiveness*, 2022) ha documentato un rilevante ampliamento nelle economie avanzate di significative disparità territoriali, idonee non solo a limitare la crescita, ma ad innescare tensioni sociali, favorire processi di polarizzazione politica, alimentare il fuoco del populismo e minacciare la stabilità nazionale, soprattutto quando si intersecano con fratture etniche, linguistiche o religiose.

Anche per l'intensità con cui, come vedremo, si manifestano, **in Italia i divari risultano in evidente contrasto con uno dei principi fondamentali della nostra architettura costituzionale**: il principio di eguaglianza sostanziale sancito dall'articolo 3, comma 2, della Costituzione. Una disposizione che i Padri Costituenti (P. Calamandrei, *Discorso sulla Costituzione*, 26 gennaio 1955) considerarono come il cuore della missione perequativa della Repubblica alla quale nella sua interezza hanno affidato quindi il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

L'attenuazione dei divari non è, del resto, una responsabilità esclusivamente nazionale: **anche il processo di integrazione europea ha riconosciuto fin dall'inizio che uno sviluppo autentico non può prescindere da un riequilibrio tra territori**. L'articolo 174, paragrafo 2, del TFUE affida

infatti alle istituzioni euro-unionali il compito di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale, con un'attenzione particolare alle aree meno sviluppate, al fine di garantire una crescita armoniosa dell'intera Unione europea.

I divari sono stati del resto al centro del PNRR. Numerose misure del Piano sono state strutturate attorno all'obiettivo della loro attenuazione. Il Mezzogiorno ha ricevuto circa il 40% delle risorse del Piano a fronte di una popolazione pari a un terzo del totale nazionale. In settori rilevanti per l'economia, la coesione, il funzionamento delle istituzioni pubbliche - digitalizzazione, capacità amministrativa, infrastrutture, inclusione sociale - non sono mancati risultati concreti, di portata per lo più superiore a quanto realizzato nei cicli di programmazione delle politiche di coesione. In alcune aree metropolitane del Mezzogiorno si sono sviluppati negli anni recenti importanti poli produttivi nei settori dell'elettronica, del digitale, dell'aerospaziale, del farmaceutico e delle tecnologie applicate. Di questi risultati, così come di talune criticità anche attuative, occorre tener conto ora nel proseguire, con strumenti più selettivi e una valutazione più precisa degli effetti differenziali prodotti fino ad oggi. Con la consapevolezza che alcuni segnali positivi registrati in questi anni non rovesciano il quadro complessivo, esigendo politiche ulteriori, idonee a consolidare e rafforzare alcuni risultati ottenuti.

CAPITOLO 1

Divari territoriali e prospettive di convergenza: il ruolo strategico del Mezzogiorno

La questione

Il primo e più evidente di questi divari è quello territoriale. **Non è soltanto uno dei molti squilibri che attraversano il Paese: è quello sul quale si innestano e si amplificano gran parte degli altri divari economici**, **sociali e istituzionali**. Le differenze nella partecipazione al lavoro, nei livelli di reddito, nella qualità dell'istruzione, nell'efficienza dei servizi pubblici, nella capacità amministrativa e nelle opportunità offerte ai giovani e alle donne assumono infatti un'intensità profondamente diversa a seconda del territorio nel quale si manifestano.

Le stesse disuguaglianze di genere, generazionali, di efficienza amministrativa e giudiziaria non ne sono corollari, ma trovano nella dimensione territoriale una condizione che sistematicamente ne amplifica la portata.

Il Rapporto muove dunque dalla sua analisi, per poi ricostruire come ciascuna delle altre fratture vi si sovrapponga e la aggravi.

Il Mezzogiorno è la variabile da cui dipende la traiettoria di crescita dell'intero Paese. **Ridurre il divario territoriale significa aumentare il potenziale di sviluppo dell'intero sistema produttivo italiano**, rafforzarne la coesione sociale e rendere più effettivo il principio di uguaglianza sostanziale affidato dalla Costituzione alla Repubblica.

La convergenza è iniziata, ma va consolidata

Negli anni di attuazione del PNRR sono state diverse le misure attuate con l'obiettivo del riequilibrio territoriale. Numerose quelle previste nelle singole Missioni di cui si compone: ampliamento dell'offerta di asili nido e scuole dell'infanzia, contrasto alla fuga interna dei talenti con il consolidamento del sistema degli ITS Academy e la formazione di capitale umano qualificato in misura significativa al Sud, il contrasto al *digital divide*, il potenziamento dell'assistenza sanitaria territoriale.

Tra quelle trasversali: la clausola del 40%, la ZES Unica, un approccio in parte innovativo nell'attuazione del federalismo fiscale simmetrico, con la definizione di LEP misurabili e monitorabili, il rafforzamento di alcune reti di trasporto come moltiplicatore di coesione territoriale.

Non sono mancati alcuni segnali positivi. Tra il 2021 e il 2024 il PIL del Mezzogiorno è cresciuto dell'8,5%, a fronte del 5,8% registrato nel Centro-Nord. Il tasso di occupazione della popolazione tra i 15 e i 64 anni è aumentato di oltre sette punti percentuali e quasi mezzo milione di nuovi posti di lavoro sono stati creati

nelle regioni meridionali. Gli investimenti pubblici hanno registrato una crescita significativamente superiore rispetto al resto del Paese e la ZES Unica ha già attivato circa undici miliardi di euro di investimenti.
Accanto a questi dati stanno emergendo trasformazioni più profonde. In alcune aree metropolitane - Napoli, Bari, Catania - si formano poli produttivi nei settori ad alta crescita, dall'elettronica al digitale, dall'aerospaziale al farmaceutico, con significativi livelli di dinamismo e tassi di sviluppo.
La convergenza è cominciata: è fragile, non uniforme e lontana dall'essere compiuta, ma reale e misurabile. Per consolidarla è necessario riconoscere con chiarezza struttura e profondità dei principali divari, così come le criticità che si registrano in alcune cruciali politiche pubbliche.

I numeri della convergenza

Indicatore	Mezzogiorno	Confronto / progresso
Crescita PIL 2021-2024	+8,5%	Centro-Nord +5,8%
Occupazione 15-64 anni	dal 42,7% al 50,2%	+7,5 punti
Nuovi occupati	circa 500.000	
Investimenti pubblici 2023	+16,8%	Centro-Nord +7,2%
Investimenti attivati dalla ZES Unica	11 miliardi di euro	

I divari restano profondi

I risultati conseguiti negli ultimi anni non modificano ancora la struttura dei divari territoriali. Il sistema economico e sociale italiano continua a essere profondamente segnato da severi squilibri territoriali. **Riguardano in primo luogo il reddito**. Il PIL *pro capite* del Mezzogiorno continua a collocarsi poco oltre la metà di quello del Centro-Nord e permane una forte disuguaglianza nella capacità fiscale dei territori. Il divario non riguarda soltanto il reddito.
Persistono differenze molto ampie nei livelli di partecipazione al lavoro, nella qualità dell'occupazione, nei salari, negli apprendimenti scolastici, nella capacità delle università di trattenere studenti e laureati, nell'accessibilità dei servizi sanitari, nella qualità delle infrastrutture e nelle dinamiche demografiche.
Si tratta di squilibri che non possono essere considerati separatamente. Essi si rafforzano reciprocamente, alimentando un circolo vizioso nel quale minori opportunità educative producono minore occupazione qualificata, la riduzione dell'occupazione alimenta l'emigrazione dei giovani più preparati, la perdita di capitale umano indebolisce la capacità di innovazione del sistema produttivo e rende più difficile attrarre nuovi investimenti.
Tra tutti questi fattori, uno assume un rilievo particolare: la perdita di capitale umano. Ogni anno migliaia di giovani meridionali scelgono di iscriversi presso università del Centro-Nord e, una volta completati gli studi, una quota significativa non rientra più nei territori di origine. Tra il 2002 e il 2022 circa 500.000 laureati hanno lasciato stabilmente il Mezzogiorno, con una perdita economica stimata in oltre 116 miliardi di euro.

Se la crescita economica non sarà accompagnata da un miglioramento della qualità dei servizi pubblici, delle opportunità offerte ai giovani e della capacità delle amministrazioni di sostenere gli investimenti, la convergenza potrà arrestarsi prima di diventare strutturale.

🕮 Dove il divario resta più forte

Ambito	Dato tratto dall'analisi
Reddito	PIL *pro capite* del Sud pari al 55-58% di quello del Centro-Nord; gettito IRAP *pro capite* nel Centro-Nord mediamente oltre tre volte quello del Sud.
Occupazione	Tasso di occupazione: 42,7% nel Mezzogiorno, 64,3% al Nord, 60,3% al Centro.
Qualità del lavoro e salari	Un lavoratore su cinque al Sud è a tempo determinato rispetto alla media europea del 13,5% e a quella italiana del 16%; salari reali 2019-2024: -5,7% al Mezzogiorno, -4,5% al Centro-Nord.
Istruzione	Punteggi Invalsi: superiori alla media nazionale di 7,3 e 7,4 punti per gli studenti del Nord-Ovest e del Nord-Est; inferiori di 10,2 punti nel Centro e di 17,4 punti nelle regioni del Sud e delle Isole. Mense nella primaria: 30% degli alunni al Sud, 67% nel Centro-Nord. Iscritti nelle scuole italiane 2017-2023: -190.000 alunni nel Centro-Nord (-4%); -330.000 nel Mezzogiorno (-9%).
Capitale umano	17.000 giovani del Sud ogni anno si iscrivono ad atenei del Centro-Nord; 500.000 laureati hanno lasciato il Mezzogiorno tra 2002 e 2022. La perdita economica stimata per il Mezzogiorno supera i 116 miliardi di euro negli ultimi 25 anni.
Sanità	La gran parte degli appena 15 ospedali italiani di livello alto o molto alto in almeno 6 aree cliniche su 8 è concentrata al Nord; restano forti divari nell'accesso alla prevenzione, come nel caso degli screening mammografici.
Infrastrutture idriche	Perdite idriche molto elevate in Basilicata (65,5%), Abruzzo (62,5%), Molise (53,9%), Sardegna (52,8%) e Sicilia (51,6%); molto inferiori in Emilia-Romagna (29,7%), Valle d'Aosta (29,8%) e nella Provincia autonoma di Bolzano (28,8%). Episodi di razionamento coinvolgono un terzo dei capoluoghi di provincia e città metropolitane del Mezzogiorno, fino a casi estremi come Agrigento (208 giorni complessivi di sospensione nel 2023).
Demografia	Nei prossimi vent'anni circa il 90% dei Comuni delle aree interne del Mezzogiorno registrerà un calo della popolazione. Alcune aree interne del Centro-Nord, soprattutto nel Nord-Est, avranno invece incrementi demografici fino al 57%.

Le sei priorità del Rapporto

Dall'analisi emergono sei priorità. Non si tratta di misure isolate, ma di una strategia unitaria: rendere stabile la convergenza avviata negli ultimi anni, orientando risorse, istituzioni e investimenti verso obiettivi misurabili.

1. Una ZES Unica più selettiva

La ZES Unica va consolidata come politica industriale per il Mezzogiorno. Non solo incentivo fiscale, ma strumento per concentrare investimenti sulle filiere strategiche dei territori, favorire lavoro stabile, attrarre capitale umano qualificato e rafforzare l'integrazione tra imprese, ITS, università e ricerca. Una maggiore stabilità del credito d'imposta e criteri premiali più selettivi possono trasformarla in una leva strutturale di sviluppo. In questa prospettiva, assumono rilievo il riconoscimento di poli produttivi prioritari, la concentrazione dei benefici sulle filiere decisive per i singoli territori, la premialità per le imprese che assumono dottori di ricerca, investono nella formazione e si integrano con il sistema della conoscenza, nonché una più consapevole valutazione degli impatti urbanistici.

2. Una clausola del 40% orientata ai risultati, come leva strategica per il Mezzogiorno

La clausola del 40% non dovrebbe essere considerata soltanto un criterio di riparto contabile. Può diventare una leva strategica se accompagnata da una mappatura dei fabbisogni territoriali, fondata su indicatori di divario, proiezioni demografiche e indici di priorità. Le risorse destinate al Mezzogiorno devono essere indirizzate dove possono produrre il maggiore impatto economico e sociale, evitando che il vincolo territoriale si traduca in mera distribuzione formale della spesa.

3. LEP come strumento di perequazione: un piano pluriennale

I Livelli essenziali delle prestazioni rappresentano uno degli strumenti principali per ridurre i divari territoriali e garantire diritti effettivi in ogni parte del Paese. Perché assolvano questa funzione, occorre superare una logica centrata sugli *input* – numero di operatori, dotazioni, risorse stanziate – e rafforzare il monitoraggio delle prestazioni realmente erogate ai cittadini. L'attuazione dei LEP dovrebbe essere inserita in un piano pluriennale stabile, coerente con il Piano strutturale di bilancio, capace di integrare le diverse fonti di finanziamento, ridurre la frammentazione degli interventi e misurare nel tempo l'effettiva attenuazione dei divari.

4. Una nuova politica di coesione

Il principale limite delle politiche di coesione italiane non è nella scarsità di risorse, ma nella mancanza di una strategia unitaria capace di coordinare fondi europei e nazionali verso obiettivi comuni e verificabili. L'esperienza del PNRR indica una direzione possibile: programmazione per obiettivi, responsabilità definite, monitoraggio integrato e sistemi informativi interoperabili. In questa prospettiva, il Rapporto propone un Piano nazionale per la coesione capace di coordinare fonti finanziarie diverse intorno a priorità condivise, fondato su *governance* integrata, mappatura dei divari territoriali, sistemi informativi interoperabili e strumenti di *enforcement*.

5. Una strategia nazionale per l'alta velocità nel Mezzogiorno

La convergenza territoriale richiede anche una diversa accessibilità del Mezzogiorno. In tale prospettiva, una legge-quadro servirebbe a fissare scadenze vincolanti per ciascuna fase autorizzativa (conferenza di servizi, VIA, approvazione CIPESS) e a individuare un commissario unico per i corridoi prioritari, estendendo stabilmente i poteri già previsti per le opere PNRR; una Strategia nazionale sarebbe, invece, necessaria per definire obiettivi temporali misurabili al 2035 per i collegamenti del Mezzogiorno (Roma-Bari in 2 ore, Roma-Reggio Calabria in 3 ore, Napoli-Taranto in 2 ore, Palermo-Catania in 1 ora). Accanto all'impatto economico, andrebbe misurato l'effetto sull'accessibilità territoriale.

6. Una nuova strategia per le aree interne

Le aree interne non possono essere trattate come sistemi isolati. In questa prospettiva è decisivo connettere le aree interne alle catene logistiche attraverso le infrastrutture in corso di realizzazione; condizionare i finanziamenti a strategie territoriali condivise; rafforzare la capacità amministrativa locale con un

programma strutturato di formazione operativa per sindaci e funzionari, sul modello del *Rural Leadership Programme* della *Highlands and Islands Enterprise* scozzese; affiancare al monitoraggio finanziario indicatori di esito, in particolare tempi di accesso ai servizi essenziali, quota di produzione locale trasformata, tasso di occupazione *under* 40.

🕮 Le scelte per rendere stabile la convergenza

Priorità	Obiettivo
ZES Unica	Concentrare investimenti su filiere strategiche e lavoro qualificato
Clausola del 40%	Passare da vincolo contabile a leva di impatto territoriale
LEP	Garantire prestazioni effettive e ridurre i divari nei diritti
Politica di coesione	Integrare fondi europei e nazionali intorno a obiettivi misurabili
Alta velocità	Migliorare accessibilità e connessioni strategiche del Mezzogiorno

CAPITOLO 2

Squilibri di genere: partecipazione alla vita istituzionale ed economica

La questione

La dimensione territoriale non esaurisce il quadro. Dove il tessuto economico è più fragile, ogni altra disuguaglianza si accentua. È quanto accade, con particolare evidenza, per la condizione femminile. Una donna che vive e lavora nel Mezzogiorno sconta congiuntamente il divario territoriale e quello di genere, in una combinazione le cui conseguenze eccedono la somma delle parti.

I divari di genere continuano a rappresentare uno dei fattori strutturali che più incidono sulla competitività economica e sulla coesione sociale del Paese: **finché una quota rilevante di donne resta fuori dal mercato del lavoro, il potenziale produttivo nazionale rimane strutturalmente compresso.**

Il paradosso italiano

Negli ultimi anni non sono mancati progressi, anche nel confronto internazionale. Nell'Unione europea - che pure è la parte più avanzata del mondo per livelli di parità di genere e nella quale serviranno comunque cinquant'anni, al ritmo attuale, per raggiungerla pienamente - l'Italia si colloca ancora sotto la media, ma ha registrato la crescita più rapida nell'ultimo decennio.

Il Paese vive tuttavia un paradosso evidente: **donne sempre più istruite e in migliori condizioni di salute restano ancora troppo spesso escluse dai luoghi in cui si esercita il potere e si distribuisce la ricchezza.** I tassi di laurea femminili superano, infatti, quelli maschili, ancorché le laureate STEM siano ancora meno della metà dei colleghi uomini nella fascia 25-34 anni; la partecipazione al lavoro e le retribuzioni restano, tuttavia, fortemente squilibrate. Anche per la presenza nelle posizioni apicali permane un robusto divario. Solo con il Governo in carica, dopo sessantaquattro governi e trenta Presidenti del Consiglio uomini, siede una donna alla guida dell'esecutivo; solo di recente si è avuta una presidenza femminile in Corte costituzionale e in Cassazione. Le parlamentari rappresentano circa un terzo del totale, mentre nei Comuni le sindache sono appena il 15%. Nel settore privato, la legge Golfo-Mosca ha favorito un aumento della presenza femminile negli organi di governo, ma gli incarichi esecutivi restano largamente maschili.

🕮 I numeri del divario di genere

Indicatore	Dato
Indice di parità di genere	Italia 61,9, sotto Svezia (73,7), Francia (73,4), Danimarca (71,8) e Spagna (70,9); crescita più rapida nell'ultimo decennio.
Occupazione	Tasso femminile 53%, contro 71,4% degli uomini; nel Mezzogiorno lavora appena il 37,8% delle donne.
STEM	Le laureate STEM sono meno della metà dei colleghi maschi nella fascia 25-34 anni.
Retribuzioni	Retribuzione media annua: 33.807 euro per le lavoratrici dipendenti, 39.982 euro per gli uomini; forbice che si accentua nelle qualifiche apicali.
Rappresentanza istituzionale	Parlamentari donne 33,6%; sindache circa 15% del totale.
Vertici economici	Nelle società quotate le donne sono il 2,2% degli amministratori delegati e il 3,5% dei presidenti dei consigli di amministrazione.

Le radici del divario: gli squilibri nella distribuzione del lavoro di cura familiare

La frattura occupazionale e retributiva affonda le radici in una distribuzione profondamente squilibrata del lavoro di cura familiare tra uomini e donne. **Il tempo dedicato al lavoro domestico e assistenziale continua a rappresentare uno dei principali vincoli alla partecipazione femminile al lavoro.** Il 61-70% del lavoro domestico e assistenziale ricade sulle donne; il congedo parentale è fruito dall'8,3% dei padri a fronte del 63% delle madri; nel 2024 il 77,5% delle madri lavoratrici che si sono dimesse dopo la nascita di un figlio ha indicato come ragione principale l'impossibilità di conciliare impegni lavorativi e responsabilità di cura.

Quando è la donna a interrompere la carriera si innesca una catena di conseguenze che si prolunga nel tempo: carriere discontinue, divario retributivo, pensioni più basse e maggiore esposizione al rischio di povertà. **La disuguaglianza di genere non nasce in un solo punto del sistema, ma si accumula lungo l'intero percorso di vita.**

🕮 Dove il divario resta più forte

Ambito	Dati tratti dall'analisi
Cura familiare	Il 61-70% del lavoro domestico e assistenziale ricade sulle donne.
Congedi	Congedo parentale fruito dall'8,3% dei padri, contro il 63% delle madri.
Dimissioni post maternità	Nel 2024 il 77,5% delle madri lavoratrici dimissionarie dopo la nascita di un figlio indica la conciliazione come ragione principale.
Divario retributivo e carriere	Le interruzioni di carriera alimentano divari retributivi, minori progressioni professionali e pensioni più basse.
Rischio di povertà	Colpisce il 21% delle donne italiane, contro il 18% degli uomini.

Il contributo del PNRR e i limiti emersi

Il PNRR ha avviato una risposta strutturata, con misure dirette e indirette i cui risultati, pur significativi, rivelano talune criticità. **Gli strumenti introdotti hanno dimostrato una capacità reale di orientamento, ma la loro efficacia dipenderà dalla coerenza con cui saranno applicati e consolidati oltre l'orizzonte del Piano.**
La certificazione di parità di genere ha superato il *target*, con 8.798 organizzazioni certificate, ma non ha ancora raggiunto le PMI in misura adeguata. Il piano asili nido ha portato la copertura nazionale al 30%, ma nel 59,5% dei nidi la domanda resta insoddisfatta e in Campania, Sicilia e Calabria la copertura non supera il 13-16%. Inoltre, il cofinanziamento obbligatorio rischia di escludere dai bandi proprio i Comuni con il fabbisogno più elevato.
Anche il *gender procurement* ha incontrato difficoltà applicative. Il vincolo per le imprese partecipanti agli appalti pubblici a riservare una quota minima di nuove assunzioni a donne e giovani non è stato inserito nel 57% dei bandi nel 2024, in molti casi senza una motivazione specifica.
Il Fondo Impresa Donna, infine, ha raggiunto la piena operatività, ma resta legato alla scadenza del PNRR, senza garanzie di continuità strutturale.

🕮 Gli strumenti PNRR alla prova dell'attuazione

Strumento	Risultati e criticità
Certificazione di parità	8.798 organizzazioni certificate; target superato, ma diffusione ancora insufficiente tra le PMI.
Asili nido	Copertura nazionale al 30%; domanda insoddisfatta nel 59,5% dei nidi; copertura al 13-16% in Campania, Sicilia e Calabria.
Gender procurement	Clausola non inserita nel 57% dei bandi.
Fondo Impresa Donna	743 progetti finanziati al 2023; strumento a scadenza con il PNRR e senza garanzia di continuità.

Le quattro priorità del Rapporto

Ridurre i divari di genere richiede una strategia che agisca simultaneamente sui servizi, sugli incentivi alle imprese e sulla redistribuzione del lavoro di cura familiare. **Non bastano misure isolate: occorre intervenire sui punti in cui il divario si forma e si riproduce.**

1. Potenziare gli asili nido dove il fabbisogno è reale

Il potenziamento dei posti negli asili nido resta una delle condizioni principali per aumentare l'occupazione femminile e ridurre il carico di cura familiare. Le risorse dovrebbero essere orientate sulla base di una mappatura dei *deficit* per ambito territoriale, e non soltanto per singolo Comune, così da intercettare meglio i fabbisogni effettivi. Occorre inoltre rimuovere il cofinanziamento obbligatorio che oggi penalizza i Comuni più poveri, costruire un piano strutturato per il personale educativo e rendere le rette accessibili a tutte le famiglie, modulandole in base all'ISEE.

2. Migliorare il *gender procurement*

La soglia uniforme del 30% di nuove assunzioni femminili e giovanili, introdotta dall'art. 47 del D.L. 77/2021, si è rivelata non sempre coerente con la struttura occupazionale dei diversi comparti. Il Rapporto propone di differenziare le quote per settore, riducendo a monte il ricorso alle deroghe: quote più elevate nei servizi educativi, assistenziali e culturali; quote modulate nei servizi, nella logistica e nel digitale; quote ridotte nell'edilizia e nell'impiantistica, accompagnate però dall'obbligo di attivare tirocini e apprendistati femminili. Per rafforzare l'efficacia della misura, si propone inoltre di rendere obbligatoria, in caso di deroga motivata, l'attribuzione di un punteggio premiale agli operatori che si impegnino volontariamente a rispettare la quota assunzionale; va in ogni caso potenziato il monitoraggio, incrociando il Codice Identificativo Gara (CIG) con i flussi informativi INPS sulle nuove assunzioni.

3. Stabilizzare il Fondo Impresa Donna

Il Fondo Impresa Donna ha raggiunto piena operatività e ha finanziato 743 progetti al 2023. Per non disperderne gli effetti, andrebbe stabilizzato oltre la scadenza del PNRR attraverso un rifinanziamento strutturale su risorse nazionali. La riserva del 40% destinata al Mezzogiorno dovrebbe essere preservata, in coerenza con la necessità di affrontare insieme divario territoriale e divario di genere.

4. Ripensare i congedi di paternità

Per intervenire alla radice della diseguale distribuzione del lavoro di cura, occorre intervenire ulteriormente sui congedi: estendendo il congedo di paternità obbligatorio (modello spagnolo) o rafforzando la quota non trasferibile di congedo parentale (modello nordico) riservata al padre. La sola non trasferibilità formale non basta: come mostrano le esperienze svedese e spagnola, durata riservata e adeguatezza economica devono procedere insieme perché la misura produca un cambiamento reale nella distribuzione del lavoro di cura e, con essa, nelle opportunità di vita e di lavoro delle donne.

📖 Le quattro scelte per ridurre il divario di genere

Priorità	Obiettivo
Asili nido	Orientare risorse e personale dove il fabbisogno è più elevato, superando vincoli che penalizzano i Comuni più poveri.
Gender procurement	Passare da una soglia uniforme a quote settoriali, riducendo deroghe e rafforzando monitoraggio e premialità.
Fondo Impresa Donna	Stabilizzare lo strumento oltre il PNRR, preservando la riserva del 40% per il Mezzogiorno.
Congedi di paternità	Redistribuire il lavoro di cura attraverso durata riservata e adeguatezza economica della quota paterna.

CAPITOLO 3

Generazioni a confronto: opportunità e squilibri

La questione

Se i divari di genere documentano una persistente compressione della partecipazione femminile al mercato del lavoro e alle posizioni di responsabilità, **quelli generazionali evidenziano un'ulteriore dimensione: la difficoltà strutturale di garantire alle nuove generazioni condizioni adeguate di autonomia economica e di accesso alla vita produttiva**. Le due componenti convergono con particolare intensità dove il divario territoriale è più acuto. Il divario generazionale presenta però anche una dimensione propria, che trascende il genere e investe un'intera fascia della popolazione.

Il miglioramento registrato nell'ultimo decennio non è sufficiente a modificare la struttura del problema: l'Italia continua a presentare uno dei più profondi squilibri generazionali d'Europa. Quando un numero così elevato di giovani fatica a entrare nel lavoro, ad avviare un'impresa, a costruire un reddito autonomo e a lasciare la famiglia di origine, **non è solo una generazione a essere penalizzata: è l'intero Paese a perdere produttività, innovazione, fiducia e futuro**.

Il miglioramento non basta

Nell'ultimo decennio l'Italia ha ridotto la disoccupazione giovanile di quasi otto punti. Eppure, i divari generazionali restano tra i più profondi d'Europa. Nel 2025, un giovane su cinque tra i 15 e i 24 anni cerca lavoro senza trovarlo; il divario tra disoccupazione giovanile e disoccupazione degli over 25 resta superiore a 10 punti, mentre in Paesi come Germania e Giappone è inferiore ai 3 punti percentuali.

Lo stesso squilibrio riguarda l'iniziativa imprenditoriale. Le imprese guidate da under 35 si sono ridotte di un quarto nell'ultimo decennio, passando da 640.000 a 486.000: meno giovani imprenditori significa meno innovazione, meno ricambio nel tessuto produttivo.

Resta inoltre elevata la quota dei giovani che non studiano, non lavorano e non seguono alcun percorso formativo. I NEET sono ancora il 15,2% della popolazione giovanile italiana, contro l'11% europeo, con punte del 25,7% in Sicilia e del 26,2% in Calabria, valori che non trovano confronto nell'Europa occidentale.

Questi numeri pesano sulla competitività del Paese: ogni NEET è capitale umano che il sistema ha smesso di coltivare, ogni imprenditore mancato è innovazione che non ci sarà.

Lo stesso squilibrio corrode la coesione sociale. I dati MEF restituiscono la misura concreta: reddito medio dichiarato di circa 8.000 euro nella fascia 15-24 anni, contro 21.000 nella fascia 25-44 e 28.000 nella fascia 45-64. Una distanza che non riflette la normale progressione di carriera, ma l'impossibilità concreta di costruire percorsi di vita autonomi. I giovani italiani lasciano la casa dei genitori in media

a 30,1 anni, contro 26,3 anni nella media europea e 21-22 anni nei Paesi scandinavi. Non è una scelta: è spesso un'impossibilità economica che si traduce in dipendenza prolungata, in rinvio delle scelte familiari, in mobilità forzata.

Il tema può assumere rilievo anche per l'impatto sulla resilienza democratica. La ricerca documentata dall'OCSE mostra che ogni periodo prolungato di esclusione lavorativa in giovane età lascia tracce persistenti sull'intero percorso di vita: ogni giorno aggiuntivo senza lavoro nei primi anni di carriera pesa, in media, sugli anni successivi. A questo si aggiunge un costo democratico più difficile da misurare: l'Italia registra una delle quote più elevate di giovani tra 15 e 24 anni che non nutrono fiducia nell'Unione europea; secondo i dati ISTAT 2025, inoltre, la percentuale di chi si informa di politica almeno una volta a settimana raggiunge i valori più alti tra gli over 64 e risulta sistematicamente la più bassa tra i giovani di 14-24 anni.

Quando una generazione percepisce che le opportunità non sono distribuite equamente, la sfiducia non resta privata: diventa distanza dalle istituzioni, disimpegno dal processo democratico. Un divario che nasce nel mercato del lavoro finisce per erodere il patto sociale.

🕮 I numeri del divario generazionale

Indicatore	Dato
Disoccupazione giovanile	Ridotta di quasi 8 punti nell'ultimo decennio, ma nel 2025 un giovane su cinque tra 15 e 24 anni cerca lavoro senza trovarlo.
Divario di disoccupazione con gli over 25	Superiore a 10 punti in Italia; inferiore a 3 punti in Germania e Giappone.
Imprese under 35	Da 640.000 a 486.000 nell'ultimo decennio: -25%.
NEET	15,2% in Italia contro 11% UE; 25,7% in Sicilia e 26,2% in Calabria.
Redditi dichiarati	8.000 euro nella fascia 15-24 anni; 21.000 euro nella fascia 25-44; 28.000 euro nella fascia 45-64.
Autonomia abitativa	I giovani italiani lasciano la casa dei genitori in media a 30,1 anni, contro 26,3 nell'UE e 21-22 nei Paesi scandinavi.

Il contributo del PNRR e i limiti emersi

Di fronte a questo quadro, **il Next Generation EU ha assunto un'esplicita vocazione intergenerazionale**, riconosciuta anche sul piano costituzionale dalla riforma dell'art. 9 Cost. del 2022, che ha introdotto per la prima volta il principio della responsabilità intergenerazionale quale parametro delle politiche di sviluppo sostenibile. Il PNRR italiano non ha previsto una missione specificamente dedicata ai giovani: la riduzione dei divari generazionali è stata configurata come obiettivo trasversale, e il Consiglio nazionale dei giovani ha stimato in circa 9,5 miliardi di euro - il 4,98% del totale - le risorse direttamente destinate alle nuove generazioni. Una quota che misura, prima ancora che un risultato, un ordine di priorità.

Alcuni interventi hanno prodotto risultati rilevanti.

Sul fronte dell'***housing*** **universitario** (M4C1-Riforma 1.7) sono stati stanziati 1,2 miliardi di euro per 60.000 nuovi posti letto, in un Paese dove appena il 3% degli studenti fuori sede accede a strutture residenziali dedicate contro il 18% della media europea.

Sul fronte del **diritto allo studio**, per l'anno accademico 2024/2025 il MUR ha assegnato 881 milioni di euro, con borse per studenti fuori sede fino a 8.133 euro: il livello più alto mai registrato.
Il **Servizio civile universale** ha reso disponibili circa 200.000 posizioni tra il 2022 e il 2025, con 400.000 candidature e un tasso di soddisfazione degli operatori volontari dell'85%.
Non sono mancate criticità attuative. Anche i risultati concreti registrati rischiano ora di restare episodici se non trovano una cornice stabile oltre la scadenza del Piano. Come si illustra nel dare atto degli interventi in Ricerca (Parte II, Cap. 2), con decine di migliaia di borse di studio per i dottorati, anche innovativi e industriali, e con significative risorse allocate per i ricercatori, i divari generazionali non si riducono con misure emergenziali: richiedono politiche che cambino le condizioni di contesto in modo permanente.

🕮 Gli strumenti PNRR e le politiche giovanili alla prova

Strumento	Risultati e criticità
Risorse direttamente destinate ai giovani	Circa 9,5 miliardi di euro, pari al 4,98% del totale PNRR secondo il Consiglio nazionale dei giovani.
Housing universitario	1,2 miliardi per 60.000 nuovi posti letto; appena il 3% degli studenti fuori sede accede oggi a residenze dedicate, contro il 18% UE.
Diritto allo studio	881 milioni assegnati dal MUR per l'a.a. 2024/2025; borse per fuori sede fino a 8.133 euro.
Servizio civile universale	Circa 200.000 posizioni tra 2022 e 2025; 400.000 candidature; soddisfazione degli operatori volontari pari all'85%.
Ricerca e dottorati	Decine di migliaia di borse per dottorati, anche innovativi e industriali, e significative risorse per ricercatori.

Le quattro priorità del Rapporto

Dall'analisi emergono quattro priorità. Non si tratta di misure isolate, ma di una strategia unitaria per restituire autonomia economica, accesso al lavoro, mobilità sociale e fiducia istituzionale alle nuove generazioni.

1. Proseguire nelle politiche per l'housing universitario

L'ampliamento dei posti letto per studenti fuori sede è una condizione essenziale per rendere effettivo il diritto allo studio e ridurre le barriere economiche alla mobilità formativa. Occorre stabilizzare nel Testo unico dell'edilizia le semplificazioni introdotte dal PNRR - dalla SCIA per la riconversione degli immobili agli incrementi volumetrici fino al 35% - e attenuare la frammentazione della *governance* riconoscendo un soggetto nazionale titolare di un mandato permanente nel settore. Gli interventi dovrebbero essere finanziati in modo pluriennale, destinando almeno il 40% delle risorse al Mezzogiorno, dove si sono registrati i tassi di attuazione più bassi, e accompagnati da un meccanismo stabile di monitoraggio e rendicontazione.

2. Sostenere l'autonomia abitativa dei giovani non universitari: una garanzia pubblica per l'accesso alle locazioni

Il ritardo con cui i giovani italiani lasciano la casa dei genitori non dipende solo da fattori culturali, ma anche da barriere economiche nell'accesso alla locazione. Il Rapporto propone una garanzia pubblica per i contratti di locazione dei giovani lavoratori: lo Stato non eroga denaro, ma si sostituisce al garante, rimuovendo una delle principali difficoltà di ingresso nel mercato privato della locazione. Si potrebbe valutare l'estensione del Fondo di Garanzia Prima Casa alla locazione, con copertura per giovani under 35 con reddito da lavoro certificato e continuativo da almeno ventiquattro mesi, indipendentemente dalla tipologia contrattuale.

3. Contrastare strutturalmente il fenomeno dei NEET

Il contrasto al fenomeno dei NEET richiede politiche integrate e territorialmente mirate. Il Rapporto propone di replicare nelle otto regioni del Sud il modello Giovanisì, con cui la Toscana, dal 2011, ha raggiunto oltre 650.000 giovani, mobilitato più di 1,6 miliardi di euro, integrato fondi europei e risorse regionali, portando il tasso NEET al 13,8% contro il 23,3% del Mezzogiorno. L'obiettivo è costruire una piattaforma stabile di orientamento, formazione, inserimento lavorativo, autoimpiego e accompagnamento, capace di ridurre un divario che nel Mezzogiorno resta molto più elevato della media nazionale.

4. Introdurre un contratto di ingresso giovanile nei territori più critici

Nei territori con disoccupazione giovanile superiore al 25%, al Bonus Giovani under 35 dovrebbe affiancarsi un Contratto di ingresso giovanile, sul modello della *Youth Employment Initiative* europea. Lo strumento dovrebbe prevedere un progetto formativo individuale certificato e una premialità aggiuntiva sull'esonero contributivo in caso di trasformazione a tempo indeterminato. L'esperienza della YEI ha contribuito in Portogallo, tra il 2013 e il 2018, alla riduzione della disoccupazione giovanile dal 38,1% al 20,3%. Potrebbero affiancarsi meccanismi premiali negli appalti pubblici, con punteggio aggiuntivo per le imprese che abbiano fatto ricorso a questo strumento.

🕮 Le quattro scelte per ridurre il divario generazionale

Priorità	Obiettivo
Housing universitario	Rendere stabile l'ampliamento dei posti letto e irrobustire la *governance* con un soggetto nazionale titolare di un mandato permanente.
Autonomia abitativa	Aiutare i giovani lavoratori ad accedere alla locazione tramite garanzia pubblica.
NEET	Replicare nel Mezzogiorno modelli integrati di orientamento, formazione e inserimento.
Contratto di ingresso giovanile	Collegare incentivi, formazione certificata e stabilizzazione nei territori più critici.

CAPITOLO 4

Tempi amministrativi e *performance* nei pagamenti: disomogeneità tra territori e tipologie di Amministrazioni

La questione

Divari territoriali, **di genere e generazionali trovano terreno fertile**, **e spesso concausa**, **nell'inefficienza della macchina amministrativa**. La lentezza dei procedimenti, la disomogeneità dei tempi tra territori e la diversa capacità degli enti di rispettare scadenze e obblighi **non costituiscono dunque un tema meramente organizzativo:** sono parte integrante del quadro fin qui descritto e, in molti casi, il meccanismo che, più di altri, ne impedisce la correzione.

I tempi amministrativi incidono sulla vita quotidiana di privati e imprese, sulla realizzabilità di interventi di ammodernamento infrastrutturale ed energetico, in una prospettiva ancor più generale sulla competitività del sistema economico e sulla sua attrattività rispetto alle scelte di investitori esteri. **Dove l'amministrazione decide lentamente, paga in ritardo o applica procedure in modo disomogeneo, si riduce la fiducia nelle istituzioni e si amplia la distanza tra territori.**

La lentezza amministrativa come fattore di divario

Secondo il *Business Ready 2025*, l'Italia si colloca al 44° posto per i tempi amministrativi necessari per avviare un'impresa (12,5 giorni), al 98° posto per il rilascio di un permesso per costruire (198 giorni), all'82° per un permesso ambientale (150 giorni), al 92° per completare l'assegnazione di un contratto di appalto in procedura aperta (270 giorni). Il confronto internazionale restituisce una criticità strutturale: in alcuni ambiti decisivi per investimenti e trasformazione produttiva, i tempi italiani restano troppo lunghi rispetto ai migliori standard europei e OCSE.

Ai più lunghi tempi medi amministrativi italiani, si affiancano i divari sub-nazionali. Tempi amministrativi disomogenei concorrono a innescare o consolidare divari di attrattività tra aree di uno stesso Paese. Secondo *Doing Business* 2020, ottenere permessi edilizi richiedeva 144 giorni a Padova e 159 a Bologna, ma oltre il doppio del tempo (325 giorni) a Reggio Calabria. Avviare un'impresa richiedeva 5 giorni ad Ancona e a Milano, ma 11 a Roma. **La qualità dell'amministrazione diventa così una variabile di competitività territoriale.**

🕮 I numeri dei tempi amministrativi

Procedura / indicatore	Dato
Avvio di impresa	Italia al 44° posto; 12,5 giorni secondo Business Ready 2025.
Permesso di costruire	Italia al 98° posto; 198 giorni, contro 40 giorni in Svezia e Nuova Zelanda.
Permesso ambientale	Italia all'82° posto; 150 giorni.
Appalto in procedura aperta	Italia al 92° posto; 270 giorni per completare l'assegnazione.
Permessi edilizi nei territori	144 giorni a Padova, 159 a Bologna, 325 a Reggio Calabria secondo Doing Business 2020.
Avvio di impresa nei territori	5 giorni ad Ancona e Milano, 11 giorni a Roma.

Pagamenti commerciali: un indicatore decisivo di capacità amministrativa

Tra le procedure che incidono più direttamente sulla vita delle imprese vi è quella relativa al pagamento dei debiti commerciali della pubblica amministrazione. **I ritardi nei pagamenti non rappresentano soltanto un inadempimento contabile**: sottraggono liquidità al sistema produttivo, colpiscono in particolare le imprese più piccole e riducono l'affidabilità dell'amministrazione come controparte economica.

L'Italia partiva da una condizione di forte criticità. Lo *stock* di debito commerciale era stimato in 64,4 miliardi nel 2012; nel 2020 la Corte di giustizia ha condannato il Paese per il mancato rispetto dei termini fissati dalla Direttiva 2011/7/UE, pari a 30 giorni, estesi fino a 60 per il settore sanitario. Tra il 2017 e il 2021 i tempi medi di pagamento dell'intero settore pubblico, incluso il comparto sanitario, si sono ridotti di soli 22 giorni, passando da 62 a 40 giorni.

Il PNRR ha segnato una discontinuità. La Riforma 1.11 ha fissato due *target* da conseguire entro il primo trimestre 2025, con conferma nel primo trimestre 2026: il tempo medio di pagamento, pari a 30 giorni e 60 per gli enti del Servizio sanitario nazionale, e il tempo medio di ritardo di pagamento, pari a zero per tutti gli enti. L'obiettivo intermedio al primo trimestre 2025 è stato raggiunto: il tempo medio di pagamento e sceso a 27 giorni per le Amministrazioni centrali, a 18 giorni per Regioni e Province autonome, a 26 giorni per gli Enti locali e a 35 giorni per gli enti del SSN. Il tempo medio di ritardo è negativo per tutti i comparti.

Il miglioramento non è dipeso soltanto dalla fissazione di obiettivi, ma anche da cambiamenti organizzativi: piani di intervento, strutture responsabili dei pagamenti, allineamento tra codici IPA e unità organizzative, gestione aggregata delle fatture, responsabilizzazione dei dirigenti, rafforzamento della capacità degli enti con maggiori ritardi e piena operatività di sistemi informatici di supporto alla contabilità e all'esecuzione della spesa.

🕮 La riduzione dei tempi di pagamento

Comparto	Tempo medio di pagamento	Confronto / variazione
Amministrazioni centrali	27 giorni	53 giorni nel 2019; -49%.
Regioni e Province autonome	18 giorni	31 giorni nel 2019; -42%.
Enti locali	26 giorni	42 giorni nel 2019; -38%; 23 giorni nel primo semestre 2025.
Enti del SSN	35 giorni	45 giorni nel 2019; -22%; target 60 giorni.
Tempo medio di ritardo	Negativo in tutti i comparti	Obiettivo PNRR: TMRP pari a zero.

I divari che restano

Continuano a registrarsi tuttavia non trascurabili divari territoriali.

Il miglioramento complessivo non elimina le disomogeneità territoriali e organizzative. Le maggiori criticità riguardano i Comuni di alcune aree regionali, gli enti di minore dimensione e alcuni grandi Comuni che non hanno ancora raggiunto l'obiettivo dei 30 giorni. I Comuni della Calabria registrano tempi medi pari a 52,6 giorni, quelli della Sicilia 40,9, del Molise 39,9, della Campania 38,5, dell'Abruzzo 35,7 e della Basilicata 35,4. La dimensione demografica pesa in modo significativo: i Comuni fino a 5.000 abitanti registrano 31,2 giorni, contro 21,7 nei Comuni con oltre 200.000 abitanti.

Anche tra i grandi Comuni permane un'ampia variabilità. Reggio Calabria era a 50 giorni e Messina a 32 giorni nel 2024; al tempo stesso, alcuni enti hanno registrato miglioramenti molto significativi, come Napoli, che ha ridotto il tempo medio di pagamento del 61%, e Catania, che lo ha ridotto del 52%. **La variabilità resta ampia anche tra Comuni che rispettano il limite dei 30 giorni**, passando dai 13-14 giorni di Venezia, Ancona e Padova agli oltre 25-26 giorni di Bari, Napoli e Torino.

🕮 Dove il divario amministrativo resta più forte

Ambito	Dato tratto dall'analisi
Aree regionali	Criticità nei Comuni della Calabria (52,6 giorni), Sicilia (40,9), Molise (39,9), Campania (38,5), Abruzzo (35,7) e Basilicata (35,4).
Dimensione demografica	Comuni fino a 5.000 abitanti: 31,2 giorni; Comuni con oltre 200.000 abitanti: 21,7 giorni.
Grandi Comuni	Reggio Calabria a 50 giorni e Messina a 32 giorni nel 2024.
Intensità del miglioramento	Napoli: da 67,4 a 26,8 giorni, -61% (183,9 nel 2019); Catania: da 42,3 a 20,3 giorni, -52% (56,8 nel 2019).
Variabilità tra enti virtuosi	Dai 13-14 giorni di Venezia, Ancona e Padova agli oltre 25-26 giorni di Bari, Napoli e Torino.

Le sette priorità del Rapporto

Dall'analisi emergono sette priorità. Non si tratta di interventi separati, ma di una strategia per **trasformare il miglioramento registrato durante il PNRR in capacità ordinaria della pubblica amministrazione**, riducendo i divari tra territori e tra tipologie di enti.

1. Approvare un Testo unico sui tempi di pagamento

La stratificazione normativa e applicativa rende più complesso il rispetto dei termini, soprattutto per gli enti con minore capacità amministrativa. Un Testo unico consentirebbe di ricondurre a un quadro omogeneo la disciplina derivante dalla Direttiva 2011/7/UE, dal D.Lgs. 192/2012, dai successivi decreti-legge e dalle circolari attuative del MEF-RGS, riducendo sovrapposizioni, incertezze interpretative e disomogeneità applicative.

2. Stabilizzare le misure organizzative sperimentate con il PNRR

Le prassi che hanno funzionato durante il Piano devono diventare parte stabile dell'organizzazione amministrativa: strutture responsabili dei pagamenti, standardizzazione dei processi di spesa, responsabilizzazione dei dirigenti e rafforzamento degli enti più fragili. Il punto non è solo rispettare un *target* europeo, ma consolidare un modo ordinario di gestire il ciclo passivo della spesa.

3. Valorizzare la gestione aggregata delle fatture

L'aggregazione dei flussi di fatturazione e l'accorpamento delle liquidazioni possono ridurre drasticamente il volume dei documenti da gestire. Le esperienze della Città metropolitana di Messina e dei Comuni di Messina, Catania e Napoli indicano una direzione utile: a Napoli le fatture da gestire sono scese da 8.867 nell'aprile 2024 a 81 nell'ottobre 2024.

4. Allineare codici IPA e unità organizzative

L'allineamento tra IPA e unità organizzative favorisce lo smistamento automatico delle fatture, consente di verificare i tempi di pagamento per singola struttura e rende più effettiva la responsabilizzazione dei dirigenti, anche ai fini della retribuzione di risultato. Linee guida nazionali potrebbero definire i principali modelli di allineamento da adottare.

5. Estendere il sistema InIT a tutte le amministrazioni

L'esperienza delle Amministrazioni centrali mostra il potenziale della digitalizzazione del ciclo passivo: tra il 2019 e il 2024 i tempi di pagamento sono passati da 53 a 27 giorni. L'estensione di InIT consentirebbe di uniformare il processo di gestione dei pagamenti, aumentare la trasparenza e ridurre i costi di apprendimento per il personale.

6. Allineare i trasferimenti agli enti locali ai tempi di pagamento commerciale

Molti enti locali dipendono da trasferimenti statali e regionali che non sempre arrivano in tempi coerenti con l'obbligo di pagare entro 30 giorni. Occorre rivedere le tempistiche di erogazione, semplificare e standardizzare la rendicontazione, definire cronoprogrammi vincolanti per l'erogazione dei trasferimenti e comunicarli con anticipo sufficiente alla programmazione dei pagamenti.

7. Ridurre i divari tra territori e tipologie di enti

Il rispetto dei tempi deve diventare omogeneo. Servono interventi mirati sulle aree regionali più critiche, supporto ai Comuni di piccole dimensioni e diffusione delle prassi migliori, così da livellare verso l'alto una variabilità che oggi resta significativa anche tra enti formalmente in regola.

🕮 Le sette scelte per ridurre i divari amministrativi

Priorità	Obiettivo
Testo unico	Garantire una disciplina omogenea dei tempi di pagamento e ridurre la stratificazione normativa.
Misure PNRR	Stabilizzare strutture responsabili, processi standardizzati e responsabilizzazione dirigenziale.
Gestione aggregata fatture	Ridurre il volume dei documenti e accelerare liquidazioni e pagamenti.
Allineamento IPA	Smistare automaticamente le fatture e misurare i tempi per singola unità organizzativa.
Sistema InIT	Uniformare il ciclo passivo dei pagamenti e aumentare trasparenza e monitoraggio.
Trasferimenti agli enti locali	Allineare erogazioni e rendicontazione all'obbligo di pagamento entro 30 giorni.
Riduzione dei divari	Sostenere enti piccoli e territori critici, diffondendo le migliori prassi.

CAPITOLO 5

Geografia della giustizia civile: differenze nei livelli di efficienza e nei tempi di risposta

La questione

Anche i divari territoriali nei livelli di efficienza giudiziaria incidono sull'attrattività, **sulla crescita economica e sulla coesione sociale delle diverse aree del Paese**. Quando la macchina amministrativa rallenta, il primo presidio cui imprese e cittadini si rivolgono è quello giudiziario. Se anche la giustizia è lenta e disomogenea tra territori, viene meno l'ultima istanza in grado di compensare il *deficit* amministrativo: l'incertezza del diritto si somma alla farraginosità dei procedimenti, scoraggiando gli investimenti e alimentando la sfiducia nelle istituzioni.

Cruciale è la giustizia civile, non solo per la tutela effettiva dei diritti, ma anche per la certezza delle relazioni economiche, la competitività e lo sviluppo.

La giustizia civile è, in questa prospettiva, una infrastruttura della crescita: dove i tempi di risposta sono più rapidi e prevedibili, aumenta la fiducia nelle relazioni economiche e si rafforza l'attrattività dei territori.

Progressi nazionali e divari territoriali

Negli ultimi quindici anni la giustizia civile italiana ha registrato progressi significativi. Alla fine del 2025, anche per effetto degli interventi messi in campo con il PNRR, il numero dei procedimenti pendenti nel settore civile risultava inferiore di oltre la metà (-54%) rispetto al 2009. Quanto, invece, al tempo di definizione, nel 2025, il tempo medio stimato (*disposition time*) per i procedimenti civili contenziosi era di 1790 giorni: 435 in tribunale, 492 in corte di appello e 863 in Corte di Cassazione. Rispetto al 2019 (*baseline*), la riduzione si attestava al -28,8%. A fine febbraio 2026, la riduzione aveva raggiunto il -34,7%. Con comunicato del 29 luglio 2026, il Ministero e il CSM hanno dato atto del raggiungimento, al 30 giugno 2026, dei *target* PNRR per il *disposition time* e per l'arretrato nel settore del contenzioso civile. In particolare, quanto al *disposition time*, i dati consolidati al 30 giugno 2026 attestano una riduzione del 50,02% dei tempi di definizione dei procedimenti

I progressi riferiti riguardano, tuttavia, le medie nazionali: **permangono non poche differenze di efficienza territoriale che ancora connotano il funzionamento della giustizia civile**. Nel 2025, nei tribunali la durata media nel Centro Nord era inferiore del 17,1% rispetto a quella del Mezzogiorno; nelle corti di appello del 18,6%. Sono divari che incidono sulla dimensione delle imprese, sull'aumento del fatturato, sulla riduzione dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche e sulla crescita economica aggregata. È

stato stimato che qualora i tempi dei procedimenti nei tribunali del Mezzogiorno si allineassero a quelli del Centro-Nord, il PIL nazionale crescerebbe di circa 0,4 punti percentuali.

🕮 I numeri della giustizia civile

Indicatore	Dato
Procedimenti pendenti civili	Alla fine del 2025 inferiori di oltre la metà rispetto al 2009 (-54%).
Disposition time 2025	1.790 giorni complessivi: 435 in tribunale, 492 in corte di appello, 863 in Cassazione.
Riduzione del DT rispetto al 2019	-28,8% nel 2025; -34,7% a fine febbraio 2026, -50,02% a fine giugno 2026
Divario territoriale	Durata media nel Centro-Nord inferiore del 17,1% nei tribunali e del 18,6% nelle corti di appello rispetto al Mezzogiorno.
Impatto economico potenziale	Allineare i tempi del Mezzogiorno a quelli del Centro-Nord potrebbe accrescere il PIL nazionale di circa 0,4 punti percentuali.

Il contributo del PNRR e i limiti emersi

I dati indicati danno atto dei progressi raggiunti quanto ai due indicatori citati (arretrato e *disposition time*): **è importante valutare se e in che misura gli stessi siano il risultato di innovazioni nei modelli di lavoro degli uffici giudiziari**, destinate quindi a modificare in modo strutturale il funzionamento del sistema.

Al riguardo, il **PNRR**, con l'obiettivo di ridurre del 40% la durata dei procedimenti civili in tutti i gradi di giudizio rispetto ai valori del 2019, oltre che di abbattere l'arretrato più datato con una contrazione del 90%, ha puntato sull'innovazione organizzativa quale leva per accrescere la produttività degli uffici giudiziari. Due le misure principali: il potenziamento dell'Ufficio per il processo e la digitalizzazione.

Il **potenziamento dell'Ufficio per il processo** (UPP) ha consentito di introdurre nuove professionalità chiamate a svolgere attività preparatorie, di programmazione e monitoraggio dei flussi e dei ruoli, e di supporto all'adozione e utilizzazione degli strumenti digitali.

La **digitalizzazione** ha riguardato la dematerializzazione di 7,7 milioni di fascicoli e lo sviluppo di strumenti avanzati di analisi dei dati, tra cui i cruscotti di monitoraggio per la gestione degli uffici e il *benchmarking* tra uffici, utili a migliorare la capacità analitica e a supportare processi decisionali informati.

Quanto agli **impatti di tipo organizzativo**, **gli uffici giudiziari con un numero più elevato di addetti UPP hanno registrato riduzioni più significative del *disposition time* e dell'arretrato**. Le innovazioni nei modelli di lavoro si sono tuttavia registrate in modo diversificato negli uffici di merito, anche a causa di un eccesso di discrezionalità riconosciuta ai responsabili dei singoli uffici giudiziari nel definire ruolo e mansioni degli addetti all'UPP; in forma più accentuata in Cassazione con la valorizzazione dell'UPP come snodo organizzativo della sezione, dotato di funzioni di spoglio e classificazione dei ricorsi, di ricerca giurisprudenziale, e con l'introduzione del cruscotto di monitoraggio, che fornisce dati in tempo reale migliorando la programmazione delle attività e il controllo delle *performance*.

Senza dubbio, gli Uffici giudiziari sono stati indotti in questi anni a fare i conti con un **metodo** - mai seguito prima del PNRR - **fondato su obiettivi**, **monitoraggio e innovazione organizzativa** che, in forme e con risultati differenziati, ha prodotto progressi nella riduzione dei tempi e dell'arretrato.
La **sfida che si apre con la chiusura del Piano è duplice**.
Da un lato, **evitare che i risultati conseguiti regrediscano** per l'assenza delle condizioni - risorse, strumenti, coordinamento istituzionale - che li hanno resi possibili.
Dall'altro, riconoscere che **la convergenza territoriale nei livelli di efficienza della giustizia civile richiede interventi strutturali di lungo periodo**, che investano l'organizzazione degli uffici, la dimensione della rete giudiziaria, le politiche del personale e la capacità del sistema di adattarsi a una domanda sempre più dinamica.

🕮 Le innovazioni organizzative alla prova

Strumento	Risultati e criticità
Ufficio per il processo	Nuove professionalità a supporto di attività preparatorie, programmazione, monitoraggio dei flussi e utilizzo degli strumenti digitali.
Digitalizzazione	Dematerializzazione di 7,7 milioni di fascicoli e sviluppo di cruscotti di monitoraggio e *benchmarking* tra uffici.
Impatto organizzativo	Gli uffici con più addetti UPP hanno registrato riduzioni più significative del *disposition time* e dell'arretrato.
Criticità applicative	Innovazioni dei modelli di lavoro più differenziate negli uffici di merito; più marcate in Cassazione, dove l'UPP è diventato snodo organizzativo della sezione.

Le quattro priorità del Rapporto

Dall'analisi emergono **quattro priorità**. Non si tratta di interventi separati, ma di una strategia unitaria per consolidare i risultati del PNRR, ridurre i divari territoriali nei tempi della giustizia civile e **rendere stabile il metodo fondato su obiettivi, monitoraggio e innovazione organizzativa**.

1. Stabilizzare il metodo per obiettivi misurabili e rendicontabili

La riduzione dell'arretrato e dei tempi di definizione delle liti richiede un dialogo costante tra Ministero della giustizia e Consiglio Superiore della Magistratura, in modo che obiettivi di riduzione dell'arretrato e di attenuazione dei tempi di definizione delle liti, misure organizzative, carichi esigibili di lavoro, siano definiti con un approccio coerente. Decisivo è rafforzare la cultura della valutazione di impatto delle riforme processuali, adottare un approccio alle politiche fondato su evidenze empiriche, innalzare la capacità tecnica del Ministero.

2. Consolidare e rafforzare l'esperienza degli UPP

L'Ufficio per il processo deve essere consolidato, ridefinendone in modo più omogeneo i compiti e innalzando la cultura organizzativa di magistrati e dirigenti amministrativi. Occorre innovare i processi di lavoro, valorizzare l'intelligenza artificiale nell'organizzazione degli uffici, allineare le competenze degli

AUPP agli sviluppi digitali e distribuire il personale UPP secondo i flussi in entrata e i bisogni strutturali degli uffici giudiziari.

3. Non indietreggiare nella razionalizzazione della geografia giudiziaria

Gli uffici di piccole dimensioni non consentono adeguati livelli di specializzazione e risultano più vulnerabili a scoperture di organico, *turn-over* elevato e variazioni improvvise delle sopravvenienze. La diffusione della specializzazione è riconosciuta da OCSE, CEPEJ e Banca Mondiale come uno dei fattori in grado di accrescere l'efficienza complessiva dei tribunali, ma in Italia incontra un limite strutturale nella ridotta dimensione media degli uffici: oltre l'80% dei tribunali rientra nelle categorie CSM dei piccoli o medio-piccoli. Gli studi sugli effetti della riforma della geografia giudiziaria del 2013 hanno documentato un incremento dei procedimenti definiti di circa il 5% e una riduzione di analoga entità del *disposition time* nelle sedi accorpate, con guadagni più marcati nei tribunali inizialmente meno produttivi; in ambito penale, effetti di deterrenza con riduzioni del 6-8% dei reati contro il patrimonio e del 7-13% di quelli riconducibili alla criminalità organizzata nei circondari interessati. È pertanto opportuno proseguire nel percorso evitando arretramenti (come l'ipotesi di riapertura di tribunali soppressi) e valutando l'utilità di ulteriori interventi di completamento, presidiando il potenziale impatto sull'accesso alla giustizia con sportelli di prossimità e con la valorizzazione dell'udienza da remoto e della trattazione scritta.

4. Introdurre meccanismi di supporto agli uffici in maggiore difficoltà

Servono strumenti meno dipendenti dalla mobilità fisica del personale e più efficaci rispetto alle già introdotte piante organiche flessibili di magistrati o alle applicazioni su base volontaria. Anche attraverso la trattazione a distanza e le potenzialità del processo civile telematico, il sistema dovrebbe poter assicurare supporto agli uffici colpiti da picchi di domanda o da improvvise e consistenti scoperture.

📖 Le quattro scelte per una giustizia civile meno diseguale sui territori

Priorità	Obiettivo
Metodo per obiettivi	Definire obiettivi, misure organizzative e carichi esigibili con un approccio coerente tra Ministero e CSM.
Ufficio per il processo	Consolidare l'UPP, omogeneizzarne i compiti e distribuirne il personale secondo flussi e bisogni strutturali.
Geografia giudiziaria	Evitare arretramenti nella razionalizzazione degli uffici giudiziari e rafforzare specializzazione, prossimità e accesso alla giustizia.
Supporto flessibile agli uffici	Valorizzare digitale, trattazione a distanza e strumenti di redistribuzione del lavoro per fronteggiare picchi di domanda e scoperture.

PARTE SECONDA

Capitale umano: sistema educativo, ricerca e fuga di cervelli

La Parte I ha documentato i divari che attraversano il Paese: territoriali, di genere, generazionali, di efficienza amministrativa e giudiziaria. Fragilità che si alimentano reciprocamente e che condizionano l'efficacia delle politiche pubbliche. Attenuare questi divari è condizione necessaria per rafforzare crescita e coesione. Non è tuttavia condizione sufficiente. **Un Paese che riducesse le distanze tra i territori senza accrescere la propria capacità di competere vedrebbe attenuarsi le fratture interne** senza colmare il divario che lo separa dai principali partner europei: decisivo *formare capitale umano* adeguato alle sfide delle transizioni in corso, *produrre e trasferire conoscenza al tessuto produttivo*, *attrarre e trattenere le professionalità di cui si ha bisogno*. Su ciascuna delle tre leve indicate - la qualità dell'istruzione, la capacità di trasformare ricerca in innovazione, l'attrattività del sistema per i talenti italiani e stranieri - l'Italia, nonostante alcuni passi in avanti compiuti, presenta ancora ritardi strutturali rispetto alle maggiori economie dell'Unione.

Questa constatazione determina **l'architettura del Rapporto**. Le leve della competitività sono esaminate subito dopo i divari e prima dei fattori di resilienza nazionale (Parte III), delle politiche di coesione sociale (Parte IV) e degli strumenti di capacità amministrativa (Parte V). La sequenza risponde a una logica precisa. Senza un innalzamento strutturale della produttività, ogni intervento di riequilibrio territoriale rischia di redistribuire risorse scarse anziché generarne di nuove; ogni investimento in resilienza energetica, idrica e digitale rischia di non incontrare il tessuto produttivo e il capitale umano necessari a valorizzarlo; ogni politica di coesione sociale rischia di operare in un contesto di crescita insufficiente a sostenerne la continuità nel tempo. Il nesso, peraltro, è bidirezionale: come la Parte I ampiamente documenta, è nei territori dove il tessuto produttivo è più fragile e la domanda di competenze qualificate più debole che l'emigrazione dei giovani raggiunge le dimensioni più allarmanti, i livelli di apprendimento segnano i risultati più critici, il rendimento dell'investimento pubblico in istruzione si rivela più compresso.

Le leve della competitività e le politiche di riequilibrio territoriale non operano in sequenza: **si condizionano reciprocamente e vanno concepite in modo integrato**. Le tre leve esaminate rispondono a questa esigenza di lettura unitaria. Si muove dalla formazione del capitale umano (Cap. 1) - perché costituisce la precondizione di tutto ciò che segue: in assenza di competenze adeguate, non si realizza ricerca di qualità, non si genera attrattività per i talenti, non si produce innovazione in grado di tradursi in crescita. Si procede con la ricerca e l'innovazione (Cap. 2), perché il capitale umano formato dal sistema educativo genera sviluppo solo nella misura in cui incontra un sistema della ricerca in grado di trasformare conoscenza in brevetti, in imprese, in occupazione qualificata, un passaggio nel quale l'Italia sconta fragilità persistenti. Si perviene infine all'attrazione e al trattenimento dei talenti (Cap. 3), che del cerchio rivela la fragilità più

acuta: un Paese che forma i propri giovani e produce ricerca di valore, ma non riesce a trattenere i primi né a portare a frutto la seconda, disperde l'investimento compiuto e cede competitività ai sistemi che quei talenti sanno accogliere e valorizzare.

Le tre dimensioni si tengono insieme, in una concatenazione che la realtà conferma quotidianamente. Un sistema educativo debole impoverisce la base sulla quale si fonda la ricerca. Una ricerca che non si traduce in occupazione qualificata alimenta l'emigrazione. L'emigrazione dei talenti sottrae al sistema educativo e alla ricerca le risorse umane di cui avrebbero bisogno per migliorare. È un circolo che nessuna delle tre leve, presa isolatamente, è in grado di spezzare.

CAPITOLO 1

Capitale umano e sistema educativo: fragilità e prospettive di intervento

La questione

Il capitale umano è il principale determinante della ricchezza di un Paese. Uno studio del FMI stima che il raddoppio del PIL *pro capite* mondiale tra il 1980 e il 2019 sarebbe stato solo la metà senza i progressi nei livelli di istruzione. Anche la storia italiana lo conferma: dalla scuola media unica del 1962, che per la prima volta aprì l'istruzione secondaria ai figli delle classi lavoratrici, fino all'innalzamento dell'obbligo scolastico a dieci anni nel 2006, ogni avanzamento nel sistema educativo ha accompagnato una fase di crescita economica e sociale. Oggi, tuttavia, i deficit di competenze costituiscono una delle principali strozzature dell'economia continentale: l'Italia è tra i Paesi più esposti. Per questa ragione **le politiche per il sistema educativo non hanno un rilievo solo sociale, sono una leva decisiva per la produttività, la competitività e la mobilità sociale del Paese.**

Le tre condizioni di contesto: livelli di spesa per istruzione, stato dell'edilizia scolastica, condizione dei docenti

Le fragilità italiane non si concentrano in un solo segmento del percorso formativo. Attraversano l'intero arco dell'istruzione, dalla prima infanzia all'università, e si manifestano in tre condizioni di contesto: *livelli di spesa nazionale per istruzione* (3,9% del PIL in Italia rispetto alla media OCSE del 4,7%), uno *stato dell'edilizia scolastica* ancora problematico (solo il 47% degli edifici scolastici dispone di certificato di agibilità e il 45% di collaudo statico), una *condizione complessiva del corpo docente* segnata da difficoltà di selezione, formazione e valorizzazione professionale, oltre che da livelli di precarietà (253.457 docenti con contratti a tempo determinato nel 2023, scesi a 180.000 nel 2025) che compromettono la continuità educativa in ogni fase.

I nodi strutturali del percorso educativo: peso del background familiare e divari territoriali

Due ulteriori debolezze attraversano le diverse fasi della formazione. Sono debolezze che la crisi demografica in atto, con una stima di un milione di studenti in meno nel 2038, rischia di acuire in assenza di politiche pubbliche mirate.

La prima attiene alla rilevanza eccessiva del *background* socioeconomico familiare nell'influenzare livelli di apprendimento e scelte fondamentali del percorso di formazione. È dovuta alle difficoltà dell'istituzione scolastica nell'assicurare una più personalizzata attenzione ai singoli studenti e una più strutturata attività di orientamento**.** L'abbandono scolastico è del 22,7% tra chi ha genitori con la licenza media, scende al 5,9% tra i figli di diplomati e al 2,3% tra chi ha genitori laureati. Il punteggio medio in italiano degli studenti di quinta superiore provenienti da famiglie avvantaggiate è di quasi 30 punti superiore rispetto a quello dei coetanei provenienti da contesti svantaggiati. Si ripresenta in momenti cruciali del percorso: in particolare quello della scelta dell'università e, prima ancora, della scuola superiore.

La seconda debolezza è data dai divari territoriali. Nel Mezzogiorno si traducono in minore disponibilità di servizi per la prima infanzia, risultati scolastici più bassi e migrazione universitaria verso il Centro-Nord. La crisi demografica rischia di accentuare entrambe le fragilità: nel 2038 si stima un milione di studenti in meno, con effetti potenzialmente profondi sulla rete scolastica, sulla distribuzione delle risorse e sulla capacità di garantire qualità uniforme nei territori.

🕮 I numeri del capitale umano

Indicatore	Dato
Spesa per istruzione	3,9% del PIL in Italia, contro il 4,7% della media OCSE.
Edilizia scolastica	Solo il 47% degli edifici dispone di certificato di agibilità e il 45% di collaudo statico.
Docenti precari	253.457 docenti a tempo determinato nel 2023, scesi a 180.000 nel 2025.
Origine familiare e abbandono	22,7% tra chi ha genitori con licenza media; 5,9% tra figli di diplomati; 2,3% tra figli di laureati.
Divario negli apprendimenti	In italiano, quasi 30 punti di differenza tra studenti avvantaggiati e svantaggiati in quinta superiore.
Demografia scolastica	Stima di un milione di studenti in meno nel 2038.

Le fragilità di ciascuna fase del percorso formativo

Accanto a questi fattori comuni, **ciascuna fase del percorso formativo presenta fragilità proprie**.

Nella fascia prescolare (0-6 anni), il **tasso di copertura dei nidi** ha raggiunto il 31,6%, avvicinandosi al livello essenziale del 33% fissato per il 2027, ma il divario territoriale resta molto ampio: si va dal 40% del Centro al 19% del Mezzogiorno. **L'ampliamento dell'offerta è necessario, ma non sufficiente**: la qualità del servizio dipende anche dalla stabilità e dalla qualificazione degli educatori. Solo il 68,9% dispone di un contratto stabile, con punte di precarietà nel settore privato meridionale, dove la quota di contratti stabili scende al 34%. Sul versante economico, la quota del costo del servizio a carico delle famiglie sta crescendo a un ritmo più che doppio rispetto alla spesa pubblica. L'accesso ai nidi pubblici resta inoltre condizionato da criteri che possono penalizzare proprio i bambini provenienti dai contesti più fragili: l'88,2% dei regolamenti comunali attribuisce priorità ai nuclei con entrambi i

genitori occupati, mentre solo il 27,1% considera l'ISEE.

La scuola dell'infanzia (3-6 anni) resta invece un punto di forza, con un tasso di frequenza del 95%, vicino al *target* europeo del 96%, benché il *rischio di povertà* o *esclusione sociale* per i bambini sotto i sei anni sia salito al 27,7% nel 2024.

Nella scuola dell'obbligo (6-16 anni), la **primaria italiana** mantiene un buon posizionamento internazionale nei *test* PIRLS, ma il *passaggio alla secondaria di primo grado* segna un netto deterioramento. Il Rapporto INVALSI 2025 rileva che alla fine della terza media il 41,4% degli studenti non raggiunge il livello base in italiano e il 44,3% in matematica, con un peggioramento di 7 punti rispetto al periodo pre-pandemico. Pesano il *turnover* dei docenti (35 su 100 cambiano scuola ogni anno), l'*età media* che supera i 52 anni e un *modello didattico* che affida al lavoro domestico una parte rilevante del consolidamento degli apprendimenti, presupponendo un contesto familiare che molti studenti non hanno. I *divari* non sono solo territoriali: a Torino e Milano alcune zone urbane presentano livelli di fragilità educativa paragonabili alle aree più critiche del Mezzogiorno.

Nella scuola superiore, il *divario tra indirizzi* pesa più di quello tra territori: la distanza tra il punteggio medio degli studenti del Nord-Est e quello dell'indirizzo professionale nella stessa macroarea equivale a oltre tre anni di scuola. *La scelta dell'indirizzo è fortemente condizionata dall'origine familiare*: il 34% dei liceali proviene da famiglie di estrazione elevata, contro meno del 14% negli istituti professionali. A parità di risultati scolastici, i figli di laureati hanno una probabilità significativamente maggiore di iscriversi ai licei. D'altra parte, il *sistema di orientamento* non compensa questo squilibrio: il 90,6% dei diplomati dichiara di aver svolto attività di orientamento alle medie, ma solo il 45,4% le ha ritenute utili. Solo il 49% dei maturandi raggiunge competenze adeguate in matematica, in calo rispetto al 61% del 2019; nel Mezzogiorno la quota di studenti sotto la soglia di sufficienza tocca il 65-70%.

Nell'istruzione terziaria, l'Italia è al penultimo posto in Europa per *quota di laureati tra i giovani 25-34enni*: 31,6% contro il 45,4% della media UE. La *spesa per studente universitario è* inferiore del 40% alla media OCSE. Il sistema dei percorsi professionalizzanti post-diploma resta marginale: gli ITS Academy, pur con un tasso di occupazione dell'84% a un anno dal diploma e una coerenza con il percorso formativo nel 93% dei casi, contano 46.600 iscritti: una platea insufficiente se si considera che le imprese programmano 120.000 contratti annui per questi profili e il 57% risulta di difficile reperimento; una platea esigua se si raffronta il dato con il milione di iscritti nelle *Fachhochschulen* tedesche e i 200.000 nelle *Sections de technicien supérieur* francesi.

🕮 Dove il sistema resta più fragile

Ambito	Dati tratti dall'analisi
Prima infanzia	Copertura nidi al 31,6%, ma 40% al Centro e 19% nel Mezzogiorno; contratti stabili per il 68,9% degli educatori, 34% nel privato al sud.
Accesso ai nidi	L'88,2% dei regolamenti comunali dà priorità ai nuclei con entrambi i genitori occupati; solo il 27,1% considera l'ISEE.

Scuola dell'obbligo	Alla fine della terza media il 41,4% degli studenti non raggiunge il livello base in italiano e il 44,3% in matematica.
Orientamento	Il 90,6% dei diplomati dichiara di aver svolto orientamento alle medie, ma solo il 45,4% lo ha ritenuto utile.
Competenze matematiche	Solo il 49% dei maturandi raggiunge competenze adeguate in matematica; nel Mezzogiorno la quota sotto la sufficienza tocca il 65-70%.
Università	Laureati 25-34 anni: 31,6% in Italia, contro il 45,4% UE; spesa per studente inferiore del 40% alla media OCSE.
ITS Academy	46.600 iscritti; 120.000 contratti annui programmati dalle imprese; 57% dei profili di difficile reperimento.
Migrazione studentesca	Dal Mezzogiorno circa 134.000 studenti migrano ogni anno verso altri territori.

Il contributo del PNRR e i limiti emersi

Su questo quadro è intervenuto il PNRR che ha dedicato l'intera Missione 4 all'Istruzione e alla Ricerca, con uno stanziamento iniziale di 30,88 miliardi.

I progressi non sono mancati: nella fascia prescolare, 4,6 miliardi sono stati destinati alla creazione di circa 150.000 nuovi posti nei nidi entro giugno 2026; la dispersione esplicita è scesa al 9,8% nel 2024, sotto la soglia del 10% per la prima volta nella storia e -anticipando di un anno il *target* del Piano- nel 2025 è diminuita ulteriormente, attestandosi all'8,2%; gli iscritti agli ITS *Academy* sono raddoppiati; 40.000 docenti tutor e orientatori sono stati formati nelle superiori; 900.000 operatori sono stati coinvolti nella formazione digitale.

Non sono mancate criticità nell'attuazione. Alcuni aspetti innovativi della riforma del reclutamento (L. 79/2022) sono stati ridimensionati: i percorsi abilitanti sono meno selettivi del previsto, la prova finale è stata ridotta a un elaborato sul tirocinio, l'offerta è stata estesa alle università telematiche per consentire la partecipazione dei precari in servizio, con il vincolo di fabbisogno territoriale rimasto in parte inattuato. Nonostante gli sforzi e i passi in avanti compiuti, l'edilizia scolastica resta un nodo problematico, con il 49% degli edifici costruiti prima del 1976 e meno del 15% adeguato alla normativa antisismica nelle zone sismiche 1 e 2. Il sistema di orientamento ha introdotto 30 ore annue obbligatorie, ma la figura del docente *tutor* non è ancora operativa nella scuola secondaria di primo grado, proprio dove la scelta dell'indirizzo produce gli effetti più durevoli.

Le sette priorità del Rapporto

Le prospettive di intervento si articolano lungo l'intero arco del sistema educativo. **L'obiettivo è innalzare la qualità del corpo docente, ridurre il peso dell'origine familiare nelle scelte formative e nelle opportunità educative, rafforzare il sistema terziario professionalizzante e attenuare i divari territoriali.**

1. Innalzare la condizione complessiva del corpo docente

Occorre *proseguire nel metodo concorsuale di reclutamento* migliorando la *selettività dei percorsi abilitanti* e coordinandoli in modo stringente al fabbisogno programmato. La progressione professionale e retributiva non può restare affidata alla sola anzianità. Va inoltre potenziato il contingente ispettivo, oggi pari a 190 posti per oltre 8.000 scuole, per rendere effettiva la valutazione esterna sostanzialmente inattuata dal 2013.

2. Rafforzare la qualità e l'equità del sistema 0-6

Occorre proseguire nell'aumento dei posti negli asili nido, innalzare la qualità del servizio formativo attraverso la *qualificazione degli educatori*, ridurre i divari con una modulazione delle rette dei nidi in base all'ISEE, come per la scuola dell'infanzia. Vanno resi, inoltre, pienamente operativi i Coordinamenti Pedagogici Territoriali (CPT) istituiti dall'art. 7, D. Lgs. 65/2017, come organismi di raccordo tra tutti i servizi educativi del territorio: oggi attivi in modo molto disomogeneo (a pieno regime in Piemonte con 38 CPT costituiti, in Emilia-Romagna con coordinatori pedagogici operativi dagli anni Settanta, in Lombardia con 91 ambiti in fase di messa a regime, in altre regioni esistono solo sulla carta), rappresentano la condizione per valorizzare il patrimonio di competenze locali senza rinunciare alla coerenza di un quadro nazionale unitario, in linea con le raccomandazioni del rapporto OCSE *Starting Strong* VIII (2025) che individua *governance* frammentata, vincoli finanziari e carenza di personale come sfide principali per garantire livelli di qualità uniformi nei servizi per la prima infanzia.

3. Istituire Zone di Intervento Educativo Prioritario (ZIEP)

Nella scuola primaria e secondaria di primo grado il contrasto alla dispersione richiede interventi mirati sulle scuole con maggiore disagio, individuate con criteri oggettivi e verificate periodicamente. Le ZIEP dovrebbero prevedere organico potenziato, misure personalizzate fuori dall'unità classe, partenariati educativi con terzo settore e università, incentivi economici e di carriera per stabilizzare i docenti nelle sedi più difficili.

4. Ridurre il peso delle condizioni familiari: tempo pieno, migliore raccordo scuola-famiglia, tutor nella secondaria di primo grado, convocazioni per famiglie fragili

È necessario estendere il tempo pieno nella scuola media a partire dagli istituti con maggiori criticità, differenziare l'offerta pomeridiana tra recupero per gli studenti fragili e studio individuale per chi può progredire in autonomia, rafforzare il raccordo scuola-famiglia nei contesti *di fragilità educativa*, inserire stabilmente docenti di italiano per stranieri e mediatori linguistico-culturali nelle scuole a maggiore incidenza di studenti stranieri e rendere operativa la figura del docente *tutor* nella secondaria di primo grado, attivare *laboratori esperienziali obbligatori* presso istituti superiori di indirizzo diverso, prevedere *convocazioni dedicate per le famiglie fragili*, costruire un orientamento che compensi i condizionamenti familiari sulla scelta dell'indirizzo.

5. Portare gli ITS Academy a centomila iscritti

Occorre portare gli ITS Academy a centomila iscritti con un fondo nazionale permanente, colmando il divario territoriale con il Mezzogiorno e attivando passerelle bidirezionali con l'università in linea con la forte domanda delle imprese e con un tasso di occupazione a un anno dal diploma che supera l'84%. L'espansione degli ITS nelle aree tecnologiche carenti del Sud, in particolare nei settori della transizione digitale ed energetica, dovrebbe essere sostenuta con fondi di coesione e incentivi per le imprese che partecipano alla *governance* delle Fondazioni.

6. Ridurre l'abbandono universitario

Nel ridurre l'abbandono universitario va rafforzato il tutoraggio negli Atenei, e vanno, inoltre, introdotti meccanismi di allerta precoce che identifichino tempestivamente gli studenti universitari a rischio e *sessioni di orientamento e verifica* per le matricole a 6-8 mesi dall'inizio dei corsi.

7. Trattenere e attrarre il capitale umano nel Mezzogiorno

Occorre: consolidare la logica dei Patti territoriali dell'alta formazione in modo da *incentivare la specializzazione degli atenei* e *attenuare la dispersione dell'offerta*; al contempo, è necessario attivare *almeno dieci poli pubblici residenziali di alta formazione presso i principali atenei del Sud*. Ciascun polo, istituito come Collegio di Merito ai sensi degli artt. 16-17, D. Lgs. 68/2012, dovrebbe prevedere una capacità ricettiva di almeno cento-centocinquanta posti, l'integrazione fisica di residenze, laboratori, spazi di studio e servizi culturali, un progetto formativo integrativo con tutorato avanzato, cicli seminariali interdisciplinari, programmi di orientamento alla ricerca e partenariati strutturati con istituzioni internazionali. L'accesso andrebbe riservato a studenti selezionati per merito mediante concorso nazionale, con esonero dalle tasse e copertura integrale dei costi di vitto e alloggio: l'elemento distintivo rispetto ai Collegi esistenti è la natura pubblica del finanziamento e della *governance*, in grado di garantire continuità e scala.

🕮 Le sette scelte per rafforzare il capitale umano

Priorità	Obiettivo
Corpo docente	Rafforzare reclutamento, formazione, carriera, valutazione esterna e stabilità.
Sistema 0-6	Aumentare posti, qualità educativa, accessibilità economica e coordinamento territoriale.
ZIEP	Concentrare risorse e personale nelle scuole a maggiore fragilità educativa.
Orientamento e tempo pieno	Ridurre il peso dell'origine familiare nelle scelte scolastiche e negli apprendimenti.
ITS Academy	Portare gli iscritti a 100.000 e rafforzare l'offerta professionalizzante, soprattutto nel Sud.
Università	Ridurre l'abbandono con tutoraggio, allerta precoce e orientamento iniziale.
Alta formazione	Consolidare logica dei Patti Territoriali e attivare Poli pubblici residenziali

CAPITOLO 2

Ricerca e innovazione: trasformare conoscenza in sviluppo

La questione

Le dinamiche demografiche sfavorevoli e le crescenti esigenze di spesa pubblica -decarbonizzazione, digitalizzazione, difesa- **rendono imprescindibile un aumento della produttività**. I**n questo quadro**, **la ricerca è cruciale**, soprattutto quando alimenta *innovazione nelle tecnologie di frontiera* capaci di abilitare ecosistemi industriali e quando è organizzata lungo filiere che rendano effettivo il *passaggio dalla conoscenza alla commercializzazione*.

L'ampliamento del divario di produttività tra UE e USA - con l'Unione ferma a circa l'80% del livello statunitense - è del resto in larga misura riconducibile alla minore capacità europea di presidiare e scalare tali tecnologie. **Sono note le debolezze strutturali europee nel settore**: (i) insufficiente scala degli *investimenti privati in R&I (*le imprese europee investono circa la metà di quelle statunitensi); (ii) *frammentazione della spesa pubblica* (solo un decimo è gestito a livello europeo); (iii) passaggio debole *dalla conoscenza alla commercializzazione* (solo un terzo delle invenzioni brevettate è effettivamente sfruttato); (iv) frammentazione del *Mercato unico*; (v) *ecosistema finanziario* meno capace di sostenere *scale-up*.

A tali criticità si aggiungono fragilità specificamente italiane: (i) *livelli di spesa per ricerca contenuti*; (ii) *marcati divari territoriali* nella spesa in R&S; (iii) *deficit di capitale umano avanzato*; (iv) *ritardo brevettuale* nelle tecnologie emergenti ad alta intensità di conoscenza.

🕮 I numeri della ricerca e dell'innovazione

Indicatore	Dato
Produttività UE/USA	L'Unione europea è ferma a circa l'80% del livello statunitense.
Investimenti privati in R&I	Le imprese europee investono circa la metà di quelle statunitensi.
Spesa italiana in ricerca	1,37% del PIL, contro il 2,1% della media europea.
Concentrazione territoriale	Il 60% della spesa in R&S è concentrato in Lombardia, Lazio, Emilia-Romagna e Piemonte.
Ricercatori nelle imprese	2,3% del personale dipendente nelle imprese italiane, contro il 4,3% europeo.
Brevetti	Nel 2024 le domande italiane all'Ufficio europeo dei brevetti sono calate del 4,5%, in controtendenza rispetto alla crescita globale.

Fragilità che si alimentano reciprocamente

Queste fragilità non sono indipendenti l'una dall'altra, **ma si alimentano reciprocamente**: la bassa spesa deprime la domanda di ricercatori, la scarsità di ricercatori nelle imprese riduce la capacità di brevettare

e innovare, il ritardo brevettuale è al tempo stesso causa e conseguenza di un tessuto produttivo concentrato in settori maturi. I divari territoriali amplificano ciascuna di queste debolezze. Le fragilità possono essere ricondotte a **quattro aree critiche**: (i) qualità e continuità del *finanziamento alla ricerca di base*; (ii) capacità di formare, attrarre e trattenere *capitale umano avanzato*; (iii) *integrazione strutturale* tra università, enti di ricerca e imprese; (iv) *trasferimento tecnologico*, *innovazione nelle imprese* e *finanza per la crescita*.

Il contributo del PNRR e i limiti emersi

Il PNRR ha affrontato tali fragilità con una pluralità di misure: finanziamento competitivo della ricerca di base, investimenti nel capitale umano e nei dottorati, reti integrate pubblico-private con massa critica (*hub & spoke*), strumenti di trasferimento tecnologico e finanza per l'innovazione. La concentrazione in pochi anni di un impulso finanziario rilevante ha prodotto un'accelerazione della spesa per ricerca, un aumento dell'occupazione qualificata, un rafforzamento delle collaborazioni pubblico-private e un parziale riequilibrio territoriale e di genere.
L'attuazione ha anche reso visibili criticità strutturali: *concentrazione geografica* e istituzionale dei progetti nelle sedi già più forti, con barriere di accesso per gli attori più fragili; *asimmetrie territoriali* nella capacità di attivare dottorati industriali dove la domanda privata è debole; *frammentazione del trasferimento tecnologico*, con uffici sottodimensionati (media di 6,2 addetti per ente) e risultati concentrati in pochi atenei; insufficiente coinvolgimento delle strutture operative nel PNRR (solo il 20% degli enti dichiara risorse aggiuntive per la gestione dei progetti del Piano).
La sfida è ora **trasformare un ciclo straordinario in un nuovo regime ordinario**.

🕮 Gli strumenti PNRR alla prova dell'attuazione

Strumento	Risultati e criticità
Ricerca di base	1,8 miliardi più risorse PRIN, con l'obiettivo di finanziare fino a 5.350 progetti entro il 2026.
Partenariati e reti pubblico-private	4,6 miliardi per partenariati estesi, centri nazionali ed ecosistemi dell'innovazione; oltre 31.000 persone coinvolte.
Occupazione qualificata	12.000 nuovi assunti, età media 35 anni, 47% donne.
Trasferimento tecnologico	Rete di 60 centri tra Competence Center, Digital Innovation Hub e Punti Innovazione Digitale.
Finanza per l'innovazione	Fondo Nazionale Innovazione per 250 PMI innovative.
Strutture operative	Solo il 20% degli enti dichiara risorse aggiuntive per la gestione dei progetti PNRR.

Le undici priorità del Rapporto

Dall'analisi emergono undici prospettive. Non si tratta di misure isolate, ma di una strategia unitaria: aumentare la qualità e la continuità della ricerca, rafforzare il capitale umano avanzato, rendere strutturali le reti pubblico-private e trasformare il trasferimento tecnologico in un'infrastruttura misurabile dello sviluppo.

1. Sostenere la ricerca di base

Il finanziamento competitivo della ricerca di base deve diventare pluriennale, prevedibile e accessibile anche alle sedi più fragili. Accanto alle risorse ordinarie, è necessaria una linea strutturale dedicata al rafforzamento della capacità di competere sui programmi europei, con strumenti di accompagnamento che aiutino le istituzioni meno attrezzate a presentare proposte solide e gestibili.

2. Promuovere dottorati più selettivi e più connessi alle imprese

I dottorati devono essere rafforzati attraverso un sistema leggero di accreditamento di qualità, priorità ai settori strategici e cofinanziamenti differenziati per le imprese nei contesti più fragili. Schemi contrattuali standardizzati e servizi di accompagnamento possono ridurre costi e rischi per le piccole e medie imprese, favorendo una domanda privata di ricerca più stabile.

3. Rafforzare le carriere dei ricercatori

Va reso ordinario un percorso di stabilizzazione con *standard* minimi di durata, valutazione, trasparenza e progressione, programmando su base triennale il numero minimo di posizioni stabili da attivare e valorizzando la recente introduzione della posizione unica di ricercatore in percorso di stabilizzazione (RTT, ricercatore a tempo determinato in *tenure track*). Senza una programmazione coerente lungo l'intero percorso - dal dottorato e dal contratto di ricerca fino alla *tenure track* - anche questa innovazione rischia di essere utilizzata in modo episodico, vanificandone la portata sistemica: i giovani ricercatori si muovono verso contesti in cui il merito è riconosciuto da percorsi prevedibili e tempi certi di valutazione.

4. Valorizzare il capitale umano formato con il PNRR

Occorre consolidare in modo selettivo le posizioni attivate con misure straordinarie, stabilizzare le nuove professioni della ricerca e integrare ricerca e strategia industriale, incentivando le imprese ad assumere dottori di ricerca impegnati in attività applicata e sperimentale.

5. Consolidare il partenariato pubblico-privato

Le reti di università, enti di ricerca e imprese che hanno prodotto i migliori risultati dovrebbero essere trasformate in infrastrutture stabili, attraverso contratti di programma pluriennali fondati su indicatori pubblici di risultato. La priorità dovrebbe andare alle reti che presidiano le tecnologie su cui il ritardo è più marcato, a partire dall'intelligenza artificiale e dal calcolo ad alte prestazioni.

6. Riorganizzare il trasferimento tecnologico

Il trasferimento tecnologico va trattato come un'infrastruttura pubblica misurabile. Servono aggregazione degli uffici in forme consortili, centralizzazione delle funzioni specialistiche, una cabina di regia governativa con mandato operativo e un veicolo stabile di coinvestimento per imprese innovative ad alto contenuto tecnologico.

7. Finanziare stabilmente le infrastrutture di ricerca

Le nuove infrastrutture di ricerca richiedono risorse non solo per la costruzione, ma anche per il funzionamento ordinario: personale tecnico, manutenzione, aggiornamento tecnologico. Una quota dei finanziamenti dovrebbe essere collegata a obiettivi di apertura internazionale.

8. Valutare l'impatto generazionale e territoriale

Per ciascuna misura dei principali programmi occorre chiarire quale divario si intende colmare, con quali strumenti, quali platee vengono coinvolte e quali indicatori saranno monitorati.

9. Attrarre e far rientrare talenti

Serve un programma nazionale stabile di attrazione e rientro dei talenti, definito a livello centrale, basato su pacchetti integrati e su un orizzonte pluriennale.

10. Rafforzare la domanda privata di innovazione nel Mezzogiorno

Le agevolazioni fiscali esistenti, a partire dal credito d'imposta per gli investimenti nella ZES Unica, dovrebbero essere modulate verso spese a contenuto tecnologico qualificato: dottorati industriali, servizi dei centri di trasferimento tecnologico, ricerca industriale e sviluppo sperimentale in collaborazione con università ed enti pubblici. Appalti pre-commerciali e acquisti pubblici orientati all'innovazione possono rafforzare la domanda nei settori ad alto impatto sociale.

11. Rendere trasparente il monitoraggio nazionale

Un monitoraggio nazionale trasparente dovrebbe rendere pubblici gli indicatori essenziali relativi alle quattro aree critiche, con una sede stabile di coordinamento interministeriale - MUR, MIMIT, MEF e Regioni - capace di assicurare coerenza tra le misure e produrre effetti correttivi, non solo rendicontazione.

🕮 Le undici scelte per trasformare conoscenza in sviluppo

Priorità	Obiettivo
Ricerca di base	Rendere il finanziamento competitivo pluriennale, prevedibile e accessibile.
Dottorati	Selezionare meglio, orientare ai settori strategici e coinvolgere le imprese.
Carriere dei ricercatori	Costruire percorsi prevedibili, valutabili e coerenti fino alla stabilizzazione.
Capitale umano PNRR	Non disperdere le competenze formate con misure straordinarie.
Partenariati pubblico-privati	Stabilizzare le reti migliori con contratti di programma e indicatori pubblici.
Trasferimento tecnologico	Aggregare funzioni, ridurre dispersione e rafforzare la finanza per l'innovazione.
Infrastrutture di ricerca	Finanziare anche funzionamento, personale tecnico e aggiornamento tecnologico.
Impatto generazionale e territoriale	Misurare quali divari ogni misura intende colmare.
Attrazione dei talenti	Costruire un programma nazionale stabile e pluriennale.
Innovazione nel Mezzogiorno	Orientare agevolazioni e appalti verso spese tecnologiche qualificate.
Monitoraggio nazionale	Rendere pubblici indicatori e istituire una sede stabile di coordinamento interministeriale.

CAPITOLO 3

Competizione globale delle professionalità strategiche: ridurre la fuga dei cervelli e attrarre i talenti

La questione

La mobilità internazionale dei talenti è un fattore determinante della competitività economica: i Paesi che perdono laureati senza compensare con flussi in entrata registrano una perdita di produttività compresa tra lo 0,3% e lo 0,8% del PIL annuo. Per l'Italia, il tema non riguarda soltanto la possibilità che giovani e professionisti maturino esperienze all'estero, fisiologica in un'economia aperta. Il nodo è l'asimmetria tra uscite e rientri, e soprattutto la debole capacità di attrarre competenze dall'estero.

Tra il 2011 e il 2024 circa 630.000 giovani italiani hanno lasciato il Paese: in vent'anni (2004-2024), 1,6 milioni sono emigrati e solo 826.000 sono rientrati, con un deficit netto di 817.000 persone. Nel 2024 si è registrato il record storico di 155.732 partenze, il 36,5% in più rispetto all'anno precedente. La perdita colpisce in modo selettivo le competenze più pregiate: il 44,2% degli emigrati tra i 18 e i 34 anni possiede una laurea, contro il 30,1% dei coetanei rimasti in Italia. Il valore del capitale umano perso - calcolato come investimento pubblico in istruzione non recuperato - ammonta a 159,5 miliardi di euro nel periodo 2011-2024, pari al 7,5% del PIL, ovvero circa 16 miliardi ogni anno. Le principali destinazioni sono Regno Unito, Germania, Svizzera e Francia.

Il problema principale non è l'emigrazione, ma l'incapacità strutturale di attrarre e trattenere capitale umano qualificato. L'Italia è al 34° posto su 38 Paesi per capacità di attrarre lavoratori altamente qualificati e al 36° nell'attrazione di imprenditori.

🕮 I numeri della fuga dei talenti

Indicatore	Dato
Capacità di attrarre lavoratori qualificati	Italia 34ª su 38 Paesi; 36ª per attrazione di imprenditori.
Giovani italiani emigrati	Circa 630.000 tra 2011 e 2024.
Saldo migratorio 2004-2024	1,6 milioni di emigrati, 826.000 rientri: deficit netto di 817.000 persone.
Partenze 2024	155.732 partenze, +36,5% rispetto all'anno precedente.
Laureati tra gli emigrati 18-34	44,2% degli emigrati, contro il 30,1% dei coetanei rimasti in Italia.
Capitale umano perso	159,5 miliardi di euro nel periodo 2011-2024, pari al 7,5% del PIL.

Alla fuga verso l'estero si affianca la migrazione interna dal Mezzogiorno verso il Centro-Nord. Tra il 2002 e il 2024 quasi un milione di giovani *under* 35 hanno lasciato il Sud per il Centro-Nord; circa 350.000 erano laureati, con un saldo netto della perdita di laureati pari a 270.000 unità. La quota di laureati tra gli emigrati 25-34enni è triplicata nell'arco di 20 anni, dal 20% del 2002 al 60% del 2024. Sul versante della

mobilità studentesca, ogni anno circa 20.000 studenti meridionali si iscrivono a una triennale e 18.000 a una magistrale presso atenei del Centro-Nord; lo *stock* complessivo degli studenti fuorisede è stimato in 134.000 unità per una perdita delle economie locali di provenienza stimata in 4,1 miliardi di euro di spesa per vitto, alloggio e tasse universitarie. Nel concorso dei due fenomeni, soltanto la provincia di Milano presenta un saldo positivo con l'estero; tutte le altre registrano un saldo negativo.

Le cause

Le cause sono note e si rafforzano reciprocamente.

I salari italiani sono rimasti fermi in termini reali dal 1990, mentre in Germania sono cresciuti del 21% e in Francia del 14%. Un neolaureato al primo impiego percepisce circa 32.000 euro lordi annui, meno della metà rispetto a Germania e Austria (57.000 euro) e circa un terzo rispetto alla Svizzera (90.000 euro).

La laurea rende meno che altrove: chi ha un titolo universitario guadagna in media il 33% in più di chi si è fermato al diploma, contro il 54% della media OCSE e il 60% della Francia.

A ciò si aggiunge un **disallineamento strutturale tra le competenze richieste dalle imprese e quelle disponibili**: nel 2023 il 47,6% delle assunzioni programmate è risultato di difficile reperimento, con punte del 65% per i lavoratori specializzati del manifatturiero.

Sul fronte degli **strumenti di attrazione dall'estero**, la Germania nel primo anno della *Chancenkarte* ha rilasciato circa 200.000 visti a professionisti qualificati e la Francia nel 2022 circa 55.000 *Passeport Talent*; l'Italia dispone del *Digital Nomad Visa* - limitato ai lavoratori remoti extra-UE - e della Carta Blu UE, entrambi **sottoutilizzati** per complessità burocratica e scarsa conoscenza, con un sistema di riconoscimento dei titoli esteri frammentato tra 100 atenei e tempi fino a 150 giorni.

🕮 Dove il sistema perde attrattività

Ambito	Dato tratto dall'analisi
Migrazione interna Sud-Nord	Quasi un milione di under 35 ha lasciato il Mezzogiorno tra 2002 e 2024; circa 350.000 erano laureati.
Studenti meridionali fuori sede	Ogni anno circa 20.000 iscritti a una triennale e 18.000 a una magistrale nel Centro-Nord; stock complessivo stimato in 134.000 studenti.
Salari dei neolaureati	Circa 32.000 euro lordi annui al primo impiego, contro 57.000 in Germania e Austria e 90.000 in Svizzera.
Rendimento della laurea	+33% rispetto al diploma in Italia, contro +54% media OCSE e +60% in Francia.
Mismatch di competenze	Nel 2023 il 47,6% delle assunzioni programmate è risultato di difficile reperimento; 65% per i lavoratori specializzati del manifatturiero.
Strumenti di ingresso	Digital Nomad Visa e Carta Blu UE sottoutilizzati; riconoscimento dei titoli esteri frammentato tra 100 atenei e tempi fino a 150 giorni.

Il contributo del PNRR e le criticità strutturali

Il PNRR ha impresso un'accelerazione importante al rafforzamento del sistema della ricerca e dell'alta formazione. Ha finanziato nuove borse di dottorato sull'intero orizzonte temporale, migliaia di assunzioni

di ricercatori a tempo determinato, cinque Centri Nazionali e quattordici Partenariati Estesi. La direzione è stata corretta: rafforzare capitale umano avanzato, infrastrutture di ricerca e collaborazione tra università, enti pubblici e imprese.

Restano **quattro criticità strutturali**.

La prima è la transizione post-PNRR: i circa *2.600 ricercatori a tempo determinato* assunti con fondi PNRR hanno contratti in scadenza tra il 2025 e il 2027 e manca una strategia che distingua tra chi può essere assorbito nel sistema accademico e chi dovrebbe transitare verso il settore privato; sul fronte dei *dottorati*, l'ampliamento quantitativo dell'offerta di borse non si è tradotto in maggiore attrattività internazionale, con la quota di dottorandi stranieri rimasta stabile al 13,8% nel 2023, contro il 40,4% della Francia e il 36,5% del Regno Unito.

La seconda è lo squilibrio degli incentivi, oggi più concentrati sul rientro individuale che sulla domanda di lavoro qualificato da parte delle imprese.

La terza è il deficit informativo: solo il 18% degli italiani all'estero conosce le agevolazioni disponibili e le informazioni su incentivi, visti e opportunità di lavoro sono disperse su decine di siti istituzionali con logiche diverse.

La quarta è la frammentazione dell'accoglienza: l'esperienza dell'Emilia-Romagna - con il programma it-ER che ha attratto oltre 17.000 persone dal 2021 attraverso sportelli integrati con servizi personalizzati - dimostra che l'attrattività dipende anche dalla capacità di offrire un'esperienza di insediamento fluida e supportata, ancora assente su scala nazionale.

🕮 Gli strumenti alla prova dell'attuazione

Strumento / criticità	Evidenza
Ricercatori PNRR	Circa 2.600 ricercatori a tempo determinato con contratti in scadenza tra 2025 e 2027.
Dottorandi stranieri	Quota stabile al 13,8% nel 2023, contro 40,4% in Francia e 36,5% nel Regno Unito.
Incentivi al rientro	Agiscono su chi torna, meno sulle imprese che assumono; la riforma 2024 ha ridotto il regime, eliminando anche il bonus per il Mezzogiorno.
Deficit informativo	Solo il 18% degli italiani all'estero conosce le agevolazioni disponibili.
Accoglienza	Il programma it-ER dell'Emilia-Romagna ha attratto oltre 17.000 persone dal 2021 con sportelli integrati e servizi personalizzati.

Le cinque priorità del Rapporto

La sfida è trasformare gli interventi straordinari in una politica nazionale stabile di attrazione, trattenimento e valorizzazione dei talenti. Non bastano incentivi fiscali isolati: servono investimenti in ricerca, domanda privata di competenze, strumenti di ingresso semplici, servizi di accoglienza e una *governance* capace di misurare i risultati.

1. Consolidare gli investimenti in ricerca

La prima direttrice è il consolidamento degli investimenti in ricerca. Per i *ricercatori PNRR* in scadenza, occorre costruire un percorso su due binari: *assorbimento selettivo nel sistema accademico* - fondato su criteri oggettivi di qualità e senza corsie preferenziali indiscriminate, nella direzione già avviata dalla Legge di bilancio 2026 - e *transizione verso il settore privato* per la quota prevalente, con convenzioni con imprese, sportelli di *placement* e incentivi all'assunzione. Per i Centri Nazionali e i Partenariati Estesi, andrebbe attivato un *fondo dedicato per il quinquennio 2027-2031* - oltre il fondo di 150 milioni annui già previsto dalla Legge di bilancio 2026 - con possibilità di cofinanziamento privato e partecipazione ai bandi *Horizon Europe*. Per i *dottorati* vanno affrontati *due rischi distinti*: il *calo strutturale delle borse* dopo il picco PNRR, da governare garantendo un livello stabile di finanziamento superiore al pre-PNRR, e il *basso numero di dottorandi stranieri*, da affrontare con l'indicizzazione automatica delle borse all'inflazione dal 2027, l'estensione della durata standard a quattro anni, l'introduzione di un periodo obbligatorio di mobilità all'estero e un *programma nazionale di borse per dottorandi stranieri* in discipline strategiche collegato ai Centri Nazionali. Il *target* proposto è portare la quota di dottorandi stranieri dal 13,8% al 20% in cinque anni.

2. Riequilibrare gli incentivi verso la domanda di lavoro qualificato

La seconda direttrice è il riequilibrio degli incentivi verso la domanda. Gli incentivi dovrebbero sostenere non solo chi rientra, ma anche le imprese che assumono profili altamente qualificati. Andrebbe valutata una *riduzione dei contributi previdenziali per tre anni* – rafforzata per il Mezzogiorno o settori strategici - per contratti a tempo indeterminato con retribuzione superiore a 40.000 euro, soglia calibrata per i profili ad alta qualificazione. Questa misura si raccorda con la *modulazione del credito d'imposta ZES Unica* verso investimenti tecnologici qualificati già proposta nella Parte I, Cap. 2: le due leve abbassano rispettivamente il costo dell'investimento in ricerca e il costo dell'assunzione dei profili necessari a realizzarlo, con effetto moltiplicatore nel Mezzogiorno. Andrebbe inoltre *elevato il credito d'imposta* per ricercatori assunti nel Mezzogiorno, potenziata la super-deduzione per profili STEM e *ripristinato il bonus territoriale nel regime impatriati* generale. Il collegamento sistematico tra la programmazione delle borse di dottorato e i dati trimestrali Unioncamere-Excelsior sulle professioni più difficili da reperire contribuirebbe a orientare l'offerta formativa verso i fabbisogni reali del mercato del lavoro.

3. Superare il deficit informativo

La terza direttrice è il superamento del deficit informativo. È necessario attivare un *portale unico multilingue* - sul modello del tedesco *make-it-in-germany.com*, che nel 2024 ha registrato oltre 30 milioni di visite - con funzioni operative oltre che informative: avvio diretto delle procedure di riconoscimento titoli, candidatura alle posizioni nei Centri Nazionali, simulatore di convenienza fiscale del rientro. Va affiancata *un'iniziativa coordinata dal MAECI*, con eventi dedicati nelle città a maggiore concentrazione di professionisti italiani all'estero, presenza stabile nelle università europee e una campagna digitale mirata sui canali professionali.

4. Rafforzare accoglienza e strumenti di ingresso

La quarta direttrice è il rafforzamento dell'accoglienza e degli strumenti di ingresso. Il *modello Emilia-Ro-*

magna va esteso con una *rete nazionale di Welcome Office* nelle 14 città metropolitane, con servizi integrati e collegamento diretto con le Questure. Il *riconoscimento dei titoli esteri* va semplificato attraverso la *centralizzazione presso il MUR*, la fissazione di tempi certi (30 giorni per titoli UE, 90 per titoli extra-UE) e il riconoscimento automatico per le università nelle prime cento posizioni dei *ranking* internazionali. Vanno inoltre *potenziati gli strumenti di ingresso per professionisti qualificati extra-UE*: *digitalizzazione integrale della Carta Blu UE*, sperimentazione di un *permesso temporaneo di ricerca di lavoro* sul modello della *Chancenkarte* e *programma nazionale di borse* per studenti e ricercatori stranieri in discipline strategiche collegato ai Centri Nazionali.

5. Costruire una governance nazionale dell'attrattività

Le singole misure richiedono una cornice di *governance* che le coordini e ne misuri i risultati nel tempo. Va costruito un *Piano con target misurabili*: riduzione del 30% del saldo migratorio negativo dei laureati in cinque anni; quota di studenti internazionali dal 4,8% all'8% in cinque anni e al 12% in dieci; quota di dottorandi stranieri dal 13,8% al 20% in cinque anni; raddoppio delle Carte Blu UE in tre anni; 60.000 posti letto universitari entro il 2030. Attorno ai *target* va organizzato un *sistema di monitoraggio* con una *Cabina di regia interministeriale* presso la Presidenza del Consiglio - MUR, Lavoro, Esteri, Economia, Interno, Imprese, Conferenza Stato-Regioni - e un *Osservatorio permanente sull'attrattività* in raccordo con ISTAT, Banca d'Italia, INAPP e SVIMEZ. Le politiche di attrazione dei talenti dovrebbero inoltre essere sottoposte alla *Valutazione di Impatto Generazionale* introdotta con L. 167/2025, diretta a misurare *ex ante* gli effetti delle normative sulla fascia 14-35 anni

🕮 Le cinque scelte per competere sui talenti

Priorità	Obiettivo
Ricerca e dottorati	Consolidare gli investimenti post-PNRR e aumentare l'attrattività internazionale del sistema.
Incentivi alla domanda	Ridurre il costo dell'assunzione di profili qualificati, soprattutto nel Mezzogiorno e nei settori strategici.
Portale unico	Rendere accessibili incentivi, visti, opportunità di lavoro e riconoscimento dei titoli.
Welcome Office e ingressi qualificati	Offrire servizi di insediamento e semplificare titoli, Carta Blu UE e permessi per ricerca lavoro.
Governance nazionale	Costruire un Piano con target misurabili: riduzione del 30% del saldo migratorio negativo dei laureati in cinque anni, attrazione di studenti internazionali, aumento della quota di dottorandi stranieri, raddoppio delle Carte Blu UE, potenziamento dei posti letto universitari.

PARTE TERZA

I fattori della competitività e resilienza nazionale

Ancor più che in passato, **energia**, **reti idriche e infrastrutture digitali assumono rilievo cruciale per la resilienza del sistema e la stessa sicurezza nazionale**, non per la sola competitività del Paese.

Se lo sconvolgimento del quadro geopolitico e le severe crisi anche inflazionistiche seguite ai conflitti degli ultimi anni hanno dato risalto soprattutto ai **rischi connessi alle debolezze del sistema italiano di produzione energetica** e alla condizione di forte dipendenza da approvvigionamenti esteri, non può essere certo trascurata la centralità degli altri due *asset* indicati: tecnologie e acqua.

Le tecnologie, le infrastrutture digitali, quelle di telecomunicazione, la stessa IA, oltre a essere fattori di trasformazione profonda dei sistemi economici, del mercato del lavoro e dell'organizzazione di fondamentali servizi sociali (si rinvia ai Capitoli 1 e 2 della Parte IV), costituiscono l'ossatura della sicurezza degli Stati: condizionano, infatti, la tenuta e l'efficienza dei sistemi di mobilità, delle reti di approvvigionamento energetico e idrico, della capacità di protezione da attacchi, sempre più a carattere cibernetico.

A fronte dei profondi cambiamenti climatici anche **la risorsa idrica** finisce per essere essenziale per la resilienza del Paese: oltre gli usi civili cruciali, va considerato il carattere condizionante della risorsa idrica per l'agricoltura, per interi settori produttivi, per il funzionamento delle stesse infrastrutture tecnologiche.

L'illustrata consapevolezza, maturata con un'evidenza crescente negli ultimi anni, giustifica la collocazione unitaria dell'esame dei tre settori nella **Parte III** del Rapporto.

Sebbene profondamente differenti per natura tecnica, assetto regolatorio e orizzonti di investimento, **questi settori sono attraversati da una rete di interferenze reciproche** che suggerisce di inserire nel sistema di governo elementi di coordinamento. Solo per esemplificare, la crescita impetuosa dei *data center* – esempio paradigmatico della transizione digitale in atto – richiede disponibilità di energia e acqua; al contempo, le reti della distribuzione energetica e idrica poggiano sempre più su avanzati sistemi tecnologici. Le scelte compiute in un ambito ridisegnano i vincoli e le opportunità degli altri.

Ad accomunare i tre settori non sono, tuttavia, le sole interferenze tecniche cui si è accennato: **ricorre nei tre settori uno stesso problema istituzionale**. Come emergerà nelle singole analisi, le criticità di tipo istituzionale e amministrativo, pur diverse in ciascuno dei tre ambiti, concorrono a spiegare, non meno dei limiti di tipo finanziario, il divario italiano rispetto ad altri Paesi. Fragilità nel funzionamento di una regia unitaria, difetti di efficace coordinamento tra i diversi livelli di governo e i tanti soggetti coinvolti, irrazionali fenomeni di polverizzazione gestionale, prassi inadeguate si traducono di frequente in una robusta debolezza strategica nella capacità di programmare, definire

gli obiettivi da perseguire, attuare i programmi di investimento, controllarne e rendicontarne i risultati.

Un ultimo, **ma non meno importante**, **fattore accomuna i tre settori**. Come indicato in apertura, sono tutti centrali per la sicurezza nazionale. Un governo dei tre settori che non sia connotato da adeguate forme di coordinamento rischia di non considerare l'importanza di quella visione sistemica che la complessità delle palpabili sfide alla sicurezza rende indispensabile. Le priorità di intervento, le risorse necessarie a perseguirle, i tempi di attuazione dovrebbero essere decisi nell'ambito di una *strategia unitaria*, coerente e continuamente aggiornata, affidata a strutture di coordinamento adeguate. L'Italia è l'unico Paese del G7 a non essersi ancora dotato di un *Documento di sicurezza nazionale* che assolva questa funzione. Numerosi *partner* europei ne dispongono da tempo, aggiornandolo periodicamente alla luce dell'evoluzione dello scenario internazionale e contando su apparati dedicati.

CAPITOLO 1

Energia: il *mix* necessario di rinnovabili e risorse programmabili

La questione

L'energia è un asset sempre più strategico per la competitività e per la sicurezza nazionale. Il costo dell'elettricità condiziona la capacità delle imprese di investire e competere; la dipendenza dalle importazioni espone il Paese ai rischi geopolitici; la transizione ecologica impone di accelerare la crescita delle fonti rinnovabili assicurando, al contempo, la stabilità del sistema.

L'Italia parte da una condizione di particolare fragilità.

I **prezzi dell'elettricità**, **già in Europa più elevati che in altre aree del mondo**, **sono in Italia sensibilmente più alti che in altri Paesi europei**. Ciò è dovuto, in primo luogo, ai più penalizzanti effetti prodotti in Italia dal *system marginal price* a causa di un *mix* energetico più sbilanciato sul gas naturale. Nel sistema del prezzo marginale, infatti, quando le centrali a gas sono necessarie per soddisfare la domanda, sono esse a determinare il prezzo per tutto il mercato. Nel 2024 gli impianti a ciclo combinato alimentati a gas hanno fissato il prezzo marginale nel mercato del giorno prima per oltre il 63% delle ore. Sul costo dell'energia per famiglie e imprese incide, inoltre, il *robusto rilievo che i c.d. oneri di sistema* hanno nella composizione della bolletta elettrica.

La struttura del sistema energetico nazionale alimenta inoltre preoccupazioni di sicurezza nazionale. In un contesto globale sempre più connotato da guerre e approcci di competizione, la mancanza di spazi di autonomia energetica, oltre a incidere sui prezzi, è una condizione estremamente pericolosa.

Tante le ragioni che limitano l'autonomia energetica nazionale. A fronte di consumi medi tra i 60 e i 65 miliardi di Smc di gas naturale all'anno, la *produzione italiana* è stata nel 2024 di 2,88 mld Smc (se ne estraevano 16,7 miliardi nel 2000). Non disponiamo del *nucleare*, diversamente da Francia e Spagna. La *produzione da rinnovabili*, pure cresciuta, resta inferiore a quella di altri Paesi: la *quota di domanda elettrica soddisfatta dalle FER* è stata nel 2025 del 55,1% in Germania, del 55,5% in Spagna, del 41,1% in Italia, di circa il 27% in Francia, dove il nucleare continua però a mantenere un ruolo dominante.

La sfida non consiste nello scegliere tra rinnovabili e risorse programmabili. Consiste nel costruire un *mix* energetico che consenta di perseguire simultaneamente tre obiettivi: ridurre il costo dell'energia, rafforzare l'autonomia e la sicurezza degli approvvigionamenti, accelerare la decarbonizzazione mantenendo affidabile il sistema elettrico.

🕮 I numeri dell'energia

Indicatore	Dato
Prezzi all'ingrosso dell'elettricità	Europa circa 90 dollari/MWh nel 2025; Stati Uniti 48; India 51
Prezzo Italia, Francia, Spagna	Italia 101,7 euro/MWh; Francia 34,1; Spagna 38,8 nel secondo semestre 2025
Gas e prezzo marginale	Gli impianti a gas hanno fissato il prezzo nel MGP per oltre il 63% delle ore
Produzione nazionale di gas	2,88 miliardi Smc nel 2024, contro 16,7 miliardi nel 2000
Quota di domanda elettrica soddisfatta da FER	Italia 41,1%; Germania 55,1%; Spagna 55,5%; Francia circa 27%
Capacità installata rinnovabile	Fotovoltaico circa 43,5 GW; eolico circa 13,6 GW; idroelettrico circa 19 GW
Obiettivo PNIEC	Oltre 47 GW di nuova capacità entro il 2030, circa 9,5 GW/anno nel periodo 2026-2030

I progressi degli ultimi anni

In questa prospettiva, **negli ultimi anni sono stati compiuti progressi**.

Sul **lato della domanda**, attraverso una **crescente attenzione all'efficienza energetica e all'elettrificazione degli usi finali**.

Sul **lato dell'offerta**, alcune misure sono state introdotte per **aumentare i livelli di produzione di energia da rinnovabili**, attenuando alcune delle principali difficoltà burocratiche ed autorizzative, in particolare quelle che si riflettono su meccanismi e tempi del *permitting*. Lo si è fatto intervenendo su ciascuna delle fasi essenziali delle procedure amministrative (localizzazione, valutazione di impatto ambientale, autorizzazione). Sono state, così, identificate aree del Paese (c.d. idonee e di accelerazione) nelle quali il procedimento è semplificato, applicando tuttavia criteri prevalentemente legati alla tutela paesaggistica e territoriale, meno all'ottimizzazione del sistema elettrico (grado di prossimità degli impianti alle reti di distribuzione, ai sistemi di accumulo, ai poli di consumo). E' stata velocizzata la decisiva fase della valutazione di impatto ambientale con misure di rafforzamento organizzativo (prima tra tutte, l'istituzione della Commissione VIA-PNRR e PNIEC) e con interventi di semplificazione e razionalizzazione, tra cui la definizione di priorità di trattazione, per lo più privi, tuttavia, di reale contenuto strategico.

È cresciuta non poco negli ultimi anni la capacità installata. Tra il 2015 e il 2025 il fotovoltaico è passato da circa 18,9 GW a 43,5 GW e l'eolico da circa 9,2 GW a 13,6 GW. I ritmi sono cresciuti soprattutto negli ultimi anni, con una battuta d'arresto nei livelli di crescita, tuttavia, nel 2025. Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), aggiornato nel 2024, puntando a coprire con fonti rinnovabili il 63% della produzione elettrica nazionale, esige che si integrino oltre 47 GW di nuova capacità installata da qui alla fine del decennio, in media, circa 9, 5 GW/anno nel 2026-2030: un ritmo superiore ai circa 7 GW/anno del 2024 e 2025.

Altre misure sono state introdotte per **ridurre i rischi legati alla dipendenza dall'estero per gli approvvigionamenti di gas**, *diversificando le fonti* (con l'azzeramento quasi totale delle importazioni dalla Russia), *rafforzando la capacità di stoccaggio* (pari a circa 19 miliardi di metri cubi di gas, il 30-40% della domanda annua, corrispondenti a 3-4 mesi di consumo), aumentando quella di *rigassi-*

ficazione (con l'attivazione delle navi di Piombino e Ravenna).
Ulteriori misure sono state introdotte con l'obiettivo di **attenuare i prezzi dell'energia elettrica**, puntando sul c.d. *disaccoppiamento*, con interventi diretti a sganciare almeno parzialmente il prezzo dell'energia rinnovabile da quello del gas (PPA e contratti per differenza).

Lo sguardo rivolto al futuro

Guardando al futuro, è indispensabile dare continuità ad alcune linee di intervento indicate, mettendo tuttavia a fuoco le debolezze che ne hanno ridotto la più rapida espansione.
In questa direzione occorre **proseguire e accelerare il processo di elettrificazione degli usi finali e la penetrazione delle rinnovabili**, tenendo conto tuttavia delle ragioni strutturali per le quali, pur essendo aumentata la capacità amministrativa di risposta, pende ancora una mole di domande di autorizzazione sproporzionata rispetto alle capacità di accumulo, alla rete e agli obiettivi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC). È necessario un approccio più strategico, definendo alcune priorità, tra cui l'integrazione tra impianti di produzione e sistemi di accumulo, la prossimità degli impianti alle reti di distribuzione, il *favor* per le comunità energetiche.
Non vanno trascurate, tuttavia, le caratteristiche di quelle fonti di generazione. Impongono da un lato di **rafforzare i sistemi di accumulo e le reti per la distribuzione**, indispensabili per evitare che si esasperino i fenomeni di *over-generation* e conseguente *curtailment*; dall'altro, di **valutare un riequilibrio territoriale tra produzione e consumo**, anche attraverso una pianificazione nazionale della localizzazione dei *data center* e della nuova produzione rinnovabile.
Al contempo, va considerato che **il gas naturale manterrà rilievo quale *back-up*** essenziale per bilanciare l'intermittenza delle rinnovabili. Tanto più che è prevista in sensibile aumento la domanda energetica complessiva. Diverse le misure da mettere in campo, in questa prospettiva, tra cui una *gestione più efficiente degli stoccaggi e la programmazione della sostituzione di centrali a ciclo combinato prossime all'obsolescenza tecnica,* anche guardando all'evoluzione in atto in altri Paesi, in particolare la Germania. Vanno inoltre valutati potenzialità e rischi di nuove evoluzioni tecnologiche, tra cui i reattori nucleari *modulari.*

🕮 Dove il sistema resta più fragile

Ambito	Criticità
Prezzi	Livelli italiani sensibilmente superiori a Francia e Spagna e forte incidenza del gas nel sistema marginale
Autonomia energetica	Produzione nazionale di gas molto ridotta e assenza del nucleare nel *mix* nazionale
Rinnovabili	Crescita significativa ma ancora non allineata al ritmo richiesto dal PNIEC
Permitting	Domande di autorizzazione molto numerose e non sempre coerenti con reti, accumuli e poli di consumo
Reti e accumuli	Rischio di *over-generation* e *curtailment* in assenza di adeguata capacità di assorbimento
Territori	Disallineamento tra aree di produzione e aree di maggiore consumo energetico
Data center	Necessità di una strategia nazionale per evitare nuove concentrazioni e nuovi squilibri

Le sei priorità del Rapporto

Dall'analisi emergono sei priorità. Non si tratta di misure alternative, ma di componenti di una strategia unitaria: aumentare la produzione da rinnovabili, promuovere elettrificazione ed efficienza energetica, rafforzare reti e accumuli, contenere i prezzi, garantire sicurezza degli approvvigionamenti e governare la nuova geografia della domanda energetica.

1. Rafforzare in modo più strategico la produzione da fonti rinnovabili

Il rafforzamento delle rinnovabili richiede un approccio più strategico e selettivo. La macchina amministrativa ha aumentato la capacità di risposta: dagli 88 pareri di VIA nel 2022 si è saliti a 100 nel 2023, a 250 nel 2024, 395 nel 2025; resta, tuttavia, gravata da una mole di domande di autorizzazione non proporzionata alle oggettive capacità degli uffici né allineata con le capacità di assorbimento dei sistemi di accumulo, con quelle della rete e con gli stessi obiettivi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC). Criticità solo in parte attenuate dal recente D.L. n. 21 del 2026 in tema di c.d. saturazione virtuale. Il Decreto, disponendo la decadenza della connessione quando il progetto non ottiene l'autorizzazione o non avanza, segna un passo in avanti, "pulendo" il sistema. Privilegia tuttavia chi è più veloce, non necessariamente chi è migliore in termini di contributo all'efficienza complessiva della rete o alla flessibilità del sistema. È necessario un approccio più strategico. Senza stravolgere il ruolo del privato, è necessario assicurare che il sistema pubblico valuti in modo adeguato la coerenza delle domande di autorizzazione con la conformazione della rete, con i luoghi dei poli di consumo, con l'esigenza di sviluppare la capacità di accumulo del sistema.

In questa prospettiva assume rilievo: *puntare sul repowering delle rinnovabili*, sostituendo i vecchi impianti con altri più evoluti tecnologicamente, con incrementi della potenza di generazione di oltre il 50%; *investire su accumulo e reti*, per attenuare il rischio che la moltiplicazione degli impianti (cresciuti dal 1999 a oggi da meno di 700 a oltre 2.300.000 unità) e il disallineamento geografico tra luoghi di produzione (prevalentemente nel Centro-Sud e nelle Isole) e quelli di maggior consumo (Nord) rendano più frequenti gli episodi di sovrapproduzione (*over-generation*) e di conseguente *curtailment*; *investire nelle strutture amministrative* portando a pieno regime la Commissione PNRR-PNIEC; *definire criteri di priorità strategica* o introdurre un *meccanismo di filtro* alla presentazione delle istanze; *irrobustire gli obblighi di trasparenza proprietaria* della struttura del proponente; *evitare lo stravolgimento della programmazione amministrativa dovuto all'abnorme contenzioso*; proseguire nella *digitalizzazione* delle piattaforme autorizzative; valutare meccanismi di tipo incentivante anche *valorizzando il sistema dei prezzi zonali* perché tengano conto del contributo territoriale delle fonti rinnovabili e assicurino prezzi inferiori alle aree interessate da maggiori investimenti di generazione, così restituendo a cittadini e imprese parte del valore creato nel loro territorio.

2. Promuovere elettrificazione ed efficienza energetica

Va promossa l'elettrificazione nei settori in cui le tecnologie risultano mature ed economicamente com-

petitive. In diversi ambiti - edifici, mobilità leggera e alcune applicazioni industriali - il passaggio a tecnologie elettriche consente di ottenere gli stessi servizi energetici con minori consumi di energia primaria. Si tratta quindi di leve rilevanti per contenere il ricorso diretto ai combustibili fossili, ridurre l'esposizione alle importazioni energetiche e rafforzare l'autonomia del Paese.

3. Investire nelle reti elettriche e nelle connessioni flessibili

L'aumento della produzione da fonti rinnovabili, della progressiva elettrificazione di alcuni usi finali e della crescita di nuovi carichi elettrici esigono una rete in grado di gestire flussi più variabili, distribuiti e bidirezionali. Accanto agli investimenti fisici, assumono rilievo gli interventi di digitalizzazione e gestione avanzata dell'infrastruttura: sistemi di monitoraggio, controllo in tempo reale, automazione, *dynamic line rating* e migliore coordinamento operativo tra trasmissione e distribuzione. Parimenti per le connessioni flessibili, che consentono di collegare impianti, accumuli e carichi modulabili accettando limiti variabili in funzione dello stato della rete.

4. Intervenire sugli alti livelli di prezzo dell'energia

Fondamentale è ampliare *la diffusione degli strumenti per il disaccoppiamento* della remunerazione delle rinnovabili dalla generazione fossile, i contratti per differenza (CfD) e i *Power Purchase Agreements* (PPA), intervenendo - quanto a questi ultimi - sulle ragioni che ne limitano l'utilizzo: limitata affidabilità creditizia di molti potenziali acquirenti, profilo di fornitura dell'energia, riluttanza di alcuni settori energivori e fortemente esposti alla concorrenza internazionale a sottoscrivere contratti a prezzo fisso di lungo termine. Anche le amministrazioni pubbliche andrebbero spinte a considerarli tra le opzioni di acquisto.

5. Consolidare continuità e sicurezza degli approvvigionamenti

Il gas naturale manterrà un ruolo di *back-up* per bilanciare l'intermittenza delle rinnovabili, tanto più in presenza di una domanda energetica complessiva destinata ad aumentare. In questa prospettiva è importante: *affinare ulteriormente le tecniche di stoccaggio*, in particolare usando la flessibilità europea, riducendo i riempimenti quando i prezzi estivi sono troppo alti, e collegando meglio approvvigionamento e stoccaggi; *programmare un'ordinata sostituzione delle centrali elettriche a ciclo combinato alimentate a gas*.

6. Governare il rapporto tra energia, territori e data center

E' importante attenuare il disallineamento territoriale tra poli di consumo e luoghi di produzione energetica, cogliendo l'occasione della potente transizione digitale in atto. Decisivo è disporre di una legge quadro statale e una strategia nazionale che orientino la localizzazione dei *data center*, attenuando la distribuzione concentrata e valutando una ripartizione tra grandi *data center hyper-scale* al Nord e quelli di medie dimensioni al Sud.

🕮 Le sei scelte per un sistema energetico più competitivo e sicuro

Priorità	Obiettivo
Rinnovabili	Selezionare e autorizzare gli impianti secondo criteri di priorità strategica per il sistema
Elettrificazione ed efficienza	Ridurre consumi di energia primaria e dipendenza dai combustibili fossili
Reti e accumuli	Integrare la crescita delle rinnovabili con infrastrutture capaci di assorbirne la produzione
Prezzi	Disaccoppiare almeno in parte rinnovabili e gas attraverso PPA e contratti per differenza
Sicurezza	Gestire stoccaggi, approvvigionamenti e sostituzione delle centrali a gas in modo sempre più avanzato
Data center	Coordinare localizzazione dei nuovi carichi digitali e geografia della produzione energetica

CAPITOLO 2

Acqua: attenuare la frammentazione istituzionale, ridurre la polverizzazione gestionale, colmare i ritardi infrastrutturali

La questione

Il settore idrico italiano si trova in uno stato di emergenza strutturale, non più congiunturale. Cambiamento climatico, *deficit* infrastrutturali, frammentazione istituzionale e polverizzazione gestionale si combinano in un quadro che minaccia la sicurezza della risorsa, la competitività economica e la coesione territoriale del Paese.

I **fabbisogni idrici italiani non mostrano prospettive di riduzione**. Circa il 48% dei prelievi è destinato all'irrigazione, il 23% agli usi civili, il 18% a quelli industriali e l'11% alla produzione energetica. A questi fabbisogni si aggiungono quelli connessi alla transizione digitale: i *data center* richiedono quantità rilevanti di acqua per il raffreddamento. Secondo alcune stime, un *data center* da 1 MW può utilizzare fino a 25,5 milioni di litri d'acqua all'anno per il solo raffreddamento, l'equivalente del consumo idrico giornaliero di circa 300.000 persone.

Il problema non è soltanto la minore disponibilità della risorsa. È la difficoltà del sistema italiano di raccoglierla, conservarla, distribuirla e riutilizzarla in modo efficiente. Per questo la sicurezza idrica deve essere considerata una politica nazionale di lungo periodo, non una risposta episodica alle emergenze.

Una pressione climatica crescente su infrastrutture fragili

A fronte di questo scenario, **il quadro climatico è in progressivo deterioramento**.

Aumentano gli *eventi siccitosi*: dopo la grande siccità del 1988-1990, si sono registrati almeno 5 episodi di siccità estrema, assenti invece nel periodo 1951-1987.

Si riducono le *precipitazioni medie*. Il 2022 è stato l'anno meno piovoso dal 1951, con un *deficit* di precipitazioni del -24% sulla media 1991-2020; gli anni successivi registrano una leggera ripresa, ma confermano il *trend* negativo di lungo periodo.

Cala progressivamente la *risorsa idrica rinnovabile*, ossia la quantità di acqua che deriva essenzialmente dalle precipitazioni annuali in un dato territorio: nel 2022 è stata stimata in 67 miliardi di metri cubi, con una riduzione di oltre il 50% rispetto alla media annua dal 1951, all'interno di un *trend* decrescente di lungo periodo, nonostante la ripresa degli anni successivi.

Gli effetti sono particolarmente severi nel Mezzogiorno, dove tra settembre e dicembre 2023 le precipitazioni sono risultate inferiori alla media del 40% in Calabria e del 60% in Sicilia.

Aumenta sensibilmente, inoltre, *la variabilità delle precipitazioni*: periodi prolungati di siccità si alternano a piogge intense e concentrate, che le infrastrutture esistenti non sempre riescono a trattenere e regolare.

Le carenze infrastrutturali amplificano la scarsità

A tali tendenze l'Italia fa fronte con un sistema infrastrutturale idrico caratterizzato da pesanti criticità strutturali, riconducibili a fenomeni diffusi di obsolescenza e sotto-investimento. Quanto alle *opere idriche primarie*, la capacità di accumulo effettiva degli *invasi* è molto al di sotto di quella potenziale e di progetto (non risulta sfruttato circa il 20% della capacità delle grandi dighe, pari a circa 2 miliardi di metri cubi di acqua), molti invasi non risultano terminati o collaudati, altri sono sottoutilizzati per mancanza di opere accessorie.
Anche il *sistema di dissalazione* è debole. Gli impianti sono circa 340, in prevalenza di piccola dimensione e spesso prossimi all'obsolescenza tecnica. La loro produzione complessiva è molto distante da quella dei principali Paesi mediterranei, nonostante i progressi tecnologici abbiano ridotto consumi energetici, costi e problemi legati alla gestione delle salamoie.
La criticità più evidente resta tuttavia quella delle *reti di adduzione e distribuzione,* come attestato dai *livelli di perdita idrica sensibilmente superiori rispetto alla media europea*. Ogni anno si perdono circa 3,4 miliardi di metri cubi di acqua, oltre il 42% di quella immessa, a fronte di una media europea intorno al 25%. Il dato medio nasconde differenze territoriali molto ampie: le perdite raggiungono il 65,5% in Basilicata, il 62,5% in Abruzzo, il 53,9% in Molise, il 52,8% in Sardegna e il 51,6% in Sicilia; restano invece intorno al 29% nella Provincia autonoma di Bolzano, in Emilia-Romagna e in Valle d'Aosta.
Le indicate inefficienze amplificano la scarsità della risorsa, incidendo negativamente sulla resilienza complessiva del sistema. Un equilibrio sostenibile tra domanda crescente, disponibilità della risorsa e sicurezza degli approvvigionamenti nel medio-lungo periodo richiede - insieme a politiche di razionalizzazione e uso efficiente dell'acqua (l'Italia è al 3° posto in Europa per prelievi di acqua a uso potabile con 153,4 m^3 *pro capite* nel 2022, quasi il doppio della media europea, pari a 81,8 m^3) – significativi interventi di rafforzamento e ammodernamento.

I numeri della pressione idrica

Indicatore	Dato
Uso irriguo dell'acqua	48% dei fabbisogni italiani, contro circa il 29% medio europeo
Risorsa idrica rinnovabile	67 miliardi di m^3 nel 2022, oltre il 50% in meno della media dal 1951
Perdite di rete	3,4 miliardi di m^3 annui, oltre il 42% dell'acqua immessa; media UE circa 25%
Prelievi potabili	153,4 m^3 pro capite nel 2022, contro 81,8 m^3 nella media europea
Capacità inutilizzata delle grandi dighe	circa 2 miliardi di m^3, pari a quasi il 20% della capacità di progetto
Dissalazione	produzione italiana pari al 7,6% del totale UE; Spagna 62,1%

La radice istituzionale del ritardo

A determinare un prolungato *deficit* realizzativo non sono state, tuttavia, ragioni di tipo solo finanziario.
Certo, nel servizio idrico integrato, la tariffa italiana è stata a lungo inferiore alla media europea: fino a qual-

che anno fa era mediamente attorno a 2,1 €/m^3 in Italia, a fronte di una media di 3,5 €/m^3 in Europa, con una spesa media sostenuta da una famiglia italiana di circa 320 euro l'anno, a fronte di 500 euro in Francia e Gran Bretagna, oltre 900 euro in Norvegia. Anche i canoni di derivazione non sono pienamente correlati all'uso effettivo della risorsa né ispirati al principio del *full cost recovery* non includendo i costi di realizzazione e manutenzione straordinaria delle opere gestite, che restano, dunque, a carico della fiscalità generale.

Il problema più profondo è tuttavia il disordine istituzionale: persistono elevati tassi di frammentazione istituzionale e polverizzazione gestionale. Nonostante già la Legge Galli del 1994 ne prevedesse il superamento, nel servizio idrico integrato operavano nel 2022 ancora 1.738 gestori in economia (su complessivi 2.110), scesi a 1.312 nel 2025, concentrati soprattutto nel Mezzogiorno e nelle Isole. Se la frammentazione istituzionale riduce, in assenza di meccanismi e luoghi di penetrante coordinamento, la capacità strategica di programmare e controllare, la polverizzazione gestionale limita la capacità di investimento: con riferimento agli usi civili della risorsa, a fronte di un divario robusto rispetto ai livelli di investimenti europei (nel quinquennio 2020-2024 l'Italia si è fermata a 62 euro *pro capite*, contro una media europea di 83 euro), nel 2023 i numerosi gestori in economia hanno investito 29 euro per abitante, contro i 94 euro dei pochi gestori industriali.

Il PNRR è intervenuto su alcune delle segnalate criticità. Ha favorito l'accorpamento delle gestioni, sostenuto manutenzioni su invasi e acquedotti, promosso distrettualizzazione e digitalizzazione delle reti di distribuzione e introdotto il Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico, il c.d. PNIISSI. Per il futuro, è essenziale assegnare priorità alle esigenze di rafforzamento del coordinamento istituzionale e a quelle di innalzamento della scala gestionale e della capacità industriale nel settore.

🕮 Dove il sistema resta più fragile

Ambito	Evidenza
Invasi	Circa il 20% della capacità delle grandi dighe non è utilizzato; molti impianti sono incompleti, non collaudati o privi di opere accessorie.
Reti	Perdite medie superiori al 42%, con punte oltre il 60% in alcune regioni.
Dissalazione	Circa 340 impianti, in prevalenza piccoli e obsoleti; produzione pari al 7,6% del totale UE.
Investimenti	62 euro *pro capite* nel 2020-2024, contro 83 euro nella media europea.
Gestione	Nel 2025 operano ancora 1.312 gestori in economia, concentrati soprattutto nel Mezzogiorno e nelle Isole.
Capacità industriale	Nel 2023 i gestori in economia hanno investito 29 euro per abitante, contro 94 euro dei gestori industriali.

Le priorità del Rapporto

Le prospettive di seguito indicate compongono una strategia unitaria: rafforzare il governo del settore, innalzare la scala industriale delle gestioni, recuperare il deficit infrastrutturale e utilizzare dati e tecnologie per rendere più efficiente l'uso della risorsa.

1. Una *governance* più forte e gestioni di scala adeguata

In un settore connotato da forte frammentazione, occorre in primo luogo rafforzare il coordinamento nazionale, se non attraverso l'istituzione di un Ministero *ad hoc*, con il consolidamento del ruolo e delle competenze della Cabina di Regia, supportata stabilmente da una struttura amministrativa *ad hoc* presso la Presidenza del Consiglio. Nel segmento dell'approvvigionamento primario serve una *governance* unitaria, capace di coordinare invasi, adduzioni e grandi opere su scala sovraregionale.
Parallelamente, va accelerata l'industrializzazione del servizio idrico integrato, favorendo ATO e gestori unici regionali, riducendo ulteriormente le gestioni in economia e promuovendo soggetti dotati di capacità tecnica, amministrativa e finanziaria adeguata. Un sistema informativo nazionale unico è la condizione per programmare gli interventi sulla base di dati comparabili e per utilizzare pienamente il potenziale degli invasi esistenti.

2. Recuperare capacità inutilizzata e colmare i ritardi infrastrutturali

La prima riserva di sicurezza idrica è nelle infrastrutture già esistenti. Occorre recuperare i circa 2 miliardi di metri cubi di capacità di progetto degli Invasi oggi non autorizzati, completando collaudi, opere di messa in sicurezza, adduzioni e derivazioni. È necessario sfruttare appieno il volume autorizzato delle dighe (circa 11 miliardi di metri cubi) evitando che la risorsa, sebbene invasata, non possa essere utilizzata, con completamento sistematico delle opere di adduzione e derivazione.
Va inoltre valutato in modo più sistematico il ricorso alla dissalazione, soprattutto nelle aree insulari e costiere maggiormente esposte. L'evoluzione tecnologica ha ridotto alcune delle criticità storiche (inefficienza energetica, costi, gestione delle salamoie di scarto) e rende possibile considerare questi impianti come componente complementare, non sostitutiva, di una strategia fondata su accumulo, riduzione delle perdite, riuso e diversificazione delle fonti.

3. Digitalizzare le reti e adottare manutenzione predittiva

La digitalizzazione deve diventare uno standard di gestione. Telecontrollo, sensori, distrettualizzazione e strumenti di intelligenza artificiale consentono di conoscere in tempo reale lo stato degli asset, individuare perdite e anomalie, regolare pressioni e flussi e programmare la manutenzione prima che si verifichino guasti. L'investimento tecnologico deve essere accompagnato da competenze professionali e formazione, senza le quali l'innovazione resta sottoutilizzata.

🕮 Le scelte per la sicurezza idrica

Priorità	Obiettivo
Governance e scala gestionale	Rafforzare il coordinamento nazionale, ridurre le gestioni in economia e promuovere operatori industriali solidi.
Infrastrutture	Recuperare capacità inutilizzata degli invasi, completare opere accessorie e valutare un maggiore ricorso alla dissalazione.
Digitalizzazione	Diffondere telecontrollo, IA e manutenzione predittiva per ridurre perdite e guasti.

CAPITOLO 3

Transizione tecnologica: dall'avanzamento infrastrutturale a un governo maturo della complessità digitale

La questione

L'Italia entra nella seconda metà del Decennio digitale europeo in una condizione singolare: ha realizzato un recupero infrastrutturale senza precedenti durante gli anni del PNRR, ma rischia di non saper trasformare lo sforzo straordinario compiuto in capacità amministrativa ordinaria. Tanto più per un Paese che soffre di uno strutturale problema di produttività, **sono ora enormi le potenzialità applicative legate a una piena valorizzazione delle nuove infrastrutture e delle nuove tecnologie**.

La sfida è passare dalla logica dell'adempimento - acquistare una tecnologia o migrare un servizio - **a quella del risultato**: riprogettare processi, organizzazioni e servizi grazie alla tecnologia.

Il nodo non è più soltanto tecnologico o finanziario. È principalmente istituzionale e organizzativo. Le nuove infrastrutture digitali, l'intelligenza artificiale, l'interoperabilità dei dati e la cybersicurezza possono accrescere la produttività e la qualità dei servizi pubblici; al tempo stesso, generano nuovi oneri regolatori, rischi di dipendenza tecnologica e fabbisogni di competenze che il sistema amministrativo italiano, molto frammentato, non è ancora pienamente attrezzato a governare.

È cruciale, al riguardo, dotarsi di un'avanzata capacità strategica e di una solida *governance* istituzionale.

Un recupero infrastrutturale senza precedenti

L'**avanzamento** delle **infrastrutture** e dei **servizi pubblici digitali** è un dato consolidato. La copertura 5G ha raggiunto il 99,5% delle aree abitate, contro una media UE del 94,3%; la banda ultra-larga ha visto la copertura VHCN passare dal 34% del 2020 al 66% del 2024; quanto al *cloud*, il 96% dei Comuni (7.616 enti) ha aderito alle misure del PNRR. La Piattaforma digitale nazionale dati (PDND) ha registrato l'adesione del 90% dei Comuni con oltre 900 milioni di sessioni di scambio dati. SPID e CIE hanno raggiunto rispettivamente 41 e 48 milioni di rilasci. PagoPA è utilizzata da più di 20.000 amministrazioni, App IO da 42 milioni di download.

Per la prima volta, l'Italia ha superato la media europea nelle *performance* dei servizi pubblici digitali. Il Paese dispone inoltre di infrastrutture di eccellenza - dal supercomputer Leonardo all'infrastruttura Megaride e all'AI Factory IT4LIA - e ha rafforzato la resilienza cibernetica con l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, la rete CSIRT, dodici Laboratori di Prova e l'HyperSOC per il monitoraggio centralizzato delle criticità cyber nella pubblica amministrazione.

I numeri della trasformazione digitale

Indicatore	Dato
Copertura 5G	99,5% delle aree abitate; media UE 94,3%
Copertura VHCN	dal 34% nel 2020 al 66% nel 2024
Migrazione al cloud	7.616 Comuni aderenti, pari al 96%
PDND	90% dei Comuni aderenti; oltre 900 milioni di sessioni di scambio dati
Identità digitali	41 milioni di SPID e 48 milioni di CIE
Servizi digitali	PagoPA in oltre 20.000 PA; App IO oltre 42 milioni di download

Dall'infrastruttura alla trasformazione dei processi

Agli avanzamenti infrastrutturali non corrisponde ancora, in modo uniforme, una trasformazione dei processi. La digitalizzazione è più matura nei servizi standardizzati, come anagrafe e tributi, mentre resta arretrata negli ambiti a maggiore valore sociale e più elevata complessità procedurale - *welfare*, gestione del patrimonio ed edilizia - non digitalizzati in oltre la metà degli enti. Parimenti, quanto alle *potenzialità dell'intelligenza artificiale* nella riorganizzazione dei processi e servizi amministrativi, sono tante le sperimentazioni nella PA, ma si tratta di iniziative spesso confinate a progetti pilota, frammentati, privi di capacità di diffusione su larga scala.

In assenza di indirizzi comuni, ciascuna amministrazione tende ad acquistare o sviluppare soluzioni autonomamente, con il rischio di duplicazioni, scarsa interoperabilità e dipendenza dal fornitore. **La trasformazione digitale non può dunque coincidere con la semplice acquisizione di strumenti**: deve tradursi in reingegnerizzazione dei procedimenti, servizi più accessibili e decisioni amministrative più rapide, trasparenti e verificabili.

Oneri regolatori, competenze e dipendenza tecnologica: il nodo delle competenze

Sono altrettanto imponenti, per la PA e per le imprese, gli oneri regolatori. Il quadro regolatorio europeo è diventato più complesso: GDPR, AI Act, Regolamento sull'identità digitale, Strategia europea dei dati e direttiva NIS2 impongono nuovi obblighi a imprese e amministrazioni. Secondo alcune stime, gli oneri di *compliance* assorbono il 4% del fatturato annuo delle PMI e il 2% di quello delle grandi imprese.

Severi sono inoltre i rischi legati alla trasformazione tecnologica e digitale: non solo quelli legati alla crescita esponenziale degli attacchi che collocano l'Italia tra i Paesi più colpiti al mondo, ma anche quelli dovuti a una non governata dipendenza tecnologica da fornitori *extra* UE che controllano i dati, i modelli e le competenze.

Il principale collo di bottiglia resta però quello delle competenze. Solo il 45,8% della popolazione possiede competenze digitali di base, contro una media europea del 55,6% e un *target* europeo dell'80% per il 2030. Per la quota di specialisti ICT sul totale degli occupati l'Italia è ferma al 4,1%, ultima in Europa. Il quadro è aggravato dalla dinamica demografica e migratoria: decine di migliaia di giovani sono partiti dal

Mezzogiorno verso il Centro-Nord o l'estero, privando le PA e le imprese meridionali dei profili necessari per gestire la trasformazione. Il 75% dei Comuni, del resto, esternalizza la gestione ICT e, nei Comuni con meno di 5.000 abitanti, il Responsabile della transizione digitale ha nel 66% dei casi un profilo esclusivamente amministrativo, senza competenze tecniche specifiche.

🕮 Dove il sistema resta più fragile

Ambito	Criticità
Processi amministrativi	Servizi complessi, come welfare, patrimonio ed edilizia, non digitalizzati in oltre metà degli enti
Intelligenza artificiale	Sperimentazioni frammentate, spesso prive di standard comuni e di possibilità di riuso
Competenze	45,8% della popolazione con competenze digitali di base; *target* europeo 80%
Piccoli Comuni	75% dei Comuni esternalizza l'ICT; nei piccoli enti il RTD è spesso privo di profilo tecnico
Compliance	Oneri stimati pari al 4% del fatturato delle PMI e al 2% di quello delle grandi imprese
Cybersicurezza	Crescita degli attacchi e bisogno di estendere presidi e capacità di risposta
Dipendenza tecnologica	Forte esposizione a fornitori extra-UE e rischi di lock-in e giurisdizioni extraterritoriali
Competenze digitali di base	45,8% della popolazione, contro 55,6% UE e target 80% al 2030
Specialisti ICT	4,1% degli occupati: ultimo posto nell'UE

Le sei priorità del Rapporto

Potenzialità, **oneri e rischi esigono**, **a livello nazionale**, **un'elevata capacità strategica e una solida *governance* istituzionale** volta a guidare un processo epocale di trasformazione, non gestibile isolatamente dalle decine di migliaia di amministrazioni che popolano il frammentato sistema amministrativo italiano, per lo più prive delle capacità e delle competenze necessarie.

Dall'analisi emergono sei priorità. L'obiettivo comune è trasformare il recupero infrastrutturale in una capacità permanente di governo della complessità digitale, evitando che la fine del PNRR produca un arretramento negli investimenti, nelle competenze e nella manutenzione delle infrastrutture.

1. Rafforzare e razionalizzare la governance nazionale

Il sistema ha bisogno di un centro di indirizzo stabile, dotato di effettivi poteri di definizione degli standard, selezione delle priorità e monitoraggio dei risultati. In questa direzione, va valutata la funzionalità dell'attuale separazione tra Dipartimento per la trasformazione digitale della PCM, quale struttura politico-amministrativa con funzioni di indirizzo, e l'AgID, quale Agenzia tecnica; va, inoltre, rafforzato il ruolo del Comitato interministeriale per la transizione digitale e attribuita maggiore vincolatività al Piano triennale per l'informatica nella PA. Una bollinatura di coerenza digitale per i progetti strategici eviterebbe investimenti incoerenti o duplicativi. Per i piccoli Comuni occorre una rete permanente di Centri di competenza territoriali che garantisca assistenza tecnica continuativa, riuso di soluzioni standard, formazione e supporto alla rendicontazione.

2. Rivoluzionare il rapporto tra PA e imprese per alleviarne gli oneri di compliance

Il Fascicolo digitale dell'impresa dovrebbe diventare l'attuazione nazionale dell'*European Business Wallet*, raccogliendo in modo aggiornato tutte le informazioni rilevanti ai fini della *compliance*: dati camerali, re-

golarità fiscale e contributiva, certificazioni ambientali e di qualità, iscrizioni ad albi e registri, casellario giudiziale. La disponibilità di dati interoperabili consentirebbe di automatizzare le verifiche di conformità nei procedimenti standardizzati e preparare il sistema italiano all'introduzione del 28° regime europeo, mettendo la PA italiana in condizione di interagire con le imprese europee che scelgono il nuovo regime e permettendo alle *start-up* italiane di registrarsi come EU Inc. non appena la nuova forma sarà disponibile.

3. Usare l'intelligenza artificiale per riorganizzare la PA

Il Rapporto propone un Programma nazionale di IA per la pubblica amministrazione, concentrato sui dieci procedimenti a maggiore impatto e orientato alla loro completa reingegnerizzazione. Tra le applicazioni prioritarie rientra un *welfare* proattivo *basato sull'IA*, che consenta alla PA di individuare essa stessa chi ha diritto alle prestazioni così da ridimensionare il diffuso fenomeno del *non-take-up*, destinato a colpire i più fragili e bisognosi. Una libreria pubblica di modelli conformi all'AI Act, addestrati su infrastrutture pubbliche nazionali e accessibili gratuitamente alle amministrazioni, ridurrebbe duplicazioni e dipendenza dai fornitori. Va inoltre potenziata la formazione tramite Syllabus *con un modulo dedicato all'IA*, differenziato per profili, e istituito un *Garante degli algoritmi pubblici* sul modello dell'*Algoritmeregister* olandese, che tenga un registro pubblico nel quale iscrivere gli algoritmi utilizzati dalle PA per decisioni che incidono sui diritti, assicuri *audit ex ante ed ex post* e gestisca uno sportello reclami per i cittadini.

4. Rafforzare la resilienza cibernetica del Paese

Occorre estendere i servizi dell'HyperSOC al Servizio sanitario nazionale e alle autorità di sistema portuale, stabilizzare il finanziamento dei CSIRT regionali e adottare un *procurement cyber-first* che privilegi nelle gare pubbliche fornitori certificati. La transizione alla crittografia post-quantum e la protezione delle infrastrutture digitali sottomarine devono entrare nella programmazione ordinaria della sicurezza nazionale.

5. Ridurre la dipendenza tecnologica da fornitori extra-UE

È necessario ridurre in modo strutturale la dipendenza tecnologica da fornitori extra-UE, con sei azioni da attuare in attesa che si consolidi una risposta europea. Rendere obbligatoria la *migrazione dei dati strategici della PA al Polo Strategico Nazionale* entro il 2027; applicare il principio *open source first nei domini ad alto rischio di lock-in* (*suite* di produttività, posta elettronica, videoconferenza, gestione documentale); imporre il *dual sourcing* nelle gare ICT critiche; inserire *clausole di uscita contrattuali verificabili* nei contratti con fornitori non-UE per servizi critici; introdurre una *qualificazione rafforzata dei fornitori non-UE* che verifichi anche l'esposizione a giurisdizioni extraterritoriali (*Cloud Act*, FISA 702); prescrivere alle amministrazioni strategiche di tenere un *inventario annuale delle dipendenze tecnologiche critiche*.

6. Garantire la sostenibilità finanziaria oltre il PNRR

Per evitare il *cliff effect* del 2026 è necessario un Fondo nazionale per la trasformazione digitale, destinato alla manutenzione evolutiva delle infrastrutture, alla formazione e al cofinanziamento della spesa

corrente dei piccoli Comuni. Una metodologia comune di misurazione del dividendo digitale renderebbe visibili i risparmi prodotti dalla digitalizzazione e ne consentirebbe il reinvestimento. Parallelamente, le politiche di reclutamento e retribuzione del personale ICT pubblico devono essere riviste per attrarre e trattenere competenze qualificate.

🕮 Le sei scelte per governare la complessità digitale

Priorità	Obiettivo
Governance nazionale	Standard comuni, priorità strategiche e supporto stabile ai piccoli enti
Fascicolo digitale dell'impresa	Ridurre gli oneri di compliance e automatizzare i controlli standardizzati
IA nella PA	Reingegnerizzare i procedimenti e sviluppare modelli pubblici riutilizzabili
Cybersicurezza	Estendere HyperSOC e CSIRT e proteggere infrastrutture strategiche
Autonomia tecnologica	Ridurre *lock-in* e dipendenze critiche da fornitori extra-UE
Sostenibilità finanziaria	Finanziare manutenzione, competenze e continuità dopo il PNRR

PARTE QUARTA

Coesione sociale: salute, sicurezza, lavoro

Anche per alcuni settori cruciali per la coesione sociale del Paese le grandi transizioni esigono un adattamento trasformativo. L'organizzazione del servizio sanitario, le politiche per il lavoro e le strutture alle medesime preposte, la stessa sicurezza urbana vanno ripensate tenendo conto dei grandi cambiamenti in atto. Se l'invecchiamento della popolazione e la conseguente diffusione delle cronicità impongono che sia riconosciuta centralità alla presa in carico integrale e pluridimensionale del paziente - rafforzando la *sanità territoriale e domiciliare*, oltre che la telemedicina agevolata dall'avanzamento tecnologico - tutte e tre le transizioni, incidendo severamente su lavori e competenze richieste, pongono un forte rischio di *mismatch*, esigendo una *ristrutturazione delle politiche attive del lavoro* e una più efficiente integrazione delle stesse con quelle passive. Persino nel ripensare la *sicurezza urbana* vanno considerati gli impatti delle transizioni: non solo perché nel controllo del territorio non può più essere trascurato l'apporto tecnologico (videosorveglianza, droni, analisi predittiva fondata sull'IA), ma perché gli stessi bisogni di sicurezza - reale e percepita - sono condizionati dall'invecchiamento della popolazione e dalle profonde implicazioni dell'*e-commerce*, tra cui la scomparsa dei negozi di prossimità e la conseguente riconfigurazione urbana.

Come nei settori rilevanti per la resilienza e la sicurezza nazionale (energia, idrico, digitale), anche nei tre ambiti più direttamente incidenti sulla coesione sociale - sanità e assistenza territoriale, rigenerazione e sicurezza urbana, mercato del lavoro - **si registrano disfunzioni istituzionali che pesano sulle principali debolezze italiane**. Non solo quelle dovute al deficit di risorse finanziarie e umane (forze dell'ordine, medici e infermieri, operatori dei Centri per l'impiego), ma prima ancora quelle legate all'inefficacia dei meccanismi di coordinamento tra diversi livelli di governo e tra i soggetti pubblici e privati chiamati a concorrere nella definizione e nell'attuazione delle politiche necessarie.

Nei Capitoli che seguono ciascuno di questi nodi è esaminato nella propria dimensione specifica.

CAPITOLO 1

Sanità: rafforzare l'assistenza territoriale e ridurre i divari

La questione

Al buon funzionamento del Servizio sanitario nazionale concorrono risorse, *governance* e capacità di adattamento. **La sostenibilità del sistema non dipende soltanto dai livelli di finanziamento**, ma dalla capacità di tradurre le risorse in prestazioni accessibili, omogenee e coerenti con bisogni di cura in rapido cambiamento.

Decisive sono la *governance* del settore e la capacità del sistema di allineare l'evoluzione dell'offerta sanitaria tanto ai **nuovi bisogni di cura** determinati dalle tendenze demografiche e dalla diffusione delle cronicità, quanto alle **innovazioni tecnologiche**: gli uni e le altre suggeriscono di riconoscere centralità a una *presa in carico integrata, continuativa e multidisciplinare del paziente*, valorizzando, quindi, la *rete dei servizi territoriali e domiciliari* nonché quelli di *telemedicina*.

Risorse e dotazioni: un sistema sotto pressione

La spesa sanitaria pubblica italiana è stimata al 6,3% del PIL, sotto la media OCSE del 7,1%, meno del 6,7% in Spagna, 10,6% in Germania e 9,7% in Francia, Paesi, questi ultimi due, con sistemi sanitari organizzati, per vero, in modo diverso rispetto al nostro.

Anche la dotazione di posti letto è inferiore ai valori medi europei: 3 in Italia, molto simile al dato della Spagna (2,9), ma inferiore alla media OCSE del 4,2 per mille abitanti, ai 7,7 in Germania e ai 5,4 in Francia. Quanto alla **dotazione di personale impegnato nel settore**, **il numero complessivo dei medici è in Italia più elevato** (5,35 medici per 1.000 abitanti contro i 4,07 della media europea), **ma non compensa la carenza di medici di medicina generale**, figura cardine dell'assistenza territoriale: è pari in Italia a 68,1 ogni 100 mila abitanti, meno della Germania (72,8) e della Francia (96,6). **Parimenti inferiore è il numero degli infermieri** (6,86 infermieri ogni 1.000 abitanti in Italia rispetto alla media UE di 8,26). La criticità non è quindi solo quantitativa: riguarda la distribuzione delle professionalità, l'attrattività dei ruoli più esposti e la capacità di programmare i fabbisogni nel medio periodo.

🕮 I numeri del sistema sanitario

Indicatore	Dato
Spesa sanitaria pubblica	6,3% del PIL in Italia, contro il 7,1% medio OCSE; 6,7% in Spagna, 10,6% in Germania e 9,7% in Francia
Posti letto	3 ogni 1.000 abitanti in Italia, contro 4,2 nella media OCSE
Medici	5,35 ogni 1.000 abitanti, sopra la media UE di 4,07
Medici di medicina generale	68,1 ogni 100.000 abitanti, contro 72,8 in Germania e 96,6 in Francia
Infermieri	6,86 ogni 1.000 abitanti, contro 8,26 nella media UE

I divari territoriali restano profondi

Cruciale è la *governance* del settore, la sua idoneità in particolare a evitare che nelle condizioni di accesso alle prestazioni sanitarie si sviluppino diseguaglianze non sostenibili.
La riforma costituzionale del 2001, nel porre al centro del sistema sanitario le Regioni, ha assegnato allo Stato il compito di porre un argine alla differenziazione (organizzativa) individuando i livelli essenziali di assistenza (LEA) e garantendone l'osservanza su tutto il territorio nazionale. Ciò nonostante, **i divari territoriali sono profondi**, a tal punto da minare l'idea stessa che guidò il legislatore del 1978, quella di un Servizio sanitario nazionale poggiante su principi di *universalità* ed *eguaglianza*. Si registrano divari nell'accesso alla prevenzione, nell'aspettativa di vita, nella qualità degli ospedali, nel rispetto dei LEA, nei posti letto e nei tempi di attesa.
Questi divari si riflettono nel fenomeno della mobilità sanitaria interregionale. Nel 2023 ha raggiunto il valore record di 5,15 miliardi di euro, con un forte trasferimento di pazienti e risorse dal Mezzogiorno verso Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna; in larga parte, verso le strutture private operanti nelle stesse. **Il fenomeno alimenta un circolo vizioso** acuendo i divari esistenti e impoverendo ulteriormente i servizi sanitari delle Regioni del Sud. Queste, infatti, registrando saldi ampiamente negativi, perdono le risorse necessarie per organizzare i servizi sui territori, vedono migrare i medici e le alte professionalità di cui pure dispongono, subiscono un depauperamento complessivo della capacità di fornire prestazioni.

🕮 Dove il divario sanitario resta più forte

Indicatore	Dato
Prevenzione	Screening mammografico: circa 9 donne su 10 in Friuli-Venezia Giulia, 2 su 10 in Calabria
Aspettativa di vita	84,3 anni in Trentino-Alto Adige; 81,4 in Campania
LEA	Otto Regioni su venti non risultano pienamente adempienti
Qualità ospedaliera	Solo 15 ospedali su 1.117 raggiungono livelli alti o molto alti in almeno 6 delle 8 aree cliniche considerate
Rinuncia alle cure	Nel 2023 circa il 7,3% degli italiani ha rinunciato a prestazioni sanitarie, con maggiore incidenza nel Mezzogiorno
Mobilità sanitaria	5,15 miliardi di euro nel 2023, con flussi prevalentemente dal Sud verso il Centro-Nord

Il PNRR e la riorganizzazione della medicina territoriale

Il **Piano nazionale di ripresa e resilienza** ha concentrato la Missione 6 sul rafforzamento della medicina territoriale, dell'assistenza domiciliare, della telemedicina e del Fascicolo sanitario elettronico, con l'obiettivo, entro il 2026, di almeno 200 mila persone assistite con strumenti di telemedicina e di un aumento nell'utilizzo e nell'alimentazione del fascicolo dati da parte dei MMG. Case e Ospedali della Comunità, assistenza domiciliare integrata e strumenti digitali sono destinati a sostenere una presa in carico più continua, personalizzata e multidisciplinare, coerente con l'invecchiamento della popolazione e con la crescita delle patologie croniche.

La realizzazione delle strutture, tuttavia, non ne garantisce il funzionamento. Senza personale, integrazione tra servizi sanitari e sociali, sistemi interoperabili e modelli organizzativi stabili, gli investimenti rischiano di restare sottoutilizzati. **La sfida del dopo PNRR è trasformare le nuove infrastrutture della sanità territoriale in servizi effettivamente accessibili**.

🕮 Le principali innovazioni della Missione 6

Indicatore	Dato
Medicina territoriale	Finanziamento di Case e Ospedali della Comunità
Assistenza domiciliare	Obiettivo di presa in carico in ADI del 10% degli over 65 entro il 2026
Telemedicina	Almeno 200.000 persone assistite con strumenti di telemedicina entro il 2026
Fascicolo sanitario elettronico	Aumento dell'utilizzo e dell'alimentazione dei dati da parte dei medici di medicina generale

Le sei priorità del Rapporto

Quanto alle **prospettive future**, se certo è necessario dare continuità a quanto realizzato con il PNRR, occorre anche intervenire su alcuni dei nodi più problematici del sistema considerato nel suo complesso: le carenze del personale (non solo quello necessario per l'operatività delle strutture della sanità territoriale), le criticità che, caratterizzando i rapporti tra Centro e Regioni, limitano la capacità del sistema di attenuare i divari territoriali, le lunghe liste di attesa che di quelle diseguaglianze sono manifestazione, le anomalie da tempo segnalate nelle procedure di spesa in ambito sanitario.
Le prospettive di seguito indicate compongono, quindi, una strategia unitaria: rendere operative le strutture territoriali, affrontare la carenza di personale, ridurre i divari regionali e migliorare l'efficienza complessiva del sistema.

1. Rendere funzionanti le nuove strutture della medicina territoriale

Occorre colmare i fabbisogni aggiuntivi di personale determinati dal PNRR, stimati tra 19.500 e 27.000 infermieri e tra 6.300 e 11.600 operatori sociosanitari e addetti alla riabilitazione. Va affrontata anche la carenza ordinaria di medici di medicina generale e pediatri di libera scelta, stimata nei prossimi anni in circa 28.000 unità, con punte più elevate nel Mezzogiorno. La prossima uscita dal servizio di circa il 42% dei MMG offre l'occasione per ridefinirne formazione e impegni, oltre che per valutare la compatibilità dell'attuale regime con il potere organizzativo che le ASL devono esercitare nel garantire presenza e integrazione degli stessi MMG nelle case di comunità. Utile, inoltre, istituire un responsabile unico dell'integrazione tra cure sanitarie e assistenza sociale.

2. Potenziare assistenza domiciliare e telemedicina

La presa in carico non può essere valutata solo in termini quantitativi. Occorre *andare oltre il dato formale della presa in carico mediante ADI* e valorizzare, invece, il contenuto delle prestazioni assicurate attraverso

l'assistenza domiciliare misurando qualità e contenuto delle prestazioni domiciliari. È inoltre necessario: investire in infrastrutture digitali interoperabili, promuovendo l'utilizzo degli strumenti di telemedicina; rafforzare l'integrazione tra assistenza primaria e prestazioni socioassistenziali coordinate dai Comuni; formare *team* multiprofessionali che integrino la componente sociosanitaria con quella socioassistenziale. Il *caregiver* familiare o professionale deve diventare parte riconosciuta della rete dei servizi, anello di collegamento con la rete dei servizi domiciliari, anche attraverso percorsi di base per il monitoraggio e il supporto alla teleassistenza.

3. Affrontare, per l'intero SSN, il nodo dei fabbisogni di personale

La pianificazione degli accessi alle professioni deve essere accompagnata da incentivi e condizioni di lavoro che rendano più attrattivi e remunerativi i profili di impiego di cui vi è più bisogno, in particolare infermieri, medici di emergenza-urgenza e anestesisti. È necessario ridurre *il trasferimento all'estero di medici e infermieri* (circa 1.000 medici ogni anno, 500 infermieri nel 2022), superare rigidità nei tetti di spesa per il personale sanitario e provvedere ad un riordino del *regime di extramoenia* che, senza comprimere la libera professione in quanto tale, ne renda l'esercizio coerente con le esigenze di funzionalità ed efficienza del servizio pubblico.

4. Attenuare i divari garantendo in modo sostanziale i LEA

Non basta la formale definizione dei livelli essenziali di assistenza. Occorre rafforzare i meccanismi correttivi per le Regioni inadempienti, superando un'impostazione centrata quasi esclusivamente sugli obiettivi finanziari. I meccanismi di intervento a valle dell'accertamento dell'inadempimento dei LEA non devono esaurirsi, in sede di attuazione dei piani di rientro, nella sanzione della mancata erogazione della quota premiale del FSN; è necessario puntare su un più incisivo affiancamento dei ministeri vigilanti volto a rimettere al centro, accanto agli obiettivi finanziari, la concreta effettività del diritto costituzionale alla salute, introducendo criteri che, in sede di riparto del finanziamento, incentivino le *performance* di servizio. Va inoltre assicurato un aggiornamento certo e tempestivo dei LEA.

5. Ridurre le liste di attesa agendo sulle cause strutturali

L'aumento delle risorse e del personale è necessario ma non sufficiente. Occorre incidere in modo deciso su alcune delle cause strutturali: l'inappropriatezza prescrittiva che, a monte, impone alle strutture sanitarie l'erogazione di prestazioni non corrispondenti alle effettive esigenze di cura; il regime dell'extramoenia che, a valle, ne limita la capacità erogativa. Cruciale, inoltre, informare meglio i cittadini, inserendo e rendendo fruibili sulla Piattaforma nazionale delle liste di attesa dati relativi ai tempi nelle specifiche strutture, consentendo ai cittadini scelte informate.

6. Razionalizzare la spesa sanitaria

Vanno rilanciate politiche di razionalizzazione della spesa sanitaria con misure per una stringente appropriatezza prescrittiva, per una robusta ed accorta centralizzazione degli acquisti, per l'efficientamento

della rete ospedaliera. Le strutture con bassi tassi di utilizzo e *performance* non coerenti con gli standard devono essere valutate alla luce dei bacini di utenza, dei requisiti di qualità e dei parametri del D.M. 70 del 2015.

🕮 Le sei scelte per rafforzare il SSN

Priorità	Obiettivo
Medicina territoriale	Personale, integrazione organizzativa e piena operatività di Case e Ospedali della Comunità
Domiciliarità e telemedicina	Passare dalla presa in carico formale alla qualità effettiva delle prestazioni
Personale sanitario	Programmare fabbisogni, rendere attrattivi i profili carenti e ridurre l'esodo professionale
LEA	Garantire prestazioni effettive in ogni Regione, con affiancamento e incentivi orientati ai risultati
Liste di attesa	Agire su inappropriatezza prescrittiva, capacità erogativa e trasparenza dei tempi
Spesa sanitaria	Rafforzare appropriatezza, acquisti centralizzati ed efficienza della rete ospedaliera

CAPITOLO 2

Rigenerazione e sicurezza urbana

La questione: dalla sola repressione alla prevenzione integrata

La sicurezza urbana è una condizione essenziale della coesione sociale, **dello sviluppo economico**, **della competitività economica e della qualità della vita nelle città**. A condizionarla non sono solo i fenomeni delittuosi, ma anche le trasformazioni urbane, le fragilità sociali, abitative ed economiche della popolazione, le dinamiche demografiche, la grande espansione di alcune aree, l'aumento del pendolarismo dei lavoratori, lo sviluppo dell'*e-commerce* con la scomparsa del commercio di prossimità. Quando gli spazi pubblici perdono funzioni e presìdi, le reti sociali si rarefanno e crescono marginalità e degrado, aumenta anche la vulnerabilità delle comunità urbane.

Per questa ragione, **la sicurezza non può essere affidata esclusivamente agli strumenti di polizia**. Richiede politiche abitative ed educative, cura e gestione dello spazio pubblico, prevenzione sociale, partecipazione civica, servizi territoriali, interventi educativi. Politiche e misure che vedono coinvolti, oltre a diversi livelli di governo, autorità di pubblica sicurezza, Polizie locali, operatori sociali, scuola e terzo settore. Se sono certo necessarie adeguate risorse finanziarie, non è meno importante, quindi, migliorare *governance*, organizzazione e coordinamento. Sono **necessarie una strategia multidimensionale e una *governance* altrettanto integrata**.

I costi dell'insicurezza e le trasformazioni in atto

I costi economici dell'insicurezza superano in Italia i 25 miliardi di euro annui, circa l'1,2% del PIL. Si riflettono direttamente sulle imprese e, indirettamente, sulla competitività territoriale, sugli investimenti privati, sul valore immobiliare delle aree urbane, sul costo del credito. Nelle aree ad alta densità criminale gli investimenti possono risultare inferiori fino al 14%.

Non meno rilevanti i costi sociali dell'insicurezza: riduce l'uso degli spazi pubblici, indebolisce le reti di prossimità, amplifica fenomeni di disuguaglianza di genere, generazionali e territoriali. La percezione di insicurezza è più avvertita nelle periferie dei grandi centri urbani; nelle grandi aree urbane cresce la criminalità minorile.

Quanto all'andamento della sicurezza reale, **i livelli complessivi di delittuosità restano inferiori rispetto a molte altre realtà europee**, **ma tra il 2020-2024 sono tornati a crescere**. Nel 2024 i reati sono aumentati dell'1,7% rispetto all'anno precedente. **In aumento i reati predatori:** le rapine negli esercizi commerciali sono aumentate dell'8,3%, pari al 14,5% del totale delle rapine commesse.

I livelli di delittuosità cambiano, peraltro, su base territoriale: un quarto dei reati è concentrato a

Milano, Roma e Firenze.

Cambiano anche in relazione a talune condizioni soggettive: nel 2024, **le segnalazioni di reato commessi da stranieri** (pari all'8,9% della popolazione) sono state 287.704, circa il 34,7% del totale, in gran parte furti e rapine. Preoccupanti i dati relativi alla *devianza giovanile* con un aumento costante degli ingressi negli Istituti penali per i minorenni, passati da 1.051 nel 2022 a 1.258 nel 2024, in un contesto nel quale il 26,7% dei minori è esposto al rischio di povertà o esclusione sociale.

Non trascurabili i dati sulla sicurezza percepita, nel complesso in miglioramento rispetto al 2015, ma influenzati da genere, età e istruzione.

🕮 I numeri della sicurezza urbana

Indicatore	Dato
Costo economico dell'insicurezza	Oltre 25 miliardi di euro annui, circa l'1,2% del PIL
Investimenti nelle aree ad alta criminalità	Fino al 14% inferiori
Reati nel 2024	+1,7% rispetto al 2023
Rapine negli esercizi commerciali	+8,3%; rappresentano il 14,5% delle rapine
Concentrazione territoriale	Il 25,3% dei reati è commesso a Milano, Roma e Firenze
Ingressi negli IPM	1.051 nel 2022; 1.142 nel 2023; 1.258 nel 2024
Minori a rischio	Il 26,7% è a rischio di povertà o esclusione sociale

Una politica di sicurezza a carattere multidimensionale

Negli ultimi anni è stata progressivamente superata una visione esclusivamente repressiva della sicurezza urbana. Accanto alle politiche di tipo repressivo, fondamentali sono quelle di prevenzione: situazionale, sociale, comunitaria, precoce.

Il **PNRR** ha contribuito a questa evoluzione finanziando interventi di rigenerazione urbana e Piani Urbani Integrati diretti a ridurre marginalità ed esclusione sociale. Esperienze come ReStart Scampia e Torino Metropoli Aumentata mostrano come la riqualificazione fisica degli spazi, se accompagnata da servizi, percorsi educativi e inclusione, possa produrre effetti anche sul piano della sicurezza.

La natura temporanea del Piano rende ora necessario stabilizzare questo approccio. La sicurezza urbana richiede politiche integrate, stabili e continuative.

🕮 Dove la sicurezza resta più fragile

Ambito	Criticità
Periferie e aree degradate	Minore qualità dello spazio pubblico, rarefazione dei servizi e reti di prossimità più deboli
Grandi aree urbane	Concentrazione dei reati, forti flussi giornalieri e maggiore complessità del controllo del territorio
Devianza minorile	Crescita degli ingressi negli IPM e collegamento con marginalità educativa e povertà minorile

Ambito	Criticità
Commercio e attività economiche	Aumento dei reati predatori e maggiori costi diretti e indiretti per le imprese
Occupazioni abusive e fragilità abitative	Esigenza di ripristinare la legalità tutelando al contempo minori, disabili, anziani e persone vulnerabili
Sicurezza percepita	Differenze rilevanti in base a territorio, genere, età e livello di istruzione

Le cinque priorità del Rapporto

Le prospettive indicate non costituiscono misure isolate, ma gli elementi di una strategia unitaria: prevenire le cause dell'insicurezza, rafforzare il controllo del territorio, coinvolgere responsabilmente le comunità, contrastare la devianza giovanile e costruire una *governance* stabile della sicurezza urbana.

1. Rendere strutturali la prevenzione sociale e la rigenerazione urbana

La rigenerazione urbana deve diventare una componente ordinaria delle politiche di sicurezza. Occorre inserirla in strumenti di programmazione pluriennale e integrare la sicurezza nella pianificazione del territorio, valutando l'introduzione di una *Valutazione di impatto sulla sicurezza* (VIS) nei procedimenti di approvazione degli interventi urbanistici più rilevanti. La VIS potrebbe essere affidata a soggetti istituzionali appositamente deputati all'analisi condivisa dei fenomeni di insicurezza urbana, ad esempio alle Cabine di regia dei Patti per la sicurezza, integrate con le strutture comunali competenti, così da mettere in relazione progettazione urbana, analisi dei fenomeni criminali e fragilità sociali.

Le misure di housing first e il sostegno alle persone senza dimora devono essere stabilmente integrati nei sistemi di *welfare* locale riconoscendone il ruolo anche di prevenzione dell'insicurezza urbana. Servono sedi permanenti di raccordo tra enti locali, aziende sanitarie, servizi sociali e terzo settore, banche dati integrate e protocolli comuni di presa in carico delle situazioni di fragilità. Anche il contrasto alle occupazioni abusive richiede una strategia preventiva: mappatura degli immobili che rischiano di essere illecitamente occupati per adottare misure di prevenzione, interventi tempestivi contro situazioni di illegalità e misure di tutela per le persone in condizioni di particolare fragilità (disabili, minori, ultrasessantacinquenni).

2. Rafforzare i meccanismi di prevenzione situazionale, il controllo del territorio e la capacità delle Polizie locali

È cruciale potenziare il controllo del territorio, mappando le aree più critiche e proseguendo nell'organizzazione di servizi ulteriori di presidio. **La distribuzione delle Forze di polizia deve essere costantemente calibrata sui bisogni reali e mutevoli di sicurezza**, con una mappatura degli stessi che tenga conto della *popolazione utente*, *non solo di quella residente:* turisti, studenti fuori sede, pendolari, lavoratori che arrivano quotidianamente da altri comuni, passeggeri che transitano per stazioni e aeroporti. Nelle nuove polarità urbane e periurbane (grandi centri commerciali, poli universitari, aree industriali, località turistiche stagionali, nodi ferroviari e aeroportuali) possono essere utili *forme più snelle di presenza della Polizia di Stato*, con *posti di polizia*, non solo commissariati; vanno inoltre irro-

bustite le *strutture di pronto intervento*. È inoltre necessario accompagnare la mobilità del personale e le politiche assunzionali con misure di attenuazione dei disagi abitativi.
È necessario innalzare e rendere omogenea la *professionalità della Polizia locale*. Il Rapporto propone standard nazionali minimi in materia di reclutamento, formazione iniziale, aggiornamento professionale obbligatorio, equipaggiamento, dotazioni tecnologiche e progressione di carriera; requisiti dimensionali minimi per i comandi; meccanismi più efficaci di coordinamento e integrazione informativa con le Forze di polizia statali, oltre che di integrazione informativa e tecnologica. Illuminazione pubblica, videosorveglianza e tecnologie devono essere impiegate sulla base di mappe aggiornate delle aree critiche e di una valutazione continua dei risultati.

3. Promuovere una sicurezza partecipata, nel rispetto dei ruoli

La partecipazione dei cittadini può rafforzare prevenzione e cura dello spazio urbano, senza sostituire le autorità competenti. Forme di controllo di vicinato e monitoraggio civico, sul modello del *Neighbourhood Watch* sperimentato in Emilia-Romagna, possono creare reti di residenti in grado di segnalare criticità e affiancare i Comuni nel controllo degli interventi di manutenzione. Sono tuttavia indispensabili regole chiare, formazione, tracciabilità delle segnalazioni e un coordinamento costante con le autorità di pubblica sicurezza.

4. Integrare le politiche contro la devianza giovanile

La crescita della devianza minorile non può essere affrontata esclusivamente sul versante penale. Occorre coordinare prevenzione dell'abbandono scolastico, sostegno educativo, servizi sociali, politiche familiari e programmi di inserimento socio-lavorativo per i giovani in uscita dal circuito penitenziario, in esecuzione penale esterna o sottoposti a misure di comunità. La continuità tra scuola, servizi territoriali, giustizia minorile e mondo del lavoro è la condizione per interrompere percorsi di marginalità che, se non affrontati precocemente, tendono a consolidarsi.

5. Rafforzare i Patti per la sicurezza e la governance multilivello

Fondamentale è, infine, migliorare gli strumenti di coordinamento e cooperazione istituzionale. La natura multidimensionale della sicurezza urbana richiede il coinvolgimento di più livelli di governo e di plurimi attori istituzionali (Stato, Regioni, Comuni e autorità di pubblica sicurezza, Polizie locali), sicché la cooperazione interistituzionale è decisiva. Cruciale è *valorizzare i Patti per la sicurezza urbana*: devono essere sempre più strumenti operativi di programmazione, non meri contenitori di impegni generici. Il Rapporto propone di inserire nei Patti obiettivi misurabili, indicatori, tempi e responsabilità, affidando il monitoraggio a Cabine di regia con compiti anche di supporto e correzione degli interventi. Una solida regia nazionale dovrebbe definire contenuti minimi comuni, lasciando ai territori la possibilità di adattare strumenti e priorità alle specifiche esigenze locali.

🕮 Le cinque scelte per città più sicure

Priorità	Obiettivo
Rigenerazione e prevenzione sociale	Agire sulle cause urbane, abitative e sociali dell'insicurezza, introducendo la Valutazione di impatto sulla sicurezza (VIS) nei procedimenti di approvazione degli interventi urbanistici più rilevanti
Controllo del territorio	Distribuire organici e presìdi sulla base della popolazione effettiva e utente (non solo residente) e rafforzare le Polizie locali
Sicurezza partecipata	Coinvolgere cittadini e associazioni con ruoli chiari e coordinamento istituzionale
Devianza giovanile	Integrare scuola, servizi, giustizia minorile e inserimento lavorativo
Governance multilivello	Rendere i Patti per la sicurezza strumenti operativi con obiettivi misurabili, monitorati, calibrati sulle esigenze dei territori, ferma la regia nazionale

CAPITOLO 3

Lavoro: la centralità delle politiche attive e della lotta al sommerso in un mercato attraversato da transizioni epocali

La questione

Il mercato del lavoro è la principale leva attraverso cui una società distribuisce reddito, costruisce percorsi di vita autonomi e alimenta la partecipazione alla comunità civile. Quando questo meccanismo funziona in modo squilibrato - escludendo ampie fasce di popolazione dall'occupazione stabile, comprimendo i salari, concentrando le opportunità in alcune aree del Paese e non in altre - le conseguenze non restano confinate alla sfera economica, ma investono direttamente la coesione sociale, la mobilità intergenerazionale e, in ultima analisi, la qualità della vita democratica.

È necessario un approccio integrato perché le sue dinamiche sono il risultato di numerosissimi fattori: le *debolezze del sistema educativo e formativo*, di cui è essenziale rafforzare in particolare i percorsi professionalizzanti e la qualità dell'orientamento (Parte II, Cap. 1); i *robusti divari territoriali, generazionali e di genere*, la cui attenuazione richiede linee di intervento specifiche e coordinate (Parte I); le *carenze del sistema energetico e delle infrastrutture tecnologiche*, che incidono in modo determinante sui livelli di produttività, competitività e capacità innovativa delle imprese italiane (Parte III, Cap. 1 e 3); la *scarsa attrattività del sistema Paese nei confronti dei talenti*, italiani e stranieri, e la fuga di cervelli che impoverisce il capitale umano disponibile, soprattutto nel Mezzogiorno (Parte II, Cap. 3).

Più occupazione, ma persistono fragilità strutturali

La condizione italiana è segnata da luci e ombre.

Non trascurabili i segnali di miglioramento. Gli occupati superano stabilmente i 24 milioni, con un incremento di 1 milione rispetto al 2019: il tasso di occupazione ha raggiunto il 62,3% e la disoccupazione è scesa al 6%. Anche l'occupazione giovanile e femminile è aumentata (+4% nel 2024 rispetto al 2019).

Permangono tuttavia problemi strutturali profondi.

Il primo attiene alla composizione delle indicate tendenze in aumento: più della metà dell'aumento degli occupati riguarda gli *over* 55; l'incidenza dei giovani tra 15 e 34 anni sulla popolazione è scesa dal 25% del 2005 al 20,6% nel 2025; il tasso di occupazione femminile resta fermo al 53%, contro il 71,4% maschile. Nel complesso, il tasso di occupazione italiano è ancora inferiore di nove punti alla media europea. Inoltre, l'occupazione giovanile e femminile si concentra spesso nei settori meno qualificati e meno remunerati.

Ulteriore criticità riguarda i salari: quelli *reali* sono sostanzialmente fermi dal 2000, mentre nello stesso periodo sono cresciuti del +21% in Germania e del +14% in Francia. Hanno subito un'ulteriore erosione per effetto dello *shock* inflazionistico del 2021-2022: nel 2025 erano superiori del 12% a quelli del 2019, a fronte di un incremento del 20% dell'indice dei prezzi al consumo.

Ancor più marcato il problema salariale per alcune fasce rilevanti di lavoratori: gli *immigrati*, impegnati in assoluta prevalenza nei comparti a basso salario con forte incidenza di lavoro irregolare e competenze sistematicamente sottovalutate; *i lavoratori organizzati attorno a piattaforme digitali*, *i lavoratori del sommerso* (circa 3 milioni concentrati in agricoltura, edilizia, servizi alla persona e ristorazione), potente moltiplicatore del lavoro povero, oltre che fonte di una perdita di gettito erariale e contributivo stimata tra i 36 e i 45 miliardi annui.

🕮 I numeri del mercato del lavoro

Indicatore	Dato
Occupati	Oltre 24 milioni; circa 1 milione in più rispetto al 2019
Tasso di occupazione	62,3%, ancora 9 punti sotto la media europea
Disoccupazione	6%
Composizione della crescita	Più della metà dell'aumento degli occupati riguarda gli over 55
Occupazione femminile	53%, contro il 71,4% maschile
Giovani 15-34 anni	Incidenza sulla popolazione dal 25% nel 2005 al 20,6% nel 2025
Salari reali	Sostanzialmente fermi dal 2000; +12% tra 2019 e 2025 contro +20% dei prezzi al consumo

Produttività, *mismatch* e lavoro sommerso: politiche attive e lotta al sommerso

Tra le cause, **centrale è la bassa crescita della produttività** su cui pesano i divari territoriali, le dimensioni delle imprese (il 98% ha meno di 50 dipendenti con una limitatissima mobilità tra classi dimensionali), la ridotta capacità delle stesse di investimento in ricerca e innovazione (nel 2025, l'86% delle imprese non adottava alcuna tecnologia di IA).

Nel limitare il riallineamento tra inflazione e potere salariale pesano anche i vigenti meccanismi della contrattazione collettiva, deboli rispetto a *shock* di ampia portata.

A queste fragilità risalenti si sovrappongono ora le **sfide poste dalle grandi transizioni in corso** - ambientale, digitale e demografica - che modificano in profondità i lavori e le competenze richiesti. Il disallineamento tra competenze richieste e competenze disponibili - il cosiddetto *mismatch* - e la persistenza di quote rilevanti di lavoro sommerso rappresentano, in questo contesto, criticità severe, destinate ad aggravarsi in assenza di interventi strutturali, ostacolando crescita economica e coesione sociale.

Cruciale è poter mettere in campo **politiche attive di avanguardia per gestire le transizioni e attenuare il *mismatch***, così come un sistema efficace di misure per contrastare il sommerso. Tanto le prime, quanto il sistema di contrasto al sommerso sono tuttavia limitati nella loro efficacia da molteplici fattori istituzionali e organizzativi.

Quanto alle **politiche attive**, **a incidere è in primo luogo un problema di *governance***, con il **disallineamento tra politiche passive** dirette a proteggere il reddito nei periodi di inattività (dove è centrale l'INPS, che eroga le prestazioni, Cig e Naspi in particolare) e **politiche attive** (servizi di orientamento, formazione, programmi di riqualificazione, incentivi all'assunzione e strumenti di incontro tra domanda e offerta, affidate principalmente ai Centri per l'impiego): un disallineamento che rende più difficile assicurare che il sostegno economico sia effettivamente condizionato alla partecipazione a percorsi di attivazione e che tali percorsi siano tempestivi, coerenti e adeguati al profilo del beneficiario. Si aggiungono le forti disomogeneità territoriali nella capacità amministrativa di gestire le politiche attive.
Quanto alla **lotta al sommerso**, permangono **debolezze nel coordinamento tra i diversi soggetti istituzionali preposti all'attività ispettiva**, oltre che nel funzionamento di meccanismi di prevenzione e di promozione della *compliance*.

🕮 Dove il mercato del lavoro resta più fragile

Ambito	Dato tratto dall'analisi
Occupazione	Tasso ancora inferiore di 9 punti alla media UE; crescita concentrata soprattutto tra gli over 55
Giovani e donne	Occupazione in aumento, ma spesso nei settori meno qualificati e meno retribuiti; tasso femminile al 53%
Salari	Retribuzioni reali sostanzialmente ferme dal 2000 e non pienamente riallineate all'inflazione
Produttività	Il 98% delle imprese ha meno di 50 dipendenti; l'86% non utilizzava tecnologie di IA nel 2025
Lavoro degli immigrati	Forte concentrazione nei comparti a basso salario, sottoutilizzo delle competenze e maggiore esposizione all'irregolarità
Sommerso	Circa 3 milioni di lavoratori; perdita di gettito stimata tra 36 e 45 miliardi annui.
Politiche attive	Forti divari territoriali negli esiti: beneficiari avviati a una politica attiva dal 99,6% in Veneto al 17,3% in Molise.

Il contributo del PNRR e i limiti emersi

Il **PNRR** -nel cogliere la robustezza degli impatti che le transizioni hanno sulle dinamiche del mercato del lavoro- ha concentrato i propri interventi sul rafforzamento del sistema delle politiche attive con il programma GOL; altro settore di intervento è quello del contrasto al sommerso.
Il programma **GOL** ha coinvolto oltre 3 milioni di individui, articolando l'intervento in cinque percorsi a intensità crescente e introducendo per la prima volta livelli essenziali delle prestazioni nei servizi per l'impiego. **Non poche le difficoltà attuative che si sono registrate**. Il *target* quantitativo è stato raggiunto, con oltre 3,5 milioni di prese in carico. Le criticità emerse mostrano però che **la presa in carico non coincide automaticamente con l'accompagnamento al lavoro.** Restano lunghi i tempi tra il primo contatto e l'avvio effettivo dei percorsi; le competenze e le capacità organizzative dei Centri per l'impiego sono molto disomogenee (evidente il riflesso sugli esiti con la quota di beneficiari effettivamente avviati a una politica attiva che varia dal 99,6% del Veneto al 17,3% del Molise); il coordinamento e l'indirizzo centrali restano deboli.
Quanto al **contrasto al sommerso**, il Piano nazionale dedicato al fenomeno ha potenziato l'attività ispet-

tiva e introdotto gli *Indicatori sintetici di affidabilità contributiva*, strumenti che spostano parte della strategia dalla repressione alla prevenzione.
Non pochi i nodi strutturali aperti che richiedono interventi oltre il Piano.

🕮 GOL e contrasto al sommerso alla prova dell'attuazione

Strumento	Risultati e criticità
Programma GOL	Oltre 3,5 milioni di prese in carico e cinque percorsi a intensità crescente; introdotti i LEP nei servizi per l'impiego
Avvio effettivo	Tempi ancora lunghi tra presa in carico, formazione e accompagnamento al lavoro
Divari territoriali	Quota di beneficiari avviati a una politica attiva dal 99,6% del Veneto al 17,3% del Molise
Governance	Modelli regionali eterogenei e limitata capacità di coordinamento e confronto degli esiti
Contrasto al sommerso	Rafforzata l'attività ispettiva e introdotti gli Indicatori sintetici di affidabilità contributiva

Le cinque priorità del Rapporto

Le proposte costituiscono una strategia unitaria: rendere comparabili i risultati delle politiche regionali, passare dalla presa in carico all'accompagnamento effettivo, integrare sostegno al reddito e politiche attive, affrontare le specificità delle fasce più fragili e rafforzare il contrasto al sommerso.

1. Una governance nazionale delle politiche attive

Dopo GOL è necessario organizzare una *governance* nazionale degli eterogenei modelli regionali di politiche attive (lombardo, toscano, meridionale) che consenta quanto meno di rendere trasparenti e comparabili efficacia ed esiti, senza cancellarne le specificità. Un cruscotto unico dovrebbe rendere trasparenti e comparabili gli esiti occupazionali, i tempi di attivazione e l'effettiva erogazione dei LEP in ciascun territorio. La prosecuzione della logica dei livelli essenziali deve essere accompagnata da indicatori comuni, dati interoperabili e meccanismi correttivi nei territori più deboli.

2. Dalla presa in carico all'accompagnamento effettivo

La qualità delle politiche attive va misurata sui risultati, non sul numero delle prese in carico. Occorre innalzare le competenze degli operatori dei Centri per l'impiego e valutare una componente incentivante collegata agli esiti occupazionali dei beneficiari. Poiché il funzionario pubblico gestisce l'intera platea assegnata, compresi i profili più distanti dal lavoro, il rischio di *cherry picking*, di selezionare cioè i casi più facili - tipico degli operatori privati accreditati - è strutturalmente ridotto. Va affrontato contestualmente il collo di bottiglia tra la presa in carico e l'avvio effettivo dei percorsi formativi, riducendo i tempi delle procedure amministrative di selezione e attivazione dei soggetti erogatori; vanno inoltre adeguate le unità di costo standard riconosciute agli operatori accreditati, oggi insufficienti a coprire i costi operativi e fattore di selezione inversa rispetto ai soggetti più qualificati.

3. Integrare politiche passive e attive

È necessario allineare politiche passive e attive. La condizionalità deve essere progressiva e non penalizzare chi accetta un lavoro temporaneo, così da favorire l'emersione e rendere conveniente il rientro nell'occupazione regolare. Serve un flusso informativo in tempo reale tra INPS e Centri per l'impiego, insieme alla definizione nazionale di tempi massimi entro i quali il beneficiario di un ammortizzatore sociale deve essere convocato dal CPI, profilato e avviato al percorso. È necessario anche migliorare le condizioni di sicurezza degli operatori dei CPI.

4. Interventi mirati per giovani, donne e lavoratori immigrati

Per queste fasce le sole politiche attive non bastano. Servono percorsi professionalizzanti di qualità, servizi di cura per infanzia e anziani e sistemi realmente operativi di certificazione delle competenze. La questione è particolarmente rilevante per i lavoratori immigrati: quasi la metà di quelli con istruzione universitaria svolge mansioni inferiori alle proprie qualifiche, con una perdita individuale stimata in circa 4.640 euro annui. Occorre rafforzarne l'accesso alla formazione continua e valorizzare le competenze acquisite nei Paesi di origine, riducendo il fenomeno del *brain waste*.

5. Un contrasto al sommerso fondato anche sulla prevenzione

Il coordinamento tra gli enti preposti alla vigilanza va rafforzato, integrando repressione, prevenzione e promozione della *compliance*. I risultati vanno misurati non soltanto sul numero delle ispezioni, ma sui recuperi contributivi e sulle regolarizzazioni indotte. Gli Indicatori sintetici di affidabilità contributiva dovrebbero essere estesi ai settori a maggiore rischio, così da indirizzare meglio i controlli e incentivare comportamenti regolari.

📖 Le cinque scelte per un mercato del lavoro più inclusivo

Priorità	Obiettivo
Governance nazionale	Rendere comparabili esiti, tempi e LEP dei diversi modelli regionali
Accompagnamento effettivo	Misurare le politiche attive sui risultati occupazionali, non sulle sole prese in carico
Integrazione politiche attive e passive	Collegare sostegno al reddito, profilazione, formazione e reinserimento
Fasce fragili	Integrare politiche attive, servizi di cura, formazione e certificazione delle competenze
Contrasto al sommerso	Coordinare vigilanza e compliance, misurando recuperi e regolarizzazioni

PARTE QUINTA

Capacità amministrativa: competenze e strumenti

L'analisi fin qui svolta ha posto in luce come **molte debolezze italiane siano riconducibili a non trascurabili deficit di adeguatezza istituzionale e amministrativa**. Sono state prese in considerazione le criticità che connotano in modo specifico ciascuno dei settori analizzati: mancanza di coordinamento tra livelli di governo e soggetti coinvolti, frequenti fenomeni di polverizzazione gestionale, prassi inefficaci. Se è certo che le criticità istituzionali e i percorsi da seguire per attenuarle sono tra loro profondamente diversi per oggetto, durata e ampiezza, vi sono tuttavia fattori che, in modo trasversale, condizionano la capacità amministrativa del sistema nella sua interezza, attraversando i singoli settori di intervento dell'Amministrazione pubblica.

Nessuna delle sfide indicate può essere affrontata senza un'Amministrazione che disponga delle competenze, **degli strumenti e delle modalità organizzative all'altezza della complessità da governare**. Il filo conduttore della Parte V è, in questo senso, la convinzione che la modernizzazione della macchina della Repubblica passi per un salto di qualità in due prioritari fattori: la qualità del personale pubblico (Cap. 1) e il funzionamento di alcuni meccanismi cui l'Amministrazione ricorre in modo diffuso e trasversale.

Tra questi, **un rilievo decisivo assumono quelli della committenza pubblica: appalti e partenariato pubblico-privato**, ossia l'attività con cui gli uffici pubblici definiscono quello di cui hanno bisogno per esercitare le funzioni pubbliche o per gestire i servizi pubblici da garantire (sanità, trasporti, servizi idrici), selezionano i privati ai quali chiedere la realizzazione dei lavori o la fornitura di beni e servizi, controllano che le prestazioni affidate siano puntualmente eseguite (Cap. 2).

Negli ultimi anni, soprattutto quelli durante i quali si è dovuto far fronte alle difficoltà attuative legate agli inediti investimenti finanziati dal PNRR, molte Amministrazioni pubbliche, consapevoli delle proprie lacune di capacità amministrativa, hanno, peraltro, fatto **diffuso ricorso a società a partecipazione pubblica** in funzione di supporto, assistenza tecnica, talvolta di vera e propria sostituzione nella gestione di alcuni segmenti di attività. Si è ritenuto opportuno, quindi, analizzare in modo accurato tale modello organizzativo, verificando se e a quali condizioni possa divenire uno strumento utilizzabile a regime, senza che lo stesso acuisca le debolezze dell'Amministrazione (Cap. 3).

In questa prospettiva, i tre Capitoli che seguono affrontano, ciascuno nella propria dimensione, le condizioni perché la macchina della Repubblica possa disporre del personale, degli strumenti e dei modelli organizzativi che le grandi sfide che ci attendono esigono.

CAPITOLO 1

Personale pubblico: qualità, formazione e attrattività

La questione

La qualità della macchina della Repubblica dipende anzitutto dal capitale umano che la compone. Diversi i parametri di cui tener conto nel verificare che ci sia coerenza tra natura delle missioni, dei compiti e degli obiettivi assegnati all'Amministrazione pubblica e condizioni del personale che vi presta servizio. Non trascurabili sono i quattro primi elementi: quello *quantitativo relativo al numero del personale pubblico italiano* e alla sua distribuzione tra i comparti, quello *anagrafico* dell'età media, quello *qualitativo dei titoli di studio e delle competenze possedute*, quello infine dei *livelli retributivi*, destinato a incidere sulla scelta stessa di entrare a far parte dell'Amministrazione pubblica.

L'amministrazione italiana è meno popolata di quanto comunemente si creda. A fine 2024 i dipendenti pubblici erano **3.388.794**, pari al **14,1% degli occupati**, a fronte della media OCSE del 18,4%. In proporzione agli abitanti, l'Italia ha 5,7 dipendenti pubblici ogni 100 abitanti, contro gli 8,3 della Francia, gli 8,5 del Regno Unito, i 7,4 della Spagna e i 6,3 della Germania. Il problema, dunque, non è un generico eccesso di personale: riguarda piuttosto la sua distribuzione, l'età, le competenze disponibili e la crescente difficoltà di alcuni comparti — soprattutto gli enti locali — ad attrarre e trattenere risorse qualificate.

Un'amministrazione meno numerosa, più anziana e diseguale

Quanto alla **distribuzione**, due comparti raccolgono circa il 60% dei lavoratori pubblici: Istruzione e Ricerca (con il 39,6% del totale) e Sanità (21,1%).

Rilevante è il problema generazionale. L'Italia è il Paese OCSE con la più alta percentuale di lavoratori pubblici *over* 55 (56% del totale, contro una media OCSE del 27%). Nelle amministrazioni centrali italiane solo il 5% dei dipendenti ha un'età compresa tra i 18 e i 34 anni, a fronte di una media OCSE del 19%. Il ricambio generazionale è in atto. L'età media è scesa dai 50,7 anni del 2018 ai 49,4 del 2024, con una crescita del 36% in un solo anno della fascia 30-39, che non basta tuttavia a colmare un divario che si proietta sui prossimi anni. A fine 2023 si contavano 105.337 dipendenti con più di 64 anni e altri 171.777 con oltre 35 anni di anzianità di servizio.

Vi è, **inoltre**, **un problema di competenze**. Solo nel 2023, per la prima volta nella storia del pubblico impiego italiano, la quota di dipendenti in possesso di laurea ha superato la metà del totale (56,1%), con divari rilevanti tra comparti. Nelle Funzioni locali i laureati sono il 39,9%, mentre nei Comuni tra 5.000 e 25.000 abitanti il 70% dei dipendenti non possiede una laurea e il 61% ha un'età compresa tra i 50 e i 64 anni. Sul fronte digitale, il *Digital Decade Country Report* 2025 della Commissione europea colloca le competenze di base della popolazione italiana al 45,8%, contro una media UE del 55,6%, mentre il 57%

dei dipendenti pubblici (circa 1,85 milioni) svolge attività potenzialmente integrabili con strumenti di intelligenza artificiale.

Non trascurabile è, **infine**, **il posizionamento retributivo**. Tra il 2015 e il 2024 la retribuzione media nominale è cresciuta del 15,6% (da 34.393 a 39.766 euro), a fronte di un'inflazione del 20,8%, con conseguente perdita di potere d'acquisto. Sul piano comparato, la spesa per ciascun cittadino destinata a retribuire il personale pubblico (3.345 euro nel 2024) resta significativamente inferiore a quella francese (5.283 euro), tedesca (4.278 euro) e alla media UE-27 (4.090 euro). Il divario con la Francia è cresciuto da 1.545 a 1.938 euro *pro capite* tra il 2018 e il 2024. Sempre con riguardo ai livelli retributivi, va segnalata la *profonda eterogeneità nelle diverse Amministrazioni*: un fattore che spiega gli alti tassi di mobilità del personale, destinati a pregiudicare la funzionalità delle Amministrazioni con retribuzioni più basse, peraltro già afflitte, per la stessa ragione, da una scarsa capacità di attrazione in ingresso. Il fenomeno colpisce in modo particolare le Amministrazioni locali, soprattutto i medi e piccoli Comuni. Nel periodo 2017-2024 hanno lasciato i Comuni per dimissioni o passaggi ad altre Amministrazioni oltre 115.000 persone, pari al 34% del personale attualmente in servizio, e nel 2023 le uscite per cause diverse dal pensionamento hanno per la prima volta superato i pensionamenti stessi. Secondo le proiezioni IFEL, nei prossimi sette anni sono previsti in uscita altri 145.000 dipendenti comunali.

I numeri del capitale umano pubblico

Indicatore	Dato
Dipendenti pubblici	3.388.794 a fine 2024, pari al 14,1% degli occupati; media OCSE 18,4%
Dipendenti per abitante	5,7 ogni 100 abitanti in Italia; 8,3 in Francia, 8,5 nel Regno Unito, 7,4 in Spagna, 6,3 in Germania
Distribuzione	Istruzione e Ricerca 39,6%; Sanità 21,1%
Over 55	56% del personale pubblico; media OCSE 27%
Giovani nelle amministrazioni centrali	Solo il 5% ha tra 18 e 34 anni; media OCSE 19%
Laureati	56,1% nel complesso; 39,9% nelle Funzioni locali
Retribuzione media	39.766 euro nel 2024; +15,6% dal 2015, a fronte di un'inflazione del 20,8%.
Uscite dai Comuni	oltre 115.000 tra 2017 e 2024; altri 145.000 dipendenti comunali previsti in uscita nei prossimi sette anni.

Il contributo del PNRR e i limiti ancora aperti

Il PNRR ha introdotto innovazioni importanti nel reclutamento, nella gestione delle carriere, nella formazione e nella pianificazione organizzativa. Il Portale inPA ha ridotto la frammentazione informativa e reso più accessibili i concorsi, creando al tempo stesso un patrimonio di dati sulle competenze dei candidati. Sono state accelerate le procedure selettive, semplificata la mobilità tra amministrazioni e introdotta l'area dell'elevata qualificazione.

Sul versante della formazione, l'innalzamento degli obiettivi minimi, la piattaforma Syllabus, il nuovo percorso SNA e i poli formativi territoriali hanno ampliato l'offerta. Con il PIAO si è inoltre tentato di integrare programmazione, performance, fabbisogni di personale, trasparenza e organizzazione del lavoro.
La sfida è ora trasformare questi impulsi in cambiamenti strutturali. Restano irrisolti l'eccessiva eterogeneità retributiva tra comparti, la debolezza dei sistemi di valutazione, la frammentazione concorsuale, la difficoltà degli enti locali a trattenere personale, l'assenza di un corpo dirigenziale unitario e la scarsa capacità di valutare preventivamente se le amministrazioni siano in grado di attuare nuove riforme e nuovi adempimenti.

📖 Dove il sistema resta più fragile

Ambito	Criticità
Ricambio generazionale	Peso eccezionalmente elevato degli over 55 e quota molto ridotta di giovani nelle amministrazioni centrali
Enti locali	Età media elevata, minore presenza di laureati, retribuzioni meno competitive e forte mobilità in uscita
Competenze digitali	Competenze di base nella popolazione al 45,8% contro il 55,6% UE; il 57% dei dipendenti svolge attività potenzialmente integrabili con l'IA
Retribuzioni	Perdita di potere d'acquisto e differenze tra amministrazioni che rendono la mobilità prevalentemente unidirezionale
Formazione	Rischio che resti adempimento formale, senza collegamento stabile con fabbisogni, carriere e performance organizzativa
Dirigenza	Reclutamento e percorsi ancora frammentati, scarsa mobilità e limitata diffusione di modelli organizzativi comuni
Qualità normativa	Nuove riforme spesso approvate senza una verifica preventiva della capacità amministrativa necessaria per attuarle

I fattori rilevanti

Fermi i suindicati elementi utili a scattare una fotografia dello stato complessivo del capitale umano nell'Amministrazione pubblica, è necessario tener conto di alcuni **fattori rilevanti che condizionano l'efficacia del modello stesso di pubblico impiego**: la *capacità di selezionare il personale pubblico*; l'idoneità dei *meccanismi di progressione di carriera* e di *valutazione delle performance* a imprimere la necessaria spinta motivazionale; l'attitudine del *regime della dirigenza pubblica* ad attrarre nell'Amministrazione elevate professionalità e a garantire la formazione di un corpo di élite della Repubblica che concorra alla diffusione tra i numerosi e diversi enti pubblici di buone pratiche, la condivisione dei migliori modelli organizzativi, la riduzione dei robusti divari di capacità amministrativa; la consistenza e qualità dei *processi di formazione continua*. Tutti i fattori indicati incidono, del resto, complessivamente considerati, sulla capacità del sistema pubblico di attrarre anche i giovani più bravi e meritevoli.

Le cinque priorità del Rapporto

Le proposte delineano una strategia unitaria: attrarre e selezionare meglio, sostenere gli enti locali, trasformare la formazione in gestione delle competenze, costruire una dirigenza della Repubblica e rendere la qualità amministrativa parte integrante della produzione normativa.

1. Attrarre e selezionare le risorse migliori

Occorre valorizzare, accanto alle conoscenze specialistiche, le *competenze trasversali*: lavoro in *team*, gestione del cambiamento, comunicazione, orientamento al risultato e al servizio del cittadino. Il Rapporto propone di *superare la frammentazione concorsuale* centralizzando le fasi iniziali della selezione, con una preselezione nazionale standardizzata sul modello dell'*European Personnel Selection Office* (EPSO) e lasciando alle singole amministrazioni le prove tecnico-specialistiche. *Il Portale inPA dovrebbe evolvere da vetrina dei bandi a piattaforma integrata del lavoro pubblico*, capace di orientare le candidature, sostenere la mobilità interna e raccordare domanda e offerta di competenze. In parallelo, vanno costruiti percorsi universitari interdisciplinari specificamente orientati alle carriere pubbliche, rafforzando il raccordo tra SNA e scuole superiori universitarie.

2. Affrontare la crisi del personale nei Comuni

La fragilità degli enti locali richiede misure strutturali. È necessario *attenuare il divario retributivo, rafforzare il welfare integrativo, valorizzare il lavoro agile* quando compatibile con le funzioni esercitate e promuovere forme stabili di cooperazione intercomunale per condividere profili tecnici e specialistici. Senza un intervento mirato, le amministrazioni più piccole rischiano di perdere proprio le competenze necessarie per attuare investimenti, gestire servizi e ridurre i divari territoriali.

3. Trasformare la formazione da adempimento a leva di gestione delle competenze

Le quaranta ore annue di formazione devono diventare un obiettivo effettivamente monitorato e collegato alla *performance* organizzativa nel PIAO. Il Rapporto propone un *bilancio formativo individuale* per ogni dipendente, sul modello del *Compte Personnel de Formation francese*, e l'evoluzione di Syllabus da piattaforma di formazione trasversale a infrastruttura integrata di gestione delle competenze, collegata ai sistemi di gestione delle risorse umane delle amministrazioni e alla programmazione dei fabbisogni nel PIAO. Va inoltre *separata la valutazione individuale dalla sola premialità economica*, valorizzando la dimensione organizzativa della *performance*, già contemplata dalla riforma del 2009, ma rimasta in larga parte priva di applicazione effettiva

4. Costruire un corpo unitario di dirigenti della Repubblica

Almeno per le amministrazioni centrali, il Rapporto propone un *corpo unitario di dirigenti della Repubblica* con reclutamento nazionale, formazione comune e mobilità tra incarichi, sul modello del *Senior Civil Service britannico*, dell'*Algemene Bestuursdienst olandese* e del *corps des administrateurs de l'État francese*. Il modello britannico conta tra 6.700 e 7.500 dirigenti apicali (meno del 2% dei circa 516.000 dipendenti pubblici), con retribuzioni gestite centralmente e ricambio post-elettorale tra i più bassi dell'OCSE, garantito dalla supervisione di una *Civil Service Commission* indipendente sulle nomine dei Segretari permanenti; il modello olandese - *Algemene Bestuursdienst*, creata nel 1995 - comprende circa 1.900 posizioni

dirigenziali senior con un *Topmanagementgroep* di 70 posizioni apicali, fondato sulla mobilità obbligatoria (mandato quinquennale rinnovabile una sola volta, obbligo di cambiare posizione ogni sette anni) con datore di lavoro formale il Ministro dell'Interno per attenuare il campanilismo dipartimentale; il modello francese (riforma INSP del 2022) ha fatto confluire dal 2023 circa 6.000 quadri superiori nel nuovo *corps*, introducendo una parte variabile della retribuzione fino al 30% legata ai risultati. Il modello richiede prima di tutto una riduzione delle disomogeneità retributive, che oggi rendono la mobilità prevalentemente diretta verso le amministrazioni più remunerative: il corpo unico dovrebbe essere preceduto da una revisione dei livelli retributivi che attenui la differenziazione fra ministeri e riallinei la proporzione fra prima e seconda fascia, con concorso nazionale unico (modello SNA) orientato a competenze manageriali, economiche, giuridiche e digitali, formazione iniziale omogenea di ventiquattro mesi con tirocini internazionali (modello INSP), seguita da aggiornamento continuo sulle grandi transizioni in corso.

5. Elevare la qualità normativa introducendo la valutazione di impatto delle riforme sulla macchina amministrativa

La qualità normativa dipende anche dalla concreta possibilità di attuare le decisioni assunte. Il Rapporto propone di introdurre, nell'analisi di impatto della regolamentazione, lo strumento PRIMA - Previsione dell'Impatto sulla Macchina Amministrativa - per stimare *ex ante* strutture coinvolte, nuovi adempimenti, personale necessario, tempi di attuazione e costi indiretti per cittadini e imprese. La capacità amministrativa diventerebbe così una variabile esplicita nella progettazione delle riforme, e non un problema da affrontare soltanto dopo la loro approvazione.

📖 Le cinque scelte per una PA più capace

Priorità	Obiettivo
Reclutamento	Selezionare competenze specialistiche e trasversali con procedure più comuni, rapide e comparabili
Comuni	Rendere gli enti locali più attrattivi e favorire la condivisione di professionalità specialistiche
Formazione	Collegare formazione, fabbisogni, performance organizzativa e sviluppo professionale
Dirigenza	Creare un corpo unitario capace di diffondere competenze, mobilità e buone pratiche tra le amministrazioni
PRIMA	Misurare prima dell'approvazione delle riforme la capacità concreta delle strutture di attuarle

CAPITOLO 2

Appalti pubblici e partenariato: qualificazione, specializzazione, centralizzazione, innovazione e formazione

La questione

Il sistema di committenza pubblica è una delle principali leve attraverso cui lo Stato realizza investimenti, soddisfa bisogni collettivi e orienta il funzionamento dei mercati. Nel 2025 il valore degli appalti di importo pari o superiore a 40.000 euro ha raggiunto 309,7 miliardi di euro, ben oltre il 10% del PIL nazionale: un valore costantemente in crescita negli ultimi anni (nel **2019** era di **169,9 miliardi di euro**, già superiore del 22,9% rispetto al 2018 e del 69% rispetto al 2016).

Il settore **ha indubbi impatti infrastrutturali e sociali**: con esso sono affidate opere, servizi e forniture essenziali per le infrastrutture, la sanità, la mobilità e il funzionamento quotidiano delle amministrazioni.

La qualità della committenza condiziona anche la **capacità del Paese di attuare programmi complessi di investimento**, come ha mostrato il PNRR, e di **mobilitare risorse e competenze private** nella realizzazione di progetti a contenuto altamente innovativo attraverso il partenariato pubblico-privato.

Se adeguatamente organizzato, il sistema della committenza pubblica può inoltre **concorrere alla modernizzazione dello stesso sistema produttivo**, rappresentando una leva importante per creare o orientare mercati, in particolare con la valorizzazione, nelle gare centralizzate, di criteri premianti legati all'innovazione, alla sostenibilità ambientale, alla qualità dei servizi.

Può contribuire a attenuare divari di genere e generazionali, come noto severi in Italia: è l'obiettivo alla base delle norme che impongono l'inserimento delle clausole di assunzione di giovani e donne nei bandi di gara.

La committenza pubblica non è quindi una funzione meramente procedurale: è un'infrastruttura della crescita. La sua efficacia dipende dalla qualità delle stazioni appaltanti, dalle competenze di chi vi opera, dalla stabilità delle regole, dal grado di digitalizzazione e dalla capacità di centralizzare gli acquisti quando la scala e la specializzazione possono produrre risultati migliori.

Un settore ancora segnato da debolezze strutturali

Sono noti gli affanni e le debolezze del settore.

Tra i primi, **i tempi lunghi delle procedure**, per quanto in miglioramento: nel periodo 2018-2022 la durata media italiana era stimata in circa 279 giorni, contro 102 in Francia, 84 in Germania e 180 in Spagna. Le stime più recenti segnalano una significativa riduzione: 158,63 giorni per il 2023, 188,65 giorni per il 2024, fino a 106,47 giorni nel 2025.

Tra le debolezze che hanno a lungo caratterizzato il settore, insieme alla **tumultuosa produzione normativa** (sono state calcolate oltre 800 modifiche in circa sette anni di vigenza del Codice dei contratti pubblici del 2016), alcune **condizioni che riducono la capacità amministrativa** degli uffici appaltanti nel loro complesso, oltre che di chi opera al loro interno, a partire dai Responsabili unici di progetto (RUP). In primo luogo, l'elevato **numero delle stazioni appaltanti**, destinato a ridurre il *potere negoziale della pubblica amministrazione* nei confronti delle imprese del settore, a porre un enorme problema di *competenza specialistic*a, non essendo pensabile che siano presenti, all'interno di decine di migliaia di stazioni appaltanti, adeguate professionalità e competenze, a *generare alti costi amministrativi*, dovuti, fra l'altro, alla stessa moltiplicazione delle gare. Tra i fattori dell'inefficienza organizzativa e strutturale, l'**inadeguata dotazione informatica** e una **non strutturata e mirata formazione dei dipendenti**.
Sono condizioni con cui fare ancor più i conti. L'attività di committenza pubblica -già complicata sul piano tecnico laddove esige una conoscenza profonda dei settori di mercato, dei fornitori, delle prestazioni da acquistare- è regolata, dopo il Codice del 2023, da una *legislazione a maggiore complessità applicativa*. Con l'intento di riassegnare spazi di discrezionalità e valutazione all'Amministrazione, il Codice ha infatti riconosciuto rilievo decisivo a principi non privi di una certa elasticità e da bilanciare di frequente tra loro (risultato, fiducia, accesso al mercato).

I numeri della committenza pubblica

Indicatore	Dato
Valore degli appalti	169,9 miliardi di euro nel 2019; 309,7 miliardi nel 2025
Peso sull'economia	Ben oltre il 10% del PIL nazionale
Tempi medi delle procedure	Circa 279 giorni nel 2018-2022; 188,65 nel 2024; 106,47 nel 2025
Stazioni appaltanti	Da 38.393 nel 2020 a 3.823 qualificate al 20 febbraio 2026
Procedure cartacee	45% nel 2023; 3% nel 2024; 1% nel 2025
Formazione	Oltre 63.000 dipendenti formati dalla FNA-PNRR Academy nel 2023-2025

I passi in avanti compiuti negli ultimi anni: qualificazione delle migliaia di stazioni appaltanti e centralizzazione degli acquisti

Per attenuare le fragilità organizzative segnalate sono stati messi in campo, già in passato, **tentativi di razionalizzazione.**
Due in particolare: la qualificazione delle migliaia di stazioni appaltanti e la centralizzazione degli acquisti.
Quanto alla **qualificazione**, consiste nel condizionare la possibilità per le Amministrazioni di operare nel settore alla espressa abilitazione dell'Anac, previa verifica del possesso di requisiti riguardanti la professionalità dei dipendenti, la disponibilità di piattaforme telematiche, una maturata esperienza specifica. Il tentativo, non riuscito sotto il Codice dei contratti pubblici del 2016, ha iniziato a dare frutti in termini di riduzione quantitativa degli uffici pubblici abilitati con il PNRR e il Codice del 2023: si è così passati da

38.393 stazioni appaltanti del 2020 a 3.823 stazioni appaltanti qualificate al 20 febbraio 2026.

La centralizzazione degli acquisti opera secondo una logica diversa: per determinate categorie merceologiche, le gare e gli acquisti destinati a soddisfare i fabbisogni di migliaia di amministrazioni sono affidati a un numero limitato di soggetti specializzati. La conoscenza approfondita dei mercati di riferimento e il maggiore potere contrattuale nei confronti dei fornitori consentono, almeno in linea di principio, di conseguire condizioni economiche più favorevoli e standard qualitativi più elevati. Il sistema, imperniato su Consip e sui soggetti aggregatori territoriali, ha prodotto nei primi anni risultati incoraggianti, anche in termini di risparmi diretti e potenziali. Il percorso ha tuttavia subito una battuta d'arresto. Dal 2018 al 2026 non sono state, infatti, ampliate le categorie merceologiche soggette alla centralizzazione ed è stato sospeso l'obbligo per le amministrazioni di ricorrere alle centrali di committenza.

Sono inoltre emerse alcune criticità: una programmazione dei fabbisogni non sempre accurata; la difficoltà di garantire un livello adeguato di concorrenza senza penalizzare le piccole e medie imprese; un monitoraggio ancora insufficiente dell'esecuzione delle convenzioni e delle prestazioni dei fornitori; livelli di trasparenza limitati dalla mancata pubblicazione sistematica dei dati relativi alle aggiudicazioni, ai volumi effettivamente acquistati, ai tassi di utilizzo e alle *performance* contrattuali; un coinvolgimento ancora poco strutturato delle amministrazioni utilizzatrici.

Le innovazioni introdotte con il PNRR: qualificazione, digitalizzazione e formazione

Riassumendo, le **principali debolezze del settore** sono: l'incertezza normativa e le complicazioni amministrative; l'elevato numero delle stazioni appaltanti e la loro frequente inadeguatezza; la scarsa digitalizzazione delle procedure di gara e i ritardi nell'avanzamento tecnologico; la scarsa e non sempre idonea formazione dei soggetti preposti; la titubanza nel percorso di centralizzazione degli acquisti avviato nel 2014.

Il PNRR e il Codice dei contratti pubblici del 2023 non hanno trascurato alcuni dei segnalati profili di criticità. Oltre a intervenire con una nuova disciplina della qualificazione (con risultati già richiamati nel numero complessivo delle stazioni appaltanti), PNRR e Codice del 2023 hanno puntato sulla *digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici*, introducendo per le amministrazioni una serie di obblighi e di opportunità relativi all'utilizzo esclusivo di piattaforme certificate, interoperabili con la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, alla gestione digitale di atti, comunicazioni, verifiche e controlli, alla tracciabilità completa dei flussi informativi: le procedure cartacee sono passate dal 45% del 2023 al 3% nel 2024 e all'1% nel 2025. Anche quanto alla *formazione*, è stata definita a fine 2021 la Strategia professionalizzante dell'Italia, che ha individuato nella crescita del capitale umano il presupposto per rendere i contratti pubblici più efficienti, competitivi e meno esposti al contenzioso. A partire dal mese di febbraio 2024, è stato dato il via alla formazione valida per la qualificazione delle stazioni appaltanti per le fasi di progettazione e affidamento e dal 1° gennaio 2025 per la fase di esecuzione.

🕮 Dove il sistema resta più fragile

Indicatore	Dato
Stabilità normativa	La stratificazione delle regole e le frequenti modifiche hanno alimentato incertezza e costi amministrativi
Capacità delle stazioni appaltanti	La qualificazione ha ridotto il numero degli uffici abilitati, ma deve diventare più sostanziale e qualitativa
Competenze dei RUP	Le procedure complesse richiedono conoscenze di mercato, capacità manageriali, digitali e contrattuali non sempre disponibili
Centralizzazione degli acquisti	Il percorso avviato nel 2014 si è indebolito per il mancato aggiornamento delle categorie e la sospensione degli obblighi di acquisto. Sono inoltre ancora insufficienti dati su aggiudicazioni, utilizzo effettivo, performance dei fornitori e risultati contrattuali
Digitalizzazione avanzata	Occorre estendere l'innovazione a tutte le fasi del contratto e governare in modo unitario l'impiego dell'intelligenza artificiale.

Le quattro priorità del Rapporto

Le proposte delineano una strategia unitaria: concentrare competenze, rilanciare la centralizzazione degli acquisti, completare la trasformazione digitale e rendere permanente la professionalizzazione del personale.

1. Avanzare nella qualificazione e specializzazione delle stazioni appaltanti

La qualificazione deve evolvere da verifica prevalentemente formale a valutazione sostanziale della capacità tecnica, organizzativa ed esperienziale. Occorre creare una **rete di centri di competenza specializzati per fasi del ciclo, filiere di mercato e modelli contrattuali**, valorizzando la positiva esperienza PNRR che ha *riconosciuto a Invitalia la gestione delle procedure di gara e ai piccoli Comuni la programmazione e l'esecuzione*. Centrale è anche la *professionalizzazione dei RUP*, con una ridefinizione dello *status* e l'istituzione di un albo o registro nazionale che consenta alle amministrazioni impegnate in procedure complesse di accedere ai profili migliori disponibili nel Paese.

2. Rilanciare la centralizzazione degli acquisti come leva di politica industriale

La centralizzazione attraverso Consip e i soggetti aggregatori va rilanciata non soltanto per ottenere risparmi, ma per orientare la modernizzazione del sistema produttivo. Attraverso l'introduzione sistematica di criteri premianti, le gare centralizzate possono innalzare standard di qualità, sostenibilità e innovazione e stimolare investimenti in ricerca, digitalizzazione e servizi ad alto valore aggiunto. Sono decisivi l'aggiornamento costante delle categorie merceologiche, la reintroduzione dell'obbligo di ricorso alle centrali, la pubblicazione di dati completi su aggiudicazioni, volumi, utilizzo e *performance* dei fornitori e un maggiore coinvolgimento strutturato degli enti utilizzatori. Nei settori ad alta intensità di competenze, come ICT e consulenza, è opportuno introdurre una consulenza indipendente per stimare correttamente i

fabbisogni e verificarne la coerenza con le prestazioni erogate; vanno valutati vincoli più stringenti sulle prestazioni da svolgere in proprio per limitare il ricorso al subappalto.

3. Completare la digitalizzazione e cogliere le potenzialità dell'intelligenza artificiale

La digitalizzazione deve estendersi a tutte le fasi del ciclo contrattuale e poggiare su piattaforme progettate in modo nativamente digitale. L'interoperabilità delle banche dati può ridurre adempimenti e controlli ripetitivi, mentre l'intelligenza artificiale può supportare la pianificazione dei fabbisogni, l'analisi dei mercati, la valutazione dei rischi, la predisposizione della documentazione e la verifica delle offerte. Queste applicazioni devono però essere sviluppate entro una *regia unitaria che consenta di condividere le esperienze applicative*, evitando iniziative frammentate e garantendo il rispetto dei principi del Codice, la trasparenza e la responsabilità delle decisioni.

4. Rendere permanente la professionalizzazione del personale

È necessario proseguire nella formazione dei dipendenti calibrandola sull'auspicata evoluzione del settore, in particolare puntando su quella *specialistica* (per fasi, modelli contrattuali, settori di mercato), *su quella digitale*, su quella *manageriale per i RUP* e su quella *BIM nel settore delle costruzioni*. La Strategia professionalizzante del 2021 e i percorsi base, specialistico e avanzato vanno pienamente attuati, valorizzando il ruolo della SNA come soggetto accreditante e consolidando l'esperienza della FNA-PNRR Academy. La formazione utile alla qualificazione delle stazioni appaltanti, attiva dal febbraio 2024 per progettazione e affidamento e dal 1° gennaio 2025 per l'esecuzione, andrebbe consolidata come standard permanente, anche valorizzandola ai fini delle 40 ore annue obbligatorie introdotte dalla Direttiva del 14 gennaio 2025

📖 Le quattro scelte per una committenza pubblica più efficace

Indicatore	Dato
Qualificazione	Concentrare le procedure presso strutture competenti e creare una rete di centri specializzati per mercati, fasi e modelli contrattuali
Centralizzazione	Rilanciare Consip e soggetti aggregatori come leva, non solo di risparmio, ma anche di qualità, innovazione e politica industriale
Digitale e IA	Completare la digitalizzazione del ciclo contrattuale e sviluppare applicazioni di IA entro una *governance* unitaria
Professionalizzazione	Rendere stabile e specialistica la formazione di RUP e personale delle stazioni appaltanti

CAPITOLO 3

Valorizzare le società a partecipazione pubblica senza depotenziare l'Amministrazione

La questione

Le difficoltà emerse nell'attuazione del PNRR hanno reso visibili debolezze profonde dell'amministrazione italiana. In molti settori, soprattutto laddove l'intervento pubblico richiede una progettazione specialistica, la gestione di procedure di affidamento complesse, attività di rendicontazione, competenze digitali e valutazioni economico-finanziarie, il problema non è stato soltanto la scarsità di risorse dedicate. Ha pesato anche il progressivo assottigliamento delle capacità tecniche interne, aggravato dalla frammentazione organizzativa e dalla difficoltà di presidiare l'intero ciclo degli interventi.

In questo contesto, **in sede di attuazione del PNRR ha trovato ampio spazio il ricorso alle società a partecipazione pubblica**. Per quanto diffuso, **il fenomeno non è riconducibile a un modello unitario**. Sono state utilizzate come soggetti attuatori, strutture di supporto tecnico-amministrativo, centrali di committenza, poli di progettazione e gestione di infrastrutture digitali, strumenti di coordinamento tra amministrazioni territoriali.

Il punto non è stabilire se le partecipate siano utili in astratto. Occorre piuttosto individuare le condizioni nelle quali il loro contributo rafforza la capacità amministrativa senza sostituirsi stabilmente alle strutture pubbliche né indebolirne competenze, responsabilità e autonomia decisionale.

Un supporto differenziato, non un modello unico

L'esperienza del PNRR ha mostrato che le società partecipate non costituiscono un insieme omogeneo. Così, Invitalia, Cassa Depositi e Prestiti e Fintecna sono state utilizzate quali strutture capaci di aggregare procedure, standardizzare attività procedurali, sostenere la progettazione sia tecnica sia economica degli interventi, rafforzando almeno in parte la capacità delle amministrazioni titolari. PagoPA S.p.A. è stata, invece, valorizzata per l'attuazione di specifiche misure e come collettore di conoscenze specialistiche nel campo della digitalizzazione. Analogamente, su scala territoriale, casi come quelli di Lepida, per l'Emilia-Romagna, e ARIA, per la Lombardia, mostrano inoltre che alla società partecipata si può ricorrere quale sede stabile di raccordo tra le amministrazioni, uniformazione delle prassi e circolazione di soluzioni operative.

Questa pluralità suggerisce una valutazione selettiva: la trasferibilità delle esperienze dipende dal tipo di funzione esercitata, dalla qualità del rapporto con l'amministrazione titolare, dalla capacità di produrre

standard riutilizzabili e dal grado di trasparenza e responsabilizzazione assicurato.

Risultati positivi, ma non automaticamente trasferibili

Il supporto assicurato dalle partecipate nell'attuazione del PNRR ha prodotto, **in molti casi**, **risultati positivi e apprezzabili**.

Ha, in primo luogo, contratto i tempi e i costi amministrativi, *consentendo di accelerare l'attuazione degli interventi*: le misure realizzate con il supporto delle società pubbliche presentano un *tasso di avanzamento della spesa superiore* di 7,4% punti rispetto alla media nazionale (+21,9%), distinguendosi positivamente rispetto alle amministrazioni locali (-3,2%), alle amministrazioni centrali e alle Agenzie (-8%).

Ha, inoltre, *ridotto la frammentazione e i carichi procedurali*: è quel che è avvenuto, in particolare, con Invitalia che, sin dal 2022, in veste di centrale di committenza, ha supportato gli enti locali con il sistema degli accordi quadro. Il modello ha interessato 637 soggetti attuatori, 1.220 interventi e 978 operatori economici aggiudicatari, con 2.248 prestazioni programmate, per un valore di oltre 4,5 miliardi di euro. Gli ambiti di intervento hanno riguardato in particolare asili nido, nuove scuole, programmi innovativi per la qualità dell'abitare e piani urbani integrati.

Il buon esito di queste esperienze non implica, tuttavia, che ogni forma di concentrazione di capacità in capo a soggetti esterni all'amministrazione debba essere automaticamente stabilizzata. L'esperienza del PNRR mostra, al contrario, che i diversi modelli di intervento delle partecipate non sono equivalenti, né sono tutti egualmente trasferibili nel funzionamento ordinario dell'amministrazione. Alcuni integrano competenze che sarebbe inefficiente replicare in migliaia di enti; altri rischiano di spostare all'esterno funzioni che appartengono alla responsabilità amministrativa e politica delle istituzioni.

Il contributo delle partecipate al PNRR

Indicatore	Dato / significato
Avanzamento della spesa	Le misure realizzate con il supporto delle società pubbliche presentano un avanzamento superiore di 7,4 punti rispetto alla media nazionale (+21,9%).
Confronto tra amministrazioni	Le amministrazioni locali registrano -3,2 punti e le amministrazioni centrali e le Agenzie -8 punti rispetto alla media.
Accordi quadro Invitalia	637 soggetti attuatori, 1.220 interventi, 978 operatori economici aggiudicatari e 2.248 prestazioni programmate.
Valore degli interventi	Oltre 4,5 miliardi di euro, soprattutto per asili nido, nuove scuole, qualità dell'abitare e piani urbani integrati.

Le condizioni per un impiego stabile e selettivo

In una **prospettiva a regime**, più che soffermarsi sull'utilità del fenomeno, l'analisi va condotta verificando **a quali condizioni il sostegno assicurato sin qui dalle partecipate alle amministrazioni possa continuare a operare come fattore di integrazione e rafforzamento della capacità amministrativa**,

senza tradursi in una forma di sostituzione delle strutture pubbliche. È necessario, in particolare, comprendere con quali accorgimenti sia possibile ricostruire un equilibrio nel quale la specializzazione organizzativa ottenuta con il ricorso alle società può essere utilmente mantenuta senza depotenziare l'azione pubblica.

In questa prospettiva, il **Rapporto non propone una generalizzata estensione del ricorso alle partecipate.** Individua piuttosto alcuni ambiti nei quali la concentrazione di capacità può essere mantenuta a regime e alcune condizioni necessarie per evitare che il supporto si trasformi in dipendenza.

📖 **Dove si colloca il confine**

Indicatore	Dato / significato
Supporto specialistico	Può essere utile quando servono competenze tecniche, ingegneristiche, economico-finanziarie o digitali difficilmente disponibili in ogni singola amministrazione
Standardizzazione	È efficace per procedure ripetitive, affidamenti complessi e strumenti operativi riutilizzabili da una pluralità di enti
Coordinamento territoriale	Può rafforzare sistemi frammentati, uniformando prassi e condividendo infrastrutture e servizi
Sostituzione dell'amministrazione	Diventa problematica quando la partecipata non si limita a supportare, ma incide sulla formazione della decisione e sull'architettura del procedimento

Concentrare le funzioni ad alta specializzazione

Per conciliare le due esigenze, **il ricorso a regime alle società a partecipazione pubblica ben può ammettersi per concentrare e standardizzare attività e procedure di affidamento** che richiedono elevati livelli di specializzazione non posseduti dalla pluralità di enti chiamati a gestirle (come è accaduto con Invitalia), per consentire alle amministrazioni di **avvalersi di competenze specialistiche** necessarie per interventi complessi sul piano ingegneristico o economico o per la gestione delle operazioni di PPP (CDP o Fintecna), per progettare e gestire infrastrutture digitali pubbliche (è il caso PagoPA), per **realizzare sedi stabili di coordinamento tecnico in contesti connotati da forte frammentazione istituzionale** (è quel che si è registrato in diverse esperienze territoriali). Sul versante dei servizi pubblici locali, l'effettività degli investimenti pubblici non dipende soltanto dalla presenza di strutture capaci di affiancare l'amministrazione, ma anche dall'esistenza, sul territorio, di operatori dotati di una dimensione adeguata: i necessari processi di aggregazione o di cooperazione tra partecipate idonei a ridurre la polverizzazione gestionale fungono, quindi, da leve di rafforzamento dell'amministrazione stessa, potenziandone l'efficienza.

Presidiare il confine tra tecnica e decisione

Più delicata appare, invece, **la stabilizzazione di quei modelli nei quali la società partecipata** non si

limita a fornire supporto specialistico o gestione tecnica, ma **tende a incidere più profondamente sulla stessa architettura del procedimento**, contribuendo a definire il contesto entro cui la decisione amministrativa arriva a maturazione.

La lezione del PNRR è dunque selettiva: le società a partecipazione pubblica possono rappresentare un'infrastruttura preziosa di competenze e coordinamento, purché siano utilizzate per colmare specializzazioni non replicabili e per rafforzare le amministrazioni, non per sostituire stabilmente la loro capacità di decidere, programmare e controllare.

🕮 Cinque criteri per il ricorso alle partecipate

Indicatore	Dato / significato
Specializzazione	Utilizzarle dove servono competenze rare, costose o non replicabili in ogni amministrazione
Addizionalità	Assicurare che il supporto accresca le capacità pubbliche invece di sostituirle
Responsabilità	Mantenere in capo all'amministrazione titolare indirizzo, decisione e controllo
Trasferimento di competenze	Prevedere strumenti, dati, standard e conoscenze riutilizzabili dalle strutture pubbliche
Trasparenza	Rendere verificabili mandato, costi, risultati, performance e impatto organizzativo

PARTE SESTA

Consolidare metodo e innovazioni organizzative del PNRR: conclusioni

Le analisi settoriali sviluppate nelle Parti precedenti evidenziano l'esigenza di non disperdere i risultati conseguiti nelle singole aree considerate, ma di assumerli come base per un percorso stabile e continuativo di riduzione delle fragilità strutturali e di valorizzazione delle potenzialità ancora inespresse. Il carattere inedito del PNRR merita, tuttavia, di essere indagato anche in una **prospettiva trasversale, non solo settoriale:** ha imposto, infatti, un metodo innovativo per il sistema pubblico e una *governance* specifica.

Quanto al **metodo**, nel PNRR ciascuna misura è stata declinata in termini di obiettivi da realizzare (*milestone* e *target*). La forza innovativa del metodo PNRR è stata, in particolare, non tanto nell'enunciazione del principio del risultato, quanto nella sua trasformazione in un fattore condizionante. **Assoluta centralità assume il fattore tempo**: *milestone* e *target* sono obiettivi da realizzare entro una data predefinita e vincolante, non semplici risultati attesi.

Quello descritto è un cambiamento concreto e dirompente. Ha richiesto, in primo luogo, il rafforzamento di alcune capacità istituzionali e amministrative a lungo trascurate: strategica, di programmazione, di controllo, misurazione e rendicontazione. Quelle capacità nelle quali il sistema pubblico italiano è storicamente debole come emerso dalle analisi svolte nelle singole Parti del Rapporto. Alcune delle indicate fragilità istituzionali sono state, d'altra parte, alla base di non poche difficoltà che si è dovuto fronteggiare nel dare attuazione al PNRR. In questa prospettiva, oltre che come programma straordinario di investimenti, **il PNRR va considerato quale laboratorio di innovazione istituzionale e amministrativa**, **dal quale trarre modelli organizzativi stabili e replicabili**. La sfida è trasformare innovazioni nate in un contesto emergenziale o straordinario in elementi permanenti della capacità amministrativa della Repubblica.

La struttura di *governance* del Piano ha costituito, sotto questo profilo, un tentativo di risposta ad alcune delle indicate fragilità risalenti della macchina pubblica italiana: debolezza delle funzioni di regia strategica, insufficiente coordinamento tra livelli di governo, frammentazione amministrativa, carenze nei sistemi di monitoraggio e difficoltà di attivazione tempestiva di strumenti correttivi. A livello centrale, emerge la scelta di **assegnare a strutture incardinate nella Presidenza del Consiglio e nel Ministero dell'economia funzioni alte di coordinamento**, **indirizzo**, **impulso**, **assistenza**, oltre che di gestione dei sistemi di monitoraggio e rendicontazione. Tra i principali elementi innovativi l'attivazione presso le amministrazioni centrali di **Unità di Missione**, destinate a costituire presidi specializzati per l'attuazione, il monitoraggio, la rendicontazione e le performance degli investimenti PNRR. Un'evoluzione che ha consentito di attenuare gli effetti delle rigide compartimentazioni amministrative che caratterizzano l'organizzazione ministeriale, assicurando un più avanzato coordinamento. Ulteriore corollario del metodo *performance based* è stato l'innalzamento delle capacità di monitoraggio, misurazione e rendicontazione; si è tradotto nella definizione e messa a regime del **Sistema Regis**. Nonostante le complessità emerse

nelle fasi iniziali, la piattaforma Regis rappresenta un segno concreto dell'eredità del PNRR, essendo già utilizzata anche per altri programmi nazionali di investimento e coesione. Ulteriore profilo di *governance* complessiva è nel rinnovato rapporto sviluppatosi tra amministrazioni centrali e periferiche, con l'attivazione di diversi **strumenti di supporto** forniti dalle Ragionerie Territoriali dello Stato, dalle Prefetture, dalle società a partecipazione pubblica.

Il metodo fondato su obiettivi misurabili, scadenze certe, monitoraggio e condizionamento delle risorse ai risultati ha prodotto una discontinuità non solo procedurale, ma istituzionale, obbligando le amministrazioni a costruire e innalzare competenze. **Per più ragioni**, **l'innesto del metodo per obiettivi nel governo delle politiche pubbliche non può essere considerato episodico**, né destinato a chiudersi con il PNRR. È molto alto il rischio che, senza una nuova programmazione con ulteriori obiettivi e scadenze entro cui raggiungerli, si smetta di proseguire nella riduzione delle debolezze strutturali e nella valorizzazione delle potenzialità frutto degli stessi investimenti del PNRR; si corre persino il rischio (di cui si percepiscono già segnali concreti) che si facciano passi indietro nei singoli settori esaminati. Il mancato consolidamento dell'approccio *performance based* finirebbe, peraltro, per disperdere capacità e prassi amministrative che sono state rafforzate nell'affrontare il grande impegno attuativo del PNRR.

Vi è un'ulteriore ragione che suggerisce di consolidare quel metodo e di fare tesoro delle innovazioni di *governance* introdotte con il PNRR. **La logica di risultato e il metodo per obiettivi si vanno consolidando nella disciplina europea al di là del NGEU**, imponendo agli Stati membri di vincolarsi al raggiungimento di obiettivi predefiniti e di disporre, quindi, di un assetto istituzionale adeguato. Confermano questa tendenza il Fondo sociale per il clima e il nuovo Piano strutturale di bilancio, nonché la proposta di nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034 presentata dalla Commissione europea, attualmente in corso di negoziato in ambito UE. In questa prospettiva, il rafforzamento della capacità istituzionale nazionale non ha più rilievo solo interno: è condizione della stessa credibilità istituzionale dello Stato nei rapporti con l'Unione europea e della possibilità di partecipare efficacemente ai futuri strumenti europei di finanziamento e programmazione. Anche a livello nazionale emergono esperienze che richiamano la logica per obiettivi. Vi rientrano gli Accordi di Coesione 2024, le recenti evoluzioni del federalismo simmetrico e dei LEP, i patti Stato-Città.

Concludendo, **l'esperienza del PNRR non può restare una parentesi straordinaria legata alla disponibilità di risorse europee**. Pur con le difficoltà attuative emerse, quell'esperienza ha messo in risalto l'esigenza di un rafforzamento stabile della capacità istituzionale e amministrativa della Repubblica: programmazione strategica, definizione di obiettivi misurabili, coordinamento tra livelli di governo, monitoraggio continuo, rendicontazione, sistemi di supporto e meccanismi di *enforcement* devono divenire condizioni ordinarie nella conduzione delle politiche pubbliche. Ciò richiede non soltanto la stabilizzazione e l'evoluzione di alcune esperienze istituzionali sperimentate nell'attuazione del PNRR, ma ancor prima il consolidamento di una più ampia cultura amministrativa fondata sulla programmazione, sulla verifica dei risultati, sulla cooperazione tra livelli di governo e sulla responsabilità rispetto agli obiettivi assunti.

COMITATI E AUDIZIONI

Presidente - **Roberto Garofoli**, Presidente Sezione Consiglio di Stato

Comitato di indirizzo strategico

Lorenzo Casini (Presidente IRPA- Rettore IMT Lucca)

Andrea Gavosto (Direttore Fondazione Agnelli)

Luigi Gianniti (Direttore del Servizio Studi, Senato della Repubblica)

Chiara Goretti (Direttore Ufficio per la valutazione delle politiche pubbliche, Senato della Repubblica)

Marco Leonardi (Ordinario Economia politica - Università degli studi di Milano)

Bernardo Giorgio Mattarella (Ordinario Diritto amministrativo - LUISS)

Veronica Nicotra (Segretario Generale ANCI)

Stefano Paleari (Ordinario Analisi dei Sistemi Finanziari e Public Management - Università di Bergamo)

Daria Perrotta (Ragioniere Generale dello Stato)

Maria Teresa Sempreviva (Prefetto - Capo Gabinetto Ministero dell'Interno)

Ermenegilda Siniscalchi (Capo Gabinetto Ministro per gli Affari europei, il PNRR e le politiche di coesione)

Comitato scientifico

Harald Bonura (Direttore Scientifico Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni)

Mario Cannella (Banca d'Italia)

Nicola Giovanni Cezzi (Camera dei Deputati, Servizio Studi)

Anna Corrado (Magistrato Tar)

Davide Marco Corvino (Camera dei Deputati, Servizio Studi)

Paolo D'Aprile (Responsabile Divisione Climate & Sustainability - Deloitte)

Paolo de Rosa (Commissione Europea, DG CONNECT)

Luigi Fiorentino (Capo del Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Presidenza del Consiglio dei Ministri)

Federico Fischione (Responsabile Legale Fondi Pubblici e Progettualità di interesse pubblico CDP)

Giulia Fortuna (Responsabile Legale Advisory e Gestione Fondi Pubblici CDP)

Marco Laudonio (Dipartimento CORIS, Sapienza Università di Roma)

Marco Macchia (Ordinario Diritto amministrativo - Università Roma Tor Vergata)

Michele Meoli (Professore Ingegneria gestionale - Università di Bergamo)

Luca Monteferrante (Consigliere di Stato)

Luciano Monti (Professore Politiche dell'Unione europea - LUISS)

Giuliana Palumbo (Banca d'Italia)

Paolo Rametta (Dirigente Presidenza del Consiglio dei Ministri)

Leonzio Rizzo (Ordinario Scienza delle Finanze - Università di Ferrara)

Massimo Santoro (Avvocato dello Stato)

Tommaso Sonno (Professore Economia politica - Università di Bologna)

Gianni Trovati (il Sole 24 Ore)

Emilio Tucci (Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale)

Gilberto Turati (Ordinario Scienza delle Finanze - Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano)

Comitato di redazione e organizzativo

Coordinatore **Luca Petruzzella** (Dottorando di ricerca)

Valerio Lorenzo Cancian (Dottorando di ricerca)

Carlo Cignarella (Dottorando di ricerca)

Maria Chiara Mariani (Scuola Superiore Sant'Anna)

Guido Miani (Fondazione Agnelli)

Auditi [1]

Angela Adduce (Ispettore Generale Capo IGESPES, MEF)

Marco Agostini (Comandante Generale del Corpo di Polizia Locale di Venezia)

Giampaolo Arachi (Ordinario Scienza delle Finanze Università del Salento, Membro del Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio)

Nicola Armaroli (Dirigente di ricerca del CNR)

Massimiliano Atelli (Professore Diritto amministrativo, già Presidente delle Commissioni VIA VAS e PNRR PNIEC)

Luca Bianchi (Direttore generale SVIMEZ)

Federico Boschi (Capo Dipartimento Energia MASE)

Giuseppe Busia (Presidente ANAC)

Gaetano Campo (Magistrato, già Capo DPG Ministero della giustizia)

Stefano Campostrini (Ordinario di Statistica - Università Ca' Foscari Venezia)

Cristiano Cannarsa (AD SOGEI)

Mario Capolupo (Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per gli Affari europei, il PNRR e le politiche di coesione)

Valentina Cardinali (Responsabile unità Valutazione Impatto di genere delle politiche pubbliche INAPP)

Guido Carpani (Direttore generale della Federazione Ordini Farmacisti Italiani)

Fabio Cassanelli (Dirigente Comune di Rimini)

Margherita Cassano (già Prima Presidente della Corte Suprema di cassazione)

Angelica Catalano (Direttrice generale per le dighe e le infrastrutture idriche del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti)

Giuseppe Cerrone (Capo Ufficio legislativo Ministero dell'Istruzione e del Merito)

Davide Ciferri (Coordinatore dell'Unità di missione PNRR del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti)

Maria Giuliana Civinini (Magistrato, già Presidente del gruppo CEPEJ-CYBERJUST)

Fabrizio Curcio (Capo Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi MEF)

Alessandra Dal Verme (Direttrice Agenzia del Demanio)

Maurizio Delfanti (Ordinario di Regulation of electric power systems Politecnico di Milano)

Francesco Del Pizzo (Direttore Strategie di Sviluppo Rete e Dispacciamento di Terna)

Ernesto Dello Vicario (Dirigente Roma Capitale)

Matteo Di Castelnuovo (Associate Professor of Practice di Sustainability e Direttore del Master in Sustainability Management, SDA Bocconi)

Bernard Dika (Sottosegretario alla Presidenza della Regione Toscana)

Carmine Di Nuzzo (Direttore presso l'Ispettorato Generale per il PNRR del MEF)

Francesco Esposito (Prefetto di Salerno)

Claudio Farina (Chief Strategic Studies & Innovation Officer di SNAM)

Fulvio Fontini (Ordinario di Economia applicata - Università del Salento)

Natale Forlani (Presidente INAPP)

Andrea Garnero (Senior Economist presso la Direzione Occupazione, Lavoro e Affari sociali dell'OCSE)

Marco Granelli (Assessore alle Opere pubbliche, Cura del territorio e Protezione civile del Comune di Milano)

Anna La Marca (Viceprefetto)

Vittorio Lapolla (Prefetto - Vicecapo di Gabinetto Vicario del Ministero dell'Interno)

Arturo Lorenzoni (Professore di Energy Economics e Eletricity Market Università di Padova)

Valentina Lostorto (Coordinatrice Dipartimento Regole e funzionamento delle pubbliche amministrazioni SNA)

Cecilia Maceli (Direttore Ufficio Concorsi e accesso alla PA Dipartimento Funzione Pubblica)

Francesca Medici (Viceprefetto)

Giovanna Messina (Banca d'Italia)

Giuseppina Miccoli (Responsabile Direzione Reclutamento personale PA Formez)

Stefano Mogini (Primo Presidente aggiunto della Corte Suprema di cassazione)

Vito Montanaro (Direttore Dipartimento Salute Regione Puglia)

Andrea Montanino (Chief Economist e Direttore per le Strategie Settoriali e la Valutazione d'Impatto CDP)

Simona Montesarchio (Direttore Generale Unità di Missione PNRR Ministero dell'Istruzione e del Merito)

Caterina Munno (IGEPA MEF-RGS)

Antonio Naddeo (Presidente ARAN)

Antonio Palmisano (Coordinatore Struttura di Missione PNRR Presidenza del Consiglio dei Ministri)

Adolfo Palombo (Ordinario di Fisica tecnica industriale - Università Federico II Napoli)

Enrico Pezzoli (AD ACEA Acqua)

Vittorio Pisani (Capo della Polizia – Direttore generale della Pubblica Sicurezza)

Clara Poletti (Professore Florence School of Regulation)

Antonella Polimeni (Rettrice della Sapienza Università di Roma)

Giovanni Portaluri (Responsabile Investimenti Pubblici Invitalia)

Gabriella Racca (Ordinario Diritto Amministrativo - Università di Torino)

Giuseppe Recinto (Capo di Gabinetto Ministero dell'Istruzione e del Merito)

Roberto Ricci (Presidente Invalsi)

Giuseppe Romano (Capo Dipartimento per il Sud, Presidenza del Consiglio dei Ministri)

Anna Rosiello (Viceprefetto)

Tommaso Sabato (Presidente ACEA Acqua)

Gianfranco Santoro (Direttore Centrale Studi e Ricerche INPS)

Elisa Scotti (Ordinario di Diritto amministrativo - Università di Macerata)

Andrea Tardiola (Dirigente Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali)

Roberto Torrini (Capo del Servizio Struttura economica - Banca d'Italia)

Michele Torsello (Direttore di Energy Square)

Roberto Trainito (Managing Director di Intellera Consulting part of Accenture Group)

Gabriele Trombetta (Vice Questore della Polizia di Stato)

Rosa Valentino (Ministero dell'Interno, Direttore Centrale della Finanza Locale)

Vinicio Vigilante (AD GSE)

1 Sono indicati tra gli auditi anche coloro che hanno contribuito tramite interlocuzioni svoltesi in forma documentale.

Finito di stampare a Settembre 2026

Progetto grafico e impaginazione a cura di

Nel 2026, l'Italia si trova a un passaggio decisivo del proprio cammino: trascorsi ottant'anni dalla nascita della Repubblica e concluso un inedito Piano di investimenti e riforme, si apre una nuova fase nella quale il tema della crescita è destinato ad assumere carattere strategico.

Tre sono le leve convergenti su cui puntare.

La prima è l'investimento sociale: a fronte del *trend* demografico in atto, è decisivo aumentare i tassi di partecipazione alla vita economica del Paese di territori, giovani e donne che ne sono ai margini, ridurre i divari di efficienza amministrativa e giudiziaria, innalzare il capitale umano, ridimensionare il peso che il *background* familiare esercita sui percorsi di crescita dei ragazzi, attrarre talenti e ridurne la fuga, migliorare la capacità di tradurre la ricerca in sviluppo. Un Paese che lascia inutilizzate energie sociali rilevanti riduce il proprio potenziale di crescita. In questa prospettiva, anche politiche di natura sociale – dalla sicurezza urbana al contrasto del *mismatch*, del sommerso e delle fragilità sanitarie – assumono un rilievo decisivo per la crescita economica.

La seconda riguarda la capacità competitiva del sistema produttivo: trasformazione digitale, energia, settore idrico, rafforzamento dimensionale e tecnologico delle imprese.

La terza investe la modernizzazione istituzionale: metodo di governo, capacità amministrative, qualità delle regole e tempi di attuazione delle politiche pubbliche.

Non si parte da zero. Pur con le difficoltà attuative registrate, il PNRR ha consentito al Paese di fare passi in avanti, tanto nei singoli settori quanto nel metodo di conduzione delle politiche pubbliche e in alcuni snodi del sistema istituzionale della Repubblica. L'imperativo è ora non disperdere quei risultati, consolidarli e avanzare.

L'ambizione è che questo Rapporto possa rappresentare una base di discussione pubblica sulle condizioni del Paese, sulle leve strutturali per la sua crescita e coesione, sulla qualità delle sue istituzioni.