Studi economici dell'OCSE

ITALIA

GENNAIO 2024

OECD

Studi economici dell'OCSE: Italia 2024

OECD

MIGLIORI POLITICHE
PER UNA VITA MIGLIORE

La presente opera è pubblicata sotto la responsabilità del Segretario Generale dell'OCSE. Le opinioni espresse e le conclusioni raggiunte non corrispondono necessariamente alle posizioni ufficiali dei governi dei Paesi membri dell'OCSE.

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

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

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

Nota di tutti gli Stati membri dell'OCSE appartenenti all'Unione europea e dell'Unione europea
La Repubblica di Cipro è riconosciuta da tutti i membri delle Nazioni Unite eccetto la Turchia. Le informazioni riportate nel presente documento si riferiscono alla zona sotto effettivo controllo del governo della Repubblica di Cipro.

Si prega di citare sempre la presente pubblicazione come riportato qui sotto:
OECD (2024), *Studi economici dell'OCSE: Italia 2024*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/68453d0b-it.

ISBN 978-92-64-46751-4 (Stampa)
ISBN 978-92-64-92073-6 (PDF)
ISBN 978-92-64-55521-1 (HTML)
ISBN 978-92-64-98506-3 (epub)

Studi economici dell'OCSE: Italia
ISSN 2789-3707 (Stampa)
ISSN 2789-3715 (online)

Titolo originale: OECD (2024), *OECD Economic Surveys: Italy 2024*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/78add673-en.
Il presente studio è stato tradotto dalla Sezione linguistica italiana dell'OCSE. Le uniche versione ufficiali sono i testi in inglese e/o francese.

Illustrazioni: Copertina © DaLiu/Shutterstock.com.

Gli errata corrige delle pubblicazioni possono essere consultati online sul sito: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD 2024

L'uso della presente opera, in formato sia digitale che cartaceo, è disciplinato dalle condizioni e dalle modalità consultabili al seguente indirizzo: https://www.oecd.org/termsandconditions.

Prefazione

Il presente Studio è pubblicato sotto la responsabilità del Comitato di esame delle situazioni economiche e dello sviluppo (EDRC) dell'OCSE, incaricato di analizzare la situazione economica dei Paesi membri dell'Organizzazione.

Il 21 novembre 2023, il Comitato ha preso in esame la situazione economica dell'Italia e le sue politiche in materia di economia. Il progetto di Rapporto è stato quindi rivisto alla luce delle discussioni e approvato in via definitiva dall'intero Comitato il 21 dicembre 2023.

Il progetto di Rapporto del Segretariato è stato elaborato, per il Comitato, da Gabriele Ciminelli, Klaus Pedersen e Cyrille Schwellnus, sotto la supervisione di Sebastian Barnes. Elodie Lormel e Jean-Rémi Bertrand hanno curato gli aspetti redazionali della pubblicazione.

Il precedente Studio sull'Italia è stato pubblicato nel settembre 2021.

È possibile reperire maggiori informazioni sugli Studi di più recente pubblicazione e sulle edizioni precedenti, nonché in merito alle modalità di redazione degli stessi all'indirizzo: www.oecd.org/economy/surveys/

Indice

Prefazione 3

Sintesi 9

1 Principali approfondimenti 15
1.1. Introduzione 16
1.2. La crescita del PIL sta rallentando 17
1.3. Il settore finanziario ha mostrato una buona tenuta, ma i rischi sono in aumento 28
1.4. Per riportare le finanze pubbliche su un percorso più sostenibile occorre attuare riforme 33
1.5. Per rilanciare la crescita economica occorrono riforme strutturali 52
1.6. Incrementare la partecipazione al mercato del lavoro e rendere la crescita più inclusiva 63
1.7. Occorre proseguire gli sforzi volti a combattere la corruzione 70
1.8. Raccomandazioni relative ai principali approfondimenti 72
Riferimenti bibliografici 74

2 Realizzare la transizione energetica e climatica 78
2.1. Lo stato attuale della transizione in Italia 79
2.2. Il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi energetici e di riduzione delle emissioni dell'Italia rappresenta una sfida complessa 83
2.3. Le politiche per realizzare la transizione 90
2.4. Gestire la transizione e adattarsi ai cambiamenti climatici 118
2.5. Raccomandazioni 127
Riferimenti bibliografici 129

FIGURE

Figura 1. La crescita si è dimostrata resiliente 9
Figura 2. La partecipazione delle donne al mercato del lavoro rimane bassa 11
Figura 3. È necessario ridurre le emissioni in misura considerevole 12
Figura 1.1. Gli investimenti hanno guidato la crescita, ma sono attualmente in calo 17
Figura 1.2. La crescita dei servizi ha mostrato una buona tenuta 19
Figura 1.3. Le esportazioni sono state resilienti in quanto i costi unitari del lavoro sono diminuiti 20
Figura 1.4. Il mercato del lavoro ha conseguito ottimi risultati 21
Figura 1.5. Il disallineamento occupazionale è notevole ed è aumentato in alcuni settori 22
Figura 1.6. La crescita dei salari è stata finora modesta 24
Figura 1.7. L'inflazione complessiva è diminuita, ma l'inflazione di fondo rimane elevata 24
Figura 1.8. L'impennata dell'inflazione di fondo ha principalmente seguito gli incrementi degli input energetici 25
Figura 1.9. I profitti unitari sono in calo, mentre i costi unitari del lavoro aumentano 26
Figura 1.10. Le condizioni finanziarie sono più rigide 29
Figura 1.11. La solidità finanziaria delle banche è migliorata 30

Figura 1.12. Le riserve in eccesso sono inferiori al finanziamento mediante TLTRO 31
Figura 1.13. La detenzione di titoli del debito sovrano nazionale rimane elevata 32
Figura 1.14. Nel settore delle assicurazioni sulla vita si sta registrando un deflusso finanziario 33
Figura 1.15. Il saldo primario nominale dovrebbe migliorare, soprattutto grazie al trattamento dei crediti di imposta per le ristrutturazioni 34
Figura 1.16. Dopo una fase di debolezza, gli investimenti pubblici sono in ripresa, sostenuti dal PNRR 35
Figura 1.17. Settori di intervento e risorse del PNRR 36
Figura 1.18. Il livello di efficienza della Pubblica Amministrazione è percepito come inferiore a quello rilevato nella maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE 40
Figura 1.19. Il rapporto debito/PIL è elevato, con un probabile aumento della spesa per l'invecchiamento della popolazione e gli interessi 41
Figura 1.20. Per ricondurre il debito su un percorso più sostenibile occorrerà operare un sostanziale aggiustamento di bilancio 42
Figura 1.21. L'aggiustamento di bilancio richiesto comporterà effetti negativi limitati sulla crescita del PIL in termini reali 44
Figura 1.22. Le pensioni, l'assistenza sociale e il servizio del debito costituiscono il 50 % della spesa pubblica 46
Figura 1.23. Vi è margine per trasferire il carico fiscale dal reddito da lavoro ai consumi e ai beni immobili 50
Figura 1.24. La crescita della produttività è stagnante 52
Figura 1.25. La prevalenza di microimprese ostacola la crescita guidata dall'innovazione 53
Figura 1.26. Il sistema giudiziario è percepito come meno efficiente rispetto alla maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE 55
Figura 1.27. Si rilevano notevoli differenze nella produttività dei giudici 56
Figura 1.28. Il settore dei servizi necessita di riforme che stimolino la concorrenza 57
Figura 1.29. Le scarse competenze frenano l'innovazione e la digitalizzazione 60
Figura 1.30. Gli incentivi legati alla *performance* dei docenti universitari sono scarsi 62
Figure 1.31 La quota di contratti a tempo indeterminato sul totale dell'occupazione è inferiore al livello del 2015 63
Figura 1.32. L'occupazione è bassa e il tasso di povertà è superiore alla media dell'OCSE 64
Figura 1.33. Il divario di reddito da lavoro tra uomini e donne è tra i più elevati nella zona dell'OCSE 68
Figura 1.34. La corruzione percepita è superiore alla media dell'OCSE 70
Figura 1.35. La trasparenza fiscale e le misure antiriciclaggio si sono rivelate efficaci 71
Figura 2.1. La riduzione delle emissioni ha registrato un rallentamento a metà degli anni 2010 80
Figura 2.2. Circa due terzi delle emissioni derivano dai trasporti, dalle industrie energetiche e dagli edifici 81
Figura 2.3. Le importazioni di combustibili fossili rappresentano i tre quarti circa dell'approvvigionamento energetico complessivo 82
Figura 2.4. I costi dell'inquinamento atmosferico sono elevati in Italia 83
Figura 2.5. I progressi nella diffusione dell'energia da fonti rinnovabili si sono arrestati nella seconda metà degli anni 2010 85
Figura 2.6. Il processo di elettrificazione dell'economia procede lentamente 87
Figura 2.7. A seguito dell'introduzione di leggi sul clima, le emissioni diminuiscono bruscamente e la politica di mitigazione diventa più stringente 89
Figura 2.8. L'Italia è rimasta indietro in termini di inasprimento delle politiche di mitigazione dei cambiamenti climatici negli anni 2010 91
Figura 2.9. Il prezzo effettivo del carbonio in Italia è elevato, ma differisce notevolmente tra vari settori 93
Figura 2.10. La capacità di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è destinata a raddoppiare nel periodo 2022-2030 96
Figura 2.11. Progetti che coprono il 40 % della capacità rinnovabile aggiuntiva prevista sono in attesa di autorizzazione 97
Figura 2.12. I progetti relativi al comparto eolico con Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) positiva spesso non vengono autorizzati 99
Figura 2.13. L'installazione di energia rinnovabile è aumentata nel periodo 2022-2023, ma è ancora al di sotto dei piani previsti 100
Figura 2.14. Il potenziale delle energie rinnovabili è maggiore al Sud, mentre i livelli di consumo sono più elevati al Nord 101
Figura 2.15. Gli investimenti in termini di capacità di generazione e stoccaggio si concentreranno al Sud 102
Figura 2.16. Il gasolio rappresenta circa i due terzi del consumo energetico nel settore dei trasporti 104
Figura 2.17. I camion per il trasporto merci in Italia sono ad alta intensità energetica 107
Figura 2.18. I veicoli elettrici costituivano meno del 10 % delle auto di nuova immatricolazione nel 2022 108
Figura 2.19. Le stazioni di ricarica elettrica pro-capite sono poche in Italia 110

Figura 2.20. Oltre la metà degli edifici italiani è stata costruita antecedentemente all'introduzione dei primi standard di efficienza energetica 113
Figura 2.21. In Italia l'intensità delle emissioni derivanti dagli edifici è più elevata che in Spagna, Paese che gode di un clima similare 114
Figura 2.22. L'Italia ha margine di azione per elettrificare gli edifici residenziali 115
Figura 2.23. Le politiche di mitigazione dei cambiamenti climatici previste dovrebbero tradursi in una limitata riduzione del PIL 118
Figura 2.24. Una percentuale maggiore di lavoratori nell'Italia meridionale svolge professioni inquinanti 121
Figura 2.25. L'Italia è altamente esposta al caldo estremo 124
Figura 2.26. Il rischio di stress idrico in Italia è elevato 126

TABELLE

Tabella 1. Proiezioni macroeconomiche 10
Tabella 1.1. Le previsioni indicano un calo della crescita e dell'inflazione 27
Tabella 1.2. Eventi che potrebbero comportare cambiamenti di rilievo nelle prospettive 28
Tabella 1.3. Precedenti raccomandazioni dell'OCSE volte a migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione 40
Tabella 1.4. Raccomandazioni pregresse per ricondurre il debito pubblico su un percorso più prudente 45
Tabella 1.5. Principali misure previste dalla legge di delega per la riforma del sistema fiscale 49
Tabella 1.6. Impatto fiscale illustrativo di riforme selezionate 51
Tabella 1.7. Raccomandazioni pregresse in materia di potenziamento della crescita e dell'inclusività 54
Tabella 1.8. Le recenti riforme dell'assistenza sociale 65
Tabella 1.9. Impatto illustrativo sul PIL di una selezione di raccomandazioni 69
Tabella 2.1. È improbabile che le politiche previste siano sufficienti per raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni perseguiti dall'Italia 85
Tabella 2.2. La diffusione delle energie rinnovabili dovrebbe aumentare in misura significativa nell'ambito dei piani attuali 86
Tabella 2.3. Sebbene ambiziose, le politiche previste non riescono a realizzare gli obiettivi perseguiti in termini di efficienza energetica 86
Tabella 2.4 Le accise sono eterogenee tra i vari settori e combustibili 94
Tabella 2.5. Si rileva una scarsa fruizione degli incentivi offerti per l'acquisto di veicoli elettrici 109
Tabella 2.6. La transizione determinerà una significativa ridistribuzione dell'occupazione e della produzione 120
Tabella 2.7. I lavoratori che svolgono professioni inquinanti tendono ad essere meno istruiti 122

RIQUADRI

Riquadro 1.1. Disallineamento occupazionale in base alle offerte di lavoro pubblicate online e al numero di clic 22
Riquadro 1.2. La trasmissione dell'aumento dei prezzi dell'energia all'inflazione di fondo 25
Riquadro 1.3. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza 35
Riquadro 1.4. Impatto sul bilancio delle riforme strutturali e fiscali raccomandate 51
Riquadro 1.5. Le recenti riforme dell'assistenza sociale 65
Riquadro 1.6. Impatto stimato sul PIL di determinate riforme strutturali 69
Riquadro 2.1. Le istituzioni italiane che si occupano di cambiamenti climatici 84
Riquadro 2.2. Leggi sul clima, politiche di mitigazione ed emissioni di gas serra 89
Riquadro 2.3. Il complesso iter autorizzativo relativo alle centrali elettriche rinnovabili in Italia 98
Riquadro 2.4. Il pedaggio sull'uso dell'auto a Milano ha ridotto di un terzo le emissioni di CO2 106
Riquadro 2.5. La riforma della Direttiva UE sulla prestazione energetica degli edifici 112
Riquadro 2.6. Misure volte a promuovere e agevolare interventi di riqualificazione energetica profonda nei Paesi dell'OCSE 117
Riquadro 2.7. Il Modello *ENV-Linkages* dell'OCSE 119
Riquadro 2.8. Professioni verdi e inquinanti in Italia 121
Riquadro 2.9. Il Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici dell'Italia 125

Segui le pubblicazioni dell'OCSE su:

https://twitter.com/OECD

https://www.facebook.com/theOECD

https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/

https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary

https://www.oecd.org/newsletters/

Questa pubblicazione contiene…

StatLinks

Un servizio che consente di ottenere fogli Excel® dalla versione stampata

Accanto ai grafici e alle tabelle di questa pubblicazione sono presenti gli StatLink. Per scaricare il corrispondente foglio di calcolo Excel® basta digitare il link nel proprio browser Internet, oppure cliccare sul link della pubblicazione in formato elettronico.

STATISTICHE DI BASE DELL'ITALIA 2022

Le cifre fra parentesi si riferiscono alla media OCSE[2]

TERRITORIO, POPOLAZIONE E CICLO ELETTORALE					
Popolazione (milioni)	58,9		Densità demografica per km²	199,0	(39,0)
Meno di 15 anni (%)	12,4	(17,2)	Speranza di vita alla nascita (anni, 2021)	82,8	(78,7)
Oltre 65 anni (%)	24,1	(18,0)	Uomini (2021)	80,6	(75,9)
Migranti internazionali (% della popolazione, 2019)	10,4	(13,2)	Donne (2021)	85,1	(81,7)
Crescita media negli ultimi 5 anni (%)	-0,6	(0,4)	Ultime elezioni generali	Settembre 2022	
ECONOMIA					
Prodotto Interno Lordo (PIL)			Quota del valore aggiunto (%)		
A prezzi correnti (miliardi di USD)	2 051,7		Agricoltura, silvicoltura e pesca	2,2	(2,8)
A prezzi correnti (miliardi di EUR)	1 947,4		Industria, incluso il settore delle costruzioni	25,7	(28,3)
Crescita reale media negli ultimi 5 anni (%)	0,7	(1,7)	Servizi	72,2	(68,8)
Pro capite (migliaia di USD a PPP)	55,5	(59,0)			
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE					
In percentuale del PIL					
Spesa	56,1	(42,5)	Debito finanziario lordo (OCSE: 2021)	148,5	(106,6)
Entrate	48,0	(39,3)	Debito finanziario netto (OCSE: 2021)	120,4	(68,2)
CONTI ESTERNI					
Tasso di cambio (EUR per USD)	0,95		Principali esportazioni (% del totale delle esportazioni di merci, 2021)		
Tasso di cambio PPP (USA = 1)	0,60		Macchinari e attrezzature per i trasporti	32,6	
In percentuale del PIL			Prodotti finiti diversi	18,3	
Esportazioni di beni e servizi	36,7	(33,4)	Prodotti finiti	18,0	
Importazioni di beni e servizi	38,2	(34,8)	Principali importazioni (% del totale delle importazioni di merci, 2021)		
Saldo delle partite correnti	-1,5	(-1,0)	Macchinari e attrezzature per i trasporti	26,6	
Posizione patrimoniale netta sull'estero	4,7		Prodotti chimici e prodotti affini, N.S.A.	16,9	
			Prodotti finiti	16,2	
MERCATO DEL LAVORO, COMPETENZE E INNOVAZIONE					
Tasso di occupazione (15enni e oltre) (%)	45,1	(57,5)	Tasso di disoccupazione, Rilevazione sulle forze di lavoro (15enni e oltre) (%)	8,1	(5,0)
Uomini	54,0	(65,4)	Giovani (tra i 15 e i 24 anni) (%)	23,8	(10,9)
Donne	36,9	(50,1)	Disoccupati di lungo termine (1 anno e oltre) (%)	4,6	(1,2)
Tasso di partecipazione (15enni e oltre) (%)	49,1	(60,9)	Conseguimento di un titolo di istruzione terziaria tra i 25-64enni (%)	20,3	(40,7)
Media annua di ore lavorate	1 694	(1 752)	Spesa interna lorda per la R&S (% del PIL, 2020)	1,5	(2,9)
AMBIENTE					
Approvvigionamento totale energia primaria pro capite (tep)	2,4	(3,8)	Emissioni CO2 da combustibili fossili pro capite (tonnellate)	5,0	(7,8)
Rinnovabili (%)	17,6	(12,0)	Prelievi idrici pro capite (1 000 m³, 1998)	0,7	
Esposizione all'inquinamento atmosferico (oltre 10 µg/m³ di PM2,5, % della popolazione, 2019)	91,4	(61,7)	Rifiuti urbani pro capite (tonnellate, 2020)	0,5	(0,5)
SOCIETÀ					
Diseguaglianza di reddito (coefficiente di Gini, 2021, OCSE: dati più recenti disponibili)	0.330	(0.316)	Risultati istruzione (punteggio PISA, 2022)		
Tasso di povertà relativa (%, 2021, OECD: 2020)	12,8	(11,8)	Lettura	482	(476)
Reddito familiare disponibile mediano (migliaia di USD a PPP, 2021, OCSE: 2020)	27,9	(26,6)	Matematica	471	(472)
Spesa pubblica e privata (% del PIL)			Scienze	477	(485)
Spesa sanitaria	9,0	(9,2)	Quota di donne in parlamento (%)	32,3	(32,5)
Pensioni (2021)	16,6	(9,4)	Aiuti pubblici allo sviluppo netti (% RNL, 2017)	0,3	(0,4)
Istruzione (% RNL, 2021)	3,9	(4,4)	Risultati istruzione (punteggio PISA, 2022)		

[1] L'anno è indicato tra parentesi se esso si discosta dall'anno riportato nel titolo principale della Tabella.

[2] Quando l'aggregato OCSE non esiste nella banca dati di origine, si è proceduto al calcolo di una media semplice degli ultimi dati disponibili, se tali dati esistono per almeno l'80 % dei Paesi membri dell'Organizzazione.

Fonte: i calcoli sono basati su dati estratti dalle banche dati delle seguenti organizzazioni: OCSE, Agenzia Internazionale dell'Energia, Organizzazione internazionale del lavoro, Fondo Monetario Internazionale, Nazioni unite, Banca mondiale.

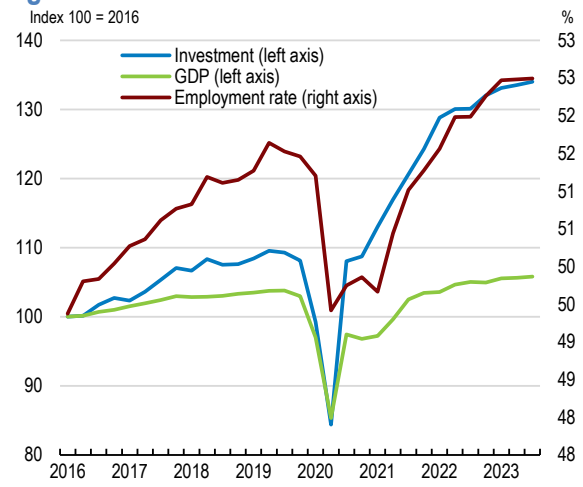
Sintesi

La crescita è stata resiliente, ma sta attraversando una fase di rallentamento

L'attività economica ha superato bene le crisi recenti, ma la crescita sta attualmente rallentando in un contesto di irrigidimento delle condizioni finanziarie. Visto l'elevato livello del debito pubblico, occorre consolidare le finanze pubbliche.

La crisi energetica ha innescato un rallentamento dell'attività. L'ampio sostegno fiscale e l'aumento della competitività hanno contribuito a riportare il PIL reale al livello precedente la pandemia entro la metà del 2021, e la disoccupazione a livelli storicamente bassi. Tuttavia, l'aumento dell'inflazione in seguito alla crisi energetica ha eroso i redditi reali delle famiglie e l'inasprimento della politica monetaria della zona euro ha condotto a un rapido aumento dei costi di finanziamento per le famiglie, le imprese e le amministrazioni pubbliche.

Figura 1. La crescita si è dimostrata resiliente



Fonte: banca dati delle Prospettive economiche dell'OCSE.

StatLink https://stat.link/gzyc1xjw3d2m

L'irrigidimento delle condizioni finanziarie verificatosi sulla scia dell'inasprimento monetario nella zona euro è stato considerevole. Dal secondo semestre del 2022, i tassi sui prestiti alle famiglie e alle imprese sono aumentati di circa 3 punti percentuali. La crescita del credito è diventata negativa e il mercato immobiliare si è indebolito. Il settore bancario è ben capitalizzato ed è meglio preparato a resistere agli shock rispetto al passato. Tuttavia, il settore bancario e quello assicurativo detengono ingenti titoli del debito sovrano, che richiedono un monitoraggio costante delle pressioni sui bilanci che potrebbero derivare dall'incremento dei tassi di interesse o dal rallentamento della crescita.

Attualmente, la politica di bilancio ha assunto un orientamento neutrale. Il sostegno pubblico connesso alla crisi energetica è stato in parte revocato e dovrebbe giungere a termine, ma il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e i tagli mirati alle imposte sul reddito sostengono la domanda. Qualora i prezzi dell'energia aumentassero nuovamente in maniera considerevole, occorrerebbe reintrodurre esclusivamente misure che siano destinate alle famiglie più indigenti. Considerati l'elevato livello del debito pubblico e la sua traiettoria, che in assenza di cambiamenti nelle politiche prevede un incremento, occorrerà consolidare le finanze pubbliche.

Per il biennio 2024-2025, le proiezioni dell'OCSE prevedono una crescita economica contenuta. L'inflazione dovrebbe diminuire gradualmente, poiché lo shock dei beni energetici ha determinato pressioni più ampie sui prezzi, che richiederanno tempo per dissiparsi. I rischi sono orientati al ribasso e la presenza di condizioni finanziarie più rigide del previsto ridurrebbe ulteriormente la domanda interna. In un'ottica rialzista, l'accelerazione della spesa dei fondi del PNRR,

anche mediante il riorientamento del Piano verso progetti di investimento di grandi dimensioni gestiti a livello centrale, come pianificato dal Governo e approvato dalla Commissione europea, potrebbe stimolare gli investimenti.

Tabella 1. Proiezioni macroeconomiche

Tassi di crescita annuali, se non diversamente specificato	2023	2024	2025
Prodotto Interno Lordo (PIL)	0,7	0,7	1,2
Tasso di disoccupazione	7,6	7,8	7,6
Indice dell'inflazione di fondo	4,5	3,1	2,5
Debito pubblico lordo (% del PIL)	141,4	141,4	140,5

Fonte: OCSE.

Portare il debito pubblico su una traiettoria prudente

Il debito pubblico, quale percentuale del PIL, è tra i più elevati dell'OCSE. Viste le forti pressioni sul bilancio all'orizzonte, occorrono riforme fiscali e della spesa per contribuire a portare il debito su un percorso più prudente.

In assenza di variazioni delle politiche, il rapporto debito pubblico/PIL andrà ad aumentare. Tra il 2023 e il 2040, la spesa pubblica per i costi connessi all'invecchiamento della popolazione e al servizio del debito dovrebbe aumentare di circa il 4,5 % del PIL. È probabile che l'accelerazione della transizione climatica e l'adattamento ai cambiamenti climatici generino ulteriori pressioni sulla spesa. Per riportare il rapporto debito/PIL su un percorso più prudente, sostenere i costi futuri e rispettare le regole fiscali europee, sarà necessario un duraturo aggiustamento di bilancio.

È necessario risparmiare sulla spesa pubblica. Le pensioni rappresentano una quota cospicua della spesa complessiva. Nel breve periodo, tale spesa potrebbe essere contenuta eliminando gradualmente i regimi di pensionamento anticipato. Nel breve termine, sarebbe opportuno mantenere la parziale deindicizzazione delle pensioni elevate, per poi sostituirla nel medio termine con un'imposta sulle pensioni elevate, che non siano correlate ai contributi pensionistici versati. Il contributo di solidarietà potrebbe essere mantenuto finché il reddito relativo dei pensionati sarà allineato alla media dell'OCSE. Le prossime revisioni della spesa, che attualmente mirano a realizzare risparmi di bilancio annuali pari a circa lo 0,2 % del PIL, dovranno divenire più ambiziose.

L'attuale riforma fiscale dovrebbe contribuire a far fronte alle pressioni di bilancio. Occorre proseguire con gli sforzi volti a contrastare l'evasione fiscale, anche continuando a promuovere i pagamenti digitali e invertendo l'aumento del massimale sulle transazioni in contanti. Vi è inoltre margine per ridurre l'erosione della base imponibile dell'imposta sul reddito, anche riducendo le spese fiscali e limitando la proliferazione di regimi speciali di imposte forfettarie. Lo spostamento dell'imposizione dal lavoro alle successioni e ai beni immobili renderebbe il mix fiscale più favorevole alla crescita, consentendo al contempo di incrementare le entrate. Sarebbe altresì necessario aggiornare i parametri per il calcolo della base imponibile dell'imposta sugli immobili, tenendo conto dei relativi effetti distributivi.

Aumentare la crescita e l'inclusività

L'economia deve affrontare sfide legate alla bassa crescita della produttività, alla scarsa partecipazione al mercato del lavoro, in particolare delle donne, e alla povertà relativamente elevata. Sarà necessario un pacchetto completo di riforme per passare a una crescita guidata dall'innovazione e rafforzare, al contempo, l'inclusività.

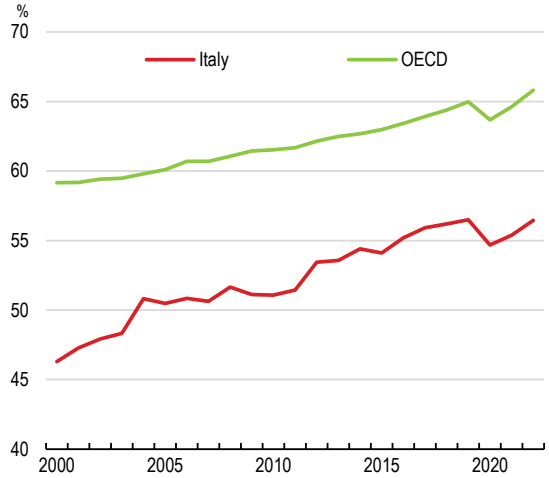
Le riforme in corso nel settore della giustizia civile e della Pubblica Amministrazione saranno fondamentali per aumentare gli investimenti e la produttività. La lunga durata dei processi e l'eccessiva burocrazia hanno frenato gli investimenti pubblici e privati. È opportuno portare a compimento le recenti riforme volte a semplificare le procedure giuridiche e amministrative, ad aumentare le capacità e a rafforzare gli incentivi correlati alla *performance* dei giudici e dei dipendenti pubblici. Il rafforzamento della mobilità di questi ultimi ridurrebbe il radicamento in posizioni caratterizzate da un'eccessiva discrezionalità sulle procedure amministrative e, di conseguenza, il rischio di corruzione.

Occorre eliminare le restanti barriere normative alla concorrenza, in particolare nel settore dei servizi professionali. Le regole di "equo compenso" per i servizi professionali rischiano di essere percepite come tariffe minime, riducendo in

tal modo l'ingresso nel mercato e la concorrenza sui prezzi. Sarebbe pertanto opportuno ridurne l'ambito di applicazione. La riforma della concorrenza varata nel 2022 dovrebbe essere pienamente attuata, anche prevedendo concessioni per gli appalti pubblici alla loro scadenza.

La partecipazione dei giovani e delle donne al mercato del lavoro è tra le più basse della zona dell'OCSE. Le prospettive dei giovani sul mercato del lavoro potrebbero essere migliorate potenziando gli Istituti Tecnologici Superiori (*ITS Academy*), mentre la partecipazione delle donne al mercato del lavoro potrebbe essere rafforzata ampliando in misura considerevole la copertura dei servizi per la cura della prima infanzia, nonché aumentando ulteriormente gli incentivi per il congedo di paternità.

Figura 2. La partecipazione delle donne al mercato del lavoro rimane bassa



Fonte: OCSE.

StatLink https://stat.link/6045l28x50a4

Il Governo ha revocato il Reddito di Cittadinanza e ha introdotto un nuovo regime di assistenza sociale (ADI) e un programma di sostegno all'occupazione (SFL). Gli incentivi al lavoro per i beneficiari delle prestazioni previsti nell'ambito del nuovo regime potrebbero essere migliorati rendendo più graduale la revoca del sussidio in caso di assunzione. L'ampliamento, a un tasso ridotto, della copertura dell'assegno di inclusione (ADI) alle persone con prospettive molto deboli sul mercato del lavoro garantirebbe che i limitati fondi disponibili per la formazione siano mirati alle persone impiegabili, garantendo allo stesso tempo che i più vulnerabili rimangano coperti dalla rete di sicurezza sociale.

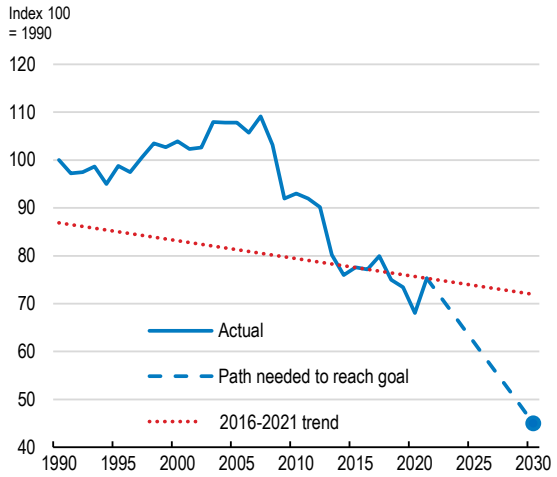
Il potenziamento del sistema di formazione contribuirebbe ad agevolare l'accesso delle persone vulnerabili al mercato del lavoro. La mancanza di competenze rappresenta un notevole ostacolo all'occupazione. Il PNRR prevede finanziamenti per un nuovo programma di apprendimento permanente, che dovrebbe essere integrato da un rigoroso controllo di qualità sugli erogatori della formazione. A tal fine, sarebbe opportuno introdurre un sistema di certificazione a livello nazionale per gli erogatori di formazione e ampliare i programmi esistenti che subordinano il pagamento degli erogatori della formazione alla condizione che i beneficiari trovino stabilmente un'occupazione.

Accelerare la riduzione delle emissioni

Le autorità mirano ad azzerare le emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050. La bassa intensità energetica che caratterizza l'attività economica e le abbondanti risorse di energia solare collocano l'Italia in una buona posizione per realizzare la transizione climatica. Tuttavia, per accelerare la riduzione delle emissioni e l'adattamento ai cambiamenti climatici occorre rafforzare ulteriormente le misure esistenti e introdurre politiche aggiuntive.

A seguito della crisi economica mondiale del 2008-2009 sono stati compiuti progressi significativi in termini di riduzione delle emissioni. Il ritmo della riduzione delle emissioni ha registrato un calo nell'ultimo decennio, con la ripresa della crescita e l'allentamento delle misure a sostegno della decarbonizzazione. Per conseguire l'obiettivo intermedio del taglio delle emissioni del 55 % entro il 2030 (rispetto ai livelli del 1990) sarà necessario aumentare il ritmo a cui vengono ridotte le emissioni. La fissazione, per legge, dell'obiettivo di azzeramento delle emissioni nette entro il 2050 e l'istituzione di un comitato indipendente per il clima incaricato di valutare le politiche e fornire assistenza potrebbero contribuire a rafforzare la responsabilità del Governo.

Figura 3. È necessario ridurre le emissioni in misura considerevole



Fonte: serie di dati dell'OCSE inerenti alle emissioni di gas a effetto serra.

StatLink https://stat.link/nfmeqp8yaiem

Malgrado la recente semplificazione delle procedure, l'incremento della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili continua a essere ostacolata dalla complessità degli iter autorizzativi. Per sbloccare pienamente il potenziale delle energie rinnovabili, occorrerà definire i criteri per l'individuazione di aree idonee ad accogliere gli impianti di generazione di energia da fonti rinnovabili, aumentare il limite delle capacità per le procedure di autorizzazione semplificate e attuare rapidamente gli investimenti chiave per migliorare la rete di trasmissione.

Il potenziamento dei trasporti pubblici e la riduzione del numero di automobili altamente inquinanti contribuirebbero ad abbattere le emissioni del settore dei trasporti. Sarebbe altresì possibile decarbonizzare ulteriormente i trasporti investendo nella rete ferroviaria, riducendo il trattamento fiscale favorevole al gasolio rispetto alla benzina e introducendo incentivi finanziari per la rottamazione delle vecchie autovetture, indipendentemente dall'acquisto di nuove. L'utilizzo delle vetture elettriche potrebbe essere promosso incrementando la diffusione di stazioni di ricarica accessibili al pubblico, eliminando gradualmente le sovvenzioni all'acquisto di automobili con motore a combustione interna e riorientando il sostegno all'acquisto di modelli di livello base di vetture elettriche, nonché allineando le tasse sulla vendita, sull'immatricolazione e sulla proprietà delle automobili al livello delle emissioni prodotte.

La riqualificazione (*retrofitting*) del parco immobiliare italiano è fondamentale per la decarbonizzazione. I regimi regressivi e inefficienti sotto il profilo dei costi che promuovono gli investimenti nelle ristrutturazioni volte all'efficientamento energetico sono stati riformati, ma ciò potrebbe rivelarsi insufficiente per indurre le famiglie a basso reddito - e soggette a una bassa imposizione - a eseguire lavori di riqualificazione energetica. I regimi attualmente in vigore dovrebbero essere integrati da una combinazione di sovvenzioni e prestiti agevolati e di lungo termine, mentre le sovvenzioni per l'installazione di caldaie a gas dovrebbero essere gradualmente eliminate. L'adozione di misure normative o l'introduzione di imposte più elevate per la locazione di proprietà inefficienti sotto il profilo energetico incoraggerebbero le ristrutturazioni finalizzate all'efficienza energetica.

L'approvazione del Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC) fornirebbe all'Italia un quadro coerente per il processo di adeguamento. Sono attualmente in fase di realizzazione gli investimenti necessari a tali scopi e sarà fondamentale garantire finanziamenti adeguati per mitigare in modo sostenibile i rischi di inondazioni e frane.

PRINCIPALI CONCLUSIONI	RACCOMANDAZIONI CHIAVE
Sostenere la crescita e al contempo orientare il debito su un percorso più prudente	
Nel corso del biennio 2024-2025, la crescita del PIL aumenterà gradualmente. Sulla base delle politiche per il 2024, il debito pubblico segue una traiettoria ascendente, limitando il margine di manovra della politica di bilancio.	Consolidare stabilmente le finanze pubbliche a partire dal 2025 per riportare il debito su un percorso più prudente.
I ritardi nell'attuazione dei progetti di investimento pubblico nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rischiano di rallentare la crescita. Il Governo ha adottato misure volte ad accelerarne l'attuazione.	Riorientare il PNRR sui grandi progetti di investimento gestiti a livello centrale che possono essere realizzati come previsto dalla revisione del PNRR.
Per risanare i conti pubblici saranno necessarie misure volte a limitare la crescita della spesa pubblica e a migliorarne l'efficienza negli anni a venire.	Introdurre un contributo di solidarietà per le pensioni elevate non correlate a elevati contributi versati. Rendere più ambiziosi gli obiettivi di risparmio di bilancio delle prossime revisioni della spesa.
La quota delle imposte sul lavoro rispetto al totale delle entrate è superiore a quella dei Paesi dell'OCSE, mentre l'IVA riscossa e l'imposta di successione sono inferiori. L'evasione fiscale causa la perdita di una quota consistente delle entrate. La base imponibile dell'imposta sul reddito è erosa da costose agevolazioni fiscali. Una recente legge di delega prevede una riforma fiscale di ampio respiro.	Spostare l'imposizione dal lavoro ai beni immobili e alle successioni, garantendo al contempo il mantenimento o l'aumento delle entrate. Aggiornare i parametri per il calcolo della base imponibile dell'imposta sugli immobili, tenendo conto degli impatti distributivi. Proseguire con il contrasto all'evasione fiscale, anche continuando a promuovere l'uso dei pagamenti digitali e invertendo l'aumento del massimale per le operazioni in contanti. Eliminare gradualmente le costose agevolazioni fiscali prive di giustificazione economica o distributiva, ad esempio limitando la copertura della detrazione per il coniuge a carico.
Aumentare la crescita potenziale e renderla più inclusiva	
L'efficienza del sistema giudiziario è scarsa e contribuisce alla bassa crescita della produttività, indebolendo gli investimenti privati e la crescita delle imprese.	Continuare a rafforzare i legami tra la *performance* dai giudici, la progressione di carriera e la retribuzione, e garantire che la valutazione della loro *performance* sia pienamente attuata.
La crescita della produttività è particolarmente debole nel settore dei servizi, il che rispecchia in parte la regolamentazione che tiene a freno la concorrenza, soprattutto in termini di servizi professionali.	Ridurre l'ambito di applicazione delle regole di "equo compenso" nei servizi professionali.
I bassi tassi di iscrizione all'istruzione terziaria e la scarsa percentuale di laureati frenano l'innovazione e la digitalizzazione.	Proseguire nel potenziamento degli Istituti Tecnologici Superiori (*ITS Academy*).
I tassi di occupazione sono bassi, in parte a causa dei deboli incentivi finanziari per i beneficiari delle prestazioni sociali, e la povertà è superiore alla media dell'OCSE.	Rendere più graduale la revoca dell'assegno Adi e del sussidio SFL in caso di assunzione. Ampliare l'accesso al nuovo sussidio di assistenza sociale (ADI), includendo anche le persone con prospettive molto deboli sul mercato del lavoro.
La partecipazione delle donne al mercato del lavoro è tra le più basse dell'OCSE.	Ampliare in misura considerevole la copertura dei servizi per la cura della prima infanzia. Incentivare il congedo di paternità introducendo una "quota padre" o aumentando il numero di "mesi bonus" di congedo fruito dai padri.
La corruzione percepita è diminuita notevolmente dall'istituzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nel 2014, ma continua a rappresentare un problema.	Rendere obbligatoria la mobilità dei dipendenti pubblici all'interno della loro amministrazione, comprese le amministrazioni locali.
Decarbonizzare l'economia	
Il monitoraggio dei progressi compiuti nell'azione politica in materia di mitigazione dei cambiamenti climatici e dei risultati costituisce una priorità.	Istituire un comitato indipendente sul clima incaricato di valutare le politiche e fornire consulenza.
Le aliquote effettive della tassa sul carbonio variano notevolmente a seconda dei settori e dei tipi di combustibili, determinando notevoli differenze nei costi di abbattimento tra i vari settori.	Assicurare continuità ai piani volti ad aumentare gradualmente le accise sui combustibili fossili laddove le medesime siano basse, anche eliminando le esenzioni e gli sgravi.
L'attuale "riforma delle aree idonee" per la costruzione di nuove centrali di energia rinnovabile potrebbe accelerare gli iter autorizzativi che, malgrado una loro recente semplificazione, risultano ancora lenti e complessi.	Aumentare la soglia massima prevista per la realizzazione di impianti nelle aree idonee attraverso la "procedura di abilitazione semplificata" (PAS) e mantenere l'esenzione dalla valutazione dell'impatto ambientale (VIA) per gli impianti a bassa capacità nelle aree idonee oltre luglio 2024.
Il tasso pro capite di proprietà di automobili è il secondo più alto dell'UE e gran parte di esse sono vecchie e altamente inquinanti.	Offrire incentivi finanziari per la rottamazione delle vecchie autovetture, indipendentemente dall'acquisto di nuove. Continuare a potenziare i trasporti pubblici e le reti ferroviarie regionali.

PRINCIPALI CONCLUSIONI	RACCOMANDAZIONI CHIAVE
Il livello di diffusione dei veicoli elettrici è basso e un'ampia quota delle sovvenzioni all'acquisto dei medesimi non è utilizzata.	Reindirizzare il sostegno all'acquisto di automobili verso i modelli di base (*entry-level*) delle autovetture elettriche ed eliminare gradualmente i sussidi per le automobili con motore a combustione interna.
Il sistema di incentivi fiscali regressivo e inefficiente sotto il profilo dei costi per la ristrutturazione energetica delle abitazioni è stato riformato, ma potrebbe non essere sufficiente a indurre le famiglie soggette a una bassa imposizione a eseguire i lavori di efficientamento energetico.	Integrare gli incentivi fiscali per la riqualificazione energetica degli edifici con prestiti e sovvenzioni mirati di lungo termine.
L'Italia è fortemente esposta alle conseguenze dei cambiamenti climatici, come evidenziato dai recenti eventi meteorologici estremi. Gli investimenti necessary sono stati avviati.	Garantire finanziamenti adeguati per le misure volte a ridurre i rischi di alluvioni e frane.

1 Principali approfondimenti

Cyrille Schwellnus

L'economia italiana ha superato bene le crisi recenti, tuttavia la crescita sta attualmente rallentando in un contesto caratterizzato dall'irrigidimento delle condizioni finanziarie. Il debito pubblico è tra i più elevati dell'OCSE, il che limita il margine per proseguire con una politica di bilancio espansiva. Alla luce delle forti pressioni fiscali connesse all'invecchiamento della popolazione, ai costi del servizio del debito e all'imminente transizione climatica, sono necessarie riforme fiscali e della spesa atte a portare il debito pubblico su una traiettoria più prudente. L'ambizioso pacchetto di riforme strutturali e di investimenti pubblici previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenta una grande opportunità per rilanciare la crescita e rendere più gestibili le pressioni sul bilancio. A tale fine occorrerà consolidare e ampliare le recenti riforme di ampio respiro che hanno interessato i settori della giustizia civile, della Pubblica Amministrazione e della concorrenza, dotare la forza lavoro delle competenze necessarie per avere successo nella transizione digitale e in quella verde, nonché aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto da parte delle donne.

1.1. Introduzione

L'economia italiana si è dimostrata resiliente alle recenti crisi, con una domanda interna relativamente salda, guadagni significativi in termini di competitività e disoccupazione a livelli storicamente bassi. Ciononostante, le condizioni finanziarie si sono irrigidite e il debito pubblico rimane tra i più elevati della zona dell'OCSE, andando a ridurre i margini a disposizione per continuare con una politica di bilancio espansiva. La graduale revoca delle misure di sostegno connesse alla crisi energetica migliorerà il saldo di bilancio del 2024, ma occorrerà operare un ulteriore risanamento del bilancio per orientare le finanze pubbliche su un percorso più prudente. Nei prossimi anni, l'attività economica sarà sostenuta dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) revisionato, che è finanziato in larga misura dai fondi di *Next Generation EU* (NGEU) e prevede un ambizioso pacchetto di riforme strutturali e un forte aumento degli investimenti pubblici. Tra quelle varate di recente, figurano le sostanziali riforme della giustizia civile, della Pubblica Amministrazione e della concorrenza, che miglioreranno le condizioni quadro per gli investimenti privati e la crescita. Inoltre, gli investimenti pubblici sono in aumento.

Guardando al futuro, le sfide principali che attendono l'Italia sono il rilancio della crescita economica e l'accelerazione della transizione climatica. La crescita del prodotto potenziale è stimata a circa l'1 % e dovrebbe diminuire ulteriormente a causa del rapido invecchiamento della popolazione, a meno che non venga incentivata la crescita della produttività e non venga rafforzata la partecipazione al mercato del lavoro. La transizione verso un modello di crescita ad alta produttività guidata dall'innovazione è stata ostacolata dalle inefficienze del sistema giudiziario e della Pubblica Amministrazione, da una scarsa concorrenza nei servizi, dalle carenti competenze della forza lavoro e dalla rigidità del mercato del lavoro. Le emissioni di carbonio pro capite in Italia sono inferiori alla media dell'OCSE, ma nell'ultimo decennio il ritmo dei progressi compiuti nella riduzione delle emissioni inquinanti è calato, in parte a causa della lenta diffusione delle energie rinnovabili.

In tale contesto, i principali messaggi del presente Studio sono:

- Il debito pubblico è elevato e, a politiche fiscali e di spesa invariate, seguirà una traiettoria ascendente, in considerazione di quanto previsto nel biennio 2024-25, con crescenti costi correlati all'invecchiamento della popolazione e al servizio del debito che esercitano pressioni sulle finanze pubbliche. Sarebbe opportuno riportare il debito pubblico su un percorso più prudente mediante un duraturo risanamento delle finanze pubbliche negli anni a venire, utilizzando una combinazione di misure che impattino sulle entrate e sulla spesa. Sarà essenziale contrastare con fermezza l'evasione fiscale, spostando al contempo l'onere della tassazione dal lavoro ai beni immobili e ai consumi. Aumentando l'ambizione delle revisioni della spesa e riducendo la generosità delle pensioni per le famiglie a reddito più elevato, si potrebbe limitare l'incremento della spesa, mantenendo allo stesso tempo adeguati servizi pubblici e protezione sociale.
- La crescita economica si trova ad affrontare venti avversi dovuti alla scarsa crescita della produttività e al rapido invecchiamento della popolazione. La crescita della produttività, stagnante negli ultimi dieci anni, potrebbe essere rinvigorita rafforzando la concorrenza nel settore dei servizi, continuando a potenziare l'istruzione terziaria e attuando rapidamente i progetti di investimento pubblico previsti dal PNRR. La partecipazione di un maggior numero di donne al mercato del lavoro e il rafforzamento degli incentivi al lavoro per i beneficiari di prestazioni sociali sosterrebbero la crescita dell'occupazione a fronte del decremento della popolazione in età lavorativa.
- La transizione climatica è in atto, ma per conseguire gli obiettivi di riduzione delle emissioni inquinanti occorre potenziare le misure esistenti e attuare ulteriori politiche. Per rafforzare gli incentivi alla riduzione delle emissioni, come previsto dalla riforma fiscale in corso, si potrebbero allineare meglio le accise al livello di carbonio emesso. Gli iter autorizzativi per gli investimenti nel settore delle energie rinnovabili e l'espansione della rete elettrica potrebbero essere semplificate al fine di limitare la dipendenza dal gas naturale e accelerare l'elettrificazione dell'economia. La prosecuzione delle opere di potenziamento dei trasporti pubblici e delle reti ferroviarie regionali,

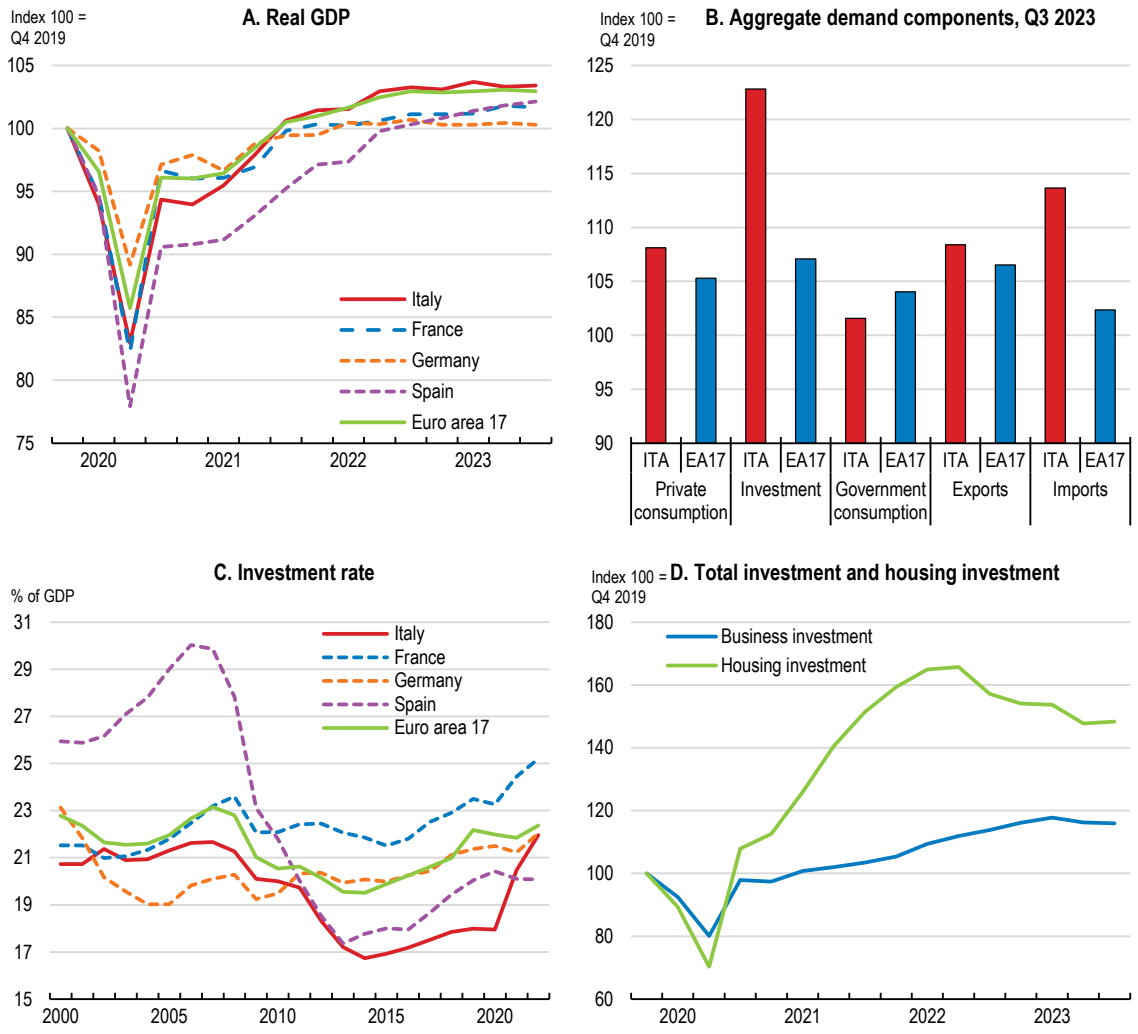
insieme all'aggiornamento del sistema di incentivi all'acquisto e alla rottamazione di autovetture, contribuirebbero a ridurre le emissioni dei veicoli. Un'ulteriore riforma del sistema di incentivi fiscali per la riqualificazione energetica degli edifici accrescerebbe l'efficacia sotto il profilo dei costi.

1.2. La crescita del PIL sta rallentando

1.2.1. La ripresa dalla pandemia è stata vigorosa, tuttavia si osserva un indebolimento dell'attività economica

Prima della crisi energetica l'economia registrava una forte ripresa, grazie a un notevole supporto fiscale e a consistenti guadagni di competitività che hanno contribuito a riportare il PIL reale ai livelli precedenti la pandemia entro la metà del 2021. Nonostante il brusco rallentamento dell'attività avvenuto dalla seconda metà del 2022, il livello del PIL in termini reali rispetto all'ultimo trimestre del 2019 si avvicina alla media della zona euro (Figura 1.1, Grafico A), rispecchiando i risultati particolarmente positivi degli investimenti (Figura 1.1, Grafico B). Il tasso di investimento è tornato ad allinearsi alla media della zona euro dopo un decennio in cui si era posizionato bel al di sotto di essa (Figura 1.1, Grafico C), mentre le esportazioni hanno registrato buoni risultati.

Figura 1.1. Gli investimenti hanno guidato la crescita, ma sono attualmente in calo



Nota: per EA17 si intendono i Paesi dell'OCSE appartenenti alla zona euro.
Fonte: banca dati delle Prospettive economiche dell'OCSE.

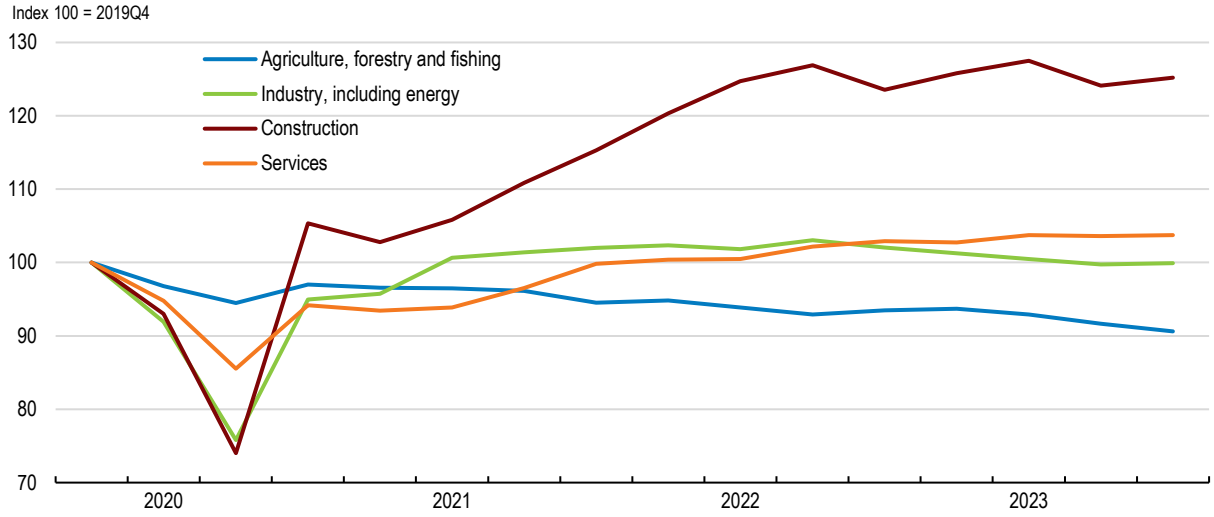
StatLink https://stat.link/b61e4v

La ripresa degli investimenti è stata in parte determinata dai generosi incentivi fiscali per gli investimenti nel comparto dell'edilizia residenziale. Il credito di imposta denominato "*Superbonus",* introdotto nel 2020 per incentivare il miglioramento dell'efficienza energetica delle abitazioni, ammontava al 110 % della spesa (subordinato ai massimali connessi alla natura del progetto di ristrutturazione) e non era correlato in funzione del reddito delle famiglie. Prima delle modifiche normative introdotte all'inizio del 2023, che hanno determinato un irrigidimento della misura, le imprese edili potevano cedere a titolo economico i crediti di imposta sul mercato secondario, principalmente alle banche, subito dopo la sottoscrizione del contratto di ristrutturazione. Ciò ha consentito loro di accedere immediatamente alla liquidità e di offrire ai clienti uno sconto del 100 % sui costi dei lavori di ristrutturazione, rendendo l'incentivo fiscale eccessivamente generoso. Tuttavia, l'introduzione del Superbonus non è l'unico fattore che possa aver determinato il buon andamento degli investimenti. Ipotizzando che circa la metà degli investimenti direttamente finanziata dal superbonus non sarebbe stata altrimenti realizzata, come suggerito dagli studi preliminari condotti dalla Banca d'Italia (2023c), il credito di imposta ha stimolato la crescita accumulata degli investimenti dopo la pandemia di circa 10 punti percentuali. Poiché la crescita accumulata degli investimenti dopo la pandemia ha superato il 20 % (Figura 1.1, Grafico B), ciò significa che, anche in assenza del credito di imposta, sarebbe stata ben superiore al resto della zona euro, dove invece è stata negativa nel periodo considerato. Ciò suggerisce che gli investimenti potrebbero essere stati sostenuti anche dai miglioramenti strutturali del contesto imprenditoriale e dagli incentivi fiscali per i beni di investimento connessi alla transizione digitale e verde (*Transizione 4.0*; Bratta et al., 2022).

L'inflazione elevata e l'aumento dei costi di finanziamento derivati dalla crisi energetica hanno determinato un rallentamento dell'attività economica nella seconda metà del 2022, ma l'attività nel settore dei servizi ha mostrato una capacità di tenuta relativamente buona. I rapidi aumenti dei prezzi dei beni energetici importati hanno innescato pressioni più significative sui prezzi, riducendo il reddito reale delle famiglie. L'inasprimento della politica monetaria nella zona euro ha determinato un incremento degli oneri finanziari di famiglie e imprese, limitando ulteriormente il reddito disponibile delle famiglie per i consumi e riducendo gli investimenti privati. All'inizio, il settore manifatturiero e quello delle costruzioni sono stati duramente colpiti, ma i servizi hanno continuato a crescere vigorosamente nonostante tali circostanze sfavorevoli (Figura 1.2), in quanto il forte sostegno fiscale accordato alle famiglie e alle imprese ha contribuito ad attutire gli effetti della crisi energetica. L'attività nel settore dei servizi è stata sostenuta anche dalla ripresa del turismo dopo la pandemia e dalla resilienza dei consumi privati che, a sua volta, può essere in parte spiegata dalla solidità della ricchezza delle famiglie. L'eccesso di risparmio accumulato dalle famiglie durante la pandemia ammonta ancora a circa il 7,5 % del PIL e il mercato immobiliare ha mostrato moderati segnali di debolezza malgrado l'innalzamento dei tassi di interesse.

Figura 1.2. La crescita dei servizi ha mostrato una buona tenuta

Valore aggiunto lordo reale per settore di attività economica



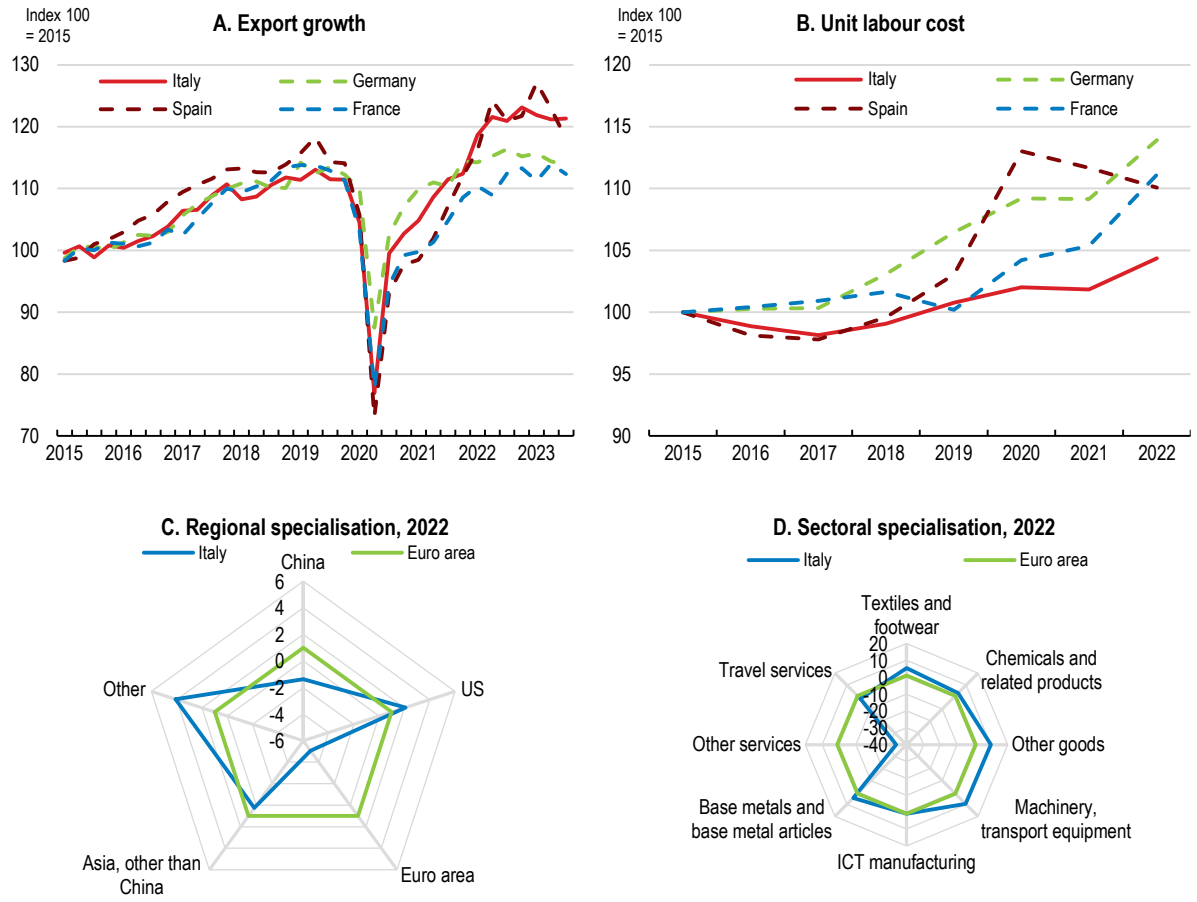
Fonte: banca dati dei conti nazionali dell'OCSE.

StatLink https://stat.link/sv8ypg

1.2.2. La competitività è migliorata

Le esportazioni hanno registrato buoni risultati rispetto ad altri grandi Paesi della zona euro, soprattutto per effetto dell'aumento delle quote di mercato in un contesto di bassa crescita del costo unitario del lavoro (Figura 1.3). La particolare conformazione geografica e la specializzazione settoriale dell'Italia hanno in parte protetto il Paese dalle perturbazioni che hanno inciso sulle catene di approvvigionamento mondiali dovute alla pandemia da COVID-19. Rispetto ad altri Paesi della zona euro, la struttura geografica delle esportazioni italiane è orientata verso la Turchia, il Regno Unito, gli Stati Uniti e la Svizzera: tali Paesi si sono dimostrati più resilienti alla pandemia da COVID-19 rispetto alla Cina (Figura 1.3). L'Italia presenta una bassa specializzazione nei settori ad alta intensità energetica e in quelli ad elevata tecnologia, che sono stati colpiti dalla crisi energetica e dalle interruzioni della catena di approvvigionamento (Haramboure et al., 2023; Giglioli e Giordano, 2023). Tuttavia, il buon andamento delle esportazioni si spiega anche con la bassa crescita del costo unitario del lavoro rispetto ai principali concorrenti, che ha consentito agli esportatori italiani di acquisire quote di mercato. Il contenimento nell'incremento del costo unitario del lavoro è stato determinato da una modesta crescita salariale piuttosto che da un elevato incremento della produttività. In prospettiva, per migliorare ulteriormente la competitività delle esportazioni e il tenore di vita sarà essenziale stimolare la produttività, pur mantenendo la crescita dei salari in linea con quella della produttività.

Figura 1.3. Le esportazioni sono state resilienti in quanto i costi unitari del lavoro sono diminuiti



Nota: Grafico B: costo unitario del lavoro nel settore delle imprese non agricole escluso il settore immobiliare; deviazione in punti percentuali delle quote di esportazione dalla media della zona euro; deviazione in punti percentuali delle quote delle esportazioni dalla media dell'OCSE.
Fonte: banca dati delle Prospettive economiche dell'OCSE; banca dati dell'OCSE sul commercio internazionale.

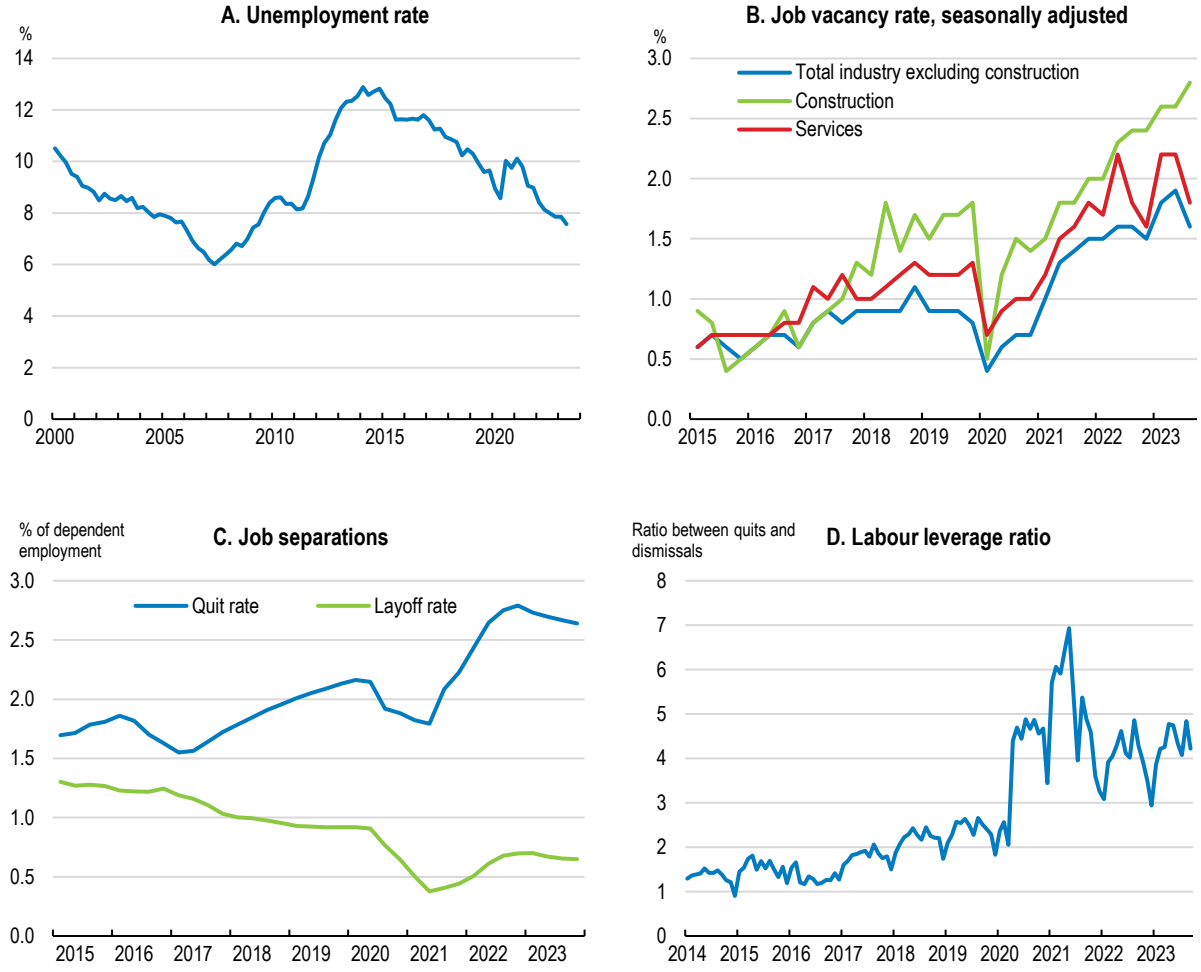
StatLink https://stat.link/3y6gj7

1.2.3. La disoccupazione ha raggiunto livelli bassi in una prospettiva storica

Nonostante il rallentamento dell'attività economica, il tasso di disoccupazione si avvicina al livello più basso registrato negli ultimi 20 anni (Figura 1.4). Il tasso di posti di lavoro vacanti è superiore al livello precedente la pandemia, mentre un numero crescente di imprese ha difficoltà a reperire personale qualificato. Tali circostanze rispecchiano, in parte, l'invecchiamento della popolazione, in quanto la popolazione in età lavorativa è diminuita di circa il 2 % nell'ultimo decennio, nonché i disallineamenti occupazionali. L'analisi di fondo condotta per il presente Studio sulla base dei dati provenienti dalla piattaforma online *Indeed* suggerisce che gli squilibri tra domanda e offerta di lavoro sono rilevanti. Circa un quarto dell'offerta di lavoro, misurata dai clic delle persone in cerca di un impiego, dovrebbe essere riassegnato per soddisfare perfettamente la distribuzione della domanda di lavoro, misurata dalle offerte di lavoro delle imprese (Riquadro 1.1). Il livello di disallineamento occupazionale calcolato in base ai dati tratti dalla piattaforma *Indeed* potrebbe essere leggermente sovrastimato a causa delle differenze nella rappresentatività degli annunci e dei clic a seconda delle diverse professioni. Tuttavia, l'indicazione dell'esistenza di disallineamenti occupazionali è ampiamente in linea con le precedenti analisi dell'OCSE che documentano le notevoli asimmetrie tra domanda e offerta di competenze sul mercato del lavoro italiano (Adalet McGowan e Andrews, 2015). Le variazioni stimate degli squilibri successivi alla pandemia, che risentono

meno dell'aspetto della rappresentatività, suggeriscono che il mercato del lavoro italiano ha resistito bene a una sostanziale ridistribuzione dei posti di lavoro a seguito della crisi pandemica, mentre le attuali asimmetrie si collocano lievemente al di sotto dei livelli pre-pandemia.

Figura 1.4. Il mercato del lavoro ha conseguito ottimi risultati



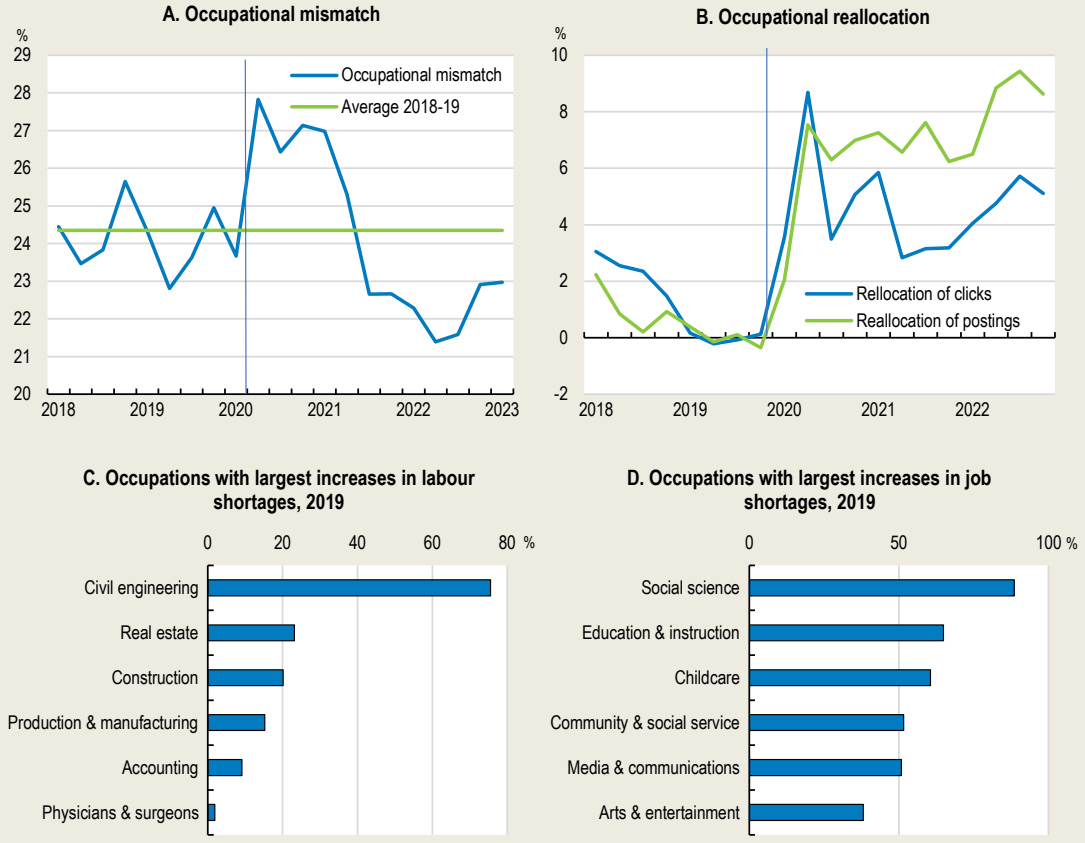
Nota: Grafico B: il tasso di posti vacanti è calcolato come il rapporto tra i posti di lavoro vacanti e la somma dei posti di lavoro occupati e dei posti di lavoro vacanti. Grafico C: il tasso delle dimissioni e quello dei licenziamenti sono calcolati come il rapporto tra le dimissioni e i licenziamenti rispetto al numero complessivo dei posti di lavoro occupati. Grafico D: il coefficiente denominato *Labour Leverage Ratio* è calcolato come il rapporto tra il numero di dimissioni e quello dei licenziamenti.
Fonte: banca dati delle Prospettive economiche dell'OCSE; Istat.

StatLink https://stat.link/tbqnsd

Riquadro 1.1. Disallineamento occupazionale in base alle offerte di lavoro pubblicate online e al numero di clic

È possibile comporre un indicatore temporale quasi in tempo reale degli squilibri tra domanda e offerta di lavoro utilizzando dati proprietari relativi alle offerte di lavoro pubblicate online dalle imprese e i clic effettuati da coloro che sono alla ricerca di un impiego sulla piattaforma *Indeed*, il principale motore di ricerca del lavoro al mondo. L'indicatore si basa sulla metodologia proposta da Lazear e Spletzer (2012) e misura la disomogeneità nella distribuzione delle offerte di lavoro e dei clic tra le diverse occupazioni. Può essere interpretato come la percentuale di clic che dovrebbe essere riassegnata per corrispondere esattamente alle offerte di lavoro pubblicate. Analogamente, la disomogeneità nella distribuzione dei clic in un dato periodo rispetto a un periodo di riferimento può essere interpretata come il numero di clic che dovrebbe essere riassegnato per coincidere perfettamente con la distribuzione iniziale, ossia come una misura della ridistribuzione dei clic.

Figura 1.5. Il disallineamento occupazionale è notevole ed è aumentato in alcuni settori



Nota: il disallineamento nel Grafico A è definito come $mismatch_t = 1/2 \cdot \sum_i |c_{it}/C_t - p_{it}/P_t|$, dove c_{it} rappresenta il numero di clic per l'impiego *i* nel mese *t*; C_t rappresenta il numero complessivo di clic nel periodo *t*; p_{it} è il numero di offerte di lavoro pubblicate per l'impiego *i* nel mese *t*; e P_t è il numero totale di offerte di lavoro pubblicate nel mese *t*. L'indicatore relativo al disallineamento misura la disomogeneità tra i clic e le offerte di lavoro pubblicate. È possibile comporre separatamente analoghi indicatori di disomogeneità tra clic e offerte di lavoro pubblicate confrontando la distribuzione dei clic nel mese *t* con la distribuzione dei clic prima della pandemia. Tali indicatori possono essere interpretati come una misura della ridistribuzione professionale (Grafico B). Il Grafico C mostra i tassi di crescita delle quote offerte di posti di lavoro pubblicate meno i tassi di crescita dei numeri di clic per impiego dalla fine del 2019, mentre il Grafico D mostra i tassi di crescita delle quote di clic meno i tassi di crescita delle quote di offerte di lavoro pubblicate (Grafico D).
Fonte: Indeed.

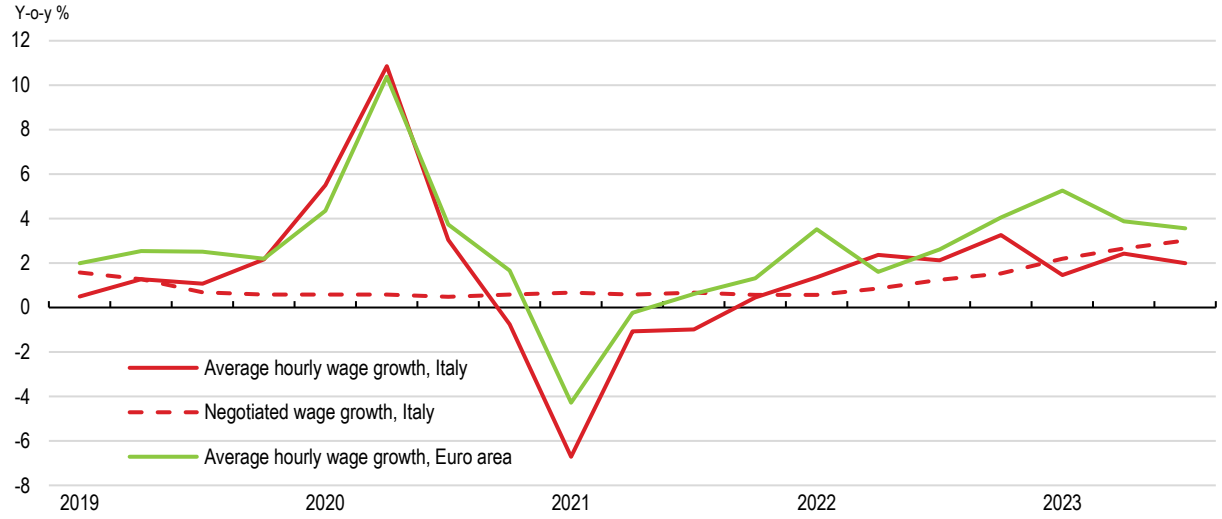
StatLink https://stat.link/8ge3ar

L'analisi mostra che circa un quarto dei clic dovrebbe essere riassegnato per coincidere perfettamente con la distribuzione delle offerte di lavoro pubblicate per le varie professioni (Figura 1.5, Grafico A). In una certa misura, il livello di disallineamento può essere influenzato dalle differenze in termini di rappresentatività delle offerte di lavoro e dei clic tra i vari impieghi su *Indeed*. Le variazioni del disallineamento dovrebbero essere meno influenzate dalle questioni di rappresentatività e indicano che i disallineamenti occupazionali aggregati sono sostanzialmente tornati ai livelli precedenti la pandemia malgrado la significativa e duratura ridistribuzione dei clic e delle offerte di lavoro a seguito della pandemia da COVID-19 (Figura 1.5, Grafico B). L'aumento del disallineamento in alcune occupazioni è stato compensato da un decremento del medesimo in altre. Ciò è in linea con i dati provenienti dalle offerte di lavoro online negli Stati Uniti (Sinclair, 2022) e dalle indagini sulla forza lavoro nel Regno Unito e negli Stati Uniti (Pizinelli e Shibata, 2023). Tra i settori in cui l'aumento delle offerte di lavoro è stato nettamente superiore all'incremento dei clic dall'inizio della pandemia (aumento della carenza di manodopera) figurano l'ingegneria civile, l'immobiliare, l'edilizia e il settore manifatturiero (Figura 1.5, Grafico C). Tali considerazioni sono ampiamente allineate ai risultati delle indagini sulle imprese italiane, che indicano che la carenza di manodopera è particolarmente pronunciata in riferimento agli esperti ICT, al personale sanitario e agli operatori sociali, nonché ai lavoratori specializzati del settore dell'edilizia (Unioncamere-Anpal, 2023). Tra i settori nei quali l'incremento dei clic ha superato nettamente la crescita delle offerte di lavoro (aumento della carenza di posti di lavoro) figurano l'istruzione, l'assistenza all'infanzia e i servizi sociali e di assistenza alla comunità (Figura 1.5, Grafico D).

Sebbene il disallineamento occupazionale complessivo sia lievemente diminuito a seguito della pandemia, si registrano carenze di manodopera in una serie di settori che saranno essenziali per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), tra cui l'ingegneria civile e le costruzioni (Figura 1.5, Grafico C). Pertanto, molte imprese continuano a mantenere il personale in forza, con un tasso di licenziamento ben al di sotto del livello precedente la pandemia (Figura 1.4, Grafico C). Il rapporto tra le dimissioni e i licenziamenti, che può essere considerato una misura del potere contrattuale dei lavoratori (Sojourner e DiVito, 2022), si colloca attualmente ben al di sopra del livello antecedente alla pandemia. In tale contesto, la decisione delle autorità di aumentare il numero di permessi di lavoro per i lavoratori di Paesi extra-UE da circa 70 000 nel 2022 a circa 165 000 nel 2025 costituisce un progresso positivo e potrebbe ridurre le carenze di manodopera, anche nel settore delle costruzioni, il che sarà fondamentale per contenere i costi e limitare i ritardi nei progetti finanziati dal PNRR. Tuttavia, nel 2023 i datori di lavoro hanno presentato un numero di richieste preliminari di permessi di lavoro di quattro volte superiore rispetto alla quota prevista per il 2024, il che lascia intendere che l'aumento delle quote di immigrazione sopperirà solo parzialmente alle carenze di manodopera. L'incremento della partecipazione al mercato del lavoro, in particolare dei giovani e delle donne, e il potenziamento delle politiche attive del lavoro per far corrispondere meglio la domanda e l'offerta di lavoro contribuirebbero ulteriormente a ridurre la carenza di manodopera (cfr. Sezione 0).

Malgrado la solidità del mercato del lavoro e l'inflazione elevata, la ripresa della crescita salariale si è rivelata modesta. Nel primo trimestre del 2023 l'incremento salariale medio è stato pari a circa il 2 %, mentre la crescita delle retribuzioni contrattuali collettive è salita al 3 % nel terzo trimestre (Figura 1.6). Per il prossimo anno, le trattative salariali collettive sono ancorate all'inflazione attesa al netto dell'energia importata. L'aumento dell'inflazione al netto dei prodotti energetici importati, stimato dall'Istituto nazionale di statistica a giugno di ogni anno, non è stato pienamente anticipato nel 2022, ma l'inflazione attesa al netto dell'energia importata stimata nel giugno 2023 è stata pari al 6,6 % per il medesimo anno e al 2,9 % per il 2024. Sebbene la crescita delle retribuzioni contrattuali collettive possa dunque aumentare notevolmente, è improbabile che raggiunga il 6,6 %. Qualora i sindacati e le associazioni dei datori di lavoro non riescano a raggiungere un accordo, il mancato rinnovo di un contratto collettivo comporterebbe una crescita dei salari nominali pari a zero, conferendo ai datori di lavoro un significativo potere contrattuale (Garnero, 2023).

Figura 1.6. La crescita dei salari è stata finora modesta



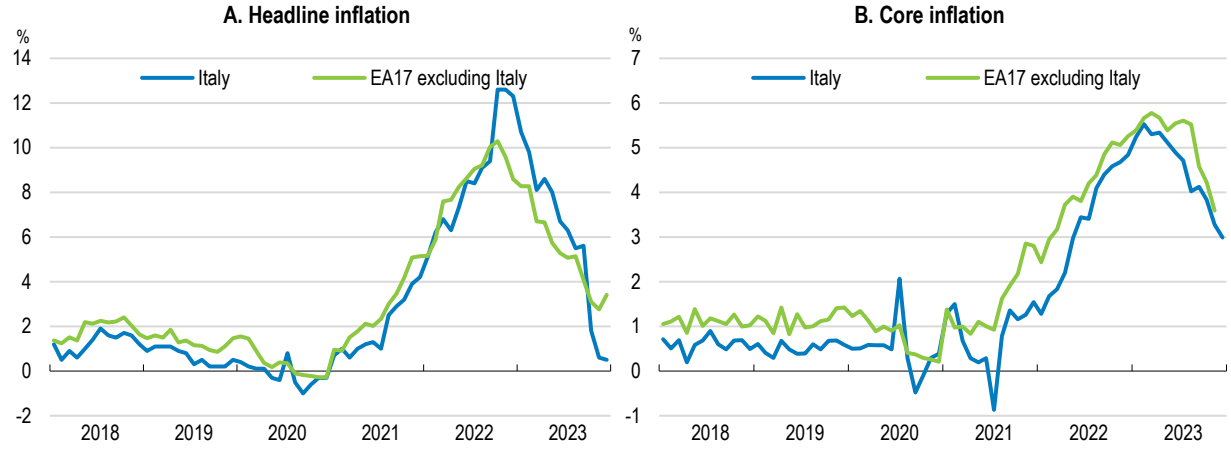
Fonte: banca dati analitica dell'OCSE, Istat.

StatLink https://stat.link/jdmcoa

1.2.4. L'inflazione è calata rapidamente

Verso la fine del 2022, l'inflazione complessiva ha subito un forte aumento, che si è gradualmente trasmesso a tutta l'economia. All'inizio, l'impennata dell'inflazione complessiva è stata principalmente determinata dall'inflazione dei prezzi dell'energia, che è aumentata in misura significativamente maggiore rispetto al resto della zona euro, soprattutto a causa dell'elevata quota di gas detenuta nel mix energetico italiano (Figura 1.7). L'inflazione complessiva è scesa rapidamente dal 12,5 % nel novembre 2022 a circa lo 0,5 % nel dicembre 2023. L'inflazione di fondo e quella dei servizi, che possono entrambe essere considerate misura delle pressioni sottostanti sui prezzi, si sono attestate intorno al 3-3,5 %. Le imprese manifatturiere e dei servizi hanno gradualmente trasmesso ai consumatori i rincari degli input a elevato consumo di energia, con l'impennata dell'inflazione di fondo registrata alla fine del 2022 e all'inizio del 2023 finora riconducibile principalmente alla trasmissione dei rincari degli input energetici ai prezzi dei prodotti (Riquadro 1.2).

Figura 1.7. L'inflazione complessiva è diminuita, ma l'inflazione di fondo rimane elevata



Nota: l'aggregato per la zona euro non comprende l'Italia.
Fonte: OCSE.

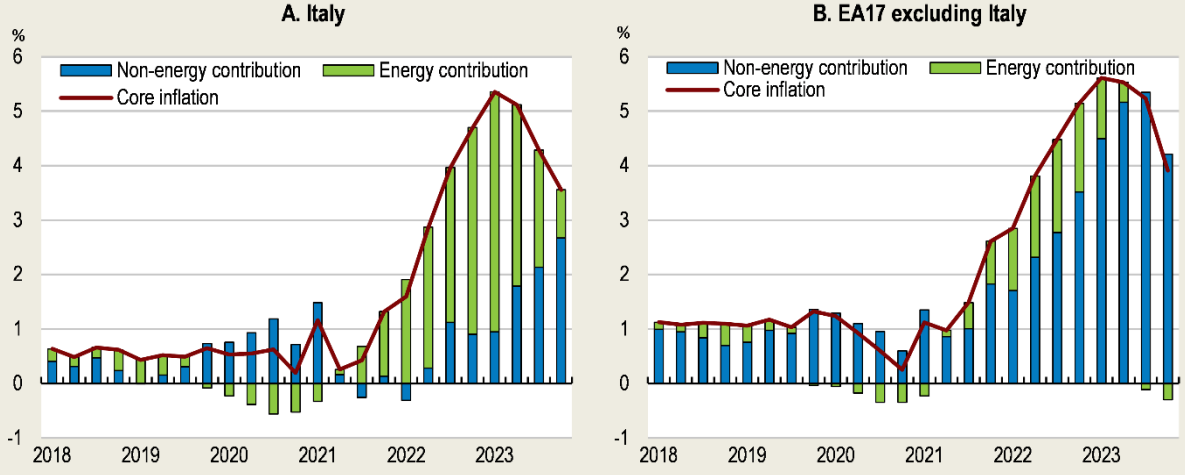
StatLink https://stat.link/vp8ajx

Gli aumenti dei profitti per unità di prodotto esercitano una pressione limitata sull'inflazione di fondo, ma il costo unitario del lavoro è in aumento. Se l'inflazione da profitti unitari è aumentata bruscamente nel 2022 ed è rimasta elevata nel primo semestre del 2023, l'incremento ha seguito principalmente gli andamenti del settore energetico ("estrazione mineraria e servizi pubblici"), nonché di quello finanziario e agricolo, che non rientrano nell'ambito dell'inflazione di fondo e pertanto non hanno alcuna incidenza diretta sulla medesima (Figura 1.9, Grafico A). Nel settore dell'energia sono compresi i produttori di energie rinnovabili che non hanno subito gli effetti all'aumento dei prezzi dell'energia importata, nonché le imprese del petrolio, del gas e dell'elettricità che, grazie alla sottoscrizione di contratti a lungo termine, si sono assicurate l'approvvigionamento di energia a prezzi bassi. In tutti i settori, l'Italia ha registrato una crescita dei profitti unitari generalmente inferiore rispetto al resto della zona euro, ad eccezione dei settori energetico e finanziario (Figura 1.9, Grafico C). L'inflazione media del costo unitario del lavoro è rimasta contenuta, attestandosi a circa il 2 % nel 2022, per poi risalire a quasi il 5 % nel terzo trimestre del 2023 (Figura 1.9, Grafico B).

Riquadro 1.2. La trasmissione dell'aumento dei prezzi dell'energia all'inflazione di fondo

L'inflazione di fondo è determinata dalle variazioni dei costi degli input intermedi, compresi gli input energetici e quelli ad alta intensità energetica, nonché dei salari e dei margini di profitto. L'analisi condotta per il presente Studio utilizza i dati relativi all'intensità energetica della produzione nei vari settori, ricavati dalle tabelle di input-output, per scomporre statisticamente l'inflazione di fondo in una componente energetica e in una componente residua attribuibile ai salari e ai margini di profitto. Ipotizzando una trasmissione completa su un periodo di sei mesi, i risultati suggeriscono che l'impennata dell'inflazione di fondo in Italia è stata finora determinata in larga misura dall'inflazione dei prezzi dei beni energetici (Figura 1.8). È sorprendente notare che il contributo dell'inflazione dei prezzi dell'energia all'inflazione di fondo è significativamente maggiore in Italia rispetto al resto della zona euro, nella quale si è registrata un'inflazione dei prezzi dell'energia inferiore. Tali risultati sono sostanzialmente in linea con quelli ottenuti utilizzando approcci econometrici che stimano la risposta dell'inflazione di fondo agli shock sui prezzi dell'energia (Corsello e Tagliabracci, 2023).

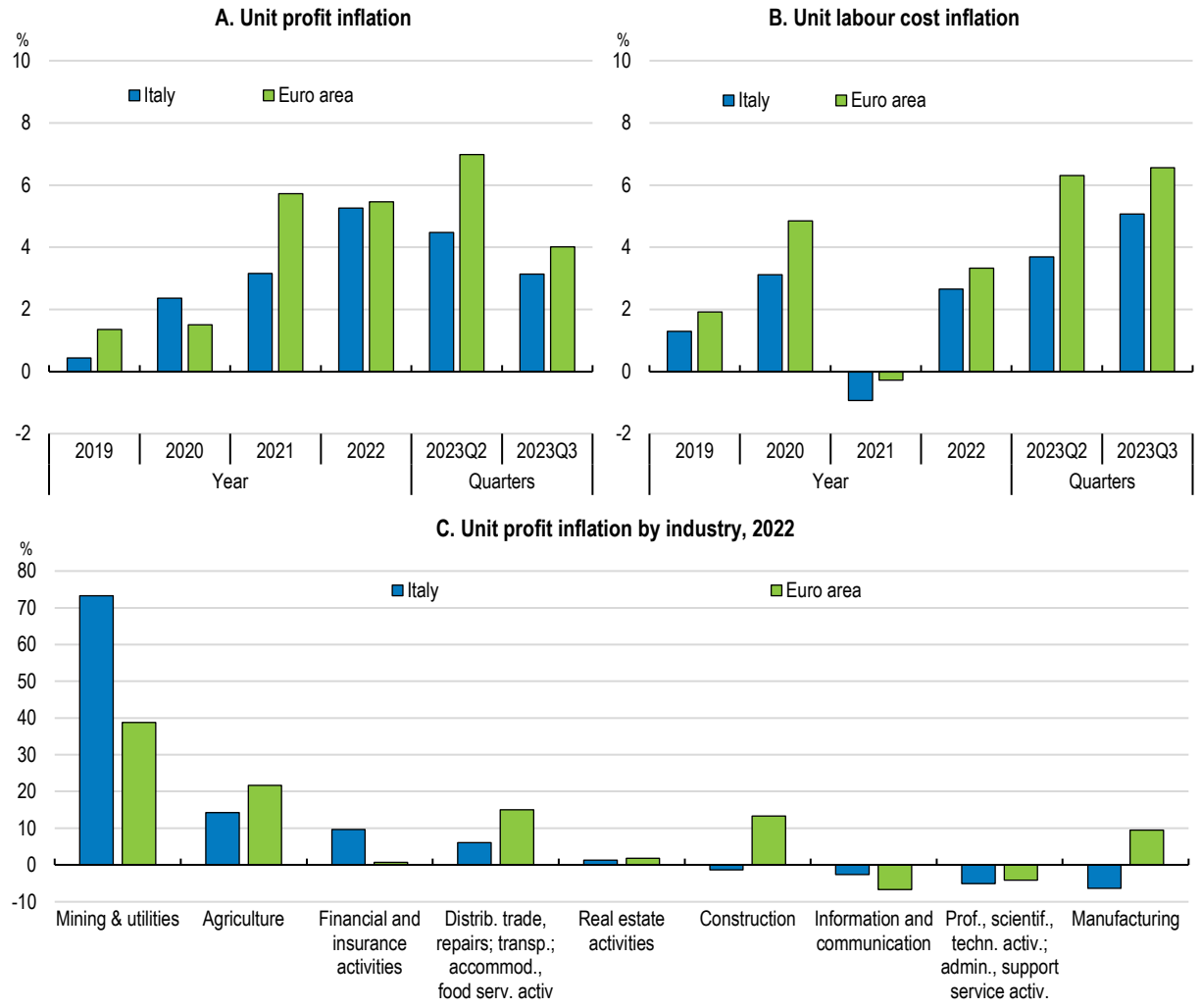
Figura 1.8. L'impennata dell'inflazione di fondo ha principalmente seguito gli incrementi degli input energetici



Nota: le stime tengono conto dell'aumento sia dei costi diretti dell'energia (elettricità, gas e combustibili) sia di quelli indiretti incorporati negli input intermedi ad alta intensità energetica. Si ipotizza che gli input energetici non siano sostituibili nel breve periodo e che i rincari dell'energia si trasmettano interamente ai prezzi al consumo nell'arco di sei mesi. Le ipotesi alternative sulla durata della trasmissione non modificano i risultati in maniera sostanziale. La figura fa riferimento alle medie trimestrali.
Fonte: elaborazioni a cura dell'OCSE.

StatLink https://stat.link/6uc3zs9dn51j

Figura 1.9. I profitti unitari sono in calo, mentre i costi unitari del lavoro aumentano



Nota: i profitti unitari sono definiti come i profitti lordi per unità di prodotto e il costo unitario del lavoro come retribuzione del lavoro per unità di prodotto.
Fonte: banca dati dei conti nazionali dell'OCSE.

StatLink https://stat.link/fqrjc5

1.2.5. L'economia si trova ad affrontare diversi venti contrari

Secondo le stime, il PIL reale dovrebbe registrare una crescita dello 0,7 % nel 2024, per poi risalire lievemente all'1,2 % nel 2025 (Tabella 1.1). La scarsa crescita dei salari e l'aumento dell'inflazione hanno eroso i redditi reali, le condizioni finanziarie si sono inasprite e la maggior parte del sostegno fiscale straordinario connesso alle crisi legate rispettivamente alla pandemia da COVID-19 e all'energia è stata revocata, gravando sui consumi privati e sugli investimenti. Il previsto calo dell'inflazione, le riduzioni mirate delle imposte sul reddito e l'aumento degli investimenti pubblici connessi ai fondi di *Next Generation EU* (NGEU) compenseranno solo in parte questi andamenti sfavorevoli. L'inflazione dovrebbe diminuire gradualmente tra il 2024 e il 2025 grazie al venir meno degli effetti derivanti dallo shock sui prezzi dell'energia della fine del 2022 e alla contenuta crescita dei salari nominali. Nel complesso, la rigidità delle condizioni finanziarie e l'orientamento sostanzialmente neutro della politica di bilancio per il 2024 dovrebbero condurre a un graduale allentamento delle pressioni inflazionistiche, mentre la crescita rimarrà modesta.

I rischi per la crescita rimangono al ribasso. Tra di essi, il principale è costituito da un inasprimento delle condizioni finanziarie superiore al previsto, che potrebbe derivare da una politica monetaria più restrittiva nella zona euro o da un premio più elevato sui titoli di Stato italiani. Inoltre, l'Italia è esposta a una serie di vulnerabilità a più lungo termine che potrebbero comportare notevoli cambiamenti nelle prospettive (Tabella 1.2). In un'ottica rialzista, un calo più rapido dei tassi di interesse concomitante alla diminuzione dell'inflazione nella zona euro potrebbe stimolare la domanda interna e la crescita nel 2024 e nel 2025.

Tabella 1.1. Le previsioni indicano un calo della crescita e dell'inflazione

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Prezzi correnti in miliardi di EUR	Variazioni percentuali, volume (prezzi 2015)				
PIL ai prezzi di mercato	1 659,8	8,3	3,9	0,7	0,7	1,2
Consumi privati	963,9	5,3	5,0	1,2	0,7	1,0
Consumi pubblici	343,5	1,5	0,7	-0,2	-0,4	-0,2
Investimenti fissi lords	298,0	20,7	10,1	0,8	0,5	1,6
Domanda interna finale	1 605,4	7,3	5,2	0,8	0,4	0,9
Formazione delle scorte[1]	-4,4	1,0	-0,6	0,1	0,1	0,0
Domanda interna totale	1 601,0	8,4	4,5	0,9	0,5	0,9
Esportazioni di beni e servizi	485,8	14,0	10,7	0,4	1,3	2,0
Importazioni di beni e servizi	427,0	15,2	13,1	1,0	0,9	1,2
Saldo netto delle esportazioni[1]	58,9	0,2	-0,5	-0,3	0,2	0,4
Conti d'ordine						
Deflatore del PIL	_	1,3	3,0	4,2	2,9	2,6
Indice armonizzato dei prezzi al consumo	_	1,9	8,7	5,9	2,6	2,3
Indice armonizzato dell'inflazione di fondo[2]	_	0,8	3,3	4,5	3,1	2,5
Tasso di disoccupazione (% della forza lavoro)	_	9,5	8,1	7,6	7,8	7,6
Tasso di risparmio delle famiglie, netto (% del reddito disponibile)	_	8,1	1,8	-0,7	1,9	280
Saldo finanziario dell'amministrazione pubblica (% del PIL)	_	-8,8	-8,0	-5,4	-4,2	-3,6
Saldo primario dell'amministrazione pubblica (% del PIL)		-5,5	-4,0	-1,8	-0,3	0,4
Debito pubblico lordo (% del PIL potenziale)		172,9	148,5	148,2	148,3	147,4
Debito pubblico lordo, definizione Maastricht[3](% del PIL)	_	147,2	141,6	141,4	141,4	140,5
Bilancio delle partite correnti (% del PIL)	_	2,4	-1,5	-0,2	0,3	0,8

1. Contributi alle variazioni del PIL reale, importo effettivo riportato nella prima colonna.
2. Indice armonizzato dei prezzi al consumo, al netto di prodotti alimentari, energia, alcol e tabacco.
3. La definizione di debito pubblico di Maastricht comprende solo prestiti, titoli di debito, valute e depositi, con debito al valore nominale anziché al valore di mercato.
Fonte: OCSE

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

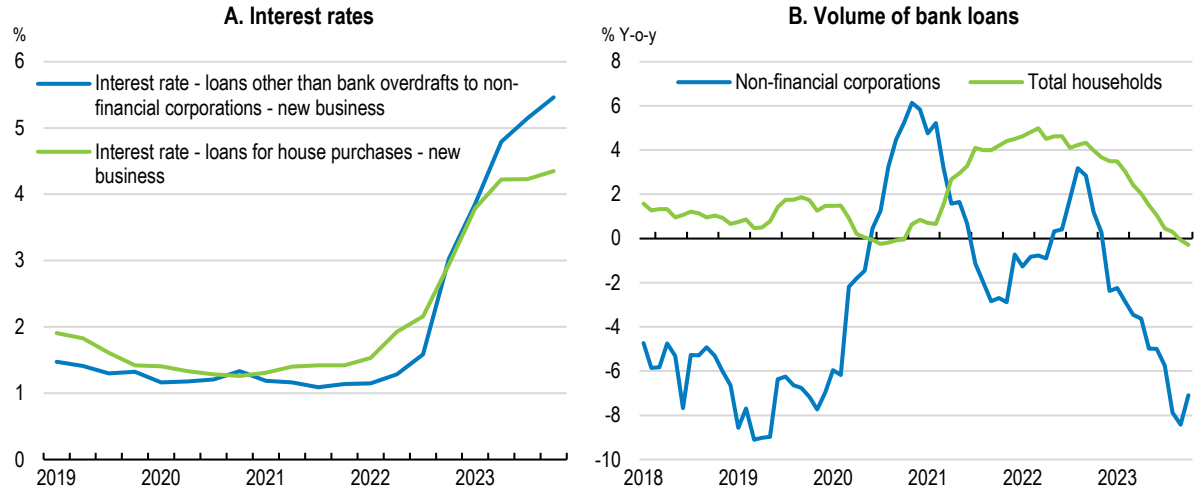
Shock	Possibili impatti	Opzioni di risposta politica
Ritardi nell'attuazione dei piani di investimento pubblico nel quadro del PNRR o di progetti con elevati rapporti costi/benefici.	L'attuazione parziale di progetti di investimento pubblico volti a stimolare la crescita limiterebbe il miglioramento del tenore di vita e renderebbe più arduo il compito di riportare il rapporto debito/PIL su un percorso più prudente.	Attuare i piani di investimento pubblico nel quadro del PNRR entro il 2026, effettuando allo stesso tempo un'approfondita analisi costi-benefici.
Crescita dell'avversione al rischio sui mercati finanziari	Un differenziale più ampio nei tassi di interesse tra i titoli di Stato italiani e quelli tedeschi aumenterebbe i costi di servizio del debito pubblico e potrebbe incidere sui bilanci delle banche.	Consolidare gradualmente, ma in modo sostenibile, le finanze pubbliche a partire dal 2025 per mantenere la fiducia degli investitori e adottare un approccio prudente alla gestione del debito.
Crescita costantemente inferiore nella zona euro a causa dell'aumento dei prezzi dell'energia e delle tensioni commerciali a livello mondiale.	Una crescita inferiore nella zona euro ridurrebbe l'incremento delle esportazioni, con effetti a catena sulla crescita del PIL, in quanto gli altri Paesi della zona euro rappresentano la principale destinazione delle esportazioni italiane.	Rafforzare la competitività delle esportazioni italiane attuando pienamente riforme strutturali volte a migliorare la produttività e allineando l'incremento dei salari reali alla crescita della produttività.

1.3. Il settore finanziario ha mostrato una buona tenuta, ma i rischi sono in aumento

1.3.1. Gli oneri di finanziamento per le famiglie e le imprese aumentano, ma appaiono gestibili

Con l'inasprimento della politica monetaria nella zona euro avviato a metà del 2022, i costi di finanziamento a carico di famiglie e imprese sono aumentati (Figura 1.10, Grafico A). La crescita del credito bancario ha subito un rallentamento in conseguenza dell'irrigidimento dei criteri per la concessione del credito e la domanda di credito è diminuita: nella seconda metà del 2022, l'incremento su base annua dei prestiti alle società non finanziarie ha iniziato a diminuire e la crescita dei prestiti alle famiglie si è attenuata (Figura 1.10, Grafico B). L'indebitamento sia delle imprese che delle famiglie risulta contenuto rispetto alla media dell'OCSE, il che suggerisce che l'aumento degli oneri di finanziamento dovrebbe rimanere gestibile. Nello specifico, è improbabile che il mercato degli immobili residenziali subisca un'inversione significativa malgrado l'aumento dei costi di finanziamento, poiché nell'ultimo decennio i prezzi delle abitazioni hanno registrato un tasso di crescita tra i più bassi della zona dell'OCSE e, rispetto ai redditi da locazione, si sono rivelati inferiori alle rispettive medie di lungo periodo.

Figura 1.10. Le condizioni finanziarie sono più rigide



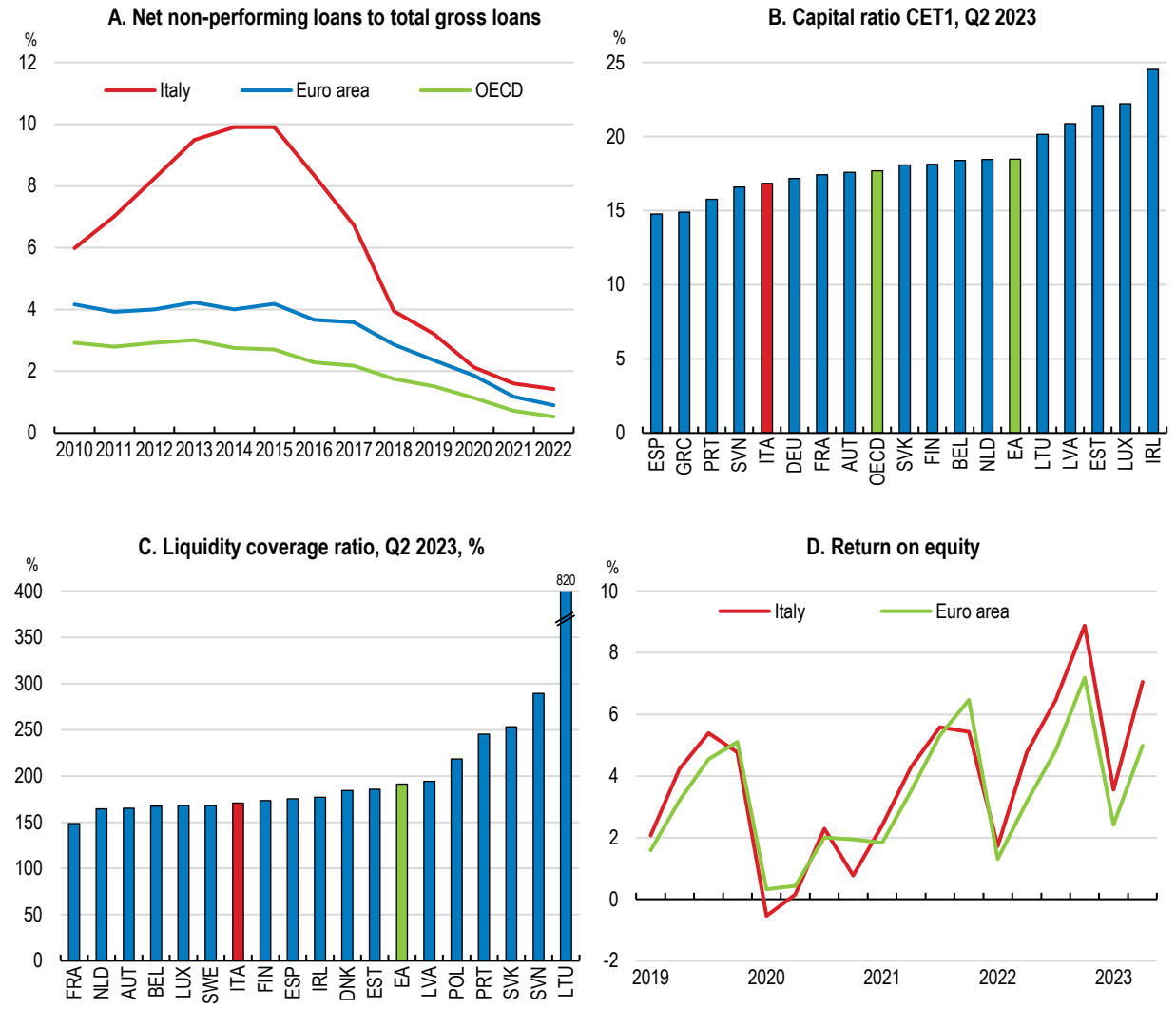
Nota: il Grafico B mostra i tassi di crescita annuali.
Fonte: Base Dati Statistica della Banca d'Italia, banca dati dell'OCSE sui prezzi delle abitazioni.

StatLink https://stat.link/c0js3l

1.3.2. La solidità delle banche è stata rafforzata, ma i costi di finanziamento sono in aumento

Nel corso dell'ultimo decennio la solidità finanziaria delle banche è migliorata. La quota di crediti deteriorati è diminuita da oltre il 10 % del totale dei crediti nel 2015 a meno del 2 % nel 2022 (Figura 1.11), in parte grazie alla relativa attività di cartolarizzazione su vasta scala sostenuta da garanzie pubbliche per tranches senior (OECD, 2021a). Sebbene la quota di crediti deteriorati rimanga leggermente al di sopra della media dell'OCSE, attualmente essa si colloca al di sotto dei livelli precedenti la crisi economica e finanziaria del 2008-2009. Oltre la metà dello stock di crediti deteriorati in Italia è costituita da inadempienze probabili (i cosiddetti crediti UTP, *Unlikely-to-pay*), un segmento nel quale le operazioni di cessione e cartolarizzazione tendono a essere più complesse in quanto riguardano prestiti altamente eterogenei e potrebbero comportare la necessità di ulteriore sostegno finanziario ai debitori. Le posizioni di liquidità restano adeguate e quelle patrimoniali si avvicinano alla media della zona euro, in parte per effetto delle misure prudenziali di regolamentazione e della robusta redditività (Figura 1.11). Gli stress test condotti dall'Autorità bancaria europea nel 2023 indicano che, in uno scenario macroeconomico avverso, la maggior parte delle posizioni patrimoniali delle banche sarebbe simile alla media della zona euro, anche se alcune banche sarebbero vulnerabili in presenza di una contrazione prolungata (Autorità bancaria europea, 2023).

Figura 1.11. La solidità finanziaria delle banche è migliorata



Nota: le medie del Grafico C non comprendono la Lituania.
Fonte: Fondo Monetario Internazionale, Banca Centrale Europea.

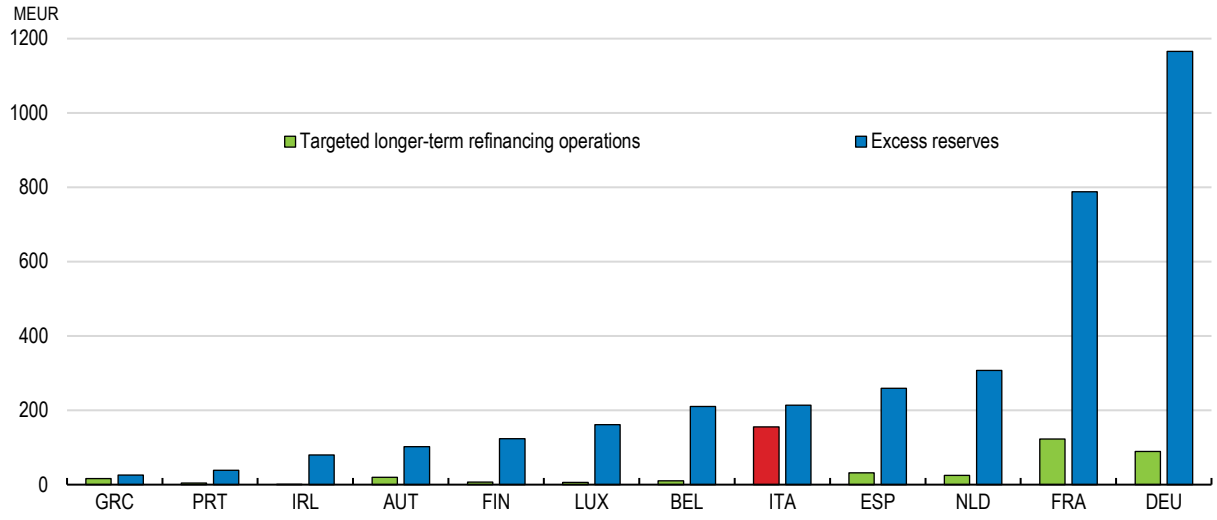
StatLink https://stat.link/xzo5p9

La redditività delle banche è stata favorita dall'incremento dei tassi di interesse e dall'ampliamento dei margini di interesse netti, ma i rischi sono in aumento. In prospettiva, l'effetto positivo dell'aumento dei tassi di interesse sui margini di interesse netti e sul capitale sarà probabilmente compensato dall'inasprimento delle condizioni finanziarie e dal previsto rallentamento dell'attività economica, che limiterà la crescita dei prestiti. Malgrado le maggiori capacità delle banche italiane nel selezionare e gestire il rischio di credito, derivanti in parte dall'innalzamento degli standard di vigilanza (Visco, 2023), il rischio di inadempienza potrebbe aumentare in quanto alcuni debitori potrebbero avere maggiori difficoltà a onorare i propri impegni in un contesto caratterizzato dall'incremento dei tassi di interesse e dal rallentamento della domanda. In particolare, ciò potrebbe accadere nel settore delle costruzioni, dove la graduale eliminazione della possibilità di cedere il credito del superbonus a terzi avviata all'inizio del 2023 ridurrà la liquidità e l'attività, sebbene una ripresa della spesa connessa al PNRR possa limitare il rallentamento dell'attività economica. Sarebbe opportuno monitorare l'evoluzione dei crediti deteriorati, compreso il segmento dei crediti UTP. Le autorità dovrebbero inoltre continuare a monitorare attentamente l'andamento dei crediti deteriorati cartolarizzati che, finora, è stato soddisfacente (Banca d'Italia, 2021).

Tuttavia, si osserva un incremento delle pressioni sui debitori a causa dell'inasprimento delle condizioni finanziarie e del rallentamento dell'economia.

L'eliminazione graduale delle operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine (TLTRO) della BCE nel periodo 2023-2024 condurrà le banche ad attingere a fonti di finanziamento più costose, quali depositi o obbligazioni. Talune banche potrebbero essere in grado di rimborsare le TLTRO in scadenza riducendo le riserve in eccesso, in quanto queste ultime superano, nel settore bancario nel suo complesso, l'ammontare di liquidità ottenuta attraverso dette operazioni della BCE (Figura 1.12). Tuttavia, secondo le stime della Banca d'Italia (2023b), circa la metà delle banche italiane non dispone di riserve sufficienti per rimborsare le TLTRO. Tuttavia, è improbabile che ciò comporti problemi di liquidità, in quanto le banche con garanzie di elevata qualità potranno ottenere prestiti dalla BCE nel breve periodo. L'ingente rimborso delle TLTRO avvenuto nel giugno 2023 non ha avuto alcun effetto significativo sulle posizioni di liquidità delle banche, soprattutto perché è stato compensato dall'emissione di obbligazioni. Nel medio termine, tuttavia, le banche dovranno attingere a fonti di finanziamento più costose: ciò potrebbe ridurre la redditività del capitale proprio di circa 130 punti base in media (Banca d'Italia, 2023b). Pressioni analoghe sulla redditività potrebbero essere avvertite dalle banche che devono ancora emettere strumenti conformi ai requisiti minimi di fondi propri e strumenti di passività ammissibili (MREL).

Figura 1.12. Le riserve in eccesso sono inferiori al finanziamento mediante TLTRO



Nota: i dati si riferiscono al mese di novembre 2023.
Fonte: Banca Centrale Europea.

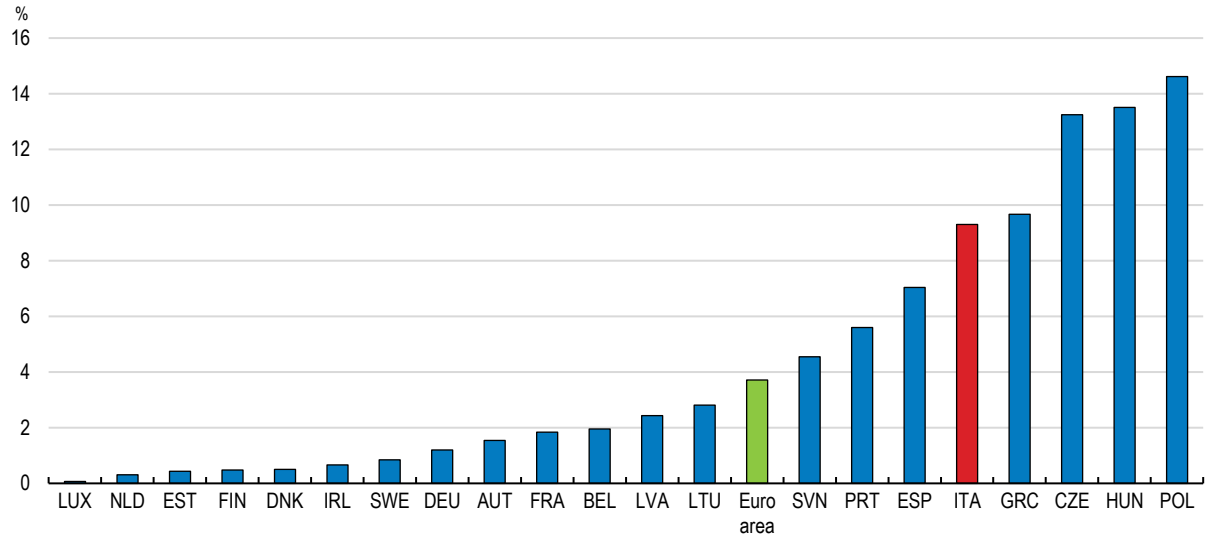
StatLink https://stat.link/7c9idx

In un contesto caratterizzato da rischi crescenti dovuti all'indebolimento delle prospettive economiche, all'aumento dei costi di finanziamento e al persistere di ingenti esposizioni al debito sovrano nazionale (Figura 1.13), è opportuno preservare il capitale nei periodi in cui la redditività è elevata. La detenzione di tanti titoli di debito pubblico nazionale può esporre le banche ai rischi connessi ai tassi d'interesse: un ulteriore inasprimento della politica monetaria della zona euro o un incremento del differenziale di interesse tra i titoli di Stato italiani e quelli tedeschi farebbe diminuire il valore dei titoli sovrani nei bilanci delle banche, riducendo così le posizioni patrimoniali. Tuttavia, i rischi connessi ai tassi di interesse appaiono gestibili per le banche italiane, dato che solo il 30 % circa dei titoli di Stato presenti nei bilanci delle banche è valutato al *fair value* (valore equo) e che l'adeguatezza delle posizioni di liquidità delle banche rende remota la probabilità che esse siano costrette a vendere titoli di Stato in perdita. Tali circostanze indicano, tuttavia, che sarebbe opportuno prestare costante attenzione al mantenimento delle posizioni patrimoniali a fronte di livelli elevati di redditività onde evitare che si verifichino problemi nel medio termine, soprattutto

per le banche più deboli. L'istituzione di un'autorità macroprudenziale con un ruolo guida per la Banca d'Italia è prossima al completamento e costituisce una misura utile per rafforzare il quadro di riferimento della politica macroprudenziale.

Figura 1.13. La detenzione di titoli del debito sovrano nazionale rimane elevata

Quota dei titoli di Stato sul totale delle attività bancarie, novembre 2023, in %



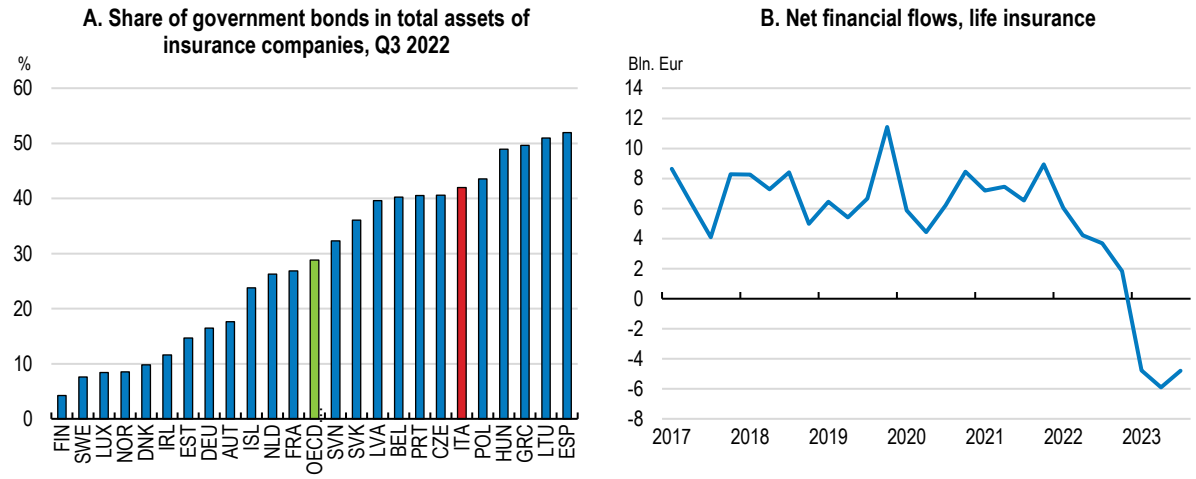
Fonte: Banca Centrale Europea.

StatLink https://stat.link/m1t5ra

1.3.3. Il settore assicurativo è ben capitalizzato, ma il ramo vita inizia a mostrare segnali di debolezza

Il settore assicurativo è ben capitalizzato, ma è esposto ai titoli di Stato e al rimborso anticipato dei contratti nel settore delle assicurazioni sulla vita. Alla fine del 2022 il coefficiente di solvibilità era pari a circa il 250 %, vicino alla media europea (EIOPA, 2023). In linea generale, il rischio derivante dall'esposizione ai titoli di Stato è gestibile, dato il basso sfasamento di durata tra attività e passività, ma può essere più pronunciato nel settore delle assicurazioni sulla vita. Gli investitori acquistano contratti di assicurazione sulla vita come prodotti finanziari standard, e alcuni di essi consentono il rimborso anticipato garantendo al tempo stesso il capitale investito. Le compagnie di assicurazione, a loro volta, investono i proventi di questi contratti in titoli di Stato con scadenze diverse. Considerato l'aumento dei tassi di interesse a breve termine nell'ultimo anno, l'attrattiva dei contratti di assicurazione sulla vita esistenti è diminuita rispetto ad altri prodotti finanziari con rischio comparabile, come i conti di risparmio o i certificati di deposito. Negli ultimi mesi, il tasso di riscatto dei contratti di assicurazione vita esistenti è aumentato in misura significativa, determinando deflussi finanziari netti dalle compagnie di assicurazione del ramo vita (Figura 1.14), il che potrebbe costringere alcune di esse ad attingere alle proprie riserve o ad accusare perdite sui loro portafogli di titoli di Stato che finora erano nozionali. Sul breve termine, sarà fondamentale salvaguardare il capitale per mantenere in salute il settore assicurativo e, a tale riguardo, la recente raccomandazione dell'Autorità di vigilanza sulle assicurazioni di limitare la distribuzione degli utili costituisce una misura adeguata.

Figura 1.14. Nel settore delle assicurazioni sulla vita si sta registrando un deflusso finanziario



Fonte: Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (Grafico A); Ania (2023) (Grafico B).

StatLink https://stat.link/fbwphl

1.4. Per riportare le finanze pubbliche su un percorso più sostenibile occorre attuare riforme

1.4.1. La politica di bilancio ha sostenuto l'attività economica

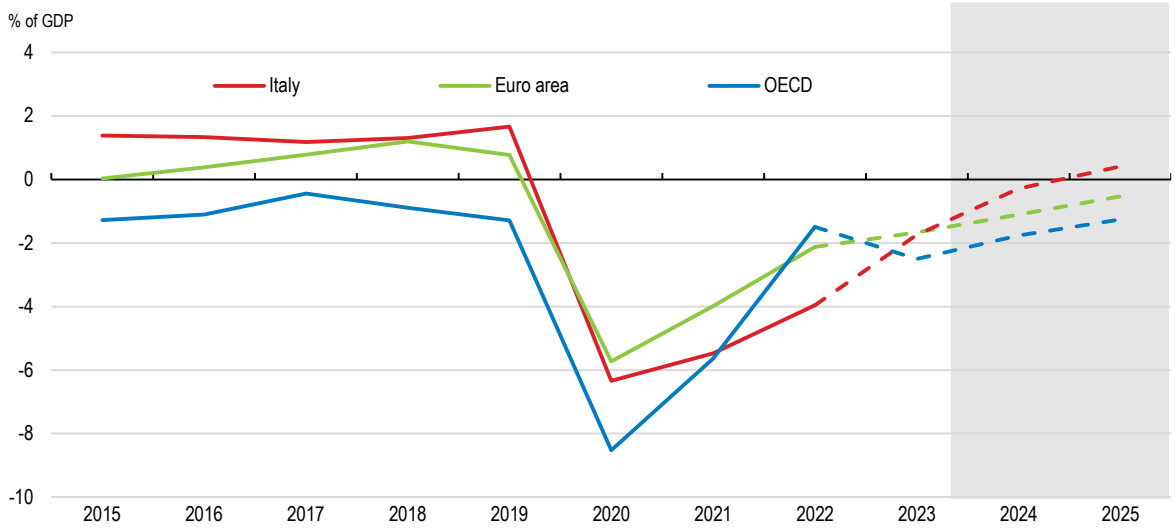
L'Italia ha fornito un generoso sostegno fiscale durante la crisi energetica, anche attraverso la riduzione delle accise sui combustibili fossili, i crediti di imposta per la spesa energetica sostenuta dalle imprese, la riduzione degli oneri fissi sul gas e l'elettricità, nonché i tagli mirati dei contributi previdenziali e i sostegni al reddito per le famiglie più indigenti. Nel complesso, le misure di sostegno per la crisi energetica introdotte a seguito dell'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina nel febbraio 2022 si sono dimostrate relativamente ben mirate nel confronto internazionale (OECD, 2023c). Le misure inefficienti sotto il profilo dei costi e non mirate erano limitate e la maggior parte di esse è stata gradualmente revocata all'inizio del 2023, compresa la riduzione delle accise sui combustibili fossili. Il sostegno mirato al reddito per le famiglie a basso reddito, la sospensione generalizzata degli oneri fissi sulle bollette del gas e la riduzione generalizzata delle imposte sul valore aggiunto sul gas utilizzato per la combustione, il teleriscaldamento e l'energia termica sono stati prorogati fino alla fine del 2023. Il Governo prevede di eliminare gradualmente tali misure nel 2024.

L'orientamento della politica di bilancio sarà sostanzialmente neutrale nel 2024. La recente modifica, imposta da Eurostat, del trattamento dei crediti di imposta per le ristrutturazioni edilizie (ivi incluso il Superbonus) ha spostato la registrazione della spesa fiscale dalla data di richiesta del credito di imposta a quella della firma del contratto di ristrutturazione. Ciò significa che il recente inasprimento dei crediti di imposta per le ristrutturazioni delle abitazioni migliorerà il saldo del bilancio pubblico di competenza del 2024, ma non quello di cassa, che è in gran parte determinato dai crediti di imposta concessi nel periodo 2021-2023 e richiesti negli anni successivi. Nel corso del 2023 il sostegno erogato in occasione della crisi energetica è stato ridimensionato, ma alcune misure sono state prorogate al quarto trimestre, tra cui: gli aiuti mirati alle famiglie più indigenti, la sospensione degli oneri fissi sulle bollette del gas, e la riduzione delle imposte sul valore aggiunto sul gas. Il Governo prevede di eliminare gradualmente tali misure nel corso del 2024, il che dovrebbe rendere possibili risparmi di bilancio pari a circa l'1 % del PIL. Tali risparmi saranno ampiamente compensati da riduzioni mirate delle imposte sul reddito per le famiglie a basso e medio reddito e dall'atteso incremento della spesa connessa a *Next Generation EU* (NGEU). In base alle

leggi vigenti, nel 2025 i tagli mirati delle imposte sul reddito introdotte nel 2024 e i tagli mirati ai contributi previdenziali introdotti nel 2023 dovrebbero giungere a scadenza: ciò comporterà un lieve inasprimento fiscale e un miglioramento del saldo primario pari a circa lo 0,5 % del PIL (Figura 1.15).

Figura 1.15. Il saldo primario nominale dovrebbe migliorare, soprattutto grazie al trattamento dei crediti di imposta per le ristrutturazioni

Saldo primario pubblico, in percentuale del PIL



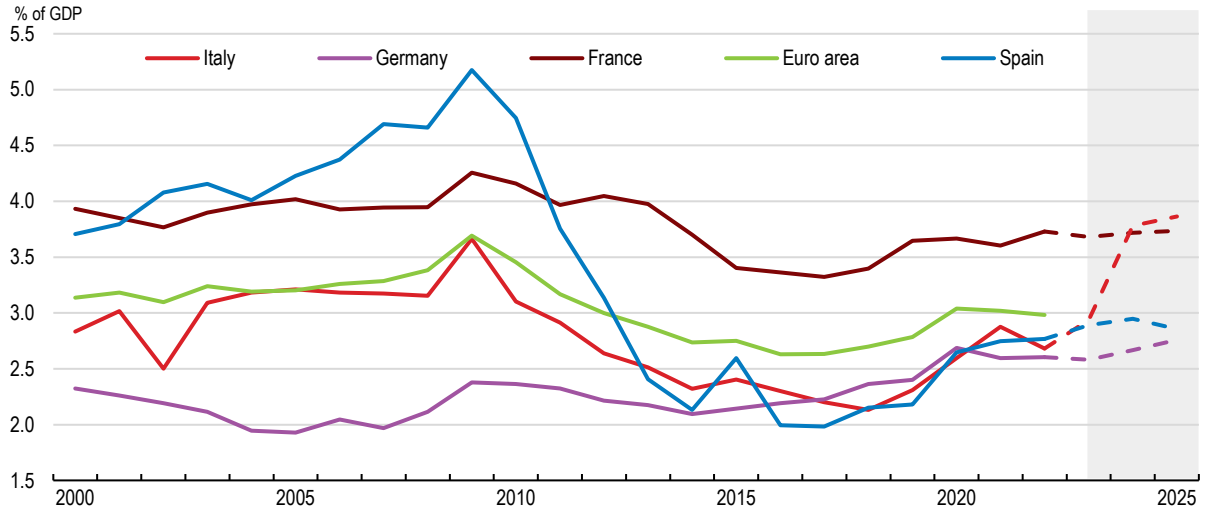
Fonte: banca dati delle Prospettive economiche dell'OCSE.

StatLink https://stat.link/yp6m05

La spesa pubblica è sostenuta dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) finanziato mediante le sovvenzioni e i prestiti a tasso agevolato dell'Unione europea (Riquadro 1.3). Circa un terzo dei finanziamenti è costituito da sovvenzioni senza effetti sul saldo di bilancio e due terzi da prestiti. Il PNRR potrebbe imprimere un forte impulso agli investimenti pubblici, che negli ultimi vent'anni si sono mostrati deboli (Figura 1.16). I fondi totali assegnati al Piano per il periodo 2021-2026 ammontano complessivamente a circa il 10 % del PIL annuo, con circa il 60 % destinato agli investimenti pubblici. La spesa aggiuntiva potrebbe incentivare in modo significativo la crescita del PIL in termini reali, sia stimolando la domanda aggregata nel breve termine sia aumentando la produttività del lavoro nel medio termine. Stando ad alcune simulazioni basate su modelli effettuate dal Governo, la piena attuazione della spesa pubblica aggiuntiva prevista potrebbe far aumentare il livello del PIL reale dell'1,8-3,4 % entro il 2026, in gran parte grazie agli effetti sulla domanda e in funzione dell'efficienza degli investimenti pubblici (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2023b, Di Bartolomeo e D'Imperio, 2023).

Figura 1.16. Dopo una fase di debolezza, gli investimenti pubblici sono in ripresa, sostenuti dal PNRR

Investimenti pubblici, in percentuale del PIL



Fonte: banca dati delle Prospettive economiche dell'OCSE.

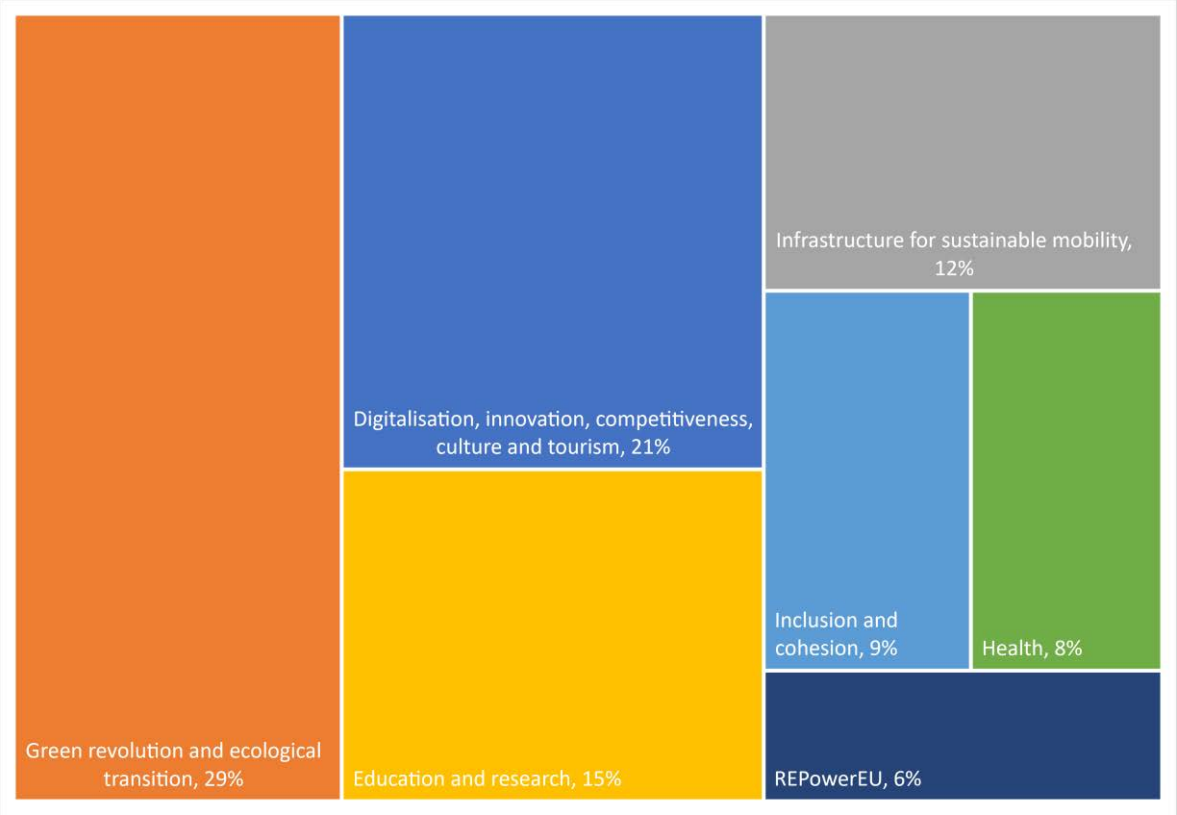
StatLink https://stat.link/xi0peb

Riquadro 1.3. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dell'Italia è stato approvato dalla Commissione europea nel luglio 2021 (Presidenza del Consiglio, 2021; Parlamento europeo, 2022). Esso fornisce il sostegno finanziario dell'UE per il periodo 2021-2026, subordinatamente ai progressi compiuti nell'attuazione degli investimenti e delle riforme strutturali concordati. A seguito di una revisione del Piano approvata dalla Commissione europea nel novembre 2023, all'Italia sono stati assegnati 194,4 miliardi di EUR (Commissione europea, 2023a), pari a circa il 10 % del PIL del 2022 e a circa un quarto dell'intero Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility – RFF*). L'Italia ha integrato le risorse assegnate dall'Unione europea con fondi nazionali pari a 30,6 miliardi di EUR (circa l'1,5 % del PIL del 2022).

Le risorse disponibili offrono l'opportunità di affrontare le debolezze strutturali dell'economia italiana che hanno frenato la crescita e l'inclusione sociale negli ultimi due decenni, nonché di sostenere le transizioni digitale e verde, anche attraverso gli investimenti pubblici. Nel Piano rivisto, le misure politiche sono articolate in sette ambiti principali: le transizioni digitale e verde rappresentano circa il 50 % delle risorse complessive del PNRR (Figura 1.17).

Figura 1.17. Settori di intervento e risorse del PNRR



Fonte: Parlamento europeo (2022).

StatLink https://stat.link/x34gf8

L'erogazione dei fondi dell'Unione europea è subordinata al raggiungimento di una serie predefinita di traguardi qualitativi (ad esempio, la riforma giudiziaria) e obiettivi quantitativi (ad esempio, la riduzione della durata dei processi), con riforme strutturali anticipate nel 2021-2022, mentre la maggior parte degli investimenti è prevista per il periodo 2023-2026. L'erogazione dei fondi è suddivisa in rate semestrali, mentre lo stanziamento complessivo dei fondi assegnati è subordinato al completamento del Piano entro la metà del 2026.

Le riforme strutturali del PNRR sono classificate secondo due assi principali. Il primo asse consiste in riforme orizzontali volte a migliorare le prestazioni in tutti i settori strategici del Piano e ad agevolarne l'attuazione. Tra di esse figurano la riforma giudiziaria volta a ridurre la durata dei processi civili e penali, le misure per aumentare l'efficienza della Pubblica Amministrazione e l'adozione annuale di una legge sulla concorrenza. Il secondo asse consiste in riforme settoriali volte a migliorare l'impatto degli investimenti pubblici in ciascun settore strategico, come la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e del sistema giudiziario.

In termini di spesa pubblica, circa il 60 % è destinato a progetti di investimento pubblico, tra cui Internet ad alta velocità, ferrovie ad alta velocità, strutture per la cura della prima infanzia e scuole; circa il 20 % è costituito da incentivi fiscali per le imprese, tra cui gli investimenti in beni immateriali attraverso il piano Transizione 4.0 per l'industria; il restante 20 % è rappresentato dalla spesa corrente, dai trasferimenti alle famiglie e dalla riduzione dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro (Presidenza del Consiglio, 2021). Il PNRR rivisto riassegna circa 21 miliardi di EUR agli investimenti

pubblici, compreso il Piano Transizione 5.0 (l'evoluzione del Piano Transizione 4.0) e ai progetti di infrastrutture energetiche. Dall'avvio del piano alla fine del mese di dicembre 2023, la Commissione europea ha approvato quattro richieste di pagamento, pari all'erogazione di circa il 54 % dell'intera dotazione del PNRR (circa 102 miliardi di EUR).

A seguito delle modifiche apportate alla struttura di *governance* del Piano all'inizio del 2023, è stata istituita una Cabina di Regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per fornire orientamenti strategici, svolgere attività di coordinamento tra i ministeri competenti e le amministrazioni locali responsabili dell'attuazione, nonché rappresentare il contatto unico per le relazioni sui progressi alla Commissione europea. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha il compito di monitorare, riferire e controllare in merito all'esecuzione del Piano. L'attuazione delle riforme e dei progetti di investimento è gestita dai ministeri competenti e dalle amministrazioni locali. Queste ultime sono responsabili di circa la metà dei progetti di investimento previsti dal Piano. Cassa Depositi e Prestiti (CDP) ha il compito di gestire direttamente una serie di fondi (tra cui i nuovi Fondi per la transizione verde e digitale) e di fornire assistenza tecnica alle Pubbliche Amministrazioni.

Al fine di conseguire i benefici attesi dal PNRR, è fondamentale attuare appieno i progetti di investimento pubblico. L'Italia ha compiuto notevoli progressi nell'attuazione del PNRR, anche varando riforme strutturali ambiziose nei settori della Pubblica Amministrazione, della giustizia civile e della concorrenza, come illustrato di seguito. Nel mese di dicembre 2023, la Commissione europea ha approvato la quarta rata di pagamento corrispondente ai traguardi e agli obiettivi del primo semestre del 2023. Sono tuttavia emerse diverse sfide per quanto riguarda l'attuazione dei progetti di investimento pubblico, tra cui i tempi ristretti per la loro esecuzione, gli aumenti dei prezzi dell'energia e delle materie prime, nonché le interruzioni della catena di approvvigionamento. Alla fine del 2022 la spesa cumulata del PNRR era inferiore di circa il 50 % rispetto alla pianificazione iniziale. La spesa per l'efficienza energetica e la mobilità sostenibile è stata superiore al piano di spesa originale, il che è principalmente connesso al superbonus e agli altri crediti di imposta per la ristrutturazione delle abitazioni piuttosto che agli investimenti pubblici (Corte dei conti, 2023). Per contro, vi erano stati ritardi nell'attuazione dei progetti di investimento pubblico, in quanto nel 2022 gli investimenti pubblici realizzati erano pari a meno di un quarto dell'importo inizialmente previsto (0,2 % del PIL rispetto allo 0,9 %; Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022a; 2023a).

Le autorità hanno adottato misure atte ad accelerare l'attuazione dei progetti di investimento pubblico previsti dal PNRR, tra cui la semplificazione delle procedure di appalto pubblico mediante lo snellimento delle norme sulle gare d'appalto pubbliche e il riconoscimento dell'attribuzione di responsabilità dei dipendenti pubblici per l'omissione e per gli atti compiuti con dolo e/o colpa grave. Le autorità hanno inoltre potenziato le misure per lo sviluppo delle capacità delle amministrazioni locali. Sebbene siano responsabili di circa il 50 % della spesa del PNRR, le amministrazioni locali spesso non dispongono delle capacità adeguate per pianificare, monitorare ed eseguire i progetti di investimento pubblico previsti dal Piano. Ad esempio, le richieste di finanziamento presentate dai Comuni erano nettamente inferiori rispetto alle risorse del PNRR destinate alla costruzione di nuovi centri per la cura dell'infanzia (Openpolis, 2023). Il governo centrale fornisce assistenza tecnica e si affida alle competenze di Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e di Invitalia, l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa. È altresì in corso l'assunzione di personale specializzato nella pianificazione e gestione di progetti di investimento pubblico. Tali sforzi dovrebbero concentrarsi sulle regioni del Sud del Paese, dove le capacità appaiono particolarmente scarse (OECD, 2021a).

Il PNRR rivisto, approvato dalla Commissione europea nel novembre 2023, potrebbe accelerare l'attuazione della componente del Piano relativa agli investimenti pubblici. Tale revisione riorienta il PNRR verso progetti realizzabili entro il 2026, con una maggiore attenzione ai progetti infrastrutturali di grandi dimensioni e gestiti a livello centrale e, in alcuni casi, implicando una riduzione dei finanziamenti per i progetti gestiti a livello locale che hanno scarse probabilità di essere attuati prima del 2026 (Commissione europea, 2023a). La revisione ridefinisce ulteriormente e adegua anche *milestone* e *target* del PNRR, così da tener conto del mutato contesto economico, ivi inclusi i maggiori costi degli input produttivi. Elimina, inoltre, alcuni dei progetti di investimento preesistenti che potrebbero non essere ammissibili ai sensi del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RFF), nonché i progetti che possono essere realizzati meglio mediante il Fondo di Coesione o i finanziamenti nazionali. Ciò consente di liberare risorse da destinare al nuovo Capitolo *REPowerEU* incluso nel PNRR, che si concentra su grandi progetti di investimento gestiti a livello centrale relativi alle energie rinnovabili, alle competenze verdi, all'efficienza energetica e alle infrastrutture per l'elettricità. L'attenzione che il PNRR, così come rivisto, rivolge ai progetti di investimento pubblico di grandi dimensioni gestiti a livello centrale, insieme alla riassegnazione al Fondo di Coesione o ai finanziamenti nazionali dei progetti potenzialmente non realizzabili entro la metà del 2026 migliora le prospettive di piena attuazione del PNRR. A ciò potrebbe aggiungersi una più generale riassegnazione dei progetti alle Pubbliche Amministrazioni più capaci ed efficaci.

La riforma attualmente in corso della Pubblica Amministrazione è cruciale per rendere più efficace l'attuazione del PNRR

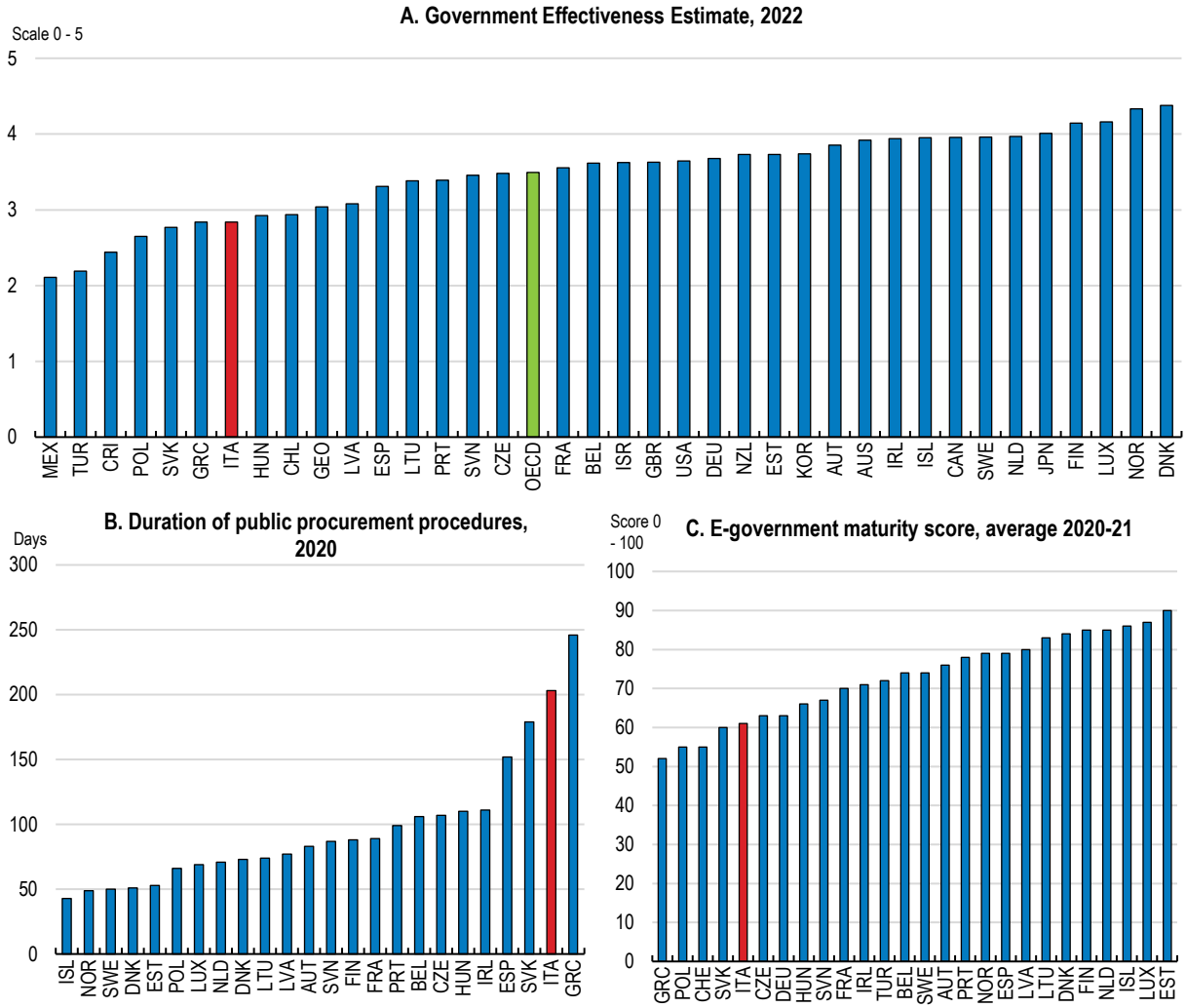
La Pubblica Amministrazione (PA) italiana è percepita come meno efficace rispetto alla PA della maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE, nonostante le riforme passate e quelle in corso di attuazione (Figura 1.18). Una strategia globale volta ad affrontare la complessità normativa e le pratiche organizzative carenti accrescerebbe la capacità della Pubblica Amministrazione di attuare riforme strutturali e progetti di investimento pubblico complessi, tra cui il PNRR. Diverse riforme attualmente in corso mirano a ridurre la complessità normativa e a migliorare la gestione delle risorse umane. Tra le iniziative promettenti figurano la semplificazione di 600 procedure regolamentari nei settori dell'energia, del lavoro, della fiscalità e della politica sociale entro il 2026. Ad integrazione di dette misure, si potrebbe istituzionalizzare la valutazione sistematica dei regolamenti esistenti e previsti, come fatto, ad esempio, dalle commissioni per la produttività dell'Australia e della Nuova Zelanda (OECD, 2020a). Il lancio di una piattaforma unica per l'assunzione dei dipendenti pubblici e la recente introduzione di un massimale di 180 giorni per la durata delle procedure di selezione rappresentano misure che contribuiscono a individuare i candidati competenti e a ridurre la durata delle procedure di assunzione, mentre il piano che prevede la formazione di 750 000 dipendenti pubblici entro il 2026 e il rinnovo della piattaforma di apprendimento online (Syllabus 2.0) dovrebbero ampliare il capitale umano. Le riforme in corso mirano inoltre a rafforzare la fornitura di servizi digitali e la digitalizzazione dei processi interni della Pubblica Amministrazione. Tra i progetti più rilevanti figurano l'introduzione di nuovi strumenti che consentano ai cittadini di pagare digitalmente i servizi e la creazione di una nuova piattaforma digitale (PA digitale 2026) che fornisca alle Amministrazioni Pubbliche locali gli strumenti adatti per candidarsi alle gare d'appalto e gestire i progetti connessi al PNRR.

Migliorare l'efficienza degli appalti pubblici sarà un elemento cruciale per riformare la Pubblica Amministrazione. La riforma in corso del codice degli appalti pubblici si basa su tre pilastri fondamentali. Il primo è incentrato sulla digitalizzazione integrale delle procedure di appalto pubblico. Il secondo pilastro riguarda il rafforzamento della capacità delle Amministrazioni aggiudicatrici attraverso l'istituzione di una procedura di certificazione. Solo le Amministrazioni certificate potranno appaltare opere pubbliche di importo superiore a 500 000 EUR e beni e servizi per importi superiori a 140 000 EUR. L'obiettivo è favorire la trasformazione delle piccole Amministrazioni locali, che spesso non dispongono di capacità adeguate, in enti appaltanti di più grandi dimensioni. La promozione dello scambio di informazioni e del coordinamento tra gli enti appaltanti, come avviene in Australia, contribuirebbe ulteriormente a rafforzare la capacità (OECD, 2021a). Il terzo pilastro prevede lo svolgimento di procedure di appalto diverse dalle

aste pubbliche per opere pubbliche di valore fino a 5,3 milioni di EUR e beni e servizi fino a 140 000 EUR. Gli effetti delle nuove soglie sulla concorrenza e sulla corruzione dovrebbero essere monitorati e, se del caso, adeguati. Sebbene sia opportuno continuare a concentrarsi sulla velocizzazione delle procedure di appalto pubblico nel contesto di un'accelerata attuazione del PNRR, occorre tenere conto anche del fatto che le aste competitive tendono a determinare riduzioni di prezzo del 2-4 % rispetto agli appalti non competitivi (Banca d'Italia, 2023d).

È necessario compiere ulteriori progressi in materia di retribuzione legata ai risultati nonché di mobilità professionale dei dipendenti pubblici. La priorità fondamentale dovrebbe essere quella di modernizzare i sistemi di valutazione delle prestazioni con l'obiettivo di far corrispondere meglio le retribuzioni dei dipendenti pubblici e i loro avanzamenti di carriera alla rispettiva *performance*. Negli ultimi anni sono stati compiuti progressi nei contratti collettivi di lavoro, che consentono di erogare i premi *una tantum* legati ai risultati e riconoscono le valutazioni della *performance* individuale come fattori significativi nelle decisioni sugli aumenti retributivi permanenti. Tali iniziative dovrebbero essere rafforzate e ampliate, anche aumentando la quota di retribuzione legata alla *performance* e operando una sufficiente differenziazione delle valutazioni delle prestazioni. I costi per le finanze pubbliche potrebbero essere limitati riducendo gli scatti automatici delle retribuzioni legati all'anzianità, come già avvenuto per i dipendenti pubblici a livello dirigenziale. È inoltre prioritario promuovere la mobilità, che potrebbe accrescere il capitale umano, agevolare la riassegnazione del personale alle Pubbliche Amministrazioni con un'elevata domanda di manodopera, e ridurre il rischio che i dipendenti pubblici rimangano ancorati in posizioni con un'eccessiva discrezionalità sulle procedure amministrative. Negli ultimi anni sono stati compiuti progressi significativi in tale ambito, anche attraverso la creazione di una piattaforma unica per tutti i posti vacanti nelle istituzioni pubbliche centrali e locali, unitamente all'abolizione dell'obbligo per i dipendenti pubblici di ottenere un'autorizzazione alla mobilità dalla Pubblica Amministrazione di provenienza. Si potrebbero compiere ulteriori progressi mediante la condivisione dei risultati delle valutazioni delle *performance* tra le Amministrazioni e limitando la durata della permanenza dei dipendenti pubblici in una medesima posizione (Gerson, 2020; OECD, 2019a; Cottarelli, 2018).

Figura 1.18. Il livello di efficienza della Pubblica Amministrazione è percepito come inferiore a quello rilevato nella maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE



Nota: l'indicatore di efficacia del governo fornisce un quadro della percezione della qualità dei servizi pubblici, della Pubblica Amministrazione e del suo grado di indipendenza dalle pressioni politiche, nonché della formulazione e dell'attuazione delle politiche e della credibilità dell'impegno che il governo assume nei confronti delle medesime. La stima fornisce il punteggio del Paese rispetto all'indicatore aggregato ed è stata ridimensionata aggiungendo il minimo globale a tutti i valori, in modo da ottenere un intervallo approssimativo tra 0 e 5.
Fonte: indicatori della *governance* della Banca Mondiale, Quadro di valutazione del mercato unico dell'UE, Relazione di riferimento 2022 della Commissione europea sull'*e-government*.

StatLink https://stat.link/6zq92o

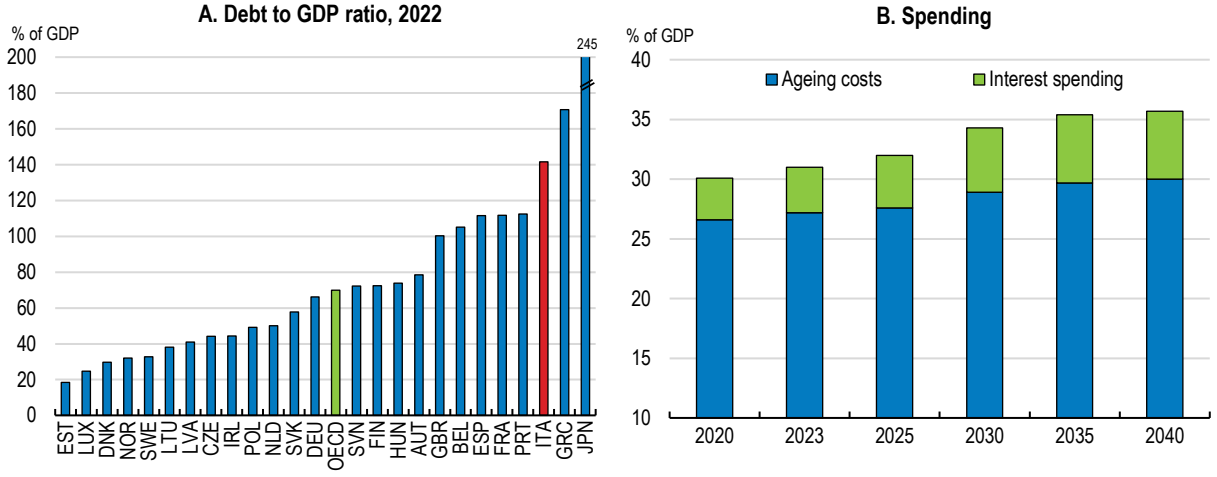
Tabella 1.3. Precedenti raccomandazioni dell'OCSE volte a migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione

Raccomandazione	Misure adottate
Passare in rassegna i compendi di normative esistenti, iniziando dai settori che saranno prioritari per la ripresa post-COVID.	È in corso la semplificazione di 600 procedure normative nei settori dell'energia, del lavoro, della fiscalità e della politica sociale, che sarà completata entro il 2026.
Ringiovanire la forza lavoro del settore pubblico rendendo più snello il processo di assunzione, erogando attività di formazione e fornendo sostegno alla gestione delle carriere, concentrandosi sulle carenze di competenze necessarie per la digitalizzazione del settore pubblico.	È stata lanciata una piattaforma unica per l'assunzione dei dipendenti pubblici. Le autorità prevedono di erogare formazione a 650 000 dipendenti pubblici entro il 2026.
Chiarire le competenze dei diversi livelli di governo con il sostegno di organismi che individuino, diffondano e sostengano pratiche efficaci.	Il PNRR prevede la semplificazione e lo snellimento delle procedure per definire meglio il ruolo dei vari livelli di governo.

1.4.2. Vi sono notevoli esigenze di risanamento di bilancio

In un contesto caratterizzato dall'aumento della spesa connessa all'invecchiamento della popolazione nei prossimi due decenni, dall'aumento dei costi del servizio del debito e dalla necessità di ingenti investimenti pubblici per realizzare la transizione verde e digitale, la politica di bilancio dovrebbe concentrarsi, in via prioritaria, sul conseguimento di una traiettoria più sostenibile del debito sul medio termine. L'Italia presenta uno dei più alti rapporti debito/PIL della zona dell'OCSE. Esso è aumentato a poco meno del 155 % del PIL nel 2020 a causa dell'elevata spesa pubblica e del calo del PIL nominale durante la pandemia, ma è calato a circa il 140 % del PIL nel 2023, sostenuto dall'ampio differenziale negativo tra il tasso di interesse effettivo sul debito e la crescita del PIL nominale. Sebbene ci si attenda che il livello del debito pubblico rimanga sostanzialmente costante nel biennio 2024-2025, secondo le simulazioni eseguite per il presente Studio, nel medio termine il debito pubblico seguirà una traiettoria ascendente, in uno scenario di politiche invariate (Figura 1.19, Grafico A; Figura 1.20, Grafico A). Si prevede che la spesa lorda connessa all'invecchiamento della popolazione (pensioni, sanità e assistenza di lungo termine) aumenterà di circa il 2,5 % del PIL entro il 2040 a causa del rapido invecchiamento della popolazione, prima che si possano registrare gli effetti delle precedenti riforme delle pensioni (Commissione europea, 2021). Tuttavia, la minore spesa per l'istruzione dovuta alla riduzione delle nascite potrà attenuare leggermente tale pressione sul bilancio pubblico. Qualora il recente incremento dei tassi di interesse nella zona euro si riveli persistente, i costi per il servizio del debito in percentuale del PIL aumenteranno considerevolmente, dato l'elevato rapporto debito/PIL. Nel complesso, l'aumento della spesa lorda per l'invecchiamento della popolazione e il servizio del debito eserciterà una pressione al rialzo sulla spesa pubblica di circa il 4,5 % del PIL entro il 2040 (Figura 1.19, Grafico B).

Figura 1.19. Il rapporto debito/PIL è elevato, con un probabile aumento della spesa per l'invecchiamento della popolazione e gli interessi



Nota: i costi dell'invecchiamento della popolazione nel Grafico B comprendono le pensioni di vecchiaia e di reversibilità, l'assistenza sanitaria e quella di lungo termine.
Fonte: banca dati analitica dell'OCSE; Commissione europea (2021); banca dati LTB dell'OCSE.

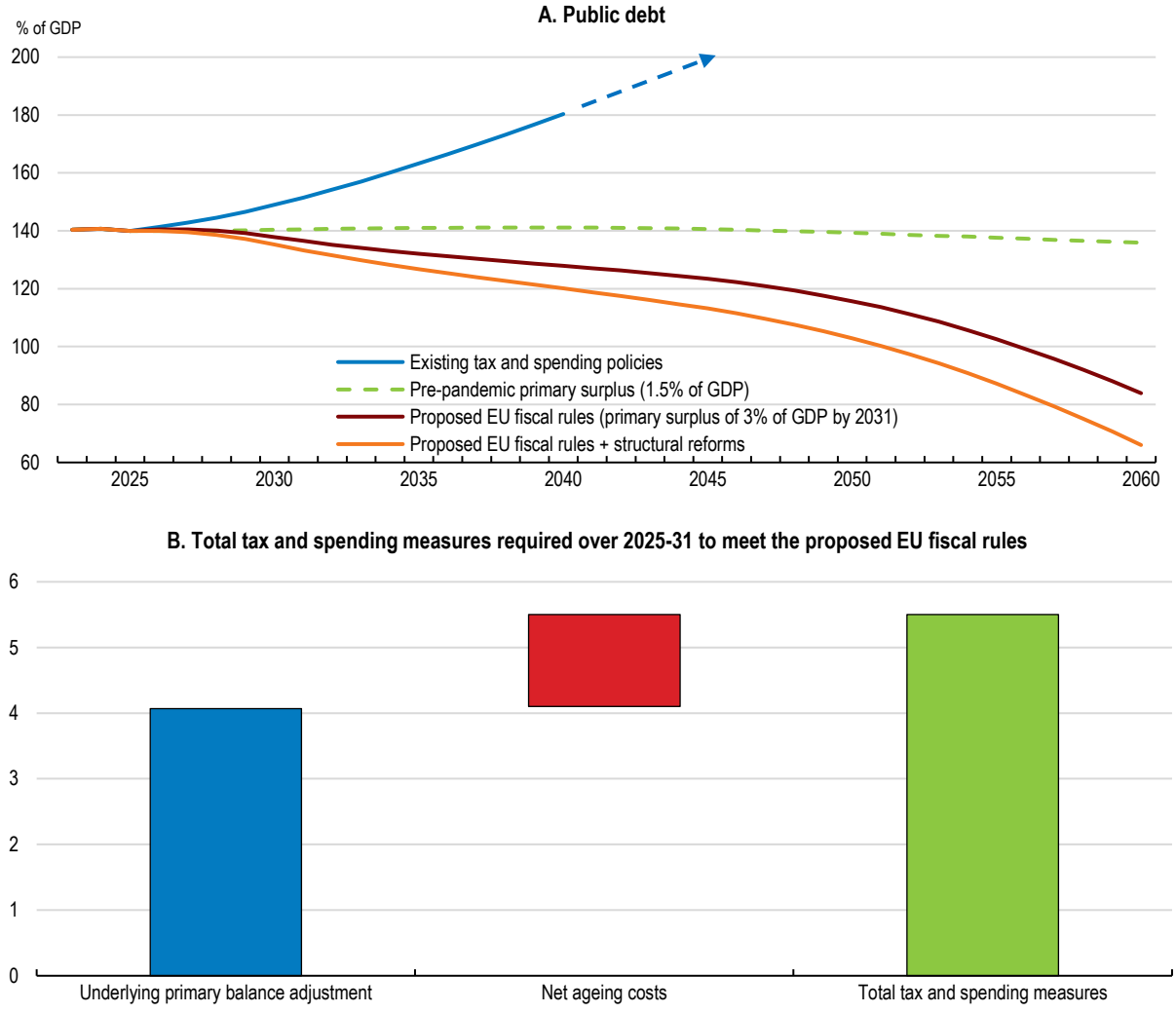
StatLink https://stat.link/kpqby1

In assenza di variazioni delle politiche di spesa e fiscali, l'aumento della spesa per pensioni, sanità e assistenza di lungo termine, nonché l'incremento dei costi del servizio del debito, porterebbero il debito pubblico a circa il 180 % del PIL entro il 2040 e continuerebbero ad aumentare rapidamente in seguito (Figura 1.20, Grafico A). Tale aumento renderebbe l'Italia sempre più vulnerabile agli shock di bilancio e comporterebbe probabilmente un ulteriore incremento del premio di rischio sul debito pubblico. Il ritorno, entro il 2026, al saldo primario medio pre-pandemia del periodo 2012-2019, pari all'1,5 % del PIL — che necessiterebbe di un miglioramento

sostanziale del saldo primario di circa il 2 % del PIL rispetto al saldo previsto per il 2024 (Tabella 1.1), in un contesto caratterizzato dall'incremento dei costi dell'invecchiamento demografico — non sarebbe sufficiente a posizionare il debito su una traiettoria discendente nel medio termine.

Tuttavia, il rapporto debito/PIL potrebbe essere ricondotto su un percorso discendente entro il 2031 e raggiungere circa il 130 % del PIL entro il 2040 (Figura 1.20, Grafico A) se l'Italia introducesse un aggiustamento di bilancio settennale a partire dal 2025, in coerenza con le nuove norme dell'UE in materia di bilancio rivolte ai Paesi che intraprendono riforme strutturali (Commissione europea, 2023). A tale fine occorrerebbe operare un sostanziale risanamento dei conti pubblici negli anni a venire, soprattutto considerando il fabbisogno di finanziamento nazionale necessario per sostituire le sovvenzioni di *Next Generation EU* alla loro scadenza nel 2026, nonché registrare un ampio saldo primario di bilancio nel medio periodo.

Figura 1.20. Per ricondurre il debito su un percorso più sostenibile occorrerà operare un sostanziale aggiustamento di bilancio



Nota: Grafico A: lo scenario delle "politiche fiscali e di spesa esistenti" ipotizza che il saldo primario strutturale, senza tenere conto dei costi netti connessi all'invecchiamento della popolazione, rimanga costante ai livelli del 2025. I costi netti dell'invecchiamento sono definiti come le variazioni della spesa per le pensioni di vecchiaia, l'assistenza sanitaria e le cure di lungo termine, al netto delle variazioni della spesa per l'istruzione. Lo scenario dell'"avanzo primario pre-pandemia" ipotizza che l'avanzo primario di bilancio tra il 2012 e il 2019 (1,5 % del PIL) sia raggiunto entro il 2026 e mantenuto fino al 2060, con la necessità di introdurre misure fiscali e di spesa dopo il 2026 per compensare l'aumento dei costi netti connessi all'invecchiamento demografico. Lo scenario "norme proposte dall'UE in materia di bilancio" si basa su una versione stilizzata delle proposte di riforma della Commissione europea presentate nell'aprile 2023 (Commissione europea, 2023). Esso ipotizza che (a) il saldo primario subisca un incremento dello 0,5 % del PIL quando il disavanzo di bilancio nominale supera il 3 % del PIL; (b) il debito pubblico in percentuale del PIL sia inferiore nel 2031 rispetto al 2024; e (c) il debito pubblico in percentuale del PIL sia su un percorso discendente nel 2031. Tuttavia, non tiene conto di alcuna valutazione dell'andamento del debito necessaria per assicurare che il rapporto debito/PIL diminuisca in vari scenari di rischio. Questa simulazione comporta un avanzo primario di bilancio pari al 3 % del PIL entro il 2031. Si ipotizza che dopo il 2031 le politiche fiscali e di spesa rimangano invariate e le variazioni dei costi legati all'invecchiamento non siano compensate, il che implica un deterioramento del saldo primario di bilancio a fronte di un aumento dei costi netti dell'invecchiamento demografico (fino al 2040 circa) e un miglioramento concomitante alla diminuzione dei costi netti legati all'invecchiamento della popolazione (dopo il 2040 circa). Lo scenario "norme in materia di bilancio proposte dall'UE + riforme strutturali" ipotizza inoltre una crescita del PIL più elevata derivante dall'attuazione dell'ambizioso pacchetto di riforme strutturali riportato nella Tabella 1.6. Grafico B: il saldo primario sottostante è definito come il saldo primario al netto delle sovvenzioni NGEU (cfr. OECD, 2023, Allegato 1.A. per il trattamento delle sovvenzioni NGEU nelle proiezioni dell'OCSE). In ragione delle incertezze riguardanti il livello del margine di potenziale produttivo a seguito della pandemia da COVID-19, ai fini delle simulazioni, il saldo primario di bilancio sottostante non è stato corretto per il ciclo economico. Poiché il margine di potenziale produttivo previsto è pari a circa l'1 % del PIL potenziale nel 2024, l'aggiustamento del saldo sottostante per il ciclo comporterebbe un aggiustamento necessario leggermente maggiore nel periodo 2025-2031. Si stima che le sovvenzioni del *Next Generation EU* ammonteranno allo 0,8 % del PIL nel 2024.
Fonte: elaborazioni a cura dell'OCSE basate sulla banca dati delle Prospettive economiche dell'OCSE e sul Modello di lungo periodo dell'OCSE.

StatLink https://stat.link/fbw1ks

Nel quadro delle riforme proposte per la *governance* fiscale europea (Commissione europea, 2023b), il richiesto miglioramento complessivo del saldo primario strutturale di bilancio per il periodo 2025-2031 potrebbe ammontare a circa il 4 % del PIL nell'arco di tempo considerato (Figura 1.20, Grafico B). In un contesto caratterizzato da costi crescenti legati all'invecchiamento della popolazione, anche il mantenimento di un saldo strutturale primario costante richiederà l'introduzione di ulteriori misure fiscali e di spesa, generando pressioni aggiuntive sul bilancio. Entro il 2031 il saldo primario di bilancio sottostante dovrebbe raggiungere un avanzo del 3 % del PIL. Dopo il 2031 non dovrebbe esservi alcuna ulteriore necessità di risanamento e le nuove norme in materia di bilancio proposte dall'UE non dovrebbero comportare la necessità di compensare l'aumento dei costi legati all'invecchiamento della popolazione; pertanto, l'avanzo primario potrebbe diminuire leggermente tra il 2032 e il 2040, pur rimanendo elevato al 2,5 % del PIL.

L'aggiustamento fiscale inizialmente richiesto sarà molto impegnativo, visti l'entità, il limitato margine di manovra per aumentare le aliquote fiscali e la composizione della spesa pubblica. Sarebbe particolarmente complicato mantenere ampi avanzi primari di bilancio dopo l'aggiustamento iniziale, che dovrebbe comunque superare in media il 2,5 % del PIL nel decennio successivo al programma di aggiustamento. Sebbene l'Italia abbia già operato in passato un adeguamento iniziale di tale portata, con operazioni analoghe realizzate negli anni Novanta prima dell'adozione dell'euro e all'inizio degli anni 2010 a seguito della crisi della zona euro, negli ultimi 30 anni solo pochi Paesi dell'OCSE hanno mantenuto avanzi primari superiori all'1,5 % del PIL per periodi prolungati (OECD, 2023b; Eichengreen e Panizza, 2016). Per realizzare un avanzo di tale entità occorre intraprendere un'azione politica sostenuta finalizzata ad aumentare le entrate, anche mediante il rafforzamento del rispetto degli obblighi fiscali, e a rendere più efficiente la spesa, nonché operare riforme strutturali a sostegno della crescita.

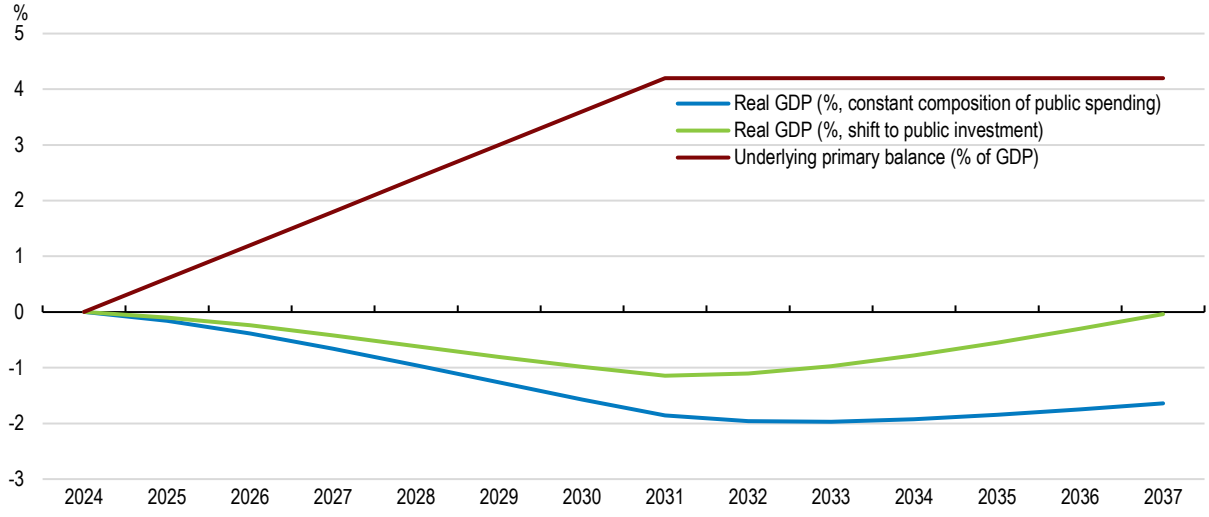
Tali riforme potrebbero svolgere un ruolo cruciale per migliorare le dinamiche del debito. Il pacchetto di riforme raccomandato dal presente Studio (cfr. Tabella 1.9) ridurrebbe il rapporto debito/PIL di 20 punti percentuali entro il 2060 elevando il livello del PIL (Figura 1.20, Grafico A), oppure consentirebbe di ridurre gli avanzi primari di bilancio così da porre il debito su un percorso discendente. L'aumento dell'immigrazione netta di un terzo rispetto allo scenario di riferimento, in linea con le recenti proiezioni demografiche pubblicate da Eurostat (2023), ridurrebbe il rapporto debito/PIL di altri 10 punti percentuali entro il 2060. Tuttavia, è opportuno che le politiche volte a stimolare la crescita del PIL siano integrate da

continue e ambiziose riforme di bilancio volte a contribuire a migliorare le finanze pubbliche, che saranno essenziali per mantenere la credibilità presso gli investitori.

Gli effetti negativi del necessario aggiustamento di bilancio sulla domanda aggregata sarebbero attenuati, in conformità delle norme proposte dall'UE, ripartendo il risanamento di bilancio annualmente nel periodo tra il 2025 e il 2031 e attuando i piani adottati dal Governo italiano, che prevedono di spostare la composizione della spesa pubblica verso investimenti pubblici che stimolino la domanda nel breve periodo ed aumentino il prodotto potenziale. L'aggiustamento complessivo necessario per il saldo primario di bilancio sottostante ammonterebbe a circa il 4 % del PIL nel periodo 2025-2031. L'analisi di fondo condotta per il presente Studio sulla base del modello NiGEM (*National Institute Global Econometric Model*) suggerisce che un aggiustamento di bilancio graduale pari a circa lo 0,6 % del PIL all'anno senza variazioni nella composizione della spesa pubblica ridurrebbe il livello del PIL in termini reali di circa il 2 % rispetto a uno scenario di riferimento senza aggiustamento di bilancio entro gli inizi degli anni 2030 (Figura 1.21). L'assenza di un aggiustamento fiscale nello scenario di riferimento implica un aumento dei livelli del debito, che potrebbe avere effetti di retroazione negativi sulla crescita che non sono pienamente presi in considerazione nelle simulazioni, e comporterebbe, in futuro, la necessità di un risanamento di portata maggiore per stabilizzare il debito. Inoltre, con il previsto riorientamento della composizione della spesa pubblica verso gli investimenti pubblici, in linea con i piani del PNRR, l'impatto negativo sul livello del PIL reale entro i primi anni del 2030 dovrebbe limitarsi al massimo a circa l'1 %. La realizzazione di questo graduale sforzo di risanamento dovrebbe assicurare che non vi siano conseguenze negative nel 2026, ossia al termine delle sovvenzioni a valere sulle risorse di *Next Generation EU*. Nel complesso, tali circostanze indicano che un aggiustamento di bilancio graduale che distribuisca il risanamento nell'arco di diversi anni e preservi gli investimenti pubblici sottrarrebbe solo 0,15 punti percentuali circa alla crescita annua nel periodo 2025-2031 e ricollocherebbe le finanze pubbliche su un percorso più sostenibile. Ciò si differenzia rispetto a quanto fatto nel risanamento fiscale compiuto dopo la crisi dell'euro, che è stato maggiormente anticipato e intrapreso riducendo gli investimenti, determinando impatto più marcato sull'attività economica.

Figura 1.21. L'aggiustamento di bilancio richiesto comporterà effetti negativi limitati sulla crescita del PIL in termini reali

Effetti di un aumento del saldo primario dello 0,6 % annuo nel periodo 2025-2031, deviazioni dallo scenario di riferimento NiGEM



Nota: entrambi gli scenari ipotizzano un aumento del saldo primario dello 0,6 % l'anno, considerando che metà del necessario risanamento di bilancio conseguito mediante un incremento dell'imposizione fiscale e l'altra metà attraverso una diminuzione della spesa. Lo scenario "composizione costante della spesa pubblica" ipotizza che la composizione della spesa sia invariata rispetto allo scenario di base del NiGEM. Lo scenario "spostamento verso gli investimenti pubblici" ipotizza che la spesa pubblica sia trasferita dai consumi pubblici agli investimenti pubblici, in modo che gli investimenti pubblici aumentino dello 0,5 % del PIL nel 2025 e nel 2026 e diminuiscano dello 0,5 % del PIL nel 2027, il che implica che, a partire dal 2027, gli investimenti pubblici siano superiori dello 0,5 % del PIL rispetto allo scenario di base. Simulazioni NiGEM con aspettative coerenti con il modello (modalità *forward-looking*).
Fonte: OCSE.

StatLink https://stat.link/u271d5

Tabella 1.4. Raccomandazioni pregresse per ricondurre il debito pubblico su un percorso più prudente

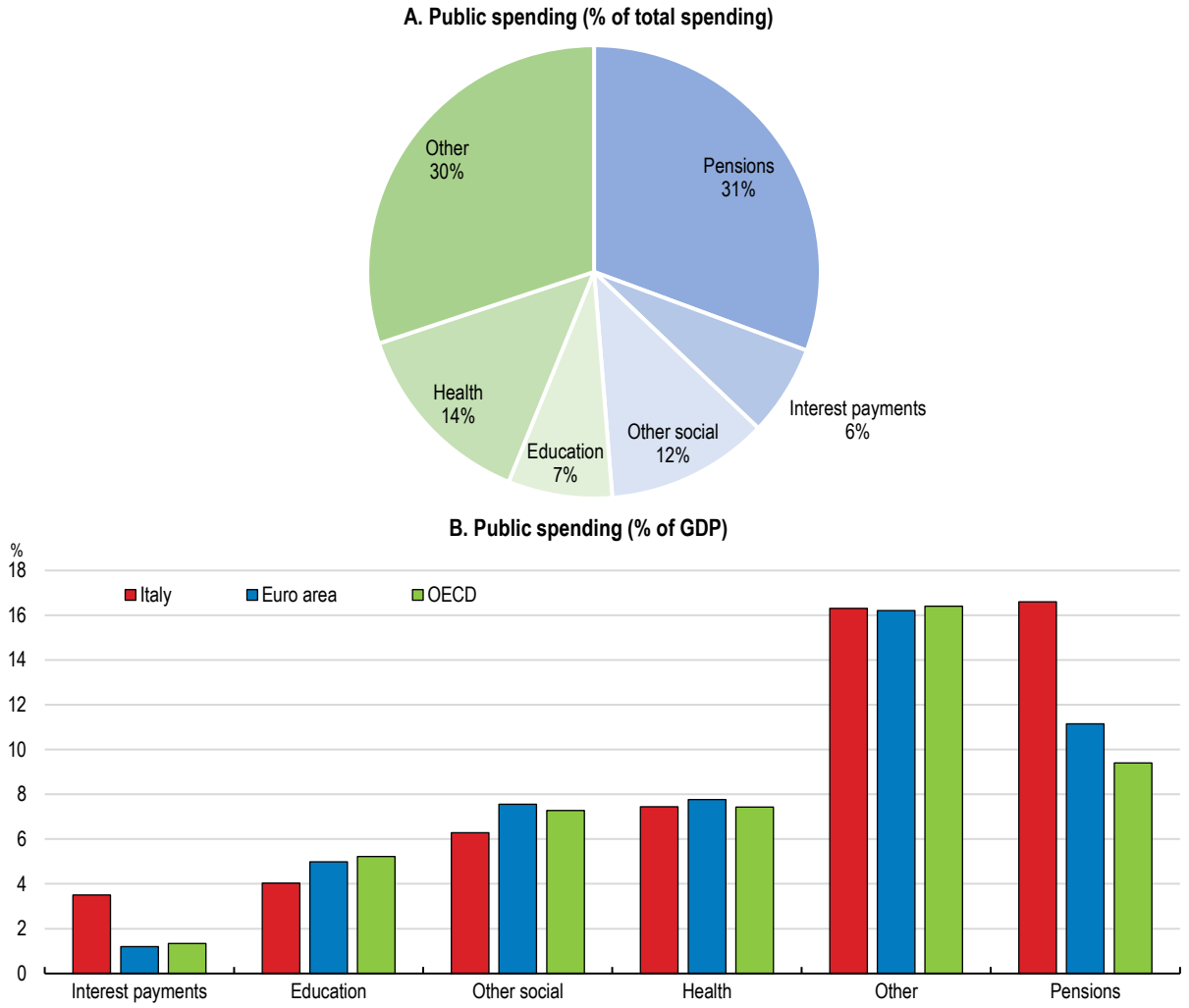
Raccomandazione	Misure adottate
Migliorare la composizione della spesa pubblica al fine di promuovere la crescita e la creazione di posti di lavoro. Migliorare il coordinamento tra le agenzie incaricate dell'attuazione dei progetti di investimento pubblico al fine di aumentare i livelli di esborso. Convogliare le attività relative agli appalti delle piccole agenzie verso enti dotati di maggiori capacità.	La spesa nell'ambito del PNRR dovrebbe sostenere la crescita e la creazione di posti di lavoro. Per risolvere i problemi di coordinamento, il nuovo sistema di *governance* del PNRR prevede una Cabina di Regia che riunisce i rappresentanti del Governo centrale e delle amministrazioni locali incaricati dell'attuazione dei progetti. I requisiti di certificazione disposti dal nuovo codice degli appalti pubblici prevedono incentivi per il consolidamento degli enti appaltanti.
Contenere la spesa pensionistica lasciando scadere il regime di pensionamento anticipato ("Quota 100") e la cosiddetta "Opzione Donna" nel dicembre 2021, e ristabilire immediatamente la correlazione tra età pensionabile e speranza di vita.	I regimi di pensionamento anticipato sono diventati più rigidi e meno generosi.
Migliorare il criterio di stanziamento delle risorse e l'efficacia della spesa pubblica attraverso revisioni di spesa potenziate che tengano altresì conto di una serie sintetica di indicatori di *performance* strategica.	Presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze è stata istituita un'Unita di Missione per l'analisi e la valutazione della spesa. Sono stati pubblicati orientamenti destinati ai ministeri competenti in merito alla formulazione e al monitoraggio dei piani di *spending review*.
Attuare una riforma fiscale olistica che mitighi la complessità del regime e riduca permanentemente le imposte sul lavoro, finanziata grazie alle entrate derivanti da migliori livelli di *compliance*, minori spese fiscali e maggiori imposte su beni immobili e successioni.	La legge di delega relativa alla riforma del sistema fiscale contiene elementi volti a ridurre la complessità del sistema fiscale (ad esempio la razionalizzazione delle agevolazioni fiscali) e a facilitare gli adempimenti fiscale (ad esempio attraverso la digitalizzazione dell'amministrazione fiscale).

Per conseguire l'aggiustamento di bilancio sarà necessario operare scelte complicate

Al fine di migliorare di circa il 4 % del PIL il saldo primario di bilancio sottostante nel periodo 2025-31, è necessario modificare in maniera sostanziale le attuali politiche fiscali e di spesa, nonché introdurre misure ambiziose per riformare il sistema fiscale e migliorare l'efficienza e la distribuzione delle priorità di spesa, in aggiunta alle misure già attuate o previste dal Governo. Se attuato interamente attraverso misure di spesa, l'aggiustamento richiesto equivarrebbe a un congelamento o a una modesta riduzione della spesa primaria in termini reali o al mantenimento della crescita nominale della spesa primaria a circa 2 punti percentuali al di sotto della crescita nominale del PIL.

Una sfida cruciale è costituita dal fatto che circa la metà della spesa pubblica totale è attualmente impegnata per le pensioni, l'assistenza sociale e i costi di servizio del debito (Figura 1.22, Grafico A). Queste spese non sono sotto il controllo diretto del Governo e sono destinate ad aumentare nei prossimi anni a causa del previsto incremento dei tassi di interesse. Qualora un qualsiasi adeguamento continui a tutelare il mantenimento delle pensioni e i programmi di assistenza sociale, i tagli reali necessari in altri settori potrebbero essere considerevoli e di grande impatto. A confronto con gli altri Paesi, la sanità, l'istruzione e altre voci di spesa sociale risultano già bassi (Figura 1.22, Grafico B).

Figura 1.22. Le pensioni, l'assistenza sociale e il servizio del debito costituiscono il 50 % della spesa pubblica



Nota: i dati si riferiscono alla spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche nel 2021. La voce di spesa "Pensioni" comprende le pensioni di vecchiaia e quelle di reversibilità. La voce "Altre spese sociali" comprende le pensioni di malattia e di invalidità, gli assegni familiari, i sussidi di disoccupazione, gli aiuti all'alloggio e al reddito, nonché le prestazioni di assistenza sociale.
Fonte: banca dati dei conti nazionali dell'OCSE; banca dati analitica dell'OCSE.

StatLink https://stat.link/o5dti6

Per quanto riguarda la spesa pubblica, è opportuno concentrarsi sulla definizione delle priorità e su un ulteriore incremento dell'efficienza per generare risparmi sui costi e migliorare i servizi pubblici. Dall'inizio della crisi economica e finanziaria mondiale del 2008-2009, l'Italia ha operato diverse revisioni della spesa. Il PNRR prevede l'istituzione di un processo annuale di revisione della spesa, con la creazione di un'Unità di Missione presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze incaricata del coordinamento, in collaborazione con un Comitato scientifico. Le revisioni della spesa sono state integrate nel processo di bilancio e sono stati disposti finanziamenti iniziali ai ministeri competenti per l'assunzione di esperti in materia di valutazione. Ciò dovrebbe contribuire a modificare la spesa in modo più mirato rispetto ai tagli generalizzati operati dalle revisioni della spesa dei primi anni 2010 (Commissione europea, 2020), anche se alcuni tagli potrebbero dover essere attuati in modo più generalizzato, facendo sì che gli effetti derivanti siano distribuiti su una serie di settori. Il quadro istituzionale delle nuove revisioni della spesa è in linea

con le migliori pratiche e le raccomandazioni formulate nello Studio economico precedente (OECD, 2021a; Tryggvadottir, 2022).

Tuttavia, l'obiettivo di un risparmio di bilancio annuo pari in media allo 0,4 % circa della spesa pubblica totale nel periodo 2023-2025 (circa lo 0,2 % del PIL) appare poco ambizioso alla luce delle necessarie esigenze di risanamento di bilancio nel medio termine. I dati indicano che le revisioni della spesa incentrate sull'efficienza e sul rapporto qualità-prezzo prive di obiettivi ambiziosi di ridistribuzione o di risparmio possono produrre risultati contrastanti (Tryggvadottir, 2022). Revisioni ambiziose della spesa possono contribuire al successo del risanamento di bilancio, come accaduto per la revisione globale della spesa del 2010 operata dai Paesi Bassi, che ha introdotto tagli in un'ampia gamma di settori, pari a circa il 10 % della spesa pubblica complessiva e al 5 % del PIL (Kabel, 2015). Un graduale aumento dell'efficienza della spesa pubblica (output per unità di spesa) in Italia del 4 % nei prossimi anni, anche attraverso l'ulteriore digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e degli appalti pubblici, produrrebbe un risparmio di bilancio pari a circa il 2 % del PIL (Tabella 1.6).

Il mantenimento di una quota elevata della spesa pubblica per le pensioni — che risulta tra le più elevate dell'OCSE, pari a circa il 16,5 % del PIL, tenendo conto delle pensioni di vecchiaia e di reversibilità — renderebbe più complicato l'adeguamento della spesa complessiva senza ridurre la spesa per il comparto dell'istruzione, che è fondamentale da un punto di vista economico e sociale, e per gli investimenti pubblici. Il regime pensionistico è stato riformato nel 1995 e sostituito da un regime a contribuzione nozionale definita (Franco e Tommasino, 2022), che in futuro consentirà di aumentare i risparmi rispetto al vecchio sistema. Tuttavia, è previsto un lungo periodo di transizione che vede la coesistenza dei lavoratori assunti prima del 1995, coperti dal vecchio regime a contribuzione definita su base proporzionale, e quelli che hanno iniziato dopo il 1995 e che sono pienamente coperti dal nuovo regime a contribuzione nozionale definita. Il vecchio regime a contribuzione definita sarà completamente eliminato solo intorno al 2040, quando la maggior parte delle persone che hanno iniziato a lavorare prima del 1995 sarà andata in pensione. Dal 2012, l'età pensionabile legale è stata correlata alla speranza di vita al fine di limitare l'aumento della spesa pensionistica nel quadro del vecchio regime a contribuzione definita. Tuttavia, alla luce del previsto rapido invecchiamento della popolazione e dei generosi livelli delle prestazioni del precedente regime a contribuzione definita (OECD, 2021b), la spesa pensionistica continuerà comunque ad aumentare fino al 2040 (Commissione europea, 2021).

Il sistema pensionistico a contribuzione nozionale definita post-1995 costituisce un miglioramento sostanziale rispetto al vecchio regime a contribuzione definita e garantirà che le pensioni future siano strettamente legate alla storia contributiva. Tuttavia, la piena attuazione della riforma pensionistica del 2012 è stata rinviata con l'adozione di regimi di pensionamento anticipato *ad hoc*, da ultimo nella Legge di Bilancio 2023. Le leggi temporanee del 2023 consentono ai lavoratori di età superiore ai 62 anni con almeno 41 anni di contributi (Quota 103) di andare in pensione anticipata: si prevede che esse costeranno circa lo 0,1 % del PIL nel 2023 (Ciotti et al., 2023), mentre non dovrebbero essere introdotti nuovi regimi di pensionamento anticipato.

Data la necessità di risanare le finanze pubbliche e riorientare le priorità di spesa verso settori favorevoli alla crescita, il Governo dovrebbe riesaminare le opzioni per limitare la spesa pensionistica nei prossimi decenni, concentrandosi sulle generose norme del vecchio regime a contribuzione definita. Il vecchio regime pensionistico è relativamente generoso, poiché consente alle persone di età superiore ai 65 anni che hanno ampiamente beneficiato di esso di avere un reddito medio superiore del 3 % rispetto a quello della popolazione, allorché nella zona dell'OCSE è mediamente inferiore del 14 % (OECD, 2023d). La riduzione *una tantum* dell'indicizzazione delle pensioni elevate prevista dalla Legge di Bilancio 2023 dovrebbe ridurre la spesa per le pensioni correnti di circa lo 0,4 % del PIL sia nel 2023 che nel 2024 (Ciotti et al., 2023). Tuttavia, il mantenimento della riduzione dell'indicizzazione per un periodo di tempo prolungato potrebbe porre problemi di natura costituzionale, in quanto pregiudicherebbe i diritti acquisiti di alcuni pensionati e consentirebbe risparmi significativamente inferiori una volta rientrata l'inflazione.

Tra le opzioni per contenere la spesa per le pensioni attuali figurano il contributo di solidarietà prelevato dalle pensioni elevate, che non siano giustificate da elevati contributivi versati, nonché l'introduzione di un requisito anagrafico per poter beneficiare delle pensioni di reversibilità. Il contributo di solidarietà potrebbe assumere la forma di un'imposta progressiva sulle pensioni che esenta le pensioni al di sotto di una determinata soglia e potrebbe basarsi sulla differenza tra le pensioni attualmente percepite e le pensioni calcolate in base alle norme di contribuzione definita (Patriarca et al., 2014). La riduzione della generosità delle pensioni attuali solleva questioni di equità e le pensioni basse dovrebbero essere tutelate. Tuttavia, considerata la necessità di contenere la crescita complessiva della spesa, è opportuno prevedere il prelievo di un contributo dalle pensioni attuali. Ciò contribuirebbe a gestire i costi complessivi del sistema, rivolgendosi allo stesso tempo alle famiglie più abbienti che probabilmente detengono maggiori risparmi privati. Riducendo solo la quota delle pensioni attuali non collegate a uno storico contributivo, si possono evitare le questioni costituzionali poste dalla riduzione dei diritti acquisiti. La spesa per le pensioni attuali potrebbe anche essere contenuta riducendo l'ammissibilità alle pensioni di reversibilità, che sono le più elevate della zona dell'OCSE, pari a circa il 2,5 % del PIL nel 2019. L'elevato livello di spesa riflette in parte l'assenza di un criterio anagrafico per accedere alla prestazione previdenziale. L'introduzione di un criterio che avvicini l'età a cui è possibile accedere alla pensione di reversibilità a quella prevista dalla legge per il pensionamento ridurrebbe i costi e potrebbe limitare gli effetti negativi sulla partecipazione dei beneficiari di tali prestazioni al mercato del lavoro (OECD, 2019d).

La riforma fiscale prevista dovrebbe mirare a rendere il regime di tassazione più favorevole alla crescita, preservando nel contempo le entrate

Alla luce delle pressioni poste sul bilancio, sarà fondamentale tutelare il gettito fiscale e vi è margine per rendere il regime fiscale più favorevole alla crescita. Pari a circa il 43 % del PIL, il gettito fiscale in percentuale del PIL è tra i più elevati della zona dell'OCSE e ben al di sopra della media dell'OCSE, che si attesta a circa il 34 % del PIL: ciò limita il margine di manovra per aumentare il gettito fiscale senza compromettere la crescita. Tuttavia, le imposte sono fortemente sbilanciate verso il lavoro, con una quota sorprendentemente bassa del gettito proveniente dalle imposte sui consumi indiretti (Figura 1.23, Grafico A), generalmente considerate meno dannose per la crescita rispetto a quelle sul lavoro (Arnold et al. 2011). La legge di delega per la riforma del sistema fiscale mira a ridurre l'onere della tassazione sul lavoro, razionalizzando nel contempo il sistema delle agevolazioni fiscali e rafforzando l'adempimento degli obblighi fiscali, anche attraverso un maggiore ricorso agli strumenti digitali (Tabella 1.5). Sebbene non siano ancora disponibili stime dettagliate relative agli effetti sulle entrate, questi obiettivi sono sostanzialmente in linea con le raccomandazioni formulate negli Studi precedenti che indicavano di ridurre l'onere fiscale sul lavoro, limitare le agevolazioni fiscali scarsamente mirate (ad esempio limitando alle persone di età superiore a quella pensionabile legale la copertura della deduzione fiscale del "coniuge a carico", che disincentiva la partecipazione delle donne al mercato del lavoro), nonché di contrastare l'evasione fiscale (OECD, 2021a).

Tuttavia, le riforme mirano a realizzare un graduale passaggio a un'imposta forfettaria sul reddito delle persone fisiche che potrebbe ridurre la progressività e determinare perdite significative in termini di entrate (OECD, 2006). L'esperienza internazionale suggerisce che solo in pochissimi Paesi sono in vigore regimi di imposizione forfettaria sul reddito con sistemi di protezione sociale relativamente limitati e che, a seconda dell'impostazione, essi gravano sui lavoratori a reddito medio, mentre i lavoratori a basso e alto reddito tendono a beneficiarne (OECD, 2006; Banca d'Italia, 2023). La base imponibile dell'imposta sul reddito è già stata erosa dalla proliferazione di regimi di imposta forfettaria, tra cui l'imposizione forfettaria del 15 % sui redditi dei lavoratori autonomi fino a 85 000 EUR. L'introduzione di un'imposta forfettaria sui premi e sui redditi straordinari dei lavoratori dipendenti rischia di erodere ulteriormente la base imponibile dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e di violare il principio dell'equità verticale (ossia l'equità tra le persone fisiche ad alto e basso reddito).

Mentre la prevista soppressione dell'Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP) semplificherà il sistema fiscale eliminando il calcolo di una base imponibile aggiuntiva, la programmata introduzione di

un'addizionale sul reddito delle società per compensare tale modifica amplierà le differenze tra il finanziamento del debito rispetto a quello del capitale, che saranno ulteriormente aumentate con l'introduzione di una soglia di esenzione per gli interessi passivi nell'imposta sulle società. Ciò è dovuto al fatto che la base imponibile dell'IRAP (utili lordi) comprende il pagamento di interessi, mentre quella dell'imposta sul reddito delle società li esclude.

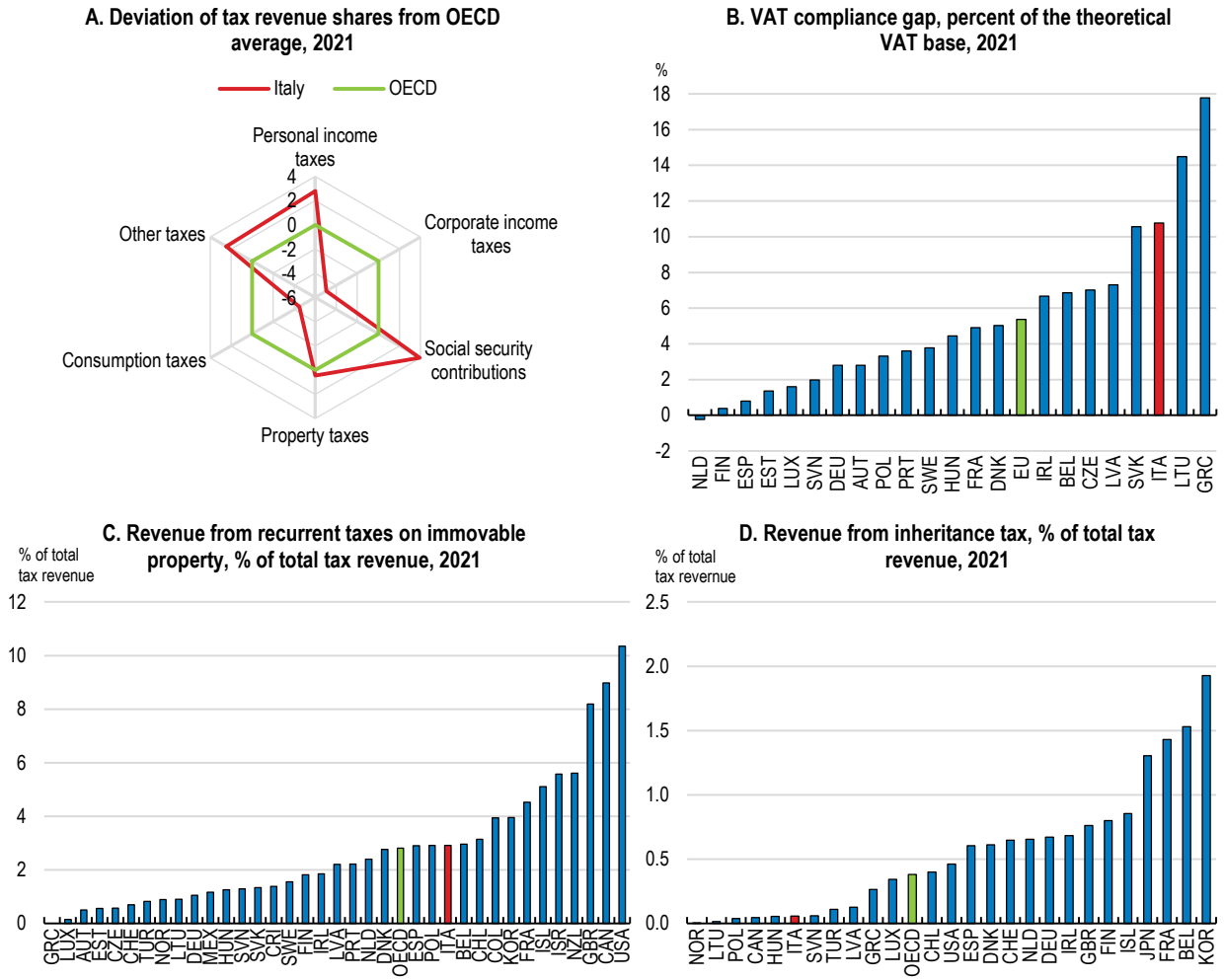
Tabella 1.5. Principali misure previste dalla legge di delega per la riforma del sistema fiscale

Settore della politica fiscale	Misure principali di bilancio
Imposta sul reddito delle persone fisiche	Ristrutturazione degli scaglioni fiscali e modifica della soglia di esenzione.
	Introduzione di un'imposta forfettaria per i premi e i redditi straordinari dei lavoratori dipendenti.
	Razionalizzazione delle agevolazioni fiscali.
Imposta sul reddito da capitale	Raggruppamento dei "redditi da capitale" e dei "redditi finanziari diversi" ai fini fiscali, anche per la compensazione delle perdite.
Imposte sul reddito delle società	Introduzione di un'aliquota preferenziale o di altri incentivi fiscali per gli utili non distribuiti utilizzati per gli investimenti, l'assunzione o la creazione di piani di partecipazione agli utili stabili negli anni successivi.
	Introduzione di un'addizionale connessa alla soppressione dell'Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP).
	Introduzione di una soglia di esenzione per gli interessi passivi.
Imposta sul Valore Aggiunto	Armonizzazione con le norme europee e razionalizzazione del sistema delle aliquote ridotte.
Imposte ambientali	Maggiore computazione dell'impatto ambientale delle accise e delle sovvenzioni ai combustibili fossili.
Adempimento degli obblighi fiscali, amministrazione fiscale e riscossione delle imposte	Riduzione degli oneri di conformità, anche mediante l'estensione della dichiarazione fiscale precompilata (compresa l'IVA).
	Maggiore utilizzo degli strumenti digitali per la profilazione dei rischi, compresa la fusione di banche dati.
	Ampliamento del programma cooperativo di conformità.
	Istituzione di un sistema di accordo preventivo tra il contribuente e l'amministrazione in materia di debiti fiscali ("concordato preventivo biennale") per le piccole imprese.

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

Una riforma globale volta a rendere il sistema fiscale più favorevole alla crescita dovrebbe prendere in considerazione la reintroduzione di imposte patrimoniali ricorrenti sull'abitazione principale, l'aggiornamento dei calcoli della base imponibile per l'imposta sugli immobili nonché l'aumento delle imposte di successione. Dal punto di vista dell'equità orizzontale, sarebbe preferibile collegare più strettamente i valori catastali agli attuali valori di mercato piuttosto che applicare un aumento trasversale della base imponibile dell'imposta sugli immobili, ma occorrerebbe affrontare i possibili effetti negativi sulle famiglie a basso reddito. Le entrate provenienti dalle imposte sui beni immobili sono prossime alla media dell'OCSE (Figura 1.23), il che è spiegabile dai tassi molto elevati di proprietà delle abitazioni piuttosto che dall'elevato livello di imposizione. Le imposte di successione sono tra le più basse della zona dell'OCSE (Figura 1.23). Un loro aumento genererebbe entrate con limitati effetti negativi sulla crescita economica e potrebbe contribuire alla mobilità dei redditi intergenerazionali. I dati indicano, in generale, che le imposte di successione hanno effetti positivi sull'offerta di lavoro da parte degli eredi (OECD, 2021d). L'opposizione politica a tali misure potrebbe essere in parte superata attraverso misure che tutelino il potere d'acquisto delle famiglie a basso e medio reddito, garantendo che non siano tassate le eredità di modesta entità, che siano operati tagli mirati delle imposte sul reddito e che sia resa permanente la riduzione temporanea dei contributi previdenziali per i lavoratori a basso e medio reddito attuata nel 2023-2024.

Figura 1.23. Vi è margine per trasferire il carico fiscale dal reddito da lavoro ai consumi e ai beni immobili



Nota: il Grafico A mostra la deviazione delle quote del gettito fiscale (rispetto al totale) dalla media dell'OCSE.
Fonte: statistiche dell'OCSE sulle entrate; Centro di Ricerche Economiche e Sociali; Commissione europea.

StatLink https://stat.link/ngl6zw

La lotta all'evasione fiscale, che secondo le stime ammonta a circa il 5 % del PIL, potrebbe imprimere un impulso significativo al gettito fiscale e alla crescita (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022b). Le entrate derivanti dall'Imposta sul Valore Aggiunto (IVA) sono ben al di sotto della media dell'OCSE (Figura 1.23, Grafico A). Ciò riflette in parte il divario di conformità dell'IVA, che rimane tra i più elevati dell'Unione europea, malgrado il forte calo registrato nel 2021 (Figura 1.23, Grafico B). Il divario di conformità in materia di IVA (ossia la differenza tra il gettito fiscale che sarebbe riscosso in regime di piena conformità e le entrate effettivamente riscosse), a sua volta, riflette l'evasione fiscale, che riduce il gettito a qualsiasi aliquota nominale e distorce la concorrenza tra imprese adempienti e non adempienti. Alla luce dei dati empirici che indicano che massimali più bassi per le operazioni in contanti riducono l'entità dell'economia sommersa e dell'evasione fiscale (Giammatteo et al., 2022; Russo, 2022; Bernardini e Renzi, 2022), l'aumento del tetto massimo per i pagamenti in contanti da 1 000 a 5 000 EUR previsto dalla Legge di Bilancio 2023 appare controproducente e dovrebbe essere modificato. Gli accordi *ex-ante* per un adempimento collaborativo (o *cooperative compliance*) possono produrre effetti positivi sul rispetto e sulla certezza degli obblighi fiscali (OECD, 2013; OECD, 2016b); tuttavia, la loro prevista proroga non dovrebbe andare a scapito dei controlli *ex post* che hanno contribuito alla significativa riduzione dell'evasione fiscale negli ultimi anni, determinando un calo del divario fiscale complessivo di circa lo 0,4 % del PIL nel periodo

2016-2019. Anche la riduzione degli sgravi fiscali sulle accise e dei sussidi sui combustibili fossili potrebbe contribuire ad aumentare le entrate (cfr. Capitolo 2). Nel complesso, l'ambizioso pacchetto di riforme della tassazione e della spesa raccomandato dal presente Studio potrebbe far aumentare il saldo di bilancio di circa il 4,3 % del PIL (Riquadro 1.6).

Riquadro 1.4. Impatto sul bilancio delle riforme strutturali e fiscali raccomandate

Le stime fornite di seguito si basano su una serie di fonti ed elaborazioni a cura dell'OCSE. L'impatto complessivo che le misure in materia di tassazione e spesa indicate nella Tabella 1.6 avranno sul saldo di bilancio corrisponde all'aggiustamento di bilancio richiesto dalla simulazione di una versione stilizzata delle nuove norme europee proposte in materia di bilancio (miglioramento del saldo primario nominale del 3,5 % + lo 0,8 % del PIL in relazione alla fine delle sovvenzioni NGEU; Figura 1.20, Grafico B).

Tabella 1.6. Impatto fiscale illustrativo di riforme selezionate

Raccomandazione	Scenario	Impatto sul saldo di bilancio (su base annua, % del PIL)
Misure in materia di entrate		
Rafforzare l'adempimento degli obblighi fiscali, in particolare per quanto riguarda l'IVA	Riduzione del divario dell'IVA per allinearsi alla media dell'UE	+1,0
Incrementare l'imposizione sui beni immobili e sulle successioni	Aumento delle imposte di successione per allinearle alla media dell'OCSE	+0,5
Eliminare o riprogettare gradualmente le agevolazioni fiscali prive di giustificazione economica o distributiva, anche ridefinendo il sostegno per la ristrutturazione degli edifici.	Riduzione delle agevolazioni fiscali del 10 %	+0,4
Ridurre gli sconti sulle accise sui combustibili fossili	Allineamento delle accise sul trasporto su strada e *offroad* all'aliquota normale sulla benzina	+0,4
Ridurre il cuneo fiscale	Riduzione delle imposte sul reddito e dei contributi previdenziali per i lavoratori a basso reddito	-1,2
Totale misure relative alle entrate		+1,1
Misure relative alla spesa		
Aumentare l'ambizione delle revisioni della spesa	Definizione di obiettivi per conseguire un aumento dell'efficienza della spesa pubblica pari a circa il 4 %	+2,6
Introdurre un contributo di solidarietà per le pensioni elevate e restringere i criteri di ammissibilità alle pensioni di reversibilità	Applicazione di un'imposta progressiva sulle pensioni elevate non correlate a uno storico contributivo alto, come indicato in Patriarca et al. (2014) e introduzione di un requisito legato all'età per l'accesso alle pensioni di reversibilità.	+0,5
Non estendere i regimi di pensionamento anticipato	Come indicato da Ciotti et al. (2022)	+0,2
Fornire accesso all'assistenza sociale alle persone con prospettive di occupazione molto basse (Adi)	Come indicato da Maitino et al. (2023)	-0,1
Totale misure relative alla spesa		+3,2
Impatto complessivo sul saldo di bilancio		**+4,3**

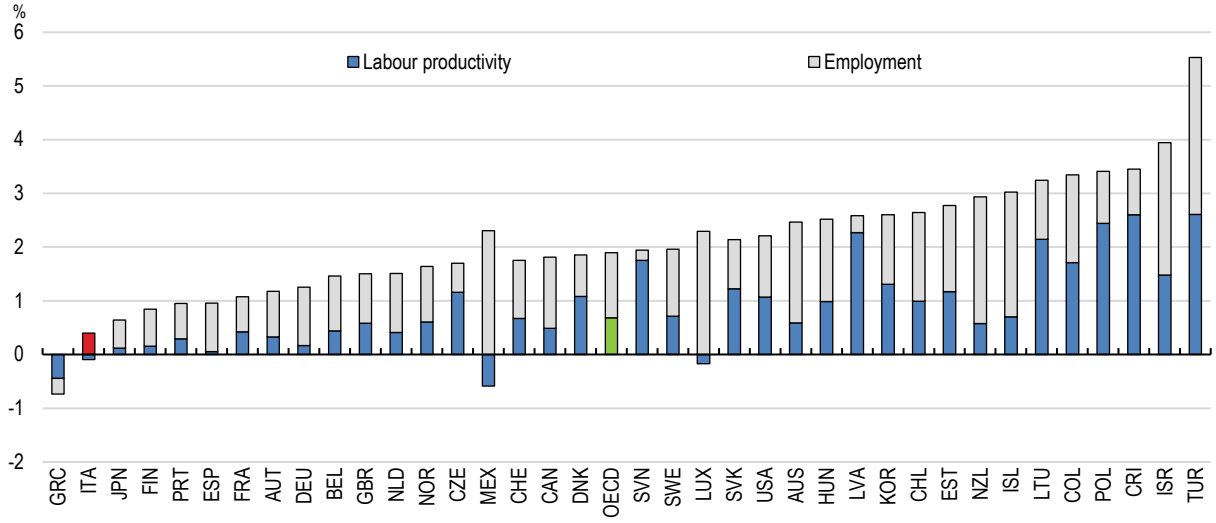
Fonte: Ciotti et al. (2022); Maitino et al. (2023); elaborazioni a cura dell'OCSE.

1.5. Per rilanciare la crescita economica occorrono riforme strutturali

Nell'ultimo decennio, la crescita del PIL in termini reali è stata scarsa e la produttività del lavoro alla fine del 2021 si è attestata a un livello inferiore rispetto al 2010 (Figura 1.24). La debole crescita della produttività registrata negli ultimi dieci anni è spiegabile in parte dalla debolezza degli investimenti e dalla scarsa disponibilità di capitale, mentre la crescita della produttività multifattoriale ha attraversato una fase di ristagno negli ultimi trent'anni (OECD, 2021a). Il problema principale sembra essere l'incapacità dell'economia italiana di passare da una crescita di ripresa, che beneficiava dell'innovazione importata negli anni 1950-1970 a una crescita endogena guidata dall'innovazione (Codogno e Galli, 2022), soprattutto nelle regioni meridionali dove la produttività del lavoro rimane inferiore di circa il 20 % rispetto alla parte settentrionale del Paese (Boeri et al., 2021).

Figura 1.24. La crescita della produttività è stagnante

Contributi alla crescita del PIL reale, 2010-2023



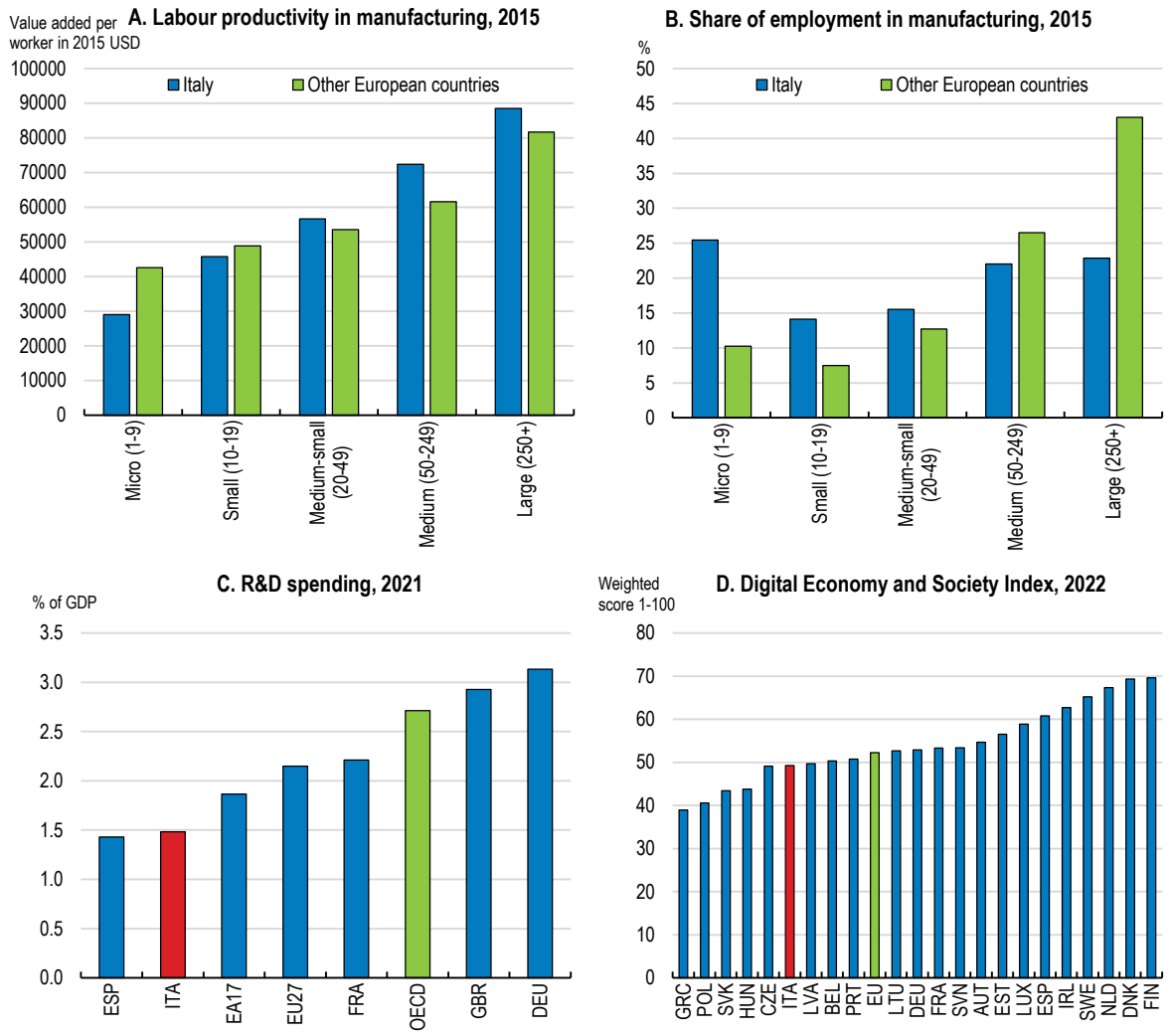
Nota: la scomposizione della crescita del PIL si basa su una funzione di produzione Cobb-Douglas.
Fonte: banca dati delle Prospettive economiche dell'OCSE.

StatLink https://stat.link/ayt9ld

La debolezza della crescita guidata dall'innovazione si riflette in una quota di occupazione insolitamente elevata di microimprese a bassa produttività, una bassa spesa in ricerca e sviluppo (R&S) e un livello di digitalizzazione inferiore alla media (Figura 1.25). Mentre le grandi imprese italiane sono mediamente più produttive rispetto a quelle di altri Paesi europei, le microimprese italiane sono meno produttive di circa il 30 % rispetto alle loro omologhe. Al contempo, la quota di occupazione delle microimprese è superiore di circa 15 punti percentuali rispetto ad altri Paesi europei, mentre la quota di occupazione delle grandi imprese altamente produttive è inferiore di circa 20 punti percentuali. Le piccole imprese a conduzione familiare spesso non hanno le dimensioni necessarie per svolgere un'efficiente attività di ricerca e sviluppo, né dispongono di competenze gestionali e incentivi per l'adozione delle tecnologie (Pellegrino e Zingales, 2017). Ciò concorre a mantenere basso il livello della spesa complessiva per la ricerca e lo sviluppo nell'economia e della digitalizzazione, il che implica un mancato guadagno in termini di produttività legato all'attuale rivoluzione digitale. Per favorire la transizione verso una crescita guidata dall'innovazione occorrerà mettere in campo un ambizioso pacchetto di riforme strutturali che incoraggi le piccole imprese a crescere o a uscire dal mercato. A tale riguardo, la riforma in corso dei mercati dei capitali costituisce un primo passo per promuovere la crescita delle piccole e medie imprese e incoraggiare le società a quotarsi

in borsa e accedere a finanziamenti dai mercati dei capitali. Tuttavia, la recente analisi dei mercati dei capitali condotta dall'OCSE suggerisce che vi è margine per sviluppare ulteriori iniziative in tal senso (OECD, 2020c). La restante parte della presente sezione si concentra sulla necessità di rafforzare ulteriormente la concorrenza sul mercato dei prodotti e di consolidare gli incentivi per l'adozione di tecnologie, anche rafforzando la certezza del diritto e sviluppando le competenze dei lavoratori.

Figura 1.25. La prevalenza di microimprese ostacola la crescita guidata dall'innovazione



Nota: i Grafici A e B mostrano la distribuzione della produttività e dell'occupazione per classe dimensionale delle imprese nel settore manifatturiero.
Fonte: banca dati Multiprod dell'OCSE; principali indicatori scientifici e tecnologici dell'OCSE; indice di digitalizzazione dell'economia e della società della Commissione europea.

StatLink https://stat.link/ezohp4

Tabella 1.7. Raccomandazioni pregresse in materia di potenziamento della crescita e dell'inclusività

Raccomandazione	Misure adottate
Aumentare le risorse destinate ai tribunali affinché gestiscano meglio il lavoro arretrato e potenzino la celerità e l'efficienza delle procedure giudiziarie civili.	Sono stati creati gli uffici per il processo (UPP), finalizzati ad assistere i giudici nel loro lavoro. La riforma della giustizia civile attualmente in corso prevede il rafforzamento delle procedure di risoluzione extragiudiziale.
Ridurre le barriere normative all'ingresso per i servizi professionali, anche sostituendo i sistemi delle licenze con schemi di certificazione meno distorsivi. Introdurre un comitato nazionale per la produttività che individui e comunichi i costi e i benefici delle riforme e costruisca un consenso nazionale.	La nuova normativa mira a semplificare e accelerare l'accesso ad alcune professioni, eliminando l'obbligo di superare un esame statale in seguito al conseguimento di una laurea.
Potenziare l'accesso degli adulti all'acquisizione di competenze, attraverso un miglioramento delle procedure di domanda del Fondo preposto a finanziare attività di formazione e un migliore coordinamento dei servizi pubblici per l'impiego.	Nel periodo di programmazione 2021-2027 dei Fondi europei per la Politica di Coesione sono state assegnate risorse aggiuntive al Fondo preposto a finanziare attività di formazione.
Ridurre le aliquote fiscali marginali effettive per i redditi secondari. Migliorare l'accesso a servizi di qualità di assistenza all'infanzia in tutte le regioni del Paese.	L'introduzione dell'indennità universale per i figli a carico ("Assegno Unico") ha ridotto l'aliquota marginale effettiva dell'imposta sul reddito dei percettori secondari.
Definire un piano a lungo termine per armonizzare e aumentare gradualmente i prezzi del carbonio, con politiche e tempistiche tali da attenuare i costi sociali e di transizione verso un modello di competitività.	Sono state eliminate alcune esenzioni e riduzioni sulle accise sui combustibili fossili ed è prevista l'eliminazione di altre.

1.5.1. Occorre rendere più efficiente il sistema giudiziario

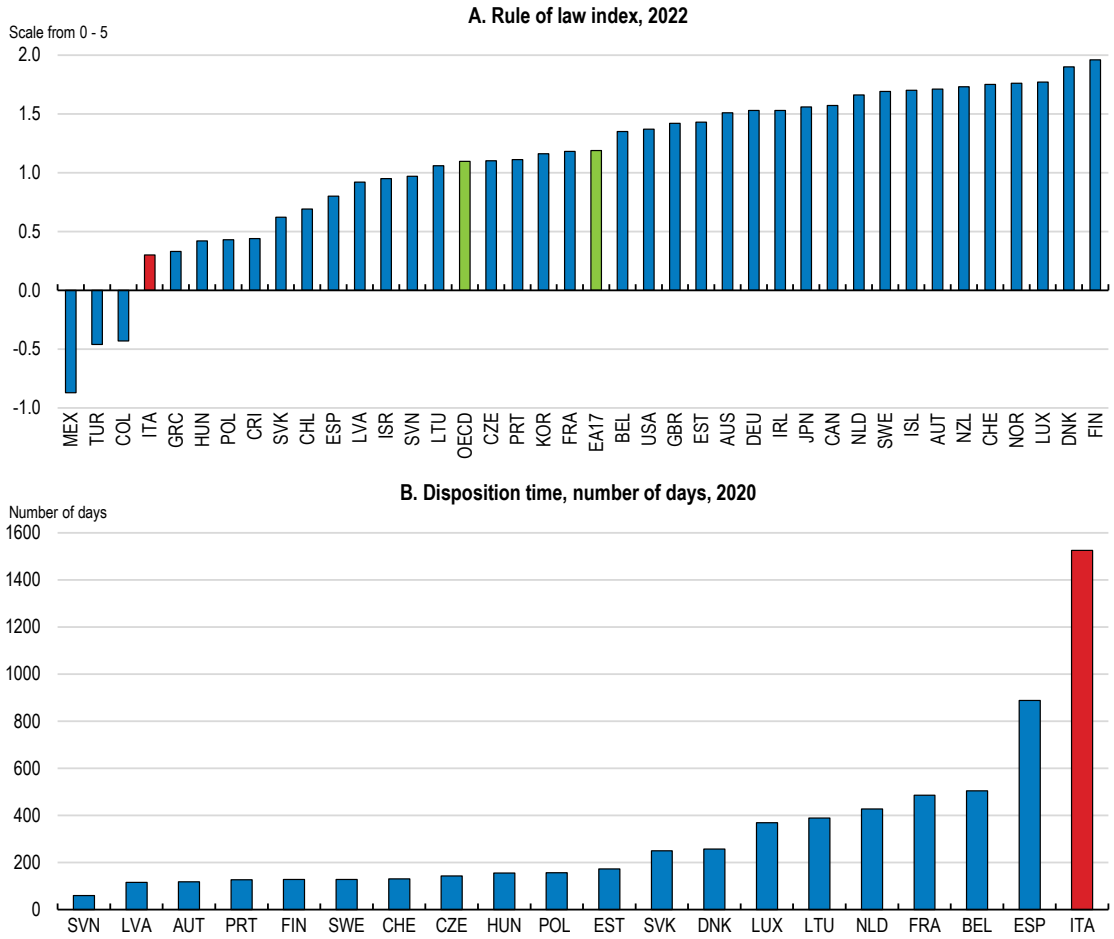
Il sistema giudiziario è relativamente inefficiente, il che aumenta il costo dell'attività imprenditoriale e frena gli investimenti. Un sistema giudiziario efficiente caratterizzato da un'adeguata applicazione dei contratti e da una rigorosa tutela dei diritti di proprietà sostiene gli investimenti, lo sviluppo finanziario, la distribuzione efficiente del lavoro e del capitale e, in ultima analisi, la crescita della produttività aggregata (Ciapanna et al., 2020). I dati indicano che la debole applicazione dei contratti potrebbe rappresentare uno dei fattori alla base dell'ampia presenza di microimprese in Italia (Giacomelli e Menon, 2017). Gli indicatori relativi alla percezione dell'efficienza giudiziaria indicano, in generale, che l'Italia è tra i Paesi con i livelli più bassi di Stato di diritto tra i Paesi dell'OCSE (Figura 1.26). Ciò è dovuto, in larga misura, alla durata relativamente lunga dei processi. Sebbene le riforme passate abbiano accorciato la durata prevista dei processi e abbiano contribuito a ridurre l'arretrato giudiziario, la durata prevista dei processi civili rimane la più elevata tra i Paesi dell'Unione europea (Figura 1.26).

La riforma della giustizia civile attualmente in corso costituisce un passo importante verso un sistema giudiziario più efficiente. Si compone di tre elementi principali. In primo luogo, potenzia la digitalizzazione del sistema giudiziario introducendo la possibilità di svolgere processi a distanza, con fascicoli completamente digitalizzati e udienze in videoconferenza. In secondo luogo, snellisce le procedure, anche semplificandole per i casi manifestamente infondati e accelerando l'iter per la deposizione degli elementi probatori presso i tribunali. Sarà conseguita un'ulteriore razionalizzazione incentivando le risoluzioni pregiudiziali o stragiudiziali, ampliando le competenze dei giudici di pace e creando nuovi tribunali per le cause minorili e familiari al fine di non appesantire i tribunali civili ordinari e promuovere la specializzazione. In terzo luogo, la riforma crea nuovi uffici per il processo (UPP) per assistere i giudici nel lavoro legale, consentendo loro di concentrarsi su compiti complessi, lasciando quelli meno articolati agli assistenti giudiziari. Al mese di gennaio 2023 erano stati assunti 8 000 assistenti giudiziari e il PNRR ne prevede l'assunzione di altri 8 000 prima del 2026. Ciò dovrebbe contribuire a eliminare l'arretrato delle cause e consentire una maggiore efficienza giudiziaria anche quando i fondi del PNRR non saranno più disponibili.

La riforma della giustizia civile rafforzerà, inoltre, gli incentivi legati alla *performance* di giudici e tribunali, che al momento sono deboli. Si rilevano attualmente notevoli differenze in termini di efficienza tra i giudici e i tribunali, anche se si tiene conto della complessità media delle cause (Cugno et al., 2022). I giudici che sono considerati altamente efficienti smaltiscono circa 700 cause all'anno, mentre quelli considerati meno efficienti ne chiudono solo circa 400 all'anno (Figura 1.27), senza alcuna prova che i processi più brevi

diano luogo a sentenze di qualità inferiore, come misurata in base al tasso di successo degli appelli (Cugno et al., 2022). L'efficienza dei giudici e dei tribunali varia in modo significativo da una regione all'altra, con un livello significativamente inferiore nel Sud del Paese rispetto al Centro-Nord. Se, da un lato, l'esperienza del Portogallo suggerisce che le riforme giudiziarie incentrate sulla digitalizzazione e sullo snellimento delle procedure possono produrre ampi effetti positivi sull'efficienza giudiziaria (OECD 2019c; OECD, 2020b), dall'altro potrebbe essere necessario inasprire i requisiti di *performance* per i giudici e i tribunali poco efficienti, rivedendo gli attuali schemi di valutazione dei risultati e istituendo un legame tra la valutazione e la retribuzione e l'avanzamento di carriera. Fino a qualche tempo fa, il sistema di valutazione della *performance* non consentiva di differenziare in maniera adeguata i giudici con ottimi risultati da quelli con risultati scarsi, considerato che oltre il 99 % dei giudici ha ricevuto valutazioni positive nel periodo 2017-2021 (Cartabia, 2021). La retribuzione e la promozione dei giudici erano per lo più legate all'anzianità piuttosto che ai risultati, fornendo in tal modo scarsi incentivi a migliorare la *performance* (Cepej, 2022).

Figura 1.26. Il sistema giudiziario è percepito come meno efficiente rispetto alla maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE

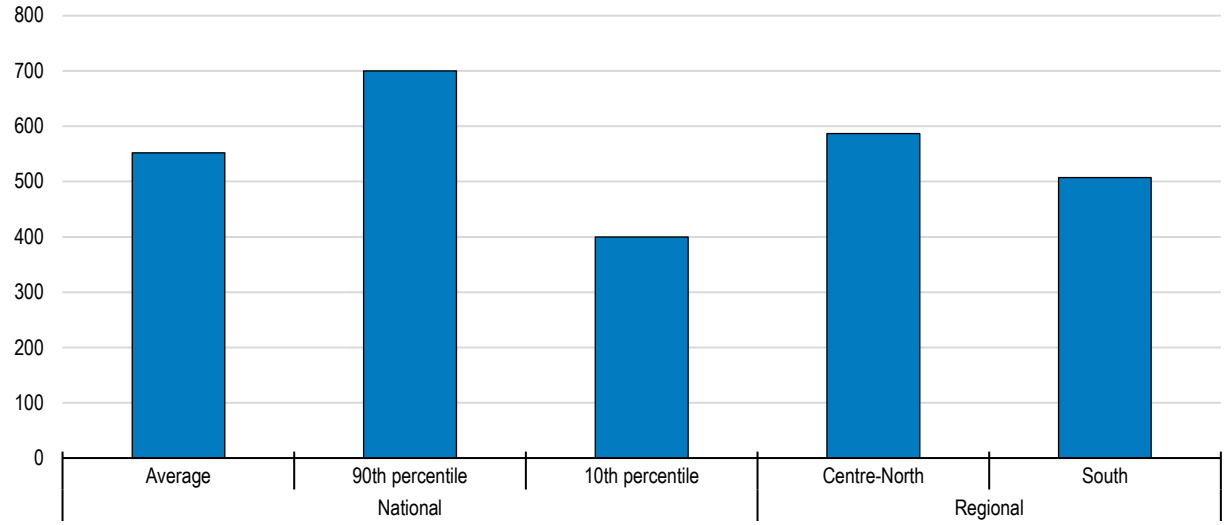


Nota: l'indicatore relativo allo Stato di diritto coglie la percezione della misura in cui gli agenti hanno fiducia nelle regole della società e le rispettano, in particolare relativamente alla qualità dell'applicazione dei contratti, ai diritti di proprietà, alle forze dell'ordine e ai tribunali, nonché alla probabilità di crimini e atti di violenza. L'indicatore originale è espresso in unità di uno standard di distribuzione normale, che va da circa -2,5 a 2,5. Per migliorare la leggibilità, l'indicatore in figura è stato ridimensionato sottraendo il minimo globale (Venezuela) da tutti i valori, che vanno quindi da 0 a 5 circa. Il tempo di espletamento (DT) è il tempo stimato necessario per concludere una causa pendente, tenuto conto dell'attuale ritmo di lavoro. Si ottiene dividendo il numero di cause pendenti alla fine di un determinato periodo per il numero di cause in tribunale risolte nel medesimo periodo, moltiplicato per 365. Un numero maggiore di cause pendenti rispetto a quelle portate a conclusione determina un DT superiore a 365 giorni (un anno) e viceversa.
Fonte: indicatori di *governance* mondiale della Banca Mondiale; Commissione europea per l'efficienza della giustizia.

StatLink https://stat.link/rnjo6z

Figura 1.27. Si rilevano notevoli differenze nella produttività dei giudici

Cause concluse per giudice su base annua, 2015-2019



Fonte: Cugno et al. (2022)

StatLink https://stat.link/v7w2us

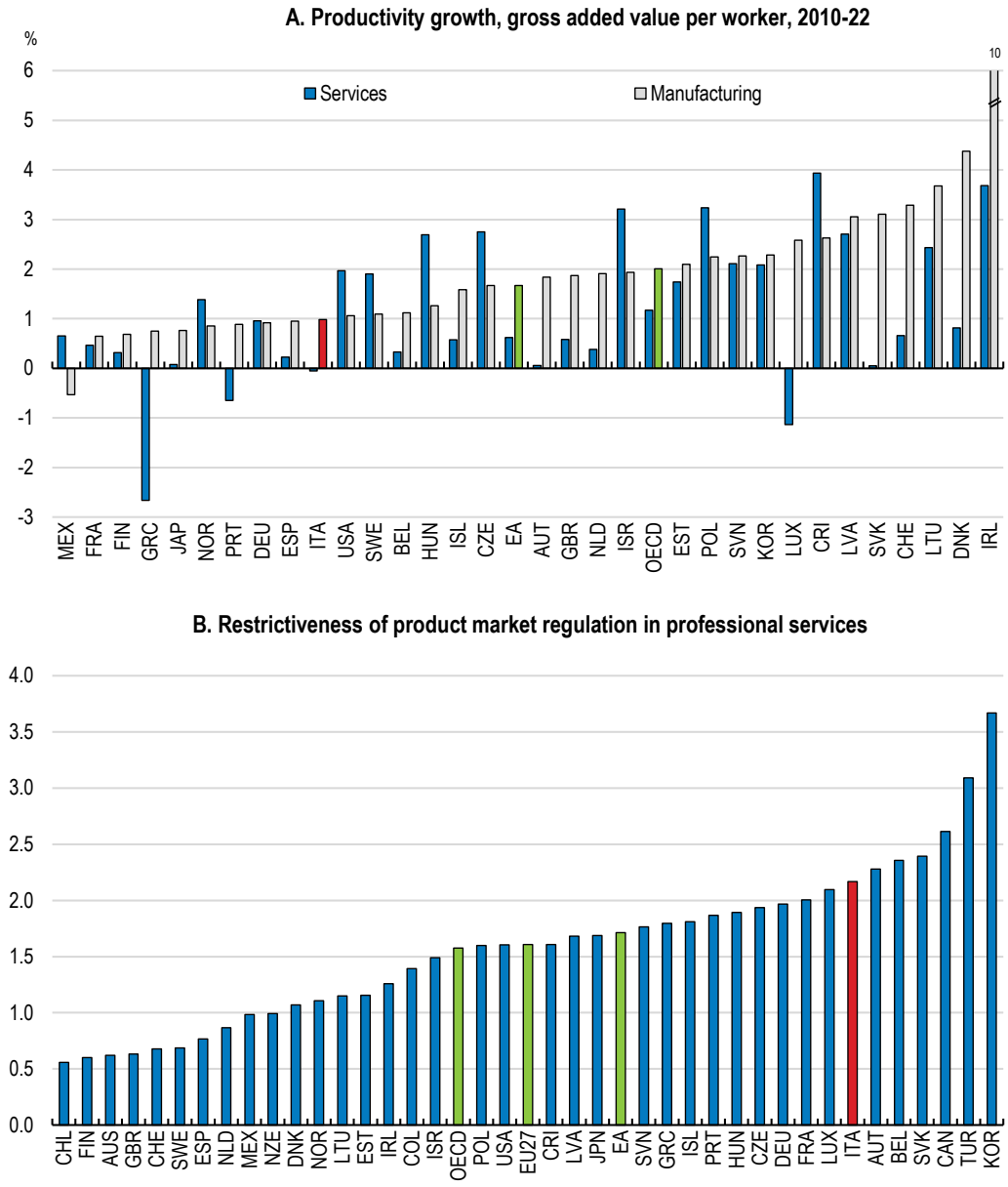
Tra le misure chiave previste dalla riforma della giustizia civile mirate a rafforzare gli incentivi legati alla *performance* dei giudici e dei tribunali figurano una profonda ridefinizione del sistema di valutazione delle prestazioni e il rafforzamento del legame tra risultati ottenuti, retribuzione e progressione di carriera. I criteri di valutazione della *performance* dei giudici diventeranno più rigorosi e terranno conto del conseguimento degli obiettivi fissati nel quadro dei programmi annuali di gestione delle cause elaborati dai presidenti dei tribunali. I giudizi che potranno essere espressi nella valutazione della *performance* si differenzieranno in tre votazioni ("sufficiente", "buono" o "ottimo") e terranno conto specificamente delle competenze organizzative dei giudici. I presidenti dei tribunali saranno tenuti a monitorare costantemente l'operato del tribunale e dei singoli giudici. In presenza di un forte aumento del numero di cause pendenti o di prestazioni insufficienti da parte dei singoli giudici, il presidente del tribunale sarà tenuto a elaborare un piano per porre rimedio alla situazione. Le prestazioni dei singoli giudici saranno correlate all'avanzamento di carriera e alla retribuzione: le valutazioni insufficienti ritarderanno l'avanzamento di carriera e i relativi aumenti salariali. Le decisioni di nomina dei presidenti dei tribunali terranno esplicitamente conto delle competenze organizzative dei candidati. Inoltre, il mancato rispetto da parte dei presidenti dei tribunali degli obblighi di controllo e intervento e la mancata collaborazione da parte dei singoli giudici con i loro diretti responsabili costituiranno infrazioni disciplinari. Nel complesso, queste misure rappresentano passi significativi per rafforzare gli incentivi legati alla *performance* dei giudici e dei tribunali. Per garantire il successo della loro applicazione, occorrerà operare un'adeguata differenziazione tra i giudici con valutazioni elevate e quelli con risultati modesti, altresì garantendo che solo una percentuale limitata di essi ottenga il giudizio più alto previsto dal sistema di valutazione. L'attribuzione di una valutazione elevata a un numero eccessivo di giudici rischierebbe di trasformare le promozioni e i relativi aumenti salariali in una componente assicurata della carriera piuttosto che in un incentivo alla *performance* (Commissione europea, 2022).

1.5.2. Sarebbe opportuno eliminare i rimanenti ostacoli alla concorrenza nel settore dei servizi

Un livello elevato di concorrenza costituisce un fattore chiave per la crescita della produttività, fornisce maggiori stimoli alle imprese per adottare innovazioni organizzative e tecnologiche, e migliora la distribuzione delle risorse nell'economia (OECD, 2015). In Italia, le principali problematiche connesse alla concorrenza sono costituite dalle barriere presenti nel settore dei servizi, dove la crescita della produttività

è stata particolarmente bassa (Figura 1.28). Se, da un lato, tale situazione è in parte legata alla specializzazione settoriale che caratterizza i servizi, nonché alla rilevanza del turismo nel settore, dall'altro è dovuta ai rimanenti ostacoli alla concorrenza, in particolare per i servizi professionali e i servizi pubblici locali, quali l'approvvigionamento idrico, i trasporti e lo smaltimento dei rifiuti. Nella misura in cui i servizi sono utilizzati come input dalle imprese di altri settori, tali barriere alla concorrenza ostacolano in maniera amplificata la crescita della produttività. Ad esempio, gli elevati ostacoli all'accesso ai servizi legali aumentano il costo di tali servizi utilizzati dalle imprese di tutti i settori di attività, limitando in tal modo i benefici in termini di produttività derivanti dalla riforma del sistema giudiziario in corso.

Figura 1.28. Il settore dei servizi necessita di riforme che stimolino la concorrenza



Nota: i dati preliminari sulla regolamentazione dei mercati dei prodotti del 2023 indicano che la regolamentazione dei servizi professionali in Italia rimane tra le più restrittive della zona dell'OCSE.
Fonte: banca dati dell'OCSE sulla produttività, banca dati PMR 2018 dell'OCSE.

StatLink https://stat.link/8vewap

La riforma della concorrenza varata nel 2022 contribuisce in una certa misura a ridurre le barriere all'ingresso nel settore dei servizi, anche imponendo aste competitive per i beni pubblici. Una legge annuale volta a rafforzare la concorrenza costituisce un requisito fondamentale del PNRR, e la riforma del 2022 subordina le concessioni demaniali marittime, quelle per la produzione di energia idroelettrica e quelle per il commercio ambulante (ad esempio, mercati e fiere) allo svolgimento di aste competitive alla scadenza dei contratti piuttosto che a un loro rinnovo automatico. Tali misure dovrebbero essere attuate rapidamente e si dovrebbe evitare qualsiasi passo indietro.

Le regole di "equo compenso" previste per i servizi professionali rischiano di limitare l'ingresso nel mercato e la successiva crescita delle imprese ad alta produttività. Una recente riforma ha ampliato l'ambito di applicazione delle regole di "equo compenso" dagli avvocati a tutte le professioni (tra cui commercialisti, architetti, ingegneri civili, agenti immobiliari e notai) e dai contratti tra professionisti e amministrazioni pubbliche o grandi imprese del settore finanziario a tutti i contratti con le medie e grandi imprese. Vi è il rischio che gli operatori di mercato percepiscano tali regole, in senso più esteso, come tariffe minime. Saranno fissati tassi di "equo compenso" tra associazioni professionali e di categoria che rappresentano le medie e grandi imprese. In tal modo si corre il rischio di limitare la possibilità delle imprese ad alta produttività per fissare tariffe più basse al fine di acquisire quote di mercato, favorendo al contempo gli operatori già presenti nel mercato che dispongono di una base consolidata di clienti (Autorità garante della concorrenza, 2017). La fissazione delle tariffe dei servizi dovrebbe, invece, derivare dalla negoziazione tra le parti contraenti.

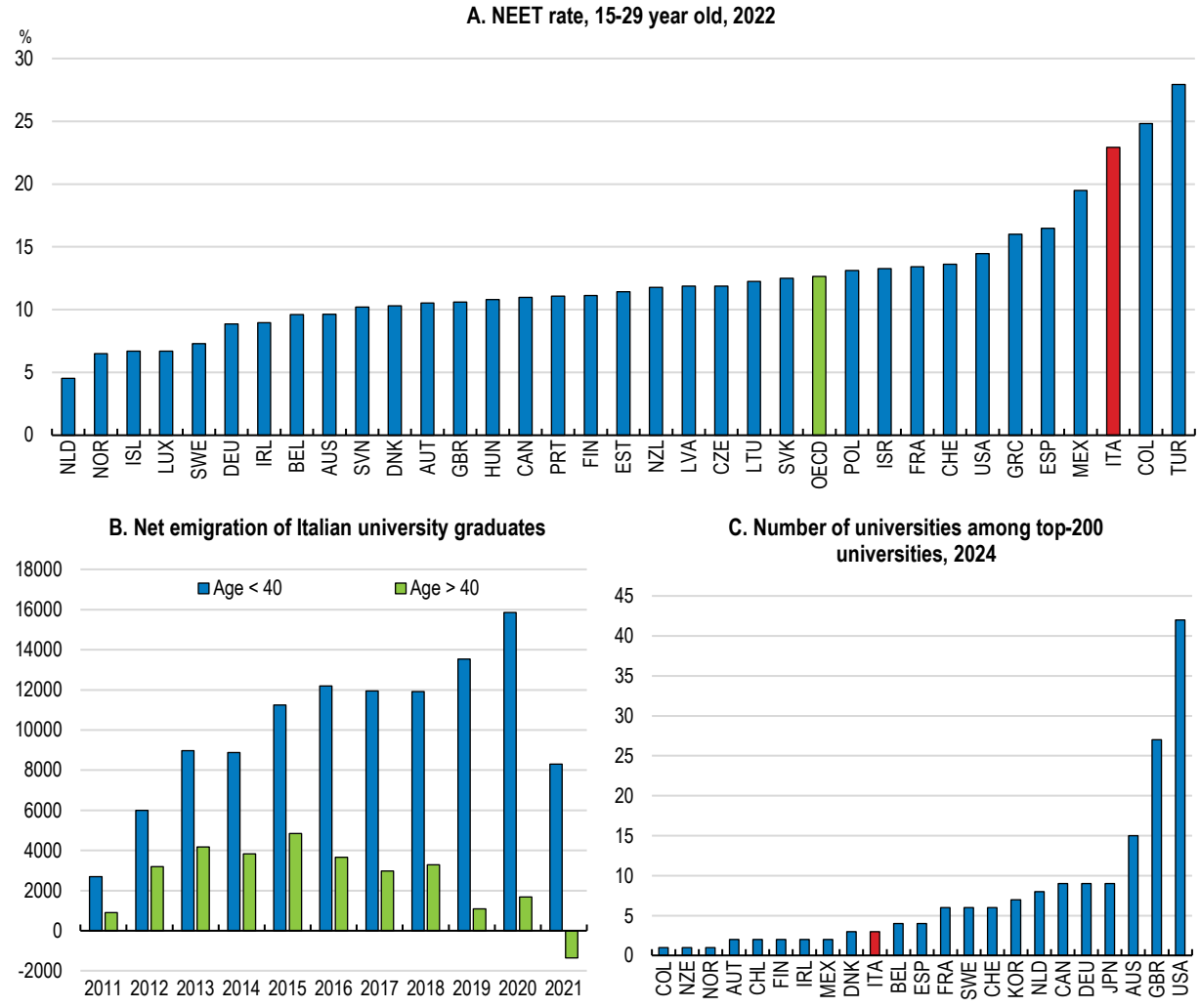
Il mercato dei servizi pubblici locali, come i trasporti, l'approvvigionamento idrico e la gestione dei rifiuti, è estremamente frammentato e caratterizzato dalla presenza di fornitori di piccole dimensioni ed inefficienti sotto il profilo dei costi, che coesistono con quelli di più grandi dimensioni che beneficiano di economie di scala (Refricerche, 2023). In molti casi, gli enti pubblici locali aggiudicano appalti per la fornitura di servizi interni a imprese di cui sono proprietari in toto o in parte, favorendo gli aggiudicatari storici ed escludendo fornitori esterni potenzialmente più efficienti. Ciò contribuisce alla scarsa efficienza e alla carente qualità dei servizi, ad esempio nella raccolta dei rifiuti urbani o nei servizi pubblici di trasporto in autobus. La legge adottata nel 2023 irrigidisce le norme in materia di fornitura interna, anche imponendo alle amministrazioni locali l'obbligo di dimostrare gli effetti positivi sugli investimenti, l'efficienza in termini di costi e la qualità del servizio dopo l'aggiudicazione dell'appalto. L'Autorità garante della concorrenza è stata incaricata di monitorare i nuovi contratti e ha avuto accesso alla banca dati dell'Agenzia Nazionale Anticorruzione (ANAC) relativa a tutti i contratti di appalti pubblici. Le nuove norme rappresentano un passo in avanti per rendere più contendibile il mercato dei servizi pubblici locali, ma l'impatto sull'offerta interna deve essere attentamente monitorato. Nel caso in cui le nuove norme non limitino la prevalenza dei fornitori interni, potrebbe essere necessario inasprirle, anche imponendo alle amministrazioni locali di fornire la prova degli effetti positivi prima dell'aggiudicazione dell'appalto anziché *ex post*.

Malgrado i progressi compiuti in termini di riduzione dei vincoli operativi nel settore del commercio al dettaglio, le restrizioni alle vendite promozionali presso i negozi fisici e all'apertura di punti vendita restano relativamente rigide. Le norme sull'orario di apertura sono state completamente liberalizzate a livello nazionale, ma quelle relative alle vendite promozionali e ai periodi di saldi per i punti vendita al dettaglio rimangono stringenti rispetto a quanto previsto per i rivenditori online. Ciò può conferire un indebito vantaggio normativo ai rivenditori online, a prescindere dalla loro posizione competitiva, con un conseguente impatto negativo sulla produttività. L'ammontare di adempimenti burocratici necessari per l'apertura di nuove società è stato notevolmente ridotto attraverso la piattaforma digitale "impresa in un giorno", ma la soglia di dimensione d'impresa oltre la quale è necessaria un'autorizzazione amministrativa per creare un punto vendita è relativamente bassa rispetto alla media dell'OCSE.

1.5.3. Migliorare l'efficienza del sistema di istruzione terziaria

Gli storici punti deboli dell'istruzione terziaria e della ricerca di base impediscono all'Italia di sfruttare appieno i potenziali guadagni di produttività derivanti dai cambiamenti tecnologici in corso. La percentuale di giovani che non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET) è tra le più elevate dell'OCSE, il che produce effetti negativi a lungo termine sulle competenze richieste dal mercato del lavoro (Figura 1.29, Grafico A). La quota di laureati nella popolazione di età compresa tra i 25 e i 34 anni è la seconda più bassa dell'OCSE dopo il Messico, e molti neolaureati emigrano. Tra il 2011 e il 2021 l'emigrazione netta cumulata di neolaureati è stata di circa 110 000 persone, pari a circa un terzo della classe annuale di laureati. Le esperienze professionali temporanee all'estero possono migliorare le competenze e portare a un guadagno netto di cervelli quando gli emigrati temporanei rientrano. In Italia, tuttavia, l'emigrazione in età più giovane non sembra essere compensata dalla migrazione netta di ritorno in età più adulta (Figura 1.29, Grafico B), il che suggerisce l'esistenza di una significativa fuga di cervelli. Malgrado alcuni progressi compiuti negli ultimi anni, la qualità delle università italiane, misurata - seppur in maniera imperfetta - dal numero di università presenti tra le 200 migliori al mondo, si colloca dietro altri grandi Paesi europei, in particolare Francia, Germania e Regno Unito (Figura 1.29, Grafico C). Gli scarsi risultati dell'istruzione terziaria rispecchiano in parte i bassi livelli di finanziamento, visto che la spesa per studente è inferiore di circa il 30 % rispetto alla media dell'OCSE (OECD, 2022). Tuttavia, vi è un margine di manovra per rendere il sistema più efficiente. Ad esempio, il Portogallo ottiene risultati nettamente migliori applicando tassi di finanziamento per studente sostanzialmente equivalenti.

Figura 1.29. Le scarse competenze frenano l'innovazione e la digitalizzazione



Fonte: OCSE (2022b); Istat; QS *World University Rankings*.

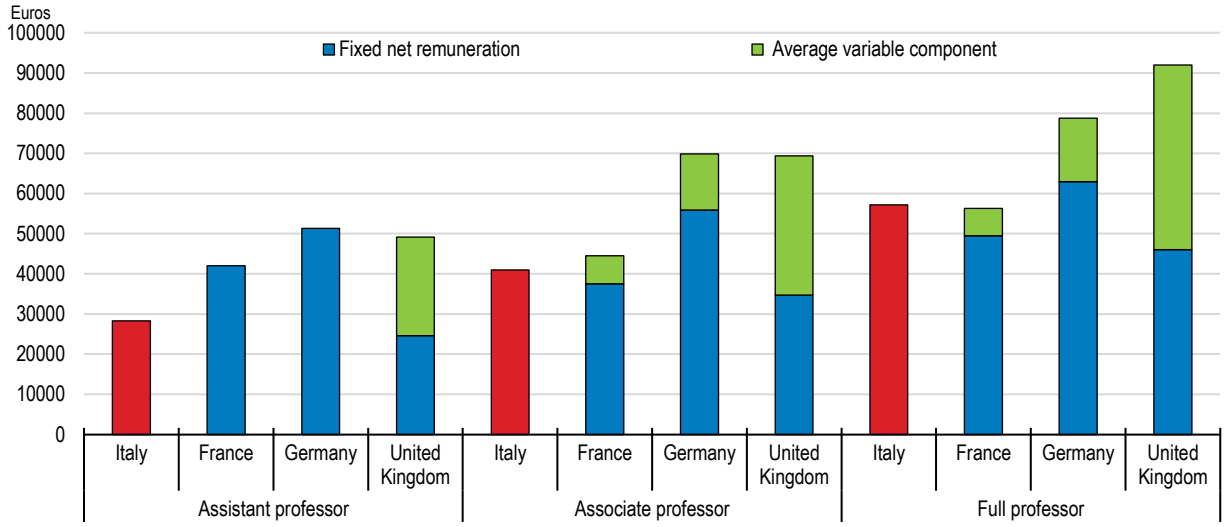
StatLink https://stat.link/o0jq53

Una rinnovata attenzione allo sviluppo di un'istruzione tecnica post-secondaria di alta qualità, compresi i modelli di formazione duale, abbinata al rafforzamento dell'orientamento degli studenti e a un maggiore allineamento dei programmi dell'istruzione terziaria alle esigenze del mercato del lavoro aumenterebbe l'efficienza della spesa per tale comparto dell'istruzione. Ciò comprende il potenziamento degli Istituti Tecnologici Superiori (*ITS Academy*) che offrono percorsi di formazione tecnica della durata di 2 o 3 anni in stretta collaborazione con le imprese regionali. Gli istituti *ITS Academy*, se dotati di risorse adeguate e ben gestiti, racchiudono un notevole potenziale di attrattiva per i giovani che non dispongono dei mezzi per iscriversi all'università o non sono interessati a farlo, e potrebbero contribuire ad affrontare le problematiche legate alle scarse competenze tecniche, nonché a migliorare le prospettive occupazionali dei laureati. Inoltre, il titolo conseguito presso tali istituti consente di iscriversi all'università, creando un ponte tra i percorsi di formazione. Il tasso di occupazione dei diplomati degli istituti *ITS Academy* è di circa il 90 % un anno dopo il conseguimento del titolo. È opportuno utilizzare appieno i finanziamenti messi a disposizione dal PNRR per aumentare le iscrizioni rispetto al livello attuale, che risulta basso (circa 20 000 studenti iscritti nel 2022).

Nonostante i tassi di occupazione dei diplomati dell'istruzione terziaria abbiano continuato a crescere negli ultimi anni, occorre proseguire con le misure attualmente in corso per migliorare le prospettive occupazionali dei neolaureati e potenziarle. Tra queste ultime figurano gli interventi volti a migliorare l'orientamento degli studenti, le iniziative volte a fornire agli studenti un sostegno psicologico e la riforma dei diplomi finalizzata a introdurre maggiore flessibilità e multidisciplinarietà nel percorso accademico. La recente riforma dei programmi di dottorato condotta per rispondere alle attuali esigenze in materia di innovazione, promuovere l'assunzione dei ricercatori da parte delle imprese e rendere i percorsi di istruzione sempre più orientati ai fabbisogni del mercato del lavoro costituisce un ulteriore passo in avanti che dovrebbe avere seguito. A medio termine, le autorità potrebbero anche prendere in considerazione la possibilità di riassegnare i fondi provenienti da settori del sistema di istruzione terziaria che portano a scarsi risultati sul mercato del lavoro dei laureati, sebbene le recenti riforme dell'*ITS Academy* abbiano aumentato in modo duraturo la capacità.

Inoltre, sarebbe possibile potenziare le università rafforzando ulteriormente i meccanismi di valutazione e ampliando le iniziative volte ad attrarre più talenti di ricerca dall'estero, compresi i ricercatori italiani che lavorano in istituti di ricerca stranieri. I criteri di valutazione delle università tengono sempre più conto dell'eccellenza e della rilevanza della ricerca, come ad esempio l'entità delle sovvenzioni competitive internazionali ricevute e i trasferimenti tecnologici alle università. Dal 2018, il programma "Dipartimenti di eccellenza" assegna finanziamenti alle università pubbliche per sostenere lo sviluppo strategico dei loro migliori dipartimenti. A tali fini occorrerà garantire condizioni di lavoro più attraenti e un legame sostanzialmente più forte tra *performance* e retribuzione. La retribuzione media dei ricercatori italiani è bassa rispetto ai dati rilevati per Francia, Germania e Regno Unito, soprattutto al livello di ingresso (Figura 1.30). Ciò scoraggia i ricercatori di talento dall'intraprendere carriere accademiche, privando le università italiane dei migliori talenti della ricerca. Inoltre, il sistema universitario italiano è l'unico tra i suoi omologhi a non offrire una componente variabile della retribuzione (Civera et al., 2023). L'introduzione di un supplemento retributivo connesso ai risultati ottenuti nella ricerca e in altre attività fondamentali aumenterebbe la retribuzione media e rafforzerebbe gli incentivi legati alla *performance* contenendo i costi. Una differenziazione dei salari che tenga conto delle grandi differenze di costo della vita sul territorio italiano aumenterebbe l'attrattiva delle posizioni accademiche e del ruolo di ricercatore nel Nord del Paese.

Figura 1.30. Gli incentivi legati alla *performance* dei docenti universitari sono scarsi



Nota: Assistant professor: ricercatore a tempo determinato B (Italia); attaché temporaire d'enseignement / recherche (Francia); Junior Professor (Germania); lecturer (Regno Unito); Associate professor: Professore Associato (Italia); maître de conférences (Francia); W2 Professor (Germania); senior lecturer / associate professor (Regno Unito); Full professor: Professore Ordinario (Italia); professeur des universités (Francia); W3 Professor (Germania); professor (Regno Unito)
Fonte: Istat (2023); Civera et al. (2023)

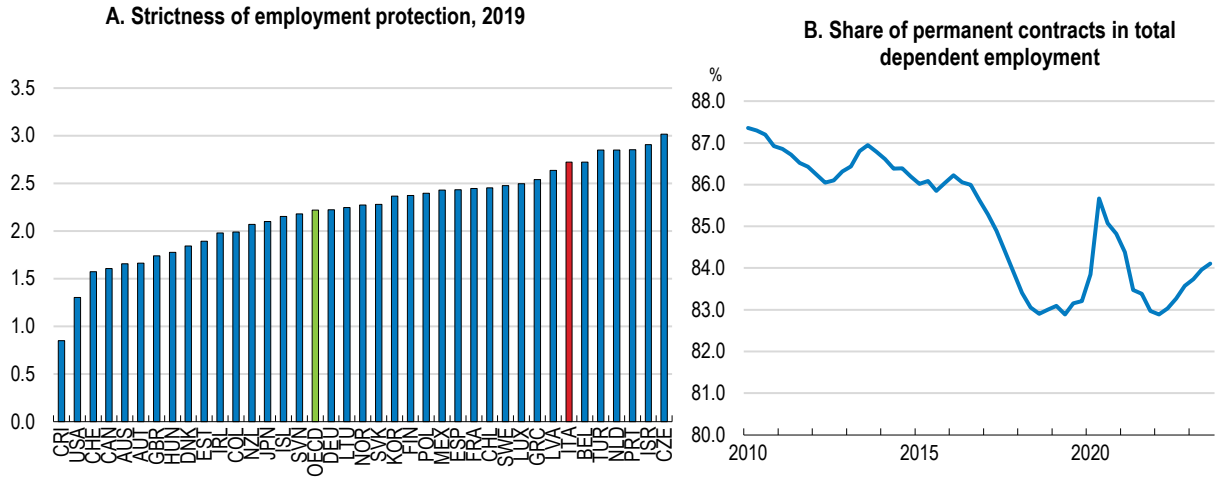
StatLink https://stat.link/1em94t

1.5.4. Ricollocare i lavoratori in imprese ad alta produttività

Il miglioramento della distribuzione del lavoro aumenterebbe la crescita della produttività consentendo alle imprese più innovative di espandersi e attrarre lavoratori da quelle a bassa produttività. In Italia, la tutela dei lavoratori regolari è rigida, soprattutto nelle imprese con più di 15 dipendenti (Figure 1.31, Grafico A). Mentre il reintegro automatico dei lavoratori in caso di licenziamento ingiusto è stato abolito dal *Jobs Act* del 2015, la Corte costituzionale si è pronunciata contro le nuove norme che stabiliscono una correlazione lineare tra gli anni di servizio e il risarcimento per il licenziamento illegittimo (2 mesi di stipendio per ciascun anno di servizio). La sentenza conferisce ai giudici un potere discrezionale in merito all'importo del risarcimento entro un intervallo stabilito per legge e indipendente dall'anzianità di servizio. Per le imprese con più di 15 dipendenti l'intervallo è compreso tra 6 e 36 mesi, il che reintroduce un elemento di incertezza giuridica e riduce gli incentivi per le imprese più grandi ad assumere con contratti a tempo indeterminato, scoraggiando al tempo stesso le imprese più piccole dal crescere. Nel complesso, la quota di contratti a tempo indeterminato all'inizio del 2023 era inferiore rispetto al 2015 (Figure 1.31, Grafico B). Collegare l'intervallo di riferimento per il risarcimento dovuto a seguito di un illegittimo licenziamento all'anzianità di servizio - l'importo minimo e massimo dell'indennizzo dovrebbero aumentare con l'anzianità di servizio - fornirebbe ai giudici un certo margine di discrezionalità sull'importo e potrebbe pertanto essere in linea con le norme costituzionali. A condizione che gli intervalli siano fissati in modo sufficientemente ristretto, tale assetto garantirebbe una certezza giuridica maggiore rispetto a quella attuale. In contrapposizione, l'allentamento delle norme sulla proroga dei contratti a tempo determinato per una durata superiore a 12 mesi, come recentemente stabilito per legge, potrebbe aggravare ulteriormente la dualità del mercato del lavoro, collocando alcuni lavoratori a tempo determinato in occupazioni a bassa produttività e a basso salario (OECD, 2018a).

Figure 1.31 La quota di contratti a tempo indeterminato sul totale dell'occupazione è inferiore al livello del 2015

Percentuale di contratti a tempo indeterminato rispetto all'occupazione totale, in %



Nota: gli indicatori dell'OCSE sulla legislazione in materia di tutela dell'occupazione valutano le norme sul licenziamento dei lavoratori con contratti regolari. Il Grafico A mostra i valori relativi ai licenziamenti individuali.
Fonte: banca dati dell'OCSE sulla legislazione in materia di tutela dell'occupazione; Istat.

StatLink https://stat.link/gnhctb

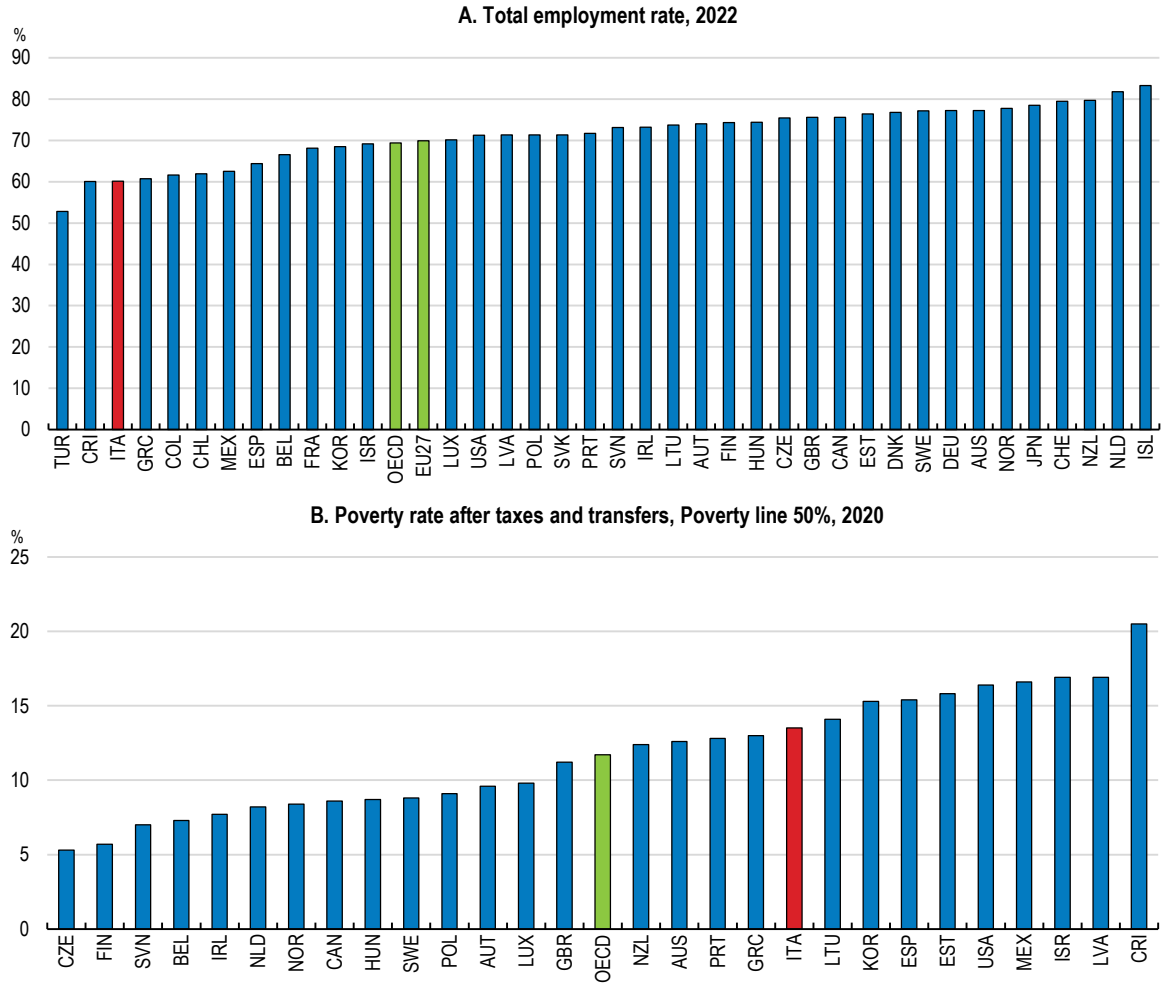
Il ricorso a clausole di non concorrenza nei contratti di lavoro può impedire ai lavoratori di spostarsi verso imprese concorrenti. La legislazione italiana prevede chiari limiti all'uso delle clausole di non concorrenza, e il loro uso indebito dà luogo a una inapplicabilità giuridica. Ciononostante, dati recenti basati su una piccola indagine condotta su un campione di 2 000 lavoratori indicano che circa il 16 % dei lavoratori italiani è soggetto a clausole di non concorrenza nei contratti di lavoro, la maggior parte delle quali sarebbe giuridicamente inapplicabile (Boeri et al., 2023). Ciò potrebbe tuttavia dissuadere alcuni lavoratori, che non dispongono di informazioni sufficienti sull'applicabilità di dette clausole, dal trasferirsi in aziende concorrenti. Per trarre conclusioni definitive, sarà necessario condurre indagini più complete; tuttavia, qualora si riveli accurata, la stima rappresenterebbe una percentuale sorprendentemente elevata di lavoratori. Sebbene le clausole di non concorrenza possano essere giustificate per i lavoratori altamente specializzati al fine di prevenire la fuga di segreti commerciali, è poco plausibile che esse siano necessarie per una parte significativa della forza lavoro, compresi i lavoratori scarsamente qualificati e a basso salario. Diversi Paesi dell'OCSE (tra cui il Portogallo, il Regno Unito e gli Stati Uniti) hanno pubblicato orientamenti sulle clausole di non concorrenza per i datori di lavoro al fine di limitarne l'uso ai soli casi giustificati. L'Autorità Italiana Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) potrebbe essere incaricata di emanare linee guida analoghe e di rafforzare la sensibilizzazione in questo settore.

1.6. Incrementare la partecipazione al mercato del lavoro e rendere la crescita più inclusiva

Il tasso di povertà è superiore alla media dell'OCSE, in parte a causa dei bassi tassi di occupazione, in particolare dei giovani e delle donne, e della tradizionale debolezza della rete di sicurezza sociale (Figura 1.32). Dalla metà degli anni 2010, il tasso di disoccupazione giovanile è sceso a circa il 23 %, ma rimane tra i più elevati dell'OCSE, mentre il tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro (circa il 52 %) rimane ben al di sotto della media dell'OCSE, nonostante i significativi aumenti registrati negli ultimi due decenni. Il Reddito di Cittadinanza, un regime di reddito minimo avviato nel 2019, ha

rappresentato un valido strumento per proteggere le famiglie vulnerabili dal rischio di povertà estrema durante la pandemia da COVID-19 (Istat, 2022). Tuttavia, esso era privo di misure di attivazione ben sviluppate che potessero incoraggiare e sostenere le persone a reinserirsi nel mondo del lavoro, mentre le prestazioni sociali non erano sufficientemente mirate rispetto a coloro che ne avevano maggiormente bisogno (Pacifico e Scarpetta, 2021; Hyee et al., 2020). Le aliquote fiscali effettive di assunzione a bassi livelli di reddito sono state del 100 %, molto più alte rispetto ad altri Paesi con ampi regimi di reddito minimo, come la Francia e il Regno Unito, dove il sistema fiscale e previdenziale fornisce migliori incentivi alla partecipazione al mercato del lavoro. Il Reddito di Cittadinanza è stato recentemente sostituito da un regime che rende più mirato il programma nazionale di assistenza sociale e rafforza gli incentivi al lavoro. Il nuovo regime comprende due nuovi programmi distinti: un regime di assistenza sociale per le famiglie con specifiche responsabilità di assistenza (minori, anziani o disabili), denominato Adi, e un assegno di formazione per gli adulti di età compresa tra i 18 e i 59 anni che partecipano attivamente a una politica attiva del lavoro, denominato SFL (Riquadro 1.5).

Figura 1.32. L'occupazione è bassa e il tasso di povertà è superiore alla media dell'OCSE



Fonte: banca dati dell'OCSE sulla distribuzione del reddito, banca dati dell'OCSE delle statistiche annuali sulla forza lavoro.

StatLink https://stat.link/5ztym3

Riquadro 1.5. Le recenti riforme dell'assistenza sociale

Il nuovo regime di assistenza sociale (Assegno di inclusione, Adi) è destinato a coloro che hanno specifiche responsabilità di assistenza e sarà simile al precedente Reddito di Cittadinanza introdotto nel 2019 (Tabella 1.8). Il sussidio ammonterà a 500 EUR al mese moltiplicati per un parametro della scala di equivalenza che tiene conto delle dimensioni del nucleo familiare, a cui si aggiunge un contributo per l'affitto fino a 280 EUR al mese. Come per il Reddito di Cittadinanza, solo il componente familiare con "gravose" responsabilità di assistenza sarà esentato dai requisiti in materia di attivazione e disponibilità al lavoro. L'Adi potrà essere erogato per un massimo di 18 mesi, con possibilità illimitate di rinnovo per periodi di 12 mesi. Secondo le simulazioni illustrate in Maitino et al. (2023), circa il 50 % degli attuali percettori di Reddito di Cittadinanza sarà idoneo all'erogazione dell'Adi.

Per le famiglie a basso reddito e gli adulti privi di responsabilità di assistenza, la riforma prevede l'introduzione di un assegno di formazione (Supporto per la Formazione e il Lavoro, SFL). Il sussidio è corrisposto esclusivamente a coloro che partecipano a una politica attiva del lavoro. Ammonta a 350 EUR al mese e può essere richiesto da più persone appartenenti allo stesso nucleo familiare. Il reddito da lavoro aggiuntivo connesso all'assunzione di un impiego nel corso dell'anno non sarà considerato per il calcolo dell'ammissibilità ai fini della prestazione fino ad un massimale annuo di 3 000 EUR. L'erogazione del sussidio sarà soggetta a condizioni rigorose, in termini sia di partecipazione alle misure di attivazione che di disponibilità al lavoro. La durata massima della prestazione sarà di 12 mesi senza possibilità di rinnovo.

Tabella 1.8. Le recenti riforme dell'assistenza sociale

		Regime precedente del Reddito di Cittadinanza (RdC)	Nuovo regime dell'Assegno di inclusione (Adi)	Nuovo regime di Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL)
Criteri di ammissibilità	Caratteristiche demografiche	Nessuna	Almeno un membro della famiglia <18 anni, > 60 anni, o disabile	Età compresa tra 18 e 59 anni, nessuna disabilità, nessuna responsabilità specifica in materia di assistenza
	Limite ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente)	<9 360 EUR	<9 360 EUR	<6 000 EUR
	Limiti patrimoniali[1]	Residenza secondaria <30 000 EUR, altro patrimonio <10 000 EUR	Residenza principale <150 000 EUR, altri beni immobili <30 000 EUR, altro patrimonio <10 000 EUR	Residenza principale <150 000 EUR, altri beni immobili <30 000 EUR, altro patrimonio <10 000 EUR
	Requisiti di residenza	>10 anni	>5 anni	>5 anni
Condizioni	Disponibilità al lavoro	Registrazione presso i Centri per l'impiego dei membri della famiglia occupabili e accettazione di offerte di lavoro adeguate	Analoghe a quelle per l'RdC, ma con una definizione più rigorosa di offerta di lavoro adeguata: a/ salario>salario minimo collettivo; b/ distanza <80km; c/ durata>1 mese; orario> 60 % di un posto di lavoro a tempo pieno	Analoghe a quelle per l'RdC, ma con una definizione più rigorosa di offerta di lavoro adeguata: a/ salario>salario minimo collettivo; b/ distanza <80km; c/ durata>1 mese; orario> 60 % di un posto di lavoro a tempo pieno
	Partecipazione alle PAL	Sì, a seconda del piano di attivazione	Sì, a seconda del piano di attivazione	Sì
Sussidio	Sussidio massimo al netto della moltiplicazione per il parametro corrispondente della scala di equivalenza	500 EUR/mese + 280 EUR/mese come contributo per l'affitto	500 EUR/mese + 280 EUR/mese come contributo per l'affitto	350 EUR/mese

	Scala di Equivalenza (adeguamento in base alla struttura del nucleo familiare, SE)	< 2,2	< 2,3	=1 (ogni componente del nucleo familiare di età compresa tra i 18 e i 60 anni può percepire il sussidio)
	Sussidio mensile effettivo	500 EUR*SE + 280 EUR come contributo per l'affitto — reddito del nucleo familiare	500 EUR*SE + 280 EUR come contributo per l'affitto — reddito del nucleo familiare	350 EUR/mese
	Trattamento dei redditi da lavoro aggiuntivi connessi all'assunzione di un impiego	Ai fini del calcolo della prestazione effettiva non viene considerato fino al 20 % dei guadagni derivanti da reddito aggiuntivo	Sospensione dell'erogazione della prestazione in caso di contratto a breve termine (1-6 mesi); ai fini del calcolo della prestazione effettiva si escludono i redditi per un massimo di 3 000 EUR	Sospensione dell'erogazione della prestazione in caso di contratto a breve termine (1-6 mesi); ai fini della determinazione dell'ammissibilità al sussidio si escludono i redditi fino a un massimo di 3 000 EUR

1. Il limite massimo per "altri tipi di patrimonio" si riferisce a un nucleo familiare composto da tre persone.
Fonte: banca dati dell'OCSE su imposte e sussidi.

L'impossibilità di rinnovo dell'assegno SFL, indipendentemente dal livello di vulnerabilità economica del beneficiario, e l'obbligo di partecipazione a una politica attiva del lavoro implicano che, a differenza del Reddito di Cittadinanza, l'SFL costituisce un contributo economico per favorire la partecipazione a un programma di formazione piuttosto che un sussidio standard di reddito minimo. I percettori dell'SFL non diventano automaticamente ammissibili all'Adi dopo la scadenza dell'assegno di formazione. Secondo le simulazioni illustrate in Maitino et al. (2023), circa il 20 % degli attuali percettori di Reddito di Cittadinanza sarà ammissibile all'SFL per 12 mesi.

L'introduzione dell'assegno di formazione (Supporto per la Formazione e il Lavoro – SFL) che sostituirà il Reddito di Cittadinanza per le persone occupabili - di età compresa tra i 18 e i 59 anni e senza specifiche responsabilità di assistenza - può rafforzare gli incentivi al lavoro riducendo la generosità e la durata delle prestazioni e imponendo condizioni rigide. Potrebbe inoltre comportare risparmi di bilancio pari a circa l'1 % del PIL sul breve termine (Maitino et al., 2023). Tuttavia, l'SFL rischia di conseguire tali risultati a scapito dell'aumento della povertà dei percettori, in particolare di coloro che non possono accedere a una formazione adeguata o che hanno raggiunto la durata massima della prestazione. Inoltre, l'assenza di un contributo integrativo per l'affitto può comportare effetti negativi sulla povertà. Al fine di rafforzare l'impatto della riforma sulla partecipazione al mercato del lavoro, attenuando nel contempo il rischio di povertà più elevata, le autorità dovrebbero potenziare gli incentivi al lavoro e le politiche di attivazione, mantenendo l'accesso alla protezione sociale per coloro che non riescono a trovare un'occupazione.

Occorre rafforzare gli incentivi finanziari correlati all'assunzione di un impiego. La revoca della sospensione sia dell'Adi che dell'SFL per i percettori che vengono assunti per un breve periodo e la revoca delle prestazioni in caso di aumento del reddito, come accade per il regime dell'*Universal Credit* nel Regno Unito, ridurrebbero l'aliquota di imposta effettiva sull'accesso al lavoro. Il costo fiscale di tali misure sarebbe modesto, visto il limitato potenziale di reddito medio dei beneficiari. Gli incentivi finanziari per l'assunzione di un impiego potrebbero essere ulteriormente migliorati correlando l'importo della prestazione al costo della vita locale, che varia notevolmente tra le regioni italiane. Secondo i dati dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS), nel Sud del Paese il sussidio del Reddito di Cittadinanza era superiore al reddito netto da lavoro del 45 % dei dipendenti del settore privato (INPS, 2019). Un primo passo potrebbe consistere nello stabilire un collegamento tra il massimale del contributo per le spese di affitto al costo della vita locale, come avviene ad esempio in Finlandia e Svezia.

Perché la riforma abbia successo, sarà fondamentale rinsaldare le politiche attive del mercato del lavoro al fine di ridurre gli ostacoli all'occupazione per le persone vulnerabili. A tale fine occorrerà assicurare un deciso potenziamento del sistema di formazione (OECD, 2019b). La creazione di una nuova piattaforma digitale (Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa, SIISL) rappresenta un passo positivo

che può agevolare il collegamento tra le persone in cerca di lavoro e i prestatori di servizi per l'impiego consolidando le banche dati regionali, nonché unificando le banche dati regionali sulle offerte di lavoro e di formazione e mettendole a disposizione dei beneficiari delle prestazioni sociali. Il finanziamento pari a circa il 2,5 % del PIL disponibile attraverso il PNRR per un nuovo programma (Garanzia occupabilità dei lavoratori, Gol) volto a potenziare i percorsi di apprendimento lungo tutto l'arco della vita rappresenta un progresso, ma deve essere integrato da un rigoroso controllo di qualità sugli enti erogatori della formazione (OECD, 2021e). In particolare, le autorità dovrebbero armonizzare i 21 quadri di accreditamento a livello regionale per i prestatori di servizi per l'impiego in un unico quadro a livello nazionale onde garantire che i fornitori attivi sulla nuova piattaforma SIISL soddisfino gli standard minimi di qualità. Inoltre, sarebbe opportuno consolidare e ampliare l'attuale regime dell'Assegno di ricollocamento, che fornisce alle agenzie del lavoro un buono che aumenta proporzionalmente alla distanza delle persone dal mercato del lavoro e che può essere liquidato solo quando la persona trova un lavoro per un periodo minimo di tempo. Più in generale, i requisiti di formazione per i percettori dell'SFL dovrebbero essere ambiziosi e tenere conto sia delle competenze delle persone in cerca di lavoro che delle esigenze del mercato del lavoro. Attualmente, la partecipazione a qualsivoglia corso di formazione, indipendentemente dal numero di ore mensili o dalle prospettive del mercato del lavoro, è considerata conforme ai requisiti di formazione dell'SFL. I corsi di formazione che prevedono solo poche ore al mese o che non migliorano l'occupabilità del destinatario non dovrebbero essere considerati conformi ai requisiti di formazione previsti dall'SFL.

L'accesso alla protezione sociale potrebbe essere migliorato tenendo conto delle prospettive di inserimento nel mercato del lavoro di coloro che richiedono le prestazioni. La riforma considera occupabile qualsiasi persona di età compresa tra i 18 e i 59 anni, non affetta da disabilità e senza specifiche responsabilità di assistenza. Tuttavia, solo il 20 % circa dei percettori di Reddito di Cittadinanza che risultavano occupabili secondo tale definizione aveva un lavoro nel 2022 e circa il 60 % non era stato occupato nei tre anni precedenti (Anpal, 2022). Ciò suggerisce che un'ampia percentuale di percettori di Reddito di Cittadinanza considerati occupabili dalla riforma sono di fatto molto distanti dal mercato del lavoro. Per affrontare il problema, le autorità potrebbero avvalersi degli strumenti di profilazione quantitativa esistenti (Anpal, 2023) per stimare i punteggi di occupabilità a livello individuale e indirizzare le persone con punteggi molto bassi ai servizi sociali per una valutazione multidimensionale approfondita. Qualora i servizi sociali confermino la stima dello strumento di profilazione, i richiedenti potrebbero avere accesso all'Adi, eventualmente a un livello di prestazione inferiore, a prescindere dal fatto che abbiano responsabilità specifiche di assistenza. Tutti gli altri richiedenti potrebbero essere indirizzati ai servizi per l'impiego e presentare domanda per l'SFL. I beneficiari dell'SFL che non riescono a trovare un impiego dopo 12 mesi potrebbero essere riesaminati dai servizi sociali e avere accesso ad un Adi di importo inferiore oppure dovrebbero essere invitati a presentare nuovamente domanda per l'SFL. Tale assetto garantirebbe che i fondi limitati messi a disposizione per la formazione siano destinati alle persone effettivamente occupabili, garantendo nel contempo che i disoccupati siano coperti dalla rete di sicurezza sociale. La semplificazione della procedura di presentazione delle domande per l'SFL, che attualmente comporta la registrazione presso una serie di agenzie e siti web, limiterebbe il rischio che le persone vulnerabili con scarse competenze digitali siano inavvertitamente escluse dal sussidio.

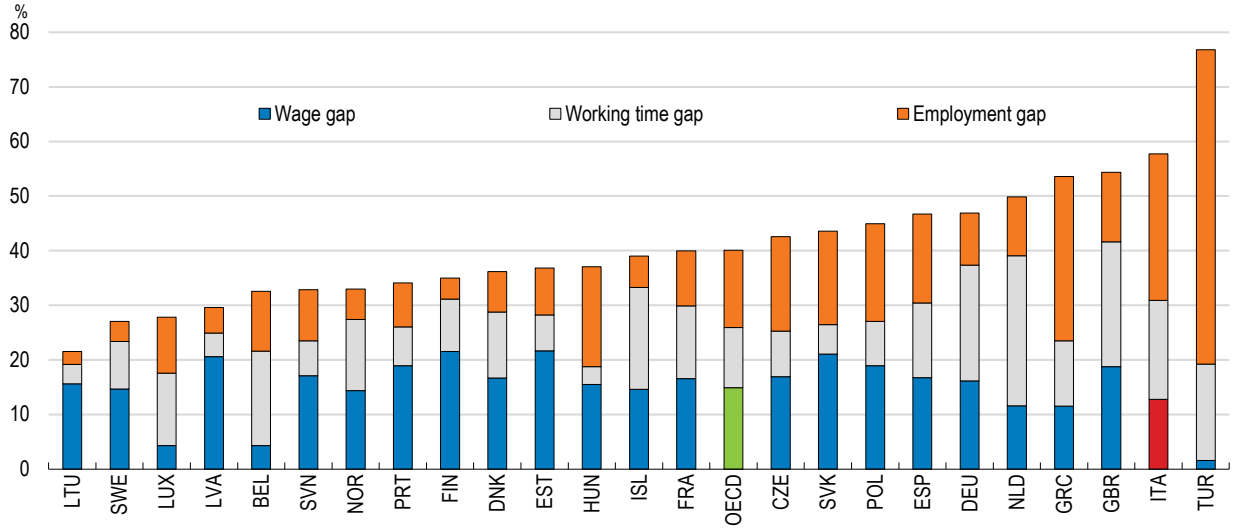
Occorrerà introdurre misure specifiche al fine di aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro che, in particolare nel Sud del Paese, si attesta tra i livelli più bassi dell'OCSE (OECD, 2019a). Inoltre, molte donne lavorano a tempo parziale e percepiscono salari orari inferiori rispetto agli uomini con qualifiche analoghe (Figura 1.33). In una certa misura, tali circostanze potrebbero essere legate agli stereotipi di genere che possono influenzare le scelte in materia di istruzione e di occupazione (Bertrand, 2020), oppure ai pregiudizi intenzionali o involontari dei datori di lavoro che possono dar luogo alla percezione secondo cui la donna media è meno produttiva dell'uomo medio. Secondo tale interpretazione, i divari di genere rispecchiano il cosiddetto "*sticky floor*", ossia l'insieme dei persistenti svantaggi che le donne sperimentano lungo l'arco della loro vita lavorativa, dall'ingresso nel mercato del lavoro al pensionamento (Ciminelli et al, 2021). In Italia, le ragazze scelgono percorsi di istruzione secondaria superiore e universitaria con prospettive di inserimento nel mercato del lavoro notevolmente peggiori

rispetto ai ragazzi, sebbene ottengano risultati migliori in termini di istruzione (Carta et al., 2023). Tali scelte rispecchiano in larga misura le consuetudini culturali e gli stereotipi di genere e potrebbero essere invertite esponendo gli studenti a modelli positivi (donne che lavorano nel settore delle STEM o occupano posizioni di alto livello) e sensibilizzando i genitori e gli insegnanti in merito alla presenza di stereotipi nei media e nei materiali che i genitori e gli educatori utilizzano per la crescita dei bambini. Diversi Paesi europei (tra cui il Belgio, la Finlandia, la Francia, la Norvegia e il Regno Unito) hanno introdotto una normativa volta a limitare l'uso di stereotipi di genere nel campo della pubblicità.

Le politiche in materia di famiglia e lavoro contribuiscono, inoltre, a dare priorità al lavoro domestico non retribuito rispetto all'occupazione formale, in particolare laddove le consuetudini sociali e gli stereotipi di genere continuano a considerare le donne come i principali prestatori di assistenza. In Italia l'accesso all'educazione della prima infanzia è limitato, con un tasso d'iscrizione pari a circa il 26 %, ben al di sotto della media dell'OCSE del 36 % (OECD, 2023a), il che rende difficile per le donne tornare a lavorare dopo la maternità. Le donne, inoltre, sono sovrarappresentate nel campo dell'assistenza informale di lungo termine agli anziani e costituiscono, in genere, circa i due terzi dei prestatori di assistenza informale (Brugiavini et al., 2023). Inoltre, i percorsi di carriera delle donne possono impedire loro di accumulare capitale umano allo stesso ritmo degli uomini, ad esempio perché interrompono la carriera dopo aver avuto figli, trascorrono meno tempo sul posto di lavoro rispetto ai loro coetanei di sesso maschile o rinunciano alle opportunità di promozioni. Se, da un lato, il calcolo delle imposte in base al reddito individuale anziché quello congiunto del nucleo familiare e la recente introduzione di un supplemento al sussidio per i genitori destinato al percettore secondario di reddito (Assegno Unico Universale) incentivano la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, il sistema fiscale e previdenziale rimangono, in linea di massima, favorevoli alle famiglie monoreddito (Carta et al., 2023). Ciò rispecchia in larga misura le prestazioni sociali subordinate al reddito del nucleo familiare e il credito di imposta del coniuge a carico, che dovrebbero essere gradualmente eliminate.

Figura 1.33. Il divario di reddito da lavoro tra uomini e donne è tra i più elevati nella zona dell'OCSE

Uomini — donne, %, 2018



Nota: il divario di reddito da lavoro è definito come la somma delle differenze tra le retribuzioni orarie, le ore lavorate e i tassi di occupazione delle donne rispetto agli uomini.
Fonte: indagine sulla struttura delle retribuzioni di Eurostat; statistiche dell'OCSE sulla forza lavoro.

StatLink https://stat.link/20uyi4

Riquadro 1.6. Impatto stimato sul PIL di determinate riforme strutturali

Le stime fornite in quanto segue quantificano l'impatto cumulato degli scenari di riforma sul PIL entro il 2050 e sono a scopo illustrativo.

Tabella 1.9. Impatto illustrativo sul PIL di una selezione di raccomandazioni

Riforme strutturali	Scenario	Effetto di lungo periodo sul livello del PIL pro capite (2050)
Migliorare l'efficienza della giustizia civile.	Riduzione della metà del divario rispetto alla media dell'OCSE entro il 2060.	+ 1,6 %
Migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione.	Riduzione della metà del divario rispetto alla media dell'OCSE entro il 2060.	+ 1,3 %
Rafforzare la concorrenza sul mercato dei prodotti, in particolare nei servizi.	Riduzione della metà del divario rispetto ai 5 Paesi con i risultati migliori entro il 2031.	+ 1,6 %
Aumentare il numero di iscrizioni all'istruzione terziaria e migliorarne la qualità.	Aumento del tasso di successo scolastico di 0,5 anni entro il 2060 rispetto ai parametri di riferimento.	+ 1,5 %
Migliorare la qualità delle politiche attive del lavoro.	Aumento della spesa destinata ai disoccupati del 10 % entro il 2031 rispetto allo scenario di riferimento.	+ 1,0 %
Aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.	Aumento del tasso di occupazione femminile di 1,5 punti percentuali entro il 2050 rispetto allo scenario di riferimento.	+ 1,0 %
Totale		**+ 8,0 %**

Fonte: Modello di lungo periodo dell'OCSE.

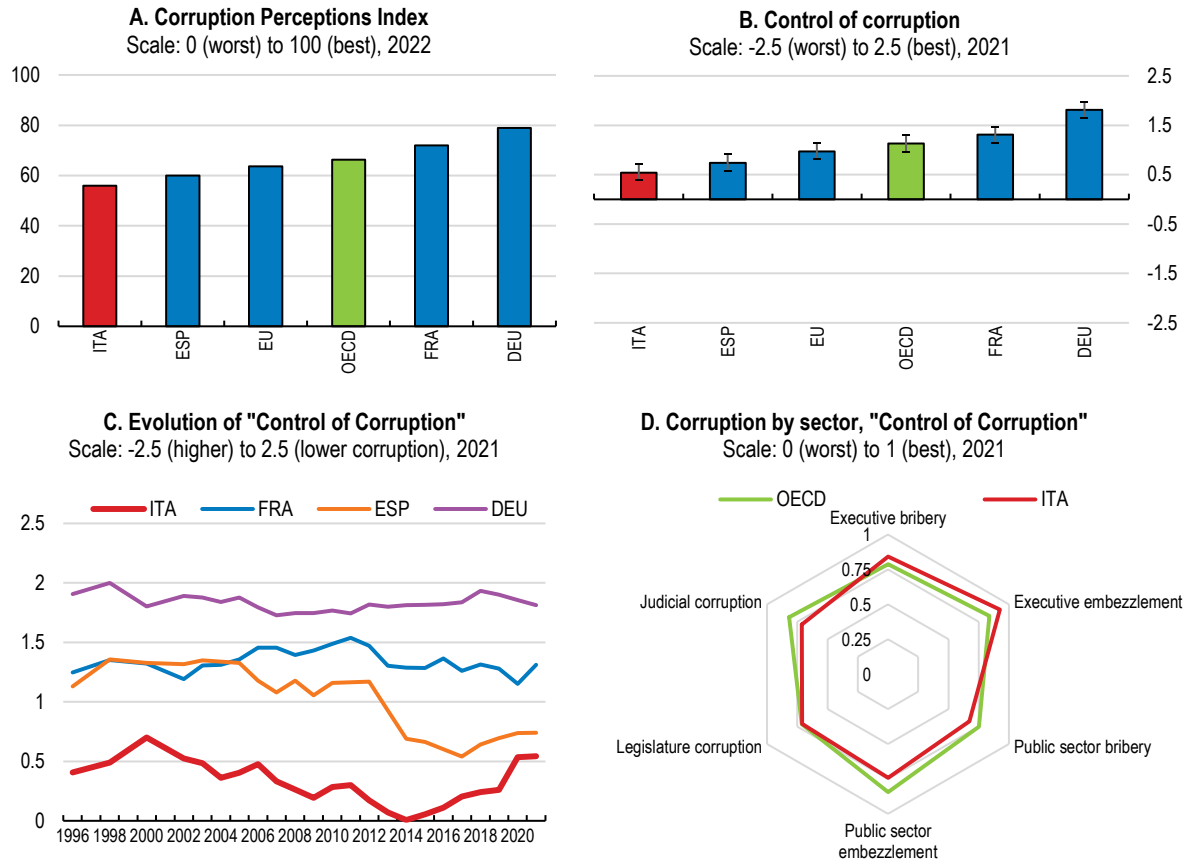
Tra le priorità del PNRR figura la riduzione dei divari di genere nel mercato del lavoro. Sarebbe opportuno attuare rapidamente e integralmente i piani stabiliti dalla revisione del PNRR che riguardano la realizzazione di nuovi centri di cura della prima infanzia, destinati ad accogliere 150 000 bambini. Per far sì che la copertura dei servizi di cura della prima infanzia raggiunga il 45 % entro il 2030, potrebbe rivelarsi necessaria un'ulteriore espansione di tali servizi in aggiunta a quanto stabilito dal PNRR rivisto. Sarebbe altresì opportuno individuare risparmi di bilancio in altri settori per fornire i fondi necessari a tale scopo e coprire i costi operativi dei centri sul medio termine. Potrebbe inoltre essere necessario intensificare la formazione onde garantire la disponibilità di un numero sufficiente di insegnanti una volta che i nuovi centri per la prima infanzia saranno divenuti operativi. Ipotizzando classi di dimensioni pari a 7-10 bambini, potrebbero essere necessari tra 15 000 e 21 000 nuovi insegnanti per poter raggiungere gli obiettivi fissati dal PNRR rivisto. Le autorità potrebbero anche introdurre misure volte a incentivare ulteriormente il congedo di paternità, ad esempio disponendo una "quota padre" nel diritto al congedo parentale condiviso (attualmente pari 10 mesi) che può essere utilizzata solo dal padre, oppure estendendo il numero di "mesi bonus" se il padre usufruisce di una percentuale minima del congedo complessivo che spetta al nucleo familiare. La normativa italiana in vigore prevede già un mese di congedo parentale supplementare se il padre richiede almeno tre mesi di congedo. Ciò potrebbe contribuire a condividere l'onere dell'assistenza all'infanzia, consentendo a entrambi i genitori di lavorare, nonché a modificare la percezione del ruolo dell'uomo e della donna. Gli enti di formazione pubblici e privati potrebbero intervenire erogando corsi di formazione specificamente mirati alle donne che desiderano tornare al lavoro dopo un congedo di maternità prolungato. L'attenzione alle competenze digitali può essere cruciale a tale riguardo, poiché le barriere all'ingresso e la scarsa accessibilità economica dell'istruzione digitale, così come i pregiudizi radicati e le consuetudini socio-culturali, spesso limitano la possibilità delle ragazze e delle donne di beneficiare delle opportunità offerte dalla trasformazione digitale (OECD, 2018b). L'ampliamento delle

strutture di assistenza a lungo termine per gli anziani ridurrebbe ulteriormente le responsabilità informali in materia di assistenza, il che potrebbe abbattere gli ostacoli alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro, sebbene occorra tenere conto dell'impatto di tali provvedimenti sulle finanze pubbliche.

1.7. Occorre proseguire gli sforzi volti a combattere la corruzione

La corruzione riduce le entrate fiscali e frena la crescita della produttività distorcendo la distribuzione delle risorse. Dati recenti indicano che le vendite e la crescita dell'occupazione delle imprese italiane con legami a livello politico sono più elevate rispetto a quelle che non dispongono di relazioni di questo tipo, mentre la crescita della produttività non segue tale schema (Akcigit et al., 2023). Se, da un lato, le misure amministrative per il controllo della corruzione possono determinare la riassegnazione delle risorse alle imprese più produttive piuttosto che a quelle con legami politici, dall'altro le misure amministrative troppo rigide relative al controllo della corruzione rischiano di aumentare il costo dell'attività, soprattutto per le piccole e medie imprese (PMI) che dispongono di capacità limitate per districarsi nei complessi sistemi amministrativi.

Figura 1.34. La corruzione percepita è superiore alla media dell'OCSE

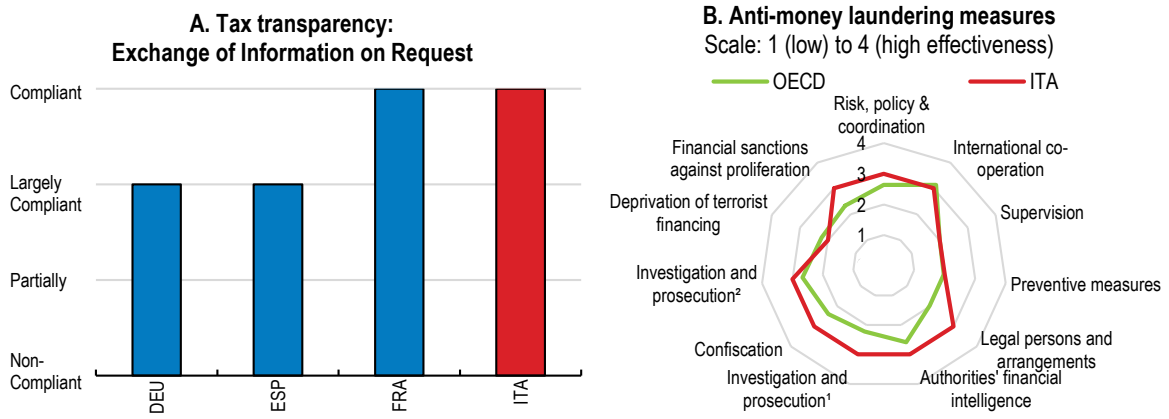


Nota: il Grafico B mostra la stima puntuale e il margine di errore. Il Grafico D mostra i sotto-componenti settoriali dell'indicatore "Controllo anticorruzione" del *Varieties of Democracy Project*.
Fonte: Grafico A: Grafici B e C: Banca Mondiale, indicatori di *governance* mondiale; Grafico D: *Varieties of Democracy Project*, V-Dem Dataset v12.

StatLink https://stat.link/i1rhzd

La corruzione percepita in Italia è superiore ai livelli di altri Paesi dell'UE e dell'OCSE (Figura 1.34). Sebbene la corruzione percepita sia aumentata dall'inizio degli anni 2000 alla metà degli anni 2010, in seguito è stato sperimentato un netto miglioramento che ha coinciso con l'istituzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) nel 2014. Gli indicatori basati sulla percezione non forniscono un quadro completo della corruzione, poiché possono essere condizionati dalle differenze tra i Paesi nell'interpretazione di ciò che è considerato corruzione e sono fortemente influenzati dalla copertura mediatica relativa alla corruzione nel periodo vicino alla data in cui è svolta l'indagine (Rizzica e Tonello, 2020). Pertanto, sebbene vi sia una certa incertezza circa l'esatto posizionamento dell'Italia in termini di corruzione, il quadro generale suggerisce che qui la corruzione è probabilmente più elevata rispetto alla maggior parte dei Paesi dell'Europa occidentale e settentrionale.

Figura 1.35. La trasparenza fiscale e le misure antiriciclaggio si sono rivelate efficaci



Nota: il Grafico A riassume la valutazione complessiva sullo scambio di informazioni nella prassi di *peer review* del Forum globale sulla trasparenza e lo scambio di informazioni a fini fiscali. Le *peer review* valutano la capacità delle giurisdizioni di garantire la trasparenza delle persone giuridiche e dei loro dispositivi e negozi giuridici e di cooperare con altre amministrazioni fiscali in conformità con lo standard concordato a livello internazionale. La Figura mostra i risultati della seconda tornata in corso, laddove disponibili, altrimenti riporta i risultati della prima. Il Grafico B illustra le valutazioni delle *peer review* GAFI (FATF) di ciascun Paese membro, al fine di stimare i livelli di attuazione delle Raccomandazioni GAFI (FATF). Le valutazioni riflettono il grado di efficacia delle misure intraprese da un Paese rispetto ai cosiddetti "risultati immediati" in 11 campi tematici. Il campo "Indagine e perseguimento penale¹" si riferisce al riciclaggio di denaro. "Indagine e perseguimento penale²" si riferisce al finanziamento del terrorismo.
Fonte: elaborazioni a cura del Segretariato dell'OCSE basati sui dati del Forum globale sulla trasparenza e lo scambio di informazioni a fini fiscali; Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale dell'OCSE (GAFI/FAFT).

StatLink https://stat.link/nyvljh

La duplice strategia anticorruzione attuata dalle autorità combina un'attenzione particolare alla prevenzione e attività di repressione. La strategia di prevenzione si basa sul rafforzamento della trasparenza dei conti pubblici, compresi gli appalti pubblici, e nella nomina dei funzionari pubblici. L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha il compito di monitorare, comminare sanzioni e definire un piano triennale anticorruzione a livello nazionale. In termini di trasparenza fiscale, che riduce le possibilità di evasione, l'Italia è pienamente conforme e le norme antiriciclaggio risultano efficaci (Figura 1.35). La strategia di prevenzione è integrata da una strategia di repressione che prevede sanzioni per un'ampia gamma di reati di corruzione. Sebbene il quadro generale sia sostanzialmente in linea con le migliori pratiche, si potrebbe agire in maniera più incisiva per rendere obbligatoria la divulgazione dei beneficiari finali dei contratti di appalto pubblico. Sul fronte della repressione, la recente normativa sul *whisteblowing* volta a rafforzare la protezione delle persone che, nell'ambito del contesto lavorativo, segnalano violazioni delle disposizioni di legge costituisce un passo avanti e dovrebbe essere pienamente attuata. Per affrontare le cause profonde della corruzione, sarebbe utile adottare un approccio che preveda l'obbligo di mobilità dei dipendenti pubblici per ridurre le possibilità che questi si radichino in posizioni caratterizzate da eccessiva discrezionalità sulle procedure amministrative, anche a livello locale dove ciò non accade.

Inoltre, la massima semplificazione e digitalizzazione possibili delle procedure amministrative potrebbe contribuire a ridurre il margine di manovra discrezionale dei dipendenti pubblici. La rivalutazione, nell'ambito della recente riforma degli appalti (Sezione 1.4.1), delle soglie degli appalti pubblici al di sopra delle quali diventa obbligatorio brandire un'asta pubblica può ridurre i rischi di corruzione e collusione tra gli offerenti a cui sono esposti gli appalti pubblici, anche nel contesto dei progetti infrastrutturali (OECD, 2016a).

1.8. Raccomandazioni relative ai principali approfondimenti

PRINCIPALI CONCLUSIONI	RACCOMANDAZIONI
Transizione da una politica di bilancio espansiva alla prudenza in materia di bilancio	
In base alle politiche previste per il 2024, il debito pubblico segue una traiettoria ascendente, limitando il margine di manovra della politica di bilancio.	**Consolidare stabilmente le finanze pubbliche a partire dal 2025 per riportare il debito su un percorso più prudente.**
I ritardi nell'attuazione dei progetti di investimento pubblico previsti dal PNRR rischiano di frenare la crescita. Il Governo ha adottato misure per accelerarne l'attuazione.	**Riorientare il PNRR verso progetti di investimento di grande entità e gestiti a livello centrale che possono essere realizzati, come stabilito dalla revisione del Piano.** Continuare ad ampliare il servizio di assistenza tecnica alle amministrazioni locali e ad incrementare l'assunzione di personale specializzato.
Lo stato di salute finanziaria delle banche è migliorato nel corso dell'ultimo decennio, ma i rischi sono al rialzo. Le banche e le compagnie di assicurazione continuano a essere esposte al debito sovrano nazionale, e il ramo vita del settore registra deflussi finanziari netti.	Continuare a monitorare l'aumento del rischio di interesse e di credito man mano che le condizioni finanziarie si inaspriscono e l'attività economica rallenta. Continuare a monitorare l'evoluzione dei crediti deteriorati cartolarizzati.
Portare il debito su un percorso più prudente	
Per risanare i conti pubblici saranno necessarie misure volte a limitare la crescita della spesa pubblica e a migliorarne l'efficienza negli anni a venire. La spesa pubblica è fortemente sbilanciata verso il pagamento delle pensioni e degli interessi, che dovrebbero aumentare nei prossimi vent'anni.	Eliminare gradualmente i regimi di pensionamento anticipato. **Introdurre un contributo di solidarietà per le pensioni elevate non correlate a elevati contributivi versati.** **Rendere più ambiziosi gli obiettivi di risparmio di bilancio delle prossime revisioni della spesa.**
Sul totale del gettito fiscale, la quota delle imposte sul lavoro è più elevata rispetto agli altri Paesi dell'OCSE, mentre l'IVA riscossa e le imposte di successione sono inferiori. L'evasione fiscale determina la perdita di una quota consistente delle entrate. La base imponibile dell'imposta sul reddito è erosa da costose agevolazioni fiscali. Una recente legge di delega prevede una riforma fiscale di ampio respiro.	**Trasferire l'imposizione dal lavoro ai beni immobili e alle successioni, garantendo nel contempo il mantenimento o l'aumento delle entrate.** Aggiornare i parametri per i calcoli della base imponibile degli immobili, tenendo conto degli impatti distributivi. **Proseguire le azioni di contrasto all'evasione fiscale, altresì continuando a promuovere l'uso dei pagamenti digitali e invertendo l'aumento del massimale per le operazioni in contanti.** **Eliminare gradualmente le onerose agevolazioni fiscali prive di giustificazione economica o distributiva, ad esempio limitando la copertura della detrazione per il coniuge a carico.**
La Pubblica Amministrazione italiana è percepita come meno efficace rispetto a quella della maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE, malgrado le riforme passate e quelle attuali. Le riforme attualmente in corso mirano a migliorare la gestione delle risorse umane e a ridurre gli oneri amministrativi, anche nel settore degli appalti pubblici.	Continuare a rafforzare il legame tra *performance*, progressione di carriera e retribuzione dei dipendenti pubblici.
Aumentare il PIL potenziale rafforzando la crescita della produttività	
Il sistema giudiziario è caratterizzato da una scarsa efficienza, che concorre a una bassa crescita della produttività. L'ampia riforma della giustizia civile attualmente in corso mira a promuovere la digitalizzazione, a semplificare le procedure e ad alleggerire le mansioni dei giudici attraverso la creazione di uffici per il processo (UPP).	**Continuare a rafforzare la correlazione tra la *performance* dei giudici, la progressione di carriera e la loro retribuzione, e garantire che la valutazione della loro *performance* sia pienamente attuata.**
La crescita della produttività è particolarmente debole nei servizi, il che rispecchia in parte la regolamentazione che tiene a freno la concorrenza, soprattutto nel comparto dei servizi professionali.	Attuare la riforma della concorrenza approvata nel 2022, altresì prevedendo concessioni per gli appalti pubblici alla loro scadenza. **Ridurre l'ambito di applicazione delle regole di "equo compenso" nel comparto dei servizi professionali.**
I bassi tassi di iscrizione all'istruzione terziaria e le scarse percentuali di laureati frenano l'innovazione e la digitalizzazione.	**Proseguire nel potenziamento degli Istituti Tecnologici Superiori (*ITS Academy*).** Continuare a migliorare l'orientamento degli studenti e ad allineare i programmi di studio alle esigenze del mercato del lavoro.

PRINCIPALI CONCLUSIONI	RACCOMANDAZIONI
Il mercato del lavoro non sostiene adeguatamente la distribuzione dei lavoratori alle imprese ad alta produttività, considerando che le microimprese rappresentano un'ampia quota dell'occupazione.	Ridurre l'incertezza giuridica per i datori di lavoro istituendo una correlazione tra gli indennizzi per licenziamenti illeciti e l'anzianità di servizio.
Aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e rendere la crescita economica più inclusiva	
I tassi di occupazione sono bassi, in parte a causa di una debole presenza di incentivi finanziari che inducano i percettori di prestazioni sociali ad accettare un impiego. È in corso una riforma dell'assistenza sociale.	**Rendere più graduale la revoca delle prestazioni nell'ambito dell'Adi e dell'SFL in caso di assunzione.** Collegare il limite massimo del contributo per l'affitto al costo della vita locale. Imporre ai percettori dell'assegno di formazione (Supporto per la Formazione e il Lavoro – SFL) l'obbligo di dedicare un numero minimo di ore alla formazione. **Ampliare l'accesso alla nuova prestazione di assistenza sociale (Assegno di inclusione – Adi), anche alle persone con prospettive molto deboli sul mercato del lavoro.**
Le persone vulnerabili incontrano ostacoli all'occupazione, in parte a causa delle carenze delle politiche attive del lavoro. Il PNRR fornisce finanziamenti per un nuovo programma di apprendimento permanente.	Migliorare il controllo di qualità degli erogatori di formazione introducendo un sistema di certificazione a livello nazionale.
La partecipazione delle donne al mercato del lavoro è tra le più basse dell'OCSE, il che è in parte dovuto alla scarsa disponibilità di servizi per la cura della prima infanzia, alle carenze delle politiche in materia di congedo parentale e alle lacune delle politiche attive del lavoro.	**Estendere in maniera considerevole la copertura dei servizi per la cura della prima infanzia.** **Incentivare il congedo di paternità introducendo una "quota padre" o aumentando il numero di "mesi bonus" dei congedi fruiti dai padri.**
Continuare a contrastare la corruzione	
La corruzione percepita è diminuita notevolmente dall'istituzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) nel 2014, ma continua a costituire un problema.	Valutare in quale misura influiscano sulla corruzione le nuove soglie al di sopra delle quali diviene obbligatorio brandire un'asta pubblica e, se necessario, abbassarle. **Imporre la mobilità dei dipendenti pubblici all'interno della loro Amministrazione, anche a livello locale.**

Riferimenti bibliografici

Adalet McGowan, M. e D. Andrews (2015), "Skill mismatch and public policy in OECD countries", OECD Economics Department Working Papers N. 1210, OECD Publishing, Parigi.

Akcigit, U., S. Baslandze e F. Lotti (2023), "Connecting to Power:Political Connections, Innovation, and Firm Dynamics" *Econometrica*, 91(2): 529-564.

Anac (2023), https://www.anticorruzione.it/-/relazione-annuale-2023, 8 giugno 2023.

Ania (2023),"Trends Flussi e Riserva Vita", Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici.

Anpal (2023), "Strumenti per l'attuazione dell'assessment:La profilazione quantitativa degli utenti dei Servizi per l'impiego", gennaio 2023.

Anpal (2022), "Reddito di Cittadinanza Nota No. 9/2022", ottobre 2022.

Arnold, J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schwellnus e L. Vartia (2011), "Tax Policy for Economic Recovery and Growth", *The Economic Journal* 121(550): F59-F80.

Autorità bancaria europea (2023), "2023 EU-wide stress test", 28 luglio 2023.

Autorità garante della concorrenza (2017), "Misure contenute nel testo di conversione del decreto legge 148/2017 (Decreto Fiscale)", 24 novembre 2017.

Banca d'Italia (2023a), "Delega al Governo per la riforma fiscale, Disegno di legge AC 1038", Testimonianza del Capo del Servizio Assistenza e consulenza fiscale della Banca d'Italia.

Banca d'Italia (2023b), *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, N. 1 – 2023.

Banca d'Italia (2023c), "Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta", 21 febbraio 2023.

Banca d'Italia (2023d), *Relazione Annuale*, 31 maggio 2023.

Banca d'Italia (2021), *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, N. 1 – 2021.

Bernardini, F. and F. Renzi, F. (2022), "Mind the Gap!The (unexpected) impact of COVID-19 pandemic on VAT revenue in Italy", Questioni di Economia e Finanza N. 669, Banca d'Italia.

Bertrand, M. (2020), "Gender in the Twenty-First Century", AEA Papers and Proceedings, Vol. 110, pagg. 1-24.

Boeri, T., A. Garnero, L. Luisetto (2023), "Non-compete agreements in a rigid labour market:The case of Italy", IZA Discussion paper N. 16021.

Boeri, T., A. Ichino, E. Moretti e J. Posch (2021), "Wage Equalization and Regional Misallocation:Evidence from Italian and German Provinces", *Journal of the European Economic Association* 19(6): 3249-3292.

Bratta, B., L. Romano, P. Acciari e F. Mazzolari (2022), "Assessing the impact of digital technology diffusion policies.Evidence from Italy", *Economics of Innovation and New Technology*, 23 maggio 2022.

Brugiavini, A., L. Carrino e G. Pasini (2023), "Long-term care in Italy", in: J. Gruber e K. McGarry (eds.), *Long-term care around the world*, University of Chicago Press.

Carta, F., M. De Philippis, L. Rizzica e E. Viviano (2023), "Women, labour markets and economic growth", Banca d'Italia, Seminari e convegni N. 26.

Cartabia, M. (2021), "Question time", Camera dei Deputati, 20 ottobre 2021.

Cepej (2022), Country profile:Italy, Commissione europea per l'efficienza della giustizia.

Ciapanna, E., S. Mocetti e A. Notarpietro (2020), "The effects of structural reforms:Evidence from Italy", Temi di Discussione N. 1303, Banca d'Italia.

Ciotti, L., F. Neri e F. Scinetti (2022), "Il disegno di Legge di Bilancio 2023: un commento" Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani.

Codogno L. e G. Galli (2022), *Meritocracy, Growth and Lessons from Italy's Economic Decline*, Oxford University Press.

Commissione europea (2023a), "Analisi del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia", Documento di lavoro dei servizi della Commissione, 24 novembre 2023.

Commissione europea (2023b), "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio", 26 aprile 2023.

Commissione europea (2022), "Pay-for-performance in the civil service of the EU", Commissione europea, Bruxelles.

Commissione europea (2020), *Relazione per paese relativa all'Italia 2020*, Commissione europea.

Commissione europea (2021), The 2021 Ageing Report, 7 maggio 2021.

Corte dei conti (2023), "Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)", marzo 2023.

Cottarelli, C. (2018), *I sette peccati capitali dell'economia italiana*, Universale Economica Feltrinelli, Milano.

Di Bartolomeo, G. e P. D'Imperio (2023), "A macroeconomic assessment of the Italian National Recovery and Resilience Plan", Working Paper 3/2023, Università Luiss.

Eichengreen, B. e U. Panizza (2016), "A surplus of ambition: can Europe rely on large primary surpluses to solve its debt problem?" *Economic Policy* 31(85): 5-49

EIOPA (2023), "Insurance statistics", Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali.

Franco, D. e P. Tommasino (2022), "Lessons From Italy:A Good Pension System Needs an Effective Broader Social Policy Framework", *Intereconomics* 55: 73-81.

Gerson, D. (2020), "Leadership for a high performing civil service:Towards senior civil service systems in OECD countries", OECD Working Papers on Public Governance, N. 40, OECD Publishing, Parigi.

Giacomelli S. e C. Menon (2016), "Does Weak Contract Enforcement Affect Firm Size?Evidence from the Neighbour's Court", *Journal of Economic Geography* 17: pagg. 1251-1282.

Giammatteo, M., S. Iezzi e R. Zizza (2022) https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167268122003572, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 204: pagg.107-127.

Giglioli, S. e C. Giordano (2023), "Exploring the recent resilience of Italy's goods exports:Competitiveness, energy intensity and supply bottlenecks", Banca d'Italia Occasional Papers N. 785.

Goldin, C. (2021), *Career & Family:Women's century-long Journey toward Equity*, Princeton University Press.

Haramboure, A., G. Lalanne, C. Schwellnus e J. Guilhoto (2023), "Vulnerabilities in the semiconductor supply chain", *OECD Science, Technology and Industry Working Papers* N. 2023/05, OECD Publishing, Parigi.

Hyee, R., H. Immervoll, R. Fernandez e J. Lee (2020), "How reliable are social safety nets?Value and accessibility in situations of acute economic need", OECD Social, Employment and Migration Working Papers N. 252, OECD Publishing, Parigi.

INPS (2019), "Audizione Presidenza Senato Roma:Tito Boeri", 4 febbraio.

Istat (2023), "GDP and general government net borrowing, 1° marzo 2023.

Istat (2022), "Condizioni di vita e reddito delle famiglie:Anni 2020 e 2021", 10 ottobre 2022.

Kabel, D. (2015), "Spending reviews in the Netherlands" Ministero delle Finanze dei Paesi Bassi.

Lazear e Spletzer (2012), "The United States Labor Market:Status Quo or A New Normal?" NBER Working Paper N. 18386.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2023a), "Documento di Economia e Finanza 2023", aprile 2023.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2023b), "Documento di Economia e Finanza 2023 – Sezione III – Programma Nazionale di Riforma" aprile 2023.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2023c), "Documento di Economia e Finanza 2023.Nota di Aggiornamento", settembre 2023.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2022a), "Documento di Economia e Finanza 2022", aprile 2022.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2022b), "Relazione sull'Economia non-osservata".

OECD (2023a), *OECD Economic Outlook*, Issue 1, Volume 2023 (giugno 2023), OECD Publishing, Parigi.

OECD (2023b), *OECD Economic Surveys:Greece 2023*, OECD Publishing, Parigi.

OECD (2023c), "Aiming better:Government support for households and firms during the energy crisis", OECD Economic Policy Papers N. 32, OECD Publishing, Parigi.

OECD (2023d), *Pensions at a Glance 2023*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2023d), *Pensions at a Glance 2023*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2022b), *Education at a Glance:OECD Indicators*, OECD Publishing, Parigi.

OECD (2021a*), Studi economici dell'OCSEItalia*, OECD Publishing, Parigi.

OECD (2021b), *Uno sguardo sulle pensioni:L'Italia a confronto*, OECD Publishing, Parigi

OECD (2021d), "Inheritance Taxation in OECD Countries", OECD Tax Policy Studies, N. 28, OECD Publishing, Parigi.

OECD (2021e), *Improving quality of the non-formal adult learning*, OECD Publishing, Parigi.

OECD (2020a), *Reviewing the Stock of Regulation:OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, OECD Publishing, Parigi

OECD (2020b), *Justice Transformation in Portugal*, OECD Publishing, Parigi.

OECD (2020c), *OECD Capital Market Review of Italy 2020*, OECD Publishing, Parigi.

OECD (2019a), *Studi economici dell'OCSE:Italia*, OECD Publishing, Parigi.

OECD (2019b), *Strengthening Active Labour Market Policies in Italy*, OECD Publishing, Parigi.

OECD (2019c), *OECD Economic Surveys:Portugal*, OECD Publishing, Parigi.

OECD (2019d), "OECD Pension Policy Notes:Italy", dicembre 2019, OECD Publishing, Parigi.

OECD (2018a), *Good jobs for all in a changing world of work:The OECD Jobs Strategy*, OECD Publishing, Parigi.

OECD (2018b), Bridging the Digital Gender Divide, Include, Upskill, Innovate, OECD Publishing, Parigi.

OECD (2016), *Preventing Corruption in Public Procurement*, OECD Publishing, Parigi.

OECD (2016b), *Co-operative Tax Compliance - Building Better Tax Control Frameworks, OECD Publishing*, Parigi.

OECD (2015), The Future of Productivity, OECD Publishing, Parigi.

OECD (2013), *Co-operative Compliance:A Framework - From Enhanced Relationship to Co-operative Compliance*, OECD Publishing, Parigi.

OECD (2006), *Fundamental Reform of Personal Income Tax*, OECD Tax Policy Studies N. 13, OECD Publishing, Parigi.

Openpolis (2023), Il Pnrr non può essere solo una partita politica", openpolis.it.

Pacifico, D. e S. Scarpetta (2021), "Il reddito di cittadinanza secondo l'Ocse" lavoce.it.

Patriarca, F., S. Patriarca e T. Boeri (2014), "Pensioni: l'equità possibile", lavoce.it.t.

Parlamento europeo (2022), "Piano nazionale di ripresa e resilienza dell'Italia", novembre 2022.

Pellegrino, B. e L. Zingales (2017), "Diagnosing the Italian Disease", NBER Working Paper Series N. 23964.

Pizinelli, C. e I. Shibata (2023), Has COVID-19 induced labor market mismatch?Evidence from the US and the UK", *Labour Economics* 81.

Presidenza del Consiglio (2021), "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza", Italia Domani.

Refricerche (2023), "T.U.Servizi pubblici locali:Nuova trasparenza e accountability delle scelte", maggio 2023.

Rizzica, L. e M. Tonello (2020), "Persuadable perceptions: the effect of media content on beliefs about corruption", Economic Policy, 35(104): 679– 737.

Sinclair, T. (2022), "Is employer-job seeker mismatch making hiring harder?", Indeed Hiring Lab, 24 febbraio.

Sojourner, A. e. DiVito (2022), "The labor leverage ratio:A new measure that signals a worker-driven recovery", Roosevelt Institute.

Russo, F.F. (2022), "Cash thresholds, cash expenditure and tax evasion", *Fiscal Studies* 43(4): 387-403.

Tryggvadottir, Á. (2022), "OECD Best Practices for Spending Reviews", OECD Journal on Budgeting, 22(1), OECD Publishing, Parigi.

Visco, I. (2023),"Intervento del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco, assemblea dell'Associazione Bancaria Italiana", 5 luglio 2023.

2 Realizzare la transizione energetica e climatica

Gabriele Ciminelli

Cyrille Schwellnus

L'Italia si è impegnata a ridurre del 55 %, rispetto al 1990, le sue emissioni di gas serra entro il 2030 e a raggiungere il saldo netto delle emissioni pari a zero entro il 2050. Il raggiungimento di tali obiettivi richiede un rafforzamento significativo delle politiche di decarbonizzazione attualmente applicate. La piena attuazione dei piani volti a rendere i prezzi effettivi del carbonio meno diversificati tra i vari settori, ad esempio assicurando un maggiore allineamento tra le accise applicate sui combustibili fossili e il loro contenuto in termini di emissioni generate, favorirebbe il processo di abbattimento delle emissioni di carbonio laddove i costi sono più contenuti. Al fine di incrementare la produzione di elettricità da fonti rinnovabili, è necessario snellire ulteriormente gli iter autorizzativi in vigore, in particolare individuando le aree idonee ad ospitare gli impianti alimentati da fonti rinnovabili e innalzando i massimali di capacità per l'ottenimento di procedure abilitative semplificate. Iniziative volte a potenziare i settori del trasporto pubblico e delle reti ferroviarie regionali, ridurre il numero di veicoli altamente inquinanti e allineare le tasse imposte sulle autovetture al livello di emissioni da esse prodotte contribuirebbe a favorire il processo di decarbonizzazione del comparto dei trasporti. Nel settore dell'edilizia, i regimi di credito di imposta che sono stati oggetto di recente riforma dovrebbero essere corredati da finanziamenti agevolati e sovvenzioni volte a promuovere misure di riqualificazione energetica, in primis per le famiglie a basso reddito. Parallelamente al rafforzamento delle politiche di decarbonizzazione, l'Italia deve potenziare le politiche di adattamento ai cambiamenti climatici, primariamente in termini di mitigazione dei rischi derivanti da inondazioni e alluvioni, frane e caldo estremo.

L'Italia è impegnata nel processo di decarbonizzazione della sua economia, e il suo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) prevede molteplici riforme strutturali di ampio respiro e investimenti orientati al raggiungimento di tale obiettivo. Tuttavia, come in molti altri Paesi, la realizzazione dei processi di transizione energetica e climatica costituisce una sfida importante e non può prescindere dall'attivazione di ulteriori azioni politiche concrete. Sebbene l'Italia abbia realizzato una considerevole riduzione dei livelli di emissione di gas serra negli ultimi due decenni, nel corso degli ultimi anni ha altresì registrato un rallentamento dei progressi conseguiti. Il processo di elettrificazione dell'economia e il passaggio alle energie rinnovabili per la produzione di elettricità richiedono ora un'accelerazione sostanziale. È inoltre necessario assicurare importanti sforzi atti a limitare le emissioni derivanti dai settori dell'edilizia e dei trasporti, anche attraverso una riduzione dei consumi energetici. Nel complesso, la transizione produrrà effetti limitati sul PIL nel lungo periodo, ma richiederà ingenti investimenti e genererà un impatto fiscale significativo. La transizione implicherà uno spostamento su larga scala dell'occupazione tra i diversi settori, richiedendo al Governo l'attuazione di politiche volte ad agevolare tale trasformazione strutturale e a tutelare le famiglie vulnerabili. Al contempo, l'Italia beneficerà di un livello inferiore di dipendenza dalle importazioni di energia e di una migliore qualità atmosferica. L'Italia è più esposta di molti altri Paesi a eventi meteorologici estremi e deve rafforzare il suo quadro di adattamento ai cambiamenti climatici.

2.1. Lo stato attuale della transizione in Italia

Negli ultimi due decenni, l'Italia ha compiuto notevoli passi in avanti in termini di abbattimento delle emissioni di gas serra; tuttavia, nel corso degli ultimi anni tali progressi hanno subito un certo rallentamento. Nel 2021 le emissioni legate a tutti i settori dell'economia italiana hanno registrato un decremento pari a circa il 30 % rispetto al picco rilevato nel 2007 (Figura 2.1, Grafico A). Il decremento delle emissioni è stato marcato nel periodo 2007-2014, grazie a una notevole riduzione dell'intensità delle emissioni in rapporto al PIL, favorita dal processo di crescita negativa di quest'ultimo. Dal 2014 si registra, invece, un notevole rallentamento dei progressi compiuti in termini di riduzione delle emissioni, che nel 2021 erano solo marginalmente inferiori a quelle rilevate nel 2014. Un tale rallentamento è riconducibile in parte alla ripresa economica, ma anche all'indebolimento dei progressi in termini di riduzione dell'intensità delle emissioni in rapporto al PIL (Figura 2.1, Grafico B). Tra i settori caratterizzati da maggiori emissioni occorre rilevare che i comparti della produzione di energia elettrica e dell'industria manifatturiera e delle costruzioni vantano i livelli maggiori di riduzione delle emissioni da essi prodotte. Minore è stata invece la riduzione delle emissioni generate da edifici e trasporti (Figura 2.2, Grafico A). Attualmente circa il 20-25 % delle emissioni derivano dai settori dei trasporti, della produzione di energia elettrica, dell'industria manifatturiera e delle costruzioni, nonché dagli edifici stessi (Figura 2.2, Grafico B).

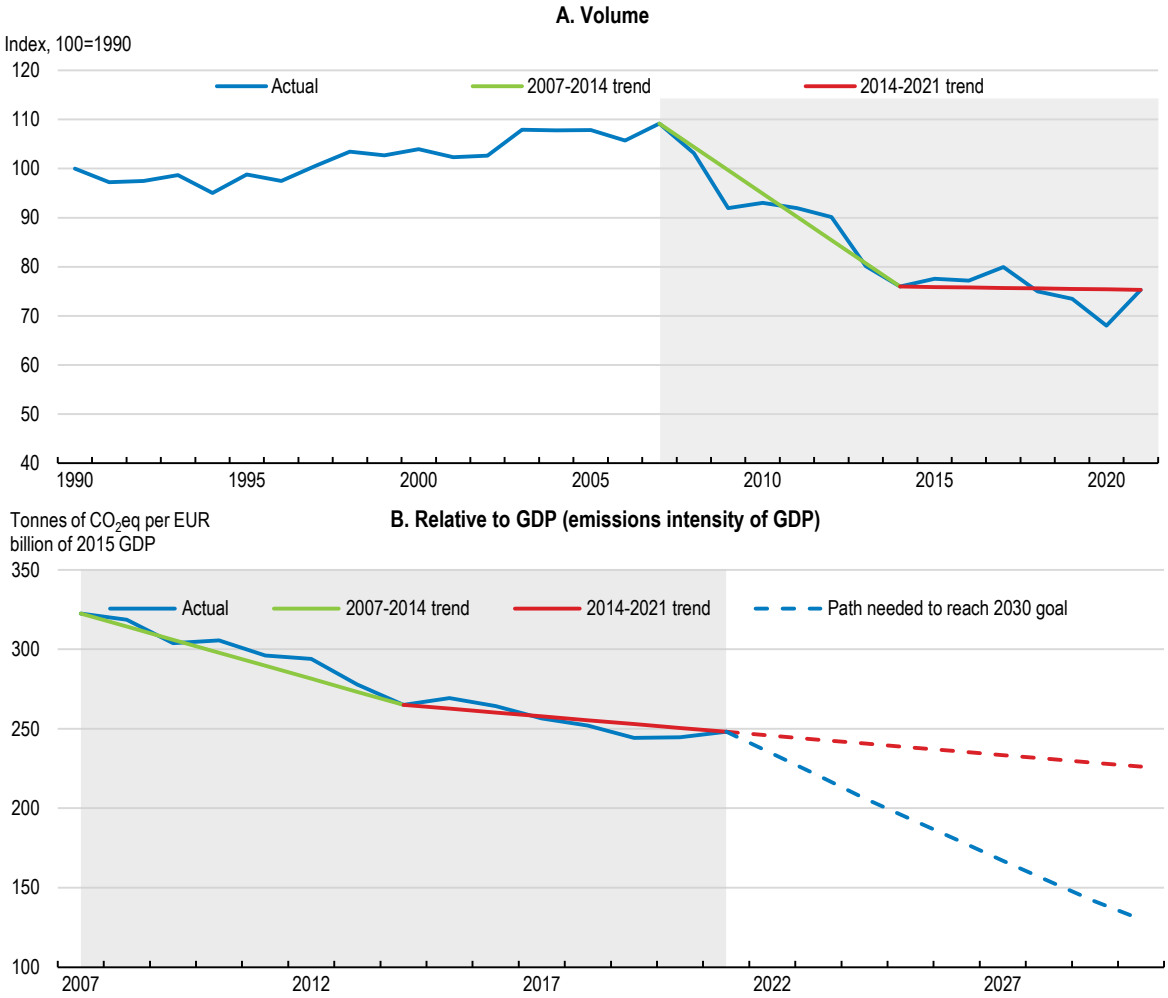
L'Italia si è posta l'obiettivo di ridurre del 55 %, rispetto al 1990, le emissioni legate a tutti i settori della sua economia entro il 2030 e di pervenire al saldo netto delle emissioni pari a zero entro il 2050. Inoltre, il Regolamento UE sulla condivisione degli sforzi stabilisce un obiettivo giuridicamente vincolante per l'Italia di ridurre del 44 %, rispetto al 2005, i gas serra emessi da settori specifici (trasporti stradali, edifici, agricoltura, gestione dei rifiuti e industrie non energivore) entro il 2030. Le emissioni derivanti dalle industrie ad alta intensità energetica, nonché del settore energetico e dell'aviazione non sono coperte dal Regolamento UE sulla condivisione degli sforzi, in quanto sono regolate dal Sistema per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra dell'UE (*European Union Emissions Trading Scheme – EU ETS*), che stabilisce un obiettivo a livello europeo ma non specifico per singolo Paese. Il Regolamento UE sull'uso del suolo, sul cambiamento di uso del suolo e sulla silvicoltura stabilisce l'obiettivo giuridicamente vincolante per l'Italia di incrementare il livello di rimozione delle emissioni dell'1 % attraverso l'uso del suolo nel periodo compreso tra il 2005 e il 2030.

Il divario rilevato tra il contenimento del livello di emissione di gas serra realizzato nel 2021 e gli obiettivi fissati per il 2030 rivela la necessità di assicurare una forte accelerazione del processo di riduzione delle emissioni (Energy&Strategy, 2023). Le emissioni legate a tutti i settori dell'economia italiana sono diminuite

del 25 % nel periodo 1990-2021, a fronte di un obiettivo del 55 % per il periodo 1990-2030, mentre le emissioni derivanti dai settori coperti dal Regolamento UE sulla condivisione degli sforzi sono diminuite del 20 % nel periodo 2005-2021, a fronte di un obiettivo del 44 % per il periodo 2005-2030. Proiettando il PIL italiano al 2030 sulla base degli scenari di lungo termine dell'OCSE si evince che, per raggiungere i suoi obiettivi di decarbonizzazione (Figura 2.1, Grafico B) negli anni che ci separano dal 2030, l'Italia dovrebbe ridurre l'intensità delle sue emissioni in rapporto al PIL a un ritmo più che quintuplicato rispetto a quello rilevato nel periodo 2014-2021.

Figura 2.1. La riduzione delle emissioni ha registrato un rallentamento a metà degli anni 2010

Emissioni di gas serra derivanti da tutti i settori dell'economia

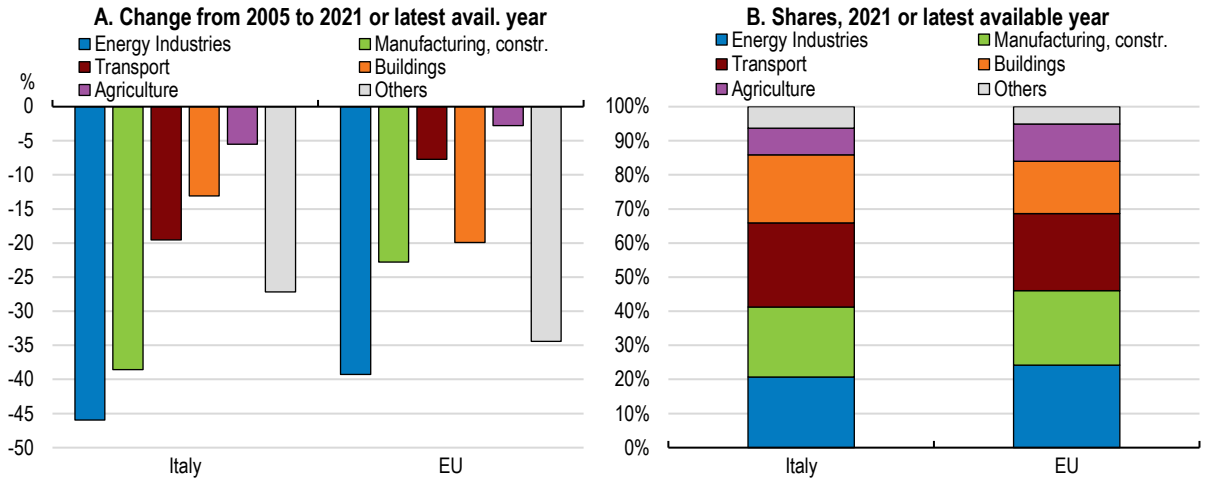


Nota: il percorso necessario per raggiungere l'obiettivo fissato al 2030 è calcolato ipotizzando una determinata traiettoria del PIL reale nel periodo 2023-2030.
Fonte: elaborazioni a cura dell'OCSE basate su: Modello di lungo periodo dell'OCSE, banca dati dell'OCSE sulle emissioni, Cruscotto OCSE-IPAC sull'azione climatica (Maes et al., 2022), FMI – Prospettive economiche mondiali.

StatLink https://stat.link/58qxzmhkpxvg

Figura 2.2. Circa due terzi delle emissioni derivano dai trasporti, dalle industrie energetiche e dagli edifici

Emissioni di gas serra per singolo settore



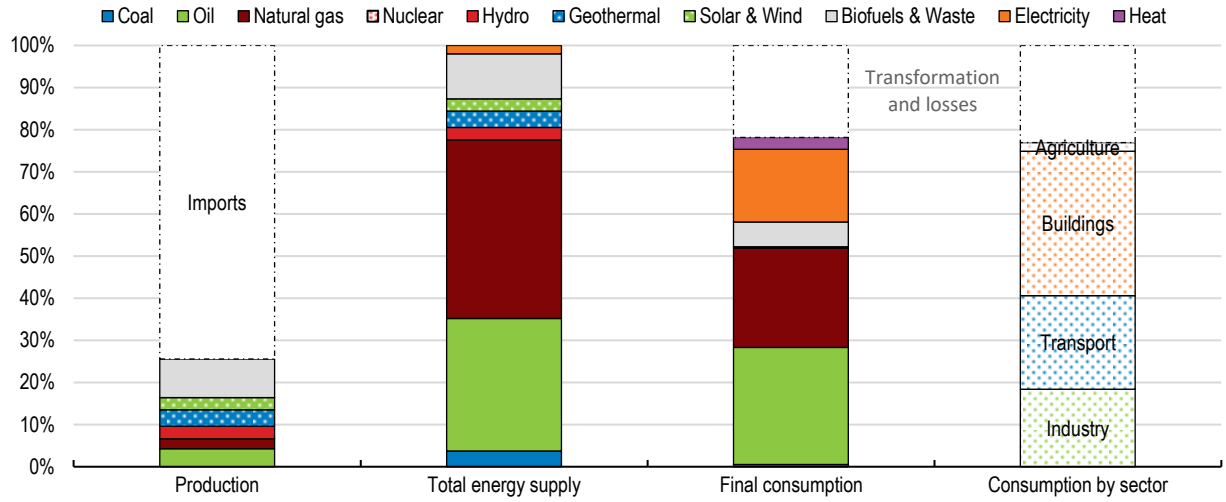
Nota: sono escluse le emissioni indirette di CO2.
Fonte: OCSE – banca dati sulle emissioni.

StatLink https://stat.link/0uqd9sq06z3l

I combustibili fossili rappresentano circa i tre quarti dell'approvvigionamento energetico italiano e la quasi totalità del consumo di combustibili fossili è coperta dalle importazioni (Figura 2.3). Il gas naturale rappresenta la principale fonte energetica dell'Italia, costituendo oltre il 40 % dell'approvvigionamento energetico totale. Sebbene la Russia fosse la principale fonte di importazione di gas naturale prima della guerra contro l'Ucraina, alla fine del 2022 l'Italia ha ridotto le importazioni di gas russo a circa il 15 % delle importazioni complessive di gas, con l'obiettivo di fermarle del tutto entro la fine del 2023. Il petrolio rappresenta la seconda fonte energetica, mentre il carbone detiene una quota relativamente ridotta. Le fonti di energia rinnovabili costituiscono circa il 20 % dell'approvvigionamento energetico complessivo. I biocarburanti (inclusa la biomassa solida) rappresentano le principali fonti di energia rinnovabile in Italia, mentre i settori dell'energia solare ed eolica detengono una quota ancora esigua. Le importazioni di elettricità costituiscono il 2 % dell'approvvigionamento energetico complessivo. L'Italia non produce elettricità da fonti nucleari.

Figura 2.3. Le importazioni di combustibili fossili rappresentano i tre quarti circa dell'approvvigionamento energetico complessivo

Panoramica della produzione, dell'offerta e della domanda di energia in Italia, 2021



Fonte: AIE – banca dati sui saldi energetici globali.

StatLink https://stat.link/8hime4jkoyub

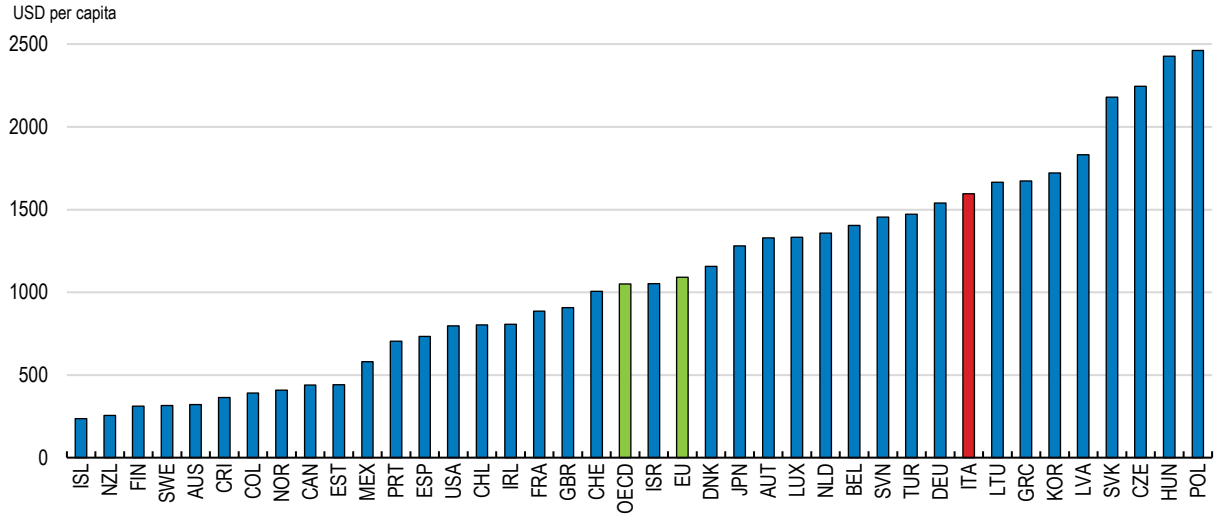
Il processo di decarbonizzazione dell'economia richiede un mix intelligente di incentivi finanziari, norme, regolamenti e miglioramenti infrastrutturali. L'aliquota di tassazione applicata alle emissioni di gas serra derivanti dall'uso di combustibili fossili in Italia è mediamente elevata; tuttavia, la marcata eterogeneità di tale aliquota tra i diversi settori determina sforzi non ottimali in termini di riduzione delle emissioni. L'allineamento dei prezzi effettivi del carbonio tra i diversi settori, come previsto dalla riforma fiscale attualmente in corso, promuoverebbe la riduzione delle emissioni laddove è meno onerosa. Assicurare il processo di elettrificazione dell'economia italiana, garantendo che l'elettricità sia prodotta da fonti energetiche verdi, sarà determinante per ridurre l'utilizzo di combustibili fossili. A tal fine, sarà essenziale portare avanti il processo di snellimento dei complessi iter autorizzativi italiani previsti per i progetti legati alle energie rinnovabili. Nel corso degli ultimi anni, infatti, tali procedure complesse hanno rallentato la diffusione dell'elettricità da fonte solare ed eolica, la modernizzazione della rete di trasmissione dell'elettricità, nonché lo sviluppo di infrastrutture per lo stoccaggio dell'elettricità. Nel settore dei trasporti, il potenziamento delle infrastrutture contribuirebbe a offrire alternative al trasporto stradale e aereo, mentre la riforma delle tasse e degli incentivi relativi all'acquisto favorirebbe la circolazione di veicoli a zero emissioni, che attualmente registrano scarsi livelli di diffusione. Per ciò che attiene al comparto dell'edilizia italiana, nel quale il terzo più inefficiente del patrimonio dovrebbe essere sottoposto a profondi interventi di riqualificazione energetica (cosiddetto "*retrofitting*") entro il 2033, qualora venisse approvata la proposta di revisione della Direttiva UE sulla prestazione energetica dell'edilizia, sarà importante definire politiche complementari che incoraggino la riqualificazione in maniera, rispettivamente, sostenibile per le finanze pubbliche ed equa per i nuclei familiari. Nel settore industriale, il previsto inasprimento del Sistema per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra dell'UE (ETS) dovrebbe continuare a garantire forti incentivi alla decarbonizzazione.

Realizzare la transizione produrrà co-benefici significativi in termini di riduzione della dipendenza energetica e di miglioramento del benessere. La dipendenza dell'Italia dalle importazioni di combustibili fossili la espone a shock esterni e rischi di instabilità. Raddoppiando, nell'ambito dell'approvvigionamento energetico complessivo, la quota di energia rinnovabile prodotta a livello nazionale, in linea con l'obiettivo stabilito per il 2030, l'Italia potrebbe ridurre la sua dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili per il suo approvvigionamento energetico, passando da un livello superiore al 70 % nel 2021 a meno del 60 %

nel 2030 (MASE, 2023). Ciò rafforzerà la sicurezza energetica italiana e migliorerà il saldo delle partite correnti, che nel 2021 registrava un deficit pari a circa il 2,5 % del PIL in prodotti energetici. L'Italia è esposta a un forte inquinamento atmosferico derivante dall'utilizzo di combustibili fossili, in particolare nelle regioni settentrionali del Paese, le cui specifiche condizioni climatiche e atmosferiche ostacolano la dispersione degli agenti inquinanti. Il fenomeno si traduce in un'elevata percentuale di morti premature e ricoveri ospedalieri (Figura 2.4), con un costo totale annuo (ivi incluso in termini di assistenza sanitaria) dell'esposizione al solo particolato fine (PM2,5) stimato al 5 % del PIL nel 2019 (World Bank, 2022). La riduzione dell'uso dei combustibili fossili contribuirà in misura significativa ad accrescere il benessere in Italia e a ridurne i costi dell'assistenza sanitaria.

Figura 2.4. I costi dell'inquinamento atmosferico sono elevati in Italia

Welfare: costi delle morti premature causate dal particolato atmosferico, USD pro capite, 2019



Nota: i costi sanitari legati agli effetti del PM2,5 sono calcolati stimando il costo della mortalità e della morbilità. Il costo della mortalità è stimato utilizzando l'approccio del cosiddetto valore di una vita statistica (*Value of Statistical Life – VSL*), che rappresenta la disponibilità media a pagare, per singolo individuo, per una riduzione del suo rischio di mortalità di magnitudo R. Il costo della morbilità è stimato moltiplicando il numero dei casi di malattia per il costo per singolo caso.
Fonte: indicatori dell'OCSE sulla crescita verde.

StatLink https://stat.link/y20qdp

Per realizzare la transizione energetica è necessario anche assicurare un adattamento ai cambiamenti climatici. L'Italia è più esposta di altri Paesi a una maggiore frequenza di eventi meteorologici estremi derivanti dai cambiamenti climatici. Gli eventi meteorologici estremi danneggiano l'economia e possono causare la perdita di vite umane. Misure di adattamento concrete dovranno dare priorità agli interventi volti a gestire i rischi idrogeologici e a migliorare la resilienza alle ondate di caldo, anche potenziando i sistemi di raccolta e stoccaggio delle acque.

2.2. Il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi energetici e di riduzione delle emissioni dell'Italia rappresenta una sfida complessa

Le politiche attualmente applicate sottolineano l'impegno del Governo ad accelerare il processo di transizione energetica e climatica; esse, tuttavia, potrebbero rivelarsi non sufficienti ad assicurare il raggiungimento di alcuni degli ambiziosi obiettivi di riduzione delle emissioni perseguiti dall'Italia (Tabella 2.1). Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), oggetto di recenti

aggiornamenti (Riquadro 2.1), definisce la strategia di breve periodo per l'abbattimento delle emissioni inquinanti. Il PNIEC prevede una riduzione delle emissioni inquinanti pari, rispettivamente, al 47 % per tutti i settori dell'economia e al 35-37 % nei settori coperti dal Regolamento UE sulla condivisione degli sforzi nel periodo 2005-2030, in linea con le politiche programmate. La riduzione delle emissioni implica un'accelerazione significativa rispetto ai livelli di abbattimento registrati nel corso degli ultimi anni e in rapporto a quanto si possa ottenere attuando le politiche attualmente in essere. In linea di principio, ove non riuscisse a raggiungere gli obiettivi perseguiti, l'Italia potrebbe acquistare le quote di emissioni assegnate dall'UE ad altri Stati membri che hanno superato i livelli previsti dai loro obiettivi di riduzione delle emissioni, sebbene tale scelta sarebbe onerosa dal punto di vista fiscale e dovrebbe essere considerata un'opzione di ultima istanza. Pertanto, è necessario assicurare uno sforzo in termini di *policy* ancor più ambizioso di quello attualmente previsto, altresì per incrementare il livello di diffusione delle energie da fonti rinnovabili, migliorare il grado di efficienza energetica e incrementare ulteriormente l'azione di elettrificazione dell'economia.

Riquadro 2.1. Le istituzioni italiane che si occupano di cambiamenti climatici

Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) costituisce il principale documento strategico che guida il processo di transizione dell'Italia. Introdotto nel 2019 per condurre le politiche di settore fino al 2030, è attualmente in fase di aggiornamento a seguito dell'adozione della Legge europea sul Clima nel 2021. Nel giugno 2023, il Governo italiano ha trasmesso alla Commissione europea una prima bozza dell'aggiornamento del PNIEC. La versione finale è attesa per giugno 2024.

Oltre al PNIEC, l'Italia si avvale di altri due documenti strategici volti alla mitigazione dei cambiamenti climatici. Si tratta del Piano Nazionale per la Transizione Ecologica (che afferma che l'Italia mira a ridurre del 55 %, rispetto al 1990, le sue emissioni entro il 2030 e a conseguire la neutralità carbonica entro il 2050), e della Strategia nazionale di lungo termine sulla riduzione delle emissioni di gas serra (che traccia i percorsi possibili per realizzare la neutralità carbonica entro il 2050). Solo il PNIEC è giuridicamente vincolante.

La Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (SNAC) descrive la visione generale per affrontare gli impatti derivanti dei cambiamenti climatici. Un quadro più concreto è delineato nell'ambito del Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC), recentemente ultimato ma non ancora approvato.

La politica climatica rappresenta una responsabilità condivisa tra diverse istituzioni

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) sovrintende alle politiche energetiche, climatiche e ambientali italiane, definendone i principi e gli indirizzi principali. Diversi altri ministeri detengono competenze in materia di clima, mentre le regioni dispongono di poteri legislativi concorrenti con il Governo centrale su questioni quali l'energia, i trasporti e il "governo del territorio". Anche i Comuni esercitano funzioni attuative rilevanti.

Il sistema informativo italiano in materia di energia coinvolge diverse istituzioni coordinate dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, mentre l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) è un ente di diritto pubblico con capacità tecniche di inventario e stima delle emissioni. È inoltre responsabile del monitoraggio in materia di cambiamenti climatici e rischio idrogeologico.

Tabella 2.1. È improbabile che le politiche previste siano sufficienti per raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni perseguiti dall'Italia

Variazione nei livelli di emissione di gas serra, dati effettivi 2005-2021 e obiettivi per il periodo 2005-2030

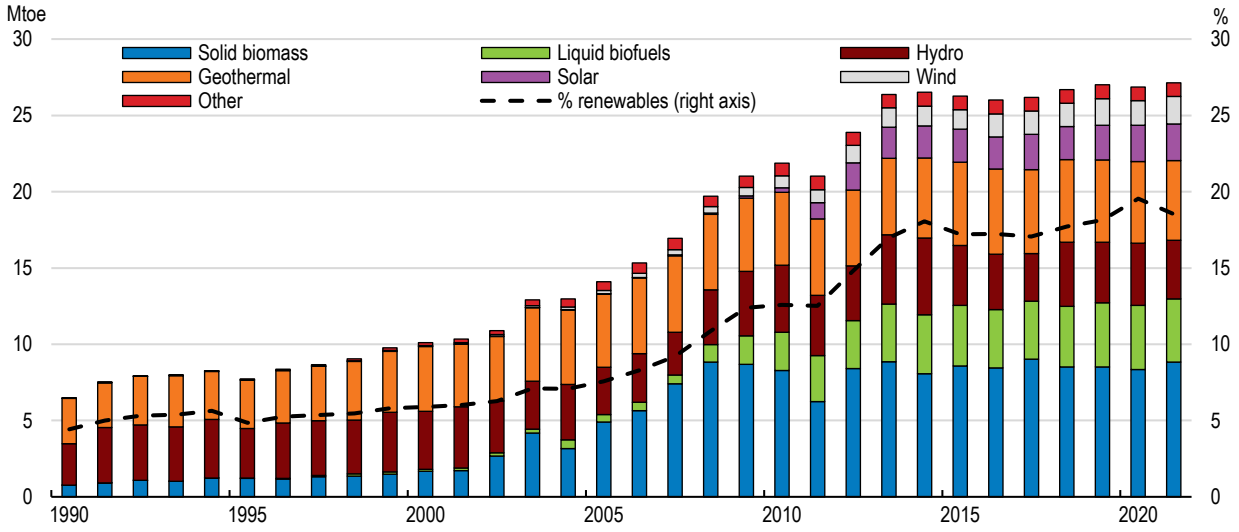
	Variazione 2005-2021	Variazione 2005-2030		
		Politiche 2021	Politiche previste dal PNIEC	Obiettivo[1]
Tutti i settori dell'economia	-30 %	-40 %	-47 %	-55 %
Settori ESR	-17 %	-29 %	-35 -3 7%	-44 %
Settori ETS	-47 %	-55 %	-62 %	-62 %
Rimozione secondo LULUCF	-23 %	-2 %	-2 %	+1 %

Nota: [1] l'obiettivo a livello economico si riferisce al periodo 1990-2030 e non è giuridicamente vincolante; l'obiettivo per i settori ETS è a livello UE; gli obiettivi per i settori *ESR* e per la rimozione delle emissioni *LULUCF* sono obiettivi giuridicamente vincolanti imposti dall'UE; *ESR* indica il Regolamento UE sulla condivisione degli sforzi; *ETS* indica il Sistema per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra dell'UE; *LULUCF* indica l'uso del suolo, i cambiamenti di uso del suolo e la silvicoltura.
Fonte: MASE (2023) ed elaborazioni a cura dell'OCSE.

La diffusione dell'energia da fonti rinnovabili è rimasta sostanzialmente stabile nel periodo 2013-2021 (Figura 2.5), sebbene abbia registrato una certa ripresa nel corso dell'ultimo biennio e si preveda un'ulteriore accelerazione nell'ambito dei provvedimenti contemplati dal PNIEC, che presume che, rispetto al 2021, il consumo di energia da fonti rinnovabili aumenti del 70 % entro il 2030. Insieme a una riduzione del consumo energetico complessivo, ciò raddoppierebbe la quota di energia rinnovabile nella fornitura totale di energia, consentendo all'Italia di raggiungere i suoi obiettivi in materia di energia da fonti rinnovabili (Tabella 2.2). Una buona parte dell'aumento di tale energia dovrebbe derivare dall'utilizzo di elettricità da fonti rinnovabili. Anche il biometano e i biocarburanti dovrebbero fornire un contributo importante, soprattutto nei settori termico e dei trasporti. Sebbene tali combustibili soddisfino i criteri previsti in termini di energia rinnovabile, la loro produzione richiede materie prime e determina l'emissione di inquinanti atmosferici a livello locale.

Figura 2.5. I progressi nella diffusione dell'energia da fonti rinnovabili si sono arrestati nella seconda metà degli anni 2010

Fonti di energia rinnovabile sul totale dell'approvvigionamento energetico



Fonte: AIE – banca dati sui saldi energetici globali *2022*.

StatLink https://stat.link/naxkui

Tabella 2.2. La diffusione delle energie rinnovabili dovrebbe aumentare in misura significativa nell'ambito dei piani attuali

Quota di energia rinnovabile nel consumo finale lordo di energia, situazione al 2021 e obiettivi al 2030

	2021	2030		
		Politiche 2021	Politiche previste dal PNIEC	Obiettivo[1]
Economia complessiva	19 %	27 %	40 %	39 %
Generazione di elettricità	36 %	49 %	65 %	/
Riscaldamento e raffreddamento	20 %	27 %	37 %	30-39 %
Trasporti	8 %	13 %	31 %	29 %

Nota: [1] gli obiettivi per il riscaldamento e il raffreddamento e per i trasporti sono giuridicamente vincolanti. Le quote sono calcolate secondo le norme contabili applicate da Eurostat.
Fonte: MASE (2023).

Le politiche previste dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) implicano che debba essere garantito un ritmo più che doppio rispetto a quello dei risparmi energetici conseguiti negli ultimi anni (Tabella 2.3). Si prevede che la fornitura totale di energia diminuisca di oltre un quarto nel periodo 2005-2030, rispetto a circa un quinto sulla base delle politiche attualmente applicate. Si tratta di un risultato molto ambizioso e tuttavia inferiore all'obiettivo vincolante previsto dall'Unione europea per la riduzione delle emissioni di circa un terzo, il che sottolinea la necessità di compiere ulteriori sforzi. Secondo le proiezioni, il consumo di combustibili fossili dovrebbe pressoché dimezzarsi nel periodo 2021-2030. Ciononostante, nel 2030 il gas naturale rappresenterà ancora il combustibile che alimenterà un terzo dei consumi di energia primaria.

Tabella 2.3. Sebbene ambiziose, le politiche previste non riescono a realizzare gli obiettivi perseguiti in termini di efficienza energetica

Variazioni nei consumi energetici, dati effettivi 2005-2021 e obiettivi 2005-2030

	Variazione 2005-2021	Variazione 2005-2030		
		Politiche 2021	Politiche previste dal PNIEC	Obiettivo[1]
Consumo di energia primaria	-13 %	-28 %	-33 %	-36 %
Consumo di energia finale	-12 %	-21 %	-27 %	-31 %

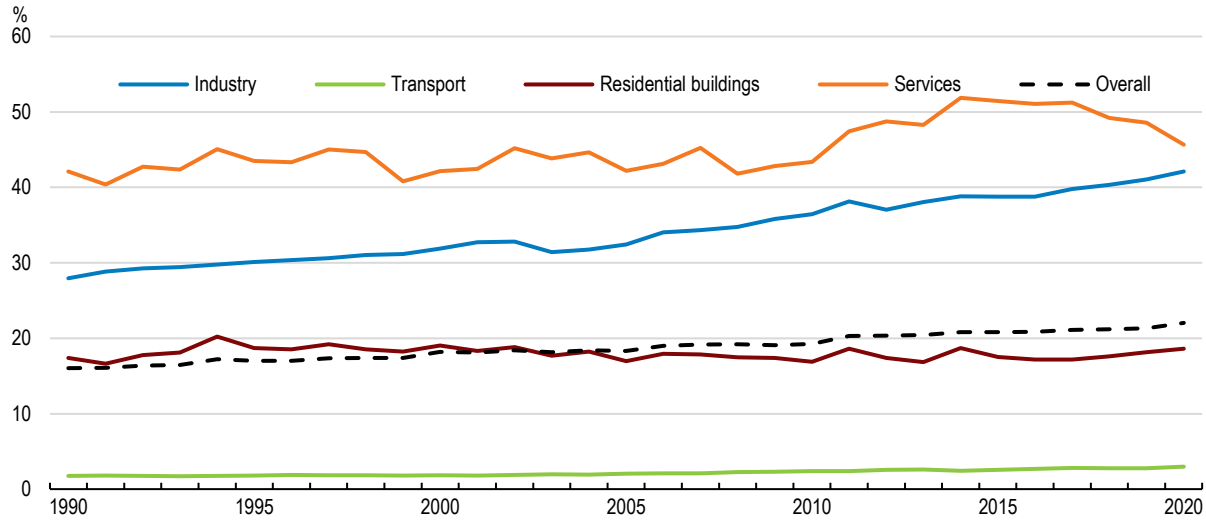
Nota: [1] obiettivi giuridicamente vincolanti, calcolati secondo le formule riportate nell'Allegato I della Direttiva III dell'UE in materia di efficienza energetica.
Fonte: MASE (2023) ed elaborazioni a cura dell'OCSE.

L'elettrificazione degli usi finali e l'aumento della quota di elettricità generata da fonti rinnovabili consentono all'Italia di compiere progressi significativi in termini di decarbonizzazione della sua economia. Il PNIEC prevede un certo aumento dei consumi di elettricità e stima che la sua quota nel consumo di energia finale cresca di circa 5 punti percentuali nel periodo 2021-2030. Sebbene richieda un'accelerazione del processo di elettrificazione dell'economia rispetto all'ultimo decennio, il raggiungimento di tale risultato risulta essere inferiore all'aumento di 7 punti percentuali che Terna, il gestore della rete nazionale di trasmissione dell'energia elettrica, stima essere necessario per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione fissati per il 2030 (Terna; Snam, 2022). L'elettrificazione del settore industriale, aumentata in misura significativa nel periodo 2005-2021 (Figura 2.6), è destinata a crescere ulteriormente. Si prefigura un certo incremento anche nel comparto dell'edilizia, mentre la diffusione dell'elettricità nel settore dei trasporti dovrebbe rimanere relativamente contenuta. Il PNIEC prevede che la quota di energia rinnovabile nella

produzione di elettricità raddoppi rispetto al livello raggiunto nel 2021, attestandosi al 65 % entro il 2030. Ciò implica una significativa ripresa della diffusione delle energie rinnovabili – che si è sostanzialmente arrestata nel periodo 2013-2021 a causa della complessità degli iter autorizzativi che ad oggi sono stati snelliti – ed è pienamente conforme ai requisiti imposti dall'Unione europea. Tuttavia, la quota di rinnovabili nella produzione di energia elettrica prevista per il 2030 è inferiore ai livelli previsti dai piani introdotti da altri Paesi membri dell'UE, tra cui la Spagna, che punta, infatti, a una quota dell'80 % (Ministerio de la Transición Ecológica y el Reto Démógrafico, 2023).

Figura 2.6. Il processo di elettrificazione dell'economia procede lentamente

Quota dell'elettricità nel consumo di energia finale, per settore



Fonte: AIE – banca dati sui saldi energetici globali; Cruscotto OCSE-IPAC sull'azione climatica (Maes et al., 2022).

StatLink https://stat.link/y9f7zk

Per assicurare il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dall'Italia in materia di energia ed emissioni per il 2030, il PNIEC stima un fabbisogno totale di investimenti pubblici e privati pari a circa il 5 % del PIL su base annuale da oggi al 2030 (MASE, 2023) e ritiene che gli sforzi dovranno proseguire anche negli anni successivi. Nell'ambito di tali investimenti, il 65 % circa di essi è volto ad assicurare la sostituzione del parco auto italiano, circa il 20 % alla riqualificazione energetica degli edifici, e circa il 10 % alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

Al fine di assicurare l'intero processo di transizione energetica e climatica nel periodo 2021-2026, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano prevede una spesa pubblica che ammonta a circa 85 miliardi di EUR, pari a quasi il 5 % del PIL annuo. Gli investimenti nella produzione di energia rinnovabile, nello sviluppo dell'idrogeno, e nella diffusione di veicoli a zero emissioni e di stazioni di ricarica elettrica rappresentano la quota primaria del programma. I crediti di imposta e i contributi a fondo perduto atti a sostenere gli investimenti in materia di efficienza energetica degli edifici pubblici e privati costituiscono un'altra componente rilevante. Congiuntamente, i due pilastri possono consentire di ridurre di circa l'1 % le emissioni annue generate da tutti i settori dell'economia (Accetturo e Alpino, 2023), di cui probabilmente stimoleranno anche la crescita. Il PNRR prevede, inoltre, ingenti investimenti per sviluppare ulteriormente la rete ferroviaria, con una riduzione delle emissioni prevista pari allo 0,5 % circa delle emissioni generate annualmente dall'Italia (Accetturo e Alpino, 2023). Ulteriori investimenti sono volti al rafforzamento delle infrastrutture elettriche e idriche, alla promozione dell'agricoltura sostenibile e dell'economia circolare, nonché all'adattamento ai cambiamenti climatici.

La Commissione europea ha recentemente approvato la proposta del Governo italiano volta a emendare il PNRR dell'Italia e dotarlo di un nuovo Capitolo *REPowerEU*. Il Capitolo, ulteriormente ampliabile, prevede riforme e importi di spesa pubblica pari ad oltre l'1 % del PIL. Le riforme sono atte a semplificare maggiormente i complessi iter autorizzativi attualmente in vigore nel Paese per la produzione di energia rinnovabile, ridurre i cosiddetti "sussidi ambientalmente dannosi" (*Environmentally Harmful Subsidies*) e migliorare le competenze verdi dei dipendenti sia nel settore pubblico che in quello privato. La spesa pubblica a valere sul suddetto Capitolo sarà in gran parte finanziata attraverso il trasferimento di alcuni investimenti previsti dal PNRR all'ambito di applicazione dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) e include progetti atti a migliorare le infrastrutture di rete (trasporto di elettricità e gas), potenziare la produzione di energia rinnovabile, e rafforzare le catene del valore delle materie prime critiche, in particolare nei settori agroalimentare e tecnologico a zero emissioni. Il Capitolo finanzia altresì crediti d'imposta volti ad accrescere l'efficienza energetica degli edifici e incentivare la realizzazione di investimenti verdi ad opera delle imprese.

Per raggiungere l'obiettivo di neutralità carbonica entro il 2050, la Strategia nazionale di lungo termine sulla riduzione delle emissioni di gas serra dell'Italia accorda priorità all'ulteriore riduzione dei consumi energetici e all'elettrificazione dell'economia italiana. Tuttavia, sebbene vi sia il potenziale per eliminare del tutto le emissioni derivanti dalla produzione di elettricità e per elettrificare in larga misura l'industria leggera, sarà necessario ricorrere ai combustibili alternativi (compresi l'idrogeno e i carburanti sintetici noti come *e-fuel,* prodotti da fonti rinnovabili) nel comparto dei trasporti e in alcuni settori industriali per i quali non sia realizzabile un processo di completa elettrificazione. Secondo gli orientamenti forniti dal Governo, l'idrogeno potrebbe rappresentare il 20 % del consumo di energia finale entro il 2050 (MIMIT, 2020), e il PNRR italiano finanzia progetti specifici sull'idrogeno per un valore pari allo 0,2 % del PIL. La cattura e lo stoccaggio del carbonio saranno necessari per compensare le emissioni derivanti dai processi industriali (IEA, 2023a), analogamente a quanto accade in altri Paesi.

L'Italia dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di sancire per legge l'obiettivo di neutralità carbonica di tutti i settori della sua economia entro il 2050, ispirandosi all'esempio di altri grandi Paesi dell'UE. Attualmente, gli obiettivi di riduzione delle emissioni perseguiti dall'Italia non sono giuridicamente vincolanti, e gli obiettivi a livello europeo, sebbene giuridicamente vincolanti, sono diretti all'insieme delle emissioni prodotte nell'Unione europea e non specificamente a quelle italiane. Sancendo l'obiettivo di neutralità carbonica nella sua legislazione nazionale, l'Italia può accrescere la chiarezza dei suoi obiettivi di *policy*, rafforzare il suo impegno per l'azione sul clima, rafforzare l'*accountability* e accrescere la titolarità nazionale delle politiche climatiche dell'UE. Sebbene il nesso causale sia difficile da stabilire empiricamente, la ricerca condotta dall'OCSE suggerisce che i Paesi che codificano giuridicamente gli obiettivi di riduzione delle emissioni in tutti i settori delle loro economie tendono a realizzare maggiori riduzioni delle loro emissioni grazie alla robusta attuazione di politiche di mitigazione del clima (Riquadro 2.2). L'Italia potrebbe, inoltre, stabilire ulteriori obiettivi intermedi, che si collocherebbero tra l'obiettivo ridurre del 55 %, rispetto al 1990, le sue emissioni di gas serra entro il 2030 e quello di pervenire al saldo netto delle emissioni pari a zero entro il 2050. Ciò consentirebbe di effettuare valutazioni periodiche dei progressi compiuti verso la neutralità carbonica e favorirebbe i necessari aggiustamenti a livello di *policy* (D'Arcangelo et al., 2022).

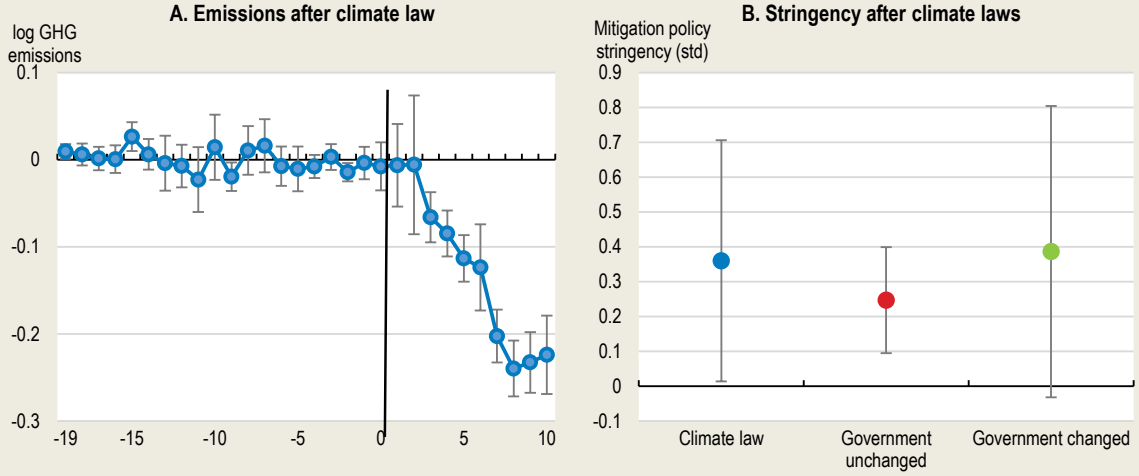
Riquadro 2.2. Leggi sul clima, politiche di mitigazione ed emissioni di gas serra

Stabilire un obiettivo di riduzione delle emissioni al livello di tutti i settori dell'economia e sancirlo per legge (adozione di una legge sul clima) consente ai governi di comunicare la loro intenzione di rafforzare l'azione in materia climatica, riducendo così il grado di non-definizione delle politiche attuate. Tale scelta, inoltre, funge da strumento legislativo per impegnare anche i governi futuri ad attuare tali azioni. Ad esempio, l'attuale Governo britannico ha dovuto adottare un piano di attuazione più dettagliato della sua strategia di mitigazione dei cambiamenti climatici dopo che tre ONG hanno intentato e vinto una causa a suo carico per non aver rispettato gli impegni previsti nel *Climate Change Act* del 2008 (Higham, Setzer e Bradeen, 2022).

Ciminelli e D'Arcangelo (di prossima pubblicazione) esprimono la loro valutazione della correlazione tra la presenza di leggi sul clima, le emissioni di gas serra e la politica di mitigazione in un contesto di differenze nelle differenze. I Paesi che adottano leggi sul clima registrano, negli anni successivi, riduzioni delle emissioni significativamente maggiori rispetto a quelli che non le adottano, mentre non si rileva alcuna differenza negli anni precedenti (Figura 2.7, Grafico A). La differenza è statisticamente ed economicamente significativa (-6 % in media) e aumenta progressivamente nel tempo.

Inoltre, i Paesi dotati di leggi sul clima incrementano l'ambizione delle politiche di mitigazione dei cambiamenti climatici. L'innalzamento medio di tale livello registra uno scarto quadratico medio pari a 0,35 dopo l'approvazione di una legge sul clima (Figura 2.7, Grafico B, pallino blu). Le politiche di mitigazione diventano progressivamente più rigorose man mano che entrano in carica governi che promuovono leggi sul clima, e tale tendenza persiste negli anni successivi all'adozione di una data legge in materia (pallino rosso). L'incremento del livello di rigore delle politiche persiste anche dopo un cambio di governo (pallino verde). Il risultato è coerente con il fatto che le leggi sul clima producono effetti duraturi anche successivamente a mutamenti politici e conferma l'idea che l'inserimento degli obiettivi in materia di emissioni all'interno della legge costituisce un efficace strumento di impegno.

Figura 2.7. A seguito dell'introduzione di leggi sul clima, le emissioni diminuiscono bruscamente e la politica di mitigazione diventa più stringente



Nota: i due grafici mostrano le differenze tra i Paesi che introducono una legge sul clima e quelli che non la introducono rispetto alla differenza tra i due gruppi prima dell'introduzione della legge sul clima. Grafico A: emissioni medie annue di gas serra. Grafico B: differenze nella media delle politiche di mitigazione da quando (i) viene introdotta una legge sul clima (pallino blu); (ii) viene introdotta una legge sul clima nei Paesi che successivamente subiscono un cambio di governo (pallino arancione); (iii) viene introdotta una legge sul clima nei Paesi che successivamente non subiscono un cambio di governo (pallino giallo). Le barre rappresentano gli intervalli di confidenza al 90 %. Le stime sono effettuate su un *panel* di Paesi dell'OCSE nel periodo 2000-2020 utilizzando il metodo di Callaway e Sant'Anna (2021). I dati sono attinti da Gütschow et al. (2016) e Nachtigall et al. (2022).
Fonte: Ciminelli e D'Arcangelo (di prossima pubblicazione).

StatLink https://stat.link/sl94eif8oh12

Il rafforzamento della *governance* della politica di mitigazione dei cambiamenti climatici aiuterebbe l'Italia a realizzare la transizione. L'Italia dovrebbe includere nel suo PNIEC alcune misure attuabili e identificare chiaramente i fabbisogni e le fonti di finanziamento per ciascuna misura (ECCO, 2023). L'Italia, inoltre, può ampliare il ruolo del Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE), istituito all'inizio del 2021 ma rimasto inattivo nel corso degli ultimi due anni, e incaricarlo di guidare l'attuazione dell'agenda delle politiche climatiche.

L'istituzione di un Consiglio indipendente per il clima, che controlli l'avanzamento dei processi di transizione energetica e climatica come avviene, tra l'altro, nel Regno Unito e in Svezia, consentirebbe di raggiungere risultati più efficaci rispetto all'istituzione di un Osservatorio relativo al PNIEC in seno al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, così come attualmente previsto. Tale Consiglio indipendente per il clima può altresì essere incaricato di monitorare l'attuazione delle politiche di adattamento ai cambiamenti climatici e fornire i necessari suggerimenti, anche avvalendosi dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) per condurre ricerche tecniche di supporto. Il Governo prevede, inoltre, di istituire una piattaforma di monitoraggio volta alla diffusione dei dati sul raggiungimento degli obiettivi e sull'efficacia delle diverse politiche attuate. Ciò consentirebbe l'introduzione di un sistema di monitoraggio con raccolta e rendicontazione automatizzata dei dati – che ad oggi è assente – e ridurrebbe l'attuale frammentazione del sistema informativo in materia di energia, che determina un aggravio dei costi di transazione (IEA, 2023a). L'accesso alla piattaforma dovrebbe essere reso agevolmente fruibile sui siti web, rispettivamente, dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) e del Gestore dei Servizi Energetici (GSE).

2.3. Le politiche per realizzare la transizione

Dopo aver tenuto conto sia della combustione di combustibili fossili sia delle emissioni legate ai prodotti secondari dei processi industriali, i settori quali le industrie energetiche (prevalentemente la produzione di energia elettrica), i trasporti, gli edifici e le industrie manifatturiere e delle costruzioni contribuiscono ciascuno al 20-25 % delle emissioni complessive generate dell'Italia (Figura 2.2, Grafico B). Le emissioni derivanti dai settori dell'agricoltura e della gestione dei rifiuti rappresentano il restante 10 %. Gran parte delle emissioni generate dalla produzione di energia elettrica, dall'industria manifatturiera e dall'industria delle costruzioni rientrano nel Sistema per lo scambio delle quote di emissione dell'UE (ETS). Il Sistema ha favorito una marcata riduzione delle emissioni generate da questi settori nel periodo 2005-2021; la sua recente riforma, inoltre, dovrebbe garantire che il Sistema continui a fornire i giusti incentivi finanziari per la decarbonizzazione. Le emissioni derivanti dai trasporti e dagli edifici hanno registrato una scarsa diminuzione nel periodo 2005-2021 (Figura 2.2, Grafico A). La quota rappresentata dagli edifici sul totale delle emissioni è sostanzialmente più alta in Italia che nel resto dei Paesi dell'UE e dell'OCSE.

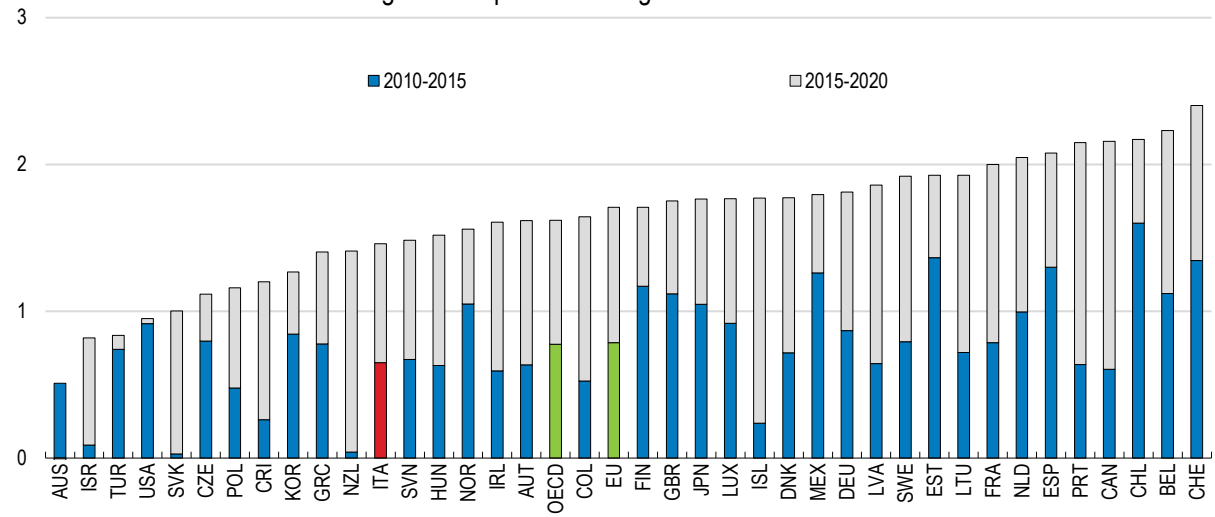
Per assicurare una riduzione delle emissioni, occorre attuare un insieme di politiche adeguate a ciascun settore che genera ingenti emissioni di gas. Ciò include: (i) politiche di mercato, quali, ad esempio, i prezzi del carbonio, sistemi di *Feed-In Tariff (FIT*) e la fissazione di un prezzo per la congestione; (ii) norme e regolamenti, come, ad esempio, i divieti di attività inquinanti, le certificazioni energetiche per gli edifici e i limiti di velocità per le auto; e (iii) politiche complementari atte ad agevolare la riallocazione del capitale, della manodopera e della R&S verso attività a basse emissioni di carbonio (D'Arcangelo et al., 2022). La fissazione di un prezzo delle emissioni rappresenta un metodo alquanto diffuso nei Paesi dell'OCSE al fine di ridurre le emissioni, in quanto rende le tecnologie a basso contenuto di carbonio relativamente più competitive, incentivando così il passaggio della produzione e del consumo verso opzioni a basso contenuto di carbonio (Arlinghaus, 2015; Martin, Muûls e Wagner, 2016). Se il prezzo imposto per le emissioni prodotte è uguale per tutti i settori, i costi marginali di abbattimento saranno livellati e la riduzione delle emissioni sarà perseguita laddove è meno costosa. Inoltre, un sistema di fissazione del prezzo delle emissioni porta con sé il vantaggio di generare gettito fiscale e potrebbe, pertanto, assicurare un apporto positivo alle finanze pubbliche del Paese.

Tuttavia, imporre un prezzo delle emissioni uniforme in tutti i comparti dell'economia può risultare difficile dal punto di vista tecnico e politico. Inoltre, sebbene funzioni relativamente bene nel settore industriale, fissare il prezzo delle emissioni potrebbe non essere sufficiente per decarbonizzare altri settori dell'economia, a causa della presenza di disfunzioni del mercato. Le famiglie, soprattutto se condizionate da ristrettezze finanziarie, sono meno reattive ai segnali legati ai prezzi. Pertanto, altre politiche di mercato, tra cui sussidi e incentivi fiscali, standard e regolamenti, nonché politiche complementari, rappresentano opzioni interessanti per decarbonizzare i settori degli edifici e dei trasporti, laddove la maggior parte delle emissioni è generata dall'attività domestica.

L'azione di mitigazione dei cambiamenti climatici dovrebbe essere significativamente potenziata. Gli indicatori sintetici dell'OCSE che misurano il rigore delle politiche di mitigazione rilevano per l'Italia un minore progresso rispetto al resto dei Paesi dell'UE e dell'OCSE nel periodo 2010-2020 (Figura 2.8). Tali indicatori sintetici valutano l'azione politica in diversi ambiti, ripartiti in politiche di mercato, standard e regolamenti, nonché relativi a obiettivi climatici, *governance* e istituzioni, con valori più elevati che stanno ad indicare politiche più rigorose (Nachtigall et al., 2022). Tra i Paesi dell'OCSE che sono membri dell'UE, nel periodo 2010-2020 solo nella Repubblica Slovacca, nella Repubblica Ceca, in Polonia e in Grecia le politiche di mitigazione dei cambiamenti climatici sono state inasprite in misura inferiore rispetto all'Italia. La modesta entità dell'aumento delle politiche di mitigazione dei cambiamenti climatici nel periodo 2010-2020 in Italia è stato particolarmente evidente nel settore dei trasporti e nell'ambito della spesa pubblica destinata alle attività di R&S verde. Svariati studi dimostrano che il rigore delle politiche produce effetti rilevanti sulle emissioni (Nachtigall et al., 2023; Frohm et al., di prossima pubblicazione; Le Quéré et al., 2019).

Figura 2.8. L'Italia è rimasta indietro in termini di inasprimento delle politiche di mitigazione dei cambiamenti climatici negli anni 2010

Variazione nell'indice che misura il rigore della politica di mitigazione dei cambiamenti climatici



Nota: unità di indice: da 0 a 10. In assenza di disponibilità di dati al 2020, si utilizzano gli ultimi dati disponibili. Le medie OCSE e UE sono medie semplici. La media dell'UE esclude i Paesi non-OCSE.
Fonte: Nachtigall et al. (2022).

StatLink https://stat.link/akdcb8

2.3.1. Allineare i prezzi effettivi del carbonio tra i vari combustibili e settori

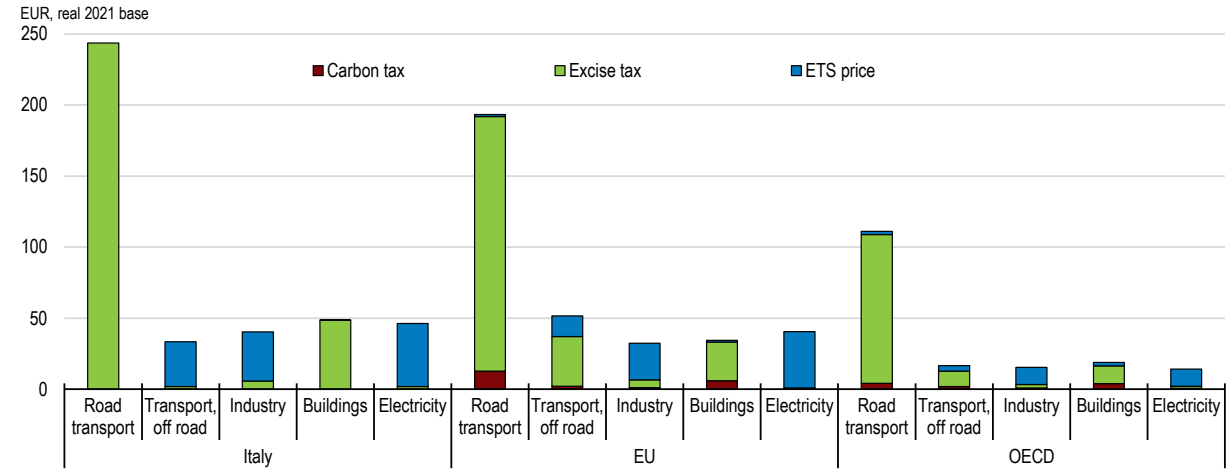
Il Sistema per lo scambio delle quote di emissione di gas a effetto serra dell'UE (ETS), che attualmente include le grandi centrali elettriche, le industrie manifatturiere ad alta intensità energetica e il trasporto aereo intra-UE, si è dimostrato efficace in termini di riduzione delle emissioni nei diversi settori coinvolti (Bayer e Aklin, 2020; Dechezleprêtre, Nachtigall e Venmans, 2018). Attualmente il Sistema è in fase di estensione al trasporto marittimo e, perdipiù, è in corso un inasprimento del limite massimo previsto per le emissioni. Inoltre, nel 2027 entrerà in vigore a livello europeo un nuovo sistema ETS che riguarderà le emissioni rilasciate da edifici, trasporti stradali, piccole centrali elettriche e industrie non ad alta intensità energetica. Dei settori primari, sarà esclusa solo l'agricoltura, soprattutto a causa delle difficoltà tecniche di misurazione delle emissioni generate dal settore agricolo. Il nuovo Sistema mira a una riduzione, rispetto al 2005, del 42 % nel livello delle emissioni dell'intera Unione entro il 2030. Sebbene i due schemi saranno inizialmente gestiti separatamente, potrebbero essere fusi in un unico sistema nel 2030, determinando potenzialmente un medesimo prezzo ETS per la maggior parte dei settori economici. La riforma del Sistema ETS dell'UE è completata dall'introduzione di un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere a livello europeo a partire dal 2026. Ciò ridurrà il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, ovvero la sostituzione di beni rientranti nell'ambito dell'ETS con importazioni provenienti da altri Paesi soggetti a una tassa sul carbonio più bassa (OECD, di prossima pubblicazione).

La domanda di diritti di emissione (quote) è determinata da condizioni cicliche e dagli sviluppi nei singoli Paesi dell'UE, mentre l'erogazione di certificati nell'ambito dell'ETS è predeterminata, il che può generare una certa volatilità nell'evoluzione dei prezzi all'interno del Sistema. Nel 2019, l'UE ha introdotto le riserve di stabilità del mercato per gestire le emissioni in eccedenza e ridurre le oscillazioni dei prezzi al ribasso, che potrebbero ostacolare gli investimenti nel settore delle tecnologie a basse emissioni di carbonio. L'Italia potrebbe prendere in considerazione l'introduzione di un prezzo minimo nell'ambito dell'ETS, sotto forma di una tassa esplicita sul carbonio nei settori coperti dall'ETS, da applicare ogni qual volta il prezzo del carbonio nell'ambito dell'ETS scenda al di sotto di un livello predeterminato. Gli emettitori pagherebbero la differenza al Governo italiano, fissando così una soglia minima per il prezzo del carbonio. La definizione di una traiettoria di graduale aumento del prezzo minimo consentirebbe alle imprese di prepararsi a prezzi del carbonio più elevati in futuro al fine di evitare perdite di competitività. Al contempo, il prezzo minimo non dovrebbe essere troppo elevato, in quanto ciò aumenterebbe il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio. Il Regno Unito e i Paesi Bassi hanno previsto l'applicazione di un prezzo minimo nel Sistema ETS, rispettivamente nel 2013 e nel 2021 (D'Arcangelo et al., 2022), mentre la Danimarca prevede di introdurlo nel 2025. Il Canada ha introdotto un prezzo minimo del carbonio nel 2019 (Parry e Mylonas, 2017). L'introduzione di un prezzo minimo del carbonio genererebbe anche gettito fiscale.

In Italia, i prezzi effettivi del carbonio – l'imposta totale che si applica alle emissioni di anidride carbonica derivanti dal consumo di energia – in alcuni casi sono elevati (Figura 2.9). Il prezzo effettivo del carbonio è determinato sia dal prezzo applicato nel Sistema ETS sia dal livello delle specifiche tasse che ciascun Paese applica sui combustibili fossili, tenendo altresì conto di eventuali agevolazioni ed esenzioni (OECD, 2021a; D'Arcangelo et al., 2022). L'Italia applica accise elevate su alcuni combustibili fossili, che si traducono in prezzi effettivi del carbonio legati al consumo dell'energia che sono più elevati rispetto a quelli applicati nel resto dell'UE in tutti i vari settori, ad eccezione dei trasporti cosiddetti "*offroad*". Rispetto agli altri Paesi dell'OCSE, l'Italia applica i prezzi effettivi del carbonio più elevati a tutti i settori della sua economia.

Figura 2.9. Il prezzo effettivo del carbonio in Italia è elevato, ma differisce notevolmente tra vari settori

Tassi di imposizione delle emissioni medie derivanti dall'uso di combustibili fossili nei vari settori, EUR per tonnellata di CO_2



Nota: il prezzo effettivo nell'ambito del Sistema ETS dell'UE non è lo stesso in tutti i Paesi, poiché non tutti gli emettitori dei vari settori vi aderiscono.
Fonte: OCSE – banca dati dei prezzi effettivi del carbonio.

StatLink https://stat.link/u9p4vq

Tuttavia, le accise sui combustibili fossili relative al contenuto di emissioni dei combustibili fossili sono altamente eterogenee tra i vari settori e tra i combustibili (Tabella 2.4). Sebbene avvenga anche in altri Paesi, ciò produce sforzi di riduzione delle emissioni non ottimali. In media, tra i diversi combustibili, in Italia le accise sono più alte per la benzina e il gasolio – ma significativamente più basse per il gasolio rispetto alla benzina – mentre sono relativamente contenute sul gas naturale. Considerando sia il prezzo legato al Sistema ETS sia le accise, in Italia come in altri Paesi, il settore del trasporto su strada è soggetto a un prezzo effettivo del carbonio di gran lunga più elevato (Figura 2.9). Altri comparti, quali gli edifici, l'industria e la produzione di energia elettrica sono soggetti a prezzi effettivi del carbonio circa 5 volte inferiori a quelli applicati al trasporto su strada. Tuttavia, rispetto ad altri Paesi, l'Italia si distingue in quanto applica un prezzo effettivo del carbonio particolarmente elevato per gli edifici, in gran parte risultante dalle accise elevate (Figura 2.9).

L'Italia dovrebbe assicurare la piena attuazione dei piani introdotti di recente per generare un maggiore allineamento tra le accise applicate sui combustibili fossili e il livello di emissioni derivanti dal loro utilizzo, laddove possibile incrementando tali accise. I divari esistenti tra i prezzi effettivi del carbonio per singolo settore determinano una dispersione dei costi marginali di abbattimento e un livello inefficace di riduzione delle emissioni. A partire dal 2030, i divari in termini di prezzi effettivi del carbonio tra i grandi settori emittenti potrebbero essere legati esclusivamente alle imposte nazionali, a seguito della potenziale fusione dei due Sistemi ETS. Il Governo ha recentemente approvato una riforma fiscale da realizzare entro i prossimi due anni. In linea con i principi generali della proposta di revisione della Direttiva UE sulla tassazione dell'energia, la riforma prevede che le accise applicate ai prodotti energetici e all'elettricità siano stabilite con l'obiettivo di ridurre le emissioni generate. Tenendo conto delle implicazioni sociali e dei possibili impatti sulla competitività delle imprese, l'Italia dovrebbe attuare la riforma incrementando gradualmente le accise sui combustibili fossili laddove sono basse rispetto al livello di emissioni associato al combustibile, dando priorità ai casi in cui il prezzo effettivo del carbonio complessivo è inferiore al costo sociale del carbonio, stimato a 60 euro per tonnellata di CO2 nel 2018 (OECD, 2021a). L'applicazione di accise basate sul livello di emissioni associate ai carburanti contribuirebbe anche ad allineare i prezzi effettivi del carbonio tra i vari carburanti utilizzati in un medesimo settore. In tal modo si porrebbe fine al trattamento di favore riservato al gasolio, che produce effetti negativi sulla salute che sono di entità superiore a quelli prodotti dalla benzina.

Tabella 2.4 Le accise sono eterogenee tra i vari settori e combustibili

Accise (EUR per tCO2eq)

	Trasporto stradale	Altri tipi di trasporto	Agricoltura	Edifici	Industria	Generazione di elettricità
Benzina	322	0	158	322	312	/
Gasolio	232	9	47	151	68	5
Cherosene	/	0	/	137	42	/
Olio combustibile	/	0	/	/	17	5
GPL	92	/	6	49	5	0
Gas naturale	2	2	7	67	4	0
Carbone e altri combustibili fossili solidi	/	/	/	/	2	5
Biocarburanti	302	/	0	0	0	0

Nota: il trasporto *offroad* include il trasporto marittimo, ferroviario e aereo. L'acronimo GPL indica il Gas di Petrolio Liquefatto.
Fonte: OCSE – banca dati dei prezzi effettivi del carbonio.

L'eterogeneità dei prezzi effettivi del carbonio può essere ulteriormente ridotta eliminando i sussidi impliciti ai combustibili fossili, come previsto dai piani governativi. Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) italiano stima che i sussidi impliciti ai combustibili fossili ammontassero a circa lo 0,4 % del PIL nel 2021 (MASE, 2022). La riduzione dei sussidi impliciti ai combustibili fossili (ad esempio: la riduzione applicata su una parte delle accise sul gasolio pagate dagli esercenti del settore del trasporto merci e passeggeri su strada) libererebbe importanti risorse fiscali che potrebbero essere in parte utilizzate per incentivare le tecnologie a basse emissioni di carbonio o essere ridistribuite alle famiglie a basso reddito che risentono in misura sproporzionata della transizione climatica. La riforma fiscale prevede che le agevolazioni sulle accise dei prodotti energetici, in particolare quelle che costituiscono sussidi dannosi per l'ambiente, siano riviste e riorganizzate. Il PNIEC identifica, inoltre, 18 sussidi ai combustibili fossili che devono essere gradualmente eliminati, e le autorità hanno in programma di redigere una tabella di marcia che delinei i piani volti a eliminare tutti i sussidi impliciti. Nell'elaborazione di questa tabella di marcia, sarà importante considerare il livello dei prezzi dell'energia e garantire che i sussidi vengano gradualmente eliminati.

2.3.2. Incrementare la produzione di elettricità verde

L'abbondanza di luce naturale, soprattutto nelle regioni meridionali del Paese, e di vento, in alcune aree della sua estesa fascia costiera, pone l'Italia in una posizione favorevole per la generazione di grandi volumi di elettricità da fonti rinnovabili, necessari per realizzare l'elettrificazione e la decarbonizzazione dell'economia. Le emissioni derivanti dalla produzione di energia elettrica sono ampiamente coperte dal Sistema ETS dell'UE. Inoltre, i produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili su media e larga scala beneficiano di un sistema di contratti bidirezionali per differenza al fine di ridurre la volatilità dei ricavi, mentre la generazione da parte dei produttori su piccola scala è parzialmente sovvenzionata dal Governo italiano. Ciò indica che gli incentivi finanziari volti ad incrementare la produzione di elettricità verde sono già disponibili. Tuttavia, nel corso degli ultimi anni la diffusione dell'elettricità da fonti rinnovabili è stata ostacolata da iter autorizzativi lunghi e complessi e dall'opposizione espressa a livello locale in merito alle grandi centrali elettriche alimentate da energie rinnovabili: i progetti su larga scala autorizzati tra il 2017 e il 2020 hanno dovuto attendere in media 7 anni e mezzo prima di ottenere i permessi amministrativi necessari (Althesys, 2021). Il Governo ha adottato alcune misure atte a snellire gli iter autorizzativi; tuttavia, il numero di progetti in attesa di autorizzazione è ancora elevato. Il passaggio all'elettricità da fonti rinnovabili richiede anche investimenti significativi in termini di capacità di trasmissione e stoccaggio.

Le emissioni derivanti dalla produzione di energia elettrica sono in costante diminuzione dal 2008 nonostante una produzione sostanzialmente stabile, e sono destinate a diminuire di un ulteriore 40 % nel periodo 2021-2030 (MASE, 2023). La riduzione delle emissioni nel periodo 2008-2021 è stata frutto di una graduale eliminazione del carbone e della crescente propensione all'utilizzo di gas naturale ed energie da fonti rinnovabili. Nell'ottobre 2017, il Governo si è impegnato a chiudere tutte le rimanenti centrali elettriche a carbone entro il 2025 (IEA, 2023a). La versione aggiornata del PNIEC conferma ampiamente tale obiettivo, ad eccezione degli impianti a carbone situati in Sardegna, che saranno gradualmente eliminati solo quando l'isola sarà connessa al resto del Paese attraverso il collegamento tirrenico, la cui entrata in funzione è prevista per il 2028. Circa il 15 % del consumo di energia elettrica è coperto dalle importazioni provenienti dai Paesi limitrofi.

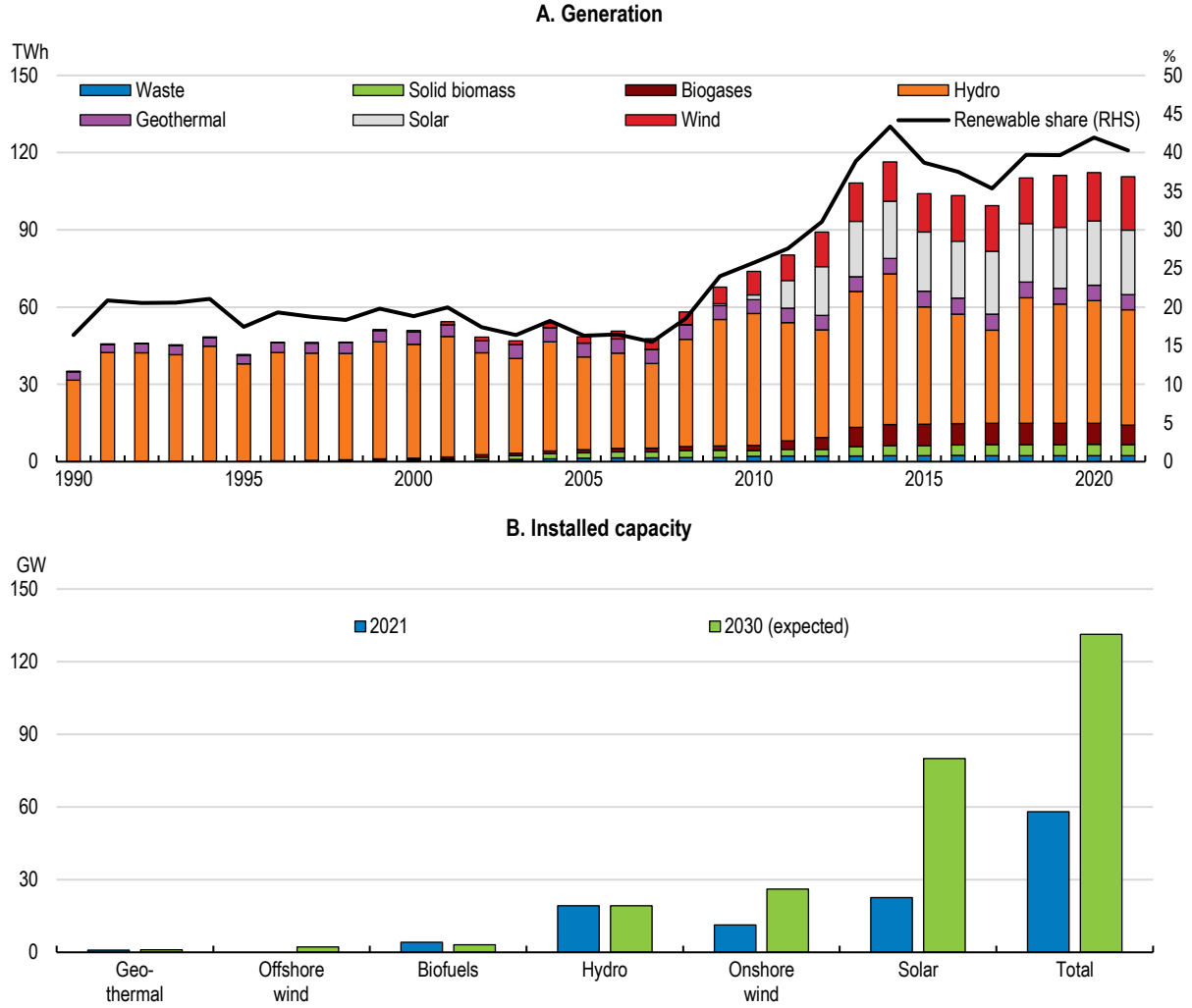
La quota delle energie rinnovabili nella produzione lorda di elettricità in Italia è pressoché raddoppiata nel periodo compreso tra il 2008 e il 2014; tuttavia, tale incremento si è arrestato nel corso degli ultimi anni, attestandosi intorno al 40 % (Figura 2.10, Grafico A), in linea con gli altri Paesi dell'UE. L'energia idroelettrica rappresenta la componente principale dell'energia elettrica da rinnovabili, generando circa il 15 % dell'elettricità complessiva. Il solare fotovoltaico e l'eolico rappresentano le altre due fonti rinnovabili primarie che, congiuntamente, generano circa il 15 % dell'elettricità complessiva generata. La loro forte crescita nel periodo 2008-2014 è stata resa possibile dall'installazione di impianti solari su scala industriale e di pannelli solari individuali installati sugli edifici, nonché di impianti eolici onshore, favoriti da generosi incentivi successivamente abrogati. Nel periodo 2014-2021, l'installazione di impianti di maggiori dimensioni è rallentata significativamente e l'espansione della capacità solare ed eolica è stata appena sufficiente a compensare la diminuzione della produzione di elettricità da fonti idroelettriche a causa della siccità persistente e di livelli delle acque nei laghi inferiori alla media. Il PNIEC prevede che la produzione di energia rinnovabile raggiunga il 65 % della produzione di elettricità entro il 2030 (MASE, 2023). Si stima, inoltre, che l'aumento della capacità di generazione di energia rinnovabile vedrà protagonista l'energia solare, mentre il comparto dell'eolico onshore rappresenterà la principale quota rimanente (Figura 2.10, Grafico B). Si stima che il potenziale dell'eolico *offshore* e delle altre rinnovabili rimanga in gran parte inutilizzato nel breve termine rispetto agli scenari elaborati da istituzioni indipendenti (Terna; Snam, 2022; Althesys, 2021).

L'Italia offre un introito fisso garantito per 20 anni ai produttori di energia da fonti rinnovabili basato su un sistema di contratti bidirezionali per differenza di costi al fine di incentivare l'installazione di nuova capacità di generazione di energia rinnovabile. Annualmente vengono stabiliti degli obiettivi specifici per la capacità aggiuntiva e i prezzi dei contratti vengono fissati attraverso un'asta inversa, con l'aggiudicazione del contratto caratterizzato dall'offerta più bassa. Se il prezzo di mercato dell'energia elettrica all'ingrosso è inferiore al prezzo di contratto, i fornitori percepiscono un importo pari alla differenza di prezzo; nel caso opposto, questi ultimi pagano la differenza (IEA, 2023a). Grazie alla procedura di asta inversa, il prezzo del contratto è il più basso possibile al fine di soddisfare il vincolo di partecipazione per i produttori di energia rinnovabile. L'attuale sistema si rivolge a tecnologie mature quali il comparto del solare fotovoltaico, dell'eolico *onshore* e dell'idroelettrico, mentre una proposta di sistema separato per incentivare l'eolico *offshore*, i biocarburanti, il solare termodinamico e la geotermia è stata presentata alla Commissione europea per essere esaminata all'inizio del 2023. Il PNIEC aggiornato prevede anche la promozione di accordi per l'acquisto di energia elettrica tra produttori e consumatori sempre al fine di promuovere l'espansione delle rinnovabili. La diffusione degli accordi per l'acquisto di energia elettrica sarà sostenuta anche dalla proposta di riformare la struttura del mercato elettrico dell'Unione europea.

In Italia un gran numero di progetti legati all'energia rinnovabile è ancora in attesa di ricevere i necessari permessi amministrativi. Nel settembre 2023, le richieste di connessione alla rete presentate dai produttori di energia rinnovabile a Terna (gestore del sistema di trasmissione), erano complessivamente pari a circa 4 volte il fabbisogno necessario per raggiungere l'obiettivo di nuova capacità rinnovabile installata al 2030, il che evidenzia il potenziale di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili che caratterizza l'Italia (Figura 2.11). Di queste richieste ancora inevase, quelle relative a progetti con una capacità pari a circa il 40 % di quella necessaria per raggiungere l'obiettivo al 2030 avevano già ricevuto il via libera da Terna ma erano in attesa di autorizzazione amministrativa (si veda il Riquadro 2.3 per i dettagli sui relativi permessi), con le regioni del Sud del Paese che registravano i maggiori ritardi.

Figura 2.10. La capacità di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è destinata a raddoppiare nel periodo 2022-2030

Produzione di elettricità da fonti rinnovabili e capacità installata

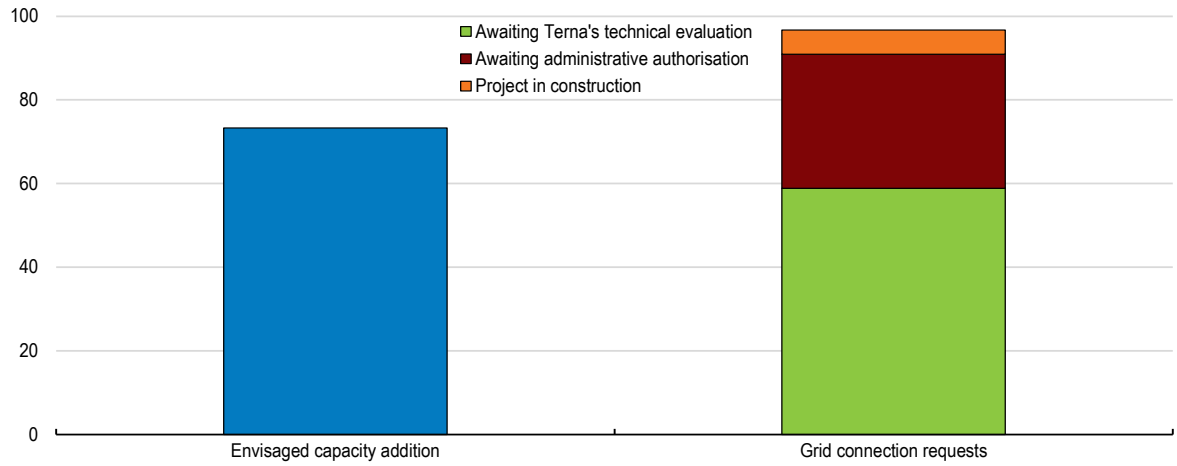


Fonte: AIE – banca dati sui saldi energetici globali (Grafico A), MASE (2023); elaborazioni a cura dell'OCSE (Grafico B).

StatLink https://stat.link/1swbrg

Figura 2.11. Progetti che coprono il 40 % della capacità rinnovabile aggiuntiva prevista sono in attesa di autorizzazione

Incrementi di capacità previsti per il 2022-2030 e stato delle richieste di connessione alla rete presentate a Terna e ancora in attesa di riscontro (ottobre 2023)



Nota: l'aumento di capacità previsto è quello dei piani del PNIEC.
Fonte: elaborazioni a cura dell'OCSE basate su dati MASE (2023) e Terna-Econnextion.

StatLink https://stat.link/alm1g2

Il numero di progetti ancora in attesa di autorizzazione amministrativa è in parte il risultato del lungo iter amministrativo previsto per l'ottenimento di una Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) positiva, che spesso rappresenta una condizione necessaria ma non sufficiente per ottenere un'autorizzazione amministrativa. In linea di principio, la VIA dovrebbe essere completata entro 330 giorni. Tuttavia, secondo le istituzioni indipendenti, alla fine del 2022 circa il 70 % dei progetti che avevano avviato la procedura per il rilascio di VIA nel periodo compreso tra il 2019 e il 2021 erano ancora in attesa di una decisione a riguardo (Figura 2.12, Grafico A). Inoltre, i progetti a cui è stata riconosciuta una VIA positiva spesso non vengono comunque autorizzati. Considerazioni legate alla tutela del paesaggio sono spesso utilizzate dalle amministrazioni locali per motivare la scelta di bloccare alcuni progetti, anche laddove sia stata emessa una VIA positiva. Manca un elenco che definisca le ragioni valide per potersi opporre alla realizzazione di un progetto, lasciando così spazio a scelte soggettive operate dai soggetti preposti a decidere a riguardo. Sono spesso le comunità locali ad opporsi ai progetti legati alle energie rinnovabili, inducendo, così, le autorità locali a bloccare tali progetti (Bartolamai, 2022). Simili problematiche sono particolarmente rilevanti nel caso di progetti relativi all'energia eolica (Figura 2.12, Grafico B).

Riquadro 2.3. Il complesso iter autorizzativo relativo alle centrali elettriche rinnovabili in Italia

L'iter autorizzativo inizia con la presentazione, da parte del produttore di energia elettrica rinnovabile, di una richiesta a Terna, l'operatore del sistema di trasmissione italiano, al fine di predisporre una stima dei tempi e dei costi per la connessione alla rete. Laddove decida di proseguire dopo aver ricevuto la stima dei costi da Terna, il produttore presenta un progetto che necessita dell'approvazione di Terna. La stima dei tempi e dei costi per la connessione alla rete e l'approvazione del progetto da parte di Terna possono richiedere fino a 240 giorni. Successivamente all'approvazione rilasciata da Terna, il progetto deve ottenere l'autorizzazione amministrativa, che, in caso di esito positivo, viene concessa dalla Regione interessata al termine di una procedura di autorizzazione unica a cui partecipano tutte le amministrazioni interessate. Tale procedura non dovrebbe durare più di 90 giorni, al netto della tempistica prevista per l'emissione della VIA, ove necessaria.

L'autorizzazione di progetti con capacità superiore a una certa soglia (rispettivamente, 30 MW per i parchi eolici e 10 MW per i parchi solari) è necessariamente subordinata al rilascio di una VIA positiva da parte dell'amministrazione centrale. I progetti con capacità inferiore alla soglia stabilita sono sottoposti a screening atto a determinare se la VIA sia necessaria. Gli iter relativi allo screening, alla valutazione (ove necessaria) e all'autorizzazione finale per tali progetti di dimensioni minori sono di competenza delle Regioni. Per i progetti su scala molto piccola (inferiori, rispettivamente, a 60 kW per l'eolico e a 50 kW per il solare) è necessario soltanto presentare una comunicazione scritta al Comune (Procedura Abilitativa Semplificata – PAS). In assenza di riscontro negativo da parte del Comune entro 30 giorni dalla presentazione della comunicazione, il progetto è considerato autorizzato.

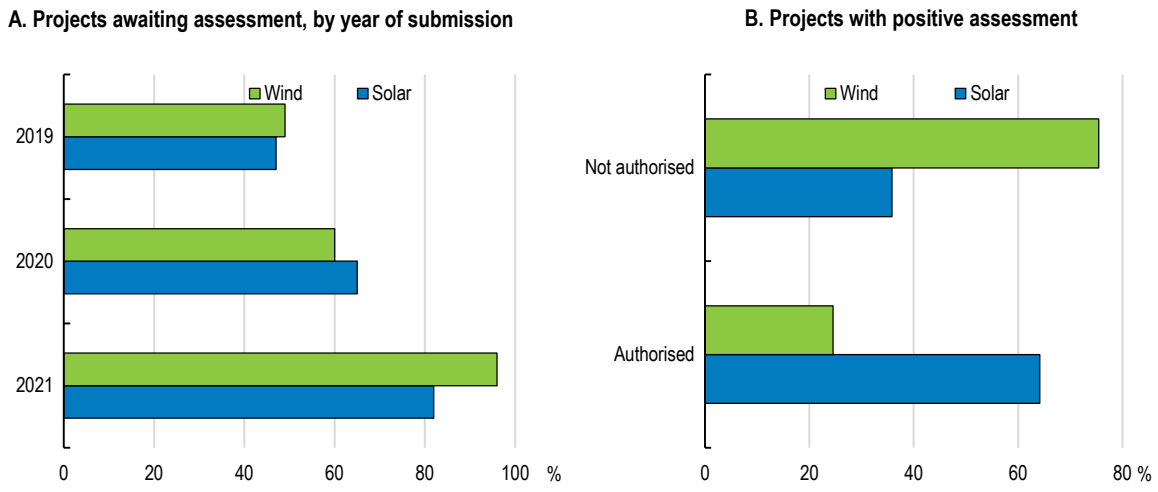
La riforma relativa alle aree idonee è dotata del potenziale per accelerare gli iter autorizzativi

La riforma che coinvolge le aree idonee, adottata nel 2021 ma solo parzialmente attuata, stabilisce che la costruzione di impianti di energia rinnovabile con capacità inferiore a 10 MW in aree idonee può essere autorizzata, secondo il principio del consenso tacito, per il tramite della Procedura Abilitativa Semplificata (PAS). I progetti caratterizzati da capacità compresa tra 10 MW e 30 MW presentati prima del luglio 2024 sono, invece, soggetti al rilascio di permessi secondo procedure di autorizzazione standard, ma sono esentati dall'ottenimento di una VIA positiva. Il termine legale per effettuare la VIA e concedere l'autorizzazione è ridotto di un terzo e all'autorità che si occupa delle valutazioni legate alla tutela del paesaggio sono negati poteri di veto. Inoltre, i progetti eolici *offshore* con capacità inferiore a 50 MW nelle aree individuate dai nuovi piani di gestione dello spazio marittimo non sono soggetti alla VIA.

Il Governo ha intrapreso alcune azioni volte ad accelerare le procedure autorizzative. Ha, infatti, approvato la cosiddetta "riforma aree idonee". La riforma (i) richiede alle Regioni di individuare le aree idonee e non idonee per l'installazione di capacità da fonti rinnovabili sulla base di criteri uniformi emanati dal Governo centrale e prevede iter autorizzativi più snelli per i progetti dedicati alle aree idonee, (ii) definisce alcune aree già come idonee in attesa dell'emanazione dei decreti attuativi (ad esempio, gli ex siti minerari) e (iii) stabilisce un principio di ripartizione degli oneri in base al quale ogni Regione deve raggiungere un obiettivo per l'installazione di nuova capacità da fonti rinnovabili entro il 2030, il che dovrebbe aumentare la titolarità regionale dei progetti da fonti rinnovabili (Viganò et al., 2021). Il Governo ha altresì istituito una commissione tecnica speciale in seno al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica per le verifiche dell'impatto ambientale e un'altra commissione per occuparsi delle Valutazioni di Impatto Ambientale in relazione al patrimonio culturale e paesaggistico per i progetti ricompresi, rispettivamente, nel PNRR e nel PNIEC. Il Governo, inoltre, ha istituito uno sportello unico per la presentazione delle richieste di autorizzazione e ha abolito il requisito di ottenere un permesso nel caso di installazione di pannelli solari di piccole dimensioni sugli edifici, iniziativa meno osteggiata dalle comunità locali (REF, 2022).

Figura 2.12. I progetti relativi al comparto eolico con Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) positiva spesso non vengono autorizzati

Stato dell'arte dei progetti sottoposti a VIA nel periodo 2019-2021 (dati aggiornati a fine 2022)



Nota: le percentuali sono calcolate in termini di capacità e non di numero di progetti.
Fonte: elaborazioni a cura dell'OCSE basate su dati Legambiente (2023).

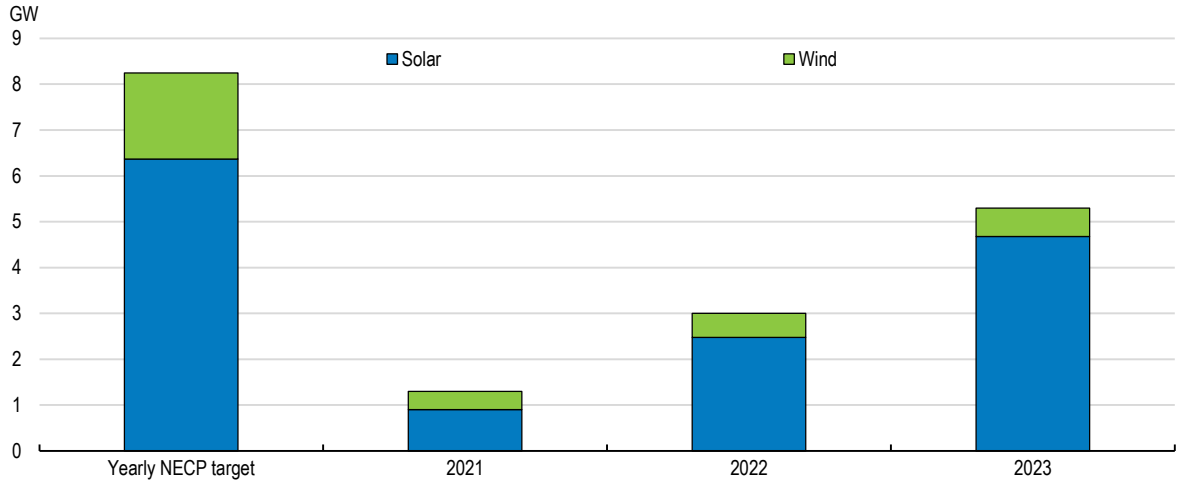
StatLink https://stat.link/lmduqf

Le recenti riforme volte a velocizzare gli iter autorizzativi hanno contribuito ad accelerare l'installazione di nuova capacità di generazione di energia rinnovabile; tuttavia, è necessario compiere ulteriori sforzi. Le nuove capacità annuali di generazione da fonti rinnovabili sono state pressoché quadruplicate nel periodo compreso tra il 2021 e il 2023; ciononostante, sono ancora notevolmente al di sotto dei livelli previsti dal PNIEC, e l'incremento del ritmo delle installazioni è stato trainato primariamente dal comparto solare, mentre il settore dell'energia eolica registra alcuni ritardi (Figura 2.13). La riforma delle aree idonee è dotata del potenziale necessario per snellire ulteriormente le procedure autorizzative, e Terna stima che circa un quarto del territorio italiano potrebbe essere classificato come area idonea (Terna; Snam, 2022). Il Governo dovrebbe emanare prontamente i decreti che stabiliscono i criteri di identificazione delle aree idonee e definiscono il sistema di ripartizione degli oneri tra le Regioni.

Il Governo può intraprendere ulteriori azioni atte a sbloccare del tutto il potenziale dell'energia rinnovabile in Italia. La riforma delle aree idonee produrrebbe effetti più accentuati in presenza di un più alto limite di capacità al di sotto del quale i progetti che coinvolgono aree idonee possono essere autorizzati attraverso la "Procedura Abilitativa Semplificata" (si veda il Riquadro 2.3 per i relativi dettagli), poiché la capacità a livello di mediana dei progetti solari con richiesta di connessione alla rete ancora in attesa di autorizzazione è pari a circa il doppio della soglia attualmente fissata. Inoltre, l'esenzione dalla VIA per i progetti che coinvolgono aree idonee con capacità fino a 30 MW, attualmente in scadenza nel luglio 2024 (Riquadro 2.3), dovrebbe essere resa una misura permanente. Infine, per garantire che la VIA non subisca ritardi, ciascuna delle sue fasi dovrebbe essere soggetta al principio del consenso tacito. Il medesimo principio dovrebbe applicarsi per la procedura di screening preliminare, ove necessaria, e per la procedura di "Autorizzazione Unica Ambientale", che sovente richiede tempi più lunghi rispetto al termine legale fissato a 90 giorni (Riquadro 2.3).

Figura 2.13. L'installazione di energia rinnovabile è aumentata nel periodo 2022-2023, ma è ancora al di sotto dei piani previsti

Installazione di capacità di generazione di energia rinnovabile, periodo 2021-2023 e obiettivo annuale implicito nei piani del PNIEC



Nota: i dati del 2023 sono estrapolati sulla base dei dati reali aggiornati all'agosto 2023.
Fonte: elaborazioni a cura dell'OCSE basate su dati Terna (2023b), Terna (2023c) e MASE (2023).

StatLink https://stat.link/clmd9h

L'identificazione di aree speciali per lo sviluppo di parchi eolici *offshore* attraverso piani di gestione dello spazio marittimo agevolerebbe le attività di programmazione e di coordinamento tra Terna e i produttori di energia. È importante assicurare prontamente l'approvazione di questi piani. A tal fine, sarebbe d'aiuto potersi avvalere di un iter autorizzativo chiaro per i parchi eolici *offshore* e che la responsabilità di tali procedure fosse in capo al Governo centrale (IEA, 2023a; Legambiente, 2023). Inoltre, è possibile aumentare il limite al di sotto del quale si deroga alla VIA nelle aree indicate nei piani di gestione dello spazio marittimo, poiché il livello attualmente previsto (50 MW) è molto basso per i parchi eolici *offshore*, per i quali la dimensione mediana delle richieste di connessione alla rete presentate a Terna è pari a circa 3 000 MW.

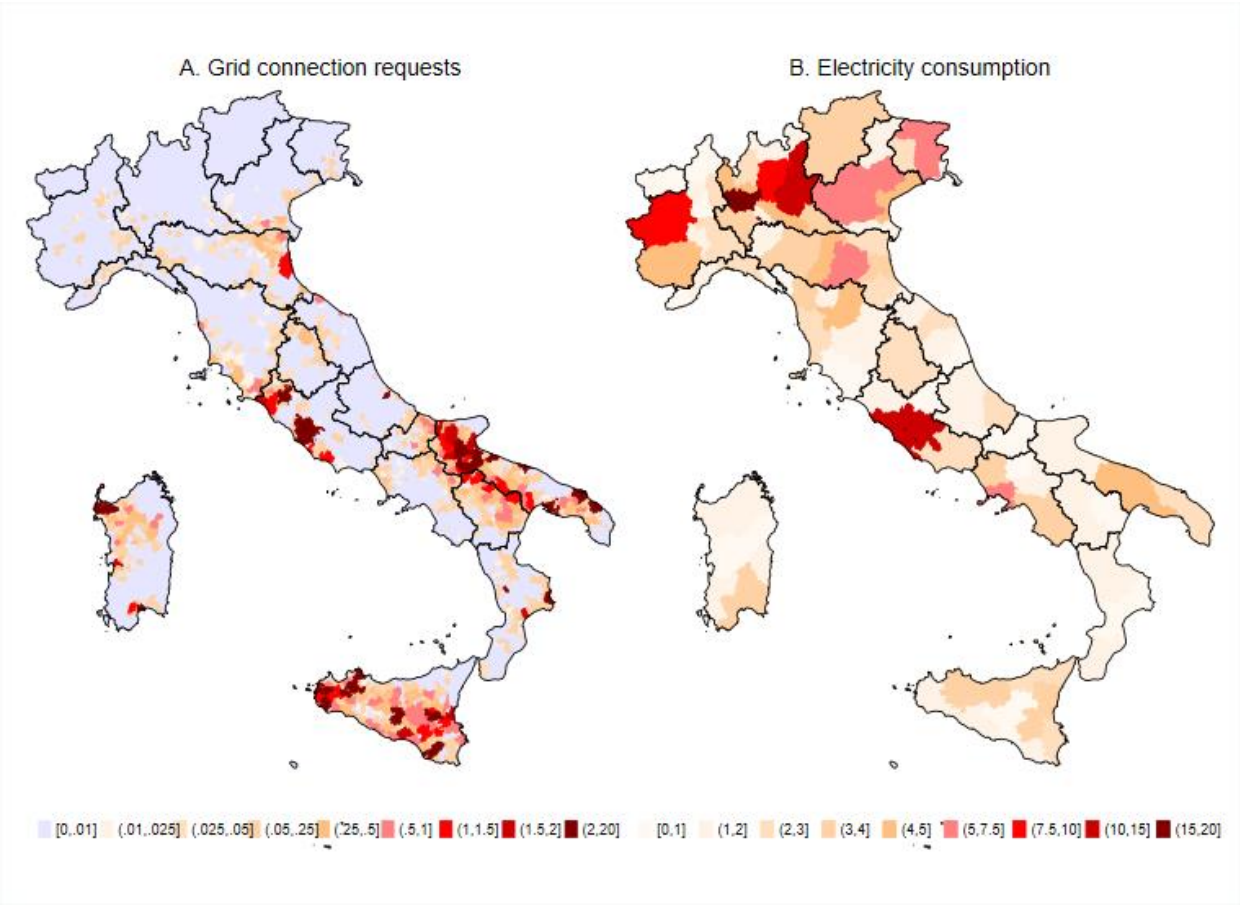
Il supporto delle comunità locali è di fondamentale importanza per garantire l'autorizzazione dei progetti in materia di energia rinnovabile. Al tal fine, è necessario che le comunità siano coinvolte tempestivamente attraverso adeguate campagne di informazione e possano beneficiare di una compartecipazione finanziaria negli impianti di energia rinnovabile, ad esempio attraverso la condivisione degli introiti o la riduzione dei prezzi dell'elettricità per i Comuni che ospitano gli impianti alimentati da fonti rinnovabili. Le comunità energetiche, che consentono ai cittadini di partecipare al mercato dell'elettricità generando, consumando, condividendo e vendendo elettricità, o fornendo servizi di flessibilità attraverso sistemi di *Demand Response* e stoccaggio, possono così assicurare il supporto agli impianti alimentati da fonti rinnovabili. La priorità ad esse accordata nell'ambito del PNRR, attraverso la concessione di prestiti a tasso zero nelle piccole comunità, rappresenta un passo avanti pregevole. Tuttavia, le comunità energetiche italiane sono ancora notevolmente sottoutilizzate rispetto a Paesi quali la Germania. Nell'intento di colmare tale lacuna, l'Italia ha recentemente sottoposto all'approvazione della Commissione europea la bozza di decreto che istituisce una tariffa agevolata per le comunità energetiche e i *prosumer*.

Espandere il livello di diffusione dell'energia elettrica da fonti rinnovabili non può prescindere dalla realizzazione di investimenti in capacità di trasmissione e stoccaggio. L'elettricità da fonti rinnovabili dovrà essere trasmessa dal Sud del Paese, dove è concentrato il potenziale di generazione, alle sue regioni del

Nord, dove i livelli di consumo sono più elevati (Figura 2.14). Terna prevede che la capacità di trasmissione debba più che raddoppiare nel periodo 2021-2030 (Terna; Snam, 2022). Nel suo ultimo piano di sviluppo, Terna prevede investimenti per un valore complessivo superiore all'1 % del PIL italiano nell'arco di un decennio (Terna, 2023a). Il piano prevede l'introduzione di una nuova tecnologia di rete (*Hypergrid*) che raddoppierà la capacità di scambio tra le zone di mercato, riducendo così il consumo di suolo e l'impatto ambientale. Altri elementi essenziali riguardano la costruzione di 5 nuove dorsali elettriche, con connessioni sottomarine e il potenziamento delle linee elettriche esistenti per rafforzare i collegamenti tra le diverse regioni. Il PNRR prevede, inoltre, investimenti nel settore delle reti elettriche intelligenti (*Smart Grid*) e della resilienza climatica delle reti per un valore pari allo 0,2 % circa del PIL.

Figura 2.14. Il potenziale delle energie rinnovabili è maggiore al Sud, mentre i livelli di consumo sono più elevati al Nord

Distribuzione geografica delle richieste di connessione alla rete di Terna e del consumo di energia elettrica



Nota: i dati sono espressi in GW (Grafico A) e TWh (Grafico B). Le richieste di connessione per i parchi eolici *offshore* sono assegnate al Comune nel quale è registrato il soggetto richiedente.
Fonte: elaborazioni a cura dell'OCSE basate su dati Terna-Econnextion e Terna-Pubblicazioni Statistiche.

StatLink https://stat.link/kupozj

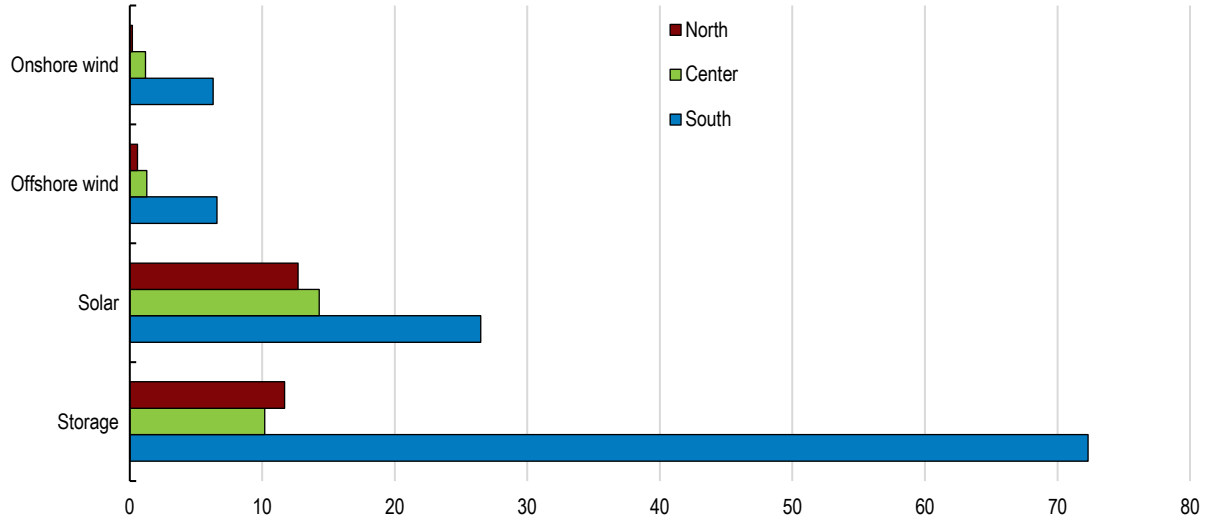
Lo sviluppo della rete è stato rallentato da lungaggini e criticità nell'iter autorizzativo; tuttavia, le riforme recentemente introdotte dovrebbero garantire tempistiche più rapide per l'approvazione dei progetti primari. Il piano di investimento di Terna deve essere approvato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica dopo essere stato sottoposto a una valutazione ambientale strategica che coinvolge

molteplici istituzioni (IEA, 2023a). Successivamente all'approvazione del piano di Terna, ciascun progetto di sviluppo della rete deve comunque essere sottoposto a VIA e ottenere un'autorizzazione amministrativa. Congiuntamente, la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e la procedura di autorizzazione di ciascun progetto richiedono 7-8 anni di attesa (IEA, 2023a). Simili tempistiche costituiscono un fattore di problematicità, in quanto la mancanza di una sufficiente capacità di stoccaggio e di trasmissione potrebbe frenare gli investimenti nel settore della generazione, e viceversa. Le riforme adottate di recente sono dotate del potenziale per accelerare tale processo. Il DDL Concorrenza 2023 contempla una disposizione che impone al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica di approvare il piano entro 18 mesi. I progetti ritenuti di importanza strategica per il processo di decarbonizzazione possono essere autorizzati anche in attesa dell'autorizzazione del piano.

La natura intermittente dell'energia solare ed eolica impone altresì grandi investimenti in capacità di accumulo, al fine di consentire di immagazzinare energia elettrica quando viene prodotta e di rilasciarla quando viene consumata. Secondo Terna, la maggior parte degli investimenti dedicati alla capacità di stoccaggio elettrochimico si concentrerà nelle regioni meridionali del Paese (Figura 2.15). Gli scenari di lungo termine elaborati da istituzioni indipendenti sottolineano che la capacità di stoccaggio dovrà essere tanto più elevata quanto minore sarà, all'interno del mix elettrico, la quota dell'eolico, che è complementare al solare, e del biometano, che è distribuibile (REF, 2023). L'Italia dovrebbe rafforzare gli incentivi volti all'installazione di impianti con capacità di stoccaggio e alla semplificazione delle procedure di rilascio dei permessi. Il rafforzamento del mercato della capacità e il potenziamento dei contratti a lungo termine tra i produttori di energia e i detentori di capacità di stoccaggio saranno importanti per stimolare gli investimenti in impianti di stoccaggio su larga scala, che finora si sono rivelati scarsi. La recente deroga alla VIA e all'autorizzazione a costruire impianti di stoccaggio al di sotto di una certa capacità in aree dotate di impianti di generazione di energia rinnovabile già esistenti costituisce un passo avanti nel processo di semplificazione delle procedure volte al rilascio dei permessi.

Figura 2.15. Gli investimenti in termini di capacità di generazione e stoccaggio si concentreranno al Sud

Investimenti previsti in termini di capacità di generazione e stoccaggio per area geografica, 2022-2030



Nota: i dati per l'eolico *onshore*, l'eolico *offshore* e il solare sono espressi in GW; i dati per lo stoccaggio sono espressi in GWh.
Fonte: Terna, Snam (2022).

StatLink https://stat.link/ibv2hs

Il PNIEC prevede altresì la produzione per elettrolisi di idrogeno, che può essere immagazzinato e trasportato in altre aree, quale metodo alternativo per gestire l'eccesso di produzione di elettricità da fonti rinnovabili. Al fine di sviluppare le infrastrutture per lo stoccaggio e il trasporto di idrogeno, l'Italia potrebbe riutilizzare alcune sezioni della sua estesa rete di gasdotti per il gas naturale, come attualmente previsto da SNAM (il principale operatore italiano per il trasporto e il dispacciamento del gas). L'idrogeno e altri *e-fuel* potrebbero essere utilizzati per decarbonizzare settori difficili da elettrificare, tra cui l'industria pesante, il trasporto merci e l'aviazione.

L'applicazione di un sistema basato su prezzi dinamici può aiutare a gestire i periodi di eccesso di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Il recente completamento del processo di liberalizzazione del mercato dell'elettricità dovrebbe determinare una riduzione dei prezzi medi dell'elettricità per i consumatori, grazie ad un incremento della concorrenza. Quale prossimo passo, i distributori di energia elettrica potrebbero offrire prezzi variabili in base all'offerta di elettricità nella rete. Controllando il prezzo dell'elettricità in tempo reale tramite applicazioni mobili (*app*), i consumatori potrebbero regolare i loro consumi, riducendo così i fabbisogni di trasmissione grazie alla regolazione della domanda (Davis, Hausman e Rose, 2023). Sistemi analoghi sono già in vigore in altri Stati membri dell'UE, tra cui i Paesi Bassi.

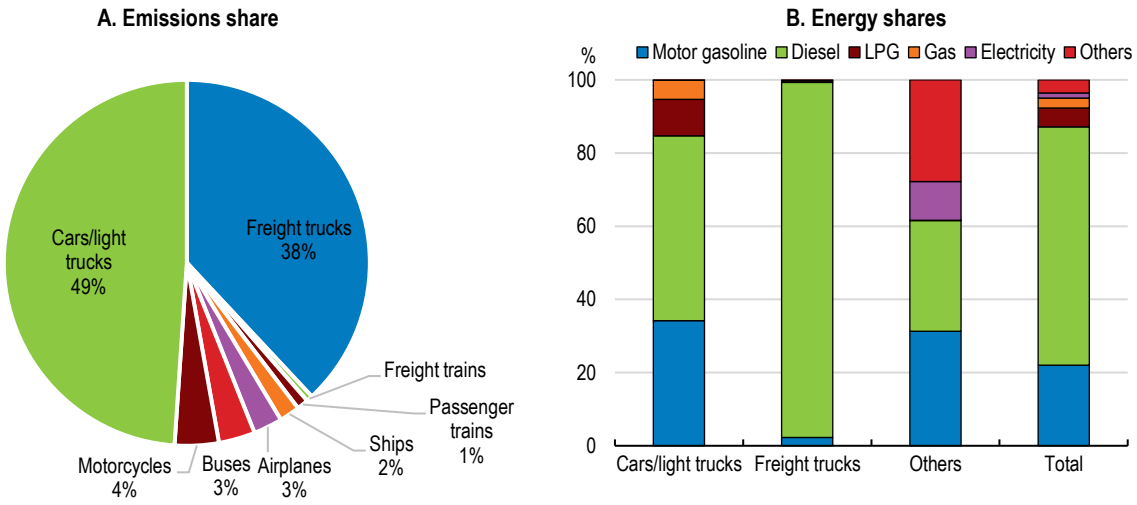
Periodi potenzialmente lunghi di scarsa produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili impongono il rafforzamento delle connessioni con altri Paesi e il mantenimento di un certo grado di capacità di generazione di base derivante da altre fonti. In linea di principio, l'energia nucleare potrebbe conferire tale capacità di base; tuttavia, l'Italia ha deciso di eliminare gradualmente l'elettricità da fonti nucleari con un referendum tenuto nel 1987. Il Governo è ora aperto a riconsiderare la decisione dell'epoca, sebbene rovesciare l'esito del referendum del 1987 potrebbe essere politicamente problematico, anche per ciò che concerne reattori di piccole dimensioni e tecnologicamente avanzati. Il PNIEC prevede che il gas naturale costituisca la fonte principale di capacità di carico di base e mira a un aumento significativo del biometano, che è altresì programmabile. Le importazioni nette di elettricità provenienti da altri Paesi dovrebbero registrare un incremento fino al 2030 e rimanere sostanzialmente costanti successivamente a tale data (REF, 2022). Il PNIEC indica come obiettivo prioritario il rafforzamento delle connessioni di rete con i Paesi limitrofi, incluso il Nord Africa, dove il potenziale di elettricità solare è elevato anche nei mesi invernali. Tuttavia, il collegamento dell'Italia al Nord Africa non dovrebbe costituire un motivo per sottoutilizzare il potenziale delle fonti di energia rinnovabile italiane.

2.3.3. La decarbonizzazione del settore dei trasporti

L'aggiornamento del PNIEC ha come obiettivo una riduzione dei gas serra pari a circa il 40 % nel periodo 2005-2030 per il settore dei trasporti, che rappresenta il comparto primariamente responsabile delle emissioni in Italia. Nel periodo 2005-2021, le emissioni generate dai trasporti sono diminuite soltanto del 20 % circa. La quota più consistente di tale decremento è stata registrata dopo la crisi finanziaria globale, quando il consumo di energia è diminuito del 15 %, a seguito di una flessione della mobilità in un contesto di crescita debole. La successiva ripresa della mobilità è stata compensata da una marcata diminuzione dei consumi energetici, cosicché il consumo complessivo di energia è rimasto sostanzialmente costante fino alla pandemia da COVID-19. Le automobili e gli autocarri sono responsabili della maggior parte delle emissioni generate dal trasporto nazionale (Figura 2.16, Grafico A). La percentuale di motocicli è significativa rispetto agli standard internazionali. Le emissioni derivanti dal trasporto aereo nazionale sono contenute, sebbene siano aumentate rapidamente nel corso degli ultimi anni.

Figura 2.16. Il gasolio rappresenta circa i due terzi del consumo energetico nel settore dei trasporti

Fonti di emissione e consumo energetico nel settore dei trasporti nazionali, percentuali, 2021



Nota: il gasolio include il gasolio bio e la benzina per motori include le benzine bio.
Fonte: AIE – Indicatori di efficienza energetica ed usi finali dell'energia.

StatLink https://stat.link/vi9lg7

Al fine di ridurre, nel breve periodo, le emissioni generate dal settore dei trasporti, il PNIEC prevede un'azione combinata volta contestualmente alla riduzione dei consumi energetici e all'aumento della diffusione delle energie rinnovabili. Il consumo di energia dovrebbe diminuire di oltre il 10 % nel periodo compreso tra il 2021 e il 2030, mentre la diffusione delle energie rinnovabili dovrebbe aumentare dal 5 % nel 2021 a oltre il 15 % nel 2030 (dall'8 % al 31 % secondo i criteri di elaborazione di Eurostat, che attribuiscono un peso maggiore a determinate tipologie di energie rinnovabili). Solamente un quarto del consumo di energie rinnovabili nel settore dei trasporti nel 2030 dovrebbe provenire dal settore dell'elettricità rinnovabile, mentre i restanti tre quarti dovrebbero derivare dal settore dei biocarburanti (di cui l'Italia è leader mondiale) e dal biometano.

L'UE ha stabilito il divieto di vendita della maggior parte delle autovetture alimentate da motori a combustione interna a partire dal 2035. Il divieto si applicherà ai motori alimentati con biocarburanti e biometano, con l'unica eccezione di quelli alimentati con carburanti a zero emissioni (*e-fuel*). Tuttavia, i biocarburanti e il biometano, insieme all'idrogeno, possono rappresentare un elemento importante in settori nei quali è difficile attuare il processo di elettrificazione, quali l'aviazione e il trasporto marittimo. La produzione di *e-fuel*, che utilizza l'elettricità rinnovabile per convertire l'anidride carbonica e l'acqua in carburanti a base di idrocarburi, è ad elevata intensità energetica. Ciò indica che la generazione di elettricità rinnovabile andrebbe ulteriormente incrementata, con ovvio aumento dei costi, il che può costituire un ostacolo alla loro adozione su larga scala. Il dato induce a pensare che l'elettrificazione diretta dei veicoli possa costituire un metodo più efficiente ed economico per ridurre le emissioni rispetto agli *e-fuel*.

Sebbene il livello delle emissioni pro capite generate dalle autovetture sia modesto rispetto agli standard internazionali (Figura 2.17, Grafico A), grazie alle dimensioni ridotte e all'intensità energetica dell'autovettura media, i camion merci presentano emissioni e intensità energetiche elevate (Grafico B). Analogamente a quanto avviene in altri Paesi, il gasolio beneficia di un'aliquota di accisa per unità di emissioni di CO2 molto più bassa rispetto alla benzina (Tabella 2.4). Poiché il gasolio rappresenta di gran lunga la tipologia di carburante maggiormente utilizzato per i camion merci, ciò riduce gli incentivi all'acquisto di camion più efficienti dal punto di vista energetico e produce impatti particolarmente negativi

sulle persone, in quanto i gas di scarico del gasolio determinano effetti cancerogeni sulla salute umana (IARC, 2012). Inoltre, l'accisa sul gasolio imposta agli esercenti dei servizi di trasporto può essere in parte recuperata dai contribuenti. Sebbene l'agevolazione si applichi solo agli autocarri appartenenti alla categoria 5 o categoria superiore dello standard europeo sulle emissioni inquinanti, essa riguarda comunque tutti gli autocarri immatricolati dopo il 2008.

Tenendo in considerazione le implicazioni sociali e i possibili impatti sulla competitività delle imprese, il Governo dovrebbe incrementare le accise sul gasolio ed eliminare gradualmente lo sconto applicato sulle accise per gli automezzi pesanti, poiché tale trattamento fiscale agevolato confonde i segnali in materia di prezzi e si traduce in minori introiti per il Governo. Il solo sgravio fiscale costa ai contribuenti circa lo 0,1 % del PIL in termini di mancati introiti su base annua (IEA, 2023a). Il recupero di tali introiti potrebbe contribuire a sovvenzionare l'installazione di stazioni di ricarica superveloci o l'acquisto di autocarri (elettrici e a idrogeno) a basse emissioni di carbonio, il cui mercato è ancora agli albori. L'idrogeno potrebbe rappresentare un'opzione importante per decarbonizzare il trasporto di merci su strada e le rimanenti ferrovie a gasolio nel lungo periodo; tuttavia, i piani del Governo a riguardo non sono ancora definitivi.

L'Italia è al secondo posto nell'Unione europea per indice di possesso pro capite di autovetture, e il PNIEC prevede una riduzione del parco auto totale pari al 10 % circa da realizzarsi nel periodo 2021-2030. L'obiettivo ambizioso è in linea con la strategia atta ad indurre nuovi comportamenti virtuosi che favoriscano la decarbonizzazione dei trasporti (ITF, 2021; OECD, 2021c; MIT, 2022) e dovrebbe essere supportato da una riduzione del parco auto pari al 10 % circa. L'obiettivo ambizioso è in linea con l'approccio volto ad indurre cambiamenti nelle abitudini al fine di decarbonizzare i trasporti (ITF, 2021; OECD, 2021c; MIT, 2022) e dovrebbe essere supportato dall'introduzione di incentivi finanziari per la rottamazione di auto vecchie e ad alta intensità di carbonio, indipendentemente dall'acquisto di un'auto nuova. Alcuni Comuni hanno istituito programmi atti a offrire alle famiglie, per ciascuna vecchia auto che esse rottamano, dei buoni per il trasporto pubblico. Il Governo dovrebbe incoraggiare iniziative analoghe anche in altri Comuni e istituire uno schema nazionale attraverso il quale le famiglie percepiscano una somma forfettaria per ogni auto vecchia rottamata. L'importo forfettario può essere fissato in linea con il prezzo delle auto vecchie sul mercato secondario, e i relativi oneri fiscali possono essere contenuti limitando i fondi complessivamente stanziati per il programma e destinandoli ai veicoli maggiormente inquinanti. Ciò contribuirebbe a ridurre lo stock di 4 milioni di auto altamente inquinanti, ed è in linea con le recenti proposte atte a vietare l'accesso di tali veicoli nei centri urbani. Ove corredata da sussidi mirati e più generosi per l'acquisto di autovetture a emissioni zero, la misura garantirebbe notevoli incentivi alla riduzione e al rinnovo del parco auto attuale.

La tassazione dei cosiddetti *fringe benefit* per le autovetture dovrebbe essere ulteriormente inasprita, in quanto tali agevolazioni incentivano un maggiore utilizzo dell'automobile (OECD, 2014). In Italia, le auto aziendali rappresentano annualmente più di un terzo delle nuove immatricolazioni (Transport & Environment, 2022), sebbene tale percentuale sia diminuita nel 2021. Il limite di esenzione sul reddito imponibile legata alla fruizione di un'auto aziendale (che tiene conto dell'uso privato di tale auto) è stato recentemente elevato ed in parte correlato all'intensità delle emissioni inquinanti prodotte dall'auto. La quota può essere ulteriormente incrementata, poiché in Italia sembra essere ancora relativamente bassa rispetto ad altri Paesi (Transport & Environment, 2022). L'obiettivo finale dovrebbe essere quello di ridurre le dimensioni del parco auto inducendo i dipendenti a non trovare alcuna differenza tra il percepire un compenso in denaro o il ricevere un compenso in natura mediante la fornitura di un'auto aziendale. Nell'aumentare la tassazione applicata ai *fringe benefit* legati alle autovetture, il Governo dovrebbe considerare l'introduzione di un differenziale – attualmente inesistente – nella quota del compenso in natura considerato come reddito imponibile, distinguendo così tra le auto a zero emissioni e quelle a basse emissioni (fino a 60 g/km di CO_2). Dovrebbe, inoltre, aumentare il differenziale tra le auto a basse emissioni e quelle a medie emissioni (tra 60 g/km e 160 g/km di CO_2), attualmente pari a soli 5 punti percentuali. Si incentiverebbe così una maggiore diffusione delle auto a zero emissioni, contribuendo alla creazione di un loro mercato di seconda mano.

L'esperienza di Milano suggerisce, inoltre, che l'introduzione di un sistema di tariffazione della congestione stradale può ridurre il ricorso alle auto e contribuire ad abbattere le emissioni di CO2 derivanti dal loro utilizzo (Riquadro 2.4; OECD, 2019). Gli introiti derivanti dai sistemi di tariffazione della congestione stradale possono essere utilizzati per rafforzare la mobilità urbana sostenibile, mentre l'esenzione delle auto a zero emissioni da tali regimi attraverso sistemi di riconoscimento delle targhe può accrescere il livello di attrattività di tali auto rispetto a quelle tradizionali dotate di motore a combustione interna.

Riquadro 2.4. Il pedaggio sull'uso dell'auto a Milano ha ridotto di un terzo le emissioni di CO2

Al fine di ridurre i livelli di traffico e inquinamento atmosferico, nel 2012 Milano ha introdotto una "tassa di congestione" imposta ai veicoli in circolazione in un'area centrale della città che costituisce circa il 5 % del territorio comunale (la cosiddetta "Area C"). Dopo un periodo pilota di 18 mesi, il sistema è stato approvato attraverso un referendum ed è così diventato una misura permanente (Comune di Milano, 2022). Il regime vieta l'accesso ai veicoli più inquinanti e lunghi e impone una tassa sugli altri veicoli alimentati a benzina e gasolio (rispettivamente, 2-5 EUR per i residenti e 3-6 EUR per i non residenti) nell'orario compreso tra le ore 07:30 e le ore 19:30 dei giorni lavorativi. I veicoli elettrici e a motore ibrido e le motociclette possono accedere liberamente all'Area C. I proventi vengono utilizzati per iniziative di gestione delle strade volte ad incoraggiare la mobilità attiva, tra cui le piste ciclabili, le aree pedonali e le zone a velocità ridotta (Comune di Milano, 2022). Nel 2019, la città ha introdotto una zona a basse emissioni inquinanti (catalogata come *Low Emission Zone – LEZ*) che copre il 75 % del territorio cittadino (la cosiddetta "Area B"), nella quale sono vietati i veicoli più inquinanti e i camion di maggiori dimensioni. Nel 2023, il divieto riguarderà la maggior parte dei veicoli a gasolio e a benzina altamente inquinanti, e il suo ambito di applicazione sarà gradualmente esteso fino al 2030 (Comune di Milano, 2022).

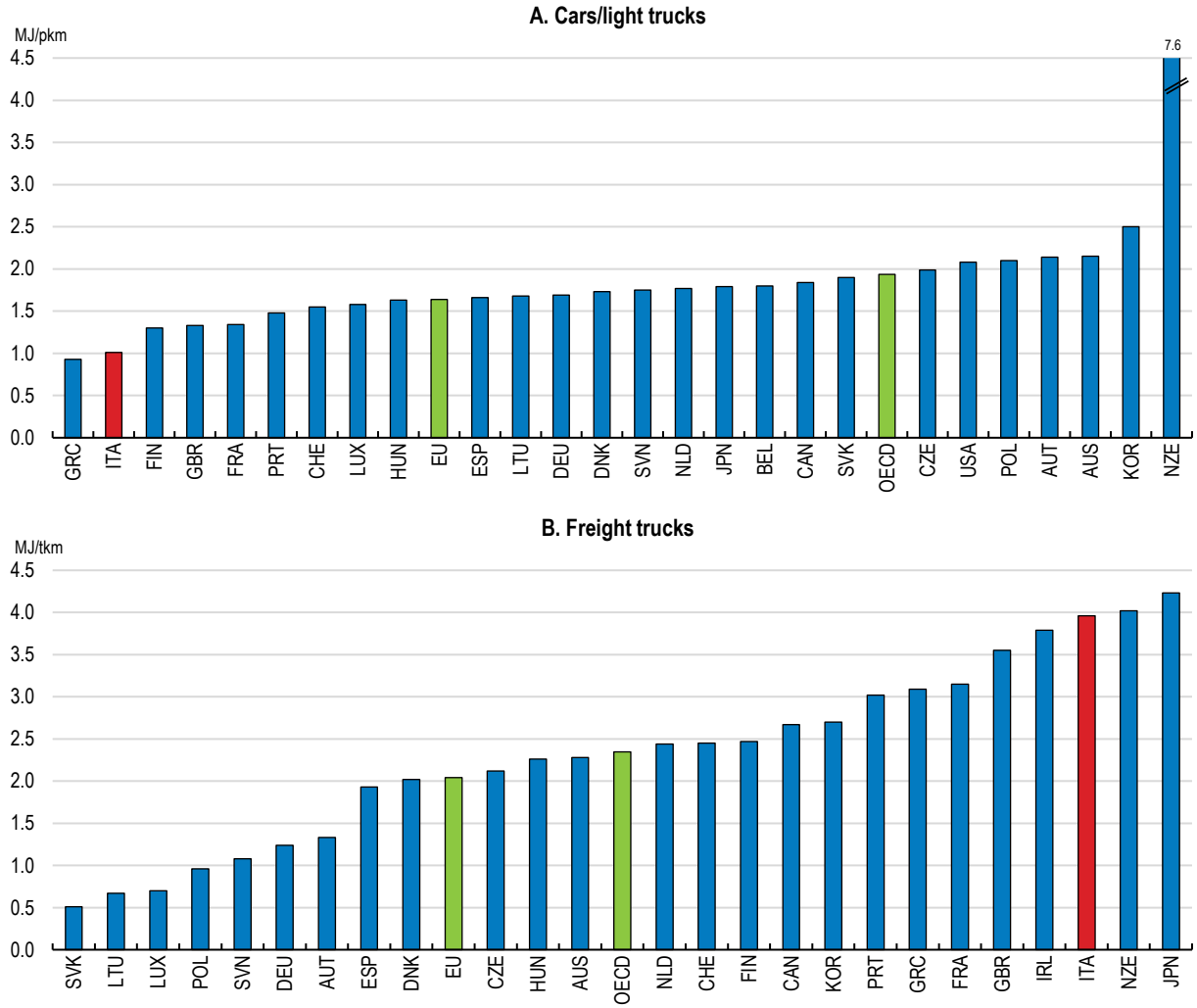
Il sistema appare efficace in termini di riduzione dell'utilizzo dell'auto e del conseguente rilascio di emissioni atmosferiche, comprese quelle di CO2. Il livello di congestione nella "Area C" è diminuito del 28 % e le emissioni di CO2 sono calate del 35 %, per quanto non siano disponibili dati sulle emissioni al di fuori dell'area interessata dal sistema di pedaggi sulla congestione. Anche altri inquinanti atmosferici (quali il particolato (PM10) (-18 %), gli ossidi di azoto e l'ammoniaca) hanno registrato una diminuzione significativa. È dimostrato che il sistema ha anche incrementato la diffusione delle pratiche di noleggio di biciclette note come *bike-sharing* (Cornago, Dimitropoulos e Oueslati, 2019).

L'Italia deve accelerare in modo significativo l'adozione di veicoli elettrici e di altri veicoli a zero emissioni per allinearsi agli obiettivi di decarbonizzazione nel settore dei trasporti e raggiungere il traguardo UE fissato al 2030 in merito all'intensità media delle emissioni delle autovetture di nuova immatricolazione, inferiore alla metà dell'attuale livello registrato dall'Italia. Nel 2022, la quota di veicoli elettrici nelle nuove immatricolazioni si attesterà a meno del 10 %, ben al di sotto della media dell'UE e inferiore a Francia e Germania di ben 2 o 3 volte (Figura 2.18).

Il PNIEC persegue obiettivi ambiziosi, prevedendo che entro il 2026 le nuove immatricolazioni di veicoli elettrici supereranno quelle delle autovetture alimentate a Gas di Petrolio Liquefatto (GPL) e metano, per le quali l'Italia rappresenta il principale mercato dell'Unione europea. Il PNIEC, inoltre, prevede la realizzazione di un parco veicoli elettrici composto da 6,6 milioni di unità entro il 2030 (MASE, 2023). Il raggiungimento di tale obiettivo implica che le immatricolazioni annuali di nuovi veicoli elettrici nel periodo 2024-2030 dovranno essere 7 volte superiori al livello registrato nel 2021. Il potenziamento della presenza dei veicoli elettrici, inoltre, può svolgere un ruolo fondamentale nel miglioramento della stabilità della rete elettrica. Le batterie dei veicoli elettrici, infatti, sono in grado di fornire alla rete l'energia immagazzinata, mitigando così i picchi di domanda mediante sistemi di ricarica bidirezionali. Un veicolo completamente carico può fornire energia sufficiente a sostenere una famiglia media per svariati giorni (IEA, 2023b).

Figura 2.17. I camion per il trasporto merci in Italia sono ad alta intensità energetica

Intensità energetica di automobili/autocarri e camion merci, 2019



Nota: MJ/pkm indica: megajoule per passeggero-chilometro (Grafico A); MJ/tkm indica: megajoule per tonnellata-chilometro (Grafico B).
Fonte: AIE – Indicatori di efficienza energetica e di usi finali dell'energia.

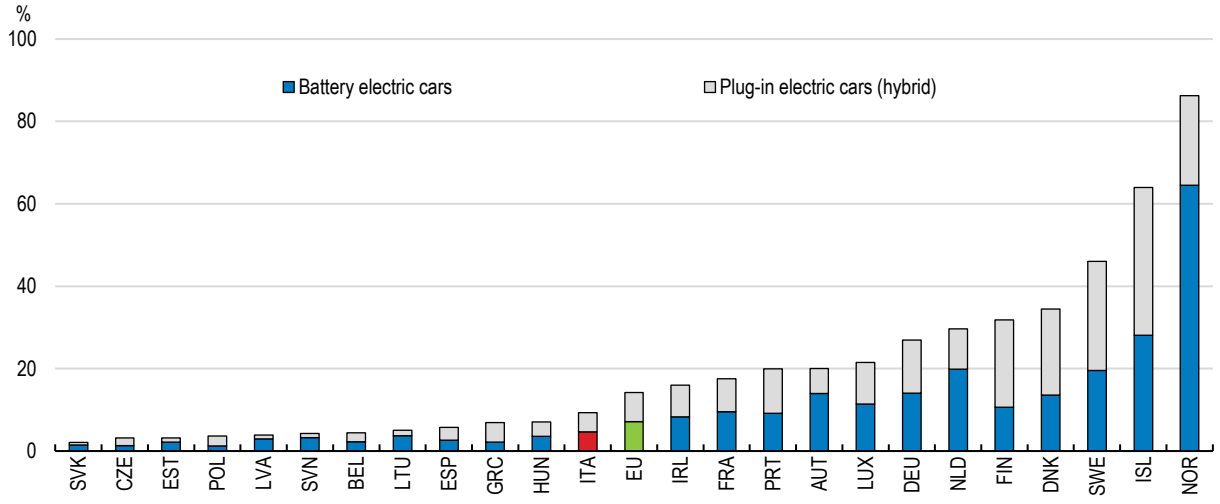
StatLink https://stat.link/as3m5c

Per incrementare il livello di diffusione dei veicoli elettrici, l'Italia prevede la concessione di incentivi all'acquisto di autovetture elettriche. Per aumentare effettivamente gli acquisti di tali veicoli, il sistema deve tuttavia essere riformato. L'importo del contributo concesso potrebbe essere troppo esiguo per incoraggiare l'acquisto di modelli *entry-level* da parte delle famiglie a basso reddito. Nel 2022, buona parte dei contributi per l'acquisto di veicoli elettrici è rimasta inutilizzata e, a metà del 2023, l'utilizzo di tali incentivi era inferiore al 20 % degli importi stanziati per l'intero anno solare 2023 (Tabella 2.5). La scarsa fruizione di tali incentivi, comunque, non deriva da una debole propensione verso i veicoli elettrici. Nel 2022, nel 50 % circa dei casi, gli acquirenti di veicoli elettrici non hanno beneficiato degli incentivi messi a disposizione, previsti soltanto per le auto al di sotto di un certo massimale di prezzo (Tabella 2.5), testimoniato l'interesse per i veicoli elettrici da parte delle famiglie ad alto reddito che non necessitano di avvalersi dei contributi statali. Gli incentivi disponibili per l'acquisto di automobili con motore a combustione interna – che sono anche essi legati a un limite di prezzo e, pertanto, non possono essere utilizzati per l'acquisto di modelli costosi – si sono esauriti nell'arco di poche settimane, il che lascia supporre che le

famiglie a basso reddito abbiano optato per auto più economiche con motore a combustione. La differenza in termini di prezzo al netto dei contributi esistente tra i veicoli elettrici meno costosi e le automobili con motore a combustione in Europa è pari a 10 000 EUR circa (IEA, n.d.). Sebbene l'incentivo per l'acquisto di un veicolo elettrico in Italia ammonti attualmente a 5 000 EUR, quello relativo all'acquisto di un'auto con motore a combustione interna è, invece, pari a 2 000 EUR, il che implica che la differenza netta è di soli 3 000 EUR. Il contributo per l'acquisto di un veicolo elettrico in Germania, invece, ammontava a ben 9 000 EUR nel 2022.

Figura 2.18. I veicoli elettrici costituivano meno del 10 % delle auto di nuova immatricolazione nel 2022

Percentuale di veicoli elettrici nelle nuove immatricolazioni, 2022



Nota: per 'UE' si intende la media semplice dell'UE, esclusi i Paesi non-OCSE.
Fonte: Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA), Commissione europea - Direzione Generale per l'azione per il clima (DG CLIMA).

StatLink https://stat.link/g0smzd

L'Italia dovrebbe concentrarsi sulla riduzione del divario di prezzo esistente tra i veicoli elettrici di modello *entry-level* e le auto con motore a combustione interna. Il primo passo dovrebbe consistere nella cessazione dei contributi previsti per l'acquisto di autovetture con motore a combustione che, in ambito UE, sono previsti solo in Francia e Romania, oltre che in Italia (Transport & Environment, 2022). Inoltre, andrebbero aumentati i sussidi destinati all'acquisto di veicoli elettrici. Per puntare ai veicoli elettrici di modello *entry-level*, il sistema degli incentivi dovrebbe essere scaglionato, offrendo importi più cospicui nel caso di auto più economiche e riducendo gradualmente i sussidi nel caso di modelli più costosi. L'ammissibilità all'erogazione del contributo dovrebbe essere subordinata alla rottamazione di un'auto vecchia e altamente inquinante, ad eccezione delle famiglie che non possiedono già un'automobile. Una tale condizione impedirebbe al programma di contribuire ad accrescere il parco veicoli complessivo e garantirebbe un uso efficiente dei fondi pubblici. Lo stanziamento annuale previsto dal programma, attualmente inferiore allo 0,05 % del PIL, dovrebbe essere ampliato nel breve periodo (per generare una massa critica all'interno del mercato nazionale dei veicoli elettrici) e poi gradualmente ridotto nel medio periodo man mano che il mercato maturerà, in linea con il modello applicato da Regno Unito e Germania. Con un incentivo medio pari a 5 000 EUR, lo stanziamento esistente può sostenere l'acquisto di circa 100 000 veicoli elettrici ogni anno, a fronte di un obiettivo di circa 900 000 immatricolazioni di veicoli elettrici all'anno nel periodo compreso tra il 2024 e il 2030.

L'Italia registra un livello relativamente basso di veicoli elettrici circolanti per ciascun punto di ricarica pubblico; tuttavia, se misurato in termini pro capite, il numero di punti di ricarica pubblici nel Paese è inferiore di circa tre volte quello della media dell'UE ed è significativamente inferiore a quello offerto da Germania e Francia (Figura 2.19). Sebbene si rilevi una maggiore offerta di punti di ricarica privati, questi non possono sostituire le stazioni di ricarica pubbliche, che sono assolutamente necessarie sia nei centri urbani sia lungo le autostrade e le strade interurbane. La scarsità di punti di ricarica pubblici disponibili per abitante potrebbe scoraggiare le famiglie dall'acquistare veicoli elettrici per effetto della cosiddetta "ansia da ricarica". L'obiettivo del PNRR di sovvenzionare l'installazione di ulteriori 20 000 stazioni di ricarica pubbliche nel periodo 2023-2025 appare modesto rispetto alla raccomandazione dell'UE di rendere disponibile 1 stazione di ricarica pubblica per ogni 10 veicoli elettrici in circolazione. Tale obiettivo, infatti, implicherebbe l'installazione di circa 600 000 punti di ricarica aggiuntivi entro il 2030, e il primo bando di gara per l'installazione sovvenzionata di punti di ricarica sulle autostrade ha riscosso scarso interesse tra gli operatori di settore. L'Italia dovrebbe accelerare ulteriormente la diffusione di stazioni di ricarica per veicoli elettrici disponibili al pubblico e promuovere l'installazione di stazioni private. Le campagne di informazione atte ad illustrare i vantaggi finanziari e ambientali offerti dai veicoli elettrici possono contribuire ulteriormente ad aumentare la diffusione di tali mezzi. Il Governo ha recentemente deciso di istituire una piattaforma nazionale per la localizzazione di tutte le stazioni di ricarica disponibili al pubblico e le relative informazioni, ivi inclusi i prezzi di ricarica e la quota di elettricità rinnovabile utilizzata.

Tabella 2.5. Si rileva una scarsa fruizione degli incentivi offerti per l'acquisto di veicoli elettrici

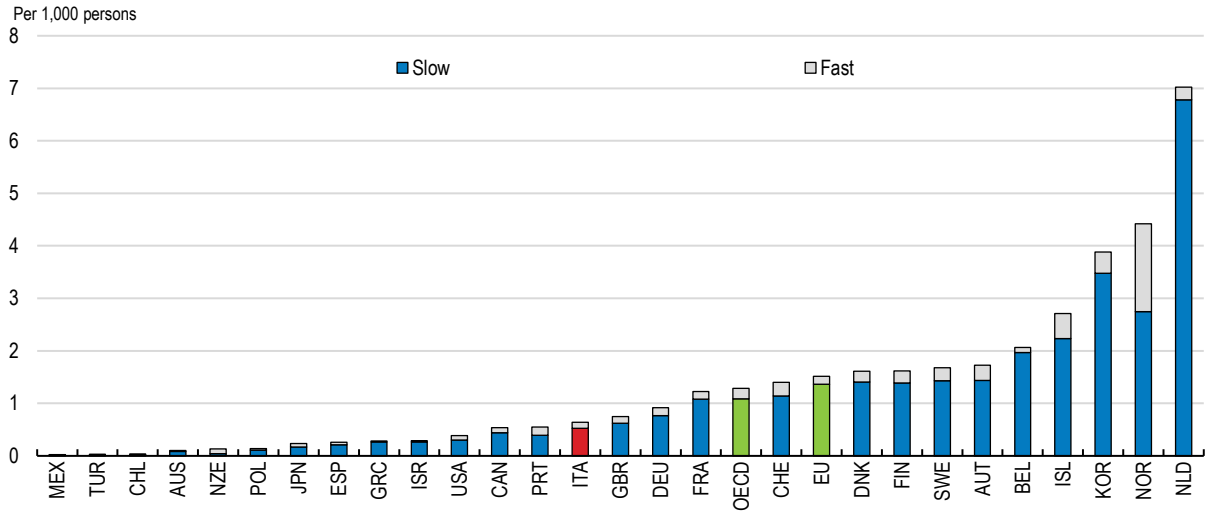
Incentivi per l'acquisto di veicoli a motore in Italia, 2023, migliaia di EUR

	Singolo incentivo				Massimale prezzo auto	Dotazione complessiva	
	Standard		Nuclei familiari a basso reddito				
	Con rottamazione	Senza rottamazione	Con rottamazione	Senza rottamazione		Anno intero	Utilizzo a metà anno
Auto elettriche BEV	5	3	7,5	4,5	35	190 000	21 %
Auto elettriche *PHEV*	4	2	6	3	45	225 000	4 %
Auto *ICE*	2	/	2	/	35	150 000	100 %
Moto elettriche	4	3	4	3	/	35 000	39 %
Motocicli *ICE*	2,5	/	2,5	/	/	5 000	100 %
Camion elettrici	9	/	/	/	/	15 000	5 %

Nota: *BEV* (veicolo elettrico a batteria): 0-20 gCO2/km; PHEV (veicolo elettrico ibrido plug-in): 21-60 gCO2/km; auto *ICE* (motore a combustione interna): 61-135 gCO2/km; camion elettrici: 0-12 t. Famiglie a basso reddito: ISEE < 30 000 EUR. Il limite di prezzo si applica al prezzo netto prima dell'IVA. I numeri sono espressi in migliaia di EUR.
Fonte: elaborazioni a cura dell'OCSE basate su dati forniti dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy, Ecobonus (https://ecobonus.mise.gov.it/).

Figura 2.19. Le stazioni di ricarica elettrica pro-capite sono poche in Italia

Stazioni di ricarica elettrica disponibili al pubblico per 1 000 persone, 2021



Nota: le medie dell'UE e dell'OCSE sono medie semplici calcolate in base ai Paesi per i quali sono illustrati i dati.
Fonte: AIE – Prospettive mondiali sui veicoli elettrici 2022; banca dati dell'OCSE sui conti nazionali; ed elaborazioni a cura dell'OCSE.

StatLink https://stat.link/0r6bqt

La riforma delle tasse relative alla vendita, all'immatricolazione e alla proprietà delle auto può accrescere ulteriormente l'attrattiva esercitata dai veicoli a zero emissioni. Nel periodo 2019-2021, l'Italia ha imposto una tassa di vendita elevata (la cosiddetta "ecotassa") sull'acquisto di auto ad alte emissioni (da un minimo di 1 100 EUR a un massimo di 2 500 EUR). Il Governo può reintrodurre tale tassa e imporla su tutti i veicoli in base alle emissioni atmosferiche rilasciate, piuttosto che applicarla solo alle auto maggiormente inquinanti. In alternativa, il Governo potrebbe aumentare la tassa di immatricolazione provinciale una tantum, che attualmente è bassa, e subordinarla all'intensità delle emissioni atmosferiche generate. Alcune province hanno introdotto l'esenzione dal pagamento della tassa di immatricolazione per i veicoli elettrici. L'iniziativa potrebbe essere estesa anche a livello nazionale. L'Italia applica una speciale sovrattassa annuale sulle auto con motori di grossa cilindrata (il cosiddetto "superbollo"). Il Governo dovrebbe ora considerare la possibilità di subordinare il "superbollo" alle emissioni prodotte piuttosto che alla potenza del motore, e di abolire le esenzioni previste per le auto vecchie. I veicoli elettrici sono esentati dalle tasse di proprietà per i primi 5 anni e beneficiano successivamente di una generosa riduzione (OECD, 2020). La medesima esenzione si applica alle auto alimentate a GPL e metano che, sebbene in quantità inferiore rispetto alle auto a benzina e gasolio, rilasciano comunque emissioni di CO2 (EEA, n.d.). La tassazione di queste autovetture dovrebbe essere gradualmente riformata affinché, nel medio periodo, esse siano trattate alla stregua degli altri veicoli che emettono CO2.

L'Italia dovrebbe continuare a potenziare le alternative al trasporto su gomma. Attualmente soltanto 7 città italiane dispongono di una rete della metropolitana e solo 11 di una rete tranviaria; inoltre, la qualità del trasporto pubblico nelle grandi città del Paese risulta essere scarsa (IEA, 2023a). I Fondi di *Next Generation EU*, i Fondi Strutturali europei e i fondi mobilitati dalla Legge di Bilancio 2022 dovrebbero finanziare investimenti pari all'1 % circa del PIL italiano nei prossimi anni in favore della mobilità sostenibile, quali: nuove infrastrutture di trasporto rapido di massa, autobus a zero emissioni, treni regionali e piste ciclabili. Gli investimenti sono integrati da misure volte a snellire gli iter amministrativi previsti per la concessione di permessi in favore di attività atte a favorire la mobilità urbana pulita. Gli effetti di tali investimenti sarebbero ulteriormente amplificati da iniziative atte a indurre i Comuni a potenziare le corsie preferenziali riservate agli autobus, un'opzione a basso costo per rendere il trasporto pubblico più allettante rispetto alle automobili.

Anche per il settore ferroviario sono previsti investimenti pari al 2,5 % circa del PIL italiano. Tali investimenti sono principalmente diretti a migliorare l'infrastruttura dei treni ad alta velocità, potenziare le reti ferroviarie regionali ed elettrificare le linee ferroviarie che attraversano le regioni del Sud dell'Italia. Si stima che gli investimenti previsti dal PNRR per il settore ferroviario ridurranno le emissioni annue dei trasporti del 2 % circa (Alpino, Citino e Zeni, 2023). Il PNRR italiano mira anche a modificare le abitudini comportamentali degli italiani al fine di ridurre del tutto il fabbisogno di mobilità, ad esempio favorendo lo svolgimento del lavoro a distanza.

È necessario compiere ulteriori sforzi volti per migliorare le interconnessioni tra le ferrovie e gli aeroporti, favorendo così una riduzione del numero di voli di collegamento di breve durata tra le città più piccole e i grandi hub. Dovrebbero essere rafforzati anche i collegamenti ferroviari con i Paesi limitrofi, che in molti casi non sono dotati di linee ad alta velocità. Tali investimenti, che contribuirebbero anche a sostituire le strade per il trasporto di passeggeri e merci, dovrebbero privilegiare i casi caratterizzati dai costi più bassi in rapporto ai benefici.

Il settore dell'aviazione nazionale aderisce al Sistema per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra dell'UE (ETS), sebbene attualmente benefici di accise sui combustibili fossili quasi nulle. Una proposta di revisione della Direttiva UE sulla tassazione dell'energia mira a introdurre aliquote minime di accise sui carburanti per l'aviazione per 10 anni. Al fine di limitare la quota crescente di emissioni derivanti dal trasporto aereo, l'Italia potrebbe considerare di andare oltre il livello minimo previsto e adeguare le accise sui carburanti per il trasporto aereo a quelle applicate agli altri combustibili fossili. Il Paese, inoltre, potrebbe razionalizzare le molteplici tasse applicate al trasporto aereo che non sono legate ai carburanti e introdurre una tassa unica che tenga conto della disponibilità di collegamenti ferroviari alternativi e della tariffa pagata da ciascun passeggero. La tassa unica potrebbe decrescere in base al tempo impiegato dal treno per coprire un dato percorso e aumentare in base al prezzo del biglietto pagato da ciascun passeggero. Tale approccio promuoverebbe l'equità della tassazione dei voli e terrebbe conto del fatto che i biglietti più costosi contribuiscono maggiormente alla redditività delle compagnie aeree e alla loro decisione di operare voli (van Ewijk, Chaudhary e Berrill, 2023).

2.3.4. La decarbonizzazione degli edifici

Si stima che gli edifici contribuiranno in misura significativa al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni dell'Italia nei settori disciplinati dal Regolamento UE sulla condivisione degli sforzi. Con una percentuale pari al 20 % circa, le emissioni prodotte dagli edifici italiani impattano a livello economico in misura significativamente più elevata rispetto alla media dell'UE (Figura 2.2). L'aggiornamento del PNIEC si prefigge di ridurre le emissioni di oltre il 40 % nel periodo compreso tra il 2005 e il 2030, sebbene nel periodo 2005-2021 esse abbiano registrato un calo inferiore al 15 %. La riduzione rilevata in Italia nel periodo 2005-2021, infatti, è stata notevolmente al di sotto dei livelli registrati nel resto dell'UE e implica che il ritmo della decarbonizzazione deve accelerare in misura significativa.

Poiché la grande maggioranza degli edifici esistenti sarà ancora in piedi nel 2050, gli interventi di cosiddetto *retrofitting*, ossia di riqualificazione energetica (ad esempio, attraverso il miglioramento dei sistemi di coibentazione, l'elettrificazione degli impianti di riscaldamento e raffreddamento, e l'integrazione di sistemi alimentati ad energia rinnovabile in loco), rappresentano una priorità cruciale per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione. Sebbene la disciplina che regola il patrimonio storico e culturale dell'Italia preveda che alcuni dei suoi edifici siano soggetti a tutela e potrebbero, pertanto, non essere sottoposti ad interventi di *retrofitting*, il numero di tali edifici di fatto ammonta a circa 75 000 unità (MIC, n.d.), ovvero meno dell'1 % del patrimonio complessivo. Pertanto, la vasta maggioranza degli edifici può, in linea di principio, essere sottoposta a tali interventi. La proposta di riforma della Direttiva UE sulla prestazione energetica nell'edilizia stabilisce un calendario ben scandito: ad eccezione degli edifici storici e di quelli preposti ad essere luoghi di culto e strutture per la difesa, l'Italia dovrebbe rinnovare il 15 % degli edifici meno efficienti dal punto di vista energetico entro il 2030 e un altro 15-20 % entro il 2033 se la

riforma sarà stata approvata. Per realizzare la decarbonizzazione totale entro il 2050, l'Italia ha bisogno di sottoporre annualmente a *retrofitting* il 2,5 % del suo patrimonio immobiliare nel periodo compreso tra il 2020 e il 2050 (MASE, 2021). Gli interventi di riqualificazione approvati con il "superbonus" (un regime finanziato dal Governo per il *retrofitting*) hanno consentito di adeguare ai requisiti previsti meno del 3 % del patrimonio immobiliare nel periodo 2021-2022. Tuttavia, comportando oneri fiscali complessivi pari al 4 % circa del PIL annuo, la sua convenienza economica si è rivelata molto scarsa (Alpino, Citino e Zeni, 2023), evidenziando la necessità di attuare politiche dei costi più efficaci.

Riquadro 2.5. La riforma della Direttiva UE sulla prestazione energetica degli edifici

Le emissioni generate dagli edifici dovrebbero diminuire del 60 % entro il 2030 rispetto al livello registrato nel 2015

Ove approvata, la proposta di riforma della Direttiva UE sulla prestazione energetica degli edifici avrebbe conseguenze di vasta portata. Essa si prefigge: (i) una riduzione delle emissioni del settore degli edifici pari almeno al 60 % entro il 2030 rispetto ai livelli registrati nel 2015; (ii) il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050; e (iii) l'aumento della diffusione dell'energia rinnovabile negli edifici fino al 50 % entro il 2030.

Un terzo degli edifici italiani dovrebbe essere sottoposto a retrofitting entro il 2033

Gli attestati di prestazione energetica previsti per gli edifici nell'UE verrebbero riformati in modo tale che gli edifici meno efficienti dal punto di vista energetico di ciascun Paese siano assegnati alla categoria G, gli edifici a emissioni zero siano assegnati alla categoria A, e tutti gli altri siano distribuiti proporzionalmente tra le categorie che vanno da B a F. Gli edifici pubblici e non residenziali dovrebbero qualificarsi almeno per la classe F entro il 2027 e per la classe E entro il 2030. Analogamente, gli edifici residenziali dovrebbero rientrare nella classe F entro il 2030 e almeno nella classe E entro il 2033. Gli Stati membri dell'UE dovrebbero, pertanto, stabilire scadenze precise per il raggiungimento di uno stock di edifici a emissioni zero entro il 2050 attraverso nuovi piani nazionali di ristrutturazione degli edifici. La Commissione prevede di mobilitare fino a 150 miliardi di EUR dal bilancio dell'UE fino al 2030 per finanziare i costi di investimento iniziali, accordando priorità alle famiglie che risiedono in edifici meno efficienti dal punto di vista energetico (Commissione europea, 2021).

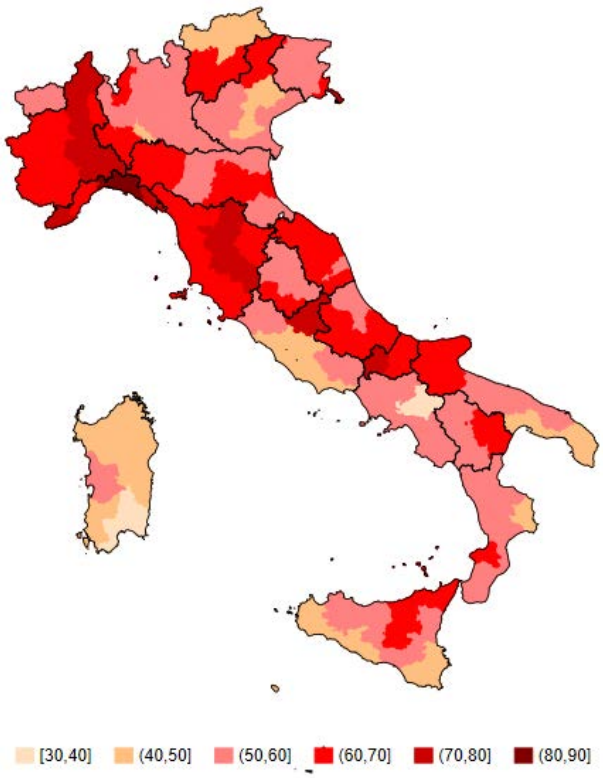
Tutti gli edifici di nuova costruzione dovrebbero essere "a emissioni zero" a partire dal 2030 (2027 per gli edifici pubblici). Il 3 % della superficie totale di tutti gli edifici pubblici dovrebbe essere sottoposto ad interventi di riqualificazione annualmente, e il consumo di energia nel settore pubblico dovrebbe essere ridotto del 2 % circa ogni anno. Inoltre, il consumo di energia da fonti rinnovabili per gli impianti di riscaldamento e di raffreddamento dovrebbe aumentare di oltre 1 punto percentuale all'anno. La graduale eliminazione dei combustibili fossili dovrebbe essere completata entro il 2040.

In Italia gli edifici registrano consumi energetici relativamente alti e il loro utilizzo dell'energia elettrica, invece, è scarso. Sebbene i loro consumi energetici abbiano iniziato a diminuire dalla metà degli anni 2010, dagli edifici deriva tuttora il 30 % circa del consumo energetico italiano (Figura 2.3). Gli edifici residenziali italiani tendono ad essere inefficienti dal punto di vista energetico in quanto nella maggior parte dei casi, sono stati costruiti anteriormente all'introduzione dei primi standard di efficienza energetica (Figura 2.20) e sono, infatti, responsabili della maggior parte delle emissioni generate (Figura 2.21, Grafico A). I loro consumi di energia e le loro emissioni di carbonio sono significativamente più elevati rispetto ai livelli registrati in Spagna, Paese che tuttavia gode di un clima simile a quello italiano (Figura 2.21, Grafico B).

La maggior parte delle emissioni di gas serra generate dagli edifici residenziali in Italia deriva dal riscaldamento degli ambienti (Figura 2.21, Grafico A). Al contrario, in Norvegia gli edifici emettono pressoché zero emissioni nonostante le difficili condizioni climatiche. Più in generale, si rileva una scarsa correlazione tra consumo energetico ed emissioni di CO2 nei vari Paesi (Hoeller et al., 2023). Ciò suggerisce che è possibile ridurre le intensità di emissioni di CO2 derivanti dagli edifici attraverso la loro elettrificazione, attualmente ancora scarsamente diffusa in Italia (Figura 2.22), una loro migliore coibentazione, e la decarbonizzazione del settore energetico. La decarbonizzazione del settore energetico e una migliore coibentazione degli edifici contribuirebbero anche a limitare il potenziale aumento delle emissioni derivanti dalla prevista maggiore necessità di raffreddamento degli ambienti, attività che rappresenta ancora una piccola quota delle emissioni generate (Figura 2.21, Grafico A) ma potrebbe crescere con l'aumento delle temperature estive.

Figura 2.20. Oltre la metà degli edifici italiani è stata costruita antecedentemente all'introduzione dei primi standard di efficienza energetica

Quota di edifici residenziali costruiti prima del 1971, per provincia



Nota: i dati sono aggiornati al 2011.
Fonte: Censimento Popolazione e Abitazioni, ISTAT 2011, ed elaborazione a cura dell'OCSE.

StatLink https://stat.link/el1xmf

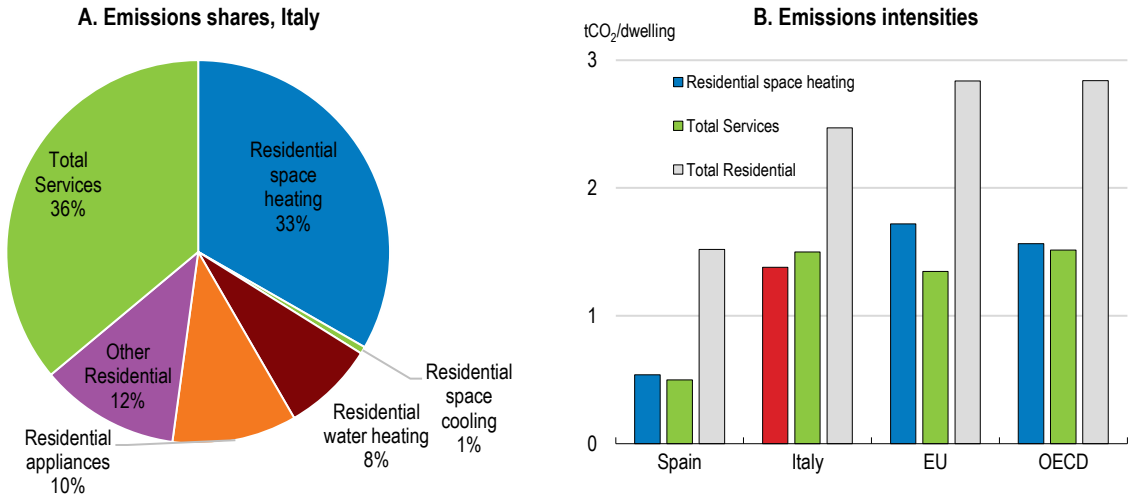
Rispetto ad altri settori, il comparto degli edifici potrebbe non essere così sensibile ai segnali legati ai prezzi volti ad incoraggiare la riduzione delle emissioni di gas serra (Hoeller et al., 2023; D'Arcangelo et al., 2022). Il prezzo effettivo del carbonio per l'Italia nel settore dell'edilizia è sostanzialmente superiore alla media dell'UE (Figura 2.15), e a ciò si aggiunge la sempre maggiore disponibilità di accesso a tecnologie volte a ridurre il livello delle emissioni generate dagli edifici. Ciononostante, in Italia le emissioni derivanti dagli edifici sono diminuite in misura nettamente inferiore ai livelli rilevati nel resto dell'Unione europea (Figura 2.2). Ciò suggerisce che l'introduzione del Sistema per lo scambio delle quote di emissioni

di gas serra dell'UE nel settore dell'edilizia potrebbe di per sé non indurre, nel 2027, una drastica accelerazione dell'abbattimento dei livelli di carbonio.

La scarsa reattività ai segnali dei prezzi nel settore degli edifici è correlabile a una molteplicità di fattori, tra cui: la durata prolungata dei cicli di ristrutturazione; la tendenza di molte famiglie ad abitare in immobili presi in affitto piuttosto che acquistati, avendo accesso ad un numero inferiore di strumenti per rispondere all'aumento dei prezzi dell'energia (Fowlie, Greenstone e Wolfram, 2015); la preponderanza di casi di ristrettezze finanziarie; la limitata comprensione del risparmio di denaro che deriverebbe dall'abitare in case a basso consumo energetico (Hoeller et al., 2023); e la difficile concertazione delle iniziative all'interno di edifici che contengono numerose unità abitative. Tuttavia, per quanto rilevanti, tali questioni non sembrano essere sufficienti per spiegare la maggiore lentezza dei progressi registrati nell'ambito del processo di decarbonizzazione degli edifici italiani, malgrado prezzi del carbonio più elevati che nel resto dell'UE. Pertanto, si conclude che i costi per l'abbattimento del carbonio negli edifici potrebbero essere più elevati in Italia che altrove.

Figura 2.21. In Italia l'intensità delle emissioni derivanti dagli edifici è più elevata che in Spagna, Paese che gode di un clima similare

Quote di emissioni e intensità delle emissioni per uso finale, 2021

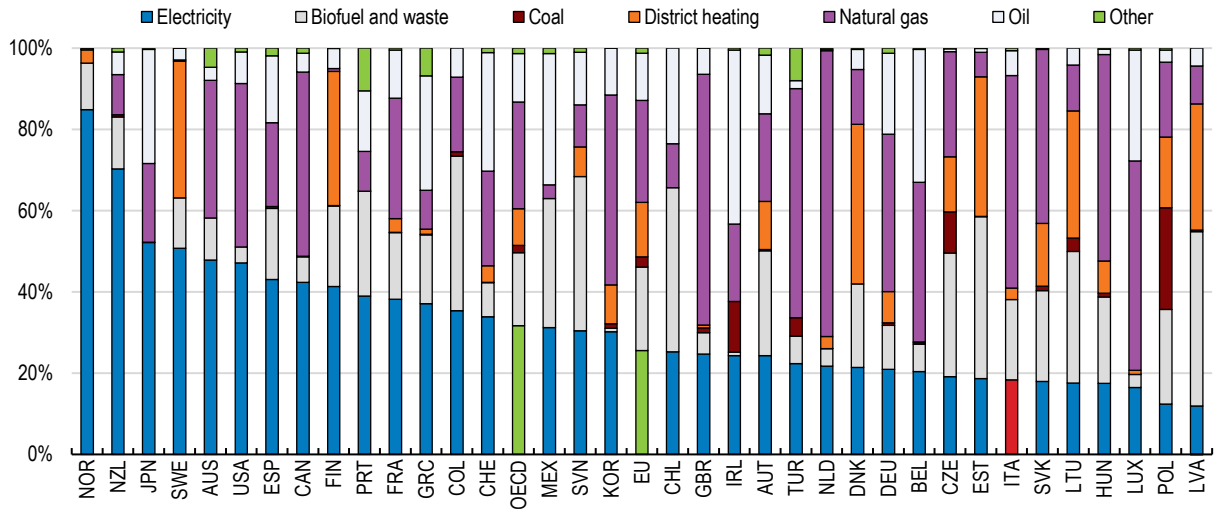


Nota: l'intensità delle emissioni nel Grafico B è indicata, rispettivamente, in: tonnellate di CO2 per singola abitazione, in riferimento agli impianti di riscaldamento di ambienti residenziali e dell'intero complesso residenziale; e in kg di CO2 per 50 unità di valore aggiunto espresso in USD PPP 2015 per i servizi totali.
Fonte: AIE – Indicatori di efficienza energetica ed usi finali dell'energia.

StatLink https://stat.link/db5390

Figura 2.22. L'Italia ha margine di azione per elettrificare gli edifici residenziali

Composizione dei consumi di energia negli edifici residenziali per singola fonte, 2020 o anno disponibile più recente



Fonte: AIE – Indicatori di efficienza energetica ed usi finali dell'energia; ed elaborazioni a cura dell'OCSE.

StatLink https://stat.link/xtlh5c

I contributi (sussidi) e le agevolazioni fiscali disponibili possono accelerare la diffusione di nuove tecnologie superando l'ostacolo posto da eventuali ristrettezze finanziarie. Tali iniziative, tuttavia, possono altresì implicare ingenti oneri fiscali e, come tali, devono essere concepiti con oculatezza. Le politiche in materia devono essere definite tenendo conto del fatto che alcuni investimenti (ad esempio i tripli vetri per le finestre) producono effetti limitati (Gerarden, Newell and Stavins, 2017) e che, se non adeguatamente mirati, i contributi e le agevolazioni fiscali rischiano di finanziare interventi di ristrutturazione che sarebbero stati intrapresi comunque (Risch, 2020).

L'Italia si avvale prevalentemente di agevolazioni fiscali e contributi diretti (sussidi) per sostenere la riqualificazione energetica di edifici privati e pubblici, tuttavia il relativo rapporto benefici-costi si rivela modesto. Nell'ambito del regime del cosiddetto "Ecobonus", i soggetti privati e le imprese possono detrarre dalla loro imposta sul reddito una percentuale delle spese sostenute per alcune tipologie di interventi di riqualificazione energetica di edifici già esistenti. Nel periodo compreso tra il 2014 e il 2020, l'Ecobonus ha mobilitato investimenti per un valore complessivo pari a circa l'1,5 % del PIL italiano per la realizzazione di interventi che hanno coinvolto il 20 % circa del patrimonio edilizio del Paese; tuttavia, il risparmio energetico stimato è stato inferiore all'1 % del consumo energetico annuo degli edifici residenziali (ENEA, 2021).

L'Ecobonus denota un'impostazione di tipo regressivo, in quanto le famiglie che godono di maggiore ricchezza abitativa e di capitale proprio possono beneficiare di crediti di imposta più elevati. Oltre la metà degli interventi finanziati sono stati erogati a beneficio di famiglie che si collocano nel decimo decile della distribuzione del reddito (UPB, 2023). Gli interventi recenti dovrebbero attenuare il tratto regressivo dell'Ecobonus, in quanto il Governo ha introdotto uno schema parallelo nel contesto del Capitolo *RePowerEU* del PNRR che è rivolto alle giovani famiglie e a quelle a rischio di povertà energetica.

Il generosissimo programma "Superbonus", introdotto nel 2020 e rimodulato più volte, ha inizialmente concesso agevolazioni fiscali pari al 110 % dei costi di ristrutturazione per progetti che generano un importante incremento dell'efficienza energetica pari ad almeno due classi energetiche. Per agevolare l'adozione del programma, il Governo ha disposto che il credito di imposta potesse essere trasferito a terzi, consentendo così alle famiglie che non sono assoggettate a oneri di imposta e/o che non dispongono di capitale proprio sufficiente di accedere comunque al regime. Ne è derivata una correlazione più moderata

tra il reddito delle famiglie e il livello di assorbimento dell'Ecobonus (UPB, 2023). A febbraio 2023 sono stati approvati interventi di ristrutturazione a vantaggio di poco più del 3 % del patrimonio immobiliare italiano, per un onere fiscale complessivo che ammonta al 4 % circa del PIL (UPB, 2023), sottolineando la scarsa convenienza economica del regime.

Di recente il Governo ha inasprito le condizioni previste per usufruire del "Superbonus" riducendo la percentuale dei costi rimborsabili, ponendo fine alla trasferibilità del credito di imposta a terzi, e indirizzando il programma alle famiglie a basso reddito. Le misure introdotte probabilmente ridurranno il tasso di assorbimento dell'incentivo in misura significativa. Il programma dovrebbe essere interamente soppresso entro il 2026. Altri due programmi (il Conto Termico e il Programma di Riqualificazione Energetica degli edifici della Pubblica Amministrazione Centrale – PREPAC) sono rivolti principalmente agli edifici della pubblica amministrazione. Tuttavia, la limitatezza delle loro dotazioni di bilancio e il loro livello di assorbimento potrebbero rivelarsi insufficienti per incoraggiare investimenti significativi.

L'Italia dovrebbe riformare il suo regime di sgravi fiscali per orientarlo verso edifici meno efficienti e integrarlo con un sistema basato su un mix di finanziamenti a lungo termine altamente agevolati e sussidi riservati alle famiglie a basso reddito a cui non sono imputati oneri fiscali sufficientemente elevati per poter richiedere crediti di imposta. L'incidenza degli incentivi erogati dovrebbe essere inversamente proporzionale al reddito delle famiglie, così come avviene in Francia (OECD, 2022a); tuttavia, una quota minima del costo dovrebbe essere sempre finanziata attraverso l'erogazione di prestiti atti a consentire alle famiglie di poter partecipare finanziariamente al progetto. Il sistema dovrebbe: (i) accordare la priorità agli interventi di adeguamento delle unità abitative meno efficienti sotto il profilo energetico utilizzate come abitazioni primarie; (ii) basarsi su una valutazione *ex ante* del potenziale di riduzione delle emissioni che caratterizza ciascun progetto e limitarsi agli interventi ad alto potenziale; e (iii) escludere le tecnologie alimentate da combustibili fossili ove siano disponibili alternative legate a fonti rinnovabili o elettricità. Sebbene attualmente possa essere scarsa, la propensione ad attivare prestiti agevolati a lungo termine per svolgere lavori di ristrutturazione volti all'efficientamento energetico degli immobili dovrebbe gradualmente aumentare parallelamente all'incremento dei prezzi dell'energia per il comparto degli edifici legato all'introduzione, nel 2027, del nuovo Sistema dell'UE per lo scambio delle quote di emissioni di CO2 per gli edifici e ad una maggiore consapevolezza della popolazione a riguardo.

Per incoraggiare i proprietari di immobili con destinazione residenziale a compiere scelte più verdi, l'Italia potrebbe, ad esempio, vietare l'utilizzo di tecnologie "sporche" o introdurre degli standard in materia di immobili concessi in locazione. L'Italia, che continua ad incentivare l'installazione di caldaie alimentate con combustibili fossili, dovrebbe porre immediatamente fine a tale politica, così come hanno fatto recentemente la Repubblica ceca e la Slovacchia (Riquadro 2.6). Dovrebbe, inoltre, considerare la possibilità di vietare l'installazione di caldaie alimentate a combustibili fossili nel medio termine. Per invogliare i proprietari di immobili a migliorarne il livello di efficienza energetica, l'Italia potrebbe altresì valutare la possibilità di fissare imposte sul reddito derivante da proprietà concesse in locazione che siano più elevate nel caso di abitazioni inefficienti dal punto di vista energetico. I proprietari che, invece, decidano di ristrutturare i loro immobili ad uso abitativo in virtù di tale politica possono poi trasferire il costo dei lavori di efficientamento energetico agli inquilini di tali immobili, che andrebbero comunque poi a risparmiare in bolletta. I proprietari che non sottopongano le loro proprietà immobiliari ad interventi di *retrofitting* e decidano di aumentare il canone di affitto richiesto per compensare le tasse più elevate a loro imposte incontrerebbero chiaramente maggiori difficoltà a reperire inquilini. Un'opzione politica ancor più rigorosa consisterebbe nel fissare requisiti minimi di efficienza energetica per gli immobili in affitto, come avvenuto in Francia e Scozia (Riquadro 2.6).

L'applicazione di standard atti a regolare gli immobili di nuova costruzione e gli interventi di riqualificazione energetica può garantire che debba essere accordata preferenza alle tecnologie più verdi ogni qualvolta queste siano disponibili. Dall'inizio del 2021 in Italia tutte le nuove costruzioni e quelle in fase di ristrutturazione devono allinearsi agli standard previsti per assicurare edifici a "emissioni quasi zero" (*nZEB*). L'Italia potrebbe prendere in considerazione l'ipotesi di potenziare tale aspetto imponendo che

tutti gli edifici di nuova costruzione siano "a emissioni zero" (*ZEB*). Migliorare l'efficienza dei processi di ristrutturazione, come tentato in Estonia, Lettonia e Paesi Bassi (Riquadro 2.6), può favorire un'accelerazione degli interventi di riqualificazione energetica e accrescere la capacità delle imprese edili di soddisfare il previsto aumento della domanda. Gli interventi di ristrutturazione rapida diminuiscono anche il disagio associato al dover permanere in una abitazione durante i relativi lavori di ristrutturazione.

È possibile potenziare il sistema di Attestazione di Prestazione Energetica (APE), attualmente obbligatoria per le nuove costruzioni e per gli interventi di ristrutturazione importante, o laddove si intenda vendere o concedere in affitto un bene immobile, in quanto tali attestazioni consentono alle famiglie di divenire consapevoli dell'effettivo grado di efficienza energetica delle loro abitazioni. Classificazioni energetiche positive producono un aumento dei prezzi degli immobili (Taruttis e Weber, 2022), rafforzando così gli incentivi sui prezzi per le ristrutturazioni volte al miglioramento del livello di efficienza energetica. Attualmente, le APE coinvolgono circa il 10 % del patrimonio immobiliare nazionale. Poiché gli attuali piani di riforma della Direttiva europea sulla prestazione energetica dell'edilizia impongono la certificazione energetica, l'Italia può rendere la procedura immediatamente obbligatoria, come già avviene, ad esempio, nei Paesi Bassi. I criteri applicati dovrebbero essere rivisti regolarmente, affrontando anche la questione della scarsa qualità di numerose certificazioni rilasciate in passato.

Riquadro 2.6. Misure volte a promuovere e agevolare interventi di riqualificazione energetica profonda nei Paesi dell'OCSE

Le politiche attuate da altri Paesi OCSE possono essere replicate dall'Italia al fine di decarbonizzare il suo patrimonio immobiliare. La Francia ha dichiarato illegale la locazione di abitazioni estremamente inefficienti dal punto di vista energetico a partire dal 2023 e prevede di inasprire ulteriormente tale normativa in futuro. In Scozia, un livello minimo di prestazione energetica è richiesto per le abitazioni concesse in affitto dal 2022, in sede di stipula di nuovo contratto di locazione, e per tutte le proprietà immobiliari a partire dal 2025.

La Repubblica ceca e la Slovacchia hanno recentemente abolito i contributi pubblici concessi per l'installazione di caldaie alimentate a gas naturale (Hoeller et al., 2023), in linea con la proposta di riforma della Direttiva UE sulla prestazione energetica dell'edilizia. La Lettonia e l'Estonia stanno testando l'uso di elementi modulari di prefabbricati multifunzionali per accelerare gli interventi di ristrutturazione e ridurre al minimo i disagi per gli occupanti delle abitazioni coinvolte. I Paesi Bassi hanno attuato un programma volto a favorire un migliore coordinamento delle varie fasi che compongono gli interventi di ristrutturazione, riducendo a soli 10 giorni la loro durata complessiva nel caso di edilizia abitativa sociale (*social housing*) a emissioni zero (OECD, 2023a).

La campagna "Viviamo più caldi!" (*Dzīvo siltāk*!) ha contribuito a quadruplicare, nell'arco di soli 2 anni, il numero di richieste per l'esecuzione di interventi di potenziamento dell'isolamento termico di edifici residenziali multi-unità (OECD, 2023b).

Un'azione di ulteriore sensibilizzazione dell'opinione pubblica sui benefici derivanti dal miglioramento dei livelli di efficienza energetica contribuirebbe ad accelerare il ritmo degli interventi di ristrutturazione profonda, come suggerito dall'esempio della Lettonia (Riquadro 2.6). L'Agenzia Nazionale per l'Efficienza Energetica (ENEA) sta attuando un programma di informazione e formazione volto a promuovere e agevolare un consumo efficiente dell'energia. Tra le prime iniziative intraprese da ENEA, la realizzazione di un sito web dedicato che consente ai consumatori di calcolare i loro risparmi energetici e il loro livello di efficienza energetica.

La promozione di nuovi comportamenti virtuosi può generare considerevoli riduzioni dei consumi di energia senza comportare alcun onere fiscale. Regolando gli impianti di riscaldamento ad una temperatura inferiore, ossia riducendola da 20ºC a 19ºC, si taglierebbe di circa il 10 % i consumi di gas derivanti dal riscaldamento di immobili residenziali. Se, inoltre, l'orario del servizio di riscaldamento fosse ridotto di 1 ora al giorno e la stagione del riscaldamento fosse abbreviata di 15 giorni, l'Italia potrebbe diminuire del 15 % circa gli attuali consumi energetici, con un conseguente notevole risparmio per le famiglie in termini di costi in bolletta (ENEA, 2022). Le misure di natura temporanea introdotte durante la crisi energetica del periodo 2022-2023 per imporre risparmi energetici negli edifici pubblici e nei condomini privati, dovrebbero essere applicate su base permanente.

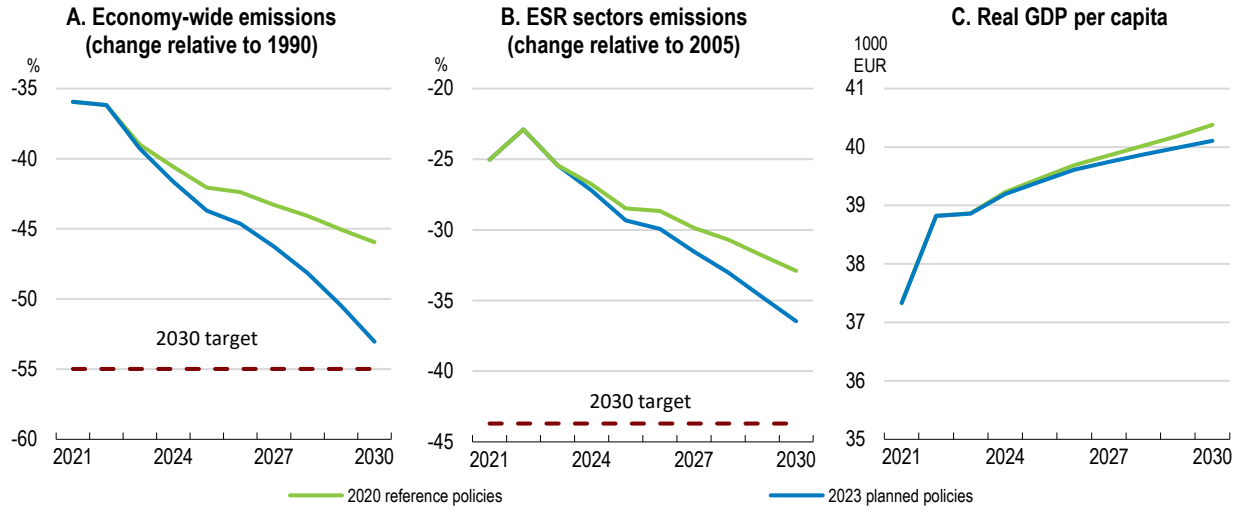
2.4. Gestire la transizione e adattarsi ai cambiamenti climatici

2.4.1. Le conseguenze economiche e sociali della transizione

Ridurre le emissioni inquinanti è di importanza fondamentale per favorire la mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici. Il processo, tuttavia, richiederà l'attuazione di cambiamenti profondi in seno all'economia italiana. Simulazioni stilizzate del Modello *ENV-Linkages* dell'OCSE (Riquadro 2.7) confermano che le politiche in programma, quali quelle previste nel PNIEC, e l'inasprimento della legislazione UE in materia di clima potrebbero non essere sufficienti per consentire all'Italia di raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni fissati al 2030 (Figura 2.23; Grafici A e B). Il previsto inasprimento delle politiche applicate implicherà costi macroeconomici contenuti, con una riduzione del PIL pro capite pari allo 0,7 % circa nel 2030 rispetto a uno scenario di riferimento antecedente all'adozione della Legge sul clima dell'UE (Grafico C).

Figura 2.23. Le politiche di mitigazione dei cambiamenti climatici previste dovrebbero tradursi in una limitata riduzione del PIL

Effetti dell'inasprimento della politica di mitigazione dei cambiamenti climatici sulle emissioni di gas a effetto serra e sul PIL pro capite italiano



Note: lo scenario programmatico per il 2023 include le politiche previste nel PNIEC italiano e tiene conto dell'inasprimento della normativa UE in materia di clima. Per "*ESR*" si intende "*Effort Sharing Regulation*" (Regolamento sulla condivisione degli sforzi).
Fonte: elaborazioni a cura dell'OCSE basate su dati di Château, Dellink e Lanzi (2014), OCSE (2022) e FMI (2022).

StatLink https://stat.link/fd08qs

Riquadro 2.7. Il Modello *ENV-Linkages* dell'OCSE

Il Modello *ENV-Linkages* dell'OCSE è un modello globale, dinamico e settoriale di equilibrio economico generale computazionale (*Computable General Equilibrium – CGE*) che consente di simulare gli effetti delle politiche di mitigazione del clima su emissioni, variabili macroeconomiche, risultati settoriali e commercio (Château, Dellink e Lanzi, 2014). Il Modello si basa su un quadro economico neoclassico con mercati quasi perfetti dei capitali, dei beni, e dei cosiddetti *vintage capital*.

Il Modello prevede altresì una rappresentazione settoriale e commerciale dettagliata, che lo rende consono allo studio degli effetti della politica climatica sul commercio e sui mercati delle materie prime e correla strettamente le emissioni di gas serra alle attività economiche. Considerato il suo breve orizzonte temporale (fino al 2030), lo studio non tiene conto degli effetti dei cambiamenti climatici sulle variabili economiche. Non sono considerati nemmeno i benefici economici di una riduzione degli inquinanti atmosferici sulle spese sanitarie e sulla produttività del lavoro.

Fonti e calibrazione dei dati

La calibrazione viene effettuata facendo riferimento allo scenario macroeconomico del Modello di lungo periodo dell'OCSE, con le Prospettive economiche dell'OCSE (*OECD Economic Outlook*) datate novembre 2022 (OECD, 2022b) e integrate con le Prospettive economiche mondiali del Fondo Monetario Internazionale (*IMF World Economic Projections*) datate ottobre 2022 (IMF, 2022) per i Paesi non coperti dal Modello di lungo periodo dell'OCSE. Due sono gli scenari considerati: uno di riferimento per il 2020 e uno più ambizioso, che si avvale di informazioni sulle politiche adottate nel quadro della riforma della politica climatica dell'UE e sulle politiche nazionali degli Stati membri dell'UE, come descritto nei rispettivi Piani Nazionali per l'Energia e il Clima. Gli obiettivi di riduzione, rispetto al 1990, delle emissioni di CO2 a livello UE entro il 2030 nello scenario di riferimento e di crescita delle ambizioni sono rispettivamente pari al 42,5 % e 55 %.

La transizione rafforzerà il passaggio strutturale dal settore manifatturiero a quello dei servizi (Tabella 2.6). L'industria manifatturiera subirà perdite in termini occupazionali, riflettendo l'impatto dell'aumento dei prezzi del carbonio sui costi di produzione dei beni industriali ad alta intensità di emissioni: ciò ridurrà la competitività dell'Italia nei settori ad alta intensità energetica (il Modello *ENV-Linkages* dell'OCSE non presuppone alcun cambiamento di *policy* nei Paesi terzi). Poiché l'incidenza delle professioni legate al consumo di combustibili fossili è maggiormente elevata nelle regioni dell'Italia meridionale (Riquadro 2.8), vi è il rischio che la disoccupazione locale possa aumentare in misura significativa in alcune zone. Al contrario, i settori dei servizi a minore intensità di emissioni inquinanti registreranno una maggiore crescita occupazionale.

Tabella 2.6. La transizione determinerà una significativa ridistribuzione dell'occupazione e della produzione

Differenze tra lo scenario di riferimento 2020 e lo scenario delle politiche aggiornate 2023 in relazione agli esiti 2030

	Produzione (%)	Occupazione[1]
Agricoltura	-0,9	-131,2
Manifattura	-1,7	-838,3
Edilizia	-0,1	19,0
Servizi	-0,3	422,5
Energia elettrica	1,8	183,0
Elettricità da centrali a petrolio	-54,2	-9,7
Energia elettrica da centrali a gas	-39,4	-167,4
Energia idroelettrica	58,4	176,0
Energia eolica	56,9	67,5
Energia solare	57,1	142,0
Trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica	-3,2	-25,4
Totale	-0,6	-0,1

Nota: [1] le variazioni riferite all'occupazione sono indicate in migliaia di persone occupate, normalizzate per il salario del settore di riferimento.
Fonte: elaborazioni a cura dell'OCSE basate su dati Château, Dellink e Lanzi (2011), OCSE (2022a) e FMI (2022).

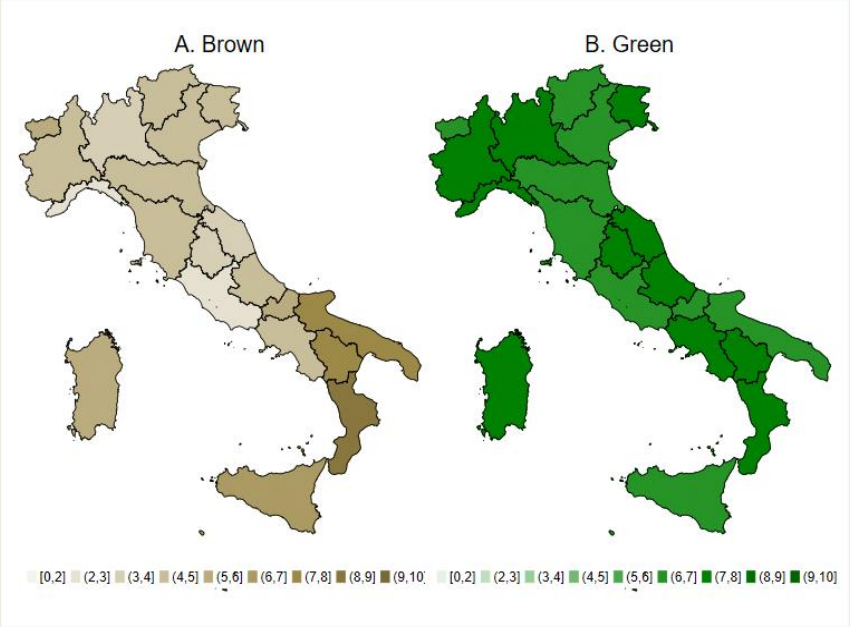
L'occupazione nei settori dell'edilizia e dell'energia aumenterà per effetto della necessità di riqualificare gran parte del patrimonio immobiliare italiano, potenziando le infrastrutture verdi e incentivando la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, determinando potenziali carenze di manodopera in tali settori. Per far fronte alle carenze è necessario: incrementare la produttività, altresì riducendo le barriere all'ingresso per le imprese di altri Paesi dell'UE; accrescere l'offerta di manodopera, riducendo le norme in materia di accesso al lavoro e agevolando l'immigrazione qualificata (OECD, 2023a); potenziare i finanziamenti rivolti a programmi di formazione e riqualificazione, nonché iniziative di orientamento professionale. Inoltre, poiché l'aumento della produzione di energia elettrica verde dovrebbe essere concentrato in alcune aree del Mezzogiorno, le politiche di promozione della mobilità geografica dei lavoratori contribuirebbero a favorire la ridistribuzione dei lavoratori necessari per la gestione e la manutenzione delle centrali elettriche verdi, consentendo loro di apportare un contributo all'economia locale (Cai et al., 2017).

Riquadro 2.8. Professioni verdi e inquinanti in Italia

Nel 2019, il 5 % circa dei lavoratori in Italia svolgeva un'occupazione inquinante, attestandosi a livelli leggermente superiori alla media dell'UE (Causa e Soldani, di prossima pubblicazione). Le professioni altamente inquinanti, identificate secondo una metodologia simile a quella di Vona et al. (2018), sono concentrate soprattutto al Sud Italia e sono meno diffuse al Centro e al Nord del Paese (Figura 2.24). La percentuale di lavoratori che svolgono professioni verdi, identificata da Causa e Soldani (di prossima pubblicazione) attraverso un adattamento ai dati europei dei contenuti delle professioni verdi coinvolte secondo la classificazione O*NET (Dierdorff et al., 2009; Dierdoff et al., 2011), è più omogenea tra le varie regioni del Paese.

Figura 2.24. Una percentuale maggiore di lavoratori nell'Italia meridionale svolge professioni inquinanti

Percentuali di lavoratori occupati in professioni inquinanti e verdi, per regione, 2019



Fonte: elaborazioni a cura dell'OCSE basate sui dati EU-LFS 2019 e sulla metodologia di Causa e Soldani (di prossima pubblicazione).

StatLink https://stat.link/h7tv5r

Tendenzialmente i lavoratori che svolgono professioni altamente inquinanti sono uomini e sono nati all'estero, hanno un livello di istruzione più basso e vivono in aree non urbane (Tabella 2.7). Anche i lavoratori che svolgono professioni verdi sono con maggiore probabilità uomini, ma tendenzialmente si tratta di individui nati in Italia, che possiedono un livello di istruzione più alto (cfr. anche Basso et al., 2023) e vivono in aree urbane.

Tabella 2.7. I lavoratori che svolgono professioni inquinanti tendono ad essere meno istruiti

Caratteristiche dei lavoratori che svolgono professioni inquinanti e verdi

	Inquinante	Non inquinante	Differenza		Verde	Non-verde	Differenza
% Donne	0,17	0,44	-0,27*		0,23	0,50	-0,27*
Età	45,40	45,75	-0,35		45,81	45,64	0,16
Numero di figli	0,80	0,75	0,04		0,80	0,75	0,05*
% Contratti temporanei	0,27	0,17	0,10		0,13	0,18	-0,05*
% Istruzione universitaria	0,09	0,24	-0,15*		0,29	0,20	0,09*
% Area urbana	0,18	0,30	-0,13*		0,31	0,28	0,03*
% Nati all'estero	0,18	0,11	0,07*		0,11	0,12	-0,01*

Nota: medie basate sui dati 2018-2019; * indica la significatività statistica con intervallo di confidenza al 99 %; errore standard raggruppato per regione.
Fonte: dati EU-LFS ed elaborazioni a cura dell'OCSE.

La transizione consentirà l'espansione di alcuni mercati già esistenti e la creazione di nuovi (tra cui, ad esempio, veicoli elettrici (VE) e componenti dell'energia verde) e al contempo determinerà la contrazione di altri comparti. Ciò potrebbe generare opportunità, ma anche nuove sfide per il settore manifatturiero italiano. Molte delle politiche governative necessarie per realizzare la transizione possono stimolare l'innovazione delle imprese italiane, aiutandole così a conquistare alcune quote dei nuovi mercati verdi. Il Governo, tra l'altro, sta pianificando una semplificazione della legislazione che regola l'estrazione e la lavorazione delle materie prime critiche. Questa e altre iniziative dovrebbero essere accompagnate da una spesa più elevata per il comparto della R&S verde (sia pubblica che privata) e da politiche del mercato del lavoro favorevoli alla crescita.

L'aumento dei prezzi del carbonio può determinare effetti distributivi rilevanti e determinare una delocalizzazione dei posti di lavoro. Il fenomeno della povertà energetica è particolarmente accentuato in Italia, dove la percentuale di reddito che le famiglie del quintile inferiore spendono per i consumi energetici è superiore del 50 % circa alla media dell'UE (soprattutto a causa delle spese elevate sostenute per i consumi energetici legati all'abitazione). Al contrario, la percentuale di reddito spesa dalle famiglie che si collocano nel quintile superiore è grosso modo in linea con la media dell'UE (Menyhert, 2022). Con maggiori probabilità, i nuclei familiari più indigenti abitano in immobili in affitto e potrebbero incontrare maggiori difficoltà a riqualificare le loro abitazioni attraverso interventi di efficientamento energetico, anche laddove sia prevista l'erogazione di contributi finanziari, a causa del problema della scissione degli incentivi tra proprietari e affittuari. Inoltre, è più probabile che tali nuclei familiari possiedano automobili più vecchie e meno efficienti dal punto di vista energetico e che non dispongano dei capitali necessari per sostituirle. È altresì più probabile che le occupazioni inquinanti siano svolte da lavoratori che possiedono un livello di istruzione più basso e vivono in aree più rurali (Riquadro 2.8), per cui la potenziale eliminazione di tali professioni potrebbe esacerbare le tensioni sociali.

La definizione di politiche volte alla mitigazione dei cambiamenti climatici dovrebbe considerare i relativi aspetti distributivi (OECD, 2021b). Gli investimenti rivolti a sostenere alternative di mobilità sostenibile e gli incentivi mirati all'acquisto di veicoli elettrici possono aiutare le famiglie a basso reddito a far fronte all'impatto derivante dall'aumento dei prezzi del carburante per auto, favorendo l'acquisto di modelli a basse emissioni di carbonio e riducendo la necessità di possedere una autovettura. Gli investimenti pubblici diretti alla costruzione e alla ristrutturazione di edilizia abitativa sociale (*social housing*) efficiente dal punto di vista energetico e conforme ad elevati standard ambientali (come previsto dal PNRR italiano e dal suo Capitolo *REPowerEU*) ridurrebbero il rischio di povertà energetica e contribuirebbero alla decarbonizzazione degli alloggi in maniera diretta. Per aiutare a far fronte agli effetti redistributivi della

transizione, potrebbe essere necessario potenziare gli incentivi erogati. Al fine di finanziare tali politiche, nel periodo 2026-2032 l'Italia potrà usufruire di fondi pari a circa lo 0,3-0,4 % del suo PIL a valere sul nuovo Fondo sociale per il clima dell'UE, alimentabile con i proventi del nuovo Sistema dell'UE per lo scambio di quote di emissione di CO2 derivanti dagli edifici e dal settore dei trasporti.

La realizzazione della transizione avrà un impatto negativo sulle finanze pubbliche italiane. Il fabbisogno di investimenti per realizzare la transizione è stimato pari a oltre il 5 % del PIL annuo nel periodo 2023-2030 (MASE, 2023), di cui una quota dovrà essere sostenuta dal settore pubblico. Considerato il contenuto margine di manovra fiscale, il Governo deve selezionare con oculatezza i progetti di investimento pubblico da realizzare, dando priorità a quelli caratterizzati dai costi più bassi in rapporto ai benefici ottenuti, e altresì privilegiando misure di tassazione piuttosto che l'erogazione di incentivi per incoraggiare gli investimenti nel settore privato. Tuttavia, non ci si può aspettare che tasse sul carbonio più elevate rappresentino un beneficio ingente per le finanze pubbliche, poiché esse tendono ad avere un'impostazione regressiva e poiché la maggior parte dei loro proventi potrebbe dover essere ridistribuita alle famiglie a basso reddito sotto forma di trasferimenti diretti.

Sebbene l'azione di mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici sarà onerosa dal punto di vista fiscale, le analisi controfattuali condotte per altri Paesi suggeriscono che il rapporto debito pubblico/PIL potrebbe essere molto più elevato in caso di inazione nel lungo periodo, poiché i governi si troverebbero a dover sostenere la maggior parte dei costi derivanti da eventi meteorologici estremi incontrollati (Office for budget responsibility, 2021; The Network of EU IFIs, 2022). Il Governo italiano dovrebbe condurre una valutazione approfondita dell'impatto complessivo che la transizione climatica e i cambiamenti climatici producono sulla sostenibilità fiscale. In tal modo si potrebbe contribuire alla formulazione di politiche di mitigazione che siano responsabili da un punto di vista fiscale e potenziare il ricorso ai *green bond* per mobilitare fondi pubblici destinati a finanziare gli investimenti verdi, agevolando così la contabilità verde.

Attualmente le accise sui combustibili fossili generano annualmente un gettito pari all'1,5 % circa del PIL. Il Governo dovrà prevedere altre imposte volte a compensare il previsto calo del gettito delle accise sui combustibili fossili, dal momento che l'uso di questi ultimi diminuirà gradualmente. L'Italia tassa altresì i consumi di energia elettrica. Ciò riduce gli incentivi, in termini di prezzo, all'elettrificazione degli usi finali, ma potrebbe costituire una garanzia per le finanze pubbliche. Una strategia volta a prevenire possibili contrasti tra obiettivi ambientali e obiettivi fiscali può consistere nel ridurre temporaneamente le attuali tasse sull'elettricità e nell'aumentare le tasse sul carbonio in maniera neutrale dal punto di vista delle entrate. Infine, quando il sistema energetico sarà prossimo alla decarbonizzazione integrale, si potrà procedere ad un aumento delle tasse sull'elettricità (OECD, 2019b). In alternativa, nel settore dei trasporti, un'altra opzione volta a compensare il venir meno di tasse sui combustibili fossili potrebbe consistere nel passare gradualmente dalla tassazione del carburante alla tassazione sulla distanza percorsa (OECD/ITF, 2019).

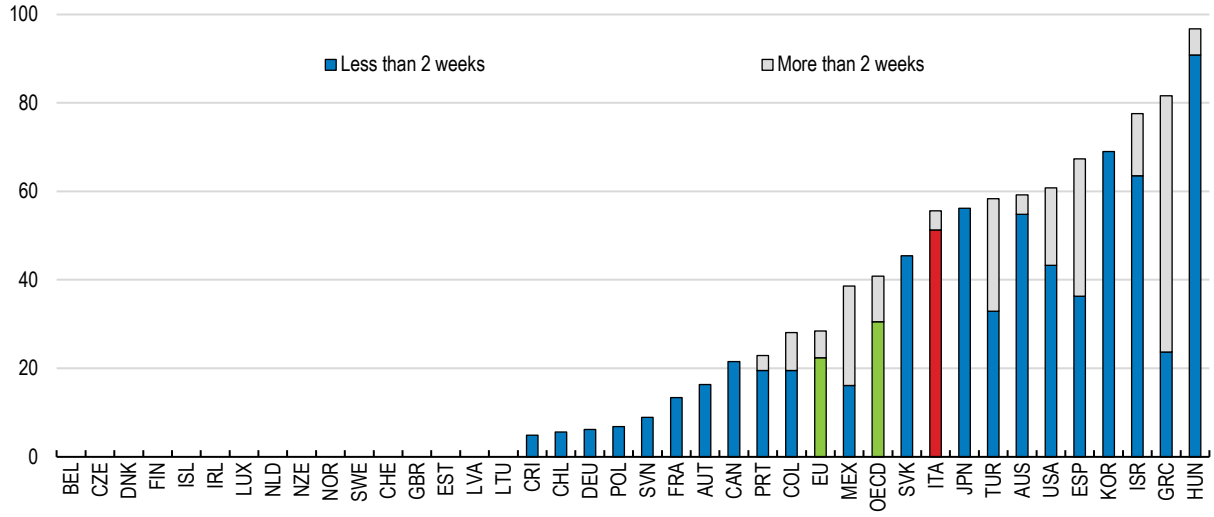
2.4.2. L'adattamento ai cambiamenti climatici

I cambiamenti climatici stanno accrescendo la frequenza dei rischi legati al clima (quali precipitazioni estreme, siccità e ondate di caldo), a cui l'Italia è fortemente esposta (Figura 2.25). Considerata la conformazione geografica dell'Italia e l'elevata copertura artificiale del suolo (la più alta nell'UE), le precipitazioni estreme hanno un'alta probabilità di causare inondazioni e frane, come confermato da eventi recenti. I rischi legati al clima possono danneggiare le infrastrutture strategiche, alterare le catene di approvvigionamento e danneggiare i settori direttamente esposti quali l'agricoltura e il turismo (Mariani e Scalise, 2022; Accetturo e Alpino, 2023), nonché le attività manifatturiere e di servizi (Cascarano, Natoli e Petrella, 2022). Si stima che gli eventi meteorologici estremi siano causa di danni infrastrutturali cumulativi pari a circa il 10 % del PIL nel periodo 2021-2030 (MIT, 2022). Inoltre, il lungo protrarsi di temperature molto elevate, aumentate significativamente nel corso degli ultimi decenni, possono incrementare lo stress termico e ridurre la produttività del lavoro (Heal e Park, 2015; Zander et al., 2015). L'aumento delle

temperature, di per sé, potrebbe ridurre di circa un decimo il potenziale di crescita del PIL italiano nel lungo periodo (Brunetti et al., 2022). Il regime di Cassa Integrazione italiano è stato recentemente emendato per coprire i casi di sospensione del lavoro dovuta a temperature superiori ai 35°C.

Figura 2.25. L'Italia è altamente esposta al caldo estremo

Percentuale della popolazione esposta al caldo estremo



Nota: per giornate estive calde si intendono quelle con temperatura massima superiore a 35°C.
Fonte: Cruscotto OCSE-IPAC sull'azione climatica (Maes et al., 2022).

StatLink https://stat.link/59o0hk

Per adattarsi ai cambiamenti climatici, il Governo italiano ha elaborato, ma non ancora approvato, il suo primo Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC, Riquadro 2.9). Uno degli obiettivi principali del PNACC mira alla creazione di un meccanismo di *governance* nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici attraverso l'istituzione di un Osservatorio nazionale sul clima. L'Osservatorio sarà incaricato di dirigere i processi di definizione e approvazione delle priorità perseguite dagli interventi, assegnare le risorse stanziate, nonché monitorare e valutare i progressi e l'efficacia del processo di adattamento ai cambiamenti climatici. Il PNACC prevede anche altre misure pratiche atte ad agevolare il coordinamento e lo scambio di conoscenze tra i vari livelli di governo, tra cui l'istituzione di un forum permanente e di un programma di ricerca dedicato. Elemento chiave del PNACC italiano è l'inclusione di una revisione del rischio climatico, attraverso la quale viene fornita una panoramica dei rischi climatici rilevati e previsti nel Paese in base a tre scenari climatici. L'approvazione del PNACC sarà seguita dalla pianificazione e dall'attuazione di azioni di adattamento in aree e settori specifici, che convergeranno in piani settoriali e intersettoriali atti a delineare gli interventi specifici da attuare.

Sebbene contribuisca a mappare le fonti di finanziamento esistenti a livello europeo, nazionale e regionale in grado di finanziare potenzialmente le azioni di adattamento ai cambiamenti climatici, il PNACC non valuta i livelli o le fonti di finanziamento esistenti né il fabbisogno finanziario totale per le azioni previste. Il PNRR italiano aveva inizialmente previsto uno stanziamento di fondi pari allo 0,5 % circa del PIL per gli investimenti in materia di adattamento ai cambiamenti climatici; tuttavia, una quota di tali fondi è stata stralciata con la recente riforma del PNRR. Una strategia di finanziamento complementare accrescerebbe le probabilità di successo dell'attuazione del PNACC e contribuirebbe al conseguimento di un efficace processo di adattamento.

Riquadro 2.9. Il Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici dell'Italia

Sviluppare la resilienza agli impatti derivanti dai cambiamenti climatici

Consapevole dei crescenti impatti derivanti dai cambiamenti climatici e della necessità di potenziare la capacità di adattamento a tali cambiamenti, l'Italia ha recentemente sviluppato il suo primo Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC), che sarà lanciato nel corso del 2023. Guidato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), il PNACC mira a rafforzare un ambiente favorevole all'adattamento ai cambiamenti climatici e fornisce un quadro di riferimento per la valutazione dei rischi climatici, al fine di sostenere la pianificazione e l'attuazione di azioni di adattamento ad essi sia a livello nazionale che locale e settoriale.

Il PNACC sarà accompagnato da una serie di piani settoriali e intersettoriali che delineeranno gli specifici interventi da attuare. Affinché tali piani contribuiscano efficacemente a sviluppare la resilienza ai cambiamenti climatici, sarà essenziale elaborare una valutazione completa del rischio climatico che includa proiezioni del rischio su scala ridotta in base a diversi scenari di aumento delle temperature. L'analisi dei rischi climatici attuali effettuata dal PNACC rappresenta un punto di partenza che deve essere ulteriormente integrato con informazioni territoriali relative all'esposizione e alle vulnerabilità previste per le persone, i beni e le attività settoriali. Tali elementi sono tutti essenziali per identificare efficacemente gli obiettivi e i traguardi in materia di adattamento e per accordare priorità alle azioni a livello locale e settoriale. Ad esempio, la Repubblica slovacca ha analizzato il grado di vulnerabilità della popolazione a livello di municipalità, al fine di indirizzare meglio gli interventi in materia di adattamento ai cambiamenti climatici.

L'attuazione si basa sull'impegno di tutte le parti interessate e su misure e obiettivi specifici

Sebbene il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica svolga un ruolo di coordinamento fondamentale, l'attuazione delle azioni di adattamento ai cambiamenti climatici si basa sull'impegno di tutti gli attori settoriali e subnazionali coinvolti. Pertanto, è necessario assicurare una chiara definizione dei diversi ruoli assegnati e delle diverse responsabilità attribuite. Il PNACC italiano non prevede tale aspetto, sebbene contempli la definizione di ruoli e responsabilità nell'ambito delle fasi successive alla sua pubblicazione.

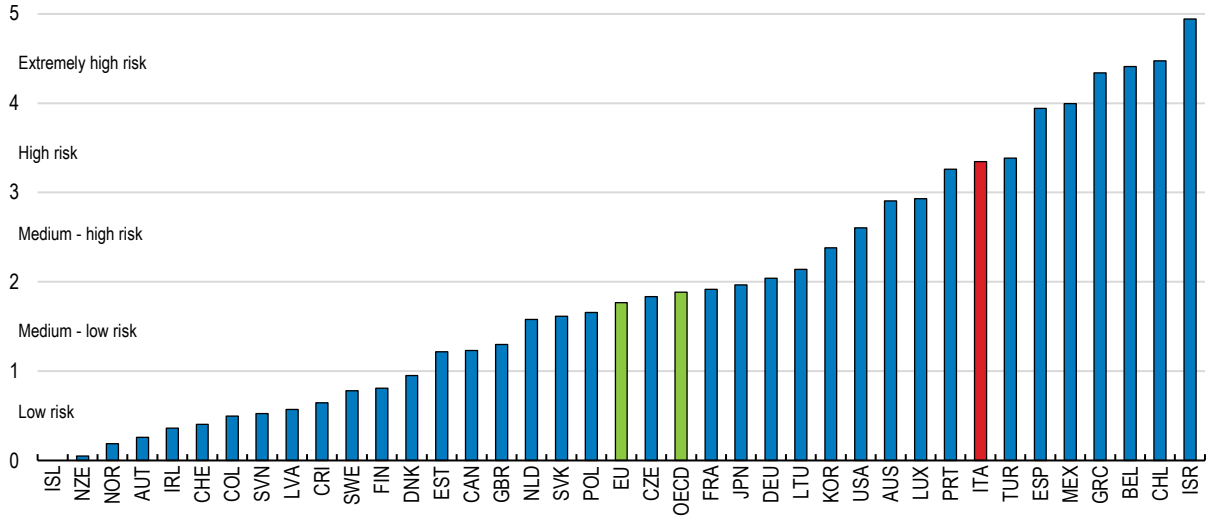
Misure, obiettivi e scadenze chiare e specifiche per l'adattamento ai cambiamenti climatici sono di fondamentale importanza per orientare l'attuazione delle politiche e dei progetti a livello geografico e settoriale. Il PNACC suggerisce oltre 350 azioni che potrebbero essere intraprese per potenziare la resilienza climatica, che spaziano da misure soft (incentrate sull'informazione e sulla governance, circa il 75 %) a misure verdi (basate sugli ecosistemi, circa il 15 %) e grigie (infrastrutture e tecnologia, circa il 10 %). Sebbene tale elenco di misure possa fornire una buona base per informare e ispirare gli *stakeholder* regionali e settoriali, la loro inclusione nei piani settoriali deve procedere di pari passo con una chiara definizione delle priorità, dei costi e dei flussi di finanziamento. Nel Regno Unito, ad esempio, la valutazione dei rischi legati ai cambiamenti climatici identifica gli obiettivi di adattamento da raggiungere nei 5 anni successivi, correlati ai rischi identificati e corredati da tempistiche e indicatori di progresso.

Uno degli obiettivi chiave perseguiti dal PNACC consiste nell'istituzione di un meccanismo di *governance* nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici, a partire dallo sviluppo di un Osservatorio nazionale dedicato. L'Osservatorio ha il potenziale per accompagnare i settori e i governi subnazionali nella definizione dei ruoli e delle responsabilità, delle priorità e degli obiettivi di adattamento ai cambiamenti climatici, nonché per agevolare il coordinamento tra le varie agenzie coinvolte e lo sviluppo delle capacità a tutti i livelli di governo.

Le azioni concrete in materia di adattamento ai cambiamenti climatici in Italia dovrebbero contemplare molteplici misure. Investimenti rivolti agli argini dei fiumi ridurrebbero il pericolo di inondazioni nelle aree ad alto rischio. La piantumazione di alberi, la realizzazione di tetti verdi e la riproduzione dei sistemi di drenaggio naturale nelle città contribuirebbero a limitare il deflusso delle acque meteoriche (diminuendo così il rischio di inondazione) e a ridurre il livello delle temperature elevate nelle città. Una maggiore diffusione dei sistemi di raffreddamento e un più efficace livello di coibentazione degli edifici contribuirebbero ad incrementare la resilienza alle ondate di caldo. La riduzione del tasso di dispersione delle condutture idriche in Italia, che attualmente è tra i più elevati nell'Unione europea, aumenterebbe i livelli di stoccaggio delle acque. Impegnarsi nella captazione delle acque piovane (raccolta e stoccaggio delle piogge) e in altre misure naturali di accumulo idrico ridurrebbe le pressioni esercitate sulle risorse di acqua dolce, che si collocano tra i livelli più alti rilevati nei Paesi OCSE (Figura 2.26), incrementerebbe la resilienza alla siccità, ridurrebbe il rischio di inondazioni e consentirebbe di ottenere risparmi sulla bolletta dell'acqua. È importante assicurare un'attuazione rigorosa delle norme che impediscono la costruzione di nuovi edifici e l'ampliamento di quelli esistenti in aree ad elevato rischio di disastri idrogeologici.

Figura 2.26. Il rischio di stress idrico in Italia è elevato

Rapporto tra la domanda complessiva di acqua e le riserve rinnovabili disponibili di acque superficiali e sotterranee (rischio di stress idrico)



Nota: la domanda idrica include gli usi domestici, industriali, irrigui e zootecnici. Le riserve idriche rinnovabili disponibili considerano l'impatto consuntivo degli utenti di acqua a monte e delle grandi dighe sulla disponibilità di acqua a valle.
Fonte: Kuzma et al. (2023).

StatLink https://stat.link/spwz8m

Occorre promuovere la diffusione di meccanismi assicurativi privati tra le famiglie e le imprese. Ciò garantirebbe la copertura finanziaria nel caso di disastri legati al clima e potrebbe incentivare condotte individuali atte alla prevenzione del rischio se agli assicurati che si impegnano ad attuare misure di adattamento ai cambiamenti climatici venissero offerti premi ridotti. Il Governo italiano potrebbe altresì considerare l'opportunità di rendere obbligatorie le assicurazioni private legate al clima nel lungo periodo, al fine di contenere il previsto aumento del debito pubblico risultante dai cambiamenti climatici.

2.5. Raccomandazioni

PRINCIPALI CONCLUSIONI	RACCOMANDAZIONI
Rafforzamento delle istituzioni e della *governance*	
Sebbene ambiziose, le politiche previste dal Piano Nazionale per l'Energia e il Clima (PNIEC) non sono sufficienti per raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni perseguiti dall'Italia.	Rafforzare le misure esistenti e introdurre ulteriori politiche nel PNIEC per consentire all'Italia di raggiungere gli obiettivi di riduzione delle sue emissioni.
Gli obiettivi di riduzione delle emissioni a livello europeo vincolano soltanto l'UE nel suo complesso. Inoltre, l'obiettivo di emissioni nette zero in tutti i settori dell'economia italiana non è giuridicamente vincolante.	Sancire per legge l'obiettivo di azzeramento delle emissioni in tutti i settori dell'economia al 2050 e fissare obiettivi intermedi giuridicamente vincolanti da raggiungere nel periodo compreso tra il 2030 e il 2050.
Non esiste un organo esecutivo incarico di indirizzare il PNIEC. Il monitoraggio dei progressi delle politiche di mitigazione dei cambiamenti climatici e dei relativi risultati è di importanza prioritaria.	Ampliare il mandato dell'attuale Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica al fine di conferirgli la responsabilità di guidare l'agenda della politica climatica. **Istituire un comitato indipendente sul clima con funzioni di valutazione e consulenza sulle politiche.**
Ridefinizione delle tasse sui combustibili fossili in base al loro contenuto di carbonio	
I prezzi effettivi del carbonio variano notevolmente a seconda dei settori e dei tipi di combustibili, con conseguenti grandi differenze nei costi di abbattimento tra i diversi settori.	**Assicurare continuità ai piani per incrementare gradualmente le accise sui combustibili fossili laddove sono basse, anche abolendo le esenzioni e gli sgravi concessi.**
Incremento della produzione di elettricità verde	
La "riforma delle aree idonee" attualmente in corso per la costruzione di nuove centrali elettriche a energia rinnovabile potrebbe accelerare l'iter autorizzativo che, nonostante alcuni recenti snellimenti, è ancora lento e complesso.	Emanare i decreti attuativi della "riforma delle aree idonee". **Aumentare la soglia massima prevista per la realizzazione di impianti nelle aree idonee attraverso la Procedura Abilitativa Semplificata (PAS) e mantenere l'esenzione dalla Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) per gli impianti a bassa capacità site in aree idonee oltre luglio 2024.** Assicurare una pronta approvazione dei piani volti alla gestione dello spazio marittimo.
La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e l'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA) spesso richiedono tempistiche più lunghe di quelle previste dalla legge, in particolare per i progetti di grandi dimensioni.	Assoggettare ciascuna fase della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e dell'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA) al principio del tacito consenso.
La lentezza dell'iter autorizzativo per nuovi investimenti in favore della rete elettrica ha frenato la connessione alla rete per i produttori di energia rinnovabile.	Portare avanti gli sforzi atti a snellire l'iter degli investimenti cruciali identificati nel Piano Nazionale per l'Energia e il Clima (PNIEC).
Decarbonizzazione dei trasporti	
L'Italia si classifica al secondo posto nell'UE per proprietà pro capite di autovetture. Si rileva, inoltre, un'elevata percentuale di autovetture vecchie e altamente inquinanti.	**Offrire incentivi finanziari per la rottamazione delle auto vecchie, indipendentemente dall'acquisto di auto nuove.** Continuare ad aumentare la tassazione dei *fringe benefit* relativi alle auto, in particolare per quelle inquinanti. Incoraggiare l'istituzione di tasse sulla congestione del traffico cittadino. **Continuare a potenziare il trasporto pubblico e le reti ferroviarie regionali.**
Le tasse sulla vendita, l'immatricolazione e la proprietà delle auto non sono pienamente correlate alle emissioni di gas a effetto serra che esse generano, rendendo così meno incisivi gli incentivi volti a favorire la diffusione di auto a basse emissioni di carbonio.	Reintrodurre la tassa sulla vendita delle automobili correlata alle emissioni generate ("ecotassa") e applicarla a tutti i veicoli in base all'intensità delle loro emissioni. Eliminare gradualmente le esenzioni dalla tassa di proprietà per le auto a GPL e a gas naturale nel medio periodo; correlare il "superbollo" applicato ai veicoli di grandi dimensioni all'intensità delle loro emissioni inquinanti piuttosto che alla potenza del loro motore ed eliminare gradualmente le esenzioni previste per le auto più vecchie.
I veicoli elettrici (VE) sono poco diffusi; i sussidi concessi per l'acquisto di veicoli elettrici sono per lo più inutilizzati.	**Rifocalizzare gli incentivi all'acquisto di autovetture sui veicoli elettrici di modello *entry-level* ed eliminare gradualmente i sussidi per l'acquisto di auto con motore a combustione interna.** Accelerare la diffusione di stazioni di ricarica elettrica.
Il settore dei trasporti aerei è responsabile di una quota crescente di emissioni inquinanti.	Collegare gli aeroporti alle ferrovie; continuare a rafforzare il sistema ferroviario ad alta velocità, soprattutto nelle regioni del Sud del Paese; migliorare ed espandere i collegamenti ferroviari, sia a livello internazionale che nazionale.

Decarbonizzazione degli edifici	
Il sistema degli incentivi fiscali, di tipo regressivo e poco efficace in termini di costi, dedicati agli interventi di riqualificazione energetica (*retrofitting*) delle abitazioni è stato oggetto di riforma, ma potrebbe essere insufficiente per stimolare gli interventi di *retrofitting* realizzati da famiglie assoggettate a una bassa imposizione fiscale.	**Integrare gli incentivi fiscali per interventi di riqualificazione energetica degli edifici con la concessione di prestiti agevolati a lungo termine e contributi diretti.** Eliminare gradualmente i crediti d'imposta previsti nel caso di installazione di caldaie a gas.
I proprietari di immobili sono poco incentivati a rinnovare le loro proprietà concesse in locazione.	Considerare l'introduzione di eventuali misure volte a indurre i proprietari a riqualificare le loro proprietà concesse in locazione che sono inefficienti dal punto di vista energetico, anche attraverso l'attuazione di misure normative o una maggiore tassazione dei canoni di locazione.
Spesso le famiglie non conoscono il livello di efficienza energetica delle loro abitazioni o hanno una scarsa comprensione dei benefici derivanti dall'abitare in una casa efficiente dal punto di vista energetico.	Rendere più rigorosi i requisiti previsti per il rilascio delle certificazioni di efficienza energetica e continuare a promuovere campagne di informazione e di alfabetizzazione finanziaria per accrescere la comprensione dei benefici finanziari derivanti dagli interventi di riqualificazione energetica.
Gestione della transizione e adattamento ai cambiamenti climatici	
La transizione determinerà la perdita di posti di lavoro nei settori ad alta intensità di carbonio e potrebbe generare carenze di manodopera nel settore dell'edilizia.	Rafforzare le politiche di formazione e riqualificazione, e promuovere iniziative di orientamento professionale.
Le famiglie a basso reddito spendono una quota relativamente maggiore dei loro introiti per far fronte ai loro consumi energetici e saranno maggiormente penalizzate da tasse più elevate sui combustibili fossili e dall'aumento dei prezzi del carbonio.	Continuare a investire nell'edilizia sociale (*social housing*) a basse emissioni di carbonio e nel settore dei trasporti di massa. Offrire una compensazione alle famiglie a basso reddito riutilizzando parte dei proventi derivanti dalla tariffazione del carbonio per potenziare trasferimenti di denaro mirati.
L'Italia è fortemente esposta alle conseguenze dei cambiamenti climatici, come evidenziato dai recenti eventi meteorologici estremi. Gli investimenti necessari sono in corso.	Adottare e attuare celermente il Piano Nazionale di Adattamento al Clima (PNIEC). **Garantire finanziamenti adeguati per le misure volte a ridurre i rischi di alluvioni e frane.**

Riferimenti bibliografici

Accetturo, A. e M. Alpino (2023), Climate change and Italian agriculture: evidence from weather shocks.

Allcott, H. e M. Greenstone (2012), "Is There an Energy Efficiency Gap?", Journal of Economic Perspectives, Vol. 26/1, pagg. 3-28, https://doi.org/10.1257/jep.26.1.3.

Alpino, M., L. Citino e F. Zeni (2023), "Costs and benefits of the green transitionenvisaged in the Italian NRRP - An evaluation using the social cost of carbon", Energy Policy, Vol. 182, articolo 113744, https://doi.org/10.1016/j.enpol.2023.113744.

Althesys (2021), Il disegno del sistema autorizzativo per decarbonizzare e rilanciare gli investimenti, Elettricità futura, https://www.elettricitafutura.it/Pubblicazioni/Studi-e-Approfondimenti/Il-disegno-del-sistema-autorizzativo-per-decarbonizzare-e-rilanciare-gli-investimenti_3536.html.

Arlinghaus, J. (2015), "Impacts of Carbon Prices on Indicators of Competitiveness: A Review of Empirical Findings", OECD Environment Working Papers, N. 87, OECD Publishing, Parigi, https://doi.org/10.1787/5js37p21grzq-en.

Artelys, Ecco (2023), Development of a transition pathway towards a close to net-zero electricity sector in Italy by 2035, https://eccoclimate.org/wp-content/uploads/2023/05/Development-of-a-transition-pathway-towards-a-close-to-net-zero-electricity-sector-in-Italy-by-2035_9_giugno.pdf.

Bartolamai, F. (2022), Gli ostacoli alle fonti energetiche rinnovabili, Osservatorio Conti Pubblici Italiani, https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-gli-ostacoli-alle-fonti-energetiche-rinnovabili.

Basso, G. et al. (2023), The green transition and the Italian labour market.

Bayer, P. e M. Aklin (2020), "The European Union Emissions Trading System reduced CO_2 emissions despite low prices", Proceedings of the National Academy of Sciences, Vol. 117/16, pagg. 8804-8812, https://doi.org/10.1073/pnas.1918128117.

Bibas, R., J. Chateau ed E. Lanzi (2021), "Policy scenarios for a transition to a more resource efficient and circular economy", OECD Environment Working Papers, N. 169, OECD Publishing, Parigi, https://doi.org/10.1787/c1f3c8d0-en.

Blaise, G. e M. Glachant (2019), Quel est l'impact des travaux de rénovation énergétique des logements sur la consommation d'énergie ? Une évaluation ex post sur données de panel.

Brucal, A. e D. McCoy (di prossima pubblicazione), Social and distributional impacts of residential energy efficiency policies.

Brunetti, M. et al. (2022), Temperature dynamics and economic activity in Italy: a long-term analysis, Mimeo.

Cai, M. et al. (2017), "A comprehensive ex-post assessment of RES deployment in Italy: Jobs, value added and import leakages", Energy Policy, Vol. 110, pagg. 234-245, https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.08.013.

Callaway, B. e P. Sant'Anna (2021), "Difference-in-Differences with multiple time periods", Journal of Econometrics, Vol. 225/2, pagg. 200-230, https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2020.12.001.

Carli, A. (2023), Auto euro 1 ed euro 2, sempre più forte il pressing del Governo per lo stop di 4,4 milioni di veicoli, Il Sole 24 Ore, https://www.ilsole24ore.com/art/auto-euro-1-ed-euro-2-sempre-piu-forte-pressing-governo-lo-stop-44-milioni-veicoli-AEjmbwaD#U4031441291550AH (consultato in data 29 giugno 2023).

Cascarano, M., F. Natoli e A. Petrella (2022), Entry, exit and market structure in a changing climate, MPRA Paper N. 112868.

Causa, O. e. Soldani (di prossima pubblicazione), Lost in the green transition? From measurement to stylized facts.

Château, J., R. Dellink e. Lanzi (2014), "An Overview of the OECD ENV-Linkages Model: Version 3", OECD Environment Working Papers, N. 65, OECD Publishing, Parigi, https://doi.org/10.1787/5jz2qck2b2vd-en.

Ciminelli, G. e F. D'Arcangelo (di prossima pubblicazione), Climate laws as commitment devices.

Comune di Milano (2022), Area C e Area B in Milan, https://rue-avenir.ch/wp-content/uploads/2022/05/Presentation_Milan_Area_C-Area_B.pdf.

Commissione europea (2021), Domande e risposte sulla revisione della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda_21_6686.

Consiglio europeo (2023), Infografica - Pronti per il 55%: riforma del sistema di scambio di quote di emissione dell'UE, https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/fit-for-55-eu-emissions-trading-system/ (consultato in data 20 maggio 2023).

Cornago, E., A. Dimitropoulos e W. Oueslati (2019), "Evaluating the Impact of Urban Road Pricing on the Use of Green Transport Modes: the Case of Milan", OECD Environment Working Papers.

D'Arcangelo, F. et al. (2022), "A framework to decarbonise the economy", OECD Economic Policy Papers, N. 31, OECD Publishing, Parigi, https://doi.org/10.1787/4e4d973d-en.

Dabla-Norris, E. et al. (2023), Public Perceptions of Climate Mitigation Policies: Evidence from Cross-Country Surveys.

Davis, L., C. Hausman e N. Rose (2023), Transmission Impossible? Prospects for Decarbonizing the US Grid, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, https://doi.org/10.3386/w31377.

Dechezleprêtre, A. et al. (2022), "Fighting climate change: International attitudes toward climate policies", OECD Economics Department Working Papers, N. 1714, OECD Publishing, Parigi, https://doi.org/10.1787/3406f29a-en.

Dechezleprêtre, A., D. Nachtigall e F. Venmans (2018), "The joint impact of the European Union emissions trading system on carbon emissions and economic performance", OECD Economics Department Working Papers, N. 1515, OECD Publishing, Parigi, https://doi.org/10.1787/4819b016-en.

Dierdoff, E. et al. (2011), Greening of the world of work: Revisiting occupational consequences.

Dierdorff, E. et al. (2009), Greening of the world of work: Implications for O*NET-SOC and new and emerging occupations.

ECCO (2023), Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima - Quali prospettive per la revisione?, ECCO.

EEA (n.d.), CO2 emissions from new passenger cars, Commissione europea, http://co2cars.apps.eea.europa.eu/.

ENEA (2022), Azioni amministrative e comportamentali per la riduzione del fabbisogno nazionale di gas metano, Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile, https://www.enea.it/it/Stampa/File/RiduzioneFabbisonoGas.pdf.

ENEA (2021), Le detrazioni fiscali per l'efficienza energetica e l'utilizzo delle fonti rinnovabili di energia negli edifici esistenti - Rapporto Annuale 2021 (Dati 2020), Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile, https://www.efficienzaenergetica.enea.it/pubblicazioni/rapporto-annuale-detrazioni-fiscali/rapporto-annuale-detrazioni-fiscali-2021.html.

Energy&Strategy (2023), Zero Carbon Policy Agenda 2023.

Fowlie, M., M. Greenstone e C. Wolfram (2015), "Are the Non-Monetary Costs of Energy Efficiency Investments Large? Understanding Low Take-up of a Free Energy Efficiency Program", American Economic Review, Vol. 105/5, pagg. 201-204, https://doi.org/10.1257/aer.p20151011.

Frohm, E. et al. (di prossima pubblicazione), Environmental Policy Stringency and CO2 emissions - Evidence from cross-country sector-level data., OECD.

Gerarden, T., R. Newell e R. Stavins (2017), "Assessing the Energy-Efficiency Gap", Journal of Economic Literature, Vol. 55/4, pagg. 1486-1525, https://doi.org/10.1257/jel.20161360.

GSE (2021), Rapporto statistico solare fotovoltaico 2021, https://www.gse.it/documenti_site/Documenti%20GSE/Rapporti%20statistici/Solare%20Fotovoltaico%20-%20Rapporto%20Statistico%202021.pdf.

Gütschow, J. et al. (2016), "The PRIMAP-hist national historical emissions time series", Earth Systems Science Data, Vol. 8, pagg. 571-603, https://doi.org/doi:10.5194/essd-8-571-2016.

Heal, G. e J. Park (2015), Goldilocks Economies? Temperature Stress and the Direct Impacts of Climate Change, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, https://doi.org/10.3386/w21119.

Higham, C., J. Setzer e. Bradeen (2022), Challenging government responses to climate change through framework litigation, London School of Economics and Political Science, https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2022/09/Challenging-government-responses-to-climate-change-through-framework-litigation-final.pdf.

Hoeller, P. et al. (2023), "Home, green home: Policies to decarbonise housing", OECD Economics Department Working Papers, N. 1751, OECD Publishing, Parigi, https://doi.org/10.1787/cbda8bad-en.

IARC (2012), Diesel engine exhaust carcinogenic, World Health Organization, https://www.iarc.who.int/wp-content/uploads/2018/07/pr213_E.pdf.

IEA (2023a), Italy 2023, https://www.iea.org/reports/italy-2023.

IEA (2023b), There's more to buildings than meets the eye: They hold a key to net zero emissions, International Energy Agency, https://www.iea.org/commentaries/there-s-more-to-buildings-than-meets-the-eye-they-hold-a-key-to-net-zero-emissions.

Il Sole 24 Ore (2023), Delega di riforma fiscale: le ultime modifiche approvate dalla commissione Finanze della Camera, https://www.ilsole24ore.com/art/fisco-passa-divieto-vendita-online-e-cig-e-nicotina-masticare-incognita-superbollo-AEE469sD#U403413321716sZG (consultato in data 29 giugno 2023).

IMF (2022), World Economic Outlook Report October 2022: Countering the cost-of-living crisis, International Monetary Fund, https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022 (consultato in data 5 giugno 2023).

ISTAT (2011), Censimento Popolazione Abitazioni 2011.

ITF (2021), ITF Transport Outlook 2021, OECD Publishing, Parigi, https://doi.org/10.1787/16826a30-en.

Kuzma, S. et al. (2023), "Aqueduct 4.0: Updated Decision-Relevant Global Water Risk Indicators", World Resources Institute, https://doi.org/10.46830/writn.23.00061.

Le Quéré, C. et al. (2019), "Drivers of declining CO2 emissions in 18 developed economies", Nature Climate Change, Vol. 9/3, pagg. 213-217, https://doi.org/10.1038/s41558-019-0419-7.

Legambiente (2023), Scacco matto alle rinnovabili 2023, Legambiente, https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2023/03/Scacco-Matto-alle-Rinnovabili_2023.pdf?_gl=1*c3aj15*_up*MQ..*_ga*MTc2NzAzMzI5Ny4xNjg2MTM4NTMw*_ga_LX7CNT6SDN*MTY4NjEzODUyNy4xLjAuMTY4NjEzODUyNy4wLjAuMA..

Maes, M. et al. (2022), "Monitoring exposure to climate-related hazards: Indicator methodology and key results", OECD Environment Working Papers, N. 201, OECD Publishing, Parigi, https://doi.org/10.1787/da074cb6-en.

Mariani, G. e D. Scalise (2022), Climate Change and Winter Tourism: Evidence from Italy, Mimeo.

Martin, R., M. Muûls e U. Wagner (2016), "The Impact of the European Union Emissions Trading Scheme on Regulated Firms: What Is the Evidence after Ten Years?", Review of Environmental Economics and Policy, Vol. 10/1, pagg. 129-148, https://doi.org/10.1093/reep/rev016.

MASE (2023), Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

MASE (2022), Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli 2022 (Dati 2021), https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/Catalogo_sussidi_ambientali_2022.pdf.

MASE (2021), Strategy for Energy Retrofitting of National Building Stock, https://energy.ec.europa.eu/system/files/2021-12/2020_ltrs_italy_-_en.pdf.

MASE (2019), Piano Nazionale Integrato del Clima e dell'Energia, Ministero dell'Ambiente della Sicurezza Energetica.

Menyhert, B. (2022), The effect of rising energy and consumer prices on household finances, poverty and social exclusion in the EU, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, https://dx.doi.org/10.2760/418422.

MIC (n.d.), Vincoli in rete, http://vincoliinrete.beniculturali.it/VincoliInRete/vir/statistics/reportimmobilivincolati.

MIMIT (2020), Strategia nazionale idrogeno: linee guida preliminari, Ministero delle Imprese e del Made in Italy, https://www.mimit.gov.it/images/stories/documenti/Strategia_Nazionale_Idrogeno_Linee_guida_preliminari_nov20.pdf.

Ministerio de la Transición Ecológica y el Reto Démógrafico (2023), Borrador de actualización del plan nacional integrado de energía y clima 2023-2030.

MIT (2022), Cambiamenti climatici, infrastrutture e mobilità, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, https://iris.uniroma1.it/bitstream/11573/1671071/1/Cambiamenti_climatici-infrastrutture_2022.pdf.

Nachtigall, D. et al. (2023), A Structured and harmonised climate policy database to monitor countries' mitigation action.

Nachtigall, D. et al. (2022), "The climate actions and policies measurement framework: A structured and harmonised climate policy database to monitor countries' mitigation action", OECD Environment Working Papers, N. 203, OECD Publishing, Parigi, https://doi.org/10.1787/2caa60ce-en.

OECD (2023a), OECD Economic Surveys: Germany 2023, OECD Publishing, Parigi, https://doi.org/10.1787/9642a3f5-en.

OECD (2023b), Policy Actions for Affordable Housing in Lithuania, OECD Publishing, Parigi, https://doi.org/10.1787/ca16ff6d-en.

OECD (2022a), Housing Taxation in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies, N. 29, OECD Publishing, Parigi, https://doi.org/10.1787/03dfe007-en.

OECD (2022b), OECD Economic Outlook, Volume 2022 Issue 2, OECD Publishing, Parigi, https://doi.org/10.1787/f6da2159-en.

OECD (2021a), Effective Carbon Rates 2021: Pricing Carbon Emissions through Taxes and Emissions Trading, OECD Series on Carbon Pricing and Energy Taxation, OECD Publishing, Parigi, https://doi.org/10.1787/0e8e24f5-en.

OECD (2021b), "The inequalities-environment nexus: Towards a people-centred green transition", OECD Green Growth Papers, N. 2021/01, OECD Publishing, Parigi, https://doi.org/10.1787/ca9d8479-en.

OECD (2021c), Transport Strategies for Net-Zero Systems by Design, OECD Publishing, Parigi, https://doi.org/10.1787/0a20f779-en.

OECD (2020), Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues, OECD Publishing, Parigi, https://doi.org/10.1787/152def2d-en.

OECD (2019a), Assessing incentives to reduce congestion in Israel.

OECD (2019b), Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action, OECD Publishing, Parigi, https://doi.org/10.1787/058ca239-en.

OECD (2014), Tax and Company Cars Policy Highlights.

OECD (di prossima pubblicazione), OECD Economic Surveys: EU 2023, OECD Publishing, Parigi.

OECD/ITF (2019), Tax Revenue Implications of Decarbonising Road Transport: Scenarios for Slovenia, OECD Publishing, Parigi, https://doi.org/10.1787/87b39a2f-en.

Office for budget responsibility (2021), Fiscal risks report, https://obr.uk/docs/dlm_uploads/Fiscal_risks_report_July_2021.pdf.

Parry, I. e V. Mylonas (2017), "CANADA'S CARBON PRICE FLOOR", National Tax Journal, Vol. 70/4, pagg. 879-900, https://doi.org/10.17310/ntj.2017.4.09.

Pascale, F. (2023), Italy free from Russian gas by year's end says minister, Euroactiv, https://www.euractiv.com/section/politics/news/italy-free-from-russian-gas-by-years-end-says-minister/.

REF (2023), Sistemi di accumulo: scenari di lungo termine, costi e prospettive regolatorie, https://refricerche.it/pubblicazione/sistemi-di-accumulo-scenari-di-lungo-termine-costi-e-prospettive-regolatorie/.

REF (2022), Scenari elettrici al 2050: potenzialità e criticità del caso italiano, https://laboratorioref.it/scenari-elettrici-al-2050-potenzialita-e-criticita-del-caso-italiano/.

Risch, A. (2020), "Are environmental fiscal incentives effective in inducing energy-saving renovations? An econometric evaluation of the French energy tax credit", Energy Economics, Vol. 90, articolo 104831, https://doi.org/10.1016/j.eneco.2020.104831.

Roshal, V. e A. Tovias (2016), Car purchase tax: green tax reform in Israel, OECD, https://www.oecd.org/israel/OECDWorkingPaper-Green-Tax-Reform-in-Israel.pdf.

Sallee, J. (2014), "Rational Inattention and Energy Efficiency", The Journal of Law and Economics, Vol. 57/3, pagg. 781-820, https://doi.org/10.1086/676964.

Taruttis, L. e C. Weber (2022), "Estimating the impact of energy efficiency on housing prices in Germany: Does regional disparity matter?", Energy Economics, Vol. 105, articolo 105750, https://doi.org/10.1016/j.eneco.2021.105750.

Terna (2023a), Piano di sviluppo 2023, https://download.terna.it/terna/Terna_Piano_Sviluppo_2023_Overview_8db25484d720abe.pdf.

Terna (2023b), Rapporto Mensile sul Sistema Elettrico Agosto 2023.

Terna (2023c), Rapporto Mensile sul Sistema Elettrico Dicembre 2022.

Terna (2021), Dati statistici sull'energia elettrica in Italia 2021, Terna.

Terna; Snam (2022), Documento di descrizione degli scenari 2022, https://download.terna.it/terna/Documento_Descrizione_Scenari_2022_8da74044f6ee28d.pdf.

The Network of EU IFIs (2022), Assessing the fiscal policy impact of the climate transition, https://commission.europa.eu/system/files/2022-03/20220224_-_network_of_eu_ifis_-_contribution_to_the_efb_ac_-_final_draft_edited.pdf.

Transport & Environment (2022), The good tax guide: A comparison of car taxation in Europe.

UPB (2023), Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia, Ufficio Parlamentare di Bilancio, https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2023/03/Audizione-incentivi-fisc_edil.pdf.

Van Ewijk, S., S. Chaudhary e P. Berrill (2023), "Estimating passenger emissions from airfares supports equitable climate action", Environmental Research Letters, Vol. 18/2, articolo 024013, https://doi.org/10.1088/1748-9326/acaa48.

Viganò, C. et al. (2021), Il Decreto di recepimento della RED II - Sintesi dei principali contenuti, Elettricità Futura, https://www.elettricitafutura.it/public/editor/News/2021/materiale%20webinar%2024.03/Webinar_EF_DlgsAttuazioneREDII_17Dic2021.pdf.

Vona, F. et al. (2018), "Environmental Regulation and Green Skills: An Empirical Exploration", Journal of the Association of Environmental and Resource Economists, Vol. 5/4, pagg. 713-753, https://doi.org/10.1086/698859.

World Bank (2022), The Global Health Cost of PM2.5 Air Pollution: A Case for Action Beyond 2021, International Development in Focus.

Zander, K. et al. (2015), "Heat stress causes substantial labour productivity loss in Australia", Nature Climate Change, Vol. 5/7, pagg. 647-651, https://doi.org/10.1038/nclimate2623.

Studi economici dell'OCSE

ITALIA

L'Italia ha superato bene le crisi recenti. Negli ultimi anni, la crescita è stata sostenuta da una forte risposta in materia di politica di bilancio, dal potenziamento della competitività e dal miglioramento dello stato di salute del settore bancario. Tuttavia, il debito pubblico rimane elevato e la spesa è sottoposta a notevoli pressioni legate all'invecchiamento demografico, all'incremento dei tassi di interesse e alle transizioni verde e digitale. Negli anni a venire occorrerà consolidare stabilmente le finanze pubbliche al fine di riportare il debito su un percorso più prudente. È necessario contenere l'aumento della spesa e, al contempo, tutelare gli investimenti pubblici effettuati nel quadro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per ridurre al minimo gli effetti avversi sulla crescita. Le riforme in corso nel settore della giustizia civile e della Pubblica Amministrazione sosterranno la crescita favorendo l'aumento degli investimenti da parte delle imprese e agevolando l'attuazione dei piani pubblici di investimento. Inoltre, sarebbe opportuno eliminare le barriere normative alla concorrenza nel settore dei servizi. L'aumento dell'occupazione, anche mediante l'ampliamento dell'accesso alle strutture di cura della prima infanzia per abbattere le barriere esistenti alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro, contribuirebbe a rendere la crescita più inclusiva. È altresì necessario che le politiche si concentrino maggiormente sull'accelerazione del ritmo di riduzione delle emissioni di gas serra e sull'adattamento ai cambiamenti climatici. Sono stati compiuti progressi nella generazione di energia da fonti rinnovabili, ma occorre semplificare gli iter autorizzativi che rallentano l'installazione di infrastrutture preposte a tale scopo.

CAPITOLO TEMATICO: REALIZZARE LA TRANSIZIONE ENERGETICA E CLIMATICA

Volume 2024/4
Gennaio 2024

STAMPA ISBN 978-92-64-46751-4
PDF ISBN 978-92-64-92073-6

9 789264 467514