SVIMEZ

Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

RAPPORTO SVIMEZ 2026

L'ECONOMIA E LA SOCIETÀ DEL MEZZOGIORNO

Il valore della coesione

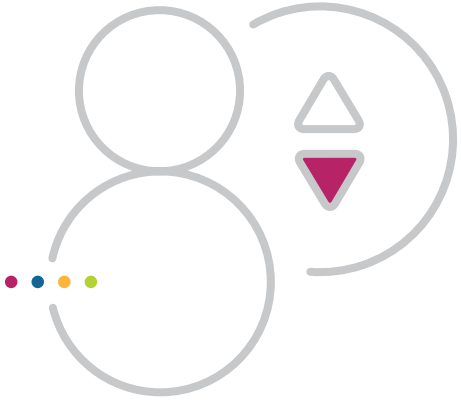


il Mulino

RAPPORTO SVIMEZ 2026

L'ECONOMIA E LA SOCIETÀ DEL MEZZOGIORNO

Il valore della coesione



SVIMEZ
Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

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

Il Rapporto 2026 è curato da **Luca Bianchi** (Direttore Svimez) e **Carmelo Petraglia** (Università degli Studi della Basilicata), con il supporto di **Stefano Prezioso** (Vice Direttore Svimez), **Serenella Caravella** (Ricercatrice Svimez), **Giacomo Cucignatto** (Ricercatore Svimez) e **Gaetano Vecchione** (Università degli Studi di Napoli Federico II).

Hanno contribuito alla redazione complessiva del Rapporto

Gian Paolo Manzella (Vice Presidente Svimez), **Luca Bianchi** (Direttore Svimez), **Stefano Prezioso** (Vice Direttore Svimez), **Luca Cappellani, Serenella Caravella**, **Agnese Claroni, Giacomo Cucignatto**, **Fabrizio Greggi**, **Giorgio Miotti**, **Anna Vergnano** (Ricercatori Svimez), **Raimondo Bosco**, **Ferdinando Ferrara**, **Marta Maria Pisa**, **Carmelo Petraglia**, **Gaetano Vecchione**.

Hanno contribuito alla redazione di singoli Capitoli

Serena Affuso, **Giulio Castellano**, **Fabio Ciconte**, **Fedele De Novellis**, **Antonio Fraschilla**, **Alessandro Gallo, Marco Gentile**, **Annamaria Giuffrida**, **Assia Leoni**, **Francesca Licari**, **Delio Miotti, Lorenzo Moretti, Stefano Palermo**, **Marco Pini, Francesco Prota**, **Alessandro Rinaldi**, **Amalia Sabatini**, **Lucio Siviero**, **Domenico Sturabotti**, **Cristina Vaquero Piñeiro**, **Rosella Vitale**.

Contributi di enti e istituzioni a singoli Capitoli

Ref-Ricerche (Capitolo 1), Ance (Capitolo 2), Fondazione con il Sud (Capitolo 5), Centro Studi delle Camere di Commercio Guglielmo Tagliacarne (Capitolo 17), Fondazione Symbola e Centro Studi delle Camere di Commercio Guglielmo Tagliacarne (Capitolo 21), Guardia di Finanza (Capitolo 22).

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

Un ringraziamento particolare va a tutto il personale della Svimez che ha collaborato alla realizzazione del Rapporto.

ISBN 978-88-15-39895-6

Copyright © 2026 by SVIMEZ | Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

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

Indice

PARTE PRIMA | GLI SHOCK, LA CONVERGENZA, LE POLICY

1 La convergenza Sud-Nord in uno scenario che cambia 3

1.1 Shock globali e nuovi equilibri economici 3
1.2 Europa: crescita debole, traiettorie divergenti 6
1.3 La politica di bilancio 10
1.4 La nuova convergenza del Mezzogiorno 13
1.5 Policy e convergenza del Mezzogiorno 18
• *Focus: Inflazione, salari e contrattazione* *23*

2 La legacy del PNRR 29

2.1 Il PNRR in dirittura di arrivo: un bilancio articolato 29
2.2 L'avanzamento finanziario 29
2.3 L'avanzamento procedurale 31
2.4 Il modello PNRR e l'accelerazione dei tempi amministrativi 37
2.5 Una legacy da consolidare 40
• *Focus: Il monitoraggio SVIMEZ-ANCE sulle infrastrutture sociali del PNRR* *42*

3 La nuova politica di coesione 47

3.1 La marginalità della coesione territoriale nel QFP 2028-2034 47
3.2 L'avanzamento del ciclo di programmazione 2021-2027 55
3.3 Le riprogrammazioni Step e la Mid-Term Review 59
3.4 L'avanzamento del Fondo Sviluppo e coesione 64
3.5 I programmi complementari 70
3.6 Integrare competitività e coesione 70

4 Politica industriale e Mezzogiorno: scegliere per trasformare 73

4.1 La politica industriale europea nel nuovo scenario globale 73
4.2 Le politiche industriali negli Stati membri e gli aiuti di Stato 75
4.3 Le misure esistenti in Italia e una loro valutazione 77
4.4 Scegliere per trasformare 98
• *Focus: Quanto vale la politica industriale italiana* *101*

5 Aree interne: dal PNRR a una nuova politica territoriale 103

5.1 Vivere le aree interne 103
5.2 La SNAI tra parzialità e difficoltà attuative 105
5.3 Il PNRR delle Aree Interne 106
5.4 Le infrastrutture sociali del PNRR nelle Aree Interne 111
5.5 Dal PNRR alla programmazione di area vasta 112
- *Focus: Il PNRR delle Aree Interne per riequilibrare i diritti dell'infanzia 116*
- *Focus: Rigenerazione demografica 120*

PARTE SECONDA | IL LAVORO E LE DISUGUAGLIANZE

6 Industria, competitività e salari 129

6.1 Trasformazioni della base produttiva e specializzazione industriale 129
6.2 Struttura produttiva, assetti proprietari e apertura internazionale 133
6.3 Margini, produttività e salari 138
6.4 Rafforzare la base produttiva per ridurre i divari 142

7 Occupazione e salari: oltre i numeri della crescita 145

7.1 Tendenze dei mercati del lavoro in Europa 145
7.2 L'occupazione nelle regioni italiane nel 2021-2025 148
7.3 Precarietà e salari 154
7.4 Le tendenze nel 2026 160

8 Lavoro povero e nuove disuguaglianze 163

8.1 Il disagio economico e sociale 163
8.2 Il diritto al lavoro 165
8.3 Il diritto all'abitare 170
8.4 La povertà energetica 174
8.5 Le misure di sostegno al reddito 177
8.6 Oltre l'occupazione: ridurre le disuguaglianze 182

9 Turismo, occupazione e qualità del lavoro 185

9.1 Flussi turistici e divari territoriali 185
9.2 La crescita dell'occupazione turistica 191
9.3 Più occupazione, ma persistono le fragilità del lavoro 194
9.4 Basse retribuzioni e lavoro povero 195

10 Perché il caporalato continua a esistere **199**

10.1 Dieci anni dopo la legge 199 199
10.2 Il contrasto al caporalato: norme, strumenti e risultati 200
10.3 Misurare il caporalato: cosa emerge dai dati territoriali 202
10.4 Le nuove forme dello sfruttamento 207
10.5 Le cause strutturali dello sfruttamento 208
10.6 Le condizioni per prevenire e contrastare lo sfruttamento 214

PARTE TERZA | GENERAZIONI E DIRITTI

11 Demografia, economia e società **219**

11.1 La demografia delle regioni italiane nel 2025 219
11.2 Il Sud e i giovani nelle migrazioni estere 222
11.3 Le migrazioni interne Sud-Nord 225
11.4 Il pendolarismo di lungo raggio 228
11.5 Le proiezioni demografiche 229
11.6 Trattenere, attrarre, riequilibrare 237
• *Focus: Demografia e Mediterraneo* *238*
• *Focus: Capoluoghi a due velocità* *241*

12 I giovani: migrazioni, lavoro e partecipazione **245**

12.1 Il degiovanimento 245
12.2 L'emigrazione giovanile 248
12.3 L'emigrazione anticipata 249
12.4 Qualità del lavoro e retribuzioni 251
12.5 L'allungamento della "gioventù" 255
12.6 La partecipazione politica 258
12.7 Giovani e politiche 262
• *Focus: Le aspirazioni dei più giovani* *264*

13 Cambiamento climatico e divari territoriali **267**

13.1 La geografia regionale del cambiamento climatico 267
13.2 Gli impatti economici Nord-Sud del cambiamento climatico 271
13.3 Il cambiamento climatico nelle città 277
13.4 Adattamento e politiche territoriali 288

14 La scuola post-PNRR: convergenza e divari 291

14.1 Le risorse e il personale docente 291
14.2 La popolazione studentesca e l'inverno demografico 293
14.3 Tempo pieno e servizi: i divari nella primaria 294
14.4 L'impatto del PNRR sulle infrastrutture scolastiche 296
14.5 Dispersione scolastica: progressi e fragilità persistenti 298

15 Università: diritto allo studio e scelta di restare 305

15.1 Dati strutturali sul sistema universitario italiano 305
15.2 Housing universitario e PNRR 311
15.3 La mobilità ante lauream e post lauream 316
15.4 I costi della migrazione 320

16 Costi, rinunce e mobilità nella sanità differenziata 325

16.1 Il costo della salute per le famiglie 325
16.2 Accesso al privato e disuguaglianze sociali 327
16.3 Liste d'attesa e rinuncia alle cure 330
16.4 La mobilità sanitaria: ricoveri e risorse da Sud a Nord 333
16.5 Sanità differenziata e autonomia rafforzata 341
• *Focus: Crescere in svantaggio: salute, infanzia e adolescenza* *343*

PARTE QUARTA | SVILUPPO: GLI ASSET E GLI OSTACOLI

17 Specializzazioni industriali e imprese ad alta crescita 351

17.1 Specializzazione, dimensione e crescita 351
17.2 La divergenza industriale Nord-Sud nella crisi italiana 352
17.3 Il protagonismo dell'industria tradizionale nella ripresa 353
17.4 Specializzazioni settoriali e tecnologiche 355
17.5 Grandi stabilimenti e specializzazioni avanzate 360
17.6 Le imprese ad alta crescita del Mezzogiorno 363

18 Energia e competitività: il potenziale del Mezzogiorno 373

18.1 La transizione energetica tra sicurezza e competitività 373
18.2 Lo sviluppo delle fonti rinnovabili 374
18.3 Lo sviluppo dei sistemi di accumulo 379

18.4 Prezzi e competitività del Mezzogiorno 385
18.5 Dalle rinnovabili al vantaggio competitivo del Mezzogiorno 387

19 Il sistema agroalimentare: sfide e opportunità per il Mezzogiorno 389

19.1 Il Mezzogiorno nel sistema agroalimentare italiano 389
19.2 La DOP-economy nelle regioni del Mezzogiorno 395
19.3 Il sistema della conoscenza e dell'innovazione 399
19.4 Il PNRR per l'agroalimentare 403
19.5 Rafforzare la filiera, trattenere il valore 405

20 Nuove connessioni nel Mezzogiorno 409

20.1 Accessibilità, reti e nodi 409
20.2 Il nuovo asse di sviluppo Napoli-Bari 411
20.3 Porti e logistica: dal transito al valore 419

21 Cultura e creatività per lo sviluppo del Mezzogiorno 429

21.1 Un sistema sottodimensionato ma in espansione 429
21.2 Concentrazione e differenziazione territoriale 432
21.3 Le vocazioni regionali 434
21.4 Le priorità di policy 438

22 I flussi finanziari territoriali delle mafie 443

22.1 La geografia del riciclaggio 443
22.2 Infiltrazione economica e controllo del territorio 447
22.3 Le strategie di contrasto 449
• *Appendice statistica* 452

PARTE PRIMA
GLI SHOCK, LA CONVERGENZA, LE POLICY



| 1. La convergenza Sud-Nord in uno scenario che cambia |
| 2. La legacy del PNRR |
| 3. La nuova politica di coesione |
| 4. Politica industriale e Mezzogiorno: scegliere per trasformare |
| 5. Aree interne: dal PNRR a una nuova politica territoriale |

1. La convergenza Sud-Nord in uno scenario che cambia

1.1 Shock globali e nuovi equilibri economici

Il quadro economico internazionale degli ultimi due anni è stato ridefinito da tre principali fattori: il ritorno del protezionismo commerciale, il rapido sviluppo degli investimenti legati all'Intelligenza Artificiale (IA) e il riacutizzarsi delle tensioni geopolitiche ed energetiche. A questi si aggiunge la crescente competizione tra Stati Uniti, Cina e Unione europea per il controllo delle tecnologie e delle materie prime strategiche. Per l'Italia, questi cambiamenti producono effetti territorialmente differenziati, riflettendo la diversa specializzazione produttiva, apertura internazionale e dipendenza energetica del Centro-Nord e del Mezzogiorno.

Il 2025 si era aperto con un brusco peggioramento delle relazioni commerciali internazionali. Gli annunci dell'Amministrazione statunitense del 2 aprile, il cosiddetto Liberation Day, avevano prospettato un aumento delle tariffe sulle importazioni tale da mettere in discussione gli assetti del commercio mondiale consolidatisi negli ultimi decenni. Mentre l'Unione europea e altri paesi sceglievano la via negoziale, la Cina rispondeva con nuovi dazi e restrizioni all'offerta di materiali critici e componenti per l'ICT. La successiva trattativa ha progressivamente ridimensionato le misure restrittive e il processo è stato ulteriormente accelerato dalla decisione della Corte Suprema statunitense del febbraio 2026. Le nuove tariffe risultano così inferiori a quelle inizialmente annunciate e si collocano intorno al 10% per la maggior parte dei paesi. Si è ridotta l'incertezza, ma resta una trasformazione più strutturale dei rapporti economici internazionali, nei quali agli obiettivi di efficienza si affiancano sempre più quelli di sicurezza economica, autonomia strategica e controllo delle tecnologie. Per un'economia aperta come quella italiana, la svolta protezionistica assume un rilievo particolare. Nel 2025 le esportazioni sono comunque aumentate del 3,3% a prezzi correnti e del 3,7% al netto dei prodotti energetici. La tenuta è stata però fortemente concentrata: la farmaceutica ha spiegato circa tre quarti dell'incremento complessivo dell'export. Escludendo anche questo comparto, la crescita si riduce all'1,3% e diventa negativa a prezzi costanti. L'export non energetico è cresciuto del 4,5% nel Centro-Nord e del 3,7% nel Mezzogiorno; al netto anche della farmaceutica, gli incrementi scendono rispettivamente al 2,1 e all'1,2% (Tab. 1). Nel Mezzogiorno, in particolare, alla crescita della farmaceutica e della meccanica si sono contrapposte flessioni nella raffinazione petrolifera, nella chimica, nel tessile e nei mezzi di trasporto.

Anche nel 2026 la crescita dell'export è restata sostenuta ma fortemente concentrata. Nel primo semestre le esportazioni italiane sono aumentate del 4,5% in valore (+4,6% nei primi sette mesi, +4,3% al netto dei prodotti energetici). Al traino della farmaceutica si è sostituito quello dei metalli: le vendite di metalli di base e prodotti in metallo della Toscana, dirette soprattutto verso la Svizzera e verosimilmente legate ai metalli preziosi, spiegano da sole 2,4 punti della crescita nazionale. A livello territoriale, l'export è cresciuto di circa il 5,2% sia nel Mezzogiorno sia nel Centro-Nord; al netto del contributo toscano, tuttavia, la crescita del Centro-Nord si ridurrebbe a circa il 2,5%. Nel Mezzogiorno, la dinamica è stata sostenuta dalle Isole (+8,8%), anche per il maggior valore dei prodotti della raffinazione, e da Basilicata (+29,5%), Puglia (+15,2%) e Sardegna (+11,6%), mentre la Campania è arretrata (-4,6%) per la flessione della farmaceutica.

Tabella 1 Export verso mondo e USA nel 2025 (var. % annua, prezzi correnti)

Settori	verso mondo			verso Usa		
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
Agrindustria	0,5	6,1	5,0	-1,5	-4,4	-4,5
Estrazione (a)	-4,7	7,9	29,0	1,1	-0,2	-0,1
Tessile e abbigliamento	-7,3	-1,0	-1,9	-7,5	3,4	2,4
Legno	10,6	-0,2	0,1	21,8	6,2	7,0
Coke e petroliferi	-19,6	4,2	-15,3	-69,2	30,8	-63,1
Chimica	-8,3	-0,3	-1,1	-26,9	-4,5	-6,4
Farmaceutica	14,6	31,8	28,5	67,3	54,0	54,1
Gomma-Plastica	6,2	-0,4	-0,2	18,8	-2,5	-2,3
Siderurgia	-1,5	10,6	9,8	11,4	-8,5	-7,9
Elettronica	-2,6	-3,2	-2,6	-22,9	0,4	-3,2
Apparecchi elettrici	4,0	0,3	0,3	-3,4	0,4	-0,6
Meccanica	10,8	-0,2	-0,1	6,7	-4,5	-3,9
Mezzi di trasporto	-3,8	6,8	4,2	20,6	18,5	18,4
Altra manifattura	1,3	-7,2	-7,0	-7,5	-10,4	-10,4
Totale	**-1,2**	**4,5**	**3,3**	**3,5**	**8,0**	**7,2**
• al netto degli Energetici	3,7	4,5	3,7	12,7	8,0	8,1
• al netto di Energetici e Farmaceutica	1,2	2,1	1,3	0,6	-0,5	-0,7

(a) La crescita nazionale dipende da export non localizzabili

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Gli Stati Uniti, con quasi 70 miliardi di euro di esportazioni nel 2025, rappresentano il secondo mercato di destinazione dell'Italia dopo la Germania. Nell'anno dell'introduzione dei nuovi dazi, le esportazioni italiane verso gli Stati Uniti sono aumentate del 7,2%, ma anche in questo caso l'intero incremento è riconducibile alla farmaceutica (Tab. 1). Escludendo i prodotti energetici e farmaceutici, l'export italiano verso gli Stati Uniti diminuisce dello 0,7%, con una flessione dello 0,5% nel Centro-Nord e una sostanziale tenuta nel Mezzogiorno (+0,6%). Quest'ultimo risultato non va tuttavia interpretato come una minore vulnerabilità strutturale del Sud: riflette anche il peso più contenuto del mercato statunitense e una base esportatrice meno ampia e diversificata. Emergono piuttosto due differenti profili di esposizione: il Centro-Nord risente maggiormente delle difficoltà dei comparti manifatturieri più presenti sui mercati internazionali, mentre il Mezzogiorno presenta una minore esposizione diretta ai dazi, ma anche minori possibilità di compensare shock settoriali attraverso una base produttiva diversificata. Nel 2026, peraltro, la dinamica verso gli Stati Uniti si è indebolita: nei primi cinque mesi l'export è cresciuto del 2,3% e, considerando i primi dieci mesi di piena applicazione dei dazi (agosto 2025-maggio 2026), le vendite manifatturiere al netto della farmaceutica risultano in calo dell'1,3%, con flessioni più marcate (-8,3%) nei comparti a maggiore presenza di piccole imprese, dall'alimentare alla moda, al mobile[1].

Al ridimensionamento dei rischi derivanti dalle guerre commerciali, nel corso del 2025 si è aggiunto un secondo elemento di discontinuità nelle tendenze dell'economia mondiale. Negli Stati Uniti si è infatti osservato un ciclo di investimenti legati all'IA di entità eccezionale. La spesa delle grandi imprese tecnologiche per semiconduttori, data center, sistemi di raffreddamento, infrastrutture elettriche e capacità di rete ha su-

[1] NewSvimez, luglio 2026.

perato anche le attese più ottimistiche. L'accelerazione degli investimenti americani ha fornito un impulso diretto alla domanda interna, ma ha prodotto anche importanti ricadute sul resto del mondo: la costruzione dell'infrastruttura necessaria allo sviluppo dell'IA richiede numerosi prodotti intermedi provenienti in larga misura dalle economie asiatiche. La forte crescita delle importazioni americane di prodotti ICT ha quindi alimentato le esportazioni della Cina e delle altre economie asiatiche inserite nelle filiere tecnologiche. Il boom dell'IA ha favorito anche i consumi delle famiglie americane, attraverso l'effetto ricchezza legato alle quotazioni delle società tecnologiche. La domanda americana ha così continuato a rappresentare la principale locomotiva degli scambi internazionali proprio nell'anno del ritorno alle politiche protezionistiche, alimentando il deficit dei conti con l'estero degli Stati Uniti. Sul fronte opposto, l'export cinese ha continuato a crescere e l'avanzo commerciale della Cina ha toccato nuovi record storici (quasi 1.200 miliardi di dollari nel 2025). Questo risultato è avvenuto nonostante una contrazione dell'export diretto verso gli Stati Uniti (-20%) ed è stato trainato da una massiccia espansione delle vendite di Pechino verso i mercati globali (+8% verso l'Area euro), complice la persistente debolezza dei consumi interni cinesi. La pressione tariffaria americana, più che ridurre il surplus cinese, ne ha quindi modificato la distribuzione geografica, spostando una quota crescente dell'offerta verso il mercato europeo, con rischi evidenti per l'industria del continente; nel 2026, peraltro, l'export cinese verso gli Stati Uniti ha già ripreso a crescere. L'accelerazione degli investimenti legati all'IA ha d'altro canto comportato un miglioramento delle prospettive di crescita dell'economia mondiale a inizio 2026 rispetto ai timori prevalenti nel corso del 2025. Tuttavia, in primavera si è affacciato un nuovo shock: la guerra fra Stati Uniti e Iran, che ha comportato la chiusura dei transiti attraverso lo Stretto di Hormuz, passaggio obbligato per una quota rilevante delle forniture energetiche provenienti dal Golfo Persico.

La chiusura dello Stretto ha prodotto una delle maggiori interruzioni dell'offerta petrolifera della storia. Il taglio dei flussi di greggio ha superato i 10 milioni di barili al giorno, equivalenti a circa il 13% dell'offerta globale; anche il trasporto di gas naturale liquefatto, prodotti raffinati e materie prime derivate dagli idrocarburi è stato colpito. Nonostante la dimensione dello shock, il prezzo del petrolio è aumentato in misura decisamente inferiore rispetto alle crisi petrolifere del passato: le quotazioni hanno raggiunto momentaneamente livelli al di sopra dei 100 dollari nelle fasi di maggiore incertezza: si tratta di livelli che, espressi in termini reali, risultano inferiori ai valori medi del periodo 2005-2015. La reazione contenuta delle quotazioni segnala alcuni cambiamenti nel funzionamento del mercato energetico che hanno caratterizzato gli ultimi anni. Soprattutto, l'elasticità della domanda di petrolio al prezzo, storicamente molto bassa, sembra essere aumentata negli ultimi anni. Vi hanno contribuito le abitudini consolidate dopo la pandemia (dal lavoro da remoto alla didattica a distanza) e la maggiore diffusione di rinnovabili e veicoli elettrici. Un elemento importante delle strategie di risposta alla crisi adottate dai maggiori paesi è stato inoltre il ricorso alle riserve commerciali e strategiche, il cui utilizzo ha consentito di colmare temporaneamente una parte del divario fra domanda e offerta, sebbene a costo di una rapida riduzione delle scorte. Un ulteriore contributo è derivato dall'aumento delle esportazioni dei produttori esterni al Golfo, in particolare degli Stati Uniti, che hanno raggiunto livelli record. Per l'Italia, tuttavia, il canale di trasmissione più rilevante è quello del gas: l'interruzione dei transiti di GNL dal Qatar attraverso lo Stretto ha spinto al rialzo le quotazioni del TTF e, per il tramite del meccanismo di formazione del prezzo all'ingrosso dell'elettricità, ancorato al costo marginale degli impianti a gas, le bollette di famiglie e imprese (Focus Inflazione, Salari e Contrattazione e Capitolo 18 del Rapporto).

La crisi di Hormuz ha riportato l'attenzione su una vulnerabilità particolarmente rilevante per l'Italia, economia manifatturiera trasformatrice che dipende al tempo stesso dalla domanda internazionale per i propri sbocchi e dall'estero per una parte significativa degli approvvigionamenti energetici e intermedi. Anche in

questo caso, l'esposizione assume caratteristiche territoriali differenti. Nel primo trimestre del 2026, le esportazioni italiane verso i paesi del Golfo sono diminuite del 20,4% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. La contrazione è risultata molto più intensa nel Centro-Nord (-19,6%) che nel Mezzogiorno (-5,7%), dove però i flussi sono di dimensioni decisamente più contenute. I settori maggiormente penalizzati a livello nazionale sono stati la meccanica, i mezzi di trasporto e il tessile-abbigliamento, produzioni maggiormente concentrate nel sistema manifatturiero centro-settentrionale. Nel Mezzogiorno, accanto ad alcune flessioni, hanno mostrato una maggiore tenuta l'agroindustria e alcuni comparti della siderurgia e degli apparecchi elettrici. Una diversa forma di vulnerabilità territoriale emerge dal lato degli approvvigionamenti. Nel primo trimestre del 2026, le importazioni italiane dal Golfo sono diminuite del 12,4%, con una contrazione del 16,6% nel Mezzogiorno e del 10,7% nel Centro-Nord. Nel Sud, il forte calo delle importazioni di minerali grezzi ed estrattivi (-35,8%) si è accompagnato a un consistente aumento degli acquisti di prodotti petroliferi raffinati (+62,8%). La ricomposizione dei flussi segnala la particolare esposizione di alcune filiere e territori meridionali agli shock energetici e logistici internazionali, in ragione della presenza nel Mezzogiorno di importanti attività di raffinazione, petrolchimica e industria di base.
Alle tensioni commerciali con gli Stati Uniti e alla crisi energetica si è aggiunta, infine, la crescente competizione fra Unione europea e Cina. La crescita delle esportazioni cinesi negli ultimi anni investe settori ad alto contenuto tecnologico – dall'automotive alle batterie e alle tecnologie della transizione energetica – nei quali le imprese cinesi hanno rapidamente conquistato quote di mercato. Per l'Italia, e soprattutto per le regioni a maggiore specializzazione manifatturiera, la questione non riguarda soltanto la concorrenza delle importazioni, ma anche la dipendenza da componenti e materie prime critiche. Eventuali nuove misure protezionistiche europee potrebbero quindi proteggere alcuni segmenti produttivi, si pensi alla filiera nazionale della plastica, ma, in caso di ritorsioni, aumentare al tempo stesso i rischi di approvvigionamento per le filiere nazionali.

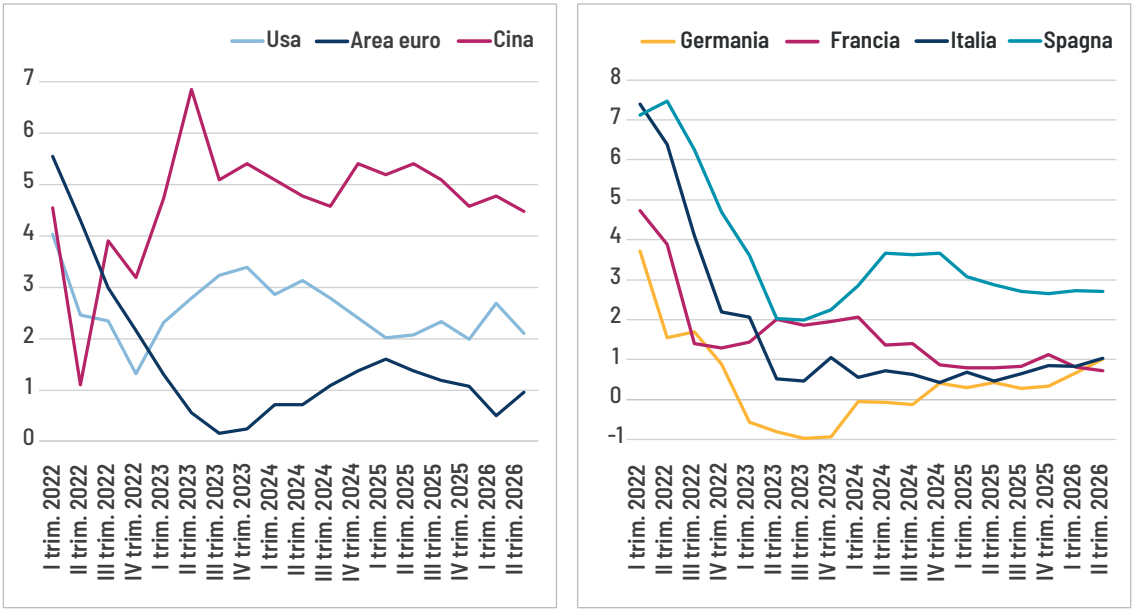
Il combinarsi di questi elementi – la forte concentrazione settoriale della crescita dell'export italiano nel 2025, le difficoltà di una parte della manifattura sul mercato statunitense, la contrazione dei flussi commerciali con il Golfo e la crescente conflittualità commerciale con la Cina – restituisce un quadro di maggiore esposizione dell'economia italiana a shock geopolitici e commerciali sempre più frequenti e difficili da prevedere. Questa maggiore instabilità assume caratteristiche differenti nei territori. Il Centro-Nord, per la maggiore apertura internazionale e la più forte specializzazione manifatturiera, è più direttamente esposto alle oscillazioni della domanda estera e alla frammentazione delle catene globali del valore. Nel Mezzogiorno, la minore apertura commerciale attenua alcuni di questi canali di trasmissione, ma si accompagna a una base esportatrice meno ampia e diversificata e, in alcuni territori, a una maggiore esposizione agli shock energetici e logistici per la presenza di attività di raffinazione, petrolchimica e industria di base. La crescente instabilità dello scenario internazionale rafforza dunque l'esigenza di affiancare alla capacità di competere sui mercati esteri una maggiore resilienza delle filiere produttive ed energetiche e un sostegno più stabile agli investimenti e alla domanda interna, a partire dalla tutela del potere d'acquisto delle retribuzioni, tanto più necessaria a fronte della nuova accelerazione dell'inflazione (Focus Inflazione, Salari e Contrattazione).

1.2 Europa: crescita debole, traiettorie divergenti

Nonostante gli shock degli ultimi due anni, l'economia mondiale ha mostrato una tenuta superiore alle attese. L'inasprimento delle restrizioni agli scambi è risultato meno intenso del previsto; il boom degli

investimenti in IA ha compensato parte degli effetti negativi sulla domanda internazionale; la prima crisi di Hormuz, pur grave, è stata assorbita senza spingere le quotazioni energetiche sui livelli raggiunti nelle precedenti crisi petrolifere. Lo scenario è tuttavia rimasto esposto ai rischi legati alla geopolitica e all'incertezza sui mercati energetici. In questo contesto, le economie europee hanno seguito traiettorie differenziate, che riflettono specializzazioni produttive, posizioni competitive e politiche nazionali diverse. I dati dell'Area euro continuano peraltro a essere condizionati dall'andamento anomalo del Pil irlandese, influenzato dalle oscillazioni delle esportazioni farmaceutiche verso gli Stati Uniti prima dell'introduzione dei dazi (frontloading). Nel primo trimestre del 2026 il Pil dell'Area euro è cresciuto dello 0,5% su base tendenziale (Fig. 1).

Figura 1 Prodotto interno lordo (var. % tendenziali, prezzi costanti)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat e Ocse.

La modestia della crescita europea appare ancora più evidente nel confronto internazionale. Nel secondo trimestre del 2026 la crescita tendenziale del Pil si attesta intorno al 2,1% negli Stati Uniti e al 4,5% in Cina, a fronte dell'1% dell'Area euro. Il divario riflette, da un lato, le conseguenze degli shock che hanno segnato il contesto internazionale e, dall'altro, il ritardo accumulato dai paesi europei nei settori più dinamici e tecnologicamente avanzati, che in questi anni stanno trainando la crescita mondiale. Gli Stati Uniti hanno attraversato una fase di crescita sostenuta dagli investimenti nel campo dell'IA, mentre le economie asiatiche hanno beneficiato della leadership nella componentistica dei prodotti ICT. L'economia cinese continua inoltre a guadagnare quote di mercato in altri comparti in forte espansione, come l'auto elettrica, le batterie e le tecnologie per le energie rinnovabili. L'Europa è invece prevalentemente utilizzatrice delle nuove tecnologie. L'aumento degli investimenti digitali delle imprese europee non è quindi sufficiente a colmare il divario con le grandi aziende americane, mentre nei settori manifatturieri tradizionali cresce la pressione esercitata dalle importazioni cinesi.

Le tendenze descritte per il quadro europeo sintetizzano andamenti molto differenziati tra i paesi. L'economia che ha registrato i risultati più deludenti negli ultimi anni è quella tedesca, che ha risentito in misura

marcata del peggioramento della posizione competitiva del settore manifatturiero. Il modello di crescita tedesco, fondato su una forte specializzazione industriale, aveva fra i suoi punti di forza la disponibilità di energia importata a costi relativamente contenuti, in particolare di gas russo. L'aumento dei costi dell'energia sui mercati europei dopo il 2022 ha ridotto la competitività di costo e indebolito il traino delle esportazioni, soprattutto di automobili e macchinari verso mercati in espansione come quello cinese. Al contempo, la Cina si è trasformata sempre più in un concorrente diretto proprio nei settori di tradizionale specializzazione della Germania. Questa trasformazione è particolarmente evidente nell'industria automobilistica.

Tra le maggiori economie europee, la Germania è stata l'unica a registrare variazioni tendenziali negative del Pil per gran parte del 2023 e una sostanziale stagnazione nel 2024. Dalla fine del 2024 è tornata su un sentiero positivo, con una graduale accelerazione fino all'1% circa nel secondo trimestre del 2026 (Fig. 1). Nello stesso periodo, la Francia ha invece progressivamente rallentato, fino allo 0,7%, mentre l'Italia ha mostrato un moderato rafforzamento, raggiungendo anch'essa una crescita prossima all'1%. La Spagna continua a rappresentare l'eccezione positiva: dopo tassi superiori al 3% nel 2024, la crescita si è stabilizzata intorno al 2,7% nella prima metà del 2026, mantenendo un differenziale molto ampio rispetto alle altre maggiori economie europee. Le difficoltà che hanno caratterizzato l'economia tedesca negli ultimi anni hanno portato il Governo a modificare le proprie politiche, innanzitutto adottando un ampio piano di investimenti in ambito infrastrutturale ed energetico, oltre che in dotazioni per la difesa. L'obiettivo è non solo rafforzare la dotazione infrastrutturale, dopo decenni di bassi investimenti pubblici, ma anche aumentare l'indipendenza energetica e rafforzare la capacità militare nazionale.

Secondo le stime della Commissione europea di aprile, il deficit tedesco, rimasto al 2,7% del Pil nel 2025, dovrebbe salire al 3,7% nel 2026 e al 4,1% nel 2027. Se la politica di bilancio tedesca ha cercato di assumere un'intonazione espansiva, lo stesso non è accaduto nelle altre maggiori economie Ue che, partendo da livelli ancora elevati dei deficit, disponevano di minori spazi fiscali. In particolare, la Francia presenta il quadro più problematico dal punto di vista dei conti pubblici. L'elevato livello del deficit ha azzerato gli spazi fiscali a disposizione del Governo. Secondo la Commissione, il disavanzo pubblico francese, dopo avere raggiunto il 5,8% del Pil nel 2024, è sceso al 5,1% nel 2025. Tuttavia, non è stato avviato un vero percorso di rientro: il deficit resterebbe difatti al 5,1% nel 2026 e risalirebbe al 5,7% nel 2027. Alla luce dell'andamento dei saldi, la Francia è entrata in una fase in cui i deficit alimentano l'accumulazione di debito pubblico e l'aumento della spesa per interessi. Questa dinamica è aggravata dal rialzo dei tassi d'interesse osservato a livello internazionale e in misura maggiore in Francia, dato l'allargamento dello spread fra i rendimenti dei titoli di Stato francesi e tedeschi.

Rispetto alle difficoltà delle due maggiori economie europee, l'economia spagnola ha continuato a mostrare un andamento nettamente più vivace, alimentato dalla domanda interna. La performance della Spagna riflette alcune differenze nelle politiche economiche adottate, oltre ad alcune specificità del modello di specializzazione. L'economia spagnola è infatti caratterizzata da una base produttiva meno orientata verso la manifattura, che ha risentito meno della perdita di competitività nei confronti delle economie asiatiche e delle politiche tariffarie americane, beneficiando invece della crescita del turismo internazionale e di altre attività del terziario. Dal punto di vista delle politiche, l'economia spagnola ha affrontato in maniera più efficace la crisi energetica - grazie alla minore dipendenza dalle importazioni dovuta allo sviluppo delle energie rinnovabili - e il tema della frenata della forza lavoro, che sta ostacolando la crescita in tutte le economie avanzate, attraverso misure che hanno sostenuto i flussi migratori dall'estero. Infine, gli in-

vestimenti hanno beneficiato in misura significativa delle risorse del PNRR, con un peso rilevante anche della digitalizzazione e degli investimenti immateriali. La maggiore crescita rende meno complessa anche la gestione della politica di bilancio spagnola, con l'espansione delle entrate che consente di sostenere la spesa senza interrompere il percorso di riduzione dei disavanzi, mentre il rapporto tra debito pubblico e Pil è in progressivo rientro.

All'interno del quadro europeo, anche l'economia italiana ha mantenuto alcuni tratti specifici. Dopo aver chiuso il 2025 con una crescita del Pil dello 0,5%, l'attività economica ha mostrato un moderato rafforzamento nella prima parte del 2026. Nei primi mesi dell'anno, i consumi hanno continuato a crescere, nonostante la ripresa dell'inflazione abbia frenato il recupero del potere d'acquisto delle famiglie. Tra le componenti più dinamiche, si segnalano gli acquisti di beni durevoli: gli incentivi alle automobili elettriche e ibride hanno sostenuto le immatricolazioni, mentre, sul versante dei servizi, i Giochi olimpici invernali hanno favorito la spesa turistica. Dal secondo trimestre, la crescita ha tuttavia dovuto confrontarsi con un peggioramento del clima di fiducia di famiglie e imprese, alimentato dalle incertezze aperte dal riaccendersi della crisi di Hormuz e dai timori di un nuovo aumento dei prezzi delle materie prime energetiche. Nel corso dell'estate, gli indicatori di fiducia hanno mostrato segnali di recupero, favoriti dal rientro delle quotazioni petrolifere e dall'impatto nel complesso contenuto della crisi energetica sull'inflazione. A settembre la fiducia di consumatori e imprese è tornata a diminuire. Gli investimenti restano comunque la componente più dinamica della domanda, sostenuti soprattutto dalla fase conclusiva del PNRR e dall'accelerazione delle opere pubbliche. Negli ultimi trimestri, la crescita italiana si è così mantenuta sostanzialmente in linea con quella delle altre maggiori economie europee.

Una prospettiva più lunga, estesa all'intero periodo compreso tra il 2019 e il primo semestre del 2026, mette in evidenza differenze rilevanti sia nell'intensità sia, soprattutto, nella composizione della crescita. In questo arco di tempo, il Pil italiano è aumentato del 7,2%, più che in Francia (6%) e soprattutto in Germania (1,6%), ma sensibilmente meno che in Spagna (12,4%) (Tab. 2). Un primo elemento di differenziazione riguarda il grado di esposizione ai cambiamenti del contesto competitivo internazionale. La Germania è stata l'economia maggiormente penalizzata: rispetto al 2019 le esportazioni sono aumentate di appena il 2,6%, a fronte del 10,2% della Francia, dell'11,4% dell'Italia e del 13,4% della Spagna. Italia e Spagna hanno beneficiato in particolare della dinamica delle esportazioni di servizi, sostenute anche dalla ripresa del turismo internazionale. In entrambi i paesi, tuttavia, all'aumento delle esportazioni si è accostata una crescita ancora più sostenuta delle importazioni, pari rispettivamente al 18,6% e al 16,4%. Ne è derivato un contributo negativo delle esportazioni nette alla crescita del Pil, pari a -1,4 punti percentuali in Italia e a -0,4 punti in Spagna. Il contributo della domanda estera è risultato ancora più negativo in Germania (-3,1 punti), mentre la Francia è l'unica tra le quattro maggiori economie ad aver beneficiato di un contributo positivo delle esportazioni nette, pari a 1,3 punti percentuali.

Differenze ancora più marcate emergono dal lato della domanda interna. La peculiarità italiana riguarda soprattutto gli investimenti: tra il 2019 e il primo semestre del 2026 gli investimenti fissi lordi sono aumentati del 37,7%, una crescita di gran lunga superiore al 16,9% della Spagna, al 3,5% della Francia, e al dato della Germania dove si sono ridotti del 7,1%. Un ruolo decisivo è stato svolto dalle costruzioni, sulle quali si è concentrato un volume eccezionale di risorse pubbliche: prima attraverso gli incentivi connessi ai bonus edilizi, successivamente con l'accelerazione delle opere pubbliche finanziate dal PNRR. Ne è derivato un profilo di crescita fortemente trainato dagli investimenti, che rappresenta il tratto distintivo della dinamica italiana nel periodo successivo alla pandemia. A questa eccezionale espansione degli investimenti

Tabella 2 Pil e componenti della domanda, 2019 - I sem. 2026 (var. % s.d.i.)

Pil e componenti della domanda	Germania	Francia	Italia	Spagna
Pil	1,6	6,0	7,2	12,4
Consumi delle famiglie	4,4	4,0	3,5	9,7
Consumi della Pa	16,3	9,2	7,0	21,2
Investimenti fissi lordi	-7,1	3,5	37,7	16,9
Esportazioni	2,6	10,2	11,4	13,4
Importazioni	11,8	6,0	18,6	16,4
Net export (contributo alla var % del Pil)	-3,1	1,3	-1,4	-0,4
scorte (contributo alla var % del Pil)	0,7	-0,4	-1,5	0,0

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat

si contrappone una dinamica molto più debole dei consumi. Quelli delle famiglie sono aumentati in Italia di appena il 3,5% rispetto al 2019, meno che in Francia (4%) e Germania (4,4%) e molto meno che in Spagna (9,7%), dove i redditi hanno beneficiato di un andamento più favorevole del mercato del lavoro. Ancora più ampie sono le differenze nei consumi delle Amministrazioni pubbliche: l'aumento registrato in Italia, pari al 7%, è inferiore al 9,2% della Francia, al 16,3% della Germania e soprattutto al 21,2% della Spagna. Nel caso spagnolo, la maggiore crescita dell'economia e delle entrate ha consentito più ampi margini di espansione della spesa pubblica, mentre in Italia la debole dinamica dei consumi pubblici si è accompagnata alla forte concentrazione delle risorse sugli investimenti.

Nel complesso, la Tabella 2 restituisce due modelli di crescita differenti. In Spagna, l'aumento del Pil del 12,4% è stato sostenuto in maniera relativamente diffusa dalle diverse componenti della domanda: consumi delle famiglie (+9,7%), consumi pubblici (+21,2%) e investimenti (+16,9%). In Italia, invece, la crescita del Pil del 7,2% è stata caratterizzata soprattutto dall'eccezionale aumento degli investimenti (+37,7%), a fronte di una dinamica molto più contenuta dei consumi privati (+3,5%) e pubblici (+7%) e di un contributo negativo delle esportazioni nette (-1,4 punti percentuali). È questa composizione particolarmente sbilanciata verso l'accumulazione di capitale a rappresentare il principale tratto distintivo della crescita italiana degli ultimi anni.

1.3 La politica di bilancio

Sul versante europeo, è in corso un cambiamento nell'orientamento delle politiche. Le difficoltà dell'economia hanno spinto l'anno scorso a cercare di allentare le traiettorie delle politiche fiscali rispetto ai piani di rientro concordati nei Piani strutturali di bilancio pubblicati a ottobre 2024. Gli obiettivi di sostegno della domanda si sovrappongono alla necessità di mobilitare risorse in ambiti percepiti come prioritari: difesa, sicurezza energetica, infrastrutture e competitività. In questo contesto si inserisce la Clausola Nazionale di Salvaguardia (NEC, National Escape Clause) per la difesa, che consente agli Stati membri di deviare temporaneamente dal sentiero di spesa netta previsto dalle regole europee per finanziare l'aumento delle spese militari. Nella configurazione originaria definita nel 2025, la flessibilità riguarda l'aumento della spesa per la difesa rispetto al livello del 2021. La clausola è prevista per quattro anni – dal 2025 al 2028 – e consente di deviare dal sentiero della spesa netta in misura corrispondente all'incremento della spesa per la difesa, entro un limite massimo dell'1,5% del Pil in ciascun anno. La Commissione ha recentemente esteso la fles-

sibilità della NEC agli interventi per la sicurezza energetica e la riduzione strutturale della dipendenza dai combustibili fossili. Nell'ambito del limite complessivo dell'1,5% del Pil, a tali interventi è destinato un margine massimo dello 0,3% annuo nel 2026-2028 e dello 0,6% cumulato nel triennio. La flessibilità riguarda però misure strutturali, come investimenti in reti, stoccaggio, elettrificazione, efficienza energetica e fonti alternative ai fossili, e non interventi meramente compensativi contro il caro-energia o tali da incentivare la domanda di combustibili fossili.

Anche per l'Italia l'attivazione della NEC può aprire nuovi margini di flessibilità nella politica di bilancio dei prossimi anni. Il quadro di riferimento resta quello delineato dal Documento di Finanza Pubblica (DFP) di aprile, che precede l'avvio dell'iter della Legge di bilancio per il 2027, ma va ora letto alla luce degli sviluppi successivi. In particolare, il consuntivo del 2025 ha certificato un indebitamento netto pari al 3,1% del Pil, appena al di sopra della soglia del 3%, escludendo la possibilità di un'uscita anticipata dalla Procedura per disavanzo eccessivo già nel 2026. Nel quadro tendenziale del DFP, costruito sulla base della legislazione vigente e coerentemente con la traiettoria della spesa primaria netta, l'indebitamento netto era previsto al 2,9% del Pil nel 2026, per poi ridursi al 2,8% nel 2027, al 2,5% nel 2028 e al 2,1% nel 2029 (Tab. 3). Il percorso di miglioramento dei saldi è significativo, soprattutto considerando che nello stesso periodo la spesa

Tabella 3 Quadro tendenziale di finanza pubblica sulla base della legislazione vigente (in % del Pil)

SPESE	2025	2026	2027	2028	2029
Redditi da lavoro dipendente	9,0	9,0	8,9	8,8	8,8
Consumi intermedi	8,2	8,2	8,1	8,0	8,0
Prestazioni sociali	20,3	20,4	20,5	20,5	20,5
Altre spese correnti	3,8	4,0	4,0	3,7	3,6
Interessi passivi	3,9	4,1	4,2	4,4	4,5
Totale spese correnti	45,2	45,8	45,7	45,5	45,3
Totale spese in conto capitale	5,9	5,4	5,2	4,9	4,6
Investimenti fissi lordi	3,8	3,8	3,9	3,6	3,5
Totale spese finali al netto degli interessi	47,3	47,1	46,7	45,9	45,4
Totale spese finali	51,2	51,2	50,9	50,3	49,9
ENTRATE	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**
Imposte dirette	15,3	15,1	15,2	15,2	15,3
Imposte indirette	14,1	14,1	14,2	14,0	14,0
Contributi sociali	13,5	13,6	13,6	13,7	13,7
Altre entrate correnti	4,5	4,7	4,5	4,4	4,4
Totale entrate finali	48,1	48,3	48,2	47,8	47,8
Pressione fiscale	43,1	42,9	43,2	43,0	43,1
SALDI	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**
Saldo primario	0,8	1,2	1,5	1,8	2,4
Indebitamento netto	-3,1	-2,9	-2,8	-2,5	-2,1
DEBITO PUBBLICO	**137,1**	**138,6**	**138,5**	**137,9**	**136,3**

Fonte: Documento di Finanza Pubblica, 2026.

per interessi dovrebbe aumentare di 0,6 punti di Pil tra il 2025 e il 2029. Il miglioramento del saldo primario raggiungerebbe infatti 1,6 punti percentuali di Pil. La riduzione del deficit non si traduce tuttavia immediatamente in una diminuzione del rapporto tra debito e Pil. Dopo aver raggiunto il 137,1% nel 2025, secondo le proiezioni del DFP il debito dovrebbe salire al 138,6% nel 2026 e mantenersi sostanzialmente stabile nel 2027, al 138,5%, per poi ridursi al 137,9% nel 2028 e al 136,3% nel 2029. La temporanea divergenza tra deficit e debito riflette soprattutto gli aggiustamenti stock-flussi connessi agli effetti di cassa differiti dei crediti d'imposta edilizi, oltre all'elevata spesa per interessi. Con il progressivo esaurimento di tali effetti, il rafforzamento dell'avanzo primario dovrebbe tornare a esercitare un contributo prevalente alla riduzione del rapporto debito/Pil.

La correzione delineata dal DFP si accompagna a un contenimento della dinamica della spesa, che dovrebbe crescere meno del Pil, riducendo la propria incidenza sul prodotto dal 51,2% del 2025 al 49,9% del 2029. In particolare, la spesa primaria diminuirebbe di 1,9 punti di Pil. A contribuire maggiormente sono le uscite in conto capitale, anche per effetto del progressivo esaurimento dei bonus edilizi, dopo l'incremento inatteso registrato nel 2025. Il profilo degli investimenti è fortemente condizionato dalla conclusione del PNRR. La riprogrammazione di fine 2025 consente ad alcuni progetti di produrre effetti sulla spesa anche oltre il 2026, ma dal 2028 il contributo del Piano agli investimenti pubblici dovrebbe ridimensionarsi sensibilmente. Il DFP prevede pertanto che, dopo aver raggiunto un massimo del 3,9% del Pil nel 2027, gli investimenti pubblici scendano al 3,5% nel 2029, mantenendosi comunque su livelli storicamente elevati. Il ridimensionamento successivo al PNRR incontra inoltre un limite nella necessità di preservare la componente finanziata con risorse nazionali: l'estensione a sette anni del periodo di aggiustamento prevista dalle nuove regole europee richiede infatti che, dopo il 2026, tali investimenti siano mantenuti almeno sui livelli medi del periodo coperto dal PNRR, indicati nel Piano strutturale di bilancio in circa il 2,9% del Pil. Anche la spesa corrente primaria diminuisce in rapporto al Pil, contribuendo a compensare l'aumento della spesa per interessi. La riduzione interessa quasi tutte le principali componenti, con l'eccezione delle prestazioni pensionistiche, indicizzate ai prezzi, e della spesa sanitaria, confermando il crescente peso delle componenti age-related connesso all'invecchiamento della popolazione. Per le altre spese correnti primarie, il DFP prevede una dinamica inferiore all'inflazione e, dunque, una riduzione anche in termini reali. Questo contenimento è funzionale al rispetto della traiettoria della spesa primaria netta: gli scostamenti previsti nell'orizzonte del DFP rimangono comunque entro i margini di tolleranza stabiliti dalle regole europee.

Su questo quadro si innesta ora la possibile maggiore flessibilità offerta dalla NEC. L'11 settembre 2026 l'Italia ha formalmente chiesto alla Commissione europea l'attivazione della clausola per le spese connesse alla difesa e alla sicurezza energetica; la richiesta è attualmente oggetto di valutazione. Il mancato rientro del deficit sotto il 3% nel 2025 assume, in questo contesto, particolare rilievo. Con un disavanzo pari al 3,1% del Pil, l'Italia non può infatti uscire dalla Procedura per disavanzo eccessivo nel 2026 e dovrà dimostrare nel 2026 un rientro sotto la soglia sufficientemente solido da consentirne la chiusura nel 2027. La Commissione ha peraltro chiarito che, nella valutazione dei saldi del 2026 e del 2027, potrà essere tenuta in considerazione la flessibilità concessa dalla NEC. Il vincolo del 3% non viene dunque meno: la clausola non modifica il deficit contabilizzato, ma consente che le maggiori spese ammissibili siano considerate nella valutazione del rispetto della traiettoria di aggiustamento. L'attivazione della NEC può quindi ampliare gli spazi di bilancio rispetto a quelli impliciti nella traiettoria originaria della spesa netta, ma il loro utilizzo dovrà essere compatibile con l'obiettivo di ricondurre stabilmente il deficit sotto il 3% e di uscire dalla Procedura per disavanzo eccessivo nel 2027. Rispetto a uno scenario di uscita anticipata dalla procedura, il margine effettivamente utilizzabile risulta pertanto più condizionato dall'esigenza di preservare il percorso di rientro dei conti pubblici.

1.4 La nuova convergenza del Mezzogiorno

1.4.1 *Il Pil delle regioni*

Tra il 2021 e il 2025 la geografia della crescita italiana ha mostrato un tratto di netta discontinuità rispetto alle tendenze di lungo periodo. Il Pil del Mezzogiorno è aumentato cumulativamente del 9,5%, quasi tre punti in più del Centro-Nord (+6,6%). Nel 2025 il Pil meridionale è cresciuto dello 0,7%, contro lo 0,5% del Centro-Nord, completando il quarto anno consecutivo di crescita relativamente più intensa. Un periodo di questa durata nel quale il Mezzogiorno cresce sistematicamente più del resto del Paese non trova precedenti nelle serie statistiche omogenee disponibili dal 1980; una fase prolungata di convergenza si era osservata soltanto negli anni del boom economico, ma in un contesto di crescita nazionale molto più sostenuta (Tab. 4). La crescita del 2025 è stata modesta nelle due macroaree, presentando una marcata differenziazione territoriale. Nel Centro-Nord, il risultato migliore è quello del Centro (+1%), sostenuto soprattutto dall'espansione del Lazio (+2%), mentre la crescita rimane contenuta nel Nord-Ovest (+0,3%) e nel Nord-Est (+0,4%). Il Mezzogiorno si colloca in posizione intermedia (+0,7%), ma anche al suo interno le traiettorie regionali risultano molto differenziate.

Nel 2025 tra le regioni meridionali l'Abruzzo registra la crescita più elevata (+1,9%), sostenuta soprattutto dalla forte espansione delle costruzioni (+21,9%), cui si accompagnano variazioni positive dell'industria (+1,3%) e dell'agricoltura (+7,1%). In Sardegna il Pil aumenta dell'1,1% grazie a una crescita più equilibrata tra i comparti. Anche in Campania (+0,9%) la crescita è diffusa, con una dinamica particolarmente sostenuta dell'industria (+3,2%), accompagnata dall'espansione delle costruzioni (+1,5%) e da una più contenuta crescita dei servizi (+0,2%). In Calabria, il Pil cresce dello 0,8%, soprattutto grazie all'industria, cui si aggiungono gli incrementi dell'agricoltura e delle costruzioni, mentre i servizi rimangono sostanzialmente stazionari. Più contenuta la crescita della Sicilia (+0,6%), dove l'espansione del terziario (+1%) compensa le flessioni dell'industria (-1%), delle costruzioni (-2,6%) e dell'agricoltura (-1,4%). Quasi stazionaria la dinamica del Pil in Puglia (+0,2%): la crescita dei servizi (+1,3%) è stata controbilanciata dalla forte contrazione delle costruzioni (-11,3%) e il calo dell'industria (-1,7%). Il Molise è l'unica regione meridionale in contrazione (-0,7%): diminuiscono costruzioni (-4,3%), servizi (-0,8%) e industria (-0,4%). Guardando all'intero periodo 2021-2025, Sardegna (+12,3%), Abruzzo (+11,9%) e Campania (+11,6%) registrano gli incrementi più elevati e nettamente superiori alla media meridionale. La Sicilia (+9,4%) si colloca sostanzialmente in linea con la media d'area, mentre Puglia (+7,4%) e Molise (+7,7%) presentano incrementi più contenuti ma comunque superiori alla media nazionale. Più distanti risultano Calabria (+5,2%) e soprattutto Basilicata (+4,1%).

Nel Centro, il dato medio del 2025 (+1%) è quasi interamente riconducibile alla crescita del Lazio (+2%). L'economia laziale beneficia contemporaneamente dell'espansione dell'industria (+4,4%), delle costruzioni (+6,7%) e dei servizi (+1,3%). Anche le Marche crescono (+0,9%), sostenute dall'industria e, pur con il peso più contenuto del comparto, dall'agricoltura (+10%). Segno negativo, invece, per Toscana (-0,6%) e Umbria (-0,2%). Nel primo caso incidono soprattutto la flessione dei servizi (-1%) e dell'industria (-0,7%); in Umbria, la forte espansione delle costruzioni (+11,5%) e la crescita dell'industria (+2,9%) non sono sufficienti a controbilanciare il calo del terziario. Nell'intero periodo 2021-2025 il Centro cresce dell'8,1%, un risultato superiore alle due ripartizioni settentrionali, grazie soprattutto alla performance del Lazio (+9,5%).
Il risultato del Nord-Ovest nel 2025 (+0,3%) riflette soprattutto il dato di crescita debole della Lombardia (+0,3%) e di contrazione del Piemonte (-0,4%). In Lombardia, la crescita di industria (+0,8%) e costruzioni (+4,6%) è in parte assorbita dalla flessione del terziario (-0,3%). In Piemonte il forte calo dell'industria

Tabella 4 Pil (var. %, prezzi costanti)

Regioni e macroaree	2022	2023	2024	2025	2021-2025
Piemonte	3,6	1,7	1,6	-0,4	6,6
Valle d'Aosta	5,0	1,5	3,5	0,6	10,9
Lombardia	4,3	0,3	1,4	0,3	6,4
Trentino Alto Adige	6,0	1,7	1,3	-0,2	8,9
Veneto	4,8	0,4	-0,7	-0,7	3,8
Friuli-Venezia Giulia	1,7	-0,5	1,9	0,0	3,1
Liguria	3,5	4,1	1,1	1,5	10,6
Emilia-Romagna	3,7	0,2	-0,3	1,7	5,4
Toscana	6,5	0,2	0,4	-0,6	6,6
Umbria	3,8	2,3	0,5	-0,2	6,5
Marche	4,3	0,4	1,0	0,9	6,6
Lazio	5,7	1,1	0,4	2,0	9,5
Abruzzo	5,6	2,0	2,0	1,9	11,9
Molise	3,3	2,5	2,6	-0,7	7,7
Campania	6,4	2,8	1,2	0,9	11,6
Puglia	5,5	0,8	0,8	0,2	7,4
Basilicata	1,1	1,2	1,4	0,4	4,1
Calabria	3,7	1,2	-0,5	0,8	5,2
Sicilia	7,8	0,1	0,8	0,6	9,4
Sardegna	6,2	2,9	1,7	1,1	12,3
Nord-Ovest	4,1	0,9	1,4	0,3	6,8
Nord-Est	4,2	0,4	-0,1	0,4	4,9
Centro	5,7	0,8	0,5	1,0	8,1
Centro-Nord	**4,6**	**0,7**	**0,7**	**0,5**	**6,6**
Mezzogiorno	**6,0**	**1,5**	**1,0**	**0,7**	**9,5**
Italia	**4,8**	**0,9**	**0,8**	**0,5**	**7,2**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat per gli anni 2021-2024 e stime Svimez per il 2025.

(-4,4%) prevale sui contributi positivi di servizi (+0,7%) e costruzioni (+2,2%). Nel Nord-Est (+0,4%), l'Emilia-Romagna cresce dell'1,7%, uno dei risultati migliori del Paese, grazie soprattutto ai servizi (+2,4%) e alle costruzioni (+7,5%), che compensano la debolezza dell'industria (-0,7%). Il Friuli-Venezia Giulia è sostanzialmente stazionario. Veneto (-0,7%) e Trentino-Alto Adige (-0,2%) registrano invece variazioni negative del Pil. Nel Veneto arretrano industria (-0,5%), costruzioni (-1,6%) e servizi (-1%); in Trentino-Alto Adige le variazioni risultano negative in tutti i principali comparti. Nel complesso del periodo 2021-2025 il Nord-Est è la ripartizione meno dinamica del Paese (+4,9%), con risultati particolarmente modesti in Friuli-Venezia Giulia (+3,1%) e Veneto (+3,8%).

La lettura regionale conferma dunque che il vantaggio di crescita del Mezzogiorno non dipende da un'unica leva né presenta la stessa composizione in tutti i territori. Nel 2025, in particolare, si riduce il ruolo propulsivo delle costruzioni che aveva caratterizzato la prima fase della ripresa e acquista maggiore rilievo la migliore tenuta relativa dell'industria e dei servizi meridionali. Al contrario, nelle economie settentrionali maggiormente integrate nelle catene manifatturiere europee continuano a manifestarsi gli effetti della debolezza della domanda estera e del rallentamento industriale già richiamati nelle sezioni precedenti.

Tabella 5 Valore aggiunto per settori (var. %, prezzi costanti)

Regioni e macroaree	Agricoltura		Industria in senso stretto (a)		Costruzioni		Servizi		Totale		PIL	
	2025	2021-2025	2025	2021-2025	2025	2021-2025	2025	2021-2025	2025	2021-2025	2025	2021-2025
Piemonte	-1,4	-2,7	-4,4	-1,3	2,2	26,5	0,7	7,7	-0,5	6,3	-0,4	6,6
Valle d'Aosta	13,1	43,4	5,6	2,0	-1,6	24,1	-0,7	10,4	0,4	10,7	0,6	10,9
Lombardia	-1,2	-5,8	0,8	3,0	4,6	19,9	-0,3	6,2	0,2	6,1	0,3	6,4
Trentino Alto Adige	-1,5	3,7	-1,0	-6,3	-0,6	26,5	-0,1	11,0	-0,4	8,5	-0,2	8,9
Veneto	3,2	4,0	-0,5	-0,1	-1,6	26,6	-1,0	3,1	-0,8	3,5	-0,7	3,8
Friuli-Venezia Giulia	-3,8	-5,4	4,4	2,5	-13,5	4,6	-0,7	2,9	-0,2	2,9	0,0	3,1
Liguria	3,0	12,0	2,6	3,1	9,4	26,7	0,5	10,7	1,4	10,4	1,6	10,6
Emilia-Romagna	-6,0	-1,7	-0,7	-1,8	7,5	24,9	2,4	7,0	1,6	5,1	1,7	5,4
Toscana	-1,7	2,3	-0,7	4,1	3,0	27,6	-1,0	5,5	-0,7	6,2	-0,6	6,6
Umbria	1,3	-0,9	2,9	5,6	11,5	32,9	-2,3	4,4	-0,3	6,2	-0,2	6,5
Marche	10,0	-21,9	1,5	7,3	0,8	34,2	0,2	4,4	0,7	6,3	0,9	6,6
Lazio	-0,9	3,7	4,4	0,1	6,7	32,9	1,3	9,8	1,9	9,2	2,0	9,5
Abruzzo	7,1	13,3	1,3	14,9	21,9	53,2	-0,6	6,5	1,7	11,6	1,9	11,9
Molise	0,8	-8,2	-0,4	28,0	-4,3	14,3	-0,8	3,7	-0,9	7,5	-0,7	7,7
Campania	1,4	11,8	3,2	7,8	1,5	41,7	0,2	9,6	0,7	11,4	0,9	11,6
Puglia	0,1	2,3	-1,7	4,1	-11,3	7,7	1,3	7,8	0,0	7,2	0,2	7,4
Basilicata	-0,6	-5,3	2,8	-5,5	1,4	36,6	-0,7	4,7	0,3	3,9	0,4	4,1
Calabria	2,9	1,4	4,5	-8,3	2,6	34,1	-0,1	4,6	0,6	5,1	0,8	5,2
Sicilia	-1,4	-10,1	-1,0	2,6	-2,6	38,6	1,0	9,4	0,5	9,2	0,6	9,4
Sardegna	1,5	3,5	3,4	46,1	1,0	34,3	0,6	7,3	0,9	12,0	1,1	12,3
Nord-Ovest	-0,8	-3,3	-0,3	1,9	4,3	22,2	0,0	7,0	0,1	6,5	0,3	6,8
Nord-Est	-1,6	1,7	-0,2	-1,0	0,6	24,0	0,4	5,6	0,2	4,6	0,4	4,9
Centro	0,2	-0,8	1,8	2,6	5,1	31,4	0,4	7,8	0,8	7,8	1,0	8,1
Centro-Nord	**-0,9**	**-0,3**	**0,1**	**0,9**	**3,4**	**25,2**	**0,2**	**6,8**	**0,4**	**6,3**	**0,5**	**6,6**
Mezzogiorno	**1,0**	**0,6**	**1,2**	**7,8**	**-0,1**	**33,2**	**0,5**	**8,1**	**0,6**	**9,3**	**0,7**	**9,5**
Italia	**-0,1**	**0,0**	**0,3**	**1,6**	**2,4**	**27,2**	**0,3**	**7,1**	**0,4**	**6,9**	**0,5**	**7,2**

(a) estrattivo, manifattura e utilities

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat per gli anni 2021-2024 e stime Svimez per il 2025.

1.4.2 *I settori*

La composizione settoriale della crescita consente di precisare la natura della convergenza sperimentata dal Mezzogiorno negli ultimi anni (Tab. 5). Il differenziale favorevole al Mezzogiorno ha interessato quasi tutti i principali comparti: le costruzioni sono cresciute del 33,2%, contro il 25,2% nel Centro-Nord; l'industria in senso stretto del 7,8%, contro appena lo 0,9%; i servizi dell'8,1%, contro il 6,8%. Anche l'agricoltura presenta nel periodo una lieve crescita al Sud (+0,6%), a fronte di una sostanziale stagnazione nel Centro-Nord (-0,3%).

Le costruzioni sono state il comparto nel quale la distanza tra le due aree si è ampliata maggiormente durante l'intera fase di ripresa. Il +33,2% cumulato del valore aggiunto meridionale sintetizza l'effetto di

una lunga fase espansiva sostenuta dapprima dagli incentivi all'edilizia privata e successivamente dall'accelerazione delle opere pubbliche. Il 2025 segna però un cambiamento importante: il valore aggiunto delle costruzioni si riduce leggermente nel Mezzogiorno (-0,1%), mentre continua a crescere nel Centro-Nord (+3,4%). Il dato medio meridionale è peraltro la sintesi di andamenti estremamente differenziati. All'eccezionale incremento dell'Abruzzo (+21,9%) e alle variazioni positive di Calabria (+2,6%), Campania (+1,5%), Basilicata (+1,4%) e Sardegna (+1%) si contrappongono le contrazioni di Puglia (-11,3%), Molise (-4,3%) e Sicilia (-2,6%). Nel Centro-Nord emergono invece gli incrementi dell'Umbria (+11,5%), della Liguria (+9,4%), dell'Emilia-Romagna (+7,5%) e del Lazio (+6,7%), a fronte di cali significativi soprattutto in Friuli-Venezia Giulia (-13,5%). Il ciclo delle costruzioni, dunque, rimane centrale per comprendere la crescita del periodo, ma nel 2025 non è più il settore che spiega il vantaggio congiunturale del Mezzogiorno.

È soprattutto l'industria in senso stretto a mostrare nel 2025 un differenziale favorevole al Sud. Il valore aggiunto industriale cresce dell'1,2% nel Mezzogiorno, contro appena lo 0,1% nel Centro-Nord e lo 0,3% a livello nazionale. Il risultato meridionale è sostenuto in particolare dalla Calabria (+4,5%), dalla Sardegna (+3,4%), dalla Campania (+3,2%) e dalla Basilicata (+2,8%); cresce anche l'Abruzzo (+1,3%). Segno negativo, invece, per Puglia (-1,7%), Sicilia (-1%) e Molise (-0,4%). Nel Centro-Nord il quadro è molto più articolato: a risultati positivi nel Lazio e in Friuli-Venezia Giulia (+4,4% in entrambi i casi), in Umbria (+2,9%) e in Liguria (+2,6%) si contrappongono le flessioni di Piemonte (-4,4%), Trentino-Alto Adige (-1%), Emilia-Romagna e Toscana (-0,7%) e Veneto (-0,5%). Si conferma così una delle caratteristiche già emerse nella fase precedente della ripresa: la minore esposizione del sistema produttivo meridionale agli shock che hanno colpito le filiere manifatturiere europee ha limitato gli effetti del rallentamento internazionale, mentre il Nord continua a risentire maggiormente della debolezza delle export economies. Il dato cumulato 2021-2025 rafforza questa lettura. Nel 2021-2025 il valore aggiunto dell'industria in senso stretto è aumentato del 7,8% nel Mezzogiorno, contro appena lo 0,9% nel Centro-Nord. Non si tratta quindi soltanto di una migliore tenuta congiunturale nel 2025, ma di un differenziale accumulato nel corso dell'intera fase di ripresa. La performance meridionale resta tuttavia fortemente differenziata: alla crescita particolarmente elevata della Sardegna si accompagnano risultati positivi in Campania, Abruzzo e Puglia, mentre Calabria e Basilicata continuano a scontare le difficoltà accumulate negli anni precedenti.

Anche i servizi, per il loro peso nella struttura produttiva, hanno fornito un contributo importante alla maggiore crescita del Mezzogiorno. Nel 2025 il valore aggiunto terziario aumenta dello 0,5% al Sud, più del doppio del Centro-Nord (+0,2%). Nel Mezzogiorno la crescita è particolarmente sostenuta in Puglia (+1,3%) e Sicilia (+1%), seguite da Sardegna (+0,6%) e Campania (+0,2%); segni negativi si registrano invece in Molise (-0,8%), Basilicata (-0,7%), Abruzzo (-0,6%) e, marginalmente, Calabria (-0,1%). Nel Centro-Nord spiccano l'Emilia-Romagna (+2,4%) e il Lazio (+1,3%), mentre il terziario arretra in Umbria (-2,3%), Toscana e Veneto (-1%), Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta (-0,7%). Su tutto il periodo 2021-2025 la crescita dei servizi raggiunge l'8,1% nel Mezzogiorno, contro il 6,8% del Centro-Nord: un dato rilevante perché segnala come il vantaggio meridionale non sia circoscritto ai comparti direttamente interessati dal ciclo edilizio.

Più difficile attribuire un significato congiunturale stabile alla dinamica dell'agricoltura, caratterizzata da una maggiore volatilità annuale e da un peso relativamente contenuto sul valore aggiunto complessivo. Nel 2025 il comparto cresce comunque dell'1% nel Mezzogiorno, mentre arretra dello 0,9% nel Centro-Nord. Nel Sud emergono soprattutto Abruzzo (+7,1%) e Calabria (+2,9%), mentre diminuisce il valore aggiunto agricolo in Sicilia (-1,4%) e Basilicata (-0,6%). A livello nazionale il settore risulta sostanzialmente stazionario (-0,1%)

1.4.3 *Le componenti della domanda*

Nel 2025 gli investimenti fissi lordi restano la componente più dinamica della domanda interna italiana, con una crescita del 3,5%. L'incremento è più intenso nel Mezzogiorno (+4%) rispetto al Centro-Nord (+3,3%), mentre i consumi delle famiglie aumentano meno al Sud (+0,8%, contro +1%) e la spesa delle Amministrazioni pubbliche presenta una dinamica sostanzialmente omogenea (+0,7% nel Mezzogiorno e +0,8% nel Centro-Nord). Anche le esportazioni al netto dei prodotti energetici aumentano in entrambe le aree, ma con maggiore intensità nel Centro-Nord (+2,1%) che nel Mezzogiorno (+1,3%) (Tab. 6).

Gli investimenti costituiscono quindi ancora nel 2025 la principale componente che distingue la crescita meridionale. La media d'area nasconde anche in questo caso differenze significative: l'incremento raggiunge il 10,3% in Abruzzo e l'8,8% in Calabria, è pari al 5,9% in Campania e al 3,7% in Basilicata; Sicilia e Sardegna registrano entrambe una crescita del 3,1%, mentre il Molise si ferma al +2,1%. La Puglia è l'unica regione meridionale nella quale gli investimenti diminuiscono (-2,3%). Nel Centro-Nord si segnalano, tra le regioni maggiori, l'Emilia-Romagna (+6,9%), il Lazio (+4,8%), la Lombardia e la Toscana (+3,4%); l'unica variazione negativa di rilievo è quella del Friuli-Venezia Giulia (-1,7%). Il ruolo dell'accumulazione emerge ancora più chiaramente osservando l'intero periodo 2021-2025. Gli investimenti fissi lordi sono aumentati del 24,4% nel Mezzogiorno, oltre sette punti in più del Centro-Nord (+17,1%). È questo il differenziale più ampio tra le principali componenti della domanda e quello che meglio contribuisce a spiegare la maggiore crescita del Pil meridionale.

Di segno opposto è la dinamica dei consumi delle famiglie. Nel 2025 crescono in entrambe le aree, ma più lentamente al Sud (+0,8%) che nel Centro-Nord (+1%). Anche sul periodo 2021-2025 il divario resta sfavorevole al Mezzogiorno: +7,6%, contro +9,9%. La crescita del prodotto meridionale si è quindi realizzata nonostante una dinamica dei consumi privati meno sostenuta, coerentemente con la più debole evoluzione dei redditi reali delle famiglie richiamata nelle sezioni precedenti. Più favorevole al Mezzogiorno è invece il contributo della domanda pubblica nel medio periodo. Nel 2021-2025 le spese per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche e delle istituzioni sociali sono cresciute del 5,8% al Sud, contro il 3,5% nel Centro-Nord. Nel solo 2025 le differenze territoriali sono molto più contenute, con incrementi compresi tra lo 0,6 e lo 0,7% nella maggior parte delle regioni meridionali. Il dato cumulato segnala tuttavia una discontinuità rispetto alla lunga fase precedente alla pandemia, nella quale il contenimento della spesa pubblica aveva rappresentato un rilevante fattore di freno per le economie del Sud.

Infine, la domanda estera restituisce un quadro diverso tra breve e medio periodo. Nel 2025 le esportazioni al netto dei prodotti energetici aumentano più nel Centro-Nord (+2,1%) che nel Mezzogiorno (+1,3%). Nel Nord-Ovest risultano sostanzialmente stazionarie (+0,1%) e diminuiscono nel Nord-Est (-0,4%), mentre il Centro registra un incremento molto più sostenuto (+10,2%), trainato soprattutto dalla Toscana. Nel Mezzogiorno si osservano forti differenze: crescono sensibilmente in Calabria (+8,1%), Sicilia (+4,6%) e Abruzzo (+4,5%), mentre diminuiscono in Basilicata (-21,4%), Sardegna (-3,4%) e Molise (-3,3%). Nell'intero periodo 2021-2025, tuttavia, le esportazioni non energetiche sono aumentate del 12,6% al Sud, circa il doppio del Centro-Nord (+6,4%). Tale maggiore incremento percentuale va comunque letto alla luce della minore apertura commerciale dell'economia meridionale, che ne riduce l'impatto complessivo sul Pil.
La convergenza del Mezzogiorno del quadriennio va letta come l'esito di una fase nella quale soprattutto il forte ciclo degli investimenti ha modificato i tradizionali differenziali territoriali di crescita. Resta tuttavia un elemento di fragilità: i consumi delle famiglie meridionali continuano a crescere meno di quelli del Cen-

Tabella 6 Componenti della domanda (var. %, prezzi costanti)

Regioni e macroaree	Spese per consumi finali delle famiglie		Spese per consumi finali delle AAPP e delle ISP		Investimenti fissi lordi		Esportazioni al netto dei prodotti energetici	
	2025	2021-2025	2025	2021-2025	2025	2021-2025	2025	2021-2025
Piemonte	1,2	9,8	0,7	3,5	1,6	17,4	0,2	6,9
Valle d'Aosta	2,0	14,6	0,7	5,1	6,2	53,1	-8,5	-7,4
Lombardia	1,2	10,6	0,8	-0,7	3,4	18,4	-0,6	5,9
Trentino Alto Adige	1,0	14,2	0,8	6,7	3,4	17,2	-3,3	8,0
Veneto	0,7	8,4	0,7	3,9	0,6	15,8	-2,4	-2,4
Friuli-Venezia Giulia	1,1	8,6	0,7	5,4	-1,7	13,6	14,8	-3,6
Liguria	0,8	8,2	0,7	8,7	5,5	7,6	13,6	8,0
Emilia-Romagna	1,1	9,9	0,7	3,2	6,9	11,9	-1,0	-0,8
Toscana	0,9	10,1	0,7	3,3	3,4	17,5	18,4	38,5
Umbria	0,6	5,9	0,7	3,5	5,1	25,4	-3,3	6,7
Marche	1,0	9,2	0,7	6,1	0,9	23,9	-9,7	-7,8
Lazio	1,1	9,9	1,0	6,6	4,8	20,0	5,4	7,7
Abruzzo	1,1	8,5	0,7	5,2	10,3	29,3	4,5	-0,4
Molise	1,8	10,3	0,6	3,3	2,1	13,2	-3,3	-8,1
Campania	0,9	7,6	0,6	6,6	5,9	28,4	1,2	48,2
Puglia	0,7	7,1	0,7	4,3	-2,3	9,8	0,7	-2,4
Basilicata	1,0	10,5	0,7	4,4	3,7	19,2	-21,4	-61,6
Calabria	0,5	6,6	0,6	7,4	8,8	31,4	8,1	59,7
Sicilia	0,9	7,7	0,7	5,9	3,1	28,4	4,6	9,8
Sardegna	0,8	6,9	0,7	5,5	3,1	28,8	-3,4	-5,3
Nord-Ovest	1,2	10,2	0,8	1,5	3,1	17,4	0,1	6,2
Nord-Est	0,9	9,6	0,7	4,2	3,2	14,2	-0,4	-1,2
Centro	1,0	9,6	0,9	5,3	3,9	20,0	10,2	21,4
Centro-Nord	**1,0**	**9,9**	**0,8**	**3,5**	**3,3**	**17,1**	**2,1**	**6,4**
Mezzogiorno	**0,8**	**7,6**	**0,7**	**5,8**	**4,0**	**24,4**	**1,3**	**12,6**
Italia	**1,0**	**9,2**	**0,7**	**4,3**	**3,5**	**18,6**	**2,0**	**6,9**

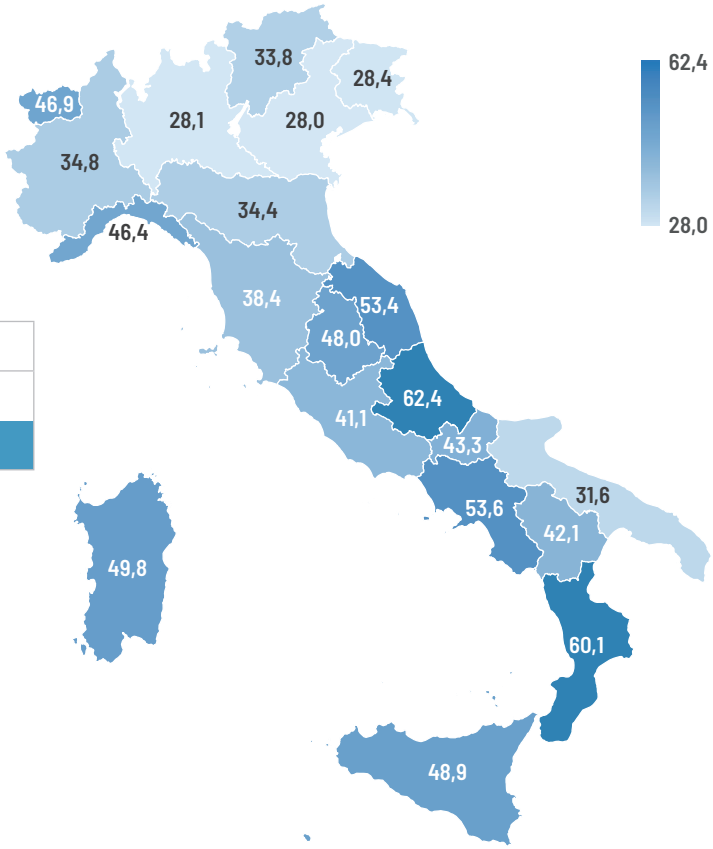
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat per gli anni 2021-2024 e stime Svimez per il 2025.

tro-Nord, mentre la maggiore esposizione delle regioni settentrionali ai mercati esteri ha trasformato la debolezza del commercio internazionale in un freno relativamente più intenso per il Nord. È in questo intreccio tra diversa esposizione agli shock esterni e domanda interna sostenuta dalle policy, aspetto discusso di seguito, che va ricercata una parte rilevante della migliore performance del Mezzogiorno negli ultimi anni.

1.5 Policy e convergenza del Mezzogiorno

Il ruolo degli investimenti nella recente convergenza del Mezzogiorno è strettamente legato alle politiche economiche. Il Superbonus prima e il PNRR poi hanno sostenuto una forte ripresa degli investimenti, interrompendo una lunga fase di debolezza, soprattutto di quelli pubblici. Questa dinamica ha contribuito sia alla crescita italiana sia alla riduzione dei divari territoriali. Il carattere territoriale di questa svolta emerge con

Figura 2 Investimenti in costruzioni (var. % 2021-2025, prezzi correnti)



Centro-Nord	34,3
Mezzogiorno	48,6
Italia	**37,9**

Fonte: Istat per il 2022; stime Svimez per gli anni 2023-2025.

particolare evidenza dagli investimenti in costruzioni (Fig. 2). Tra il 2021 e il 2025 sono aumentati del 48,6% nel Mezzogiorno, contro il 34,3% nel Centro-Nord. L'espansione ha più che compensato la caduta del decennio precedente: tra il 2008 e il 2019 gli investimenti in costruzioni si erano ridotti del 36,9% al Sud, quasi il doppio del calo osservato nel Centro-Nord (-18,6%). La ripresa è stata diffusa in gran parte delle regioni meridionali, con incrementi particolarmente elevati in Abruzzo (+62,4%), Calabria (+60,1%), Campania (+53,6%), Sardegna (+49,8%) e Sicilia (+48,9%). La forte attivazione territoriale tipica della spesa in costruzioni ha inoltre limitato la dispersione dell'impulso verso altre aree, amplificandone relativamente gli effetti in un sistema produttivo meno denso come quello meridionale.

La scansione temporale degli investimenti privati in costruzioni consente di distinguere con chiarezza due fasi. Nel biennio 2022-2023 l'espansione è stata trainata soprattutto dalla componente residenziale sostenuta dal Superbonus: gli investimenti in abitazioni sono aumentati cumulativamente del 61,5% nel Mezzogiorno e del 55,7% nel Centro-Nord. Nel biennio successivo, con il ridimensionamento degli incentivi all'edilizia residenziale, questa componente si è contratta in misura pressoché analoga nelle due aree (-38,2% e -38,7%), mentre ha accelerato l'edilizia non residenziale. Anche in questa seconda fase il Sud ha pienamente partecipato al ciclo degli investimenti: la componente non residenziale era già cresciuta del 23,9% nel 2022-2023, contro il 6,4% del Centro-Nord, e ha segnato un ulteriore +72,6% nel biennio 2024-2025, sostanzialmente in linea con il +71,2% centro-settentrionale. Nel complesso, gli investimenti privati in costruzioni sono aumentati nel quadriennio del 39,2% nel Mezzogiorno, contro il 25,8% nel Centro-Nord (Tab. 7).

Tabella 7 Investimenti privati in costruzioni (var. %, prezzi correnti)

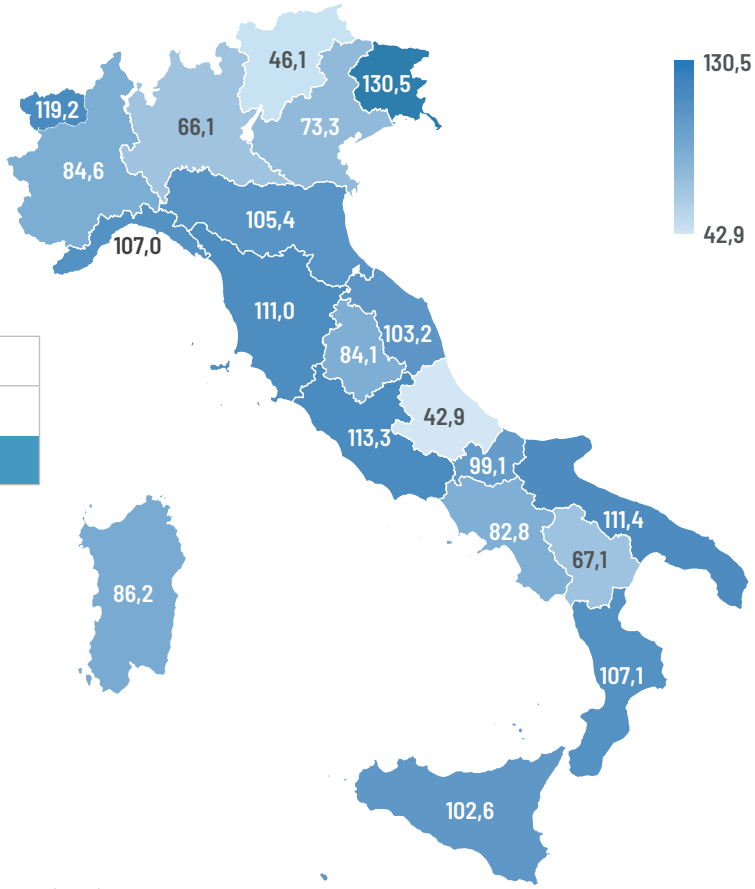
Regioni e macroaree	Investimenti privati in costruzioni	di cui: in abitazioni		di cui: in edilizia non residenziale	
	2022-2025	2022-2023	2024-2025	2022-2023	2024-2025
Piemonte	27,2	52,1	-37,5	8,5	66,8
Valle d'Aosta	22,5	43,4	-35,5	-23,3	125,4
Lombardia	22,9	55,4	-40,9	6,1	71,5
Trentino-A. Adige	30,0	46,9	-36,4	23,0	71,7
Veneto	22,2	52,3	-38,4	3,2	72,5
Friuli-V. Giulia	10,1	53,8	-43,1	-8,1	67,4
Liguria	32,6	60,0	-36,4	-9,7	109,1
Emilia-Romagna	24,0	56,9	-38,7	7,1	63,7
Toscana	25,8	51,7	-37,3	4,1	79,4
Umbria	39,8	60,9	-36,7	12,0	97,0
Marche	41,6	79,3	-38,0	6,4	77,8
Lazio	31,1	61,2	-37,5	12,8	61,0
Abruzzo	69,8	69,3	-35,2	95,6	45,1
Molise	27,3	64,9	-40,6	17,8	54,2
Campania	47,8	62,3	-36,3	23,5	82,9
Puglia	18,5	54,4	-42,6	11,3	57,5
Basilicata	35,6	67,8	-36,9	23,1	58,4
Calabria	41,5	70,4	-39,3	22,6	63,0
Sicilia	37,7	64,7	-38,1	9,5	88,9
Sardegna	39,3	52,0	-36,8	23,3	102,4
Centro-Nord	**25,8**	**55,7**	**-38,7**	**6,4**	**71,2**
Mezzogiorno	**39,2**	**61,5**	**-38,2**	**23,9**	**72,6**
Italia	**29,0**	**57,1**	**-38,6**	**10,6**	**71,6**

Fonte: Istat per il 2022; stime Svimez per gli anni 2023-2025.

Il passaggio dal Superbonus al PNRR risulta ancora più evidente nella dinamica delle opere pubbliche. Dal 2023 l'attuazione del Piano ha impresso una forte accelerazione alla spesa: tra il 2021 e il 2025 gli investimenti in opere pubbliche sono quasi raddoppiati sia nel Mezzogiorno (+88,3%) sia nel Centro-Nord (+87,8%). La scansione annuale mostra tuttavia un profilo particolarmente marcato al Sud: dopo la flessione del 2022 (-5,7%), gli investimenti sono aumentati del 49,4% nel 2023, del 17,3% nel 2024 e del 14% nel 2025; nel Centro-Nord le corrispondenti variazioni sono state +3,0%, +34,5%, +23,4% e +9,8%. Nel Mezzogiorno, incrementi cumulati superiori al 100% si registrano in Puglia (+111,4%), Calabria (+107,1%) e Sicilia (+102,6%), mentre anche Molise (+99,1%), Sardegna (+86,2%) e Campania (+82,8%) mostrano una forte espansione (Fig. 3).

Le stime SVIMEZ sugli effetti sul Pil consentono però di mettere in luce una differenza sostanziale tra le due politiche (Fig. 4). Il Superbonus ha prodotto soprattutto un forte effetto di domanda di breve periodo, più intenso nel Mezzogiorno. L'impatto sul livello del Pil raggiunge il massimo nel 2023, pari a 1,8 punti percentuali nel Mezzogiorno e a 1,4 nel Centro-Nord. Con il progressivo venir meno dell'incentivo, l'effetto si riduce rapidamente, ma resta più persistente al Sud: nel 2024 il contributo è ancora pari a 0,9 punti, contro 0,4 nel Centro-Nord, e nel 2025 scende rispettivamente a 0,5 e 0,1 punti. È il profilo tipico di una misura che sostiene l'attività finché alimenta spesa aggiuntiva, ma il cui effetto tende a esaurirsi con la conclusione

Figura 3 Investimenti in opere pubbliche (var. % 2021-2025, prezzi correnti)



Centro-Nord	87,8
Mezzogiorno	88,3
Italia	88,0

Fonte: Istat per il 2022; stime Svimez per gli anni 2023-2025.

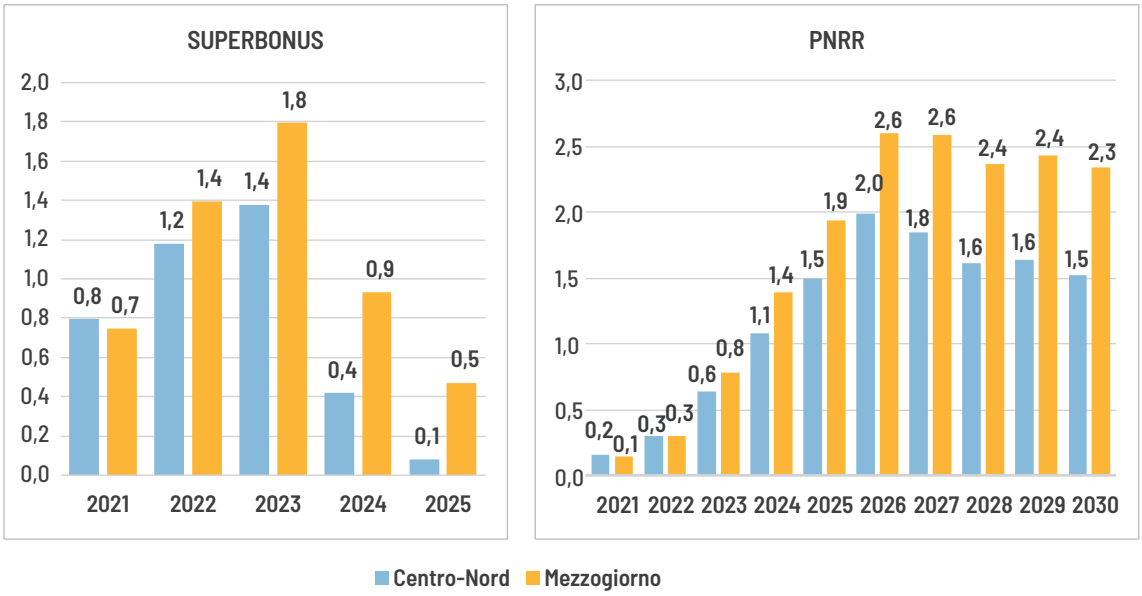
dell'intervento.

Diversa è la dinamica stimata per il PNRR. Il suo contributo al livello del Pil aumenta progressivamente fino al 2026, raggiungendo circa 2,6 punti percentuali nel Mezzogiorno e 2 punti nel Centro-Nord, e non si annulla con il successivo ridimensionamento della spesa: ancora nel 2030 il livello del Pil risulta superiore alla baseline di circa 2,3 punti al Sud e 1,5 punti nel Centro-Nord. Nelle valutazioni SVIMEZ, questa persistenza riflette la "doppia natura" degli investimenti: nel breve periodo sostengono la domanda, ma nel tempo accrescono lo stock di capitale e possono migliorare produttività e condizioni di offerta. L'effetto risulta relativamente più intenso nel Mezzogiorno, anche per la maggiore incidenza degli investimenti infrastrutturali. È in questa seconda dimensione che può essere individuata la possibile legacy del PNRR. Alla maggiore dotazione di infrastrutture economiche e sociali si affiancano infatti alcuni cambiamenti nei processi amministrativi. Le analisi SVIMEZ mostrano infatti che il Piano ha significativamente ridotto i tempi di affidamento delle opere e che l'accelerazione è stata proporzionalmente più intensa nel Mezzogiorno, contribuendo a comprimere uno storico divario di capacità attuativa (Capitolo 2 del Rapporto).

La convergenza recente del Mezzogiorno appare in definitiva legata a due effetti distinti. Il primo, prevalentemente ciclico, deriva dall'eccezionale impulso alla domanda per investimenti attivato dalle politiche post-pandemiche. Il secondo, potenzialmente più duraturo, dipende dalla capacità del PNRR di lasciare in eredità più capitale pubblico e privato, maggiore produttività e una migliore capacità amministrativa. La distinzione è cruciale nella fase che si apre con il progressivo esaurimento del Piano: la tenuta del processo

di convergenza dipenderà sempre meno dall'intensità della spesa straordinaria e sempre più dalla capacità di consolidarne gli effetti strutturali, preservando al tempo stesso gli elevati livelli di investimento pubblico compatibilmente con i nuovi vincoli di finanza pubblica.

Figura 4 Il contributo delle politiche al livello del Pil (p.p.)



Fonte: stime Svimez.

> *Focus*

INFLAZIONE, SALARI E CONTRATTAZIONE

Negli ultimi mesi, le tensioni derivate dalla guerra nel Golfo hanno dato luogo a un prolungato incremento nel prezzo del petrolio, che successivamente si è propagato agli altri input energetici. Dal mese di marzo 2026, il tasso di crescita dei prezzi al consumo (+1,7%) ha fatto segnare una serie di aumenti continui, culminati nel +4,2% di settembre (+4,1% l'indice armonizzato IPCA), indicando la pervasività dello shock di origine esterna. La spinta proviene quasi interamente dall'energia: a settembre i prezzi dei beni energetici sono aumentati del 22,3% su base annua (+25,9% la componente regolamentata, +22,2% quella non regolamentata), con incrementi del 34,9% per il gasolio per autotrazione e del 38,5% per quello da riscaldamento, mentre l'inflazione di fondo (al netto degli energetici e degli alimentari freschi) è salita all'1,7%. Si tratta di inflazione in larga parte importata, che non riflette tensioni nella domanda interna o una spirale prezzi-salari.

L'esperienza del precedente shock energetico offre indicazioni utili sui possibili meccanismi di trasmissione di quello in corso. Lo shock iniziato con le strozzature dell'offerta successive alla ripresa post-pandemica si era intensificato con l'invasione russa dell'Ucraina nel febbraio 2022. Anche allora l'inflazione aveva reagito rapidamente al rincaro del petrolio, pur con uno sfasamento di circa diciotto mesi tra i picchi delle due serie. Il principale canale di trasmissione passa dal petrolio al gas e, attraverso quest'ultimo, al prezzo dell'energia elettrica, che incide sui costi di imprese e famiglie. Dall'agosto 2022 la correlazione tra prezzo del gas e dell'elettricità è divenuta particolarmente stretta, anche per effetto del meccanismo di formazione del prezzo all'ingrosso dell'elettricità, legato al costo marginale degli impianti alimentati a gas. I dati più recenti segnalano una nuova chiara tendenza al rialzo dei prezzi energetici: in assenza di un allentamento delle tensioni nello stretto di Hormuz e a Bāb el-Mandeb, è difficile ipotizzare nel breve periodo un'inversione netta di questa dinamica, con inevitabili riflessi sull'inflazione nazionale e territoriale.

I dati sul tasso d'inflazione registrati fino a settembre nel corso dell'anno implicano un dato acquisito – nell'ipotesi che nei mesi successivi l'inflazione sia pari a zero – del 3,1% per il 2026. Nelle previsioni SVIMEZ di fine luglio ipotizzavamo un tasso d'inflazione del 2,7% a livello nazionale e nel Centro-Nord, un decimo in meno al Sud; alla luce degli sviluppi più recenti, appare probabile che tale ipotesi debba essere rivista al rialzo. Qualora le tensioni nello stretto dovessero risolversi in tempi brevi (30/60 giorni), è probabile che il tasso di inflazione medio annuo sia di poco superiore al 3%, mantenendo inalterato il differenziale tra le due circoscrizioni. Nell'ipotesi che l'attuale aumento del petrolio si mantenga stabile per l'intero anno, è invece probabile che l'inflazione sia più alta di quanto preventivato a luglio di circa un punto percentuale in entrambe le macroaree. Il rilascio degli effetti inflazionistici dovuti a un incremento nel prezzo del petrolio presenta infatti un lag temporale più o meno ampio a seconda della durata dello shock. Qualora, ad esempio, tra trenta giorni il Brent tornasse sui livelli pre-crisi, le pressioni inflazionistiche potrebbero protrarsi almeno fino alla fine dell'anno.

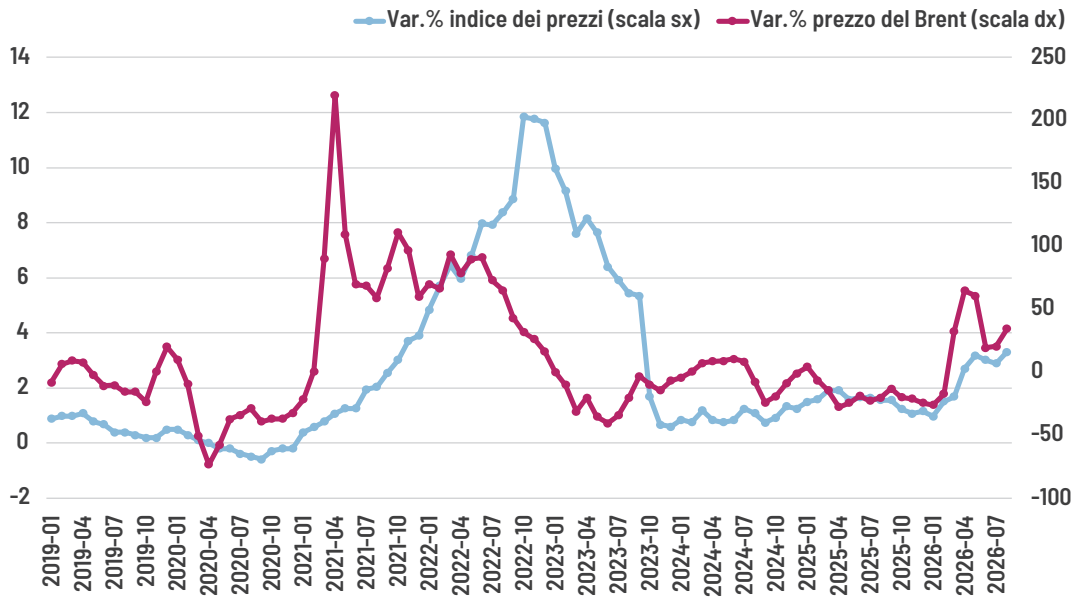
Il processo di rientro dell'inflazione risulta peraltro storicamente più lento nel Sud. Sempre nelle previsioni di fine luglio, la SVIMEZ prevedeva che nel biennio 2027-2028 il differenziale inflazionistico tra le due macroaree, a favore del Centro-Nord, fosse pari a quattro decimi di punto percentuale. Tale stima è destinata ad ampliarsi in caso di accelerazione dell'inflazione, fino a sette decimi di punto nell'ipotesi che il prezzo

> Focus

del petrolio si mantenga sugli attuali livelli fino alla fine del 2026. Allo stato attuale, è azzardato effettuare valutazioni quantitative su cosa ciò implichi, ma è evidente che nel Mezzogiorno – una macroarea segnata da redditi pro capite nettamente inferiori a quelli nel resto del Paese – un aumento nel tasso d'inflazione relativamente maggiore nel tempo produca effetti paragonabili a quelli di un aumento delle imposte indirette, con un impatto fortemente regressivo che colpisce in misura maggiore i redditi inferiori e comporta effetti recessivi sui livelli dell'attività economica complessiva.

La nuova fiammata dei prezzi si innesta su una condizione salariale già fragile: dopo una lunga fase di stagnazione dei salari reali, il recupero seguito allo shock inflazionistico del 2022-2023 resta incompleto e la recente accelerazione dei prezzi rischia di determinare una nuova perdita di potere d'acquisto, soprattutto nel Mezzogiorno (Capitolo 7 del Rapporto). In questo quadro emergono i limiti del principale meccanismo di adeguamento delle retribuzioni contrattuali. Dal 2009 gli incrementi dei minimi tabellari nei rinnovi dei CCNL fanno riferimento alla previsione Istat dell'IPCA al netto degli energetici importati (IPCA NEI). L'esclusione degli energetici risponde a una logica precisa: evitare che uno shock sulle ragioni di scambio, che impoverisce il Paese nel suo complesso, si trasformi attraverso i salari in una rincorsa tra prezzi e retribuzioni. Tuttavia, quando l'inflazione è trainata proprio dall'energia, l'indicatore esclude la componente che più erode il potere d'acquisto e finisce per scaricare sul lavoro dipendente gran parte del costo dello shock. L'esperienza del 2022 è eloquente: la previsione dell'IPCA NEI era pari al 4,7% e il consuntivo dello stesso indice al 6,6%, a fronte di un'inflazione armonizzata effettiva dell'8,7%. Il recupero

• **Variazioni tendenziali dell'indice dei prezzi al consumo e del prezzo del Brent**



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat e Ocse.

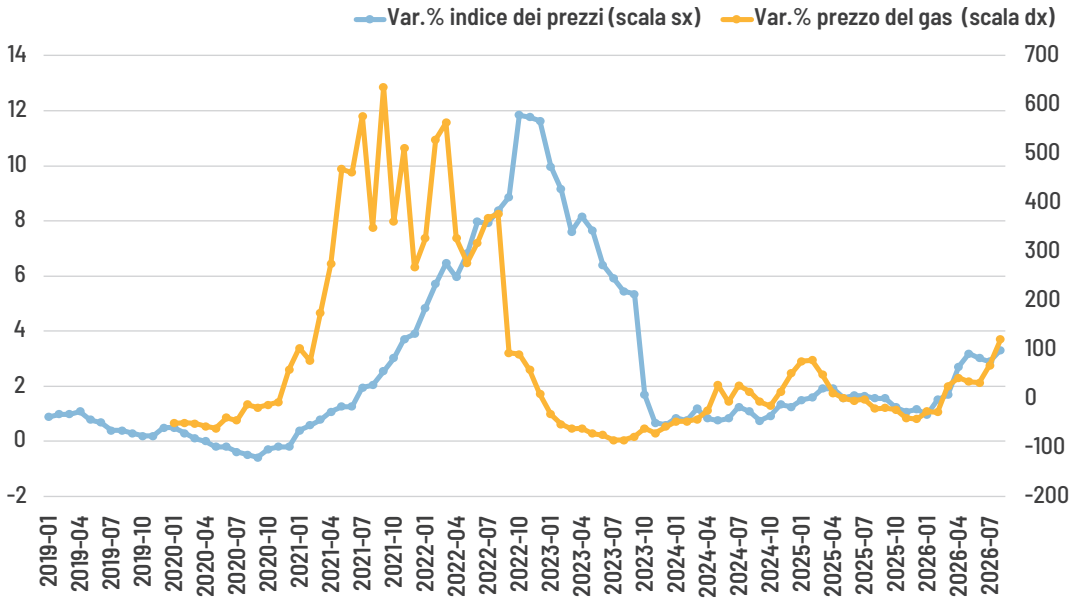
degli scostamenti è poi avvenuto solo ex post, parzialmente e con forte ritardo: le clausole di recupero automatico degli scostamenti riguardano una minoranza di contratti, concentrati nell'industria in senso stretto. I rinnovi intervengono di norma dopo la scadenza e a giugno 2026 risultavano in attesa di rinnovo 25 contratti, per 3,9 milioni di dipendenti (il 30,1% del totale, di cui 1,1 milioni nel settore privato), con un'attesa media di 17,9 mesi. Lo stesso rischio si ripresenta oggi: la previsione Istat dell'IPCA NEI per il 2026, pari al 2,4%, è già inferiore di 1,7 punti all'inflazione armonizzata di settembre (4,1%), e il divario è destinato ad ampliarsi se i rincari del gas, dell'elettricità e dei carburanti dovessero persistere.

Sono almeno tre le ragioni che suggeriscono di interrogarsi sull'adeguatezza dell'IPCA NEI come riferimento per l'adeguamento delle retribuzioni contrattuali.

La prima è distributiva. Energia e beni di prima necessità assorbono una quota maggiore della spesa delle famiglie a basso reddito, più diffuse nel Mezzogiorno, dove peraltro l'inflazione tende a rientrare più lentamente. Un indice che esclude gli energetici rischia quindi di sottostimare proprio l'aumento del costo della vita sperimentato dai lavoratori con le retribuzioni più basse, contribuendo ad ampliare un divario salariale territoriale già crescente in termini reali.

La seconda riguarda la natura dello shock. L'IPCA NEI parte dall'idea che il rincaro dell'energia rappresenti essenzialmente un trasferimento di reddito verso l'estero. Ma, in presenza di un prezzo dell'elettricità

• **Variazioni tendenziali dell'indice dei prezzi al consumo e del prezzo del gas**



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat e Investing.com.

> Focus

determinato dal costo marginale degli impianti a gas, una parte degli aumenti può tradursi anche in maggiori margini per i produttori nazionali che utilizzano fonti diverse dal gas. Più in generale, l'esperienza del 2022-2023 ha mostrato che nell'Area euro l'inflazione è stata alimentata in misura significativa anche dalla crescita dei profitti unitari, come evidenziato tra gli altri da BCE e FMI, e non da una rincorsa salariale. Anche nella fase attuale, con un'inflazione di fondo all'1,7%, non emergono segnali di una spirale prezzi-salari.

La terza ragione è macroeconomica. Dal 2019 i consumi delle famiglie italiane sono cresciuti appena del 3,5%, meno che nelle altre grandi economie dell'Area euro. La debolezza è particolarmente evidente nel Mezzogiorno: tra il 2021 e il 2025 i consumi delle famiglie sono aumentati del 7,6%, contro il 9,9% del Centro-Nord, nonostante nello stesso periodo il Pil meridionale sia cresciuto più rapidamente. La recente convergenza del Sud è stata infatti sostenuta soprattutto dagli investimenti, aumentati del 24,4%, oltre sette punti più che nel Centro-Nord. Dal 2027, con il progressivo ridimensionamento dell'impulso del PNRR, questo sostegno è destinato ad attenuarsi, soprattutto nel Mezzogiorno. In questa prospettiva, tutelare il potere d'acquisto dei redditi da lavoro diventa ancora più importante per sostenere la domanda interna e rendere la crescita meno dipendente dallo stimolo straordinario agli investimenti, soprattutto in un'area meno esposta ai mercati esteri come il Mezzogiorno.

Alla luce di queste considerazioni, una riflessione circa l'IPCA NEI come riferimento nei rinnovi appare quanto mai necessaria. La scelta dell'indicatore, condivisa dalle parti sociali, risponde all'esigenza di impedire che uno shock sulle ragioni di scambio, che impoverisce il Paese nel suo complesso, si traduca in una rincorsa tra prezzi e salari. La sua logica regge, però, a due condizioni: che lo shock sia temporaneo e che il recupero degli scostamenti tra inflazione prevista e realizzata sia effettivo e tempestivo. Nell'ultimo quadriennio nessuna delle due si è pienamente verificata e il ripetersi ravvicinato di shock energetici rischia di trasformare in perdita permanente ciò che il meccanismo presuppone transitorio. Le priorità rispetto alla tutela del potere d'acquisto riguardano dunque tre aspetti: valutare, quando lo shock si protrae oltre l'orizzonte del contratto, il ricorso a un riferimento più vicino all'inflazione effettivamente sperimentata dalle famiglie; rendere automatico e a cadenza annuale il recupero degli scostamenti, anziché rinviarlo al rinnovo successivo; ridurre i tempi dei rinnovi, attraverso il rafforzamento dell'indennità di vacanza contrattuale.

Nel Mezzogiorno, la questione assume un rilievo ancora maggiore: in presenza di una frammentazione contrattuale più che doppia rispetto al Nord-Ovest (31 contratti applicati ogni 100 mila dipendenti, contro 14) e di una contrattazione di secondo livello poco diffusa, i minimi tabellari nazionali costituiscono spesso l'unico presidio del salario. Difendere il potere d'acquisto delle retribuzioni non è, in questa fase, in contrasto con l'obiettivo della stabilità dei prezzi: è la condizione per evitare che il nuovo shock energetico si traduca, come nel 2022-2023, in una compressione della domanda interna e in un ulteriore ampliamento dei divari territoriali.

Il nodo è evitare che il costo di uno shock energetico importato ricada in misura sproporzionata sui redditi da lavoro, soprattutto i più bassi. La contrattazione può concorrere a questo obiettivo se recupera

con maggiore tempestività gli scostamenti tra inflazione prevista ed effettiva, senza alimentare effetti di rincorsa nominale. Nel Mezzogiorno, dove salari più bassi e minore diffusione della contrattazione restringono i margini di assorbimento dei rincari, un meccanismo più efficace di tutela del potere d'acquisto contribuirebbe anche a sostenere i consumi e la domanda interna, in una fase in cui si attenua l'impulso straordinario agli investimenti.

2. La legacy del PNRR

2.1 Il PNRR in dirittura di arrivo: un bilancio articolato

Il PNRR giunge alla sua fase conclusiva con un bilancio che si presta a letture apparentemente contraddittorie. Da un lato, l'avanzamento finanziario resta incompleto: i pagamenti rendicontati ammontano al 67,4% del finanziamento PNRR dei progetti, con uno scarto territoriale ancora pronunciato tra Centro-Nord (66,3%) e Mezzogiorno (52,2%). Dall'altro, emergono due risultati di straordinario rilievo. Il primo riguarda la capacità del Piano di intercettare i territori: gli interventi per l'istruzione, di scala medio-piccola e diffusi in modo capillare, raggiungono il 64% dei Comuni del Mezzogiorno, contro il 37% del Centro-Nord, e oltre la metà dei piccoli Comuni e dei Comuni delle aree interne meridionali. Il meccanismo di allocazione perequativa, fondato sui fabbisogni territoriali e con i Comuni come soggetti attuatori, ha così esteso la platea degli investimenti anche ai territori più fragili. Il secondo risultato riguarda il piano procedurale: con il PNRR il Mezzogiorno recupera il deficit storico con il resto del Paese nei tempi amministrativi di realizzazione delle opere pubbliche, registrando durate medie di pre-affidamento e affidamento addirittura inferiori a quelle del Centro-Nord.
Il Capitolo analizza queste dimensioni, con l'obiettivo di restituire un quadro più completo e articolato dello stato di attuazione del Piano. La prima parte esamina l'avanzamento finanziario e procedurale aggiornato al 13 giugno 2026 sulla base dei dati della piattaforma ReGiS, con un focus sulle opere pubbliche, sulla loro articolazione per categoria di ente attuatore e sulla distribuzione territoriale dei progetti per ambito di intervento e fase procedurale. La seconda parte sposta l'attenzione sulle fasi preliminari della realizzazione delle opere pubbliche, confrontando i tempi medi delle fasi antecedenti la cantierizzazione, pre-affidamento e affidamento, tra i progetti realizzati prima del 2019 e quelli finanziati dal PNRR, attraverso l'integrazione dei dati ReGiS con la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche del Ministero dell'Economia e delle Finanze (BDAP) e con i dati ANAC sugli appalti pubblici. La terza parte quantifica l'effetto di accelerazione attribuibile al PNRR mediante un'analisi econometrica che consente di isolare il contributo del Piano da quello riconducibile alle caratteristiche strutturali dei progetti.
I risultati mostrano che il PNRR ha operato come un potente fattore di convergenza, territoriale e procedurale: ha raggiunto in misura più ampia proprio i territori meridionali e ha accelerato i tempi amministrativi in tutto il Paese, in misura proporzionalmente più intensa nelle aree dove le stazioni appaltanti erano storicamente più deboli. Questo risultato, che ribalta decenni di divario nei tempi amministrativi degli enti locali meridionali, è frutto della combinazione tra la semplificazione normativa avviata nel 2019 e le innovazioni organizzative introdotte con il PNRR: l'approccio performance-based, il supporto tecnico di soggetti qualificati e la disciplina esterna imposta dalle regole europee.

2.2 L'avanzamento finanziario

In base all'aggiornamento del 13 giugno 2026 della piattaforma ReGiS — il sistema informativo nazionale per la gestione, il monitoraggio e il controllo del PNRR gestito dalla Ragioneria Generale dello Stato — l'a-

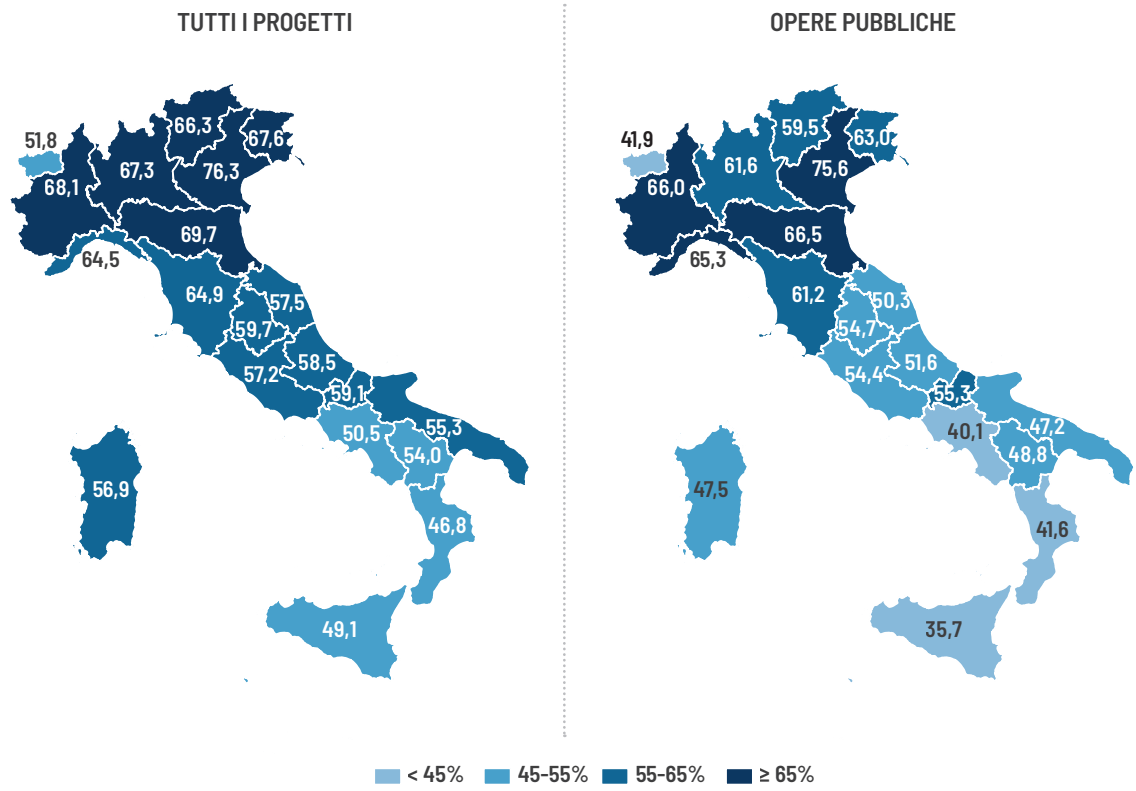
vanzamento finanziario del PNRR registra un'accelerazione, pur restando incompleto. I pagamenti effettivamente rendicontati, relativi alle spese sostenute per lavorazioni e acquisti connessi agli interventi, ammontano a circa 101,9 miliardi, pari al 67,4% del finanziamento PNRR dei progetti; a febbraio 2026 erano al 55,5%. Sull'incremento incide anche la riduzione del finanziamento PNRR associato ai progetti, sceso da 167,5 a 151,1 miliardi. Lo scarto territoriale resta marcato: la quota di spesa rendicontata è pari al 66,3% nel Centro-Nord e al 52,2% nel Mezzogiorno. Su base regionale (Fig. 1), il Veneto si conferma la regione con il grado di avanzamento più elevato (76,3%), mentre la maggior parte delle altre regioni si colloca tra il 70% e il 50%. In coda Calabria e Sicilia, con quote di spesa rendicontata pari rispettivamente al 46,8% e al 49,1%,

Tabella 1 I pagamenti dei progetti del PNRR per macroarea

	TUTTI I PROGETTI		OPERE PUBBLICHE	
	Finanziamento PNRR (mln di euro)	Pagamenti rendicontati (%)	Finanziamento PNRR (mln di euro)	Pagamenti rendicontati (%)
Ambito nazionale	38.607	86,5	508	34,6
Centro-Nord	69.219	66,3	39.121	63,9
Mezzogiorno	43.304	52,2	25.595	43,0
Totale	151.129	67,4	65.224	55,5

Fonte: elaborazioni Svimez su dati ReGiS/Italia Domani aggiornati al 13 giugno 2026.

Figura 1 I pagamenti dei progetti del PNRR per regione, in % sul totale risorse



Fonte: elaborazioni Svimez su Italia Domani aggiornati al 13 giugno 2026.

precedute dalla Campania (50,5%). Le differenze territoriali nell'avanzamento finanziario del Piano si ampliano per la tipologia di progetti destinati alla realizzazione di opere pubbliche, il cui finanziamento PNRR monitorato dalla banca dati ReGiS ammonta a 65,2 miliardi, pari rispettivamente al 56,5% e al 59,1% della dotazione complessiva del PNRR per Centro-Nord e Mezzogiorno. Per questa specifica categoria lo scarto tra le due macro-aree raggiunge i 21 punti percentuali (63,9% contro 43,0%), con ritardi particolarmente evidenti per Sicilia (35,7%), Campania (40,1%) e Calabria (41,6%).

2.3 L'avanzamento procedurale

Tuttavia, se l'avanzamento finanziario è un buon indicatore della velocità di spesa, per avere un quadro più esaustivo sullo stato di attuazione del Piano è necessario monitorare l'avanzamento procedurale dei progetti, specialmente per gli investimenti destinati alla realizzazione di opere e impianti pubblici, cui sottende l'obiettivo perequativo di ridurre i divari territoriali, infrastrutturali ed economici tra le diverse aree del Paese. Come mostrato nella Tabella 2, la quota "Sud" per questa specifica tipologia di progetti è pari al 39,5% (25,6 miliardi), percentuale che sale rispettivamente al 41,4% e al 44,3% per gli investimenti attuati dai Comuni e dalle Regioni, responsabili principalmente di opere destinate alla realizzazione, riqualificazione e potenziamento delle infrastrutture sociali, come l'edilizia scolastica e sanitaria. Comuni e Regioni gestiscono circa il 39% delle risorse territorializzate destinate agli investimenti infrastrutturali al Centro-Nord e il 43% nel Mezzogiorno, con un ruolo preponderante dei Comuni, ai quali fanno capo quasi tre decimi delle risorse complessive (27% al Centro-Nord, 29% al Mezzogiorno). In riferimento al numero di progetti, il protagonismo delle municipalità è indiscusso: i Comuni assorbono il 55% dei progetti al Centro-Nord, incidenza che sale al 67% nel Mezzogiorno.

Tabella 2 Distribuzione dei progetti del PNRR per ente attuatore, opere pubbliche

Categoria ente attuatore	Centro-Nord		Mezzogiorno	
	Progetti (n)	Finanziamento PNRR (mln di euro)	Progetti (n)	Finanziamento PNRR (mln di euro)
Comuni	7.609	10.667	6.712	7.534
Regioni	2.502	4.476	1.368	3.553
Infrastrutture e Trasporti	147	13.924	100	8.329
Altro	3.679	10.054	1.787	6.179
Totale	13.937	39.121	9.967	25.595

Fonte: elaborazioni Svimez su dati ReGiS/Italia Domani aggiornati al 13 giugno 2026.

In base ai dati del sistema informativo del PNRR che associa a ciascun progetto le diverse fasi, dallo studio di fattibilità e progettazione preliminare, fino al collaudo finale è possibile aggregare l'iter realizzativo di un'opera in cinque fasi:

1. Pre-affidamento: dall'inizio della prima fase di progettazione (Progettazione Preliminare, PFTE, Progetto Definitivo, ecc.) alla pubblicazione del bando di gara
2. Affidamento: dalla pubblicazione del bando alla stipula del contratto
3. Esecuzione: dall'inizio dei lavori all'inizio della fase di collaudo/verifica di conformità
4. Collaudo: dall'inizio al fine della fase di collaudo/verifica di conformità
5. Terminato: collaudo/verifica di conformità con iter concluso

Al 13 giugno 2026, i progetti attuati dai Comuni del Centro-Nord risultano in larga parte giunti alla fase finale di collaudo (27,8% dei progetti e 47,5% delle risorse) oppure terminati (47,1% dei progetti e 17,5% delle risorse). Per le municipalità meridionali si riscontra invece una maggiore lentezza attuativa: la quota di progetti in collaudo è pari al 25,1% (27,4% delle risorse) e quella dei progetti terminati al 31,9% (12,1% delle risorse), mentre il 42,2% dei progetti, corrispondente al 58,9% delle risorse, si trova ancora in fase di esecuzione. Le fasi iniziali di pre-affidamento e affidamento riguardano ormai una quota residuale di interventi: lo 0,3% dei progetti al Centro-Nord contro lo 0,7% nel Mezzogiorno, per un valore pari rispettivamente allo 0,1% e all'1,5% delle risorse complessive (Tab.3).

Tabella 3 Distribuzione dei progetti del PNRR dei Comuni per fase procedurale, opere pubbliche

	Centro-Nord		Mezzogiorno	
	Progetti (%)	Risorse (%)	Progetti (%)	Risorse (%)
Pre-affidamento	0,1	0,0	0,0	0,0
Affidamento	0,2	0,1	0,7	1,5
Esecuzione	24,8	34,9	42,2	58,9
Collaudo	27,8	47,5	25,1	27,4
Terminato	47,1	17,5	31,9	12,1
Non disponibile	0,0	0,0	0,1	0,0
Totale (n. progetti / mln di euro)	7.609,0	10.667,0	6.712,0	7.534,0

Fonte: elaborazioni Svimez su dati ReGiS/Italia Domani aggiornati al 13 giugno 2026.

Si riconferma lo scarto territoriale tra le due macro-aree per le infrastrutture che vedono le Regioni in qualità di enti attuatori (Tab. 4), con risorse PNRR mobilitate complessivamente pari a 8 miliardi. Per le regioni del Centro-Nord i progetti pervenuti alla fase finale di collaudo rappresentano il 29,3% del totale (il 42,6% delle risorse), mentre gli interventi terminati sono il 53,7% e corrispondono al 26,9% delle risorse. Il dato aggregato del Mezzogiorno indica che i progetti in collaudo sono il 29,2% (il 44,4% delle risorse) e quelli con iter concluso il 32,9% (l'11,5% delle risorse). Oltre un terzo dei progetti (36,9%), e più di due quinti delle risorse (43,4%), gestiti dalle Regioni meridionali risultano ancora nella fase esecutiva.

Tabella 4 Distribuzione dei progetti del PNRR delle Regioni per fase procedurale, opere pubbliche

	Centro-Nord		Mezzogiorno	
	Progetti (%)	Risorse (%)	Progetti (%)	Risorse (%)
Pre-affidamento	0,3	0,3	0,3	0,4
Affidamento	0,2	0,4	0,4	0,2
Esecuzione	16,3	29,5	36,9	43,4
Collaudo	29,3	42,6	29,2	44,4
Terminato	53,7	26,9	32,9	11,5
Non disponibile	0,1	0,3	0,3	0,1
Totale (n. progetti / mln di euro)	2.502,0	4.476,0	1.368,0	3.553,0

Fonte: elaborazioni Svimez su dati ReGiS/Italia Domani aggiornati al 13 giugno 2026.

Come già richiamato in precedenti analisi Svimez dedicate al monitoraggio del PNRR, il differenziale territoriale nella quota di progetti giunti alle fasi conclusive, significativamente più elevata al Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno, è da ricondurre, tra gli altri fattori, a tempistiche più celeri nell'avvio dei progetti. Questa evidenza trova riscontro anche nella diversa incidenza dei progetti in essere, avviati prima del PNRR e successivamente ricondotti nel perimetro del Piano, per i quali è plausibile supporre che buona parte delle fasi preliminari fosse stata espletata prima o in concomitanza con l'avvio del Piano. Per la categoria dei lavori pubblici, i progetti in essere rappresentano il 34,9% del totale al Centro-Nord contro il 25,7% nel Mezzogiorno (rispettivamente il 52,4% e il 33,6% delle risorse), una differenza sostanziale che chiarisce in parte le partenze ritardate nel Mezzogiorno: entro il 2021 risultava avviato il 31,6% delle opere nelle regioni del Centro e del Nord, contro il 19,3% nel Mezzogiorno.

Spostando il focus sugli investimenti destinati alla realizzazione di opere pubbliche con collaudo avviato o concluso, risultano complessivamente 13.779 progetti, per un valore di circa 24,2 miliardi di euro, a fronte dei 65,2 miliardi destinati a questa tipologia di interventi (Tab.5). Circa il 32% delle risorse associate a questi progetti riguarda interventi riconducibili agli ambiti della Scuola, della Sanità e dell'Inclusione. La distribuzione territoriale evidenzia una marcata concentrazione nel Centro-Nord, dove si localizzano progetti per circa 16,9 miliardi di euro, contro 7,3 miliardi nel Mezzogiorno.

- L'ambito Scuola rappresenta il principale settore di intervento, con 3,7 miliardi di euro e 3.842 progetti con collaudo avviato o concluso, pari al 45% dei progetti e al 37% delle risorse complessive dell'ambito. Anche in questo caso emerge una netta prevalenza del Centro-Nord, che concentra circa 2,5 miliardi di euro, a fronte di 1,2 miliardi nel Mezzogiorno: nelle regioni centro-settentrionali è giunto al collaudo il 47% delle risorse destinate all'ambito, contro il 25% in quelle meridionali.
- La Sanità è l'ambito con il grado di avanzamento più elevato: il 70% dei progetti e il 58% delle risorse hanno avviato o concluso il collaudo. Ancora più accentuata risulta tuttavia la polarizzazione territoriale: il 72% delle risorse giunte al collaudo si concentra nelle regioni centro-settentrionali, mentre nel Mezzogiorno risultano 619 progetti, per un valore complessivo di circa 800 milioni di euro, pari al 42% delle risorse sanitarie dell'area, contro il 69% nel Centro-Nord.
- Nell'ambito Inclusione il divario è ancora più marcato in termini di risorse: 1 miliardo al Centro-Nord contro 173 milioni nel Mezzogiorno, pari rispettivamente al 51% e al 15% delle risorse dell'ambito nelle due aree. Sul divario pesa soprattutto il programma PINQUA (375 progetti con collaudo avviato o concluso al Centro-Nord contro 61). Fa eccezione il Progetto Sport e inclusione sociale, l'unico in cui il Mezzogiorno registra un numero di progetti più che doppio rispetto al Centro-Nord (283 contro 121)

Tabella 5 Progetti del PNRR con collaudo avviato o concluso per ambito, opere pubbliche

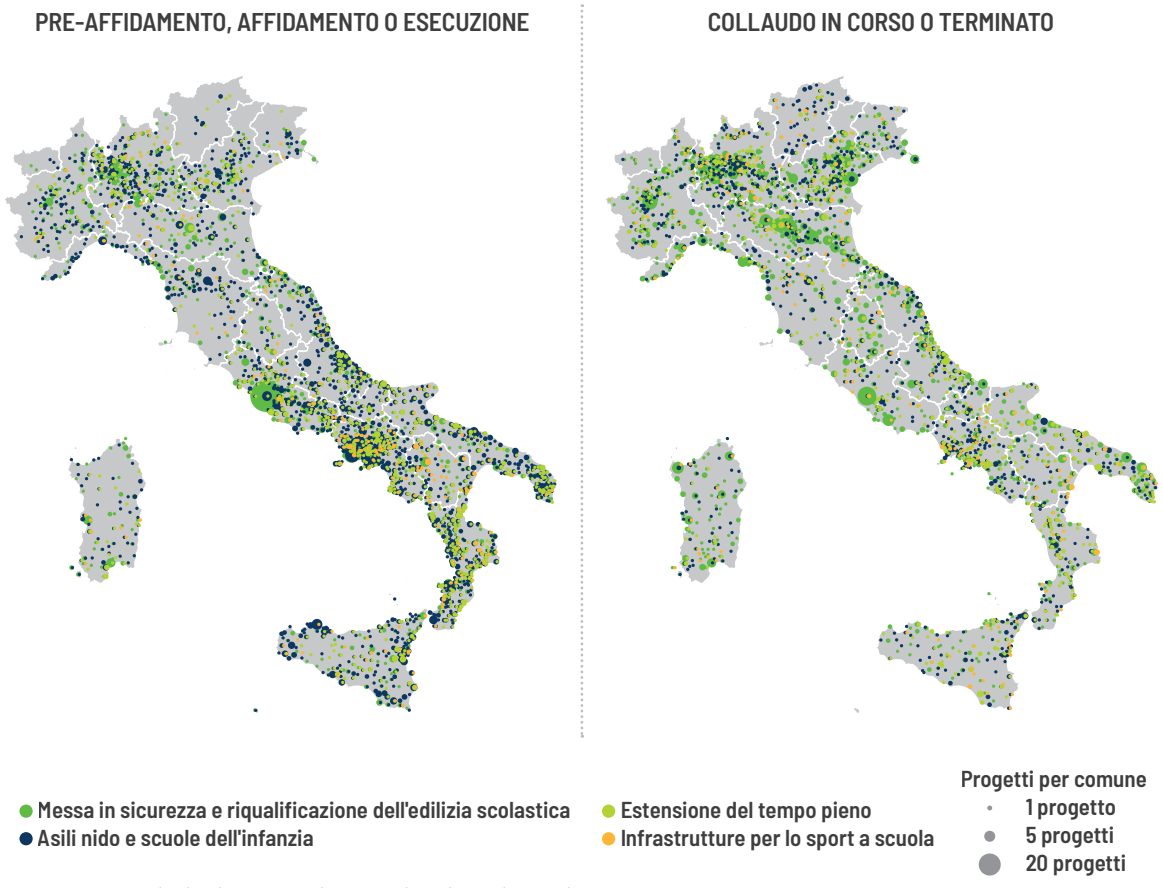
Ambito		Centro-Nord	Mezzogiorno	Totale	In % sul totale dell'ambito
Scuola	Risorse (mln di euro)	2.481,9	1.182,2	3.664,1	36,7
	Numero di progetti	2.377	1.465	3.842	45,0
Sanità	Risorse (mln di euro)	2.077,8	800,1	2.877,9	58,2
	Numero di progetti	1.626	619	2.245	69,5
Inclusione	Risorse (mln di euro)	1.042,5	172,7	1.215,2	38,4
	Numero di progetti	499	344	843	58,8

Fonte: elaborazioni Svimez su dati ReGiS/Italia Domani aggiornati al 13 giugno 2026.

Analizzando con maggiore granularità territoriale la distribuzione dei progetti del PNRR nei principali ambiti delle opere pubbliche, ovvero scuola, sanità e inclusione, emergono differenze significative nella localizzazione, nella tipologia e nello stato di avanzamento degli interventi. Le Figure 2-4 riportano, per ciascun ambito, i progetti ancora in fase di pre-affidamento, affidamento o esecuzione e quelli con collaudo in corso o terminato; ogni cerchio corrisponde a un comune e la sua dimensione è proporzionale al numero di progetti localizzati nella fase indicata, per cui un comune può comparire in entrambe le mappe qualora vi siano localizzati progetti in fasi diverse.

Nel comparto scolastico la distribuzione degli interventi appare capillare sull'intero territorio nazionale, a testimonianza della natura diffusa degli investimenti in questo ambito: la gran parte dei Comuni ospita uno o pochi progetti e le concentrazioni sono limitate ai principali capoluoghi (Fig. 2). Il grado di avanzamento, tuttavia, differisce sensibilmente tra le due macroaree: nel Centro-Nord il 55% dei progetti ha avviato o concluso il collaudo, contro il 34% nel Mezzogiorno. Il divario è particolarmente marcato per il piano asili nido e scuole dell'infanzia: i Comuni meridionali con progetti ancora in esecuzione sono 1.037, a fronte di 402 con collaudo avviato o concluso, mentre nel Centro-Nord i due valori si equivalgono (683 e 586). Più avanzata risulta la messa in sicurezza dell'edilizia scolastica, con 958 Comuni interessati da progetti giunti al collaudo, di cui 337 nel Mezzogiorno. Tra i grandi Comuni, Roma (104 progetti) e Napoli (45) concentrano il maggior numero di interventi scolastici ancora in esecuzione, mentre tra quelli giunti al collaudo spiccano, oltre a Roma, diversi capoluoghi del Nord come Torino, Reggio Emilia, Venezia e Modena.

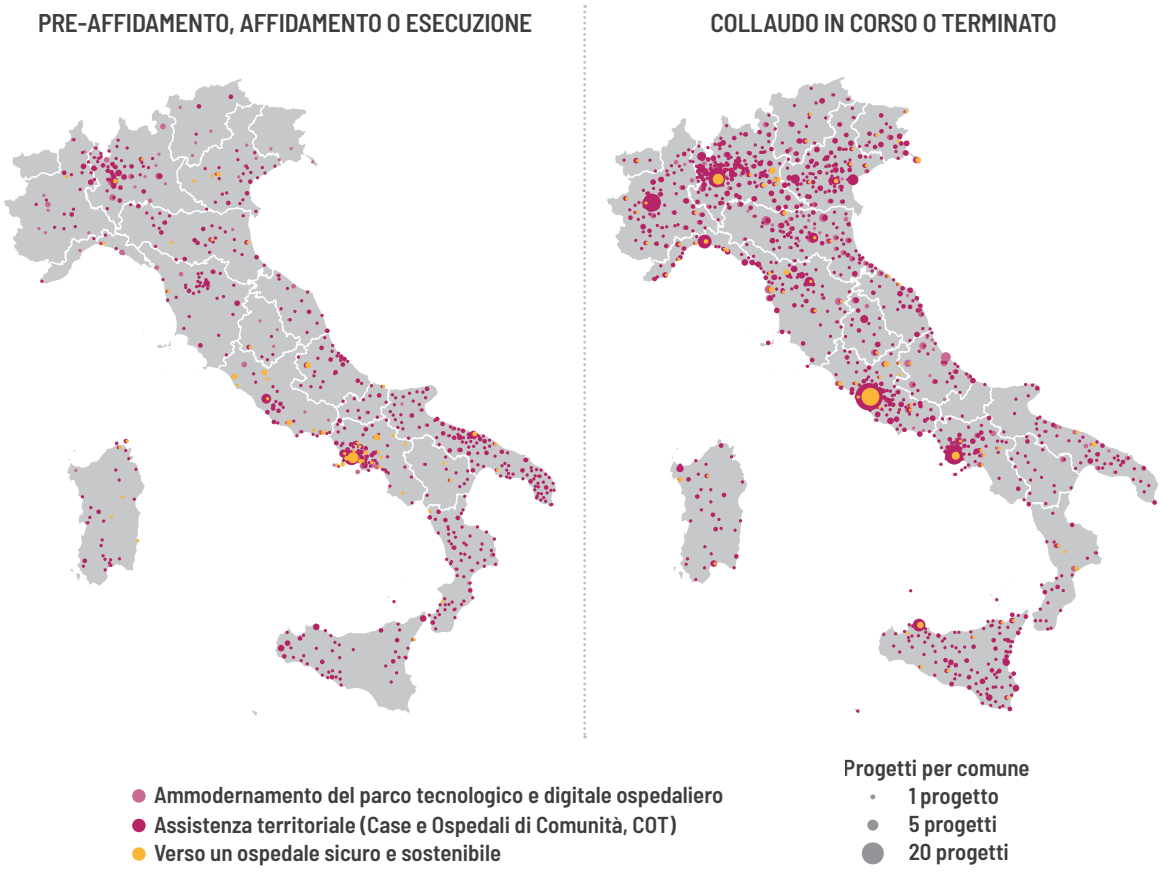
Figura 2 Ambito Scuola: i progetti del PNRR per Comune, fase procedurale e submisura



Fonte: elaborazioni Svimez su Italia Domani aggiornati al 13 giugno 2026.

Ancora più netta è la configurazione degli interventi in ambito sanitario (Fig. 3). Nel Centro-Nord l'80% dei progetti ha avviato o concluso il collaudo, contro il 51% del Mezzogiorno, dove i Comuni con interventi ancora aperti (396) superano quelli con progetti giunti al collaudo (348). Il divario riguarda soprattutto l'assistenza territoriale (Case e Ospedali di Comunità, Centrali operative territoriali), strategica per il rafforzamento della sanità di prossimità: nel Centro-Nord l'81% dei progetti ha avviato o concluso il collaudo, contro il 49% nel Mezzogiorno, dove i Comuni con progetti ancora in esecuzione (375) superano quelli con collaudo avviato o concluso (329). Tra i progetti sanitari ancora aperti emerge in particolare Napoli, con 40 interventi, a fronte dei 12 di Roma, che ne ha invece già portati al collaudo 113. All'interno del Mezzogiorno il quadro è eterogeneo: alla buona performance della Sicilia (166 progetti di assistenza territoriale con collaudo avviato o concluso) e della Campania (116) si contrappongono i valori molto ridotti di Calabria (28), Basilicata (20) e soprattutto Molise, dove risultano soltanto 3 Centrali operative territoriali e nessuna Casa o Ospedale di Comunità giunta al collaudo. Per l'ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero, invece, lo scarto nel grado di avanzamento è contenuto (79% contro 72% dei progetti), ma gli interventi sono molto meno diffusi nel Mezzogiorno (77 Comuni contro 258 nel Centro-Nord).

Figura 3 Ambito Sanità: i progetti del PNRR per Comune, fase procedurale e submisura

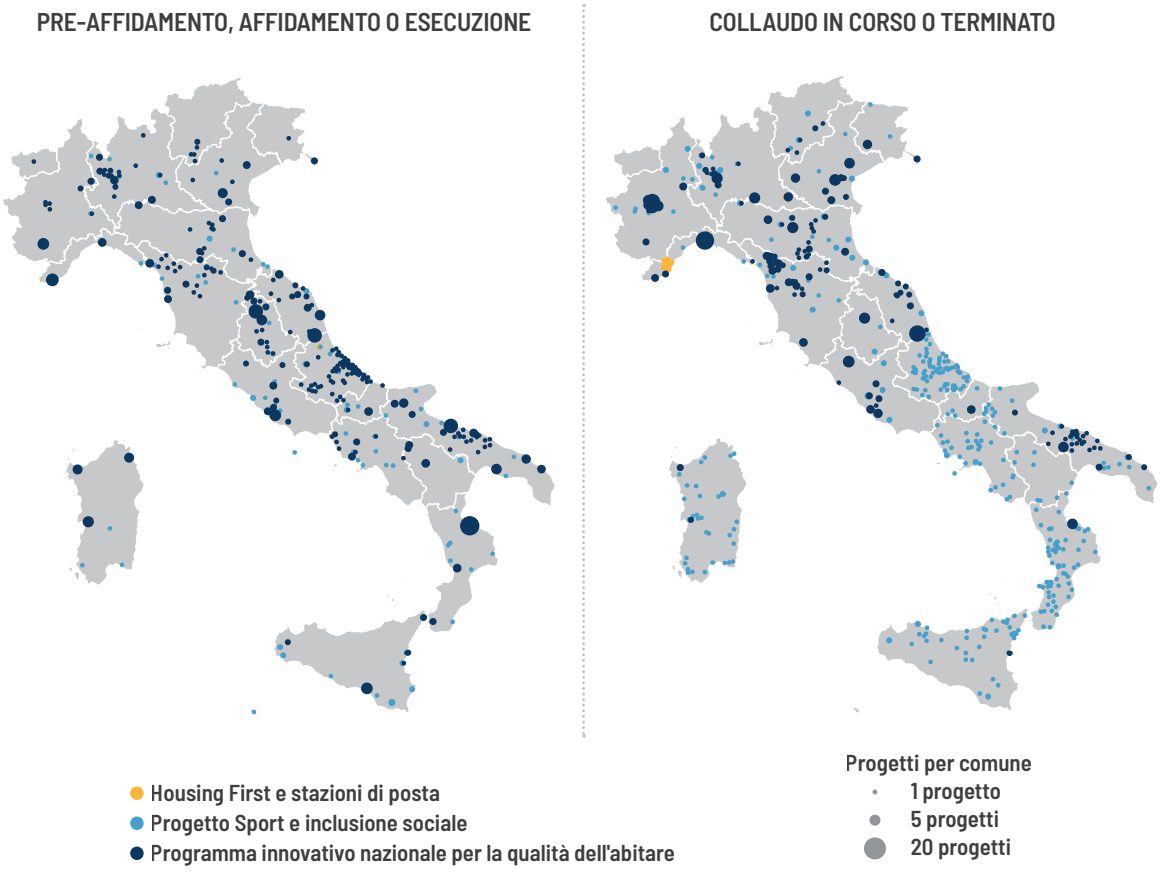


Fonte: elaborazioni Svimez su Italia Domani aggiornati al 13 giugno 2026.

Per quanto riguarda l'ambito dell'inclusione (Fig. 4), si evidenzia una presenza rilevante di interventi nel Mezzogiorno per le iniziative di inclusione attraverso lo sport, diffuse in numerosi Comuni di piccola dimensione: 269 Comuni meridionali con collaudo avviato o concluso, contro 80 del Centro-Nord. Si tratta dell'unica

submisura in cui il Mezzogiorno presenta un grado di avanzamento superiore (78% contro 74% dei progetti). Il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare, concentrato nelle grandi aree urbane, mostra invece un forte ritardo nelle regioni meridionali, dove solo il 24% dei progetti è giunto al collaudo, contro il 58% nel Centro-Nord. Gli interventi di Housing First giunti al collaudo sono ancora molto limitati e localizzati esclusivamente nel Centro-Nord.

Figura 4 Ambito Inclusione: i progetti del PNRR per Comune, fase procedurale e submisura



Fonte: elaborazioni Svimez su Italia Domani aggiornati al 13 giugno 2026.

Nel complesso, la rappresentazione cartografica conferma come gli ambiti scolastico e dell'inclusione si caratterizzino per interventi diffusi e di scala medio-piccola (con un valore mediano di circa 0,6 e 0,5 milioni di euro per progetto giunto al collaudo), mentre gli investimenti sanitari risultano associati in media a interventi di dimensione economica più elevata (circa 0,7 milioni). La distribuzione capillare dei progetti su tutto il territorio nazionale per la linea istruzione è una cartina al tornasole della capacità della logica attuativa del PNRR di raggiungere anche i comuni meridionali. È utile richiamare come il programma sugli asili nido sia stato in buona parte progettato con un meccanismo di allocazione perequativa, tale per cui le risorse sono state distribuite prioritariamente sulla base degli effettivi fabbisogni territoriali, con i Comuni come soggetti attuatori principali. Questo meccanismo ha innescato anche un commitment dal basso: i Comuni si sono trovati a gestire interventi per i quali esisteva una domanda sociale fortemente sentita, la carenza di asili nido, e sono stati quindi nella condizione di mobilitare le proprie capacità amministrative con maggiore determinazione. La maggiore quota di interventi ancora in esecuzione nel Mezzogiorno, tuttavia, riflette

anche il maggior numero di progetti finanziati proprio nelle aree con i più ampi deficit di offerta, che rende la fase conclusiva del Piano decisiva per trasformare l'ampiezza della platea raggiunta in servizi effettivamente disponibili.

2.4 Il modello PNRR e l'accelerazione dei tempi amministrativi

Nonostante il ritardo accumulato dal Mezzogiorno nell'avvio effettivo dei progetti che si è poi ripercosso nelle fasi a valle (esecuzione e collaudo), emerge un dato di forte rilievo riguardo la durata della fase iniziale del ciclo procedurale. I tempi di pre-affidamento e affidamento delle opere PNRR si sono ridotti in un modo significativo in tutte le aree del Paese, e in maniera più marcata per i progetti che insistono nelle regioni meridionali. Tale evidenza risulta dal confronto dei tempi medi relativi alle fasi antecedenti la cantierizzazione - che vanno dalla progettazione alla stipula del contratto - per le opere realizzate prima e con il PNRR. Nello specifico, l'analisi ha preso in considerazione due tipologie di progetti (Tab.6):

- 60.361 progetti pre PNRR, realizzati tra il 2012 e il 2018 e monitorati dalla banca dati BDAP e integrata con i dati Anac per un valore complessivo di 59,4 miliardi di investimento
- 7.262 progetti PNRR (esclusi i progetti in essere avviati prima del PNRR e semplicemente ricondotti nel perimetro del Piano) dal valore complessivo di 10,1 miliardi di euro, per i quali il database ReGIS – Iter di progetto fornisce le date effettive di tre fasi procedurali: pre-affidamento, affidamento e esecuzione.

Tabella 6 Interventi pre PNRR e PNRR, principali caratteristiche descrittive

	PrePNRR	PNRR
N progetti	60.361	7.262
Totale importo (miliardi di euro)	59,4	10,1
Importo medio (euro)	983.572	1.385.681
Importo mediano (euro)	204.380	550.000
Pre affidamento + affidamento (mesi)	26	15
Esecuzione (mesi)	12	14
Totale fasi (mesi)	38	29

Fonte: elaborazioni Svimez su dati ReGiS/Italia Domani aggiornati al 13 giugno 2026 e BDAP-ANAC. Pnrr: opere pubbliche non in essere con esecuzione conclusa e date effettive di pre-affidamento, affidamento ed esecuzione.

In generale, al netto della fase di collaudo[1], la durata media di un'opera PNRR, dalla progettazione all'inizio del collaudo, risulta pari a 29 mesi, contro i 38 delle opere realizzate prima del 2018, con una riduzione di circa un quarto. Il risparmio di tempo è interamente imputabile alle fasi di pre-affidamento e affidamento, che passano da 26 a 15 mesi, con un abbattimento di oltre il 40%. La fase di esecuzione risulta invece in media più lunga di due mesi rispetto al periodo pre PNRR (14 mesi contro 12).
Quest'ultimo dato va interpretato con cautela, per due ragioni. In primo luogo, la copertura è parziale: ri-

[1] Al termine della fase esecutiva vi è una fase che intercorre tra la consegna dei lavori e l'avvio del collaudo. La sua durata dipende dalla capacità della stazione appaltante di organizzare tempestivamente le verifiche di conformità dell'opera, ed è influenzata dalla qualità della progettazione, dalla selezione dell'impresa esecutrice e dall'attività di supervisione svolta durante i lavori. Ai fini del presente lavoro questa fase non viene considerata nell'analisi.

guarda 7.262 progetti con esecuzione dei lavori conclusa e riflette quindi un campione di opere già avanzate nell'iter, non necessariamente rappresentativo dell'insieme dei cantieri PNRR. È plausibile che le opere ancora in corso, mediamente più complesse, presentino tempi di esecuzione superiori. In secondo luogo, i progetti PNRR hanno un importo medio sensibilmente superiore a quelli pre PNRR (1,4 milioni di euro contro circa 1 milione; 550 mila euro contro 204 mila in termini mediani), il che si associa tipicamente a una maggiore complessità esecutiva e a tempi di cantiere strutturalmente più lunghi. Al di là di queste considerazioni metodologiche, il dato pone una questione di policy rilevante. La concentrazione temporale degli investimenti previsti dal Piano, in parte sovrapposta alla domanda generata dagli incentivi del Superbonus, ha esercitato una pressione straordinaria sul comparto edile, con effetti di saturazione della capacità produttiva che si traducono in rallentamenti nell'avanzamento dei lavori e in possibili colli di bottiglia nella fase esecutiva.

Le fasi di pre-affidamento e affidamento comprendono le attività amministrative e burocratiche necessarie per dare avvio ai lavori: dalla progettazione alla pubblicazione del bando, dall'ottenimento di autorizzazioni e nulla osta al coordinamento tra uffici di diverse amministrazioni, fino alla valutazione delle offerte pervenute. Si tratta delle fasi che hanno beneficiato maggiormente del processo di riforma della normativa sugli appalti pubblici avviato a partire dal 2019. Una serie di interventi legislativi ispirati alla semplificazione, dallo Sblocca Cantieri (DL 32/2019) al Decreto Semplificazioni (DL 76/2020), fino al DL 77/2021, ha progressivamente allentato i vincoli procedurali, favorendo il ricorso a soluzioni più discrezionali da parte delle stazioni appaltanti e riducendo tempi e oneri procedimentali. La legge delega per la riforma dei contratti pubblici (L. 78/2022) ha quindi consolidato queste modifiche in un quadro organico, ponendo al centro tre elementi chiave: la qualificazione delle stazioni appaltanti, il rating di impresa e la promozione delle piccole imprese locali. Queste misure di semplificazione hanno agito in complementarità con l'impianto operativo del PNRR. Da un lato, il condizionamento dell'erogazione delle rate di finanziamento al rispetto di milestone e target ha introdotto un incentivo esplicito alla velocità procedurale, modificando i comportamenti delle stazioni appaltanti rispetto al periodo pre PNRR. Dall'altro, la possibilità di avvalersi di soggetti pubblici qualificati come supporto tecnico-operativo ha consentito a molte amministrazioni, specie quelle più piccole o strutturalmente fragili, di far fronte alla complessità tecnica, procedurale e amministrativa degli interventi previsti dal Piano. Indicativa in questo senso è l'esperienza di Invitalia, che ha assunto il ruolo di Centrale di Committenza operando a favore delle amministrazioni attraverso lo strumento dell'Accordo Quadro, una procedura standardizzata e flessibile che ha permesso di attivare rapidamente un numero elevato di interventi, ottimizzando tempi, costi e carichi di lavoro[2].

Sul piano territoriale, il confronto dei tempi medi di pre-affidamento e affidamento tra i progetti antecedenti il 2019 e quelli PNRR mostra che l'accelerazione ha interessato tutte le aree del Paese, risultando tuttavia più intensa nel Mezzogiorno (Tab. 7). Nel periodo pre PNRR le regioni meridionali registravano tempi complessivi di pre-affidamento e affidamento pari a circa 31 mesi, contro i 22 del Centro e i 23 del Nord. Il divario rifletteva debolezze strutturali ben documentate: la difficoltà di maturare e tradurre in progetti tecnici le idee di investimento, la limitata capacità di partecipare con successo ai bandi e di ottenere finanziamenti, le criticità nella gestione delle procedure burocratiche antecedenti la cantierizzazione e, più in generale, la difficoltà di sensibilizzare e ottenere il consenso delle comunità locali sugli interventi da realizzare. Con il PNRR questo divario non solo si è colmato ma si è invertito: i tempi si riducono a circa 16 mesi al Nord e al Centro (rispettivamente –31% e –28%) e a 12,5 mesi nel Mezzogiorno, dove l'abbattimento sfiora il 60%. Le regioni meridionali, che in precedenza scontavano i tempi più lunghi, registrano oggi quelli più brevi. Questa

[2] Complessivamente Invitalia ha gestito 218 procedure di gara per circa 11,6 miliardi di euro a base d'asta, coinvolgendo 778 soggetti attuatori, 2.780 interventi e oltre 1.500 operatori economici in sette ambiti tematici, dai servizi per la prima infanzia all'edilizia sanitaria.

evidenza è coerente con quanto rilevato dalla Corte dei Conti nella relazione del dicembre 2025 sullo stato di attuazione del PNRR, che sottolineava l'efficacia delle procedure adottate dal Piano nel contrastare i ritardi attuativi delle amministrazioni meridionali.
La riduzione più marcata al Sud suggerisce che la combinazione di riforme normative e innovazioni organizzative introdotte con il PNRR abbia agito proprio sui fattori di debolezza che storicamente alimentavano il divario territoriale nei tempi amministrativi. La stagione di semplificazione avviata nel 2019 ha operato in sinergia con un modello attuativo che ha introdotto elementi strutturalmente nuovi rispetto alla programmazione ordinaria: l'approccio performance-based, che ha vincolato l'erogazione dei fondi al raggiungimento di milestone e target misurabili; la possibilità per le amministrazioni più fragili di avvalersi del supporto tecnico-operativo di soggetti pubblici qualificati; e la natura stessa del finanziamento europeo che, per la distanza tra finanziatore e committente, ha esercitato un ruolo di controllo super partes sull'allocazione delle risorse e sul rispetto dei cronoprogrammi, riducendo i margini di discrezionalità che storicamente caratterizzavano la gestione degli investimenti pubblici locali. L'interazione tra questi fattori, semplificazione normativa, innovazione organizzativa e disciplina esterna imposta dalle regole europee, ha presumibilmente contribuito in modo determinante alla riduzione dei tempi di pre-affidamento osservata nel periodo PNRR.
Per quantificare l'effetto di accelerazione dei tempi, si ricorre a una stima inferenziale che consente di

Tabella 7 Durata media delle fasi procedurali delle opere pubbliche

	Pre Pnrr – Pre-affidamento + affidamento (mesi)	Pnrr – Pre-affidamento + affidamento (mesi)	Variazione %
Nord	22,9	15,8	-31,0
Centro	22,0	15,9	-27,7
Mezzogiorno	30,7	12,5	-59,3
Italia	26,1	14,7	-43,7

Fonte: elaborazioni Svimez su dati ReGiS/Italia Domani aggiornati al 13 giugno 2026 e BDAP-ANAC.

isolare il contributo specificamente attribuibile al PNRR da quello riconducibile ad altri fattori che influenzano la durata delle procedure — quali l'importo dell'opera, la tipologia dell'intervento, la categoria dell'ente attuatore e il settore di riferimento. A tal fine viene stimato un modello OLS sull'intero campione di progetti osservati, pre PNRR in cui la variabile dipendente è il logaritmo della durata complessiva delle fasi di pre-affidamento e affidamento, e le variabili esplicative sono:

- una variabile dicotomica che vale 1 per i progetti PNRR e 0 per i progetti pre PNRR;
- il logaritmo dell'importo del progetto;
- un vettore di controlli che include classe di importo, macro-tipologia intervento, macro-settore, categoria ente attuatore, procedura di affidamento e regione[3].

[3] Per rendere comparabili le informazioni delle due fonti, sono state ricostruite delle variabili armonizzate per le principali caratteristiche dei progetti:
- Categoria ente attuatore (9 categorie): Comuni, Province, Regioni, Ministeri e Enti nazionali, Infrastrutture e Trasporti, Energia e Reti, Centri di Ricerca e Partenariati, Scuole e Università, Altro.
- Macro-tipologia intervento (5 categorie): Manutenzione, Nuova realizzazione, Ristrutturazione/Recupero/Restauro, Ampliamento/Completamento, Altro.
- Macro-settore (5 categorie): Infrastrutture sociali, Trasporti, Ambiente e territorio, Energia e reti, Altro.
- Procedura di affidamento (4 categorie): Affidamento diretto, Procedura negoziata, Procedura aperta, Altro. Le classificazioni Bdap

L'obiettivo dello studio è stimare la riduzione percentuale dei tempi amministrativi delle due fasi associata al PNRR rispetto al periodo pre PNRR, al netto delle caratteristiche osservabili dei progetti.
Il PNRR risulta avere un effetto statistico molto significativo sull'abbattimento dei tempi amministrativi necessari alla realizzazione di un'opera pubblica (Tab. 8): per la realizzazione dei progetti PNRR in media i tempi si accorciano del 45% rispetto a un progetto realizzato in precedenza. Un guadagno particolarmente significativo si ravvisa nel Mezzogiorno dove la riduzione stimata è del 55,1% contro il 32,2% del Nord e il 40,5% del Centro.

Tabella 8 Riduzione tempi medi della fase di pre-affidamento e affidamento per effetto del PNRR

Riduzione % della durata	Nord	Centro	Mezzogiorno	Italia
	-32.2	-40.5	-55.1	-45.4

Fonte: elaborazioni Svimez su dati ReGiS/Italia Domani aggiornati al 13 giugno 2026 e BDAP-ANAC. Stime OLS (variabile dipendente: log della durata di pre-affidamento + affidamento).

L'evidenza che la riduzione dei tempi amministrativi sia stata più marcata nel Mezzogiorno è coerente con l'interpretazione secondo la quale le semplificazioni normative e le innovazioni nella governance degli investimenti introdotte con il PNRR hanno avuto un impatto proporzionalmente maggiore proprio nelle aree dove le stazioni appaltanti erano storicamente più deboli e i tempi delle pubbliche amministrazioni più dilatati. Come evidenziato dal Rapporto SVIMEZ 2025, i Comuni meridionali — nonostante le maggiori fragilità organizzative — hanno mostrato performance attuative migliori del previsto, soprattutto per le infrastrutture scolastiche e per la prima infanzia, dove il PNRR ha adottato criteri di allocazione orientati alla perequazione infrastrutturale.

2.5 Una legacy da consolidare

Il PNRR si avvia alla sua fase conclusiva con un bilancio articolato, in cui ai ritardi ancora visibili nell'avanzamento finanziario si contrappongono due risultati importanti: la capacità del Piano di raggiungere in modo capillare l'intero territorio nazionale, compresi i Comuni più piccoli e periferici del Mezzogiorno, e la significativa accelerazione dei tempi amministrativi nelle fasi antecedenti la cantierizzazione. Questi elementi non si contraddicono, ma si integrano in una lettura più complessa dello stato di attuazione del Piano.
Sul fronte della spesa, il quadro aggiornato al giugno 2026 mostra pagamenti per circa 102 miliardi di euro, pari al 67,4% del finanziamento PNRR dei progetti, con uno scarto territoriale ancora molto marcato: il 66,3% al Centro-Nord contro il 52,2% del Mezzogiorno. Il differenziale si amplia ulteriormente per i lavori pubblici, dove lo scarto tra le due macroaree raggiunge i 21 punti percentuali, con Sicilia, Campania e Calabria in posizione particolarmente critica. Una parte di questo ritardo è strutturale e riflette una diversa composizione del portafoglio di interventi, con una quota più alta al Sud di opere pubbliche, per definizione più complesse e di maggiore durata (59% delle risorse PNRR nel Mezzogiorno contro il 56,5% del Centro-Nord). Un'altra parte è invece riconducibile alle partenze più tardive dei progetti meridionali, già evidenti nel 2021, quando risultava avviato il 19% delle opere nel Mezzogiorno contro il 32% nel Centro-Nord, un ritardo che si è poi

(basate sulla nomenclatura Anac) e ReGiS (basate sulla tipologia di procedura di attivazione) vengono ricondotte a queste categorie Comuni.
- Classe di importo (6 categorie): sotto 40k, 40k-150k, 150k-1mln, 1mln-soglia UE (5,4 mln), soglia UE-15mln, oltre 15mln.

ripercosso a cascata sulle fasi di esecuzione e collaudo.
Accanto a questi ritardi, il Piano ha tuttavia mostrato una notevole capacità di intercettare i territori. Gli investimenti in opere pubbliche, e in particolare quelli della linea istruzione, si caratterizzano per una distribuzione capillare, fatta di interventi di scala medio-piccola diffusi sull'intero territorio nazionale. I progetti per l'edilizia scolastica, gli asili nido, il tempo pieno e le infrastrutture sportive scolastiche interessano complessivamente 3.598 Comuni, il 46% dei Comuni italiani. Nel Mezzogiorno la copertura è ancora più ampia: sono raggiunti 1.638 Comuni, pari al 64% del totale dell'area, contro il 37% nel Centro-Nord. Il dato è particolarmente significativo per il piano asili nido, che interessa oltre la metà dei Comuni meridionali (51%), a fronte del 23% di quelli centro-settentrionali. La capillarità riguarda anche i territori più fragili: nel Mezzogiorno sono raggiunti il 52% dei Comuni con meno di 5.000 abitanti e il 59% dei comuni delle aree interne (55% di quelli ultraperiferici), contro rispettivamente il 23% e il 29% nel Centro-Nord. Il meccanismo di allocazione perequativa, fondato sui fabbisogni di offerta e con i Comuni come soggetti attuatori, ha quindi consentito al Piano di raggiungere una platea molto ampia di territori, inclusi i piccoli Comuni e le aree interne del Mezzogiorno.
Il secondo risultato, e il più significativo dell'analisi, riguarda i tempi amministrativi. Confrontando i tempi medi delle fasi di pre-affidamento e affidamento tra i progetti realizzati prima del 2019 e quelli PNRR, si osserva una riduzione del 44% a livello nazionale, con un effetto proporzionalmente più intenso nel Mezzogiorno, dove la contrazione sfiora il 60%; la stima econometrica, che isola l'effetto del PNRR dalle caratteristiche dei progetti, conferma una riduzione del 45% a livello nazionale e superiore al 55% nel Mezzogiorno. Si tratta di un risultato tanto più rilevante se si considera che il punto di partenza del Sud era storicamente molto più critico: circa 31 mesi in media contro i 22-23 del Centro-Nord nel periodo pre PNRR. Con il PNRR i tempi meridionali si attestano a 12,5 mesi, al di sotto di quelli del Centro e del Nord (circa 16 mesi). Il Piano ha quindi operato come un fattore di convergenza procedurale, comprimendo, e anzi invertendo, un divario amministrativo che per decenni aveva frenato la capacità degli enti locali meridionali di tradurre le risorse disponibili in opere avviate.
Dietro questo risultato vi è una combinazione di fattori. Da un lato, il quadro normativo di semplificazione avviato a partire dal 2019, con lo Sblocca Cantieri, il Decreto Semplificazioni e la successiva riforma dei contratti pubblici, ha ridotto oneri e discrezionalità nelle procedure di affidamento. Dall'altro, il modello operativo del PNRR ha agito su piani complementari: l'impostazione performance-based, con l'erogazione delle rate condizionata al rispetto di milestone e target, ha modificato strutturalmente gli incentivi delle stazioni appaltanti; la possibilità di avvalersi di soggetti pubblici qualificati come Invitalia ha consentito alle amministrazioni più fragili di superare le difficoltà tecniche e procedurali attraverso lo strumento degli Accordi Quadro, che ha permesso di attivare rapidamente un numero elevato di interventi con costi, tempi e carichi di lavoro ottimizzati.
Resta però aperta la questione più rilevante per le politiche future: questi guadagni sono strutturali o contingenti? L'accelerazione procedurale registrata al Mezzogiorno è stata favorita da un insieme di condizioni eccezionali (semplificazioni normative, pressione delle milestone, supporto tecnico di soggetti qualificati come Invitalia) che non sono automaticamente destinate a sopravvivere al Piano. La sfida del post PNRR è quindi quella di capitalizzare le innovazioni introdotte, trasformandole da pratiche straordinarie in prassi consolidate: rafforzando i centri di competenza al servizio delle amministrazioni locali, garantendo continuità alle risorse e alla governance degli investimenti, e integrando la logica della performance con una pianificazione strategica di lungo periodo. Solo così i guadagni procedurali conseguiti con il Piano potranno tradursi in un cambiamento strutturale duraturo della capacità pubblica di investimento, in particolare nel Mezzogiorno.

> *Focus*

IL MONITORAGGIO SVIMEZ-ANCE SULLE INFRASTRUTTURE SOCIALI DEL PNRR

Prosegue per il secondo anno consecutivo la collaborazione di Svimez con Ance (Associazione Nazionale costruttori edili) sul monitoraggio dello stato di avanzamento dei lavori nei cantieri collegati ai progetti PNRR destinati alla realizzazione delle infrastrutture sociali. Il quadro informativo qui presentato è ottenuto attingendo ai dati raccolti dalla Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili (CNCE)[1] tramite la piattaforma CNCE_Edilconnect[2] che fornisce su base mensile il costo della manodopera effettivamente impiegata nei cantieri per tutti i lavori pubblici e quelli privati di importo pari o superiore a 70.000 euro.
Lo stato di avanzamento dei lavori connessi ai progetti PNRR è stimato mettendo in relazione il costo cumulato della manodopera registrato nei dati CNCE, aggiornati al 31 agosto 2026, con l'importo complessivo stimato della manodopera necessario per la realizzazione dell'importo edile dell'intervento. In altri termini, lo stato di avanzamento riflette la percentuale della manodopera già utilizzata rispetto a quella prevista per l'intera esecuzione dei lavori. Ai fini della stima, si è assunto che la quota della manodopera venga determinata sulla base dei valori medi osservati nei cantieri del campione già conclusi presenti nei dati CNCE, che costituiscono un parametro di riferimento consolidato per la valutazione del costo del lavoro[3]. L'applicazione di questa metodologia ha consentito di individuare 11.965 CIG, per un valore complessivo di circa 13,9 miliardi di euro; di questi, 8.928 CIG, corrispondenti a circa 11,1 miliardi di euro di investimenti, risultano rilevati nella banca dati CNCE e costituiscono così una base informativa solida per l'analisi dei processi di attuazione del Pnrr nei settori considerati[4]. La Tabella A riporta la distribuzione regionale dei cantieri PNRR per stato di avanzamento delle opere - distinguendo tra fase iniziale (lavori avviati per importo ≤ 25% dell'importo complessivo del CIG), intermedia (lavori avviati per importo compreso tra 25-49%), avanzata o compiuta (lavori avviati per importo ≥ 50%) - sia in termini di numero di CIG sia di importo dei lavori. A livello di macroarea, il differenziale territoriale riguarda soprattutto il grado di maturazione dei cantieri avviati. In termini di importo, i cantieri in fase avanzata o compiuta rappresentano il 91,1% del totale al Nord, contro il 78,3% del Mezzogiorno e il 78,1% del Centro (83,7% il dato nazionale); specularmente, la quota ancora in fase iniziale è pari al 10,3% nel Mezzogiorno e al 9,0% nel Centro, contro il 3,7% del Nord, e la fase intermedia pesa per l'11,4% e il 12,8%, contro il 5,2% del Nord. In termini di numero di CIG il divario si riduce: le iniziative

[1] L'ente nazionale istituito dalle parti sociali firmatarie dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro del settore edile, con il compito di fornire indirizzo, controllo e coordinamento alle 112 Casse Edili/Edilcasse operanti sul territorio.

[2] Istituita ai fini del rilascio del certificato di congruità della manodopera in edilizia, come previsto dal Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 143 del 2021. Attraverso tale piattaforma, a partire da ottobre 2021, vengono censiti tutti i cantieri soggetti a verifica di congruità e viene monitorata, lungo l'intera durata dei lavori, la percentuale di manodopera impiegata. Sono oggetto di monitoraggio tutti i lavori pubblici e quelli privati di importo pari o superiore a 70.000 euro. Da marzo 2023, è stato introdotto l'obbligo per i lavori pubblici di inserire anche i codici CIG e CUP. L'ANCE, in virtù di una convenzione sottoscritta il 13 marzo 2024 con CNCE, riceve con cadenza mensile estrazioni dei dati dalla banca dati CNCE_Edilconnect riferiti ai CIG di interesse, che vengono utilizzate per le attività di monitoraggio e analisi.

[3] Al fine di garantire la robustezza del campione e l'affidabilità delle stime, l'analisi ha preso in considerazione unicamente i CIG pubblicati tra il 1° novembre 2021 e il 30 giugno 2026, di importo pari o superiore a 40.000 euro. Sono state escluse le gare deserte. Con riferimento agli Accordi Quadro e alle Convenzioni, sono state considerate soltanto le adesioni (cosiddetti accordi "discendenti"), così da evitare duplicazioni e consentire una ripartizione territoriale più accurata; inoltre, nel caso di Accordi Quadro aggiudicati a un solo operatore economico, l'analisi ha riguardato quelli per i quali risulta effettivamente avviato il relativo cantiere.

[4] L'aggiornamento qui presentato non riporta la categoria dei cantieri "non avviati": è infatti emerso che per una parte di questi è presumibile che non si applichi il contratto collettivo delle costruzioni e che, quindi, non sia prevista la comunicazione alla piattaforma CNCE_Edilconnect dei versamenti contributivi relativi alla manodopera impiegata. Per questi cantieri, che riguardano soprattutto lavori a maggiore contenuto impiantistico, l'assenza di segnalazione nella banca dati non implica necessariamente un mancato avvio. Si è pertanto scelto di non evidenziare più questa componente, e le percentuali riportate nelle tabelle sono calcolate sul numero e l'importo complessivo dei soli cantieri per cui risulta una rilevazione nella banca dati CNCE.

Tabella A **Distribuzione cantieri PNRR per stato di avanzamento dei lavori (in % del numero di CIG e dell'importo dei lavori), infrastrutture sociali (a)**

Area	Numero di CIG (%)			Totale CIG (n.)	Importo (%)			Totale importo (mln di euro)
	Iniziale (<25%)	Intermedio (>=25%; <50%)	avanzato o compiuto (>=50%)		Iniziale (<25%)	Intermedio (>=25%; <50%)	avanzato o compiuto (>=50%)	
Piemonte	3,0	2,8	94,2	535	4,6	7,2	88,2	677,7
Valle d'Aosta	0,0	0,0	100,0	18	0,0	0,0	100,0	31,9
Lombardia	2,8	2,9	94,3	969	4,4	4,4	91,2	1.428,2
Trentino-Alto Adige	3,3	2,5	94,3	122	4,6	4,7	90,7	213,3
Veneto	2,1	1,9	96,0	625	2,5	3,2	94,3	943,1
Friuli-Venezia Giulia	1,3	3,3	95,4	152	0,2	4,0	95,7	251,2
Liguria	3,7	3,7	92,6	244	5,8	12,7	81,4	310,1
Emilia-Romagna	1,7	2,4	95,9	582	3,6	5,0	91,4	869,2
Toscana	6,2	6,0	87,8	433	13,3	12,7	73,9	654,7
Umbria	1,9	5,1	92,9	156	2,2	5,2	92,5	180,9
Marche	6,3	6,3	87,4	333	7,7	17,3	75,0	533,6
Lazio	5,6	6,3	88,1	700	7,8	11,5	80,6	741,9
Abruzzo	5,7	9,6	84,6	332	10,6	13,7	75,7	344,3
Molise	7,6	5,3	87,1	132	6,2	7,1	86,7	119,4
Campania	9,2	8,4	82,4	931	13,6	15,5	70,9	1.105,5
Puglia	8,5	6,6	84,8	739	10,2	12,2	77,6	879,6
Basilicata	4,8	2,2	93,0	228	9,5	2,1	88,4	159,6
Calabria	8,1	8,6	83,3	664	9,9	10,2	79,9	548,8
Sicilia	5,0	3,3	91,8	643	6,3	7,4	86,3	767,3
Sardegna	6,2	5,3	88,5	340	11,3	10,8	77,9	305,1
Nord	2,5	2,6	94,9	3.247	3,7	5,2	91,1	4.724,6
Centro	**5,5**	**6,1**	**88,3**	**1.622**	**9,0**	**12,8**	**78,1**	**2.111,1**
Mezzogiorno	**7,4**	**6,7**	**86,0**	**4.009**	**10,3**	**11,4**	**78,3**	**4.229,5**
Italia	**5,3**	**5,1**	**89,6**	**8.878**	**7,3**	**9,0**	**83,7**	**11.065,2**

(a) al netto di 50 interventi con assegnazione geografica non classificabile, per un importo complessivo di 38 milioni di euro

Fonte: elaborazioni Svimez-Ance su dati CNCE_Edilconnect, aggiornamento al 31 agosto 2026.

in fase avanzata o compiuta sono il 94,9% al Nord, l'86,0% nel Mezzogiorno e l'88,3% nel Centro. Lo scarto tra le due misure indica che, nelle regioni centrali e meridionali, i cantieri ancora in ritardo sono in media di dimensione più elevata, riflettendo le scelte programmatiche adottate in sede di predisposizione del Piano europeo. A livello regionale, le quote di importo in fase avanzata o compiuta più contenute si registrano in Campania (70,9%), Toscana (73,9%), Marche (75,0%) e Abruzzo (75,7%).

Osservando le singole misure (Tab. B) emergono dinamiche differenziate:

- Edilizia scolastica e asili nido: registrano il quadro più favorevole, con cantieri in fase avanzata o compiuta che raggiungono il 94,1% dell'importo al Nord, l'82,4% nel Mezzogiorno e il 78,4% nel Centro (in termini di numero di CIG, le quote superano ovunque l'87%).

> *Focus*

- Social housing (PinQua): il differenziale territoriale è particolarmente marcato. Nel Mezzogiorno solo il 59,4% dell'importo è in fase avanzata o compiuta (contro l'87,5% del Nord e il 73,6% del Centro), e la quota ancora in fase iniziale sale al 21,7% rispetto ad appena il 3,7% del Nord.
- Edilizia sanitaria: la quota di importo in fase avanzata o compiuta si attesta al 73,8% nel Mezzogiorno, contro l'85,0% del Nord e l'83,2% del Centro, con i cantieri in fase iniziale che al Sud pesano ancora per il 15,2%.

Tabella B Distribuzione cantieri PNRR per stato di avanzamento dei lavori (in % del numero di CIG e dell'importo dei lavori), infrastrutture sociali (a)

Tipologia di intervento/Area		Numero di CIG (%)			Totale CIG (n.)	Importo (%)			Totale importo (mln di euro)
		Iniziale (<25%)	Intermedio (>=25%; <50%)	avanzato o compiuto (>=50%)		Iniziale (<25%)	Intermedio (>=25%; <50%)	avanzato o compiuto (>=50%)	
M4 - Edilizia scolastica e piano asili nido	Nord	2,0	1,9	96,1	2.361	2,8	3,1	94,1	2.928,5
	Centro	5,5	6,4	88,1	1.152	9,5	12,1	78,4	1.349,9
	Mezzogiorno	6,2	6,2	87,6	3.302	7,2	10,4	82,4	2.994,0
	Italia	4,6	4,8	90,6	6.815	5,9	7,7	86,4	7.272,4
M5 - Social housing (PinQua)	Nord	2,3	4,0	93,7	350	3,7	8,8	87,5	836,8
	Centro	6,0	4,8	89,2	250	8,3	18,0	73,6	443,9
	Mezzogiorno	14,9	10,3	74,9	175	21,7	18,8	59,4	473,2
	Italia	6,3	5,7	88,0	775	9,7	13,8	76,4	1.753,9
M6 - Edilizia sanitaria	Nord	4,9	4,9	90,3	536	6,6	8,4	85,0	959,4
	Centro	5,5	5,9	88,6	220	8,0	8,9	83,2	317,3
	Mezzogiorno	12,2	8,1	79,7	532	15,2	10,9	73,8	762,3
	Italia	8,0	6,4	85,6	1.288	10,0	9,4	80,5	2.039,0
Totale infrastrutture sociali	**Nord**	**2,5**	**2,6**	**94,9**	**3.247**	**3,7**	**5,2**	**91,1**	**4.724,6**
	Centro	**5,5**	**6,1**	**88,3**	**1.622**	**9,0**	**12,8**	**78,1**	**2.111,1**
	Mezzogiorno	**7,4**	**6,7**	**86,0**	**4.009**	**10,3**	**11,4**	**78,3**	**4.229,5**
	Italia	**5,3**	**5,1**	**89,6**	**8.878**	**7,3**	**9,0**	**83,7**	**11.065,2**

(a) al netto di 50 interventi con assegnazione geografica non classificabile, per un importo complessivo di 38 milioni di euro

Fonte: elaborazioni Svimez-Ance su dati CNCE_Edilconnect, aggiornamento al 31 agosto 2026

Il divario territoriale negli stati di avanzamento può essere ricondotto a tre ordini di fattori. Il primo fattore riguarda la complessità delle opere. In tutte le macroaree i cantieri ancora in fase iniziale o intermedia hanno un importo medio più elevato di quelli in fase avanzata o compiuta (1,6 contro 1,0 milioni di euro nel Mezzogiorno, 2,5 contro 1,4 milioni al Nord), e lo scarto tra le quote calcolate sul numero di CIG e sull'importo (Tabelle A e B) conferma che il ritardo si concentra sugli interventi di maggiore dimensione. È su questi che il divario territoriale si amplia: per i cantieri di importo pari o superiore a 5 milioni di euro la quota in fase avanzata o compiuta è pari al 48,0% nel Mezzogiorno, contro l'84,2% del Nord, mentre per quelli di importo inferiore il differenziale si riduce a circa 11 punti (82,5% contro 93,2%). Il fenomeno è particolarmente evidente nel social housing, dove gli interventi PinQua localizzati nel Mezzogiorno presentano l'importo medio più elevato (2,7 milioni di euro, contro 2,4 al Nord e 1,8 al Centro), e nell'edilizia sanitaria, caratterizzata da un maggiore contenuto impiantistico. Una parte significativa del divario riflette quindi i tempi di realizzazione più lunghi delle opere di maggiore complessità, più che un ritardo generalizzato dei cantieri meridionali.

Il secondo fattore riguarda la capacità amministrativa. Sebbene le amministrazioni meridionali si siano talvolta trovate a gestire progetti complessi con carenze di personale e risorse finanziarie, questo limite, che può aver influito nella fase iniziale del Piano di avvio delle iniziative, non va generalizzato. L'analisi conferma infatti le precedenti valutazioni della Svimez sulla diversa reattività dei livelli di governo: pur tenendo conto della diversa complessità dei programmi gestiti, le Regioni (responsabili dell'edilizia sanitaria) mostrano maggiori criticità rispetto ai Comuni (soggetti attuatori per l'edilizia scolastica). I Comuni meridionali, pur dovendo colmare i gap di offerta più gravi, registrano performance migliori: per scuole e asili nido l'82,4% dell'importo è in fase avanzata o compiuta, contro il 73,8% dell'edilizia sanitaria. Il ritardo, dunque, non riflette una debolezza strutturale del Mezzogiorno, ma dinamiche specifiche dei diversi livelli di governance.

Tabella C Imprese di costruzioni impegnate nei cantieri PNRR per macroarea di sede e localizzazione dei lavori

Macroarea di sede	Imprese (n.)	Imprese (%)	Lavori al Nord (%)	Lavori al Centro (%)	Lavori al Sud (%)
Nord	2.193	35	94,9	3,0	2,0
Centro	1.285	20	11,6	77,1	11,3
Mezzogiorno	2.799	45	11,9	10,7	77,4
Totale imprese	**6.277**	**100**			

Fonte: Elaborazioni Ance, Osservatorio congiunturale gennaio 2026 (dati CNCE_Edilconnect).

Il terzo fattore riguarda il lato dell'offerta e la mobilità delle imprese. I dati dell'Osservatorio congiunturale Ance (gennaio 2026), consentono di ricostruire il profilo delle imprese di costruzioni impegnate nei cantieri PNRR: 6.277 imprese, titolari o subappaltatrici, alle quali fanno capo 16.044 codici unici di cantiere (CUC), relativi a 14.488 bandi di gara per lavori pubblicati fino a giugno 2025, per un investimento complessivo di 60,5 miliardi di euro. Il perimetro è dunque più ampio di quello delle infrastrutture sociali qui esaminate e comprende, in particolare, le opere ferroviarie della Missione 3. Il 45% delle imprese (2.799) ha sede nel Mezzogiorno, contro il 35% del Nord e il 20% del Centro; i cantieri si concentrano invece al Nord, che ospita il 45% dei CUC (7.178), mentre il Mezzogiorno ne accoglie il 34% (5.465) e il Centro il 21% (3.401). Questo squilibrio in parte si traduce in mobilità verso il Nord (Tab. C). Nel complesso, il 73% dei lavori è svolto da imprese con sede legale nella stessa regione del cantiere. Le imprese meridionali realizzano il 77,4% dei propri lavori nel Mezzogiorno, il 10,7% nel Centro e l'11,9% nel Nord del Paese.

Il minore grado di avanzamento dei cantieri meridionali (78,3% dell'importo in fase avanzata o compiuta, contro il 91,1% del Nord) va letto anche alla luce della diversa cronologia di avvio degli interventi e della conseguente allocazione della capacità produttiva delle imprese. I cantieri del Nord sono partiti prima anche per la presenza di numerosi progetti in essere. Le imprese meridionali, che rappresentano il 45% di quelle impegnate nel Piano a fronte di una quota di cantieri localizzati al Sud pari al 34%, sono state così chiamate a operare anche fuori area: oltre un quinto dei loro lavori (22,6%) si svolge al Centro-Nord, mentre le imprese del Nord operano fuori dalla propria macroarea solo nel 5% dei casi. L'assorbimento di una parte della capacità produttiva meridionale nei cantieri avviati per primi ha plausibilmente rallentato la fase esecutiva nel Mezzogiorno, dove la quota di importo ancora in fase iniziale o intermedia (21,7%) è più che doppia rispetto al Nord (8,9%).

3. La nuova politica di coesione

3.1 La marginalità della coesione territoriale nel QFP 2028-2034

Nella presentazione del nuovo Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2028-2034, la Commissione europea muove dal riconoscimento della persistente ampiezza dei divari territoriali all'interno dell'Unione. Dopo quattro cicli di programmazione, il 29% dei cittadini europei vive ancora in regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% della media UE e circa 135 milioni di persone «risiedono in luoghi che negli ultimi vent'anni sono gradualmente rimasti indietro». La Commissione ribadisce perciò la centralità della politica di coesione quale strumento per ridurre le disparità regionali, rafforzare la base produttiva e industriale delle regioni meno sviluppate e accrescere l'attrattività dei territori, contribuendo così a rendere effettivo il diritto a restare. A pochi mesi dalla presentazione delle nuove proposte regolamentari, il Rapporto SVIMEZ 2025 ne ha esaminato le principali implicazioni per la politica di coesione, evidenziandone sia i positivi elementi innovativi sia le possibili criticità. Tra gli aspetti valutati positivamente rientrano, in particolare, le nuove modalità di governance e il rafforzamento dell'approccio basato sui risultati. Il nuovo assetto prevede infatti l'individuazione di obiettivi quantitativi e qualitativi puntuali, al cui conseguimento subordinare l'erogazione delle risorse europee, già in sede di approvazione dei Piani di Partenariato Nazionali e Regionali (PPNR). Se adeguatamente disegnato, questo meccanismo potrebbe accrescere significativamente l'efficacia delle politiche di coesione rispetto all'attuale impostazione, introducendo incentivi e vincoli più stringenti al miglioramento di servizi essenziali.

Accanto agli elementi che potrebbero rafforzare l'efficacia della politica di coesione, la proposta di QFP contiene disposizioni finanziarie e regolatorie che appaiono difficilmente conciliabili con la centralità attribuita dalla Commissione alla coesione territoriale. Riprendendo e aggiornando le analisi già sviluppate dalla SVIMEZ nel Rapporto 2025, le principali criticità discusse di seguito riguardano due aspetti strettamente connessi: la dimensione e la distribuzione delle risorse destinate alla coesione e il rapporto con i nuovi strumenti europei per la competitività. Il rischio è duplice. Da un lato, la politica di coesione potrebbe vedere progressivamente ridotta la propria capacità di intervento proprio mentre aumentano i fabbisogni di investimento delle regioni meno sviluppate. Dall'altro, i nuovi strumenti europei per la competitività potrebbero tendere a concentrare risorse e opportunità nei territori già maggiormente dotati di capacità produttive, tecnologiche e finanziarie. Ne deriverebbe il rischio di una crescente marginalizzazione delle regioni meno sviluppate nell'ambito della nuova strategia europea per la competitività e l'innovazione, con l'effetto di indebolire, anziché rafforzare, la capacità delle politiche europee di ridurre i divari territoriali.

3.1.1 *Le risorse per la coesione*

Flessibilità e semplificazione rappresentano, insieme a innovazione e competitività, i principi trasversali della proposta di QFP 2028-2034. Un primo elemento di semplificazione riguarda l'architettura del bilancio europeo, articolata in quattro Rubriche anziché nelle sette del ciclo 2021-2027. La Rubrica 1 concentra le risorse destinate alle politiche riconducibili, in senso ampio, alla coesione, inclusa quella territoriale, mentre

la Rubrica 2 finanzia gli interventi per competitività, innovazione e sicurezza. Le due Rubriche si differenziano non soltanto per gli ambiti di intervento, ma anche per le modalità di gestione e assegnazione delle risorse. Nella Rubrica 1 confluiscono infatti le politiche caratterizzate dalla preassegnazione delle risorse ai singoli Stati membri già in sede di approvazione del QFP e da una gestione condivisa tra Commissione europea e autorità nazionali. La Rubrica 2 comprende invece esclusivamente programmi a gestione diretta della Commissione, le cui risorse vengono attribuite attraverso procedure competitive a livello europeo, senza quote preventivamente riservate ai singoli Stati membri o a specifiche categorie di regioni. Una recente riclassificazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio, che riconduce a prezzi 2025 le sette Rubriche dell'attuale QFP alle quattro previste dalla proposta 2028-2034, consente di misurare la portata della ricomposizione finanziaria tra i due cicli[1]. L'esercizio mostra una significativa riduzione del peso delle risorse ricondotte alla Rubrica 1, che, al netto del rimborso di NGEU, passerebbe dal 67,3 al 49,4% del totale, a fronte di un quasi raddoppio della quota destinata alla Rubrica 2, dal 16,6 al 32,4% (Tab. 1). Coerentemente con questa ricomposizione, la Corte dei conti europea ha evidenziato che nel QFP 2028-2034 il peso delle risorse preassegnate si ridurrebbe di circa 20 punti percentuali rispetto all'attuale ciclo[2].

Tabella 1 Stanziamenti di impegno per rubrica, QFP 2021-2027 e proposta QFP 2028-2034

Rubriche	QFP 2021-2027	QFP 2028-2034	QFP 2021-2027	QFP 2028-2034
	Miliardi a prezzi 2025		% sul totale del bilancio al netto rimborso NGEU	
Rubrica 1. Coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura, zone rurali, questioni marittime, prosperità e sicurezza	820,0	797,1	67,3	49,4
Rubrica 2. Competitività, prosperità e sicurezza	202,1	522,2	16,6	32,4
Rubrica 3. Europa globale	113,1	190,0	9,3	11,8
Rubrica 4. Amministrazione	84,0	104,4	6,9	6,5
Totale al netto rimborso NGEU	1.219,2	1.613,8	100,0	100,0
Rimborso NGEU	14,8	149,3		
Totale	**1.234,0**	**1.763,1**		

Fonte: Ufficio parlamentare di bilancio.

La semplificazione riguarda anche gli strumenti di programmazione. Nel nuovo QFP, tutti gli attuali programmi finanziati attraverso risorse preassegnate confluiscono nei nuovi PPNR, finanziati attraverso il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e le attività rurali, la pesca e le attività marittime, la prosperità e la sicurezza. La dotazione complessiva dei PPNR ammonta a 782,9 miliardi di euro, di cui almeno 295,7 miliardi destinati alla politica agricola comune e alla pesca, almeno 34,2 miliardi

[1] Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame congiunto degli Atti della UE in materia di Quadro finanziario pluriennale 2028-2034, Commissioni riunite V (Bilancio, tesoro e programmazione) e XIV (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati e 4ª (Politiche dell'Unione europea) e 5ª (Programmazione economica, bilancio) del Senato della Repubblica, 17 giugno 2026.

[2] Parere 11/2026 (presentato in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, del TFUE) sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma AgoraEU per il periodo 2028-2034 e che abroga i regolamenti (UE) 2021/692 e (UE) 2021/818.

alla gestione dei migranti e delle frontiere e 452,9 miliardi alla coesione economica, sociale e territoriale, comprese le politiche per le comunità rurali, la pesca e il turismo. La proposta di regolamento introduce tuttavia soglie minime di destinazione soltanto per la PAC e per le politiche migratorie e di gestione delle frontiere. Gli Stati membri potrebbero quindi destinare a questi ambiti risorse ulteriori rispetto ai livelli minimi previsti, riducendo corrispondentemente quelle disponibili per la coesione. Per quest'ultima, infatti, il principale vincolo di destinazione riguarda le risorse riservate alle regioni meno sviluppate. Ne deriva un assetto nel quale la maggiore flessibilità concessa agli Stati membri si accompagna a un minore grado di protezione delle risorse destinate alla coesione.

Secondo le valutazioni della SVIMEZ, allo stato attuale le risorse a prezzi correnti destinate alla coesione territoriale nel QFP 2028-2034 ammontano a 463,3 miliardi di euro, sommando ai 453 miliardi previsti nell'ambito dei PPNR i 10,3 miliardi destinati ai programmi Interreg per la cooperazione territoriale europea (Tab. 2). Nel QFP 2021-2027, le risorse complessivamente destinate alla coesione territoriale attraverso i fondi ricompresi negli Accordi di partenariato, incluso Interreg, ammontavano invece a 398 miliardi a prezzi correnti. Il confronto a prezzi costanti restituisce un quadro molto meno espansivo di quanto suggeriscano i valori nominali. A prezzi 2025, le risorse complessive per la coesione aumenterebbero infatti di appena il 2%, passando dai 405,7 miliardi del QFP 2021-2027 ai 413,9 miliardi proposti dalla Commissione per il periodo 2028-2034[3]. A fronte di questa sostanziale stabilità delle risorse complessive, emerge una riduzione significativa della quota destinata alle regioni meno sviluppate. La proposta di regolamento sul nuovo QFP prevede infatti che, dei 453 miliardi assegnati ai PPNR, almeno 217,8 miliardi a prezzi correnti siano destinati alle politiche di coesione nelle regioni meno sviluppate, pari al 48,1% del totale[4].

Tabella 2 Risorse per la politica di coesione nel QFP 2028-2034 e nel QFP 2021-2027

QFP 2028-2034	miliardi di euro a prezzi correnti	miliardi di euro a prezzi 2025 (a)
Piani di Partenariato nazionali e regionali	453,0	404,9
Interreg	10,3	9,0
Totale risorse per la coesione	**463,3**	**413,9**
- di cui risorse riservate alle regioni meno sviluppate	**217,8**	**194,7**
QFP 2021-2027	**miliardi di euro a prezzi correnti**	**miliardi di euro a prezzi 2025**
Accordi di Partenariato (b)	398,0	405,7
Interreg (c)	-	-
Totale risorse per la coesione	**398,0**	**405,7**
- di cui risorse riservate alle regioni meno sviluppate	**206,7**	**210,5**

(a) è stato applicato un tasso di crescita annuo del deflatore del 2%; (b) Programmi FESR (incluso Interreg), FSE+, JTF, FC (fondo per la coesione), FEAMPA; (c) Nel QFP 2021-2027 i programmi Interreg sono finanziati attraverso risorse rinvenienti dal FESR.

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea.

[3] Per quel che concerne il QFP 2028-2034, le risorse a prezzi 2025 sono state direttamente attinte dalla proposta di bilancio pubblicata dalla Commissione. Con riferimento al QFP 2021-2027, si è tenuto conto, oltre che del deflatore al 2%, del differente ammontare di risorse impegnate, con riferimento a ogni Programma, per ciascuna delle sette annualità.

[4] Nei regolamenti dei precedenti QFP sono state sin dall'inizio preassegnate le risorse da allocare tra gli Stati membri per ciascuna categoria di regione da ripartire secondo criteri di riparto differenti per ciascuna categoria. In particolare, per le regioni meno sviluppate, una volta definito l'ammontare di risorse a loro favore, il riparto tra gli Stati membri dipendeva dal livello del PIL pro capite regionale, da un insieme di indicatori di disagio socioeconomico e dal livello di PIL del paese di appartenenza. Nella proposta del 2028-2034 le risorse minime che ogni Stato membro deve destinare a questa categoria di regioni sono definite semplicemente attraverso la moltiplicazione di un unico coefficiente fisso, che non tiene conto né dell'effettivo PIL regionale né di altri indicatori di disagio.

Nel QFP 2021-2027, al netto di Interreg, le risorse riservate a questa categoria di regioni ammontano invece a 206,7 miliardi e rappresentano il 54,5% della dotazione complessiva. La riduzione della quota loro riservata si traduce, a prezzi 2025, in una contrazione reale del 7,5%: nel QFP 2028-2034 le risorse destinate alle regioni meno sviluppate diminuirebbero di circa 16 miliardi rispetto all'attuale ciclo di programmazione. È proprio questa diversa distribuzione interna, più che l'andamento della dotazione aggregata, a rappresentare uno degli elementi più rilevanti della proposta di QFP 2028-2034 per i territori caratterizzati dai maggiori ritardi di sviluppo.

Per quanto riguarda la distribuzione delle risorse per la coesione tra gli Stati membri nel nuovo ciclo di programmazione, gli allegati alla proposta presentata nel luglio 2025 riportavano una prima quantificazione degli importi preassegnati, a prezzi correnti, a ciascun Paese nell'ambito dei rispettivi PPNR. A differenza delle risorse destinate alle politiche migratorie e alla gestione delle frontiere, tuttavia, quelle relative alla PAC e alla coesione erano aggregate in un'unica voce, rendendo inizialmente impossibile distinguere le rispettive dotazioni. In questa prima ripartizione, l'Italia risultava il quarto beneficiario delle risorse preasse-

Tabella 3 Risorse per la politica di coesione nel QFP 2028-2034 (miliardi di euro a prezzi correnti)

Stato membro	Dotazione PPNR (a)	Dotazione Programma Interreg	Dotazione totale per la Coesione
Polonia	87,96	0,66	88,62
Italia	47,30	1,10	48,39
Spagna	42,66	0,87	43,54
Romania	38,03	0,44	38,47
Francia	30,86	1,40	32,26
Grecia	28,26	0,15	28,41
Germania	27,09	1,25	28,35
Ungheria	25,76	0,32	26,08
Portogallo	24,17	0,16	24,34
Cechia	21,45	0,38	21,83
Slovacchia	14,57	0,29	14,86
Bulgaria	13,30	0,14	13,44
Croazia	10,89	0,22	11,11
Lituania	8,11	0,10	8,22
Lettonia	5,68	0,07	5,75
Estonia	3,91	0,07	3,98
Belgio	3,40	0,48	3,88
Svezia	3,35	0,48	3,83
Slovenia	3,46	0,09	3,55
Irlanda	3,24	0,20	3,43
Finlandia	3,00	0,21	3,20
Austria	2,78	0,28	3,05
Paesi Bassi	2,01	0,43	2,44
Danimarca	1,86	0,34	2,20
Cipro	1,08	0,05	1,14
Malta	0,86	0,03	0,90
Lussemburgo	0,15	0,04	0,19

(a) dotazione riducibile nell'Accordo di Partenariato.

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea.

gnate, con 78,3 miliardi complessivamente destinati a PAC e coesione, dopo Polonia (112,6 miliardi), Francia (81,8 miliardi) e Spagna (79,9 miliardi).

Nella primavera del 2026, la Commissione ha successivamente reso noto il riparto tra gli Stati membri dei 295,7 miliardi riservati alla PAC. È stato così possibile ricavare, per differenza, l'ammontare massimo delle risorse che ciascun paese potrebbe destinare alle politiche di coesione nell'ambito dei PPNR. Per l'Italia tale importo è pari a 47,3 miliardi di euro (Tab. 3). Si tratta, tuttavia, di una dotazione potenziale massima, che potrebbe ridursi qualora si decidesse di destinare una parte delle risorse ad altre politiche ricomprese nei PPNR. Ai fini di un confronto omogeneo con il QFP 2021-2027, alle risorse dei PPNR devono inoltre essere aggiunte quelle relative ai programmi Interreg, pari per l'Italia a 1,1 miliardi di euro. Considerando entrambe le componenti, le risorse complessivamente destinabili alla politica di coesione ammonterebbero a 48,4 miliardi, pari al 10,4% del totale UE-27. Tale ammontare confermerebbe l'Italia tra i principali beneficiari della politica di coesione e, in particolare, come secondo paese per volume potenziale di risorse assegnabili.

Nel ciclo di programmazione 2021-2027, le risorse a prezzi correnti destinate all'Italia attraverso i fondi per la coesione ricompresi nell'Accordo di partenariato ammontavano a 43,6 miliardi di euro, pari all'11% del totale UE-27. Il confronto con il prossimo ciclo evidenzia una riduzione del 2,7% in termini reali delle risorse complessivamente destinabili alla coesione in Italia, che, a prezzi 2025, passerebbero dai 44,5 miliardi del QFP 2021-2027 ai 43,2 miliardi della proposta per il 2028-2034. Si tratta di una contrazione leggermente superiore a quella prevista per la Polonia, mentre per la Spagna le risorse aumenterebbero del 2,3% (Tab. 4). La riduzione risulta molto più marcata se si considerano le risorse riservate alle regioni meno sviluppate. Nel nuovo QFP, a queste regioni sarebbero destinati, a prezzi correnti, 27,1 miliardi dei complessivi 48,4 miliardi attribuibili all'Italia per la coesione, pari al 56% del totale. Nell'Accordo di partenariato 2021-2027, invece, alle regioni meno sviluppate sono assegnati 30,1 miliardi, corrispondenti al 69% delle risorse nazionali per

Tabella 4 Risorse per la politica di coesione nel QFP 2028-2034, primi tre Stati membri beneficiari e Ue-27

Stati membri e totale Ue-27	QFP 2028-2034		QFP 2021-2027		Var. % reale 2028-2034 rispetto al 2021-2027
	Risorse Coesione a prezzi correnti (a)	Risorse Coesione a prezzi 2025 (a)	Risorse Coesione a prezzi correnti	Risorse Coesione a prezzi 2025	
Italia	48,4	43,2	43,6	44,5	-2,7
- di cui risorse riservate alle regioni meno sviluppate	27,1	24,2	30,1	30,6	-21,0
Polonia	88,7	79,3	79,6	81,2	-2,3
- di cui risorse riservate alle regioni meno sviluppate	47,2	42,2	46,7	47,6	-11,3
Spagna	43,6	39,0	37,4	38,1	2,3
- di cui risorse riservate alle regioni meno sviluppate	16,3	14,6	16,9	17,2	-15,2
Totale Ue-27	**463,2**	**413,9**	**398,0**	**405,7**	**2,0**
- di cui risorse riservate alle regioni meno sviluppate	**217,8**	**194,7**	**206,7**	**210,5**	**-7,5**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea.

la coesione. Il confronto a prezzi 2025 rende ancora più evidente la portata della riduzione: le risorse destinate alle regioni italiane meno sviluppate scenderebbero da 30,6 miliardi nel QFP 2021-2027 a 24,2 miliardi nella proposta per il 2028-2034, con una contrazione del 21%. Si tratta di una riduzione sensibilmente superiore sia alla media europea, pari al 7,5%, sia a quella prevista per gli altri due principali Paesi beneficiari, Polonia (-11,3%) e Spagna (-15,2%) (Tab. 4). Circa il 40% della contrazione complessiva delle risorse reali destinate alle regioni meno sviluppate dell'Unione sarebbe concentrato sulle regioni italiane.

3.1.2 *Politiche per la competitività e coesione territoriale*

All'interno della Rubrica 2, un ruolo centrale è assegnato al nuovo Fondo europeo per la competitività (FEC), con una dotazione complessiva di 450,5 miliardi di euro a prezzi correnti (Tab. 5). In una logica di semplificazione e integrazione degli strumenti, il FEC configura un significativo rafforzamento della dimensione industriale della politica europea per la competitività. Rispetto all'attuale frammentazione tra programmi, il nuovo assetto punta a integrare ricerca, innovazione e capacità produttiva all'interno di un'unica strategia, orientando una quota crescente del bilancio europeo verso lo sviluppo delle tecnologie e delle filiere considerate decisive per la competitività, la sicurezza e l'autonomia strategica dell'Unione. Nel Fondo confluisce anche Horizon Europe, il principale programma dell'Unione per il finanziamento della ricerca e dell'innovazione, al quale sono destinati 175 miliardi, pari al 38,8% della dotazione complessiva. L'integrazione di Horizon Europe nel FEC risponde a una precisa scelta di politica industriale: ridurre la frammentazione degli strumenti e costruire un continuum di finanziamento capace di accompagnare le tecnologie lungo l'intero percorso che va dalla ricerca e dallo sviluppo sperimentale alla produzione industriale e alla diffusione su larga scala. La proposta mira quindi a rafforzare il collegamento tra politica della ricerca e politica industriale, concentrando le risorse sui settori considerati strategici per la competitività e l'autonomia economica europea. Accanto a Horizon Europe, il Fondo si articola in quattro aree strategiche di intervento (policy windows). La maggiore dotazione è riservata a difesa e spazio, con 130,7 miliardi, pari al 29% del totale; seguono transizione pulita e decarbonizzazione, con 67,4 miliardi (15%), leadership digitale, con 54,8 miliardi (12,2%), e salute, biotecnologie, agricoltura e bioeconomia, con 22,6 miliardi (5%). La distribuzione delle risorse restituisce la gerarchia delle nuove priorità europee: Horizon Europe e il comparto difesa-spazio assorbono insieme quasi il 68% dell'intera dotazione del Fondo, mentre alla transizione verde e alla leadership digitale è destinato complessivamente poco più di un quarto delle risorse.

Dal punto di vista delle finalità di coesione, una delle principali innovazioni previste nell'ambito del FEC è il

Tabella 5 Fondo europeo per la competitività

Ambito di intervento	Dotazione (miliardi di euro a prezzi correnti)	in % del totale
Transizione pulita e decarbonizzazione	67,4	15,0
Salute, biotecnologie, agricoltura e bioeconomia	22,6	5,0
Leadership digitale	54,8	12,2
Difesa e spazio	130,7	29,0
Orizzonte Europa	175,0	38,8
Totale	**450,5**	**100,0**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea.

Competitiveness Seal (Marchio di competitività). Il meccanismo consente ai progetti che abbiano superato positivamente la valutazione tecnica nelle procedure competitive della Commissione, ma non siano stati finanziati per esaurimento delle risorse disponibili, di ottenere un riconoscimento che ne certifica la qualità. Il Marchio permette a tali progetti di accedere ad altre fonti di finanziamento, compresi i PPNR, senza essere sottoposti a una nuova valutazione tecnica da parte della Commissione o degli Stati membri. A questo strumento si affianca il meccanismo Auctions-as-a-Service, attraverso il quale gli Stati membri possono finanziare con risorse proprie progetti selezionati nell'ambito di procedure competitive europee applicando gli stessi criteri definiti dalla Commissione. In questi casi opera una «presunzione di compatibilità» con la disciplina europea sugli aiuti di Stato: il finanziamento nazionale è considerato compatibile con il mercato interno senza necessità di una nuova procedura di notifica[5]. Entrambi i meccanismi rispondono all'obiettivo di ridurre la frammentazione delle procedure e accelerare il passaggio dalla selezione dei progetti al loro finanziamento.

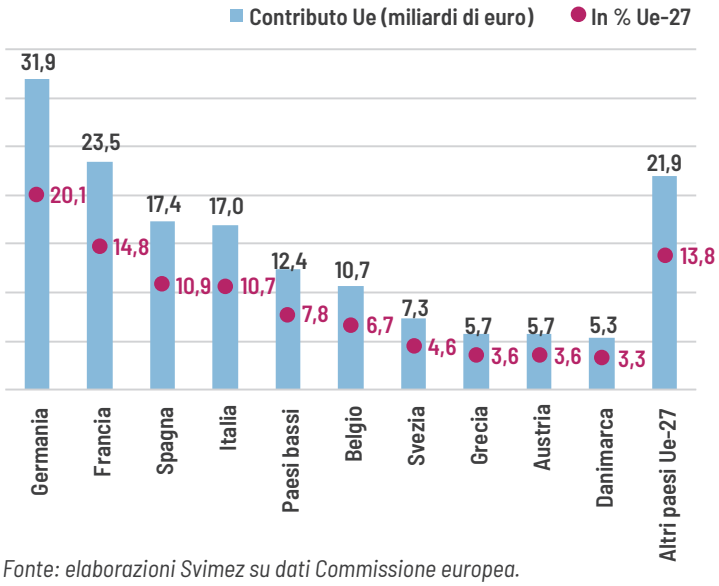
Secondo la Commissione, questa architettura potrebbe favorire anche le regioni meno sviluppate, i cui progetti rischiano più frequentemente di rimanere al di sotto della soglia di finanziamento nelle procedure competitive europee. Il Competitiveness Seal consentirebbe infatti di recuperarli attraverso le risorse dei rispettivi PPNR, evitando nuove valutazioni e abbreviando i tempi di attuazione. Proprio questo meccanismo solleva tuttavia una questione rilevante dal punto di vista della coesione. Il finanziamento con risorse dei PPNR di progetti selezionati nell'ambito del FEC potrebbe infatti ridurre il carattere addizionale delle risorse destinate alle regioni meno sviluppate, utilizzandole per compensare la mancata assegnazione di fondi europei a gestione diretta anziché per finanziare interventi aggiuntivi specificamente rivolti alla riduzione dei divari territoriali. Un ulteriore elemento di criticità deriva dalla possibilità di finanziare i progetti selezionati anche attraverso risorse nazionali. Questo canale tende infatti a favorire gli Stati membri dotati di maggiori spazi fiscali, che dispongono di una capacità più elevata di integrare con risorse proprie i finanziamenti europei. Ne potrebbe derivare un meccanismo cumulativo nel quale le differenze nella capacità fiscale degli Stati si sommano a quelle già esistenti nella capacità dei territori e dei sistemi produttivi di partecipare con successo alle procedure competitive europee.

Le misure previste per facilitare l'accesso delle regioni meno sviluppate, e quindi anche del Mezzogiorno, alle risorse del FEC non sembrano sufficienti, da sole, a garantire una distribuzione territorialmente equilibrata degli investimenti. La questione è particolarmente rilevante perché il Fondo è destinato a sostenere lo sviluppo industriale nei settori strategici a più elevata intensità tecnologica e valore aggiunto. Una loro concentrazione nei territori già caratterizzati da sistemi della ricerca, capacità progettuali e basi produttive più avanzati rischierebbe di ampliare, anziché ridurre, i divari nelle capacità di innovazione e nella localizzazione delle nuove attività industriali. Questo rischio può essere valutato guardando alla distribuzione territoriale delle risorse europee per la ricerca e l'innovazione. La proposta di regolamento del FEC stabilisce infatti una stretta integrazione tra i settori sui quali concentrare le attività di R&I e quelli destinatari degli strumenti di sostegno allo sviluppo industriale. In questa prospettiva, la distribuzione delle risorse assegnate da Horizon Europe – e, più in generale, dai programmi europei per la ricerca negli ultimi cicli di programmazione – offre una proxy utile per valutare come potrebbero distribuirsi territorialmente, in assenza di correttivi specifici, anche le risorse del nuovo Fondo europeo per la competitività. La Figura 1 mostra la distribuzione delle risorse di Horizon Europe assegnate al 30 maggio 2026. Il quadro evidenzia una

[5] Poiché la selezione avviene attraverso una procedura competitiva aperta a livello europeo, la Commissione considera già verificata la proporzionalità del sostegno, inteso come aiuto limitato al «minimo necessario», e ritiene pertanto che il successivo finanziamento nazionale non determini distorsioni incompatibili con il mercato interno.

posizione relativamente debole dell'Italia: la quota di risorse ottenuta dal nostro Paese è pari a circa la metà di quella della Germania e risulta sensibilmente inferiore anche a quelle di Francia e Spagna, nonostante il minor peso economico di quest'ultima. Ancora più marcato è lo squilibrio territoriale interno. Considerando le sole risorse regionalizzabili, il Mezzogiorno ha beneficiato infatti di appena il 9,5% delle risorse complessivamente assegnate all'Italia.

Figura 1 Horizon Europe, risorse assegnate al 30 maggio 2026



Regioni e macroaree	Contributo Ue in milioni di euro	in % Italia
Abruzzo	115	0,8
Basilicata	35	0,2
Calabria	46	0,3
Campania	630	4,3
Molise	8	0,1
Puglia	304	2,1
Sardegna	90	0,6
Sicilia	166	1,1
Mezzogiorno	1.394	9,5
Centro-Nord	13.247	90,5
Italia	14.642	100

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea.

Questa distribuzione rappresenta un segnale rilevante in vista dell'avvio del Fondo europeo per la competitività. In assenza di interventi correttivi, il Mezzogiorno rischia di intercettare solo marginalmente i flussi di risorse attivati dal FEC. Per ridurre questo rischio occorre agire lungo due direttrici complementari: i) rafforzare i sistemi della ricerca e dell'innovazione meridionali e la loro capacità di collaborazione con il sistema produttivo; ii) rendere più efficaci gli strumenti di incentivazione alla localizzazione nelle regioni meno sviluppate di investimenti industriali ad elevato contenuto tecnologico e valore aggiunto. Con riferimento al primo aspetto, le Raccomandazioni specifiche per paese rivolte all'Italia dalla Commissione europea nel 2026 richiamano sia la limitata portata del sostegno pubblico all'innovazione, sia la debolezza degli incentivi per università e ricercatori a valorizzare economicamente i risultati della ricerca e a sviluppare attività di trasferimento tecnologico. Ne deriva una specifica raccomandazione a rafforzare il sistema nazionale della ricerca e dell'innovazione, anche attraverso un maggiore ricorso agli appalti per l'innovazione e una più intensa apertura delle università alla valorizzazione e commercializzazione dei risultati della ricerca. La seconda direttrice riguarda invece il quadro degli incentivi agli investimenti. In assenza, nella proposta di QFP, di meccanismi che riservino una quota delle risorse del FEC ai progetti meritevoli localizzati nelle regioni meno sviluppate, assumerebbe particolare rilievo una revisione della disciplina europea degli aiuti di Stato a finalità regionale. L'attuale normativa prevede infatti, per i grandi progetti di investimento, una progressiva riduzione dell'intensità massima dell'aiuto al crescere della dimensione dell'investimento, attraverso il meccanismo del cosiddetto «importo di aiuto corretto». Questo meccanismo limita la capacità degli incentivi regionali di incidere sulle decisioni localizzative proprio nel caso degli investimenti di maggiore scala, spesso decisivi per l'insediamento di nuove attività nei settori strategici. Una revisione di tali

regole potrebbe quindi rafforzare l'efficacia della politica di incentivazione nelle regioni meno sviluppate e contribuire a evitare che la nuova politica europea per la competitività finisca per concentrarsi prevalentemente nei territori già dotati delle maggiori capacità scientifiche, tecnologiche e produttive.

3.1.3 *Le valutazioni della SVIMEZ*

La SVIMEZ ha sempre sottolineato come la qualità nell'impiego delle risorse delle politiche europee per la coesione sia almeno altrettanto importante del loro ammontare. Ciò non toglie che la riduzione delle risorse destinate nel prossimo ciclo di programmazione alle regioni italiane meno sviluppate rappresenti un elemento di forte criticità. Tanto più perché la proposta di QFP 2028-2034 non sembra riuscire a conciliare pienamente le esigenze di efficienza e competitività nell'allocazione delle risorse con quella di garantire alle regioni in ritardo di sviluppo un sostegno adeguato e stabile nel percorso di riduzione dei divari territoriali. Questa criticità è accentuata dal fatto che la coesione è l'unica grande politica ricompresa nei PPNR per la quale la proposta della Commissione non prevede una soglia minima complessiva di risorse: gli Stati membri potrebbero rimodulare le allocazioni tra le diverse politiche finanziate dai PPNR, riducendo la dotazione inizialmente destinata alla coesione. Proprio mentre diminuiscono le risorse riservate alle regioni meno sviluppate, si attenuerebbe in questo modo anche il grado di protezione finanziaria della politica di coesione.

Considerazioni analoghe riguardano il nuovo Fondo europeo per la competitività. Il meccanismo del Competitiveness Seal, pur presentato dalla Commissione come uno strumento capace di ampliare le opportunità per le regioni meno sviluppate, presenta effetti potenzialmente ambivalenti. La possibilità di finanziare attraverso i PPNR progetti giudicati meritevoli nell'ambito delle procedure competitive del FEC, ma rimasti esclusi per insufficienza di risorse, può certamente accelerarne l'attuazione. Al tempo stesso, tuttavia, rischia di ridurre il carattere addizionale delle risorse per la coesione, chiamate a compensare la mancata assegnazione di fondi europei a gestione diretta. Inoltre, la possibilità di ricorrere a risorse nazionali per finanziare i progetti selezionati tende a favorire gli Stati membri dotati di maggiori spazi fiscali, introducendo un ulteriore fattore di asimmetria.

Nel complesso, la riduzione delle risorse destinate alle regioni meno sviluppate e l'assenza di adeguati meccanismi correttivi rispetto alle tendenze centripete che possono caratterizzare l'allocazione degli investimenti nelle nuove tecnologie e nei settori strategici rischiano di indebolire la portata del nuovo approccio performance based alla politica di coesione. Un sistema più orientato ai risultati può infatti accrescere l'efficacia della spesa, ma difficilmente può compensare, da solo, una distribuzione delle risorse e degli strumenti di competitività che non tenga sufficientemente conto delle differenti condizioni di partenza dei territori. Il rischio è quindi che, insieme alla significativa riduzione delle risorse preassegnate agli Stati membri, la nuova architettura del bilancio europeo finisca per collocare in una posizione più marginale proprio i temi della competitività delle regioni meno sviluppate e della riduzione dei divari territoriali. Ne deriverebbe una tensione evidente rispetto agli obiettivi dichiarati dalla stessa Commissione: rafforzare la base produttiva dei territori in ritardo di sviluppo, accrescerne l'attrattività e rendere concretamente esercitabile il diritto di rimanere nel luogo in cui si è nati.

3.2 L'avanzamento del ciclo di programmazione 2021-2027

Secondo il Bollettino IGRUE del 30 giugno 2026, i Programmi Nazionali e Regionali 2021-2027 finanziati da

FESR, FSE+ e JTF dispongono complessivamente di 72,8 miliardi di euro (Tab. 6), al netto dei programmi di cooperazione territoriale. I dati sull'avanzamento della programmazione, tuttavia, sono aggiornati al 31 dicembre 2025 e sono stati trasmessi dalle Autorità di gestione al di fuori del sistema di monitoraggio, a causa del passaggio al gestionale REGIS. Il quadro disponibile può quindi risultare parziale e non riflettere pienamente gli avanzamenti più recenti. I dati complessivi di attuazione restituiscono una fotografia di avanzamento lento del ciclo di programmazione 2021-2027, che si completerà al 31 dicembre 2030. Complessivamente risultano impegnate e spese rispettivamente il 38,1% e il 14,8% delle assegnazioni con risorse ancora libere pari a circa 45 miliardi di euro. L'esame dell'avanzamento dei singoli programmi conferma situazioni di attuazione differenziate tra Programmi, settori di intervento e territori.

Tabella 6 Risorse programmate dei Fondi strutturali 2021-2027 al 30 giugno 2026

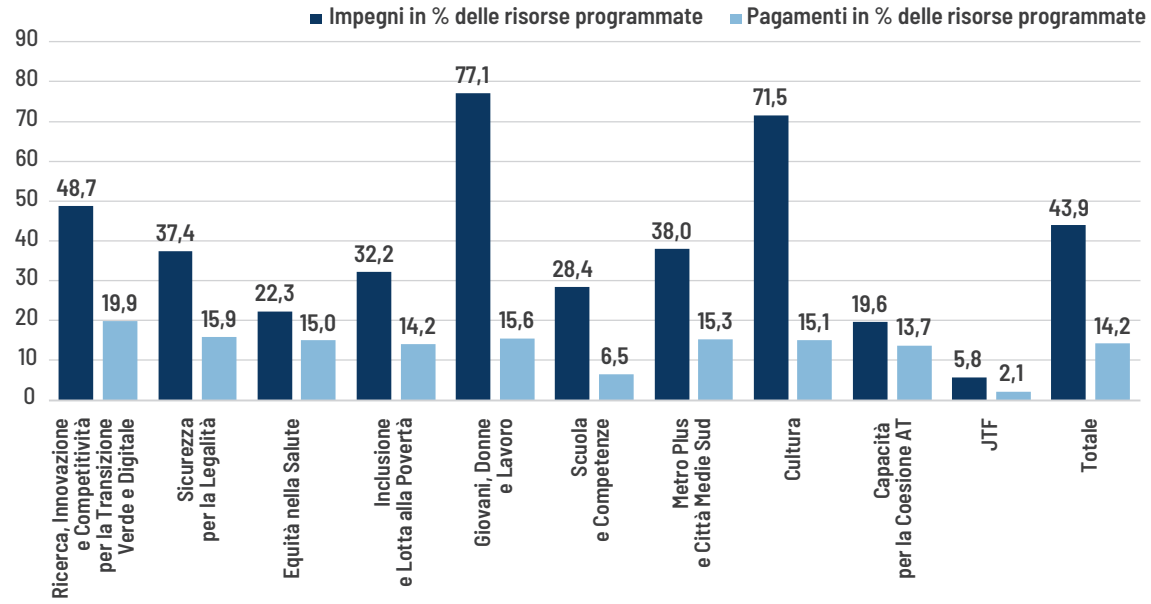
Programmi Nazionali	Risorse programmate (milioni di euro)
Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale	5.561,6
Sicurezza per la Legalità	235,3
Equità nella Salute	625,0
Inclusione e Lotta alla Povertà	4.079,9
Giovani, Donne e Lavoro	5.088,7
Scuola e Competenze	3.781,0
Metro Plus e Città Medie Sud	2.498,4
Cultura	638,8
Capacità per la Coesione	1.267,4
Just Transition Fund	1.211,3
Totale Programmi Nazionali	24.987,3
Programmi Regionali	**Risorse programmate (milioni di euro)**
Regioni più sviluppate	18.900,5
Regioni in transizione	2.782,8
Regioni meno sviluppate	26.173,4
Totale Programmi Regionali	47.856,8
Totale Programmi Nazionali e Regionali	**72.844,1**

Fonte: Mef-Rgs-Igrue.

I Programmi Nazionali (PN) registrano, al 30 giugno 2026, livelli medi di impegno e pagamento pari rispettivamente al 43,9% e al 14,2% delle risorse programmate (Fig. 2). L'andamento dei singoli Programmi evidenzia tuttavia differenze significative, riconducibili sia alla diversa natura degli interventi e degli strumenti utilizzati, sia alla complessità dei processi attuativi e alla pluralità dei soggetti coinvolti. Tra i Programmi con le maggiori dotazioni finanziarie, il PN Giovani, Donne e Lavoro, finanziato dal FSE+, mostra un'accelerazione significativa, con impegni pari al 77,1% e pagamenti al 15,6% delle risorse programmate. Il Programma so-

stiene l'occupazione e lo sviluppo delle competenze, con particolare attenzione a giovani, donne e persone in condizioni di vulnerabilità, e finanzia, tra l'altro, incentivi all'occupazione (compresi quelli introdotti dal DL 60/2024), il Fondo nuove competenze e interventi per il rafforzamento e la digitalizzazione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive. Anche il PN Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale, che dispone della maggiore dotazione tra i PN, presenta livelli di attuazione superiori alla media: gli impegni raggiungono il 48,7% e i pagamenti il 19,9%. Il Programma, gestito congiuntamente da MIMIT, MUR e MASE, sostiene gli investimenti per la ricerca e l'innovazione, la competitività e la transizione verde e digitale, comprese le tecnologie critiche STEP e le infrastrutture energetiche nel Mezzogiorno. Particolarmente elevato è anche il livello degli impegni del PN Cultura, programma di dimensione finanziaria più contenuta rivolto al settore culturale e creativo: 71,5%, a fronte di pagamenti pari al 15,1%.

Figura 2 Attuazione finanziaria dei Programmi Nazionali 2021-2027 al 30 giugno 2026

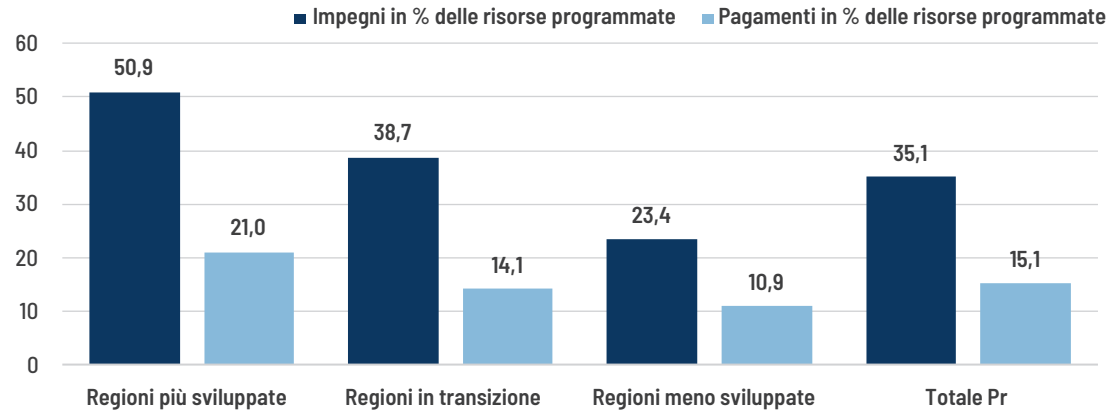


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mef-Rgs-Igrue.

La Figura 2 segnala maggiori difficoltà di avanzamento soprattutto per alcuni Programmi nei quali l'attuazione richiede un coinvolgimento diffuso delle amministrazioni territoriali e delle strutture che erogano servizi a cittadini e imprese. Il PN Capacità per la Coesione, finalizzato al rafforzamento della capacità amministrativa, presenta impegni pari al 19,6% e pagamenti al 13,7% delle risorse programmate. Nel PN Scuola e Competenze, rivolto al miglioramento dei sistemi di istruzione e formazione, gli stessi valori si attestano rispettivamente al 28,4% e al 6,5%. Sul versante della coesione sociale, livelli di impegno inferiori alla media dei PN si osservano anche per il PN Equità nella Salute e per il PN Inclusione e Lotta alla Povertà. Nel primo, destinato a rafforzare i servizi sanitari e a ridurre le disuguaglianze nell'accesso alle cure nel Mezzogiorno, gli impegni raggiungono il 22,3% e i pagamenti il 15,0% della dotazione; nel secondo, rivolto all'inclusione sociale, al contrasto della povertà e al rafforzamento dei servizi sociali territoriali, gli impegni si attestano al 32,2% e i pagamenti al 14,2%. Nel complesso, questi andamenti richiamano le difficoltà che possono emergere quando la realizzazione degli interventi richiede il coordinamento di una pluralità di soggetti territoriali – amministrazioni locali, ASL, istituzioni scolastiche, Ambiti territoriali sociali – e confermano la centralità del rafforzamento della capacità amministrativa per accelerare l'attuazione.

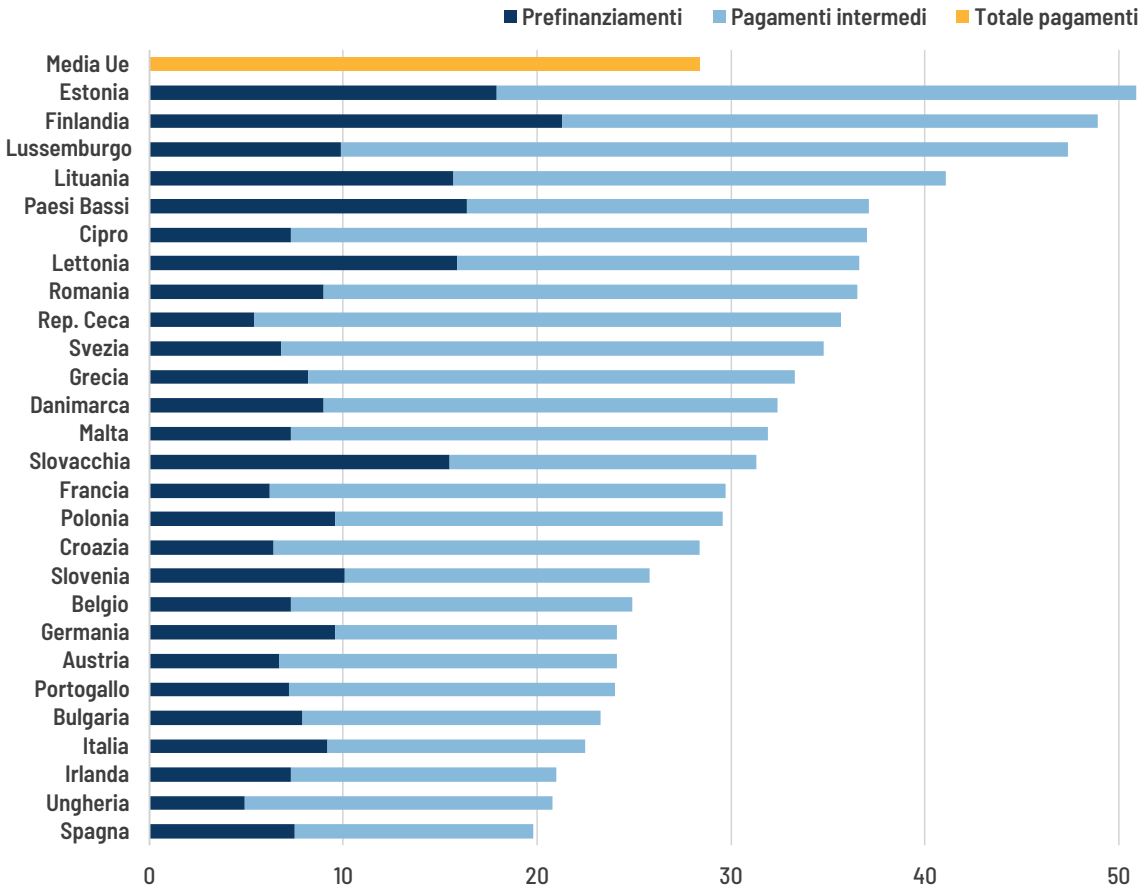
Una criticità ancora più marcata emerge per il Just Transition Fund (JTF), introdotto nel ciclo 2021-2027 per sostenere i territori maggiormente esposti agli effetti socioeconomici della transizione verso la neutralità climatica e concentrato in Italia sulla provincia di Taranto e sul Sulcis. Il Programma registra impegni pari ad appena il 5,8% e pagamenti al 2,1%, i valori più bassi tra i PN. Il dato evidenzia la particolare complessità

Figura 3 Attuazione finanziaria dei Programmi Regionali 2021-2027 al 30 giugno 2026



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mef-Rgs-Igrue.

Figura 4 Attuazione finanziaria delle politiche di coesione UE 2021-2027 al 10 settembre 2026 (pagamenti in % del contributo Ue)



Fonte: Commissione europea, opendata.

dell'attuazione di interventi rivolti a territori nei quali la transizione industriale si intreccia con criticità economiche, occupazionali, ambientali e sociali. Più vicino alla media dei Programmi Nazionali è invece il PN Metro Plus e Città Medie Sud, collegato all'Agenda urbana, che presenta impegni pari al 38,0% e pagamenti al 15,3%.

Passando ai Programmi Regionali (PR), la Figura 3 restituisce differenze territoriali ancora marcate nei tempi di attuazione. I Programmi delle regioni più sviluppate registrano impegni pari al 50,9% e pagamenti al 21,0% delle risorse programmate, valori nettamente superiori alla media complessiva dei PR, pari rispettivamente al 35,1% e al 15,1%. Le regioni in transizione si collocano in una posizione intermedia, con impegni al 38,7% e pagamenti al 14,1%. Le maggiori difficoltà continuano invece a interessare i Programmi delle regioni meno sviluppate, interamente localizzate nel Mezzogiorno, dove gli impegni si fermano al 23,4% e i pagamenti al 10,9%.

Il rallentamento dell'attuazione non costituisce un fenomeno esclusivamente italiano. La Figura 4, aggiornata al 10 settembre 2026, mostra come la lentezza della spesa interessi, con intensità diverse, l'intera Unione europea. I pagamenti effettuati dal bilancio dell'UE agli Stati membri – comprensivi di prefinanziamenti e pagamenti intermedi – rappresentano in media circa il 28,4% del contributo europeo assegnato. L'Italia si colloca al 22,5%, mentre la Spagna si ferma al 19,8%, entrambe al di sotto della media europea.

3.3 Le riprogrammazioni Step e la Mid-Term Review

Le riprogrammazioni intervenute nel corso del ciclo 2021-2027 hanno progressivamente riorientato i Programmi della politica di coesione per rispondere alle conseguenze delle crisi che si sono succedute negli ultimi anni: dalla pandemia alla guerra russo-ucraina, dalla crisi energetica e delle forniture strategiche alla ripresa dell'inflazione e all'aumento delle condizioni di vulnerabilità economica e sociale. Più recentemente, il mutamento del quadro geopolitico e delle priorità europee in materia di competitività, autonomia strategica e sicurezza ha determinato un'ulteriore revisione degli indirizzi di investimento, facendo ampio ricorso alla flessibilità offerta dalle risorse della coesione. La riprogrammazione del ciclo 2021-2027 si è sviluppata principalmente lungo due direttrici:

- l'istituzione della Piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP), con il Regolamento (UE) 2024/795 del 29 febbraio 2024, finalizzata a sostenere lo sviluppo e la produzione nell'Unione di tecnologie critiche e a ridurne le dipendenze strategiche dall'esterno;
- il riesame intermedio (Mid-Term Review, MTR), ridefinito dai Regolamenti (UE) 2025/1913 e 2025/1914 del 18 settembre 2025, che ha introdotto nuove priorità strategiche e rafforzato ambiti di intervento già esistenti. Per favorire il riorientamento delle risorse verso tali priorità, il nuovo quadro regolamentare ha previsto incentivi finanziari e maggiore flessibilità, tra cui prefinanziamenti aggiuntivi, tassi di cofinanziamento UE più elevati e, al ricorrere delle condizioni previste, il prolungamento al 2030 del termine di ammissibilità della spesa e delle regole di disimpegno.

La MTR si è sostanzialmente conclusa alla fine di marzo 2026. A livello europeo, 186 Programmi sono stati modificati, riallocando complessivamente 34,6 miliardi di euro verso le nuove priorità strategiche. Si tratta di una manovra di dimensioni rilevanti, che mostra la capacità della politica di coesione di adattare in corso d'opera obiettivi e strumenti al mutare del contesto economico e geopolitico. Per l'Italia, l'esame congiunto

delle riprogrammazioni riconducibili a STEP e alla Mid-Term Review, riportato nella Tabella 7, evidenzia la particolare ampiezza della manovra. Le risorse complessivamente riallocate verso le nuove priorità ammontano a oltre 7 miliardi di euro di sola quota UE – corrispondenti a circa il 17% dei 42,2 miliardi di

Tabella 7 Riprogrammazioni Step e Mid-Term Review dei Programmi Nazionali e Regionali 2021-2027 (milioni di euro) (a)

Programmi Nazionali	STEP	Energia (b)	Idrico	Housing	Difesa	Totale
Cultura	0,0	10,0	30,0	0,0	0,0	40,0
Metro FESR-FSE+	0,0	22,5	22,5	144,4	0,0	189,4
Giovani, donne e lavoro	200,0	0,0	0,0	0,0	0,0	200,0
Just Transition Fund	0,0	0,0	0,0	45,4	0,0	45,4
Inclusione FESR-FSE+	0,0	0,0	0,0	270,0	0,0	270,0
Ricerca, innovazione e competitività	601,9	256,7	0,0	0,0	0,0	858,6
Scuola	645,9	0,0	0,0	0,0	0,0	645,9
Totale Programmi Nazionali	**1.447,7**	**289,2**	**52,5**	**459,8**	**0,0**	**2.249,2**
Programmi Regionali	**STEP**	**Energia (b)**	**Idrico**	**Housing**	**Difesa**	**Totale**
Basilicata	31,0	18,6	23,0	16,3	12,7	101,6
Calabria	264,4	0,0	139,5	105,8	14,7	524,4
Campania	581,1	50,0	250,0	100,0	0,0	981,1
Molise	47,2	1,4	4,3	7,4	2,0	62,3
Puglia	471,5	0,0	27,2	180,6	0,0	679,3
Sardegna	218,1	0,0	0,0	0,0	0,0	218,1
Sicilia	675,5	64,9	36,6	63,1	199,3	1.039,5
Regioni meno sviluppate	**2.289,0**	**134,9**	**480,6**	**473,2**	**228,7**	**3.606,4**
Abruzzo	60,0	0,0	12,5	6,5	11,2	90,2
Marche	21,3	6,2	2,8	8,9	0,0	39,2
Umbria	31,4	0,0	0,0	6,6	0,0	38,0
Regioni in transizione	**112,8**	**6,2**	**15,3**	**22,0**	**11,2**	**167,4**
Emilia Romagna	61,5	0,0	0,0	12,3	0,0	73,7
Friuli Venezia Giulia	29,7	0,0	0,0	4,4	0,0	34,1
Lazio	139,0	0,0	41,5	61,5	0,0	242,0
Liguria	0,0	0,0	0,0	7,8	0,0	7,8
Lombardia	212,9	0,0	23,1	24,0	7,5	267,6
Piemonte	192,7	0,0	0,0	18,0	0,0	210,7
Toscana	98,0	0,0	0,0	0,0	0,0	98,0
Valle d'Aosta	3,3	0,0	2,3	2,5	0,0	8,0
Veneto	2,5	41,5	14,0	25,0	0,0	83,0
PA Trento	0,0	0,0	0,0	8,8	0,0	8,8
Regioni più sviluppate	**739,6**	**41,5**	**80,9**	**164,3**	**7,5**	**1.033,8**
Totale Programmi Regionali	**3.141,4**	**182,6**	**576,8**	**659,5**	**247,4**	**4.807,6**
Totale Programmi Nazionali e Regionali	**4.589,1**	**471,8**	**629,3**	**1.119,3**	**247,4**	**7.056,9**

(a) dati in sola quota UE; riprogrammazioni ex Reg. (UE) 2024/795, 2025/1914 e 2025/1913; (b) include le riprogrammazioni per la decarbonizzazione

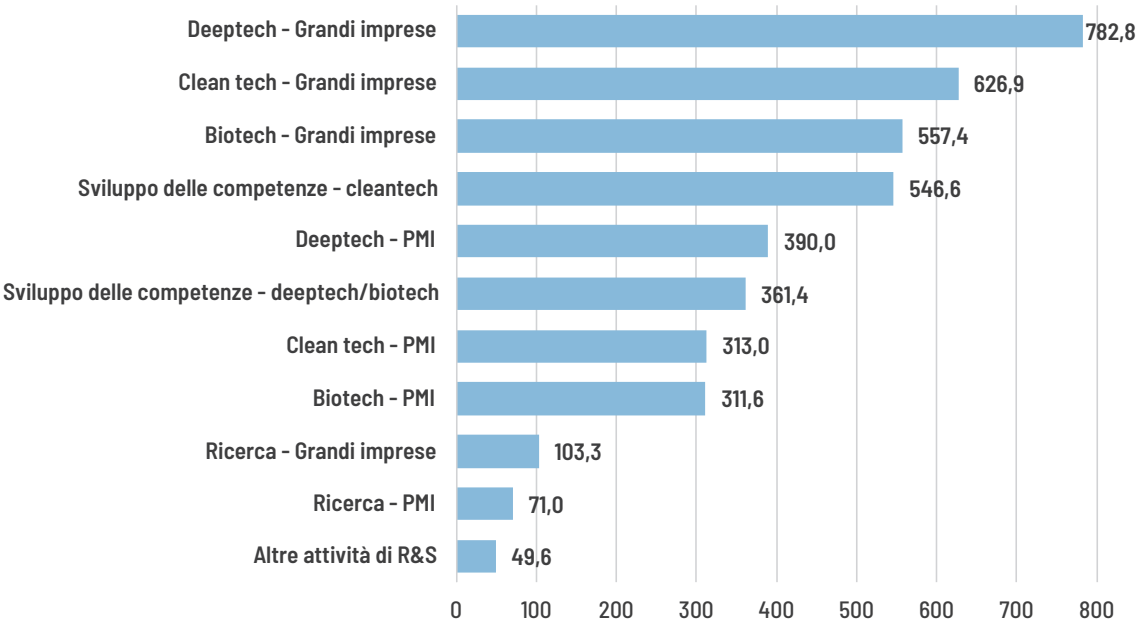
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea

risorse europee per la coesione assegnate all'Italia –, di cui 2,249 miliardi riferibili ai Programmi Nazionali e 4,808 miliardi ai Programmi Regionali. Le riprogrammazioni hanno interessato 35 dei 48 Programmi, sia nazionali sia regionali, con un coinvolgimento relativamente più contenuto dei Programmi Regionali finanziati dal FSE+. Nel complesso, la manovra restituisce una politica di coesione sempre più chiamata a svolgere, accanto alla tradizionale funzione di riduzione dei divari territoriali, anche una funzione di risposta e adattamento alle nuove priorità strategiche europee. STEP e Mid-Term Review anticipano infatti diversi fabbisogni – competitività tecnologica, sicurezza, energia, resilienza idrica e abitativa – destinati ad assumere un peso crescente anche nel bilancio europeo 2028-2034.

L'iniziativa Step. La priorità STEP assorbe la quota più consistente delle risorse riprogrammate. Al sostegno delle tecnologie critiche sono stati destinati 4,6 miliardi di euro di contributo UE, pari a circa il 65% dei 7,1 miliardi complessivamente riallocati verso le nuove priorità. Circa 3,5 miliardi di risorse FESR finanziano investimenti produttivi, attività di ricerca e sviluppo e tecnologie, mentre circa 1,1 miliardi di FSE+ sono destinati al rafforzamento delle competenze attraverso academy, attività formative e altri interventi sul capitale umano. Il contributo dei Programmi Nazionali ammonta a 1,4 miliardi, pari al 31,5% delle risorse STEP, mentre i Programmi delle regioni meno sviluppate, tutte localizzate nel Mezzogiorno, contribuiscono per 2,3 miliardi, pari a poco meno della metà del totale (49,9%). Nel complesso, oltre l'80% delle risorse riprogrammate su STEP è quindi riconducibile ai Programmi Nazionali e ai Programmi Regionali delle regioni meno sviluppate, evidenziando il particolare rilievo che la nuova priorità può assumere per il rafforzamento della base produttiva e tecnologica del Mezzogiorno. Lo stato di avanzamento rilevato al 24 giugno 2026 segnala inoltre un rapido passaggio dalla riprogrammazione all'attuazione. Circa 2,6 miliardi di euro, corrispondenti a circa il 56% delle risorse STEP riprogrammate, risultano già ricondotti a specifici strumenti attuativi: incentivi e strumenti finanziari nazionali e regionali – tra cui contratti di sviluppo, contratti di investimento, fondi rotativi, Fondo per la crescita sostenibile e programmi di ricerca – nonché academy e dottorati. Di queste risorse, circa 2 miliardi risultavano già oggetto di avvisi pubblicati: 872 milioni relativi a procedure già chiuse e 1,2 miliardi circa ad avvisi ancora aperti alla presentazione delle domande.

Un ruolo rilevante nell'accompagnamento dell'iniziativa è assegnato al Punto di Contatto Nazionale STEP. Il Regolamento (UE) 2024/795 prevede infatti che ciascuno Stato membro designi un'unica autorità nazionale competente quale principale punto di contatto per l'attuazione di STEP. In Italia questa funzione è attribuita al Dipartimento per le politiche di coesione, che assicura il raccordo con la Task Force STEP della Commissione europea, diffonde le opportunità offerte dall'iniziativa e fornisce supporto operativo alla sua integrazione nei Programmi della politica di coesione. In prospettiva, questo presidio potrebbe evolvere da funzione prevalentemente di accompagnamento e monitoraggio a sede di coordinamento strategico delle politiche tecnologiche e industriali, capace di raccordare programmi, strumenti di incentivazione, ricerca e fabbisogni dei sistemi produttivi territoriali. Una funzione particolarmente importante per il Mezzogiorno, considerata la natura di ponte di STEP verso il ciclo europeo 2028-2034, nel quale competitività, innovazione tecnologica e autonomia strategica assumeranno un peso finanziario e programmatico molto maggiore. Questa esigenza di coordinamento strategico assume particolare rilievo alla luce della composizione degli investimenti attivati da STEP. La Figura 5 evidenzia infatti il ruolo centrale delle grandi imprese nei tre ambiti tecnologici considerati – cleantech, biotech e deeptech. In ciascuna filiera gli importi riconducibili alle grandi imprese superano quelli destinati alle PMI, con un divario particolarmente ampio nel cleantech e nel deeptech, dove risultano prossimi al doppio. Complessivamente, nelle tre filiere, alle grandi imprese sono associati investimenti per circa 2 miliardi di euro, contro poco più di 1 miliardo riferibile alle PMI.

Figura 5 Riprogrammazioni STEP per intervento (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Commissione europea.

Il dato assume particolare rilevanza in una prospettiva territoriale. Se una quota così consistente degli investimenti nelle tecnologie strategiche dipende dalle decisioni di pochi operatori di grandi dimensioni, le loro scelte localizzative diventano decisive anche per la distribuzione territoriale delle nuove capacità produttive e tecnologiche. In vista del nuovo ciclo di programmazione, si rafforza quindi l'esigenza di affiancare agli strumenti di sostegno alla competitività condizioni regolative e sistemi di incentivazione capaci di orientare maggiormente i grandi investimenti verso le regioni meno sviluppate, evitando che le nuove politiche tecnologiche finiscano per rafforzare la concentrazione delle attività innovative nei territori già più competitivi. In questa prospettiva, politica industriale e politica di coesione dovranno essere maggiormente integrate, affinché il sostegno alle tecnologie strategiche contribuisca non soltanto alla competitività europea, ma anche al rafforzamento della base produttiva e tecnologica del Mezzogiorno.

Housing accessibile. La riprogrammazione ha destinato alla priorità dell'edilizia abitativa sostenibile e a prezzi accessibili 1,1 miliardi di euro di risorse UE a valere sui Programmi Nazionali e Regionali (Tab. 7). La concentrazione delle risorse è elevata: 460 milioni provengono da tre Programmi Nazionali – Metro Plus e Città Medie Sud, Inclusione e Lotta alla Povertà e JTF – e altri 473 milioni dai Programmi delle regioni meno sviluppate. Nel complesso, queste due componenti rappresentano oltre l'83% delle risorse UE riprogrammate sull'housing. Il restante ammontare proviene per circa 164 milioni dai Programmi delle regioni più sviluppate e per 22 milioni da quelli delle regioni in transizione. Considerando anche circa 340 milioni di cofinanziamento nazionale e gli ulteriori 464 milioni che si prevede possano essere destinati all'housing attraverso riprogrammazioni ordinarie dei Programmi Regionali, il volume complessivo delle risorse mobilitabili supererebbe 1,9 miliardi di euro. La rilevanza finanziaria assunta dalla nuova priorità riflette la crescente attenzione riservata al tema dell'accessibilità abitativa sia a livello europeo sia nell'intervento nazionale. In Italia, le risorse della politica di coesione sono state infatti inserite in un quadro di attuazione più ampio definito dal Piano Casa 2026. Un primo passaggio è rappresentato dall'Intesa Stato-Regioni del 29 dicembre 2025, che ha condiviso la necessità di destinare una soglia minima di riprogrammazione

alla priorità dell'edilizia abitativa sostenibile e a prezzi accessibili, tenendo conto anche delle successive riprogrammazioni ordinarie. Il quadro è stato successivamente rafforzato dal DL 66/2026, convertito con modificazioni dalla legge 2 luglio 2026, n. 116, che ha introdotto misure per ampliare l'offerta di edilizia residenziale pubblica e sociale e ha istituito, all'articolo 7, il Fondo Housing Coesione (FHC). Il Fondo, istituito da INVIMIT SGR, opera secondo una logica di fondo di fondi ed è stato inizialmente alimentato con 100 milioni di euro di risorse FSC 2021-2027. La normativa consente inoltre a Regioni, Province autonome e Amministrazioni centrali titolari di Programmi Nazionali di sottoscriverne quote utilizzando risorse nazionali e della politica di coesione europea destinate alle politiche abitative. Per ciascun soggetto sottoscrittore sono previsti comparti dedicati, con separazione contabile delle risorse e rispetto dei relativi vincoli territoriali. Il meccanismo è costruito per combinare risorse pubbliche e capitali privati. Il FHC può investire in fondi immobiliari territoriali, favorendo il coinvolgimento di investitori istituzionali e la valorizzazione del patrimonio immobiliare esistente, anche pubblico, con l'obiettivo di incrementare l'offerta di alloggi in locazione a canone accessibile e, al tempo stesso, limitare nuovo consumo di suolo. INVIMIT indica esplicitamente tra le finalità del Fondo il co-investimento con soggetti pubblici e privati e la possibilità di intervenire attraverso OICR (Organismi di Investimento Collettivo del Risparmio) immobiliari operanti nei territori interessati[6]. Il Fondo Housing Coesione non esaurisce tuttavia gli strumenti di attuazione della nuova priorità. I Programmi possono ricorrere anche a bandi dedicati, contributi diretti a Comuni ed enti di edilizia residenziale pubblica, strumenti finanziari di garanzia o finanziamento e, nel caso delle risorse FSE+, a interventi di natura non infrastrutturale rivolti alle fasce più vulnerabili, come forme di sostegno all'accesso e al mantenimento dell'abitazione. Ne deriva un modello attuativo articolato, nel quale alla concentrazione delle risorse si affianca la possibilità di differenziare gli strumenti in funzione dei fabbisogni territoriali e sociali.

Resilienza e gestione sostenibile della risorsa idrica. La crescente frequenza e intensità degli eventi climatici estremi ha accresciuto l'urgenza degli investimenti destinati alla sicurezza, alla gestione integrata e alla resilienza della risorsa idrica, con l'obiettivo di contrastare siccità e scarsità d'acqua, ridurre le perdite e migliorare l'affidabilità delle infrastrutture. Con la MTR a queste finalità sono stati destinati ulteriori 629 milioni di euro di risorse comunitarie (Tab. 7), che, considerando il cofinanziamento nazionale, corrispondono a circa 782 milioni di risorse complessive. La riprogrammazione determina così un significativo rafforzamento del peso attribuito alla resilienza idrica nella programmazione 2021-2027 e presenta una marcata connotazione territoriale. Per la natura degli interventi e per la struttura dell'Accordo di Partenariato, un ruolo centrale è svolto dai Programmi Regionali e, in particolare, da quelli del Mezzogiorno. Alle regioni meno sviluppate sono riconducibili circa 481 milioni di euro delle risorse riallocate attraverso i Programmi regionali; includendo anche l'Abruzzo, l'importo destinato alle regioni meridionali sale a circa 493 milioni, quasi quattro quinti dell'intera riprogrammazione nazionale per il settore. La concentrazione delle risorse riflette la particolare rilevanza che il tema assume nel Mezzogiorno, dove più accentuati sono i fabbisogni legati alla disponibilità della risorsa, all'efficienza delle reti e alla capacità di adattamento a condizioni di crescente stress idrico. Anche all'interno del Mezzogiorno la riprogrammazione risulta fortemente concentrata. La Campania rialloca 250 milioni di euro e la Calabria circa 140 milioni: insieme assorbono oltre il 60% dell'intera riprogrammazione nazionale destinata alla resilienza idrica e più dei due terzi delle risorse riallocate attraverso i Programmi regionali. Il rafforzamento finanziario segna dunque il maggiore rilievo assunto dalla sicurezza idrica nell'agenda della politica di coesione e, al tempo stesso,

[6] Nell'ambito dei programmi infrastrutturali di edilizia integrata disciplinati dall'art. 9 del DL 66/2026, almeno il 70% dell'investimento complessivo deve essere destinato a edilizia convenzionata; i prezzi e i canoni calmierati devono risultare inferiori di almeno il 33% rispetto ai valori correnti di mercato della stessa zona, assumendo come riferimento, ove appropriato, i valori OMI. La destinazione ad edilizia convenzionata e il regime di prezzo o canone calmierato devono essere mantenuti per almeno trent'anni dalla conclusione dei lavori.

conferma la centralità della questione per le regioni meridionali.

L'entità delle nuove risorse rende particolarmente rilevante il tema della capacità di attuazione. L'incremento, a metà del ciclo di programmazione, delle dotazioni di una priorità già esistente interviene infatti in un settore storicamente caratterizzato da difficoltà di coordinamento tra pianificazione settoriale e territoriale, debolezze nelle capacità tecniche, progettuali e amministrative, problemi di governance e ostacoli di natura autorizzativa. I dati presentati al Sottocomitato Mezzogiorno in occasione del focus sull'obiettivo specifico relativo alla resilienza idrica confermano queste criticità. A fronte di una dotazione finanziaria complessiva di 2,245 miliardi di euro, comprensiva delle risorse aggiuntive della MTR, a fine giugno 2026 il costo delle operazioni selezionate ammontava a circa 426 milioni, meno del 20% delle risorse disponibili. Il rafforzamento della dotazione finanziaria rende quindi ancora più stringente la necessità di accelerare la selezione e l'attuazione degli interventi, affinché la maggiore priorità attribuita alla resilienza idrica si traduca effettivamente in investimenti realizzati.

Le altre priorità. Importi più contenuti, ma comunque rilevanti, sono stati riprogrammati verso gli obiettivi specifici direttamente collegati ai rischi legati all'instabilità geopolitica. Ai fabbisogni di investimento nelle infrastrutture di interconnessione energetica tra Stati (cavi, elettrodotti), di trasmissione, di distribuzione e di stoccaggio, agli interventi di sicurezza avanzata e alle infrastrutture di ricarica sono stati destinati 471,8 milioni di euro in quota UE. L'apporto più significativo, per circa 256,7 milioni di euro proviene dalle risorse assegnate al MASE nel PN Ricerca e competitività per le regioni del Mezzogiorno, già destinate all'ambito energetico, che sono state reindirizzate alla realizzazione di infrastrutture. Un importo relativamente contenuto rispetto all'ampiezza della manovra di riprogrammazione ha riguardato gli obiettivi introdotti nel 2025 della difesa a duplice uso e della preparazione della popolazione civile cui sono state destinate complessivamente risorse pari a 247,4 milioni di euro provenienti prevalentemente dal PR della Sicilia per 199,3 milioni di euro.

Il successo della manovra di riprogrammazione è cruciale per il Mezzogiorno, data l'ampiezza delle risorse interessate. Il completamento dell'attuazione dei progetti non riguarda unicamente l'avanzamento della spesa, ma la tenuta di una cornice strategica unitaria e coordinata in cui l'attuazione dei progetti del PN e dei PR per le nuove priorità possano essere collocati e integrati, in una logica di anticipazione e collegamento con la programmazione del prossimo ciclo.

3.4 L'avanzamento del Fondo Sviluppo e coesione

Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) è, congiuntamente ai Fondi strutturali europei, lo strumento finanziario principale attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali in attuazione dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione italiana e dell'articolo 174 del TFUE. Il FSC, in precedenza denominato FAS, ha carattere pluriennale in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea, così da assicurare il carattere di complementarità delle risorse tra i diversi strumenti, livelli programmatici e di governo. Le risorse FSC, ripartite con apposite delibere del CIPESS, gestite attraverso un'apposita contabilità speciale del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche nazionali a titolarità di IGRUE, sono destinate per l'80% alle aree del Mezzogiorno e per il 20% alle aree del Centro-Nord.

3.4.1 *Il ciclo di programmazione 2014 -2020*

L'art. 44 della legge 58 del 2019 al fine di portare a unitarietà la programmazione delle risorse nazionali del FSC a valere sui tre periodi di programmazione 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020, ha introdotto il "Piano Sviluppo e Coesione" (PSC) quale nuovo strumento classificatorio dei dispositivi esistenti per attingere alle risorse del FSC, e dei progetti in essi ricompresi, con riferimento ai periodi di programmazione sopra citati. L'attuazione finanziaria al 30 giugno riportata nella Tabella 8 indica come a fronte di 79,5 miliardi di euro, il 94,2% delle risorse FSC pari a 74,9 miliardi di euro siano assegnate ai 43 PSC (21 a titolarità delle Amministrazioni regionali e Province Autonome; 10 a titolarità delle Amministrazioni centrali; 12 a titolarità delle Città metropolitane). Per la restante quota le risorse FSC alimentano una molteplicità di programmi e iniziative territoriali, alcune delle quali gestite attraverso strumenti di programmazione e attuazione territoriale come i Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS), o mediante misure di incentivazione delle attività imprenditoriali, oppure con contribuzioni dirette a specifici progetti. L'avanzamento complessivo del ciclo 2014-2020 FSC appare lento con livelli di impegno e pagamento pari all'80,6% e al 55,4% delle risorse assegnate (Tab. 8), con evidenti differenze e specifiche criticità di attuazione in relazione alla titolarità dei Programmi e alla tipologia di iniziative. Le iniziative diverse dai PSC evidenziano livelli di attuazione particolarmente bassi rispetto alla media, che per i Piani stralcio e i CIS si attestano al 31,3% di impegno e al 14,8% di pagamento del totale delle assegnazioni, nonostante alcuni di questi strumenti, come i CIS, siano stati istituiti proprio per accelerare la realizzazione di progetti strategici.

Tabella 8 Attuazione finanziaria FSC 2014-2020 per tipologia di Programma al 30 giugno 2026

Tipologia Programma	Risorse programmate (milioni di euro)	Impegni (milioni di euro)	Pagamenti (milioni di euro)	Impegni / Risorse programmate (%)	Pagamenti / Risorse programmate (%)
Piani Operativi Territoriali - Piani Stralcio - Contratto Istituzionale di Sviluppo	1.756,7	549,7	259,9	31,3	14,8
Piani Sviluppo e Coesione	74.927,8	62.103,8	43.001,1	82,9	57,4
di cui Amm. Centrali	27.033,3	21.478,4	11.587,8	79,5	42,9
di cui Amm. Regionali e PA	45.784,7	39.025,8	30.236,8	85,2	66,0
di cui Città Metropolitane	2.109,8	1.599,7	1.176,5	75,8	55,8
Altro (a)	2.857,4	1.496,0	796,1	52,4	27,9
Totale	**79.541,9**	**64.149,6**	**44.057,0**	**80,6**	**55,4**

(a) Contributi ai Comuni ex articolo 30 DL crescita n.34/2019 e altri interventi FSC

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mef-Rgs-Igrue

L'esame dell'attuazione finanziaria dei PSC per tipologia di amministrazioni conferma un avanzamento lento per i Piani delle Amministrazioni centrali (Tab. 9) con livelli di impegno e pagamento pari rispettivamente al 79,5% e al 42,9% delle risorse assegnate e un residuo di risorse da impegnare pari a circa 5,5 miliardi. Particolarmente basso il livello di impegni dei Piani del MIT e del MASE, dotati di un cospicuo bacino finanziario destinato al finanziamento di infrastrutture di comunicazione, energetiche, di tutela e resilienza ambientale. Sebbene con livelli di attuazione più elevati delle Amministrazioni centrali, non può definirsi rapido l'avanzamento dei PSC delle Regioni del Mezzogiorno che,

Tabella 9 Attuazione finanziaria PSC delle Amministrazioni centrali al 30 giugno 2026

Amministrazioni centrali	Risorse programmate (milioni di euro)	Impegni (milioni di euro)	Pagamenti (milioni di euro)	Impegni / Risorse programmate (%)	Pagamenti / Risorse programmate (%)
Cultura	1.427,9	981,1	669,7	68,7	46,9
Turismo	46,8	46,6	18,3	99,4	39,2
Salute	200,0	187,6	23,0	93,8	11,5
Infrastrutture e mobilità sostenibili	14.512,6	10.872,9	4.865,1	74,9	33,5
Istruzione	485,9	382,1	308,0	78,6	63,4
Agricoltura	542,6	450,8	409,6	83,1	75,5
Imprese e Made in Italy	5.699,9	5.628,0	3.416,1	98,7	59,9
Ambiente e Sicurezza energetica	3.404,0	2.282,4	1.443,4	67,1	42,4
Università e ricerca	517,3	492,6	363,8	95,2	70,3
Sport	196,3	154,1	70,9	78,5	36,1
Totale	**27.033,3**	**21.478,4**	**11.587,8**	**79,5**	**42,9**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mef-Rgs-Igrue.

Tabella 10 Attuazione finanziaria PSC di Amministrazioni regionali e Province autonome al 30 giugno 2026

Amministrazioni regionali	Risorse programmate (milioni di euro)	Impegni (milioni di euro)	Pagamenti (milioni di euro)	Impegni / Risorse programmate (%)	Pagamenti / Risorse programmate (%)
Piemonte	1.175,2	1.106,9	1.054,2	94,2	89,7
Valle d'Aosta	73,9	66,7	62,7	90,4	84,8
Lombardia	942,7	946,4	818,4	100,4	86,8
PA Bolzano	129,9	127,8	125,9	98,4	96,9
PA Trento	98,8	97,1	83,6	98,3	84,6
Veneto	853,2	834,7	795,2	97,8	93,2
Friuli Venezia Giulia	285,8	277,9	258,4	97,2	90,4
Liguria	661,4	613,8	601,9	92,8	91,0
Emilia-Romagna	594,1	587,2	563,0	98,8	94,8
Toscana	1.350,6	1.290,0	1.183,8	95,5	87,6
Umbria	541,0	528,5	471,3	97,7	87,1
Marche	352,4	333,9	319,0	94,8	90,5
Lazio	930,6	926,6	774,8	99,6	83,3
Abruzzo	2.024,5	1.753,1	1.607,0	86,6	79,4
Molise	1.696,5	1.544,3	1.383,0	91,0	81,5
Campania	9.196,8	8.202,4	6.249,4	89,2	68,0
Puglia	7.683,0	6.816,6	4.261,8	88,7	55,5
Basilicata	2.145,2	1.782,0	1.602,2	83,1	74,7
Calabria	3.814,4	3.162,8	1.770,0	82,9	46,4
Sicilia	6.571,1	4.475,8	3.487,7	68,1	53,1
Sardegna	4.664,0	3.551,2	2.763,4	76,1	59,3
Centro-Nord	**7.989,5**	**7.737,6**	**7.112,2**	**96,8**	**89,0**
Mezzogiorno	**37.795,2**	**31.288,2**	**23.124,6**	**82,8**	**61,2**
Totale	**45.784,7**	**39.025,8**	**30.236,8**	**85,2**	**66,0**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mef-Rgs-Igrue.

come indicato nella Tabella 10, espongono in media livelli di impegno e pagamento pari all'82,8% e al 61,2% dei contributi assegnati e un significativo residuo da impegnare pari a circa 6,5 miliardi di euro. Tra le Regioni con necessità di accelerazione degli investimenti vi sono la Sicilia e la Sardegna che, a fronte di dotazioni finanziarie cospicue (6,57 e 4,66 miliardi di euro) evidenziano un livello di impegni pari rispettivamente al 68,1% e al 76,1%; i pagamenti si attestano rispettivamente al 53,1% e al 59,3%. Nel solo PSC Sicilia circa 2 miliardi di euro sembrano essere liberi da impegni. Le differenze di capacità amministrativa, progettuale e finanziaria territoriale caratterizzano anche il livello amministrativo delle Città metropolitane come indicato in Tabella 11. Il dato medio di avanzamento con livelli di impegno e pagamento pari al 75,8% e al 55,8% della dotazione finanziaria dei Piani livella situazioni molto differenziate. Alcune città del Centro-Nord hanno quasi completato le iniziative di sviluppo, come Genova, Venezia e Milano che hanno impegnato e pagato oltre il 90% delle risorse assegnate. Più eterogeneo e nel complesso più lento è l'avanzamento delle Città metropolitane del Mezzogiorno. In media, gli impegni raggiungono il 68,5% delle risorse e i pagamenti il 44,2%. Palermo presenta la percentuale di pagamento più contenuta, Reggio Calabria la più elevata.

Tabella 11 Attuazione finanziaria PSC delle Città metropolitane al 30 giugno 2026

Città metropolitane	Risorse programmate (milioni di euro)	Impegni (milioni di euro)	Pagamenti (milioni di euro)	Impegni / Risorse programmate (%)	Pagamenti / Risorse programmate (%)
Bologna	107,0	103,9	91,4	97,1	85,4
Firenze	82,5	82,4	70,9	99,9	86,0
Genova	109,7	106,9	104,8	97,4	95,6
Venezia	109,1	106,7	104,4	97,8	95,6
Milano	110,0	109,0	102,1	99,1	92,9
Bari	230,9	162,7	109,9	70,5	47,6
Cagliari	156,5	110,3	77,2	70,5	49,3
Catania	282,4	90,4	77,7	32,0	27,5
Messina	207,7	148,7	109,3	71,6	52,6
Napoli	301,4	300,5	169,1	99,7	56,1
Palermo	278,0	145,1	72,9	52,2	26,2
Reggio Calabria	134,8	133,3	86,8	98,8	64,4
Centro-Nord	**518,2**	**508,9**	**473,6**	**98,2**	**91,4**
Mezzogiorno	**1.591,6**	**1.090,8**	**702,9**	**68,5**	**44,2**
Totale	**2.109,8**	**1.599,7**	**1.176,5**	**75,8**	**55,8**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mef-Rgs-Igrue.

3.4.2 *Il ciclo di programmazione 2021-2027*

Con le leggi di bilancio per il 2021 e il 2022 sono state disposte le assegnazioni del FSC ed è stata ridefinita la cornice di programmazione delle risorse relative al ciclo 2021-2027. Successivamente, con la legge n. 162 del 2023, è stata introdotta una nuova disciplina per la programmazione e l'utilizzo delle risorse del Fondo, imperniata sugli Accordi per la coesione, che hanno sostituito i precedenti PSC. La nuova disciplina rafforza inoltre il coordinamento tra le diverse fonti di finanziamento destinate alle politiche di sviluppo. L'art. 1 prevede infatti una programmazione unitaria delle risorse europee, del PNRR, del FSC e delle risorse nazionali complementari, comprese quelle del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183/1987. Gli Accordi

per la coesione diventano così lo strumento negoziale attraverso il quale ricondurre a un quadro unitario e coerente le diverse risorse disponibili per le medesime finalità strategiche. In questo nuovo assetto, anche le risorse che si rendessero disponibili a seguito di eventuali riduzioni del cofinanziamento nazionale dei Programmi europei non alimentano più canali di spesa autonomi, come avveniva in passato con i Programmi operativi complementari (POC), ma confluiscono come risorse integrative negli Accordi definiti con Regioni e Amministrazioni centrali. Con la firma, nel novembre 2024, degli Accordi con le Regioni Sardegna e Puglia e con l'adozione delle relative delibere CIPESS di assegnazione definitiva delle risorse, si è conclusa la fase negoziale con le Regioni e le Province autonome. Secondo i dati di monitoraggio del Bollet-

Tabella 12 Attuazione finanziaria degli Accordi per la coesione al 30 giugno 2026, Amministrazioni regionali

Amministrazioni regionali	Risorse programmate FSC 2021-2027 (milioni di euro)			Impegni (milioni di euro)	Pagamenti (milioni di euro)	Impegni / Risorse programmate	Pagamenti / Risorse programmate
	Risorse ordinarie (a)	Anticipazioni	Totale				
Piemonte	524,2	125,4	649,6	419,1	157,9	64,5	24,3
Valle d'Aosta	32,7	4,3	37,0	5,9	2,7	16,0	7,3
Lombardia	709,5	185,2	894,7	347,9	201,4	38,9	22,5
PA Bolzano	71,1	11,3	82,4	51,0	29,1	61,9	35,4
PA Trento	76,8	17,8	94,6	80,4	8,5	85,0	8,9
Veneto	400,9	69,2	470,1	147,3	64,4	31,3	13,7
Friuli Venezia Giulia	174,2	15,7	190,0	52,1	32,7	27,4	17,2
Liguria	190,6	35,3	225,8	138,7	107,0	61,4	47,4
Emilia Romagna	296,3	107,7	404,0	199,7	101,7	49,4	25,2
Toscana	429,3	151,9	581,2	249,7	96,0	43,0	16,5
Umbria	149,5	27,7	177,2	48,3	32,0	27,3	18,1
Marche	293,5	40,2	333,7	48,0	34,4	14,4	10,3
Lazio	815,1	192,2	1.007,3	372,7	195,6	37,0	19,4
Abruzzo	1.062,0	97,5	1.159,5	410,7	126,0	35,4	10,9
Molise	389,7	37,1	426,8	39,2	30,5	9,2	7,2
Campania (b)	3.892,0	582,2	4.474,2	1.253,2	424,0	28,0	9,5
Puglia	4.208,5	112,6	4.321,1	400,1	128,1	9,3	3,0
Basilicata	817,3	83,4	900,7	232,6	150,6	25,8	16,7
Calabria	1.787,2	193,1	1.980,3	709,6	207,3	35,8	10,5
Sicilia	4.995,9	234,7	5.230,6	927,9	309,5	17,7	5,9
Sardegna	2.313,6	156,8	2.470,3	180,7	65,0	7,3	2,6
Centro-Nord	**4.163,5**	**983,9**	**5.147,4**	**2.160,9**	**1.063,3**	**42,0**	**20,7**
Mezzogiorno	**19.466,1**	**1.497,4**	**20.963,5**	**4.153,9**	**1.441,1**	**19,8**	**6,9**
Italia	**23.629,7**	**2.481,2**	**26.110,9**	**6.314,8**	**2.504,4**	**24,2**	**9,6**

(a) al netto della quota di cofinanziamento da destinare ai Programmi europei
(b) risorse ordinarie FSC 21-27 al netto delle assegnazioni ex delibera Cipess n.55/2024 (Bagnoli - Coroglio) ed ex delibera Cipess n.42/2024 (Completamenti Por Fesr 14-20)

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mef-Rgs-Igrue.

tino MEF-IGRUE riportati nella Tabella 12, i 21 Accordi programmano complessivamente circa 26,1 miliardi, di cui 23,6 miliardi di risorse ordinarie e circa 2,5 miliardi di anticipazioni. Del totale, circa 21 miliardi sono destinati al Mezzogiorno.

Nel complesso, gli impegni rappresentano il 24,2% delle risorse assegnate e i pagamenti il 9,6%. Il dato medio nasconde tuttavia differenze territoriali ancora significative. Nel Centro-Nord le risorse impegnate raggiungono il 42% delle assegnazioni e quelle pagate il 20,7%; nel Mezzogiorno le corrispondenti quote si fermano, rispettivamente, al 19,8% e al 6,9%. Più recente è l'avvio degli Accordi per la coesione con le Amministrazioni centrali, la cui sottoscrizione è iniziata nell'ottobre 2025. A giugno 2026 risultano pubblicate le delibere relative a sette Accordi, riguardanti il Ministero della Cultura, il Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale, il Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, il Dipartimento per lo Sport e i Giovani, il Ministero dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, il Dipartimento per la Trasformazione digitale e il Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità. Come riportato nella Tabella 13, a questi Accordi è associata una dotazione complessiva di circa 2 miliardi di euro. Considerata la recente sottoscrizione, i livelli di attuazione risultano ancora molto contenuti: gli impegni sono pari al 3,1% della dotazione e i pagamenti allo 0,9%. Nel giugno 2026 sono stati inoltre sottoscritti altri sei Accordi, le cui delibere risultano in corso di pubblicazione, riguardanti il Ministero dell'Istruzione e del merito, il Ministero del Turismo, il Ministero della Salute, il Ministero dell'Interno, il Ministero dell'Università e della ricerca e il Dipartimento Casa Italia/Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il valore complessivo di questi ulteriori Accordi è pari a circa 1,7 miliardi di euro. Considerando anche queste ultime sottoscrizioni, le risorse complessivamente programmate attraverso gli Accordi per la coesione con le Amministrazioni centrali superano i 3,7 miliardi di euro. La legge n. 162 del 2023 intendeva introdurre, attraverso gli Accordi per la coesione, un nuovo strumento basato sulla performance, con la previsione al loro interno dei singoli interventi da realizzare, con i relativi cronoprogrammi attuativi e finanziari, il cui mancato rispetto avrebbe portato alla perdita delle risorse. Al riguardo sarebbe opportuno, ai fini della valutazione del nuovo strumento, disporre dei dati di monitoraggio sull'effettiva attuazione e sul rispetto dei termini previsti negli Accordi.

Tabella 13 Attuazione finanziaria degli Accordi per la coesione al 30 giugno 2026, Amministrazioni centrali

Amministrazioni centrali	Risorse programmate (milioni di euro)	Impegni / Risorse programmate	Pagamenti / Risorse programmate
Ministero della Cultura	171,8	34,7	11,0
Ministero Affari Esteri	200,0	-	-
Ministero dell'Ambiente	1.161,7	-	-
PCM-Sport e Giovani	220,0	-	-
Ministero dell'Agricoltura	113,1	n.d.	n.d.
PCM-Trasformazione digitale	90,0	-	-
PCM-Disabilità	90,0	4,0	-
Totale Amministrazioni centrali	**2.046,7**	**3,1**	**0,9**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mef-Rgs-Igrue.

3.5 I programmi complementari

A partire dal 2011, il Fondo di rotazione e, in particolare, le risorse nazionali rese disponibili dalla riduzione del tasso di cofinanziamento dei Programmi operativi e dalle rimodulazioni interne agli stessi Programmi hanno finanziato i Piani di Azione per la Coesione (PAC). I PAC furono introdotti con l'obiettivo di accelerare l'attuazione della programmazione cofinanziata dai Fondi strutturali 2007-2013 e di rafforzare l'efficacia degli interventi. Nel ciclo 2014-2020 questa esperienza è proseguita con i Programmi operativi complementari (POC). La loro dotazione è stata alimentata in misura rilevante dalle risorse liberate attraverso la riduzione straordinaria dei tassi di cofinanziamento nazionale dei Programmi europei, disposta in occasione delle diverse emergenze susseguitesi a partire dal 2020, nonché dai rimborsi comunitari relativi alle spese emergenziali inizialmente anticipate dallo Stato per contrastare e mitigare gli effetti della pandemia da Covid-19. Con la programmazione 2021-2027 il quadro cambia nuovamente: le risorse derivanti dalla riduzione del cofinanziamento nazionale dei Programmi europei non alimentano più programmi complementari autonomi, ma vengono direttamente ricondotte alla programmazione degli Accordi per la coesione.

Al 30 giugno 2026, secondo i dati del Bollettino IGRUE, a fronte di una dotazione complessiva dei POC pari a 20,7 miliardi di euro, risultano impegnate risorse pari al 45,8% e pagamenti pari al 30,8% della dotazione assegnata. Rimane pertanto ancora da impegnare una quota consistente di risorse, superiore a 11 miliardi di euro. Considerata la dimensione delle risorse destinate al Mezzogiorno attraverso il FSC, i POC e gli altri strumenti nazionali per la coesione, una strategia effettiva di accelerazione dell'attuazione dei Piani e degli Accordi per la coesione, accompagnata da un più rapido utilizzo delle risorse residue dei POC, potrebbe contribuire a compensare il venir meno dell'impulso alla crescita finora assicurato dal PNRR. In questa prospettiva, l'esperienza maturata dalle amministrazioni nell'attuazione del PNRR e il rafforzamento delle capacità amministrative prodotto negli ultimi anni potrebbero creare condizioni più favorevoli per perseguire finalmente l'obiettivo, a lungo disatteso, di accelerare l'attuazione dei programmi nazionali. Ciò consentirebbe anche di ridurre il ricorso alla tradizionale funzione "compensativa" del FSC e dei POC, spesso utilizzati come contenitori dai quali trasferire verso i Programmi europei o il PNRR progetti già in avanzato stato di attuazione, così da rispettare i più stringenti target di spesa o di risultato previsti da questi ultimi strumenti.

3.6 Integrare competitività e coesione

La politica di coesione attraversa una fase di profonda trasformazione. Il cambiamento va oltre la dimensione delle risorse e la governance, investendo la stessa funzione che la coesione sarà chiamata a svolgere. STEP e Mid-Term Review anticipano alcuni dei tratti destinati a caratterizzare il prossimo ciclo di programmazione: maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse e un crescente coinvolgimento della politica di coesione nel perseguimento delle nuove priorità europee per la competitività. La maggiore flessibilità porta con sé il rischio di una progressiva perdita di riconoscibilità e addizionalità della politica di coesione. Se le sue risorse vengono chiamate a finanziare priorità europee di carattere generale – competitività, sicurezza economica ed energetica e autonomia strategica europea – diventa ancora più importante preservarne la missione originaria: mettere i territori con maggiori ritardi strutturali nelle condizioni di partecipare alle trasformazioni economiche e tecnologiche in corso.
Il passaggio a una politica performance based costituisce un'opportunità rispetto alla logica della coe-

sione. L'esperienza del PNRR ha mostrato la possibilità di collegare l'erogazione delle risorse al raggiungimento di risultati verificabili. Ma perché questo approccio produca effetti territoriali coerenti con le finalità della politica di coesione, la performance non può essere misurata soltanto in termini di avanzamento finanziario o di realizzazione degli interventi. Occorrono obiettivi territoriali espliciti, target regionalizzati e indicatori capaci di misurare il contributo effettivo degli investimenti alla riduzione dei divari nei servizi, nelle infrastrutture, nelle opportunità di lavoro e nelle capacità produttive. Una maggiore concretezza e verificabilità dei risultati può inoltre rendere la politica di coesione più riconoscibile per cittadini e territori, contribuendo a rafforzare una base sociale di sostegno finora più debole rispetto a quella di altre politiche europee.

Il tema dei risultati richiama direttamente quello della capacità di attuazione, che rimane il punto più debole del sistema italiano. La questione decisiva dei prossimi anni sarà trasformare la disponibilità di risorse in una capacità stabile di programmazione e attuazione. Il problema non può essere affrontato continuando a spostare risorse tra strumenti e cicli di programmazione per rispettare scadenze finanziarie. Occorre capitalizzare l'esperienza maturata con il PNRR, stabilizzando le competenze tecniche e amministrative rafforzate negli ultimi anni e migliorando il coordinamento tra amministrazioni centrali, Regioni ed enti territoriali. Anche il successo delle riprogrammazioni non si misurerà soltanto nella capacità di spendere le nuove risorse, ma nella possibilità di inserirle in una cornice strategica coerente, capace di collegare politica industriale, ricerca e innovazione, infrastrutture, competenze e servizi. È questo il passaggio necessario per evitare che l'adattamento della politica di coesione alle nuove priorità si traduca in una sommatoria di interventi e per fare, invece, delle riprogrammazioni dell'attuale ciclo un ponte verso la programmazione 2028-2034.

Il negoziato sul QFP 2028-2034 non riguarda soltanto quante risorse saranno destinate alla coesione, ma quale ruolo essa dovrà svolgere nel nuovo modello europeo di sviluppo. La maggiore enfasi su competitività, innovazione e sicurezza risponde al mutamento del contesto internazionale; allo stesso tempo, la competitività europea non può essere rafforzata prescindendo dalla sua dimensione territoriale. Gli strumenti correttivi previsti dalla proposta non sembrano, nella configurazione attuale, sufficienti a compensare il vantaggio dei territori caratterizzati da maggiori capacità scientifiche, produttive, finanziarie e amministrative. Occorre pertanto intervenire sui regolamenti per contrastare queste dinamiche di concentrazione, a partire dalla revisione dell'attuale regime degli aiuti a finalità regionale, rafforzando la capacità degli incentivi di orientare gli investimenti strategici verso le regioni meno sviluppate.

La sfida interna alla politica di coesione è passare da una politica prevalentemente chiamata a compensare i divari a una politica capace di mettere i territori più deboli nelle condizioni di partecipare alle nuove traiettorie di sviluppo. Più orientamento ai risultati, maggiore selettività degli interventi e maggiore flessibilità possono contribuire a questo obiettivo, ma solo se accompagnate da una chiara salvaguardia della dimensione territoriale della politica industriale. Una strategia europea per la competitività che non tenga conto delle differenti condizioni di partenza dei territori rischia infatti di concentrare investimenti, innovazione e capacità produttiva nelle aree già più forti. È questa la principale tensione che emerge dalla proposta di QFP 2028-2034, nella quale alla crescente centralità degli strumenti competitivi a gestione diretta si accompagna una minore protezione delle risorse specificamente destinate alla riduzione dei divari territoriali. Competitività e coesione devono diventare due dimensioni della stessa strategia europea: rafforzare la prima senza la seconda rischierebbe di accrescere proprio quei divari territoriali che possono indebolire, nel lungo periodo, la competitività e la resilienza dell'Unione nel suo insieme.

4. Politica industriale e Mezzogiorno: scegliere per trasformare

4.1 La politica industriale europea nel nuovo scenario globale

Il ritorno della politica industriale al centro dell'agenda europea, avviato con il Green Deal e accelerato dalla pandemia e dalle ripetute crisi energetiche di questi anni, ha assunto nel 2026 un profilo più esplicitamente verticale. La proposta di Regolamento sull'Industrial Accelerator Act (IAA) ne è l'espressione più ambiziosa: l'Unione rilancia un obiettivo quantitativo di reindustrializzazione già indicato nel 2012 e nel 2014 e mai raggiunto – riportare la manifattura al 20% del Pil europeo entro il 2035 – e individua gli strumenti per perseguirlo in una combinazione di domanda pubblica, incentivi condizionati, semplificazione delle autorizzazioni e controllo degli investimenti esteri[1].

Sul piano degli strumenti, l'IAA innesta elementi di selettività rispetto all'impostazione tradizionale dell'intervento comunitario, che sono stati tuttavia ridimensionati già nella preparazione della proposta. Gli appalti pubblici diventano una leva di politica industriale: dal 2029 è previsto un requisito di bassa intensità carbonica per l'acciaio e un requisito congiunto di bassa intensità carbonica e di origine europea per calcestruzzo e alluminio. Tali requisiti valgono però solo per una quota minima degli acquisti pubblici di ciascun settore e sono derogabili in caso di incompatibilità tecniche o di differenziali di costo superiori a soglie prefissate. Il principio del contenuto locale non è definito da quote vincolanti di produzione nell'Unione, ma dalle regole doganali di origine: per la maggior parte dei prodotti basta che l'ultima trasformazione sostanziale avvenga in Europa e sono considerati europei anche i prodotti dei circa ottanta paesi legati all'Unione da accordi di libero scambio o dall'accordo Omc sugli appalti pubblici. La soluzione cerca di conciliare la preferenza europea con le regole multilaterali, ma lascia ampi margini di aggiramento, ad esempio tramite investimenti in paesi ponte.
Analoghe cautele caratterizzano lo screening degli investimenti diretti esteri nei settori strategici emergenti, con obbligo di notifica per operazioni superiori a 100 milioni di euro da paesi che controllano oltre il 40% della capacità produttiva mondiale del settore[2]. Le condizioni più incisive per l'autorizzazione – il limite del 49% alla quota di controllo dell'investitore estero e l'obbligo di joint venture con imprese europee – sono alternative ad altre meno impegnative, come la concessione di licenze, una spesa in ricerca pari all'1% del fatturato o l'acquisto nell'Unione del 30% degli input (ne bastano quattro su sei, fermo restando l'obbligo di impiegare almeno il 50% di lavoratori europei). Lo screening degli investimenti entra così nella politica industriale più come principio che come strumento effettivo.

L'IAA si innesta su un quadro regolatorio che negli ultimi anni si è progressivamente articolato per filiere: il Critical Raw Materials Act per le materie prime critiche, il Chips Act per la microelettronica, il Clean Indu-

[1] Sul rapporto fra nuova politica industriale europea e coesione, la Svimez ha avviato da tempo una riflessione, centrata sul nesso fra competitività e coesione e sul rischio che una politica per la competitività neutra rispetto ai territori finisca per ampliare i divari. Si veda: Rivista giuridica del Mezzogiorno (2025), Industria, Europa, Mezzogiorno, N. 4/2025, il Mulino. G.P. Manzella, M. Panucci, Tra competitività e coesione. Vicende della politica industriale UE (1958-2025), Quaderni Svimez, n. 73, Roma, 2025.

[2] Commissione UE, proposta di Regolamento Industrial Accelerator Act, 4 marzo 2026. T. Pardi, Meeting the Chinese Challenge in the Automotive Sector: Is the Industrial Accelerator Act up to the Task?, Actes du Gerpisa, n. 45, maggio 2026.

strial Deal e la revisione della disciplina degli aiuti di Stato per la decarbonizzazione industriale[3]. Tutti questi interventi sono orientati non al sostegno generalizzato della capacità produttiva, ma alla costruzione di specifiche filiere, ritenute strategiche per l'autonomia europea. Rispetto all'approccio orizzontale che ha caratterizzato per un trentennio la politica industriale comunitaria, la differenza è rilevante sul piano degli obiettivi, meno su quello degli strumenti, che restano infatti in larga parte quelli della tradizione orizzontale: aiuti finanziati soprattutto dai bilanci nazionali e vincolati dalla disciplina della concorrenza, requisiti regolatori applicati in modo indistinto, nessuna dotazione europea commisurata agli obiettivi. L'IAA è il primo tentativo di affiancarvi una preferenza europea esplicita, ma è circondata da soglie, deroghe e regole di origine che ne riducono la portata. L'IAA finisce così in una terra di mezzo: abbastanza protezionista da suscitare le obiezioni dei partner commerciali, troppo debole per incidere sulle scelte di localizzazione delle imprese e proteggere le filiere esistenti dalla concorrenza internazionale.

La spinta verso un maggiore grado di selettività è legata alla trasformazione dello scenario globale. La virata protezionistica della politica commerciale statunitense, che combina barriere tariffarie e incentivi alla rilocalizzazione, ha messo sotto pressione il modello tedesco orientato all'export. La guerra in Ucraina ha privato l'Europa del gas russo, con effetti più marcati nelle economie trasformatrici – Italia e Germania in primis – dove la rilevanza del gas è maggiore. Infine, la seconda ondata di pressione concorrenziale cinese – il c.d. China shock 2.0 – non riguarda più soltanto i comparti a basso valore aggiunto, ma investe direttamente i settori a media e alta intensità tecnologica in cui si concentra la specializzazione manifatturiera europea, in particolare tedesca. In questo scenario, misure di sostegno indifferenziato agli investimenti privati rischiano di finanziare il processo di adattamento delle imprese esistenti, senza incidere sulla struttura produttiva.

Il nuovo orientamento europeo rischia tuttavia di restare sulla carta: il cambiamento è avvenuto nei documenti molto più che nelle risorse. Per esempio, lo European Innovation Act interviene su appalti di ricerca, valorizzazione della proprietà intellettuale e sperimentazione normativa, ma senza una dotazione propria, affidandosi alla mobilitazione di finanza privata. Il Fondo europeo per la competitività, che nella proposta della Commissione per il bilancio 2028-2034 dovrebbe raccogliere 450,5 miliardi in sette anni – di cui 175 miliardi destinati al programma quadro per la ricerca – è ancora oggetto di negoziato e, anche se approvato integralmente, varrebbe circa tre decimi di punto del Pil dell'Unione l'anno[4]: un terzo di quanto gli Stati membri hanno speso in aiuti a industria e servizi nel solo 2024 (0,88% del Pil).
Alla scarsità delle risorse si somma il ritardo accumulato. La Cina ha avviato il piano Made in China 2025 nel 2015 e alimenta dal 2014 i fondi pubblici per i semiconduttori. L'Unione ha adottato il Chips Act nel 2023 e gli strumenti di nuova generazione entreranno in funzione solo alla fine del decennio: il Fondo per la competitività dal 2028, i requisiti di contenuto europeo dell'Industrial Accelerator Act dal 2029.

Un ulteriore limite riguarda gli strumenti. Il dibattito europeo concepisce la politica industriale come combinazione di regolazione, domanda pubblica e aiuti di Stato, cioè trasferimenti a imprese private sottoposti al controllo della Commissione. Resta escluso l'intervento diretto dello Stato nel capitale delle imprese, che i concorrenti praticano apertamente. In Cina, il sostegno passa in misura prevalente per il credito delle banche pubbliche e per i fondi di investimento governativi, mentre negli Stati Uniti, l'amministrazione federale ha

[3] Comunicazione della Commissione europea recante la disciplina in materia di aiuti di Stato a sostegno del Clean Industrial Deal (Cisaf), 2025.

[4] Commissione europea, proposta di Regolamento European Innovation Act, 9 settembre 2026; proposta di Regolamento istitutivo del Fondo europeo per la competitività, 16 luglio 2025.

assunto partecipazioni in Intel, nel produttore di terre rare MP Materials e in società minerarie del litio e del rame. Nell'Unione, invece, le banche nazionali di sviluppo – KfW, Bpifrance, Cassa depositi e prestiti – operano a condizioni di mercato e restano estranee al disegno comune, la Banca europea per gli investimenti agisce prevalentemente come finanziatore e l'Ipcei – l'unico strumento che organizza consorzi transnazionali su una filiera – resta un regime di aiuti autorizzati dalla Commissione e finanziati dai bilanci nazionali[5].

Il quadro complessivo restituisce dunque un paradosso. L'Unione ha adottato il linguaggio della politica industriale selettiva, ma le risorse per praticarla restano in larga parte nazionali e gli strumenti sono ancora quelli pensati per un intervento orizzontale: il successo delle filiere strategiche dipende così dallo spazio fiscale dei singoli Stati membri e da scommesse su singole imprese, più che da una capacità comune di concentrare mezzi adeguati su pochi obiettivi. Una condizione che penalizza i Paesi ad alto debito e, al loro interno, le aree che non dispongono già delle capacità produttive da rafforzare.
Sul versante nazionale, il Ministero delle Imprese e del Made in Italy ha pubblicato nel 2026 il Libro Bianco "Made in Italy 2030". Il documento ricostruisce l'economia italiana per filiere e indica fra i dieci obiettivi al 2030 tanto la manifattura avanzata quanto la coesione territoriale, con azioni che comprendono il rafforzamento degli Ipcei, gli industry bond e incentivi orientati all'integrazione di filiera e alla crescita salariale e occupazionale. Anche in questo caso, tuttavia, l'efficacia concreta dipenderà dalla capacità di tradurre la tassonomia delle filiere in criteri di selettività operativa degli strumenti esistenti. Proprio su questo punto si gioca la questione affrontata nel Capitolo: se il sistema italiano di agevolazioni alle imprese – e la sua declinazione territoriale – sia oggi attrezzato per accompagnare una trasformazione della struttura produttiva, o se continui piuttosto ad assecondarne la configurazione data.

4.2 Le politiche industriali negli Stati membri e gli aiuti di Stato

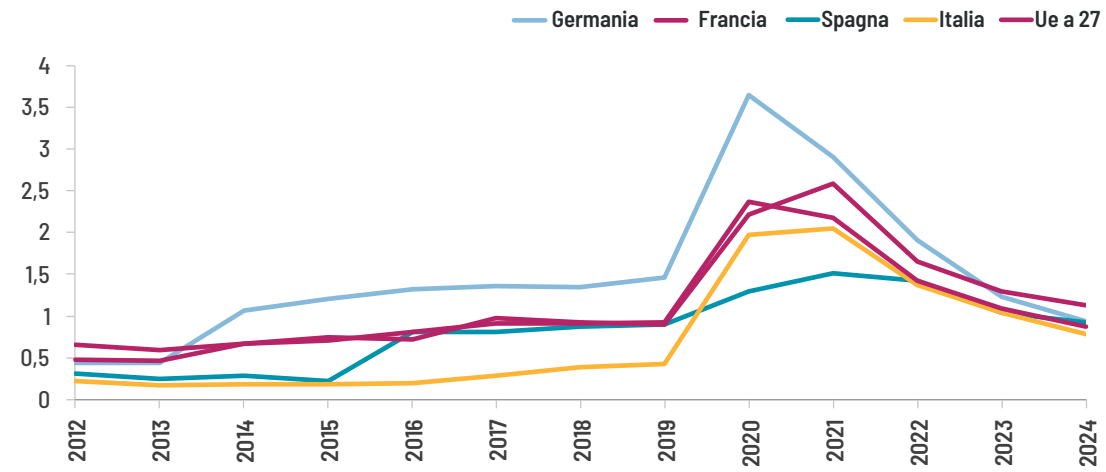
Nel 2024, gli aiuti di Stato a sostegno dell'industria e dei servizi nell'Unione si sono attestati allo 0,88% del Pil (158 miliardi di euro), in ulteriore flessione rispetto all'1,09% del 2023 e all'1,42% del 2022, su valori inferiori a quelli precedenti la pandemia (0,93% nel 2019). Il rientro dal ciclo eccezionale del quadriennio 2020-2023, alimentato dagli interventi anti-pandemici e dalle misure di contenimento dei prezzi energetici, è dunque completo (Fig. 1)[6].

Il dato aggregato nasconde ampie asimmetrie. Nel quinquennio 2020-2024 la Germania ha mobilitato 400 miliardi di euro di aiuti, pari al 32,9% del totale europeo e a una media annua del 2,12% del Pil tedesco; la Francia 230 miliardi (1,78% del Pil); l'Italia 137 miliardi (1,44%, contro l'1,58% della media Ue-27); la Spagna 83 miliardi (1,24%). La capacità di sostenere l'apparato produttivo con risorse nazionali resta dunque differenziata e dipende dallo spazio fiscale disponibile: il dibattito europeo sul finanziamento comune della politica industriale mantiene una rilevanza strategica.
Per l'Italia, il 2024 conferma un livello di intervento inferiore alla media europea: 0,78% del Pil contro lo 0,88% dell'Ue-27. Il differenziale, storicamente negativo e pari a circa mezzo punto di Pil nel 2019, si era ridotto a circa cinque centesimi di punto nel biennio 2022-2023, ma torna ad ampliarsi nel 2024. Questo dato va letto insieme alla composizione dell'intervento: la fase espansiva italiana è stata trainata in larga

[5] Il tema riguarda l'Italia più di altri Paesi: lo Stato detiene, direttamente o tramite Cdp e Invitalia, partecipazioni rilevanti in energia, difesa, cantieristica e microelettronica, e il principale intervento verticale degli ultimi anni nel Mezzogiorno – il polo di STMicroelectronics a Catania – riguarda un'impresa di cui gli Stati italiano e francese sono azionisti di riferimento.

[6] Commissione europea, State Aid Scoreboard 2025; aiuti a industria e servizi, comprese le misure di crisi (Covid-19 e Quadro temporaneo di crisi e transizione).

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



(a) aiuti all'industria e ai servizi, esclusi agricoltura e pesca (le ferrovie sono rilevate a parte dallo Scoreboard); inclusi gli aiuti di crisi (Covid-19 e Quadro temporaneo di crisi e transizione).

Fonte: elaborazioni Svimez su State Aid Scoreboard 2025.

misura da misure di natura congiunturale – ristori, crediti d'imposta automatici, compensazioni dei costi energetici. Il confronto cambia sensibilmente se si escludono le misure di crisi. Nel 2024, gli aiuti a industria e servizi al netto degli interventi anti-Covid e del quadro temporaneo valgono in Italia lo 0,47% del Pil, contro lo 0,79% della media Ue, lo 0,86% della Spagna, lo 0,93% della Germania e l'1,06% della Francia. Nella media del quinquennio 2020-2024, il rapporto italiano si ferma allo 0,49%, poco più della metà di quello europeo (0,85%). L'apparente convergenza verso la media dell'Unione è dunque dovuta alle misure di crisi, che in Italia hanno rappresentato oltre tre quarti degli aiuti nel 2020-2021 e ancora il 40% nel 2024, contro il 10% nella media europea.

La revisione della disciplina degli aiuti di Stato connessa al Clean Industrial Deal amplia i margini di manovra degli Stati membri per il sostegno alla decarbonizzazione industriale e alle tecnologie pulite, ma lo fa in un quadro che non prevede meccanismi di riequilibrio a favore dei territori strutturalmente più deboli. Analogamente, la Comunicazione della Commissione sul riesame intermedio della programmazione 2021-2027 ha esteso alle grandi imprese il sostegno del Fesr per finalità connesse alle tecnologie strategiche (Step), alla difesa, alla decarbonizzazione industriale e agli Ipcei, eliminando al tempo stesso ogni vincolo territoriale per tali aiuti[7]. La componente verticale della politica industriale europea si rafforza sul piano settoriale ma rischia di indebolirsi su quello territoriale, concentrando il sostegno alle nuove filiere strategiche nelle regioni con un tessuto produttivo più avanzato. I primi dati sulla riprogrammazione dei fondi della coesione appaiono tuttavia rassicuranti in tal senso. L'Italia è il paese che ha destinato più risorse della programmazione 2021-2027 alla piattaforma Step (4,6 miliardi). Nell'ambito dei programmi regionali, il 75% delle risorse fa capo a regioni del Sud, a cui vanno aggiunte le risorse dei programmi nazionali in larga parte riconducibili al Mezzogiorno.

La posta in gioco è dunque estremamente rilevante per il Mezzogiorno. Il Joint Research Center ricostruisce per ciascuna regione europea l'ammontare dei fondi per ricerca e innovazione ricevuti dalla politica di coesione e dal programma quadro Horizon, calcolandone il rapporto[8]. Se i fondi della coesione sono

[7] Comunicazione della Commissione europea del 1° aprile 2025 sul riesame intermedio dei programmi della politica di coesione 2021-2027.

[8] Commissione europea, Joint research center, Territorial Economic Data viewer (TEDv), Comparison dashboard.

assegnati su base territoriale in ragione del ritardo di sviluppo e quelli di Horizon aggiudicati in competizione aperta sulla base dell'eccellenza scientifica, il loro rapporto misura quanto la capacità di ricerca di un territorio sia sostenuta da un'allocazione amministrativa piuttosto che da una selezione competitiva. Nel periodo di programmazione 2014-2020 il valore medio dell'Unione si colloca a 0,8 e quello italiano a 0,7: l'Italia riceve dunque per ricerca e innovazione poco meno dalla coesione che da Horizon, in linea con la media europea. Tutte le regioni meridionali si collocano invece al di sopra della media europea, mentre all'estremo opposto si trovano le regioni che ospitano i maggiori poli di ricerca del Paese. Il Mezzogiorno riceve dunque risorse europee per la ricerca in misura non trascurabile, ma le riceve prevalentemente attraverso un canale allocativo anziché competitivo. La debolezza nell'accesso ai bandi competitivi europei e la dipendenza dagli strumenti a destinazione territoriale sono due facce della stessa medaglia: nella misura in cui l'IAA e gli strumenti connessi opereranno attraverso procedure competitive a scala europea, essi tenderanno a riprodurre la geografia di Horizon più che quella della coesione, salvo che non vengano accompagnati da dispositivi espliciti di riequilibrio territoriale (Capitolo 3 del Rapporto).

4.3 Le misure esistenti in Italia e una loro valutazione

4.3.1 *Quanto vale l'intervento pubblico*

Il quadro degli incentivi alle imprese in Italia è ricostruito a partire dai dati del Registro nazionale degli aiuti di Stato resi disponibili dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy[9]. Nel 2024, le agevolazioni concesse alle imprese sono state pari a 17,3 miliardi di euro, in lieve aumento (+2,2%) rispetto ai 16,9 miliardi del 2023 e ancora molto al di sopra dei livelli precedenti la pandemia (6,6 miliardi nel 2019). La dinamica territoriale appare favorevole al Mezzogiorno: le agevolazioni concesse alle imprese meridionali salgono da 4,7 a 7,3 miliardi (+56,1%), mentre quelle del Centro-Nord si riducono da 11,5 a 9,0 miliardi (-21,5%); la quota Sud passa dal 29,0% al 44,8% (Tab. 1).

Il dato richiede però un'immediata qualificazione. L'incremento meridionale è quasi interamente riconducibile a 3,5 miliardi concessi nel 2024 sotto l'obiettivo "contrasto alla crisi da Covid-19", associati alla coda amministrativa di misure emergenziali precedenti. Analogamente, la dinamica territoriale degli aiuti negli anni precedenti è stata determinata dal peso degli interventi energetici, concentrati nel Centro-Nord per la localizzazione delle sedi legali dei grandi operatori. Al netto di entrambe le componenti – interventi energetici e misure anti-Covid, che andrebbero annoverate fra gli strumenti generici di riduzione della fiscalità o di sostegno congiunturale – il quadro cambia sensibilmente: le agevolazioni concesse nel 2024 scendono a 11 miliardi, quelle destinate al Mezzogiorno a 3,6 miliardi, in calo sul 2023 (-2%). La quota Mezzogiorno (33,7%) è in aumento rispetto al 2023 (30,9%), ma solo per la più forte riduzione dei finanziamenti concessi al Centro-Nord (-13,7%) e resta comunque inferiore alla soglia del 40% fissata dal Decreto Coesione del 2024 con riferimento alle risorse in conto capitale. Nel cumulato 2021-2024, al netto delle due componenti, la quota meridionale si ferma al 31,2%.

Sul fronte delle erogazioni, nel 2024 sono stati liquidati 11,3 miliardi di euro, di cui 5 al Mezzogiorno, che raggiunge una quota del 44,9% sul totale erogato frutto di una significativa crescita sul 2023 (+37,7%) e di un calo del Centro-Nord (-10,7%). I segnali positivi per quanto concerne le erogazioni sono confermati anche nel medio periodo. La Tabella 2 aggrega le erogazioni in medie triennali per attenuarne la volatilità,

[9] L'edizione 2025 della Relazione Mimit ha rivisto la serie storica: le agevolazioni concesse nel 2023 scendono da 18,6 a 16,9 miliardi.

Tabella 1 Interventi nazionali e delle Regioni (a)

Macroaree	milioni di euro					Var. % 2024-2023
	2021	2022	2023	2024	Valori cumulati 2021-2024	
Agevolazioni/finanziamenti concessi						
Mezzogiorno	2.639	10.109	4.685	7.315	24.748	56,1
Centro-Nord	16.320	18.338	11.475	9.006	55.139	-21,5
Italia	19.376	31.086	16.897	17.274	84.633	2,2
Quota % Mezzogiorno	13,9	35,5	29,0	44,8	31,0	
Agevolazioni/finanziamenti concessi, al netto degli interventi sul mercato dell'energia						
Mezzogiorno	2.607	10.072	4.581	7.170	24.429	56,5
Centro-Nord	8.418	13.590	10.770	7.938	40.715	-26,3
Italia	11.438	26.282	15.732	15.335	68.787	-2,5
Quota % Mezzogiorno	23,6	42,6	29,8	47,5	37,5	
Agevolazioni/finanziamenti concessi, al netto degli interventi sul mercato dell'energia e delle misure anti-Covid						
Mezzogiorno	1.752	5.230	3.693	3.618	14.292	-2,0
Centro-Nord	5.349	10.833	8.250	7.124	31.556	-13,7
Italia	7.212	18.678	12.294	10.969	49.153	-10,8
Quota % Mezzogiorno	24,7	32,6	30,9	33,7	31,2	
Agevolazioni/finanziamenti erogati						
Mezzogiorno	1.602	5.428	3.629	4.998	15.658	37,7
Centro-Nord	3.845	5.596	6.859	6.127	22.427	-10,7
Italia	5.845	11.164	10.665	11.325	38.999	6,2
Quota % Mezzogiorno	29,4	49,2	34,6	44,9	41,1	

(a) la somma di Mezzogiorno e Centro-Nord non coincide con il totale Italia, che comprende anche gli interventi non localizzati territorialmente. La quota del Mezzogiorno è calcolata al netto di questi ultimi.

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

Tabella 2 Interventi nazionali e delle Regioni, agevolazioni erogate (a)

Macroaree	Valori medi annui (miliardi di euro)									Var. 2022-2024 vs. 2019-2021	
	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012	2013-2015	2016-2018	2019-2021	2022-2024	di cui: 2024	Assolute	Var. %
Mezzogiorno	4,0	2,7	2,1	1,2	1,4	1,2	1,8	4,7	5,0	2,9	158,0
Centro-Nord	2,7	2,2	2,2	2,0	1,8	1,3	2,8	6,2	6,1	3,3	117,7
Italia	7,2	5,6	4,6	3,6	3,3	2,6	5,1	11,1	11,3	5,9	115,3
Quota % Mezzogiorno	59,9	55,6	48,5	38,1	43,8	47,4	39,0	43,1	44,9		

(a) la somma di Mezzogiorno e Centro-Nord non coincide con il totale Italia, che comprende anche gli interventi non localizzati territorialmente. La quota del Mezzogiorno è calcolata al netto di questi ultimi.

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

mostrando che l'importo medio annuo dell'ultimo triennio 2022-2024 (11,1 miliardi) è più che doppio rispetto a quello del triennio precedente 2019-2021 (+115,3%), con un aumento più marcato nel Mezzogiorno che al Centro-Nord (+158% contro +118%). La quota meridionale sale dal 39% al 43,1%.

Il tratto distintivo delle politiche industriali italiane è la loro frammentazione, che l'indagine Met consente di quantificare allineando circa 130 mila imprese ai dati amministrativi del Registro nazionale per gli anni 2018-2025. Nel 2025, il 35% delle imprese risultava beneficiario di qualche agevolazione, ma il dato aggregato nasconde una forte eterogeneità sul piano dimensionale: la quota si ferma al 30% per le microimprese, sale oltre l'85% per le piccole e supera il 90% per le medie e le grandi, in tutte le ripartizioni territoriali. Rapportando gli aiuti ricevuti al fatturato, i valori restano nella maggioranza dei casi al di sotto del 10%. Ne discende un'indicazione che corregge un luogo comune diffuso: le principali beneficiarie degli interventi a pioggia non sono le microimprese, ma le imprese dotate di una struttura organizzativa consolidata, in grado di presidiare la pluralità dei canali agevolativi disponibili[10].

Il quadro d'insieme restituisce un sistema di incentivazione che ha raggiunto dimensioni finanziarie storicamente elevate senza che a ciò abbia corrisposto un riequilibrio territoriale strutturale né, come si vedrà, un riorientamento della composizione settoriale dell'apparato produttivo. I paragrafi seguenti approfondiscono le misure di maggiore rilievo finanziario, ordinate secondo un grado di selettività crescente.

4.3.2 *Gli strumenti orizzontali: Transizione 4.0 e 5.0, Nuova Sabatini e Fondo di garanzia*

Il Piano Transizione 4.0 e la sua estensione energetica Transizione 5.0 hanno costituito, per dotazione, il più importante programma di sostegno agli investimenti delle imprese degli ultimi anni: 12,7 miliardi di euro inizialmente stanziati per il solo biennio 2024-2025[11]. Si tratta di crediti d'imposta automatici, riconosciuti a fronte del possesso di requisiti tecnici e privi di qualsiasi valutazione di merito o vincolo di destinazione territoriale.

L'agevolazione segue la domanda delle imprese e ne riflette la struttura. Il rapporto finale del Comitato scientifico Mef-Mimit-Banca d'Italia quantifica in circa 35 miliardi i crediti maturati nel quadriennio 2020-2023; per le società di capitale osservate, 29,4 miliardi, tre quarti dei quali per beni materiali (Tab. 3). Alle imprese con domicilio fiscale nel Mezzogiorno è andato il 20,9% di questo importo: il 18,4% dei crediti per beni materiali 4.0, il 19,8% di quelli per ricerca e innovazione e il 43,3% della Formazione 4.0, che resta però la componente finanziariamente marginale del Piano. Il divario non è tanto nella partecipazione – il Mezzogiorno conta 42.276 investimenti in beni materiali 4.0, quanti il Nord-Est (42.264), e la quota di imprese beneficiarie (4,2%) è allineata a quella del Nord-Ovest (4,3%) – quanto nella dimensione degli interventi: il credito medio per investimento in beni materiali si ferma a 94.765 euro nel Mezzogiorno, contro 163.944 euro nel Nord-Ovest e 167.707 nel Nord-Est. Le imprese beneficiarie rappresentano un quinto del fatturato meridionale, a fronte di quasi un terzo (31,4%) di quello del Nord-Est[12].

---

[10] Met, Gli anni delle turbolenze e l'industria italiana. Le strategie di crescita private e gli aiuti di Stato, Rapporto Met 2026, sintesi provvisoria.

[11] D.l. n. 19/2024, convertito dalla l.n. 56/2024 (Transizione 5.0, 6,3 miliardi di risorse RePowerEu); Legge di Bilancio 2025 (l.n. 207/2024), che ha destinato ulteriori 6,4 miliardi a Transizione 4.0.

[12] Mef, Banca d'Italia, Ministero delle Imprese e del Made in Italy, Transition 4.0 Plan: An Assessment of Investment, Employment and Productivity Effects, maggio 2026. La ripartizione territoriale segue il domicilio fiscale dell'impresa e può quindi attribuire alle regioni settentrionali investimenti realizzati in stabilimenti localizzati altrove.

Tabella 3 Crediti d'imposta del Piano Transizione 4.0, 2020-2023 (a)

	Beni materiali 4.0	Beni immateriali 4.0	Ricerca, innovazione e design	Formazione 4.0	Totale	
	Milioni di euro	Milioni di euro	Milioni di euro	Milioni di euro	Milioni di euro	%
Macroaree						
Nord-Ovest	6.929	151	1.591	602	9.273	31,6
Nord-Est	7.780	114	1.157	311	9.362	31,9
Centro	3.078	68	881	589	4.616	15,7
Mezzogiorno	4.006	80	896	1.145	6.127	20,9
Italia	21.793	414	4.525	2.646	29.378	100,0
Dimensione di impresa						
Micro	3.214	75	694	910	4.893	16,7
Piccole	6.654	124	1.117	1.157	9.052	30,8
Medie	6.895	114	1.185	481	8.675	29,5
Grandi	5.030	101	1.530	98	6.759	23,0
Settori						
Manifattura	13.522	215	2.595	748	17.080	58,1
Costruzioni	1.943	22	108	350	2.423	8,2
Commercio	2.094	50	265	466	2.875	9,8
Servizi	1.140	67	1.163	630	3.000	10,2
Energia	853	11	102	49	1.015	3,5
Trasporti	874	23	173	261	1.331	4,5
Altro	1.367	26	119	142	1.654	5,6

(a) Il dato 2023 è provvisorio. La ripartizione territoriale segue il domicilio fiscale dell'impresa e non la localizzazione degli investimenti.

Fonte: elaborazioni Svimez su Mef, Banca d'Italia, Ministero delle Imprese e del Made in Italy.
Per effetto degli arrotondamenti della fonte, la somma delle voci può non coincidere esattamente con i totali.

Un risultato del rapporto merita particolare attenzione. Il credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno (c.d. bonus Sud, sostituito dal 2024 dal credito d'imposta Zes Unica) era cumulabile con Transizione 4.0 e il 70% del suo ammontare – 4,95 miliardi su circa 7 nel quadriennio 2020-2023 – è andato a imprese che avevano investito anche in beni materiali 4.0. Se si considerano le sole imprese con sede nel Mezzogiorno, il bonus Sud ricevuto da quelle che hanno investito in beni 4.0 (4,5 miliardi) supera l'intero ammontare dei crediti di Transizione 4.0 per beni materiali maturati nell'area (4,0 miliardi). Una piccola impresa che avesse investito nel 2021 in beni materiali 4.0 poteva coprire con risorse pubbliche fino al 95% dell'investimento, contro il 50% possibile nel resto del Paese. In definitiva, l'effetto di Transizione 4.0 nel Mezzogiorno non è separabile da quello del bonus Sud, con cui si è cumulato: la combinazione dei due, più che l'incentivo nazionale in quanto tale, ha reso conveniente l'investimento. Avendo quasi raddoppiato l'intensità dell'aiuto, la componente territoriale è stata di fatto il moltiplicatore dell'incentivo orizzontale nazionale.

L'Ufficio parlamentare di bilancio perviene a conclusioni coerenti, aggiungendo due elementi di rilievo per l'analisi territoriale. Il primo è che il passaggio, nel 2020, dalla maggiorazione degli ammortamenti al credito d'imposta ha riequilibrato la platea: a differenza della deduzione dalla base imponibile, il credito non dipende dalla capienza fiscale dell'impresa e la quota del Mezzogiorno sul totale dei beneficiari è salita dal 15 al 25%. Nel Mezzogiorno, inoltre, il cumulo con il credito specifico sembrerebbe avere rafforzato l'effica-

cia dell'incentivo, anche se vi può aver contribuito la minore dimensione media delle imprese, considerata la maggiore intensità dell'aliquota di agevolazione prevista per le piccole imprese. Il secondo elemento, di segno opposto, è che gli incentivi hanno continuato a premiare soprattutto società con redditività e dinamica degli investimenti superiori alla media già prima dell'agevolazione, il che solleva forti dubbi sull'addizionalità degli investimenti incentivati[13]. Gli incentivi automatici e non selettivi massimizzano l'ampiezza della platea e minimizzano i costi amministrativi, ma non possono concentrare le risorse dove il bisogno di sostegno alla transizione è maggiore. Dopo un decennio di incentivi, gli investimenti privati in macchinari e attrezzature restano al di sotto dei livelli precedenti la crisi finanziaria e la ripresa dell'accumulazione è stata trainata dagli investimenti pubblici e dalle costruzioni[14].

Transizione 5.0 ha avuto un percorso ancora più accidentato. La complessità delle comunicazioni ex ante ed ex post introdotte per presidiare i flussi di spesa ne ha a lungo frenato l'utilizzo, tanto che con la revisione del Pnrr la dotazione è stata ridotta da 6,3 a 2,5 miliardi, destinando 3,8 miliardi alla copertura dei crediti di Transizione 4.0. Le semplificazioni e l'approssimarsi della scadenza hanno poi innescato una corsa alle prenotazioni, salite a 4,4 miliardi: le risorse sono state dichiarate esaurite il 6 novembre 2025 e le richieste successive, per 1,65 miliardi, sono state coperte solo nel 2026 e in misura parziale[15].
Su questo quadro è intervenuta la legge di bilancio per il 2026, che ha chiuso la stagione dei crediti d'imposta orizzontali: per gli investimenti effettuati dal 1° gennaio 2026 al 30 settembre 2028 torna la maggiorazione degli ammortamenti, sia per i beni 4.0 sia per quelli 5.0 finalizzati alla riduzione dei consumi energetici. L'intensità dell'agevolazione aumenta: per un'impresa fiscalmente capiente, sui beni materiali fino a 2,5 milioni di euro il valore attuale del risparmio d'imposta sale a circa il 40% del costo dell'investimento, contro meno del 20% del credito d'imposta 4.0 del 2023-2025. Lo strumento resta però automatico, privo di qualunque criterio settoriale o territoriale, e il beneficio torna a dipendere dalla capienza fiscale delle imprese: proprio la caratteristica che il passaggio al credito d'imposta aveva rimosso, favorendo il riequilibrio territoriale della platea.

La Nuova Sabatini sostiene gli investimenti in beni strumentali e tecnologie digitali delle micro, piccole e medie imprese attraverso un contributo in conto interessi su finanziamenti bancari o leasing[16]. Si tratta di una misura orizzontale ad ampia platea, storicamente appannaggio delle imprese centro-settentrionali, che negli ultimi anni mostra però una progressione meridionale significativa. Nel 2025, le imprese del Mezzogiorno hanno espresso 9.821 domande, il 20,9% del totale nazionale, e assorbito 1,6 miliardi di investimenti e 148 milioni di contributi impegnati: la quota degli investimenti sale al 19,4%, contro il 18,5% del 2024, il 13,9% del 2023 e valori intorno al 9% fino al 2022. I dati parziali al 1° giugno 2026 confermano la tendenza, con una quota meridionale salita al 22,2% (Tab. 4).

Particolarmente interessante è l'andamento della Nuova Sabatini green, operativa dal 2023 a sostegno degli investimenti a basso impatto ambientale, che nel 2025 ha raggiunto 4.170 domande e 784 milioni di investimenti, raddoppiando i valori del 2024. Le imprese meridionali vi accedono con una quota degli

[13] Ufficio parlamentare di bilancio, Rapporto sulla politica di bilancio 2025, cap. 5, che stima in circa 16 miliardi di euro il risparmio d'imposta generato dagli incentivi 4.0 nel periodo 2017-2022.

[14] Ufficio parlamentare di bilancio, audizione presso la X Commissione (Attività produttive, commercio e turismo) della Camera dei deputati, 29 settembre 2026.

[15] Esaurimento delle risorse: d.d. Mimit 6 novembre 2025; copertura delle domande successive: d.l. n. 38 e n. 42 del 2026. Dati: Confindustria, D.l. n. 38/2026. Prime osservazioni, aprile 2026

[16] Art. 2 del d.l. n. 69/2013, convertito dalla l.n. 98/2013. La Nuova Sabatini Sud, prevista dalla Legge di Bilancio 2020, non risulta tuttora operativa.

Tabella 4 Agevolazioni deliberate dalla Nuova Sabatini nel Mezzogiorno (a)

	Investimento proposto dalle imprese		Finanziamento deliberato e leasing		Contributo impegnato		Contributo decretato	
	Milioni di euro	Quota % Mezzogiorno	Milioni di euro	Quota % Mezzogiorno	Milioni di euro	Quota % Mezzogiorno	Milioni di euro	Quota % Mezzogiorno
2014-2020	2.053,6	9,0	2.044,2	9,0	162,8	8,5	127,3	7,6
2021	863,9	8,5	863,3	8,5	73,8	7,7	60,9	6,9
2022	832,7	8,9	830,2	8,9	71,4	8,1	65,3	7,9
2023	1.044,0	13,9	1.037,9	13,8	89,3	12,9	81,7	12,4
2024	1.205,4	18,5	1.200,9	18,5	105,4	17,8	96,9	17,3
2025	1.644,4	19,4	1.634,8	19,4	148,1	18,8	139,6	18,4
2026 (al 1° giugno)	659,8	22,2	655,3	22,1	58,3	21,5	55,0	21,5
2014-2026	8.303,7	12,2	8.266,6	12,2	709,1	11,6	626,7	11,1

(a) al netto di revoche, rinunce e annullamenti. Dati aggiornati al 1° giugno 2026; il 2026 è pertanto un anno parziale.

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

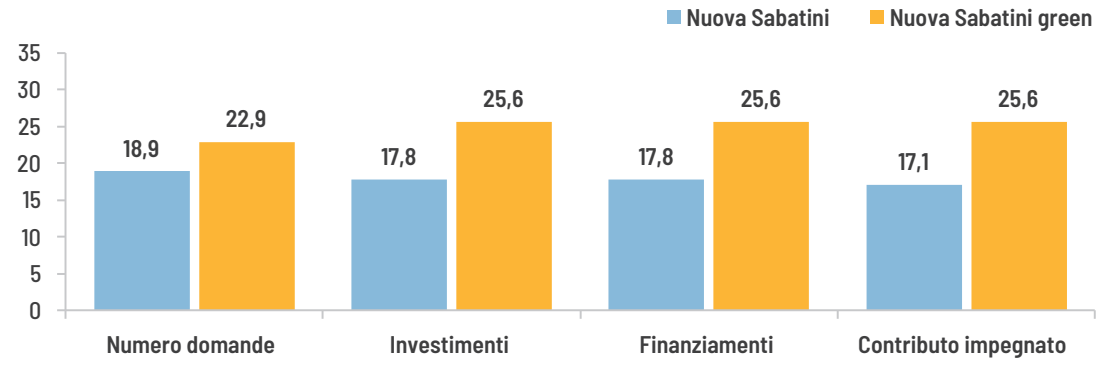
Tabella 5 Agevolazioni deliberate dalla Nuova Sabatini green

Anni	Numero domande	Investimento proposto (milioni di euro)	Finanziamento deliberato e leasing (milioni di euro)	Contributo impegnato (milioni di euro)
Centro-Nord				
2023	134	24,0	23,8	2,4
2024	1.613	307,6	307,3	31,0
2025	3.210	586,1	585,2	59,1
2026 (al 1° giugno)	1.514	260,2	260,1	26,3
2023-2026	6.471	1.177,9	1.176,3	118,7
Mezzogiorno				
2023	30	11,8	11,6	1,2
2024	463	107,1	106,8	10,8
2025	960	198,2	197,5	19,9
2026 (al 1° giugno)	470	89,2	88,8	9,0
2023-2026	1.923	406,3	404,7	40,8
Quota % Mezzogiorno su Italia				
2023	18,3	32,9	32,8	32,8
2024	22,3	25,8	25,8	25,8
2025	23,0	25,3	25,2	25,2
2026 (al 1° giugno)	23,7	25,5	25,5	25,5
2023-2026	22,9	25,6	25,6	25,6

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

investimenti del 25,3%, superiore di circa sei punti a quella registrata sulla misura ordinaria (7,8 punti nel cumulato 2023-2026, Fig. 2), anche se lo scarto si riduce a 3,3 punti nei primi cinque mesi del 2026. La finalizzazione tematica dell'intervento – la transizione ecologica – si associa a una partecipazione meridionale più elevata.

Figura 2 Nuova Sabatini e Nuova Sabatini green, 2023-2026 (quota % Mezzogiorno)



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

Il Fondo di garanzia per le Pmi resta il principale strumento di sostegno all'accesso al credito e risulta la misura che segnala la dinamica meridionale più netta fra quelle qui esaminate. Le domande accolte sono state 247.808 a livello nazionale, l'8,3% in più del 2024, per 45,7 miliardi di finanziamenti garantiti (+7,6%) e 31,7 miliardi di garanzie concesse (+6,1%). La quota del Mezzogiorno sale al 32,5% dei finanziamenti (30,9% nel 2024) e al 35,2% delle garanzie (dal 31,6%): in valore assoluto le garanzie concesse alle imprese meridionali crescono del 18,1%, da 9,5 a 11,2 miliardi, contro un aumento dello 0,6% nel Centro-Nord (Tab. 6).

Il confronto con il 2019, ultimo anno prima dell'espansione straordinaria del biennio pandemico, dà la misura del riposizionamento: nel Mezzogiorno i finanziamenti garantiti passano da 5,3 a 14,9 miliardi (+178,6%) e le garanzie concesse da 3,7 a 11,2 miliardi, esattamente il triplo, mentre nel Centro-Nord gli incrementi si fermano rispettivamente al 120,7% e al 114,4%; la quota meridionale guadagna così 4,9 punti percentuali sui finanziamenti e 7,2 punti sulle garanzie.

Tabella 6 Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (a)

Regioni e macroaree	Finanziamenti garantiti (milioni di euro)		Var. % 2025-2024	Quota % su Italia	Garanzie concesse (milioni di euro)		Var. % 2025-2024	Quota % su Italia
	2024	2025			2024	2025		
Abruzzo	1.010,5	1.146,7	13,5	2,5	672,0	726,3	8,1	2,3
Basilicata	388,1	412,9	6,4	0,9	279,0	306,7	9,9	1,0
Calabria	736,6	853,6	15,9	1,9	534,6	652,1	22,0	2,1
Campania	4.530,2	4.837,5	6,8	10,6	3.285,6	3.699,2	12,6	11,7
Molise	174,1	211,6	21,5	0,5	127,5	162,9	27,7	0,5
Puglia	2.652,1	3.359,6	26,7	7,3	1.913,8	2.542,4	32,8	8,0
Sardegna	723,4	759,1	4,9	1,7	522,4	580,6	11,1	1,8
Sicilia	2.945,4	3.284,9	11,5	7,2	2.119,9	2.499,8	17,9	7,9
Mezzogiorno	**13.160,4**	**14.866,0**	**13,0**	**32,5**	**9.454,8**	**11.169,8**	**18,1**	**35,2**
Centro-Nord	**29.365,0**	**30.881,2**	**5,2**	**67,5**	**20.440,5**	**20.557,5**	**0,6**	**64,8**
Italia	**42.525,4**	**45.747,2**	**7,6**	**100,0**	**29.895,3**	**31.727,3**	**6,1**	**100,0**

(a) Dal 1° gennaio 2025 la percentuale massima di copertura per le operazioni di liquidità è stata ridotta al 50% (dal 55-60% del 2024).

Fonte: elaborazioni Svimez su Mediocredito Centrale, Fondo di garanzia per le Pmi, Report regionali al 31 dicembre 2025.

Il risultato va però letto con cautela. Nonostante la riduzione al 50% della copertura massima per le operazioni di liquidità, nel 2025 il rapporto fra garanzie e finanziamenti sale nel Mezzogiorno al 75,1% e scende nel Centro-Nord al 66,6%, mentre nel 2019 era pressoché identico nelle due aree. La differenza dipende dalle sezioni speciali alimentate da risorse della coesione, che offrono coperture superiori di circa dieci punti a quelle del Fondo ordinario e intermediano circa tre quarti dei finanziamenti meridionali: il maggiore assorbimento del Sud è dunque associato al contributo della politica di coesione al finanziamento della misura nazionale, non da un suo cambiamento. All'interno dell'area, Campania, Puglia e Sicilia concentrano oltre tre quarti delle garanzie. Resta la natura dello strumento: il Fondo allenta il razionamento del credito che penalizza le Pmi meridionali, ma non seleziona settori né filiere e non è quindi una leva di trasformazione della struttura produttiva.
Nel complesso, i tre strumenti orizzontali restituiscono un quadro coerente. Dove la misura nazionale opera da sola, la quota meridionale riflette la struttura produttiva dell'area e i benefici si concentrano sulle imprese già più solide. Dove vi si innesta una componente territoriale o tematica – il bonus Sud su Transizione 4.0, la finalità ambientale della Sabatini green, le sezioni speciali della coesione sul Fondo di garanzia – la partecipazione del Mezzogiorno cresce. In nessuno dei tre casi, tuttavia, lo strumento orienta gli investimenti verso settori o filiere: allarga la platea, non trasforma la struttura produttiva.

4.3.3 *Capitale di rischio, crescita dimensionale e sostegno all'imprenditorialità*

La frammentazione del tessuto produttivo nel Mezzogiorno è un vincolo particolarmente stringente: la dimensione media d'impresa è inferiore di circa un terzo a quella del Centro-Nord e la finanza alternativa al credito bancario è marginale. Il Fondo Italiano d'Investimento, principale operatore pubblico di private capital per le Pmi, con oltre 4 miliardi in gestione, ha una presenza meridionale limitata nel portafoglio diretto. Il Fondo cresci al Sud, istituito specificamente per la crescita dimensionale delle Pmi meridionali con una dotazione di 250 milioni del Fondo sviluppo e coesione, ha concluso al 2025 quattordici operazioni e dal 2023 si è concentrato quasi esclusivamente su quotazioni su Euronext Growth Milan: segno della scarsità di imprese di taglia adeguata e della resistenza ad aprire il capitale a investitori esterni.

Nel capitale di rischio l'operatore pubblico di riferimento è Cdp Venture Capital Sgr, che al 30 giugno 2026 gestisce circa 4,9 miliardi e ne ha deliberati 3,0 (contro 4,7 e 2,3 un anno prima), fra investimenti diretti (1,3 miliardi) e quote in 63 fondi di terzi (1,7 miliardi)[17]. La presenza meridionale è capillare ma di scala ridotta: i Poli di trasferimento tecnologico hanno investito circa 10 milioni in startup del Sud, i sei programmi di accelerazione con sede nel Mezzogiorno meno di 6 milioni, il Fondo Italia Venture II – Fondo Imprese Sud, unico strumento con vincolo territoriale esplicito, 69 milioni in 64 imprese (attraendone altri 87 da terzi), e venti fondi partecipati 24,6 milioni in 39 società. In tutto, circa di 110 milioni su 3,0 miliardi deliberati. Anche la dinamica recente è meno che proporzionale: le startup meridionali accelerate passano da circa 85 a 98, ma la loro quota scende dal 18,5% al 17,5%.
Soprattutto, la quota meridionale degli investimenti diretti in startup si è ridotta man mano che l'attività cresceva: dal 36,9% del cumulato al 2020 al 7,5% del primo semestre 2024[18]. Esaurita la fase di avvio, sostenuta dai fondi con vincolo territoriale, il baricentro si è spostato verso il Centro-Nord, dove si concentra l'86% delle operazioni di venture capital[19]. Il monitoraggio territoriale andrebbe ripristinato: per un operato-

[17] Cdp Venture Capital Sgr, nota trasmessa alla Svimez per il Rapporto 2026.

[18] Cdp Venture Capital Sgr, nota per il Rapporto Svimez 2025.

[19] Liuc-Aifi, Venture Capital Monitor, Rapporto Italia 2025

Tabella 7 I progetti finanziati da Smart&Start Italia

Macroaree	2021	2022	2023	2024	2025	Cumulato 2021-2025	Var. % 2025-2024
Numero progetti							
Mezzogiorno	48	62	49	45	44	248	-2,2
Centro-Nord	93	68	68	81	76	386	-6,2
Quota % Mezzogiorno	34,0	47,7	41,9	35,7	36,7	39,1	
Investimenti (milioni di euro)							
Mezzogiorno	26,2	40,7	30,0	29,5	28,4	154,9	-3,8
Centro-Nord	58,7	45,0	40,5	53,2	55,2	252,5	3,8
Quota % Mezzogiorno	30,9	47,5	42,6	35,7	34,0	38,0	
Agevolazioni (milioni di euro)							
Mezzogiorno	21,6	33,3	24,6	24,2	23,1	126,7	-4,5
Centro-Nord	47,6	36,2	32,7	42,7	44,9	204,0	5,2
Quota % Mezzogiorno	31,2	47,9	42,9	36,1	33,9	38,3	

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Invitalia.

re pubblico la distribuzione geografica delle risorse è una delle poche misure disponibili della sua addizionalità rispetto al mercato.

Smart&Start Italia gestita da Invitalia a sostegno delle startup innovative ad alto contenuto tecnologico, conferma nel 2025 un profilo di sostanziale stabilità (Tab. 7): 120 progetti per 68 milioni, il 33,9% dei quali

Tabella 8 I progetti finanziati da Smart&Start per settore,valori cumulati 2013-2025

Settori	Numero progetti	Investimenti (milioni di euro)	Agevolazioni (milioni di euro)	Numero progetti	Investimenti (milioni di euro)	Agevolazioni (milioni di euro)
	Mezzogiorno			Centro-Nord		
Aerospazio	8	5,3	4,1	24	18,1	14,0
Ambiente e Energia	82	46,6	30,5	81	57,3	43,7
Automazione industriale	41	25,8	18,6	57	43,4	33,6
Bioagroalimentare	32	21,2	15,7	25	17,3	13,0
Cloud computing	163	80,0	50,2	94	58,5	45,2
E-commerce	126	58,3	35,5	104	57,7	43,7
E-government	10	3,5	2,1	6	3,1	2,4
Infrastruttura e sicurezza	45	21,3	11,0	35	22,7	17,9
Internet of things	82	50,5	38,2	98	62,7	48,0
Life Sciences	88	52,2	37,8	98	64,4	50,2
Materiali Innovativi	45	30,6	21,0	57	45,5	35,5
Nanotech	7	5,5	3,2	4	3,2	2,4
Smart cities	43	18,9	14,3	34	20,3	13,8
Socialnetwork	60	22,1	13,9	30	13,1	9,2
Telecomunicazioni	41	23	14	30	20	15
Trasporti	22	16,6	10,7	27	17,6	13,3
Turismo e beni culturali	62	26,6	16,2	18	9,2	6,9
Totale	**957**	**507,5**	**337,0**	**822**	**533,8**	**407,9**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Invitalia.

Tabella 9 Resto al Sud, valori cumulati 2018-2025 (a)

Regioni e macroaree	Investimenti	Contr. fondo perduto ammesso	Finanziamento bancario	Contr. fondo perduto erogato	Contr. c/interessi erogato
	Quote % regionali				
Abruzzo	4,6	4,7	4,4	4,6	4,5
Basilicata	2,3	2,4	2,3	2,6	2,5
Calabria	12,2	12,1	12,3	12,8	12,8
Campania	49,2	48,6	50,1	47,4	49,5
Molise	1,5	1,5	1,5	1,6	1,5
Puglia	7,2	7,4	7,0	7,6	7,3
Sardegna	5,0	5,1	4,8	4,6	4,8
Sicilia	17,1	17,3	16,8	17,9	16,3
Mezzogiorno	**99,0**	**99,0**	**99,1**	**99,1**	**99,2**
Centro-Nord (b)	**1,0**	**1,1**	**0,9**	**0,9**	**0,9**
Italia (milioni di euro)	**1.454,1**	**819,8**	**634,3**	**574,5**	**64,5**
	Quote % settoriali				
Attività manifatturiere / artigianali	24,4	24,6	24,2	24,3	24,6
Attività turistiche / culturali	46,5	45,7	47,6	45,1	46,7
Costruzioni	2,4	2,5	2,3	2,4	2,3
Ict	2,4	2,4	2,4	2,3	2,4
Servizi alla persona	18,9	19,3	18,4	20,7	19,1
Servizi alle pmi	5,3	5,5	5,1	5,2	5,0

(a) Lo sportello della misura è chiuso dal 14 ottobre 2025; (b) Comuni del cratere sismico del Centro e alcune isole minori del Centro-Nord.

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Invitalia.

nel Mezzogiorno (38,3% nel 2021-2025); 45,2% nell'intero periodo 2013-2025 (Tab. 8), grazie al cofinanziamento della coesione e al contributo aggiuntivo riservato alle startup del Sud. La composizione settoriale resta però concentrata nei servizi digitali: cloud computing ed e-commerce assorbono un quarto delle agevolazioni meridionali. Si è infine chiuso, il 14 ottobre 2025, lo sportello Resto al Sud, che nel 2018-2025 ha ammesso 16.511 iniziative per 1,45 miliardi di investimenti (Tab. 9). Il bilancio conferma i limiti già segnalati: importi medi inferiori a 90 mila euro, metà degli investimenti in Campania e una composizione che replica la specializzazione esistente, con le attività turistico-culturali al 46,5% (Ict al 2,4%). Il Piano Integrato Autoimpiego che gli subentra (576 milioni, di cui 356 per il Mezzogiorno) introduce una premialità per le attività digitali e green: un passo nella giusta direzione, ma senza vincoli stringenti di destinazione gli strumenti a sportello tendono a riprodurre la composizione settoriale preesistente.
In sintesi, anche in questo ambito la quota meridionale è più elevata dove lo strumento prevede un vincolo o una premialità territoriale – il Fondo Imprese Sud, Smart&Start con il contributo aggiuntivo per il Sud, Resto al Sud – e si riduce quando l'attività si allarga ai canali ordinari.

4.3.4 *La Zes Unica: uno strumento territoriale in cerca di selettività*

La Zes Unica è, almeno potenzialmente, la cerniera fra strumenti orizzontali e selettivi. La sua dimensione territoriale avrebbe dovuto essere accompagnata da una dimensione settoriale, attraverso il Piano strategico che individua le filiere da rafforzare e da promuovere, i cui indirizzi non sono però mai stati tradotti in criteri di accesso né al credito d'imposta né all'autorizzazione unica. Il credito d'imposta, che dal 2024 ha

Tabella 10 Il credito d'imposta della Zes Unica nel 2025 (milioni di euro, s.d.i.) (a)

Regione	Dimensione Impresa	Numero comunicazioni inviate	Tipologia investimenti realizzati				Credito richiesto
			Impianti	Macchinari	Attrezzature	Immobili	
Abruzzo	Micro	84	5,3	13,4	7,2	5,5	10,7
	Piccola	227	26,0	60,7	20,0	23,7	43,4
	Media	79	25,8	28,3	14,9	9,8	19,3
	Grande	26	14,2	19,7	3,1	3,3	5,9
Totale Abruzzo		416	71,3	122,1	45,2	42,3	79,2
Basilicata	Micro	107	3,1	15,8	9,6	6,1	17,0
	Piccola	179	16,8	51,8	13,6	13,4	46,8
	Media	79	13,9	39,3	20,0	9,3	31,6
	Grande	38	22,8	20,8	7,8	2,1	16,0
Totale Basilicata		403	56,6	127,7	50,9	30,9	111,4
Calabria	Micro	296	13,4	36,1	28,9	15,2	53,4
	Piccola	550	44,9	118,4	55,7	42,4	151,1
	Media	137	29,4	48,2	25,4	20,7	60,1
	Grande	47	23,1	9,6	14,5	11,0	23,2
Totale Calabria		1.030	110,8	212,4	124,5	89,3	287,7
Campania	Micro	752	46,0	79,4	103,4	31,7	153,9
	Piccola	2.039	206,3	398,8	288,0	178,2	633,5
	Media	685	213,9	254,0	196,4	136,8	393,0
	Grande	282	157,1	242,5	111,1	54,9	223,1
Totale Campania		3.758	623,3	974,7	698,9	401,6	1.403,6
Molise	Micro	17	7,2	17,4	3,5	0,1	8,4
	Piccola	38	1,5	4,3	9,5	1,9	8,5
	Media	100	6,9	21,0	11,7	7,1	22,6
	Grande	41	9,8	17,6	7,6	4,5	15,6
Totale Molise		196	25,4	60,3	32,3	13,6	55,1
Puglia	Micro	180	126,0	127,1	76,8	46,1	157,5
	Piccola	434	20,6	66,3	47,2	18,5	89,4
	Media	820	85,0	149,6	115,0	51,0	235,7
	Grande	340	80,1	135,9	95,3	32,7	175,1
Totale Puglia		1.774	311,7	479,0	334,3	148,3	657,6
Sardegna	Micro	88	53,3	35,1	28,9	28,9	43,9
	Piccola	181	11,0	18,7	23,5	11,5	31,7
	Media	367	45,5	65,8	50,8	38,0	98,5
	Grande	111	37,5	26,4	18,7	12,2	38,0
Totale Sardegna		747	147,2	146,1	122,0	90,6	212,2
Sicilia	Micro	158	113,6	183,5	64,8	55,5	167,2
	Piccola	677	29,6	82,4	88,1	30,9	134,1
	Media	1.148	117,7	215,3	147,8	102,5	342,6
	Grande	370	107,2	132,3	89,7	63,9	192,8
Totale Sicilia		2.353	368,2	613,6	390,4	252,9	836,8
Mezzogiorno	**Micro**	**1.682**	**367,9**	**507,9**	**323,0**	**189,2**	**612,0**
	Piccola	**4.325**	**356,8**	**801,5**	**545,6**	**320,5**	**1.138,5**
	Media	**3.415**	**538,1**	**821,5**	**582,1**	**375,2**	**1.203,4**
	Grande	**1.255**	**451,8**	**605,0**	**347,7**	**184,6**	**689,6**
Totale Mezzogiorno		**10.677**	**1.714,5**	**2.735,8**	**1.798,4**	**1.069,5**	**3.643,5**

(a) Il numero complessivo delle comunicazioni inviate (10.493) risulta inferiore alla somma dei valori riportati nel Totale Mezzogiorno (10.677) in quanto le comunicazioni nelle quali sono indicate più strutture produttive ubicate in regioni diverse vengono conteggiate una volta per ciascuna di dette regioni.

Fonte: elaborazioni Svimez su dati dell'Agenzia delle Entrate.

sostituito il bonus Sud, resta perciò un incentivo automatico.
Nel 2025 sono state trasmesse all'Agenzia delle Entrate 10.493 comunicazioni, per 7,3 miliardi di investimenti e 3,6 miliardi di crediti richiesti, il 42,8% in più del 2024 (Tab. 10). Come per il credito 4.0, il tetto di spesa si è rivelato insufficiente e ha reso necessario un rifinanziamento, che non ha comunque consentito alle imprese di usufruire delle aliquote di legge. La misura si conferma il principale canale di sostegno agli investimenti produttivi nel Mezzogiorno e registra, rispetto al primo anno di applicazione, un miglioramento qualitativo non trascurabile: l'incidenza degli immobili sul totale degli investimenti agevolati scende dal 24,5% al 14,6%, mentre macchinari e impianti salgono al 60,8% del totale.
La distribuzione territoriale resta tuttavia fortemente concentrata: Campania (38,5% dei crediti richiesti), Sicilia (23,0%) e Puglia (18,0%) assorbono quasi l'80% del totale, mentre Abruzzo e Molise si fermano complessivamente al 3,7%. Sotto il profilo dimensionale, piccole e medie imprese esprimono il 64,3% dei crediti richiesti, le grandi il 18,9% e le microimprese il 16,8%.

Sul versante procedurale, la riforma della governance ha prodotto risultati apprezzabili. I tempi medi di rilascio dell'autorizzazione unica si sono quasi dimezzati, da 98 a 54 giorni, e al 19 giugno 2026 risultavano rilasciate 1.399 autorizzazioni, per 9,2 miliardi di investimenti: il doppio dei provvedimenti di un anno prima, con un investimento medio salito da 5,4 a 6,5 milioni di euro (Tab. 11)[20]. I nuovi insediamenti sono il 45% delle autorizzazioni, ma il 65% degli investimenti: lo strumento non opera dunque soltanto come canale di adeguamento dell'esistente. Anche qui la distribuzione territoriale è molto polarizzata: Campania, Puglia e Sicilia assorbono l'84,6% dei provvedimenti.

Tabella 11 Zes Unica: provvedimenti di autorizzazione unica e investimenti (a)

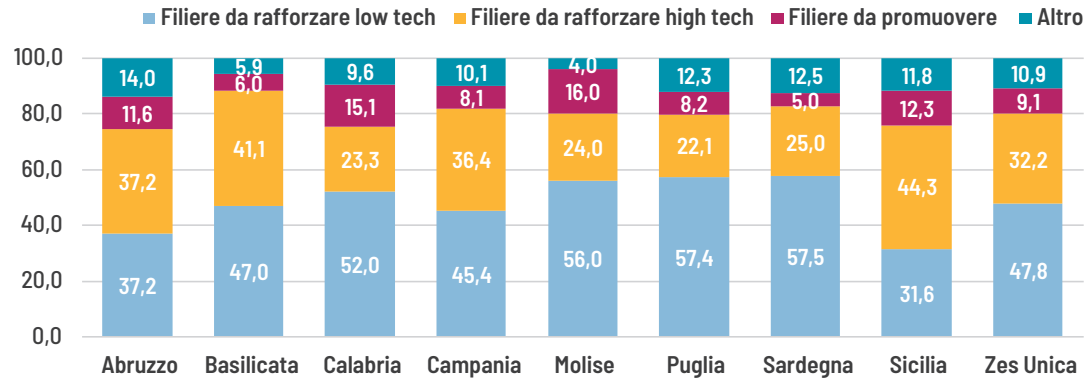
Regioni	2026			Var. % 2026-2025	
	Autorizzazioni uniche	Quota % sul totale delle otto regioni del Mezzogiorno	Investimenti (milioni di euro)	Autorizzazioni uniche	Investimenti
Abruzzo	43	3,1	343,0	72,0	30,4
Basilicata	34	2,4	205,0	61,9	106,7
Calabria	73	5,2	655,0	128,1	287,8
Campania	582	41,6	3.128,0	89,0	93,1
Molise	25	1,8	163,0	150,0	248,3
Puglia	415	29,7	2.811,0	153,0	185,6
Sardegna	40	2,9	210,0	48,1	44,7
Sicilia	187	13,4	1.641,0	87,0	315,2
Mezzogiorno	**1.399**	**100,0**	**9.156,0**	**103,6**	**145,9**
Marche	3	-	17,0	-	-
Totale Zes Unica	**1.402**	**-**	**9.173,0**	**-**	**-**

(a) Dati al 19 giugno 2026 (Confindustria-Srm su dati del Dipartimento per il Sud), confrontati con la rilevazione della Struttura di Missione Zes al 30 giugno 2025.

Fonte: elaborazioni Svimez su Confindustria e Srm, Check-up Mezzogiorno, Rapporto 1/2026 (16 luglio 2026).

[20] Confindustria e Srm, Check-up Mezzogiorno, Rapporto 1/2026, luglio 2026, su dati del Dipartimento per il Sud, escluse tre autorizzazioni nelle Marche. I dati sui tempi medi di rilascio sono tratti da Corte dei conti, deliberazione n. 23/2025/Ccc.

Figura 3 Zes Unica: distribuzione per filiera e regione delle autorizzazioni uniche (a)



(a) Filiere da rafforzare low tech: Agroindustria, Turismo, Made in Italy. Filiere da rafforzare high tech: Elettronica e ICT, Automotive, Navale e Cantieristica, Chimica e Farmaceutica, Aerospazio, Ferroviario. Filiere da promuovere: Cleantech, Tecnologie digitali, Biotech.

Fonte: elaborazioni Svimez su Confindustria e Srm, Check-up Mezzogiorno, Rapporto 1/2026.

La riduzione dei tempi di rilascio indica un miglioramento dell'efficienza dello strumento. Resta aperta la questione della sua efficacia, che dipende dalla capacità di orientare gli investimenti verso le filiere individuate dal Piano strategico, in scadenza nel 2026. Riclassificate secondo la griglia del Piano, le autorizzazioni uniche rilasciate al 19 giugno 2026 vanno per il 47,8% a filiere da rafforzare a minore contenuto tecnologico (agroindustria, Made in Italy, turismo), per il 32,2% a filiere da rafforzare a maggiore contenuto tecnologico (fra cui automotive, elettronica e Ict, navale e cantieristica) e soltanto per il 9,1% alle tecnologie da promuovere - cleantech, tecnologie digitali, biotech (Fig. 3). Le filiere a maggiore contenuto tecnologico pesano di più in Sicilia (44,3%) e Basilicata (41,1%), quelle tradizionali in Molise, Puglia e Sardegna (fra il 56 e il 57,5%). Le tecnologie da promuovere superano il 10% soltanto in Molise, Calabria, Sicilia e Abruzzo, e si fermano intorno all'8% in Campania e Puglia, che da sole concentrano oltre il 70% dei provvedimenti.

La Zes intercetta dunque le vocazioni produttive già insediate, riflettendo la natura orizzontale dello strumento: otto autorizzazioni su dieci rafforzano filiere già presenti nell'area, quasi la metà in comparti a minore contenuto tecnologico, e meno di una su dieci investe nelle tecnologie che dovrebbero costruire nuove filiere produttive.
Su questo quadro incide infine, in senso potenzialmente regressivo, l'estensione dal 2026 della Zes Unica a Marche e Umbria (l. n. 171/2025) e la proposta, emersa nel dibattito parlamentare, di estenderla all'intero territorio nazionale. La Zes non è un regime fiscale di vantaggio generalizzato, ma un dispositivo di attrazione localizzativa, la cui efficacia dipende precisamente dal differenziale che introduce fra territori: ampliarne l'ambito significa ridurre tale differenziale e produrre, a parità di risorse, uno spiazzamento degli investimenti a danno delle aree che l'intervento intendeva favorire.

4.3.5 *Gli strumenti selettivi: Fondo per la crescita sostenibile, Accordi per l'innovazione, contratti di sviluppo e Ipcei*

Fra gli strumenti selettivi, il Fondo per la crescita sostenibile agevola programmi di ricerca, sviluppo e innovazione di rilevanza strategica, attraverso bandi tematici del Mimit. Nel quinquennio 2021-2025, il Fondo ha agevolato 2.311 iniziative, per 7,3 miliardi di investimenti e 3,3 miliardi di agevolazioni. Il dato più signi-

Tabella 12 Iniziative agevolate dal Fondo per la crescita sostenibile

	2021	2022	2023	2024	2025	Valori cumulati 2021-2025	Var. % 2025-2024
Mezzogiorno							
Numero iniziative	81	98	278	337	459	1.253	36,2
Investimenti	161,9	277,1	658,6	657,9	655,3	2.411	-0,4
Agevolazioni	87,8	116,5	340,7	345,4	414,4	1.305	20,0
Centro-Nord							
Numero iniziative	133	94	435	288	108	1.058	-62,5
Investimenti	852,0	389,9	2.098,9	1.202,4	326,7	4.870	-72,8
Agevolazioni	371,2	145,9	830,1	451,9	147,8	1.947	-67,3
Quota % Mezzogiorno							
Numero iniziative	37,9	51,0	39,0	53,9	81,0	54,2	
Investimenti	16,0	41,5	23,9	35,4	66,7	33,1	
Agevolazioni	19,1	44,4	29,1	43,3	73,7	40,1	

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Invitalia.

Tabella 13 Accordi per l'innovazione

	2021	2022	2023	2024	2025	Valori cumulati 2021-2025	Var. % 2025-2024
Mezzogiorno							
Numero iniziative	79	93	266	258	165	861	-36,0
Investimenti	306,5	773,0	1.856,7	1.744,0	1.045,9	5.726	-40,0
Agevolazioni	148,5	327,4	880,9	784,6	435,8	2.577	-44,5
Centro-Nord							
Numero iniziative	102	85	420	271	92	970	-66,1
Investimenti	954,2	679,5	3.662,0	2.265,3	675,3	8.236	-70,2
Agevolazioni	300,7	252,7	1.436,8	830,4	254,6	3.075	-69,3
Quota % Mezzogiorno							
Numero iniziative	43,6	52,2	38,8	48,8	64,2	47,0	
Investimenti	24,3	53,2	33,6	43,5	60,8	41,0	
Agevolazioni	33,1	56,4	38,0	48,6	63,1	45,6	

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

ficativo riguarda il 2025: a fronte di 567 iniziative agevolate a livello nazionale, ben 459 sono localizzate nel Mezzogiorno, che assorbe il 66,7% degli investimenti e il 73,7% delle agevolazioni concesse, contro il 35,4% e il 43,3% del 2024 (Tab. 12). Nel complesso del quinquennio, la quota meridionale si attesta al 40,1% delle agevolazioni, in netta progressione.

Analogo il quadro degli Accordi per l'innovazione, che agevolano progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale di grandi dimensioni a rilevante impatto tecnologico[21]. Nel 2025, le iniziative agevolate sono state 257, di cui 165 nel Mezzogiorno, cui è andato il 63,1% delle agevolazioni concesse, a fronte del 48,6% del 2024 (Tab. 13). Nel quinquennio 2021-2025, la quota meridionale si colloca al 45,6% delle agevolazioni, e al 48% nell'intero periodo 2016-2025 (Tab. 14).

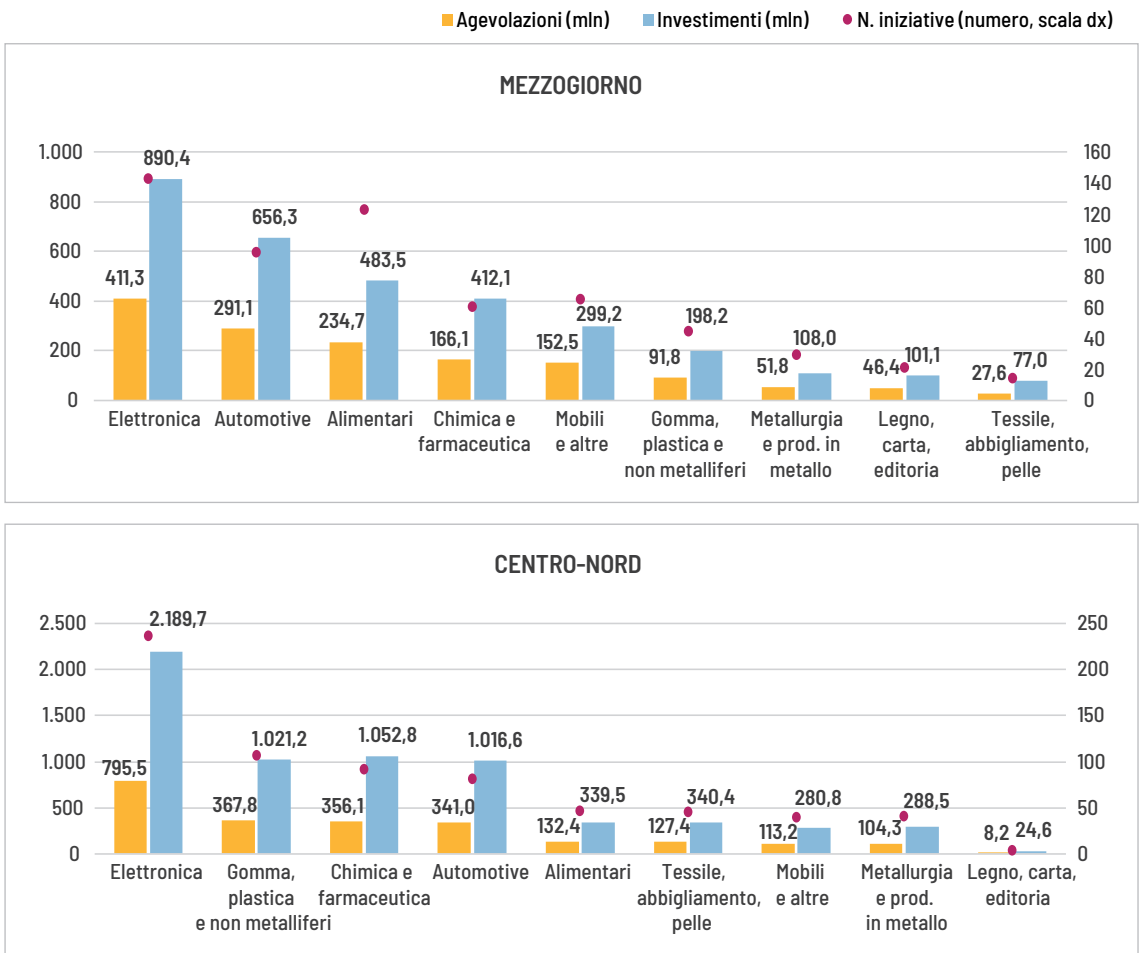
[21] Decreti Mise del 1° aprile 2015 e del 31 dicembre 2021.

Tabella 14 Accordi per l'innovazione per settore, valori cumulati 2016-2025

Settori	Agricoltura	Costruzioni	Fornitura EE, gas, acqua, rifiuti	Manifatturiero	Servizi	Totale
Mezzogiorno						
Numero iniziative	17	24	21	594	657	1.313
Investimenti (milioni di euro)	73,5	101,4	94,9	3.225,8	3.483,3	6.978,9
Agevolazioni (milioni di euro)	34,8	49,2	44,3	1.473,4	1.656,2	3.257,9
Centro-Nord						
Numero iniziative	8	9	14	695	365	1.091
Investimenti (milioni di euro)	62,5	68,6	87,0	6.554,2	2.825,4	9.597,8
Agevolazioni (milioni di euro)	21,4	27,7	36,3	2.345,8	1.094,1	3.525,3
Quota Mezzogiorno (%)						
Numero iniziative	68,0	72,7	60,0	46,1	64,3	54,6
Investimenti (milioni di euro)	54,0	59,6	52,2	33,0	55,2	42,1
Agevolazioni (milioni di euro)	62,0	64,0	54,9	38,6	60,2	48,0

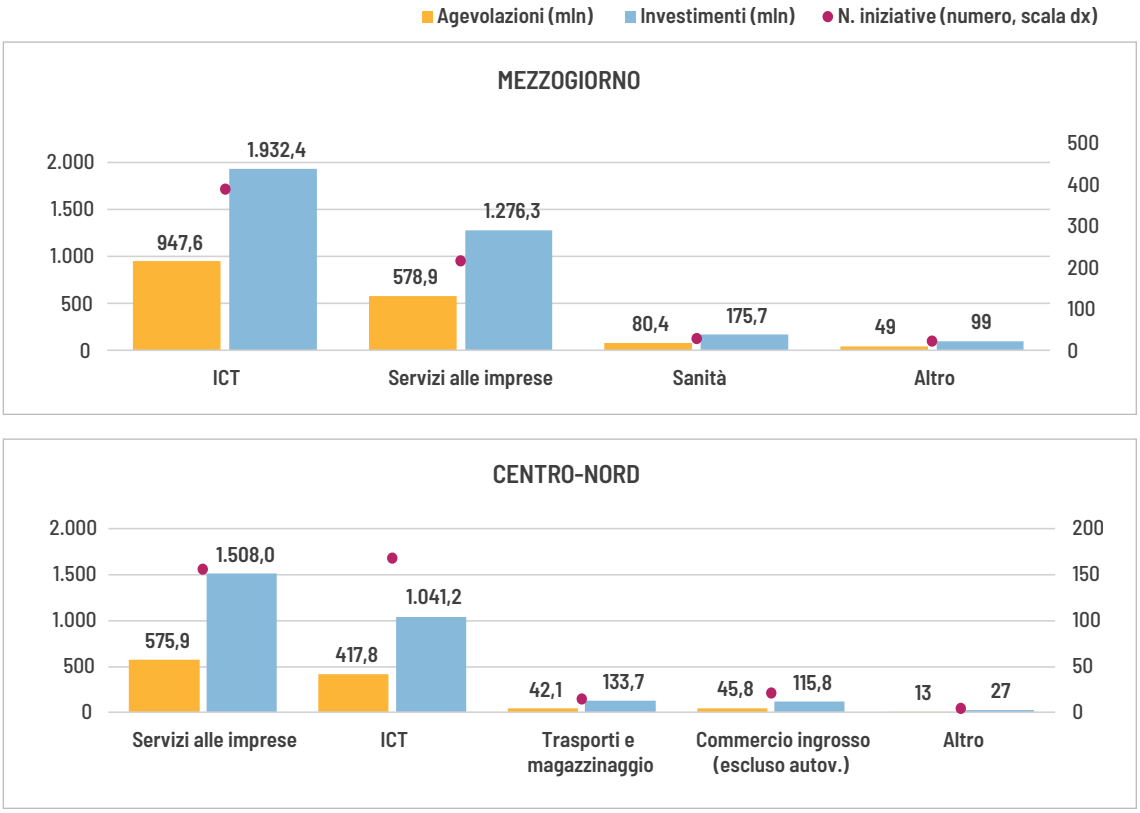
Fonte: elaborazioni Svimez su dati del Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

Figura 4 Accordi per l'innovazione nel manifatturiero, valori cumulati 2016-2025



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

Figura 5 Accordi per l'innovazione nei servizi, valori cumulati 2016-2025



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

La disaggregazione settoriale degli Accordi consente di cogliere la differenza qualitativa fra i due contesti territoriali. Il manifatturiero assorbe il 66,5% delle agevolazioni nel Centro-Nord, ma solo il 45,2% nel Mezzogiorno, dove i servizi raggiungono il 50,8% contro il 31,0% dell'altra macroarea (Tab. 14). Nel manifatturiero, l'elettronica è il primo comparto in entrambe le aree (27,9% delle agevolazioni nel Mezzogiorno, 33,9% nel Centro-Nord), ma le imprese meridionali presentano un'incidenza più elevata dell'automotive (19,8% contro 14,5%) e soprattutto degli alimentari (15,9% contro 5,6%) (Fig. 4). Nei servizi, il Mezzogiorno concentra il 57,2% delle agevolazioni nell'Ict, contro il 38,2% del Centro-Nord, dove prevalgono invece i servizi alle imprese (52,6%) (Fig. 5).

Il dato è ambivalente e va letto con cautela. Da un lato segnala che, quando lo strumento è selettivo e i bandi sono tematici, il sistema produttivo meridionale è in grado di esprimere progettualità in ambiti tecnologicamente avanzati, in particolare nell'elettronica, nell'automotive e nell'Ict. Dall'altro, la minore incidenza del manifatturiero riflette la più ridotta base industriale dell'area e segnala che l'effetto di trasformazione strutturale resta concentrato su un numero limitato di filiere. Gli strumenti selettivi andrebbero dunque rafforzati e resi strutturali, anziché affidati alla successione discontinua di bandi e rifinanziamenti annuali. I contratti di sviluppo rappresentano il principale strumento negoziale della politica industriale italiana e, per vocazione originaria, il più orientato al Mezzogiorno. Finanziano programmi di investimento di grandi dimensioni – almeno 20 milioni di euro, 7,5 per la trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli – nei settori industriale, turistico e della tutela ambientale, con la possibilità di ricomprenderli in Accordi di sviluppo a procedura accelerata per i progetti strategici di importo superiore a 50 milioni[22].

[22] D.l. n. 112/2008, convertito dalla l.n. 133/2008. Il decreto Mimit del 12 agosto 2024 ha introdotto i mini contratti di sviluppo, con 300 milioni

Al 30 giugno 2026, risultano ammessi alle agevolazioni 683 contratti, articolati in 1.472 programmi, per 33 miliardi di investimenti attivati e 12 miliardi di agevolazioni concesse dal 2012: rispetto alla rilevazione al 30 giugno 2025, lo strumento è cresciuto di 182 contratti, 9,1 miliardi di investimenti e 3,0 miliardi di agevolazioni[23]. Il 2025 è stato l'anno di massima operatività dall'avvio della misura, con 134 contratti, 9,5 miliardi di investimenti e 3,9 miliardi di agevolazioni, un importo pari a oltre due volte e mezzo il precedente massimo del 2023, per oltre metà riconducibile al solo contratto con STMicroelectronics per il polo dei semiconduttori di Catania (Tab. 15). Nel primo semestre 2026 sono stati ammessi altri 108 contratti, per 6,7 miliardi di investimenti. Nel complesso, l'85,1% delle agevolazioni concesse è costituito da contributi a fondo perduto.

Tabella 15 Contratti di sviluppo ammessi, 2012-30 giugno 2026 (a)

Regioni e macroaree	Numero contratti	Numero programmi	Investimenti attivati (milioni di euro)	Agevolazioni concesse (milioni di euro)	Addetti (Ula) a regime
	Valori assoluti				
Abruzzo	16	19	427,4	180,3	4.591
Molise	7	11	239,0	156,8	1.116
Campania	168	555	5.646,9	2.998,7	55.087
Puglia	32	43	2.019,8	935,1	9.708
Basilicata	10	19	442,5	155,6	6.257
Calabria	17	28	434,9	208,3	3.414
Sicilia	42	58	6.512,6	2.704,5	19.749
Sardegna	17	23	620,7	289,6	3.045
Mezzogiorno	**309**	**756**	**16.343,8**	**7.628,8**	**102.967**
Centro-Nord	**281**	**413**	**11.354,9**	**2.798,8**	**99.714**
Multiregionale	93	303	5.275,4	1.559,1	91.208
Italia	**683**	**1.472**	**32.974,1**	**11.986,7**	**293.889**
	Valori % su Italia				
Abruzzo	2,3	1,3	1,3	1,5	1,6
Molise	1,0	0,7	0,7	1,3	0,4
Campania	24,6	37,7	17,1	25,0	18,7
Puglia	4,7	2,9	6,1	7,8	3,3
Basilicata	1,5	1,3	1,3	1,3	2,1
Calabria	2,5	1,9	1,3	1,7	1,2
Sicilia	6,1	3,9	19,8	22,6	6,7
Sardegna	2,5	1,6	1,9	2,4	1,0
Mezzogiorno	**45,2**	**51,4**	**49,6**	**63,6**	**35,0**
Centro-Nord	**41,1**	**28,1**	**34,4**	**23,3**	**33,9**
Multiregionale	13,6	20,6	16,0	13,0	31,0
Quota % Mezzogiorno al netto multiregionale	**52,4**	**64,7**	**59,0**	**73,2**	**50,8**

(a) al netto delle rinunce. Le informazioni relative alle partite Iva e relativi codici Ateco non inclusi (123 progetti su 1.741).

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Invitalia (dati al 30 giugno 2026).

del Pn Ricerca, innovazione e competitività 2021-2027 per le tecnologie Step nelle regioni meno sviluppate.

[23] Invitalia, dati trasmessi alla Svimez al 30 giugno 2026, al netto delle rinunce; i valori del 2026 non sono definitivi. Le ripartizioni per settore, dimensione e nazionalità sono calcolate su 682 contratti e differiscono leggermente dai totali della Tabella 15; quella per comparto produttivo sul dettaglio per programma di investimento, che copre l'89,8% delle agevolazioni.

Il Mezzogiorno concentra 309 contratti, 16,3 miliardi di investimenti (59,0% del totale nazionale al netto dei progetti multiregionali) e 7,6 miliardi di agevolazioni (73,2%): una quota molto superiore a quella di qualunque altro strumento. La composizione per comparto produttivo restituisce un'indicazione di rilievo: nel Mezzogiorno, i semiconduttori assorbono il 27,5% delle agevolazioni, davanti all'alimentare (16,7%), al turismo (12,1%) e alla chimica (6,9%), mentre nel Centro-Nord prevalgono l'alimentare (42,9%), la metallurgia (14,1%), la farmaceutica (11,0%) e l'automotive (10,2%) (Fig. 6). In valore assoluto, tuttavia, il Mezzogiorno riceve meno del Centro-Nord nell'alimentare (1.255 contro 1.339 milioni), nella metallurgia (314 contro 440) e nell'automotive (276 contro 320), mentre prevale nettamente nei semiconduttori, nella chimica,

Tabella 16 Pnrr - Contratti di sviluppo ammessi, 2022-30 giugno 2026 (a)

	Numero contratti	Investimenti attivati (milioni di euro)	Agevolazioni concesse (milioni di euro)
Centro-Nord	82	2.333,4	644,7
Mezzogiorno	49	2.435,8	1.114,7
Multiregionale	21	1.551,2	399,2
Italia	152	6.320,4	2.158,6
Quota % Mezzogiorno (a)	**37,4**	**51,1**	**63,4**

(a) Al netto delle rinunce e dei multiregionali

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Invitalia (dati al 30 giugno 2026).

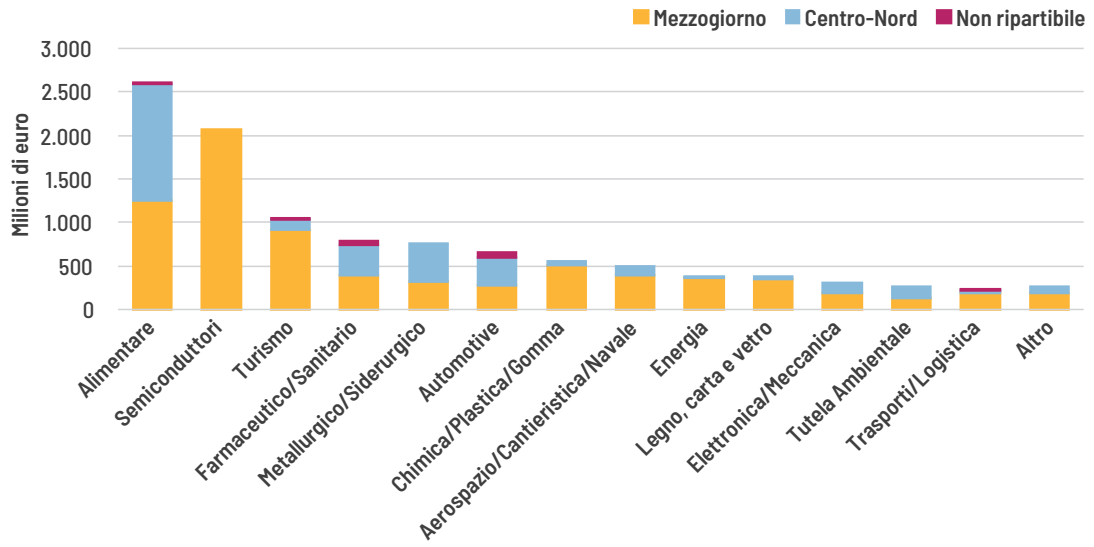
Tabella 17 Contratti di sviluppo ammessi, 2012-30 giugno 2026 (a)

	Numero contratti	Investimenti attivati (milioni di euro)	Agevolazioni concesse (milioni di euro)
	Settori		
Commercio	1	35,8	11,2
Sviluppo industriale	280	20.662,8	7.799,5
Trasformazione prodotti agricoli	268	5.346,3	2.254,7
Trasformazione prodotti agricoli con servizi di ospitalità	3	43,3	24,4
Turismo	92	2.442,5	1.057,9
Tutela ambientale	18	3.497,2	677,7
Filiere produttive (Pnrr)	23	1.564,8	325,9
Totale	**682**	**33.549,5**	**12.126,9**
	Dimensione		
A maggioranza Pmi	272	7.097,6	3.491,0
A maggioranza grande impresa	410	26.451,9	8.635,8
Totale	**682**	**33.549,5**	**12.126,9**
	Nazionalità		
Gruppi esteri	154	13.935,4	4.833,8
Gruppi italiani	528	19.614,0	7.293,1
Totale	**682**	**33.549,5**	**12.126,9**

(a) Al netto delle rinunce. Le informazioni relative alle partite Iva e relativi codici Ateco non inclusi (123 progetti su 1.741). I totali (682 contratti, 33.549,5 milioni di investimenti e 12.126,9 di agevolazioni) provengono dal prospetto Invitalia per settore e differiscono da quelli della Tabella 15.

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Invitalia al 30 giugno 2026.

Figura 6 Contratti di sviluppo: agevolazioni concesse, 2012-30 giugno 2026 (a)



(a) Il dettaglio copre 10.768,8 milioni di agevolazioni su 11.986,7 (89,8%). Il comparto Semiconduttori corrisponde a un unico contratto (STMicroelectronics, Sicilia). Ripartizione per sede del programma di investimento ("Non ripartibile": programmi con sedi sia nel Mezzogiorno sia nel Centro-Nord).

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Invitalia al 30 giugno 2026.

nell'energia e nell'aerospazio. Quando lo strumento viene utilizzato per una filiera strategica europea, la sua dimensione finanziaria e il suo impatto territoriale cambiano di scala. Restano elevate le quote dei gruppi esteri, presenti in 154 contratti con il 41,5% degli investimenti e il 39,9% delle agevolazioni, e soprattutto quella delle grandi imprese, cui fa capo il 78,8% degli investimenti (Tab. 17).

I dati consentono di qualificare la dimensione occupazionale dello strumento. Le 293.889 unità di lavoro "a regime" indicate nei contratti comprendono in larga parte addetti già in forza alle imprese beneficiarie (252.024): l'incremento occupazionale previsto si ferma a 41.069 unità, il 14% del totale. In rapporto a questo incremento, le agevolazioni concesse corrispondono a circa 290 mila euro per unità di lavoro aggiuntiva; un valore che, trattandosi di investimenti ad alta intensità di capitale, non va letto come misura di inefficienza, ma che segnala come lo strumento operi assai più come leva di consolidamento e ammodernamento della base produttiva esistente che di espansione occupazionale.

Resta invariata, e anzi si rafforza, l'avvertenza sulla natura delle informazioni disponibili. Anche i nuovi dati riguardano esclusivamente la fase deliberativa: contratti approvati, investimenti attivati, agevolazioni concesse e obiettivi occupazionali assunti in sede di istruttoria. Non sono resi disponibili dati granulari sull'effettiva attuazione degli interventi finanziati – stato di avanzamento, investimenti realmente effettuati, erogazioni a saldo – né alcun monitoraggio sul rispetto degli impegni occupazionali. Per uno strumento che ha concesso 12 miliardi di agevolazioni, che è unanimemente considerato una best practice e nel quale grandi imprese e gruppi esteri hanno un peso così rilevante, l'assenza di un sistema pubblico di monitoraggio degli esiti costituisce una lacuna conoscitiva poco giustificabile. Il riparto territoriale dei contratti finanziati dal Pnrr risulta invece sensibilmente migliorato rispetto al 2025: al 30 giugno 2026 sono 152 contratti, per 6,3 miliardi di investimenti e 2,2 miliardi di agevolazioni e, grazie alle ammissioni del 2026, la quota meridionale al netto dei multiregionali sale al 51,1% degli investimenti e al 63,4% delle agevolazioni (contro il 30,4% e il 46,4% dello scorso anno) (Tab. 16).

Un discorso a parte meritano gli Ipcei, i progetti di comune interesse europeo che costituiscono lo strumento verticale per eccellenza del quadro comunitario. Secondo i dati del Mimit riportati nella precedente

edizione del Rapporto, nel periodo 2019-2024 agli Ipcei partecipati dall'Italia sono state concesse agevolazioni per 3,4 miliardi di euro, di cui 545 milioni nel Mezzogiorno, con una quota Sud del 24,1% al netto degli interventi multiregionali. L'area ha avuto accesso allo strumento solo dal 2022 e limitatamente a due progetti – Batterie I e Idrogeno I – ma con un'incidenza che nel caso delle batterie raggiunge il 90,3% delle agevolazioni concesse in Italia.

La quota finanziata dal Pnrr, l'unica per la quale sia disponibile il dettaglio della localizzazione degli impianti, consente una misura più aggiornata. I ventuno progetti sostenuti con risorse del Piano valgono 1.500 milioni di agevolazioni e 4.075 milioni di investimenti. Al Mezzogiorno vanno 308 milioni di agevolazioni (il 20,6% del totale), che attivano 928 milioni di investimenti, pari al 22,8% (Tab. 18)[24]. Il dato più significativo sta proprio nello scarto fra le due quote: ogni euro di agevolazione concessa nel Mezzogiorno mobilita 3,0 euro di investimento, contro 2,6 nel Centro-Nord. La Sicilia, quarta regione italiana per agevolazioni ricevute con 137 milioni, è seconda soltanto alla Lombardia per investimenti attivati, con 617 milioni: un rapporto di 4,5 euro di investimento per euro di aiuto, che riflette la scala del polo di microelettronica di Catania. Seguono la Puglia, con 113 milioni di agevolazioni sulla filiera dell'idrogeno, la Sardegna (40 milioni) e la Campania (16), mentre Abruzzo e Calabria compaiono con importi marginali e Basilicata e Molise non compaiono affatto.

Tabella 18 Ipcei finanziati con risorse del Pnrr (milioni di euro) (a)

Regioni e macroaree	Agevolazioni Pnrr		Investimenti attivati	
	milioni di euro	% Italia	milioni di euro	% Italia
Lombardia	389,6	26,0	1.516,9	37,2
Lazio	281,0	18,7	609,8	15,0
Piemonte	185,7	12,4	438,2	10,8
Sicilia	137,1	9,1	616,8	15,1
Liguria	121,0	8,1	183,8	4,5
Puglia	112,6	7,5	167,9	4,1
Marche	75,4	5,0	108,6	2,7
Trentino-Alto Adige	72,5	4,8	119,4	2,9
Sardegna	39,7	2,6	88,7	2,2
Emilia-Romagna	37,3	2,5	88,4	2,2
Campania	15,8	1,1	47,7	1,2
Friuli-Venezia Giulia	15,3	1,0	37,9	0,9
Toscana	6,0	0,4	20,1	0,5
Valle d'Aosta	4,4	0,3	18,1	0,4
Abruzzo	2,0	0,1	4,6	0,1
Veneto	1,8	0,1	4,1	0,1
Umbria	1,6	0,1	2,4	0,1
Calabria	1,1	0,1	1,9	0,0
Mezzogiorno	**308,4**	**20,6**	**927,5**	**22,8**
Centro-Nord	**1.191,6**	**79,4**	**3.147,6**	**77,2**
Italia	**1.500,0**	**100,0**	**4.075,1**	**100,0**

(a) I dati riguardano i soli Ipcei finanziati con risorse del Pnrr (Investimento M4C2-I2.1), pari a 1,5 miliardi sui 2,85 miliardi complessivamente ripartiti dal Fondo Ipcei al novembre 2025).

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Italia Domani - Pnrr open data (piattaforma ReGiS), estrazione del 29 settembre 2026.

[24] Italia Domani – Pnrr open data (piattaforma ReGiS), investimento M4C2-I2.1, dati al 13 giugno 2026; i progetti realizzati in più sedi sono ripartiti in base alle percentuali di localizzazione. Il Piano finanzia 1,5 dei 2,85 miliardi ripartiti dal Fondo Ipcei al novembre 2025.

Il dettaglio per progetto mostra che la presenza meridionale non è episodica: il Mezzogiorno partecipa a quattro dei cinque Ipcei finanziati dal Piano, e proprio ai due di maggiore dimensione finanziaria. La quota meridionale delle agevolazioni è del 24% sull'Ipcei Cloud, del 22,7% sulla Microelettronica 2 (dove gli investimenti attivati al Sud arrivano al 27,4%, l'incidenza più elevata in assoluto), del 19,6% sull'Idrogeno 1 e del 12,8% sull'Idrogeno 2, mentre l'Idrogeno 4 non ha alcuna componente meridionale. Allo stesso tempo, il 20,6% complessivo non è, in sé, una quota elevata: è dello stesso ordine di quella dei crediti d'imposta di Transizione 4.0 (20,9%) e appena superiore a quella della Nuova Sabatini (19,4%) e resta lontana dai valori che il Mezzogiorno raggiunge sui contratti di sviluppo o sul Fondo per la crescita sostenibile.

La differenza non sta nell'intensità della presenza meridionale, ma nel tipo di investimenti finanziati: non l'ammodernamento dei macchinari esistenti, ma nuovi impianti in filiere di frontiera come semiconduttori, idrogeno e cloud. Quando una di queste filiere ha già il proprio baricentro produttivo nel Mezzogiorno, come nel caso delle batterie, la quota meridionale cambia di ordine di grandezza: oltre il 90% delle agevolazioni dell'Ipcei Batterie I. Il limite è la scala: 308 milioni di agevolazioni sono una frazione minima di quanto gli strumenti orizzontali distribuiscono in un solo anno e per gli altri 1,35 miliardi del Fondo Ipcei – finanziati fuori dal Pnrr – non si conosce la localizzazione degli impianti. Il rafforzamento degli Ipcei previsto dal Libro Bianco e la possibilità, aperta dalla Comunicazione dell'aprile 2025, di finanziarli direttamente con il Fesr (senza ricorrere a bandi) rappresentano in questa prospettiva un'opportunità da presidiare.

Tabella 19 Legge n. 181/1989: interventi ammessi alle agevolazioni, 2021-2025 (a)

Anni	Numero iniziative	Investimenti (milioni di euro)	Agevolazioni concesse (milioni di euro)			Agevolazioni erogate (milioni di euro)	Incremento addetti (Ula)
			Finanziamento agevolato	Fondo perduto	Totale		
Centro-Nord							
2021	1	2,2	1,0	0,4	1,4	1,1	30
2022	8	36,2	16,3	4,6	20,8	5,8	127
2023	18	98,6	34,7	17,9	52,6	2,0	448
2024	5	50,5	11,2	6,2	17,4	27,6	200
2025	20	92,2	18,1	25,6	43,7	13,4	347
2021-2025	52	280	81	55	136	50	1.152
Mezzogiorno							
2021	1	1,7	0,9	0,4	1,3	0,5	15
2022	1	1,9	0,8	0,4	1,2	0,0	14
2023	4	12,5	3,6	5,5	9,1	0,0	41
2024	6	31,9	9,2	10,5	19,7	12,9	298
2025	7	44,5	14,2	14,4	28,5	7,9	117
2021-2025	19	93	29	31	60	21	484
Quota % Mezzogiorno su Italia							
2021	50,0	44,2	45,6	53,4	47,9	31,5	32,6
2022	11,1	4,9	4,4	8,1	5,3	0,0	9,9
2023	18,2	11,3	9,4	23,5	14,8	0,0	8,4
2024	54,5	38,8	45,0	63,0	53,1	31,9	59,8
2025	25,9	32,5	43,9	36,0	39,5	37,0	25,2
2021-2025	26,8	24,9	26,0	36,4	30,5	29,9	29,6

(a) Al netto delle revoche.

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Invitalia.

Al confine fra selettività e intervento difensivo si colloca infine la l.n. 181/1989, che nel periodo 2021-2025 ha agevolato 71 iniziative per 372 milioni di investimenti e 196 milioni di agevolazioni concesse, con una quota meridionale del 30,5% (Tab. 19): uno strumento orientato alla riconversione delle aree di crisi industriale più che alla costruzione di nuove filiere, di dimensione finanziaria contenuta (in media meno di 40 milioni di agevolazioni l'anno).

Quanto pesano, nel complesso, gli strumenti selettivi? Quanto è cambiato il loro peso da quando la politica industriale è tornata al centro del dibattito? Una misura approssimata si ottiene confrontando, anno per anno, le agevolazioni concesse dagli strumenti esaminati in questo paragrafo – contratti di sviluppo, Fondo per la crescita sostenibile, Accordi per l'innovazione, Ipcei e l.n. 181/1989 – con il costo annuo dei principali incentivi automatici nazionali: gli incentivi fiscali agli investimenti 4.0 (maggiorazione degli ammortamenti fino al 2019, crediti d'imposta in seguito), il credito d'imposta per la ricerca e sviluppo e il contributo della Nuova Sabatini.
Nel 2019, gli strumenti selettivi valevano 1,4 miliardi di euro, a fronte di 4,7 miliardi di incentivi automatici: il 23% del totale. Negli anni più recenti, la quota è salita intorno a un terzo, toccando il picco del 43% nel 2024, a causa del calo del costo stimato dei crediti 4.0 legato alla riduzione delle aliquote e all'avvio di Transizione 5.0. Un passo nella direzione indicata in questo Capitolo è stato dunque compiuto, ma va qualificato su due fronti[25].
Il primo riguarda le risorse. La crescita della componente selettiva è stata alimentata in buona parte da risorse straordinarie, destinate a esaurirsi con il 2026: il Pnrr ha finanziato circa metà del Fondo Ipcei e il Fondo complementare oltre 2 miliardi di Accordi per l'innovazione. La componente automatica, invece, è stata appena rinnovata dalla legge di bilancio per il 2026 fino al 2028.
Il secondo riguarda la misura. Le due grandezze non sono omogenee: per gli strumenti selettivi si tratta di impegni, che si traducono in spesa negli anni successivi; per quelli automatici, di stime ex ante del minor gettito. Queste stime tendono a sottovalutare il costo effettivo – per i crediti 4.0 gli utilizzi del 2023 hanno superato le previsioni di circa il 30% – e lasciano fuori altre misure automatiche, a partire dal credito d'imposta della Zes Unica (cfr. Focus)[26].

4.4 Scegliere per trasformare

Il sistema italiano di agevolazioni alle imprese è oggi sbilanciato in modo marcato a favore degli strumenti orizzontali e questo sbilanciamento è la ragione principale della sua limitata capacità di incidere tanto sulla composizione settoriale dell'apparato produttivo quanto sui divari territoriali. Il peso degli strumenti selettivi è cresciuto negli ultimi anni, ma resta minoritario e la sua crescita è stata finanziata in buona parte da risorse straordinarie, destinate a esaurirsi con il Pnrr.

Gli strumenti automatici e a platea aperta – Transizione 4.0 e 5.0, Nuova Sabatini, in parte lo stesso credito d'imposta Zes – seguono per costruzione la domanda espressa dalle imprese esistenti e si distribuiscono secondo la geografia data della capacità produttiva: al Mezzogiorno è andato il 20,9% dei crediti di Transizione 4.0. Gli strumenti selettivi mostrano un comportamento nettamente diverso: il Fondo per la crescita

[25] Elaborazioni Svimez. Selettivi: agevolazioni concesse (contratti di sviluppo, Fcs, Accordi per l'innovazione, L. 181/1989, Ipcei; Mimit e Invitalia). Automatici: costo stimato di crediti e maggiorazioni 4.0, incentivi fiscali alla R&S e Nuova Sabatini (Upb, Ocse, Mef). Esclusi patent box, Fondo di garanzia e crediti territoriali.

[26] Ufficio parlamentare di bilancio, audizione sul D.L. n. 39/2024, 18 aprile 2024, Tab. 5: nel 2023 i crediti 4.0 compensati ammontano a 7,6 miliardi, a fronte di una riduzione di gettito attesa di 5,8.

sostenibile ha destinato al Mezzogiorno il 73,7% delle agevolazioni concesse nel 2025, gli Accordi per l'innovazione il 63,1% e i contratti di sviluppo il 73,2% (dato cumulato 2012-2025). La relazione non è però meccanica: l'Ipcei, lo strumento più verticale, si ferma al 20,6% nella componente finanziata dal Pnrr, mentre il Fondo di garanzia, orizzontale, sale al 35,2% grazie alle sezioni alimentate dalla politica di coesione. Gli strumenti che hanno riequilibrato la distribuzione territoriale sono quelli che combinano una scelta pubblica sugli obiettivi con una scelta pubblica sulla localizzazione: questa combinazione, e non la selettività in sé, costituisce il modello da estendere.

Uno strumento selettivo incorpora una decisione pubblica su quali attività sostenere e dove; uno strumento orizzontale rinuncia a tale decisione e la delega all'aggregazione delle scelte individuali delle imprese. Quando l'obiettivo è sostenere l'attività di investimento in un contesto dato, la seconda opzione può essere efficiente. Quando l'obiettivo è modificare la struttura produttiva – che è precisamente l'obiettivo che l'Unione europea si è data con il Clean Industrial Deal, il Critical Raw Materials Act e la proposta di Industrial Accelerator Act – la seconda opzione è inadeguata per costruzione. Nel nuovo scenario globale, la politica industriale deve necessariamente essere indirizzata al cambiamento strutturale del sistema produttivo.

A questa conclusione se ne affianca una seconda, relativa all'efficacia. Le valutazioni degli incentivi automatici ne riconoscono gli effetti sull'investimento, ma non sulla produttività, segnalando che le risorse si sono concentrate su imprese già performanti prima dell'agevolazione: un effetto di peso morto verosimilmente rilevante, su un programma che ha assorbito circa 16 miliardi di risparmio d'imposta nel periodo 2017-2022. Per gli strumenti selettivi, all'opposto, mancano le informazioni stesse per valutarli: per i contratti di sviluppo non sono disponibili dati sull'attuazione degli interventi né sul rispetto delle condizionalità occupazionali. Il paradosso è evidente: si valuta ciò che per natura si presta meno a essere indirizzato e non si valuta ciò che richiederebbe una verifica puntuale degli obiettivi assunti.

Da qui discendono alcune indicazioni di policy. La prima riguarda la ricomposizione delle risorse: la scadenza di Transizione 4.0 e 5.0 apriva una finestra di riprogettazione che la legge di bilancio per il 2026 non ha colto, reintroducendo fino al 2028 una maggiorazione degli ammortamenti automatica, più generosa e priva di criteri di filiera o di localizzazione. Condizionare il beneficio fiscale a tali criteri resta l'intervento più incisivo a disposizione. La seconda concerne la stabilità: il ricorso sistematico a rifinanziamenti annuali e la frequenza dei mutamenti normativi generano uno stop and go dell'attività agevolativa, che penalizza in modo particolare gli investimenti di maggiore dimensione e durata, quelli cioè che più servirebbero al Mezzogiorno. Continuità e prevedibilità degli strumenti contano quanto le dotazioni. La terza riguarda la Zes Unica, dove otto autorizzazioni uniche su dieci riguardano filiere già presenti nell'area e meno di una su dieci le tecnologie da promuovere: il nuovo Piano strategico è l'occasione per introdurre una selettività effettiva a favore delle filiere individuate e per evitare ulteriori estensioni territoriali che ne azzererebbero la ratio. La quarta, infine, riguarda la trasparenza: la pubblicazione di dati sull'attuazione e sul rispetto delle condizionalità dovrebbe essere parte integrante del disegno di ogni strumento negoziale.

Il quadro europeo che si va definendo, di cui la proposta di Industrial Accelerator Act è l'ultimo tassello, offre al Mezzogiorno un'opportunità reale: domanda pubblica orientata, requisiti di contenuto europeo e sostegno alla localizzazione di nuove capacità produttive riguardano filiere nelle quali l'area dispone di condizioni competitive specifiche, dalla disponibilità di energia rinnovabile sempre meno costosa alla presenza di poli produttivi già consolidati. La proposta prevede inoltre che ogni Stato membro designi almeno un'area di accelerazione industriale, con procedure autorizzative unificate e, fra i criteri di scelta, il livello di sviluppo

regionale: la Zes Unica, che con l'autorizzazione ne anticipa il modello, è la candidata naturale e i consorzi per le aree di sviluppo industriale potrebbero esserne i soggetti gestori, se adeguatamente rafforzati. La finestra è però stretta: la proposta di bilancio europeo 2028-2034 moltiplica per cinque le risorse destinate alle politiche industriali, mentre la politica di coesione rischia un taglio di quasi un quarto, proprio quando gli strumenti a destinazione territoriale servirebbero di più. Cogliere questa opportunità richiede di invertire la logica seguita finora: non attendere che le imprese meridionali accedano agli strumenti generali nella misura consentita dalla loro attuale consistenza, ma costruire strumenti mirati alla localizzazione di nuove attività nelle filiere che l'Europa ha indicato come strategiche. Il punto di partenza esiste già: i contratti di sviluppo, gli Accordi per l'innovazione e i bandi tematici del Fondo per la crescita sostenibile, che hanno portato al Mezzogiorno fra il 63 e il 74% delle agevolazioni concesse, andrebbero rafforzati, resi strutturali e dotati di risorse ordinarie stabili e crescenti, in grado di sostituire quelle straordinarie del Pnrr e del Fondo complementare in via di esaurimento. Questa è l'unica strada che consentirebbe di ridurre strutturalmente il divario che ancora caratterizza il Mezzogiorno industriale.

> *Focus*

QUANTO VALE LA POLITICA INDUSTRIALE ITALIANA

Le misure utilizzate nel Capitolo – gli aiuti di Stato dello Scoreboard della Commissione e le agevolazioni censite dal Mimit – vanno lette come un limite inferiore delle risorse pubbliche destinate alle imprese. Lo Scoreboard registra soltanto le misure selettive ai sensi dell'art. 107 del Trattato e, per garanzie, prestiti e partecipazioni, il solo elemento di aiuto; ne restano escluse misure fiscali generali, aiuti de minimis, interventi di Cdp e Invitalia a condizioni di mercato e fondi europei a gestione diretta. Entro questo perimetro, gli aiuti a industria e servizi valgono in Italia l'1,04% del Pil nel 2023, circa 22 miliardi.
Una misura più ampia è quella dell'Ocse (Quantifying Industrial Strategies, QuIS), che rileva sovvenzioni e spese fiscali a favore delle imprese indipendentemente dalla loro qualificazione giuridica[1]. Per l'Italia valgono l'1,68% del Pil nel 2023, circa 36 miliardi, contro l'1,46% del 2019 (circa 26 miliardi), una crescita in linea con quella della media dei venti paesi censiti, passata dall'1,34% all'1,55%. L'aumento è dovuto interamente alle spese fiscali, salite da 0,69 a 1,01 punti di Pil, mentre le sovvenzioni sono scese da 0,77 a 0,67. Sono proprio le spese fiscali, che il diritto europeo non qualifica come aiuti, a spiegare in larga parte lo scarto rispetto allo Scoreboard, nell'ordine di 0,6-0,7 punti di Pil.

Il Rapporto annuale sulle spese fiscali del Ministero dell'Economia e delle finanze consente di guardare dentro questa componente. Nell'edizione 2022, che stima gli effetti per il 2023, la Missione 11 «Competitività e sviluppo delle imprese» raccoglie 112 misure, per un minor gettito di 14,5 miliardi (0,68% del Pil). Non tutto è politica industriale: circa 3 miliardi riguardano, fra l'altro, il regime dei lavoratori impatriati, le agevolazioni alle cooperative e ai piani di risparmio; altri 1,6 miliardi l'autotrasporto e il trasporto marittimo. Il nucleo propriamente industriale vale 11,8 miliardi, lo 0,55% del Pil. Comprende i crediti d'imposta di Transizione 4.0 (6,6 miliardi), la coda di super e iperammortamento (2,9 miliardi), il credito per la formazione 4.0 e, nella Missione 17, il credito per ricerca e sviluppo (1,3 miliardi) e il patent box[2].

Il nucleo industriale delle spese fiscali stimato dal Mef (0,55% del Pil) è inferiore alla componente fiscale stimata dal QuIS (circa l'1% nel 2023), verosimilmente perché il Rapporto contiene stime ex ante e per la diversa classificazione dei crediti d'imposta.
Ne risulta una scala di misure, con riferimento al 2023: circa l'1% del Pil per gli aiuti di Stato, circa 1,7% per il QuIS, cui il QuIS aggiunge un ulteriore 1,6% circa di prestiti, garanzie e capitale di rischio, misurati però in volumi lordi e non in equivalente sovvenzione. Allargare il perimetro non attenua il giudizio del Capitolo: lo rafforza. Ciò che le tabelle non rilevano è soprattutto la componente orizzontale e automatica, la stessa che fra il 2019 e il 2023 ha assorbito tutta la crescita del sostegno e nella quale la quota del Mezzogiorno è più bassa. La quota meridionale calcolata sulle agevolazioni censite sovrastima quindi quella sul complesso delle risorse pubbliche destinate alle imprese: più si allarga lo sguardo, più la politica industriale italiana appare orizzontale, automatica e lontana dal Mezzogiorno.

[1] Ocse, Quantifying Industrial Strategies (QuIS), versione 1.5; cfr. Ocse, Quantifying industrial strategies across 20 OECD countries: Trends and priorities, 2019-2023, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, n. 192, maggio 2026. Le categorie per finalità del QuIS non sono esclusive.

[2] Ministero dell'Economia e delle finanze, Commissione per le spese fiscali, Rapporto annuale sulle spese fiscali 2022, Tavola 1 (effetti 2023; Missioni 11, 17 e 28); Pil Istat. Somma semplice degli effetti delle singole misure. Elaborazioni Svimez.

5. Aree interne: dal PNRR a una nuova politica territoriale

5.1 Vivere le aree interne

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) definisce questi territori in base a una distanza superiore di 27,7 minuti di percorrenza stradale dai servizi essenziali: un'offerta scolastica secondaria superiore completa (almeno un liceo e almeno uno fra istituto tecnico e istituto professionale), un ospedale sede di Dipartimento di Emergenza e Accettazione (DEA) almeno di I livello e una stazione ferroviaria di media dimensione. Sono classificati come Aree Interne 3.834 comuni italiani che accolgono il 22,5% della popolazione italiana[1]. Nel Mezzogiorno le aree interne comprendono i due terzi dei comuni (67,4%) e oltre un terzo della popolazione (36%), contro rispettivamente il 39,5% e il 15,8% del Centro-Nord.

Tabella 1 Comuni e popolazione delle Aree Interne

Macroaree	N. comuni Aree Interne	% su tot. comuni	Popolazione Aree Interne	% su tot. popolazione
Centro-Nord	2.116	39,5	6.181.560	15,8
Mezzogiorno	1.718	67,4	7.081.047	36,0
Italia	**3.834**	**48,5**	**13.262.607**	**22,5**

Fonte: elaborazioni Svimez su classificazione SNAI e popolazione Istat 1/1/2026.

Vivere in questi contesti significa fare i conti con limitazioni materiali quotidiane: dalla dipendenza pressoché esclusiva dal trasporto privato alla rarefazione dei presidi sociosanitari, specialmente per le situazioni emergenziali, fino alla limitata scelta formativa per i giovani e alle difficoltà nell'avviare e far sopravvivere iniziative imprenditoriali per insufficienza di risorse, domanda e welfare.
A questa vulnerabilità sociale e demografica si affianca una strutturale fragilità finanziaria degli enti locali. I comuni interni dispongono di basi imponibili significativamente più ristrette: il reddito imponibile medio scende da circa 21.800 euro nei poli a poco più di 15.700 euro nei comuni ultraperiferici. Queste aree sono anche maggiormente dipendenti dai trasferimenti esterni, che nei comuni ultraperiferici del Mezzogiorno arrivano a pesare il 19% delle entrate a fronte di un'incidenza inferiore al 10% nei centri[2].

A pagare il prezzo più alto di questa marginalità sono le giovani donne che, pur completando le tappe di transizione all'età adulta (fine degli studi, autonomia abitativa, formazione di un nucleo familiare, genitorialità) più rapidamente dei coetanei uomini, subiscono una marcata penalizzazione nel mercato del lavoro locale,

[1] Non tutti i servizi risultano ugualmente distanti: solo il 10,6% dei comuni delle Aree Interne è distante da un polo scolastico completo, mentre la percentuale sale al 34% per le infrastrutture ferroviarie di tipo Silver e al 40% per gli ospedali provvisti di DEA (Caravaggio N., Resce, G., 2025), Aree Interne, attenzione politica crescente ma servizi sempre più distanti. Etica ed Economia. https://eticaeconomia.it/aree-interne-attenzione-politica-crescente-ma-servizi-sempre-piu-distanti/.

[2] Intesa Sanpaolo - Direzione Studi e Ricerche (2025, luglio). Le Aree Interne, tra spopolamento e vincoli di bilancio. Finanza Locale Monitor.

dove la precarizzazione contrattuale e il ricorso al part time toccano incidenze sensibilmente superiori alla media. Solo il 40,3% delle giovani donne occupate nelle aree interne è inquadrato con un contratto a tempo indeterminato, contro il 50% degli uomini, e il 47% di esse lavora part time, contro il 41% delle occupate fuori da questi territori.

Questa combinazione di fattori alimenta una spirale demografica negativa, accelerando i processi di spopolamento e di progressivo invecchiamento rispetto ai centri urbani. La popolazione delle aree interne è in media 2,2 anni più anziana di quella dei comuni centrali (poli e cinture), e in calo più rapido rispetto al resto del Paese: tra il 2014 e il 2020 le aree interne hanno perso il 4,2% dei residenti, contro l'1,1% dei comuni dei centri, con un declino proseguito anche nel quadriennio 2020-2024 (-0,8% contro -0,3%). La contrazione della popolazione residente si alimenta soprattutto di saldi naturali e migratori interni fortemente sfavorevoli, che non trovano un contrappeso sufficiente nell'immigrazione estera. L'incidenza degli stranieri in questi territori è pari al 7,2%, contro il 9,7% dei centri, frenata da prospettive occupazionali meno attrattive. Le proiezioni demografiche al 2043 delineano uno scenario in cui l'82,1% dei comuni interni vedrà ridursi ulteriormente la propria base di residenti, contro il 67,3% dei comuni centrali, con un picco critico nel Mezzogiorno, dove la quota di comuni in declino salirà al 92,9%.
Non tutti i territori periferici condividono, tuttavia, la medesima traiettoria di declino. La letteratura sulla resilienza adattiva ha documentato l'esistenza di aree "vibranti" capaci di arginare lo spopolamento grazie a specifici fattori abilitanti[3]:

i) diversificazione produttiva che riduce la dipendenza da un'unica vocazione tradizionale (come la sola agricoltura o la vecchia industria estrattiva), integrando manifattura specializzata, artigianato di qualità e filiere agroalimentari evolute;
ii) terziarizzazione ad alto valore aggiunto che si affianca al turismo (spesso stagionale e non sufficiente da solo) con servizi innovativi, economia della conoscenza e nuove professioni facilitate dalla transizione digitale, che permettono di scollegare la produzione del valore dalla centralità geografica;
iii) minore esposizione alla vulnerabilità sociale e materiale assicurata da reti di prossimità, associazionismo, cooperazione di comunità e una dotazione accettabile di servizi di base che fungono da scudo contro l'isolamento, creando un ambiente capace di attrarre non solo turisti, ma nuovi residenti[4].

La presenza o l'assenza di questi "fattori abilitanti" traccia il confine netto tra i territori capaci di riattivarsi e quelli condannati allo spopolamento. Se la resilienza dipende, tra gli altri fattori, anche dalla capacità di costruire reti di servizi e azzerare la vulnerabilità materiale, diventa cruciale capire come le attuali politiche pubbliche stiano intervenendo per ricreare queste condizioni dove mancano.
L'ipotesi alla base di questo contributo è che la chiave per invertire lo spopolamento risieda in primo luogo nel potenziamento delle infrastrutture di connessione e sociali (asili nido, scuole a tempo pieno, assistenza territoriale). Colmare questi vuoti non risponde unicamente a un'esigenza assistenziale, ma rappresenta l'investimento più efficace per neutralizzare i costi dell'isolamento e generare nuova occupazione. Questa leva risulta particolarmente decisiva per le donne: senza una solida rete di servizi di cura, il divario occupazionale femminile nelle aree periferiche resta incolmabile, continuando ad alimentare la spirale dell'esodo demografico. È a partire da questo inquadramento, che si inserisce il quesito di fondo del Capitolo:

[3] De Renzis A., Faggian A., Urso, G. (2022). Distant but vibrant places. Local determinants of adaptability to peripherality. Tijdschrift voor economische en sociale geografie, 113(5), 483-501.

[4] Un segnale in questa direzione emerge anche da dati più recenti: secondo il Rapporto Montagne Italia 2025 promosso da UNCEM, tra il 2019 e il 2023 le aree montane italiane hanno registrato un saldo migratorio positivo di circa 100.000 persone, di cui oltre 64.000 cittadini italiani, non un fenomeno riconducibile al solo turismo o pendolarismo, ma un segnale di nuova residenzialità stabile.

comprendere in che misura, e con quali modalità, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sia intervenuto in questi territori, valutando se la spesa straordinaria possa configurarsi non come una semplice strategia compensativa, ma come un reale innesco di nuove risorse, economiche, infrastrutturali e di competenze.

5.2 La SNAI tra parzialità e difficoltà attuative

Da oltre un decennio esiste già uno strumento pensato specificamente per le aree interne: la SNAI, attiva dal ciclo di programmazione 2014-2020, finanzia interventi mirati su istruzione, salute e mobilità attraverso Accordi di Programma Quadro sottoscritti dai singoli territori. Il meccanismo, tuttavia, non copre l'insieme delle aree interne italiane, ma solo un sottoinsieme selezionato: i comuni devono rispettare il cosiddetto "requisito associativo" e quindi organizzarsi in un'aggregazione formale, unione o convenzione, per essere scelti tramite procedura pubblica regionale come "area progetto". Le risorse stanziate dalla programmazione 2014-2020 (circa 1,2 miliardi destinati a 72 aree progetto) hanno interessato complessivamente solo il 25,4% dei comuni delle Aree Interne (28,8% al Mezzogiorno; 22,6% al Centro-Nord) e il 13,5% della popolazione (il 14,7% al Mezzogiorno; il 12,1% al Centro-Nord).

Tabella 2 Copertura della SNAI 2014-2020 sulle Aree Interne

Macroaree	Comuni delle Aree Interne compresi in area progetto SNAI 2014-2020	% sul totale comuni delle Aree Interne	Popolazione dei Comuni delle Aree Interne compresi in area progetto SNAI 2014-2020	% sul totale popolazione dei comuni delle Aree Interne
Centro-Nord	479	22,6	749.332	12,1
Mezzogiorno	495	28,8	1.041.797	14,7
Italia	**974**	**25,4**	**1.791.129**	**13,5**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero della Coesione e Istat.

Il Centro-Nord concentra il 65% dei progetti finanziati ma solo il 41% delle risorse, mentre il Mezzogiorno, con il 35% dei progetti, ne assorbe il 59%. Il costo medio per progetto nelle regioni meridionali è quasi triplo rispetto al Centro-Nord (circa 400.000 euro contro 150.000), riconducibile a una diversa composizione degli interventi: mentre nel Mezzogiorno prevalgono investimenti in mobilità, trasporti e turismo, nel Centro-Nord gli interventi più contenuti sono concentrati su competitività delle imprese, istruzione e inclusione sociale. Queste differenze territoriali nella composizione degli interventi si riflettono anche nella capacità di spesa: le infrastrutture, che assorbono oltre il 58% dei costi programmati, mostrano tassi di pagamento più contenuti rispetto a incentivi destinati a imprese e persone fisiche, la cui esecuzione è risultata molto più rapida (circa l'88%). Ad oggi risulta speso poco più della metà delle risorse, dirottate principalmente su interventi orientati allo sviluppo turistico, alla cultura o all'agricoltura, mentre gli interventi legati ai servizi di prossimità per i residenti sono rimasti sostanzialmente inattuati[5]. Quest'ultimi scontano

[5] In base alla "Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate" allegata al Documento di finanza pubblica (aprile 2026), a fronte di un budget SNAI 2014-2020 aggiornato a 1,246 miliardi di euro (545 milioni di quota europea e 700,8 milioni di quota nazionale), la spesa reale complessiva si attesta a 706,5 milioni (56,7%): la quota europea risulta interamente rendicontata, mentre l'avanzamento di spesa delle risorse nazionali è fermo al 23%, a fronte di impegni arrivati al 55%. Il divario è dovuto alla priorità accordata ai fondi Ue per evitarne la perdita definitiva entro le scadenze comunitarie, oltre ai ritardi nell'approvazione delle strategie d'area (firmate solo a fine 2021) e alle carenze di personale dei piccoli comuni nel gestire le procedure di spesa.

ritardi attuativi significativi dovuti, tra gli altri fattori, a una governance frammentata e complessità burocratica che ha messo a dura prova la capacità progettuale e amministrativa dei Comuni, sprovvisti delle competenze professionali necessarie per gestire negoziazioni e gare d'appalto complesse.

Sulla valutazione complessiva degli effetti economici sortiti nel primo decennio di attuazione della SNAI 2014-2020[6], un recente studio della Banca d'Italia non rileva effetti né sull'occupazione né sui prezzi delle abitazioni ma fa emergere un aumento significativo del numero di imprese locali per i comuni con più elevata qualità amministrativa, evidenziando come l'efficacia della Strategia sia più intensa nei comuni del Centro-Nord in quanto condizionata significativamente dalla qualità e dalla capacità amministrativa dell'ente locale. La stessa Corte dei Conti ha ripetutamente evidenziato come l'inadeguatezza amministrativa degli enti locali abbia compromesso la complessa governance multilivello della SNAI 2014-2020, un sistema che richiede un forte coordinamento tra Stato, Regioni oltre all'aggregazione obbligatoria dei comuni tramite il "requisito associativo". L'obbligo per i piccoli comuni di associarsi per definire le aree progetto ha in diversi casi generato conflitti territoriali e rallentamenti procedurali difficilmente sostenibili per amministrazioni prive di personale tecnico qualificato per gestire negoziazioni e gare d'appalto complesse. Ne è derivata una selezione implicita degli interventi: mentre i progetti orientati alla valorizzazione turistica o culturale hanno trovato percorsi attuativi più rapidi, gli interventi legati ai servizi di prossimità per i residenti, quelli più direttamente rilevanti per il contrasto allo spopolamento, hanno scontato ritardi strutturali più marcati.

Per queste ragioni, nel ciclo 2021-2027 la governance è stata profondamente semplificata: nel 2023 è stata istituita una cabina di regia per l'approvazione del nuovo Piano strategico nazionale delle aree interne (PSNAI), approvato quasi due anni dopo, nell'aprile 2025; le prime Strategie d'area del nuovo ciclo sono state approvate solo all'inizio del 2026. La dotazione complessiva è incrementata a 2,1 mld di euro e le aree progetto sono arrivate a 127 (56 nuove più 71 delle 72 confermate dal ciclo precedente), per un totale di oltre 1.900 comuni e circa 4,6 milioni di residenti. Tuttavia, questa estensione continua a coprire poco meno della metà (49,7%) dei 3.834 comuni complessivamente classificati area interna, avendo una diffusione solo parziale sui territori a maggiore fabbisogno di investimenti.

5.3 Il PNRR delle Aree Interne

Il bilancio complessivo della SNAI 2014-2020 è segnato da un profondo paradosso: se da un lato costituisce un'intuizione pionieristica, rappresentando la prima strategia organica italiana dedicata alle aree interne e guardata con interesse da diversi organismi internazionali come possibile modello, dall'altro ha registrato risultati modesti sul piano attuativo. La Strategia ha avuto il merito di riportare le aree interne al centro del dibattito pubblico e istituzionale, ma ha anche reso evidente che la rigenerazione di territori strutturalmente fragili non può prescindere né da una salda regia centrale né da un investimento capillare sulla capacità amministrativa degli enti locali. È in gran parte la lezione appresa sull'incapacità di tradurre le risorse in spesa effettiva senza un supporto tecnico e vincoli stringenti a spiegare perché il PNRR abbia poi adottato un impianto molto più centralizzato, con condizionalità rigorose sui tempi di attuazione.

Il PNRR, per costruzione, ha una portata potenziale molto più ampia della sola Strategia dedicata. Non richiede alcuna candidatura né alcun requisito associativo: qualunque comune può essere destinatario di uno

[6] Mariani M., "Ten years on: has Italy's Inner Areas Strategy paid off?", Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), n. 992, dicembre 2025.

o più interventi, a prescindere dal fatto che rientri o meno in un'area progetto SNAI. Nei dati analizzati per questo contributo, il PNRR risulta infatti presente nella quasi totalità dei comuni classificati area interna: sostanzialmente il 100% contro il 49,7% coperto dal nuovo ciclo della Strategia dedicata. Rispetto alla SNAI il PNRR rappresenta un laboratorio di policy più sistemico e centralizzato, per numero di comuni raggiunti e target degli interventi, funzionale a condizionare gli obiettivi di coesione al rafforzamento delle infrastrutture per la cittadinanza, trasversalmente alle aree interne italiane nel loro complesso.

La Tabella 3 mostra come dei 91,9 miliardi di risorse PNRR localizzabili[7], distribuiti su circa 7.900 comuni italiani classificati secondo le cinque fasce SNAI (polo, cintura, intermedio, periferico e ultraperiferico), le aree interne italiane nel loro complesso assorbono circa 20,3 miliardi di euro, corrispondenti a un valore pro capite medio di 1.528 euro per abitante. Tale media nazionale sintetizza tuttavia una divaricazione significativa: nel Mezzogiorno il pro capite delle aree interne è pari a 1.760 euro, contro 1.263 euro nel Centro-Nord, con un differenziale di circa il 39%.

Tabella 3 Risorse PNRR per classificazione SNAI

Macroaree	Classe SNAI	Numero comuni	Milioni di euro	Euro pro capite
Centro-Nord	Polo	178	33.308,9	2.100
	Cintura	3.092	14.758,6	858
	Intermedio	1.196	4.811,6	1.139
	Periferico	767	2.517,6	1.464
	Ultraperiferico	153	483,6	2.022
	Aree interne	**2.116**	**7.812,8**	**1.263**
	Totale	**5.391**	**55.880,3**	**1.424**
Mezzogiorno	Polo	73	15.588,0	2.590
	Cintura	783	7.900,6	1.204
	Intermedio	732	6.131,4	1.624
	Periferico	757	5.327,9	1.872
	Ultraperiferico	229	1.003,2	2.183
	Aree Interne	**1.718**	**12.462,4**	**1.760**
	Totale	**2.590**	**35.951,1**	**1.829**
Italia	Polo	251	48.896,9	2.234
	Cintura	3.875	22.659,2	954
	Intermedio	1.928	10.943,0	1.368
	Periferico	1.524	7.845,5	1.718
	Ultraperiferico	382	1.486,8	2.128
	Aree Interne	**3.855**	**20.275,2**	**1.528**
	Totale	**7.981**	**91.831,4**	**1.559**

Fonte: elaborazioni Svimez su Italia Domani/ReGiS aggiornati al 13 giugno 2026.

La scomposizione del finanziamento destinato alle aree interne per missione del PNRR restituisce una gerarchia definita (Tabb. 4 e 5). La Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica) assorbe da sola il 35,0% delle risorse destinate alle aree interne, pari a circa 7,1 miliardi di euro, trainata principalmente da

[7] Non tutte le risorse del PNRR sono geograficamente attribuibili a livello comunale: su un totale complessivo di circa 144 miliardi di euro di progetti dotati di CUP e monitorati nella Piattaforma Regis, il 63,8%, pari a circa 91,9 miliardi, risulta localizzato a livello di singolo comune, mentre la quota residua riguarda interventi a scala nazionale, regionale o provinciale (grandi infrastrutture multi-regionali, digitalizzazione della pubblica amministrazione centrale) non suscettibili di un'analisi territoriale disaggregata.

interventi di rafforzamento delle reti elettriche intelligenti (smart grid) e i contratti di filiera in ambito agricolo. Segue la Missione 4 (Istruzione e ricerca), con il 25,2% delle risorse: le due missioni congiuntamente spiegano oltre il 60% della spesa complessiva. All'interno della Missione 4, la composizione della spesa nelle aree interne risulta prevalentemente orientata al segmento scolastico piuttosto che a quello della ricerca universitaria. Due submisure — il Piano per asili nido e scuole dell'infanzia (32,1%) e il Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica (27,2%) – spiegano congiuntamente circa il 59% della spesa. Seguono Scuola 4.0, relativa alla realizzazione di nuove aule didattiche e laboratori digitali (8,7%), il Piano di estensione del tempo pieno (7,7%) e un intervento straordinario di contrasto ai divari territoriali e all'abbandono scolastico nel secondo ciclo di istruzione secondaria (6,7%). Nel complesso, gli interventi

Tabella 4 Risorse PNRR per Missione nelle Aree Interne

Missione	Centro-Nord (milioni di euro)	Mezzogiorno (milioni di euro)	Italia (milioni di euro)	% Italia
M2 · Rivoluzione verde	3.131,0	3.970,7	7.101,7	35,0
M4 · Istruzione e ricerca	1.770,1	3.333,6	5.103,8	25,2
M1 · Digitalizzazione	1.255,9	1.809,0	3.064,9	15,1
M5 · Inclusione e coesione	613,0	1.393,6	2.006,6	9,9
M6 · Salute	623,9	1.033,2	1.657,1	8,2
M7 · REPowerEU	373,6	380,2	753,8	3,7
M3 · Mobilità sostenibile	45,3	542,1	587,4	2,9
Totale	7.812,8	12.462,4	20.275,2	100

Fonte: elaborazioni Svimez su Italia Domani/ReGiS.

Tabella 5 Principali submisure per Missione 3, 6 e 4, nelle Aree Interne

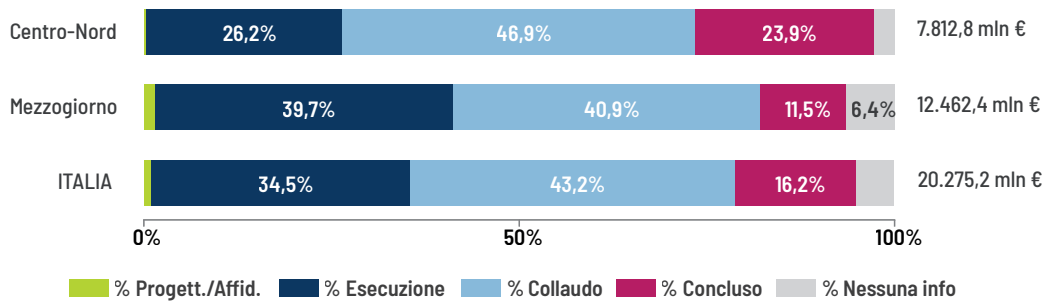
Missione e submisura (Aree Interne)	milioni di euro	% su missione
Potenziamento nodi ferroviari metropolitani e linee interregionali/regionali	**441,6**	**75,2**
Altre submisure (4)	145,7	24,8
Totale M3 · Mobilità sostenibile	**587,4**	**100**
Case della Comunità	**648,0**	**39,1**
Ospedali di Comunità	333,0	20,1
Altre submisure (7)	676,2	40,8
Totale M6 · Salute	**1.657,1**	**100%**
Piano asili nido e scuole dell'infanzia	**1.636,4**	**32,1**
Messa in sicurezza ed edilizia scolastica	1.386,0	27,2
Scuola 4.0	442,9	8,7
Piano di estensione del tempo pieno	393,3	7,7
Contrasto ai divari territoriali e abbandono scolastico	342,7	6,7
Altre submisure (21 totali)	902,6	17,7
Totale M4 · Istruzione e ricerca	**5.103,8**	**100**

Fonte: elaborazioni Svimez su Italia Domani/ReGiS.

riferibili all'edilizia scolastica e ai servizi per la prima infanzia coprono circa l'82% della Missione 4 nelle aree interne; la quota residua si distribuisce su un numero elevato di submisure destinate a ricerca universitaria, dottorati, istituti tecnici superiori e trasferimento tecnologico, la cui incidenza contenuta è coerente con la concentrazione territoriale delle università e dei centri di ricerca nei poli urbani. Seguono, in ordine decrescente, la Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione e competitività, 15,1%), la Missione 5 (Inclusione e coesione sociale, 9,9%) e la Missione 6 (Salute, 8,2%). Le Missioni 7 (REPowerEU, 3,7%) e 3 (Infrastrutture per la mobilità sostenibile, 2,9%) presentano un'incidenza più contenuta. Nella Missione 6 la logica distributiva risulta differente: Case della Comunità e Ospedali di Comunità spiegano congiuntamente circa il 59% della spesa sanitaria, configurandosi come interventi di tipo hub, dimensionati per servire un bacino di utenza sovracomunale piuttosto che il singolo comune. Nella Missione 3, infine, un'unica submisura, il potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e delle linee ferroviarie interregionali e regionali, assorbe da sola il 75,2% delle risorse per la mobilità nelle aree interne.

Le Tabelle precedenti fotografano l'allocazione delle risorse, non il loro effettivo stato di realizzazione. Per colmare questa distanza è stata condotta un'elaborazione diretta sui dati Italia Domani/ReGiS aggiornati a giugno 2026 per determinare lo stato di avanzamento dei progetti in base alle cinque categorie: Progettazione/Affidamento, Esecuzione, Collaudo, Concluso e Nessuna informazione disponibile. La Figura 1 applica questa scomposizione alle sole aree interne, per macroarea, esprimendo per ciascuna riga la composizione percentuale del valore monetario dei progetti per fase dell'iter e il valore assoluto complessivo.

Figura 1 Stato di avanzamento del PNRR nelle Aree Interne, per fase dell'iter (% sul valore)



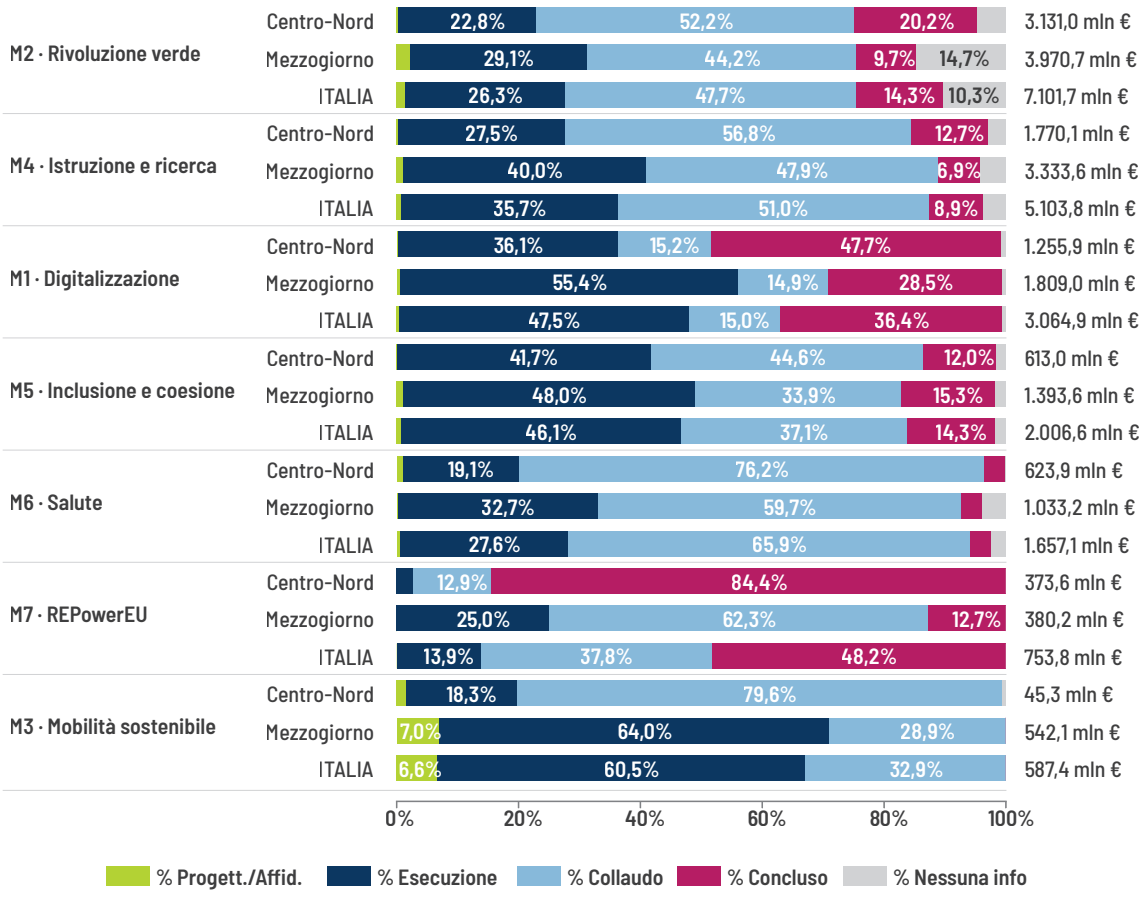
Fonte: elaborazioni Svimez su Italia Domani/ReGiS aggiornati al 13 giugno 2026.

Il confronto tra le due macroaree conferma un chiaro gradiente Nord-Sud: nel Centro-Nord il 23,9% del valore risulta concluso, contro appena l'11,5% nel Mezzogiorno. Anche la composizione dei progetti ancora in corso differisce: nel Centro-Nord quasi la metà del valore residuo (46,9%) si trova già in fase di collaudo, l'ultimo passaggio prima della chiusura formale, mentre nel Mezzogiorno tale quota scende al 40,9% e cresce corrispondentemente il peso della fase di esecuzione (39,7% contro il 26,2% del Centro-Nord) e della quota priva di informazioni sulla fase dell'iter (6,4% contro il 2,7%). Questi dati indicano maggiori ritardi, sia realizzativi sia di rendicontazione, nei territori meridionali che vanno, tuttavia, interpretati anche alla luce della maggiore complessità per le municipalità interne del Mezzogiorno nel gestire progetti dal valore pro capite di quasi il 39 <% superiore all'importo medio registrato nelle Aree Interne del Centro-Nord.

La scomposizione per missione e macroarea riportata nella Figura 2 permette di leggere questo squilibrio in modo disaggregato. Le missioni a maggiore contenuto di incentivi e crediti d'imposta risultano le più

avanzate in termini di valore concluso: nella Missione 1 (Digitalizzazione) il 47,7% del valore risulta concluso nel Centro-Nord e il 28,5% nel Mezzogiorno (36,4% il dato Italia), e nella Missione 7 (REPowerEU) la quota conclusa raggiunge l'84,4% nel Centro-Nord (48,2% il dato Italia). All'estremo opposto, la Missione 3 (Mobilità sostenibile) non presenta alcun valore concluso né al Centro-Nord né nel Mezzogiorno, mentre nella Missione 6 (Salute) la fase di collaudo assorbe da sola il 76,2% del valore nel Centro-Nord e il 59,7% nel Mezzogiorno, a fronte di una quota conclusa che non supera il 3,5% in nessuna delle due macroaree, coerentemente con i tempi di realizzazione più lunghi delle Case e degli Ospedali di Comunità.
In ogni missione considerata, dunque, il Mezzogiorno presenta sistematicamente una quota conclusa inferiore e una quota in fase di esecuzione superiore rispetto al Centro-Nord. Una relazione della Corte dei Conti sullo stato di attuazione del PNRR fornisce un termine di confronto su queste evidenze[8]. La Corte rileva un avanzamento finanziario del 57% contro una media nazionale del 46%: un dato che riflette anche la maggiore incidenza, nelle aree interne, di incentivi e contributi diretti, interventi più semplici e rapidi da rendicontare, rispetto alle opere pubbliche. Per queste ultime, la Corte segnala una quota di progetti conclusi appena del 10% a livello nazionale, e individua nella capacità amministrativa del comune beneficiario il principale fattore che distingue i territori più avanzati da quelli in maggiore ritardo.

Figura 2 Stato di avanzamento dei progetti PNRR nelle Aree Interne (% sul valore)



Fonte: elaborazioni Svimez su Italia Domani/ReGiS aggiornati al 13 giugno 2026.

[8] Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Sezione II – "Ricucire i margini: il PNRR nelle Aree Interne", maggio 2026 (dati aggiornati a marzo 2026).

5.4 Le infrastrutture sociali del PNRR nelle Aree Interne

La coesione territoriale non si esaurisce nella dimensione della spesa pro capite delle risorse destinate alle diverse missioni, ma si sostanzia nella presenza o nell'assenza di servizi essenziali agilmente raggiungibili dalla popolazione residente. Un nido, un edificio scolastico messo in sicurezza, un presidio sanitario di prossimità costituiscono precondizioni affinché la permanenza in un'area interna rappresenti una scelta sostenibile per un nucleo familiare. Le misure del PNRR che contemplano la realizzazione, il potenziamento e la riqualificazione delle infrastrutture sociali — Piano asili nido e infanzia, edilizia scolastica, tempo pieno, sport a scuola, social housing (PinQuA), Case della Comunità, Ospedali di Comunità — valgono circa 4,8 miliardi di euro, corrispondenti al 23,7% del totale. Pur non costituendo la quota maggioritaria, queste submisure intercettano la platea di beneficiari più estesa: il 47,9% dei comuni italiani classificati area interna ha ricevuto almeno uno degli interventi considerati, raggiungendo l'80,8% della popolazione residente in tali aree (Tab. 6). Nel Mezzogiorno, il 64,9% dei comuni classificati area interna, corrispondenti al 90,8% della popolazione residente, è stato raggiunto da almeno un intervento di infrastruttura sociale; nel Centro-Nord tale copertura si attesta al 34,0% dei comuni e al 69,4% della popolazione.

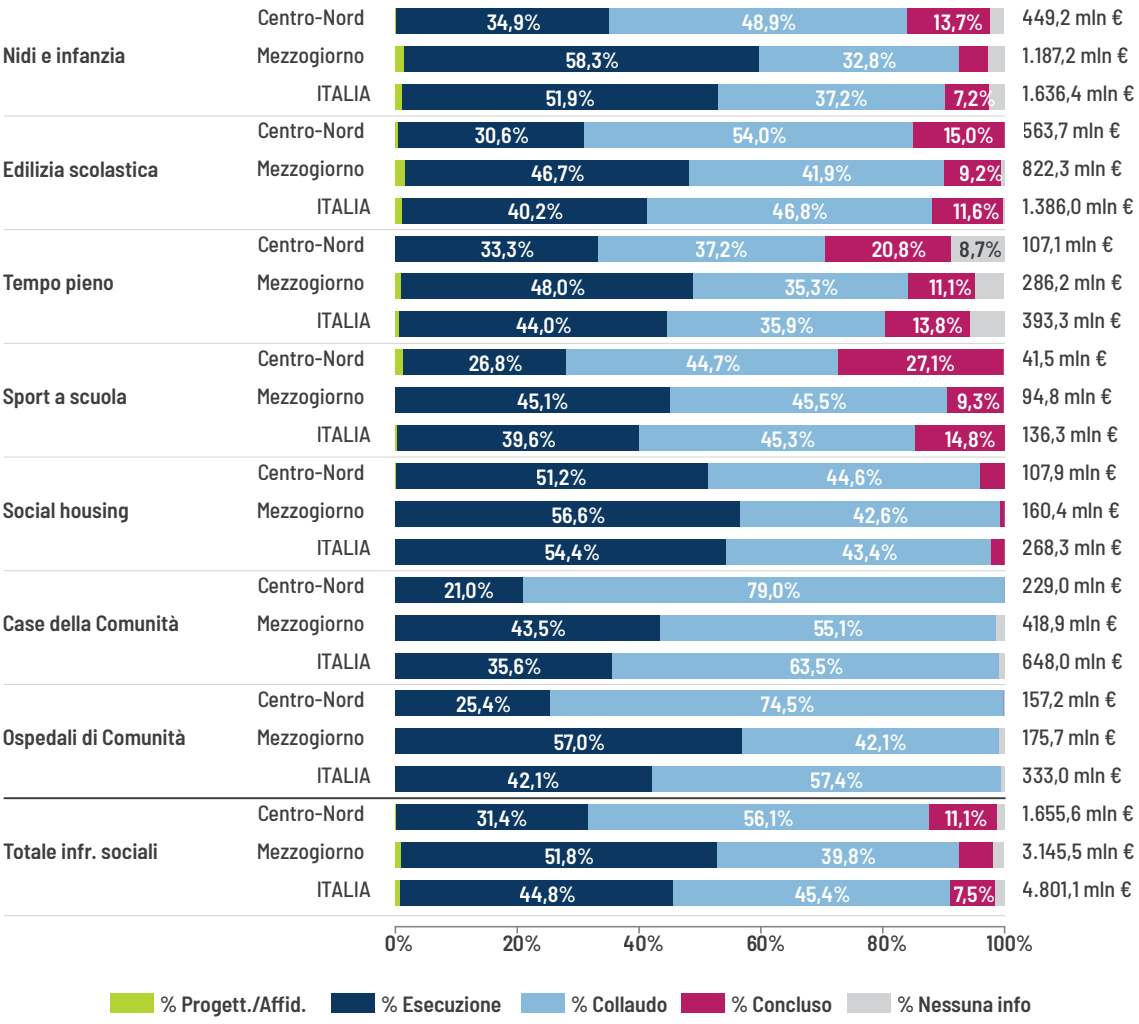
Tabella 6 Peso delle infrastrutture sociali sul PNRR delle Aree Interne

Macroaree	Tot. Aree Interne (milioni di euro)	di cui Infr. sociali (milioni di euro)	% Infr. sociali	% comuni interessati	% popolazione interessata
Centro-Nord	7.812,8	1.655,6	21,2	34,0	69,4
Mezzogiorno	12.462,4	3.145,5	25,2	64,9	90,8
Italia	**20.275,20**	**4.801,10**	**23,7**	**47,9**	**80,8**

Fonte: elaborazioni Svimez su Italia Domani/ReGiS.

Sul piano dell'avanzamento attuativo, il monitoraggio dello stato di avanzamento delle infrastrutture sociali assume un rilievo particolare in quanto nidi, edilizia scolastica e presidi socio-sanitari sono i presidi che incidono più direttamente sulla qualità della vita quotidiana nelle aree interne.
Dalla ricognizione delle informazioni ReGis, il quadro che ne emerge è più critico di quello osservato per il complesso del Piano (Fig. 3). Il dato più significativo riguarda le due submisure sanitarie: Case della Comunità e Ospedali di Comunità non presentano, alla data di rilevazione, alcuna quota conclusa in nessuna delle due macroaree, con il valore residuo concentrato quasi interamente tra esecuzione e collaudo (rispettivamente 35,6% e 63,5% a livello Italia per le Case della Comunità; 42,1% e 57,4% per gli Ospedali di Comunità).
Si tratta delle submisure con il maggior tempo di realizzazione atteso fra quelle considerate, trattandosi di strutture sanitarie di nuova costruzione o di riqualificazione profonda, ma è anche la componente più direttamente collegata al tema dei servizi di prossimità.
Anche i nidi e l'edilizia scolastica mostrano una quota conclusa contenuta (rispettivamente 7,2% e 11,6% del valore a livello Italia), sebbene su valori finanziari medi più contenuti rispetto alle infrastrutture sanitarie, e quindi con un margine di recupero sulle tempistiche potenzialmente più ampio, data la minore complessità realizzativa media di ciascun intervento. Il differenziale territoriale si conferma: per ciascuna delle sette categorie, la quota conclusa nel Centro-Nord risulta superiore a quella nel Mezzogiorno.

Figura 3 Stato di avanzamento delle infrastrutture sociali nelle Aree Interne (% sul valore)



Fonte: elaborazioni Svimez su Italia Domani/ReGiS aggiornati al 13 giugno 2026.

5.5 Dal PNRR alla programmazione di area vasta

La SNAI, coinvolgendo circa un migliaio di comuni nel primo ciclo e meno di duemila in quello attuale, ha teso a individuare le aree interne come ambiti di intervento delimitati, più che come componenti di sistemi territoriali più ampi. Ne è derivata una prevalenza di interventi volti soprattutto a compensare i divari nell'accesso ai servizi essenziali che, pur indispensabili, difficilmente possono modificare da soli le traiettorie di sviluppo di lungo periodo.

Analizzando la distribuzione delle risorse del PNRR destinate alle infrastrutture sociali nelle Aree Interne in base al loro grado di isolamento – comuni Intermedi, Periferici e Ultraperiferici – emerge una significativa capacità del Piano di raggiungere i territori più marginali. La quota di comuni interessati da almeno un intervento, pari in media al 48,1%, rimane sostanzialmente stabile nelle diverse fasce: 48,2% per gli intermedi, 48,4% per i periferici e 46,6% per gli ultraperiferici (Tab. 7). Ancora più indicativa è la distribuzione pro capite delle risorse. Sebbene i comuni intermedi assorbano la quota maggiore dei finanziamenti in termini assoluti, coerentemente con la loro maggiore dimensione demografica, l'investimento per abitante cresce

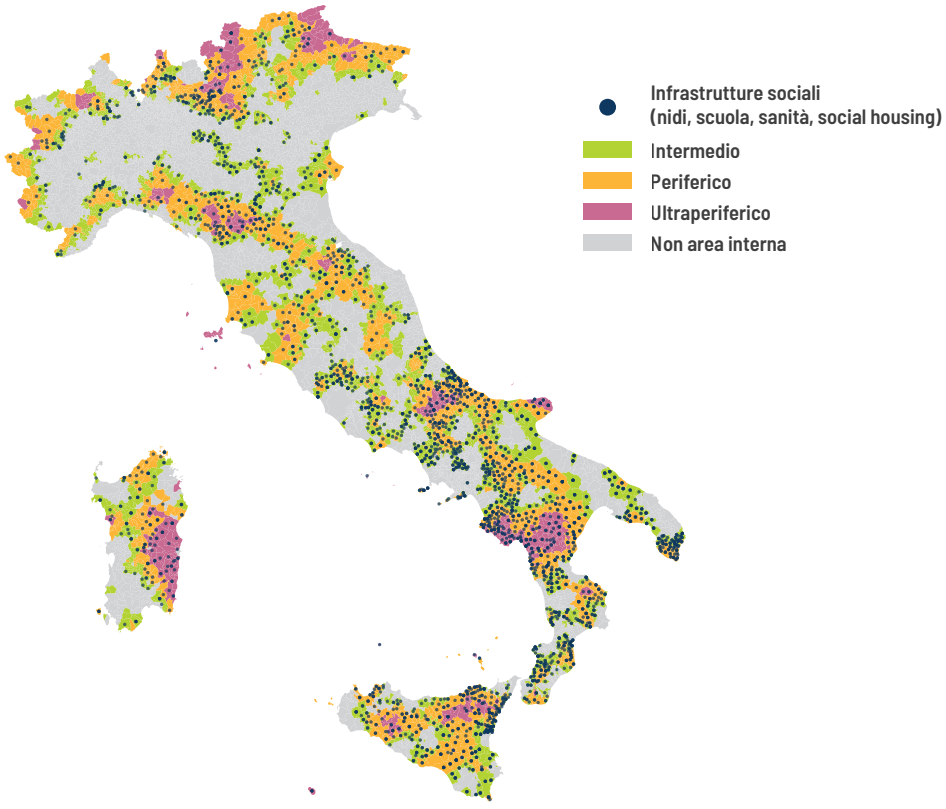
Tabella 7 Infrastrutture sociali PNRR nei comuni delle Aree Interne

Classificazione SNAI	N. comuni (tutte le Aree Interne)	Popolazione	% comuni con almeno un intervento	Infr. sociali (milioni di euro)	Euro pro capite
Intermedio	1.928	7.998.788	48,2	2.701,4	337,7
Periferico	1.524	4.565.125	48,4	1.803,5	395,1
Ultraperiferico	382	698.694	46,6	296,1	423,8
Totale	**3.834**	**13.262.607**	**48,1**	**4.801,1**	**362,0**

Fonte: elaborazioni Svimez su Italia Domani/ReGiS aggiornati al 13 giugno 2026.

con la perifericità, passando dai 337,7 euro delle aree intermedie ai 423,8 euro di quelle ultraperiferiche. La distribuzione territoriale degli interventi conferma questa evidenza (Fig. 4). Le Aree Interne del Centro-Nord ricadono prevalentemente nella fascia intermedia, mentre i territori ultraperiferici, più isolati e distanti dai servizi, si concentrano soprattutto nel Mezzogiorno, in particolare in Calabria, Basilicata, nelle aree interne campane e nelle due Isole maggiori. La maggiore intensità degli investimenti nei territori più remoti offre quindi una prima risposta al quesito posto in apertura: le infrastrutture sociali, individuate come una delle leve più dirette per ridurre i costi della perifericità e contrastare il doppio svantaggio territoriale e di genere, sono state indirizzate con maggiore intensità proprio verso le aree caratterizzate dai

Figura 4 Infrastrutture sociali del PNRR nelle Aree Interne per classificazione SNAI



Fonte: elaborazioni Svimez su Italia Domani/ReGiS aggiornati al 13 giugno 2026.

maggiori fabbisogni. Si tratta, tuttavia, di un risultato che dovrà essere verificato alla prova dell'attuazione. Le opere pubbliche, largamente prevalenti tra gli interventi per le infrastrutture sociali, sono anche la componente del Piano che presenta i maggiori ritardi realizzativi. Il targeting territoriale positivo rilevato sul versante dell'allocazione delle risorse potrà quindi tradursi in un effettivo riequilibrio dell'offerta di servizi solo a condizione che gli interventi siano completati e diventino effettivamente operativi.

Il ritardo nella realizzazione delle opere va peraltro letto insieme a un'evidenza di segno diverso. Le innovazioni introdotte sul piano procedurale dal PNRR hanno prodotto un'accelerazione significativa nelle fasi di progettazione e affidamento, riconducibile a una combinazione di fattori regolativi e organizzativi. Da un lato, la condizionalità dell'erogazione dei fondi al raggiungimento di milestone e target ha introdotto un incentivo esplicito alla velocità procedurale, modificando il comportamento delle stazioni appaltanti rispetto al periodo pre-Piano. Dall'altro, la possibilità per le amministrazioni di avvalersi di soggetti attuatori qualificati per il supporto tecnico e operativo ha permesso a molte amministrazioni pubbliche, in particolare quelle più piccole o strutturalmente più deboli, di superare le difficoltà nella gestione della complessità tecnica, procedurale e amministrativa degli interventi del Piano. Le stime Svimez[9] sui tempi di progettazione e affidamento delle opere pubbliche confermano l'efficacia di questo impianto[10]: la riduzione dei tempi amministrativi rispetto al periodo pre-2019 è pari al 45% a livello nazionale, ma sale al 55% nel Mezzogiorno contro il 40% del Centro e il 32% del Nord, l'area storicamente più lenta risulta oggi quella in cui l'accelerazione è stata più marcata. Questo risultato, riferito alle fasi di pre-award e awarding, non è in contraddizione con i ritardi realizzativi riferiti invece alla fase di esecuzione e collaudo delle opere: il Piano ha effettivamente accelerato l'avvio dei cantieri, ma la loro conclusione entro i tempi previsti resta un obiettivo più incerto, specie per gli interventi di maggiore complessità.

Il confronto tra PNRR e SNAI offre una lezione più generale per il futuro delle politiche per le aree interne. La Strategia dedicata ha introdotto una lettura place-based dei fabbisogni territoriali e la necessità di costruire forme di cooperazione tra piccoli comuni, ma ha risentito di una copertura parziale, di tempi di programmazione molto lunghi e di una capacità attuativa fortemente condizionata dalla debolezza amministrativa locale. Il PNRR ha seguito un'impostazione diversa: maggiore centralizzazione, obiettivi e scadenze uniformi, una diffusione territoriale molto più ampia e strumenti di assistenza tecnica in grado di compensare almeno in parte i divari di capacità amministrativa. La fase successiva al Piano dovrebbe provare a combinare i punti di forza dei due approcci: la capacità attuativa e di supporto sperimentata con il PNRR con la logica territoriale e cooperativa propria della SNAI. Questa sintesi richiede, in primo luogo, di riconsiderare la scala della programmazione. Le aree interne non possono essere lette come una sommatoria di piccoli comuni isolati, né come spazi separati dai sistemi urbani nei quali si concentrano servizi, occupazione e funzioni superiori. Occorre invece valorizzare le relazioni funzionali che connettono i territori periferici ai centri urbani intermedi. Le città medie possono svolgere, in particolare, una funzione di raccordo tra grandi poli, piccoli comuni e aree interne, organizzando su bacini territoriali più ampi l'accesso ai servizi, alla mobilità, al mercato del lavoro e alle opportunità formative.
La stessa natura degli investimenti del PNRR rende evidente la necessità di questo aggiornamento delle politiche per le aree interne. Un asilo nido, una Casa della Comunità, un istituto scolastico riqualificato o un

[9] Svimez (2026), Informazioni Svimez n. 2, giugno.

[10] Un esempio rilevante in tal senso è l'esperienza di Invitalia, che ha agito come centrale di committenza a supporto delle amministrazioni attraverso l'utilizzo di accordi quadro, procedure standardizzate e flessibili che hanno consentito l'attivazione rapida di un numero elevato di progetti, ottimizzando al contempo tempi, costi e carico amministrativo. Nel complesso, Invitalia ha gestito 218 procedure di affidamento per un valore complessivo a base d'asta di circa 11,6 miliardi di euro, coinvolgendo 778 soggetti attuatori, 2.780 interventi e oltre 1.500 operatori economici, in sette aree tematiche che spaziano dai servizi per la prima infanzia alle infrastrutture sanitarie.

collegamento di trasporto non possono essere valutati soltanto in relazione al comune nel quale sono localizzati, ma rispetto alla rete territoriale nella quale si inseriscono e al bacino di popolazione che possono effettivamente servire. Ciò vale ancora di più nei piccoli comuni interessati da declino demografico, nei quali la riduzione della domanda può rendere inefficiente o finanziariamente insostenibile un'organizzazione dei servizi rigidamente confinata entro i limiti amministrativi comunali. È in questo spazio che la programmazione di area vasta può assumere un ruolo decisivo. Tra la programmazione nazionale e regionale e una dimensione comunale spesso troppo frammentata per organizzare efficacemente servizi e investimenti sovralocali, resta da costruire una capacità stabile di ricomposizione territoriale delle scelte. Rafforzare questo livello intermedio significherebbe costruire strumenti attraverso cui coordinare gli interventi dei diversi comuni, integrare le reti dei servizi, raccordare i fabbisogni locali con la programmazione regionale e mettere a disposizione competenze tecniche che difficilmente possono essere replicate in ogni amministrazione di piccola dimensione.

Una simile impostazione assume particolare rilievo in vista del ciclo europeo 2028-2034, che può rappresentare l'occasione per superare la tradizionale separazione tra politiche per le aree interne e politiche urbane. Il nuovo quadro della Politica di Coesione si orienta verso una programmazione maggiormente concentrata su priorità e risultati e verso un rafforzamento del ruolo della programmazione nazionale: quanto più la governance delle politiche europee tende a organizzarsi intorno a missioni e obiettivi comuni, tanto più diventa importante disporre, a livello sub-regionale, di una programmazione capace di tradurli in interventi coerenti con le effettive relazioni economiche, sociali e funzionali tra territori. Occorre perciò preservare la dimensione territoriale delle politiche, riducendo al tempo stesso la frammentazione degli interventi che ha spesso caratterizzato i cicli precedenti e che ha interessato anche l'attuazione della SNAI.

Il futuro delle aree interne non può essere affidato né alla sola capacità finanziaria dei singoli comuni né a una Strategia dedicata inevitabilmente selettiva nella copertura territoriale. Richiede una governance multilivello nella quale Stato e Regioni assicurino continuità finanziaria e indirizzo strategico, mentre il livello di area vasta organizzi il raccordo tra comuni e reti dei servizi. Il lascito più importante del PNRR potrebbe allora non consistere soltanto nelle infrastrutture realizzate, ma nell'aver reso evidente la necessità di trasformare una stagione straordinaria di investimenti in una capacità ordinaria di programmazione territoriale. È su questo passaggio che si misurerà, nel nuovo ciclo 2028-2034, la possibilità di fare delle politiche per le aree interne una componente strutturale della politica di coesione del Paese.

> *Focus*

IL PNRR DELLE AREE INTERNE PER RIEQUILIBRARE I DIRITTI DELL'INFANZIA

La tenuta demografica e la resilienza sociale delle Aree Interne dipendono in modo cruciale dalla presenza di infrastrutture sociali di prossimità. Tra queste, gli asili nido rappresentano una precondizione fondamentale affinché la permanenza nei territori marginali costituisca una scelta di vita sostenibile per i nuclei familiari. Colmare i vuoti nei servizi per la primissima infanzia non risponde solo a un'esigenza educativa, ma è una leva decisiva per contrastare lo svantaggio di perifericità e il divario occupazionale femminile, neutralizzando uno dei principali motori dell'esodo demografico. Nelle Aree Interne italiane vivono circa 246 mila bambini di età inferiore ai 3 anni, il 22% del totale, ma nel Mezzogiorno questa incidenza sale al 34,6%. Proprio in questi territori, l'offerta complessiva, pubblica e privata, di posti nido risulta la più bassa in assoluto: 19,7% contro 32% del Centro-Nord.

- **Bambini 0-2 anni, copertura nido e fondi PNRR, 2024**

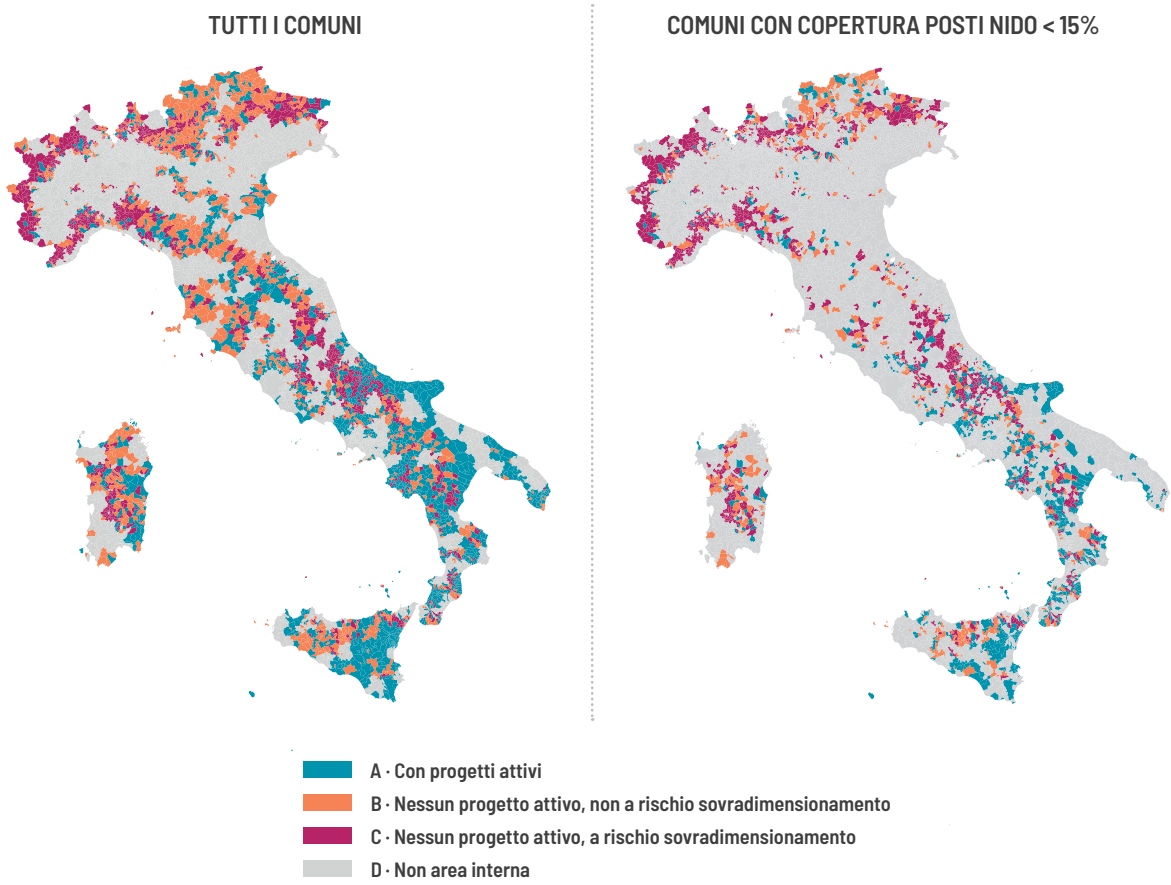
Macroaree	Bambini 0-2 anni (Aree Interne)	% su totale bambini 0-2	% Posti nido ogni 100 bambini (Aree Interne)	% Posti nido ogni 100 bambini (Totale)	% comuni Aree Interne con fondi PNRR	Tra i comuni Aree Interne con fondi PNRR: % con > 18 bambini
Centro-Nord	109.384	15,1	32,0	38,59	18,2 (385)	85,5 (329)
Mezzogiorno	136.147	34,6	19,7	20,23	48,2 (821)	84,8 (696)
Italia	**245.531**	**21,9**	**25,2**	**32,13**	**31,6 (1.206)**	**85,0 (1.025)**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Con l'obiettivo di riequilibrare questi forti divari territoriali, nell'ambito della misura relativa al "Piano asili nido e scuole dell'infanzia" del PNRR, le Aree Interne sono state in grado di intercettare circa 1,63 miliardi di euro, oltre il 50% delle risorse complessivamente stanziate per questa specifica misura.
Ben il 68,4% dei comuni delle Aree Interne italiane non ha ottenuto fondi PNRR per gli asili nido. Sebbene oltre la metà di queste esclusioni (53,7%) si spieghi con l'insufficiente scala demografica (meno di 18 bambini[1]), resta un 46,3% di comuni esclusi che disponeva della massa critica necessaria per sostenere un asilo nido in totale autonomia. Restringendo l'analisi ai comuni con carenze gravissime (copertura inferiore al 15%), emerge che su 2.479 enti in questa condizione, ben 606 (il 24,4%) avevano i requisiti demografici ma non hanno ricevuto alcun finanziamento.

[1] Applicando la soglia minima di 18 bambini 0-2 anni (corrispondente a un intervento da 6 posti dimensionato sull'obiettivo di copertura del 33%), il 39,9% dei comuni delle Aree Interne risulta a rischio di sovradimensionamento rispetto al proprio fabbisogno locale, salvo ricorrere a una gestione associata, con un'incidenza maggiore nel Centro-Nord (44,5%) rispetto al Mezzogiorno (34,3%).

- **Comuni delle Aree Interne che hanno o non hanno intercettato fondi PNRR per la submisura "Piano asili nido e scuole dell'infanzia"**



Fonte: elaborazioni Svimez su Italia Domani/ReGiS aggiornati al 13 giugno 2026 e Istat.

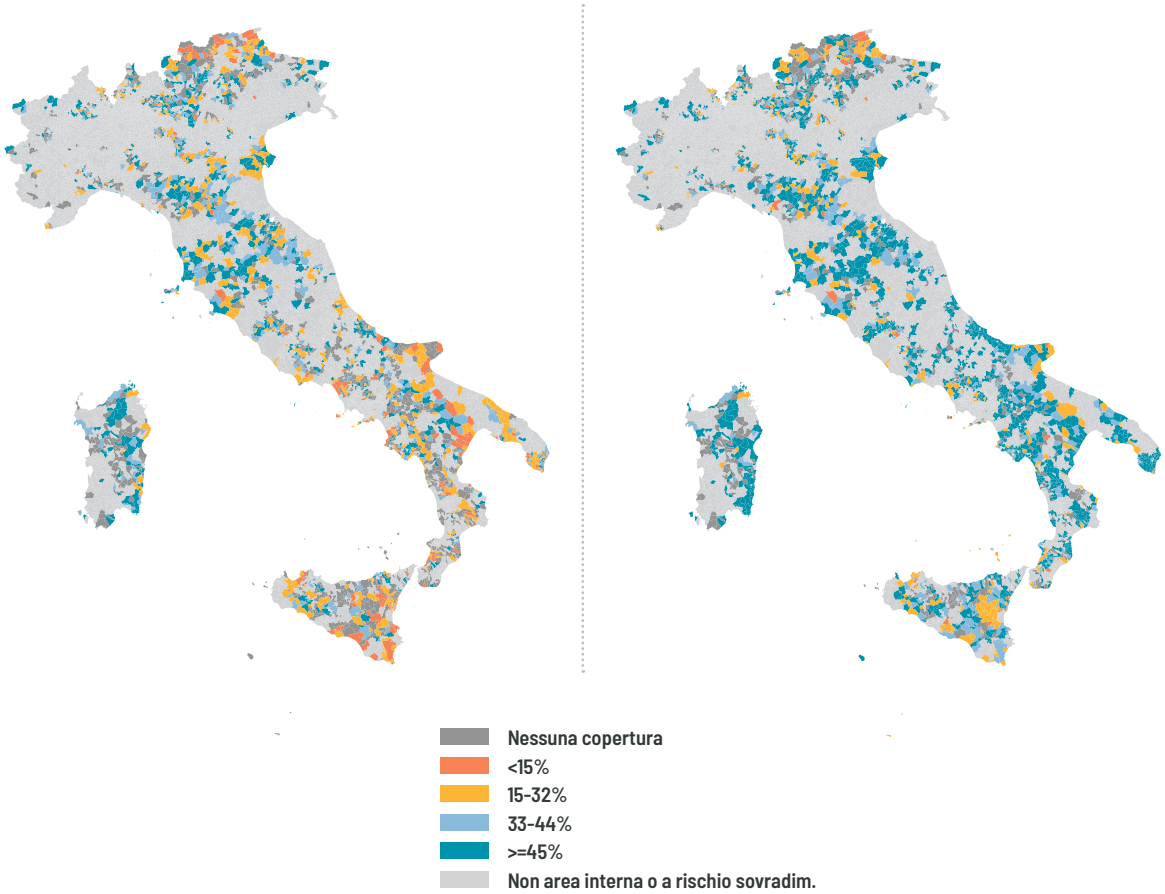
A termine della messa a terra degli investimenti[2], secondo le stime della Svimez[3], il PNRR genererà circa 68.059 posti aggiuntivi nelle Aree Interne (18.717 al Centro-Nord e 49.343 al Sud).La copertura complessiva dovrebbe passare, dunque dall'attuale 19,7% per il Mezzogiorno a un potenziale 29,5% a fine PNRR – un traguardo ancora lontano dal LEP del 33%. Nel Centro-Nord la percentuale salirebbe al 46,5%, superando l'ambizioso obiettivo europeo del 45%. Idealmente, per equilibrare l'offerta tra le due macroaree, nel Mez-

[2] Nonostante la spinta impressa dal PNRR, la messa a terra degli asili nido procede a rilento, riflettendo la cronica debolezza amministrativa dei piccoli comuni. Alla data di giugno 2026, lo stato di avanzamento mostra un quadro critico: A livello nazionale, solo il 7,2% del valore degli interventi per nidi e infanzia nelle Aree Interne risulta concluso. Il 51,9% dei fondi è ancora assorbito dalla fase di esecuzione. Il 37,2% si trova nella fase di collaudo. Questi ritardi si manifestano con un netto divario territoriale: mentre nel Centro-Nord la quota di progetti conclusi raggiunge il 13,7%, nel Mezzogiorno si ferma appena al 4,8%.

[3] I nuovi posti aggiuntivi sono stati stimati applicando un costo parametrico differenziato per tipologia di intervento: 24.000 € per posto per gli interventi di nuova costruzione (identificati tramite il campo "Natura CUP" = Realizzazione di lavori pubblici), 20.000 € per posto per le altre tipologie di intervento (manutenzione, adeguamento, ecc.).

> *Focus*

• **Comuni della Aree Interne per classe di copertura pre (sinistra) e post interventi (destra) PNRR solo comuni Aree Interne con >=18 bambini 0-2 anni**



Fonte: elaborazioni Svimez su Italia Domani/ReGiS aggiornati al 13 giugno 2026 e Istat.

zogiorno avrebbero dovuto essere attivati altri 27mila posti aggiuntivi, mentre per raggiungere il LEP del 33% ne sarebbero stati sufficienti ulteriori 671.

Ma il dato aggregato non consente di analizzare le dinamiche dei comuni per classe di copertura iniziale. Le proiezioni sulle matrici di transizione mostrano che nel Mezzogiorno, se l'intervento PNRR viene realizzato in comune con copertura nulla, tende a essere estremamente risolutivo. Il 38,9% di questi comuni farà un salto diretto raggiungendo la fascia di copertura più alta (oltre il 45%) sebbene il 46,2% rimanga al punto di partenza. Ancora maggiore la persistenza dei comuni senza strutture nido nelle Aree Interne del Centro-Nord: il 78% è destinato a rimanere nella stessa condizione nonostante il dato aggregato consenta di superare l'ambizioso target europeo del 45%.

- **Matrice di transizione · % di comuni per classe di copertura, Pre-PNRR → Post-PNRR, Centro-Nord (solo comuni Aree Interne con >=18 bambini 0-2 anni)**

Pre-PNRR \\ Post-PNRR	Nessuna copertura	<15%	15-32%	33-44%	>=45%
Nessuna copertura	78,0	1,3	5,0	2,9	12,9
<15%	0,0	45,2	22,6	19,4	12,9
15-32%	0,0	0,0	62,8	9,6	27,5
33-44%	0,0	0,0	0,0	67,1	32,9
>=45%	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0

Fonte: elaborazioni Svimez su Italia Domani/ReGiS aggiornati al 13 giugno 2026 e Istat.

- **Matrice di transizione % di comuni per classe di copertura, Pre-PNRR → Post-PNRR, Mezzogiorno (solo comuni Aree Interne con >=18 bambini 0-2 anni)**

Pre-PNRR \\ Post-PNRR	Nessuna copertura	<15%	15-32%	33-44%	>=45%
Nessuna copertura	46,2	0,8	7,7	6,4	38,9
<15%	0,0	11,1	37,8	17,8	33,3
15-32%	0,0	0,0	19,4	20,4	60,2
33-44%	0,0	0,0	0,0	38,7	61,3
>=45%	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0

Fonte: elaborazioni Svimez su Italia Domani/ReGiS aggiornati al 13 giugno 2026 e Istat.

> *Focus*

RIGENERAZIONE DEMOGRAFICA

A cura della Fondazione con il Sud[1]

Il Focus presenta due iniziative di Fondazione con il Sud, intraprese tra il 2025 e il 2026 con lo scopo di favorire i processi di rigenerazione demografica e di rivitalizzazione sociale delle comunità del Mezzogiorno. Le due azioni – un bando e una campagna di comunicazione accompagnata da un premio, pur se distinte, condividono il principio per cui accanto alla misurazione della perdita sia indispensabile riconoscere e sostenere ciò che la contrasta. "Riabitare il Sud" è un bando che chiede a reti di comuni e organizzazioni di terzo settore di progettare percorsi di rigenerazione demografica. "Sud Vivo", realizzata in collaborazione con ANCI, è una campagna partecipativa che propone nuove narrazioni dello spopolamento, centrate sulle possibilità della rigenerazione piuttosto che sulla rassegnazione all'inverno demografico. Il Focus ne ripercorre i due lati: l'azione e la lettura dei dati.

Riabitare il Sud. Lo scopo dell'iniziativa è introdurre azioni innovative e sperimentare prototipi di intervento attraverso la collaborazione tra gli attori, pubblici e privati, che condividono la responsabilità di non accettare la deriva demografica. In tal modo si intende sperimentare in alcuni territori del Mezzogiorno, che più intensamente subiscono i fenomeni dello spopolamento e dell'isolamento, percorsi rigenerativi e autonomi gestiti dalla comunità locale, con l'obiettivo di porre le basi, nell'arco di un periodo pluriennale, per la loro rivitalizzazione.

Gli interventi si caratterizzano per un approccio multidimensionale e multilivello[2] e devono garantire il raggiungimento di risultati misurabili di rigenerazione demografica attraverso le quattro dimensioni del nascere, restare, tornare, accogliere. Le principali dimensioni riguardano: i) valorizzazione di beni comuni come scuole e altri beni pubblici e di risorse ambientali; ii) servizi per la mobilità sostenibile e per l'abitare; iii) miglioramento e innovazione dei servizi socioassistenziali a partire dalla scuola; iv) iniziative imprenditoriali per favorire il reinserimento sociale e lavorativo di persone fragili; v) supporto alle comunità educanti.

I territori candidati sono formati da almeno tre comuni, tra loro confinanti[3], in cui risiede una popolazione non superiore a 20.000 abitanti e in cui sia attivo un SAI (Sistema Accoglienza e Integrazione), leva fondamentale nella strategia di rigenerazione demografica[4]. Nel corso del 2026 sono stati selezionati quattro territori con cui è stato avviato un percorso di progettazione partecipata e le iniziative si svilupperanno nel periodo 2027-2030[5].

[1] La Fondazione con il Sud è un ente privato, nato nel 2016, frutto dell'alleanza tra le fondazioni di origine bancaria (riunite in Acri) e il mondo degli enti del terzo settore (riuniti nel Forum nazionale del terzo settore).

[2] In ogni territorio è costituito un gruppo promotore, un'alleanza pubblico-privato che permette di integrare risorse, politiche e capacità operativa, con il supporto di figure di accompagnamento messe a disposizione dal finanziatore insieme a un set di strumenti tecnico-finanziari.

[3] Il territorio di ogni comune coinvolto deve essere confinante con il territorio di almeno uno degli altri comuni coinvolti, così da assicurare complessivamente la continuità territoriale dell'iniziativa.

[4] Almeno uno dei comuni aderenti alla proposta deve avere un progetto territoriale (fa fede quanto riportato nell'ultima edizione del Rapporto annuale SAI pubblicato dal Ministero dell'interno). Nel caso nessuno dei comuni sia incluso in un progetto territoriale SAI, la Fondazione si riserva la possibilità di valutare il livello di esperienza della rete e, più in generale, del territorio rispetto a percorsi di accoglienza e integrazione di immigrati.

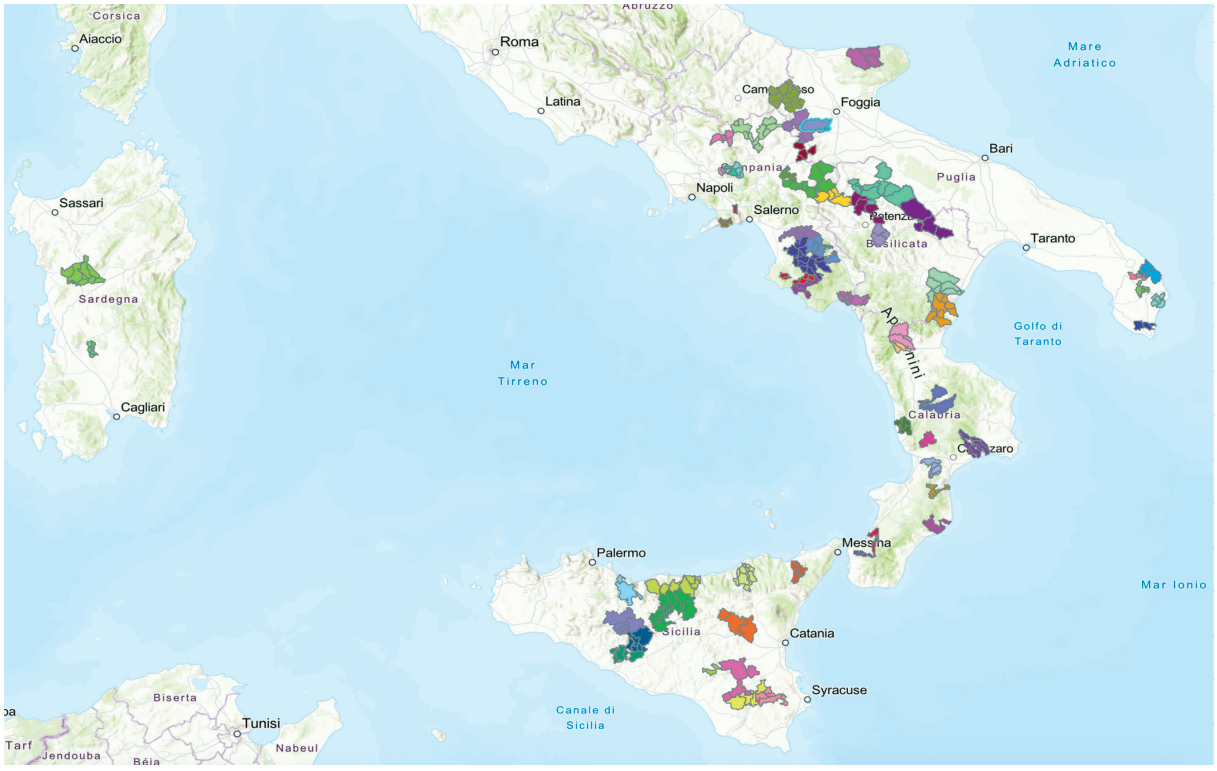
[5] La Fondazione con il Sud ha messo a disposizione 8 milioni di euro per la realizzazione delle iniziative, a cui si aggiungono 1,5 milioni nell'ambito del Fondo nazionale per il contrasto della povertà educativa, gestito dalla controllata 'Con i bambini'. La fase di accompagnamento alla progettazione esecutiva è supportata anche grazie al contributo di 400.000 da parte di Unicredit S.p.A euro a valere sul fondo Carta Etica.

La mappatura delle comunità. Un primo esito dell'iniziativa è la mappa degli enti di terzo settore e dei piccoli comuni che sono impegnati a realizzare strategie di rigenerazione demografica. Complessivamente sono stati presentati 57 progetti; 14 in Campania, 13 in Sicilia; 12 in Calabria; 7 in Puglia; 6 in Basilicata; 2 in Sardegna e 3 a cavallo tra più regioni. La regione che presenta un maggior numero di comuni coinvolti è la Campania con 79 comuni, segue la Sicilia con 64, la Calabria con 49, la Puglia con 40, la Basilicata con 32 e la Sardegna con 14.

I comuni del Sud sono complessivamente 278 con una popolazione totale di 798.632 abitanti di cui 27.887 stranieri. La media della popolazione residente per comune è pari a 14.011 abitanti, molte sono quindi le proposte con soglie di abitanti molto inferiori ai 20.000 fissati nel bando. La provincia che vede il maggior numero di proposte è quella di Salerno, con sei progetti prevalentemente localizzati nell'area del Cilento, seguono le province di Cosenza e Lecce con 5 proposte e le province di Catanzaro e Potenza con 4 proposte. Numerose sono infine le proposte che coinvolgono comuni provenienti da diverse province.

Gli enti di terzo settore che hanno lavorato alla messa a punto delle 57 proposte presentate sono 204, in particolare 72 associazioni di promozione sociale (35%), 57 cooperative o consorzi di cooperative sociali (28%), 36 organizzazioni di volontariato (18%), 25 associazioni (12%), 7 fondazioni, 6 imprese sociali ed un ente ecclesiastico. Per quanto concerne gli ambiti di intervento indicati nelle 57 proposte presentate emer-

- **Mappa dei progetti di rigenerazione demografica di "Riabitare il sud"**



Fonte: Fondazione con il Sud.

> *Focus*

- **Numero di interventi e comuni interessati per regione**

Regione di intervento	Interventi		Comuni		>=45%
	N	%	N	%	
Basilicata	6	10,5	32	11,5	12,9
Calabria	12	21,1	49	17,6	12,9
Campania	14	24,6	79	28,4	12,9
Puglia	7	12,3	40	14,4	12,9
Sardegna	2	3,5	14	5,0	12,9
Sicilia	13	22,8	64	23,0	12,9
Interregionale	3	5,3	0	0,0	12,9
Totale	**57**	**100**	**278**	**100**	**>=45%**

Fonte: Fondazione con il Sud.

- **Ripartizione regionale dei progetti per forma giuridica degli ETS**

Forma giuridica	Basilicata	Calabria	Campania	Puglia	Sardegna	Sicilia	Totale
Associazione riconosciuta e non riconosciuta	3	5	6	5	1	5	25
Associazione di promozione sociale	5	10	22	15		20	72
Cooperativa o consorzio	10	8	14	4	6	15	57
Ente ecclesiastico						1	1
Fondazione		1	3	3			7
Impresa sociale	1	2	2			1	6
Organizzazione di volontariato	5	10	13	3		5	36
Totale	**24**	**36**	**60**	**30**	**7**	**47**	**204**

Fonte: Fondazione con il Sud.

ge che due sono quelli prevalenti: i) la volontà di lavorare sullo sviluppo di imprese sociali e cooperative di comunità e ii) la valorizzazione di beni comuni per usi sociali, culturali e produttivi.
In 48 progetti su 57 entrambi gli ambiti sono considerati prioritari a sottolineare l'importanza e la centralità del lavoro e dell'economia sociale come perno per la rigenerazione demografica. Gli altri due ambiti presenti rispettivamente nel 75% e nel 70% delle proposte riguardano la scelta di puntare su servizi ed iniziative per un turismo sostenibile e responsabile e sulla valorizzazione di risorse ambientali e rurali.

Considerazioni. Una prima considerazione riguarda la voglia di mobilitazione e la consapevolezza della necessità di agire. Dei 548 comuni SNAI del Mezzogiorno, che contano circa 1,4 milioni di abitanti, 278 hanno partecipato al bando. Ciò testimonia la volontà di rispondere alla sfida della rigenerazione demografica e che la rassegnazione non rappresenta lo stato d'animo prevalente.
Una seconda riflessione riguarda il tema dell'accoglienza. La richiesta di almeno un SAI attivo nel territorio

candidato è uno dei requisiti più caratterizzanti del bando. Questa scelta ha di fatto avvantaggiato le comunità che hanno già intrapreso la strategia dell'accoglienza per combattere lo spopolamento, in coerenza con la convinzione che per vincere la sfida della rigenerazione demografica è necessario agire in contemporanea su tutte e quattro i fronti (nuove nascite, restanza, ritornanza e accoglienza).
Il dato più significativo è che 121 dei comuni coinvolti dalle 57 proposte dichiarano la presenza di un SAI sul proprio territorio; questo significa che le comunità più proattive e pronte ad affrontare la sfida dello spopolamento sono quelle che stanno gestendo i processi di accoglienza di nuovi cittadini.
Una terza considerazione riguarda la consapevolezza che la possibilità di realizzare strategie di rigenerazione demografica dipende dalla capacità di coinvolgere una pluralità di soggetti del territorio. Il bando richiede una collaborazione minima (almeno 3 comuni e almeno 3 ETS) ma mediamente le proposte presentate vedono la partecipazione di più di 8 soggetti (tra ETS e Comuni) e ci sono proposte in cui il numero di partner è superiore a 12. Al crescere del numero di proponenti aumentano i problemi di coordinamento, ma aumentano anche le sinergie e la possibilità di raggiungere dimensioni minime necessarie per costruire proposte sostenibili. Soltanto attraverso una costruttiva collaborazione tra i diversi attori che animano le comunità è possibile rispondere a una sfida complessa come quella della rigenerazione demografica.
Una quarta considerazione è connessa al tipo di strategia che i proponenti immaginano per implementare la rigenerazione demografica e che si basa su una spiccata multidimensionalità; mediamente, infatti, le proposte presentate dai 57 partenariati si basano su almeno sei ambiti di azione (tra i nove di riferimento proposti dalla Fondazione). Questo significa che la strada per arginare lo spopolamento non può essere legata a strategie focalizzate ed escludenti. Non si può puntare esclusivamente sul turismo o sull'attrazione di residenti (es. case ad un euro) o sulla valorizzazione dell'agricoltura. La rigenerazione passa per strategie integrate che richiedono interventi su fronti diversi, in base alle caratteristiche del territorio.
Una quinta e ultima considerazione riguarda le organizzazioni del terzo settore chiamate a realizzare le strategie: la loro riuscita dipenderà, in primo luogo, dalla capacità di collaborare con gli enti locali e con gli altri partner coinvolti. Questo comporta una grande disponibilità al cambiamento e al potenziamento delle conoscenze e competenze delle persone che operano all'interno delle organizzazioni del terzo settore.
La partecipazione al bando restituisce l'immagine di territori che, anche nelle condizioni più difficili, scelgono di mobilitarsi puntando su strategie integrate e sull'accoglienza come leva di rigenerazione. Resta da chiedersi che cosa dicano i dati: dove, nel Mezzogiorno, la popolazione sta tenendo o crescendo, e per effetto di quali componenti. È la domanda da cui muovono anche la campagna e il premio Sud Vivo. Per questi motivi, la seconda parte del Focus si concentra sui segnali di vitalità demografica, presentando le dimensioni in cui la rigenerazione può articolarsi. Se si analizzano i dati dei singoli comuni, emergono differenze significative: alcuni territori, malgrado tutto, stanno tenendo, mentre altri stanno provando a invertire la rotta.

Sud Vivo. Il fenomeno dello spopolamento è diffuso in modo molto disomogeneo, con differenze tanto marcate a livello geografico e regionale quanto a livello provinciale e comunale. Analizzarlo, pertanto, al livello di aggregazione più basso possibile, quello comunale, consente di scoprirne luci e ombre. Per rappresentare la dinamica demografica dei 2550 comuni del Mezzogiorno è stata calcolata, per ciascun comune, la variazione percentuale della popolazione residente dal 2019 al 2024. In sintesi, la dinamica della popolazione tra il 2019 e il 2024 rivela un quadro in cui all'incirca la metà dei comuni perde popolazione a ritmo sostenuto, più di un co-

> Focus

mune su tre limita lo spopolamento e 13 comuni su 100, invece, aumentano popolazione. Le percentuali cambiano se si calcola l'incidenza dei comuni che registrano un aumento della popolazione sul totale dei comuni appartenenti alle diverse regioni del Mezzogiorno. È la Sicilia, con un comune su cinque (20%) che resiste di più allo spopolamento, seguita da Campania (15%), Abruzzo (14%), Calabria (14%) e Puglia (11%). Quest'ultima, però, concentra il 61% dei propri comuni (257) nella classe che perde popolazione, ma al di sotto della media. Sardegna (9%), Molise (7%) e Basilicata (3%) sono le regioni con l'incidenza più bassa di comuni che hanno aumentato la popolazione tra il 2019 e il 2024. In particolare, la Basilicata e il Molise hanno le quote più alte di comuni che perdono popolazione in percentuale, al di sopra della media, rispettivamente del 72% e del 66%. Guardando il Mezzogiorno utilizzando la classificazione SNAI, si osserva che la quota di comuni che accrescono popolazione aumenta progressivamente passando dai comuni classificati come Ultraperiferici ai comuni di cintura urbana, passando rispettivamente dall' 8% e al 9% dei comuni Ultraperiferici e Periferici, al 13% dei i comuni Intermedi, a ben il 19% dei comuni delle Cinture urbane. Analogamente, anche quelli che calano, ma perdono meno della media aumentano dal 25% dei comuni Ultraperiferici, al 27% dei comuni Periferici, al 33% dei comuni intermedi e al 51% delle Cinture. Se si considerano le classi di ampiezza demografica, si osserva che nei comuni tra 10000 e 20000 abitanti, uno su quattro (25%) sta resistendo di più allo spopolamento, mentre nel caso dei comuni tra i 5000 e i 10000 si tratta di uno su cinque (20%). Tralasciando l'Abruzzo, che ha pochi comuni nella classe 10000-20000, appaiono molto interessanti i risultati della Campania, con ben il 36% dei comuni in crescita, e la Sicilia, che si attesta al 28%. Si registrano quindi, soprattutto in comuni con certe caratteristiche e in specifiche regioni dei segnali forti di riduzione dello spopolamento.

Le dimensioni della rigenerazione demografica nei comuni tra i 5.000 e i 20.000 abitanti. I risultati osservati sono riconducibili alle diverse dimensioni che compongono la rigenerazione dei territori, che si può concretizzare in nuove nascite che compensano i tassi di mortalità di una popolazione ormai anziana, in ritorni da eventi migratori interni che controbilanciano la fuga delle generazioni più giovani verso il Nord del Paese, e nell'arrivo nei comuni di nuovi abitanti provenienti da altre parti d'Italia e del mondo. Concentrando l'analisi sui 126 comuni tra i 5000 e i 20000 abitanti e osservando i dati sui saldi di popolazione, emergono interessanti differenze che consentono di identificare con maggiore specificità come e dove i comuni del Mezzogiorno stanno cercando di invertire la rotta dello spopolamento.

In primo luogo, sono pochissimi i comuni che registrano un incremento in tutti i saldi della popolazione: naturale, migratorio interno ed estero. Solo 16 comuni, dei 126 comuni hanno tutti i saldi positivi. Si tratta per lo più di comuni appartenenti alla Campania (11) e alla Sicilia (3); Puglia e Sardegna hanno un unico comune che soddisfa questa condizione, le altre regioni del Sud non ne hanno nessuno. È interessante notare che tutti i 16 comuni sono comuni SNAI cintura o intermedi. Analizzando i saldi nel dettaglio, emerge che i comuni con saldo naturale positivo sono 31, di cui 17 campani, 7 siciliani, 3 calabresi e pugliesi, e uno sardo. Anche in questo caso si tratta di comuni cintura o intermedi. Se invece si considerano i saldi migratori, i comuni con saldi positivi sono 69. In questo caso, dopo la Campania, che rimane la più numerosa (21 comuni), e la Sicilia (17), seguono la Sardegna (9), la Puglia (8), l'Abruzzo (7), che non appariva tra le regioni se si considerano solo i saldi naturali, la Calabria (6), e un comune del Molise. Proseguendo, suddividendo i saldi migratori in saldi interni ed esteri, emergono risultati significativi. Se i comuni con saldo migratorio interno positivo sono 70, quelli con saldo migratorio estero positivo sono 124. In sintesi, quasi tutti i comuni che registrano un aumento della

popolazione hanno un saldo migratorio estero positivo. Tra questi compaiono 2 comuni classificati come "polo intercomunale", oltre a 18 comuni periferici e 2 ultraperiferici. Il 32% dei comuni con saldo migratorio estero positivo sono in Campania il 24% in Sicilia, Puglia Abruzzo e Calabria sono intorno al 10%. Ovviamente, questo risultato è frutto anche della diversa numerosità dei comuni nelle diverse regioni. Ne consegue che la dimensione più determinante per la crescita demografica è quella dell'arrivare, ma anche la scelta di tornare nel proprio comune rappresenta un fattore determinante contro lo spopolamento.
L'indagine è stata la base per il Premio Comune Vivo, la cui prima edizione, tenuta nell'ambito del Forum PA 2026, è stata l'occasione per lanciare la campagna partecipativa "Sud Vivo". I comuni sono stati selezionati attraverso l'analisi di dati pubblici disponibili, elaborati con la collaborazione del Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università Federico II di Napoli. Il dataset di partenza ha compreso i 7.894 comuni italiani ed è stato costruito a partire da fonti ufficiali eterogenee (ISTAT, RUNTS, Ministero dell'Interno, Centri d'Italia, AGCOM). Gli indicatori considerati hanno mirato a individuare i comuni che avessero registrato un miglioramento, con l'obiettivo di rilevare piuttosto la 'direzione' del cambiamento nel tempo. I due comuni del Mezzogiorno premiati sono Santa Maria del Cedro, in provincia di Cosenza, e Castiadas, in provincia di Cagliari. Il primo è un comune di poco più di 5.200 abitanti, con una presenza del terzo settore e del sistema di accoglienza e integrazione; ha ottenuto un finanziamento PNRR per la costruzione di un asilo nido volto a migliorare l'offerta educativa per le famiglie. A Castiadas è invece andato il premio Comune Vivo con il fiocco. Tra le misure pubbliche a favore dei comuni della Sardegna sotto i 5 mila abitanti, è da segnalare il sostegno alla natalità. Sul territorio si registrano investimenti per il miglioramento della qualità della vita e sul turismo, e una presenza di nuclei stranieri e in particolare provenienti dall'Africa. La locale squadra di calcio, il Castiadas Calcio, ha fatto parlare di sé per il suo carattere multietnico, accogliendo giocatori senegalesi e di altre nazionalità.

- **Comuni che resistono allo spopolamento per ampiezza demografica e Regione (valori assoluti e incidenza percentuale per ogni classe)**

Regione	<1.000	1.000-3.000	3.000-5.000	5.000-10.000	10.000-20.000	>20.000	TOTALE
Campania	6 (8%)	16 (8%)	6 (9%)	19 (24%)	21 (36%)	16 (24%)	84 (15%)
Sicilia	6 (15%)	11 (10%)	16 (25%)	16 (23%)	15 (28%)	13 (24%)	77 (20%)
Calabria	11 (11%)	16 (9%)	13 (24%)	10 (19%)	4 (25%)	1 (10%)	55 (14%)
Abruzzo	13 (10%)	6 (6%)	7 (25%)	4 (16%)	8 (62%)	6 (46%)	44 (14%)
Sardegna	6 (5%)	11 (7%)	5 (13%)	8 (24%)	2 (17%)	2 (14%)	34 (9%)
Puglia	1 (9%)	4 (9%)	1 (3%)	8 (13%)	7 (11%)	7 (16%)	28 (11%)
Molise	6 (8%)	2 (5%)	1 (10%)	1 (25%)	0 (0%)	0 (0%)	10 (7%)
Basilicata	0 (0%)	1 (2%)	0 (0%)	3 (25%)	0 (0%)	0 (0%)	4 (3%)
Mezzogiorno	**49 (8%)**	**67 (8%)**	**49 (15%)**	**69 (20%)**	**57 (25%)**	**45 (22%)**	**336 (13%)**

Fonte: elaborazione su dati Istat.

PARTE SECONDA
IL LAVORO E LE DISUGUAGLIANZE



| 6. Industria, competitività e salari |
| 7. Occupazione e salari: oltre i numeri della crescita |
| 8. Lavoro povero e nuove disuguaglianze |
| 9. Turismo, occupazione e qualità del lavoro |
| 10. Perché il caporalato continua a esistere |

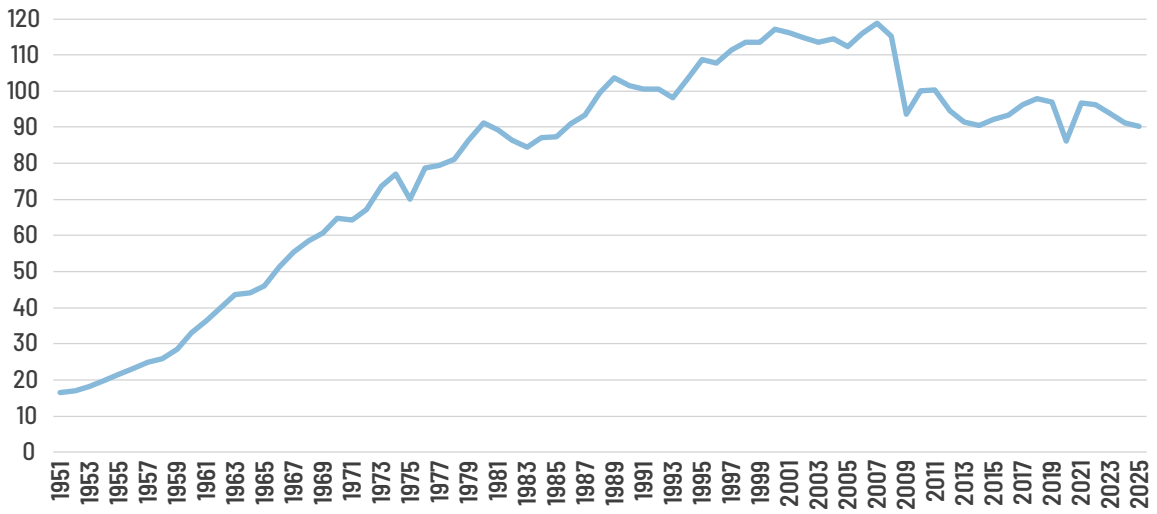
6. Industria, competitività e salari

6.1 Trasformazioni della base produttiva e specializzazione industriale

Dall'inizio degli anni Duemila l'industria italiana è stata interessata, più degli altri settori, da una successione pressoché continua di profondi cambiamenti, che hanno riguardato sia le condizioni esterne – l'andamento della domanda interna ed estera e l'intensità della concorrenza – sia la capacità delle imprese di adattarsi al nuovo contesto. In particolare, i fattori esterni hanno esercitato una pressione molto intensa, segnando una netta discontinuità rispetto al modello di sviluppo seguito nel secondo dopoguerra. La portata di questo cambiamento emerge con maggiore evidenza se osservata in una prospettiva di lungo periodo. La Figura 1 ricostruisce l'andamento della produzione industriale italiana dagli anni Cinquanta a oggi. Dopo decenni caratterizzati da una tendenza prevalentemente espansiva, nei primi anni Duemila si registra un evidente cambio di passo. Il duplice shock rappresentato dall'introduzione dell'euro e dalla globalizzazione determina un forte irrigidimento delle condizioni concorrenziali: la crescita della produzione industriale dapprima si arresta, per poi subire una drastica contrazione durante la "lunga crisi" del 2008-2014. A questo mutamento del contesto competitivo si è aggiunto, negli anni della crisi, un profondo indebolimento della domanda interna, non compensato, in media, dalla dinamica della domanda estera. La debolezza della componente interna è proseguita anche negli anni successivi, contribuendo a rendere particolarmente intensi e persistenti in Italia gli effetti recessivi successivi al 2008.

La caduta dell'attività è stata particolarmente pronunciata nel Mezzogiorno. Tra il 2008 e il 2014 il valore aggiunto manifatturiero si è ridotto dell'11,5% nel Centro-Nord e di quasi il 28% nel Sud. Ne è derivata una perdita di capacità produttiva eccezionale per intensità e durata: i livelli precedenti alla lunga crisi non

Figura 1 Indice della produzione industriale italiana, 2010=100



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Fondo Monetario Internazionale.

sono stati ancora recuperati, né a scala nazionale, né nelle due principali ripartizioni territoriali. È a partire dalla profonda discontinuità nei livelli di attività dall'inizio degli anni Duemila che vanno lette le trasformazioni della base produttiva manifatturiera nazionale. Le Tabelle 1 e 2 riportano l'andamento degli addetti alle unità locali manifatturiere in due fasi distinte. La prima, compresa tra il 2010 e il 2018, include gli anni finali della "lunga crisi" e la successiva fase di debole ripresa; la seconda, tra il 2019 e il 2023, comprende lo shock pandemico e il successivo recupero, sostenuto anche dal forte impulso delle politiche pubbliche alla domanda interna. Le unità locali sono raggruppate in quattro classi sulla base dell'intensità tecnologica delle produzioni – high-tech, medium-high-tech, medium-low-tech e low-tech – per cogliere non soltanto l'intensità, ma anche la natura dei cambiamenti intervenuti[1]. La classificazione consente di verificare se i processi di contrazione e successiva espansione della base produttiva si siano accompagnati anche a fenomeni di ricomposizione verso attività a maggiore contenuto tecnologico, potenzialmente meglio attrezzate per competere sui mercati internazionali e meno dipendenti dall'andamento della domanda interna.

Nel periodo 2010-2018 (Tab. 1) il ridimensionamento della base manifatturiera è stato particolarmente intenso nel Mezzogiorno, dove gli addetti sono diminuiti del 12%, il doppio rispetto al Centro-Nord (-5,9%). In quattro regioni – Molise, Calabria, Sicilia e Sardegna – la perdita ha superato il 20%. In un contesto generalmente sfavorevole, il Nord-Est ha mostrato la maggiore capacità di tenuta, limitando la contrazione al 3,5%. La differenza territoriale diventa ancora più evidente considerando la composizione settoriale della perdita. Nel Mezzogiorno il ridimensionamento si concentra soprattutto nelle attività medium-low-tech, i cui addetti diminuiscono del 53,8%. Si tratta di un insieme che comprende produzioni di base e intermedie – metallurgia e prodotti in metallo, gomma e plastica, minerali non metalliferi – particolarmente esposte sia alla debolezza della domanda interna sia alla concorrenza internazionale. Nel 2010 questo comparto rappresentava il 35,5% dell'occupazione manifatturiera meridionale e costituiva, dopo il low-tech (43,7%), uno dei due pilastri della specializzazione produttiva dell'area: complessivamente, i due aggregati raccoglievano quasi l'80% degli addetti manifatturieri del Mezzogiorno.

Il comparto low-tech ha mostrato una maggiore capacità di tenuta, con una riduzione degli addetti molto più contenuta (-5,8%). Vi rientrano produzioni tradizionali come alimentare, abbigliamento, legno e mobili, carta e altri beni di consumo. Una possibile chiave di lettura della sua maggiore resilienza è la più ampia possibilità, in alcuni di questi comparti, di competere anche sul costo del lavoro, talvolta attraverso forme di irregolarità occupazionale. Anche nel Centro-Nord la contrazione ha interessato soprattutto le attività low-tech e medium-low-tech, ma con intensità decisamente inferiore. A compensarne almeno in parte il ridimensionamento ha contribuito l'espansione del medium-high-tech (+11,2%), comparto nel quale assumono un peso rilevante le produzioni meccaniche. Nel Mezzogiorno la crescita degli addetti in questo stesso aggregato è stata percentualmente ancora più intensa (+59,2%), ma partiva da una base produttiva molto più ridotta: nel 2010 il medium-high-tech rappresentava il 17,6% degli addetti manifatturieri meridionali,

[1] Viene impiegata la classificazione OCSE che aggrega gli addetti alle attività manifatturiere in quattro gruppi omogenei per intensità tecnologica, a partire dalla classificazione Nace rev.2 (tra parentesi compare il numero, a due cifre, del settore Nace che di volta in volta si trova nei vari insiemi): High-technology: Manufacture of basic pharmaceutical products and pharmaceutical preparations (21), Manufacture of computer, electronic and optical products (26); Medium-high-technology: Manufacture of chemicals and chemical products (20), Manufacture of electrical equipment (27), Manufacture of machinery and equipment n.e.c. (28), Manufacture of motor vehicles, trailers and semi-trailers (29), Manufacture of other transport equipment (30); Medium-low-technology: Manufacture of coke and refined petroleum products (19), Manufacture of rubber and plastic products (22), Manufacture of other non-metallic mineral products (23), Manufacture of basic metals (24), Manufacture of fabricated metal products, except machinery and equipment (25), Repair and installation of machinery and equipment (33); Low-technology: Manufacture of food products (10), Manufacture of beverages (11), Manufacture of tobacco products (12), Manufacture of textiles (13), Manufacture of wearing apparel (14), Manufacture of leather and related products (15), Manufacture of wood and of products of wood and cork, except furniture; manufacture of articles of straw and plaiting materials (16), Manufacture of paper and paper products (17), Printing and reproduction of recorded media (18), Manufacture of furniture (31), Other manufacturing (32).

contro il 26,7% nel Centro-Nord. Di conseguenza, il suo contributo alla dinamica complessiva della manifattura è risultato molto più limitato. Come si vedrà più avanti, la maggiore capacità di tenuta delle produzioni a medio-alta tecnologia del Centro-Nord è strettamente connessa alla presenza di imprese maggiormente strutturate sotto il profilo dimensionale e organizzativo e più orientate ai mercati esteri, in grado di compensare almeno in parte la prolungata debolezza della domanda interna.

Nel complesso, il 2010-2018 appare dunque soprattutto come una fase di forte selezione e ridimensionamento della base manifatturiera. Il processo è stato tutt'altro che territorialmente uniforme: nel Mezzogiorno la contrazione è stata più intensa e si è concentrata in comparti che occupavano una quota particolarmente elevata della struttura produttiva. La capacità dei sistemi industriali regionali di adattarsi al nuovo contesto competitivo è dipesa quindi non soltanto dall'intensità degli shock, ma anche dalla composizione iniziale della struttura produttiva e dalla presenza di imprese in grado di intercettare la domanda estera.

Il quadro cambia sensibilmente nel periodo 2019-2023 (Tab. 2). A differenza della fase precedente, il Mezzo-

Tabella 1 Addetti alle unità locali della manifattura per livello di specializzazione tecnologica, 2010-2018

Regioni e macroaree	High technology		Medium high tech		Medium low tech		Low technology		Totale
	var. % 2010-2018	% su totale (2010)	var. % 2010-2018	% su totale (2010)	var. % 2010-2018	% su totale (2010)	var. % 2010-2018	% su totale (2010)	var. % 2010-2018
Piemonte	-4,9	2,8	-23,1	36,9	14,8	30,9	-14,4	29,4	-8,3
Valle d'Aosta	-63,6	4,0	221,0	13,5	-78,0	45,1	-4,0	37,4	-9,5
Lombardia	-15,2	6,2	16,5	28,0	-20,2	33,8	-12,5	32,0	-7,2
Trentino-Alto Adige	29,9	1,7	36,8	21,8	-22,6	30,5	8,9	46,0	5,8
Veneto	7,9	2,4	27,5	24,0	-17,7	29,9	-9,6	43,7	-2,7
Friuli-Venezia Giulia	3,6	2,9	31,0	25,3	-25,9	34,1	-19,8	37,7	-8,3
Liguria	6,9	5,2	11,3	28,3	-30,9	39,1	-11,0	27,4	-11,5
Emilia-Romagna	4,2	3,7	-10,4	33,0	7,9	30,9	-11,4	32,5	-4,6
Toscana	17,2	4,1	25,2	17,3	-30,5	22,7	7,3	55,9	2,2
Umbria	-15,9	1,5	91,3	16,2	-62,6	36,0	-9,2	46,3	-12,2
Marche	-1,9	2,8	29,6	18,5	-29,2	25,0	-15,1	53,6	-10,0
Lazio	-34,9	16,0	63,1	17,2	-48,7	33,8	-9,6	33,1	-14,4
Abruzzo	-31,8	5,6	16,2	21,7	-30,1	31,1	-18,5	41,6	-15,3
Molise	52,7	1,4	-39,3	30,2	22,9	24,3	-37,5	44,0	-22,1
Campania	-43,4	3,6	20,9	22,0	-33,5	30,8	7,6	43,6	-4,0
Puglia	-11,8	0,9	124,5	13,8	-61,1	37,1	-4,4	48,2	-7,8
Basilicata	39,7	0,6	-31,1	37,4	48,8	27,2	-20,0	34,8	-5,0
Calabria	-40,6	0,9	239,5	8,5	-84,7	42,0	-12,5	48,6	-21,6
Sicilia	-9,7	6,2	158,1	11,3	-82,6	42,3	-7,2	40,2	-20,6
Sardegna	-38,4	1,0	245,6	8,9	-90,2	46,0	-14,5	44,1	-26,4
Nord-Ovest	**-12,8**	**5,2**	**3,4**	**30,4**	**-12,2**	**33,3**	**-12,9**	**31,1**	**-7,7**
Nord-Est	**6,4**	**2,9**	**10,4**	**27,5**	**-8,8**	**30,7**	**-10,0**	**38,8**	**-3,5**
Centro	**-16,9**	**6,4**	**41,0**	**17,5**	**-39,6**	**27,2**	**-2,9**	**49,0**	**-6,1**
Centro-Nord	**-9,7**	**4,6**	**11,2**	**26,7**	**-16,0**	**31,1**	**-9,1**	**37,6**	**-5,9**
Mezzogiorno	**-26,0**	**3,2**	**59,2**	**17,6**	**-53,8**	**35,5**	**-5,8**	**43,7**	**-12,0**
Italia	**-11,7**	**4,4**	**16,9**	**25,1**	**-23,1**	**31,8**	**-8,5**	**38,6**	**-6,9**

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Istat-Frame.

giorno registra la dinamica più favorevole: gli addetti aumentano del 7,2%, contro il 2,2% del Centro-Nord. La crescita supera il 10% in Campania (+10,4%) e Sicilia (+10,1%), e risulta superiore alla media meridionale anche in Molise (+8,1%), Sardegna (+8,0%) e Puglia (+7,5%). L'unica regione meridionale in controtendenza è l'Abruzzo (-3,9%). Una parte rilevante di questa crescita deriva proprio dalle attività medium-low-tech, che dopo il ridimensionamento del periodo precedente, registrano nel Mezzogiorno un aumento degli addetti del 15,2%. La crescita interessa tutte le regioni meridionali e riguarda comparti che includono produzioni strettamente collegate al ciclo delle costruzioni, come i prodotti in metallo e i minerali non metalliferi. È quindi plausibile che questa componente della manifattura abbia beneficiato in misura significativa dell'eccezionale espansione dell'edilizia: in una prima fase attraverso gli incentivi alla riqualificazione degli immobili e, successivamente, attraverso l'accelerazione degli investimenti pubblici finanziati dal PNRR. Come mostrato dalla SVIMEZ, questi interventi hanno infatti prodotto nel Mezzogiorno un impulso relativamente più intenso

Tabella 2 Addetti alle unità locali della manifattura per livello di specializzazione tecnologica, 2019-2023

Regioni e macroaree	High technology		Medium high tech		Medium low tech		Low technology		Totale
	var. % 2019-2023	% su totale (2023)	var. % 2019-2023	% su totale (2023)	var. % 2019-2023	% su totale (2023)	var. % 2019-2023	% su totale (2023)	var. % 2019-2023
Piemonte	-5,3	2,3	-1,3	43,9	1,6	29,0	-1,0	24,8	-0,5
Valle d'Aosta	-31,8	0,3	34,3	7,6	-2,3	54,8	-6,8	37,2	-2,2
Lombardia	7,3	6,9	0,2	28,7	7,0	36,0	-0,7	28,4	2,8
Trentino-Alto Adige	3,5	2,3	6,8	23,9	-2,4	29,1	3,5	44,7	2,5
Veneto	10,7	2,9	7,0	24,8	8,4	32,9	-1,5	39,3	4,0
Friuli-Venezia Giulia	13,3	3,4	3,2	33,1	1,6	33,3	2,2	30,1	2,7
Liguria	6,5	5,0	-10,9	27,8	-29,8	37,5	-2,4	29,7	-16,5
Emilia-Romagna	3,8	4,0	5,0	34,8	4,4	31,5	0,3	29,8	3,3
Toscana	-7,6	3,9	7,7	16,1	11,8	23,0	-0,7	57,0	2,9
Umbria	28,1	1,8	6,3	15,6	1,9	39,0	-2,4	43,6	1,0
Marche	12,9	2,5	2,8	18,7	8,6	30,7	-4,1	48,1	1,2
Lazio	-3,8	12,2	10,9	26,0	3,2	32,2	-1,9	29,7	2,5
Abruzzo	7,8	3,3	-32,1	18,0	7,4	35,8	4,1	42,9	-3,9
Molise	136,0	7,2	-0,2	9,6	15,7	32,8	-2,1	50,4	8,1
Campania	5,9	1,6	8,0	14,0	19,5	32,6	6,1	51,8	10,4
Puglia	62,8	0,9	10,5	11,7	14,8	31,8	2,7	55,6	7,5
Basilicata	-43,0	0,9	8,9	11,9	11,9	42,3	0,7	44,8	5,4
Calabria	17,7	0,9	30,9	7,3	12,8	37,3	1,4	54,5	7,3
Sicilia	7,3	2,5	44,9	9,9	14,5	40,6	1,7	47,0	10,1
Sardegna	-2,8	0,8	4,6	4,9	18,7	45,0	0,2	49,3	8,0
Nord-Ovest	**5,6**	**5,5**	**-0,7**	**32,7**	**3,5**	**34,2**	**-0,9**	**27,5**	**1,0**
Nord-Est	**7,4**	**3,3**	**5,6**	**29,4**	**5,5**	**32,2**	**-0,3**	**35,1**	**3,5**
Centro	**-3,0**	**5,5**	**7,6**	**19,1**	**7,3**	**28,3**	**-1,8**	**47,0**	**2,3**
Centro-Nord	**3,9**	**4,7**	**2,6**	**28,8**	**4,9**	**32,3**	**-0,9**	**34,2**	**2,2**
Mezzogiorno	**13,7**	**1,8**	**0,9**	**12,3**	**15,2**	**35,3**	**3,5**	**50,5**	**7,2**
Italia	**4,4**	**4,3**	**2,5**	**26,4**	**6,4**	**32,7**	**-0,1**	**36,6**	**2,8**

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Istat-Frame.

sulla domanda, con ricadute rilevanti anche sulla base produttiva locale[2]. La maggiore crescita meridionale, tuttavia, non è riconducibile esclusivamente a questa componente. Escludendo il medium-low-tech, tra il 2019 e il 2023 gli addetti manifatturieri aumentano comunque del 3,2% nel Mezzogiorno, contro lo 0,9% nel Centro-Nord. È un risultato significativo: mostra come, in un contesto di domanda complessivamente più favorevole rispetto alla lunga fase recessiva precedente, anche una base manifatturiera relativamente ridotta come quella meridionale conservi una capacità di risposta agli stimoli espansivi.

Il dato quantitativo positivo sconta però una valutazione qualitativa meno favorevole. Il recupero degli ultimi anni non si è infatti accompagnato a una significativa modifica della specializzazione produttiva del Mezzogiorno. Nel 2023 le attività low-tech e medium-low-tech concentrano insieme l'85,8% degli addetti manifatturieri meridionali, contro il 66,5% nel Centro-Nord. Specularmente, il medium-high-tech pesa soltanto per il 12,3% nel Mezzogiorno, rispetto al 28,8% nel Centro-Nord, mentre l'high-tech rappresenta appena l'1,8% degli addetti meridionali contro il 4,7% di quelli centro-settentrionali. Anche la forte crescita percentuale dell'high-tech meridionale (+13,7%) deve quindi essere letta alla luce della limitata dimensione iniziale del comparto: l'incremento interessa una quota ancora molto ridotta dell'occupazione manifatturiera complessiva. Allo stesso tempo, nel Centro-Nord le attività low-tech continuano a ridursi (-0,9%), con variazioni negative in tutte e tre le circoscrizioni, mentre nel Mezzogiorno aumentano del 3,5%, con variazioni positive in tutte le regioni ad eccezione del Molise.

La fase di crescita post-Covid presenta dunque un carattere ambivalente. Da un lato, segnala una capacità di reazione della manifattura meridionale superiore a quella osservata nella fase precedente e mostra quanto le condizioni della domanda possano incidere sulla tenuta della base produttiva. Dall'altro, l'espansione è avvenuta in larga misura all'interno della specializzazione storica dell'area, senza produrre un significativo spostamento verso le attività a maggiore intensità tecnologica. Il problema di policy non consiste quindi soltanto nel consolidare la ripresa quantitativa della manifattura meridionale, ma nel favorirne una progressiva trasformazione qualitativa, accrescendo il contenuto di conoscenza delle produzioni, la dimensione e l'organizzazione delle imprese e la loro capacità di inserirsi stabilmente nei mercati nazionali e internazionali.

6.2 Struttura produttiva, assetti proprietari e apertura internazionale

La Tabella 3 restituisce una fotografia al 2023, ultimo anno disponibile, della geografia della manifattura italiana lasciata in eredità dalle dinamiche descritte in precedenza, attraverso quattro indicatori: numerosità delle unità locali, valore aggiunto, occupazione ed esportazioni. Letti congiuntamente, questi dati consentono di valutare non soltanto dove è localizzata la base produttiva, ma anche il suo peso economico, la densità industriale dei territori e la capacità di proiezione sui mercati esteri.
La concentrazione territoriale della produzione è molto elevata. Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna realizzano da sole il 56% del valore aggiunto manifatturiero nazionale: il 27,2% la Lombardia e il 14,4% ciascuna Veneto ed Emilia-Romagna. Le stesse tre regioni concentrano il 55,2% delle esportazioni italiane al netto dei prodotti energetici. Più in generale, la distribuzione territoriale dell'export tende a seguire molto da vicino quella della produzione manifatturiera: al Centro-Nord si concentra l'88% del valore aggiunto industriale e oltre il 91% delle esportazioni nazionali. In una fase storica caratterizzata dalla persistente debolezza

[2] Svimez Comunica, "il Pil nel 2025", 18 giugno 2026; Informazioni Svimez, "Le previsioni per Mezzogiorno e Centro-Nord 2026-2028", luglio 2026.

Tabella 3 Principali indicatori economici della manifattura, 2023

Regioni e macroaree	Unità locali		Valore aggiunto		Addetti		Esportazioni al netto dei prodotti energetici	
	unità	% su Italia	milioni di euro	% su Italia	unità	per mille abitanti	milioni di euro	% su Italia
Piemonte	31.413	7,9	31.181	10,0	358.504	84,3	63.093	10,6
Valle d'Aosta	652	0,2	310	0,1	4.634	37,6	747	0,1
Lombardia	80.222	20,1	84.782	27,2	919.021	92,3	162.355	27,3
Liguria	7.831	2,0	5.000	1,6	62.403	41,4	9.590	1,6
Trentino-Alto Adige	6.708	1,7	6.525	2,1	72.629	67,6	12.516	2,1
Veneto	46.069	11,6	44.737	14,4	556.245	114,8	81.132	13,6
Friuli-Venezia Giulia	8.088	2,0	8.766	2,8	108.871	91,2	18.812	3,2
Emilia-Romagna	36.625	9,2	44.705	14,4	468.418	105,7	85.170	14,3
Toscana	38.653	9,7	22.095	7,1	312.613	85,4	55.186	9,3
Umbria	6.550	1,6	4.219	1,4	59.374	69,3	5.607	0,9
Marche	15.914	4,0	10.217	3,3	156.643	105,5	19.820	3,3
Lazio	21.065	5,3	11.459	3,7	142.401	24,9	28.320	4,8
Abruzzo	8.823	2,2	6.146	2,0	85.020	66,7	10.047	1,7
Molise	1.699	0,4	933	0,3	12.168	41,8	1.148	0,2
Campania	28.375	7,1	11.909	3,8	199.572	35,5	22.011	3,7
Puglia	21.032	5,3	7.822	2,5	151.384	38,7	9.373	1,6
Basilicata	2.953	0,7	1.861	0,6	25.587	47,5	2.853	0,5
Calabria	7.907	2,0	1.270	0,4	28.832	15,6	882	0,1
Sicilia	20.973	5,3	5.326	1,7	99.886	20,7	5.325	0,9
Sardegna	7.260	1,8	2.132	0,7	34.291	21,7	1.163	0,2
Nord-Ovest	**120.118**	**30,1**	**121.273**	**38,9**	**1.344.561**	**84,9**	**235.785**	**39,6**
Nord-Est	**97.490**	**24,4**	**104.734**	**33,6**	**1.206.164**	**104,5**	**197.629**	**33,2**
Centro	**82.182**	**20,6**	**47.989**	**15,4**	**671.031**	**57,3**	**108.934**	**18,3**
Centro-Nord	**299.790**	**75,2**	**273.996**	**88,0**	**3.221.756**	**82,4**	**542.349**	**91,1**
Mezzogiorno	**99.022**	**24,8**	**37.400**	**12,0**	**636.741**	**32,0**	**52.802**	**8,9**
Italia	**398.812**	**100**	**311.396**	**100**	**3.858.497**	**65,4**	**595.151**	**100**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat-Frame

della domanda interna, l'accesso ai mercati esteri ha rappresentato un fondamentale canale di sostegno dei livelli di attività nelle aree industrialmente più strutturate. Il Piemonte, altra regione di antica industrializzazione, conserva un peso rilevante – il 10% del valore aggiunto manifatturiero e il 10,6% dell'export – ma risente maggiormente delle difficoltà attraversate negli ultimi anni da alcuni comparti centrali della sua specializzazione, a partire dall'automotive. Una relazione abbastanza stretta tra peso produttivo e presenza sui mercati esteri emerge anche nelle regioni del Centro caratterizzate dallo sviluppo della cosiddetta "Terza Italia". Le Marche rappresentano il 3,3% sia del valore aggiunto sia delle esportazioni nazionali; la Toscana mostra, al contrario, una propensione verso i mercati esteri particolarmente elevata, con il 7,1% del valore aggiunto manifatturiero e il 9,3% dell'export. Anche il Lazio presenta una quota delle esportazioni (4,8%) superiore a quella del valore aggiunto (3,7%), riflettendo la presenza di produzioni fortemente internazionalizzate, in particolare nei comparti farmaceutico e aerospaziale.

Nel 2023 le regioni meridionali ospitavano quasi un quarto delle unità locali manifatturiere italiane (24,8%),

ma producevano soltanto il 12% del valore aggiunto del settore, realizzando l'8,9% delle esportazioni nazionali. La distanza tra queste quote segnala una base produttiva relativamente diffusa in termini di numero di unità locali, ma caratterizzata da una minore dimensione economica e da una più debole proiezione sui mercati esteri. Ancora più evidente è il divario osservando il tasso di industrializzazione. Nel Mezzogiorno si contano 32 addetti manifatturieri ogni mille abitanti, meno del 40% degli 82,4 del Centro-Nord. L'Abruzzo costituisce l'eccezione più evidente, con 66,7 addetti per mille abitanti, seguito a distanza dalla Basilicata (47,5) e dal Molise (41,8)[3]. Campania e Puglia, che rappresentano i due maggiori sistemi manifatturieri meridionali in termini assoluti, si attestano rispettivamente a 35,5 e 38,7 addetti per mille abitanti. In Calabria (15,6), Sicilia (20,7) e Sardegna (21,7), invece, la densità manifatturiera scende su valori particolarmente contenuti. Nel complesso, dunque, il Mezzogiorno continua a presentare una densità industriale molto più bassa e una presenza sui mercati internazionali ancora inferiore al suo già contenuto peso produttivo. Per il Mezzogiorno, il rafforzamento della base industriale assume quindi una valenza che va oltre il contributo diretto del settore al valore aggiunto: riguarda la capacità complessiva del sistema produttivo di accrescere produttività, contenuto tecnologico e apertura internazionale.

Le differenze territoriali nella dimensione e nella specializzazione della manifattura si accompagnano a una seconda linea di differenziazione, relativa alla struttura proprietaria delle imprese. La Tabella 4 approfondisce questo aspetto distinguendo le unità locali manifatturiere in quattro categorie: quelle appartenenti a gruppi multinazionali esteri, a gruppi multinazionali italiani, a gruppi domestici italiani e, infine, quelle riconducibili a imprese non appartenenti a gruppi (che fanno capo prevalentemente a un'impresa individuale, oppure a una società di capitali nazionale).
Le imprese non appartenenti a gruppi rappresentano l'86,4% delle unità locali manifatturiere italiane, ma realizzano soltanto il 30,1% del valore aggiunto e il 24% del fatturato, pur assorbendo il 46,4% dell'occupazione. All'estremo opposto, le multinazionali italiane ed estere concentrano appena il 4,7% delle unità locali, ma generano quasi la metà del valore aggiunto manifatturiero nazionale (49,9%), e oltre la metà del fatturato (54,8%). Se alle multinazionali si aggiungono i gruppi domestici, il divario diventa ancora più evidente: il complesso delle imprese appartenenti a gruppi comprende soltanto il 13,6% delle unità locali, ma realizza circa il 70% del valore aggiunto e il 76% del fatturato manifatturiero e occupa poco più della metà degli addetti. Una simile distribuzione è indicativa di una caratteristica fondamentale della manifattura italiana: a una base produttiva estremamente diffusa e frammentata si affianca un nucleo numericamente ristretto di imprese più strutturate sotto il profilo tecnico/organizzativo, nel quale si concentra una quota largamente maggioritaria della produzione.
La specificità meridionale emerge soprattutto dal peso delle imprese indipendenti. Nel Mezzogiorno esse rappresentano oltre il 92% delle unità locali manifatturiere, producono circa il 40% del valore aggiunto e assorbono oltre il 60% dell'occupazione del settore. Il confronto con le altre ripartizioni restituisce quindi un sistema industriale meridionale molto più frammentato, nel quale la presenza delle forme organizzative più strutturate è sensibilmente inferiore. Ciò contribuisce anche a spiegare quanto osservato in precedenza sulla dimensione media delle attività produttive e sulla minore capacità del sistema manifatturiero meridionale di raggiungere i mercati internazionali.
I gruppi domestici occupano una posizione intermedia: pur non disponendo della scala organizzativa e geo-

[3] La Basilicata rappresenta, sotto questo profilo, un caso peculiare: il valore relativamente elevato dell'indicatore risente della presenza di un grande insediamento automobilistico in una regione di piccole dimensioni. Più in generale, nelle regioni meridionali in cui la presenza industriale è relativamente maggiore – Abruzzo, Campania, Puglia e Basilicata – assumono un ruolo significativo alcuni grandi insediamenti produttivi, spesso riconducibili a imprese multinazionali e in parte ereditati dai processi di industrializzazione del secondo dopoguerra. Intorno a questi poli si sono sviluppati, con intensità diversa nei vari territori, sistemi di fornitura e subfornitura che coinvolgono anche l'imprenditoria locale.

Tabella 4 Principali indicatori economici della manifattura per tipologia di governance, 2023

Macroaree	Unità locali (unità)	Valore aggiunto (milioni di euro)	Fatturato (milioni di euro)	Addetti (unità)	Unità locali (unità)	Valore aggiunto (milioni di euro)	Fatturato (milioni di euro)	Addetti (unità)
	GRUPPI MULTINAZIONALI ESTERI				GRUPPI MULTINAZIONALI ITALIANI			
Nord-Ovest	3.318	30.326	130.978	242.504	4.610	34.345	156.400	302.776
Nord-Est	2.106	20.581	82.684	178.181	4.301	34.113	137.505	301.614
Centro	1.030	9.878	40.207	85.299	1.614	11.651	52.485	101.550
Mezzogiorno	722	7.741	49.640	76.871	981	6.666	37.013	64.564
Italia	7.176	68.525	303.508	582.855	11.506	86.775	383.403	770.504
	% su totale manifattura Italia				% su totale manifattura Italia			
Nord-Ovest	0,8	9,7	10,4	6,3	1,2	11,0	12,5	7,8
Nord-Est	0,5	6,6	6,6	4,6	1,1	11,0	11,0	7,8
Centro	0,3	3,2	3,2	2,2	0,4	3,7	4,2	2,6
Mezzogiorno	0,2	2,5	4,0	2,0	0,2	2,1	3,0	1,7
Italia	1,8	22,0	24,2	15,1	2,9	27,9	30,6	20,0
	GRUPPI DOMESTICI ITALIANI				IMPRESE NON APPARTENENTI A GRUPPI			
Nord-Ovest	12.275	23.264	97.683	248.920	99.915	33.338	104.291	550.360
Nord-Est	10.299	21.283	84.369	237.470	80.784	28.757	90.128	488.899
Centro	6.943	9.985	50.241	118.319	72.595	16.476	52.753	365.863
Mezzogiorno	6.066	7.893	34.280	111.564	91.253	15.100	54.003	383.742
Italia	35.583	62.424	266.573	716.272	344.547	93.672	301.175	1.788.865
	% su totale manifattura Italia				% su totale manifattura Italia			
Nord-Ovest	3,1	7,5	7,8	6,5	25,1	10,7	8,3	14,3
Nord-Est	2,6	6,8	6,7	6,2	20,3	9,2	7,2	12,7
Centro	1,7	3,2	4,0	3,1	18,2	5,3	4,2	9,5
Mezzogiorno	1,5	2,5	2,7	2,9	22,9	4,8	4,3	9,9
Italia	8,9	20,0	21,2	18,6	86,4	30,1	24,0	46,4

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat-Frame

grafica propria delle multinazionali, l'appartenenza a un gruppo consente alle imprese di superare almeno in parte i vincoli connessi alla piccola dimensione. Una componente rilevante del capitalismo manifatturiero italiano ha costruito proprio su questa struttura una forte specializzazione in segmenti specifici del mercato: imprese di dimensione non necessariamente elevata in termini assoluti, ma capaci di detenere posizioni di leadership in nicchie fortemente specializzate grazie alla differenziazione del prodotto, alle competenze tecnologiche e alla presenza sui mercati internazionali[4]. Emerge complessivamente una struttura produttiva che può essere rappresentata come la compresenza di un core oligopolistico (multinazionali e gruppi) ristretto e organizzativamente strutturato – essenzialmente localizzato nelle due circoscrizioni del Nord e, al Centro, nel Lazio e in Toscana – e di una fascia molto ampia di imprese indipendenti di minore dimensione. Tra i due insiemi esistono naturalmente relazioni produttive intense: molte piccole e medie imprese operano come fornitori e subfornitori delle imprese maggiori, partecipando alle rispettive catene del valore.

[4] Kroeger F., Vizjak A., Andreassi M., Rossi L. (2006), "Davide contro Golia. Strategie di nicchia per la crescita delle aziende italiane", Fazi Editore, Roma.

Non si tratta quindi di due mondi separati. La differenza fondamentale riguarda piuttosto la capacità di governare direttamente le fasi strategiche della produzione – innovazione, organizzazione, investimento e accesso ai mercati internazionali – che tende a concentrarsi nelle imprese maggiormente strutturate.

È soprattutto il rapporto con i mercati esteri a rendere evidente la rilevanza della governance. La Tabella 5 riporta, per il 2022, una stima della distribuzione delle esportazioni di merci per regione e tipologia di impresa. A livello nazionale, le sole multinazionali italiane ed estere realizzano oltre il 76% delle esportazioni; aggiungendo i gruppi domestici, la quota riconducibile a imprese appartenenti ai tre insiemi sfiora l'88%. Alle imprese indipendenti, che come visto costituiscono oltre l'86% delle unità locali manifatturiere, è riconducibile soltanto il 12% circa delle vendite all'estero. La concentrazione dell'export nelle imprese appartenenti a multinazionali è un tratto diffuso dell'intero sistema manifatturiero e non riguarda soltanto i territori storicamente caratterizzati dalla presenza della grande impresa. In Lombardia le multinazionali re-

Tabella 5 Esportazioni per tipologia di governance (milioni di euro), 2022

Regioni e macroaree	Multinazionali estere	Multinazionali Italiane	Imprese di gruppi domestici	Imprese indipendenti	Totale
Piemonte	22.404	18.193	5.927	5.060	51.584
Valle d'Aosta	135	615	14	54	818
Lombardia	34.400	63.177	13.489	13.643	124.708
Liguria	3.928	4.015	375	432	8.750
Trentino-Alto Adige	2.589	4.270	1.331	1.176	9.366
Veneto	15.766	35.798	9.299	9.340	70.202
Friuli-Venezia Giulia	5.290	10.919	1.709	1.629	19.547
Emilia-Romagna	18.907	38.753	8.581	7.354	73.596
Toscana	14.281	19.437	4.742	7.112	45.572
Umbria	1.017	2.391	767	722	4.897
Marche	3.045	8.995	3.391	4.285	19.716
Lazio	6.766	4.322	2.501	1.173	14.762
Abruzzo	3.441	2.522	959	929	7.850
Molise	430	213	174	88	904
Campania	4.152	3.704	2.078	2.716	12.650
Puglia	2.303	3.488	794	1.428	8.014
Basilicata	1.390	796	121	202	2.509
Calabria	51	103	77	156	387
Sicilia	9.351	1.999	759	1.615	13.723
Sardegna	1.254	5.069	299	709	7.330
Nord-Ovest	**60.866**	**86.000**	**19.805**	**19.189**	**185.861**
Nord-Est	**42.552**	**89.739**	**20.920**	**19.500**	**172.711**
Centro	**25.109**	**35.145**	**11.401**	**13.292**	**84.946**
Centro-Nord	**128.527**	**210.884**	**52.125**	**51.982**	**443.518**
Mezzogiorno	**22.372**	**17.893**	**5.260**	**7.842**	**53.367**
Italia	**150.899**	**228.777**	**57.386**	**59.824**	**496.885**

(a) per la metodologia di stima si veda Informazioni Svimez, "Le multinazionali estere nelle regioni italiane", n. 6, settembre 2025.

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat-Frame

alizzano circa il 78% delle esportazioni, ma una quota superiore al 73% si osserva anche in Veneto, regione tradizionalmente associata a una struttura produttiva fondata sulla piccola e media impresa. Nelle regioni meridionali circa tre quarti delle esportazioni sono riconducibili alle multinazionali italiane ed estere, percentuale che sale all'85% con le imprese appartenenti a gruppi. Le imprese indipendenti contribuiscono per meno del 15%.

La forte concentrazione territoriale del nucleo più strutturato della manifattura italiana non deve tuttavia nascondere un elemento di debolezza nazionale. Se osservata nel confronto internazionale, anche la grande impresa delle regioni centro-settentrionali presenta dimensioni relativamente contenute. Un'indicazione, seppure riferita all'intero sistema delle grandi imprese e quindi non perfettamente sovrapponibile al perimetro manifatturiero qui analizzato, proviene dalla graduatoria Fortune Global 500. Nell'edizione 2025 soltanto sei imprese italiane (Eni, Enel, Assicurazione Generali, Intesa Sanpaolo, Unicredit, Cdp) figurano tra le 500 maggiori società mondiali, di cui 123 europee, a fronte di 28 tedesche, 24 francesi e 21 britanniche; la prima italiana, Eni, occupa il 118° posto. Indicazioni analoghe emergono dalle analisi internazionali sulle multinazionali condotte dall'Ufficio Studi Mediobanca su un campione significativo delle multinazionali mondiali[5]. La ridotta presenza italiana tra le imprese di maggiore dimensione internazionale non è un fenomeno recente. Già alla vigilia dell'introduzione dell'euro diversi studi sottolineavano come la struttura produttiva nazionale presentasse, rispetto ai principali concorrenti europei, una carenza di grandi imprese e multinazionali capaci di collocarsi stabilmente nel nucleo centrale dell'industria europea e mondiale[6]. L'intensificazione della concorrenza internazionale intervenuta negli anni successivi ha reso questo limite ancora più rilevante, delineando i tratti di una doppia asimmetria. La prima è interna al Paese, la seconda nel confronto internazionale: il nucleo delle imprese italiane di maggiore dimensione, prevalentemente concentrato al nord, pur esercitando un ruolo decisivo nell'industria e nell'export nazionale rimane relativamente piccolo e periferico rispetto ai grandi gruppi che occupano le posizioni centrali nell'economia europea e mondiale. Il rafforzamento della manifattura italiana pone quindi due problemi distinti ma strettamente connessi: ampliare nel Mezzogiorno la presenza di imprese strutturate e internazionalizzate e, contemporaneamente, accrescere la scala e la capacità competitiva dei gruppi nazionali sui mercati globali.

6.3 Margini, produttività e salari

Le caratteristiche strutturali della manifattura italiana analizzate nei paragrafi precedenti aiutano a leggere un tratto distintivo strutturale dell'economia italiana degli ultimi decenni: la debole dinamica delle retribuzioni. La Tabella 6 offre una prima indicazione attraverso il confronto tra il mark-up della manifattura italiana e quello di Germania, Francia e Spagna. Il mark-up, calcolato come rapporto tra ricavi totali e costi variabili totali (costo del lavoro e consumi intermedi), fornisce una misura sintetica del margine che resta alle imprese dopo la copertura dei costi direttamente connessi alla produzione. Nella parte inferiore della Tabella è riportata, per gli stessi paesi, l'incidenza del costo del personale sul fatturato[7].

[5] R&S, Multinationals: Financial Aggregates (390 companies), Milano, 2017. Il campione preso in esame si riferisce a 390 multinazionali attive nel mondo, 320 nell'industria e la parte rimanente nei servizi (essenzialmente compagnie telefoniche e web company). Le multinazionali europee sono numericamente prevalenti. Solo in Europa, le multinazionali presenti nel campione spiegano quasi il 10 per cento del valore aggiunto complessivamente realizzato.

[6] Dosi G., Riccaboni M., Varaldo R. (2001), "La dinamica dei rapporti tra grandi e piccole imprese: alcune riflessioni tra teoria ed analisi storica" in (a cura di) Balloni V., Piccole e grandi imprese nell'attuale contesto competitivo, Giappichelli; Varaldo R. (2004), "Competitività, economie locali e mercati globali: alle radici del declino industriale e delle vie per contrastarlo", Economia e politica industriale, no.121, pp. 43-65; Onida F. (2004), Se il piccolo non cresce, Il Mulino.

[7] Le stime si basano su dati di fonte Eurostat-SBS https://ec.europa.eu/eurostat/data/database (valori a prezzi correnti).

Tabella 6 Mark-up e incidenza % del costo del personale sul fatturato nella manifattura (a)

Paesi	2010	2015	2019	2023
	mark-up (ricavi totali / costi variabili)			
Germania	108,7	108,0	108,6	110,4
Spagna	108,7	108,8	109,3	109,8
Francia	106,2	106,6	107,0	107,8
Italia	**106,7**	**107,4**	**108,6**	**111,7**
Paesi	**2010**	**2015**	**2019**	**2023**
	Incidenza % costo del personale su fatturato (a)			
Germania	18,9	19,5	20,7	18,9
Spagna	16,1	14,1	14,4	13,4
Francia	17,9	18,5	17,8	17,1
Italia	**17,5**	**17,3**	**17,3**	**15,2**

(a) dato depurato dalla quota di fatturato riconducibile agli indipendenti.

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat-SBS.

All'inizio del periodo il mark-up italiano era relativamente contenuto: nel 2010 si attestava a 106,7, al di sotto dei valori di Germania e Spagna (108,7) e sostanzialmente in linea con quello francese (106,2). Negli anni successivi aumenta progressivamente, fino a raggiungere 111,7 nel 2023, il valore più elevato tra i quattro paesi considerati. Nello stesso periodo, tuttavia, diminuisce sensibilmente l'incidenza del costo del lavoro sul fatturato: dal 17,5% del 2010 al 15,2% del 2023. Nell'ultimo anno disponibile questa quota è nettamente inferiore a quella osservata in Germania (18,9%) e Francia (17,1%) e superiore soltanto a quella spagnola (13,4%). Vale a dire che il rafforzamento dei margini della manifattura italiana non si è accompagnato a un analogo aumento della quota di fatturato destinata al lavoro. Il fenomeno assume dimensioni economicamente rilevanti: nella manifattura italiana un punto percentuale di incidenza del costo del lavoro sul fatturato corrisponde a circa 21 miliardi di euro. La spiegazione della dinamica divergente tra i due indicatori va ricercata nell'interazione tra condizioni competitive, produttività e costo del lavoro. Come discusso in precedenza, la manifattura italiana opera in larga parte in mercati nei quali la capacità di determinare autonomamente i prezzi è limitata dalla concorrenza internazionale. Anche le imprese più strutturate, pur disponendo di maggiore potere di mercato rispetto alle imprese minori, devono confrontarsi con concorrenti esteri spesso di dimensioni superiori. La possibilità di difendere i margini dipende quindi in misura rilevante dalla capacità di contenere i costi del lavoro, con la conseguenza di comprimere i salari.

La Tabella 7 consente di osservare più direttamente questa relazione. Tra il 2019 e il 2023 il costo del lavoro per dipendente nella manifattura italiana aumenta da 45,3 a 48,6 mila euro, con una crescita di circa il 7%. Nello stesso periodo il valore aggiunto per addetto passa da 65,7 a 81,9 mila euro, aumentando di quasi il 25%. La crescita del valore aggiunto nominale per addetto risulta quindi più di tre volte superiore a quella del costo del lavoro per dipendente. Ne consegue una forte riduzione del costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP), che passa da 0,69 a 0,59. La stessa tendenza interessa gli altri grandi paesi europei, ma assume in Italia un'intensità maggiore. Tra il 2019 e il 2023 il CLUP manifatturiero scende da 0,75 a 0,71 in Germania, da 0,67 a 0,61 in Spagna e da 0,76 a 0,73 in Francia. In Italia la riduzione è di dieci punti, la più ampia tra i quattro paesi, e porta nel 2023 il CLUP sul valore più basso del gruppo considerato. Ciò segnala l'esistenza di margini

Tabella 7 Costo del lavoro, produttività e Clup nella manifattura

Paesi	Costo del lavoro per dipendente in euro (A)		Valore aggiunto per addetto in euro (B)		Costo del lavoro per unità di prodotto (A/B)	
	2019	2023	2019	2023	2019	2023
Germania	60.229	66.890	79.982	94.837	0,75	0,71
Spagna	38.863	43.619	58.199	71.187	0,67	0,61
Francia	62.924	65.481	83.137	89.237	0,76	0,73
Italia	**45.330**	**48.589**	**65.692**	**81.875**	**0,69**	**0,59**

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Eurostat-Sbs

per una crescita delle retribuzioni più intensa di quella osservata negli ultimi anni, senza necessariamente compromettere la competitività del sistema industriale.

I dati medi nazionali nascondono poi profonde differenze tra tipologie di impresa e territori. La Tabella 8 distingue mark-up e retribuzioni in base alla governance delle imprese e alla loro localizzazione geografica. In tutte le ripartizioni le imprese non appartenenti a gruppi presentano i margini più bassi. L'ordinamento tra multinazionali estere, multinazionali italiane e gruppi domestici è invece meno uniforme e varia tra territori. Nel Mezzogiorno, il mark-up più elevato si osserva nei gruppi domestici (114,5), mentre nel Nord-Ovest sono le multinazionali estere a raggiungere il valore massimo (114,8). La distanza tra imprese strutturate e indipendenti resta comunque molto ampia. Il mark-up delle imprese indipendenti varia da 105 nel Mezzogiorno a 108,2 nel Nord-Est, mentre per le imprese appartenenti a gruppi si colloca generalmente su livelli sensibilmente superiori. Per ciascuna tipologia di governance, i livelli retributivi diminuiscono passando dal Nord al Mezzogiorno e, nei diversi territori, sono sistematicamente più bassi nelle imprese indipendenti. Nelle multinazionali estere del Nord-Ovest la retribuzione annua per dipendente supera i 48 mila euro; nelle

Tabella 8 Mark-up e retribuzioni nell'industria, 2023 (a)

Macroaree	Multinazionali estere	Multinazionali italiane	Gruppi domestici	Imprese non appartenenti a gruppi
	mark-up (ricavi totali / costi variabili)			
Nord-Ovest	114,8	110,4	111,4	107,2
Nord-Est	112,6	111,8	111,7	108,2
Centro	111,4	109,2	109,4	105,3
Mezzogiorno	109,6	111,4	114,5	105,0
Macroaree	**Multinazionali estere**	**Multinazionali italiane**	**Gruppi domestici**	**Imprese non appartenenti a gruppi**
	Retribuzione per dipendente in euro			
Nord-Ovest	48.385	42.631	36.021	29.211
Nord-Est	44.834	41.624	34.944	28.174
Centro	44.180	41.011	31.477	23.701
Mezzogiorno	39.185	38.154	28.271	21.137

(a) construzioni, manifatturiero, estrattivo e utilities

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat-Frame

imprese indipendenti del Mezzogiorno a meno della metà (21 mila euro). Nel Mezzogiorno si passa da 39,2 mila euro nelle multinazionali estere e 38,2 mila in quelle italiane a 28,3 mila nei gruppi domestici e 21,1 mila nelle imprese indipendenti. Nel confronto territoriale e per tipologia proprietaria emerge, infine, un divario di quasi dieci punti tra il valore massimo di mark-up, pari a 114,8 nelle multinazionali estere del Nord-Ovest, e quello minimo, pari a 105 nelle imprese indipendenti del Mezzogiorno. Considerando che, per queste ultime, un punto di mark-up corrisponde a circa 700 milioni di euro, si tratta di una differenza economicamente rilevante. I margini generati dall'attività operativa devono infatti contribuire alla copertura di voci quali ammortamenti e oneri finanziari, prima di tradursi in profitto al lordo delle imposte. Livelli di mark-up più contenuti riducono quindi lo spazio finanziario disponibile per le imprese, soprattutto quando il differenziale assume dimensioni significative, limitando le risorse disponibili non solo per assorbire costi ulteriori, ma anche per finanziare investimenti. È un aspetto particolarmente rilevante perché proprio da tali risorse dipende, almeno in parte, la possibilità di introdurre innovazioni organizzative e tecnologiche, accrescere la produttività e rafforzare la capacità competitiva sui mercati.

Retribuzioni e mark-up risentono entrambi delle caratteristiche strutturali delle imprese, a partire dalla produttività. La Tabella 9 mette a confronto costo del lavoro per dipendente, valore aggiunto per addetto e CLUP per governance e territorio. A livello nazionale, nelle multinazionali estere il costo del lavoro per dipendente è pari a circa 65 mila euro e il valore aggiunto per addetto a circa 118 mila; nelle imprese indipendenti i due valori scendono rispettivamente a 36 mila e 52,4 mila euro. Il minor costo del lavoro delle imprese indipendenti non è dunque sufficiente a compensarne la molto più bassa produttività: il loro CLUP raggiunge 0,69, contro 0,55 nelle multinazionali estere, 0,52 in quelle italiane e 0,54 nei gruppi domestici. Lo stesso meccanismo emerge con particolare evidenza nel Mezzogiorno. Nelle imprese indipendenti il costo del lavoro per dipendente è pari a poco più di 28 mila euro, circa la metà dei 58 mila delle multinazionali estere. Ma il valore aggiunto per addetto scende ancora più nettamente, da circa 101 mila a poco più di 39 mila euro. Di conseguenza, il CLUP delle imprese indipendenti meridionali raggiunge 0,72, contro 0,58 nelle multinazionali estere, 0,52 in quelle italiane e 0,54 nei gruppi domestici.

La bassa retribuzione non si traduce quindi automaticamente in un vantaggio competitivo di costo. Al contrario, nelle componenti meno strutturate del sistema produttivo il divario di produttività è tale da più che compensare il minor costo del lavoro. Questo risultato è particolarmente importante per il Mezzogiorno, dove le imprese indipendenti assorbono una quota molto elevata dell'occupazione manifatturiera. Il problema non è soltanto che una parte ampia dei lavoratori sia occupata nelle imprese che pagano salari più bassi; è anche che queste stesse imprese presentano livelli di produttività insufficienti a trasformare il basso costo del lavoro in una maggiore competitività. Il confronto territoriale dei dati aggregati conferma questa conclusione. Nel 2023 il costo del lavoro per dipendente è pari a 37,4 mila euro nel Mezzogiorno, contro 53,3 mila nel Nord-Ovest e 50,4 mila nel Nord-Est. Ma il valore aggiunto per addetto è rispettivamente di 58,7 mila, 90,2 mila e 86,8 mila euro. Il risultato è un CLUP pari a 0,64 nel Mezzogiorno, superiore allo 0,59 del Nord-Ovest e allo 0,58 del Nord-Est. Il vantaggio meridionale in termini di minore costo del lavoro viene quindi interamente assorbito, e più che compensato, dal divario di produttività. È inoltre significativo che le differenze territoriali si riducano sensibilmente quando il confronto viene effettuato tra imprese appartenenti alla stessa tipologia di governance più strutturata. Il CLUP delle multinazionali italiane è pari a 0,52 sia nel Mezzogiorno sia nel Nord-Est e molto vicino ai valori delle altre ripartizioni; nei gruppi domestici oscilla tra 0,52 e 0,55. Le distanze territoriali diventano invece molto più evidenti tra le imprese indipendenti, dove il CLUP è pari a 0,66-0,67 nelle due ripartizioni settentrionali e sale a 0,72 nel Mezzogiorno e a 0,73 nel Centro. Ciò suggerisce che una parte importante del divario territoriale

non dipende esclusivamente dalla localizzazione geografica, ma dalla diversa composizione della struttura produttiva e dalla maggiore presenza, nelle aree più deboli, delle forme organizzative caratterizzate da minore produttività.

Tabella 9 Costo del lavoro, produttività e Clup nell'industria, 2023 (a)

Macroaree	Gruppi multinazionali esteri	Gruppi multinazionali italiani	Gruppi domestici italiani	Imprese non appartenenti a gruppi	Totale
	Costo del lavoro per dipendente (A)				
Nord-Ovest	69.430	60.224	50.855	40.700	53.298
Nord-Est	62.882	58.851	48.850	39.102	50.410
Centro	62.512	57.836	44.156	32.838	43.687
Mezzogiorno	58.009	53.206	38.193	28.236	37.368
Italia	64.909	58.782	47.105	36.020	48.218
	Valore aggiunto per addetto (B)				
Nord-Ovest	125.053	113.434	93.458	60.575	90.195
Nord-Est	115.504	113.102	89.623	58.820	86.832
Centro	115.799	114.734	84.389	45.033	71.516
Mezzogiorno	100.706	103.239	70.745	39.350	58.736
Italia	117.568	112.621	87.151	52.364	80.704
	Costo del lavoro per unità di prodotto (A/B)				
Nord-Ovest	0,56	0,53	0,54	0,67	0,59
Nord-Est	0,54	0,52	0,55	0,66	0,58
Centro	0,54	0,50	0,52	0,73	0,61
Mezzogiorno	0,58	0,52	0,54	0,72	0,64
Italia	0,55	0,52	0,54	0,69	0,60

(a) costruzioni, manifatturiero, estrattivo e utilities

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat-Frame

6.4 Rafforzare la base produttiva per ridurre i divari

L'industria continua a rappresentare una componente centrale della capacità competitiva di un'economia. A livello europeo l'industria concentra una parte rilevante dei processi di innovazione, sostiene la capacità di esportazione, attiva una domanda significativa di servizi avanzati e si associa, in media, a livelli retributivi più elevati. Per queste ragioni, la consistenza e la qualità della base manifatturiera restano elementi decisivi per comprendere le differenze di sviluppo tra territori.

Dall'inizio degli anni Duemila, tuttavia, il sistema manifatturiero italiano è stato sottoposto a una successione particolarmente intensa di shock e trasformazioni. L'inasprimento della concorrenza internazionale, la lunga crisi successiva al 2008, la debolezza della domanda interna e, più recentemente, la pandemia e il forte impulso degli investimenti pubblici hanno prodotto effetti molto differenziati. A determinarli sono state soprattutto le condizioni di partenza dei diversi sistemi produttivi: specializzazione tecnologica, dimensione e organizzazione delle imprese, presenza di gruppi e multinazionali, capacità di accedere ai

mercati esteri. Tra il 2010 e il 2018 il ridimensionamento della base manifatturiera è stato particolarmente intenso nel Mezzogiorno, dove la perdita di occupazione è risultata circa doppia rispetto al Centro-Nord e si è concentrata soprattutto nei comparti medium-low-tech. La ripresa del 2019-2023 ha in parte modificato questa dinamica: nel Mezzogiorno gli addetti manifatturieri sono cresciuti più rapidamente che nel resto del Paese. Il recupero, tuttavia, non si è accompagnato a una significativa trasformazione della specializzazione produttiva. Le attività low-tech e medium-low-tech continuano a rappresentare la quota largamente prevalente dell'occupazione manifatturiera meridionale, mentre resta molto più limitato il peso delle produzioni a maggiore intensità tecnologica. La geografia della manifattura italiana resta quindi fortemente polarizzata. Nel 2023 il Centro-Nord concentra l'88% del valore aggiunto manifatturiero e oltre il 91% delle esportazioni. Il Mezzogiorno ospita quasi un quarto delle unità locali, ma realizza soltanto il 12% del valore aggiunto e meno del 9% dell'export. La distanza tra queste quote segnala una struttura produttiva relativamente diffusa in termini numerici, ma caratterizzata da una minore dimensione economica media, da una più bassa produttività e da una minore capacità di presidiare stabilmente i mercati internazionali.

La distinzione tra multinazionali estere, multinazionali italiane, gruppi domestici e imprese indipendenti mostra che la struttura proprietaria e organizzativa è strettamente associata alle principali performance economiche. Le imprese appartenenti a gruppi costituiscono una quota minoritaria delle unità locali, ma concentrano la maggior parte del valore aggiunto, del fatturato e delle esportazioni. Le imprese indipendenti rappresentano invece la grande maggioranza delle unità produttive, ma pesano molto meno sulla produzione complessiva e sui flussi verso l'estero. Anche sotto questo profilo il divario territoriale è netto. Le componenti più strutturate del sistema manifatturiero – multinazionali e gruppi – sono concentrate soprattutto nel Nord, mentre nel Mezzogiorno è molto più elevata la quota di imprese indipendenti. Ciò contribuisce a spiegare non soltanto la minore capacità esportatrice dell'industria meridionale, ma anche la sua maggiore frammentazione e la più debole capacità di realizzare investimenti, innovazione e processi di crescita dimensionale.

Nel confronto europeo, negli ultimi anni la manifattura italiana ha registrato un aumento dei margini accompagnato da una riduzione dell'incidenza del costo del lavoro sul fatturato, determinando una significativa riduzione del costo del lavoro per unità di prodotto. I guadagni di valore aggiunto per addetto non si sono quindi trasferiti sulla dinamica del costo del lavoro. Il dato medio nazionale nasconde differenze ancora più marcate per governance e territorio. Le multinazionali e le imprese appartenenti a gruppi presentano, in media, margini, produttività e retribuzioni più elevate. Le imprese indipendenti si collocano sistematicamente sui valori più bassi, e il divario assume particolare intensità nel Mezzogiorno. La debolezza salariale del Mezzogiorno non può essere affrontata separatamente dalla struttura del suo sistema produttivo. La crescita delle retribuzioni richiede un rafforzamento della capacità delle imprese di generare valore aggiunto attraverso investimenti, innovazione, competenze, crescita dimensionale e maggiore apertura ai mercati internazionali. Più in generale, l'analisi mostra che il rafforzamento della manifattura italiana pone una duplice sfida. A livello nazionale, occorre accrescere la capacità delle imprese di competere sulle componenti a maggiore contenuto tecnologico e di conoscenza, riducendo la dipendenza da strategie basate prevalentemente sul contenimento dei costi. A livello territoriale, è necessario favorire nel Mezzogiorno un ampliamento non soltanto quantitativo ma soprattutto qualitativo della base industriale, aumentando la presenza di imprese strutturate, innovative e internazionalizzate. È su questo terreno che si gioca una parte rilevante della possibilità di ridurre i divari di produttività e di salario e di riattivare un processo di convergenza tra le diverse aree del Paese.

7. Occupazione e salari: oltre i numeri della crescita

7.1 Tendenze dei mercati del lavoro in Europa

Tra il 2021 e il 2025 il mercato del lavoro italiano si è mostrato molto dinamico, soprattutto nel Mezzogiorno. Nella prima metà del 2026, nei principali paesi europei i livelli occupazionali restavano nettamente superiori a quelli precedenti la pandemia. I segnali più recenti indicano tuttavia un progressivo esaurimento di questa fase espansiva: l'occupazione e le ore lavorate, infatti, rallentano e gli indicatori congiunturali segnalano un indebolimento della domanda di lavoro. In questo quadro, il Capitolo ricostruisce anzitutto le principali tendenze del mercato del lavoro europeo, per poi analizzare la dinamica occupazionale delle regioni italiane nel periodo 2021-2025, le caratteristiche della nuova occupazione, l'andamento dei salari e della precarietà contrattuale e, infine, i primi segnali emersi nel corso del 2026.

Le dinamiche dei singoli paesi europei restituiscono un quadro fortemente differenziato. Il caso più favorevole è quello della Spagna, che rispetto al 2019 ha registrato la crescita economica più sostenuta, accompagnata da un forte aumento sia degli occupati (+13,9%) sia delle ore lavorate (+9,2%) (Tab. 1). L'ampliamento della disponibilità di forza lavoro ha assecondato l'espansione dell'attività economica, evitando che la crescita incontrasse vincoli significativi dal lato dell'offerta. All'estremo opposto si colloca la Germania, dove la domanda di lavoro è risultata più debole, riflettendo innanzitutto la stagnazione dell'attività economica. Nel 2026 il Pil tedesco si colloca appena al di sopra dei livelli del 2019 (+1,6%), mentre le ore lavorate restano ancora inferiori (-1,6%). A pesare sono state soprattutto le difficoltà del comparto manifatturiero. La crisi industriale non si è tuttavia tradotta in una corrispondente riduzione degli organici. Il mantenimento dei livelli occupazionali in presenza di una minore utilizzazione della capacità produttiva ha compresso la produttività, configurando, secondo diverse interpretazioni, un caso particolarmente evidente di labour hoarding. Si tratta di un equilibrio potenzialmente fragile: qualora la ripresa dell'economia tedesca tardasse a consolidarsi, le imprese potrebbero essere spinte a ridimensionare la manodopera finora trattenuta. Anche l'Italia presenta una elevata intensità occupazionale della crescita, ma per ragioni

Tabella 1 Indicatori del mercato del lavoro (var. % 2019-I sem. 2026)

	Germania	Francia	Spagna	Italia	Mezzogiorno	Centro-Nord
Ore lavorate	-1,6	6,4	9,2	9,2	12,1	8,2
Produttività del lavoro	3,6	0,8	4,4	-1,6	-2,0	-1,4
Occupati	1,4	6,9	13,9	5,2	8,6	3,9
Salari di fatto, intera economia	31,3	18,7	32,0	14,8	12,8	16,0
Deflatore dei consumi delle famiglie	26,5	20,0	24,6	20,0	22,0	19,6
Salari reali	3,8	-1,1	6,0	-4,3	-7,5	-3,0

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

diverse dalla Spagna. L'Italia è l'unica fra le quattro maggiori economie nella quale la dinamica delle ore ha superato quella del prodotto. Ne è derivata una riduzione della produttività oraria, che, nel 2026, non ha ancora recuperato i livelli precedenti la pandemia. Hanno contribuito a questo andamento anche la composizione settoriale della ripresa, sostenuta da attività relativamente labour intensive come costruzioni e turismo. La Francia si colloca in una posizione intermedia: la crescita del prodotto e delle ore è risultata superiore a quella tedesca ma inferiore a quella spagnola, mentre la produttività ha sostanzialmente ristagnato. In questo caso una parte dell'aumento delle ore è riconducibile anche alla diffusione dei contratti di apprendistato e alle modalità con cui vengono contabilizzate le ore di formazione.

La debole produttività europea è quindi, almeno in parte, il rovescio della medaglia della tenuta occupazionale. L'interpretazione prevalente è che questo derivi da un eccesso di manodopera nelle imprese che riflette politiche aziendali condizionate dalle diffuse difficoltà di reperimento di manodopera. L'aumento dei costi attesi di sostituzione dei lavoratori, in un contesto di scarsità di alcune professionalità e crescente incertezza, ha quindi indotto molte imprese a preservare gli organici anche durante le fasi di rallentamento. Il labour hoarding si è ridotto rispetto ai massimi del 2022-2023, ma nel 2026 rimaneva ancora superiore ai livelli pre pandemia[1]. Se tale fenomeno venisse gradualmente riassorbito attraverso una crescita del prodotto più rapida dell'occupazione, nei prossimi anni potrebbe emergere un recupero ciclico della produttività.

La tenuta dell'occupazione va letta insieme alle trasformazioni dell'offerta di lavoro. Il tema è destinato a diventare sempre più rilevante, perché la maggior parte delle economie europee è ormai entrata in una fase nella quale la popolazione in età lavorativa risente dell'invecchiamento demografico. La capacità di espandere le forze di lavoro dipenderà quindi sempre meno dall'evoluzione naturale della popolazione e sempre più dall'aumento dei tassi di partecipazione e dai flussi migratori. Negli ultimi anni il primo canale ha fornito un contributo importante. Il tasso di partecipazione è aumentato nella maggior parte dei paesi, soprattutto nelle fasce di età più avanzate. Vi hanno contribuito l'ingresso nelle classi di età più elevate di coorti caratterizzate da una partecipazione femminile maggiore, e le riforme pensionistiche che hanno posticipato l'età di uscita dal mercato del lavoro. Le differenze fra le maggiori economie sono rilevanti. In Italia, nonostante l'aumento della partecipazione, le forze di lavoro sono rimaste pressoché stagnanti rispetto al 2019. La crescita dell'occupazione ha quindi utilizzato in misura crescente il bacino dei disoccupati e degli inattivi disponibili, mentre la riduzione della popolazione nelle età centrali ha iniziato a configurare un vero e proprio vincolo quantitativo all'espansione. Nel caso della Spagna, occupazione e forze di lavoro sono aumentate entrambe a tassi significativi. L'espansione dell'offerta ha consentito di sostenere una crescita dell'occupazione molto più elevata senza esaurire rapidamente le risorse disponibili sul mercato del lavoro. Un ruolo essenziale è stato svolto dall'immigrazione. Negli anni più recenti Spagna e Germania hanno registrato flussi annuali di immigrati superiori al milione di persone, mentre gli arrivi in Francia e Italia sono risultati più stabili. In Spagna sono state adottate politiche esplicitamente orientate ad ampliare l'offerta, attraverso facilitazioni per i permessi di lavoro e accordi bilaterali per la manodopera stagionale.

Il problema che si pone in prospettiva è evidente. In un contesto di riduzione della popolazione in età lavorativa, l'aumento della partecipazione può attenuare il vincolo demografico, ma presenta limiti specialmente per quei paesi dove questa variabile si pone su livelli già elevati. Nel caso italiano si presenta poi un notevole mismatch di carattere territoriale, per cui l'aumento della partecipazione è sempre più legato alle

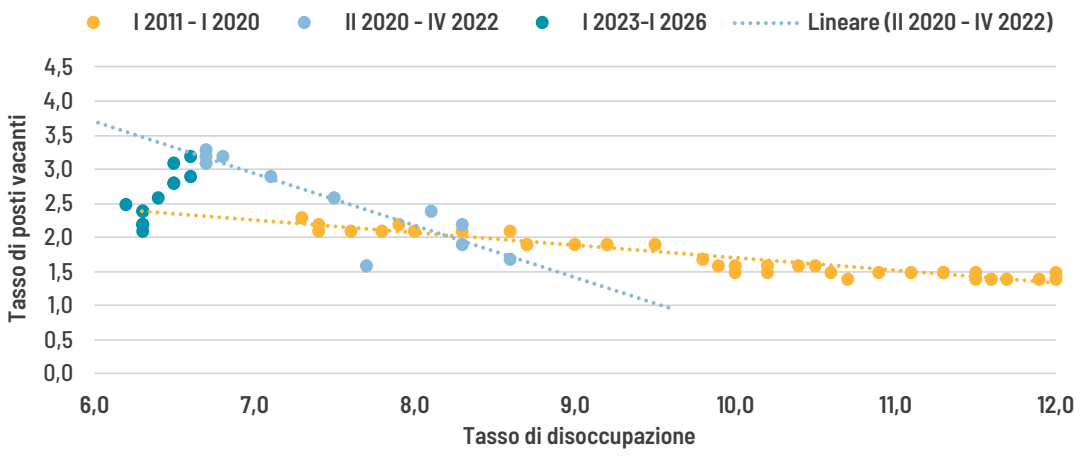
[1] Oecd (2026) Employment Outlook.

dinamiche delle regioni del Mezzogiorno. Diventerà pertanto difficile sostenere la crescita dell'occupazione senza un contributo significativo dell'immigrazione. A sua volta, però, la possibilità di utilizzare questo canale incontra vincoli politici crescenti e problemi di integrazione e di corrispondenza fra le competenze disponibili e quelle richieste dalle imprese. Ne deriva il rischio che il vincolo quantitativo sull'offerta si accompagni a un problema qualitativo di skill mismatch, soprattutto nelle professioni tecniche e a elevata qualifica.

La conseguenza più evidente delle trasformazioni degli ultimi anni è stata la discesa della disoccupazione. Nell'area euro il tasso si è stabilizzato nella prima parte del 2026 intorno al 6,3%, prossimo ai minimi storici. La diminuzione rispetto al periodo precedente alla pandemia è stata particolarmente marcata nelle economie dell'Europa meridionale, e soprattutto in Spagna e Italia. Tuttavia, nonostante la diminuzione del tasso di disoccupazione, diversi indicatori di tensione del mercato del lavoro, come il tasso di posti vacanti, mostrano una sensibile attenuazione della scarsità di manodopera. Tale andamento può corrispondere a un progressivo raffreddamento della domanda di lavoro. Questa combinazione – meno vacancies senza un aumento significativo della disoccupazione – è particolarmente interessante se interpretata attraverso la curva di Beveridge in Figura 1. Durante la pandemia la curva si era spostata verso l'alto: a parità di disoccupazione le imprese segnalavano un numero maggiore di posti vacanti, coerentemente con un peggioramento del matching provocato dalle restrizioni alla mobilità, dai cambiamenti nelle preferenze dei lavoratori e dalle forti discontinuità settoriali. Dal 2023 la relazione si è progressivamente normalizzata e la curva sembra essersi spostata verso il basso. Ciò è coerente con l'ipotesi che il livello di equilibrio della disoccupazione nell'area euro si sia ridotto. Questo non significa che il problema della scarsità di lavoratori sia scomparso, ma piuttosto che si sono risolte le tensioni di natura ciclica generate dalla riapertura post-pandemica. Rimangono invece difficoltà strutturali concentrate in specifiche professioni, livelli di competenza e territori. L'invecchiamento della popolazione, la transizione digitale e quella energetica possono anzi accentuare tali mismatch nei prossimi anni.

Come illustrato nei paragrafi successivi, la tenuta dell'occupazione non si è tradotta in una performance altrettanto favorevole dei salari reali. Il confronto basato sul periodo 2019-2026 evidenzia una gerarchia abbastanza netta: in Italia le retribuzioni nominali sono aumentate molto meno dei prezzi, lasciando i sa-

Figura 1 Curva di Beveridge, area euro.



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

lari reali ancora significativamente al di sotto dei livelli pre-pandemia. È anche il paese nel quale la produttività oraria ha registrato la performance peggiore. Nella fase più recente, tuttavia, i salariali nominali in Europa stanno rallentando. Il nuovo aumento dei prezzi energetici del 2026 rischia quindi di interrompere o almeno rallentare il recupero del potere d'acquisto proprio mentre la dinamica nominale dei salari si sta attenuando.

Il quadro complessivo del mercato del lavoro europeo è dunque meno favorevole di quanto suggerisca il solo livello della disoccupazione. L'occupazione ha mostrato una resilienza eccezionale, in parte accompagnata a un diffuso labour hoarding con effetti negativi sulla produttività. L'offerta di lavoro è stata sostenuta dall'aumento della partecipazione e dall'immigrazione, ma la transizione demografica renderà entrambi i canali sempre più importanti e, al tempo stesso, più difficili da ampliare. Infine, il recupero dei salari reali rimane molto differenziato fra paesi e incompleto soprattutto in Italia. La sfida dei prossimi anni non sarà quindi soltanto creare nuovi posti di lavoro, ma sostenere un aumento della produttività e della qualità dell'occupazione sufficiente per garantire una crescita duratura dei salari reali, oltre che una adeguata disponibilità di manodopera in un contesto di progressiva scarsità dal lato dell'offerta di lavoro.

7.2 L'occupazione nelle regioni italiane nel 2021-2025

A partire dal secondo trimestre del 2021 si apre una fase di forte espansione dell'occupazione, che prosegue fino al 2025 e, sia pure a ritmi più contenuti, nei primi mesi del 2026. Nella media del 2025 gli occupati in Italia raggiungono 24 milioni e 117 mila, circa 1 milione e 563 mila in più rispetto al 2021 (+6,9%). La crescita presenta una marcata differenziazione territoriale: nel Mezzogiorno gli occupati aumentano del 9,5%, contro il 6% del Centro-Nord. In termini assoluti, nelle regioni meridionali si concentrano circa 568 mila dei nuovi occupati, oltre un terzo dell'incremento nazionale, una quota sensibilmente superiore al peso del Mezzogiorno sull'occupazione complessiva.

La maggiore intensità della crescita meridionale riflette una pluralità di fattori. La ripresa successiva alla pandemia ha favorito soprattutto i comparti maggiormente penalizzati dalle restrizioni, a partire dal turismo e dall'ospitalità; al tempo stesso, gli investimenti sostenuti dal PNRR e dagli incentivi edilizi hanno alimentato la domanda di lavoro nelle costruzioni e nelle attività collegate. Un ruolo rilevante è stato svolto anche dalla Decontribuzione Sud, l'agevolazione contributiva destinata ai rapporti di lavoro attivati nel Mezzogiorno e non più operativa dal 2025: tra ottobre 2020 e la fine del 2024 la misura ha interessato circa tre quinti delle assunzioni effettuate nel settore privato non finanziario meridionale. La crescita dell'occupazione al Sud combina quindi il recupero seguito alla crisi pandemica con l'impulso straordinario delle politiche e con un più ampio riassorbimento delle risorse di lavoro inutilizzate.

7.2.1 *Gli indicatori del mercato del lavoro*

L'espansione dell'occupazione si accompagna a un miglioramento diffuso dei principali indicatori del mercato del lavoro (Tab. 2). Tra il 2021 e il 2025 i disoccupati diminuiscono di un terzo a livello nazionale (-33,4%). La contrazione è più intensa al Centro (-40,2%) e nel Nord-Ovest (-37,5%), più contenuta nel Mezzogiorno (-30,5%) e, soprattutto, nel Nord-Est (-28,3%). Marcata anche la flessione dell'inattività: gli inattivi diminuiscono del 6,2% nel Mezzogiorno, contro il 5% nel Centro-Nord. La riduzione riguarda soprattutto la componente più vicina al mercato del lavoro. Le forze di lavoro potenziali diminuiscono di circa 610 mila unità nel Mezzogiorno (-32,4%) e di oltre 1,1 milioni in Italia (-36,1%). Persiste tuttavia una specificità meridionale:

mentre nel Centro-Nord diminuiscono, sia pure lievemente, anche gli inattivi che non cercano lavoro e non sono disponibili a lavorare (-0,4%), nel Mezzogiorno questa componente aumenta dell'1,8%. Il miglioramento ha dunque ridotto sensibilmente l'area dello scoraggiamento e dell'inattività più prossima al mercato del lavoro, incidendo meno sulla componente strutturale dell'inattività meridionale.

Tabella 2 Disoccupati, forze di lavoro e forze di lavoro potenziali (var. 2021-2025)

Macroaree	Disoccupati		Forze di lavoro		Inattivi					
					Totale		Forze di lavoro potenziali		Non cercano e non disponibili	
	var. ass. in migliaia	var. %	var. ass. in migliaia	var. %	var. ass. in migliaia	var. %	var. ass. in migliaia	var. %	var. ass. in migliaia	var. %
Nord-Ovest	-175	-37,5	215	3,0	-192	-4,2	-211	-43,6	18	0,4
Nord-Est	-80	-28,3	181	3,4	-181	-5,5	-122	-40,2	-59	-2,0
Centro	-180	-40,2	164	3,1	-203	-5,7	-199	-40,5	-4	-0,1
Centro-Nord	**-435**	**-36,3**	**560**	**3,2**	**-577**	**-5,0**	**-532**	**-41,6**	**-45**	**-0,4**
Mezzogiorno	**-356**	**-30,5**	**212**	**3,0**	**-499**	**-6,2**	**-610**	**-32,4**	**112**	**1,8**
Italia	**-791**	**-33,4**	**772**	**3,1**	**-1075**	**-5,5**	**-1142**	**-36,1**	**67**	**0,4**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Questa evoluzione si riflette nei tassi (Tab. 3). Nel Mezzogiorno il tasso di attività sale dal 53,8 al 56,4%, con un incremento di 2,6 punti, superiore a quello del Centro-Nord (+1,9 punti). Ancora più marcato è il recupero del tasso di occupazione, che aumenta di 5,2 punti, dal 44,8 al 50%, contro +3,6 punti nel Centro-Nord. Il miglioramento è diffuso a tutte le regioni, ma assume intensità diverse. Tra il 2021 e il 2025 la Sicilia registra l'incremento più elevato del tasso di occupazione tra le regioni meridionali, dal 41,1 al 47,3% (+6,2 punti), seguita dal Molise (+5,6), dalla Campania (+5,4) e dalla Basilicata (+4,9). Particolarmente significativo è anche il caso della Calabria: a fronte di un tasso di attività sostanzialmente stabile, il tasso di disoccupazione scende dal 17,9 al 9,8%, segnalando un rilevante riassorbimento della disoccupazione già esistente. All'estremo opposto, gli aumenti più contenuti del tasso di occupazione si registrano in Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna e Lombardia. Il tasso di disoccupazione meridionale scende dal 16,4 all'11,1%, una riduzione di 5,3 punti, più ampia di quella registrata nel Centro-Nord, dove passa dal 6,7 al 4,2%. Il recupero interessa anche i giovani, senza tuttavia colmare gli ampi divari di partenza. Nel Mezzogiorno il tasso di disoccupazione giovanile scende dal 43,1 al 33,3%, quasi dieci punti in meno, ma resta più che doppio rispetto al 15,8% del Centro-Nord e molto distante dal 15,2% della UE-27. Analoga indicazione proviene dal tasso di mancata partecipazione, che si riduce dal 33,5 al 23,8% al Sud, contro un calo dal 12,7 al 7,6% nel Centro-Nord.

La contemporanea riduzione della disoccupazione esplicita, delle forze di lavoro potenziali e del part-time involontario determina un netto ridimensionamento del mancato utilizzo del lavoro. Il labour slack calcolato dalla SVIMEZ[2] scende nel Mezzogiorno dal 38,8% del 2021 al 27,8% del 2025, mentre nel Centro-Nord passa dal 17,4 all'11,2% (Fig. 2). Il divario si restringe, da oltre 21 a circa 17 punti, ma rimane molto ampio: nel 2025 l'area di lavoro inutilizzato o sottoutilizzato è ancora, in termini relativi, circa due volte e mezzo quella centro-settentrionale.

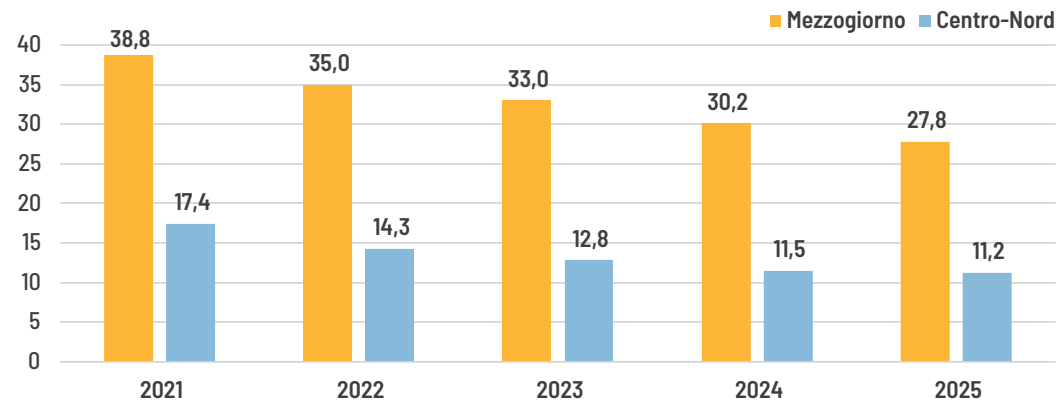
[2] Il labour slack SVIMEZ è calcolato, per dar conto delle peculiarità del mercato del lavoro italiano, aggiungendo agli scoraggiati e a coloro che cercano lavoro ma non sono immediatamente disponibili il 50% dei lavoratori in part-time involontario.

Tabella 3 I principali indicatori del mercato del lavoro, %

Regioni e macroaree	Tasso di attività		Tasso di occupazione		Tasso di disoccupazione		Tasso di disoccupazione giovanile		Tasso di mancata partecipazione	
	2021	2025	2021	2025	2021	2025	2021	2025	2021	2025
Piemonte	70,3	73,5	65,0	68,9	7,3	6,0	23,4	19,3	13,2	9,0
Valle d'Aosta	71,8	74,9	66,5	72,0	7,2	3,9	24,5	11,8	12,7	7,0
Liguria	69,4	72,2	63,5	68,8	8,3	4,6	31,3	20,5	14,5	9,2
Lombardia	70,7	71,7	66,5	69,6	5,9	2,9	21,2	10,9	11,3	5,9
Trentino Alto Adige	72,1	74,4	69,0	72,9	4,3	2,0	12,1	7,1	9,1	4,3
Veneto	69,4	71,8	65,7	69,3	5,3	3,4	18,2	13,7	10,2	6,6
Friuli-Venezia Giulia	71,5	72,8	67,4	69,4	5,7	4,6	18,1	12,9	10,9	7,2
Emilia-Romagna	72,5	74,5	68,5	71,4	5,4	4,1	23,2	17,4	10,0	6,8
Toscana	71,1	73,7	65,6	70,5	7,5	4,3	26,2	15,1	13,6	7,9
Umbria	69,1	72,5	64,4	69,1	6,6	4,5	27,3	18,7	13,1	8,0
Marche	69,2	71,3	64,1	67,5	7,1	5,1	20,5	21,2	13,7	9,3
Lazio	66,6	68,0	59,8	64,2	10,0	5,5	34,4	21,3	18,9	10,7
Abruzzo	63,9	67,0	57,8	62,4	9,3	6,5	29,6	26,5	18,9	12,0
Molise	58,9	61,8	52,3	57,9	10,9	6,2	28,5	15,8	25,8	15,5
Campania	51,5	54,4	41,3	46,7	19,3	13,9	44,8	40,1	37,4	27,3
Puglia	54,8	56,8	46,7	51,0	14,5	10,0	39,5	32,6	30,1	21,5
Basilicata	57,4	60,7	52,5	57,4	8,2	5,3	32,8	20,3	24,1	18,1
Calabria	51,5	51,7	42,0	46,4	17,9	9,8	47,0	28,1	37,2	26,1
Sicilia	50,7	54,1	41,1	47,3	18,7	12,2	48,8	33,8	38,3	27,2
Sardegna	62,1	64,4	53,6	58,2	13,5	9,2	38,7	24,6	26,7	18,0
Nord-Ovest	70,5	72,2	65,9	69,3	6,5	3,9	22,6	20,6	12,1	7,1
Nord-Est	71,1	73,2	67,2	70,4	5,3	3,7	19,1	20,6	10,1	6,5
Centro	68,5	70,5	62,5	66,9	8,6	5,0	29,3	20,6	16,1	9,4
Mezzogiorno	**53,8**	**56,4**	**44,8**	**50,0**	**16,4**	**11,1**	**43,1**	**33,3**	**33,5**	**23,8**
Centro-Nord	**70,1**	**72,0**	**65,3**	**68,9**	**6,7**	**4,2**	**23,3**	**15,8**	**12,7**	**7,6**
Italia	**64,5**	**66,7**	**58,2**	**62,5**	**9,5**	**6,1**	**29,7**	**20,6**	**19,4**	**12,6**
UE-27	73,6	75,6	68,3	71,0	7,1	6,0	16,7	15,2	10,5	8,5

Fonte: elaborazione Svimez su dati Istat.

Figura 2 Labour slack per area geografica (%)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

La distanza strutturale dei principali indicatori del mercato del lavoro meridionale rispetto agli standard europei emerge con chiarezza nel confronto con la media UE-27. Nel 2025 il tasso di occupazione del Centro-Nord, pari al 68,9%, è ormai prossimo al 71% della UE-27 e il tasso di disoccupazione, al 4,2%, è persino inferiore alla media europea del 6%. Nel Mezzogiorno, invece, il tasso di occupazione resta fermo al 50% e quello di disoccupazione all'11,1%. La forte crescita dell'ultimo quadriennio ha dunque ridotto sensibilmente le distanze, senza tuttavia colmare il divario nei livelli di partecipazione e di utilizzo del lavoro.

7.2.2 *I settori*

La maggiore crescita dell'occupazione meridionale non è riconducibile a un solo comparto, ma interessa quasi tutti i principali settori dell'economia, presentando una base settoriale più ampia di quella osservata nelle precedenti fasi di ripresa (Tab. 4). La differenza è particolarmente evidente in agricoltura, dove gli occupati diminuiscono appena dello 0,9% nel Mezzogiorno, a fronte di una contrazione del 15,6% nel Centro-Nord. Nell'industria la crescita raggiunge l'11,6% al Sud, più del doppio del 5,6% centro-settentrionale;

Tabella 4 Occupati per settore (var. % 2021-2025)

Regioni e macroaree	Agricoltura	Industria			Servizi				Totale
		Totale	In senso stretto	Costruzioni	Totale	Commercio (a)	Alloggi e ristorazione	altri servizi	
Piemonte	-7,9	1,0	-0,7	8,0	8,3	6,7	50,9	5,0	5,4
Valle d'Aosta	26,6	5,1	10,3	-1,0	8,5	2,8	23,9	6,8	8,3
Liguria	-42,2	20,2	12,2	37,9	8,4	3,7	41,7	5,2	9,5
Lombardia	-15,5	3,1	1,2	11,2	7,0	7,0	33,2	4,7	5,4
Trentino Alto Adige	-20,7	2,5	-1,4	12,2	8,9	2,5	50,0	3,6	5,7
Veneto	-5,4	11,0	8,0	26,3	3,5	5,2	11,7	2,1	5,8
Friuli-Venezia Giulia	-13,3	-1,9	-1,2	-5,1	6,7	-2,5	4,4	9,4	3,4
Emilia-Romagna	-15,6	-1,7	-3,3	5,6	9,3	19,3	36,7	3,8	4,8
Toscana	-8,0	9,3	8,5	11,9	8,1	0,1	53,3	4,8	7,9
Umbria	20,7	2,2	2,7	0,8	7,9	7,9	16,0	6,9	6,6
Marche	-46,1	13,6	9,3	36,5	4,5	12,6	44,5	-2,4	5,6
Lazio	-28,0	17,6	6,6	38,0	6,6	5,3	36,9	4,2	7,3
Abruzzo	-12,6	9,6	3,2	25,6	5,4	2,0	8,4	6,0	5,8
Molise	-26,8	6,8	7,5	5,3	10,9	1,8	87,7	6,8	7,1
Campania	6,6	11,4	-1,5	40,6	11,1	3,9	52,0	9,0	11,0
Puglia	2,3	10,8	11,9	8,7	7,5	-1,1	28,4	7,5	7,8
Basilicata	12,6	-0,5	-6,3	13,2	7,5	10,0	39,2	3,9	5,7
Calabria	-7,5	5,7	2,7	8,8	11,2	8,4	29,7	10,1	7,8
Sicilia	-2,0	19,4	20,9	17,6	14,2	9,6	41,6	13,0	13,6
Sardegna	-2,7	13,1	9,9	16,8	5,4	5,0	11,8	4,5	6,1
Nord-Ovest	-14,4	3,5	1,3	12,5	7,5	6,6	38,4	4,9	5,8
Nord-Est	-12,7	4,1	2,1	13,2	6,7	9,7	24,6	3,7	5,1
Centro	-20,6	12,1	7,6	25,1	6,9	4,7	41,7	3,8	7,2
Centro-Nord	**-15,6**	**5,6**	**2,9**	**16,2**	**7,1**	**7,0**	**35,1**	**4,2**	**6,0**
Mezzogiorno	**-0,9**	**11,6**	**6,5**	**20,7**	**10,0**	**4,7**	**34,1**	**8,9**	**9,5**
Italia	**-8,6**	**6,8**	**3,5**	**17,6**	**7,9**	**6,3**	**34,8**	**5,4**	**6,9**

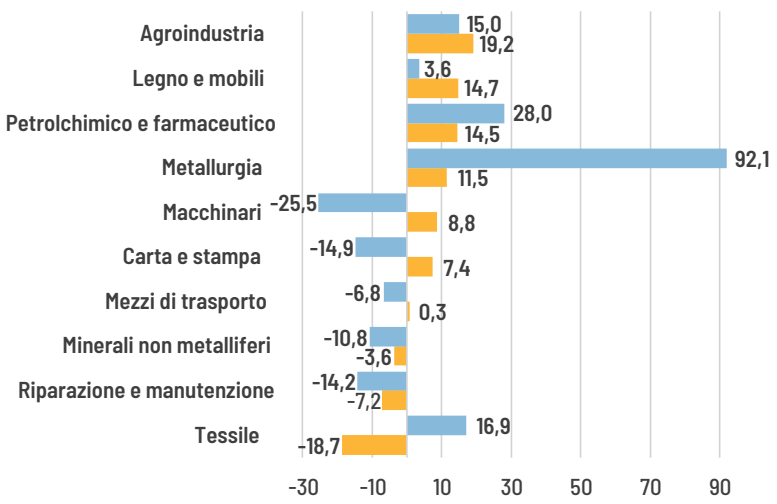
(a) commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli

Fonte: elaborazione Svimez su dati Istat.

anche nei servizi il vantaggio meridionale è significativo, con un incremento del 10,0% contro il 7,1%.

La maggiore dinamica dell'occupazione meridionale presenta una base settoriale relativamente ampia, ma presenta al tempo stesso un'intensità molto differenziate tra i comparti. All'interno dell'industria (Fig. 3), le costruzioni svolgono un ruolo centrale: tra il 2021 e il 2025 gli occupati aumentano del 20,7% nel Mezzogiorno, contro il 16,2% nel Centro-Nord, riflettendo l'eccezionale impulso agli investimenti edilizi e alle opere pubbliche. La crescita tuttavia non si esaurisce nelle costruzioni. Nell'industria in senso stretto gli occupati aumentano del 6,5% al Sud, più del doppio del Centro-Nord (+2,9%), con circa 51 mila posti di lavoro aggiuntivi. I contributi più rilevanti provengono dall'agroindustria (+19,2 mila), dal legno e mobili (+14,7 mila) e dal comparto petrolchimico e farmaceutico (+14,5 mila). L'espansione industriale meridionale presenta dunque una composizione più articolata, pur convivendo con perdite in alcuni comparti tradizionali.

Figura 3 Occupati nell'industria (var. in migliaia 2021-2025)



Industria in senso stretto	51,0	108,6
di cui: Manifatturiero	46,9	83,4
di cui: Utilities	2,9	29,2
di cui: Industria estrattiva	1,3	-4,0
Costruzioni	91,2	160,2
Totale Industria	142,2	268,9

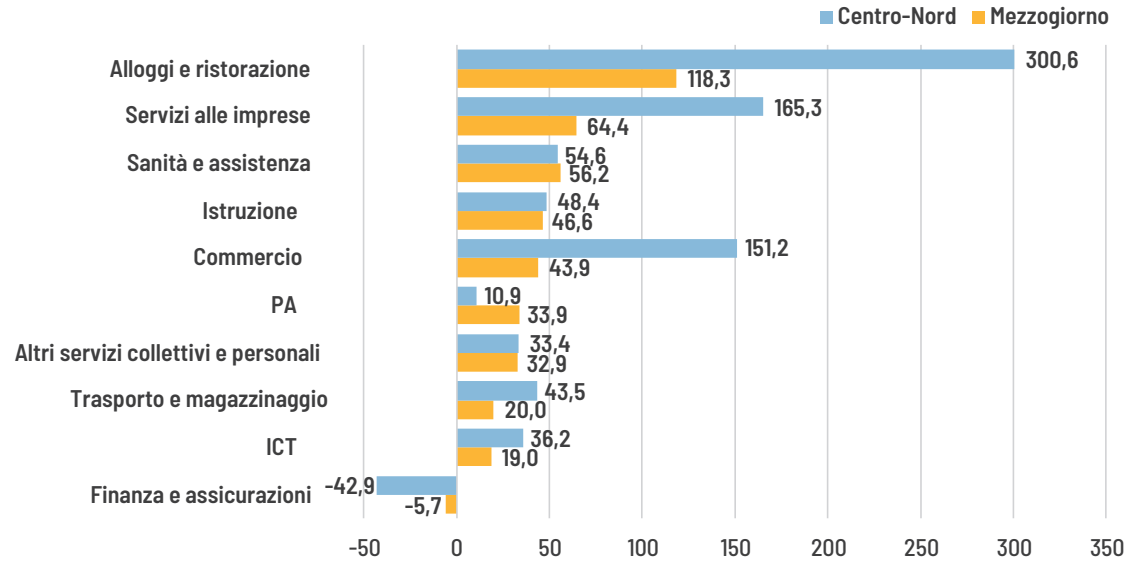
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Ancora più consistente è il contributo dei servizi (Fig. 4). Il recupero più forte interessa alloggi e ristorazione, dove gli occupati meridionali aumentano di oltre un terzo (+34,1%), con circa 118 mila posti di lavoro in più. Ma l'espansione si estende anche ai servizi alle imprese (+64,4 mila occupati), alla sanità e assistenza (+56,2 mila), all'istruzione (+46,6 mila), al commercio (+43,9 mila) e alla pubblica amministrazione (+33,9 mila). Particolarmente significativo è il contributo dei servizi pubblici e sociali: in sanità e assistenza e nella PA l'incremento assoluto registrato nel Mezzogiorno sia analogo o superiore a quello del Centro-Nord, nonostante la dimensione complessiva più contenuta del mercato del lavoro meridionale. L'unico comparto in contrazione è quello finanziario e assicurativo (-5,7 mila occupati al Sud e -42,9 mila nel Centro-Nord).

All'ampiezza del recupero occupazionale meridionale, si associa una certa eterogeneità nelle dinamiche osservate a livello regionale. Dai dati per regione emerge in particolare che il vantaggio occupazionale del Mezzogiorno poggia su combinazioni settoriali molto diverse da territorio a territorio. La Sicilia registra una delle crescite occupazionali più elevate in Italia nell'industria (+19,4%), dietro solo alla Liguria (+20,2%) e davanti al Lazio (+17,6%); nelle costruzioni, l'incremento più alto si osserva invece in Campania (+40,6%),

seguita dall'Abruzzo (+25,6%). Anche la Sardegna mostra una crescita sostenuta (+13,1%), mentre in Calabria l'aumento è più contenuto (+5,7%). Nell'industria in senso stretto, le flessioni riguardano alcune regioni del Centro-Nord –Emilia-Romagna (-3,3%), Trentino-Alto Adige (-1,4%), Friuli-Venezia Giulia (-1,2%) e Piemonte (-0,7%) – così come nelle costruzioni, dove calano solo Friuli-Venezia Giulia (-5,1%) e Valle d'Aosta (-0,9%). Nei servizi, infine, la Sicilia registra l'aumento più elevato in valore assoluto a livello nazionale, in una crescita diffusa nel Mezzogiorno che coinvolge anche Molise, Campania e Calabria, oltre a Emilia-Romagna, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta al Nord.

Figura 4 Occupati nel settore dei servizi (var. in migliaia 2021-2025)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

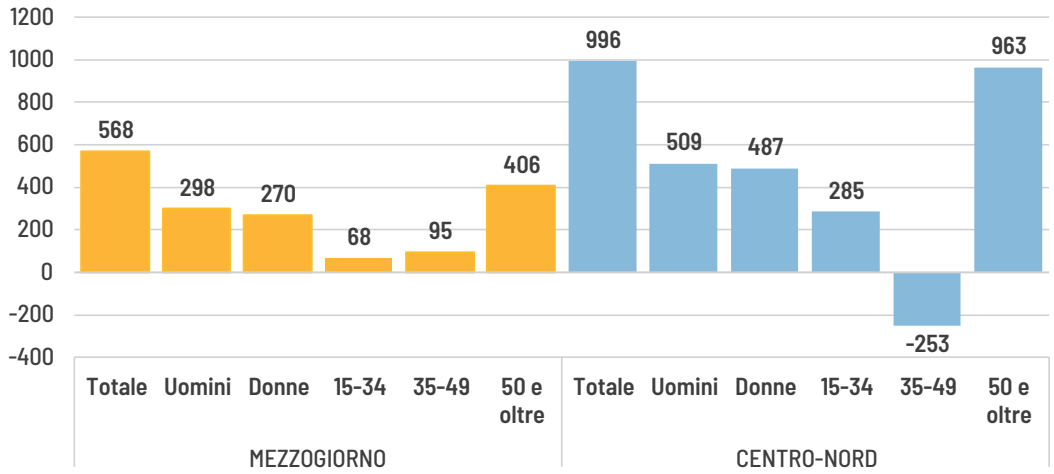
7.2.3 *Le caratteristiche della nuova occupazione*

La composizione della nuova occupazione presenta caratteristiche piuttosto distintive sotto il profilo del genere e dell'età, con alcune differenze significative tra il Mezzogiorno e il resto del Paese (Fig. 5). Sotto il profilo di genere, la crescita occupazionale del quadriennio premia soprattutto le donne, che a livello nazionale aumentano dell'8% a fronte del +6,2% degli uomini. Il differenziale è particolarmente marcato nel Mezzogiorno, dove l'occupazione femminile cresce del 12,2% contro il 7,9% di quella maschile – oltre 4 punti di divario – mentre nel Centro-Nord la distanza tra i due generi è molto più contenuta (+6,7% le donne, +5,5% gli uomini). Il maggiore dinamismo dell'occupazione femminile va tuttavia letto alla luce dei livelli di partenza più bassi: in termini assoluti, nel Mezzogiorno l'aumento è pari a circa 270 mila occupate, contro 298 mila uomini.

È soprattutto la composizione per età a mettere in evidenza un limite strutturale della nuova occupazione. Dei circa 568 mila occupati aggiuntivi registrati nel Mezzogiorno, oltre 400 mila appartengono alla fascia dei 50 anni e oltre. Gli under 35 contribuiscono per appena 68 mila unità, mentre i 35-49enni aumentano di circa 95 mila. Nel Centro-Nord il processo di invecchiamento è ancora più evidente in termini assoluti: quasi un milione di occupati in più tra gli over 50, a fronte di una perdita di circa 253 mila nella fascia 35-49 anni. Il Mezzogiorno si distingue perché è l'unica macroarea nella quale quest'ultima classe continua a crescere, ma presenta al tempo stesso una dinamica dei giovani più debole rispetto al resto del Paese. Il contributo

modesto degli under 35 alla crescita dell'occupazione assume particolare rilievo in un'area già interessata da una forte contrazione delle generazioni più giovani e da persistenti flussi migratori verso il Centro-Nord e l'estero.

Figura 5 Occupati per sesso e classe d'età (var. in migliaia 2021-2025)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

7.3 Precarietà e salari

La crescita dell'occupazione nel periodo 2021-2025 è in buona parte ascrivibile ai dipendenti, che nel Mezzogiorno aumentano del 9,5% (+6,9% il dato nazionale) a fronte di un più contenuto +5,3% dei lavoratori autonomi, per i quali tuttavia si interrompe, negli ultimi due anni, una tendenza calante in atto dall'inizio degli anni duemila.
All'interno della componente dipendente (Tab. 5), nel Mezzogiorno crescono soprattutto i rapporti a tempo indeterminato (+15,6%) a fronte di un deciso calo, benché inferiore rispetto a quello registrato nel Centro-Nord, della componente a termine (-8,7%), che aveva trainato la precedente fase di ripresa occupazionale nel periodo 2014-2019 (+33,8%).

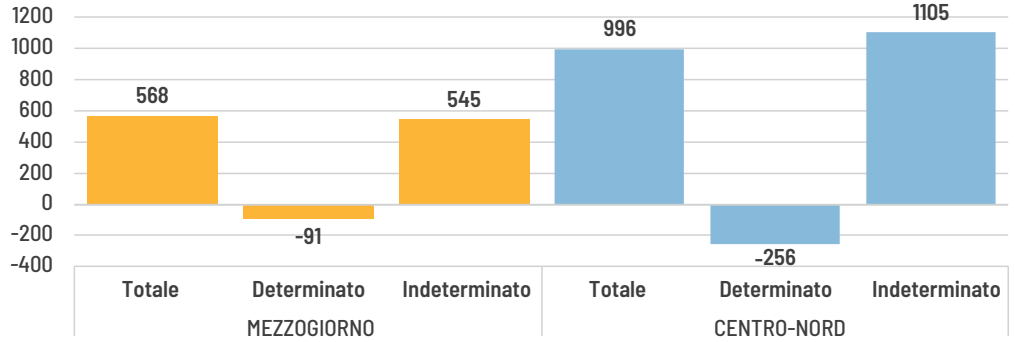
La forte crescita del tempo indeterminato (Fig. 6) è in parte riconducibile alle migliori condizioni di competitività createsi con il protrarsi della fase espansiva, ma in misura prevalente al peso crescente dei lavoratori più anziani, generalmente concentrati su posizioni più stabili. Nel Mezzogiorno l'aumento dell'occupazione dipendente, pari a circa 568 mila unità, è interamente riconducibile ai rapporti a tempo indeterminato, cresciuti di 545 mila unità, mentre quelli a termine diminuiscono di circa 91 mila. La stessa ricomposizione, ancora più marcata in termini assoluti, si osserva nel Centro-Nord, dove a fronte di circa un milione di dipendenti in più gli occupati a tempo indeterminato aumentano di oltre 1,1 milioni e quelli a termine si riducono di 256 mila. Si tratta di un cambiamento significativo rispetto alla precedente fase di ripresa, quando il lavoro a termine aveva fornito un contributo molto più rilevante alla crescita dell'occupazione.
La stessa dinamica espansiva si riflette nella tipologia d'orario (Fig. 7). tra il 2021 e il 2025, nel Mezzogiorno, a fronte di 568 mila dipendenti aggiuntivi, il tempo pieno cresce di 774 mila unità, mentre il part-time di-

Tabella 5 Occupati per carattere dell'occupazione e tipologia d'orario (var. % 2021-2025)

Tipologia contrattuale / orario	Centro-Nord	Mezzogiorno
Occupati dipendenti a tempo indeterminato	9,8	15,6
Occupati dipendenti a tempo determinato	-13,8	-8,7
Occupati a tempo pieno	8,8	16,0
Occupati part-time	-6,4	-18,1
di cui: part-time involontario	-25,8	-29,4

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat

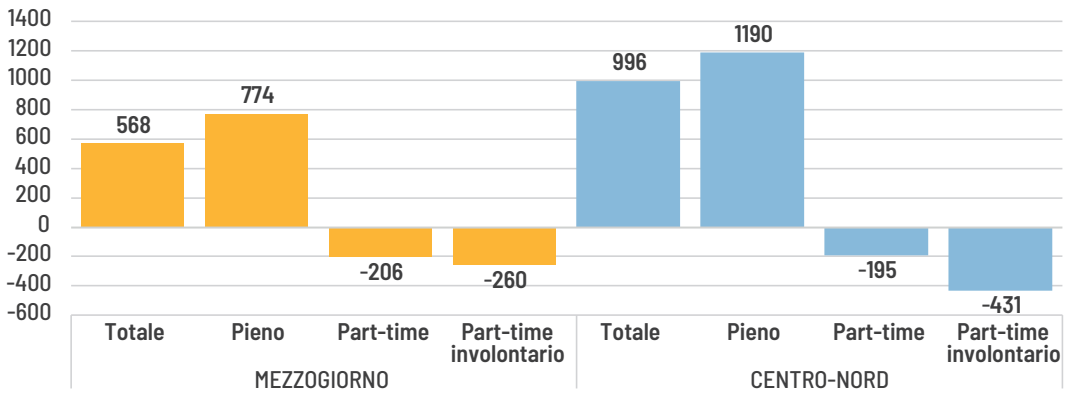
Figura 6 Occupati dipendenti per carattere dell'occupazione (var. in migliaia 2021-2025) (a)



(a) Il totale è dato dalla somma del lavoro dipendente (a tempo determinato e indeterminato) e lavoro indipendente.
Fonte: elaborazione Svimez su dati Istat.

minuisce di 206 mila e quello involontario di 260 mila. Nel Centro-Nord il tempo pieno aumenta di quasi 1,2 milioni di unità, mentre il part-time involontario si riduce di oltre 430 mila. In termini percentuali, il tempo pieno cresce più nel Mezzogiorno (+16%) che nel Centro-Nord (+9% circa), mentre il part-time diminuisce soprattutto nelle regioni meridionali (-18,1%). Il calo è interamente riconducibile alla componente involontaria (-29,4%), mentre il part-time volontario aumenta (+21%). L'andamento contrapposto delle due componenti segnala un miglioramento della qualità dell'occupazione: l'espansione della domanda di lavoro ha ridotto la quota di lavoratori costretti ad accettare un orario ridotto in assenza di alternative.
Il miglioramento non elimina tuttavia le criticità strutturali del mercato del lavoro italiano e, soprattutto,

Figura 7 Occupati dipendenti per tipologia d'orario (var. in migliaia 2021-2025)



Fonte: elaborazione Svimez su dati Istat.

meridionale nel confronto europeo. La quota di part-time involontario sul totale del part-time (Tab. 6), pur diminuendo nel Mezzogiorno dal 77,5% del 2021 al 66,7% del 2025, resta molto superiore al 43,3% del Centro-Nord e soprattutto al 17,8% dell'Area euro. La distanza è particolarmente ampia rispetto alla Germania (5,3%) e alla Francia (21,2%), ma rimane significativa anche rispetto alla Spagna (45,7%). Analogamente, la quota di dipendenti a termine (Tab. 7) scende nel Mezzogiorno dal 23 al 19,1%, ma resta superiore all'11,5% del Centro-Nord, al 13,3% dell'Area euro e ai valori di Germania (11,6%), Francia (15,2%) e Spagna (15,1%). La direzione del cambiamento è dunque favorevole, ma i livelli di partenza continuano a determinare un divario molto ampio nella qualità e nella continuità dell'occupazione.

Tabella 6 Rapporto tra occupati part time involontario su totale part time (%)

Macroaree	2021	2025
Nord-Ovest	53,8	42,1
Nord-Est	46,5	36,5
Centro	64,2	52,1
Centro-Nord	**54,7**	**43,3**
Mezzogiorno	**77,5**	**66,7**
Italia	**60,9**	**49,1**
Area Euro-21	23,6	17,8
Germania	7,1	5,3
Francia	28,3	21,2
Spagna	53,9	45,7

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat e Eurostat.

Tabella 7 Rapporto tra dipendenti a termine e totale dipendenti (%)

Macroaree	2021	2025
Nord-Ovest	12,3	9,3
Nord-Est	15,6	12,4
Centro	15,2	13,5
Centro-Nord	**14,2**	**11,5**
Mezzogiorno	**23,0**	**19,1**
Italia	**16,4**	**13,5**
Area Euro-21	15,2	13,3
Germania	11,4	11,6
Francia	15,6	15,2
Spagna	25,2	15,1

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat e Eurostat.

Alle differenze nella struttura e nella continuità dell'occupazione si associano ampi divari retributivi. La nuova occupazione meridionale, nonostante la crescita registrata anche nell'industria e in comparti a maggiore valore aggiunto, ha interessato in misura consistente attività come le costruzioni e l'alloggio e ristorazione, caratterizzate da livelli salariali relativamente più bassi. Il forte ciclo occupazionale degli ultimi anni non ha quindi modificato uno dei tratti strutturali del mercato del lavoro meridionale: il divario retributivo rispetto al Centro-Nord.

Nel 2024 la retribuzione media annua dei lavoratori dipendenti privati nel Mezzogiorno è pari a circa 18.300 euro, contro 26.500 nel Centro-Nord (Tab. 8), un differenziale di circa il 31%. La distanza riflette sia una mi-

nore continuità lavorativa – 228 giornate retribuite nell'anno contro 252 – sia, soprattutto, una retribuzione giornaliera più bassa, 80 euro contro 105. Il divario permane anche a parità di tipologia contrattuale. Per i dipendenti a tempo indeterminato la retribuzione media annua è di circa 23 mila euro nel Mezzogiorno, contro 31,5 mila nel Centro-Nord, mentre la retribuzione giornaliera è rispettivamente pari a 84 e 110 euro. La distanza è relativamente più contenuta per il tempo determinato, con 9.731 euro contro 11.208, e per il lavoro stagionale, 7.604 contro 9.363 euro. Il differenziale territoriale non dipende quindi soltanto dal minor numero di giornate lavorate o dalla maggiore diffusione di rapporti temporanei, ma si manifesta anche all'interno delle stesse tipologie contrattuali.

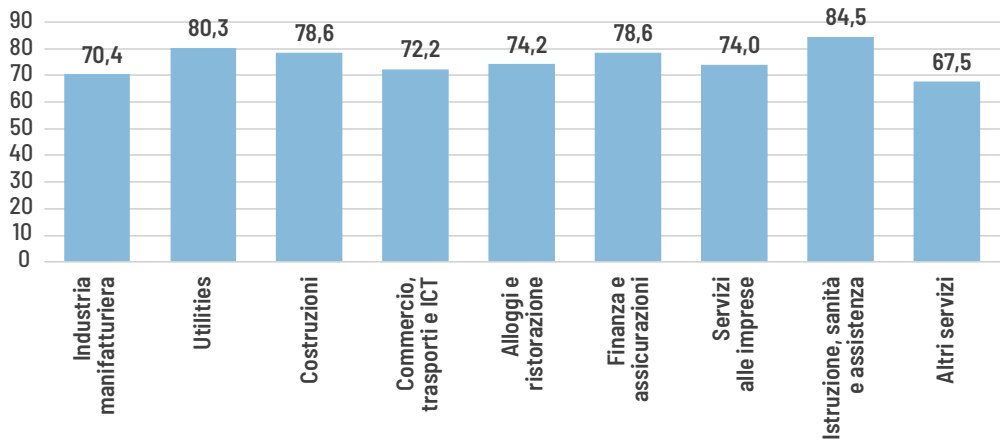
Tabella 8 Retribuzioni e giornate lavorative per tipologia contrattuale, 2024

Tipologia contrattuale	Mezzogiorno			Centro-Nord			Italia		
	Retribuzione pro capite (euro)	Numero giornate retribuite pro capite	Retribuzione per giornata (euro)	Retribuzione pro capite (euro)	Numero giornate retribuite pro capite	Retribuzione per giornata (euro)	Retribuzione pro capite (euro)	Numero giornate retribuite pro capite	Retribuzione per giornata (euro)
Tutte le tipologie	18.289	228	80	26.511	252	105	24.486	247	99
Tempo determinato	9.731	150	65	11.208	155	72	10.752	153	70
Tempo indeterminato	22.973	273	84	31.464	285	110	29.594	282	105
Stagionale	7.604	114	67	9.363	122	77	8.706	119	73

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Inps.

Indicazioni di interesse emergono dai confronti intrasettoriali Nord-Sud, dai quali risulta che il gap salariale territoriale non è spiegato soltanto dalla diversa specializzazione produttiva delle due aree, ma rimane consistente anche all'interno degli stessi grandi settori di attività (Fig. 8). Le retribuzioni meridionali sono pari all'84,5% di quelle del Centro-Nord nell'istruzione, sanità e assistenza e all'80,3% nelle utilities. Il rapporto scende al 78,6% nelle costruzioni e nella finanza e assicurazioni, al 74,2% negli alloggi e ristorazione e al 74% nei servizi alle imprese. I divari più ampi si osservano negli altri servizi, dove la retribuzione meridionale è pari al 67,5% di quella centro-settentrionale, nell'industria manifatturiera (70,4%) e nel commercio, trasporti e ICT (72,2%).

Figura 8 Retribuzioni nel Mezzogiorno per settore (in % del Centro-Nord)



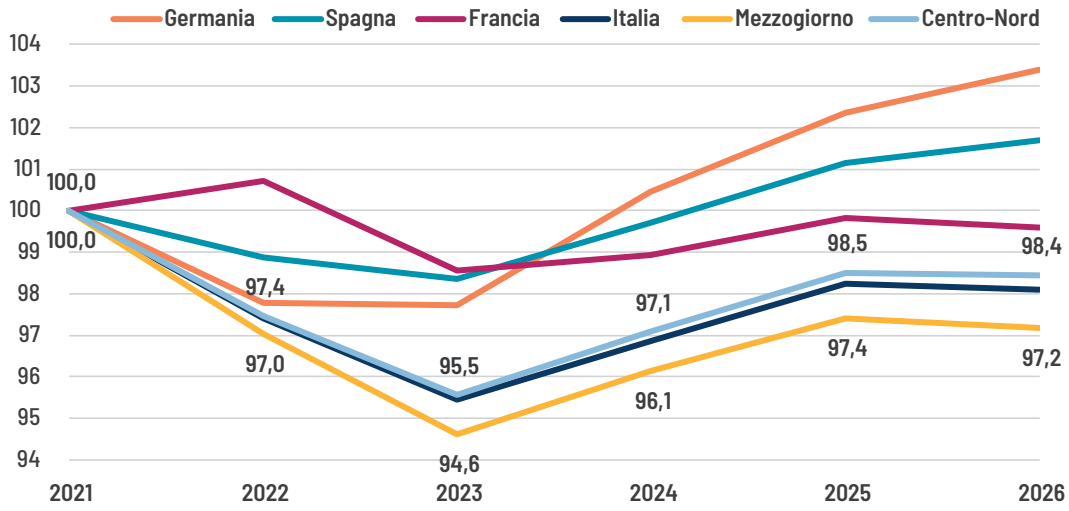
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Inps.

La questione retributiva va letta nel più ampio contesto macroeconomico. Il quadriennio post pandemico si è caratterizzato per una significativa ripresa dell'economia e dell'occupazione che ha coinciso con una forte accelerazione dei prezzi, indotta dalla crisi energetica sui mercati internazionali nel 2022. La dinamica delle retribuzioni ha risposto con un certo ritardo: il recupero del potere d'acquisto, iniziato solo nella seconda metà del 2023, è stato parziale e, oggi, è ancora più difficile per effetto di una nuova fase inflattiva conseguente al conflitto in Medio Oriente. A settembre 2026 l'inflazione ha raggiunto il +4,2% su base annua, con potenziale effetto di ulteriore erosione dei salari reali.

La dinamica dei salari reali è dovuta ad una crescita delle retribuzioni contrattuali, intorno al 10% tra il 2021 e il 2025, assai inferiore alla crescita cumulata dei prezzi (+ 17,1% indice NIC). La perdita di potere d'acquisto è stata maggiore nel Mezzogiorno, dove i prezzi hanno registrato un incremento maggiore (17,6%) a fronte di una dinamica sostanzialmente simile delle retribuzioni contrattuali[3]. Solo nel 2025, l'indice delle retribuzioni contrattuali orarie è cresciuto a un ritmo superiore al tasso di inflazione. Nel settore privato la crescita delle retribuzioni, pari al 3,2%, è trainata dal settore agricolo (+5%), da quello industriale (+3,4%) e in misura minore dai servizi privati (+3%). Per la pubblica amministrazione l'incremento si ferma al +2,7%. A livello territoriale, facendo riferimento alla diversa composizione settoriale, la variazione media dovrebbe essere sostanzialmente simile. Nel 2026, la ripresa dell'inflazione lascia prevedere un'ulteriore contrazione nel potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti.

La specificità della questione salariale italiana emerge chiaramente dal confronto con le principali economie europee (Fig. 9). Tra il 2021 e il primo semestre del 2026 l'Italia è l'unico tra i grandi paesi considerati a registrare ancora una significativa perdita delle retribuzioni reali per dipendente (-1,9%): la Francia ha sostanzialmente recuperato i livelli iniziali (-0,4%), mentre Spagna (+1,7%) e Germania (+3,4%) registrano un aumento. All'interno dell'Italia la perdita resta più accentuata nel Mezzogiorno (-2,8%) che nel Centro-Nord (-1,6%) (Fig. 9).

Figura 9 Retribuzioni reali lorde per dipendente (2021=100)

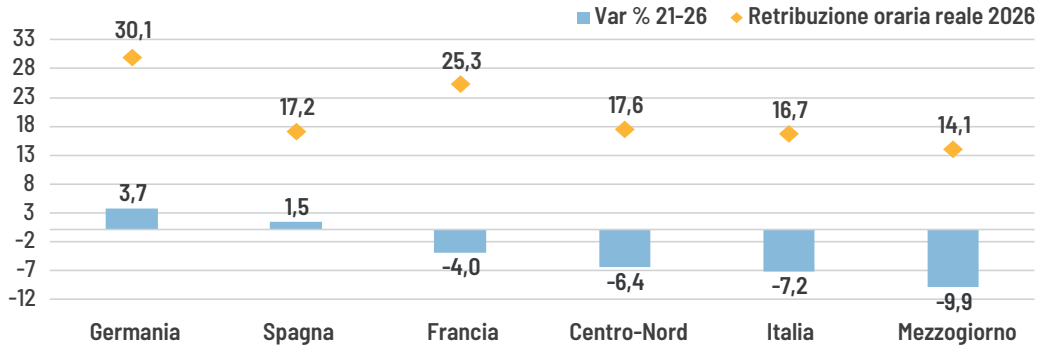


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

[3] Gli adeguamenti salariali previsti dai contratti collettivi nazionali determinano una dinamica eterogenea a livello territoriale, che riflette il diverso peso dei comparti contrattuali sul monte retributivo locale.

La perdita risulta ancora più ampia se si considerano le retribuzioni reali lorde orarie (Fig. 10). Tra il 2021 e la media dei primi due trimestri del 2026 la variazione cumulata è pari al -7,2% in Italia, con un divario territoriale significativo: -9,9% nel Mezzogiorno e -6,4% nel Centro-Nord. Nello stesso periodo le retribuzioni orarie reali aumentano del 3,7% in Germania e dell'1,5% in Spagna, mentre diminuiscono del 4% in Francia. Nel 2026 il livello della retribuzione oraria reale si attesta inoltre a 14,1 euro nel Mezzogiorno, contro 17,6 nel Centro-Nord e 16,7 nella media italiana. Alla perdita di potere d'acquisto si sovrappone quindi, nel Mezzogiorno, un livello retributivo di partenza già sensibilmente più basso. La maggiore perdita delle retribuzioni orarie rispetto a quelle per dipendente riflette anche l'aumento delle ore lavorate per addetto, tornate negli ultimi quattro anni sui valori del 2011. Sulla base dei dati della Rilevazione sulle forze di lavoro, larga parte del recente rialzo è attribuibile al calo della quota di lavoratori a tempo parziale che, anche a fronte delle difficoltà di reclutamento segnalate dalle imprese, è scesa al 15,5%, circa 3 punti percentuali in meno rispetto al 2021[4]. Una parte del recupero della retribuzione per dipendente deriva dunque dall'aumento dell'intensità di lavoro, più che da una crescita equivalente della remunerazione.

Figura 10 Retribuzioni reali lorde orarie (a)



(a) variazione % cumulata 2021-26 (media dei primi due trimestri)

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

Le differenze tra l'Italia e i principali paesi UE sono in larga parte imputabili alla dinamica più contenuta delle retribuzioni di fatto nominali: un tasso medio annuo di crescita, nel quadriennio 2021-2025, del 3,2% contro il 3,7% della Francia, il 5,1% della Germania e il 4,7% della Spagna, a fronte di una dinamica inflazionistica sostanzialmente omogenea tra i quattro paesi. La dinamica più accentuata delle retribuzioni altrove è in parte legata alla presenza del salario minimo, il cui aumento segue meccanismi automatici di indicizzazione, come in Francia, oppure l'intervento discrezionale dei rispettivi governi, come in Germania e Spagna: in questi paesi l'aumento del salario minimo ha generato, a cascata, un incremento anche dei livelli salariali appena superiori al minimo, con benefici per un'ampia platea di lavoratori[5]. Oltre che dal rinnovo della contrattazione nazionale e aziendale, la dinamica delle retribuzioni nominali dipende anche dai cambiamenti nella struttura occupazionale per tempo di lavoro e per composizione settoriale. In Spagna, ad esempio, la forte crescita occupazionale (+13,6% tra il 2019 e il 2025, circa 2,3 milioni di nuovi dipendenti) è quasi interamente a tempo pieno e concentrata in attività con retribuzioni superiori alla media, contribuendo a sostenere le retribuzioni reali lorde. In Italia, nello stesso periodo, i dipendenti crescono invece del 6%, con

[4] Banca d'Italia, Bollettino economico, n.1 2026.

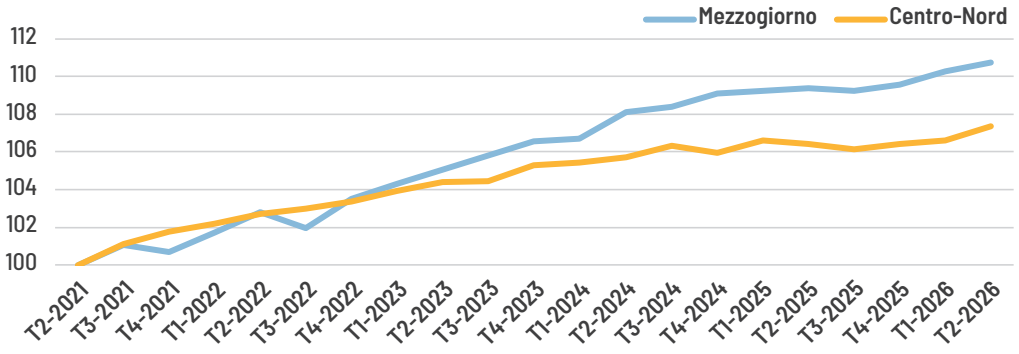
[5] Durante l'impennata inflazionistica post-pandemica e la conseguente crisi del costo della vita, i salari minimi nazionali sono riusciti a tenere il passo con l'inflazione. Il salario minimo legale reale era più alto nell'aprile 2026 rispetto all'aprile 2021 praticamente in tutti i paesi OCSE con un salario minimo legale nazionale. Nella media dei 30 paesi, il salario minimo reale era superiore dell'11% nell'aprile 2026 rispetto all'aprile 2021 (OCDE, Employment Outlook 2026).

un aumento della quota a tempo pieno ma con una ricomposizione settoriale verso attività meno retribuite, come costruzioni e alloggio e ristorazione[6].
La stagnazione salariale italiana è, peraltro, un problema di lungo periodo. I dati INPS confermano il declino delle retribuzioni lorde reali nel settore privato: tra il 1990 e il 2026 la retribuzione media flette del 6,6%, con una contrazione che colpisce soprattutto la parte bassa della distribuzione (-40,8% per il decimo percentile, a fronte di un +3,3% per il novantesimo); dopo il 2021 l'accelerazione dell'inflazione ha ulteriormente eroso il potere d'acquisto lungo l'intera distribuzione. Emerge così una crescente segmentazione del mercato del lavoro italiano lungo tre dimensioni: settore di attività, tipologia contrattuale e qualifica[7].

7.4 Le tendenze nel 2026

Il quadro dei primi mesi del 2026 restituisce un mercato del lavoro ancora in espansione, soprattutto nel Mezzogiorno, ma con segnali di normalizzazione dopo la fase eccezionalmente favorevole del 2021-2025 e con un contributo meno intenso dei fattori che avevano sostenuto il miglioramento della qualità dell'occupazione. La dinamica congiunturale mostra che, dopo il sostanziale rallentamento osservato nel corso del 2025, l'occupazione torna a crescere nella prima metà del 2026 (Fig. 11). Nella media dei primi due trimestri, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, gli occupati aumentano dello 0,6% a livello nazionale, con una dinamica più sostenuta nel Mezzogiorno (+0,9%) rispetto al Centro-Nord (+0,5%). Il vantaggio meridionale osservato nel periodo precedente sembra dunque proseguire, sia pure in un quadro complessivo di minore espansione.
Il profilo settoriale evidenzia alcuni segnali di cambiamento rispetto al periodo 2021-2025 (Tab. 9). Le costruzioni continuano a crescere, ma a ritmi decisamente più contenuti (+1,9% in Italia e +0,8% nel Mezzogiorno), segnalando l'attenuazione di uno dei principali motori della precedente fase espansiva. Nell'industria in senso stretto emerge invece una netta differenziazione territoriale: a fronte di una flessione dell'1,3% a livello nazionale, determinata dal -1,9% del Centro-Nord, nel Mezzogiorno gli occupati aumentano dell'1,6%. I servizi restano in espansione, seppure a ritmi moderati, con una crescita dell'1,1% in Italia, dello 0,9% nel Mezzogiorno e dell'1,2% nel Centro-Nord.
All'interno del Mezzogiorno le dinamiche regionali risultano piuttosto differenziate. Gli incrementi più elevati si registrano in Basilicata (+2,5%), sostenuta soprattutto dai servizi, e in Abruzzo (+2,4%), dove la crescita

Figura 11 Variazioni congiunturali dell'occupazione, I trim. 2021-II trim. 2026 (I trim. 2021 = 100)



Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Istat.

[6] Istat, Rapporto annuale 2026.

[7] UPB, Nota di lavoro n. 1/2026, La dinamica retributiva e il ruolo dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

interessa sia l'industria sia il terziario. Dinamiche superiori alla media meridionale si osservano anche in Calabria (+1,6%), grazie alla crescita dei servizi, e in Campania (+1,4%), dove il contributo più rilevante proviene dall'industria. Più debole è invece la dinamica di Sicilia (+0,1%), Puglia e Sardegna (+0,6%), mentre il Molise registra una contrazione dell'occupazione (-4,3%).

I primi mesi del 2026 mostrano anche segnali di cambiamento nella composizione professionale e contrattuale della crescita. L'occupazione dipendente, che aveva rappresentato il principale motore dell'espansione negli anni precedenti, ristagna, mentre torna a crescere con maggiore intensità la componente autonoma (+3,5%). Tra i dipendenti, l'occupazione a tempo determinato continua a diminuire, ma a un ritmo molto più contenuto (-0,7%), mentre quella a tempo indeterminato resta sostanzialmente stabile (+0,1%). Si attenua quindi, almeno nella prima metà dell'anno, il processo di ricomposizione verso rapporti di lavoro più stabili che aveva caratterizzato il periodo precedente. Anche l'analisi per tipologia d'orario segnala un rallentamento delle tendenze osservate negli anni precedenti. Il tempo pieno continua ad aumentare (+0,4%), mentre il part-time si riduce dell'1%, ma entrambe le variazioni sono più contenute rispetto al passato. Le dinamiche restano più accentuate nel Mezzogiorno, dove il tempo pieno cresce dello 0,6% e il part-time diminuisce dell'1,6%, rispetto al Centro-Nord (+0,3% e -0,9%).

Tabella 9 Occupati per settore (var. % 2025-2026, media dei primi due trimestri)

Regioni	Agricoltura	Industria			Servizi			Totale
		Totale	In senso stretto	Costruzioni	Totale	commercio, alberghi e ristoranti	altre attività dei servizi	
Piemonte	-3.7	-2.1	-2.8	0.1	-0.7	-0.3	-0.9	-1.2
Valle d'Aosta	28,2	-6,5	-9,4	-2,0	-0,3	7,7	-3,6	-0,6
Liguria	27,2	-1,5	-5,9	5,5	2,1	-1,2	3,4	1,6
Lombardia	14,4	0,9	-2,6	15,8	1,0	1,5	0,8	1,1
Trentino Alto Adige	-17,6	-0,4	-3,7	6,6	0,4	-2,4	1,7	-0,6
Veneto	-29,3	-4,1	-2,0	-14,1	2,7	7,3	0,7	-0,6
Friuli-Venezia Giulia	14,4	3,0	1,7	9,3	2,2	5,3	1,2	2,8
Emilia-Romagna	9,0	-1,0	-1,4	0,8	2,2	7,2	0,1	1,4
Toscana	8,9	-2,0	-3,5	3,3	0,8	-1,9	2,1	0,2
Umbria	17,0	0,2	1,1	-2,8	3,4	-3,3	6,3	2,9
Marche	7,9	0,0	2,6	-12,1	-0,6	-2,4	0,3	-0,2
Lazio	-10,3	-0,4	-0,2	-0,9	0,9	3,4	0,1	0,5
Abruzzo	6,8	2,1	3,7	-0,9	2,3	-1,6	3,9	2,4
Molise	9,7	-7,5	-4,6	-12,7	-4,2	-10,8	-1,6	-4,3
Campania	-16,7	4,9	5,4	4,1	1,2	-1,8	2,5	1,4
Puglia	-2,3	4,2	4,5	3,6	-0,3	7,9	-3,9	0,6
Basilicata	-10,1	0,2	-3,7	8,5	5,0	6,9	4,3	2,5
Calabria	4,2	-4,6	-3,3	-6,1	2,7	2,9	2,6	1,6
Sicilia	8,4	-0,6	-1,5	0,7	-0,6	3,6	-2,2	0,1
Sardegna	1,2	-9,0	-12,2	-5,7	2,9	-6,5	7,1	0,6
Nord-Ovest	6,7	-0,1	-2,8	10,0	0,7	0,8	0,6	0,5
Nord-Est	-9,3	-2,0	-1,5	-4,3	2,2	6,0	0,6	0,5
Centro	1,8	-0,9	-0,9	-1,1	0,9	0,3	1,1	0,5
Centro-Nord	**-1,3**	**-1,0**	**-1,9**	**2,5**	**1,2**	**2,2**	**0,8**	**0,5**
Mezzogiorno	**-0,1**	**1,3**	**1,6**	**0,8**	**0,9**	**1,3**	**0,7**	**0,9**
Italia	**-0,7**	**-0,5**	**-1,3**	**1,9**	**1,1**	**2,0**	**0,7**	**0,6**

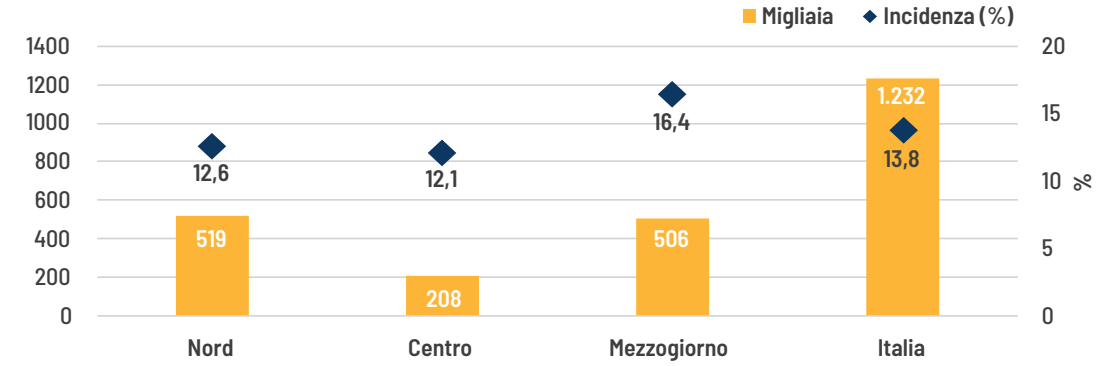
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

8. Lavoro povero e nuove disuguaglianze

8.1 Il disagio economico e sociale

La povertà assoluta in Italia resta su livelli elevati, coinvolgendo nel 2024 il 9,8% della popolazione, pari a 5 milioni e 744 mila individui; nel Mezzogiorno l'incidenza sale al 12,5%, interessando circa 2 milioni e 437 mila persone. Particolarmente critica è la condizione dei minori: oltre 1,2 milioni di bambini e ragazzi vivono in povertà assoluta, più di 500 mila nel Mezzogiorno, dove l'incidenza raggiunge il 16,4%, contro il 12,6% del Nord e il 12,1% del Centro (Fig. 1).
Nel Mezzogiorno tra il 2021 e il 2024 l'incidenza della povertà minorile, nonostante il periodo di maggiore crescita economica e occupazionale, è aumentata dal 15% al 16,4% mentre si è ridotta dal 12,9 al 12,6% nelle regioni del Nord.

Figura 1 Incidenza della povertà assoluta tra i minori, 2024

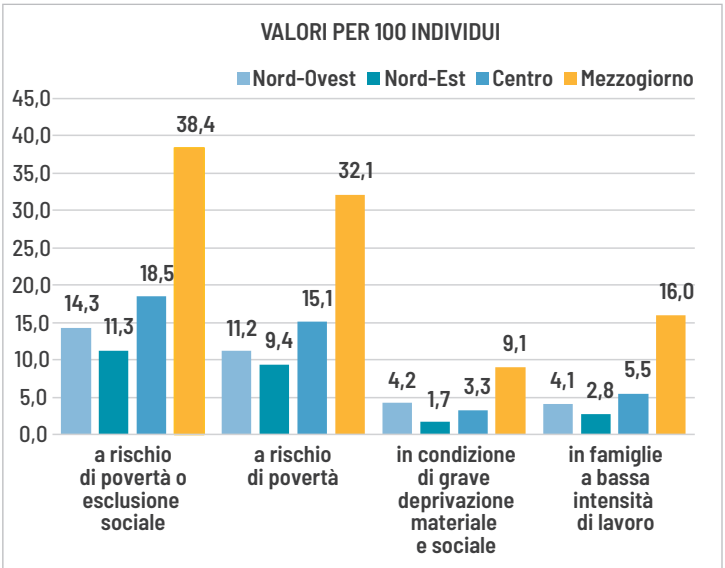


Fonte: elaborazione Svimez su dati Istat.

Le evidenze più recenti confermano la persistenza di un forte divario territoriale nei livelli di disagio sociale. Nel 2025 il 22,6% della popolazione italiana è a rischio di povertà o esclusione sociale, indicatore composito che combina il rischio di povertà di reddito, la grave deprivazione materiale e sociale e la bassa intensità lavorativa. Nel Mezzogiorno la quota raggiunge il 38,4%, coinvolgendo circa 7,5 milioni di persone, (Fig. 2). Il rischio di povertà interessa il 32,1% della popolazione meridionale, la grave deprivazione materiale e sociale il 9,1% e la bassa intensità lavorativa il 16%.
Tra il 2024 e il 2025, sono circa 200 mila in meno le persone a rischio di povertà o esclusione sociale nel Mezzogiorno. Il miglioramento dell'indicatore composito riflette però dinamiche diverse nelle sue tre componenti. La quota di individui a rischio di povertà resta sostanzialmente stabile, al 32,1% (circa 6,3 milioni di persone), rispetto al 32,2% del 2024; diminuiscono invece sia gli individui che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro[1], dal 16,9 al 16% (circa 2,4 milioni), sia quelli in condizioni di grave deprivazione materiale

[1] L'indicatore misura la percentuale di persone tra i 18 e i 64 anni che vivono in nuclei familiari in cui i componenti hanno lavorato meno di un quinto del tempo totale disponibile

Figura 2 Rischio di povertà o di esclusione sociale, 2025



Individui a rischio povertà o esclusione sociale		
	Migliaia	var. ass. sul 2024
Nord-Ovest	2.260	75
Nord-Est	1.300	21
Centro	2.153	-158
Sud	4.990	-339
Isole	2.562	141
Mezzogiorno	7.552	-198
Centro-Nord	5.713	-62
Italia	13.265	-260

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat

Tabella 1 Indicatori di povertà o esclusione sociale per regione

Regioni e macroaree	2021				2025			
	Rischio di povertà o esclusione sociale	Rischio di povertà	Grave deprivazione materiale e sociale	Bassa intensità lavorativa	Rischio di povertà o esclusione sociale	Rischio di povertà	Grave deprivazione materiale e sociale	Bassa intensità lavorativa
Piemonte	17,7	13,7	4,6	6,2	16,9	14,0	3,7	4,6
Valle d'Aosta	11,5	8,0	-	-	5,6	5,0	0,0	0,0
Liguria	21,6	17,8	5,3	9,1	19,7	17,1	3,9	7,1
Lombardia	16,7	12,3	5,5	4,9	12,5	9,2	4,4	3,6
Trentino-Alto Adige	12,8	9,8	1,8	4,6	8,9	6,7	0,0	3,4
Veneto	16,9	13,7	2,6	4,6	14,6	12,4	2,1	2,7
Friuli-Venezia Giulia	16,0	10,9	2,9	7,3	11,6	9,1	0,0	5,7
Emilia-Romagna	11,2	9,6	0,9	3,8	8,2	6,7	1,7	2,1
Toscana	16,7	12,4	2,7	6,1	18,1	12,8	6,4	4,7
Umbria	16,6	12,1	3,4	5,8	13,5	11,3	1,8	6,5
Marche	11,5	8	3,3	5,7	13,9	12	1,5	4,8
Lazio	25,6	20,6	4,8	10,8	20,7	17,9	2	5,9
Abruzzo	35,5	27,7	14,3	12,6	24,7	20,0	5,3	6,7
Molise	32,2	29,3	4,9	13,4	22,8	17,5	0,0	13,5
Campania	49,4	37,6	15,2	27,6	41,2	35,6	10,0	20,3
Puglia	32	25,4	9,2	12,5	35,0	27,6	9,3	13,0
Basilicata	31,8	27,6	3,8	9,2	25,1	21,9	4,5	6,5
Calabria	40	33,2	5,5	11	45,3	32,8	14,8	16,4
Sicilia	42,5	38,1	7,9	22,1	44,0	38,4	9,4	17,1
Sardegna	33,7	27,8	5,5	18,6	29,7	26,1	4,0	14,3
Nord-Ovest	17,4	13,2	5,2	5,6	14,3	11,2	4,2	4,1
Nord-Est	14,2	11,5	1,9	4,6	11,3	9,4	1,7	2,8
Centro	**20,4**	**15,8**	**3,8**	**8,4**	**18,5**	**15,1**	**3,3**	**5,5**
Mezzogiorno	**40,6**	**33,1**	**10**	**19,5**	**38,4**	**32,1**	**9,1**	**16,0**
Italia	**25,2**	**20,1**	**5,9**	**10,8**	**22,6**	**18,6**	**5,2**	**8,2**

Fonte: elaborazione Svimez su dati Istat.

e sociale[2], dal 10,1 al 9,1% (circa 1,8 milioni). La riduzione della bassa intensità lavorativa è coerente con la crescita dell'occupazione osservata negli ultimi anni, ma non è un fenomeno esclusivamente meridionale: il calo è particolarmente marcato anche nel Nord-Est, dal 4,3 al 2,8%, e nel Centro, dal 7,8 al 5,5%. Il divario tra Mezzogiorno e Centro-Nord nel valore dell'indicatore composito resta pressoché invariato, intorno ai 24 punti percentuali. Nel Mezzogiorno, dunque, il miglioramento osservato sul mercato del lavoro si è trasmesso solo parzialmente alle condizioni reddituali e materiali delle famiglie.

Una lettura di medio periodo rafforza questa evidenza. Tra il 2021 e il 2025 la quota di popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale si è ridotta in tutte le ripartizioni, ma con intensità diverse (Tab. 1). A livello nazionale l'indicatore scende di 2,6 punti (dal 25,2% al 22,6%). Il calo è più marcato nel Nord-Ovest (dal 17,4% al 14,3%) e nel Nord-Est (dal 14,2% all'11,3%), che resta la ripartizione con il valore più basso. È più contenuto nel Centro (dal 20,4% al 18,5%) e nel Mezzogiorno (dal 40,6% al 38,4%). Il Mezzogiorno, che partiva dai livelli più alti, registra invece una riduzione di 2,2 punti, pari in termini relativi a circa un terzo di quella delle ripartizioni settentrionali. Il divario con il resto del Paese, quindi, non si è ridotto: rispetto alla media nazionale è passato da 15,4 a 15,8 punti.
Il quadro regionale conferma la natura strutturale del divario Nord/Sud. Nel 2025 nessuna regione meridionale scende sotto il valore più alto del Centro-Nord, quello del Lazio (20,7%). Anche le regioni del Mezzogiorno con i valori più contenuti restano sopra la soglia di una persona su cinque: Molise (22,8%), Abruzzo (24,7%) e Basilicata (25,1%). All'estremo opposto, in Calabria (45,3%), Sicilia (44,0%) e Campania (41,2%) oltre quattro residenti su dieci sono a rischio di povertà o esclusione sociale.

8.2 Il diritto al lavoro

La dinamica espansiva dell'occupazione degli ultimi anni si è accompagnata a un miglioramento di alcuni indicatori di precarietà, con una riduzione degli occupati a termine e del part-time involontario (Capitolo 7 del Rapporto). Il miglioramento va tuttavia letto alla luce dei livelli particolarmente elevati raggiunti da queste forme di lavoro nel periodo precedente la pandemia, soprattutto nelle regioni meridionali. Inoltre, l'aumento dell'occupazione stabile durante la recente ripresa occupazionale non sembra riflettere soltanto una maggiore capacità del mercato del lavoro di trasformare i rapporti temporanei in rapporti permanenti. Vi contribuisce anche la crescente permanenza dei lavoratori più anziani in posizioni già stabilizzate, legata alla dinamica demografica e al consolidamento delle carriere. I dati sui nuovi ingressi confermano questa lettura: la quota di non occupati che riesce a trovare un'occupazione nel corso dell'anno è scesa dal 12,3% del biennio 2021-2022 al 5,9% del 2024-2025 e, tra chi trova lavoro, oltre due terzi entra con un contratto vulnerabile, a termine e/o in part-time involontario. Ne emerge una crescente segmentazione del mercato del lavoro: chi è già inserito tende a consolidare la propria posizione, mentre per i nuovi entranti resta più difficile accedere a percorsi occupazionali stabili.
La persistenza di forme di lavoro vulnerabili e la crescita di settori caratterizzati da basse retribuzioni e da un'elevata flessibilità degli orari contribuiscono a indebolire il legame tra occupazione e capacità di conseguire un reddito adeguato. Un fenomeno che riflette differenze legate al settore e all'inquadramento professionale, ma anche alla tipologia contrattuale e all'orario di lavoro. Nel settore privato extra-agricolo, nel 2023, i lavoratori standard percepivano una retribuzione lorda mediana superiore a 28 mila euro annui e

[2] Individui che presentano almeno sette dei tredici segnali di deprivazione considerati dall'indicatore europeo: difficoltà economiche tali da impedire, ad esempio, di affrontare spese impreviste, pagare regolarmente l'affitto, consumare un pasto adeguato, permettersi una settimana di ferie all'anno o svolgere regolari attività di svago fuori casa.

presentavano un'incidenza delle giornate senza contratto pari al 4,1%[3]; tra i lavoratori vulnerabili la retribuzione mediana non raggiungeva invece i 7 mila euro e le giornate senza contratto rappresentavano il 45,5% del totale. Nel Mezzogiorno lo svantaggio è più marcato: la retribuzione mediana dei lavoratori standard si attestava a 25,1 mila euro, contro 29,4 mila nel Centro-Nord, mentre tra i lavoratori vulnerabili scendeva a circa 5,9 mila euro, contro 7,4 mila. Per questi ultimi, nelle regioni meridionali, le giornate prive di contratto sfioravano la metà dell'anno lavorativo.

I redditi da lavoro rappresentano la componente più importante dei redditi familiari per la maggior parte delle famiglie, ma non sempre il reddito proveniente dall'attività lavorativa è sufficiente a eliminare il rischio di povertà per il lavoratore e la sua famiglia. Il reddito individuale da lavoro può risultare insufficiente a causa di una bassa retribuzione o di una ridotta intensità lavorativa. Tuttavia il rischio di povertà dipende anche dalla composizione della famiglia e dal numero di percettori al suo interno. Rende conto di queste situazioni l'indicatore di In-work poverty (IWP) calcolato sulla base dei dati dell'indagine EU-SILC (Statistics on Income and Living Conditions). L'IWP definisce poveri gli individui di 18-64 anni che lavorano più di sei mesi all'anno e vivono in un nucleo familiare dal reddito disponibile equivalente inferiore al 60% di quello mediano nazionale. L'IWP è perciò un indicatore ibrido: la platea di riferimento è individuata in base alla condizione occupazionale dell'individuo, lo status di povertà in base al reddito familiare.

Nel 2025 la povertà lavorativa interessa in Italia il 10,2% degli occupati, circa 2,3 milioni di persone. L'incidenza, superiore di circa due punti alla media europea, rimane sostanzialmente invariata rispetto al 2024 (10,3%) (Fig. 3). La natura familiare dell'indicatore spiega alcune differenze rilevanti rispetto alle indicazioni che emergono dai dati esposti in precedenza sul rischio di lavoro povero. Le donne, pur essendo più esposte al rischio di percepire un basso reddito da lavoro, presentano un'incidenza della povertà lavorativa inferiore a quella degli uomini (8,2% contro 11,7%)[4]. Ancora più evidente è la relazione con il numero di percettori: il rischio raggiunge il 20,7% nelle famiglie con un solo percettore di reddito da lavoro e scende al 5,7% in quelle con tre o più percettori. Particolarmente marcato è anche lo svantaggio dei lavoratori stranieri, per i quali l'incidenza raggiunge il 26%, contro l'8,3% degli italiani. Anche le caratteristiche dell'occupazione incidono significativamente.

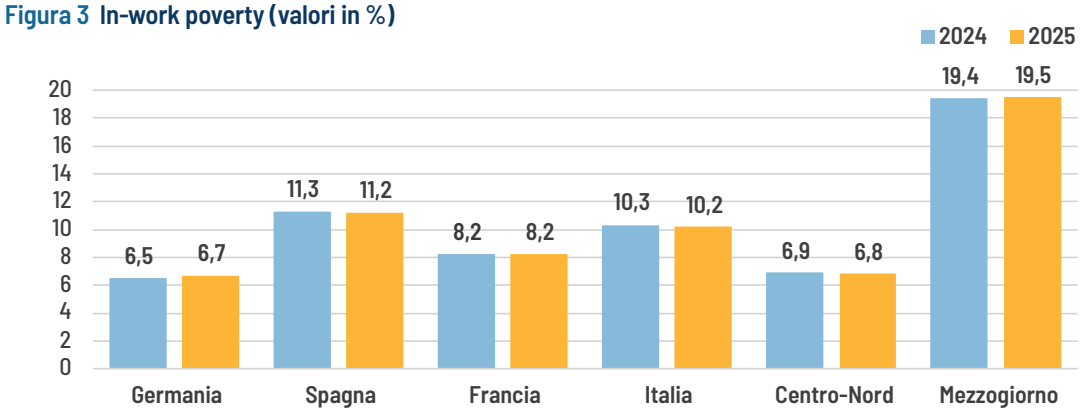
Nel 2025 il lavoro povero riguarda il 6,8% dei dipendenti a tempo indeterminato, sostanzialmente stabile rispetto al 2024 (6,9%), mentre sale al 13,9% tra i lavoratori a termine, pur registrando per questi ultimi una forte diminuzione rispetto al 20,6% dell'anno precedente. Ampie differenze emergono inoltre tra i settori: l'incidenza raggiunge il 37,3% in agricoltura e il 19,5% nei servizi alla persona, mentre si mantiene su livelli molto più contenuti nell'industria in senso stretto (6,8%) e nella pubblica amministrazione (4,9%).

Il divario territoriale è particolarmente ampio. Nel 2025 l'indicatore IWP raggiunge il 19,5% nel Mezzogiorno, quasi tre volte il 6,8% del Centro-Nord; rispetto al 2024, inoltre, il divario non si riduce, con un lieve aumento nel Mezzogiorno (dal 19,4 al 19,5%) e una marginale diminuzione nel Centro-Nord (dal 6,9 al 6,8%). Nelle regioni meridionali risiede così oltre la metà dei lavoratori poveri italiani, circa 1,2 milioni di persone. Lo svantaggio meridionale si ripropone anche all'interno dei settori maggiormente esposti: 40,3% in agricoltura e 37,1% nei servizi alla persona. Alle retribuzioni individuali mediamente più basse si associa inoltre una minore diffusione delle famiglie con più percettori di reddito da lavoro, che riduce la capacità del nucleo

[3] Si fa riferimento alla classificazione delle diverse forme di lavoro adottata nel Rapporto Istat 2026 che individua tre gruppi di lavoratori: i lavoratori standard (occupati a tempo pieno con contratto a tempo indeterminato e lavoratori autonomi con dipendenti), i quasi standard (autonomi a tempo pieno senza dipendenti, dipendenti a tempo indeterminato e autonomi in part-time volontario) e i non standard o vulnerabili (lavoratori a termine e/o in part-time involontario) (Rapporto Annuale Istat 2026 – La Situazione del Paese).

[4] Il dato riflette il fatto che le donne sono spesso "seconde percettrici" di reddito da lavoro nel nucleo familiare per cui la bassa retribuzione si aggiunge a un altro reddito riducendo quindi il rischio di povertà familiare.

Figura 3 In-work poverty (valori in %)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat e Istat.

di compensare situazioni occupazionali fragili o scarsamente remunerate. Nel 2025, tra le famiglie con almeno un componente tra i 15 e i 64 anni, quelle con almeno un occupato rappresentano il 73,9% nel Mezzogiorno, contro l'88,2% nel Centro-Nord; ancora più ampio è il divario per le famiglie con due o più occupati, rispettivamente il 26,9% e il 42,3%. La maggiore diffusione della povertà lavorativa nel Mezzogiorno riflette dunque la combinazione tra fragilità dell'occupazione individuale e minore capacità dei redditi familiari di compensarla.

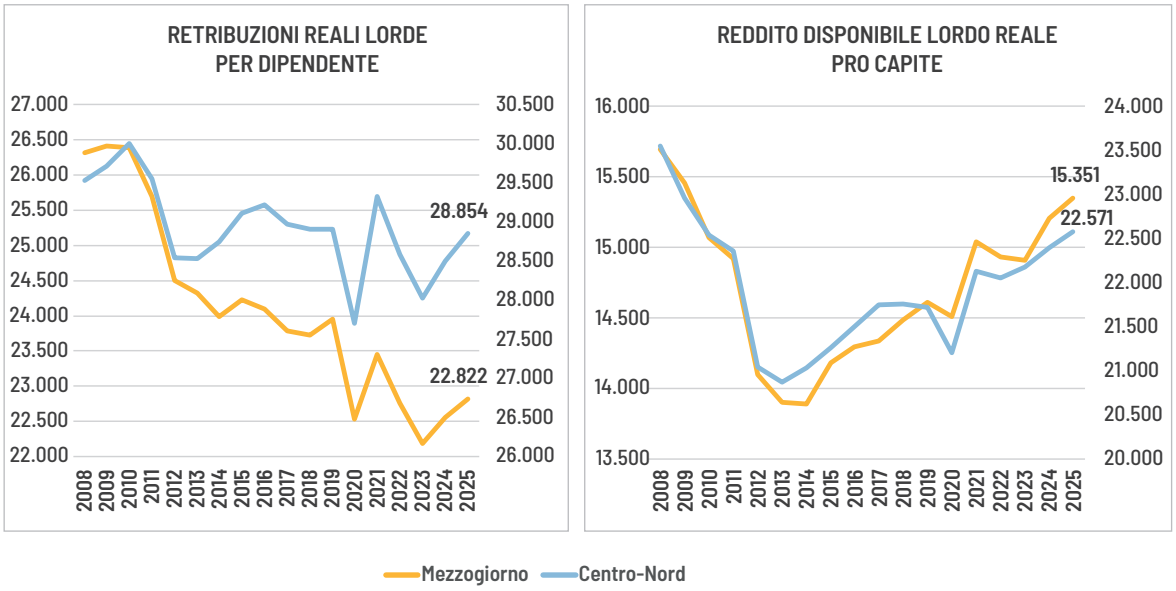
Tra i fattori che spiegano la persistente diffusione del lavoro povero prevalgono la moderata dinamica salariale e i bassi tassi di occupazione femminile, che riducono il numero di percettori di reddito nelle famiglie. La Figura 4 mette a confronto, per il periodo 2008-2025, l'andamento delle retribuzioni lorde reali per dipendente e del reddito disponibile reale delle famiglie pro capite, nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord.

Le retribuzioni reali, dopo una fase di relativa stabilità fino al 2010, diminuiscono in entrambe le aree durante la doppia recessione, ma in misura molto più accentuata nel Mezzogiorno: nel 2014 risultano inferiori di quasi il 9% ai livelli del 2008, contro una flessione inferiore al 3% nel Centro-Nord. Negli anni successivi il divario non si ricompone e la fase inflazionistica del 2022-2023 determina un'ulteriore perdita di potere d'acquisto, particolarmente intensa nelle regioni meridionali. Nel 2023 le retribuzioni reali per dipendente nel Mezzogiorno raggiungono il punto più basso della serie, con una perdita del 15,7% rispetto al 2008, per poi recuperare solo parzialmente nel biennio successivo. Nel 2025 si attestano a 22.822 euro, il 13,3% in meno rispetto al 2008, contro i 28.854 euro del Centro-Nord, dove la perdita è limitata al 2,3%. Il divario salariale si è quindi ampliato sensibilmente: la retribuzione reale media di un dipendente meridionale, pari a circa l'89% di quella del Centro-Nord nel 2008, ne rappresenta nel 2025 il 79%. A determinare questo risultato concorrono sia la più debole crescita delle retribuzioni nominali – circa il 19% nel Mezzogiorno tra il 2008 e il 2025, contro il 29% nel Centro-Nord – sia una dinamica dei prezzi al consumo più sostenuta nelle regioni meridionali, pari a circa il 37%, contro il 32% del Centro-Nord. Anche la ripresa dell'occupazione è stata più lenta: gli occupati nel Mezzogiorno sono tornati sopra i livelli del 2008 solo nel 2022 e nel 2025 li superano del 6%, contro il 14% del Centro-Nord.

Diversa è l'evoluzione del reddito disponibile reale delle famiglie pro capite, che incorpora, oltre ai redditi da lavoro e da capitale, anche i trasferimenti monetari. Dopo una caduta di intensità simile nelle due aree tra il 2008 e il 2013 (-11% circa), il recupero è stato leggermente più marcato nel Mezzogiorno. Nel 2025 il reddito disponibile reale pro capite raggiunge 15.351 euro nel Mezzogiorno e 22.571 nel Centro-Nord: rispetto al 2008 la perdita è pari rispettivamente al 2,2 e al 4,2%. Tra il 2019 e il 2025 il reddito disponibile aumenta del 5,1%

nel Mezzogiorno e del 4,0% nel Centro-Nord e il rapporto tra le due aree sale dal 66,6 al 68,0%. Il parziale recupero del reddito disponibile contrasta quindi con l'ampliamento del divario salariale e segnala il ruolo svolto dai meccanismi redistributivi e dalle misure di sostegno al reddito – Reddito di Cittadinanza (RC) e Assegno di inclusione (ADI) – nel contenere la perdita di capacità economica delle famiglie[5].

Figura 4 Retribuzioni e Reddito disponibile lordo reale pro capite (euro)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat e Banca d'Italia.

Tabella 2 Lavoratori a basso salario, 2024 (a)

Macro-settore	Lavoratori a rischio lavoro povero Centro-Nord			Lavoratori a rischio lavoro povero Mezzogiorno		
	Numero	in % dei lavoratori del settore	in % dei lavoratori poveri Italia	Numero	in % dei lavoratori del settore	in % dei lavoratori poveri Italia
Industria Estrattiva	1.472	5,5	60,1	978	8,7	39,9
Manifattura	440.297	13,3	67,7	209.698	30,6	32,3
Utilities	15.068	7,6	48,4	16.040	16,8	51,6
Costruzioni	229.994	26,7	57,4	170.430	38,0	42,6
Totale servizi	3.357.316	37,6	66,9	1.661.993	53,3	33,1
Totale settore privato extra-agricolo	**4.044.147**	**30,3**	**66,3**	**2.059.139**	**47,3**	**33,7**

(a) Lavoratori dipendenti con retribuzione annua lorda inferiore a 15.000 euro (inferiore al 60% della retribuzione mediana)

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Inps.

[5] In particolare le modifiche introdotte ai requisiti per l'accesso e ai parametri di calcolo dell'ADI e del SFL comportano, secondo le simulazioni effettuate dall'Istat, un miglioramento del reddito disponibile di oltre 1.300 euro annui per circa 1 milione di famiglie (il 3,9% delle famiglie residenti), Quasi la totalità di queste famiglie (92,5%) si colloca nel primo quinto della distribuzione del reddito e quindi in buona parte nel Mezzogiorno. Il guadagno comporta un incremento del reddito familiare di quasi il 10% (Istat, La redistribuzione del reddito in Italia, Anno 2025, 16 marzo 2026).

Il divario retributivo emerge con evidenza anche dai dati individuali. Nel 2024, nel settore privato extra-agricolo, oltre 6 milioni di lavoratori dipendenti percepiscono una retribuzione annua lorda inferiore a 15.000 euro, valore pari a circa il 60% della retribuzione mediana (Tab. 2). Di questi, poco più di 2 milioni lavorano nel Mezzogiorno: il 33,7% dei lavoratori sotto soglia, nonostante l'area rappresenti soltanto il 24,6% dei dipendenti considerati. Nel Mezzogiorno si trova sotto la soglia quasi un lavoratore su due (47,3%), contro il 30,3% del Centro-Nord. Lo svantaggio attraversa tutti i principali comparti: nella manifattura l'incidenza è del 30,6% nel Mezzogiorno contro il 13,3% del Centro-Nord, nelle costruzioni del 38,0% contro il 26,7% e nei servizi del 53,3% contro il 37,6%. Proprio nei servizi si concentra la quota più consistente dei lavoratori meridionali sotto soglia, circa 1,7 milioni.

La retribuzione annua dipende non soltanto dal livello della paga, ma anche dal numero di mesi e di ore lavorate e può quindi risentire della maggiore diffusione nel Mezzogiorno di rapporti part-time o di breve durata. Per isolare maggiormente la componente legata al livello della retribuzione, la SVIMEZ ha stimato, sulla base dei dati EU-SILC, la quota di lavoratori dipendenti con una retribuzione inferiore a 9 euro lordi l'ora (Tab. 3). Nel 2024 si trovano al di sotto di questa soglia circa 2,9 milioni di lavoratori dipendenti, di cui oltre 1,1 milioni nel Mezzogiorno. Nelle regioni meridionali l'incidenza raggiunge il 23,3%, quasi il doppio del 12,7% del Centro-Nord. Il divario interessa tutti i principali settori di attività. È particolarmente ampio nell'agricoltura, dove percepisce meno di 9 euro lordi l'ora il 69% dei dipendenti meridionali, contro il 46,6% del Centro-Nord; differenze rilevanti si osservano anche nelle costruzioni (25,9% contro 9,6%) e nell'industria (15% contro 5,1%), mentre nei servizi le quote sono rispettivamente del 21,2% e del 15,1%. Il differenziale territoriale permane dunque anche quando il confronto è condotto sulla retribuzione oraria: la maggiore diffusione dei bassi redditi da lavoro nel Mezzogiorno non riflette soltanto una minore continuità o intensità dell'occupazione, ma anche livelli di remunerazione oraria più bassi.

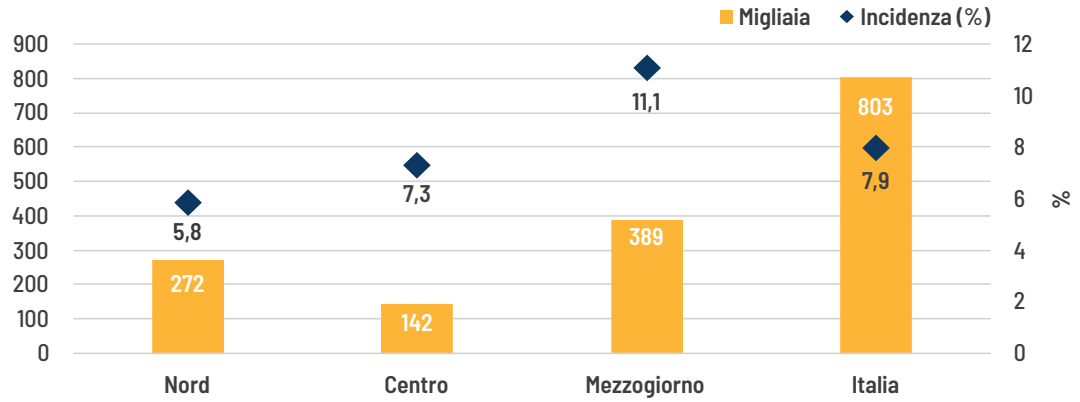
Le condizioni retributive e la vulnerabilità del lavoro si riflettono infine sulle famiglie e, in particolare, sui minori. Nel 2024 oltre 800 mila bambini e ragazzi vivono in nuclei nei quali entrambi i genitori – o l'unico genitore – sono sotto-occupati, occupati in part-time involontario o con contratti a termine (Fig. 5). Quasi 400 mila risiedono nel Mezzogiorno, dove l'incidenza raggiunge l'11,1%, quasi il doppio del Nord (5,8%) e sensibilmente superiore alla media nazionale (7,9%). La vulnerabilità lavorativa si trasmette così dalla condizione individuale alla capacità economica della famiglia, dando forma ad altre forme di disagio, soprattutto abitativo ed energetico, analizzate nelle sezioni successive.

Tabella 3 Lavoratori dipendenti che guadagnano meno di 9€ lordi l'ora

Settore	Lavoratori sotto la soglia nel Centro-Nord			Lavoratori sotto la soglia nel Mezzogiorno		
	Numero	%	in % dei sotto-soglia in Italia	Numero	%	in % dei sotto-soglia in Italia
Agricoltura, silvicoltura e pesca	87.776	46,6	32,1	185.972	69,0	67,9
Estrazione, manifattura, utilities	179.039	5,1	61,9	110.046	15,0	38,1
Costruzioni	73.905	9,6	42,2	101.088	25,9	57,8
Totale servizi	1.434.144	15,1	66,3	729.932	21,2	33,7
Totale	**1.774.865**	**12,7**	**61,2**	**1.127.038**	**23,3**	**38,8**

Fonte: stime Svimez su dati EU-SILC.

Figura 5 Bambini e ragazzi con genitori con occupazioni vulnerabili (a)



(a) Bambini e ragazzi di 0-19 anni che vivono in famiglie con entrambi i genitori (o l'unico genitore) sotto-occupati, in part time involontario o con lavori a termine

Fonte: elaborazione Svimez su dati Istat.

8.3 Il diritto all'abitare

Le disuguaglianze di reddito si riflettono anche nelle condizioni abitative. La qualità dell'alloggio peggiora sensibilmente al diminuire delle disponibilità economiche: nel quinto più povero della distribuzione dei redditi, il 14,8% delle famiglie segnala problemi legati a strutture danneggiate, il 16,5% la presenza di umidità e l'8,8% una scarsa luminosità dell'abitazione. Le criticità risultano più diffuse tra le famiglie in affitto, tra quelle residenti nel Mezzogiorno, tra le persone sole con più di 35 anni e nei nuclei composti esclusivamente da cittadini stranieri[6].

Alla qualità dell'alloggio si aggiunge il problema della sua sostenibilità economica. Nel 2024 il 56,8% delle famiglie italiane, oltre 15 milioni, giudica troppo elevate le spese per l'abitazione (affitto, interessi passivi sul mutuo, condominio, manutenzione ordinaria, acqua, elettricità, riscaldamento e gas, telefono e altri servizi); nel Mezzogiorno la quota sale al 60,7%, circa 5,2 milioni di famiglie, contro il 55% del Centro-Nord (Tab. 4). Si tratta di un divario particolarmente significativo se si considera che nelle regioni meridionali i redditi familiari sono mediamente inferiori e che, come visto in precedenza, la dinamica delle retribuzioni reali è stata più debole negli anni recenti.

Tabella 4 Famiglie che riscontrano criticità nell'abitare: spese, 2024

Macroaree	Spese per l'abitazione troppo alte	
	Migliaia	%
Nord-Ovest	4.010	54,1
Nord-Est	2.822	53,8
Centro	3.101	57,4
Sud	3.448	61,0
Isole	1.708	60,1
Centro-Nord	**9.933**	**55,0**
Mezzogiorno	**5.156**	**60,7**
Italia	**15.096**	**56,8**

Fonte: elaborazione Svimez su microdati Istat - Indagine Multiscopo sulle famiglie: aspetti della vita quotidiana (AVQ).

[6] Gruppo di lavoro sulle politiche per la casa e l'emergenza abitativa, Audizione dell'Istituto Nazionale di Statistica, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 6 settembre 2022.

Le difficoltà emergono anche considerando separatamente alcune componenti della spesa abitativa (Tab. 5). Nel 2025 il 46,7% delle famiglie italiane giudica troppo oneroso l'affitto, 2,4 punti percentuali in più rispetto al 2019. La quota raggiunge il 54,2% nel Sud, il valore più elevato tra le ripartizioni, pur risultando in lieve diminuzione rispetto al 2019 (-1,6 punti). La pressione dei canoni, inoltre, non riguarda soltanto i grandi centri urbani. Nei comuni centro delle aree metropolitane la quota di famiglie che giudicano eccessivo il costo dell'affitto sale al 51,7%, con un aumento di 10,6 punti rispetto al 2019; nei comuni fino a 2.000 abitanti raggiunge il 49,6%, con un incremento ancora maggiore, pari a 14,1 punti. Nel Mezzogiorno, tuttavia, il ricorso all'affitto è meno diffuso: riguarda meno del 15% delle famiglie, contro circa il 20% nel Centro-Nord. Il maggiore peso delle spese abitative sui bilanci familiari meridionali non può quindi essere ricondotto soltanto al costo della locazione. Con redditi mediamente più bassi, assumono particolare rilievo anche le spese correnti connesse all'abitazione – utenze, condominio e manutenzione – che incidono proporzionalmente di più sui bilanci familiari. Nel 2024, ad esempio, elettricità, gas e altri combustibili rappresentano nel Mezzogiorno circa il 45% della spesa complessiva per l'abitazione, contro circa il 35% nel Nord.

Tabella 5 Famiglie che giudicano troppo onerose alcune spese per l'abitazione

Macroaree	Affitto		Riscaldare la casa	
	2025	Var. 2019 - 2025 (pp)	2025	Var. 2019 - 2025 (pp)
Nord-Ovest	39,2	1,8	6,4	-0,8
Nord-Est	45,2	4,8	5,9	0,9
Centro	51,1	6,1	7,5	-1,4
Sud	54,2	-1,6	15,2	-6,1
Isole	48,7	0,8	16,6	-5
Italia	**46,7**	**2,4**	**9,5**	**-2,1**
Area metropolitana	45,3	4,2	7,5	-6,2
Centro area metropolitana	51,7	10,6	9	-4,7
Periferia area metropolitana	25,5	-28,7	5,9	-4,3
Grandi comuni (oltre 50.000 ab.)	41,6	0,4	7,1	-3
Piccoli comuni (tra 2.000 e 5.000 ab.)	49,3	3,6	11,9	-0,9
Fino a 2.000 ab.	49,6	14,1	12	2,2

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Il disagio abitativo non dipende, infine, soltanto dalle caratteristiche dell'alloggio e dal suo costo, ma anche dalla qualità dei servizi e del contesto nel quale è inserito (Tab. 6). Su questo versante il divario territoriale è particolarmente netto. Nel 2024 il 18,6% delle famiglie del Mezzogiorno, circa 1,6 milioni, segnala irregolarità nell'erogazione dell'acqua, contro appena il 4,1% del Centro-Nord; nelle Isole la quota sale al 26,3%, coinvolgendo più di una famiglia su quattro. Anche le difficoltà di collegamento con il trasporto pubblico sono più diffuse nel Mezzogiorno (41,6% contro 31,2%), così come la sporcizia nelle strade (38,9% contro 29,7%). L'inquinamento dell'aria è invece segnalato più frequentemente nel Centro-Nord (43,2% contro 35,0%). Molto più contenute sono le differenze nella percezione delle dimensioni dell'alloggio: considera troppo piccola la propria abitazione il 12,5% delle famiglie meridionali e l'11,7% di quelle del Centro-Nord.

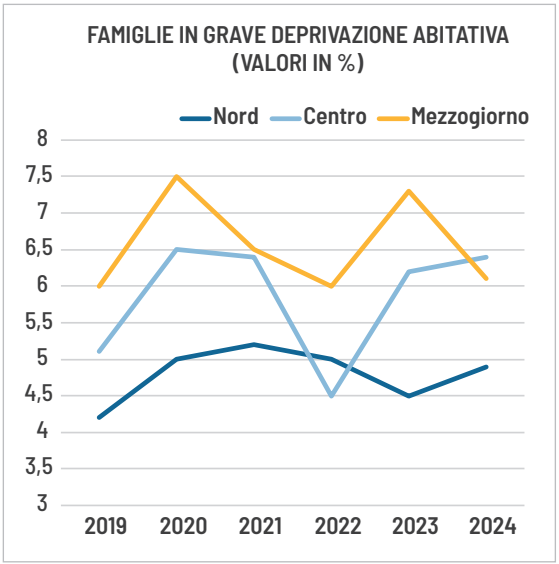
Tabella 6 Famiglie che riscontrano criticità nell'abitare, 2024

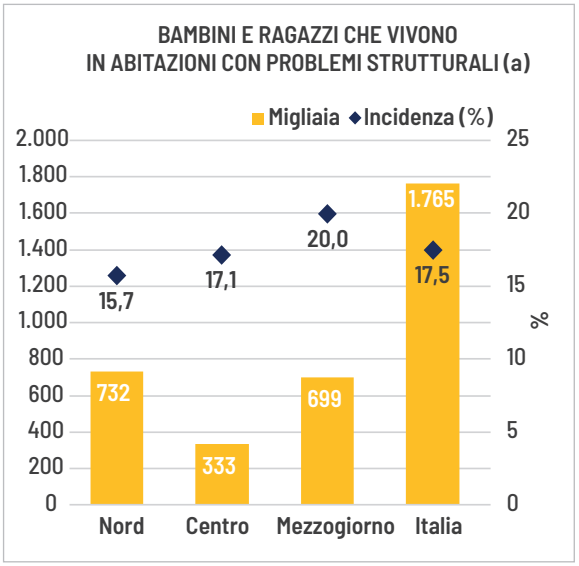
Macroaree	Abitazione troppo piccola		Irregolarità nell'erogazione dell'acqua		Difficoltà nel collegamento con il trasporto pubblico		Inquinamento dell'aria		Sporcizia nelle strade	
	Migliaia	%	Migliaia	%	Migliaia	%	Migliaia	%	Migliaia	%
Nord-Ovest	807	10,9	230	3,1	2.265	30,6	3.694	49,8	2.188	29,5
Nord-Est	583	11,1	181	3,5	1.482	28,2	2.206	42,0	986	18,8
Centro	727	13,5	330	6,1	1.889	35,0	1.908	35,3	2.192	40,6
Sud	695	12,3	832	14,7	2.434	43,1	2.104	37,2	2.127	37,6
Isole	365	12,8	747	26,3	1.099	38,7	869	30,6	1.181	41,6
Centro-Nord	2.117	11,7	741	4,1	5.636	31,2	7.809	43,2	5.366	29,7
Mezzogiorno	1.060	12,5	1.579	18,6	3.533	41,6	2.973	35,0	3.308	38,9
Italia	3.178	12,0	2.320	8,7	9.173	34,5	10.782	40,6	8.676	32,7

Fonte: elaborazione Svimez su microdati Istat - Indagine Multiscopo sulle famiglie: aspetti della vita quotidiana (AVQ).

Le criticità legate ai costi e alla qualità dell'abitare possono tradursi, nelle situazioni più fragili, in vere e proprie condizioni di deprivazione abitativa, che nell'ambito degli indicatori del Benessere equo e sostenibile dell'ISTAT (Bes), viene misurata dalla quota di persone che vivono in abitazioni sovraffollate e che presentano almeno un ulteriore problema strutturale o igienico (spese abitative troppo elevate, spazi insufficienti, irregolarità nell'erogazione dell'acqua, cattive condizioni dell'edificio, assenza di riscaldamento, affaccio su strade a traffico intenso). Nel 2024 l'indicatore si attesta al 5,6% a livello nazionale, con valori più elevati nel Centro (6,4%) e nel Mezzogiorno (6,1%) rispetto al Nord (4,9%) (Fig. 6). Nel Mezzogiorno, dopo

Figura 6 Deprivazione abitativa e condizioni abitative dei minori, 2024





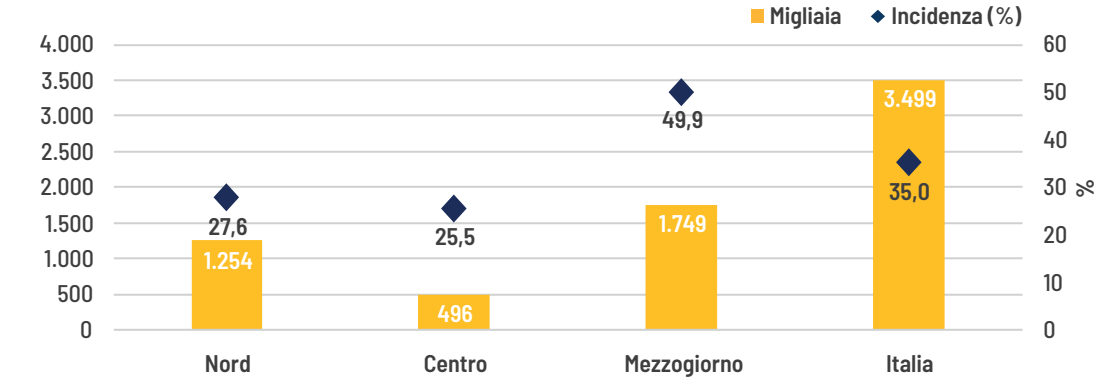
(a) Abitazioni con tre problemi o più sui seguenti sei: le spese per l'abitazione sono troppo alte, l'abitazione è troppo piccola, irregolarità nella erogazione dell'acqua,l'abitazione è in cattive condizioni, l'abitazione è senza riscaldamento, l'abitazione affaccia su una strada a traffico intenso.

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat (BES).

il picco del 7,3% registrato nel 2023, la grave deprivazione abitativa è tornata così nel 2024 sostanzialmente sui livelli del 2019, quando era pari al 6%. Nello stesso periodo l'indicatore è aumentato invece nel Centro e, in misura più contenuta, nel Nord-Ovest. In questi anni, quindi, la riduzione del divario territoriale non riflette un miglioramento delle condizioni nel Mezzogiorno, quanto piuttosto un avvicinamento dovuto al peggioramento registrato in alcune aree del Centro-Nord.

Particolarmente rilevante è la condizione dei minori. Nel 2024 il 17,5% dei bambini e ragazzi fino a 19 anni, quasi 1,8 milioni, vive in abitazioni che presentano almeno tre dei sei problemi considerati (Fig. 6). Nel Mezzogiorno la quota sale al 20%, coinvolgendo circa 700 mila minori, contro il 16,1% del Centro-Nord. Il valore più elevato si registra nelle Isole, dove quasi un minore su quattro vive in un'abitazione problematica (24,7%), mentre il Sud, con il 17,8%, si colloca su livelli più vicini a quelli del Centro e del Nord-Est. Le condizioni abitative dei minori si intrecciano con la vulnerabilità economica delle famiglie. Nel 2024 il 35% dei bambini e ragazzi italiani, circa 3,5 milioni, vive in nuclei che non sarebbero in grado di sostenere una spesa imprevista (Fig. 7). Nel Mezzogiorno la quota raggiunge il 49,9%, oltre 1,7 milioni di minori, quasi il doppio del 27,0% del Centro-Nord; nel Sud supera la metà della popolazione minorile, attestandosi al 52,1%.

Figura 7 Bambini e ragazzi che vivono in famiglie che non possono sostenere spese impreviste



Fonte: elaborazione Svimez su dati Istat.

Il confronto territoriale nel diritto all'abitare mostra quindi come fragilità economica e disagio abitativo tendano a sovrapporsi, soprattutto nel Mezzogiorno, senza tuttavia coincidere perfettamente. Le Isole, ad esempio, presentano l'incidenza più elevata di minori che vivono in abitazioni problematiche pur mostrando una quota di famiglie incapaci di sostenere spese impreviste inferiore a quella del Sud. Le condizioni dell'abitare dipendono infatti non soltanto dal reddito disponibile, ma anche dalla qualità del patrimonio edilizio e dall'accesso ai servizi essenziali, a partire dall'approvvigionamento idrico. Si tratta comunque di associazioni osservate a livello territoriale, che non consentono di stabilire un rapporto causale diretto tra le due dimensioni a livello familiare.

Sul fronte delle politiche, il tema dell'accessibilità abitativa ha assunto un peso crescente anche nella riprogrammazione della politica di coesione 2021-2027 (Capitolo 3 del Rapporto). Nell'ambito della Mid-Term Review sono stati destinati alla priorità dell'edilizia abitativa sostenibile e a prezzi accessibili circa 1,1 miliardi di euro di risorse UE dei Programmi Nazionali e Regionali. Di questi, 460 milioni provengono dai Programmi Nazionali Metro Plus e Città Medie Sud, Inclusione e Lotta alla Povertà e JTF e altri 473 milioni dai Programmi Regionali delle regioni meno sviluppate. Considerando anche circa 340 milioni di

cofinanziamento nazionale e ulteriori 464 milioni potenzialmente destinabili attraverso riprogrammazioni ordinarie dei Programmi Regionali, il volume complessivo delle risorse mobilitabili supererebbe 1,9 miliardi di euro. In questo quadro si inserisce il Piano Casa, introdotto dal decreto-legge n. 66 del 7 maggio 2026 e successivamente convertito, con modificazioni, dalla legge n. 116 del 2 luglio 2026. Il Piano rafforza gli interventi per l'edilizia residenziale pubblica e sociale e per l'offerta di alloggi a canone accessibile. Per il solo programma straordinario di recupero e manutenzione del patrimonio di edilizia pubblica e sociale sono autorizzati 970 milioni di euro nel periodo 2026-2030. A queste risorse si affianca il Fondo Housing Coesione, istituito presso INVIMIT SGR e inizialmente alimentato con 100 milioni di euro di FSC 2021-2027, al quale possono confluire anche risorse nazionali e della politica di coesione destinate alle politiche abitative. Il Fondo è concepito per combinare risorse pubbliche e capitali privati, anche attraverso fondi immobiliari territoriali, con l'obiettivo di valorizzare il patrimonio esistente, incrementare l'offerta di alloggi in locazione a canone accessibile e limitare nuovo consumo di suolo. Il Piano istituisce inoltre un Fondo di garanzia per la morosità incolpevole negli alloggi di edilizia residenziale pubblica, con una dotazione iniziale di 22 milioni nel 2026 e 2 milioni nel 2027.

Per il Mezzogiorno il rafforzamento delle risorse destinate all'housing assume particolare rilievo, sia per la concentrazione di una quota consistente della riprogrammazione dei fondi della coesione nelle regioni meno sviluppate, sia perché l'efficacia degli interventi dipenderà dalla capacità di agire non soltanto sull'offerta di nuovi alloggi, ma anche sul recupero e sulla qualità del patrimonio esistente e sui servizi che ne determinano l'effettiva abitabilità. La pluralità degli strumenti disponibili consente di adattare gli interventi ai diversi fabbisogni territoriali e sociali, ma rende al tempo stesso decisiva una maggiore integrazione tra strumenti, fonti di finanziamento e livelli di governo. L'efficacia della nuova politica per l'housing dipenderà in particolare dalla capacità di costruire un quadro unitario di priorità condivise tra Amministrazioni centrali e Regioni, assicurando il coordinamento con gli enti locali e con i soggetti attuatori. Senza una programmazione integrata, il rischio è che la molteplicità degli strumenti produca frammentazione degli interventi; al contrario, una regia coerente può trasformare la maggiore disponibilità di risorse in una politica abitativa capace di rispondere in modo differenziato ai fabbisogni dei territori e di incidere stabilmente sulle condizioni di accesso e di qualità dell'abitare.

8.4 La povertà energetica

Negli ultimi mesi, le tensioni derivanti dalla guerra nel Golfo hanno determinato un prolungato aumento del prezzo del petrolio e del gas, che si è propagato agli altri input energetici. La nuova fiammata dei prezzi non pone soltanto una questione di competitività del tessuto produttivo nazionale, ma anche una questione distributiva. Il peso dell'energia e dei beni di prima necessità è infatti più elevato nei bilanci delle famiglie a basso reddito, più diffuse nel Mezzogiorno, dove peraltro l'inflazione tende a rientrare più lentamente. L'effetto diseguale dell'inflazione, colpendo soprattutto le famiglie più fragili contribuisce ad ampliare un divario retributivo territoriale già in aumento negli ultimi anni.

Secondo la definizione dell'Osservatorio italiano sulla povertà energetica (OIPE), una famiglia si trova in condizione di povertà energetica quando non riesce ad accedere a servizi energetici essenziali – riscaldamento, raffrescamento, illuminazione e uso degli elettrodomestici – a un costo sostenibile rispetto al proprio reddito. Si tratta di un fenomeno complesso, che emerge dall'interazione tra vulnerabilità economica, qualità dell'abitazione e livelli dei prezzi energetici. Un caso tipico di povertà energetica si riscontra nelle

famiglie che sostengono una spesa energetica eccessivamente elevata rispetto al reddito disponibile. Ad esempio, nuclei a basso reddito che vivono in abitazioni dalla bassa efficienza energetica possono arrivare a destinare una quota molto alta delle proprie entrate al pagamento delle bollette. In questi casi, l'elevato fabbisogno energetico è spesso legato a edifici mal isolati o a impianti obsoleti. Altri casi di povertà energetica si verificano in presenza del cosiddetto sottoconsumo energetico: alcune famiglie, pur di contenere la spesa, rinunciano a servizi essenziali, limitano l'uso del riscaldamento in inverno o evitano il raffrescamento durante l'estate. Questo comportamento, definito anche "deprivazione nascosta", a indicare una condizione di disagio non sempre è visibile nei dati di spesa. Infine, un altro segnale di povertà energetica è la difficoltà nel pagamento delle bollette, con ritardi, accumulo di arretrati o rischio di distacco delle forniture. A ciò si aggiunge l'incapacità di mantenere condizioni abitative adeguate, come temperature confortevoli o ambienti salubri, spesso compromessi da problemi di umidità o muffa.

Nel 2024 2,4 milioni di famiglie italiane, il 9,2%, si trovava in povertà energetica (Tab. 7). 1,1 milioni (il 13,6%) nel Mezzogiorno. Questo dato, già allarmante e che riflette in parte il grado di diffusione della povertà materiale delle famiglie italiane e in parte lo stato di degradazione del patrimonio abitativo, non coglie i recenti sviluppi dell'anno in corso.

Tabella 7 Famiglie in povertà energetica, 2024

Macroaree	Povertà energetica	
	Migliaia	%
Nord-Ovest	594	8,1
Nord-Est	379	7,3
Centro	306	5,7
Sud	724	12,9
Isole	419	14,9
Centro-Nord	**1.279**	**7,1**
Mezzogiorno	**1.143**	**13,6**
Italia	**2.423**	**9,2**

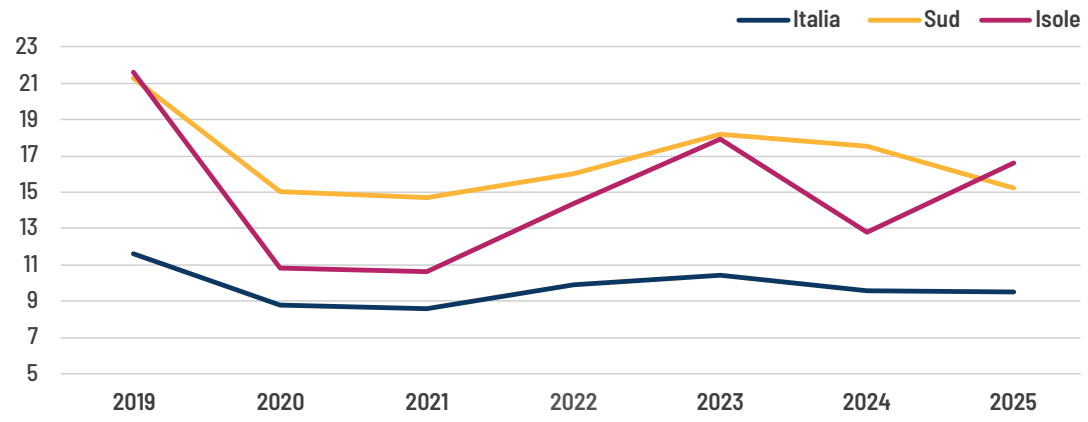
Fonte: elaborazioni Svimez su microdati Istat, Indagine sulle spese delle famiglie (HBS) 2024.

La composizione della spesa aiuta a comprendere l'esposizione delle famiglie meridionali. Secondo i dati ISTAT sulle spese per consumi, nel 2024 le famiglie del Mezzogiorno spendono in media 125 euro al mese per energia elettrica, gas e altri combustibili, contro i 148 euro di quelle del Nord; in rapporto alla spesa complessiva, tuttavia, il peso di questa voce è più elevato al Sud (5,6% contro 4,9%), e lo è ancora di più se dal totale si escludono gli affitti figurativi (7,1% contro 6,3%). Applicando alla spesa del 2024 la dinamica dei prezzi al consumo tra agosto 2024 e agosto 2026, si stima che nel 2026 la spesa media delle famiglie italiane per energia elettrica, gas e altri combustibili raggiunga quasi 1.800 euro annui, un livello prossimo a quello del 2022 (circa 1.810 euro sulla stessa base Istat). Nel Mezzogiorno supererebbe i 1.600 euro annui e la sua incidenza sulla spesa complessiva salirebbe al 5,8% (dal 5,6% del 2024), contro il 5,1% del Nord. Considerando anche i carburanti per i mezzi di trasporto privati, i cui prezzi ad agosto 2026 risultano in aumento di oltre il 20% su base annua, la spesa energetica complessiva arriverebbe a quasi il 12% della spesa delle famiglie meridionali (11,1% nel 2024), contro il 9,9% del Nord. In termini assoluti, l'aggravio

rispetto al 2024 sarebbe di circa 355 euro annui per una famiglia media del Mezzogiorno (133 euro per l'energia domestica e 222 per i carburanti), di poco inferiore alla media nazionale (circa 380 euro) per effetto dei minori consumi, ma con un peso maggiore su bilanci familiari più ridotti. Le stime vanno però lette con cautela: misurano il solo effetto dei prezzi a parità di consumi, senza considerare il possibile sottoconsumo, che conterrebbe la spesa a scapito del benessere, e applicano a tutte le aree la dinamica nazionale dei prezzi. Ad agosto 2026, peraltro, l'inflazione è risultata superiore alla media nazionale in Calabria, Sicilia, Campania, Puglia, Abruzzo e Sardegna, oltre che in alcune regioni del Centro-Nord: per il Mezzogiorno l'aggravio potrebbe quindi essere sottostimato.

Tra il 2019 e il 2025 si è invece ridotta la quota di famiglie per le quali è troppo oneroso riscaldare adeguatamente la casa, soprattutto al Sud (-6,1 punti) e nelle Isole (-5 punti), delle due aree del Paese che restano comunque quelle con i valori più elevati, rispettivamente 15,2% e 16,6% contro il 9,5% della media nazionale. Proprio questa maggiore incidenza della componente corrente delle spese rende le famiglie meridionali più esposte alla nuova crisi energetica. Nel corso di quest'anno, infatti, l'inflazione sta raggiungendo il valore più alto da tre anni, sospinta dai beni energetici, i cui prezzi sono cresciuti del 17% su base annua per effetto delle tensioni internazionali[7]. In un contesto di redditi già erosi, è plausibile che i rincari estendano l'area del disagio abitativo ed energetico, soprattutto nel Mezzogiorno.

Figura 8 Famiglie che non possono permettersi di riscaldare adeguatamente la casa (%)



Fonte: elaborazione Svimez su dati Istat.

Accanto al riscaldamento, l'estate 2026 ha portato in primo piano anche il problema del raffrescamento delle abitazioni. Secondo le elaborazioni del CNR-IBE su dati Copernicus ERA5-Land, è stata la più calda in Italia dall'inizio della serie nel 1950, con una temperatura media nazionale di 24,3°C, 0,7 gradi sopra il precedente record del 2003, e un mese di agosto che ha toccato i 25,6°C. Ondate di calore così intense e persistenti rendono il raffrescamento un servizio energetico essenziale, soprattutto per anziani, bambini e persone con problemi di salute, e fanno crescere i consumi elettrici proprio nei mesi in cui i prezzi dell'energia erano in forte aumento. Per le famiglie a basso reddito il rischio è duplice: sostenere bollette più elevate o rinunciare a raffrescare la casa, alimentando quella forma di deprivazione nascosta che non emerge dai dati di spesa. Il problema riguarda in modo particolare il Mezzogiorno, dove la spesa energetica delle famiglie è già più concentrata sull'elettricità e dove sono più diffuse le abitazioni con problemi strutturali. Le statistiche sul raffrescamento sono tuttavia meno sistematiche di quelle sul riscaldamento: gli

[7] Istat, Prezzi al consumo – Agosto 2026, comunicato stampa del 16 settembre 2026.

indicatori disponibili, come quello della Figura 8, riguardano il disagio invernale, e la dimensione estiva della povertà energetica resta in larga parte non misurata.

Il nuovo aumento dei prezzi energetici ha riavviato nel 2026 strumenti di sostegno diretto alle famiglie. Il canale principale resta quello dei bonus sociali per elettricità e gas, che riconoscono uno sconto automatico in bolletta ai nuclei economicamente più fragili: la soglia ISEE di accesso è stata aggiornata a 9.796 euro e resta a 20.000 euro per le famiglie con almeno quattro figli a carico. A questa misura si sono aggiunti alcuni interventi straordinari: un contributo una tantum di 115 euro per i titolari del bonus elettrico e la possibilità, per i venditori, di riconoscere uno sconto aggiuntivo anche alle famiglie con ISEE fino a 25.000 euro che non accedono al bonus. Il rincaro dei carburanti ha poi portato a ulteriori interventi temporanei. Nel complesso si tratta di misure pensate per attenuare nell'immediato l'impatto dei rincari sui bilanci familiari. La povertà energetica è però un fenomeno multidimensionale, che dipende dal livello dei prezzi e dei redditi ma anche dalle caratteristiche delle abitazioni e dall'efficienza degli impianti. Per ridurre in modo stabile l'esposizione delle famiglie alle oscillazioni dei prezzi servono quindi interventi strutturali, e su questo terreno le politiche energetiche si intrecciano direttamente con quelle per l'abitare. La questione assume particolare rilievo nel Mezzogiorno, dove alla maggiore incidenza della povertà energetica si sommano redditi mediamente più bassi e una maggiore diffusione di abitazioni con problemi strutturali. La risposta al caro-energia richiede quindi un'integrazione più stretta tra politiche energetiche, abitative e di contrasto alla povertà, distinguendo gli strumenti emergenziali di sostegno al reddito dagli interventi capaci di ridurre nel tempo i consumi e la vulnerabilità delle famiglie.

8.5 Le misure di sostegno al reddito

Nell'ultimo decennio la povertà assoluta si è attestata su livelli molto elevati, connotandosi come una condizione strutturale del contesto economico e sociale del Paese. L'aumento dell'occupazione avviatosi nel 2021 (quasi +1,6 milioni di occupati a livello nazionale e +570 mila nel Mezzogiorno al 2025) non è bastato a ridurre il fenomeno. L'introduzione di misure di sostegno di tipo universalistico a favore delle famiglie più povere, a partire dal Reddito di Cittadinanza (RDC), spiega in parte la dinamica territoriale della povertà nell'ultimo decennio, caratterizzata da una crescita più accentuata nelle regioni del Centro-Nord (+552 mila famiglie, +70,2%, a fronte del +15,7% del Mezzogiorno): un'evoluzione opposta a quella che aveva caratterizzato gli anni della doppia recessione.

A partire dal 2020, la capacità di acquisto delle famiglie italiane è stata sostenuta da cospicui interventi di redistribuzione e di sostegno all'economia, che nell'insieme hanno contenuto il calo del reddito primario, limitando la contrazione dei redditi disponibili. Il RDC ha svolto un ruolo chiave come strumento di protezione sociale. Successivamente sono stati introdotti nuovi strumenti a sostegno dei redditi delle famiglie, quali l'Assegno Unico e Universale (AUU) per i figli a carico, il bonus per gli asili nido e la decontribuzione per il lavoro dipendente. Dal 1° gennaio 2024 il RDC – e la Pensione di Cittadinanza – sono stati sostituiti dall'Assegno di Inclusione (ADI), quale principale misura di contrasto della povertà. Per le persone in condizione di difficoltà economica ritenute occupabili è stata invece prevista un'indennità di durata limitata volta a favorirne l'inserimento lavorativo, il Supporto per la formazione e il lavoro (SFL), erogato a partire dal 1° settembre 2023. Nel primo anno di vigenza, l'ADI si è rivelato meno efficace del RDC sia nel contenere l'incidenza della povertà sia nel raggiungere la platea dei poveri effettivi. Il restringimento dei criteri di accesso, derivante dalla scelta di concentrare il sostegno su determinati profili familiari, ha infatti com-

portato una riduzione significativa dei beneficiari, senza un corrispondente miglioramento nella capacità della misura di indirizzare le risorse verso chi versa nelle condizioni economiche più gravi. Le modifiche introdotte con la Legge di bilancio per il 2025 hanno ampliato significativamente la platea dei beneficiari e l'importo medio, che restano tuttavia, in termini di nuclei e persone coinvolte, sensibilmente lontani dai valori del RDC: nel 2025 la spesa annua si è avvicinata ai 6 miliardi di euro, a fronte dei circa 9 del RDC. Per effetto delle modifiche, nel 2025 il numero medio mensile dei nuclei percettori è salito a circa 618 mila, rispetto ai 613 mila dell'anno precedente, mentre l'importo medio mensile è passato da 616 a 753 euro.

Nel 2025 i nuclei percettori di almeno una mensilità di ADI sono circa 836 mila e le persone coinvolte 1 milione 964 mila, con una distribuzione territoriale sostanzialmente invariata rispetto all'anno precedente. I nuclei beneficiari dell'ADI si concentrano in larga misura nelle regioni del Mezzogiorno: il 67,7% del totale. In quest'area si registra anche un numero medio di componenti più elevato (2,5 contro 2 nel Centro-Nord), per cui la quota di persone coinvolte risulta ancora più ampia, pari al 72,9% del totale nazionale. L'importo medio del beneficio risulta più elevato rispetto al RDC, attestandosi a circa 753 euro mensili a livello nazionale. I valori più alti si riscontrano tra i nuclei numerosi, con minori o con componenti con disabilità, categorie per le quali la misura prevede maggiorazioni specifiche. Anche sotto il profilo territoriale, gli importi medi mensili restano più elevati nel Mezzogiorno (circa 784 euro) che nel Centro-Nord (circa 684 euro), riflettendo sia la maggiore dimensione media dei nuclei beneficiari sia i più bassi livelli di reddito disponibile; il divario territoriale si è tuttavia ridotto rispetto al RDC, per effetto del diverso disegno della misura. L'aumento dell'importo medio è in parte riconducibile a un mutamento nella composizione dei beneficiari: l'esclusione dei single in età da lavoro e, più in generale, delle famiglie con redditi da lavoro modesti ma non nulli, che con il RDC percepivano importi ridotti, ha concentrato il sostegno su nuclei più numerosi e strutturalmente più fragili, elevando così il valore medio del trasferimento. Tra il 2024 e il 2025 si assiste a un moderato aumento del tasso di inclusione, ossia del rapporto tra beneficiari e popolazione residente: nel 2025 hanno ricevuto almeno una mensilità di ADI 33 persone ogni mille abitanti, a fronte delle 31 del 2024. Il dato varia sensibilmente a livello territoriale: nel Mezzogiorno il tasso di inclusione si attesta a circa 73 beneficiari ogni mille abitanti, nel Centro scende a 19 e nel Nord raggiunge appena 11. I valori più elevati si registrano in Campania, con circa 95 beneficiari ogni mille residenti, in Sicilia (93) e in Calabria (83), mentre Abruzzo (25), Basilicata (29) e Molise (31) presentano valori inferiori alla media nazionale.

Ulteriori modifiche alla disciplina dell'ADI sono state introdotte nel 2025. L'art. 10-ter del decreto-legge n. 92/2025 ha previsto un contributo straordinario, pari all'importo della prima mensilità di rinnovo e comunque non superiore a 500 euro, per i beneficiari che nel 2025 hanno concluso le prime 18 mensilità di fruizione e percepito la prima mensilità del rinnovo entro dicembre. La legge di bilancio per il 2026 ha esteso il contributo anche a chi ha terminato il ciclo dei 18 mesi a novembre (art. 1, comma 159) e ha eliminato, da gennaio 2026, il mese di sospensione previsto dopo la diciottesima mensilità e dopo i successivi periodi di 12 mesi di erogazione (art. 1, comma 158). Presentando la domanda si può quindi fruire del rinnovo per ulteriori periodi di 12 mesi, senza mese di interruzione; la prima delle 12 mensilità è tuttavia riconosciuta nella misura del 50% dell'importo mensile del beneficio rinnovato. Le modifiche introdotte hanno ulteriormente ampliato il numero dei beneficiari, ma hanno ridotto l'importo medio per nucleo, come emerge dal confronto con il primo semestre del 2025 (Tab. 8). Nel primo semestre 2026 i nuclei percettori di almeno una mensilità sono circa 790 mila (750 mila nello stesso periodo del 2025), di cui il 68,5% nel Mezzogiorno, mentre l'importo medio del beneficio scende a 679 euro, da 770 euro; la riduzione riflette verosimilmente anche il pagamento al 50% della prima mensilità di rinnovo. Le persone coinvolte sono 1 milione 834mila, di cui il 73,6% nel Mezzogiorno, dove l'importo medio si attesta a 704 euro (802 nel primo semestre 2025).

Tabella 8 Nuclei percettori di almeno una mensilità ADI per regione

Regioni e macroaree	2025 (Gennaio - Giugno)			2026 (Gennaio - Giugno)		
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile in euro	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
Piemonte	35.700	70.275	719	37.497	73.813	637
Valle d'Aosta	445	794	629	496	892	523
Lombardia	47.839	93.117	684	50.097	97.920	607
Trentino-Alto Adige	1.741	3.582	576	1.808	3.788	514
Veneto	15.996	28.799	641	16.596	29.899	575
Friuli-Venezia Giulia	5.362	8.704	608	5.590	9.115	546
Liguria	13.245	23.664	701	13.964	25.081	631
Emilia-Romagna	19.590	37.042	651	20.878	39.698	574
Toscana	19.474	36.767	667	20.115	38.054	591
Umbria	6.327	12.198	733	6.793	13.052	642
Marche	8.026	15.849	682	8.574	17.092	605
Lazio	64.519	132.674	742	66.774	136.625	663
Abruzzo	13.594	27.596	721	14.215	28.739	637
Molise	3.748	7.894	725	4.034	8.401	642
Campania	178.454	478.346	838	189.661	501.006	731
Puglia	74.130	175.821	784	79.248	184.674	680
Basilicata	6.571	13.692	713	6.860	14.136	640
Calabria	55.576	137.471	777	58.626	142.888	681
Sicilia	152.777	400.797	807	160.513	415.784	717
Sardegna	26.562	52.137	706	27.644	53.969	625
Mezzogiorno	**511.412**	**1.293.754**	**802**	**540.801**	**1.349.597**	**704**
Centro-Nord	**238.264**	**463.465**	**698**	**249.182**	**485.029**	**621**
Italia	**749.676**	**1.757.219**	**770**	**789.983**	**1.834.626**	**679**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Inps.

Il calo della spesa per le prestazioni sociali conseguente alla progressiva limitazione e poi all'abrogazione del RDC è stato in larga misura compensato dall'introduzione dell'AUU, operativo dal 1° marzo 2022. Già nel 2022, grazie all'AUU, si è registrata una forte crescita della spesa sociale per il sostegno dei carichi familiari, con un aumento di 5,9 miliardi di euro rispetto al 2021, al netto delle detrazioni fiscali. La spesa complessiva per la misura è stata pari a 13,2 miliardi nel 2022, a 18,2 miliardi nel 2023 e a 19,8 miliardi sia nel 2024 sia nel 2025, a testimonianza della progressiva estensione della platea e dell'importo medio riconosciuto.

Nel 2025 le prestazioni dell'assegno unico sono rimaste sostanzialmente in linea con quelle registrate

nell'anno precedente (Tab. 9). Sul versante dei beneficiari si osserva un lieve ridimensionamento della platea, con una contrazione sia del numero di nuclei familiari raggiunti dalla misura (6,3 milioni, a fronte dei 6,4 milioni del 2024) sia del numero di figli destinatari dell'assegno (circa 10 milioni, rispetto ai 10,1 milioni dell'anno precedente). Anche gli importi medi mensili per nucleo risultano stabili, a 274 euro in entrambi gli anni, in ragione del contenuto tasso di adeguamento al costo della vita applicato nel 2025, pari a +0,8% per la rivalutazione degli importi base, delle maggiorazioni e delle soglie Isee.
Il take-up della misura è molto elevato e in crescita: 98,8% nel Mezzogiorno e 93% nel Centro-Nord, con una media nazionale pari a circa il 95%. L'incremento riflette principalmente la riduzione della popolazione potenzialmente beneficiaria, più che un ampliamento dei percettori effettivi. La distribuzione territoriale dei beneficiari riflette in buona parte quella della popolazione: la quota dei nuclei beneficiari residenti nel Mezzogiorno, pari a circa il 36% del totale, è di poco superiore al peso dell'area sul totale delle famiglie italiane (32%).

Nel 2026 (gennaio-luglio) la situazione appare sostanzialmente stabile: circa 9,7 milioni di figli hanno percepito almeno una mensilità dell'AUU, di cui 3,5 milioni nel Mezzogiorno. L'importo medio mensile per figlio sale a 177 euro a livello nazionale, da 173 euro nel 2025 (191 euro nel Mezzogiorno, da 187), per effetto dell'adeguamento al costo della vita (+1,4%), mentre la spesa complessiva annualizzata è stimata intorno ai 20,5 miliardi di euro. Nei primi sette mesi del 2026 gli importi più elevati si concentrano al Sud, dove il valore medio dell'AUU è di 191 euro per figlio (con un massimo di 199 euro in Calabria), mentre importi meno consistenti si registrano nel Centro-Nord, dove l'importo medio per figlio è di 169 euro (con un minimo di 158 euro in Valle d'Aosta e nella provincia autonoma di Bolzano). Oltre alle eventuali differenze nella numerosità e nella composizione dei nuclei familiari, la differenziazione territoriale degli importi riflette in larga parte

Tabella 9 Richiedenti e figli percettori di almeno una mensilità di AUU nell'anno di riferimento per regione

Regioni e macroaree	2025 (periodo di competenza: Gennaio-Dicembre)				2026 (gennaio - luglio) (Periodo di competenza: Gennaio-Luglio)			
	Numero richiedenti	Numero figli	Importo medio mensile per richiedente (euro)	Importo medio mensile per figlio (euro)	Numero richiedenti	Numero figli	Importo medio mensile per richiedente (euro)	Importo medio mensile per figlio (euro)
Abruzzo	133.597	210.644	276	175	128.879	202.717	281	179
Molise	28.410	44.768	277	176	27.377	42.978	283	180
Campania	675.980	1.092.943	301	186	654.163	1.052.982	306	190
Puglia	439.747	689.077	287	183	423.905	661.165	292	187
Basilicata	54.684	87.014	288	181	52.435	83.130	294	185
Calabria	207.885	339.461	319	196	201.351	327.888	325	199
Sicilia	567.355	913.683	308	191	549.495	881.845	313	195
Sardegna	154.596	228.452	274	185	149.009	219.133	277	188
Mezzogiorno	**2.262.254**	**3.606.042**	**298**	**187**	**2.186.614**	**3.471.838**	**303**	**191**
Centro-Nord	**4.073.193**	**6.419.746**	**261**	**165**	**3.932.161**	**6.181.000**	**265**	**169**
Italia	**6.335.447**	**10.025.788**	**274**	**173**	**6.118.775**	**9.652.838**	**279**	**177**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Inps.

la diversa distribuzione del reddito, dal momento che il beneficio è funzione inversa dell'Isee, di fatto meno elevato al Sud che al Nord[8].

Infine, il Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL) è una misura finalizzata a favorire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di persone a rischio di esclusione sociale e occupazionale, erogata in cambio della partecipazione a progetti di formazione, qualificazione e riqualificazione professionale, orientamento, accompagnamento al lavoro e altre politiche attive comunque denominate. La misura è rivolta ai singoli componenti dei nuclei familiari di età compresa tra 18 e 59 anni, con un valore dell'ISEE in corso di validità non superiore a 10.140 euro annui (soglia innalzata dai precedenti 6.000 euro a partire dal 1° gennaio 2025) e privi dei requisiti per accedere all'ADI. Possono beneficiarne anche i percettori dell'ADI appartenenti alla stessa fascia d'età, purché non esercitino responsabilità genitoriali e non siano considerati nella scala di equivalenza del nucleo familiare. A seguito dell'effettiva partecipazione alle attività formative o di politica attiva, viene riconosciuto un beneficio economico mensile fisso, pari a 500 euro (in precedenza 350), erogato dall'Inps tramite bonifico bancario. Il contributo può essere corrisposto per un massimo di dodici mensilità, prorogabili – dal 1° gennaio 2025 – per ulteriori dodici mesi in presenza di specifiche condizioni.

Tabella 10 Beneficiari di almeno una mensilità di SFL per regione

Regioni e macroaree	2025 (Gennaio - Dicembre)			2026 (Gennaio - Giugno)		
	Numero beneficiari	Numero medio mensilità percepite	composizione % dei beneficiari	Numero beneficiari	Numero medio mensilità percepite	composizione % dei beneficiari
Piemonte	7.274	5,1	4,1	5.419	3,7	3,9
Valle d'Aosta	65	4,3	0,0	28	3,9	0,0
Lombardia	5.467	4,9	3,1	3.780	3,3	2,7
Trentino-Alto Adige	73	5,2	0,0	56	3,3	0,0
Veneto	1.499	4,6	0,9	937	3,4	0,7
Friuli-Venezia Giulia	798	4,5	0,5	437	3,4	0,3
Liguria	1.382	4,9	0,8	784	3,5	0,6
Emilia-Romagna	3.341	5,1	1,9	2.382	3,6	1,7
Toscana	3.419	5,1	1,9	2.304	3,7	1,7
Umbria	807	4,9	0,5	534	3,7	0,4
Marche	1.297	5,3	0,7	963	3,7	0,7
Lazio	7.725	4,8	4,4	5.271	3,4	3,8
Abruzzo	3.167	5,1	1,8	2.094	3,7	1,5
Molise	1.177	5,6	0,7	827	3,6	0,6
Campania	48.601	4,8	27,7	42.145	3,4	30,4
Puglia	29.094	5,7	16,6	23.335	3,7	16,8
Basilicata	1.126	5,0	0,6	708	3,6	0,5
Calabria	22.997	5,6	13,1	19.333	3,6	13,9
Sicilia	27.841	4,4	15,8	21.999	3,3	15,9
Sardegna	8.607	5,5	4,9	5.281	3,8	3,8
Mezzogiorno	**142.610**	**5,1**	**81,1**	**115.722**	**3,5**	**83,5**
Centro-Nord	**33.147**	**5,0**	**18,9**	**22.895**	**3,5**	**16,5**
Italia	**175.757**	**5,0**	**100,0**	**138.617**	**3,5**	**100,0**

Fonte: elaborazione Svimez su dati Inps.

[8] Non tutte le voci che concorrono alla formazione dell'importo dell'assegno risultano dipendenti dalla fascia ISEE. Prescindono dalla misura del reddito del nucleo familiare la maggiorazione per i figli disabili under 21, quella per le famiglie numerose e quella per i figli di madri fino a 21 anni. Il livello del reddito ISEE rimane, peraltro, una delle determinanti principali della misura: con riferimento ai pagamenti di competenza del mese di giugno 2026, l'importo medio per figlio va da circa 58 euro, per chi non presenta ISEE, a 227 euro per le classi di ISEE fino a 17.468,51 euro (Inps, Assegno Unico Universale, report statistico, luglio 2026).

Nel 2025 i beneficiari di almeno una mensilità di SFL sono stati circa 176 mila, in sensibile aumento rispetto all'anno precedente (132mila persone), per un numero medio di 5 mensilità percepite. Si conferma e si accentua la concentrazione dei beneficiari nelle regioni del Mezzogiorno (81,1%, dal 78% del 2024). La regione con il maggior numero di beneficiari è la Campania (27,7%), seguita da Puglia (16,6%), Sicilia (15,8%) e Calabria (13,1%). Nel 2025 la media mensile di percettori è stata di circa 74mila persone, in deciso aumento rispetto al 2024 (61mila). Il ricorso alla misura è ulteriormente aumentato nel 2026, con circa 139mila percettori di almeno una mensilità nel primo semestre, a fronte dei circa 123mila dello stesso periodo del 2025; il numero medio mensile è salito a circa 81mila e la quota di beneficiari residenti nel Mezzogiorno all'83,5% (Tab. 10).

8.6 Oltre l'occupazione: ridurre le disuguaglianze

Il ciclo 2021-2025 ha segnato un deciso miglioramento del mercato del lavoro, particolarmente intenso nel Mezzogiorno. La crescita dell'occupazione ha ridotto la quota di persone che vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa e ha contribuito al miglioramento di alcuni indicatori di esclusione sociale. L'aumento del numero degli occupati non si è tuttavia tradotto in un miglioramento di pari intensità delle condizioni economiche e materiali delle famiglie. Nel 2025 quasi quattro residenti su dieci nel Mezzogiorno restano a rischio di povertà o esclusione sociale; il rischio di povertà di reddito è rimasto pressoché stabile e il divario con il resto del Paese non si è ridotto. La ripresa dell'occupazione ha dunque inciso più sull'accesso al lavoro che sulla capacità del lavoro stesso di proteggere dalla povertà.

La principale discontinuità rispetto alla crescita quantitativa dell'occupazione riguarda infatti la qualità e la remunerazione del lavoro. Nel Mezzogiorno il rischio di basso reddito interessa una quota di lavoratori nettamente superiore a quella delle altre ripartizioni e lo svantaggio attraversa giovani, donne, stranieri e lavoratori con contratti meno stabili. Anche quando si considera la retribuzione oraria, neutralizzando almeno in parte l'effetto della minore durata e continuità dei rapporti di lavoro, il differenziale resta ampio. Nel lungo periodo, inoltre, il divario salariale reale con il Centro-Nord si è allargato: nel 2025 la retribuzione reale media per dipendente nel Mezzogiorno è ancora sensibilmente inferiore ai livelli del 2008, mentre nel Centro-Nord la perdita è molto più contenuta.

La distanza tra occupazione e benessere economico è ancora più evidente quando dal lavoratore si passa alla famiglia. Nel Mezzogiorno ai minori redditi individuali si associa una minore presenza di più percettori all'interno dei nuclei, amplificando il rischio di povertà lavorativa. Al tempo stesso, il reddito disponibile delle famiglie ha mostrato una tenuta migliore rispetto alle retribuzioni reali. È un risultato che segnala il ruolo decisivo svolto dalla redistribuzione: i trasferimenti monetari hanno attenuato gli effetti della debole dinamica dei redditi da lavoro, soprattutto per le famiglie più fragili, senza però rimuovere le cause strutturali della loro vulnerabilità. La forte concentrazione nel Mezzogiorno dei beneficiari dell'ADI e, ancora di più, del SFL restituisce la dimensione territoriale di questo bisogno di protezione sociale.

Le disuguaglianze di reddito si traducono inoltre in disuguaglianze nelle condizioni di vita. Nel Mezzogiorno i minori livelli reddituali si combinano più frequentemente con difficoltà nel sostenere i costi dell'abitazione, problemi del patrimonio edilizio, carenze nei servizi di rete e una maggiore esposizione alla povertà energetica. Particolarmente significativa è la condizione dei minori, per i quali vulnerabilità economica e disagio abitativo tendono spesso a sovrapporsi. Il nuovo aumento dei costi energetici del 2026 rafforza questi rischi, mentre l'intensificarsi delle ondate di calore estende la questione della povertà energetica

dal riscaldamento invernale alla possibilità stessa di raffrescare adeguatamente le abitazioni.
Il punto, quindi, non è soltanto aumentare l'occupazione, ma rafforzare la capacità del lavoro di produrre reddito, stabilità e autonomia economica. Le politiche di sostegno restano essenziali per evitare che le fragilità reddituali si trasformino in esclusione sociale e deprivazione materiale, ma non possono sostituire una crescita dei redditi da lavoro e della qualità dell'occupazione. Per il Mezzogiorno la riduzione strutturale delle disuguaglianze passa dunque dalla capacità di consolidare i progressi occupazionali degli ultimi anni, accompagnandoli con retribuzioni più adeguate, maggiore occupazione femminile, percorsi lavorativi più stabili e un rafforzamento dei servizi essenziali. È su questo terreno che la crescita dell'occupazione può trasformarsi da miglioramento del mercato del lavoro in un effettivo miglioramento delle condizioni di vita.

9. Turismo, occupazione e qualità del lavoro

9.1 Flussi turistici e divari territoriali

Dopo il crollo registrato nel 2020, dovuto ai provvedimenti restrittivi adottati per limitare la diffusione della pandemia da COVID-19, i flussi turistici hanno dapprima recuperato e poi ampiamente superato i livelli pre-crisi del 2019, marcando il carattere strutturale di un fenomeno di portata globale. Questa dinamica è stata sostenuta dalla diffusa espansione del ceto medio in molti dei paesi cosiddetti «a basso reddito» e dalla generalizzata riduzione dei costi di trasporto. In quasi tutti i paesi con importanti mete turistiche, l'aumento dei visitatori ha favorito la crescita del mercato degli affitti a breve termine. In tale contesto, la crescente diffusione delle piattaforme digitali di prenotazione (tra cui Airbnb e Booking.com) ha notevolmente facilitato l'incontro tra la domanda turistica e l'offerta di singole camere o interi appartamenti. L'espansione di questo segmento dell'offerta ricettiva, precedentemente considerato residuale, ha tuttavia prodotto problemi di attendibilità delle stime ufficiali, che generalmente non includono o sottostimano in misura significativa i dati relativi agli affitti a breve termine. Parallelamente, sono aumentati gli studi che analizzano questo mercato sulla base delle informazioni rese disponibili dalle piattaforme di prenotazione online[1], ma anche questi dati, tuttavia, presentano rilevanti problemi di significatività e di comparabilità con le statistiche ufficiali.

Una novità rilevante riguarda i dati Istat relativi al 2025, che includono per la prima volta i pernottamenti negli «alloggi privati in affitto gestiti in forma non imprenditoriale», ampliando in misura considerevole il perimetro della rilevazione, divenuto così pressoché esaustivo. Il numero delle strutture censite è passato dalle 265.319 del 2024 alle 738.751 del 2025, con un incremento di oltre 473 mila unità (+178%). L'ampliamento è particolarmente rilevante nel Mezzogiorno, dove il numero delle strutture è aumentato del 371%, a fronte del 136% del Centro-Nord. Di conseguenza, la quota di strutture localizzate nelle regioni meridionali è salita dal 18,1 al 30,6%. Poiché le strutture entrate nel nuovo perimetro sono prevalentemente di piccola dimensione, l'aumento delle presenze risulta molto più contenuto rispetto a quello del numero delle unità ricettive, pur rimanendo significativo. Tra il 2024 e il 2025 i pernottamenti complessivamente rilevati aumentano da 466 a 535 milioni, con una crescita del 14,9%. L'incremento è più intenso per la componente straniera (+18,8%) rispetto a quella italiana (+10,2%). Anche territorialmente la dinamica è differenziata: nel Mezzogiorno le presenze aumentano del 24,9%, pari a 22,6 milioni di pernottamenti aggiuntivi, quasi il doppio del +12,4% registrato nel Centro-Nord (+46,7 milioni). La quota meridionale sul totale nazionale sale così dal 19,4 al 21,1%.

I dati del 2025 restituiscono quindi una rappresentazione più ampia del sistema ricettivo italiano e, in par-

[1] Si vedano, ad esempio, Annese M., Caricola G., D'Alessandro F., Viesti G. (2026), Gli affitti turistici brevi. Il quadro internazionale. I risultati di una ricerca sulla città di Bari, Rapporto di ricerca nell'ambito del progetto nazionale AirMAP. Università degli Studi di Bari e Politecnico di Bari; gli altri rapporti del centro di ricerca AirMAP elaborati dal Future Urban Legacy Lab (FULL) del Politecnico di Torino, relativi all'Italia e ad altre 15 città; Preiti A. (2025), La ricchezza dei comuni turistici 2025: Ranking della creazione di valore aggiunto, Sociometrica; gli altri rapporti di Sociometrica, tra cui quelli relativi alle città di Roma, Firenze e Capri; le statistiche sperimentali dell'Eurostat (2026), Short-stay accommodation offered via online collaborative economy platforms.

ticolare, della componente degli affitti brevi precedentemente rilevata solo in parte. Questa maggiore copertura statistica rende tuttavia il dato del 2025 non direttamente confrontabile con quelli degli anni precedenti. Per le analisi di medio periodo e per il confronto con il 2019 è pertanto opportuno fare riferimento alle serie omogenee utilizzate nel Rapporto SVIMEZ dello scorso anno, che ricostruiscono l'andamento dei flussi turistici fino al 2024. L'Istat ha tuttavia pubblicato, per il totale nazionale e distintamente per turisti italiani e stranieri, anche il dato del 2025 calcolato secondo il precedente perimetro di rilevazione, escludendo cioè gli «alloggi privati in affitto gestiti in forma non imprenditoriale». Ciò consente di distinguere la dinamica effettiva delle presenze turistiche dall'effetto prodotto dall'ampliamento della copertura statistica (Tab. 1). A perimetro omogeneo, tra il 2024 e il 2025 i pernottamenti aumentano infatti soltanto del 2,3%, a fronte del +14,9% risultante dal nuovo perimetro. La componente italiana rimane sostanzialmente stabile, mentre le presenze straniere crescono del 4,3%. Gran parte dell'incremento registrato dalle statistiche complessive nel 2025 è dunque riconducibile non a un'analoga accelerazione della domanda turistica, ma all'inclusione nella rilevazione di una componente dell'offerta ricettiva precedentemente non contabilizzata.

Tabella 1 Stima dei pernottamenti negli "affitti a breve gestiti in forma non imprenditoriale" nel 2025

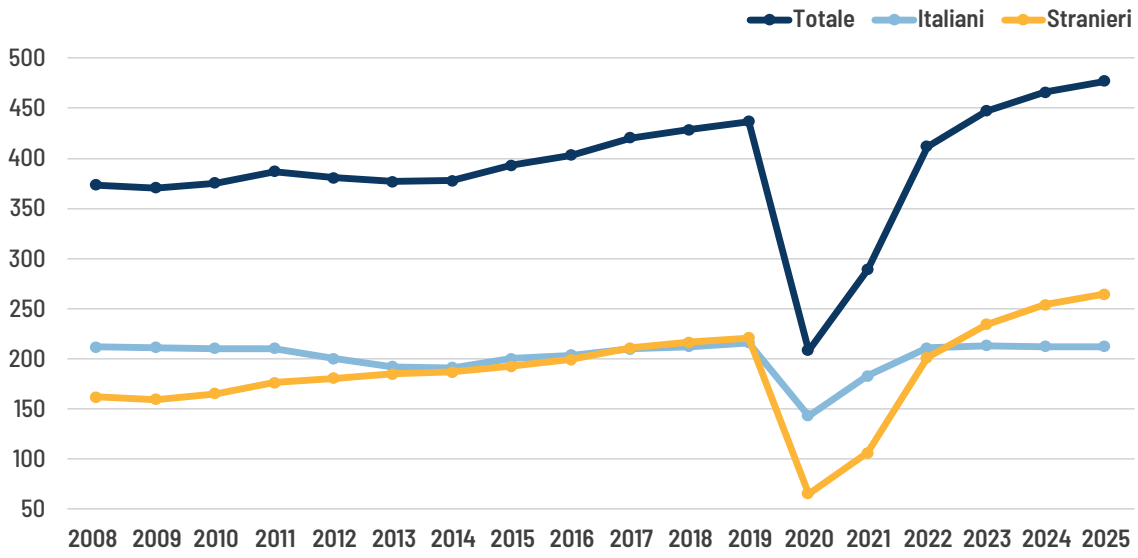
	Presenze (milioni)		
	Totale	Italiani	Stranieri
Perimetro Istat ampliato	535	234	302
Perimetro Istat omogeneo al 2024	477	212	265
Presenze riconducibili agli alloggi privati in affitto gestiti in forma non imprenditoriale	59	22	37
	Var. % 2025/2024		
Perimetro Istat ampliato	14,9	10,2	18,8
Perimetro Istat omogeneo al 2024	2,3	0,0	4,3
Differenza attribuibile agli alloggi privati in affitto gestiti in forma non imprenditoriale (p.p.)	12,6	10,2	14,5

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat

Considerando i pernottamenti al netto degli «affitti a breve gestiti in forma non imprenditoriale», è possibile estendere l'analisi a un orizzonte temporale di più lungo termine (Fig. 1). Tra il 2019 e il 2025 il totale dei pernottamenti, calcolato su questo perimetro omogeneo, è cresciuto del 9,2%, raggiungendo un nuovo massimo di circa 477 milioni. L'incremento è interamente riconducibile ai flussi provenienti dall'estero, aumentati del 20% rispetto al 2019. Nello stesso periodo, le presenze italiane si sono mantenute poco sopra i 210 milioni, senza recuperare pienamente i livelli pre-pandemici (-1,8%) e confermando il profilo sostanzialmente piatto già emerso prima del 2020. Il divario tra turismo internazionale e domanda interna si è quindi ulteriormente ampliato, rendendo sempre più marcato il «sorpasso» delle presenze straniere su quelle italiane.

A livello territoriale, i dati sui pernottamenti possono essere disaggregati incrociando l'area o il paese di provenienza dei turisti con la ripartizione di destinazione (Tab. 2). Le variazioni percentuali 2025/2024, che per le ragioni illustrate non possono essere interpretate in chiave congiunturale, sono tuttavia indicative dell'entità del break strutturale determinato dall'inclusione degli «affitti a breve gestiti in forma non

Figura 1 Andamento dei pernottamenti (milioni) (a)



(a) al netto degli "affitti a breve gestiti in forma non imprenditoriale"

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

imprenditoriale». La Tabella 2 mostra che gli incrementi più elevati riguardano i flussi diretti verso le località del Mezzogiorno (+24,9%, a fronte del +12,4% nel resto del Paese) e, in particolare, quelli provenienti dall'estero (+36,1% nelle regioni meridionali, rispetto al +15,8% nel Centro-Nord). Per questi risulta quindi più rilevante la componente dei pernottamenti riconducibile alle locazioni brevi gestite in forma non imprenditoriale. Nel Mezzogiorno, la quota dei turisti esteri sul totale dei pernottamenti è aumentata di 3,7 punti percentuali, raggiungendo il 45,2%. Tale valore resta nettamente inferiore a quello del Centro-Nord (59,3%, in crescita di 1,7 punti), ma è evidente che anche al Sud gli stranieri rappresentano sempre più la principale leva di sviluppo dei flussi turistici. È un elemento, questo, molto importante per il disegno delle politiche di sostegno al settore, considerando che un'elevata dipendenza dalla domanda estera comporta anche elevati rischi, come ha mostrato chiaramente l'anno della pandemia. Quanto ai turisti italiani, i nuovi dati confermano che nel Mezzogiorno la quota dei pernottamenti dei residenti nelle stesse regioni meri-

Tabella 2 Pernottamenti in Italia per area di provenienza e destinazione (a)

Provenienza	Pernottamenti Mezzogiorno						Pernottamenti Centro-Nord					
	in milioni		var. %	Composizione %		var. in p.p.	in milioni		var. %	Composizione %		var. in p.p.
	2024	2025		2024	2025		2024	2025		2024	2025	
Totale	91	113	24,9	-	-	-	376	422	12,4	-	-	-
• di cui: turisti stranieri	38	51	36,1	41,5	45,2	3,7	216	251	15,8	57,6	59,3	1,7
• di cui: turisti italiani	53	62	17,0	58,5	54,8	-3,7	159	172	7,9	42,4	40,7	-1,7
Centro-Nord	27	32	19,2	30,0	28,6	-1,4	131	142	8,8	34,8	33,7	-1,1
Mezzogiorno	26	30	15,2	28,4	26,2	-2,2	28	29	6,0	7,4	6,9	-0,4

(a) i dati 2025 includono gli "affitti a breve gestiti in forma non imprenditoriale"

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

dionali (26,2% del totale dell'area) è inferiore a quella dei visitatori provenienti dal resto del Paese (28,6%). Nel Centro-Nord, invece, restano prevalenti le presenze dei turisti provenienti dalla stessa area (33,7%, contro il 6,9% di arrivi dal Mezzogiorno).

Nel 2025 il Mezzogiorno ha accolto il 21,1% del totale dei pernottamenti registrati in Italia (Tab. 3). Più in dettaglio, si è diretto al Sud soltanto il 16,9% dei visitatori provenienti dall'estero e il 18,5% di quelli residenti nelle regioni centro-settentrionali; gli stessi turisti meridionali trascorrono in una località del Mezzogiorno solo una notte su due. I nuovi dati Istat confermano dunque che, nonostante la forte crescita strutturale dei pernottamenti e il conseguente sviluppo delle attività turistiche anche nelle regioni meridionali, il settore resta strutturalmente sottodimensionato rispetto al Centro-Nord. Il divario emerge con ancora maggiore evidenza rapportando i flussi alla popolazione residente: nel 2025 i pernottamenti per abitante sono pari a 5,7 nel Mezzogiorno, contro 10,8 nel Centro-Nord. L'inclusione degli «affitti a breve gestiti in forma non imprenditoriale» nella rilevazione dei flussi turistici non ha quindi ridotto in modo sostanziale il divario del Sud rispetto al resto del Paese. Anche questi dati confermano l'esistenza, nelle regioni meridionali, di un ampio potenziale di attrattività turistica ancora inespresso.

Tabella 3 Pernottamenti nel Mezzogiorno in % del totale Italia (a)

Provenienza	2008	2019	2024	2025
Totale	20,3	19,8	19,4	21,1
- di cui: turisti stranieri	13,3	15,0	14,8	16,9
- di cui: turisti italiani	25,6	24,7	25,0	26,5
- Centro-Nord	17,5	16,9	17,2	18,5
- Mezzogiorno	53,6	49,8	48,2	50,3

(a) dal 2025 i dati includono gli "affitti a breve gestiti in forma non imprenditoriale"

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

I dati complessivi per ripartizione riflettono situazioni locali molto differenziate; in termini relativi, tuttavia, l'inclusione degli «affitti a breve gestiti in forma non imprenditoriale» non ha modificato significativamente il quadro regionale (Tab. 4). Come prevedibile, gli incrementi più elevati tra il 2024 e il 2025 – che sommano la variazione congiunturale al break strutturale – riguardano le regioni del Sud più grandi e maggiormente attrattive dal punto di vista turistico, nelle quali il fenomeno degli affitti brevi assume particolare rilievo: Puglia (+26,7%), Sicilia (+34,6%) e Sardegna (+39,1%). In tutti e tre i casi la crescita è trainata dalle presenze estere ed è accompagnata da un aumento sostenuto anche dei flussi nazionali. In termini di quota sul totale dei pernottamenti nel Mezzogiorno, Sicilia e Sardegna hanno guadagnato rispettivamente 1,5 e 2 punti percentuali, mentre la Puglia è cresciuta di soli 0,3 punti. Fa eccezione la Campania che, pur confermandosi di poco la prima regione del Sud per numero di presenze, registra un incremento dei pernottamenti nettamente inferiore alla media del Mezzogiorno (+12,5%, contro +24,9%) e perde quindi 2,4 punti percentuali.

Rapportando i pernottamenti alla popolazione residente, emerge con maggiore evidenza il divario territoriale nell'intensità dei flussi turistici (Fig. 2). Nel 2025 quasi tutte le regioni meridionali presentano

Tabella 4 Pernottamenti nelle regioni meridionali (a)

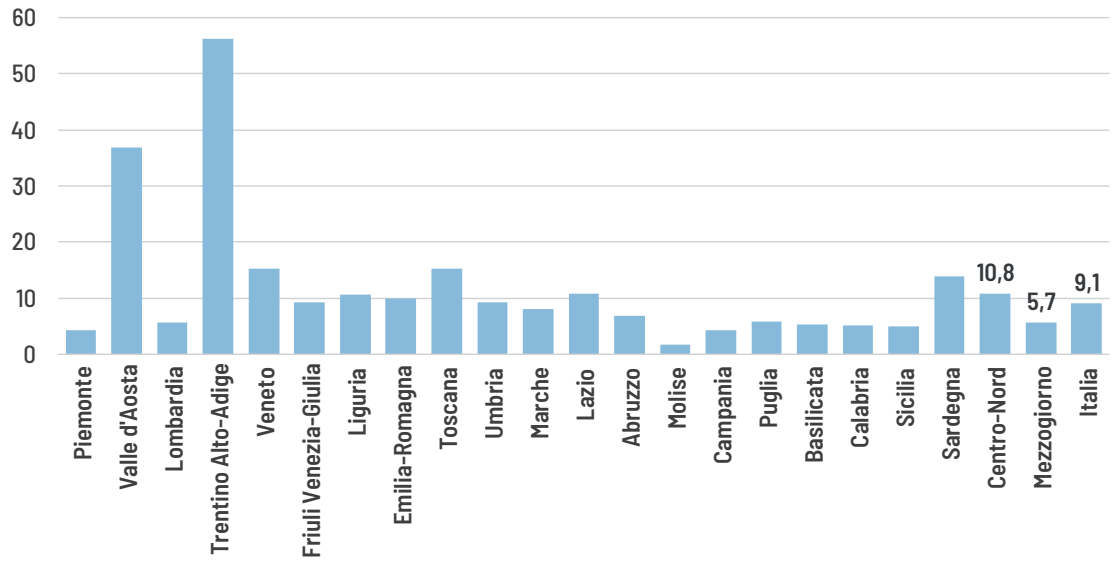
Provenienza	in milioni		var. %	in % Mezzogiorno		in milioni		var. %	in % Mezzogiorno	
	2024	2025		2024	2025	2024	2025		2024	2025
	Abruzzo					Basilicata				
Totale	7,2	8,7	21,4	7,9	7,7	2,5	2,8	12,6	2,8	2,5
• di cui: turisti stranieri	1,1	1,5	38,0	2,9	2,9	0,4	0,6	34,6	1,2	1,2
• di cui: turisti italiani	6,1	7,2	18,4	11,5	11,6	2,1	2,2	7,8	3,9	3,6
Centro-Nord	4,1	4,9	18,7	15,1	15,0	0,8	0,8	6,3	2,8	2,5
Mezzogiorno	2,0	2,3	17,8	7,7	7,9	1,3	1,4	8,7	5,1	4,8
	Molise					Calabria				
Totale	0,5	0,5	4,1	0,5	0,4	8,1	9,3	14,0	9,0	8,2
• di cui: turisti stranieri	0,0	0,1	27,2	0,1	0,1	1,6	2,2	35,8	4,3	4,3
• di cui: turisti italiani	0,4	0,4	1,7	0,8	0,7	6,5	7,1	8,7	12,3	11,5
Centro-Nord	0,2	0,2	14,6	0,7	0,7	2,2	2,6	15,2	8,2	7,9
Mezzogiorno	0,2	0,2	-9,4	0,9	0,7	4,3	4,5	5,3	16,7	15,3
	Campania					Sicilia				
Totale	21,4	24,0	12,5	23,6	21,3	17,3	23,4	34,6	19,2	20,6
• di cui: turisti stranieri	11,6	13,0	11,4	31,0	25,4	8,7	13,1	50,3	23,2	25,6
• di cui: turisti italiani	9,7	11,1	13,7	18,4	17,8	8,7	10,3	18,8	16,3	16,6
Centro-Nord	4,7	5,1	8,4	17,2	15,7	3,7	4,5	22,4	13,5	13,9
Mezzogiorno	5,0	6,0	18,7	19,6	20,2	5,0	5,8	16,1	19,3	19,5
	Puglia					Sardegna				
Totale	17,9	22,7	26,7	19,8	20,1	15,6	21,7	39,1	17,2	19,2
• di cui: turisti stranieri	6,0	8,6	43,1	16,1	16,9	8,0	12,1	51,3	21,3	23,6
• di cui: turisti italiani	11,9	14,0	18,4	22,4	22,7	7,6	9,6	26,4	14,4	15,6
Centro-Nord	6,1	7,4	21,3	22,4	22,8	5,5	6,9	25,8	20,2	21,4
Mezzogiorno	5,8	6,7	15,4	22,4	22,5	2,1	2,7	28,0	8,3	9,2

(a) i dati 2025 includono gli "affitti a breve gestiti in forma non imprenditoriale"

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

valori dell'indicatore ampiamente inferiori alla media nazionale, pari a 9,1 pernottamenti per abitante. La Sardegna costituisce la principale eccezione, con 13,9 pernottamenti per residente, un valore superiore non soltanto alla media italiana ma anche a quello del Centro-Nord nel suo complesso. Tra le altre regioni del Mezzogiorno, i livelli restano decisamente più contenuti: la Puglia raggiunge 5,8 pernottamenti per abitante, seguita da Basilicata e Calabria, mentre Sicilia e Campania si fermano rispettivamente a 4,9 e 4,3. Ancora più ridotta risulta l'intensità turistica del Molise. Il confronto con le principali regioni turistiche del Centro-Nord restituisce un divario particolarmente ampio. Veneto e Toscana superano i 15 pernottamenti per abitante, mentre Emilia-Romagna e Lazio si collocano rispettivamente a 9,9 e 10,8; valori molto più elevati si osservano inoltre nelle regioni alpine a più forte specializzazione turistica, con il Trentino-Alto Adige oltre quota 50 e la Valle d'Aosta prossima a 37 pernottamenti per residente.

Figura 2 Pernottamenti per abitante nelle regioni italiane nel 2025 (a)



(a) i dati 2025 includono gli "affitti a breve gestiti in forma non imprenditoriale"

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Il rapporto tra pernottamenti e popolazione residente è uno dei principali indicatori utilizzati per analizzare l'overtourism, un tema che ha ricevuto crescente attenzione anche da parte dell'opinione pubblica. Uno degli aspetti più critici dell'aumento dei flussi turistici è la forte diffusione delle diverse forme di affitto a breve termine, resa possibile dall'espansione delle piattaforme digitali di prenotazione. Il fenomeno può produrre conseguenze di ampia portata sulle dinamiche sociali, economiche e territoriali delle località di destinazione. In numerose città e località turistiche si è diffusa la percezione di una presenza eccessiva di visitatori, tale da rendere difficilmente vivibili gli spazi urbani non solo per i residenti, ma talvolta anche per gli stessi turisti. In tali contesti, l'aumento dei visitatori ha prodotto situazioni di congestione degli spazi pubblici, dei sistemi di trasporto locale e dei servizi urbani, che non sono più percepite come episodiche, ma come strutturali. Un punto critico di particolare rilevanza nel dibattito sull'overtourism è quello degli affitti a breve termine. Questi, infatti, rappresentano un'importante opportunità di integrazione del reddito per molte famiglie a basso reddito, soprattutto nel Mezzogiorno, dove favoriscono forme diffuse di microimprenditorialità in contesti con alta disoccupazione e poche alternative occupazionali. Nei mercati turistici maturi, tuttavia, a queste forme si affiancano operatori professionali, talvolta investitori esterni, che riducono i benefici per le comunità locali, generando ritorni economici concentrati e accentuando le disuguaglianze territoriali. L'espansione rapida e spesso non regolamentata degli affitti a breve termine solleva molte criticità soprattutto per quanto riguarda gli effetti sui mercati immobiliari. La conversione di abitazioni in locazioni turistiche può infatti aumentare i prezzi e ridurre la disponibilità di alloggi per i residenti, compromettendo accessibilità e coesione sociale. Queste dinamiche si intrecciano con processi di gentrificazione turistica, ben documentati in diversi contesti urbani europei e mediterranei, dove la diffusione degli affitti brevi nei centri storici ha favorito l'espulsione dei residenti, l'aumento dei canoni a lungo termine e la trasformazione dell'identità culturale dei quartieri. L'analisi del mercato degli affitti brevi è passata da un piano prevalentemente aneddotico a uno più analitico da quando le piattaforme digitali hanno iniziato a fornire informazioni più complete sulle offerte di locazione. I dati prodotti dalle piattaforme restano lacunosi sotto alcuni profili, soprattutto per quanto riguarda il numero dei pernot-

tamenti; risultano invece significativi per altre variabili, quali la localizzazione precisa degli alloggi nelle città, il costo sostenuto dai visitatori e la rendita percepita dai locatori. Questi aspetti sono stati esaminati nel Rapporto Svimez dello scorso anno, al quale si rinvia. In particolare, l'analisi ha approfondito i possibili effetti della crescita degli affitti brevi sul mercato delle locazioni a lungo termine, sia sui prezzi, sia sulla disponibilità degli alloggi. In questo capitolo si affrontano, invece, le principali problematiche che riguardano il mercato del lavoro nel settore turistico. Nello specifico, i paragrafi successivi esaminano le dinamiche occupazionali e, a seguire, l'andamento delle retribuzioni e le principali forme contrattuali che caratterizzano il comparto.

9.2 La crescita dell'occupazione turistica

Il turismo è comunemente considerato un settore di rilievo per l'economia nazionale, in particolare per il contributo alla crescita del Pil e dell'occupazione. Questa considerazione assume un valore specifico nel Mezzogiorno, dove, anche a causa della debolezza della struttura produttiva industriale, il turismo può rappresentare una delle leve di sviluppo in grado di contribuire alla creazione di nuove opportunità occupazionali. Per la filiera turistica, tuttavia, la misurazione del valore aggiunto e degli occupati è tutt'altro che agevole. Ciò dipende non solo dal suo carattere trasversale rispetto ai settori produttivi definiti nella Contabilità nazionale dell'Istat, ma soprattutto dal fatto che anche i residenti possono accedere agli stessi servizi offerti ai turisti (emblematico, in tal senso, è il caso della ristorazione). Per il solo livello nazionale, l'Istat elabora il Conto Satellite del Turismo (CST), che fornisce una valutazione esaustiva del valore economico dell'intera filiera, considerando per ciascun settore produttivo la quota di beni e servizi fruiti dai soli non residenti, definita «quota turistica». L'ultima versione disponibile del CST, pubblicata lo scorso anno, si riferisce al 2023. Il valore aggiunto del turismo in Italia è stato quantificato in poco più di 103 miliardi di euro a prezzi correnti, pari al 5,4% del valore aggiunto dell'intera economia[2]. Considerando anche gli effetti indiretti, il Pil della filiera raggiunge 206,4 miliardi, pari al 9,6% del Pil nazionale[3]. Per quanto riguarda l'occupazione, tuttavia, il dato fornito dal CST riguarda soltanto le «industrie turistiche», un aggregato molto più ampio rispetto alla filiera turistica[4]. Nelle analisi che seguono il settore turistico è stato quindi approssimato con il comparto «Alloggi e ristorazione»: una rappresentazione semplificata, ma in termini di valore aggiunto più vicina alle stime della filiera fornite dal CST, e idonea ad approfondire l'analisi territoriale[5].

Negli ultimi tre decenni l'occupazione nel comparto «Alloggi e ristorazione» – di seguito indicato, per semplicità, come settore turistico – ha mostrato una dinamica nettamente più sostenuta rispetto al complesso dell'economia, attraversando fasi cicliche molto diverse (Tab. 5). Tra il 1995 e il 2008, in una fase di

[2] Nella precedente rilevazione, relativa al 2019, la quota percentuale del valore aggiunto turistico era significativamente più elevata, pari al 6,2% del valore aggiunto totale. Tuttavia, l'Istat avverte che a causa di significative modifiche metodologiche, i dati relativi al 2023 non sono comparabili con quelli pubblicati nelle precedenti edizioni del Conto Satellite del Turismo.

[3] Come spiega la nota metodologica dell'Istat: "Il contributo indiretto misura le ricadute sugli altri settori della spesa sostenuta dai comparti turistici per acquisti di materie prime e servizi".

[4] In linea di massima, mentre le quantificazioni del valore aggiunto della filiera turistica si basano su una stima settoriale della quota di beni e servizi prodotti effettivamente usufruiti dai non residenti, quello delle "industrie turistiche" è una somma "tout-court" di comparti i cui beni e servizi prodotti sono acquistati in misura considerevole dai turisti. La differenza tra questi due aggregati è sostanziale, non solo da un punto di vista metodologico, ma anche quantitativo: l'Istat stima che le "industrie turistiche" contribuiscono al 10,1% del prodotto nazionale, un valore pari all'incirca al doppio del peso della filiera turistica in termini di valore aggiunto (5%).

[5] Si tratta di una scelta quasi inevitabile, comune alla maggior parte degli studi di settore, poiché per la maggior parte delle variabili economiche non è disponibile un livello di dettaglio superiore.

espansione generalizzata dell'occupazione, la crescita è stata particolarmente intensa nel turismo: nel Centro-Nord gli occupati sono aumentati del 44,7%, a fronte del +18,6% registrato nel complesso dei settori produttivi; nel Mezzogiorno del 34,5%, contro il +10,3% dell'occupazione totale. Nello stesso periodo anche la domanda turistica ha conosciuto una forte espansione, con un aumento dei pernottamenti a livello nazionale superiore al 30%. La capacità espansiva del settore si è confermata anche nel periodo successivo, caratterizzato da una dinamica molto più debole dell'occupazione complessiva. Tra il 2008 e il 2019 gli occupati totali sono aumentati appena dello 0,8% a livello nazionale, con una crescita del 2,9% nel Centro-Nord e una contrazione del 4,6% nel Mezzogiorno. Nello stesso periodo, l'occupazione in «Alloggi e ristorazione» è invece cresciuta del 29,3% in Italia, con incrementi molto simili nelle due macroaree: +30,1% nel Centro-Nord e +27,2% nel Mezzogiorno. Anche i flussi turistici hanno continuato ad aumentare a ritmi sostenuti, del 17,5% nel Centro-Nord e del 14,3% nel Mezzogiorno. La pandemia ha interrotto bruscamente questa fase espansiva. Considerando l'intero quadriennio 2019-2023, che comprende sia il crollo dei flussi durante l'emergenza sanitaria sia il successivo recupero, i pernottamenti risultano cresciuti appena del 2,4% a livello nazionale: +3,1% nel Centro-Nord e -0,5% nel Mezzogiorno. Anche il differenziale di crescita dell'occupazione turistica rispetto al resto dell'economia si è fortemente ridotto. Nel Centro-Nord gli occupati in «Alloggi e ristorazione» sono aumentati dell'1,8%, meno del +2,4% dell'occupazione complessiva; nel Mezzogiorno, al contrario, la crescita del comparto è stata più sostenuta (+5,9%), superando quella del totale dell'economia (+4,3%). Nel biennio più recente, 2023-2025, per il quale sono disponibili soltanto dati nazionali, il turismo è tornato a mostrare una dinamica più vivace: l'occupazione del comparto è aumentata del 5,9%, il doppio circa rispetto al complesso dell'economia (+2,9%), accompagnata da una nuova accelerazione dei pernottamenti (+6,6%).

Tabella 5 Tassi di crescita dei flussi turistici e dell'occupazione nel settore "Alloggi e ristorazione"

	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno
	1995-2008			2008-2019		
Pernottamenti (Var. %)	**30,4**	–	–	**16,9**	**17,5**	**14,3**
Occupati (Var. %)						
Totale economia	16,1	18,6	10,3	0,8	2,9	-4,6
Servizi	23,2	26,3	16,0	6,7	8,7	1,9
Alloggi e ristorazione	41,8	44,7	34,5	29,3	30,1	27,2
	2019-2023			2023-2025		
Pernottamenti (Var. %)	**2,4**	**3,1**	**-0,5**	**6,6**	–	–
Occupati (Var. %)						
Totale economia	2,9	2,4	4,3	2,9	–	–
Servizi	2,3	1,9	3,3	3,2	–	–
Alloggi e ristorazione	2,9	1,8	5,9	5,9	–	–

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Nel complesso, i dati confermano il forte dinamismo occupazionale del turismo. Tra il 1995 e il 2025 gli occupati nel comparto sono pressoché raddoppiati a livello nazionale, mentre l'occupazione complessiva è aumentata di circa il 24%. Ne è derivata una crescita significativa del peso del settore sul mercato del lavoro italiano, passato dal 4,4% degli occupati nel 1995 al 7,2% nel 2025 (Tab. 6). Fino al 2023, ultimo anno per il quale è disponibile il dettaglio territoriale, l'espansione dell'occupazione turistica è risultata inoltre

di intensità relativamente simile nelle due macroaree (+91,7% nel Centro-Nord e +81,2% nel Mezzogiorno), a fronte di dinamiche assai più differenziate dell'occupazione complessiva, cresciuta del 24,9% nel Centro-Nord e di appena il 9,6% nel Mezzogiorno. Di conseguenza, la quota degli occupati nel turismo è aumentata di 2,4 punti percentuali nel Centro-Nord, dal 4,5 al 7%, e di 2,8 punti nel Mezzogiorno, dal 4,2 al 7%.

Tabella 6 Contributo del settore "Alloggi e ristorazione" all'occupazione

	in % dell'occupazione totale			
	1995	2008	2019	2023
Centro-Nord	4,5	5,5	6,9	7,0
Mezzogiorno	4,2	5,2	6,8	7,0
Italia	**4,4**	**5,4**	**6,9**	**7,0**
	Variazioni in punti percentuali			
	2008-1995	2019-2008	2023-2019	2023-1995
Centro-Nord	1,0	1,4	0,0	2,4
Mezzogiorno	0,9	1,6	0,2	2,8
Italia	**1,0**	**1,5**	**0,1**	**2,5**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

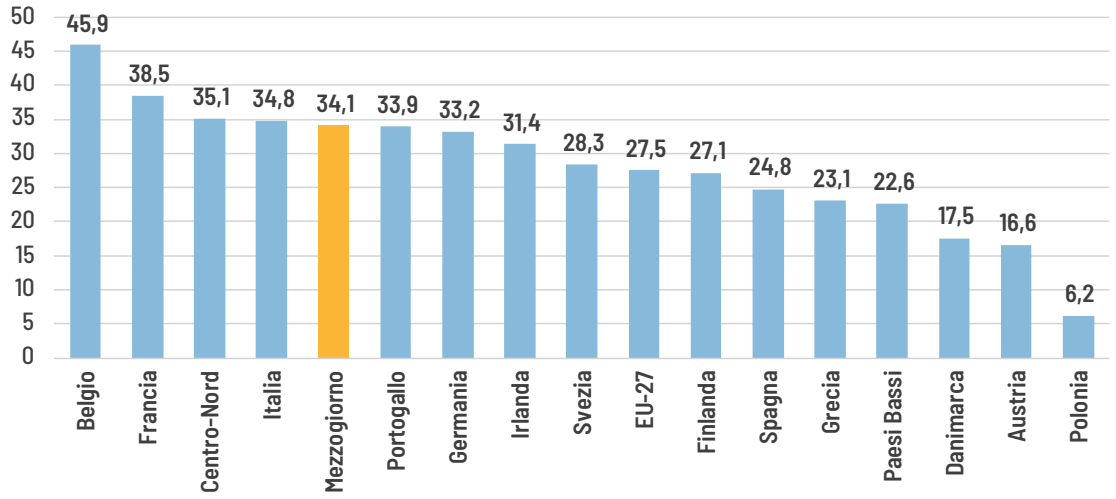
La lettura del periodo 2021-2025 consente di mettere a fuoco l'intensità del rimbalzo successivo alla fase più acuta della pandemia. Il punto di partenza va tuttavia tenuto presente: il 2021 risente ancora fortemente della crisi sanitaria, per questo motivo le variazioni calcolate sul quadriennio sono molto più ampie di quelle relative al solo 2023-2025 riportate nella Tabella 5. Il rimbalzo dell'occupazione turistica è diffuso a livello europeo, con incrementi intorno al 30% in molti paesi[6]. L'Italia si colloca tra i paesi con la dinamica più accentuata, dopo Belgio e Francia (Fig. 3). L'espansione del settore riflette cambiamenti nelle abitudini della popolazione orientati al consumo dei pasti fuori casa nonché la recente forte crescita della domanda turistica[7]. Nel periodo 2021-2025 nel comparto Alloggi e ristorazione, le dinamiche sono state sostanzialmente allineate tra Mezzogiorno (+34,1%) e Centro-Nord (+35,1%). La componente più dinamica è quella degli alloggi, con un aumento del 63,3% nel Mezzogiorno e del 44,9% nel Centro-Nord, mentre l'occupazione nella ristorazione cresce di circa il 30% in entrambe le macroaree. La diffusione territoriale della crescita è ampia. Tra il 2021 e il 2025 l'occupazione aumenta in tutte le regioni, con ritmi particolarmente elevati in Trentino-Alto Adige (+50,0%), Piemonte (+50,9%), Campania (+52,0%), Toscana (+53,3%) e soprattutto Molise (+87,7%). Incrementi sensibilmente inferiori alla media si osservano invece in Friuli-Venezia Giulia, Abruzzo, Veneto e Sardegna.

La crescita occupazionale presenta differenze significative per genere ed età. A livello nazionale l'aumento è più intenso tra gli uomini (+40,5%) che tra le donne (+29,4%), ma il dato medio nasconde andamenti territoriali opposti. Nel Centro-Nord la crescita maschile raggiunge il 46,5%, contro il 26% di quella femminile; nel Mezzogiorno, invece, sono le donne a registrare l'incremento più elevato (+41,1%, contro +29,5% degli uomini) (Tab. 7). Ancora più marcata è la differenziazione per età. La crescita dell'occupazione turistica è trainata dagli over 50, in particolare nelle regioni meridionali: +56,1% nel Mezzogiorno, +47.3% nel Centro-Nord (Tab. 7).

[6] Tra i principali paesi, solo Germania, Austria e Polonia risultano nel 2025 ancora al di sotto dei livelli precedenti la pandemia.

[7] L'UNWTO (Organizzazione mondiale del turismo) segnala una forte espansione della domanda turistica internazionale, tornata già nel 2024 sui livelli precedenti alla pandemia e destinata, secondo le previsioni, a crescere ulteriormente fino a raggiungere nel 2030 un valore pressoché doppio rispetto a quello del 2013

Figura 3 Occupati nel settore "Alloggi e ristorazione" (var. % cumulate 2021-2025)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Tabella 7 Occupati nel settore "Alloggi e ristorazione" per genere e classe d'età (var. cumulate 2021-2025)

Macroaree	Totale	Uomini	Donne	15-34 anni	35-49 anni	50 anni e oltre
	var. assolute in migliaia					
Mezzogiorno	118	61	57	36	37	45
Centro-Nord	301	177	124	80	103	117
Italia	**419**	**238**	**181**	**116**	**141**	**162**
	var. %					
Mezzogiorno	34,1	29,5	41,1	27,2	27,7	56,1
Centro-Nord	35,1	46,5	26,0	25,3	35,5	47,3
Italia	**34,8**	**40,5**	**29,4**	**25,8**	**33,0**	**49,5**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

9.3 Più occupazione, ma persistono le fragilità del lavoro

La forte espansione occupazionale degli ultimi anni non si è tradotta in un miglioramento della qualità del lavoro nel turismo. Stagionalità, discontinuità dei rapporti di lavoro, diffusione del part time invoontario, precarietà e bassi livelli retributivi continuano infatti a caratterizzare il settore. Nel periodo più recente emergono comunque alcuni segnali di ricomposizione dell'occupazione verso forme relativamente più stabili. Tra il 2021 e il 2025 l'aumento degli occupati a livello nazionale è riconducibile soprattutto al lavoro dipendente, cresciuto del 41,3%, a fronte del +18,8% degli autonomi. All'interno della componente dipendente, l'incremento dei lavoratori permanenti (+50%) ha doppiato quello dei lavoratori a termine (+25,2%). Nella stessa direzione va la ricomposizione per orario di lavoro: gli occupati a tempo pieno sono aumentati di circa il 50%, contro il +9,3% del part time. Soprattutto, il part time involontario si è ridotto del 16,5% (Tab. 8).

La ricomposizione verso forme di lavoro più stabili interessa entrambe le macroaree ed è più pronunciata

Tabella 8 Occupati nel settore "Alloggi e ristorazione" per carattere dell'occupazione e tipologia d'orario (var. cumulate 2021-2025)

Macroaree	Totale	Dipendenti	Indipendenti	Tempo determinato	Tempo indeterminato	Tempo pieno	Tempo parziale	Tempo parziale involontario
	var. assolute in migliaia							
Mezzogiorno	118	106	13	29	77	118	0	-19
Centro-Nord	301	249	52	47	202	259	41	-35
Italia	**419**	**354**	**65**	**76**	**278**	**378**	**41**	**-54**
	var. %							
Mezzogiorno	34,1	43,9	12,1	27,2	57,0	52,3	0,1	-19,0
Centro-Nord	35,1	40,3	21,7	24,1	47,8	48,8	12,7	-15,4
Italia	**34,8**	**41,3**	**18,8**	**25,2**	**50,0**	**49,9**	**9,3**	**-16,5**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

nel Mezzogiorno. Tra il 2021 e il 2025 nel Mezzogiorno l'incremento dei dipendenti permanenti raggiunge circa il 57%, contro il 48% del Centro-Nord, risultando in entrambe le aree nettamente superiore a quello dei lavoratori a termine. Anche il lavoro a tempo pieno cresce più intensamente nel Mezzogiorno (+52,3%) che nel Centro-Nord (circa +49%). Il part time involontario si riduce del 19% nel Mezzogiorno e del 15,4% nel Centro-Nord. I miglioramenti osservati nella composizione dell'occupazione non cancellano le fragilità strutturali del settore. Nel 2025 a livello nazionale i lavoratori a termine rappresentano il 31,1% dei dipendenti delle attività di alloggio e ristorazione, una quota più che doppia rispetto al 13,5% del complesso dell'economia. Lo svantaggio è ancora più evidente nel Mezzogiorno, dove l'incidenza del lavoro a termine raggiunge il 38,9% nel turismo, contro il 19,1% dell'occupazione complessiva. La recente dinamica di riduzione del part time involontario segnala un maggiore spazio di scelta nella definizione dell'orario rispetto al 2021, ma non modifica il quadro strutturale di vulnerabilità del comparto. Nel 2025, infatti, il part time involontario resta particolarmente diffuso: in Italia rappresenta il 56% del part time nel comparto, rispetto al 49,1% nell'intera economia. Nel Mezzogiorno la quota sale al 68,1%, pur collocandosi poco al di sopra del livello, già molto elevato, osservato nel complesso dell'economia meridionale (66,7%).

9.4 Basse retribuzioni e lavoro povero

Le criticità che caratterizzano la qualità dell'occupazione turistica trovano un riscontro particolarmente evidente nei livelli retributivi. Secondo i dati dell'Osservatorio Inps sui dipendenti del settore privato extra-agricolo, nel 2024, a livello nazionale, nelle attività di alloggio e ristorazione la retribuzione media annua è di poco superiore a 11.200 euro, meno della metà dei circa 24.500 euro del complesso dell'economia privata extra-agricola (Tab. 9). Il divario riflette sia il minor numero di giornate retribuite, 183 contro 247, sia una retribuzione giornaliera più bassa, 62 contro 99 euro. Anche rispetto agli altri servizi, dove la retribuzione annua raggiunge circa 16.400 euro, emerge quindi una specifica penalizzazione del comparto turistico. Lo svantaggio si conferma sia per i lavoratori a tempo determinato, per i quali le retribuzioni turistiche si fermano al 55,3% della media complessiva nel Mezzogiorno e al 58,7% nel Centro-Nord, sia per quelli a tempo indeterminato, con valori rispettivamente pari al 58,7% e al 53,5%. Fanno eccezione gli stagionali, le cui retribuzioni nel turismo superano leggermente quelle medie dell'economia a parità di tipologia contrattuale. Nel complesso, il divario tra turismo e media dell'economia risulta relativamente

più ampio nel Centro-Nord: le retribuzioni turistiche rappresentano il 46% circa della media complessiva, contro il 49% circa nel Mezzogiorno.
Alla penalizzazione settoriale si sovrappone quella territoriale. Nel Mezzogiorno la retribuzione annua di un dipendente delle attività di alloggio e ristorazione è pari in media a circa 9.000 euro, contro poco meno di 12.200 euro nel Centro-Nord. La distanza dipende sia dal numero di giornate retribuite, 164 contro 190, sia dalla remunerazione giornaliera, pari rispettivamente a 55 e 64 euro. Ne deriva che la retribuzione annua di un dipendente meridionale del turismo è nettamente inferiore a quella di un lavoratore del Centro-Nord, per tutte le diverse tipologie contrattuali: le retribuzioni meridionali sono pari a circa l'82% di quelle centro-settentrionali per i lavoratori a tempo determinato, all'80% per quelli a tempo indeterminato e al 79% circa per gli stagionali.
Su questi bassi livelli retributivi si è innestata, negli ultimi anni, la perdita di potere d'acquisto determinata dall'inflazione. Tra il 2021 e il 2025, in Italia, le retribuzioni contrattuali sono aumentate di circa il 10%, a fronte di una crescita cumulata dei prezzi del 17,1%; nel Mezzogiorno l'inflazione è stata leggermente più elevata, pari al 17,6%, mentre la dinamica salariale è rimasta sostanzialmente in linea con quella nazionale[8]. Il recupero avviato nel 2025, quando le retribuzioni contrattuali orarie sono cresciute del 3,1% a un ritmo superiore all'inflazione, non ha ancora consentito di recuperare la perdita accumulata: nel secondo trimestre del 2026 i salari reali restano inferiori ai livelli del 2021.

Nel turismo l'erosione del potere d'acquisto è stata particolarmente marcata. Nel 2026 i minimi contrattuali reali del comparto risultano ancora inferiori di circa 10 punti percentuali ai livelli di giugno 2019, mentre metalmeccanici e bancari hanno sostanzialmente recuperato. Utilizzando l'Ipca generale come deflatore, la perdita raggiunge l'11,8% nel turismo, superiore a quella del commercio (-11,1%), della logistica (-7,8%) e delle pulizie e multiservizi (-5,9%). Il dato si inserisce in una dinamica più generale che ha penalizzato soprattutto i servizi privati, dove tra il 2021 e il 2025 la perdita cumulata di potere d'acquisto è stata del 10,3%, quasi doppia rispetto a quella dell'industria (-5,3%)[9].

La combinazione tra bassi livelli retributivi, discontinuità lavorativa e perdita di potere d'acquisto contribuisce a spiegare la particolare esposizione del settore al rischio di lavoro povero. Un'indagine riferita al 2024, condotta su un ampio campione di lavoratori dipendenti dell'archivio LO.SAI Inps riconducibili all'area contrattuale della Federazione italiana lavoratori commercio, albergo, mensa e servizi (Filcams-CGIL), misura la diffusione delle basse retribuzioni assumendo come soglia il 60% della retribuzione annua mediana nazionale. La soglia è pari a 13.950 euro per i lavoratori con almeno una settimana di lavoro nell'anno e a 14.800 euro per quelli con almeno dodici settimane[10]. In base a questa misura, il 47,5% dei dipendenti dell'insieme dei settori considerati percepisce una retribuzione inferiore alla soglia; nel turismo la quota sale al 71,2% (circa 1,1 milioni di lavoratori poveri). Nel Mezzogiorno lo svantaggio territoriale si somma a quello settoriale: l'incidenza dei lavoratori a bassa retribuzione raggiunge l'81,1% nel turismo (circa 400 mila lavoratori poveri), rispetto al 61,5% nell'insieme dei settori considerati e al 48,5% nel commercio. Pur riferendosi alle retribuzioni individuali e allo specifico perimetro dell'indagine, e non configurandosi quindi come un indicatore ufficiale di povertà familiare, questi dati evidenziano la particolare esposizione del settore turistico al lavoro a bassa retribuzione, soprattutto nelle regioni meridionali.

[8] Gli adeguamenti salariali previsti dai contratti collettivi nazionali determinano una dinamica eterogenea a livello territoriale, che riflette il diverso peso dei comparti contrattuali sul monte retributivo locale.

[9] Istat, Rapporto annuale 2026.

[10] Focus sul lavoro povero a cura di Centro Studi Filcams-CGIL. L'indagine ha coinvolto circa 6,3 milioni di lavoratori.

Tabella 9 Retribuzioni e giornate lavorative per settore e tipologia contrattuale, 2024

Tipologia contrattuale	Settori	Retribuzione pro capite	Numero giornate retribuite pro capite	Retribuzione per giornata
	MEZZOGIORNO			
Tempo determinato	Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	5.381	116	46
	Altre attività di servizi	7.519	115	66
	Totale	9.731	150	65
Tempo indeterminato	Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	13.477	246	55
	Altre attività di servizi	16.255	261	62
	Totale	22.973	273	84
Stagionale	Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	8.003	119	67
	Altre attività di servizi	4.490	79	57
	Totale	7.604	114	67
Tutte le tipologie contrattuali	Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	9.030	164	55
	Altre attività di servizi	11.994	192	63
	Totale	18.289	228	80
	CENTRO-NORD			
Tempo determinato	Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	6.581	123	54
	Altre attività di servizi	12.715	184	69
	Totale	11.208	155	72
Tempo indeterminato	Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	16.825	258	65
	Altre attività di servizi	22.623	272	83
	Totale	31.464	285	110
Stagionale	Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	10.082	133	76
	Altre attività di servizi	6.533	91	72
	Totale	9.363	122	77
Tutte le tipologie contrattuali	Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	12.175	190	64
	Altre attività di servizi	17.759	226	79
	Totale	26.511	252	105
	ITALIA			
Tempo determinato	Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	6.190	121	51
	Altre attività di servizi	11.663	170	69
	Totale	10.752	153	70
Tempo indeterminato	Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	16.003	255	63
	Altre attività di servizi	21.098	269	78
	Totale	29.594	282	105
Stagionale	Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	9.306	128	73
	Altre attività di servizi	5.794	87	67
	Totale	8.706	119	73
Tutte le tipologie contrattuali	Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	11.233	183	62
	Altre attività di servizi	16.385	218	75
	Totale	24.486	247	99

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Inps.

10. Perché il caporalato continua a esistere

10.1 Dieci anni dopo la legge 199

Decine di inchieste, documentari e reportage hanno mostrato immagini di persone, perlopiù straniere, costrette a vivere in alloggi di fortuna, masserie semi abbandonate, capanne di lamiera e cartone, disposte a tutto pur di guadagnare un misero salario. A dieci anni dall'approvazione della legge contro il caporalato (legge n. 199 del 29 ottobre 2016) – la norma che ha riformato l'articolo 603-bis del Codice penale estendendo, tra le altre cose, la responsabilità per sfruttamento lavorativo al datore di lavoro – i dati disponibili restituiscono un fenomeno che ha cambiato forma più che dimensione.
Nel 2025, nel settore agricolo, 4.646 delle 7.166 ispezioni definite dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) hanno avuto esito irregolare (circa il 65% del totale)[1]. Secondo le stime Istat aggiornate al 2023 le prestazioni lavorative irregolari – svolte senza il rispetto della normativa lavoristica, fiscale e contributiva – rappresentano il 17,6% del totale in agricoltura. La rilevanza economica del fenomeno è confermata dal valore aggiunto sommerso riconducibile all'impiego di lavoro irregolare, che in agricoltura raggiunge il 14,9% del valore aggiunto complessivo del comparto[2]. Questi dati, pur non misurando direttamente la diffusione di specifiche forme di sfruttamento come il caporalato, sono indicativi della presenza del lavoro irregolare nel settore, delineando il contesto nel quale le forme più gravi di sfruttamento possono trovare maggiore spazio.
Anche se negli anni l'impianto normativo e ispettivo ha ampliato la capacità dello Stato di riconoscere e perseguire il fenomeno del caporalato, questo continua a rappresentare un limite al miglioramento della legalità e delle condizioni salariali e lavorative delle fasce più deboli. Che il problema sia lontano dall'essere risolto lo ha ricordato, con la violenza dei fatti, la notte del 1° giugno 2026: nelle campagne di Amendolara, in provincia di Cosenza, quattro braccianti sono stati uccisi dai loro stessi caporali per aver chiesto la paga arretrata. Undici anni prima, le morti di Paola Clemente e di Abdullah Mohammed avevano portato all'approvazione della legge di cui oggi si può ricostruire un bilancio decennale. Perché, dunque, a dieci anni da una legge importante e che ha significativamente rafforzato gli strumenti repressivi, il caporalato continua a rappresentare, nel Mezzogiorno e non solo, un fenomeno strutturale piuttosto che un'emergenza in via di superamento?

La legge 199 ha avuto il merito di riconoscere, per la prima volta attraverso strumenti penali adeguati, un fenomeno di dimensioni troppo estese per essere ignorato. La legge individua due distinti soggetti responsabili: non solo il caporale, che svolge l'attività di intermediazione illecita, ma anche l'imprenditore agricolo che utilizza la manodopera reclutata in condizioni di sfruttamento. Un passaggio fondamentale, perché riconosce che lo sfruttamento del lavoratore può verificarsi anche in assenza dell'intermediazione del caporale. Va tuttavia ricordato che la legge interviene prevalentemente sul piano repressivo, quando

[1] Risultati attività di vigilanza anno 2025, Ispettorato Nazionale del Lavoro. Per ispezioni definite si intendono le pratiche ispettive per le quali, nel corso dell'anno, si è concluso l'iter ed è stato determinato l'esito, regolare oppure irregolare. Il dato di irregolarità va interpretato con cautela: si riferisce agli esiti dell'attività ispettiva e non rappresenta la quota complessiva di imprese o lavoratori irregolari.

[2] Istat, Economia non osservata nei conti nazionali, anno 2023, ottobre 2025.

lo sfruttamento si è già prodotto, senza incidere direttamente sulle condizioni che, a monte, lo rendono economicamente conveniente e, in alcuni contesti produttivi, particolarmente difficile da contrastare. Tali fattori spiegano la persistenza del fenomeno del caporalato nonostante l'evidente rafforzamento degli strumenti di natura repressiva che, da soli, non appaiono sufficienti a risolvere il problema dello sfruttamento dei lavoratori più deboli. Ad essi andrebbero affiancati interventi che incidano sulle condizioni di contesto, in grado di contrastare la fragilità dei lavoratori più esposti al fenomeno del caporalato. Il fenomeno appare non soltanto ancora diffuso, ma anche profondamente trasformato nelle forme e nella geografia. Al caporale tradizionale si affiancano modalità di sfruttamento che possono svilupparsi all'interno di rapporti di lavoro formalmente regolari, attraverso appalti, cooperative e società di servizi, mentre la crescente presenza di manodopera straniera, che interessa ormai l'intero territorio nazionale, amplia la platea dei lavoratori fragili, potenzialmente esposti al fenomeno.

Alla luce di queste considerazioni, il Capitolo ricostruisce anzitutto l'evoluzione degli strumenti di contrasto introdotti nell'ultimo decennio, discutendone i principali risultati e limiti. L'analisi si concentra quindi sulle trasformazioni e sulla geografia dello sfruttamento agricolo, mettendo in evidenza le diverse forme che il fenomeno assume nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord. Infine, vengono approfondite alcune condizioni strutturali che continuano a favorirne la riproduzione: la vulnerabilità di una parte della manodopera, la stagionalità e le difficoltà dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, le carenze nelle politiche abitative e di trasporto e gli squilibri economici che attraversano alcune filiere agroalimentari.

10.2 Il contrasto al caporalato: norme, strumenti e risultati

10.2.1 *Il sistema di contrasto*

È utile chiarire anzitutto il perimetro del fenomeno, perché il termine «caporalato» viene spesso utilizzato in modo generico, finendo per ricomprendere situazioni tra loro differenti. La legge 199 non punisce genericamente lo sfruttamento del lavoro, ma ne individua gli elementi attraverso specifici indici, elencati nell'articolo 603-bis del Codice penale. Tra gli altri, costituiscono indici di sfruttamento: la reiterata corresponsione di retribuzioni palesemente difformi dai contratti collettivi nazionali o territoriali; la reiterata violazione delle norme su orario di lavoro, riposo settimanale, ferie; la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene sul lavoro; la sottoposizione a condizioni di lavoro, metodi di sorveglianza, o a situazioni alloggiative degradanti. A questi elementi oggettivi la norma affianca la condizione di bisogno del lavoratore, utilizzata dal datore di lavoro per imporre condizioni di sfruttamento e, nei casi più gravi, la presenza di vere e proprie forme di coercizione, esercitate attraverso violenza, minaccia, inganno o abuso di autorità.

Un ulteriore aspetto, non sempre adeguatamente distinto nel dibattito pubblico, riguarda la struttura stessa dell'articolo 603-bis, che configura due fattispecie di reato differenti. La prima è l'intermediazione illecita di manodopera, cioè il caporalato in senso stretto: il reclutamento di lavoratori allo scopo di destinarli al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando del loro stato di bisogno, ed è tipicamente svolta da un intermediario. La seconda riguarda invece l'utilizzo, l'assunzione o l'impiego di manodopera sottoposta a condizioni di sfruttamento, facendo leva sulla condizione di bisogno del lavoratore. In questo caso la responsabilità ricade direttamente sul datore di lavoro e non richiede la presenza di un intermediario. Un'impresa, dunque, può essere condannata per lo sfruttamento diretto dei propri lavoratori anche quando non si sia mai rivolta a un caporale.

La legge 199 è stata il risultato di anni di mobilitazione sindacale e di crescente pressione da parte dell'opinione pubblica e della società civile. La sua approvazione ha rappresentato un passaggio fondamentale nel contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, ma non ha esaurito l'intervento pubblico in questo campo. Nel corso degli anni, si è progressivamente costruita un'architettura istituzionale e normativa più articolata, finalizzata non soltanto alla repressione dei reati, ma anche alla prevenzione, al coordinamento delle amministrazioni, alla tutela delle vittime e al miglioramento dei meccanismi di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Nel 2014 è stata istituita presso l'INPS la Rete del lavoro agricolo di qualità, come strumento finalizzato a «valorizzare le imprese agricole che operano nel rispetto della normativa lavoristica, previdenziale e contrattuale e a contrastare il lavoro irregolare e lo sfruttamento nel settore agricolo». La Rete rappresenta uno strumento di trasparenza e legalità, che mette in relazione istituzioni, imprese, lavoratori e cittadini, promuovendo modelli produttivi sostenibili e responsabili[3]. A questa si è aggiunta, il 23 ottobre 2018, l'istituzione del Tavolo operativo per il contrasto al caporalato, con il compito di assicurare un coordinamento interistituzionale delle politiche di prevenzione e contrasto e con la presidenza affidata al Ministero del Lavoro. Il 20 febbraio 2020 è stato poi approvato il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura 2020-2022, che ha definito una strategia di intervento articolata su diversi ambiti, tra cui la vigilanza, i trasporti, le condizioni abitative e la protezione delle vittime. Nel 2021 è stata inoltre istituita la Consulta nazionale contro lo sfruttamento del lavoro in agricoltura e il caporalato e sono state adottate le Linee guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo. Un ulteriore rafforzamento dell'impianto è intervenuto con il D.L. n. 63 del 15 maggio 2024 («Decreto Agricoltura») convertito nella legge n. 101 del 2024. Il provvedimento ha istituito presso il Ministero del Lavoro il Sistema informativo per la lotta al caporalato ha esteso ai Carabinieri, per la tutela del lavoro, l'accesso alle banche dati dell'INPS e ha previsto la creazione, sempre presso l'INPS, della Banca dati degli appalti in agricoltura. Infine, il D.L. n. 145 dell'11 ottobre 2024, convertito nella legge n. 187 del 2024, ha introdotto nel Testo Unico sull'Immigrazione l'articolo 18-ter, prevedendo uno specifico permesso di soggiorno per le vittime di sfruttamento lavorativo, inizialmente della durata di sei mesi.

10.2.2 *L'attuazione degli strumenti*

L'attuazione concreta di questa articolata architettura normativa e istituzionale mostra come gli strumenti messi in campo abbiano progressivamente ampliato la capacità di intervento pubblico contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo. Restano tuttavia alcuni ambiti nei quali appare necessario rafforzarne ulteriormente la diffusione, l'operatività e la capacità di protezione. Tre aspetti risultano, in particolare, rilevanti.

Un primo ambito riguarda la promozione di comportamenti regolari da parte delle imprese attraverso la Rete del lavoro agricolo di qualità. Al 29 luglio 2026 le aziende iscritte alla Rete erano 11.788, su una platea potenziale stimata in circa 250.000 imprese: poco meno del 5%[4], una quota ancora minoritaria, ma che testimonia al tempo stesso una progressiva diffusione dello strumento. Il dato sulle adesioni non costituisce, di per sé, una misura della sua efficacia nel contrasto al caporalato: segnala piuttosto l'esistenza di un margine ancora ampio per estenderne la capacità di coinvolgimento del sistema produttivo agricolo. Indicazioni interessanti emergono anche dalla distribuzione territoriale delle adesioni. Il Mezzogiorno concentra il 44% delle aziende iscritte a livello nazionale, a fronte del 38% del Nord e del 18,8% del Centro (Tab. 1). Le tre pro-

[3] Rete del lavoro agricolo di qualità, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Comunicato stampa 30 dicembre 2025.

[4] Rete del lavoro agricolo di qualità, INPS, imprese ammesse al 29 luglio 2026.

vince con il maggior numero di imprese aderenti sono Bari, con 828 aziende, Viterbo, con 774, e Foggia, con 689. Il dato assume particolare rilievo considerando la natura volontaria dell'adesione alla Rete: non si tratta infatti di un indicatore dell'attività di controllo o della diffusione delle irregolarità, ma di uno strumento di qualificazione positiva delle imprese che scelgono di aderire e documentano il possesso dei requisiti previsti dalla normativa. Proprio per questa ragione, la Rete rappresenta uno dei principali strumenti pubblici disponibili per valorizzare le imprese agricole che operano nel rispetto delle regole e appare importante rafforzarne ulteriormente la diffusione.

Tabella 1 Aziende iscritte alla Rete del lavoro agricolo di qualità

Macroaree	Aziende iscritte	% su Italia
Nord	4.426	37,5
Centro	2.212	18,8
Mezzogiorno	5.150	43,7
Totale	**11.788**	**100**

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Inps, luglio 2026.

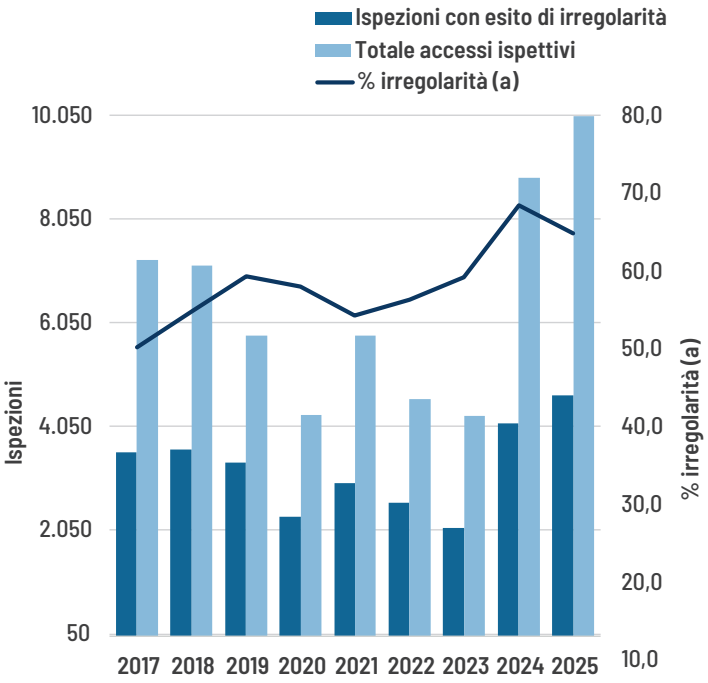
Un secondo ambito riguarda il coordinamento istituzionale e il coinvolgimento dei soggetti impegnati nel contrasto allo sfruttamento lavorativo. La Consulta nazionale contro lo sfruttamento del lavoro in agricoltura e il caporalato, istituita nel 2021 come sede di confronto e partecipazione, nei fatti, non risulta attiva. Si tratta quindi di una componente dell'architettura istituzionale prevista dalla normativa che deve ancora diventare pienamente operativa e che potrebbe contribuire, una volta attivata, a rafforzare il coordinamento e il confronto tra i soggetti interessati.

Il terzo elemento riguarda gli strumenti di protezione delle vittime straniere di sfruttamento lavorativo. L'articolo 18-ter del Testo Unico sull'Immigrazione (D.Lgs. n. 286 del 25 luglio 1998), introdotto nel 2024 dal D.L. n. 145 e successivamente modificato, prevede uno specifico permesso di soggiorno per gli stranieri vittime di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. Introdotto inizialmente con una durata di sei mesi, il permesso ha oggi durata di un anno ed è rinnovabile per un ulteriore anno o per il maggiore periodo necessario alla conclusione delle misure di inserimento socio-lavorativo o per motivi di giustizia (art. 4 del D.L. n. 146/2025). Al 31 gennaio 2026 risultavano rilasciati 497 permessi di soggiorno ai sensi dell'articolo 18-ter. Il dato mostra che il nuovo strumento ha trovato una prima concreta applicazione a poco più di un anno dalla sua introduzione. Va tuttavia interpretato con cautela: i 497 permessi comprendono anche quelli rilasciati ai componenti del nucleo familiare della vittima e non corrispondono, pertanto, al numero dei lavoratori che hanno direttamente denunciato situazioni di sfruttamento.

10.3 Misurare il caporalato: cosa emerge dai dati territoriali

Negli ultimi anni l'azione di vigilanza dell'INL in agricoltura si è sensibilmente rafforzata, soprattutto dopo la flessione registrata tra il 2020 e il 2023 (Fig. 1).
Gli accessi ispettivi nel settore agricolo, scesi a 4.263 nel 2023, sono saliti a 8.847 nel 2024 e a 10.044 nel 2025, il valore più elevato dell'intero periodo considerato. Nello stesso biennio è aumentato anche il numero delle ispezioni concluse con esito irregolare, passato da 2.090 nel 2023 a 4.118 nel 2024 e a 4.646 nel

Figura 1 Attività ispettiva INL in agricoltura



(a) rapporto tra le ispezioni irregolari e le ispezioni definite

Regioni e macroaree	Lavoratori interessati dalle violazioni accertate in agricoltura, nel 2025
Calabria	1077
Puglia	946
Campania	928
Veneto	691
Lazio	664
Emilia-Romagna	655
Toscana	584
Piemonte	549
Marche	519
Sicilia	497
Lombardia	424
Friuli-Venezia Giulia	384
Abruzzo	325
Umbria	162
Basilicata	154
Sardegna	124
Molise	97
Liguria	54
Valle d'Aosta	15
N.D.	2
Nord	2.772
Centro	1.929
Mezzogiorno	4.148
Italia	**8.851**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati INL.

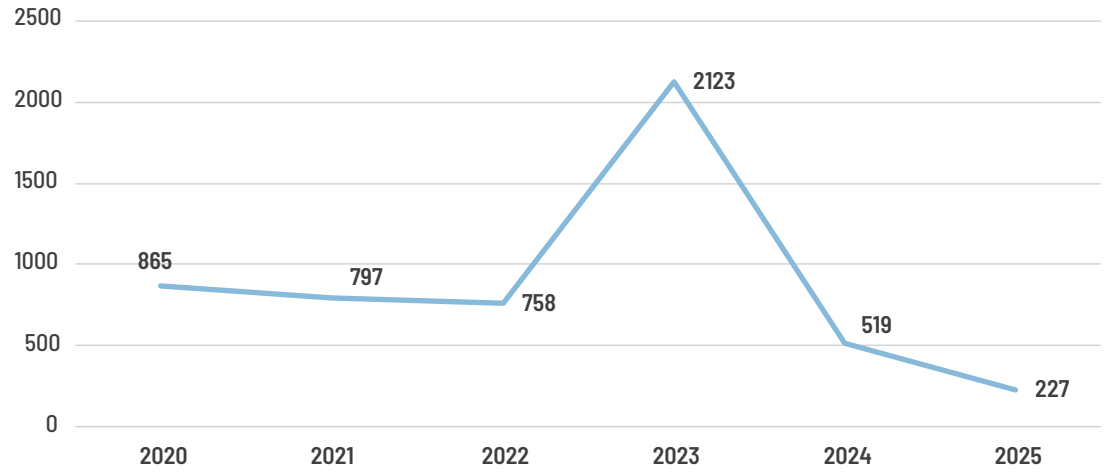
2025. Anche il tasso di irregolarità - definito come il rapporto tra le ispezioni concluse con esito irregolare e il totale delle ispezioni concluse - negli ultimi anni ha fatto registrare un progressivo incremento: dal 59,2% nel 2023 è salito al 68,4% l'anno successivo, per poi flettere leggermente al 64,8% nel 2025 (annualità caratterizzata da 7.166 accertamenti conclusi, oltre il doppio rispetto al 2023).
L'intensificazione dei controlli si è accompagnata a una significativa emersione delle violazioni. Nel 2025 sono 8.851 i lavoratori cui si riferiscono le irregolarità di vario tipo accertate nel settore agricolo. Quasi la metà si concentra nel Mezzogiorno: 4.148 lavoratori, contro 2.772 nel Nord (31,3%) e 1.929 nel Centro (21,8%).

La Calabria registra il valore regionale più elevato, con 1.077 lavoratori interessati, seguita da Puglia (946) e Campania (928): insieme, le tre regioni raccolgono circa un terzo del totale nazionale. Valori consistenti si osservano tuttavia anche in diverse regioni del Centro-Nord, in particolare in Veneto (691), Lazio (664), Emilia-Romagna (655), Toscana (584) e Piemonte (549). Va detto comunque che questi dati non possono essere letti come una misura diretta della diffusione effettiva delle irregolarità, poiché dipendono anche da intensità e efficacia dell'attività ispettiva. Un aumento delle irregolarità accertate può riflettere non soltanto una maggiore diffusione del fenomeno, ma anche una maggiore capacità delle istituzioni di intercettarlo. In ogni caso, il fatto che al rafforzamento dell'attività ispettiva si accompagni una maggiore emersione delle violazioni conferma l'importanza di investire nella capacità di vigilanza. Le stesse considerazioni valgono per il dettaglio territoriale.

Restringendo l'esame delle violazioni accertate a quelle specificatamente riconducibili al fenomeno del ca-

poralato – così come definito ai sensi dell'articolo 603-bis – il numero di lavoratori coinvolti è in assoluto piuttosto contenuto se confrontato con il dato riferito al totale delle irregolarità precedentemente discusso (nel 2025 risultano appena 227 lavoratori agricoli vittime del caporalato, a fronte degli 8.851 lavoratori del settore agricolo interessati da irregolarità di vario genere), e contrariamente a quest'ultimo non presenta un'analoga tendenza all'aumento delle violazioni accertate. Al contrario, se si esclude il dato eccezionale del 2023, emerge una chiara tendenza al ribasso (Fig. 2). A prima vista, dunque, sembrerebbe emergere una graduale remissione del fenomeno del caporalato che, come detto, nel 2025, fa registrare solamente 227 lavoratori coinvolti in tutta Italia. Sorprende anche la distribuzione territoriale: appena 19 lavoratori sono localizzati nel Mezzogiorno (pari all'8,4% del totale), sebbene l'area registri la più alta concentrazione di attività agricole primarie, mentre i valori più elevati si registrano in Toscana, Lombardia e Veneto. Tuttavia, il dato del 2023, caratterizzato dal picco di 2.123 lavoratori agricoli vittime di caporalato, suggerisce anche una diversa lettura. I casi accertati nel 2023, infatti, sono in gran parte riconducibili a due sole regioni, la Puglia e il Lazio, che con rispettivamente 1.020 e 608 lavoratori interessati rappresentano oltre i tre quarti dei casi accertati e spiegano interamente l'incremento dei lavoratori coinvolti rispetto agli altri anni considerati. D'altra parte, è noto che in quell'anno l'attività di accertamento si è concentrata in due territori delle stesse regioni, la Capitanata e l'Agro Pontino: è molto plausibile, dunque, che una generica attività ispettiva stia incontrando sempre forti difficoltà a intercettare un fenomeno, quello del caporalato, in continua trasformazione rispetto alle forme più tradizionali del passato, mentre controlli mirati in aree sensibili dimostrano una maggiore, sebbene temporanea, efficacia.

Figura 2 Lavoratori agricoli vittime di caporalato



Fonte: elaborazioni Svimez su dati INL.

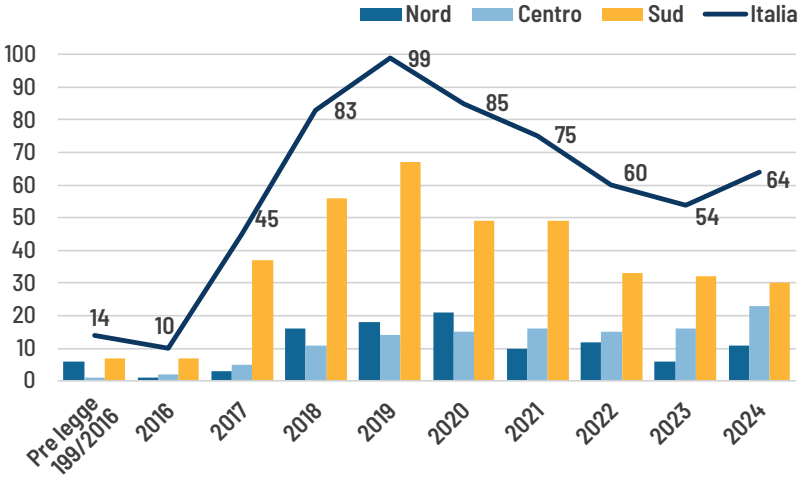
Ulteriori spunti di approfondimento, al di là dell'analisi dei dati ispettivi, emergono dagli studi presentati dal Laboratorio ADIR-FLAI CGIL, che osserva il fenomeno dello sfruttamento lavorativo raccogliendo informazioni provenienti dagli atti delle Procure e da fonti giornalistiche. L'ultimo Rapporto del Laboratorio aggiornato a dicembre 2024 ha censito complessivamente 1.249 vicende di sfruttamento lavorativo, inclusive di quelle precedenti alla riforma del 2016, delle quali 589 riferite all'agricoltura, pari a circa il 47% del totale (Fig. 3)[5]. La scala dei fenomeni rilevati dal Laboratorio è dunque molto più ridotta da quella dei dati ispet-

[5] VI Rapporto sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle vittime, Centro di ricerca interuniversitario l'Altro Diritto in collaborazione con l'Osservatorio Placido Rizzotto e la FLAI CGIL, marzo 2026.

tivi dell'INL. Più dettagliatamente, il confronto riportato in Tabella 2 evidenzia, anno per anno, quanto siano differenti i perimetri osservati delle due fonti. Complessivamente, tra il 2020 e il 2024 l'INL ha accertato, per il totale dei settori produttivi, 8.327 lavoratori interessati da caporalato; nello stesso periodo il Laboratorio ha censito 818 casi di sfruttamento e 662 procedimenti penali avviati. Limitando l'osservazione all'agricoltura, i valori sono rispettivamente di 5.062 lavoratori vittime di caporalato accertate dall'INL, rispetto ai 338 casi di sfruttamento e i 267 procedimenti penali censiti dal Laboratorio. Nettamente diversa, inoltre, è anche la distribuzione territoriale dei casi di sfruttamento rilevati dalle due fonti, molto più spostata verso il Mezzogiorno quella dell'INL rispetto a quella del Laboratorio. Complessivamente, nell'intero arco temporale considerato dal Laboratorio, i casi di sfruttamento in agricoltura localizzati nelle regioni meridionali sono 367, su un totale nazionale di 589, ovvero oltre il 62%. A livello regionale, i casi di sfruttamento nell'agricoltura risultano particolarmente numerosi soprattutto in Sicilia e Puglia, rispettivamente con 144 e 115 episodi testimoniati, seguite da Calabria e Campania (Fig. 4). A livello provinciale, è a Ragusa

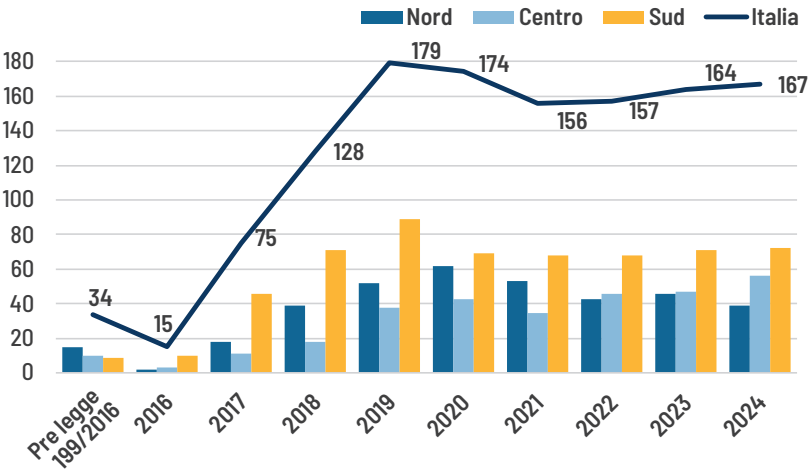
Figura 3 I casi di sfruttamento lavorativo

AGRICOLTURA



Valori cumulati	
Nord	104
Centro	118
Mezzogiorno	367
Italia	**589**

TUTTI I SETTORI



Valori cumulati	
Nord	369
Centro	307
Mezzogiorno	573
Italia	**1249**

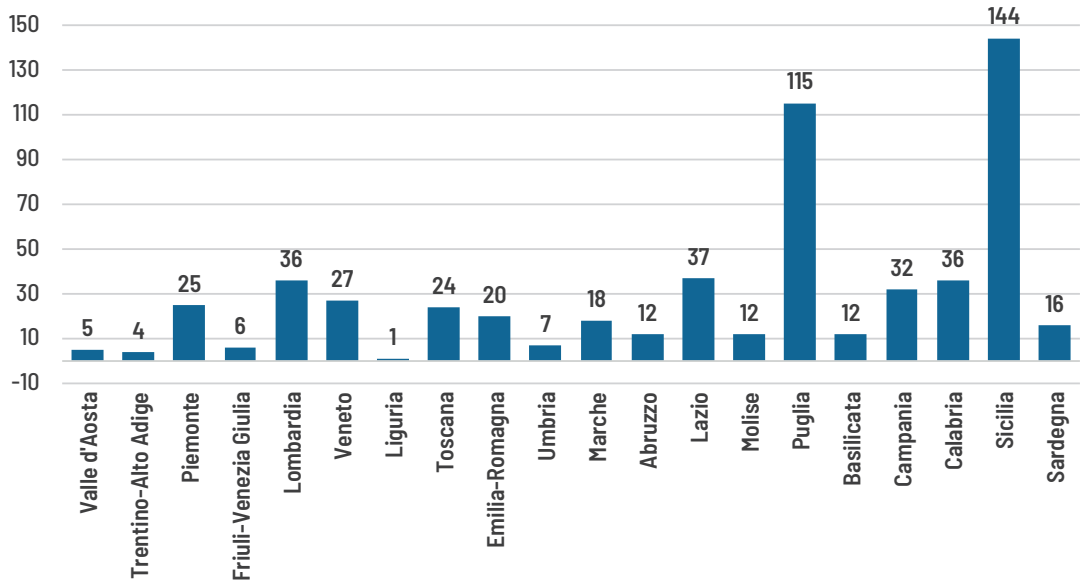
Fonte: Laboratorio ADIR-FLAI CGIL.

Tabella 2 Confronto tra attività ispettiva, segnalazioni e procedimenti

Anni	TUTTI I SETTORI			AGRICOLTURA		
	Lavoratori vittime di caporalato (dati INL)	Casi di sfruttamento (dati Laboratorio)	Procedimenti penali avviati (dati Laboratorio)	Lavoratori vittime di caporalato (dati INL)	Casi di sfruttamento (dati Laboratorio)	Procedimenti penali avviati (dati Laboratorio)
2020	1.490	174	150	865	85	73
2021	1.352	156	131	797	75	65
2022	1.051	157	129	758	60	43
2023	3.208	164	127	2.123	54	44
2024	1.226	167	125	519	64	42
TOTALE	8.327	818	662	5.062	338	267

Fonte: elaborazioni Svimez su dati INL e Laboratorio ADIR-FLAI CGIL.

Figura 4 I casi di sfruttamento lavorativo per regione (dati cumulati 2020-2024)



Fonte: dati Laboratorio ADIR-FLAI CGIL.

e Foggia che si concentra il maggior numero di inchieste. Per quanto riguarda l'evoluzione temporale dei casi rilevati, invece, negli ultimi anni anche dai dati del Laboratorio sembra emergere una progressiva riduzione degli episodi di sfruttamento rilevati in agricoltura – tendenza che risulta comune ai dati ispettivi forniti dell'INL – a fronte di una sostanziale stabilità dei casi relativi al totale dei settori produttivi.

Un terzo punto di osservazione è offerto dal partenariato tra OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni) e INL che prevede l'impiego di mediatori culturali OIM a supporto dell'attività di vigilanza dell'Ispettorato e delle iniziative di informazione e sensibilizzazione rivolte ai lavoratori migranti. Tra maggio 2020 e aprile 2024 sono stati assistiti 1.000 cittadini di paesi terzi in condizioni di sfruttamento lavorativo, per 896 dei quali OIM ha supportato la presentazione di una denuncia.

Particolarmente rilevante, ai fini dell'analisi del settore agricolo, è che 708 persone assistite, pari al 71% del totale, siano emerse nelle coltivazioni agricole e nell'allevamento; un'incidenza che risente tuttavia an-

che della specifica focalizzazione sull'agricoltura di alcuni dei progetti considerati[6]. Al momento del primo contatto con il mediatore OIM, il 74% delle persone assistite era regolarmente presente sul territorio italiano e il 26% era privo di titolo di soggiorno. L'irregolarità dello status giuridico costituisce dunque un importante fattore di vulnerabilità, ma non rappresenta una condizione necessaria dello sfruttamento: tra le persone assistite figurano anche titolari di permessi di lungo periodo, di protezione internazionale e di protezione speciale. Anche la distribuzione territoriale è ampia: il 40% dei casi assistiti è emerso al Nord, il 35% al Sud e il 25% al Centro. Il Piemonte registra il numero più elevato di persone assistite (239), seguito da Abruzzo (147) e Puglia (117). La stessa OIM invita tuttavia a non interpretare questa geografia come una misura dell'effettiva incidenza territoriale dello sfruttamento: il numero delle persone assistite dipende dalla capacità del sistema locale di intercettare le vittime e, soprattutto, di offrire risposte di tutela tali da favorirne il percorso di emersione.

10.4 Le nuove forme dello sfruttamento

Una delle trasformazioni più rilevanti del caporalato negli ultimi anni riguarda la sua crescente capacità di nascondersi dentro rapporti di lavoro formalmente regolari. Il Documento di programmazione per la vigilanza del 2025 dell'INL definisce il lavoro grigio una «forma insidiosa di sfruttamento del lavoro in quanto coperto da una parvenza di legalità fornita dalla presenza stessa del contratto di lavoro». Il contratto, dunque, non garantisce di per sé che le condizioni effettive di impiego corrispondano a quelle dichiarate. Le inchieste sul campo mostrano diversi meccanismi. Uno dei più ricorrenti consiste nella registrazione di un numero di giornate inferiore a quelle effettivamente lavorate. Una parte della retribuzione viene quindi corrisposta attraverso la busta paga, una parte in modo informale, mentre il reddito del lavoratore può essere integrato dalla disoccupazione agricola. Il risultato è un rapporto di lavoro che, osservato attraverso le sole banche dati amministrative, può apparire regolare, mentre una quota delle giornate e della retribuzione rimane sommersa. È una trasformazione significativa rispetto al lavoro completamente "in nero": l'irregolarità non scompare, ma si sposta all'interno del rapporto formalmente dichiarato.

Accanto al lavoro grigio si sono diffuse forme più complesse di intermediazione. In particolare, nel Centro-Nord, il reclutamento della manodopera può essere affidato a cooperative, società di servizi o altri soggetti che assumono formalmente i lavoratori e li mettono poi a disposizione delle aziende agricole. Già le ricerche condotte da ADIR-FLAI avevano evidenziato come, soprattutto nelle regioni settentrionali, l'intermediazione potesse essere organizzata attraverso cooperative spurie e agenzie di somministrazione, schermando il rapporto tra lavoratore e impresa agricola. È su questo terreno che negli ultimi anni sono emerse le cosiddette "cooperative senza terra". L'indagine di Terra! "Gli ingredienti del caporalato. Il caso del Nord Italia"[7], realizzata nelle filiere vitivinicole e ortofrutticole di Piemonte, Veneto e Friuli-Venezia Giulia, descrive un sistema nel quale i tradizionali intermediari sono stati in parte sostituiti da soggetti giuridici formalmente costituiti: cooperative senza terra, partite Iva, srl e srls. Queste strutture reclutano la manodopera e forniscono servizi alle aziende agricole senza essere necessariamente titolari della produzione. Secondo l'indagine di Terra!, proprio questa veste formalmente legale rende lo sfruttamento meno visibile e più difficile da intercettare rispetto alle forme tradizionalmente associate al caporale. Il fenomeno è particolarmente rilevante al Nord, anche nelle filiere agricole ad alto valore aggiunto. Nel Veneto, ad

[6] OIM Italia, Vittime di sfruttamento lavorativo assistite nell'ambito del partenariato tra OIM e INL: profilo dei lavoratori e meccanismi di tutela attivati, aprile 2024.

[7] Associazione Terra!, "Gli ingredienti del caporalato – il caso del Nord Italia", https://www.associazioneterra.it/cosa-facciamo/filiere-e-caporalato/gli-ingredienti-del-caporalato.

esempio, sono state documentate "imprese senza terra" che impiegano lavoratori attraverso cooperative con retribuzioni inferiori fino al 40% rispetto a quelle previste dai contratti nazionali. Non significa che il caporale tradizionale sia scomparso, ma che alla figura individuale dell'intermediario si sono affiancate forme societarie capaci di svolgere funzioni analoghe all'interno di una cornice apparentemente regolare. Questa evoluzione aiuta anche a comprendere perché il caporalato contemporaneo sia più difficile da misurare. Il lavoro nero rimane una componente importante, ma una parte crescente dello sfruttamento può convivere con contratti, buste paga, cooperative e imprese formalmente registrate. È uno dei motivi per cui la distinzione tra lavoro regolare e irregolare, da sola, non è più sufficiente a descrivere le forme assunte dallo sfruttamento agricolo.

10.5 Le cause strutturali dello sfruttamento

10.5.1 *La geografia dei ghetti: il fallimento della prevenzione*

La geografia degli insediamenti informali costituisce uno degli elementi che più caratterizzano lo sfruttamento del lavoro agricolo nel Mezzogiorno. L'indagine nazionale realizzata da ANCI e Cittalia consente di definirne meglio dimensioni e distribuzione territoriale[8]. Dei 3.851 Comuni che hanno partecipato alla rilevazione, 38 hanno dichiarato la presenza di insediamenti informali abitati da lavoratori migranti impiegati nel settore agro-alimentare, per un totale di 150 insediamenti e oltre 10.000 persone (Tab. 3). La distribuzione territoriale è fortemente concentrata nel Mezzogiorno: dei 38 Comuni che segnalano insediamenti informali, 21 si trovano nel Sud e 8 nelle Isole. La Puglia ne conta 12, la Sicilia 8, la Calabria 5 e la Campania 3; le quattro regioni concentrano da sole 28 dei 38 Comuni interessati. Il confronto con la distribuzione regionale della manodopera migrante mostra comunque che la presenza di lavoratori stranieri non determina di per sé la formazione di insediamenti informali. Il Piemonte è la regione nella quale il maggior numero di Comuni segnala lavoratori migranti occupati nell'agroalimentare (91), ed è anche quella con il maggior numero di Comuni dotati di strutture alloggiative formali (20); soltanto 2 Comuni piemontesi dichiarano invece insediamenti informali. In Lombardia i Comuni con lavoratori migranti sono 57 e quelli con strutture formali 5, mentre non risultano insediamenti informali. Il quadro è diverso nel Mezzogiorno: in Puglia, a fronte di 43 Comuni che segnalano lavoratori migranti, 12 dichiarano insediamenti informali; in Sicilia sono rispettivamente 45 e 8. I dati suggeriscono quindi che la formazione e la persistenza degli insediamenti dipendano dall'interazione tra domanda di lavoro agricolo, disponibilità abitativa, organizzazione dei trasporti e capacità dei sistemi territoriali di offrire soluzioni alternative.

Due precisazioni sono necessarie prima di leggere questi dati. La prima riguarda il loro aggiornamento: la rilevazione è stata condotta tra l'ottobre 2021 e il gennaio 2022 e pubblicata nel luglio di quell'anno, e la fotografia che restituisce ha dunque quattro anni. La seconda riguarda il perimetro dell'indagine, che registra ciò che i Comuni hanno dichiarato: i 3.851 rispondenti sono poco meno della metà dei Comuni italiani, e anche tra quelli preliminarmente individuati come più esposti per la presenza di lavoratori stranieri nell'agroalimentare hanno risposto circa il 70%. I 38 Comuni che segnalano insediamenti informali non esauriscono quindi il fenomeno: sono quelli che, avendo partecipato alla rilevazione, lo hanno dichiarato. È ragionevole ritenere che insediamenti analoghi esistano anche in Comuni rimasti fuori dalla rilevazione, e che le cifre vadano lette come una soglia minima. Va inoltre chiarito che cosa designa, qui, l'espressione

[8] Cittalia-Fondazione Anci, Anci, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Le condizioni dei migranti che lavorano nel settore agroalimentare, Prima indagine nazionale InCas, luglio 2022.

Tabella 3 Condizioni abitative dei lavoratori migranti nell'agroalimentare, 2022

Regioni e Macroaree	Comuni con insediamenti informali	Comuni con lavoratori migranti	Comuni con strutture alloggiative formali	Comuni partecipanti all'indagine
Puglia	12	43	11	139
Sicilia	8	45	14	210
Calabria	5	38	8	167
Campania	3	46	8	207
Lazio	2	24	4	152
Piemonte	2	91	20	659
Veneto	2	32	4	272
Abruzzo	1	24	1	134
Liguria	1	15	5	123
Marche	1	21	1	108
Toscana	1	22	3	139
Basilicata	0	29	9	91
Emilia-Romagna	0	39	6	161
Friuli-Venezia Giulia	0	8	2	102
Lombardia	0	57	5	762
Molise	0	11	2	66
Sardegna	0	16	1	145
Trentino-Alto Adige Südtirol	0	31	3	127
Umbria	0	12	4	55
Valle d'Aosta Vallée d'Aoste	0	4	0	32
Mezzogiorno	**28**	**228**	**53**	**1.025**
Centro-Nord	**10**	**380**	**58**	**2.826**
Italia	**38**	**608**	**111**	**3.851**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Cittalia-ANCI.

«insediamento informale». che nella denominazione ufficiale della misura del PNRR diventa «insediamenti abusivi». L'indagine ANCI-Cittalia fa riferimento a «sistemazioni che, letteralmente, degradano da alloggi privati e strutture collettive temporanee o stabili, pubbliche o private, fino agli insediamenti informali o spontanei non autorizzati». Non una categoria unica, dunque, ma una scala: situazioni molto diverse quanto a stabilità, titolarità e visibilità, che le politiche pubbliche tendono invece a trattare come un oggetto solo.

L'immagine di insediamenti esclusivamente temporanei, destinati a formarsi e dissolversi seguendo il calendario delle raccolte, trova inoltre solo un riscontro parziale nell'Indagine. Su 90 insediamenti per i quali è disponibile l'informazione, 55, il 61,1%, esistono da almeno quattro anni; 11 sono presenti da oltre vent'anni. Quasi il 45% è localizzato in aree rurali, ma una quota rilevante si trova in aree urbane o periurbane, mentre oltre tre quarti insiste su aree di proprietà privata. Gli insediamenti si configurano quindi, in molti casi, come una componente ormai consolidata dei sistemi territoriali nei quali sono inseriti, più che come una risposta abitativa occasionale ai soli picchi stagionali di domanda di lavoro. Alla persistenza si accompagna una forte carenza di servizi. Nel 34% degli insediamenti non risulta presente nessuno dei servizi essenziali rilevati dall'indagine; l'acqua potabile è disponibile in meno della metà dei casi e i collegamenti con mezzi

pubblici appena in un quinto dei casi. Il problema della mobilità assume particolare rilievo: 4 insediamenti su 10 si trovano a più di 10 chilometri dal luogo di lavoro. Quanto alla presenza di interventi sociali e di integrazione, in quasi il 77% dei casi non risulta attivo nessuno degli interventi considerati dall'indagine e in meno del 10% dei casi sono segnalate iniziative rivolte al contrasto del caporalato.

Per molti anni questi ghetti sono stati raccontati principalmente come serbatoi di manodopera: insediamenti che crescevano nei mesi della raccolta e nei quali il caporale poteva reclutare ogni mattina le squadre da portare nei campi. Questa funzione non è scomparsa. Ma descrive sempre meno, da sola, ciò che sono diventati alcuni dei maggiori insediamenti meridionali. Il caso della Capitanata, in Puglia, è emblematico. La trasformazione della filiera del pomodoro ha progressivamente ridotto il fabbisogno di raccolta manuale: secondo ANICAV, oggi quasi il 90% del pomodoro è raccolto nel bacino Centro-Sud. Ne consegue una domanda di manodopera manuale significativamente inferiore a quella che aveva contribuito alla crescita dei grandi insediamenti nei decenni precedenti. Questo non significa che il lavoro agricolo sia scomparso dalla Capitanata, né che i ghetti abbiano perso la loro relazione con il mercato del lavoro. Significa piuttosto che la loro permanenza non può essere spiegata soltanto con la raccolta stagionale del pomodoro. A Borgo Mezzanone questa trasformazione è particolarmente evidente. Una ricostruzione di INTERSOS del 2024 descrive un insediamento nel quale una parte degli abitanti continua a muoversi seguendo le stagioni agricole, mentre un'altra parte rimane stabilmente: per queste persone Borgo Mezzanone è diventato, di fatto, la loro casa[9].

È quindi utile distinguere due funzioni che oggi convivono. Da una parte permane il rapporto con il lavoro agricolo stagionale e con forme illegali di intermediazione e trasporto. Dall'altra, si è consolidata una funzione abitativa autonoma. Questa trasformazione cambia anche il modo in cui andrebbero lette le politiche pubbliche. Il superamento dei ghetti non può essere affrontato esclusivamente con la sola logica di contrasto al reclutamento illegale della manodopera. È diventato anche un problema di politica abitativa, accesso ai servizi, regolarità amministrativa, mobilità e integrazione con il territorio.

Su questo terreno va valutato l'intervento del PNRR dedicato al superamento degli insediamenti informali. Uno dei principali interventi di prevenzione pensato come leva per il superamento degli insediamenti informali e il contrasto al caporalato è stato finanziato dal Piano nazionale di ripresa e resilienza. All'interno dell'investimento "Piani urbani integrati", una linea specifica da 200 milioni di euro (Missione 5, Componente 2, Investimento 2.2.a) è stata riservata alla realizzazione di soluzioni abitative dignitose per i lavoratori agricoli, in esecuzione del Piano strategico contro il caporalato varato nel 2020. Con il decreto ministeriale n. 55 del 29 marzo 2022 le risorse sono state assegnate a 37 Comuni situati in 11 Regioni[10] (Tab. 4). Le difficoltà emergono, però, immediatamente: dei 37 Piani di azione locale attesi, la pre-verifica ministeriale ne giudica completi soltanto ventotto, e i posti letto programmati si fermano a 7.235 a fronte dei 10.000 stimati nella prima mappatura. Nel giugno 2024, a nove mesi dalla scadenza fissata per il completamento dell'intero progetto, il Governo ha nominato un Commissario straordinario. La ricognizione che questi trasmette alla Corte dei conti nel dicembre successivo restituisce il quadro riassunto nella tabella seguente.

A ridosso della scadenza, dunque, poco più della metà delle risorse (il 55,2%) risulta ancora attribuita a Comuni che lo stesso Commissario classifica come «potenzialmente idonei»; il restante 44,8%, quasi 90 mi-

[9] Intersos, Che cos'è il "ghetto" di Borgo Mezzanone, https://www.intersos.org/che-cose-il-ghetto-di-borgo-mezzanone/

[10] Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Piani urbani integrati – Superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura, deliberazione 14 febbraio 2025, n. 30/2025/G, pp. 11 e 13.

Tabella 4 Stato avanzamento linea PNRR per soluzioni abitative dignitose per i lavoratori agricoli

Categoria	Comuni	Risorse (Euro)	Presenze censite
Rinunce	7	35.364.217,3	1.925
Incompatibili con la misura	4	9.745.778,2	290
PAL non pervenuto/differito	3	8.068.690,1	315
Inidonei per cronoprogramma di 24-27 mesi	4	36.410.817,0	2.277
Potenzialmente idonei	19	110.410.496,4	6.148
TOTALE	**37**	**199.999.998,9**	**10.955**

Fonte: elaborazione Svimez su dati Corte dei Conti - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, delib. 30/2025/G, 14 febbraio 2025, Tabb. 3-6, pp. 20-23.

lioni di euro, si distribuisce tra amministrazioni che hanno rinunciato, progetti giudicati incompatibili con la finalità della misura, piani mai pervenuti e interventi il cui cronoprogramma è incompatibile con i termini. Il dato più significativo sul piano analitico riguarda però la mappatura sulla quale il riparto era stato costruito, che al momento della ricognizione risultava fortemente disallineata dalla situazione dei territori: in alcuni Comuni non insistono più né insediamenti né fenomeni di caporalato, in altri i posti letto previsti divergono dalle presenze censite. Il Commissario riconduce parte di questi scarti a «una contrazione delle presenze dei lavoratori nel tempo». Il giudizio della Corte è netto: «conclamata impossibilità a realizzare il progetto nei termini attualmente previsti». Anche in caso di proroga, aggiunge la Sezione, occorrerà prendere atto «nella sostanza ed al di là della tralaticia formula della proroga, dell'insufficiente sviluppo del progetto, così come varato e asfitticamente sviluppato fino al giugno 2024». Il rapporto si chiude osservando che «quanto emerso non permette la formulazione di specifiche raccomandazioni»: la Corte, cioè, non ritiene di poter indicare correttivi. Gli sviluppi successivi confermano il quadro. La proroga è stata concessa, con il target spostato al secondo trimestre del 2026, ma insieme alla scadenza è stato riscritto anche l'obiettivo, che passa dalla realizzazione di progetti alla più generica creazione di posti letto. Soprattutto, la dotazione è stata drasticamente ridimensionata: i Comuni rinunciatari sono saliti a tredici e altri sei non sono riusciti a rispettare le condizioni del Piano, cosicché la misura è stata definanziata per 169,74 milioni di euro. Secondo i dati ReGiS aggiornati al 13 giugno 2026, la linea conta oggi 30,3 milioni di euro e 15 progetti attivi, ma solo 11 riguardano soluzioni abitative (24,2 milioni, di cui 20,9 nel Mezzogiorno); i restanti 6 milioni finanziano strumenti di sistema, dal sistema informativo per la lotta al caporalato (SILCA) agli indicatori di affidabilità contributiva dell'INPS. Non si tratta dunque soltanto di un ritardo attuativo: quasi l'88% delle risorse inizialmente destinate al superamento degli insediamenti informali è stato sottratto a questa finalità.

Nella seduta del 4 agosto 2026 il Consiglio dei ministri ha assegnato al Commissario straordinario di settore 150 milioni di euro per un piano straordinario pluriennale volto a rendere disponibili alloggi per i lavoratori stagionali, prorogando al 31 dicembre 2029 la durata della struttura commissariale[11]. La decisione conferma che il superamento degli insediamenti informali resta una questione strutturale irrisolta, e ne estende l'orizzonte operativo di tre anni oltre la scadenza del PNRR. Rende però anche più necessaria una valutazione pubblica delle ragioni per cui la misura originaria non ha raggiunto i propri obiettivi: dieci anni dopo la legge 199, nessun ghetto è stato superato con le risorse che a questo scopo erano state destinate. Secondo

[11] Consiglio dei ministri n. 185 del 4 agosto 2026; la misura è contenuta nel decreto-legge recante disposizioni urgenti per la funzionalità della pubblica amministrazione e degli enti territoriali. https://ance.it/2026/08/consiglio-dei-ministri-n-185-del-4-agosto-2026/

i dati ReGiS aggiornati al 13 giugno 2026, nessuno degli interventi abitativi risulta concluso e i pagamenti ammontano a 3,3 milioni di euro: il 10,9% della dotazione residua e appena l'1,7% dello stanziamento originario di 200 milioni.

10.5.2 *La vulnerabilità della manodopera*

La presenza di lavoratori in condizioni di vulnerabilità, legate alla fragilità economica, alla condizione migratoria e alla precarietà dello status amministrativo, costituisce uno dei fattori strutturali che favoriscono la persistenza del caporalato. A questo si aggiunge la natura di alcune produzioni, soprattutto agricole, caratterizzate da un'elevata intensità di lavoro e da una forte stagionalità. La concentrazione delle attività in periodi limitati genera picchi improvvisi di domanda di manodopera che i canali ordinari di intermediazione e collocamento non sempre riescono a soddisfare con la necessaria tempestività. È in questo spazio che possono trovare terreno forme di reclutamento informale o illecito della manodopera.

La domanda di prestazioni scarsamente qualificate e stagionali rende relativamente agevole «rimpiazzare i prestatori d'opera che rifiutano condizioni di lavoro deteriori rispetto a quelle previste dalla legge, attingendo a una domanda di lavoro pressoché inesauribile, senza che si inneschi alcun processo di contrattazione capace di riequilibrare le opposte posizioni contrattuali»[12]. Lo sfruttamento tende così a concentrarsi su «persone che si trovano in una situazione di indigenza e marginalità sociale per cui, da un lato avvertono impellente il bisogno di lavorare e, dall'altro, non hanno la possibilità di accedere a impieghi migliori, sia perché privi di una formazione in grado di renderli più competitivi sul mercato del lavoro, sia per l'assenza di strategie politiche capaci di aumentare le loro chance occupazionali»[13]. In questa condizione si trova una parte significativa della manodopera migrante, regolare e irregolare, in agricoltura, particolarmente esposta a forme di ricatto e sfruttamento.

Il XVI Rapporto annuale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sugli stranieri nel mercato del lavoro, pubblicato nel luglio 2026, permette di quantificare con precisione quanto l'agricoltura italiana dipenda oggi da manodopera migrante, e di collocare questa dipendenza in un quadro nazionale, non solo meridionale. Nel 2025 gli occupati stranieri in Italia hanno superato i 2,5 milioni, il 10,7% del totale, con una crescita trainata proprio dalla componente non comunitaria (+3,6% sul 2024). L'agricoltura è il secondo settore per incidenza di occupati stranieri (21,5%), ed è quello nel quale si registra la maggiore incidenza di lavoratori stranieri sulle nuove assunzioni: nel 2025, il 45,5% dei rapporti di lavoro attivati nel comparto agricolo ha riguardato cittadini stranieri.
Per il settore primario nel suo complesso, la quota di stranieri sul totale delle entrate programmate dalle imprese ha raggiunto quasi il 43%, il valore più alto tra tutti i settori economici. Il 73% dei contratti sottoscritti da lavoratori stranieri è a tempo determinato, contro il 64,7% degli italiani. Un dato che merita attenzione, perché contraddice l'immagine di un fabbisogno di manodopera straniera concentrato al Sud, è che il 60% della domanda di lavoro straniero programmata dalle imprese italiane si concentra al Nord. La Lombardia guida la graduatoria per numero di entrate previste, seguita da Veneto, Emilia-Romagna, Lazio e Toscana; Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana sono inoltre le quattro regioni che combinano i maggiori valori assoluti con un'incidenza della componente straniera superiore alla media nazionale. Anche i dati sulla disoccupazione agricola restituiscono una geografia meno esclusivamente meridionale di quanto comune-

[12] E. Santoro, C. Stoppioni, Strategie per combattere lo sfruttamento lavorativo dopo l'entrata in vigore della legge 199/2016. I primi dati della Ricerca del Laboratorio di ricerca sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime, Altro diritto/FLAI CGIL.

[13] E. Santoro, C. Stoppioni, cit.

mente si immagini. Sebbene il 45,7% del complesso dei percettori risieda nel Mezzogiorno, l'incidenza dei non comunitari raggiunge il valore più elevato nel Nord-Ovest, con il 54,5%. Emilia-Romagna, Sicilia, Puglia, Lazio e Campania concentrano insieme circa il 56% dei beneficiari non comunitari, confermandone la presenza lungo l'intero territorio nazionale. Il CREA documenta come la manodopera salariata in agricoltura sia cresciuta in modo significativo nell'ultimo quindicennio, da circa 938.000 occupati nel 2010 a oltre 1.277.000 (+38%), con una componente straniera che oggi supera il 33% del totale (425.962 lavoratori), contro meno del 25% del decennio precedente[14].

10.5.3 *Filiere vulnerabili e distribuzione del valore*

Non tutte le produzioni agricole presentano la stessa esposizione al rischio di sfruttamento. Più che individuare una lista di filiere "a rischio", è utile osservare alcune caratteristiche che, quando si combinano, possono aumentare la vulnerabilità del lavoro: un'elevata intensità di manodopera concentrata in periodi brevi, la stagionalità della raccolta, la deperibilità del prodotto che riduce i margini temporali a disposizione del produttore, la frammentazione delle aziende agricole, una debole capacità di aggregazione dell'offerta. Infine, uno squilibrio del potere contrattuale nei confronti degli attori che operano a valle della filiera. È questa combinazione, più che la singola coltura, a rendere alcune produzioni maggiormente esposte. Agrumi, ortofrutta, alcune produzioni olivicole e vitivinicole presentano, con intensità e modalità differenti, parte di queste caratteristiche. Questo non significa naturalmente che siano filiere caratterizzate dallo sfruttamento, ma che la loro struttura produttiva può creare condizioni nelle quali il costo del lavoro diventa una delle variabili più facilmente comprimibili. Il passaggio decisivo è quindi spostare lo sguardo dalla singola coltura al funzionamento economico della filiera. Il problema nasce anche dalla forte asimmetria tra una produzione agricola estremamente frammentata e una fase di commercializzazione molto più concentrata. Dove gli agricoltori non riescono ad aggregare adeguatamente l'offerta, attraverso cooperative o organizzazioni di produttori sufficientemente forti, la loro capacità di negoziare prezzo e condizioni di vendita si riduce. Scontistica, promozioni e competizione tra fornitori diventano così strumenti attraverso i quali una parte della pressione commerciale può essere trasferita a monte. In agricoltura il lavoro rappresenta una quota rilevante dei costi di produzione e, soprattutto nelle filiere ad alta intensità di manodopera, può diventare uno dei costi sui quali intervenire più facilmente. Questo non produce automaticamente caporalato, ma contribuisce a costruire il contesto economico nel quale il ricorso al lavoro irregolare può diventare più conveniente. I dati sulla distribuzione del valore aiutano a rendere visibile questo squilibrio. Secondo ISMEA[15], su 100 euro spesi dal consumatore per un prodotto ortofrutticolo fresco, circa 7 euro rappresentano il risultato netto che rimane all'azienda agricola dopo aver remunerato lavoro e capitale. Per i prodotti trasformati la quota che resta all'agricoltura si riduce ulteriormente. Il punto non è quindi attribuire alla distribuzione la responsabilità diretta dello sfruttamento, ma osservare come la ripartizione del valore e il diverso potere negoziale degli attori condizionino la redditività delle imprese agricole.

Proprio su questo terreno si colloca l'indagine conoscitiva avviata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato alla fine del 2025 e resa pubblica nel gennaio 2026[16]. L'Antitrust parte dalla divaricazione tra l'aumento dei prezzi alimentari al consumo – +24,9% tra ottobre 2021 e ottobre 2025, contro il +17,3% dell'indice generale – e le difficoltà denunciate dai produttori agricoli sul versante dei margini. L'indagine non ha ancora formulato conclusioni, ma sta esaminando precisamente alcuni dei meccanismi rilevanti per questo

[14] CREA Politiche e Bioeconomia, "Il contributo dei lavoratori stranieri all'agricoltura italiana", 2019.

[15] Rapporto filiere ortofrutta 2024.

[16] https://www.agcm.it/media/comunicati-stampa/2026/1/IC58

capitolo: il potere di acquisto delle catene distributive e delle centrali e supercentrali, i corrispettivi richiesti ai fornitori per servizi e promozioni, il cosiddetto trade spending, e il crescente peso dei prodotti a marchio del distributore. Un esempio particolarmente visibile, e per questo simbolico più che esaustivo, di questi squilibri è stato quello delle aste elettroniche al doppio ribasso. Il meccanismo prevedeva una prima gara tra i fornitori; il prezzo più basso raggiunto diventava poi la base di una seconda asta, nella quale gli stessi fornitori erano nuovamente chiamati a competere al ribasso. Le aste al doppio ribasso sono state poi vietate dal decreto legislativo 198/2021, con cui l'Italia ha recepito la direttiva europea sulle pratiche commerciali sleali. Le aste non rappresentano quindi la causa diretta del caporalato, ma costituiscono un caso esemplare di un problema più generale: la capacità dell'acquirente di mettere in competizione fornitori molto più frammentati facendo leva principalmente sul prezzo. La stessa questione è riemersa nel 2026, quando una nuova inchiesta[17] ha documentato il ricorso ad aste al ribasso da parte di una centrale di acquisto europea per milioni di confezioni di derivati del pomodoro. Dal 2021 il contrasto alle pratiche commerciali sleali è affidato in Italia anche al Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF), autorità del MASAF competente per l'applicazione del decreto legislativo 198/2021. L'attività di vigilanza è cresciuta rapidamente: i controlli specificamente dedicati alle pratiche commerciali sleali sono passati da 139 nel 2022 a 488 nel 2023, 809 nel 2024 e 3.536 nel 2025. Nel 2024 le contestazioni più frequenti hanno riguardato le condizioni contrattuali, il 41,5% del totale, e il mancato rispetto dei termini di pagamento, il 28,8%. Nel loro insieme, questi elementi riportano il tema del caporalato dentro la struttura economica delle filiere. Lo sfruttamento resta una responsabilità precisa di chi lo pratica, ma la sua prevenzione richiede anche di osservare le condizioni nelle quali operano le imprese agricole: redditività, capacità di aggregazione, formazione dei prezzi e rapporti di forza con trasformazione e distribuzione.

10.6 Le condizioni per prevenire e contrastare lo sfruttamento

A dieci anni dall'approvazione della legge 199/2016, il bilancio che emerge è necessariamente articolato. La riforma ha rafforzato gli strumenti a disposizione dello Stato, ha reso perseguibile direttamente il datore di lavoro che utilizza manodopera in condizioni di sfruttamento e ha contribuito ad aumentare la capacità istituzionale di riconoscere fenomeni che per lungo tempo erano rimasti ai margini dell'intervento pubblico. L'aumento dell'attività ispettiva e delle vicende che emergono attraverso indagini, denunce e attività di mediazione dimostrano che oggi lo sfruttamento viene intercettato più di quanto accadesse in passato. Ma gli stessi dati mostrano il limite di una strategia fondata prevalentemente sulla repressione. L'intervento penale arriva necessariamente quando lo sfruttamento si è già prodotto. Le condizioni che ne aumentano la probabilità si formano prima: nella vulnerabilità economica e sociale dei lavoratori, nelle difficoltà dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, nell'assenza di trasporti e soluzioni abitative, nella stagionalità di alcune produzioni e negli squilibri economici che attraversano le filiere. È su questo terreno che il decennio trascorso mostra i risultati più deboli, e il caso del PNRR e del superamento degli insediamenti informali ne costituisce l'esempio più evidente.

Il fenomeno, inoltre, è cambiato. Il caporale che recluta lavoratori nei grandi insediamenti informali rimane una realtà presente in diversi territori, soprattutto meridionali, ma non esaurisce più il quadro. Lo sfruttamento può convivere con un contratto regolare, una busta paga, un permesso di soggiorno valido e un soggetto giuridico formalmente costituito che intermedia la manodopera. Questo rende meno utile la tradizionale contrapposizione tra lavoro regolare e lavoro nero e richiede strumenti di controllo capaci

[17] F. Ciconte, S. Liberti, La svendita forzata dei pomodori italiani, Internazionale, 8 luglio 2026.

di osservare le condizioni effettive di lavoro e l'intera catena dell'intermediazione. È infine la geografia del fenomeno a suggerire un cambio di prospettiva. Il caporalato non costituisce più, ammesso che lo sia mai stato, una questione esclusivamente meridionale. Assume però forme differenti nei diversi territori. Il Mezzogiorno continua a concentrare alcune delle condizioni più visibili di vulnerabilità, a partire dagli insediamenti informali e dalle carenze nei servizi di trasporto e abitativi, ed è l'area nella quale si registra il maggior volume di violazioni accertate. Nel Centro-Nord assumono maggiore evidenza il lavoro grigio, gli appalti e l'intermediazione affidata a cooperative e società di servizi. Le politiche pubbliche devono quindi essere nazionali, ma capaci di adattarsi alle caratteristiche dei diversi sistemi produttivi locali. Dieci anni dopo la legge, la questione non è dunque scegliere tra repressione e prevenzione. L'esperienza maturata indica che la prima è indispensabile, ma non sufficiente. Ridurre strutturalmente lo sfruttamento richiede di agire contemporaneamente sul mercato del lavoro, sulle condizioni di soggiorno e di abitare, sui trasporti, sul funzionamento delle filiere e sulla capacità degli agricoltori di organizzare l'offerta e trattenere una quota adeguata del valore prodotto. La responsabilità dello sfruttamento resta individuale e precisa; le condizioni che possono renderlo conveniente sono invece un problema collettivo e, come tale, richiedono una politica pubblica.

PARTE TERZA
GENERAZIONI E DIRITTI



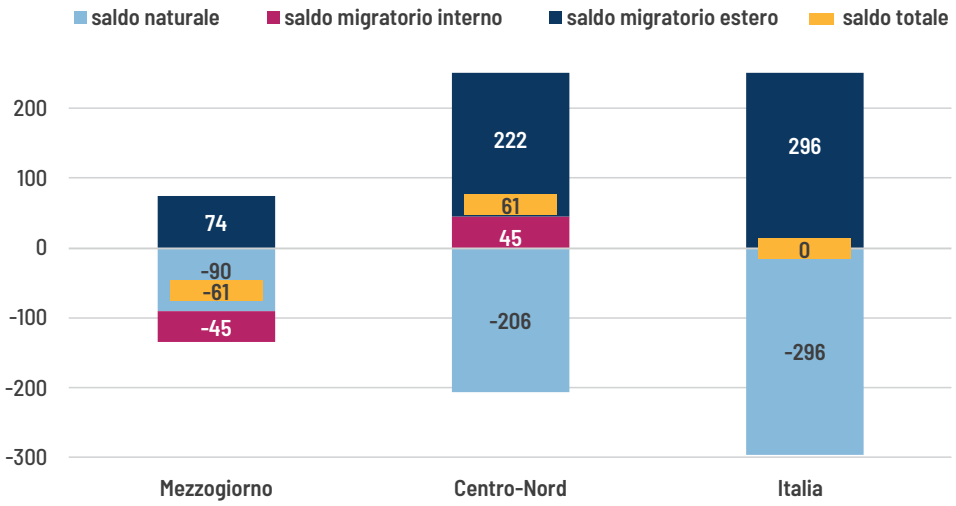
| 11. Demografia, economia e società |
| 12. I giovani: migrazioni, lavoro e partecipazione |
| 13. Cambiamento climatico e divari territoriali |
| 14. La scuola post-PNRR: convergenza e divari |
| 15. Università: diritto allo studio e scelta di restare |
| 16. Costi, rinunce e mobilità nella sanità differenziata |

11. Demografia, economia e società

11.1 La demografia delle regioni italiane nel 2025

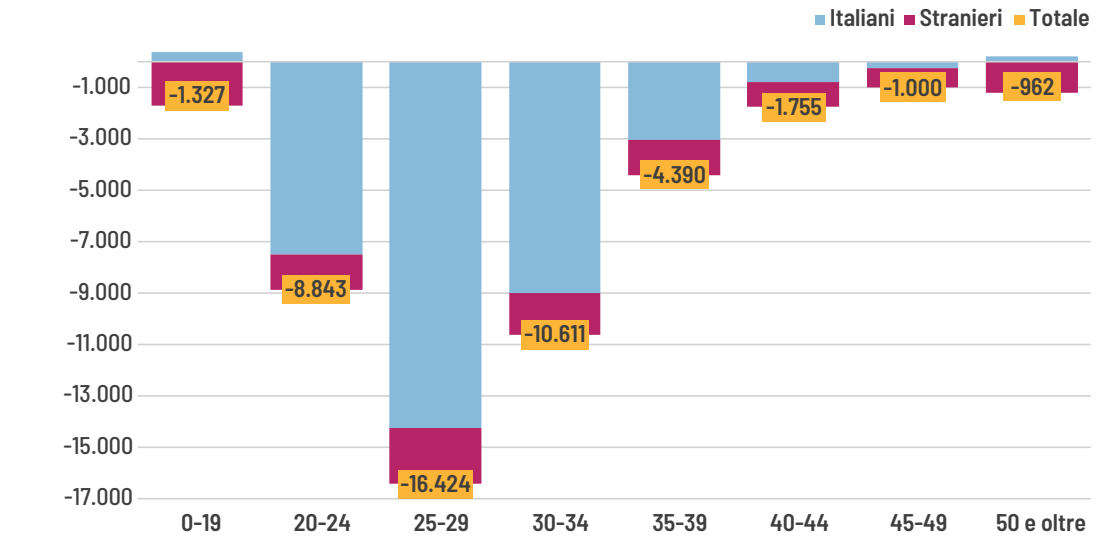
Nel 2025 la popolazione residente in Italia è rimasta sostanzialmente stabile, ma questa apparente stabilità nazionale nasconde dinamiche territoriali di segno opposto: il Centro-Nord ha guadagnato circa 61 mila residenti, mentre il Mezzogiorno ne ha persi altrettanti (Fig. 1). A determinare questa divergenza è soprattutto il diverso contributo delle migrazioni, a fronte di un saldo naturale negativo in entrambe le aree. Nel Centro-Nord il saldo migratorio complessivo (+267 mila) più che compensa il deficit naturale (-206 mila), grazie agli arrivi dall'estero (+222 mila) sia dal Mezzogiorno (+45 mila). Nel Mezzogiorno, invece, il contributo positivo delle migrazioni (+29 mila) riesce soltanto ad attenuare la perdita naturale (-90 mila): il saldo favorevole con l'estero (+74 mila) è infatti ridimensionato dalla perdita di oltre 45 mila residenti negli scambi con il Centro-Nord. La perdita si riduce rispetto ai livelli del triennio 2022-2024, ma lo squilibrio tra i flussi tra le due macroaree resta ampio: per ogni 100 persone che lasciano il Mezzogiorno per il Centro-Nord, soltanto 60 compiono il percorso inverso. Cresce inoltre il peso della componente straniera: nel 2025 gli stranieri rappresentano il 17,2% dei trasferimenti dal Mezzogiorno verso il Centro-Nord, una quota quasi doppia rispetto al 2006. A saldo, agli stranieri è riconducibile circa un quarto della perdita migratoria interna complessiva del Mezzogiorno (-11 mila su -45 mila). La capacità attrattiva del Centro-Nord opera dunque sempre più anche nei confronti degli stranieri inizialmente insediati nelle regioni meridionali. La perdita migratoria del Mezzogiorno è fortemente concentrata nelle età giovani e centrali della vita attiva. Nel 2025, delle circa 45 mila unità perse negli scambi con il Centro-Nord, oltre 41 mila riguardano i 20-39enni, quasi il 90% del saldo negativo complessivo (Fig. 2). Lo squilibrio raggiunge il massimo tra i 25-29enni (-16,4 mila), seguiti dai 30-34enni (-10,6 mila) e dai 20-24enni (-8,8 mila). La componente italiana spiega la parte prevalente della perdita complessiva (-34,1 mila unità), con una concentrazione particolarmente marcata tra i 20 e i 39 anni.

Figura 1 Saldi naturali, migratori e totali (migliaia), 2025



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Figura 2 Saldo migratorio dal Mezzogiorno verso il Centro-Nord nel 2025 (unità)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

La mobilità dal Mezzogiorno verso il Centro-Nord continua inoltre a concentrarsi su poche destinazioni. La Lombardia, principale meta per la maggior parte delle regioni meridionali, assorbe quasi il 30% dei trasferimenti. Dal lato delle provenienze, quasi il 30% dei trasferimenti verso il Centro-Nord parte dalla Campania; seguono Sicilia (23,6%) e Puglia (17,7%). Rapportando i flussi alla popolazione residente, la Calabria conferma nel 2025 il tasso migratorio verso il Centro-Nord più elevato, con quasi 8 partenze ogni mille abitanti, seguita da Basilicata (7,6‰) e Molise (7,5‰). A livello provinciale il valore massimo si registra a Crotone (9,5‰). Sul versante opposto, l'Emilia-Romagna mostra la maggiore capacità attrattiva rispetto ai flussi provenienti dal Mezzogiorno, con circa 4 ingressi ogni mille residenti, davanti a Lazio (3,3‰) e Lombardia (3,0‰).

In entrambe le aree diminuisce la popolazione italiana, con una contrazione particolarmente intensa nel Mezzogiorno (-118 mila), mentre cresce quella straniera: di 132 mila unità nel Centro-Nord, più che compensando la diminuzione degli italiani, e di 56 mila nel Mezzogiorno, dove ne attenua soltanto la flessione. Nel Mezzogiorno la perdita interessa soprattutto la popolazione in età da lavoro (-89 mila) e i giovani fino a 14 anni (-62 mila), mentre aumentano gli over 64 (+89 mila). Nel Centro-Nord crescono sia gli anziani (+152 mila) sia la popolazione in età da lavoro (+15 mila), mentre diminuiscono i più giovani (-106 mila). Si accentua così lo squilibrio generazionale, soprattutto nel Mezzogiorno, dove l'invecchiamento procede più rapidamente: tra il 2002 e il 2025 l'indice di vecchiaia è più che raddoppiato, passando da 97 a 203 anziani ogni 100 giovani, pur restando ancora inferiore al valore del Centro-Nord, salito nello stesso periodo da 157 a 223.

Nel 2025 è proseguita la diminuzione delle nascite: sono nati circa 355 mila bambini, 15 mila in meno rispetto all'anno precedente. Il calo interessa l'intero territorio nazionale, ma risulta più intenso nel Mezzogiorno, dove le nascite scendono a 124 mila (-5% rispetto al 2024), contro le 231 mila del Centro-Nord (-3,3%). Tra le regioni meridionali con le contrazioni più marcate, Sardegna (-8,8%), Calabria (-6,4%) e Puglia (-5,7%); nel Centro-Nord spiccano invece Umbria (-6%), Lazio (-5,6%) e Liguria (-4,3%). La riduzione è ancora più accentuata tra i nati di cittadinanza straniera, che diminuiscono del 5,6% e si attestano a poco meno di 48 mila, circa 2,8 mila in meno rispetto al 2024. La loro incidenza sul totale delle nascite è pari al 13,4%, ma raggiunge il 17,5% al Centro-Nord, con valori particolarmente elevati in Liguria (21,4%) ed Emilia-Romagna

(20,6%). Nel Mezzogiorno, invece, la quota si ferma al 5,9% con l'Abruzzo che registra il valore più alto (9,7%), e la Sardegna quello più contenuto (4,2%).

Il quoziente di natalità si attesta in Italia a 6 nati per mille abitanti (Tab. 1). Il Mezzogiorno presenta nel complesso un livello di natalità più elevato rispetto al Centro-Nord (6,3‰ contro 5,9‰). A livello regionale, i valori più elevati si osservano nella Provincia autonoma di Bolzano (8,6‰), Campania (7,1‰), Provincia autonoma di Trento (6,8‰) e Sicilia (6,7‰). All'estremo opposto la Sardegna registra il valore più basso del Paese (4,1‰). Nel 2025 la fecondità continua a diminuire: il numero medio di figli per donna è stimato in 1,14, rispetto a 1,18 dell'anno precedente. Il Centro mantiene il livello di fecondità più basso, con 1,07 figli per donna (1,11 nel 2024), seguito dal Nord, che scende a 1,15 (da 1,19), e dal Mezzogiorno, che passa a 1,16 (da 1,20). Prosegue anche la tendenza a rinviare la maternità verso età più avanzate. L'età media al parto sale da 32,6 a 32,7 anni. Il Centro si conferma l'area in cui si diventa madri più tardi, 33,1 anni rispetto ai 32,8 del

Tabella 1 Indicatori demografici nel 2025 (valori per mille abitanti)

Regioni e macroaree	Tasso di natalità	Numero medio di figli per donna	Tasso di mortalità	Speranza vita alla nascita	Tasso di crescita naturale	Tasso migratorio interno	Tasso migratorio estero	Tasso migratorio totale	Tasso di crescita totale
Piemonte	5,6	1,10	12,5	83,6	-6,9	1,7	5,9	7,6	0,7
Valle d'Aosta	5,5	1,12	11,0	83,7	-5,5	2,4	3,3	5,7	0,2
Lombardia	6,3	1,16	10,4	84,3	-4,1	1,0	6,3	7,3	3,2
Trentino-Alto Adige	7,7	1,40	9,1	84,8	-1,5	1,6	4,0	5,7	4,2
Bolzano	8,6	1,55	8,8	84,5	-0,2	1,3	3,4	4,7	4,5
Trento	6,8	1,25	9,5	85,0	-2,7	1,9	4,6	6,6	3,9
Veneto	6,0	1,16	10,6	84,4	-4,6	1,1	4,3	5,4	0,8
Friuli-Venezia Giulia	5,6	1,15	12,1	84,1	-6,5	1,8	4,9	6,7	0,2
Liguria	5,3	1,11	13,9	83,7	-8,6	1,8	8,0	9,8	1,2
Emilia-Romagna	6,0	1,14	11,3	84,2	-5,2	2,1	6,5	8,6	3,4
Toscana	5,4	1,08	11,9	84,3	-6,5	0,9	6,0	6,9	0,4
Umbria	5,2	1,06	12,2	84,1	-6,9	0,3	5,7	5,9	-1,0
Marche	5,6	1,11	11,7	84,4	-6,2	0,4	5,3	5,7	-0,5
Lazio	5,6	1,05	10,6	83,6	-5,0	0,4	4,7	5,0	0,0
Abruzzo	5,5	1,07	11,7	83,7	-6,2	0,2	4,5	4,8	-1,4
Molise	5,2	1,02	13,1	82,6	-7,9	-3,3	4,7	1,4	-6,5
Campania	7,1	1,22	10,1	82,1	-3,0	-3,0	3,6	0,6	-2,4
Puglia	5,9	1,11	10,7	83,5	-4,8	-1,7	3,4	1,7	-3,1
Basilicata	5,6	1,08	12,2	83,1	-6,6	-5,5	3,2	-2,3	-8,9
Calabria	6,5	1,19	11,1	82,9	-4,6	-3,8	4,5	0,7	-3,9
Sicilia	6,7	1,23	10,9	82,6	-4,2	-2,4	4,0	1,6	-2,6
Sardegna	4,1	0,85	12,1	83,1	-7,9	0,1	2,7	2,9	-5,0
Mezzogiorno	6,3	1,16	10,9	82,8	-4,6	-2,3	3,7	1,4	-3,2
Nord-Ovest	6,0	1,14	11,3	84,0	-5,3	1,3	6,3	7,6	2,3
Nord-Est	6,1	1,17	10,9	84,4	-4,7	1,6	5,2	6,8	2,1
Centro	5,5	1,07	11,3	84,0	-5,8	0,5	5,2	5,8	0,0
Italia	**6,0**	**1,14**	**11,1**	**83,7**	**-5,0**	**0,0**	**5,0**	**5,0**	**0,0**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Nord e ai 32,4 del Mezzogiorno. Inoltre, alla minore propensione ad avere figli si somma una base sempre più ridotta di potenziali madri: tra il 2002 e l'inizio del 2026, le donne di 15-49 anni sono passate da 13,7 a 11,3 milioni. La contrazione è stata più accentuata nel Mezzogiorno, da 5,2 a 3,9 milioni, rispetto al Centro-Nord, da 8,6 a 7,4 milioni.

Il numero dei decessi è rimasto pressoché invariato nel 2025, attestandosi a 652 mila, circa mille in meno rispetto al 2024. Nel Centro-Nord se ne sono registrati 437 mila, stabili rispetto all'anno precedente, mentre nel Mezzogiorno sono stati 214 mila (-1,4 mila). Il quoziente di mortalità si attesta a 11,1 decessi per mille abitanti a livello nazionale, con valori pari a 11,1 per mille al Nord, 11,3 al Centro e 10,9 nel Mezzogiorno. Anche se lieve, la riduzione della mortalità contribuisce all'aumento della speranza di vita alla nascita che cresce di ulteriori due mesi rispetto al 2024 (83,7 anni, era 83,5 nel 2024). Il miglioramento della sopravvivenza interessa tutte le aree del Paese, raggiunge 84,2 anni al Nord e 84 al Centro, mentre nel Mezzogiorno si ferma a 82,8 anni. I valori più elevati si osservano nelle Province autonome di Trento (85,0 anni) e Bolzano (84,5), in Veneto e nelle Marche (84,4); quelli più bassi in Campania (82,1), Molise e Sicilia (82,6).

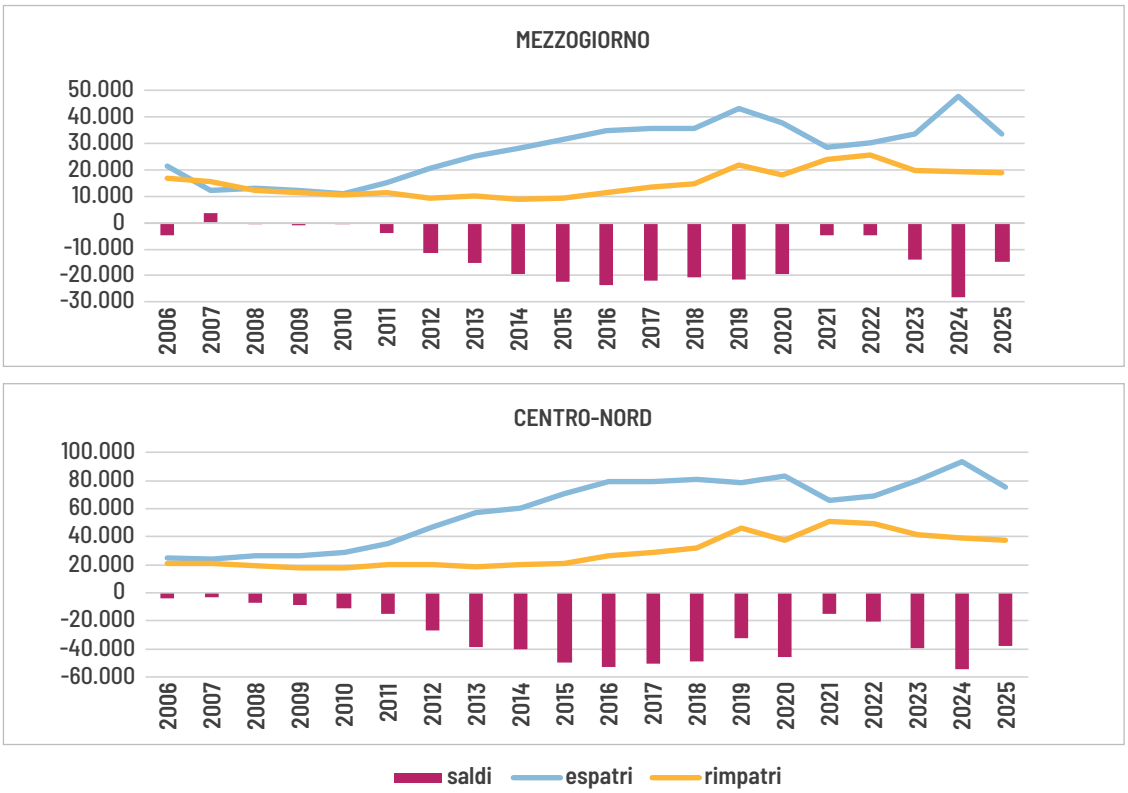
I tassi migratori totali confermano il divario tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Nel Nord-Ovest (+7,6‰), nel Nord-Est (+6,8‰) e nel Centro (+5,0‰) il saldo migratorio complessivo è ampiamente positivo, sostenuto soprattutto dai flussi con l'estero. Nel Mezzogiorno, invece, il saldo interno negativo (-2,3‰) quasi annulla il contributo positivo dell'estero (+3,7‰), lasciando un saldo complessivo di +1,4‰. Tra le regioni spiccano la Liguria (+9,8‰) e l'Emilia-Romagna (+8,6‰), mentre la Basilicata è l'unica regione in Italia a registrare un tasso migratorio totale negativo (-2,3‰). Il tasso di crescita totale è sostanzialmente nullo a livello nazionale, ma con dinamiche territoriali opposte: positivo al Nord (+2,2‰), nullo al Centro e negativo nel Mezzogiorno (-3,1‰). Tra le regioni, le crescite più sostenute si registrano in Trentino-Alto Adige (+4,2‰) e Emilia-Romagna (+3,4‰), mentre le perdite più intense interessano soprattutto Basilicata (-9‰), Molise (-6,5‰) e Sardegna (-5,1‰).

11.2 Il Sud e i giovani nelle migrazioni estere

Negli ultimi due decenni l'Italia è stata attraversata da due dinamiche migratorie di segno opposto: da un lato, la crescente propensione dei cittadini italiani, soprattutto giovani, a trasferirsi all'estero; dall'altro, l'ingresso di cittadini stranieri, il cui apporto ha sostenuto la consistenza della popolazione residente, soprattutto al Centro-Nord. Nel Mezzogiorno il saldo migratorio dei cittadini italiani con l'estero è negativo per quasi tutto l'ultimo ventennio e peggiora sensibilmente a partire dal secondo decennio degli anni Duemila.

Gli espatri dal Mezzogiorno, pari a 21,4 mila nel 2006, aumentano soprattutto dal 2012 e superano stabilmente le 30 mila unità dalla metà del decennio, fino a raggiungere 47,7 mila nel 2024. I rimpatri crescono molto più lentamente e solo dal 2019 mostrano un recupero più evidente. Ne deriva un ampliamento della perdita netta, che passa da -4,6 mila nel 2006 a -23,6 mila nel 2016, per poi attenuarsi nel 2021-2022 e tornare a peggiorare nel biennio successivo. Nel 2024 il saldo raggiunge il valore più negativo della serie (-28,2 mila), mentre nel 2025 migliora a -14,9 mila soprattutto per effetto della forte riduzione degli espatri. Nel Centro-Nord la stessa dinamica assume dimensioni assolute ancora maggiori. Gli espatri aumentano da 24,9 mila nel 2006 a quasi 80 mila nel 2016 e, pur con alcune oscillazioni, restano su livelli elevati negli anni successivi, raggiungendo 93,3 mila nel 2024. Anche i rimpatri aumentano, soprattutto tra il 2019 e il 2021, ma non in misura sufficiente a compensare le partenze. Il saldo passa così da -4,1 mila nel 2006 a oltre -53

Figura 3 **Cittadini italiani espatriati e rimpatriati (unità)**

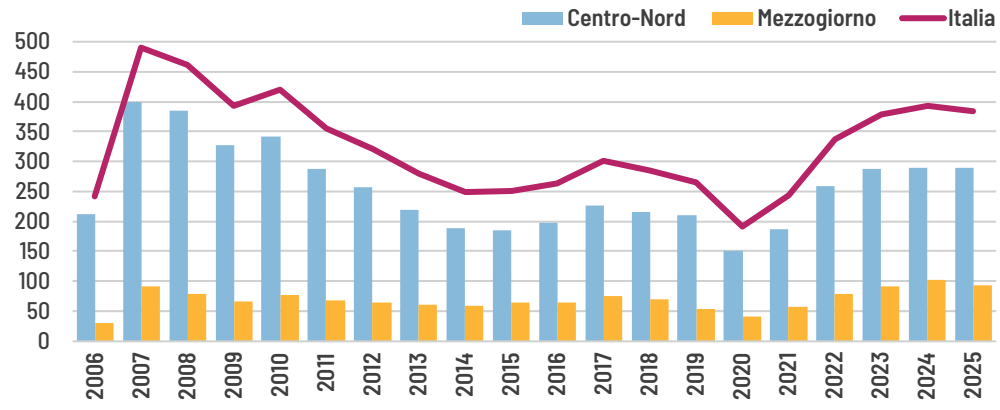


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

mila nel 2016; dopo il temporaneo miglioramento del 2021 (-14,7 mila), torna a deteriorarsi fino a -54,4 mila nel 2024. Nel 2025 il deficit si riduce a -37,7 mila, ma resta nettamente superiore a quello del Mezzogiorno.

Con riferimento all'immigrazione straniera, negli anni più recenti si è rafforzato anche l'ingresso di cittadini stranieri, compreso nel Mezzogiorno (Fig. 4). Dopo il minimo del 2020, quando gli ingressi nelle regioni meridionali si erano fermati a circa 41 mila, le immigrazioni sono risalite fino a 103 mila nel 2024, per attestarsi a 94 mila nel 2025. Il Centro-Nord mantiene una capacità attrattiva molto maggiore: dagli oltre 150 mila in-

Figura 4 **Immigrazione straniera per area di destinazione (migliaia)**

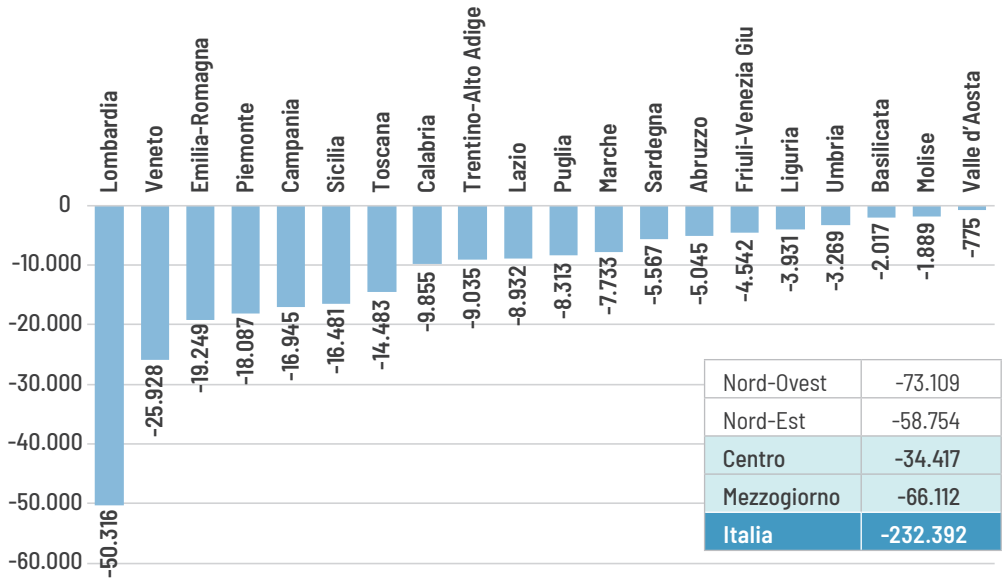


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

gressi del 2020 si passa a circa 290 mila sia nel 2024 sia nel 2025. Considerando l'intero periodo 2006-2025, la composizione dei flussi mostra alcune differenze territoriali. I cittadini provenienti dai paesi dell'Unione europea rappresentano il 29,3% degli ingressi stranieri nel Mezzogiorno e il 25,7% nel Centro-Nord. Più elevato nel Sud è anche il peso dell'Africa, pari al 25,4% contro il 21,2%; le provenienze asiatiche presentano invece incidenze molto simili nelle due aree, rispettivamente 20,8% e 21,6%. Gli altri paesi europei pesano maggiormente nel Centro-Nord (19,6%, contro il 13,9% nel Mezzogiorno), mentre America e Oceania rappresentano quote più contenute, pari all'11,8% e al 10,7%. La Romania costituisce il principale paese di provenienza in entrambe le aree. Il profilo per età conferma inoltre la forte concentrazione degli ingressi nelle fasce più giovani: il 53% riguarda persone tra i 15 e i 34 anni e il 30,6% si concentra nella sola classe 25-34 anni; un ulteriore 30,9% interessa i 35-64enni, mentre gli ultrasessantacinquenni rappresentano appena il 2,7%.

La perdita di popolazione italiana verso l'estero non è una specificità del Mezzogiorno. La Figura 5, che cumula i saldi del quinquennio 2021-2025, mostra valori negativi in tutte le regioni italiane. Nel complesso il saldo con l'estero dei cittadini italiani è pari a oltre -232 mila unità. In termini assoluti, la perdita più elevata interessa il Nord-Ovest (-73,1 mila), seguito dal Mezzogiorno (-66,1 mila), dal Nord-Est (-58,8 mila) e dal Centro (-34,4 mila). La Lombardia, con un saldo di -50,3 mila unità, concentra da sola oltre un quinto della perdita nazionale; seguono Veneto (-25,9 mila), Emilia-Romagna (-19,2 mila) e Piemonte (-18,1 mila). Tra le regioni meridionali le perdite più consistenti riguardano Campania (-16,9 mila), Sicilia (-16,5 mila) e Calabria (-9,9 mila). La migrazione degli italiani verso l'estero assume dunque ormai i caratteri di un fenomeno nazionale; la specificità del Mezzogiorno consiste piuttosto nel fatto che a questa perdita si somma quella, molto rilevante, verso il Centro-Nord.

Figura 5 Saldi migratori con l'estero dei cittadini italiani (unità), 2021-2025



Nord-Ovest	-73.109
Nord-Est	-58.754
Centro	-34.417
Mezzogiorno	-66.112
Italia	-232.392

Fonte: elaborazione Svimez su dati Istat.

Il ruolo delle migrazioni internazionali diventa ancora più evidente concentrando l'attenzione sui giovani tra i 25 e i 34 anni (Tab. 2). Nel 2021-2025 sono entrati in Italia dall'estero circa 573 mila giovani di questa fascia di età, a fronte di 253 mila partenze, con un saldo positivo di quasi 320 mila unità. Il risultato complessivo

nasconde però due dinamiche opposte. Per i cittadini italiani il saldo è negativo per 132 mila giovani, mentre per gli stranieri è positivo per 451 mila. Il saldo positivo della mobilità internazionale dei 25-34enni dipende quindi interamente dall'apporto dell'immigrazione straniera, che più che compensa la perdita di giovani italiani. Anche sotto questo profilo emerge una significativa differenza territoriale. Nel Centro-Nord il saldo complessivo dei 25-34enni con l'estero è positivo per 249 mila unità: alla perdita di 86 mila giovani italiani si contrappone un guadagno di circa 334 mila stranieri. Nel Mezzogiorno il saldo resta positivo, ma è molto più contenuto, pari a 71 mila unità: la perdita di 46 mila italiani viene più che compensata da un saldo positivo di 117 mila stranieri. Quasi quattro quinti del guadagno netto di giovani prodotto dalle migrazioni internazionali si concentra quindi nel Centro-Nord.

Tabella 2 Flussi migratori con l'estero (unità), 2021-2025

Macroaree	Nazionalità	Tutte le età			Giovani 25-34 anni		
		immigrati	emigrati	saldo	immigrati	emigrati	saldo
Centro-Nord	italiani	217.719	383.999	-166.280	49.054	134.685	-85.631
	stranieri	1.312.415	198.064	1.114.351	373.556	39.111	334.445
	totale	1.530.134	582.063	948.071	422.610	173.796	248.814
Mezzogiorno	italiani	107.735	173.847	-66.112	23.269	69.229	-45.960
	stranieri	422.639	44.089	378.550	127.382	10.465	116.917
	totale	530.374	217.936	312.438	150.651	79.694	70.957
Italia	italiani	325.454	557.846	-232.392	72.323	203.914	-131.591
	stranieri	1.735.054	242.153	1.492.901	500.938	49.576	451.362
	totale	2.060.508	799.999	1.260.509	573.261	253.490	319.771

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

11.3 Le migrazioni interne Sud-Nord

Il quadro cambia ancora se, per il Mezzogiorno, si considerano congiuntamente le migrazioni internazionali e quelle interne verso il Centro-Nord (Tab. 3). Per il complesso della popolazione, nel quinquennio 2021-2025 i due flussi tendono largamente a compensarsi: il saldo positivo con l'estero, pari a 312,4 mila unità, è in gran parte assorbito dal saldo negativo di 276 mila negli scambi con il Centro-Nord, lasciando un guadagno complessivo di appena 36 mila residenti. Questa compensazione scompare però appena si guarda alle fasce più giovani. Tra i 25 e i 34 anni il saldo positivo con l'estero (+71 mila) non è sufficiente a compensare la perdita verso il Centro-Nord (-154 mila): il bilancio complessivo del Mezzogiorno è negativo per 83 mila giovani. Per i soli cittadini italiani la perdita raggiunge 185 mila unità, di cui 46 mila negli scambi con l'estero e 139 mila nei trasferimenti con il Centro-Nord. Circa tre quarti della perdita netta dei giovani italiani meridionali deriva dunque dalla mobilità interna al Paese. L'apporto degli stranieri riduce significativamente il deficit: il loro saldo complessivo è positivo per 101 mila unità, grazie agli ingressi dall'estero (+116 mila), mentre anche per gli stranieri si registra una perdita netta verso il Centro-Nord (-15 mila).

Ne emerge una doppia selezione migratoria a sfavore del Mezzogiorno. L'immigrazione dall'estero contribuisce a compensare la perdita complessiva di popolazione e, in parte, quella delle classi più giovani. Allo stesso tempo, il Centro-Nord continua a esercitare una forte attrazione proprio sulle componenti più giovani della popolazione meridionale. Il risultato è che un saldo migratorio complessivo lievemente positivo nel

Tabella 3 Mezzogiorno: flussi migratori verso il Centro-Nord e l'estero (unità), 2021-2025

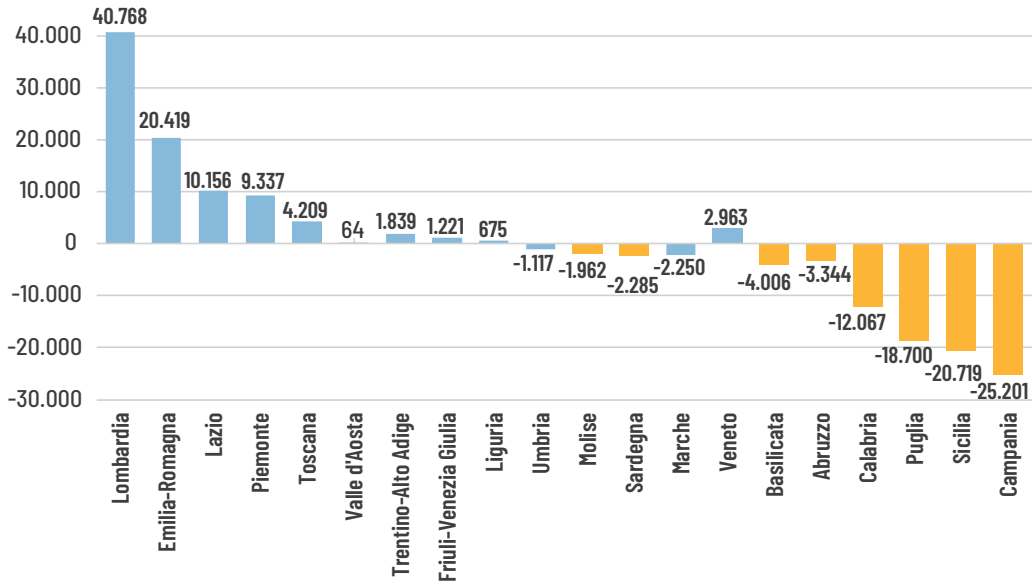
Destinazione	Nazionalità	Tutte le età			Giovani 25-34 anni		
		immigrati	emigrati	saldo	immigrati	emigrati	saldo
Estero	italiani	107.735	173.847	-66.112	23.269	69.229	-45.960
	stranieri	422.639	44.089	378.550	127.382	10.465	116.917
	totale	530.374	217.936	312.438	150.651	79.694	70.957
Centro-Nord	italiani	278.864	501.785	-222.921	64.157	203.294	-139.137
	stranieri	35.711	89.220	-53.509	10.449	25.830	-15.381
	totale	314.575	591.005	-276.430	74.606	229.124	-154.518
Totale	italiani	386.599	675.632	-289.033	87.426	272.523	-185.097
	stranieri	458.350	133.309	325.041	137.831	36.295	101.536
	totale	844.949	808.941	36.008	225.257	308.818	-83.561

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

quinquennio 2021-2025 (+36 mila residenti) convive con una perdita di quasi 84 mila 25-34enni. Il problema demografico del Mezzogiorno non riguarda quindi soltanto la quantità di popolazione persa, ma la sua composizione: le migrazioni tendono a sottrarre soprattutto le generazioni dalle quali dipendono maggiormente la capacità produttiva, la formazione di nuove famiglie e la dinamica demografica futura.

La lettura regionale conferma quanto la mobilità dei giovani laureati italiani ridisegni la distribuzione territoriale del capitale umano all'interno del Paese (Fig. 6). Tra il 2021 e il 2025, tutte le regioni del Mezzogiorno presentano un saldo interno negativo per i laureati italiani tra i 25 e i 34 anni. Complessivamente, il Mezzogiorno perde negli scambi con il Centro-Nord circa 88,3 mila giovani laureati, che si concentrano soprattutto in Campania (-25,2 mila), Sicilia (-20,7 mila), Puglia (-18,7 mila) e Calabria (-12,1 mila): queste quattro regioni spiegano quasi l'87% della perdita meridionale. Sul versante opposto, i guadagni si concentrano in poche

Figura 6 Saldi migratori interni dei giovani di 25-34 anni laureati, cittadini italiani (unità), 2021-2025 (a)



(a) il dato 2025 è provvisorio

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

regioni del Centro-Nord: la Lombardia registra da sola un saldo positivo di 40,8 mila giovani laureati, seguita da Emilia-Romagna (+20,4 mila), Lazio (+10,2 mila) e Piemonte (+9,3 mila). La mobilità interna dei laureati assume quindi una direzione fortemente polarizzata, trasferendo capitale umano soprattutto dalle grandi regioni del Mezzogiorno verso i principali sistemi produttivi e metropolitani del Centro-Nord.

La dimensione interna è tanto più rilevante se confrontata con quella internazionale. Nello stesso quadriennio il saldo con l'estero dei giovani laureati italiani è negativo in tutte le regioni, per complessive 68,5 mila unità. Nel Mezzogiorno alla perdita interna di 88,3 mila laureati si aggiunge un saldo estero negativo di circa 19 mila, portando il bilancio complessivo a oltre -107 mila unità. Nel Centro-Nord, al contrario, il saldo positivo della mobilità interna (+88,3 mila) più che compensa la perdita verso l'estero (-49,5 mila), lasciando un guadagno complessivo di quasi 39 mila giovani laureati italiani. La stessa emigrazione internazionale produce quindi effetti territoriali molto diversi: nel Centro-Nord è in parte compensata dall'attrazione esercitata sulle altre regioni italiane; nel Mezzogiorno si somma invece alla perdita verso il resto del Paese.

La prospettiva di lungo periodo offerta dalla Tabella 4 mostra che si tratta di un fenomeno strutturale. Tra il 2005 e il 2025 hanno lasciato il Mezzogiorno per il Centro-Nord o per l'estero oltre 2,7 milioni di persone, a fronte di circa 1,5 milioni di ingressi, con una perdita netta di oltre 1,2 milioni di residenti. Quasi quattro quinti del saldo negativo sono riconducibili agli scambi con il Centro-Nord (-951 mila), mentre circa 252 mila unità derivano dalla mobilità con l'estero. La componente giovanile domina il fenomeno: il saldo negativo dei 15-34enni raggiunge quasi 899 mila unità, pari a circa tre quarti della perdita complessiva. Anche per i giovani, circa il 79% del deficit deriva dalla mobilità verso il Centro-Nord e il restante 21% dagli scambi con l'estero.

La selettività per titolo di studio è altrettanto marcata. Considerando i dati disponibili sui laureati, tra i giovani 15-34enni che hanno lasciato il Mezzogiorno quasi uno su tre era laureato. La quota sale al 33,6% tra quanti si sono trasferiti verso il Centro-Nord, mentre si ferma al 25,9% tra gli espatriati. Sul versante opposto, tra i giovani che si sono trasferiti nel Mezzogiorno la quota di laureati è molto più bassa, intorno al 20,6%. Ne deriva una perdita netta di circa 345 mila giovani laureati, pari a oltre il 38% del saldo negativo

Tabella 4 Mezzogiorno: flussi migratori verso il Centro-Nord e l'estero, cittadini italiani (unità) 2005-2025 (a)

	verso Centro-Nord e estero		verso Centro-Nord		verso estero	
	Unità	%	Unità	%	Unità	%
Emigrati dal Mezzogiorno	2.714.500		2.142.179		572.321	
-di cui laureati (a)	686.651	25,3	564.083	26,3	122.568	21,4
-di cui giovani (15-34 anni)	1.398.670	51,5	1.117.345	52,2	281.325	49,2
-di cui laureati (a)	447.880	32,0	374.939	33,6	72.941	25,9
Iscritti nel Mezzogiorno	1.511.210		1.190.798		320.412	
-di cui laureati (a)	244.107	16,2	193.712	16,3	50.395	15,7
-di cui giovani (15-34 anni)	499.998	33,1	407.193	34,2	92.805	29,0
-di cui laureati (a)	102.861	20,6	83.758	20,6	19.103	20,6
Saldo migratorio netto Mezzogiorno	-1.203.290		-951.381		-251.909	
-di cui laureati (a)	-442.544	36,8	-370.371	38,9	-72.173	28,7
-di cui giovani (15-34 anni)	-898.672	74,7	-710.152	74,6	-188.520	74,8
-di cui laureati (a)	-345.019	38,4	-291.181	41,0	-53.838	28,6

(a) il dato 2025 è provvisorio

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

complessivo dei 15-34enni: oltre 291 mila sono riconducibili agli scambi con il Centro-Nord e circa 54 mila a quelli con l'estero. In altri termini, più di otto giovani laureati persi su dieci si trasferiscono in un'altra area del Paese, non all'estero.

11.4 Il pendolarismo di lungo raggio

La favorevole dinamica dell'occupazione nelle regioni meridionali ha contribuito, per il terzo anno consecutivo, a ridurre il pendolarismo verso il Centro-Nord e quello interno all'area. Tornano invece a crescere i flussi diretti verso l'estero. La tendenza di fondo è una crescente concentrazione del fenomeno tra i più giovani, i laureati e gli occupati nelle professioni più qualificate. Per queste caratteristiche, il pendolarismo tende ad avvicinarsi, per composizione, ai flussi migratori veri e propri, confermando come la mobilità del lavoro continui a rappresentare uno dei principali canali attraverso cui il Mezzogiorno trasferisce verso altri territori una parte significativa delle proprie risorse umane più giovani e qualificate.

Nel 2025 gli occupati residenti nel Mezzogiorno che lavorano nelle regioni del Centro-Nord sono circa 143 mila, 11 mila in meno rispetto all'anno precedente, con una riduzione del 7,9%, più contenuta rispetto al -12,2% registrato nel 2024. I residenti meridionali occupati all'estero sono invece circa 20 mila, mille in più dell'anno precedente (+5,4%, dopo il -10,3% del 2024). Dietro queste dinamiche aggregate emergono importanti trasformazioni nella composizione del pendolarismo: aumentano i giovani, i laureati, le donne e gli occupati nelle attività terziarie e nelle professioni a più elevata qualificazione, mentre diminuiscono quasi tutte le altre componenti.

Nel complesso, i pendolari di lungo raggio rappresentano appena il 2,5% degli occupati residenti nel Mezzogiorno, una quota modesta e in ulteriore riduzione rispetto al 2,7% dell'anno precedente. L'incidenza varia tuttavia sensibilmente tra i settori: raggiunge il 2,8% nei servizi e scende allo 0,2% in agricoltura. La composizione settoriale riflette questa forte caratterizzazione terziaria: l'82% dei pendolari è occupato nei servizi, contro il 72% del complesso degli occupati meridionali, mentre industria, costruzioni e agricoltura risultano relativamente meno rappresentate. Il pendolarismo di lungo raggio interessa soprattutto le generazioni più giovani. Nel 2025 il 45% dei pendolari ha meno di 35 anni, a fronte del 21% osservato tra gli occupati meridionali nel loro complesso. La classe 25-34 anni concentra da sola il 36,5% dei pendolari ed è l'unica a registrare una crescita rispetto al 2024 (+11%). In tutte le altre classi di età si osservano invece riduzioni, comprese tra il circa -10% dei 35-44enni e il -44% degli over 64. Il lavoro dipendente continua a caratterizzare in misura nettamente prevalente il pendolarismo di lungo raggio. Nel 2025 rappresenta il 93,5% dei pendolari, una quota sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente ma molto superiore al 76,3% osservato nel complesso dell'occupazione meridionale. Resta inoltre elevata l'incidenza dei contratti a termine, pari al 28% dei lavoratori dipendenti pendolari, quasi il doppio del 14,5% registrato tra i dipendenti meridionali nel loro complesso. Il lavoro a termine tende tuttavia a ridursi: nel 2025 diminuisce di circa il 13%, dopo il -17,5% dell'anno precedente. Il part-time rimane invece poco diffuso, interessando il 4,7% dei pendolari, in lieve calo rispetto al 5,1% del 2024. La componente femminile resta minoritaria, ma continua a rafforzarsi. Le donne rappresentano circa un terzo dei pendolari, contro meno di un quarto nel 2015. Nel 2025 il numero delle pendolari aumenta del 6,1%, mentre quello degli uomini si riduce dell'11,6%. Si consolida così una trasformazione già in corso da tempo, che tende a rendere il pendolarismo meno esclusivamente maschile e più legato alle componenti qualificate dell'occupazione.
Il pendolarismo si connota per una forte selettività con riferimento al livello di istruzione e alla qualifica-

Tabella 5 Occupati che lavorano fuori dalla macroarea di residenza

Residenza/Lavoro	2008	2019	2022	2023	2024	2025	2025	2008-2025
	migliaia						Var. %	
Mezzogiorno/Centro-Nord	160	164	183	177	155	143	-7,9	-10,9
Mezzogiorno/Estero	12	19	21	21	19	20	5,4	69,5
Totale Mezzogiorno	**172**	**183**	**205**	**197**	**174**	**162**	**-6,5**	**-5,5**
Centro-Nord/Mezzogiorno	55	29	34	35	25	20	-21,1	-63,6
Centro-Nord/Estero	83	117	149	138	141	138	-2,3	65,6
Totale Centro-Nord	**138**	**146**	**183**	**173**	**166**	**158**	**-5,1**	**14,2**
Italia	215	193	218	211	180	163	-9,8	-24,3
Italia/Estero	95	135	170	159	159	157	-1,4	66,1
Totale Italia	**310**	**328**	**388**	**370**	**340**	**320**	**-5,8**	**3,3**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat, Indagine RCFL.

zione professionale. Il 45,9% dei pendolari è impiegato in professioni di livello elevato e il 42,7% è laureato. Entrambe le componenti tornano a crescere nel 2025, rispettivamente del 2,1% e del 4,2%, invertendo la flessione osservata nell'anno precedente. Si riduce invece la presenza degli occupati nelle professioni intermedie e meno qualificate e di quanti possiedono al massimo un titolo di istruzione secondaria. Si conferma così il profilo fortemente selettivo del pendolarismo meridionale: a spostarsi più frequentemente sono lavoratori giovani, istruiti e con competenze maggiormente spendibili sul mercato del lavoro. Il pendolarismo dal Mezzogiorno presenta spesso caratteristiche molto vicine a quelle di una migrazione non ancora formalizzata attraverso il trasferimento della residenza. La separazione tra luogo di residenza e luogo di lavoro può infatti prolungarsi nel tempo, soprattutto per i lavoratori più giovani e qualificati, anticipando in alcuni casi un successivo trasferimento anagrafico.

11.5 Le proiezioni demografiche

11.5.1 *La transizione demografica in Europa*

La fase di debole crescita demografica sperimentata dall'Unione europea negli ultimi decenni è destinata, secondo le più recenti proiezioni EUROSTAT, a esaurirsi dopo il 2030. Da quel momento si aprirebbe una fase prolungata di contrazione della popolazione: tra il 2026 e il 2050 i residenti dell'UE-27 diminuirebbero complessivamente di circa 8,4 milioni, passando da 452,5 a 444,2 milioni (-1,9%) (Tab. 6). Alla base del declino vi sarebbe un saldo naturale fortemente negativo, pari a -44,6 milioni di unità nell'intero periodo, che interesserebbe pressoché tutti i paesi dell'Unione. Fanno eccezione soltanto Irlanda e Lussemburgo, dove il saldo tra nascite e decessi rimarrebbe positivo. Le perdite naturali più consistenti riguarderebbero Germania (-9,5 milioni) e Italia (-9,3 milioni), seguite da Polonia (-5,5 milioni) e Spagna (-4,3 milioni). Una parte rilevante di questo deficit verrebbe compensata dalle migrazioni: nell'insieme dell'Unione il saldo migratorio cumulato raggiungerebbe +36,2 milioni di unità, assorbendo oltre quattro quinti della perdita naturale. L'apporto sarebbe particolarmente elevato in Spagna (+8,6 milioni), Germania (+6,1 milioni) e Italia (+5,8 milioni)[1]. Le migrazioni diventerebbero quindi il principale fattore di contenimento del declino demografico europeo,

[1] Le previsioni dell'EUROSTAT per l'Italia qui riportate e quelle dell'ISTAT illustrate in altre parti di questo Capitolo interessano lo stesso periodo ma conducono a risultati differenti per le differenti valutazioni sull'andamento delle migrazioni e della natalità.

senza tuttavia riuscire, nel complesso, a neutralizzare la crescente distanza tra nascite e decessi. L'effetto compensativo dei flussi migratori risulterebbe molto diverso tra paesi. In Germania e in Italia, nonostante saldi migratori fortemente positivi, la popolazione diminuirebbe comunque di circa 3,4 milioni di abitanti entro il 2050: in Germania da 83,5 a 80,1 milioni (-4,1%), in Italia da 58,9 a 55,5 milioni (-5,8%). In Spagna, al contrario, l'apporto delle migrazioni sarebbe più che sufficiente a compensare la perdita naturale: a fronte di un deficit di 4,3 milioni di unità, il guadagno migratorio di 8,6 milioni determinerebbe un aumento complessivo della popolazione di oltre 4,3 milioni, da 49,6 a 53,9 milioni (+8,7%). Si tratta di un risultato particolarmente rilevante, che non trova riscontro nei precedenti esercizi previsivi né nelle proiezioni delle Nazioni Unite pubblicate nel 2024 per lo stesso orizzonte temporale, che costituiscono la fonte di riferimento per le analisi contenute nel Focus del Capitolo sulle dinamiche della popolazione dei paesi del bacino del Mediterraneo (Focus Demografia e Mediterraneo).

Le differenze nelle prospettive demografiche europee dipenderebbero dunque sempre più dalla diversa capacità dei paesi di attrarre popolazione attraverso le migrazioni. Francia, Belgio, Paesi Bassi, Austria, Svezia e Danimarca manterrebbero una popolazione crescente al 2050, pur in presenza, in tutti questi casi, di un saldo naturale negativo. Particolarmente sostenuta sarebbe la crescita in Irlanda (+17,0%) e Lussemburgo (+32,5%), gli unici due paesi nei quali al contributo positivo delle migrazioni si sommerebbe ancora una dinamica naturale favorevole. Anche la Spagna registrerebbe un aumento consistente (+8,7%), interamente riconducibile all'apporto migratorio. All'estremo opposto si collocano i paesi dell'Europa centro-orientale. Nei nuovi Stati membri, considerati nel loro insieme, il saldo naturale raggiungerebbe -14,3 milioni di unità tra il 2026 e il 2050, mentre il contributo positivo delle migrazioni si fermerebbe a circa 3,9 milioni.

Tabella 6 Popolazione residente nei paesi Ue al 1° gennaio 2026 e al 31 dicembre 2050

Paesi	Popolazione 2026 (migliaia)	Saldo naturale 2026-2050 (migliaia)	Saldo migratorio 2026-2050 (migliaia)	Saldo complessivo 2026-2050 (migliaia)	Popolazione 2050 (migliaia)	Var. % 2026 - 2050
Ue a 27	452.549	-44.573	36.190	-8.384	444.166	-1,9
Belgio	11.933	-312	1.010	698	12.631	5,8
Danimarca	6.026	-219	481	262	6.288	4,3
Germania	83.500	-9.530	6.138	-3.392	80.108	-4,1
Irlanda	5.528	194	749	942	6.470	17,0
Grecia	10.359	-1.688	456	-1.232	9.127	-11,9
Spagna	49.571	-4.321	8.645	4.324	53.895	8,7
Francia	69.057	-1.510	3.325	1.815	70.872	2,6
Italia	58.943	-9.262	5.838	-3.424	55.519	-5,8
Lussemburgo	691	33	191	225	916	32,5
Paesi Bassi	18.131	-679	1.680	1.001	19.132	5,5
Austria	9.219	-713	977	264	9.483	2,9
Portogallo	10.871	-1.518	1.264	-255	10.616	-2,3
Finlandia	5.657	-571	505	-66	5.591	-1,2
Svezia	10.606	-192	1.073	881	11.486	8,3
NMS (a)	102.458	-14.285	3.859	-10.426	92.032	-10,2

(a) Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Croazia, Ungheria, Lituania, Lettonia, Malta, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

Ne deriverebbe una riduzione della popolazione superiore a 10,4 milioni di abitanti, pari a oltre il 10% dei livelli iniziali. Il declino sarebbe quindi particolarmente intenso proprio nei paesi nei quali a una dinamica naturale molto sfavorevole si assocerebbe una più debole capacità di compensazione attraverso i flussi migratori. La geografia demografica europea tenderebbe così a polarizzarsi ulteriormente tra paesi in grado di mantenere o accrescere la propria popolazione grazie all'immigrazione e paesi nei quali il deficit naturale si tradurrebbe quasi interamente in spopolamento.

La contrazione del numero degli abitanti rappresenta solo una dimensione della trasformazione demografica attesa in Europa. Ancora più rilevante è il cambiamento della struttura per età. Tra il 2026 e il 2050 nell'Unione i giovani diminuirebbero di circa 6,8 milioni di unità e la popolazione nelle età lavorative di 29,5 milioni, mentre gli over 64 aumenterebbero di 28,8 milioni. La riduzione della popolazione giovane interesserebbe 25 dei 27 paesi dell'UE e assumerebbe particolare intensità nell'Europa orientale, dove raggiungerebbe il 22,2%, più del doppio della media dell'Unione (-10,7%). La combinazione tra minore natalità e maggiore longevità determinerebbe infine un rapido aumento del grado di invecchiamento. Nell'UE-27 l'indice di vecchiaia passerebbe da 157 anziani ogni 100 giovani nel 2026 a 226 nel 2050. L'Italia conserverebbe la posizione di paese più anziano dell'Unione, con un indice pari a 327,9, seguita da Grecia (313) e Portogallo (299,6). Il processo sarebbe molto rapido anche nei paesi dell'Europa orientale, dove l'indice salirebbe da 142,9 nel 2026 a 225,7 nel 2050.

11.5.2 *Spopolamento e squilibri generazionali*

Nel quadro di un'Europa destinata a entrare in una fase di progressiva contrazione demografica, l'Italia presenta prospettive ancora più sfavorevoli, con un declino particolarmente accentuato nel Mezzogiorno. Secondo le proiezioni territoriali dell'ISTAT, tra il 2026 e il 2050 la popolazione residente italiana passerebbe da 58,9 a circa 55 milioni di abitanti, con una diminuzione del 6,7%; all'orizzonte del 2080 scenderebbe ulteriormente a 45,8 milioni, oltre 13 milioni in meno rispetto al 2026 (-22,3%) (Tab. 7). Nel Mezzogiorno la contrazione sarebbe più che doppia rispetto alla media nazionale: dai 19,7 milioni di residenti del 2026 si scenderebbe a 16,7 milioni nel 2050 (-14,9%) e a 12,3 milioni nel 2080 (-37,6%). Nel Centro-Nord, invece, la popolazione diminuirebbe molto più lentamente nel medio periodo, da 39,3 a 38,2 milioni (-2,6%), per poi scendere a 33,5 milioni nel 2080 (-14,7%).

Il declino demografico tenderebbe quindi a modificare progressivamente anche la distribuzione territoriale della popolazione italiana. Nel 2026 il Mezzogiorno concentra circa un terzo dei residenti del Paese; entro il 2080 la sua quota scenderebbe a poco più di un quarto. Tutte le regioni del Mezzogiorno perderebbero popolazione già entro il 2050. Le contrazioni più intense riguarderebbero Basilicata (-21,6%) e Sardegna (-20,0%); seguirebbero Molise (-15,9%), Puglia (-15,2%), Calabria (-14,9%), Sicilia (-14,5%) e Campania (-14,2%). Anche l'Abruzzo registrerebbe una riduzione significativa (-9,4%). Nel Centro-Nord le perdite sarebbero generalmente più contenute e non ancora generalizzate: Trentino-Alto Adige ed Emilia-Romagna manterrebbero nel 2050 una popolazione lievemente superiore a quella del 2026, rispettivamente dell'1,6% e dello 0,6%, mentre la Lombardia resterebbe sostanzialmente stabile. Soltanto su un orizzonte temporale più lungo, fino al 2080, la contrazione interesserebbe tutte le regioni.

Le prospettive territoriali dipendono in larga misura dalla diversa capacità delle migrazioni di compensare un deficit naturale che interessa l'intero Paese (Tab. 8). Tra il 2026 e il 2050 il saldo naturale cumulato sarebbe negativo per quasi 10 milioni di unità: circa -6,2 milioni nel Centro-Nord e -3,7 milioni nel Mezzogiorno. Ma

Tabella 7 Previsioni demografiche al 2050 e al 2080, dati al 1° gennaio

Regioni e macroaree	Popolazione 2026 (unità)	Popolazione 2050 (unità)	Popolazione 2080 (unità)	var. % 2026-2050	var. % 2026-2080
Piemonte	4.255.020	4.106.054	3.677.138	-3,5	-13,6
Valle d'Aosta	122.540	114.851	98.999	-6,3	-19,2
Liguria	1.512.221	1.481.913	1.354.451	-2,0	-10,4
Lombardia	10.063.381	10.066.041	8.983.447	0,0	-10,7
Trentino Alto Adige	1.090.938	1.108.327	999.798	1,6	-8,4
Bolzano	542.208	551.152	496.620	1,6	-8,4
Trento	548.730	557.175	503.177	1,5	-8,3
Veneto	4.857.713	4.685.576	4.084.694	-3,5	-15,9
Friuli-Venezia Giulia	1.193.488	1.133.693	1.002.098	-5,0	-16,0
Emilia-Romagna	4.476.457	4.503.581	4.022.518	0,6	-10,1
Toscana	3.658.953	3.508.790	3.064.339	-4,1	-16,3
Umbria	850.606	774.138	631.611	-9,0	-25,7
Marche	1.479.987	1.369.313	1.129.103	-7,5	-23,7
Lazio	5.708.762	5.386.759	4.458.317	-5,6	-21,9
Abruzzo	1.267.217	1.147.893	922.860	-9,4	-27,2
Molise	285.852	240.338	185.162	-15,9	-35,2
Campania	5.569.636	4.778.326	3.471.295	-14,2	-37,7
Puglia	3.866.060	3.278.456	2.369.389	-15,2	-38,7
Basilicata	525.242	411.926	284.571	-21,6	-45,8
Calabria	1.827.965	1.555.907	1.172.956	-14,9	-35,8
Sicilia	4.776.290	4.082.409	3.029.833	-14,5	-36,6
Sardegna	1.554.677	1.244.515	838.283	-20,0	-46,1
Centro-Nord	**39.270.066**	**38.239.036**	**33.506.512**	**-2,6**	**-14,7**
Mezzogiorno	**19.672.940**	**16.739.771**	**12.274.350**	**-14,9**	**-37,6**
Italia	**58.943.005**	**54.978.808**	**45.780.862**	**-6,7**	**-22,3**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

gli effetti sulla popolazione sarebbero profondamente diversi. Nel Centro-Nord un saldo migratorio positivo di poco superiore a 5 milioni di unità compenserebbe oltre l'80% della perdita naturale; nel Mezzogiorno, invece, l'apporto migratorio si fermerebbe a circa 618 mila unità, assorbendo appena il 17% del deficit. È soprattutto questa diversa capacità attrattiva a trasformare un problema demografico comune all'intero Paese in traiettorie territoriali fortemente divergenti. Il dettaglio regionale rende ancora più evidente il ruolo delle migrazioni. In Trentino-Alto Adige ed Emilia-Romagna il saldo migratorio positivo sarebbe addirittura superiore alla perdita naturale, consentendo un lieve aumento della popolazione. In Lombardia, a fronte di un deficit naturale di quasi 1,3 milioni di residenti, il guadagno migratorio supererebbe 1,27 milioni, compensandolo quasi interamente. Anche in Piemonte, Veneto, Liguria e Toscana le migrazioni assorbirebbero una quota molto rilevante delle perdite dovute all'eccedenza dei decessi sulle nascite. Nel Mezzogiorno l'effetto compensativo sarebbe invece assai più debole. In Campania, alla perdita naturale di circa 872 mila unità corrisponderebbe un guadagno migratorio di appena 35 mila. In Puglia il saldo positivo delle migrazioni, circa 138 mila unità, compenserebbe meno di un quinto della perdita naturale di 758 mila; in Sicilia un guadagno di circa 129 mila residenti si confronterebbe con un deficit naturale di 861 mila e in Calabria 67 mila

ingressi netti con una perdita naturale di oltre 353 mila. In Sardegna le migrazioni compenserebbero poco più di un quinto del deficit, mentre in Basilicata al saldo naturale negativo si aggiungerebbe anche un saldo migratorio lievemente sfavorevole. Solo l'Abruzzo mostrerebbe una capacità compensativa relativamente più elevata: un saldo migratorio positivo di circa 134 mila unità assorbirebbe poco più della metà della perdita naturale, pur senza impedirne il declino demografico.

La maggiore intensità dello spopolamento meridionale si accompagnerebbe a una trasformazione altrettanto profonda della struttura per età. Nei prossimi ventiquattro anni il Mezzogiorno perderebbe oltre un terzo della propria popolazione giovane, circa 791 mila unità, a fronte di una riduzione di circa 460 mila

Tabella 8 Indicatori demografici al 2026 e al 2050 (a)

Regioni e macroareee	Popolazione 2026	Saldo naturale 2026-2050	Saldo migratorio 2026-2050	Saldo totale 2026-2050	Popolazione 2050 (b)	var. % 2026-2050	IDS 2026	IDS 2050	IDSE 2026	IDSE 2050
	migliaia						%			
Piemonte	4.255	-776	613	-163	4.092	-3,8	61,6	77,8	90,0	113,6
Valle d'Aosta	123	-24	16	-8	114	-6,7	59,5	81,3	83,0	113,3
Lombardia	10.063	-1.293	1.271	-22	10.041	-0,2	56,5	78,4	81,6	113,3
Trentino Alto Adige	1.091	-107	122	15	1.106	1,4	57,9	79,0	80,1	109,2
Veneto	4.858	-726	536	-191	4.667	-3,9	58,2	82,1	84,4	118,9
Friuli Venezia Giulia	1.193	-228	163	-64	1.129	-5,4	62,6	80,8	90,6	116,9
Liguria	1.512	-324	290	-34	1.478	-2,3	65,5	78,4	96,1	115,1
Emilia Romagna	4.476	-678	694	16	4.493	0,4	58,1	76,9	81,9	108,6
Toscana	3.659	-684	520	-164	3.495	-4,5	60,8	79,6	86,7	113,5
Umbria	851	-177	96	-81	769	-9,5	62,9	87,5	91,3	127,1
Marche	1.480	-291	172	-118	1.362	-8,0	61,3	85,3	91,1	126,7
Lazio	5.709	-939	590	-349	5.360	-6,1	55,9	81,8	87,7	128,3
Abruzzo	1.267	-261	134	-127	1.140	-10,0	60,5	84,4	97,1	135,6
Molise	286	-70	22	-48	238	-16,7	61,5	82,2	106,4	142,3
Campania	5.570	-872	35	-837	4.733	-15,0	53,6	80,2	115,1	172,0
Puglia	3.866	-758	138	-619	3.247	-16,0	58,3	86,5	114,2	169,5
Basilicata	525	-118	-1	-118	407	-22,6	59,4	89,1	103,5	155,2
Calabria	1.828	-353	67	-286	1.542	-15,7	59,5	82,7	128,4	178,5
Sicilia	4.776	-861	129	-732	4.045	-15,3	58,3	81,5	123,6	172,6
Sardegna	1.555	-419	93	-326	1.229	-20,9	59,9	97,5	102,8	167,2
Nord-Ovest	15.953	-2.418	2.190	-228	15.726	-1,4	58,7	78,2	85,1	113,5
Nord-Est	11.619	-1.739	1.515	-224	11.395	-1,9	58,6	79,6	83,6	113,6
Centro	11.698	-2.090	1.378	-712	10.986	-6,1	58,6	81,9	88,1	123,1
Centro-Nord	**39.270**	**-6.246**	**5.083**	**-1.163**	**38.107**	**-3,0**	**58,6**	**79,7**	**85,5**	**116,3**
Mezzogiorno	**19.673**	**-3.711**	**618**	**-3.093**	**16.580**	**-15,7**	**57,4**	**83,7**	**114,9**	**167,6**
Italia	**58.943**	**-9.957**	**5.702**	**-4.256**	**54.687**	**-7,2**	**58,2**	**80,9**	**93,5**	**129,9**

(a) IDS: rapporto % tra la popolazione non attiva (0-14 e 65 anni e oltre) e popolazione attiva (15-64anni); IDSE: rapporto % tra la popolazione non attiva (0-14 e 65 anni e oltre) e occupati (15-64 anni)
(b) 31 dicembre

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

giovani nel Centro-Nord, pari a poco più di un decimo dei livelli iniziali. Ancora più rilevante sarebbe la contrazione della popolazione in età lavorativa: circa 3,4 milioni di persone in meno nel Mezzogiorno (-25,9%), contro 3,5 milioni nel Centro-Nord (-14,0%). A crescere sarebbe soltanto la componente anziana, di circa 1,2 milioni di unità nel Mezzogiorno e di 2,9 milioni nel Centro-Nord. L'effetto congiunto della riduzione delle classi più giovani e dell'aumento degli anziani determinerebbe un rapido ribaltamento dell'attuale geografia dell'invecchiamento. Nel 2026 il Mezzogiorno presenta ancora un indice di vecchiaia più basso rispetto al Centro-Nord, 203 anziani ogni 100 giovani contro 223. Entro il 2050 la situazione si capovolgerebbe: l'indice meridionale salirebbe a circa 384, contro 321 nel Centro-Nord. Il Mezzogiorno perderebbe quindi nell'arco di poco più di due decenni il residuo vantaggio rappresentato da una struttura demografica relativamente più giovane, fino a diventare la ripartizione più anziana del Paese.

Il progressivo invecchiamento si rifletterebbe anche sull'equilibrio tra popolazione nelle età attive e non attive. L'indice di dipendenza strutturale (IDS), che rapporta la popolazione con meno di 15 anni e quella con almeno 65 anni alla popolazione tra 15 e 64 anni, è nel 2026 ancora leggermente più basso nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord: 57,4 contro 58,6. Nel 2050 il rapporto si invertirebbe, raggiungendo 83,7 nel Mezzogiorno e 79,7 nel Centro-Nord. Ciò significa che nel Sud, per ogni 100 persone in età lavorativa, vi sarebbero circa 84 persone nelle fasce di età convenzionalmente non attive, contro 57 nel 2026. Le differenze regionali sarebbero molto ampie. Nel 2050 i valori più elevati dell'IDS si registrerebbero in Sardegna (97,5) e Basilicata (89,1), seguite da Puglia (86,5) e Abruzzo (84,4). In Sardegna, in particolare, il numero di persone nelle età non attive arriverebbe quasi a eguagliare quello della popolazione tra 15 e 64 anni. La Campania, pur sperimentando un forte peggioramento, manterrebbe un valore relativamente più contenuto (80,2), grazie a una struttura per età ancora meno anziana rispetto alle altre regioni meridionali.

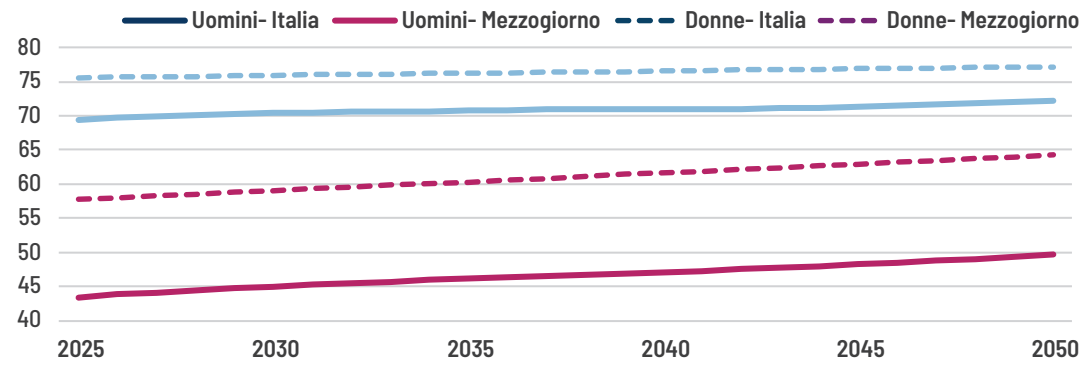
Il quadro diventa ancora più critico se alla dimensione demografica si affianca quella occupazionale. L'indice di dipendenza socio-economica (IDSE) rapporta infatti la popolazione nelle età non attive non all'intera popolazione potenzialmente attiva, ma al numero effettivo degli occupati tra 15 e 64 anni. Già nel 2026 l'indice è pari a 114,9 nel Mezzogiorno, contro 85,5 nel Centro-Nord: nel Sud, dunque, le persone nelle fasce di età non attive sono già più numerose degli occupati. Nel 2050 il divario si amplierebbe ulteriormente, con un IDSE pari a 167,6 nel Mezzogiorno e a 116,3 nel Centro-Nord. La graduatoria regionale dell'IDSE mette in evidenza soprattutto i territori nei quali all'invecchiamento si associa una più debole base occupazionale. Nel 2050 il valore più elevato si registrerebbe in Calabria (178,5), seguita da Sicilia (172,6), Campania (172,0) e Puglia (169,5); valori molto elevati interesserebbero anche Sardegna (167,2) e Basilicata (155,2). Il confronto con l'IDS è particolarmente significativo: la Sardegna presenta il maggiore squilibrio puramente demografico, ma sono Calabria, Sicilia e Campania a mostrare il carico più elevato quando il denominatore è rappresentato dagli occupati. L'invecchiamento, quindi, non produce gli stessi effetti economici in tutti i territori: dove la partecipazione al mercato del lavoro e l'occupazione sono più basse, una struttura demografica sfavorevole si traduce in un carico molto maggiore sulla popolazione effettivamente occupata.

11.5.3 *Lavoro e famiglie*

Alla forte contrazione della popolazione in età lavorativa prevista nei prossimi decenni si accompagnerebbe, secondo le proiezioni ISTAT, un aumento dei tassi di attività. Si tratta di un fattore in grado di attenuare gli effetti economici del declino demografico, ma non di neutralizzarli, soprattutto nel Mezzogiorno, dove i livelli di partecipazione al mercato del lavoro resterebbero significativamente inferiori alla media nazionale. Tra il 2026 e il 2050 il tasso di attività della popolazione tra 15 e 64 anni salirebbe nel Mezzogiorno dal 56,7 al 61,4%, con un incremento di 4,7 punti percentuali (Fig. 7). Nello stesso periodo, a livello nazionale, aumente-

rebbe dal 66,9 al 71%. Il divario con la media italiana si ridurrebbe quindi solo marginalmente, da 10,2 a 9,6 punti percentuali. La crescita della partecipazione contribuirebbe dunque a compensare in parte la riduzione della popolazione potenzialmente attiva, ma non sarebbe sufficiente a colmare la distanza territoriale.
Il recupero sarebbe sostenuto soprattutto dalla componente femminile. Nel Mezzogiorno il tasso di attività delle donne tra 15 e 64 anni passerebbe dal 43,8% nel 2026 al 49,6% nel 2050, con un aumento di 5,8

Figura 7 Tassi di attività 15-64 anni per genere al 1° gennaio.



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

punti percentuali, mentre quello maschile crescerebbe più moderatamente, dal 69,7 al 72,2%. Nonostante il miglioramento, il divario femminile rimarrebbe molto ampio: nel 2050 il tasso di attività delle donne raggiungerebbe il 64,2% a livello nazionale, quasi 15 punti in più rispetto al Mezzogiorno. La maggiore partecipazione femminile rappresenterebbe quindi uno dei principali margini di adattamento alla contrazione della popolazione in età lavorativa, ma gli scenari previsivi non indicano una convergenza sostanziale con il resto del Paese.
Considerando la fascia più ampia dei 15-74enni, l'aumento della partecipazione sarebbe più contenuto. Nel Mezzogiorno il tasso complessivo passerebbe dal 49,1% al 51,3%, mentre a livello nazionale crescerebbe dal 58,1% al 60,2%. Anche in questo caso il principale contributo verrebbe dalla componente femminile, mentre il tasso maschile rimarrebbe sostanzialmente stabile. La distanza con la media italiana resterebbe quindi significativa anche ampliando l'orizzonte alle classi di età più mature.
Il punto è particolarmente rilevante se letto insieme alle trasformazioni demografiche illustrate nella sezione precedente. Nel Mezzogiorno la popolazione in età lavorativa diminuirebbe di circa un quarto entro il 2050, mentre aumenterebbe fortemente il peso delle classi anziane. Una maggiore partecipazione al lavoro può attenuare la riduzione dell'offerta potenziale, ma la sostenibilità economica del cambiamento demografico dipenderà sempre più dalla capacità di trasformare in occupazione una quota maggiore della popolazione disponibile. In un territorio caratterizzato da tassi di attività e di occupazione strutturalmente più bassi, il margine inutilizzato è più ampio, ma proprio per questo il mancato recupero avrebbe conseguenze più rilevanti sul rapporto tra popolazione occupata e popolazione da sostenere. In questa prospettiva, l'aumento dell'attività femminile assume un rilievo che va oltre il mercato del lavoro. Una maggiore partecipazione delle donne contribuisce ad ampliare la base produttiva e fiscale e a ridurre il carico economico derivante dall'invecchiamento, ma interagisce anche con le condizioni che influenzano le scelte familiari. La possibilità di conciliare lavoro e formazione di una famiglia diventa quindi un nodo sempre più importante in un contesto in cui alla riduzione della popolazione si accompagna una profonda trasformazione delle

strutture familiari.

Le proiezioni Istat mostrano infatti che, tra il 2026 e il 2050, la diminuzione della popolazione non si tradurrebbe in una corrispondente riduzione del numero delle famiglie. A livello nazionale i nuclei aumenterebbero lievemente, da 26,8 a 27,6 milioni, nonostante il calo degli abitanti (Tab. 9). Questa apparente divergenza riflette soprattutto la progressiva riduzione della dimensione media familiare, che scenderebbe da 2,18 a 1,98 componenti, e la crescente diffusione delle famiglie di piccole dimensioni. Nel Mezzogiorno il quadro sarebbe più sfavorevole anche sotto questo profilo. Il numero complessivo delle famiglie diminuirebbe da circa 8,6 a 8,3 milioni, mentre la dimensione media scenderebbe da 2,28 a 2 componenti. La riduzione degli abitanti si accompagnerebbe dunque a una crescente frammentazione dei nuclei familiari, attenuando il calo del loro numero ma modificandone profondamente la composizione. La trasformazione più rilevante riguarderebbe le coppie con figli, che nel Mezzogiorno passerebbero da 2,63 a 1,86 milioni tra il 2026 e il 2050, con una riduzione di oltre 769 mila nuclei. Parallelamente crescerebbero le famiglie unipersonali, da circa 3 a 3,3 milioni, e i nuclei monogenitoriali con figli, da poco più di un milione a 1,13 milioni. La riduzione delle coppie con figli costituirebbe quindi il tratto più evidente della trasformazione familiare meridionale, insieme all'aumento del peso delle persone sole.
Mentre nel Nord e nel Centro il numero complessivo delle famiglie continuerebbe a crescere fino al 2050, nel Mezzogiorno diminuirebbe. La contrazione della popolazione meridionale si accompagnerebbe quindi non soltanto a una riduzione della dimensione media dei nuclei, ma anche a una ricomposizione delle forme familiari: più persone sole, meno coppie con figli e una maggiore presenza relativa di nuclei monogenitoriali. Questi cambiamenti hanno implicazioni che vanno oltre la dimensione strettamente demografica. La crescita delle famiglie unipersonali, in un contesto di forte invecchiamento, può accrescere la domanda di assistenza e di servizi di prossimità; la diminuzione delle coppie con figli riduce invece la base familiare su cui poggia il ricambio generazionale. Allo stesso tempo, la maggiore partecipazione delle donne al mercato

Tabella 9 Famiglie per tipologia familiare, 2026 e 2050

	Famiglie unipersonali	Coppie senza figli	Coppie con figli	Monogenitori con figli	Altro	Totale
2026 (migliaia)						
Italia	**10.091**	**5.486**	**7.416**	**2.848**	**951**	**26.791**
Nord	4.958	2.799	3.385	1.249	392	12.784
Centro	2.138	1.078	1.401	592	208	5.416
Mezzogiorno	2.995	1.609	2.630	1.007	350	8.591
2050 (migliaia)						
Italia	**11.586**	**5.897**	**5.815**	**3.300**	**995**	**27.593**
Nord	5.822	3.060	2.860	1.445	448	13.635
Centro	2.474	1.140	1.094	728	211	5.647
Mezzogiorno	3.290	1.697	1.861	1.127	336	8.311
var. % 2026-2050						
Italia	**14,8**	**7,5**	**-21,6**	**15,9**	**4,6**	**3,0**
Nord	17,4	9,3	-15,5	15,7	14,3	6,7
Centro	15,7	5,8	-21,9	23,0	1,4	4,3
Mezzogiorno	9,8	5,5	-29,2	11,9	-4,0	-3,3

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

del lavoro rende ancora più centrale la disponibilità di servizi per l'infanzia, istruzione e cura capaci di ridurre il costo economico e organizzativo della formazione delle famiglie.

11.6 Trattenere, attrarre, riequilibrare

Le trasformazioni analizzate nel Capitolo delineano un divario demografico nuovo rispetto a quello conosciuto nel passato. La questione non riguarda più soltanto la diversa crescita della popolazione tra aree del Paese, investendo la sua composizione, la capacità dei territori di rinnovare le proprie generazioni e di attrarre e trattenere popolazione nelle età centrali della vita economica e familiare. In un Paese nel quale il saldo naturale è ormai strutturalmente negativo, sono infatti le migrazioni a determinare in misura crescente le differenze territoriali nelle traiettorie demografiche. Da questo punto di vista, Centro-Nord e Mezzogiorno affrontano una sfida comune ma in condizioni profondamente diverse. Il declino della natalità e l'invecchiamento interessano l'intero Paese; ciò che differenzia le due aree è soprattutto la capacità di compensarne gli effetti attraverso la mobilità della popolazione. Il Centro-Nord beneficia contemporaneamente dell'immigrazione internazionale e dei trasferimenti provenienti dalle regioni meridionali. Nel Mezzogiorno, invece, l'apporto positivo dei flussi dall'estero è indebolito dalla persistente perdita di residenti verso il resto del Paese. Le migrazioni diventano così non soltanto un fattore di compensazione del declino demografico, ma anche un meccanismo di redistribuzione territoriale della popolazione e del capitale umano.

È soprattutto la selettività di questi movimenti a rendere strutturale il divario demografico tra Nord e Sud del Paese. A spostarsi sono in misura rilevante giovani, laureati e lavoratori qualificati. La perdita demografica del Mezzogiorno non può quindi essere letta soltanto come una diminuzione del numero degli abitanti: modifica progressivamente la struttura sociale e produttiva delle regioni di origine. Ne deriva un meccanismo potenzialmente cumulativo. La riduzione delle generazioni giovani restringe la futura popolazione in età da lavoro e la platea delle persone che possono formare nuove famiglie; la perdita di competenze indebolisce la capacità produttiva e fiscale dei territori; l'invecchiamento accresce contemporaneamente la domanda di assistenza, cura e servizi. A loro volta, minori opportunità di lavoro e una più debole dotazione di servizi possono alimentare nuove partenze. Demografia ed economia tendono così a rafforzarsi reciprocamente, trasformando uno squilibrio demografico in un più ampio divario nelle opportunità di vita e di sviluppo.

In questa prospettiva, anche l'immigrazione internazionale assume un significato diverso. La capacità di attrarre nuovi residenti deve accompagnarsi a quella di favorirne l'inserimento stabile nel mercato del lavoro e nelle comunità. La riduzione della popolazione nelle età attive rende sempre meno sostenibile la permanenza di ampi margini di inattività e sottoccupazione. Nel Mezzogiorno, dove questi margini sono ancora particolarmente estesi, l'aumento della partecipazione femminile e giovanile rappresenta non soltanto un obiettivo di equità e sviluppo, ma una condizione per attenuare gli effetti economici dell'invecchiamento.

La demografia rende, in altri termini, ancora più urgente utilizzare pienamente un potenziale di lavoro che fino a oggi è rimasto in larga parte inutilizzato. La stessa trasformazione delle famiglie rafforza questa esigenza. La diffusione di nuclei più piccoli, l'aumento delle persone sole e la riduzione delle coppie con figli modificano sia la domanda di welfare sia le condizioni nelle quali maturano le scelte di lavoro e di fecondità. Politiche per l'occupazione, servizi per l'infanzia, assistenza agli anziani, politiche abitative e infrastrutture sociali tendono perciò a diventare parti di una stessa politica demografica. Sostenere la natalità senza intervenire sulle condizioni economiche e sui servizi, così come favorire l'occupazione senza rendere compatibili lavoro, cura e formazione di una famiglia, rischia di affrontare separatamente fenomeni che sono invece strettamente interdipendenti.

> *Focus*

DEMOGRAFIA E MEDITERRANEO

Sponda Nord e Sponda Sud-orientale: due diverse realtà. I paesi delle due sponde del Mediterraneo si trovano in fasi molto diverse della transizione demografica[1]. Nella Sponda Nord, livelli di sviluppo più elevati si accompagnano a una fecondità generalmente bassa, spesso inferiore alla soglia di ricambio generazionale, e a un marcato invecchiamento. Nella Sponda Sud-orientale, invece, una transizione demografica più recente mantiene la popolazione relativamente giovane e la crescita ancora sostenuta, sebbene in rallentamento. Negli ultimi decenni si è comunque registrata una parziale convergenza. Alla riduzione del divario economico tra le due aree si è accompagnato un forte calo della fecondità nella Sponda Sud-orientale. Le differenze restano tuttavia ampie e hanno profondamente modificato la geografia demografica del Mediterraneo: dall'inizio degli anni Novanta la popolazione della Sponda Sud-orientale ha superato quella settentrionale e il divario ha continuato ad ampliarsi. Anche la graduatoria dei maggiori paesi e sistemi urbani è cambiata, con Egitto e Turchia che hanno assunto un peso demografico crescente.

Una popolazione più giovane a Sud e a Est. All'inizio del 2023 nel bacino del Mediterraneo risiedevano circa 578 milioni di persone, 220 milioni nella Sponda Nord e 358 milioni in quella Sud-orientale. In poco più di settant'anni la popolazione è aumentata di circa una volta e mezza nella prima e di cinque volte nella seconda. La crescita più veloce della Sponda Sud-orientale ha determinato profondi mutamenti nella distribuzione geografica della popolazione. Dal 1991 i paesi della Sponda Nord hanno perso il primato demografico a vantaggio di quelli della Sponda Sud-orientale, che ha progressivamente ampliato la distanza rispetto all'altra sponda. Inoltre, l'Italia e la Francia hanno perso il primato di paesi più popolosi del bacino a vantaggio dell'Egitto e della Turchia, dove sono presenti anche le due maggiori aree metropolitane del Mediterraneo, Il Cairo nel primo Paese e Istanbul nel secondo. Nell'ultimo decennio, tuttavia, la crescita ha rallentato ovunque: nei paesi mediterranei dell'Unione europea la popolazione è rimasta sostanzialmente stabile e nei Balcani è diminuita, mentre nella Sponda Sud-orientale continua a crescere, ma a ritmi inferiori rispetto al passato[2].

I differenti stadi nel percorso transizionale, più avanzati nella sponda Nord e più recenti nella sponda Sud-orientale, hanno consentito a quest'ultima di crescere più velocemente della prima e di conservare una popolazione più giovane. Condizione, quest'ultima, che assicurerà alla sponda Sud-orientale di crescere anche nei prossimi decenni e di rendere sempre più marginale il ruolo della sponda Nord nei futuri assetti demografici del bacino del Mediterraneo. La distanza tra le due aree emerge soprattutto dalla struttura per età. Nel 2023 l'età mediana era di 44,5 anni nella sponda Nord e di 27,5 anni in quella Sud-orientale. Gli under 15 rappresentavano rispettivamente il 14,3 e il 28,3% della popolazione, mentre gli over 64 raggiungevano il 22,1% nella sponda Nord e appena il 7% nell'altra area. La popolazione in età da lavoro ha seguito dinamiche altrettanto diverse: il suo peso è già in diminuzione a Nord, mentre nella Sponda Sud-orientale resta ancora elevato.

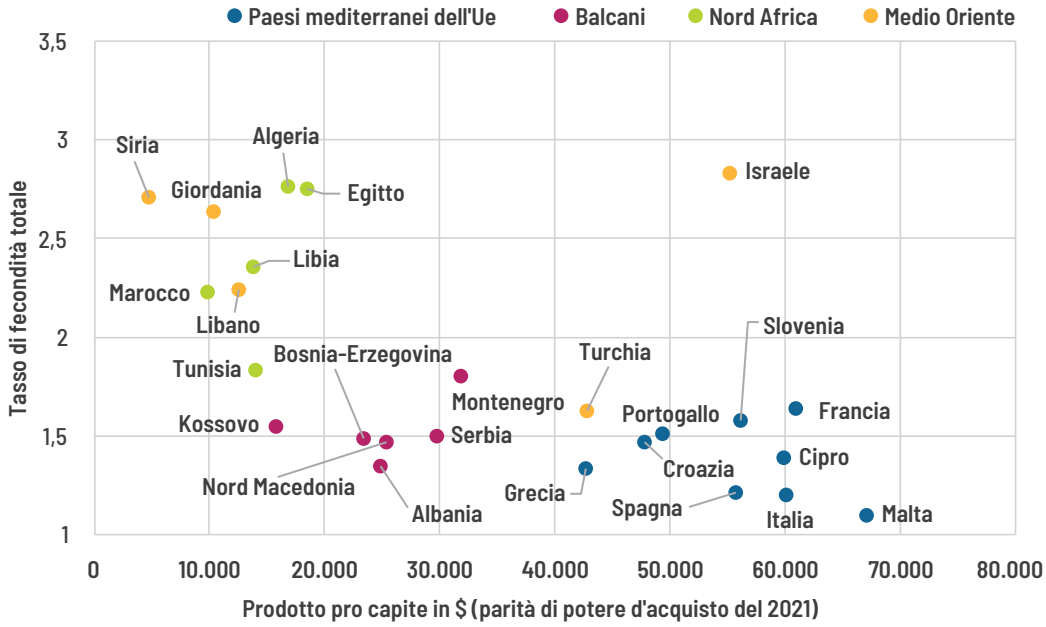
[1] Il Focus ha come riferimento territoriale il bacino del Mediterraneo del quale fanno parte i 21 paesi prospicenti il bacino e i 5 ad esso prossimi legati da vincoli storici, geografici e socio economici. La Sponda Nord è composta dai paesi mediterranei dell'Ue (Francia, Italia, Spagna, Grecia, Portogallo, Malta, Cipro, Slovenia, Croazia) e dai Paesi dei Balcani (Serbia, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Montenegro, Albania, Nord Macedonia). La Sponda Sud orientale è composta dai paesi del Nord Africa (Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Egitto) e dai paesi del Medio Oriente (Turchia, Libano, Siria, Israele, Stato di Palestina, Giordania).

[2] I dati demografici di questo Focus, ove non diversamente indicato, fanno riferimento a United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division 2024 - World Population Prospects 2024, Online Edition.

Anche le migrazioni contribuiscono a differenziare le traiettorie demografiche. I paesi mediterranei dell'Unione europea costituiscono la principale area di attrazione del bacino; nei Balcani e nel Nord Africa prevalgono invece le perdite migratorie. Nei paesi europei, l'immigrazione attenua gli effetti della bassa natalità e del saldo naturale negativo, mentre in alcune aree della sponda Sud-orientale l'emigrazione riduce il contributo ancora positivo della crescita naturale.

Un Mediterraneo con sempre meno europei. Le proiezioni delle Nazioni Unite indicano che nel 2050 la popolazione del Mediterraneo potrebbe avvicinarsi a 665 milioni di abitanti, per poi rallentare e iniziare a diminuire nell'ultimo quarto del secolo. Infatti, rispetto al 2023 la popolazione dovrebbe aumentare di 87 milioni, e raggiungere la massima espansione con 680 milioni di abitanti nel 2070, per poi decrescere sino alla fine del secolo. Dietro a questa dinamica complessiva si confermano traiettorie opposte. La sponda Nord entrerebbe in una fase di contrazione già nei prossimi anni, perdendo tra il 2023 e il 2050 14 milioni di abitanti e 38,9 milioni nella seconda metà del secolo. La sponda Sud-orientale continuerebbe a crescere oltre la metà del secolo, tra il 2023 e il 2050 la popolazione aumenterebbe di 101,5 milioni di abitanti, dovrebbe raggiungere il livello massimo di 502 milioni di unità nel 2085 per poi iniziare a decrescere sino alla fine del secolo. L'Egitto è l'unico paese del bacino che dovrebbe sperimentare una crescita continua sino alla fine del secolo. L'Italia si colloca tra i paesi nei quali il declino atteso è più intenso, mentre gran parte della crescita della Sponda Sud-orientale sarebbe concentrata in Egitto. Nei prossimi decenni aumenterà il peso demografico dei Paesi della Sponda Sud-orientale: nel 2050 vi risiederà il 69,1% della popolazione del bacino mediterraneo e nel 2100 la quota salirà al 74,7%, poco meno di tre abitanti su quattro.

• **Tasso di fecondità totale e Pil pro capite nei Paesi del Mediterraneo**



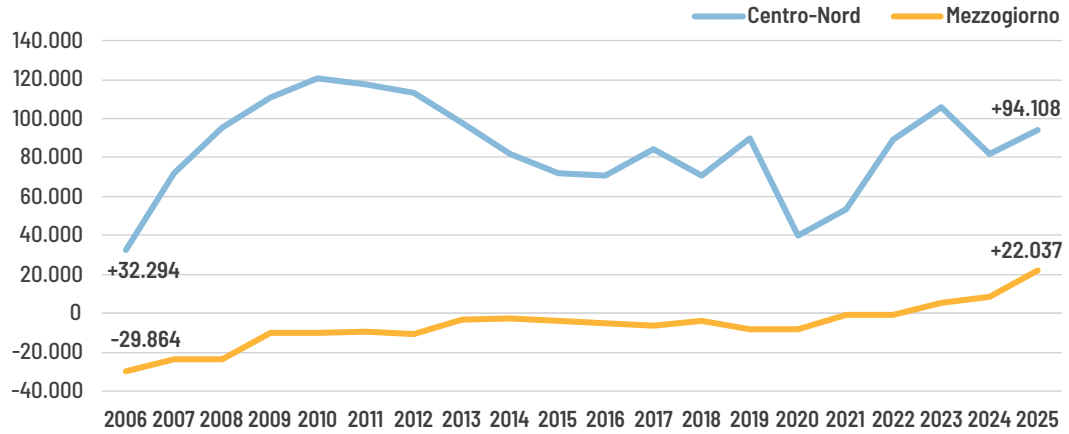
Fonte: elaborazioni Svimez su dati UN DESA e World Bank.

> *Focus*

La riduzione nella sponda Nord e il rallentamento in quella sud-orientale dovrebbero produrre una profonda trasformazione della struttura della popolazione. Entrambe le Sponde perderanno i giovani (0-14 anni), che sono la base della crescita demografica, e sperimenteranno un consistente processo di invecchiamento. Tra i Paesi più popolosi del Mediterraneo, l'Italia continuerà ad essere il più invecchiato e l'Egitto dovrebbe restare il paese più giovane.

Ancora più rilevante sarà il cambiamento della popolazione in età da lavoro. Nella sponda Nord la sua consistenza diminuirà sensibilmente, accentuando lo squilibrio tra generazioni in entrata e in uscita dal mercato del lavoro. Nella sponda Sud-orientale, al contrario, l'offerta potenziale di lavoro continuerà a crescere almeno fino alla metà del secolo. Si determineranno così pressioni di segno opposto: a Nord diventerà più urgente compensare la riduzione della forza lavoro, mentre a Sud e a Est la capacità di creare occupazione dovrà tenere il passo con una popolazione attiva ancora in aumento. In assenza di sufficienti opportunità economiche, questo squilibrio potrà continuare ad alimentare i flussi migratori tra le due sponde. Nel lungo periodo anche la Sponda Sud-orientale sarà però investita da un rapido processo di invecchiamento. Il calo della fecondità ridurrà progressivamente il peso delle generazioni più giovani e farà crescere quello degli anziani, avvicinando le strutture demografiche delle due aree. La convergenza sarà tuttavia lenta: per diversi decenni il Mediterraneo continuerà a essere caratterizzato da una forte asimmetria tra una sponda Nord che perde popolazione attiva e una sponda Sud-orientale ancora relativamente giovane. Più che una semplice contrapposizione demografica, questa diversa scansione temporale della transizione rappresenterà una delle principali interdipendenze economiche e sociali del Mediterraneo dei prossimi decenni.

• Saldo migratorio complessivo dei capoluoghi (unità)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

> *Focus*

CAPOLUOGHI A DUE VELOCITÀ

Nel corso degli ultimi vent'anni, i capoluoghi centro-settentrionali registrano saldi complessivi (interni più estero) positivi lungo tutto il periodo, con una crescita molto sostenuta nella seconda metà degli anni Duemila: da +32,3 mila unità nel 2006 si passa a oltre +120 mila nel 2010, valore massimo della prima fase. Negli anni successivi il saldo si ridimensiona, pur restando ampiamente positivo, oscillando prevalentemente tra 70 e 100 mila unità. La pandemia determina una brusca contrazione nel 2020 (+39,9 mila), seguita però da un rapido recupero: il saldo torna sopra le 100 mila unità nel 2023 e raggiunge +94,1 mila nel 2025. Nel Mezzogiorno, al contrario, i capoluoghi presentano saldi negativi per quasi tutto il periodo. La perdita è particolarmente intensa nei primi anni, con -29,9 mila unità nel 2006 e valori superiori a -20 mila fino al 2008, per poi ridursi progressivamente negli anni successivi. Tra il 2013 e il 2018 il deficit si mantiene su livelli relativamente contenuti, mentre nel 2019-2020 torna ad ampliarsi. A partire dal 2021 si osserva però un netto miglioramento: il saldo si avvicina all'equilibrio nel 2021-2022, diventa positivo nel 2023 (+5,1 mila) e cresce ulteriormente nel biennio successivo, fino a raggiungere +22 mila unità nel 2025, il valore più elevato dell'intera serie. Resta però marcata la distanza rispetto ai capoluoghi del Centro-Nord, che continuano a mostrare una capacità attrattiva molto più forte e strutturalmente consolidata.

Più in dettaglio, nello stesso periodo, i capoluoghi del Centro-Nord registrano un saldo positivo di circa 1,7 milioni di residenti, sostenuto soprattutto dagli scambi con l'estero (+1,69 milioni) e, in misura più contenuta, dai trasferimenti con le altre regioni (+575 mila) che compensano ampiamente sia le perdite verso i comuni della stessa provincia (-523 mila) sia quelle nella stessa regione (-52 mila). Nei capoluoghi meridionali, invece, il saldo complessivo è negativo per circa 124 mila unità: a pesare sono soprattutto gli scambi con le altre regioni (-307 mila), cui si aggiungono le perdite verso i comuni della stessa provincia (-81 mila), mentre il contributo positivo delle migrazioni internazionali (+261 mila) attenua il deficit senza tuttavia compensarlo.

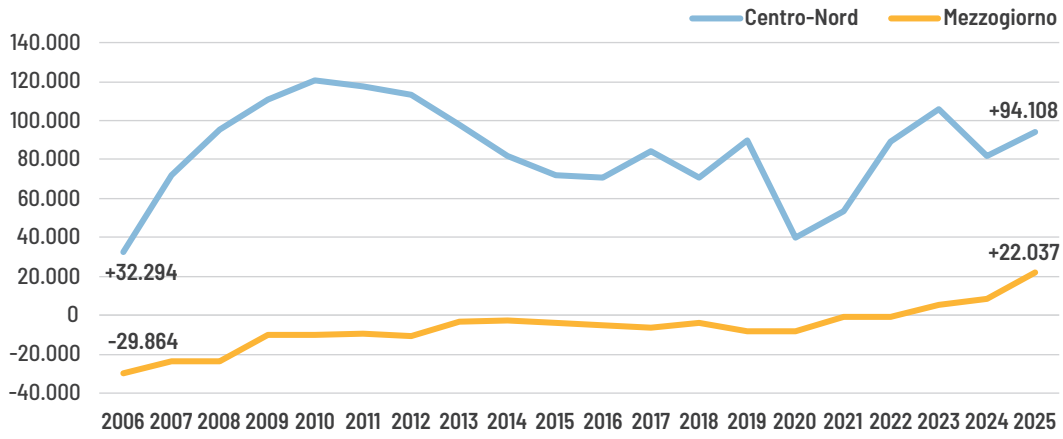
Tra i grandi capoluoghi del Centro-Nord spiccano Roma e Milano, con saldi complessivi pari rispettivamente a +328 mila e +199 mila unità. In entrambi i casi il contributo dell'estero è decisivo (+347 mila a Roma e +241 mila a Milano), mentre Milano beneficia anche di un saldo fortemente positivo con le altre regioni (+127 mila), così come Bologna (+76,7 mila). Nel Mezzogiorno il quadro è meno favorevole. Napoli registra la perdita complessiva più elevata tra i grandi capoluoghi meridionali (-60,2 mila), determinata soprattutto dal saldo con le altre regioni (-73,1 mila), cui si aggiungono perdite verso i comuni della provincia e della stessa regione; il saldo positivo con l'estero (+52,1 mila) riesce solo in parte a compensarle. Una dinamica simile caratterizza Palermo, che perde complessivamente 51,1 mila residenti, soprattutto per effetto dei trasferimenti verso altri comuni della provincia (-29,1 mila) e verso altre regioni (-38,7 mila). Catania presenta un deficit più contenuto (-12,3 mila), anch'esso attenuato dall'apporto positivo dell'estero (+12,7 mila). Bari, invece, si colloca quasi in equilibrio (-954 unità): alle perdite verso le altre regioni (-13,3 mila) e verso i comuni della provincia (-7,1 mila) si contrappongono un saldo internazionale positivo (+17,2 mila) e un modesto guadagno negli scambi interni alla regione.

Il tratto più rilevante che accomuna i quattro capoluoghi del Mezzogiorno è la forte perdita di popolazione nella fascia 15-64 anni, che rappresenta la componente principale dei saldi negativi nei movimenti verso

> *Focus*

gli altri comuni. Il fenomeno è particolarmente intenso a Napoli, dove il saldo interno dei 15-64enni raggiunge -90,7 mila unità, e a Palermo (-55,5 mila); più contenute, ma comunque significative, le perdite di Catania (-18,4 mila) e Bari (-14,6 mila). A questa contrazione della popolazione in età attiva si aggiungono, in misura decisamente più marginale, saldi negativi anche tra i bambini (0-14 anni) e gli anziani (65 anni e più). L'apporto positivo dei flussi con l'estero attenua il deficit, soprattutto nella fascia 15-64 anni, ma non è sufficiente a compensare completamente le perdite interne, con l'eccezione di Bari che si mantiene quasi in equilibrio complessivo.

• **Saldo migratorio complessivo dei capoluoghi (unità)**



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

• **Saldo migratorio dei capoluoghi di provincia (unità), 2006-2025**

Centro-Nord	con comuni della stessa provincia	con comuni della stessa regione	con comuni di altre regioni	con estero	Totale
Milano	-123.931	-44.630	126.696	240.813	198.948
Roma	-93.610	-6.962	81.522	346.696	327.646
Torino	-73.936	-3.988	32.653	134.734	89.463
Bologna	-42.156	-856	59.433	60.251	76.672
Altri capoluoghi	**-189.249**	**4.591**	**274.581**	**910.197**	**1.000.120**
Totale capoluoghi	**-522.882**	**-51.845**	**574.885**	**1.692.691**	**1.692.849**
Mezzogiorno	**con comuni della stessa provincia**	**con comuni della stessa regione**	**con comuni di altre regioni**	**con estero**	**Totale**
Palermo	-29.122	1.492	-38.706	15.205	-51.131
Napoli	-24.483	-14.724	-73.071	52.086	-60.192
Catania	-17.438	3.806	-11.439	12.746	-12.325
Bari	-7.053	2.254	-13.334	17.179	-954
Altri capoluoghi	**-3.272**	**10.703**	**-170.367**	**163.394**	**458**
Totale capoluoghi	**-81.368**	**3.531**	**-306.917**	**260.610**	**-124.144**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Saldo migratorio dei capoluoghi di provincia per classe di età (unità), 2006-2025

	con altri comuni				con estero			
	0-14 anni	15-64 anni	65 anni e oltre	Totale	0-14 anni	15-64 anni	65 anni e oltre	Totale
Bari	-50	-14.645	-3.438	-18.133	1.824	15.094	261	17.179
Catania	-3.424	-18.395	-3.252	-25.071	1.224	11.474	48	12.746
Napoli	-7.736	-90.745	-13.797	-112.278	4.027	48.524	-465	52.086
Palermo	-4.785	-55.480	-6.071	-66.336	2.032	13.156	17	15.205

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

12. I giovani: migrazioni, lavoro e partecipazione

12.1 Il degiovanimento

Negli ultimi vent'anni il Mezzogiorno ha conosciuto una contrazione della popolazione giovanile particolarmente intensa: il numero di giovani tra i 15 e i 34 anni si è ridotto di oltre il 25%, con una perdita di 1 milione e 420mila unità (Tab. 1). Nel 2006 questa fascia di età rappresentava il 27,2% della popolazione meridionale; oggi la quota è scesa al 21,3%, portandosi sostanzialmente in linea con quella del Centro-Nord, dove nello stesso periodo la riduzione è stata di circa due punti percentuali. Questo processo di "degiovanimento" ha progressivamente eroso il vantaggio demografico che storicamente caratterizzava il Mezzogiorno[1].

Tabella 1 Popolazione residente per età

Fasce di età	Centro-Nord		Mezzogiorno		Italia	
	Residenti al 2026	Var. % 2006-2026	Residenti al 2026	Var. % 2006-2026	Residenti al 2026	Var. % 2006-2026
11-14 anni	1.416.667	+9,6	721.485	-25,1	2.138.152	-5,2
15-24 anni	3.879.748	+15,6	2.057.636	-21,2	5.937.384	-0,5
25-34 anni	4.141.748	-21,8	2.139.013	-28,8	6.280.761	-24,3
15-34 anni	8.021.496	-7,3	4.196.649	-25,3	12.218.145	-14,4

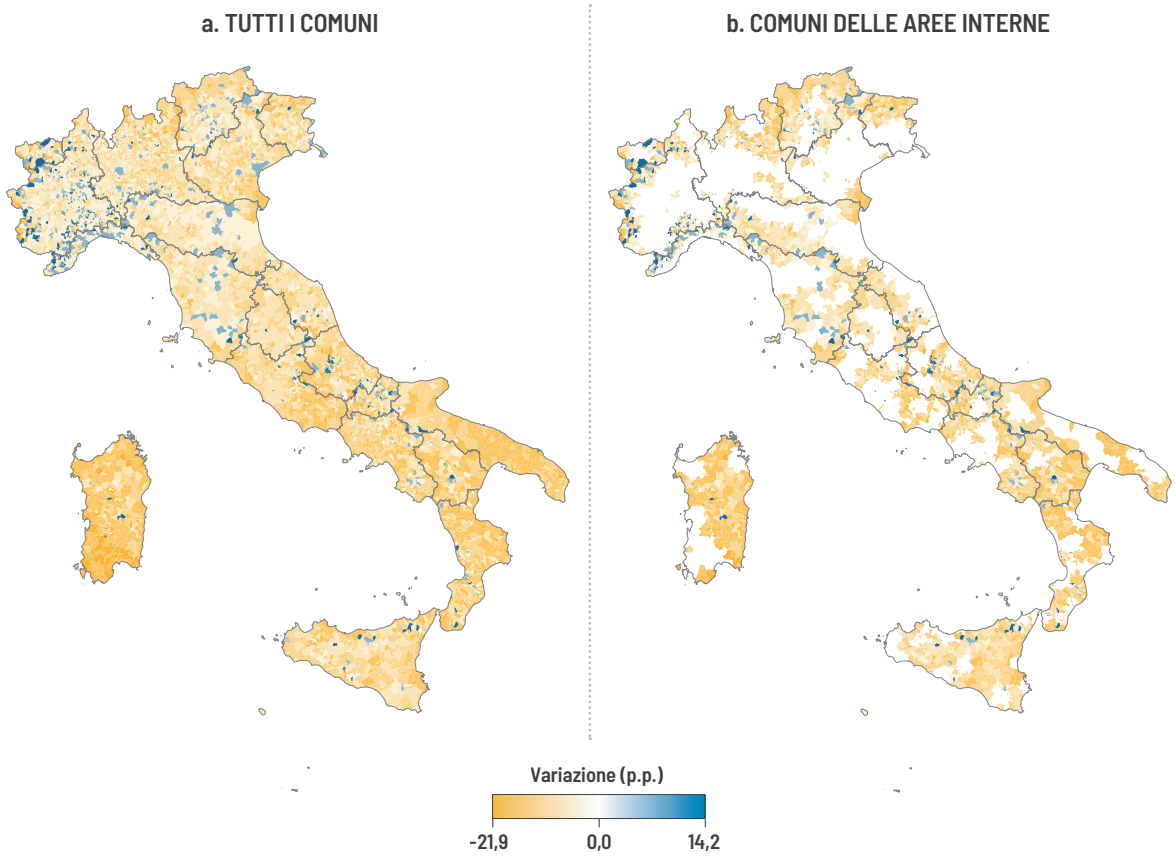
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

La dinamica delle fasce di età che compongono l'aggregato 15-34 anni è però radicalmente diversa tra le due macroaree. Nel Centro-Nord, nell'arco del ventennio, i 15-24enni aumentano del 15,6%, una dinamica verosimilmente sostenuta anche dai saldi migratori e naturali positivi della popolazione di origine straniera. I 25-34enni si riducono invece del 21,8%, riflettendo il progressivo ingresso in questa fascia delle generazioni meno numerose nate negli anni Ottanta e Novanta. È dunque quest'ultima componente a determinare il calo complessivo della popolazione giovanile del Centro-Nord. Nel Mezzogiorno, al contrario, la contrazione interessa entrambe le componenti in misura marcata e senza effetti compensativi: i 15-24enni diminuiscono del 21,2% e i 25-34enni del 28,8%. Quest'ultima fascia assume un rilievo particolare perché, come si vedrà nella sezione successiva, coincide con la fase in cui si concentrano l'uscita dai percorsi di istruzione e il primo ingresso stabile nel mercato del lavoro ed è, al tempo stesso, quella maggiormente esposta alla mobilità verso il Centro-Nord e l'estero. Un ulteriore elemento di preoccupazione emerge osservando le coorti più giovani. Gli attuali 11-14enni, destinati ad alimentare nei prossimi anni la fascia dei 15-24enni, si sono ridotti di oltre il 25% nel Mezzogiorno, a fronte di un aumento di circa il 10% nel Centro-Nord. Il processo di degiovanimento del Mezzogiorno è dunque destinato, in assenza di inversioni di tendenza, ad accentuarsi ulteriormente, ampliando il divario demografico rispetto al resto del Paese.

[1] Istat, I giovani del Mezzogiorno: l'incerta transizione all'età adulta, Statistiche Focus, 12 ottobre 2023.

Le mappe in Figura 1 mostrano come lo spopolamento giovanile presenti una duplice dimensione territoriale: una prima, lungo la direttrice Nord-Sud, e una seconda legata alla distanza dai principali poli di servizio. Rispetto al 2006, la quota dei 15-34enni si riduce in quasi la totalità dei comuni italiani, ma la contrazione è sistematicamente più intensa nel Mezzogiorno, dove le tonalità ocra più marcate segnalano perdite di giovani nettamente superiori (Fig. 1a). A questa frattura territoriale se ne sovrappone una seconda: quella tra i centri di offerta dei servizi essenziali e i territori più periferici (Fig. 1b).

Figura 1 Variazione in p. p. 2006-2026 della quota di giovani 15-34 anni sul totale della popolazione



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Incrociando i dati comunali di popolazione con la Classificazione delle Aree Interne 2021-2027, che distingue i comuni in sei fasce – dai Poli ai comuni Ultraperiferici – sulla base dei tempi di accesso ai servizi essenziali di istruzione, salute e mobilità, emerge con chiarezza come il declino della popolazione giovanile vari sensibilmente anche all'interno delle singole regioni. Tra il 2006 e il 2026, nella media italiana, la popolazione tra i 15 e i 34 anni si è ridotta di circa il 12% nei comuni Polo e di circa il 28% in quelli Ultraperiferici. Il degiovanimento procede più velocemente all'aumentare della distanza dai centri di offerta dei servizi, pur con intensità differenti, nella maggior parte delle regioni italiane, non soltanto nel Mezzogiorno. Un andamento analogo, sebbene meno accentuato, interessa anche la popolazione complessiva, sostanzialmente stabile nei Poli, ma diminuzione di oltre il 10% nei comuni Ultraperiferici. Un quadro in parte diverso emerge considerando il peso dei giovani sulla popolazione residente. La riduzione più intensa non si registra infatti nei comuni più remoti, ma nelle fasce intermedie: nelle Cinture e nei comuni Intermedi la quota dei 15-34enni

diminuisce in media di 4,3-4,5 punti percentuali, a fronte di circa 3 punti nei Poli e di circa 4 punti nei comuni Ultraperiferici. Nei territori più periferici lo spopolamento ha ormai assunto un carattere più generalizzato, coinvolgendo in misura rilevante l'intera popolazione, mentre nelle fasce intermedie il processo di degiovanimento risulta relativamente più selettivo, riflettendo una maggiore propensione delle generazioni giovani a trasferirsi verso altri territori e contribuendo così a un più rapido invecchiamento della popolazione residente.

Tabella 2 Variazioni 2006-2026 della quota di popolazione 15-34 anni per classificazione Aree Interne (a)

Regioni e macroaree	Centri (%)	Periferie (%)	Totale	
			%	unità
Piemonte	-8,8	-11,6	-9,1	-94.504
Valle d'Aosta	-12,3	-11,5	-12,1	-3.697
Lombardia	-9,9	-15,4	-10,6	-86.629
Trentino-Alto Adige	-5,2	-12,1	-8,9	3.484
Veneto	-12,9	-19,2	-13,4	-118.941
Friuli-Venezia Giulia	-10,1	-18,5	-11,1	-31.388
Liguria	-0,5	-7,5	-1,5	-17.713
Emilia-Romagna	-5,5	-10,8	-6,7	2.403
Toscana	-10,8	-12,2	-11,0	-74.747
Umbria	-13,8	-16,5	-14,5	-29.462
Marche	-14,9	-15,3	-14,9	-56.168
Lazio	-15,6	-20,1	-16,3	-120.804
Abruzzo	-20,1	-20,1	-20,0	-68.964
Molise	-17,9	-20,5	-19,7	-22.217
Campania	-19,5	-19,2	-19,4	-360.387
Puglia	-23,2	-22,6	-23,0	-293.823
Basilicata	-26,3	-21,3	-22,4	-48.350
Calabria	-23,4	-24,1	-23,7	-162.262
Sicilia	-20,6	-18,7	-19,7	-312.078
Sardegna	-32,6	-29,3	-31,4	-152.625
Centro-Nord	**-10,5**	**-14,3**	**-11,1**	**-628.166**
Mezzogiorno	**-21,8**	**-21,3**	**-21,6**	**-1.420.706**
Italia	**-14,3**	**-18,5**	**-15,3**	**-2.048.872**

(a) Classificazione Aree Interne 2021-2027 (Agenzia per la Coesione Territoriale/Istat; "Centri" = comuni classificati come Polo, Polo intercomunale e Cintura; "Periferie" = comuni Intermedi, Periferici e Ultraperiferici.

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Il confronto fra Centri e Periferie proposto dalla Tabella 2 restituisce, tuttavia, un quadro meno uniforme di quanto il dato medio nazionale suggerisca. A livello di macroarea, il gradiente descritto finora, con un calo della popolazione giovanile più marcato nelle Periferie che nei Centri, caratterizza in modo netto il Centro-Nord (-10,5% contro -14,3%), ma non si estende al Mezzogiorno, dove la riduzione nei Centri (-21,8%) risulta leggermente superiore a quella nelle Periferie (-21,3%). Questa divaricazione suggerisce che nel Mezzogiorno lo spopolamento giovanile non sia prerogativa delle aree più periferiche, ma un fenomeno che coinvolge anche i poli urbani, risparmiati nelle regioni del Centro-Nord. Una parte di questo divario è imputabile a un fenomeno distinto ma strettamente connesso alla dinamica naturale della popolazione: la mobilità giovanile verso il Centro-Nord e l'estero, a cui è dedicata la prossima sezione.

12.2 L'emigrazione giovanile

Tra il 2005 e il 2025 il Mezzogiorno è stato interessato da un persistente deflusso di giovani, interrotto soltanto negli anni della pandemia. Nell'arco del ventennio, il flusso cumulato di giovani italiani tra i 25 e i 34 anni che hanno lasciato quest'area ha raggiunto circa 1,2 milioni di unità, di cui quasi un milione diretto verso una regione del Centro-Nord. Il fenomeno resta intenso anche negli anni più recenti: nel solo 2025 quasi 50mila giovani tra i 25 e i 34 anni hanno lasciato il Mezzogiorno e oltre il 74% si è trasferito nel Centro-Nord (Tab. 3). Alla persistenza dei flussi si è accompagnata una crescente selettività per livello di istruzione. Nel 2005 i laureati rappresentavano meno di un quarto dei giovani meridionali diretti verso il Centro-Nord; nel 2024, ultimo anno per il quale è disponibile l'informazione sul titolo di studio, la loro quota ha superato il 55%, a fronte del 35% tra quanti si sono trasferiti all'estero. La mobilità interna sottrae dunque al Mezzogiorno una componente sempre più qualificata della popolazione giovanile, amplificando gli effetti demografici delle partenze con una perdita di competenze particolarmente rilevante per territori già caratterizzati da una base produttiva e occupazionale più debole.
Il quadro regionale mostra, tuttavia, una notevole eterogeneità all'interno del Mezzogiorno. Rapportata alla

Tabella 3 Emigrati di 25-34 anni per regione di provenienza e area di destinazione, 2025

Regione di origine	Verso Centro-Nord	Verso Estero	Emigrati 25-34 anni		
	unità	unità	unità	per 10.000 ab. di 25-34 anni	Var.% sul 2005
Abruzzo	2.197	923	3.120	241	75,3
Basilicata	1.256	385	1.641	292	26,8
Calabria	4.590	1.727	6.317	319	-5,8
Campania	10.791	2.899	13.690	213	3,9
Molise	675	406	1.081	351	74,1
Puglia	7.424	1.972	9.396	227	2,4
Sardegna	1.514	1.015	2.529	173	-18,0
Sicilia	8.849	3.303	12.152	232	20,7
Mezzogiorno	**37.296**	**12.630**	**49.926**	**233**	**8,7**
Regione di origine	**Verso Mezzogiorno**	**Verso Estero**	**Emigrati 25-34 anni**		
	unità	unità	unità	per 10.000 ab. di 25-34 anni	Var.% sul 2005
Emilia-Romagna	2.291	2.647	4.938	96,2	31,8
Friuli-Venezia Giulia	400	898	1.298	101,9	34,2
Lazio	2.142	2.624	4.766	76,3	18,1
Liguria	435	930	1.365	85,0	54,9
Lombardia	3.955	7.659	11.614	99,2	93,5
Marche	455	1.042	1.497	93,3	44,8
Piemonte	1.465	3.002	4.467	94,2	61,8
Toscana	1.093	2.259	3.352	86,1	80,7
Trentino-Alto Adige	311	1.371	1.682	125,9	188,5
Umbria	226	522	748	84,0	73,1
Valle d'Aosta	52	131	183	138,9	66,4
Veneto	1.257	3.715	4.972	91,1	91,7
Centro-Nord	**14.082**	**26.800**	**40.882**	**92,9**	**63,5**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

popolazione residente di 25-34 anni, l'intensità dell'emigrazione giovanile raggiunge i valori più elevati in Molise, con 351 emigrati ogni 10.000 abitanti, in Calabria (319) e in Basilicata (292). La Sardegna presenta invece il valore più contenuto (173), un dato che suggerisce come l'insularità possa esercitare un freno alla mobilità territoriale, pur in presenza delle debolezze strutturali del sistema universitario e produttivo regionale. Campania e Sicilia registrano, per effetto della maggiore dimensione demografica, i flussi più consistenti in valore assoluto, ma tassi relativi tra i più bassi della ripartizione, pari rispettivamente a 213 e 232 emigrati ogni 10.000 abitanti.

Differenze significative emergono anche nella destinazione dei flussi. In tutte le regioni meridionali la maggioranza dei giovani emigrati si dirige verso il Centro-Nord, ma con intensità diverse. La propensione a trasferirsi direttamente all'estero è relativamente più elevata in Sardegna e Molise, dove riguarda rispettivamente il 40% e il 38% delle partenze; all'opposto, Puglia e Campania mostrano la maggiore concentrazione dei flussi verso il Centro-Nord, che assorbe circa il 79% del totale. La geografia delle destinazioni riflette non soltanto le opportunità offerte dai mercati del lavoro di arrivo, ma anche la presenza di reti migratorie consolidate che continuano a orientare le scelte di mobilità delle nuove generazioni.

12.3 L'emigrazione anticipata

Pur configurandosi formalmente come una migrazione temporanea, e dunque non rilevata dai cambi di residenza, la mobilità ante lauream presenta un'elevata probabilità di trasformarsi in emigrazione permanente, condizionando in misura significativa anche le successive scelte post lauream. Essa rappresenta quindi non soltanto un indicatore delle disuguaglianze territoriali e sociali, ma anche un possibile meccanismo di riproduzione delle stesse, contribuendo a consolidare la stratificazione sociale anziché attenuarla. Tra il 2009 e il 2026 si sono immatricolati nelle università pubbliche italiane 1,7 milioni di giovani diplomati nel Mezzogiorno; di questi, quasi 400 mila hanno scelto un ateneo del Centro-Nord. Il fenomeno resta rilevante anche nei flussi più recenti: nell'anno accademico 2025/2026, a fronte di quasi 100 mila nuovi immatricolati diplomati nelle regioni meridionali, oltre il 18% ha scelto un'università del Centro-Nord. Il flusso nella direzione opposta risulta invece molto più contenuto: soltanto il 2,8% degli immatricolati diplomati nel Centro-Nord ha scelto un ateneo del Mezzogiorno (Tab. 4).

Tabella 4 Tassi di permanenza e uscita dei diplomati dalla macroarea di conseguimento del titolo (% di immatricolati), a.a. 2025/2026

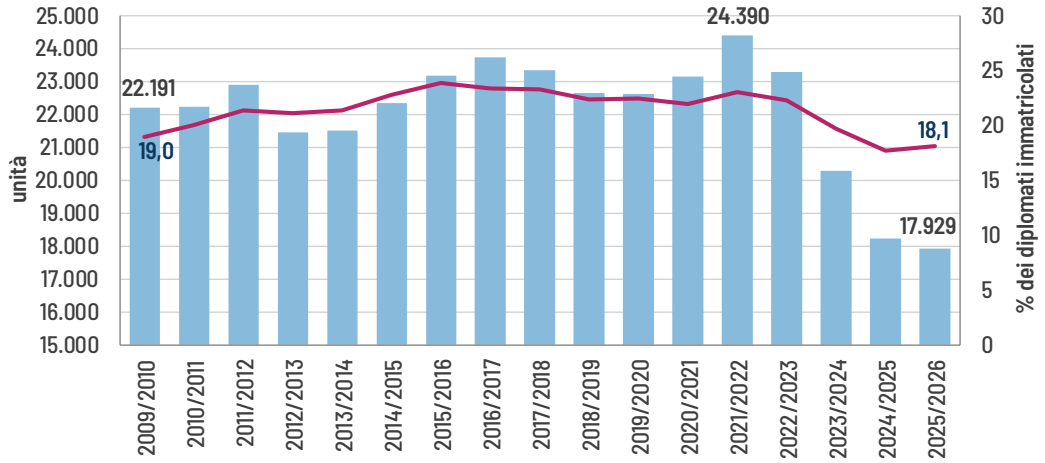
Macroarea di conseguimento del diploma	Tasso di pemanenza	Tasso di uscita
Centro-Nord	97,2	2,8
Mezzogiorno	81,9	18,1

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Tra gli studenti del Mezzogiorno sono soprattutto quelli di Abruzzo, Basilicata e Molise a iscriversi ad atenei di altre ripartizioni: oltre il 30% degli studenti provenienti da queste regioni hanno scelto di immatricolarsi al Centro-Nord nell'a.a. 2025/2026. Tale percentuale scende, senza rilevanti differenze di genere, sotto il 20% per le altre regioni meridionali, fino al 14 e 15% di Sicilia e Campania rispettivamente. È una gerarchia

regionale che ricalca solo in parte quella osservata per l'emigrazione residenziale 25-34: Abruzzo, Basilicata e Molise si confermano ai vertici in entrambe le graduatorie, mentre Sicilia e Campania, oltre a mostrare tra i tassi di emigrazione residenziale più contenuti della ripartizione, restano le regioni con la minore propensione alla mobilità universitaria extra-macroarea, complice la presenza sul territorio di poli atenei di grandi dimensioni (Napoli, Palermo, Catania) in grado di assorbire la domanda locale. La quota di immatricolati meridionali che si sposta verso un ateneo del Centro-Nord non è rimasta costante nel tempo, ma, dal 2009, ha seguito un andamento a U rovesciata: dal 19% dell'anno accademico 2009/2010 è salita fino al 23,9% del 2015/2016, per poi diminuire lievemente e crollare dopo il 2023/2024, tornando sotto il 20% (Fig. 2).

Figura 2 Studenti diplomati nel Mezzogiorno e immatricolati in un ateneo del Centro-Nord



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mur (corsi di laurea triennale e a ciclo unico; atenei telematici esclusi).

Il calo della quota di immatricolati al Centro-Nord provenienti dal Mezzogiorno va letto congiuntamente alle profonde trasformazioni che hanno investito il sistema universitario italiano, prima fra tutte la crescita esponenziale delle università telematiche, che nell'anno accademico 2024/25 hanno raggiunto il 15% degli iscritti complessivi [2], una quota che ne fa ormai una componente strutturale del sistema e non più un segmento marginale della domanda di formazione a distanza. Il Mezzogiorno costituisce un bacino significativo per questa offerta, la cui flessibilità, unita al risparmio sui costi di mobilità e alloggio, la rende un'alternativa plausibile alla migrazione universitaria verso il Centro-Nord per gli studenti meridionali. A questa dinamica si affianca un secondo fattore, complementare al primo: la crescente capacità di attrazione degli atenei del Sud, che negli stessi anni hanno ampliato l'offerta formativa e guadagnato competitività, riducendo per una parte degli studenti la necessità stessa di guardare al Centro-Nord.

Guardando alla componente fuorisede degli immatricolati, cioè a chi si iscrive in una regione diversa da quella in cui ha conseguito il diploma, è possibile individuare i principali poli di attrazione universitaria del Paese (Tab. 5). In termini assoluti, nell'a.a. 2024/2025 Roma e Milano restano i poli che accolgono il maggior numero di immatricolati da altre regioni (rispettivamente 6.875 e 6.354), seguiti da Ferrara, Bologna e Torino. Il volume, tuttavia, riflette in larga parte la dimensione degli atenei: in rapporto al totale degli immatricolati, i fuorisede pesano poco più di un quinto a Roma e Milano, a fronte di valori superiori al 50% a Ferrara e Trento, mentre Bologna si attesta al 36,1%. Il confronto tra gli estremi del periodo nasconde però traiettorie

[2] ANVUR, Rapporto sul sistema della formazione superiore e della ricerca 2026, Roma, 26 marzo 2026.

non lineari. Milano e Bologna hanno registrato una crescita sostenuta degli immatricolati da fuori regione fino al 2021/2022, seguita da un crollo che li ha riportati al di sotto dei livelli del 2009/2010. Roma presenta invece una dinamica diversa: dopo un calo nel decennio pre-pandemico, ha conosciuto una forte ripresa nel biennio successivo, mantenendosi anche dopo il 2022/2023 su livelli superiori a quelli pre-Covid. Sul ridimensionamento di Milano e Bologna potrebbe aver pesato l'aumento del costo della vita, in particolare degli affitti, che rende la mobilità più selettiva rispetto alle risorse delle famiglie.La lettura congiunta di volume e quota extra-regionale restituisce dunque un'indicazione di policy rilevante: il potenziamento dei grandi atenei meridionali (Napoli, Bari, Palermo, Catania) accresce certamente l'offerta formativa disponibile in loco, agisce come argine alla mobilità intraregionale e gradualmente potrebbe imporsi come leva di riequilibrio dei flussi interregionali verso il Centro-Nord.

Tabella 5 Immatricolati provenienti da altre regioni e ripartizioni (a)

Polo universitario (b)	a.a. 2009/2010		a.a. 2024/2025	
	Provenienti da altre regioni	Incidenza sul totale immatricolati (%)	Provenienti da altre regioni	Incidenza sul totale immatricolati (%)
Milano	7.018	23,7	6.354	22,1
Roma	6.521	23,3	6.875	21,7
Torino	1.831	13,7	2.460	19,1
Padova	1.184	14,0	2.201	21,5
Bologna	3.303	38,3	3.464	36,1
Napoli	553	2,7	938	5,0
Bari	704	7,5	859	9,2
Ferrara	1.628	55,9	3.557	58,8
Catania	47	0,6	60	0,9
Palermo	36	0,5	53	0,6
Perugia	1.333	34,0	2.119	38,6
Salerno	161	2,9	197	3,4
Trento	1.272	40,7	1.727	52,3
Chieti	2.392	58,5	919	40,9
Italia	**52.840**	**19,0**	**54.427**	**19,2**

(a) Immatricolati a corsi di laurea triennale e a ciclo unico che hanno conseguito il diploma in una regione diversa da quella della sede del corso. Il polo corrisponde alla provincia della sede del corso. Sono esclusi i diplomati all'estero e quelli con provincia di diploma non definita.

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mur.

I grandi atenei meridionali restano invece poli a vocazione essenzialmente regionale: i fuorisede sono meno del 10% degli immatricolati a Bari e Napoli,sebbene in quest'ultima si registri una crescita, e una quota marginale a Salerno, Catania e Palermo.

12.4 Qualità del lavoro e retribuzioni

La forte spinta migratoria dei giovani del Mezzogiorno è strettamente legata alle prospettive occupazionali, ed è proprio sul mercato del lavoro, in particolare su quello giovanile, che l'Italia sconta oggi uno dei suoi maggiori ritardi. Un recente studio del CNEL, evidenzia che oltre metà dei giovani italiani emigrati (58%)

ha lasciato il Paese subito dopo aver concluso gli studi, cercando di inserirsi immediatamente nel mercato del lavoro estero: una scelta che l'indagine riconduce alle basse retribuzioni e alle condizioni occupazionali offerte in Italia, più che a un progetto di mobilità maturato nel tempo[3].

Nel 2025 il tasso di occupazione dei 25-34enni italiani si attesta al 68,5%, dieci punti al di sotto della media dell'Unione europea, pari al 78,5% (Tab. 6). Al ritardo complessivo si aggiunge un marcato squilibrio di genere. Se in tutti i principali paesi europei il tasso di occupazione femminile resta inferiore a quello maschile, l'ampiezza del divario varia sensibilmente: dagli 8,3 punti percentuali della media UE e dai 6,1 della Spagna si sale fino ai 16 punti dell'Italia, che si colloca così tra i paesi europei caratterizzati dalle maggiori disparità di genere.

La scomposizione territoriale rende il quadro ancora più critico. Nel Nord il tasso di occupazione dei giovani raggiunge il 79,3%, superando la media europea; nel Centro scende al 72,1%, mentre nel Mezzogiorno si ferma al 52,2%, oltre 26 punti al di sotto della media UE. È però nell'intersezione tra divario territoriale e divario di genere che emerge con maggiore evidenza il nucleo della questione giovanile: tra il tasso di occupazione di una giovane donna del Mezzogiorno e quello di un giovane uomo del Nord si apre una distanza di quasi 44 punti percentuali. Un divario che sintetizza la doppia penalizzazione, territoriale e di genere, che continua a caratterizzare la condizione occupazionale delle giovani meridionali.

Tabella 6 Tasso di occupazione per livello di istruzione (%), 2025

Tutti i livelli di istruzione	25-34 anni			25-64 anni uomini e donne
	Totale	Uomini	Donne	
Nord	79,3	86,3	71,7	78,2
Centro	72,1	78,7	65,0	74,4
Mezzogiorno	52,2	61,4	42,6	57,2
Italia	68,5	76,3	60,3	70,9
Media Ue	78,5	82,5	74,2	78,4
Francia	78,0	80,5	75,6	77,5
Germania	82,9	86,4	79,2	82,1
Spagna	76,5	79,3	73,7	75,3
Istruzione terziaria	**25-34 anni**			**25-64 anni uomini e donne**
	Totale	**Uomini**	**Donne**	
Nord	82,3	82,3	82,3	88.3 (a)
Centro	74,3	75,0	73,8	86.2 (a)
Mezzogiorno	59,9	62,1	58,3	77.3 (a)
Italia	74,0	74,7	73,5	85,3
Media Ue (a)	86,5	88,8	84,6	87,8
Francia (a)	87,7	89,5	86,2	87,4
Germania	88,1	91,1	85,4	88,4
Spagna	83,8	85,5	82,4	84,3

(a) dati al 2024

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat e Ocse.

[3] CNEL, Giovani Expat, come farli tornare, 2026.

L'istruzione si conferma un fattore in grado di attenuare questi divari, ma con un'efficacia molto diversa a seconda della dimensione considerata. Sul piano di genere il suo effetto è netto: nel Mezzogiorno il divario occupazionale fra uomini e donne, che tra la popolazione 25-34enne nel suo complesso vale 18,8 punti (61,4% contro 42,6%), si riduce a soli 3,8 punti fra i laureati (62,1% contro 58,3%), un valore ormai prossimo a quello, pressoché nullo, osservato nel Nord. Sul piano territoriale, invece, l'effetto perequativo della laurea è più contenuto: il possesso di un titolo universitario innalza i tassi di occupazione, ma non riesce a colmare la distanza fra Mezzogiorno e Centro-Nord, che resta ampia anche fra i soli laureati. La laurea, in altre parole, funziona nel Mezzogiorno assai più da leva di riequilibrio di genere che da leva di riequilibrio territoriale, e lo fa in misura più marcata che negli altri principali paesi europei. Va però considerato che questi ultimi partono da tassi di occupazione femminile già elevati anche fra le non laureate: il titolo di studio rappresenta quindi un fattore meno discriminante che in Italia, dove è proprio la sua assenza a pesare maggiormente sulle opportunità occupazionali delle donne. Questa capacità del titolo di laurea di riequilibrare i divari si scontra però con i bassi livelli di istruzione della popolazione italiana. Nel 2024 solo il 31,6% dei giovani tra i 25 e i 34 anni possedeva una laurea, il 34,5% nel Centro-Nord e il 29,1% nel Mezzogiorno, contro una media europea del 44,1% e ben lontano dall'obiettivo del 45% fissato per il 2030 dal Quadro strategico per la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione, uno degli indicatori target rispetto ai quali l'Italia si colloca penultima tra i paesi dell'Unione. La quota sale sensibilmente, fino al 66,6% nel 2024, tra i giovani cresciuti in famiglie con almeno un genitore laureato, a conferma che l'accesso alla laurea resta fortemente condizionato dal background familiare, ancora prima che dal contesto territoriale.

La recente crescita dell'occupazione giovanile nel Mezzogiorno (+6,5 punti percentuali rispetto al 2021) si è accompagnata a un miglioramento della qualità contrattuale. Tra il 2021 e il 2025 l'incidenza dei contratti a tempo determinato tra i 25-34enni è diminuita in tutte le ripartizioni (-6,9 punti percentuali nella media italiana), con progressi più intensi proprio nei territori che partivano dai livelli più bassi (Tab. 7). Nel Mezzogiorno la quota di occupati a tempo determinato è calata di 7 punti, raggiungendo il 29,5%: un valore ancora superiore a quello del Centro-Nord, ma indicativo di una riduzione del divario territoriale. Particolarmente significativa è la dinamica femminile: tra le giovani donne meridionali l'incidenza del tempo determinato è diminuita di 9 punti, il progresso più ampio registrato nel Paese per la componente femminile. Il divario di genere nella stabilità contrattuale si è così ridotto fino a livelli non distanti da quelli del Nord, pur in presenza di una quota di occupazione precaria che, per le donne del Mezzogiorno, resta superiore al 35%.

Nel complesso, la lettura congiunta di questi dati con la crescita dell'occupazione mostra come il recupero del mercato del lavoro giovanile meridionale nell'ultimo quadriennio non sia stato soltanto quantitativo, ma abbia interessato anche la stabilità dei rapporti di lavoro, pur partendo da condizioni nettamente più sfavo-

Tabella 7 Incidenza dell'occupazione a tempo determinato (%)

	25-34 anni						25-64 anni uomini e donne	
	Totale		Uomini		Donne			
	2025	Var. 2021-2025 (pp)	2025	Var. 2021-2025 (pp)	2025	Var. 2021-2025 (pp)	2025	Var. 2021-2025 (pp)
Nord	16,9	-7,1	14,2	-6,0	20,4	-8,3	8,5	-2,6
Centro	24,9	-6,3	21,4	-7,6	29,2	-4,7	11,8	-1,3
Mezzogiorno	29,5	-7,0	27,5	-6,0	32,5	-9,0	17,8	-3,3
Italia	**21,8**	**-6,9**	**19,2**	**-6,3**	**25,2**	**-7,5**	**11,7**	**-2,4**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

revoli. Resta invece sostanzialmente invariato il divario retributivo che penalizza le nuove generazioni, una delle principali criticità della questione giovanile italiana e, con particolare intensità, di quella meridionale.

Da questo punto di vista, tra il 2021 e il 2024 si sono osservati alcuni segnali di miglioramento. La quota di giovani lavoratori con una retribuzione annua inferiore a 15.000 euro è scesa al 45%, quasi 9 punti percentuali in meno rispetto al 2021 (Tab. 8). Nel Mezzogiorno la stessa quota resta molto più elevata, al 60,5%, ma la riduzione è stata ancora più marcata, pari a quasi 11 punti. Il miglioramento, tuttavia, si arresta in larga misura alla fascia intermedia della distribuzione. Nel Mezzogiorno, infatti, l'uscita dalla classe retributiva più bassa si traduce molto meno che nel Centro-Nord nell'accesso alle fasce di reddito più elevate. Ne emerge un recupero prevalentemente "a bassa quota": diminuisce la quota di giovani con redditi molto bassi, senza che si riduca in misura analoga la distanza dai livelli retributivi del resto del Paese. Al contrario, proprio mentre si attenua il divario nella fascia più bassa, tende ad ampliarsi quello relativo all'accesso alle retribuzioni più elevate.

Va inoltre considerato che si tratta di retribuzioni lorde e nominali. Il miglioramento osservato non incorpora quindi né il prelievo fiscale e contributivo né, soprattutto, la perdita di potere d'acquisto prodotta dall'inflazione negli ultimi anni. Quest'ultima ha interessato l'intero Paese, ma nel Mezzogiorno si è innestata su livelli retributivi iniziali già sensibilmente inferiori. Il risultato è che, nonostante il parziale recupero registrato dal 2021, lo svantaggio retributivo dei giovani meridionali rimane ampio: si riduce l'incidenza dei redditi più bassi, ma non si realizza una convergenza altrettanto evidente verso le fasce retributive più elevate.

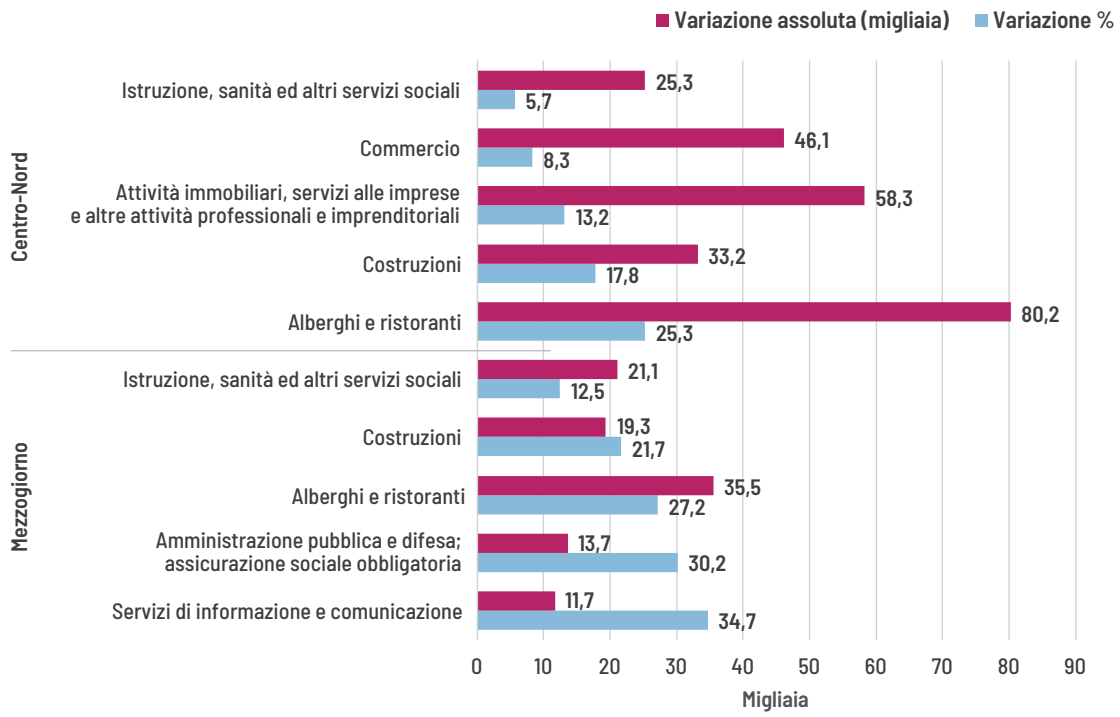
Tabella 8 Distribuzione dei lavoratori di 20-34 anni per classe di reddito da lavoro, 2024

Classe di reddito	Centro-Nord			Mezzogiorno			Italia		
	unità	%	Var 2021-2024 (pp)	unità	%	Var 2021-2024 (pp)	unità	%	Var 2021-2024 (pp)
< 15.000 euro	1.639.588	40,3	-8,1	800.989	60,5	-10,7	2.440.577	45,2	-8,8
< 25.000 euro	2.819.939	69,2	-8,7	1.147.011	86,6	-5,7	3.966.950	73,5	-8,0
>= 25.000 euro	1.253.212	30,8	8,7	177.218	13,4	5,7	1.430.430	26,5	8,0

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Inps.

Anche la composizione settoriale della crescita occupazionale aiuta a qualificare la natura del recupero recente. La Figura 3 mostra che, in entrambe le macroaree, una parte rilevante dell'aumento degli occupati under 35 tra il 2021 e il 2025 si concentra in comparti caratterizzati mediamente da produttività e retribuzioni relativamente contenute e, in alcuni casi, da una maggiore diffusione della stagionalità. Nel Mezzogiorno l'incremento assoluto più consistente si registra nei servizi di alloggio e ristorazione, con 35.500 occupati under 35 in più rispetto al 2021, seguiti dalle costruzioni, con un aumento di 19.300 unità. Il quadro non è tuttavia univoco. Accanto alla crescita dei comparti tradizionalmente a minore produttività emergono segnali di rafforzamento anche in attività più qualificate: i servizi di informazione e comunicazione registrano l'incremento percentuale più elevato (+34,7%), mentre l'occupazione giovanile nella pubblica amministrazione cresce del 30,2%. Si tratta di dinamiche che indicano una parziale diversificazione della domanda di lavoro giovanile verso settori mediamente più qualificati e caratterizzati da maggiore stabilità occupazionale, anche se il loro contributo alla crescita complessiva dell'occupazione resta, in termini assoluti, più contenuto.

Figura 3 Principali settori di occupazione dei giovani under 35 per macroarea (var. 2021-2025)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

12.5 L'allungamento della "gioventù"

Alla condizione di fragilità occupazionale dei giovani italiani si accompagna un fenomeno più ampio di progressivo prolungamento della fase giovanile, che nel nostro Paese tende a protrarsi più a lungo rispetto al passato e agli altri paesi europei. Le tappe che tradizionalmente segnano il passaggio all'età adulta — l'ingresso stabile nel mercato del lavoro, l'uscita dalla famiglia di origine e la formazione di un nucleo familiare autonomo — vengono rinviate sempre più nel tempo. Non si tratta soltanto dell'esito di scelte individuali, ma del riflesso di condizioni strutturali che limitano l'autonomia economica delle nuove generazioni, a partire dalla debolezza dei redditi e dalla precarietà occupazionale.

In questo quadro, un indicatore più di altri restituisce il rischio che il ritardo nei percorsi di autonomia si trasformi in un allontanamento duraturo, e non soltanto temporaneo, dalla vita attiva: la quota di giovani che non lavorano e non sono inseriti in percorsi di istruzione o formazione, i cosiddetti NEET (dall'acronimo inglese Not in Employment, Education or Training). Non si tratta semplicemente di un ingresso posticipato nella vita adulta, ma di una condizione di sospensione che, soprattutto quando si prolunga nel tempo, rischia di cristallizzarsi. Quanto più a lungo un giovane rimane contemporaneamente fuori dal mercato del lavoro e dai percorsi formativi, tanto maggiore diventa infatti il rischio di perdita di competenze, indebolimento delle reti sociali e professionali e progressivo allontanamento dalle opportunità di inserimento. Nel 2025 il 15,6% dei giovani italiani si trova fuori dai circuiti dell'occupazione, dell'istruzione e della formazione, a fronte di una media europea del 12%. Il fenomeno assume tuttavia una dimensione molto più grave nel Mezzogiorno, dove interessa il 24,2% dei giovani, una quota circa doppia rispetto alla media dell'Unione europea, fino a raggiungere il 27,6% tra le giovani donne meridionali (Tab. 9). Anche sotto questo profilo, dunque, lo svan-

taggio territoriale e quello di genere tendono a sovrapporsi, concentrando proprio sulle giovani donne del Mezzogiorno il rischio più elevato di esclusione dai percorsi di formazione e di accesso al lavoro.

I dati mostrano, allo stesso tempo, un miglioramento significativo rispetto al 2021. Nell'arco di quattro anni l'incidenza dei NEET si è ridotta di oltre un terzo a livello nazionale e, nel caso dei giovani uomini del Nord, la contrazione arriva quasi al dimezzamento. Il progresso italiano appare particolarmente rilevante anche nel confronto internazionale: la riduzione registrata nel nostro Paese (-36,1%) è tra le più marcate in Europa e risulta nettamente superiore sia alla media dell'Unione (-16,1%) sia a quella osservata in Spagna (-22,2%). Francia e Germania mostrano invece variazioni molto più contenute rispetto ai livelli del 2021, con la Germania che registra persino un lieve incremento. La rapidità del miglioramento italiano non è stata tuttavia sufficiente a colmare lo svantaggio accumulato. Nonostante una dinamica più favorevole di quella osservata nella maggior parte dei principali partner europei, l'Italia continua infatti a presentare un'incidenza dei NEET sensibilmente superiore alla media dell'Unione. Ancora più ampia rimane la distanza del Mezzogiorno, dove quasi un giovane su quattro continua a trovarsi contemporaneamente fuori dal lavoro e dalla formazione. Il miglioramento degli ultimi anni è quindi significativo, ma parte da livelli talmente elevati da lasciare ancora aperto un divario molto ampio sia rispetto al resto del Paese sia rispetto agli standard europei.

Tabella 9 Incidenza di giovani 15-34 anni NEET (non occupati e non in istruzione e formazione)

	Totale		Uomini		Donne	
	2025 (%)	Var. % 2021-2025	2025 (%)	Var. % 2021-2025	2025 (%)	Var. % 2021-2025
Nord	10,0	-41,9	6,6	-50,7	13,7	-35,7
Centro	13,3	-35,7	10,5	-40,3	16,3	-32,1
Mezzogiorno	24,2	-31,1	21,0	-31,4	27,6	-30,5
Italia	15,6	-36,1	12,3	-40,0	19,1	-33,2
Unione Europea	12,0	-16,1	10,0	-15,3	14,2	-16,0
Francia	13,5	-1,5	12,4	-1,6	14,6	-1,4
Germania	10,8	0,9	8,7	3,6	13,0	-1,5
Spagna	12,3	-22,2	11,5	-24,8	13,1	-19,6

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Letti nel quadro più generale della progressiva dilatazione della fase giovanile, questi dati mostrano come per una parte ancora consistente delle nuove generazioni il rinvio dell'autonomia rischi di trasformarsi in una condizione prolungata di marginalità. Non è più soltanto il momento dell'ingresso nel lavoro o della formazione di una famiglia a essere posticipato: è la possibilità stessa di costruire un percorso autonomo, accumulare esperienza, reddito e prospettive a essere rimandata. La condizione di NEET può così diventare l'espressione più estrema di una fase giovanile sospesa, nella quale l'incertezza professionale ed economica finisce per restringere anche gli spazi di progettualità personale, alimentando un senso di precarietà che riguarda non soltanto il presente, ma la possibilità stessa di immaginare il proprio futuro.
L'instabilità lavorativa e la difficoltà di raggiungere un reddito adeguato si riflettono nel rinvio delle principali tappe del passaggio all'età adulta: lasciare la casa dei genitori, formare una propria famiglia e raggiungere

una piena autonomia economica. È in questo progressivo slittamento che emerge una delle dimensioni più rilevanti della questione giovanile, che presenta forti differenze territoriali ma assume ormai una chiara dimensione nazionale. La permanenza nella famiglia di origine è infatti aumentata nel tempo, anche per effetto delle crescenti difficoltà di ingresso e di stabilizzazione nel mercato del lavoro. Questa tendenza si è accentuata dopo la Grande recessione del 2008-2012 e, più recentemente, con la crisi determinata dalla pandemia di Covid-19. Il confronto europeo (Tab. 10) conferma che quello italiano non è un ritardo temporaneo, ma una vera e propria divergenza di traiettoria rispetto al resto del continente. Nel 2025 il 69,1% dei giovani italiani tra i 18 e i 34 anni vive con la famiglia di origine o ne dipende economicamente, contro una media UE del 49,8%: un divario di quasi 20 punti che colloca l'Italia, assieme alla Spagna (68,7%), in una posizione nettamente distante non solo dalla media europea ma soprattutto dai paesi di riferimento continentali come la Francia (41,1%) e Germania (32,1%).

Tabella 10 Giovani tra i 18 e i 34 anni che vivono con la famiglia di origine o ne dipendono economicamente (%), 2025

	Totale	Uomini	Donne
Unione Europea	49,8	54,3	45,2
Francia	41,1	45,6	36,6
Germania	32,1	36,0	27,8
Italia	69,1	72,7	65,2
Spagna	68,7	72,7	64,4

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

Il dato più significativo emerge però dalla dinamica storica dell'età media di uscita di casa (Tab. 11). Tra il 2005 e il 2025 la media europea è lievemente diminuita (da 26,7 a 26,3 anni), segno di una tendenziale stabilità nei paesi centro-settentrionali del continente — Francia e Germania, in particolare, restano sostanzialmente ferme attorno ai 24 anni in entrambe le rilevazioni. L'Italia si muove invece nella direzione opposta, con l'età media che sale da 29,7 a 30,2 anni.
A livello nazionale il 62% dei giovani tra i 18 e i 34 anni vive in famiglia con almeno un genitore, un valore che sale al 66% nel Mezzogiorno, contro il 59% del Nord e il 61% del Centro: un divario territoriale presente ma nettamente meno marcato di quello che separa l'Italia nel suo complesso dal resto d'Europa

Tabella 11 Età media dell'uscita di casa

	2005	2025
Unione Europea	26,7	26,3
Francia	23,7	23,8
Germania	23,9	24,1
Italia	29,7	30,2
Spagna	28,6	30,2

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

(Tab. 12). A parità di età e territorio, i giovani uomini permangono con i genitori più delle giovani donne, che hanno un'età media alla formazione di una famiglia più bassa rispetto ai coetanei. È però proprio tra le ragazze che, a partire dal 2009, è cresciuta di più la permanenza in famiglia, con un marcato rinvio delle tappe della formazione della famiglia e una conseguente riduzione del differenziale di genere.

Tabella 12 Giovani 18-34 anni che vivono in famiglia, 2025

	Totale (tutte le condizioni occupazionali)					
	Uomini e donne		Uomini		Donne	
	%	Var. %. 2005-2025	%	Var. %. 2005-2025	%	Var. %. 2005-2025
Nord	59	+3	63	0	54	+5
Centro	61	+3	65	+2	56	+3
Mezzogiorno	66	+2	69	-3	63	+7
Italia	62	+2	66	0	58	+5
	Occupati					
	Uomini e donne		Uomini		Donne	
	%	Var. %. 2005-2025	%	Var. %. 2005-2025	%	Var. %. 2005-2025
Nord	46	-17	54	-15	37	-18
Centro	39	-9	47	-7	30	-10
Mezzogiorno	36	3	42	1	29	6
Italia	41	-7	48	-7	33	-6

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Tra i giovani meridionali occupati, la quota di chi vive ancora con almeno un genitore scende al 36%, un valore inferiore a quello osservato sia al Nord (46%) sia al Centro (39%): la graduatoria territoriale si rovescia. Nel 2025, dunque, un giovane occupato del Mezzogiorno risulta mediamente più autonomo sul piano abitativo di un coetaneo occupato del Centro-Nord. Il dato suggerisce che, nel Sud, la permanenza nella famiglia di origine sia riconducibile soprattutto alla difficoltà di disporre di un reddito stabile, più che a un presunto modello culturale meridionale. Non si tratta, peraltro, di un fenomeno recente, ma di una regolarità strutturale che la serie storica conferma senza eccezioni: in tutti i ventuno anni compresi tra il 2005 e il 2025, la quota di giovani occupati che vivono ancora nella famiglia di origine è risultata sistematicamente più bassa nel Mezzogiorno rispetto al Centro e al Nord. La stazionarietà del dato meridionale, a fronte del calo marcato osservato altrove, ammette diverse chiavi di lettura, non necessariamente alternative fra loro. Tra queste, si sottolinea un probabile effetto di composizione: l'occupazione giovanile meridionale è cresciuta negli ultimi anni soprattutto in settori a bassa produttività, per cui l'ingresso nell'occupazione ha riguardato in misura rilevante proprio i profili con minore capacità di generare un reddito sufficiente all'autonomia abitativa.

12.6 La partecipazione politica

Il quadro fin qui delineato colloca i giovani italiani, e in misura ancora maggiore quelli del Mezzogiorno, in una condizione di crescente incertezza rispetto alle generazioni precedenti: percorsi di studio più lunghi, ingresso nel mercato del lavoro più tardivo e spesso instabile, uscita dalla famiglia di origine

rinviata nel tempo. A questa incertezza individuale si sovrappone quella, più ampia, del contesto in cui le nuove generazioni maturano le proprie scelte di vita, segnato dalle tensioni geopolitiche internazionali e dagli effetti sempre più evidenti del cambiamento climatico. Da un quadro di questo tipo ci si potrebbe attendere un progressivo ripiegamento dalla politica e dalla vita pubblica, come se la difficoltà di progettare il proprio futuro riducesse anche lo spazio per l'interesse verso le questioni collettive. I dati restituiscono invece un'immagine più articolata: alla crescente distanza dai canali tradizionali della partecipazione politica si accompagna una domanda di impegno pubblico tutt'altro che debole. Gli attuali under 35 sembrano, in questo senso, ricomporre elementi appartenenti a generazioni diverse: condividono con quella dei genitori una maggiore diffidenza verso la politica istituzionale, ma recuperano forme di partecipazione e mobilitazione che richiamano, pur attraverso strumenti nuovi, l'impegno pubblico delle generazioni precedenti[4]. All'indomani della pandemia, secondo l'Eurobarometro Youth Survey 2021, l'87% dei giovani europei dichiarava di aver partecipato ad almeno un'attività civica o politica, con l'Italia leggermente al di sopra della media europea[5]. La stessa indagine delineava il profilo di una generazione tutt'altro che distante dai valori democratici, particolarmente sensibile ai temi ambientali e ai diritti sociali. Ne emerge una consapevolezza diffusa della dimensione collettiva dei problemi che condizionano le prospettive individuali e, insieme, la convinzione che la sfera pubblica continui a rappresentare uno degli ambiti nei quali cercare possibili risposte. La sensibilità verso il cambiamento climatico offre un esempio particolarmente evidente. Secondo l'Eurobarometro Youth Survey 2024[6], il 46% dei giovani italiani tra i 16 e i 30 anni considera la lotta al cambiamento climatico una priorità per le politiche pubbliche, contro il 33% della media europea. Anche sul terreno della partecipazione elettorale i giovani italiani mostrano livelli relativamente elevati: il 44% dichiara di aver votato alle più recenti elezioni locali, nazionali o europee, rispetto al 39% della media dell'Unione.

A questa consapevolezza si contrappone però una diffusa sensazione di non contare, di non avere spazio di ascolto e di azione proprio in quella politica a cui si riconosce un ruolo importante. Interpellati direttamente sul tema, il 62% dei giovani italiani ritiene che la politica non offra spazio alle nuove generazioni, un giudizio che sale al 77% nella fascia 18-25 anni[7]. Una percezione che trova una possibile chiave di lettura proprio nell'allungamento della fase giovanile descritto nelle sezioni precedenti: se l'uscita dalla famiglia d'origine, l'ingresso stabile nel mercato del lavoro e l'autonomia economica si spostano sempre più avanti negli anni, anche la considerazione sociale e politica dei giovani italiani ne risente. Restare "eternamente giovani" più a lungo che altrove in Europa significa, in altri termini, essere presi meno sul serio come interlocutori politici a pieno titolo, anche quando l'età anagrafica lo giustificherebbe. Un indicatore più diretto della capacità dei giovani di incidere sulla vita pubblica, la quota di amministratori comunali (sindaci, vicesindaci, assessori e consiglieri) con meno di 40 anni, conferma questa lettura a livello nazionale (Tab. 13): negli ultimi vent'anni la quota è scesa dal 29,7% del 2006 al 23,0% del 2026, un invecchiamento generalizzato della classe amministrativa locale che riguarda tutte le ripartizioni. Il Mezzogiorno rappresenta però, su questo indicatore, un'eccezione rispetto a molti altri esaminati in questo capitolo: la quota di amministratori under 40 vi risulta più alta che altrove in entrambi gli anni considerati, con il 31,6% del 2006 sceso al 24,1% del 2026, contro

[4] Ramella, S. Bertolini (a cura di), Il Giovane Piemonte, Blue Papers del Centro Luigi Bobbio, 1, 2024.

[5] European Parliament, EU Youth Survey – Eurobarometer, 2021.

[6] European Parliament, EU Youth Survey – Eurobarometer, 2024.

[7] A. Rosina (a cura di), Giovani, democrazia e partecipazione politica, Istituto Giuseppe Toniolo – Osservatorio Giovani, 2024.

rispettivamente il 28,9% e il 21,3% del Centro e il 28,9% e il 22,9% del Nord. Un margine di vantaggio che si mantiene, dunque, anche nel pieno di un calo strutturale comune a tutto il Paese.

Tabella 13 Amministratori comunali under 40, %

	2006	2026
Nord	28,9	22,9
Centro	28,9	21,3
Mezzogiorno	31,6	24,1
Italia	29,7	23,0

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Interno, Anagrafe degli Amministratori locali e regionali.

Il quadro cambia sensibilmente se si restringe lo sguardo alla sola carica di Sindaco (Tab. 14), il vertice della piramide amministrativa locale e l'esito di un percorso politico tipicamente più lungo. Nel 2026 la quota di sindaci under 40 si ferma all'8,4% a livello nazionale, un valore comprensibilmente più basso di quello osservato per l'insieme degli amministratori comunali, e distribuito in modo diverso sul territorio: è il Nord a registrare la quota più alta (9,5%), mentre Centro e Mezzogiorno si equivalgono, entrambi al 6,9%. Il primato meridionale osservato per l'insieme degli amministratori comunali non si ripete dunque ai vertici delle amministrazioni: avere una base di amministratori locali più giovane non basta, nel Mezzogiorno, a tradursi in una maggiore presenza di sindaci under 40. Anche il rapporto fra i generi si inverte rispetto a quanto visto per l'insieme degli amministratori. Se tra assessori e consiglieri le donne risultano ovunque più giovani degli uomini, tra i sindaci accade l'esatto contrario: in ogni ripartizione la quota di sindache under 40 è inferiore a quella dei sindaci uomini (7,0% contro 8,6% in Italia, con il divario più ampio nel Mezzogiorno, 5,2% contro 7,1%). Un segnale che le donne, pur entrando in politica locale relativamente giovani, sembrano percorrere un cammino più lungo, o più selettivo, per raggiungere la carica di sindaco rispetto ai colleghi uomini.

Tabella 14 Sindaci in carica under 40, %

	Quota under 40	Quota sindache	Quota sindache under 40
Nord	9,5	18,0	7,9
Centro	6,9	16,2	5,2
Mezzogiorno	6,9	10,8	5,2
Italia	8,4	15,5	7,0

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ministero dell'Interno, Anagrafe degli Amministratori locali e regionali.

Sul piano della partecipazione concreta i giovani italiani sembrano prediligere forme di impegno individuali e occasionali piuttosto che l'adesione a organizzazioni strutturate. Nel 2024 le forme di impegno più diffuse tra i 18-34enni sono state il boicottaggio di prodotti per motivi etici o politici, adottato dal 69% degli intervistati, e la firma di petizioni, praticata dal 62,9%, mentre oltre la metà ha

partecipato a iniziative legate alla propria comunità locale[8]. Le forme di partecipazione più strutturate restano invece minoritarie: tra i giovani italiani di 16-30 anni, solo il 14% dichiara di essersi iscritto ad almeno un'associazione giovanile e il 18% di aver preso parte a manifestazioni di protesta, entrambi valori lievemente superiori alla media europea; il volontariato coinvolge il 25% degli intervistati, mentre l'azione più diffusa in assoluto resta il voto, che tuttavia si ferma a un contenuto 44%[9].

Il quadro sulla partecipazione politica dei giovani trova conferma e si arricchisce di una dimensione storica nei dati Istat sulla discussione e le attività politiche svolte, disponibili per la fascia 14-24 anni a confronto con i 25-44enni dal 2005 al 2025 (Tab. 15). Il primo dato riguarda la crescita, trasversale a entrambe le fasce d'età, della disaffezione dal parlare di politica: la quota di chi non ne discute mai sale dal 40,7% al 49,8% tra i 14-24enni e dal 28,3% al 36,6% tra i 25-44enni, un fenomeno che riguarda i giovani adulti quasi quanto gli adolescenti, e che conferma come la crisi di partecipazione non sia soltanto una questione anagrafica, ma un tratto più ampio della società italiana. Il dato più significativo riguarda tuttavia le forme più attive di partecipazione, dove il ribaltamento è netto. Nel 2005 i giovani 14-24enni partecipavano a cortei e manifestazioni assai più degli adulti 25-44enni (11,6% contro 5,3%, più del doppio), l'immagine tradizionale della gioventù come avanguardia della protesta. Vent'anni dopo questo primato si è dissolto: la partecipazione ai cortei crolla del 66% tra i più giovani, fino al 3,9%, e "solo" del 28% tra gli adulti, che li raggiungono quasi. Lo stesso accade per la partecipazione ai comizi, dove il calo tra i 14-24enni (-78%, dal 7,2% all'1,6%) è nettamente più marcato di quello tra i 25-44enni (-58%, dal 7,4% al 3,1%): se nel 2005 le due fasce partecipavano in egual misura, nel 2025 gli adulti partecipano quasi il doppio dei più giovani.

Tabella 15 Discussione e attività politica per età

	14-24 anni		25-44 anni	
	2025 (%)	Var. % 2005-2025	2025 (%)	Var. % 2005-2025
Non parla mai di politica	49,8	22	36,6	29
Ne parla tutti i giorni	3,2	-30	5,0	-28
Ha partecipato a un comizio	1,6	-78	3,1	-58
Ha partecipato a un corteo	3,9	-66	3,8	-28
Ha ascoltato un dibattito politico	6,7	-63	8,7	-60

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Il quadro che ne emerge non è dunque soltanto quello di una generazione meno interessata alla politica, fenomeno peraltro comune anche alle coorti più mature, ma di una generazione che ha smesso di essere, come lo erano le precedenti, il principale motore della partecipazione attiva e di piazza. Un ulteriore tassello, coerente con quanto osservato sui NEET e sulla dilatazione della fase giovanile, di un più ampio ripiegamento dei giovani italiani dagli spazi tradizionali di partecipazione pubblica. Per molti giovani, la consapevolezza delle disuguaglianze e del ruolo della politica nel ridurle sembra dunque attivarsi non attraverso l'impegno continuativo in organizzazioni collettive, ma in una forma più individuale e frammentata: si boicotta, si firma una petizione, si partecipa occasionalmente a un'iniziativa locale, senza che questo si traduca in un'adesione strutturata e duratura a un partito, un sindacato o

[8] A. Rosina, ibid.

[9] European Parliament, EU Youth Survey – Eurobarometro, 2024, cit.

un movimento. È una politica che si esercita, ma che fatica a trovare uno spazio collettivo riconosciuto in cui esprimersi. Quando anche questo spazio manca, per molti giovani meridionali resta un'ultima possibilità: l'exit, la scelta di andarsene. Il fenomeno delle migrazioni giovanili descritto in apertura di questo capitolo può essere letto anche in questa chiave, come una risposta individuale che, nella sua ampiezza, assume paradossalmente i tratti di una risposta collettiva[10].

12.7 Giovani e politiche

La condizione giovanile in Italia rappresenta oggi uno dei punti di osservazione più importanti per capire le reali capacità di tenuta economica e sociale del Paese. L'Italia presenta, nel confronto europeo, un ritardo strutturale nei percorsi di transizione alla vita adulta: si esce più tardi dagli studi, si entra più tardi e con maggiore difficoltà nel mercato del lavoro, si lascia più tardi la casa dei genitori. È un tratto che accomuna, con intensità diverse, tutte le ripartizioni del Paese, e che distingue l'Italia dal resto d'Europa più di quanto non la distingua al proprio interno. I tempi e le modalità di vita dei giovani sono una cartina di tornasole delle opportunità che un territorio è in grado di offrire a chi vi nasce e vi cresce: quando la transizione da gioventù a vita adulta si allunga, si complica o si risolve altrove attraverso una crescente emigrazione di giovani qualificati verso l'estero, l'impatto negativo sulle dinamiche economiche e sociali è rilevante e riguarda l'intero sistema, non solo le nuove generazioni che lo attraversano.

Nel Mezzogiorno, la questione giovanile assume caratteri di particolare fragilità, che si manifestano lungo molteplici dimensioni. La popolazione giovanile, tradizionalmente più numerosa nelle regioni meridionali, si è ridotta molto più rapidamente che nel resto del Paese, alimentando un processo di degiovanimento che tende a riprodursi nel tempo e che, secondo le proiezioni demografiche, è destinato ad accentuarsi nel prossimo decennio. A questa dinamica si aggiunge la mobilità in uscita delle nuove generazioni: una quota significativa, e mediamente più istruita, dei giovani meridionali sceglie di formarsi e lavorare fuori dalla propria regione, al Centro-Nord o all'estero. Si tratta di un fenomeno che affonda le proprie radici nella storia migratoria italiana, ma che negli ultimi anni ha assunto caratteristiche nuove per intensità e composizione. Le due tendenze si intrecciano e si rafforzano reciprocamente: il declino demografico restringe la base giovanile, mentre la mobilità selettiva ne sottrae la componente più dinamica e qualificata, contribuendo a sua volta ad alimentare le condizioni che favoriscono nuove partenze.

La rilevanza della tematica è stata peraltro riconosciuta a livello politico: i giovani sono un target esplicito e trasversale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, insieme alla parità di genere e al Mezzogiorno, e il Piano riconosce come la mancanza di prospettive certe e di opportunità di sviluppo si manifesti sia nell'elevato tasso di emigrazione giovanile sia nei ritardi nell'acquisizione di competenze. Resta tuttavia da chiedersi quali leve, fra quelle disponibili, siano effettivamente in grado di incidere sulle dinamiche descritte.

Le analisi presentate suggeriscono che tre ambiti di policy che meritano una considerazione prioritaria. Il primo riguarda i salari: il differenziale retributivo dei laureati italiani rispetto alla media europea si somma a un divario di entità analoga fra Nord e Sud del Paese, un doppio scarto che colpisce in misura particolare i profili più qualificati e ne alimenta la propensione a cercare altrove condizioni economiche più favorevoli.

[10] F. Barca, C. Manicardi, Opportunità e ostacoli di un moto giovanile, 2026.

Il secondo riguarda l'occupazione: il Mezzogiorno mostra segnali di vitalità su export, investimenti e nuove imprese, un dinamismo che tuttavia non è ancora sufficiente a colmare il nodo retributivo e a tradursi in un'offerta di lavoro stabile e qualificata capace di trattenere le nuove generazioni.
Il terzo riguarda i servizi: la decisione di migrare non dipende solo dai salari, ma dalla disponibilità di asili nido, di una sanità che funziona, di una scuola di qualità, di trasporti e reti che non isolino, di spazi di cultura e cittadinanza; in assenza di questi servizi, restare diventa un costo e partire una scelta quasi obbligata.
Le politiche attualmente in campo, come le decontribuzioni, i bonus della Zes unica e Resto al Sud 2.0, agiscono soprattutto sul costo del lavoro e sul lato delle imprese. Una prospettiva complementare sposta il baricentro delle politiche dalla gestione della mobilità alla costruzione delle condizioni che consentano ai giovani di scegliere se partire, restare o tornare. In questa direzione si colloca la proposta SVIMEZ di un Graduate Staying Premium europeo: una detassazione parziale dei redditi da lavoro dei giovani laureati nei primi cinque anni di attività nelle regioni maggiormente esposte alla perdita di capitale umano. La misura potrebbe trovare spazio nella programmazione europea 2028-2034 come strumento della strategia del right to stay, ma avrebbe efficacia solo se accompagnata dal rafforzamento della domanda di lavoro qualificato e da investimenti strutturali nei servizi e nelle infrastrutture sociali. La dimensione europea è decisiva: la mobilità dei giovani qualificati non costituisce soltanto un problema dei territori di origine, ma un fattore che può amplificare i divari regionali e indebolire la coesione dell'Unione. L'obiettivo non è dunque limitare la libertà di muoversi, ma rendere effettiva anche la libertà di restare. Se la programmazione europea 2028-2034 saprà muoversi in questa direzione, la domanda per le nuove generazioni del Mezzogiorno non sarà più soltanto quanti continueranno a partire, ma quanti potranno davvero scegliere di restare o di tornare.

> *Focus*

LE ASPIRAZIONI DEI PIÙ GIOVANI

La spinta dei giovani meridionali alla migrazione emerge con particolare forza già in età adolescenziale, quando prendono forma le aspettative di un futuro più sfavorevole se ancorato al territorio di origine. Secondo l'indagine dell'Istat "Bambini e ragazzi: comportamenti, atteggiamenti e progetti futuri" del 2023, il 35% degli intervistati nelle regioni del Sud tra gli 11 e 19 anni vorrebbe vivere all'estero da grande, un valore che sale a quasi il 37% delle giovani ragazze.

• **Giovani che dichiarano l'intenzione di trasferirsi in un altro Stato estero (%), 2023**

Ripartizione	Donne	Uomini
Nord-Ovest	36,6	28,5
Nord-Est	33,9	27,0
Centro	36,1	28,2
Sud	38,6	32,0
Isole	34,8	28,7

(a) 11-19 anni; esclude chi rientrerebbe nel Paese di origine familiare

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Istat.

Il dato colpisce non tanto per la sua entità isolata, quanto perché segnala come il desiderio di allontanarsi dal proprio territorio si formi molto prima dell'ingresso nel mercato del lavoro o persino nel percorso universitario: adolescenti ancora nella scuola secondaria iniziano già a immaginare il proprio futuro altrove. Non si tratta, in altre parole, di una scelta maturata al termine di un percorso di studio o di una prima esperienza lavorativa deludente, ma di un'aspettativa che si sedimenta nella prima adolescenza, nutrita dalla percezione di vivere in un contesto meno capace di offrire opportunità educative, occupazionali e di crescita personale.

Secondo Save the Children[1], il desiderio di trasferirsi altrove è sistematicamente più diffuso tra chi vive nelle regioni meridionali e nei piccoli comuni rispetto ai coetanei del Centro-Nord e delle aree urbane maggiori, e tende a intensificarsi ulteriormente tra chi sperimenta condizioni di svantaggio socioeconomico. Nella stessa indagine, la propensione a lasciare il territorio risulta inoltre strettamente intrecciata con l'aspirazione a proseguire gli studi universitari, anch'essa più diffusa tra gli adolescenti meridionali: un segnale che la mobilità immaginata dai più giovani non nasce da un generico desiderio di fuga, ma si salda fin da subito al progetto educativo, anticipando nei desideri la sequenza scuola-università-lavoro che porterà poi molti giovani meridionali a trasferirsi effettivamente. È significativo che questa proiezione verso l'esterno riguardi in misura maggiore le ragazze.

[1] Save the Children (2024), Domani (im)possibili.

La maggiore propensione a immaginare un futuro all'estero già in età adolescenziale può essere letta, in questa luce, come una prima e precoce manifestazione di quel processo di femminilizzazione della mobilità qualificata dal Mezzogiorno che si consolida negli anni successivi, quando le stesse ragazze completano gli studi e affrontano l'ingresso nel mercato del lavoro. Se ne può trarre un'indicazione più generale: il "diritto a restare", inteso come la possibilità di costruire un progetto di vita nel proprio territorio senza che la partenza sia l'unica strada percorribile, si gioca in larga parte già nella fase della formazione dell'identità adolescenziale, ben prima di manifestarsi nelle statistiche sulla migrazione effettiva dei giovani adulti. Le politiche di coesione territoriale e di investimento sui servizi educativi, culturali e ricreativi rivolti ai più giovani non intervengono dunque soltanto sulle condizioni materiali di vita, ma anche sull'orizzonte simbolico entro cui si formano le aspirazioni: un orizzonte che, se percepito come strutturalmente povero di opportunità, spinge a immaginare altrove ciò che nel territorio di origine appare precluso.

13. Cambiamento climatico e divari territoriali

13.1 La geografia regionale del cambiamento climatico

Negli ultimi decenni il Mediterraneo si è riscaldato più rapidamente della media globale, confermandosi una delle aree del pianeta maggiormente esposte agli effetti del cambiamento climatico. L'Italia, per la sua posizione geografica, presenta una particolare vulnerabilità, che si manifesta attraverso l'aumento delle temperature, la crescente frequenza delle ondate di calore e l'intensificazione di alcuni fenomeni climatici estremi[1].
Il ruolo delle attività umane nel cambiamento climatico è ormai ampiamente documentato dalla letteratura scientifica, sebbene la solidità delle evidenze vari a seconda dei fenomeni considerati. Il legame è particolarmente evidente per le ondate di calore. La probabilità che si verifichi un episodio di caldo estremo è quasi triplicata rispetto al clima preindustriale (in un anno da una a circa 2,8 volte su dieci) e le temperature sono superiori di circa 1,2 °C[2]. Anche per gli episodi di siccità intensa nel Mediterraneo le evidenze indicano con buona certezza un ruolo del riscaldamento provocato dalle attività umane. Più complesso è invece il caso delle precipitazioni estreme, per le quali il legame con il cambiamento climatico di origine umana nell'area mediterranea è meno netto. È tuttavia accertato che l'aumento della temperatura del mare accresce la quantità di energia e di vapore acqueo disponibile nell'atmosfera, creando condizioni che possono favorire precipitazioni più intense.

Le prospettive per i prossimi decenni indicano un ulteriore aumento delle temperature a livello globale in tutti i principali scenari climatici, con effetti più accentuati nei mesi estivi e in alcune aree interne e adriatiche. L'entità dell'aumento dipenderà naturalmente dall'evoluzione futura delle emissioni e dall'efficacia delle politiche di contrasto al cambiamento climatico. Per la sua posizione geografica, l'Italia, e in particolare il Mezzogiorno, tende a sperimentare con particolare intensità e rapidità alcuni fenomeni associati al riscaldamento globale. Gli ordini di grandezza aiutano a comprendere la portata del fenomeno. In uno scenario di riscaldamento globale di 3 °C, in Italia potrebbero registrarsi circa venti giorni in più all'anno con temperature massime superiori a 35 °C[3].

Un modo per cogliere questa evoluzione è osservare la frequenza degli eventi meteorologici estremi. La Tabella 1 riporta, per il Centro-Nord e il Mezzogiorno, il numero medio di mesi "critici" per anno, vale a dire i mesi nei quali i diversi indicatori climatici superano una soglia che segnala condizioni particolarmente anomale rispetto ai valori storicamente osservati[4]. Il confronto tra i quattro periodi considerati mostra

[1] A. Pasini, Attribution science: dal riscaldamento globale recente agli eventi estremi a scala regionale, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Roma, 2023; IPCC, Cross-Chapter Paper 4: Mediterranean Region, in Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report, Cambridge, Cambridge University Press, 2022.

[2] IPCC, Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report, Cambridge, Cambridge University Press, 2021; A. Pasini, Attribution science, cit.

[3] A. Pasini, Attribution science, cit.

[4] L'European Extreme Events Climate Index (E3CI) misura l'occorrenza e l'intensità degli eventi meteorologici estremi sulla base dei dati di rianalisi ERA5 di Copernicus. L'indice considera le temperature massime e minime estreme, le precipitazioni intense, la siccità, i venti

Tabella 1 Frequenza degli eventi climatici estremi, mesi critici per anno (a)

Macroaree	Indicatore	1981-1999	2000-2009	2010-2019	2020-2026
Centro-Nord	Indice composito (E3CI)	0,1	0,2	0,8	1,4
	Temperatura massima estrema	0,9	1,9	4,2	4,8
	Precipitazioni estreme	1,4	1,1	1,8	1,5
	Siccità (SPI)	1,8	2,0	1,1	2,8
	Siccità (SPEI)	2,2	2,8	2,9	2,9
	Temperatura minima estrema	1,5	1,1	0,6	0,1
Mezzogiorno	Indice composito (E3CI)	0,1	0,1	0,7	1,3
	Temperatura massima estrema	1,0	2,2	3,1	4,7
	Precipitazioni estreme	0,9	1,4	2,0	1,7
	Siccità (SPI)	2,0	1,4	1,1	2,8
	Siccità (SPEI)	2,7	2,8	3,8	5,9
	Temperatura minima estrema	1,4	1,2	0,6	0,1

(a) nel periodo 2020-2026, i dati SPEI arrivano al 2024 e il dato del 2026 è parziale (gennaio-marzo).

Fonte: elaborazioni Svimez su dati E3CI e Spei.

come, soprattutto negli anni più recenti, gli episodi di anomalia climatica siano diventati più frequenti. La tendenza emerge innanzitutto dall'indice composito E3CI, che sintetizza diverse tipologie di eventi estremi, tra cui temperature massime e minime anomale, precipitazioni intense, siccità, venti estremi, grandine e incendi. Il numero medio annuo di mesi critici rilevato dall'indice passa da appena 0,1 nelle due macroaree nel periodo 1981-1999 a 1,4 nel Centro-Nord e 1,3 nel Mezzogiorno nel 2020-2026, con un'accelerazione particolarmente evidente dal decennio 2010-2019.

Il cambiamento più marcato riguarda il caldo estremo. Nel Centro-Nord i mesi caratterizzati da temperature massime eccezionalmente elevate aumentano da meno di uno all'anno nel periodo 1981-1999 a quasi cinque nel 2020-2026. Una dinamica molto simile interessa il Mezzogiorno, dove si passa da 1 a 4,7 mesi critici all'anno.
Per misurare la siccità si possono utilizzare due indicatori complementari. L'Indice standardizzato di precipitazione (Standardized Precipitation Index, SPI) misura il deficit di pioggia rispetto alla media storica. L'Indice standardizzato di precipitazione ed evapotraspirazione (Standardized Precipitation Evapotranspiration Index, SPEI) considera anche l'effetto delle temperature sulla disponibilità di acqua: a parità di precipitazioni, temperature più elevate aumentano infatti la perdita potenziale di acqua dal suolo e accentuano lo stress idrico.

Considerando il solo deficit di precipitazioni (SPI) non emerge una specifica maggiore esposizione del Mezzogiorno. Nel periodo 1981-1999 i mesi critici erano 2 all'anno nel Mezzogiorno e 1,8 nel Centro-Nord; dopo essere diminuiti in entrambe le macroaree fino a 1,1 nel 2010-2019, nel periodo 2020-2026 risalgono a 2,8 sia nel Mezzogiorno sia nel Centro-Nord. La sola dinamica delle precipitazioni segnala dunque un recente aggravamento della siccità, ma sostanzialmente uniforme sul territorio nazionale.

Il quadro cambia nettamente quando si considera anche l'effetto delle temperature attraverso lo SPEI. Nel Centro-Nord i mesi critici aumentano da 2,2 nel 1981-1999 a 2,8 nel 2000-2009, per poi mantenersi stabili

estremi, la grandine e gli incendi. Si veda https://climateindex.eu/.

intorno a 2,9 nei due periodi successivi. Nel Mezzogiorno, invece, da valori inizialmente molto simili (2,7 mesi nel 1981-1999 e 2,8 nel 2000-2009) si passa a 3,8 nel 2010-2019 e a 5,9 nel 2020-2026. È quindi soprattutto la crescente distanza tra SPI e SPEI a caratterizzare il Mezzogiorno: l'aumento delle temperature assume dunque un ruolo decisivo nell'aggravare lo stress idrico meridionale, ampliando un divario territoriale che non emerge considerando le sole precipitazioni.

Anche per le precipitazioni estreme si osserva nel lungo periodo un aumento molto più marcato nel Mezzogiorno, dove la frequenza degli episodi estremi è più che raddoppiata: i mesi critici aumentano da 0,9 all'anno nel 1981-1999 a 2 nel 2010-2019, per poi scendere leggermente a 1,7 nel periodo più recente. Nel Centro-Nord l'andamento è più discontinuo: da 1,4 mesi nel 1981-1999 si passa a 1,1 nel 2000-2009, a 1,8 nel decennio successivo e a 1,5 negli anni più recenti.
Nel complesso, la Tabella 1 restituisce dunque due indicazioni principali. La prima è una crescente esposizione dell'intero Paese agli estremi climatici, divenuta particolarmente evidente nell'ultimo quindicennio. La seconda è che questa tendenza è trainata soprattutto dalla forte crescita degli episodi di caldo estremo, mentre nel Mezzogiorno assume particolare rilievo anche la maggiore frequenza dei periodi di siccità.

La lettura regionale degli indicatori di cambiamento climatico mostra che non esiste una semplice contrapposizione tra Nord e Sud: caldo estremo, siccità e precipitazioni intense disegnano geografie diverse e interessano i territori con intensità differenti. La particolare vulnerabilità delle regioni del Sud alla scarsità

Tabella 2 Graduatorie regionali dell'esposizione agli eventi climatici estremi, mesi critici per anno

Posizione	Siccità (SPEI), 2010-2024		Temp. massima estrema, 2010-2026		Precipitazioni estreme, 2010-2026 (a)	
	Regioni	Mesi	Regioni	Mesi	Regioni	Mesi
1	Puglia	5,1	Friuli-Venezia Giulia	5,1	Molise	2,5
2	Basilicata	4,9	Valle d'Aosta	5,0	Abruzzo	2,4
3	Calabria	4,9	Liguria	4,9	Marche	2,2
4	Molise	4,9	Piemonte	4,8	Sardegna	2,1
5	Abruzzo	4,5	Lombardia	4,7	Lombardia	2,0
6	Campania	4,3	P.A. Bolzano	4,6	Calabria	1,9
7	Toscana	4,1	P.A. Trento	4,6	Veneto	1,9
8	Lazio	4,0	Toscana	4,4	Umbria	1,9
9	Marche	4,0	Umbria	4,4	Emilia-Romagna	1,8
10	Sicilia	3,9	Lazio	4,3	Toscana	1,8
11	Sardegna	3,8	Campania	4,2	Friuli-Venezia Giulia	1,7
12	Umbria	3,8	Veneto	4,2	Lazio	1,7
13	Emilia-Romagna	3,3	Abruzzo	3,9	Campania	1,6
14	Liguria	3,1	Puglia	3,9	Puglia	1,6
15	Valle d'Aosta	3,0	Sicilia	3,8	Liguria	1,6
16	Piemonte	2,5	Molise	3,8	Basilicata	1,5
17	P.A. Bolzano	2,3	Marche	3,6	P.A. Bolzano	1,5
18	P.A. Trento	2,2	Basilicata	3,5	P.A. Trento	1,5
19	Lombardia	1,9	Sardegna	3,5	Sicilia	1,2
20	Veneto	1,7	Calabria	3,2	Piemonte	1,2
21	Friuli-Venezia Giulia	1,7	Emilia-Romagna	3,1	Valle d'Aosta	0,9

(a) il dato del 2026 è parziale (gennaio-marzo).

Fonte: elaborazioni Svimez su dati E3CI e Spei.

di risorse idriche è confermata dalla graduatoria regionale relativa al periodo 2010-2024 (Tab. 2): le regioni maggiormente esposte sono tutte meridionali, con Puglia, Basilicata, Calabria, Molise, Abruzzo e Campania nelle prime posizioni. Una geografia diversa emerge per il caldo estremo. In questo caso, ai primi posti della graduatoria si collocano le regioni settentrionali Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Liguria, Piemonte, Lombardia e le Province autonome di Bolzano e Trento. Anche le precipitazioni estreme seguono una distribuzione territoriale specifica. I valori più elevati si osservano soprattutto in alcune regioni dell'area adriatica e appenninica e in parte del versante tirrenico, con Molise, Abruzzo, Marche e Sardegna nelle prime posizioni della graduatoria.
Anche la dimensione stagionale è informativa (Tab. 3). Le anomalie di temperatura massima raggiungono il picco in estate in entrambe le macroaree, con valori estivi molto elevati che segnalano il crescente peso

Tabella 3 Esposizione regionale stagionale agli eventi climatici estremi, mesi critici per stagione

Regioni e macroaree	Siccità (SPEI), 2010-2024				Precipitazioni estreme, 2010-2026				Temperatura massima estrema, 2010-2026 (a)			
	Inv.	Prim.	Est.	Aut.	Inv.	Prim.	Est.	Aut.	Inv.	Prim.	Est.	Aut.
Piemonte	0,5	0,7	0,5	0,8	0,3	0,3	0,3	0,4	1,5	1,2	1,1	1,1
Valle d'Aosta	0,4	0,8	0,8	1,0	0,1	0,2	0,4	0,3	1,5	1,3	1,4	1,1
Liguria	0,5	0,9	1,0	0,7	0,7	0,3	0,2	0,5	1,2	1,1	1,4	1,5
Lombardia	0,2	0,8	0,6	0,3	0,4	0,6	0,6	0,6	1,4	0,8	1,2	1,5
P.A. Bolzano	0,2	1,1	0,7	0,4	0,4	0,5	0,2	0,6	1,3	0,9	1,4	1,3
P.A. Trento	0,1	1,0	0,7	0,3	0,4	0,5	0,2	0,6	1,3	0,9	1,4	1,3
Veneto	0,1	0,9	0,5	0,2	0,6	0,6	0,4	0,4	1,2	0,9	1,3	1,1
Friuli-Venezia Giulia	0,1	0,7	0,5	0,3	0,5	0,6	0,3	0,4	1,5	0,9	1,5	1,4
Emilia-Romagna	0,5	1,2	0,9	0,7	0,8	0,3	0,3	0,4	0,6	0,7	1,2	0,8
Toscana	0,9	1,2	0,9	1,1	0,8	0,3	0,2	0,6	0,9	1,0	1,5	1,2
Umbria	0,9	1,1	0,9	0,8	0,4	0,4	0,4	0,7	1,2	0,9	1,7	0,8
Marche	1,0	1,1	1,0	0,9	0,7	0,7	0,5	0,5	0,9	0,9	1,3	0,7
Lazio	1,0	0,9	1,1	0,9	0,5	0,2	0,4	0,6	1,1	0,9	1,6	0,9
Abruzzo	1,2	1,0	1,3	0,9	0,6	0,7	0,6	0,6	1,0	0,9	1,4	0,9
Molise	1,3	1,1	1,2	1,1	0,5	0,5	0,6	0,9	0,8	0,8	1,4	1,0
Campania	1,1	0,9	1,2	1,0	0,5	0,2	0,4	0,7	1,1	0,7	1,4	1,3
Puglia	1,2	1,1	1,3	1,5	0,4	0,6	0,4	0,3	0,9	0,9	1,3	1,0
Basilicata	1,3	0,9	1,3	1,4	0,2	0,7	0,3	0,4	0,9	0,8	1,3	0,8
Calabria	1,0	0,9	1,4	1,5	0,7	0,5	0,4	0,4	1,0	0,6	1,0	0,9
Sicilia	0,9	0,9	1,3	0,7	0,3	0,4	0,2	0,4	1,1	0,7	1,2	1,1
Sardegna	0,7	0,9	1,3	1,0	0,6	0,5	0,5	0,6	1,0	0,8	0,8	1,1
Centro-Nord	**0,5**	**1,0**	**0,8**	**0,7**	**0,5**	**0,4**	**0,3**	**0,5**	**1,2**	**1,0**	**1,4**	**1,1**
Mezzogiorno	**1,1**	**1,0**	**1,3**	**1,1**	**0,5**	**0,5**	**0,4**	**0,5**	**1,0**	**0,8**	**1,2**	**1,0**

(a) il dato del 2026 è parziale (gennaio-marzo).

Fonte: elaborazioni Svimez su dati E3CI e Spei.

delle ondate di calore. La siccità, invece, presenta nel Mezzogiorno mesi critici elevati in tutte le stagioni, con massimi in estate e in autunno – cioè in fasi decisive per il ciclo colturale – mentre nel Centro-Nord il segnale è più concentrato in primavera.

La crisi idrica che ha interessato la Sicilia tra l'autunno del 2023 e il 2024 mostra come un deficit prolungato di precipitazioni possa trasformarsi in una riduzione effettiva dell'acqua disponibile per i diversi usi. Nel febbraio 2024, dopo cinque mesi consecutivi di precipitazioni inferiori alla norma, la Regione dichiarava lo stato di calamità naturale per siccità severa; al 1° dicembre dello stesso anno, il volume complessivamente presente negli invasi risultava inferiore del 43% rispetto a un anno prima. Per gli usi potabili, già nel marzo 2024 le riduzioni delle forniture interessavano 105 comuni, con il ricorso a turnazioni e ad altre misure di razionamento. Nel settore agricolo, la diffusione del danno è confermata dai 23.062 beneficiari individuati per gli interventi compensativi destinati alle aziende colpite dalla siccità del 2024.
Vi è un nesso fisico che collega e alimenta questi eventi: un Mediterraneo più caldo mette a disposizione dell'atmosfera più energia e più vapore, favorendo la convezione e quindi precipitazioni più violente. Un caso particolarmente significativo è quello del tornado che il 28 novembre 2012 colpì l'area di Taranto e lo stabilimento siderurgico, causando una vittima e ingenti danni. Secondo uno studio basato su simulazioni meteorologiche, quel giorno la superficie del Mar Ionio era più calda di circa un grado rispetto alla media del periodo 1985-2005. Nelle simulazioni, riportando la temperatura del mare su valori più vicini alla norma, la supercella temporalesca associata al tornado non si sviluppava; aumentando ulteriormente la temperatura, invece, il sistema risultava molto più intenso. Il risultato non consente di affermare che il riscaldamento del mare abbia causato da solo il tornado. Mostra però che una superficie marina più calda può fornire maggiore energia a fenomeni temporaleschi già favoriti dalle condizioni atmosferiche, accrescendone la probabilità di sviluppo e l'intensità. Il caso di Taranto suggerisce quindi come anche variazioni relativamente contenute della temperatura del mare possano produrre effetti molto marcati quando vengono superate determinate condizioni favorevoli alla formazione di eventi estremi.

13.2 Gli impatti economici Nord-Sud del cambiamento climatico

13.2.1 *Dal rischio climatico agli effetti economici*

Gli effetti economici e sociali del cambiamento climatico non si distribuiscono in modo uniforme sul territorio. A parità di intensità degli eventi estremi, le conseguenze possono essere molto diverse a seconda delle caratteristiche dei territori colpiti, della loro struttura produttiva e della capacità di prevenire, assorbire e compensare i danni. Il cambiamento climatico può quindi assumere una rilevanza specificamente territoriale e, nel caso italiano, contribuire ad amplificare divari economici già esistenti tra Centro-Nord e Mezzogiorno.
Il danno atteso da un evento climatico dipende infatti dall'interazione tra tre componenti: pericolosità, esposizione e vulnerabilità[5]. La pericolosità riguarda la frequenza e l'intensità dello shock; l'esposizione misura la presenza di persone, attività economiche, infrastrutture e altri beni nelle aree interessate; la vulnerabilità esprime invece la capacità di questi elementi di resistere all'evento e di recuperare successivamente. Ne consegue che uno stesso shock può produrre effetti molto differenti. Un territorio a forte specializzazione agricola, ad esempio, reagisce a un deficit idrico diversamente da un'area prevalentemen-

[5] A. Pasini, L'equazione dei disastri. Cambiamenti climatici su territori e città, Torino, Codice Edizioni, 2020; G.I. Bischi, A. Pasini, L'equazione dei disastri, in «Quaderni di Comunicazione Scientifica», n. 1, 2021.

te manifatturiera; allo stesso modo, a parità di esposizione, la perdita economica dipende dalla capacità di adattamento, che comprende strumenti assicurativi, dotazioni tecnologiche, qualità delle infrastrutture e capacità amministrativa. Le differenze strutturali tra le economie regionali rendono quindi necessario valutare gli effetti climatici distinguendo sistematicamente il Centro-Nord dal Mezzogiorno.

I canali attraverso i quali gli shock climatici incidono sull'attività economica sono molteplici. Gli eventi estremi possono danneggiare il capitale fisico – impianti, scorte e infrastrutture di rete – e determinare interruzioni della produzione. Le anomalie termiche incidono sulla produttività del lavoro, soprattutto nelle attività svolte all'aperto, e modificano domanda e offerta di energia attraverso il fabbisogno di riscaldamento e raffrescamento e la disponibilità di generazione idroelettrica. Siccità e ondate di calore riducono le rese agricole, mentre precipitazioni intense e fenomeni di dissesto possono compromettere trasporti, logistica e catene di fornitura. Gli effetti possono infine propagarsi al sistema finanziario attraverso il mercato assicurativo, il credito, i prezzi degli immobili e il deterioramento della situazione economico-finanziaria di famiglie e imprese.
Agli effetti acuti, riconducibili a specifici eventi estremi, si aggiungono quelli cronici, legati al progressivo mutamento delle condizioni climatiche medie. L'aumento delle temperature e la modifica della distribuzione e della variabilità delle precipitazioni possono infatti alterare in modo persistente le condizioni nelle quali operano imprese e lavoratori, modificando produttività, localizzazione delle attività e fabbisogni di investimento.

La valutazione economica di questi fenomeni deve tenere conto principalmente di due aspetti. Il primo è la non linearità degli effetti: il danno non cresce necessariamente in misura proporzionale all'intensità dello shock, perché possono esistere soglie oltre le quali le perdite aumentano rapidamente. È il caso, ad esempio, delle temperature che superano i valori tollerati da determinate colture o delle elevate temperature marine che possono favorire fenomeni convettivi particolarmente intensi[6]. Il secondo aspetto è proprio l'eterogeneità territoriale: la stessa perturbazione climatica può produrre conseguenze differenti in funzione della composizione settoriale dell'economia, delle caratteristiche fisiche del territorio e della capacità di adattamento. È su questa seconda dimensione che si concentra l'analisi SVIMEZ, distinguendo gli effetti osservati nel Centro-Nord da quelli del Mezzogiorno.
Per quantificare tali differenze, la SVIMEZ ha stimato l'impatto dei principali eventi climatici estremi sul valore aggiunto dei tre grandi settori dell'economia – agricoltura, industria e servizi – utilizzando un panel delle regioni italiane per il periodo 1995-2025. Gli shock climatici sono ricavati dalle componenti mensili dell'indice E3CI, standardizzate separatamente per mese di calendario e successivamente aggregate su base annuale, così da ottenere misure confrontabili nel tempo e tra regioni. Per ciascun evento viene stimata la variazione percentuale del valore aggiunto settoriale nell'anno in cui si verifica lo shock e nell'anno successivo[7].

I risultati delle stime riportati nella Tabella 4 restituiscono un quadro territoriale differenziato per tipologia di evento e settore. Il risultato più netto riguarda le precipitazioni estreme, associate a una dinamica del valore aggiunto industriale significativamente più sfavorevole nel Mezzogiorno. Emergono inoltre effetti negativi della grandine sull'agricoltura, concentrati soprattutto nel Centro-Nord, e indicazioni di una

[6] A. Accetturo e M. Alpino, Climate Change and Italian Agriculture: Evidence from Weather Shocks, in «Questioni di Economia e Finanza», Banca d'Italia, Occasional Papers QEF, n. 756, 2023; A. Pasini, Attribution science, cit.

[7] La risposta del valore aggiunto (espresso in logaritmi) è stimata con modelli di local projections (Ò. Jordà, Estimation and Inference of Impulse Responses by Local Projections, in «American Economic Review», vol. 95, n. 1, 2005, pp. 161–182) sul panel regionale.

maggiore sensibilità dell'economia meridionale agli episodi di siccità. Questi risultati vanno letti insieme alla diversa esposizione territoriale documentata in precedenza: il Mezzogiorno presenta una frequenza strutturalmente più elevata e crescente degli episodi siccitosi, mentre anomalie delle temperature massime e precipitazioni intense interessano in misura significativa entrambe le macroaree. Nel loro insieme, le evidenze suggeriscono quindi che il cambiamento climatico non agisce come uno shock territorialmente neutrale, ma interagisce con le specializzazioni produttive e le fragilità locali, con il rischio di amplificare i divari territoriali esistenti.

Tabella 4 Stima dell'impatto degli eventi climatici estremi sul valore aggiunto (a)

Shock	Settore	Anno dello shock (h = 0)		Un anno dopo (h = 1)	
		Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno
Siccità (SPEI)	Agricoltura	–0,42	–0,29	–0,13	–0,84*
		(0,93)	(0,75)	(0,72)	(0,47)
Precipitazioni estreme	Industria	0,28	–0,82*	0,72	–1,32*
		(0,37)	(0,46)	(0,44)	(0,67)
	Agricoltura	–0,30	1,10**	–0,40	1,84***
		(0,49)	(0,51)	(0,56)	(0,61)
	Servizi	–0,25	–0,70**	–0,65*	–0,83**
		(0,29)	(0,28)	(0,34)	(0,34)
Grandine	Agricoltura	–1,74***	–0,70	0,47	0,12
		(0,51)	(0,59)	(0,51)	(0,53)
Vento estremo	Industria	–0,57**	–0,67	–0,47	–0,42
		(0,28)	(0,64)	(0,31)	(1,27)

(a) variabile dipendente = variazione cumulata % del logaritmo del VA settoriale; risposta a shock annuale pari a 1 deviazione standard; coefficienti delle local projections panel; errori standard Driscoll-Kraay: * p<0,10 ** p<0,05 *** p<0,01.

Fonte: stime Svimez su dati E3CI, Spei e conti economici regionali.

13.2.2 *Agricoltura, siccità e risorse idriche*

L'agricoltura è il settore in cui il legame tra clima ed economia è più diretto, e in cui il divario territoriale del vincolo idrico emerge con maggiore chiarezza. Le specializzazioni produttive sono note e in parte complementari: il mais prevale nella Pianura Padana, caratterizzata da estati calde e da abbondante disponibilità irrigua, mentre il grano duro, l'ortofrutta, l'olivo, la vite e gli agrumi dominano nel Mezzogiorno, dove la risorsa idrica è più scarsa e più variabile. Sulle colture il cambiamento climatico agisce attraverso due canali principali, lo stress termico e la disponibilità d'acqua, il cui effetto congiunto non è catturato dalle sole temperature medie.
Considerando la siccità misurata con lo SPEI, la risposta del valore aggiunto agricolo a un anno di distanza da un aumento dell'esposizione alla siccità – di intensità comparabile a quanto osservato nel periodo più recente in Tabella 1 – è significativa e negativa nel Mezzogiorno con una contrazione dello 0,84% (Tab. 4).

Un secondo shock rilevante per l'agricoltura è la grandine. Le statistiche ufficiali mostrano che nel 2023, ad esempio, gelate tardive e grandinate hanno contribuito a una forte contrazione della produzione di frutta,

con riduzioni particolarmente pronunciate in Veneto, Emilia-Romagna e Lombardia; nel 2024 le grandinate hanno inoltre penalizzato la produzione vitivinicola delle regioni settentrionali. Le stime SVIMEZ sono coerenti con queste evidenze, indicando un danno a seguito di un periodo esteso di grandinate di intensità marcata pari a una riduzione dell'1,74% del valore aggiunto agricolo nel Centro-Nord, mentre l'impatto sul Mezzogiorno non è statisticamente significativo. Questa evidenza non segnala una presunta immunità del Mezzogiorno: la grandine colpisce anche il Sud, ma in misura minore rispetto alle regioni centro-settentrionali; questo rende probabilmente il danno del Centro-Nord più visibile nei dati. La risposta del valore aggiunto agricolo meridionale alle precipitazioni estreme risulta invece positiva. Questo risultato non va letto come prova che gli eventi estremi favoriscano l'agricoltura: l'aggregazione annuale non distingue le piogge utili alla ricarica idrica dagli episodi alluvionali distruttivi, e in un contesto di deficit idrico strutturale un anno più piovoso può in media sostenere le rese pur comprendendo singoli eventi dannosi. Sarebbe tuttavia riduttivo presentare il Mezzogiorno esclusivamente come un'area vulnerabile. Il settore agricolo meridionale conserva rilevanti potenzialità produttive, legate alla qualità e alla tipicità delle produzioni, all'apertura verso i mercati esteri e alla crescente integrazione dell'agricoltura con il turismo e la ristorazione.

Anche il Centro-Nord, del resto, presenta una fragilità idrica specifica, legata alla riserva nivale. Nel bacino del Po la neve svolge la funzione di un serbatoio naturale stagionale: accumula durante l'inverno una parte delle precipitazioni e la rilascia gradualmente attraverso la fusione, contribuendo ad alimentare fiumi, laghi e falde in primavera e all'inizio dell'estate, quando le precipitazioni tendono a diminuire e aumentano i fabbisogni idrici. Temperature più elevate indeboliscono questo meccanismo, sia limitando l'accumulo nivale sia anticipandone la fusione. Una quota maggiore dell'acqua raggiunge quindi i corsi d'acqua prima del periodo di massimo fabbisogno, mentre nei mesi estivi resta disponibile una riserva più ridotta. La siccità del 2022 ha mostrato con particolare chiarezza questa concatenazione. Alla fine di aprile, l'acqua contenuta nella neve sull'arco alpino era già scesa a livelli normalmente osservati a metà giugno; nel corso dell'estate, la portata del Po ha quindi raggiunto valori minimi storici. La scarsità della risorsa ha ridotto la disponibilità per l'irrigazione e la produzione idroelettrica e ha generato criticità anche per il raffreddamento delle centrali termoelettriche, rendendo necessario coordinare i rilasci dai laghi e dagli invasi tra usi agricoli, energetici e ambientali[8].

In un territorio caratterizzato da un'elevata concentrazione di attività produttive, la riduzione della disponibilità idrica non costituisce dunque soltanto un problema agricolo, ma accresce la competizione tra usi diversi della risorsa e può trasformarsi in un vincolo trasversale per il sistema economico. A questi canali non agricoli è dedicata la sezione successiva.

13.2.3 *Industria, servizi e infrastrutture*

Nell'industria e nei servizi il canale più critico è quello degli eventi estremi che colpiscono asset fisici e reti. Il punto di partenza è l'esposizione al dissesto idrogeologico, sulla quale agiscono gli eventi estremi localizzati – precipitazioni intense, allagamenti, grandinate, vento forte e trombe d'aria – che provocano danni a capannoni e macchinari, interruzioni della produzione e disfunzioni delle reti di trasporto e logistiche. Un anno caratterizzato da un'intensificazione delle precipitazioni estreme, di entità comparabile nel campione a circa un mese critico aggiuntivo, si associa nel Mezzogiorno, nell'anno dello shock, a una riduzione dello

[8] Autorità di Bacino Distrettuale del Fiume Po, Osservatorio permanente sugli utilizzi idrici, https://www.adbpo.it/osservatorio-permanente/, 2025; Fondazione CIMA, Italy Snow Updates: Snow Water Equivalent e bacini idrografici, https://www.cimafoundation.org/en/italy-snow-updates/, 2025.

0,82% del valore aggiunto industriale e dello 0,70% di quello dei servizi, mentre nello stesso anno la risposta del Centro-Nord non è statisticamente significativa in nessuno dei due settori. A un anno di distanza la perdita cumulata meridionale raggiunge l'1,32% per l'industria e lo 0,83% per i servizi, ampliando la divergenza fra le due macroaree (Tab. 4).

La capacità di recupero dipende però anche dalle condizioni preesistenti del territorio e delle imprese. Nel Mezzogiorno la minore capillarità e qualità di una parte delle reti di trasporto si associa a una struttura produttiva più frammentata e a condizioni finanziarie mediamente meno robuste: le imprese sono più piccole, meno capitalizzate e maggiormente dipendenti dal credito bancario, cui accedono a condizioni più onerose. Questi elementi rendono più difficile finanziare la ricostruzione e sostenere periodi prolungati di inattività, e possono quindi amplificare gli effetti economici di uno stesso evento alluvionale.

A questo quadro si aggiunge l'evidenza relativa al vento estremo. Nel Centro-Nord, uno shock annuale di intensità comparabile a circa un mese critico aggiuntivo si associa a una riduzione dello 0,57% del valore aggiunto industriale nell'anno dello shock. Il risultato suggerisce che anche gli episodi di vento estremo possono rappresentare un fattore di vulnerabilità per l'attività industriale, attraverso danni agli asset produttivi e possibili interruzioni delle reti e dei collegamenti[9].
Nel complesso, nel Mezzogiorno industria e servizi mostrano una minore capacità – infrastrutturale e finanziaria – di assorbire gli shock relativi a eventi climatici estremi, determinando una maggiore persistenza delle perdite.

13.2.4 *Energia, lavoro, salute e turismo*

Il canale energetico è tra i più rilevanti e, al tempo stesso, tra i più territorialmente differenziati. L'aumento delle temperature agisce in due direzioni opposte sulla domanda: riduce il fabbisogno di riscaldamento invernale e aumenta quello di raffrescamento estivo, misurati rispettivamente dagli Heating Degree Days (HDD) e dai Cooling Degree Days (CDD). Nel ventennio 2000-2020, rispetto al periodo precedente, il fabbisogno di raffrescamento è cresciuto fortemente in entrambe le macroaree, mentre la riduzione del fabbisogno di riscaldamento è stata molto più ampia nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno. L'effetto netto sulla domanda di energia dipende dal bilancio tra queste due componenti e tende a essere meno favorevole nel Mezzogiorno, dove il raffrescamento estivo pesa di più e il risparmio invernale è modesto.
Sul lato dell'offerta, la disponibilità idrica condiziona la generazione idroelettrica, che in Italia rappresenta una quota importante della produzione elettrica. La siccità del bacino del Po e la fusione anticipata della neve possono quindi ridurre l'offerta idroelettrica proprio nei mesi di maggiore domanda di raffrescamento, con un effetto che si somma a quello sulla domanda. Un evento di precipitazione intensa può invece aumentare temporaneamente l'offerta idroelettrica e ridurre i prezzi: un ulteriore esempio del fatto che il segno dell'effetto dipende dal canale considerato e dalla scala territoriale.

Il caldo estremo agisce inoltre sulla produttività del lavoro, con effetti concentrati nelle attività all'aperto – agricoltura, edilizia, logistica – e quindi con un'incidenza settoriale che varia da territorio a territorio. Il

[9] Un elemento di lettura interessante riguarda la relazione con l'inflazione documentata dal recente lavoro di Mistretta (2025) su dati regionali mensili. In quello studio le precipitazioni estreme si associano a una riduzione dei prezzi, trainata dai prezzi dell'energia, plausibilmente per la maggiore disponibilità di generazione idroelettrica, che in Italia copre una quota della produzione elettrica superiore alla media europea. Le due evidenze non sono in contraddizione, ma riguardano canali distinti: il beneficio opera sul lato dell'offerta energetica nazionale e dei prezzi, mentre il danno stimato dalle stime SVIMEZ opera sull'attività produttiva dei territori colpiti, in particolare nel Mezzogiorno (A. Mistretta, Climate Extremes and Inflation: Evidence from Italian Regional Data, in «Questioni di Economia e Finanza», Banca d'Italia, Occasional Papers QEF, n. 988, 2025).

Mezzogiorno, più esposto alle temperature estive elevate, è anche l'area in cui il peso relativo di alcune di queste attività è maggiore, il che può tradursi in una perdita di produttività più sensibile durante le ondate di calore.

Sul piano dell'attività economica, il segnale delle stime annuali sulle temperature massime e minime non è sufficientemente univoco, anche perché l'aggregazione annuale combina effetti stagionali potenzialmente diversi. Una relazione molto più netta emerge invece sul piano sanitario quando l'analisi viene concentrata sui mesi estivi. Utilizzando i decessi mensili regionali dell'Istat per il periodo 2011-2025 e la stessa definizione di mese critico adottata nell'analisi descrittiva nelle Tabelle 1-3 – un mese in cui la componente dell'indice E3CI delle temperature massime supera la soglia di 1 – le stime SVIMEZ indicano che, tra giugno e agosto, un mese criticamente caldo si associa a una mortalità mensile superiore dell'1,7% nel Centro-Nord e del 5,5% nel Mezzogiorno. La differenza tra le due macroaree di 3,8 punti percentuali è statisticamente significativa, indicando una maggiore sensibilità della mortalità al caldo estremo nelle regioni meridionali, che assume particolare rilievo alla luce dell'aumento dell'esposizione osservato negli ultimi anni. Il numero medio di mesi estivi criticamente caldi nel Mezzogiorno è passato da 0,9 nel 2011-2019 a 1,9 nel 2020-2025, mentre nel Centro-Nord l'aumento è stato più contenuto, da 1,3 a 1,7 mesi. Per quantificare l'ordine di grandezza delle possibili implicazioni, un aumento medio di un mese criticamente caldo per estate – simile all'incremento osservato nel Mezzogiorno tra il 2011-2019 e il 2020-2025 – corrisponderebbe a circa 585 decessi aggiuntivi nel Centro-Nord e circa 960 nel Mezzogiorno. La maggiore incidenza nel Mezzogiorno riflette una risposta della mortalità al caldo estremo significativamente più elevata, nonostante la minore dimensione demografica della macroarea.

Il turismo, infine, è un canale trasversale che merita una lettura non uniforme. Il turismo montano invernale del Centro-Nord è esposto alla riduzione dell'affidabilità nivale, che accorcia e rende più incerta la stagione sciistica; il turismo balneare e quello delle città d'arte sono esposti al caldo estivo, agli incendi e all'erosione costiera, con possibili spostamenti della stagionalità verso i mesi intermedi; le aree interne, spesso già fragili sul piano demografico, sono esposte sia al caldo sia agli eventi estremi. Ne deriva una geografia degli impatti turistici articolata, in cui il Mezzogiorno è più esposto al caldo estivo e alla domanda di raffrescamento, mentre il Centro-Nord montano è più esposto alla perdita di affidabilità della neve. Questa eterogeneità stagionale e territoriale conferma che la stessa tendenza climatica può tradursi in rischi e opportunità diversi a seconda del contesto.

13.2.5 *Assicurazioni, credito e capacità di adattamento*

L'ultimo canale è quello che determina, più di ogni altro, se l'esposizione climatica si traduce in perdita economica duratura: la capacità di trasferire e assorbire il rischio. In Italia la copertura assicurativa contro i rischi climatici è storicamente bassa e territorialmente diseguale. La quota dei premi del ramo danni riconducibile ai rischi climatici è nettamente inferiore alla media europea, e le imprese meno assicurate sono spesso proprio quelle più esposte, ossia le imprese di minori dimensioni e quelle meridionali, che dispongono di minore capitale per far fronte a danni ingenti[10]. Questo "protection gap" è di per sé un moltiplicatore dei divari: a parità di evento, l'impresa non assicurata subisce una perdita che l'impresa assicurata trasferisce, e la minore copertura si concentra nelle aree a maggiore fragilità.

[10] R. Gallo, G. Guazzarotti, V. Nigro e M. Cosconati, Le coperture assicurative contro i rischi operativi delle imprese italiane, Note di stabilità finanziaria e vigilanza, n. 31, Banca d'Italia, 2022; L. Citino, A. Palma e M. Paradisi, Dance for the Rain or Pay for Insurance? An Empirical Analysis of the Italian Crop Insurance Market, mimeo, 2021.

Il quadro è stato modificato dall'introduzione dell'obbligo assicurativo per le imprese contro i danni catastrofali, disciplinato dalle relative disposizioni attuative[11]. L'obbligo riguarda i danni da eventi di natura catastrofale – in particolare alluvioni, inondazioni ed esondazioni, terremoti e frane – mentre altri rischi climatici, come la grandine, il vento forte, le trombe d'aria o le piogge intense non esondative, non rientrano come categorie autonome e restano coperti solo attraverso clausole aggiuntive. Questa distinzione è rilevante alla luce delle evidenze descrittive ed econometriche del capitolo: alcuni degli shock che risultano economicamente più incisivi – la grandine per l'agricoltura settentrionale, le precipitazioni intense e il vento per l'industria – non coincidono necessariamente con i rischi oggetto dell'obbligo, e ciò può lasciare scoperta una parte significativa del danno effettivo.
Gli effetti attesi della nuova disciplina sono ambivalenti e vanno seguiti nel tempo. Da un lato, l'obbligo può ridurre il protection gap e rendere più esplicito il rischio nei processi di concessione e prezzatura del credito, dove le coperture assicurative non sono sempre pienamente incorporate[12]. Dall'altro, la traduzione del rischio in premi può generare asimmetrie territoriali, se i premi risultano più onerosi proprio nelle aree più esposte e per le imprese più piccole, con possibili effetti sugli investimenti di prevenzione. Il monitoraggio delle compagnie e dei rischi catastrofali fornisce lo strumento per valutare questi effetti man mano che la disciplina entra a regime[13].

Al di là dello strumento assicurativo, la capacità amministrativa costituisce un fattore decisivo per l'efficacia delle politiche di adattamento. Il Piano nazionale di adattamento attribuisce a Regioni ed enti locali un ruolo centrale nella pianificazione e nell'attuazione delle misure, ma tradurre gli obiettivi in interventi concreti richiede risorse umane, competenze tecniche, capacità progettuale e continuità nella gestione delle procedure. Le differenze territoriali nelle dotazioni di personale, nelle competenze tecniche e nella capacità progettuale possono condizionare la velocità e la qualità degli interventi, soprattutto nei territori caratterizzati da maggiori fragilità istituzionali e infrastrutturali.

13.3 Il cambiamento climatico nelle città

Gli effetti del cambiamento climatico dipendono non soltanto dalla frequenza e dall'intensità degli eventi, ma anche dalle condizioni fisiche, ambientali e insediative dei territori nei quali essi si verificano, condizioni che possono variare sensibilmente anche a livello subregionale: la quantità di popolazione e di attività economiche localizzate nelle aree potenzialmente esposte, le pressioni esercitate dall'urbanizzazione, la disponibilità di infrastrutture e strumenti di governo in grado di attenuarne gli impatti. È perciò utile integrare l'analisi regionale fin qui discussa con una lettura a scala urbana.

L'analisi utilizza i dati disponibili per i comuni capoluogo di provincia e si sviluppa lungo tre principali dimensioni. La prima riguarda l'esposizione, vale a dire la misura di ciò che si trova fisicamente nelle aree potenzialmente interessate dagli eventi: quante persone, edifici, attività produttive e superfici urbane ricadono in aree soggette a specifiche pericolosità, in particolare alluvioni e frane. La seconda riguarda lo stress climatico: le pressioni ambientali che possono accrescere la sensibilità dei sistemi urbani agli shock

[11] MIMIT, Decreto interministeriale 30 gennaio 2025, n. 18. Obbligo assicurativo per le imprese contro i danni catastrofali, 2025, https://www.mimit.gov.it/it/normativa/decreti-interministeriali/decreto-interministeriale-30-gennaio-2025-n-18-obbligo-assicurativo-per-le-imprese-contro-i-danni-catastrofali

[12] Banca d'Italia, Coperture assicurative delle imprese e concessione del credito, Note di stabilità finanziaria e vigilanza, n. 37, 2024.

[13] IVASS, Rapporto 2025 su rischi catastrofali (NatCat) e sostenibilità, Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni, Roma, 2025.

climatici, misurate sia attraverso indicatori che descrivono effetti già osservabili del riscaldamento, come l'aumento delle notti tropicali, sia attraverso caratteristiche dell'urbanizzazione che possono accentuarne gli impatti, come il consumo di suolo e l'inquinamento atmosferico. La terza dimensione riguarda infine le dotazioni urbane e gli strumenti di governo capaci di prevenire o attenuare gli effetti del cambiamento climatico, come la disponibilità di verde, l'offerta di trasporto pubblico, la mobilità ciclabile e la presenza di specifici strumenti di pianificazione.

13.3.1 *Esposizione urbana*

La lettura a scala urbana restituisce una geografia del rischio alluvionale ("pericolosità idraulica") molto differenziata (Tab. 5)[14]. Nei comuni capoluogo del Centro-Nord ricade in aree a rischio il 16,2% della popolazione (quasi 2 milioni di residenti), contro appena il 4,5% nel Mezzogiorno (235 mila residenti); il divario è ancora più ampio considerando la superficie interessata, pari rispettivamente al 26,3 e all'8,2% del territorio, e gli edifici esposti, il 22,3% del totale nel Centro-Nord contro il 5,8% nel Mezzogiorno (Tab. 5). A determinare questa differenza è soprattutto il Nord-Est, dove il rischio alluvionale assume una dimensione particolarmente estesa: riguarda il 38% della popolazione dei capoluoghi, oltre la metà della loro superficie e più del 42% degli edifici. Nel Mezzogiorno, invece, l'esposizione risulta decisamente più contenuta, sia nel Sud sia nelle Isole.

Tabella 5 Esposizione dei comuni capoluogo al rischio alluvione

Macroaree	Popolazione		Superficie		Edifici		Unità locali	
	residenti	in % della popolazione totale	km²	in % della superficie totale	numero	in % del patrimonio edilizio	numero	in % delle unità locali totali
Nord-Ovest	272.292	6,4	252,2	12,4	25.880	6,6	35.862	7,2
Nord-Est	1.190.600	38,0	2.025,1	52,0	209.063	42,2	124.297	37,7
Centro	505.133	10,6	732,8	13,3	87.056	15,6	55.284	11,4
Sud	154.738	4,7	434,1	9,6	23.508	6,5	15.780	6,1
Isole	80.481	4,1	218,0	6,3	14.661	4,9	6.602	4,6
Centro-Nord	**1.968.025**	**16,2**	**3.010,1**	**26,3**	**321.999**	**22,3**	**215.443**	**16,4**
Mezzogiorno	**235.219**	**4,5**	**652,2**	**8,2**	**38.169**	**5,8**	**22.382**	**5,5**
Italia	**2.203.244**	**12,7**	**3.662,3**	**18,8**	**360.168**	**17,1**	**237.825**	**13,9**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ispra e Istat.

Il dato per macroarea nasconde tuttavia situazioni locali di esposizione molto elevata. La Tabella 6 mostra una forte concentrazione dei capoluoghi maggiormente esposti nell'Emilia-Romagna. A Ferrara e Reggio Emilia la totalità delle unità locali e della popolazione ricade nelle aree considerate a rischio; valori prossimi al 100% si osservano anche a Ravenna, Piacenza e Forlì. Anche Rimini presenta valori molto elevati, con il 63,7% delle unità locali e il 69,1% della popolazione interessati. Al di fuori dell'Emilia-Romagna emergono Pescara, Firenze e Pisa, dove il rischio coinvolge quote rilevanti del tessuto produttivo e della popolazione.

[14] Le aree soggette a pericolosità idraulica individuate nei Piani di gestione del rischio di alluvioni (d.lgs. 49/2010) sono classificate in tre livelli: P3 elevata, con tempo di ritorno fra 20 e 50 anni; P2 media, fra 100 e 200 anni; P1 bassa, per gli eventi estremi. Nella Tabella 5 si considera il livello P2.

La rilevanza del fenomeno non dipende però soltanto dal numero di persone e attività direttamente esposte, ma anche dal peso economico dei centri interessati. Molti dei capoluoghi a maggiore rischio concentrano infatti una quota significativa del Pil provinciale: Parma supera il 50%, Pescara il 45%, mentre Rimini, Ravenna, Ferrara e Piacenza si collocano intorno o sopra il 40%. Il rischio fisico può quindi tradursi in effetti economici che si estendono oltre i confini delle aree direttamente colpite, soprattutto quando interessa centri nei quali si concentra una parte rilevante delle attività produttive e dei servizi della provincia.
Un quadro più articolato emerge considerando le dodici maggiori città italiane (Tab. 7). Firenze presenta nettamente la maggiore esposizione, con oltre la metà delle unità locali e della popolazione in aree a rischio.

Tabella 6 I dieci capoluoghi con la quota maggiore di unità locali in aree a rischio alluvione

Comuni	Unità locali		Popolazione		Pil	
	numero	in % delle unità locali totali	residenti	in % della popolazione totale	milioni di euro (2023)	in % del Pil della provincia
Ferrara	11.882	100,0	132.545	100,0	4.335	42,3
Reggio nell'Emilia	17.187	100,0	162.082	100,0	9.185	39,5
Ravenna	13.679	99,8	153.724	100,0	6.299	42,6
Piacenza	10.449	94,3	90.518	90,2	4.776	41,6
Forlì	11.028	93,3	104.373	89,6	5.295	33,9
Rimini	10.929	63,7	96.411	69,1	5.474	44,2
Pescara	8.057	57,8	42.739	36,5	4.310	45,8
Firenze	22.917	50,8	182.966	51,1	18.048	39,1
Pisa	4.736	50,0	40.386	47,0	4.670	29,3
Parma	9.711	48,8	73.070	41,5	10.861	50,5

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ispra e Istat.

Tabella 7 Le dodici grandi città (oltre 250 mila abitanti)

Comuni	Unità locali		Popolazione		Pil	
	numero	in % delle unità locali totali	residenti	in % della popolazione totale	milioni di euro (2023)	in % del Pil della provincia
Firenze	22.917	50,8	182.966	51,1	18.048	39,1
Venezia	8.411	32,8	64.592	24,7	13.313	41,1
Bologna	13.535	31,6	159.903	43,1	21.061	41,4
Genova	13.384	26,0	78.207	13,3	26.960	78,3
Verona	1.555	6,1	19.185	7,6	12.543	32,6
Palermo	2.146	5,6	46.309	7,0	19.010	66,3
Catania	1.059	4,5	9.572	3,3	10.378	42,4
Roma	9.650	3,7	96.576	3,7	164.382	81,7
Milano	6.361	3,4	59.626	4,8	151.596	65,7
Bari	698	2,6	4.037	1,3	11.600	34,2
Torino	1.805	2,0	18.287	2,1	43.631	50,7
Napoli	290	0,4	7.372	0,8	31.408	43,1

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ispra e Istat.

Seguono Venezia e Bologna, dove il fenomeno interessa rispettivamente circa un terzo delle unità locali e un quarto della popolazione nel primo caso e quasi un terzo delle attività e oltre il 43% dei residenti nel secondo. Anche Genova presenta un'esposizione significativa delle attività economiche, pari al 26% delle unità locali, pur con una quota di popolazione coinvolta più contenuta. Nelle altre grandi città i valori diminuiscono rapidamente: Palermo si colloca intorno al 6% della popolazione e delle attività, mentre Roma e Milano presentano quote inferiori al 5%; Bari, Torino e soprattutto Napoli mostrano livelli ancora più ridotti.

Il quadro relativo al rischio di frana presenta caratteristiche territoriali diverse da quelle osservate per le alluvioni. Nei comuni capoluogo del Mezzogiorno, l'1,9% della popolazione risiede in aree a pericolosità da frana elevata o molto elevata, una quota circa tre volte superiore allo 0,6% del Centro-Nord. Il divario è significativo anche per gli edifici, con il 2,5% del totale esposto nel Mezzogiorno contro l'1,4% nel Centro-Nord, e risulta ancora più marcato per le attività economiche: le unità locali localizzate nelle aree a rischio rappresentano l'1,6% del totale nei capoluoghi meridionali, a fronte dello 0,3% nel Centro-Nord (Tab. 8). All'interno del Mezzogiorno è soprattutto il Sud continentale a presentare i valori più elevati, con il 2,5% della popolazione, il 3% degli edifici e il 2,2% delle unità locali esposti.

La maggiore caratterizzazione meridionale del fenomeno emerge con ancora maggiore evidenza dalla graduatoria dei capoluoghi con la quota più elevata di unità locali localizzate in aree di frana (Tab. 9). Sette dei primi dieci appartengono al Mezzogiorno. Chieti presenta il valore più elevato, con l'8,9% delle unità locali esposte, seguita da Andria con il 6,1%, Isernia con il 4,8%, Napoli con il 4,5%, Lecce con il 4,2%, Campobasso con il 3,6%. Particolarmente rilevante è il caso di Napoli, nettamente la grande città più esposta: nelle aree a pericolosità elevata o molto elevata ricadono circa 3.700 unità locali, pari al 4,5% del totale, e oltre 42 mila residenti (Tab. 10). Segue Genova, con circa 800 unità locali esposte, pari all'1,5% del totale, e oltre 30 mila residenti. Nelle altre grandi città l'incidenza sulle attività economiche è decisamente più contenuta: si attesta allo 0,5% a Palermo e allo 0,3% a Firenze, scendendo allo 0,2% a Catania e allo 0,1% o meno nelle restanti città; a Milano, Venezia e Verona non risultano unità locali localizzate nelle aree considerate (Tab. 10).

Tabella 8 Esposizione dei comuni capoluogo a rischio frana elevata e molto elevata

Macroaree	Popolazione		Superficie (km²)		Edifici		Unità locali	
	residenti	in % della popolazione totale	km²	in % della superficie totale	numero	in % di tutti gli edifici	numero	in % delle unità locali totali
Nord-Ovest	38.341	0,9	117,1	5,7	9.135	2,1	1.225	0,2
Nord-Est	4.718	0,1	49,1	1,3	1.040	0,1	191	0,1
Centro	35.003	0,7	285,3	5,2	16.908	2,3	2.192	0,4
Sud	81.087	2,5	163,7	3,6	10.480	3,0	6.454	2,2
Isole	14.120	0,7	129,7	3,7	3.539	1,6	794	0,5
Centro-Nord	**78.062**	**0,6**	**451,6**	**3,9**	**27.083**	**1,4**	**3.608**	**0,3**
Mezzogiorno	**95.207**	**1,9**	**293,4**	**3,7**	**14.019**	**2,5**	**7.248**	**1,6**
Italia	**173.269**	**1,0**	**745,0**	**3,8**	**41.102**	**1,7**	**10.856**	**0,6**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ispra e Istat.

Tabella 9 **I dieci capoluoghi con la quota maggiore di unità locali in aree a rischio frana elevata e molto elevata**

Comuni	Unità locali		Popolazione		Pil	
	numero	in % delle unità locali totali	residenti	in % della popolazione totale	milioni di euro (2023)	in % del Pil della provincia
Chieti	432	8,9	7.188	14,8	1.681	14,3
Andria	472	6,1	4.870	5,0	1.744	23,2
Isernia	118	4,8	1.499	7,2	709	32,9
Napoli	3.670	4,5	42.390	4,6	31.407	43,1
Lecce	490	4,2	954	1,0	4.301	25,5
Campobasso	185	3,6	2.719	5,7	1.798	31,5
Perugia	545	3,3	4.978	3,1	6.379	31,0
Massa	223	3,3	5.883	8,8	2.229	38,0
Caserta	249	3,1	4.556	6,2	2.086	10,7
Lucca	282	2,9	4.514	5,1	3.062	22,0

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ispra e Istat.

Tabella 10 **Le dodici grandi città (oltre 250 mila abitanti)**

Comuni	Unità locali		Popolazione		Pil 2023	
	numero	in % delle unità locali totali	residenti	in % della popolazione totale	milioni di euro (2023)	in % del Pil della provincia
Napoli	3.670	4,5	42.390	4,6	31.407	43,1
Genova	815	1,5	30.148	5,4	26.959	78,3
Palermo	234	0,5	5.974	0,9	19.010	66,3
Firenze	142	0,3	3.053	0,8	18.048	39,1
Catania	48	0,2	476	0,2	10.377	42,4
Bologna	43	0,1	445	0,1	21.060	41,4
Roma	248	0,1	2.219	0,1	164.381	81,7
Bari	23	0,1	484	0,2	11.600	34,2
Torino	20	0,0	508	0,1	43.630	50,7
Milano	0	0,0	0	0,0	151.595	65,7
Venezia	0	0,0	0	0,0	13.312	41,1
Verona	0	0,0	0	0,0	12.542	32,6

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ispra e Istat.

13.3.2 *Stress climatico e pressioni urbane*

Nel 2023 il capoluogo mediano ha registrato 49 notti tropicali, cioè notti con temperatura minima superiore a 20 gradi. Rispetto alla media del periodo 2006-2015, l'incremento mediano è di 12,8 notti (Tab. 11). Il fenomeno presenta una chiara differenziazione territoriale: nel Mezzogiorno il numero di notti tropicali è più elevato, con un valore mediano di 56,5 contro 44 nel Centro-Nord, mentre l'aumento rispetto al periodo di riferimento è più contenuto (+9,7 notti contro +13,3). Il caldo notturno resta quindi più intenso nelle città

meridionali, ma negli ultimi anni è cresciuto significativamente anche in molte aree del Centro-Nord. La lettura per ripartizione mostra tuttavia un quadro più articolato: gli incrementi maggiori si osservano nelle Isole (+17,9 notti), nel Nord-Ovest (+15,2) e nel Centro (+14,3), mentre risultano più contenuti nel Nord-Est (+8,4) e nel Sud (+7,8).

Una geografia diversa emerge considerando le pressioni esercitate dall'urbanizzazione misurate dal consumo di suolo (Tab. 11). La quota di suolo consumato è la misura più diretta della pressione che l'urbanizzazione esercita sul territorio, ed è rilevante anche per la vulnerabilità, perché l'impermeabilizzazione riduce la capacità di assorbimento delle precipitazioni. Nel 2023 il suolo consumato rappresenta il 16,9% della superficie complessiva dei comuni capoluogo, con un'incidenza superiore nel Centro-Nord (19,6%) rispetto al Mezzogiorno (13%). Il divario riflette soprattutto i valori particolarmente elevati del Nord-Ovest, dove la quota raggiunge il 28,8%, e del Nord-Est (20,5%), mentre scende al 15,5% nel Centro, al 14,2% nel Sud e all'11,4% nelle Isole. Lo quota di suolo già consumato resta dunque sensibilmente maggiore nelle città centro-settentrionali. Il quadro cambia parzialmente se, anziché allo stock, si guarda al nuovo consumo di suolo. Tra il 2022 e il 2023 nei capoluoghi italiani sono stati consumati, al netto delle superfici ripristinate, 888,5 ettari, di cui 603,6 nel Centro-Nord e 284,9 nel Mezzogiorno. In valore assoluto il consumo resta quindi concentrato nel Centro-Nord; rapportandolo alla popolazione, tuttavia, la relazione si inverte: il consumo netto raggiunge 0,56 metri quadrati per abitante nel Mezzogiorno contro 0,48 nel Centro-Nord. Anche in questo caso le ripartizioni mostrano differenze rilevanti, con il valore più elevato nel Nord-Est (0,89 metri quadrati per abitante), seguito dalle Isole (0,62) e dal Sud (0,53).

Anche la qualità dell'aria mostra una marcata differenziazione territoriale, nettamente sfavorevole al Centro-Nord. L'indicatore sintetico di inquinamento atmosferico dell'Istat assume nel biennio 2022-2023 un valore mediano di 25,0 nei capoluoghi del Centro-Nord, il doppio del 12,5 rilevato nel Mezzogiorno. I valori più elevati si osservano nel Nord-Ovest (37,5) e nel Nord-Est (32,1), mentre risultano sensibilmente inferiori nel Centro (17,9), nel Sud (13,3) e nelle Isole (12,5).

Tabella 11 Indicatori di stress climatico e pressione urbana nei comuni capoluogo

Macroaree	2023	Notti tropicali		Consumo di suolo		Inquinamento atmosferico	
		Diff. 2023/ media 2006-2015	2023 (% sup.)	2022-2023 (ettari)	2022-2023 (m^2 per ab.)	Media 2022-2023	Diff. 2022-2023/2021-2022 (punti)
Nord-Ovest	50	+15,2	28,8	141,0	0,32	37,5	-1,3
Nord-Est	32	+8,4	20,5	285,7	0,89	32,1	-5,5
Centro	45	+14,3	15,5	176,8	0,36	17,9	-2,1
Sud	61	+7,8	14,2	167,3	0,53	13,3	-4,4
Isole	48	+17,9	11,4	117,6	0,62	12,5	+1,4
Centro-Nord	**44**	**+13,3**	**19,6**	**603,6**	**0,48**	**25,0**	**0,0**
Mezzogiorno	**57**	**+9,7**	**13,0**	**284,9**	**0,56**	**12,5**	**-1,8**
Italia	**49**	**+12,8**	**16,9**	**888,5**	**0,51**	**20,0**	**0,0**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ispra e Istat.

Le due pressioni considerate hanno origini in parte comuni – densità insediativa, impermeabilizzazione, intensità del traffico – e in parte del tutto autonome, come le condizioni orografiche e meteorologiche che nella Pianura Padana ostacolano la dispersione degli inquinanti. Ne segue che il Mezzogiorno urbano si trova in posizione relativamente favorevole su entrambi gli indicatori di stock, ma non sulla dinamica del consumo di suolo, che è l'unica delle due dimensioni direttamente governabile con gli strumenti di pianificazione comunale.

Il passaggio dai valori per macroarea ai singoli capoluoghi mostra l'ampiezza delle differenze interne (Tab. 12). I livelli più elevati di notti tropicali nel 2023 si concentrano nettamente nel Mezzogiorno, da Reggio di Calabria (133) e Messina (130) fino a Bari (101). Gli incrementi maggiori rispetto alla media 2006-2015 riguardano ancora città meridionali — Cagliari (+33,3 notti), Brindisi (+31,1), Reggio di Calabria (+30,9) — ma valori molto significativi compaiono anche a Bologna (+25,8), Perugia (+25,1) e Firenze (+24,4). I livelli assoluti restano dunque meridionali, mentre l'intensificazione recente interessa anche il Centro-Nord.

Anche per il consumo di suolo la lettura comunale restituisce una geografia più articolata (Tab. 13). I valori più elevati di nuovo consumo per abitante nel 2022-2023 si registrano ad Alessandria (6,72 metri quadrati) e Ravenna (5,20), ma fra i primi dieci capoluoghi figurano anche Crotone, Matera, Cagliari, Trapani e Benevento. Molte di queste città presentano quote di suolo già consumato contenute — Matera si ferma al 5,7%, Trapani al 7,9% — a conferma che una minore saturazione del territorio può associarsi a trasformazioni recenti più intense.

Tabella 12 I capoluoghi con più notti tropicali e con l'incremento maggiore di notti tropicali

Posizione	Comuni	Notti tropicali 2023	Comuni	Diff. 2023/media 2006-2015
1	Reggio di Calabria	133	Cagliari	+33,3
2	Messina	130	Brindisi	+31,1
3	Palermo	120	Reggio di Calabria	+30,9
4	Agrigento	118	Sassari	+29,2
5	Taranto	112	Palermo	+26,4
6	Crotone	105	Agrigento	+26,0
7	Catania	103	Bologna	+25,8
8	Bari	101	Perugia	+25,1
9	Brindisi	95	Pavia	+24,8
10	Cagliari	94	Firenze	+24,4
11	Bologna	74	Messina	+23,0
12	Firenze	61	Catania	+14,2
13	Pavia	54	Taranto	+13,3
14	Perugia	53	Crotone	+12,7
15	Sassari	40	Bari	+12,2

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ispra e Istat.

Tabella 13 I dieci capoluoghi con il consumo netto di suolo per abitante più elevato (2022-2023) e la loro quota di suolo consumato (2023)

Posizione	Comuni	Consumo netto 2022-2023 (m^2 per abitante)	Comuni	Suolo consumato 2023 (% della superficie comunale)
1	Alessandria	6,72	Cagliari	25,6
2	Ravenna	5,20	Reggio Emilia	21,4
3	Forlì	2,98	Forlì	16,8
4	Reggio Emilia	2,36	Alessandria	16,1
5	Crotone	2,27	Benevento	15,7
6	Latina	1,92	Latina	15,5
7	Matera	1,80	Ravenna	11,5
8	Cagliari	1,75	Crotone	8,5
9	Trapani	1,70	Trapani	7,9
10	Benevento	1,68	Matera	5,7

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ispra e Istat.

13.3.3 *Dotazioni urbane e strumenti di adattamento*

Sul versante delle dotazioni urbane per la prevenzione e il contrasto al cambiamento climatico emerge un divario netto tra Centro-Nord e Mezzogiorno (Tab. 14). Il verde urbano fruibile[15] raggiunge 21,8 metri quadrati per abitante nei capoluoghi del Centro-Nord, contro 11,9 nel Mezzogiorno. La distanza è particolarmente ampia nel Nord-Est, dove la dotazione sale a 29,4 metri quadrati per abitante, mentre Sud e Isole si attestano rispettivamente a 12,2 e 11,3. Le variazioni rispetto al 2022 sono invece minime e sostanzialmente identiche nelle due macroaree (+0,07 metri quadrati per abitante), segnalando una sostanziale stabilità delle dotazioni. Un divario ancora più ampio riguarda il trasporto pubblico locale[16]. Nel 2023 la domanda raggiunge 217,5 passeggeri per abitante nei capoluoghi del Centro-Nord, oltre quattro volte i 53,5 del Mezzogiorno. La crescita rispetto all'anno precedente è tuttavia molto più intensa nelle città meridionali: +31,4%, contro +15,1% nel Centro-Nord. Il recupero relativo del Mezzogiorno non è dunque sufficiente a colmare una distanza nei livelli ancora molto elevata. Anche la lettura per ripartizione conferma questa polarizzazione: il valore massimo si registra nel Nord-Ovest, con 275,7 passeggeri per abitante, mentre Sud e Isole si fermano rispettivamente a 47,2 e 64,1.

La dotazione di infrastrutture ciclabili presenta una distanza territoriale altrettanto marcata[17]. La densità mediana delle piste ciclabili è pari a 39,7 chilometri per cento chilometri quadrati nei capoluoghi del Cen-

[15] Il verde urbano fruibile (nella fonte «disponibilità di verde accessibile») è il rapporto fra le aree verdi urbane gestite da enti pubblici e disponibili per i cittadini e la popolazione media residente dell'anno. Comprende verde storico, parchi urbani, verde attrezzato, arredo urbano, giardini scolastici, orti urbani e botanici, aree sportive all'aperto, giardini zoologici e cimiteri; esclude le aree boschive, quelle di forestazione urbana e le aree verdi incolte. È preferibile al verde totale perché meno dipendente dall'estensione amministrativa del comune (Istat, Dati ambientali nelle città).

[16] La domanda di trasporto pubblico locale è il numero di passeggeri annui trasportati per abitante e comprende autobus, tram, filobus, metropolitana, trasporti per vie d'acqua, funicolare e funivia; sono esclusi i servizi ferroviari suburbani e metropolitani. Il valore di gruppo è il rapporto fra i passeggeri complessivi dei capoluoghi del gruppo e la loro popolazione complessiva (Istat, Dati ambientali nelle città).

[17] La densità di piste ciclabili è il rapporto fra i chilometri di rete e la superficie territoriale del comune, espresso in chilometri per cento chilometri quadrati: risente quindi dell'estensione amministrativa e va letta come misura di densità infrastrutturale e non di offerta assoluta. Il confronto 2022-2023 è calcolato sui 103 capoluoghi con il dato disponibile in entrambi gli anni.

Tabella 14 Dotazioni urbane e strumenti di governo nei comuni capoluogo (a)

Macroaree	Verde urbano (m^2 per ab.)		Domanda di TPL (pass. per ab.)		Densità di piste ciclabili (km per 100 km^2)		Capoluoghi con PUMS vigente	Capoluoghi con piano del verde approvato	Capoluoghi con regolamento del verde approvato
	2023	Var. 2023/ 2022	2023	Var. % 2023/ 2022	2023	Diff. 2023/ 2022	%	%	%
Nord-Ovest	19,4	0,05	275,7	+14,6	57,1	4,6	60,0	12,0	60,0
Nord-Est	29,4	0,02	191,7	+12,8	64,4	1,9	81,8	31,8	77,3
Centro	18,9	0,11	182,7	+17,6	14,3	1,5	77,3	9,1	72,7
Sud	12,2	0,05	47,2	+33,3	7,1	1,8	65,4	7,7	73,1
Isole	11,3	0,10	64,1	+29,0	4,3	0,1	64,3	0,0	57,1
Centro-Nord	**21,8**	**0,07**	**217,5**	**+15,1**	**39,7**	**4,7**	**72,5**	**17,4**	**69,6**
Mezzogiorno	**11,9**	**0,07**	**53,5**	**+31,4**	**5,9**	**0,8**	**65,0**	**5,0**	**67,5**
Italia	**18,9**	**0,06**	**170,0**	**+16,5**	**24,4**	**3,0**	**69,7**	**12,8**	**68,8**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ispra e Istat.

tro-Nord, contro appena 5,9 nel Mezzogiorno: una differenza di quasi sette volte. I valori più elevati si osservano nel Nord-Est (64,4) e nel Nord-Ovest (57,1), mentre scendono a 7,1 nel Sud e a 4,3 nelle Isole. Anche la crescita rispetto al 2022 risulta più consistente nel Centro-Nord (+4,7 chilometri per cento chilometri quadrati, contro +0,8 nel Mezzogiorno), ampliando ulteriormente la distanza nelle dotazioni. Più contenuti risultano, nel complesso, i divari relativi agli strumenti di governo urbano[18]. Il Piano urbano della mobilità sostenibile (PUMS) è vigente nel 72,5% dei capoluoghi del Centro-Nord e nel 65% di quelli meridionali, mentre il regolamento del verde presenta una diffusione molto simile nelle due macroaree: 69,6% contro 67,5%. Una distanza più significativa riguarda invece il piano del verde, approvato nel 17,4% dei capoluoghi centro-settentrionali e soltanto nel 5% di quelli meridionali. Nel complesso, il divario territoriale appare quindi più pronunciato nelle dotazioni materiali e nei servizi che nella presenza formale degli strumenti di pianificazione, pur con l'importante eccezione del piano del verde.

Il passaggio ai singoli capoluoghi rende ancora più evidente l'eterogeneità delle dotazioni. Per il verde urbano fruibile (Tab. 15) Gorizia registra il valore più elevato, 138,2 metri quadrati per abitante, contro i 2,7 di Barletta; quattro dei cinque capoluoghi con la minore disponibilità appartengono al Mezzogiorno, confermando alla scala comunale il divario fra le macroaree. Una polarizzazione altrettanto evidente emerge per il trasporto pubblico locale (Tab. 16). I cinque capoluoghi con la domanda più elevata sono tutti del Centro-Nord: Venezia registra 711,5 passeggeri annui per abitante, seguita da Milano (418,5), Genova (391,6), Trieste (333,4) e Torino (305). Le quattro grandi città meridionali considerate si collocano su livelli molto inferiori: Napoli raggiunge 82,8 passeggeri per abitante, Bari 82,1, Palermo 58,6 e Catania 52,4. La dinamica più recente mostra, tuttavia, segnali di recupero: tra il 2022 e il 2023 la domanda cresce dell'82% a Bari, del 32,6% a Palermo e del 27,8% a Napoli. Si tratta di incrementi rilevanti, che partono però da livelli di utilizzo del trasporto pubblico ancora molto distanti da quelli delle principali città centro-settentrionali.

[18] Il Piano urbano della mobilità sostenibile (PUMS) è previsto dal decreto ministeriale del 4 agosto 2017; sono tenute ad adottarlo le città metropolitane, gli enti di area vasta e i comuni o le associazioni di comuni con oltre 100 mila abitanti. Il dato indica la presenza di almeno un PUMS vigente al 31 dicembre 2023, comunale, intercomunale o di area vasta. Il piano e il regolamento del verde sono rilevati dall'Istat come strumenti approvati alla stessa data.

Tabella 15 I cinque capoluoghi meglio e peggio dotati di verde urbano

Posizione	Comuni	Verde urbano 2023 (m^2 per ab.)	Comuni	Verde urbano 2023 (m^2 per ab.)
1	Gorizia	138,2	Barletta	2,7
2	Monza	71,0	Crotone	3,5
3	Sondrio	45,2	Messina	5,0
4	Reggio nell'Emilia	43,4	Trani	5,1
5	Ferrara	40,3	Viterbo	5,7

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ispra e Istat.

Tabella 16 Domanda di TPL: i cinque capoluoghi con il valore più alto e le quattro grandi città meridionali

Comuni	Domanda di TPL 2023 (pass. per ab.)	Var. % 2023 - 2022 domanda di TPL
Venezia	711,5	+4,6
Milano	418,5	+15,5
Genova	391,6	+8,8
Trieste	333,4	+16,4
Torino	305,0	+15,5
Bari	82,1	+82,0
Catania	52,4	+11,7
Napoli	82,8	+27,8
Palermo	58,6	+32,6

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ispra e Istat.

Nel complesso, il quadro mostra quindi una differenza importante tra strumenti e capacità effettiva di risposta. La diffusione di alcuni strumenti di pianificazione presenta distanze relativamente contenute tra Centro-Nord e Mezzogiorno, mentre molto più ampi sono i divari nelle dotazioni concrete di verde, trasporto pubblico e infrastrutture ciclabili. È soprattutto su questo secondo terreno che emerge una minore capacità delle città meridionali di disporre delle infrastrutture urbane necessarie a ridurre le pressioni ambientali e ad affrontare gli effetti del cambiamento climatico.

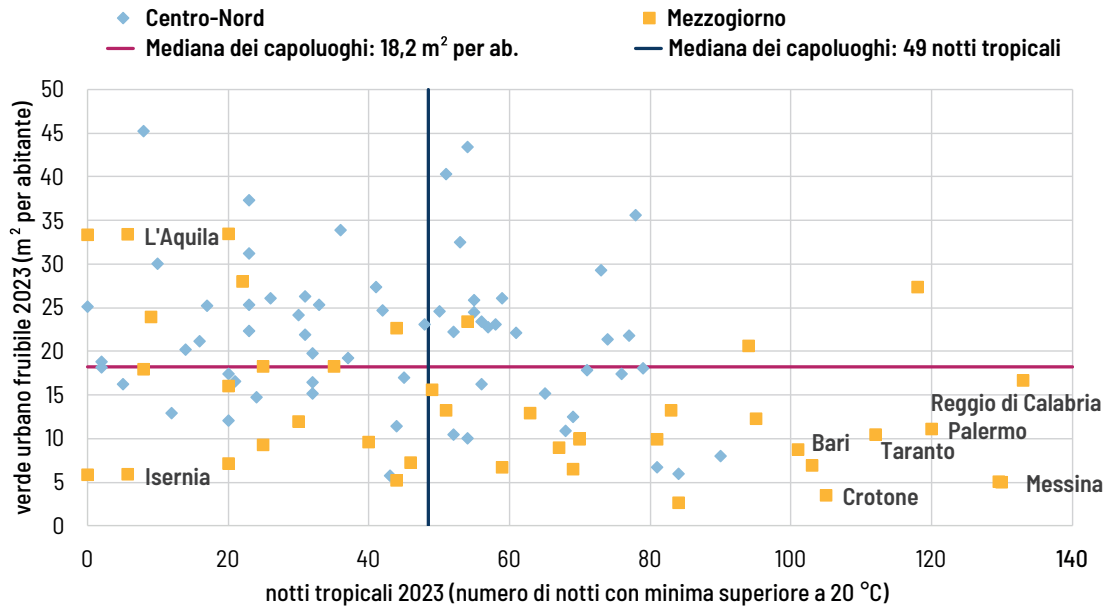
13.3.4 *Profili di vulnerabilità urbana*

Le tre dimensioni considerate si combinano in modo diverso da città a città. Non esiste, in altri termini, una geografia unica della fragilità urbana. Esiste però una combinazione ricorrente che merita attenzione, perché associa uno stress climatico elevato a una dotazione bassa proprio dell'infrastruttura che più direttamente lo attenua.

Trentuno capoluoghi presentano contemporaneamente un numero di notti tropicali superiore alla mediana nazionale e una dotazione di verde fruibile inferiore alla mediana (Fig. 1)[19]. Diciannove di essi appartengono al Mezzogiorno: quasi la metà dei capoluoghi meridionali (47,5%) contro poco più di un sesto di quelli del

[19] I due valori di riferimento sono le mediane dei 109 capoluoghi: 49 notti tropicali e 18,22 metri quadrati di verde fruibile per abitante nel 2023. Il quadrante considerato raccoglie le città che stanno al di sopra della prima e al di sotto della seconda.

Figura 1 **Notti tropicali e verde urbano nei comuni capoluogo**



(a) la scala verticale è limitata a 50 m² per abitante; i capoluoghi con dotazioni superiori (Gorizia e Monza) non sono rappresentati.

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat (Dati meteoclimatici; Ambiente urbano).

Centro-Nord (17,4%). In queste città risiedono 6,6 milioni di persone, il 37,4% della popolazione dei capoluoghi, e vi si genera il 38,2% del loro Pil. Il gruppo comprende quattro delle sei maggiori città meridionali – Napoli, Palermo, Catania e Bari – insieme a Salerno, Taranto, Foggia, Lecce, Reggio di Calabria e Messina, e nel Centro-Nord riguarda soprattutto i capoluoghi costieri liguri e tirrenici, Milano e Trieste. La relazione fra i due indicatori non implica un nesso causale: la disponibilità di verde dipende da condizioni storiche, morfologiche e urbanistiche, mentre l'esposizione al caldo notturno riflette fattori climatici e caratteristiche dell'ambiente costruito, sulle quali le dotazioni verdi possono esercitare un effetto di mitigazione. La sovrapposizione fra le due condizioni resta un dato rilevante per la programmazione, perché individua i territori in cui l'intervento sulle dotazioni ha il potenziale di incidenza maggiore.

La Tabella 17 mette a confronto una selezione di capoluoghi e mostra come le combinazioni possibili siano effettivamente diverse. Ravenna rappresenta il profilo dell'esposizione idraulica pura: la quasi totalità delle attività in aree a pericolosità media, una quota di suolo consumato contenuta (11,5%) e una dotazione di verde fruibile fra le più elevate del Paese. Napoli combina la più alta esposizione da frana fra le grandi città, la seconda quota di suolo consumato del Paese e dotazioni di verde e di trasporto pubblico fra le più basse dei capoluoghi maggiori. Reggio di Calabria mostra invece il profilo dello stress termico senza pressione territoriale: il valore massimo nazionale di notti tropicali, una quota di suolo consumato fra le più basse (14,3%) e un trasporto pubblico di 29 passeggeri per abitante, un decimo di quello di Torino.
Ne emerge un quadro in cui il vantaggio relativo del Mezzogiorno urbano sull'esposizione idraulica e sulla qualità dell'aria convive con uno svantaggio sistematico sulle dotazioni, con una maggiore incidenza della pericolosità da frana e con una pressione crescente sul suolo in territori che perdono popolazione. Sul fronte delle dotazioni urbane il recupero è visibile solo nella domanda di trasporto pubblico, e in misura tale da ridurre il divario in termini relativi ma non in termini assoluti. La combinazione fra concentrazione del valore economico, esposizione fisica e capacità di risposta definisce quindi condizioni territoriali marcatamente differenziate, che una lettura fondata sul solo prodotto per abitante non è in grado di cogliere.

Tabella 17 Esposizione, pressione urbana e dotazioni in una selezione di comuni capoluogo

Comuni	Unità locali a rischio alluvione (in % delle unità locali totali)	Unità locali a rischio frana (in % delle unità locali totali)	Notti tropicali 2023	Differenza notti tropicali 2023 rispetto alla media 2006-2015	Suolo consumato 2023 (% sup.)	Verde fruibile 2023 (m^2 per ab.)	Domanda di TPL 2023 (pass. per ab.)	PUMS vigente
Milano	3,4	0,0	76	+18,5	58,8	17,4	418,5	sì
Torino	2,0	0,0	57	+16,2	65,2	22,7	305,0	sì
Genova	26,0	1,5	90	+23,8	24,1	7,9	391,6	sì
Bologna	31,6	0,1	74	+25,8	34,3	21,4	297,5	sì
Venezia	32,8	0,0	78	+17,9	17,0	35,5	711,5	sì
Ravenna	99,8	0,0	n.d.	n.d.	11,5	39,7	50,0	sì
Firenze	50,8	0,3	61	+24,4	42,0	22,1	260,1	sì
Roma	3,7	0,1	45	+1,7	23,7	16,9	264,4	sì
Napoli	0,4	4,5	70	+15,2	63,6	9,9	82,8	sì
Bari	2,6	0,1	101	+12,2	43,3	8,7	82,1	sì
Palermo	5,6	0,5	120	+26,4	39,9	11,1	58,6	sì
Catania	4,5	0,2	103	+14,2	29,2	6,9	52,4	sì
Pescara	57,8	0,2	54	+22,2	51,5	23,3	37,1	sì
Taranto	1,0	1,4	112	+13,3	21,5	10,4	49,4	sì
Reggio di Calabria	5,3	0,4	133	+30,9	14,3	16,6	28,8	sì
Cagliari	2,5	0,2	94	+33,3	25,6	20,6	190,2	sì

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ispra e Istat.

13.4 Adattamento e politiche territoriali

Il cambiamento climatico colpisce l'Italia in modo fortemente eterogeneo, sovrapponendosi ai divari territoriali esistenti e, in alcuni casi, amplificandoli. Nel Mezzogiorno assume particolare rilievo il canale idrico-agricolo, per effetto di un'esposizione alla siccità strutturalmente più elevata e in crescita. Nel Centro-Nord risultano invece più marcate, in termini relativi, alcune anomalie di temperatura massima e grandine. Anche alla scala urbana emerge una geografia differenziata dei rischi: nei capoluoghi centro-settentrionali è maggiore l'esposizione delle attività economiche al rischio alluvionale, mentre la pericolosità da frana interessa più intensamente il Mezzogiorno.

Le nuove stime SVIMEZ mostrano che a questa diversa esposizione si associano effetti economici anch'essi territorialmente differenziati. Il risultato più netto riguarda le precipitazioni estreme, associate nel Mezzogiorno a una dinamica significativamente più sfavorevole del valore aggiunto industriale, con effetti che si accentuano nell'anno successivo allo shock. A questa evidenza si affiancano un impatto negativo della grandine sull'agricoltura concentrato soprattutto nel Centro-Nord e una maggiore sensibilità dell'agricoltura meridionale alla siccità. Ancora più marcata è la differenza sul piano sanitario: nei mesi estivi, un mese criticamente caldo si associa a un aumento della mortalità dell'1,7% nel Centro-Nord e del 5,5% nel Mezzogiorno. Un incremento di questa entità corrisponde a circa 960 decessi estivi aggiuntivi nel Mezzogiorno e 585 nel Centro-Nord. Il costo del caldo estremo è dunque, prima ancora che economico, un costo umano.

La scala urbana evidenzia inoltre come una maggiore esposizione climatica possa sovrapporsi a dotazioni più deboli proprio nei servizi e nelle infrastrutture che possono attenuarne gli effetti. Trentuno comuni capoluogo di provincia italiani presentano contemporaneamente un numero di notti tropicali superiore alla mediana nazionale e una disponibilità di verde urbano inferiore alla mediana; diciannove di essi sono meridionali, quasi la metà dei capoluoghi del Mezzogiorno, contro poco più di un sesto di quelli del Centro-Nord. Più in generale, nelle città meridionali il verde fruibile si ferma a 11,9 metri quadrati per abitante, contro 21,8 nel Centro-Nord; la domanda di trasporto pubblico è pari a circa un quarto e la densità delle piste ciclabili a circa un settimo dei valori centro-settentrionali. Il vantaggio relativo del Mezzogiorno urbano sul fronte dell'esposizione idraulica e della qualità dell'aria convive quindi con uno svantaggio strutturale nelle dotazioni necessarie a rafforzare la capacità di adattamento.

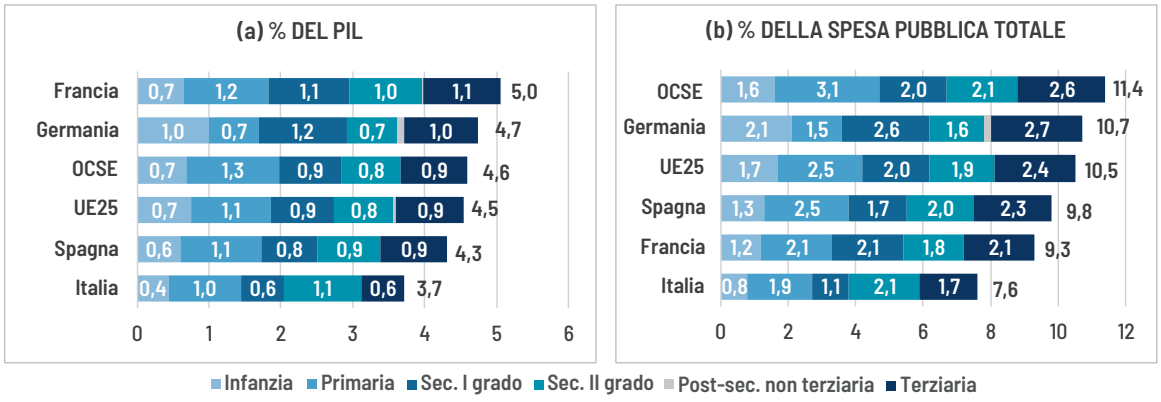
Da queste evidenze discendono alcune indicazioni di policy. La prima riguarda la gestione della risorsa idrica, che nel Mezzogiorno deve assumere il carattere di una priorità infrastrutturale: riduzione delle perdite di rete, ammodernamento e migliore gestione degli invasi, diffusione di sistemi irrigui più efficienti. Questi interventi devono accompagnarsi a strategie di adattamento agricolo capaci non soltanto di ridurre la vulnerabilità, ma anche di preservare e valorizzare il potenziale produttivo delle specializzazioni meridionali. Una seconda priorità riguarda la messa in sicurezza degli asset produttivi e delle reti infrastrutturali. Le evidenze sugli effetti delle precipitazioni estreme mostrano come la capacità di assorbire uno shock dipenda anche dalla robustezza e dalla ridondanza delle infrastrutture: dove mancano reti alternative o soluzioni di riserva, eventi della stessa intensità possono tradursi in interruzioni più lunghe dei servizi essenziali e in perdite economiche più persistenti. Le stime sulla mortalità individuano poi una specifica priorità urbana. Interventi sul verde, sull'ombreggiamento degli spazi pubblici e sui sistemi di prevenzione e risposta alle ondate di calore assumono particolare rilevanza nelle città meridionali, dove una maggiore esposizione alle alte temperature si combina spesso con dotazioni più carenti. Allo stesso tempo, la nuova disciplina assicurativa richiede un attento monitoraggio dei suoi effetti territoriali: alcuni rischi climatici rilevanti per le attività economiche – come grandine, vento e piogge intense non esondative – non rientrano autonomamente nell'obbligo assicurativo, mentre premi più elevati nelle aree maggiormente esposte potrebbero gravare soprattutto sulle imprese di minori dimensioni. Più in generale, il riparto delle risorse destinate all'adattamento non può fondarsi sulla sola esposizione fisica al rischio. Deve tenere insieme almeno tre dimensioni: esposizione, vulnerabilità socioeconomica e capacità istituzionale di prevenire, assorbire e gestire gli shock. È infatti quando queste fragilità si sovrappongono che gli effetti del cambiamento climatico rischiano di trasformarsi in un ulteriore fattore di divergenza territoriale. Per questa ragione, l'adattamento dovrebbe essere concepito non come una politica di gestione dell'emergenza, ma come una componente strutturale delle politiche industriali, infrastrutturali e territoriali del Paese.

14. La scuola post-PNRR: convergenza e divari

14.1 Le risorse e il personale docente

I dati Ocse a settembre 2026 (Fig. 1) ci dicono che nel 2023 la spesa pubblica che l'Italia ha destinato all'istruzione equivale al 3,7% del proprio Pil (4,1% se si include anche la spesa in Ricerca e Sviluppo), un valore ben al di sotto della media europea (4,5%), di quella OCSE (4,6%) e di quelli registrati da Spagna (4,3%), Germania (4,7%) e Francia (5%). Il gap rispetto ai partner europei appare ancora più marcato se si guarda ai livelli di spesa pubblica in istruzione espressi come quota della spesa pubblica totale. Per l'Italia questo dato si attesta al 7,6%, mentre le altri grandi economie del vecchio continente si collocano attorno alla media del 10,5%. Osservando la scomposizione per cicli, emerge come le principali carenze in termini di risorse riguardino la scuola dell'infanzia, la secondaria di I grado e l'istruzione terziaria, cicli per i quali l'Italia è all'ultimo posto tra i paesi presi in considerazione, mentre i livelli di spesa per la scuola primaria sono vicini alla media europea e quelli destinati alla secondaria di II grado si attestano al di sopra della stessa.

Figura 1 **Spesa pubblica in istruzione per ciclo di istruzione, espressa in % del PIL (a) e % della spesa pubblica totale (b), 2023**

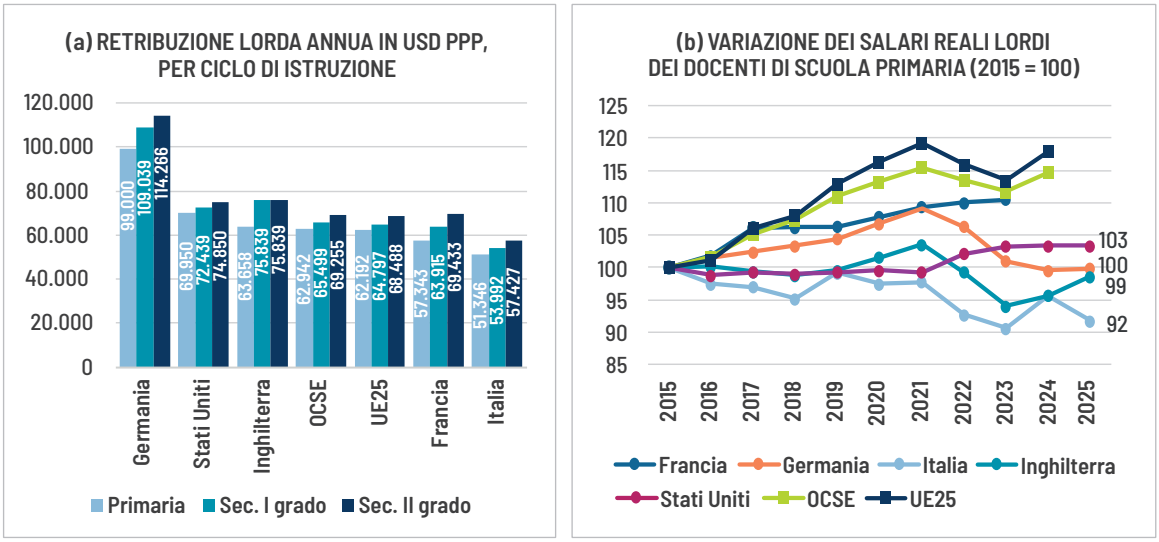


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ocse.

I bassi livelli di spesa in istruzione si riflettono anche sulle retribuzioni annue lorde dei docenti, che vanno dai 32.100 euro per la scuola dell'infanzia e per la primaria ai 35.900 euro per la scuola secondaria di II grado. Queste cifre, convertite in dollari statunitensi a parità di potere d'acquisto per renderle confrontabili con quelle registrate in altri paesi, sono le più basse tra quelle osservate tra le grandi economie occidentali, come è possibile vedere dalla Figura 2a. Inoltre, come mostrato dalla Figura 2b, le retribuzioni in termini reali dei docenti italiani sono anche quelle che si sono ridotte di più nell'arco dell'ultimo decennio: i salari reali dei docenti della scuola primaria nel 2025 sono inferiori dell'8% rispetto a quelli del 2015. Le ragioni di questa contrazione sono da ricondurre principalmente alla stagnazione salariale che attanaglia il Paese da almeno un ventennio, alla quale si è aggiunto, negli ultimi cinque anni, l'effetto degli alti livelli di inflazione.

Il confronto con gli altri Paesi fa emergere un quadro internazionale piuttosto differenziato. L'area OCSE e l'Unione Europea a 25 stati mostrano tassi di crescita dei salari reali degli insegnanti superiori a quelli osservati nelle grandi economie occidentali, con incrementi tra il 2015 e il 2024 del 15% e del 18% rispettivamente. Tra i paesi presi in esame, solo la Francia si avvicina a queste cifre (+10% tra il 2015 e il 2023). La Germania, invece, presenta un andamento più altalenante: il livello delle retribuzioni è cresciuto del 9% tra il 2015 e il 2021, per poi diminuire fino a tornare nel 2025 a livelli pari a quelli del 2015. Anche l'Inghilterra presenta al 2025 livelli pressocché identici a quelli di dieci anni prima, raggiunti dopo aver conosciuto una crescita del 4% tra il 2015 e il 2021, un calo del 10% tra il 2021 e il 2023 e un nuovo incremento del 5% tra il 2023 e il 2025. Più stabile è il trend osservato per gli Stati Uniti, dove la sostanziale stabilità osservata fino al 2021 ha lasciato spazio ad un incremento del 3% tra il 2021 e il 2025, un dato in controtendenza rispetto i partner europei.

Figura 2 Retribuzione lorda annua dei docenti della scuola pubblica nella fascia d'età 25-64 anni, 2025

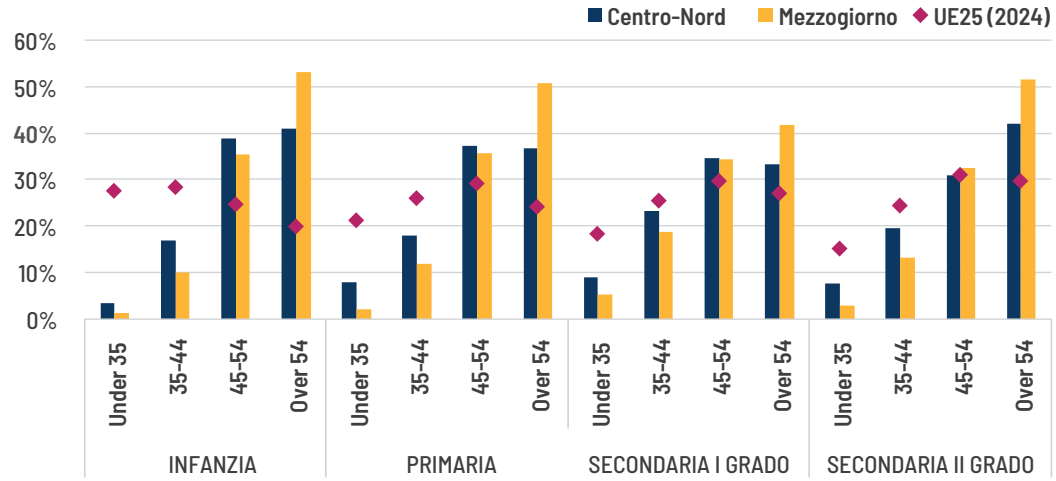


Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati OCSE.

Rispetto alla media europea, il corpo docente italiano è piuttosto anziano, specialmente al Mezzogiorno (Figura 3). Mentre a livello europeo gli insegnanti over 54 rappresentano al più il 30% del totale (nel caso della secondaria di II grado), essi costituiscono circa la metà degli insegnanti attivi al Mezzogiorno, con picchi addirittura superiori al 50% nella scuola dell'infanzia, della primaria e nella secondaria di II grado. Al Centro-Nord, gli insegnanti in questa stessa fascia di età compongono tra il 33% e il 41% del corpo docente. Il divario è speculare nelle classi giovani. I docenti con meno di 35 anni sono tra l'1 e il 5% nel Mezzogiorno, contro il 3-9% del Centro-Nord. Nell'UE25 sono il 15-28%. La distanza è massima proprio nei segmenti dove l'Europa ha i docenti più giovani, cioè infanzia e primaria. Qui la quota di under 35 in Europa è di 20-27 punti superiore a quella del Mezzogiorno. Anche la fascia 35-44 anni è sottorappresentata al Sud: 10-19%, contro circa il 25% europeo. Questa configurazione riflette in primo luogo i lunghi tempi di accesso al ruolo, legati al precariato e al sistema delle graduatorie. Vi contribuiscono anche i percorsi di mobilità dei giovani docenti meridionali: molti entrano in ruolo nelle regioni del Centro-Nord e rientrano al Sud solo in età più avanzata, attraverso i trasferimenti. Tutto ciò si inserisce in un quadro di contrazione della domanda dovuta al calo demografico. Ne discende una duplice implicazione. Nel prossimo decennio il Mezzogiorno sarà interessato

da un'ondata di pensionamenti più intensa che nel resto del Paese. Si apre così una finestra di ricambio generazionale che potrebbe favorire l'ingresso e la stabilizzazione dei giovani laureati meridionali nel territorio d'origine. Il rischio, in assenza di una programmazione adeguata del reclutamento e della formazione iniziale, è che il turnover si traduca in scoperture di organico e in una minore continuità didattica.

Figura 3 Distribuzione per fasce d'età del corpo docente (a.s. 2024/25)



Fonte: Elaborazioni Svimez su dati Mim e Ocse.

14.2 La popolazione studentesca e l'inverno demografico

In linea con la tendenza osservata negli ultimi anni, l'inverno demografico continua a erodere la popolazione in età scolare, rendendo le aule delle scuole italiane sempre meno affollate: nell'anno scolastico 2024/25, gli alunni iscritti ai cicli che vanno dalla scuola dell'infanzia fino alla scuola secondaria di II grado sono scesi per la prima volta sotto quota 7 milioni, riducendosi di circa 200mila unità rispetto all'anno scolastico precedente (-3%) e di circa 745mila unità rispetto al 2017/18 (-10%).

Come si può notare dalla Tabella 1, tale riduzione è concentrata soprattutto al Mezzogiorno: mentre al Centro-Nord il numero di alunni si è ridotto del 6,7% (-313mila unità), al Mezzogiorno si arriva a sfiorare il -15% (-432mila unità). Da questa riduzione a due velocità consegue che la quota di alunni meridionali sul totale degli alunni italiani si è ridotta di circa 2 punti percentuali, passando dal 38,7% al 36,6%. La contrazione della popolazione scolastica colpisce il Mezzogiorno in misura sproporzionata rispetto al suo peso. Nel 2017/18 le regioni meridionali accoglievano il 38,7% degli alunni, ma spiegano il 58% della riduzione complessiva registrata nel periodo (432mila unità su 745mila). In termini medi annui, la flessione è di circa il 2,3% al Mezzogiorno, oltre il doppio rispetto al Centro-Nord (circa l'1%).

Il divario territoriale si osserva anche a livello regionale, con una netta separazione tra le due aree. Fatta eccezione per l'Abruzzo (-7,9%), in linea con i valori del Centro-Nord, tutte le regioni meridionali perdono più del 10% degli iscritti. Si va dal -10,9% della Calabria al -14,8% della Basilicata, fino al -22,1% della Sicilia. Nel Centro-Nord nessuna regione supera il -9%: le riduzioni più ampie si registrano in Friuli Venezia Giulia (-8,6%) e Veneto (-8,5%), mentre l'Emilia-Romagna si conferma la regione più resiliente (-3,3%), verosimil-

mente grazie alla sua capacità di attrarre famiglie in età riproduttiva. In valore assoluto, la sola Sicilia perde circa 158mila alunni: poco più di un quinto della riduzione nazionale e circa la metà di quella dell'intero Centro-Nord. Insieme alla Campania (-113mila), le due regioni spiegano quasi due terzi della flessione meridionale. Il calo ridisegna anche la geografia della popolazione scolastica: l'Emilia-Romagna, che nel 2017/18 contava meno iscritti della Puglia, oggi la supera (526mila contro 507mila).
Queste dinamiche vanno lette insieme alla struttura per età del corpo docente (Fig. 3). Nel Mezzogiorno la riduzione degli alunni si accompagna a un'ondata di pensionamenti più intensa che nel resto del Paese. Il rischio è che la minore domanda venga usata per giustificare un mancato ricambio degli organici e un'ulteriore razionalizzazione della rete scolastica, con effetti rilevanti nelle aree interne. Si tratta invece di un'opportunità per ridurre il numero di alunni per classe e per estendere il tempo pieno, dove il ritardo del Sud resta marcato.

Tabella 1 Alunni iscritti ai cicli di istruzione non terziaria, compresa la scuola dell'infanzia (a)

Regioni e macroaree	2017/18		2024/25		Variazione 2017/18-2024/25	
	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%	Valore assoluto	%
Centro-Nord	**4.650.945**	**61,3**	**4.337.948**	**63,4**	**-312.997**	**-6,7**
Emilia-Romagna	543.451	7,2	525.614	7,7	-17.837	-3,3
Friuli Venezia Giulia	142.682	1,9	130.456	1,9	-12.226	-8,6
Lazio	707.451	9,3	663.762	9,7	-43.689	-6,2
Liguria	169.667	2,2	160.864	2,4	-8.803	-5,2
Lombardia	1.171.828	15,5	1.087.305	15,9	-84.523	-7,2
Marche	208.558	2,7	192.180	2,8	-16.378	-7,9
Piemonte	526.069	6,9	490.527	7,2	-35.542	-6,8
Toscana	473.124	6,2	438.691	6,4	-34.433	-7,3
Umbria	117.164	1,5	107.547	1,6	-9.617	-8,2
Veneto	590.951	7,8	541.002	7,9	-49.949	-8,5
Mezzogiorno	**2.933.183**	**38,7**	**2.501.002**	**36,6**	**-432.181**	**-14,7**
Abruzzo	172.566	2,3	158.903	2,3	-13.663	-7,9
Basilicata	79.127	1,0	67.450	1,0	-11.677	-14,8
Calabria	274.996	3,6	245.033	3,6	-29.963	-10,9
Campania	870.411	11,5	757.457	11,1	-112.954	-13,0
Molise	38.627	0,5	33.865	0,5	-4.762	-12,3
Puglia	580.710	7,7	506.663	7,4	-74.047	-12,8
Sardegna	200.394	2,6	173.378	2,5	-27.016	-13,5
Sicilia	716.352	9,4	558.253	8,2	-158.099	-22,1
Italia	**7.584.128**	**100**	**6.838.950**	**100**	**-745.178**	**-9,8%**

(a) esclusi Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, assenti negli open data MIM

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mim.

14.3 Tempo pieno e servizi: i divari nella primaria

Il calo della popolazione scolastica non ha ridotto i divari nella qualità dell'offerta formativa. Lo mostrano gli indicatori sulla dotazione infrastrutturale delle scuole primarie e sulla diffusione del tempo pieno. La Tabella

2 riporta la % di alunni iscritti alla scuola primaria che frequentano scuole dotate di mensa e palestre e la % di alunni iscritti alla scuola primaria con l'opzione tempo pieno. E' riportato il dato relativo all'anno scolastico 2022/23 e 2024/25 e alla variazione tra i due che incorpora solo parzialmente gli effetti del PNRR che, com'è noto, a settembre 2024 era nel pieno del suo svolgimento.

Nell'a.s. 2024/25, ultimo dato disponibile, nel Centro-Nord oltre 7 alunni su 10 (70,9%) frequentano una scuola dotata di mensa. Nel Mezzogiorno la quota si ferma a meno di un terzo (32,9%), con un divario di 38 punti percentuali. Il divario è più contenuto per le palestre (62,3% contro 49,6%). Resta invece molto ampio per il tempo pieno: ne beneficia il 55,2% degli alunni del Centro-Nord e appena il 24,4% di quelli meridionali, meno di uno su quattro.

La dinamica recente non indica una convergenza significativa, anche se la situazione migliora con la stima che incorpora gli effetti degli investimenti PNRR presentata nella sezione successiva. Tra il 2022/23 e il 2024/25 la quota di alunni in scuole con mensa è cresciuta di 4,2 punti nel Centro-Nord e di 2,8 punti nel Mezzogiorno. Il divario si è quindi ampliato, da 36,7 a 38 punti. Lo stesso vale per le palestre, dove il differenziale passa da 11,9 a 12,8 punti. Solo sul tempo pieno il Mezzogiorno cresce più rapidamente (+3,5 punti contro +2,4), ma la distanza si riduce di appena un punto, da 31,9 a 30,8. Il dato va letto alla luce degli investimenti del PNRR dedicati a mense, palestre ed estensione del tempo pieno, con la riserva territoriale a favore del Mezzogiorno. Poiché molti interventi sono ancora in corso o appena conclusi, i dati 2024/25 non restituiscono ancora l'impatto effettivo. La sezione successiva presenta una stima degli effetti ad oggi, riportando un dato decisamente più significativo, almeno per le mense. Sempre con riferimento al dato 2024/25, il dettaglio regionale conferma la frattura territoriale, ma ne mette in luce anche l'articolazione interna. Le situazioni più critiche riguardano Sicilia, Campania e Molise. Qui poco più di un alunno su cinque frequenta una scuola con mensa (rispettivamente 22,2%, 23,9% e 22%) e il tempo pieno è residuale: 14,7% in Sicilia, 11,6% in Molise, meno di un quarto degli alunni in Campania. La Sicilia è anche la regione che, nello stesso periodo, ha registrato la più forte contrazione della popolazione scolastica. All'estremo opposto, Toscana, Liguria e Piemonte superano l'88% di copertura delle mense. Il Lazio presenta la quota più elevata di tempo pieno (63,8%). Nel Mezzogiorno emergono tre eccezioni. La Basilicata registra i progressi più marcati del Paese, con +10,1 punti per le mense e +20,1 punti per le palestre, e ha una quota di tempo pieno (54,2%) superiore alla media nazionale. La Sardegna si colloca su valori intermedi, con il 60,5% di copertura delle mense e il 43,5% di tempo pieno. Si distingue poi la Puglia, che ha la più alta quota di alunni in scuole con palestra (78,2%).

Questo dato si accompagna però a una copertura delle mense inferiore al 43% e a un tempo pieno fermo al 22,6%. Proprio il caso pugliese, insieme a quello di alcune regioni del Centro-Nord, mostra che la dotazione infrastrutturale è una condizione necessaria ma non sufficiente per la diffusione del tempo pieno. In Veneto e Friuli Venezia Giulia la copertura delle mense è superiore al 63%, ma il tempo pieno resta intorno al 45%. In Marche e Umbria non supera il 37%. Su questi valori pesano scelte organizzative delle famiglie e delle istituzioni scolastiche, oltre alla disponibilità di organico. Nel Mezzogiorno, però, il vincolo infrastrutturale resta il fattore principale: dove mancano le mense, il tempo pieno non può essere offerto, qualunque sia la domanda potenziale. Il ritardo meridionale ha conseguenze che vanno oltre l'ambito scolastico. Il tempo pieno è associato a migliori esiti negli apprendimenti, soprattutto per gli alunni provenienti da contesti socio-economici svantaggiati. È inoltre uno strumento di conciliazione tra vita e lavoro, decisivo in un'area dove l'occupazione femminile resta tra le più basse d'Europa. Considerata l'importanza delle infrastrutture scolastiche per la crescita del Mezzogiorno, la sezione che segue presenta una stima degli effetti PNRR.

Tabella 2 Alunni iscritti alla scuola primaria che frequentano scuole dotate di mensa e palestre e alunni iscritti alla scuola primaria che frequentano a tempo pieno (%) (a)

	2022/23			2024/25			Variazione p.p.		
	con mensa	con palestra	a tempo pieno	con mensa	con palestra	a tempo pieno	con mensa	con palestra	a tempo pieno
Nord Ovest	**70,8**	**62,3**	**55,7**	**78,3**	**69,4**	**57,0**	**7,5**	**7,2**	**1,3**
Liguria	89,9	75,9	53,7	90,0	76,1	55,9	0,0	0,2	2,2
Lombardia	61,1	63,2	55,6	72,6	73,5	56,6	11,5	10,3	1,1
Piemonte	88,2	55,8	53,7	88,2	57,7	54,5	0,0	1,9	0,8
Nord-Est	**65,3**	**54,9**	**47,6**	**68,0**	**59,3**	**50,5**	**2,7**	**4,4**	**3,0**
Emilia-Romagna	69,7	49,3	54,5	72,3	55,2	56,5	2,6	5,9	2,0
Friuli-Venezia G.	62,6	57,5	44,2	71,2	66,3	45,9	8,5	8,8	1,8
Veneto	61,8	59,6	41,1	63,3	61,5	45,0	1,4	2,0	3,9
Centro	**62,3**	**54,3**	**53,7**	**63,2**	**55,3**	**57,1**	**0,8**	**1,0**	**3,4**
Lazio	44,9	48,3	60,2	46,0	49,3	63,7	1,0	1,0	3,6
Marche	63,8	51,7	33,3	66,1	54,0	36,6	2,3	2,4	3,3
Toscana	90,8	69,2	56,8	90,9	69,6	59,5	0,0	0,4	2,7
Umbria	57,1	37,9	30,7	57,3	38,1	33,1	0,2	0,1	2,4
Sud	**30,8**	**48,8**	**22,3**	**33,4**	**52,3**	**25,3**	**2,5**	**3,5**	**3,1**
Abruzzo	40,1	46,8	23,3	44,3	51,1	26,3	4,2	4,3	3,0
Basilicata	49,2	45,5	49,5	59,3	65,5	54,2	10,0	20,0	4,6
Calabria	28,2	26,8	25,4	30,2	31,3	27,0	1,9	4,52	1,6
Campania	20,7	37,7	20,7	23,8	41,3	23,7	3,1	3,5	3,0
Molise	20,9	49,9	10,5	21,9	51,1	11,6	0,9	1,1	1,1
Puglia	42,1	77,0	19,0	42,9	78,1	22,5	0,8	1,2	3,5
Isole	**28,3**	**39,8**	**17,9**	**31,5**	**42,5**	**21,9**	**3,1**	**2,7**	**4,0**
Sardegna	59,2	62,0	39,7	60,5	63,1	43,4	1,2	1,1	3,7
Sicilia	19,94	33,7	11,8	22,2	35,8	14,6	2,2	2,0	2,8
Centro-Nord	**66,7**	**57,8**	**52,8**	**70,8**	**62,3**	**55,2**	**4,2**	**4,5**	**2,4**
Mezzogiorno	**30,0**	**45,9**	**20,9**	**32,9**	**49,5**	**24,4**	**2,8**	**3,5**	**3,5**
Italia	**53,7**	**53,6**	**41,5**	**57,7**	**57,9**	**44,5**	**4,0**	**4,3**	**3,0**

(a) Esclusi Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, assenti negli open data MIM.

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mim.

14.4 L'impatto del PNRR sulle infrastrutture scolastiche

Il divario di tempo scuola tra Mezzogiorno e Centro-Nord ha anche una radice infrastrutturale: senza spazi adeguati per mense e palestre il tempo pieno non è pienamente usufruibile. Il PNRR è intervenuto con due investimenti della Missione 4: il Piano di estensione del tempo pieno e mense (M4C1 – Inv. 1.2), 1.993 progetti per 954 milioni di euro, il 55,5% dei quali nel Mezzogiorno, e il Piano per le infrastrutture per lo sport nelle scuole (M4C1 – Inv. 1.3), 408 progetti per 310 milioni. Per stimarne l'effetto, i progetti censiti in ReGiS sono stati abbinati ai singoli plessi di scuola primaria statale e incrociati con l'anagrafe dell'edilizia scolastica del MIM per il 2022/23. Si considerano solo gli interventi relativi alle mense che creano nuova capacità; le stime misurano quindi un accesso potenziale, a progetti conclusi, non la fruizione effettiva del servizio.

Nel 2022/23, prima del PNRR, solo il 30% degli alunni della primaria del Mezzogiorno frequentava una scuola dotata di mensa, contro il 67% circa del Centro-Nord; gli alunni meridionali senza mensa erano 555mila, più

di quelli del Centro-Nord (482mila) a fronte di una popolazione scolastica pari a poco più della metà. A progetti conclusi, gli interventi PNRR garantirebbero l'accesso alla mensa a circa 180mila nuovi alunni, il 60% circa dei quali (110mila) nel Mezzogiorno. La copertura meridionale salirebbe al 41,3% (+11,2 punti), quella del Centro-Nord al 73,8% (+7): il divario scenderebbe da 36,7 a 32,5 punti (Tab. 3). Il PNRR riduce il divario tra le due ripartizioni, ma non lo colma. Nel Mezzogiorno la copertura della mensa passerebbe da meno della metà a poco più della metà di quella del Centro-Nord, con una distanza che resta comunque superiore ai 30 punti. Per il tempo pieno, che dalla mensa dipende in larga misura, la convergenza è simile: il Mezzogiorno raggiungerebbe circa la metà del livello del Centro-Nord, contro i due quinti di partenza. Anche dopo gli interventi, il Mezzogiorno resterebbe su entrambi gli indicatori molto al di sotto dei valori che il Centro-Nord registrava già prima del Piano. Il recupero, inoltre, non è distribuito in modo uniforme. Le aree meridionali dove si concentra la maggior parte degli alunni senza mensa ne beneficiano meno delle altre, e il divario con il Centro-Nord resta ampio proprio dove il fabbisogno è maggiore.

I Rapporti SVIMEZ degli ultimi anni hanno documentato come la minore permanenza a scuola produca effetti diretti sugli alunni (esiti più deludenti nelle prove Invalsi, maggiore propensione all'abbandono, meno pratica sportiva, più elevato rischio di devianza) ed effetti indiretti sulle famiglie, costrette a sostenere privatamente le attività pomeridiane che la scuola non offre. È un meccanismo che amplifica le disuguaglianze di partenza: dove il tempo scuola è più corto, i bambini delle famiglie meno abbienti trascorrono il pomeriggio in contesti familiari e urbani più poveri di stimoli, mentre gli altri accedono a sport, lingue e laboratori a pagamento. Per i bambini che vivono nelle aree a maggiore disagio, il tempo pieno è spesso l'unico luogo in cui il pomeriggio è dedicato all'apprendimento, allo sport e alla socialità in un contesto protetto; la sua assenza non è neutrale, ma trasferisce sulle famiglie, e dunque sulle loro disponibilità economiche e culturali, una funzione educativa che altrove è garantita dalla scuola pubblica. La mensa è condizione necessaria, ma non sufficiente, per il tempo pieno, che richiede anche organico autorizzato, un servizio di refezione gestito dai comuni e una domanda delle famiglie.

Nello scenario preso in considerazione[1] nell'elaborazione delle presenti stime, gli alunni a tempo pieno nel Mezzogiorno aumenterebbero di circa 57.000 e la quota passerebbe dal 20,9% al 27,9% (Tab. 3). Il divario con il Centro-Nord resterebbe comunque di circa 28 punti. Tale scenario presuppone che la domanda di tempo pieno si allinei a quella delle regioni centro-settentrionali, e questa dipende in larga misura dalla partecipazione delle madri al mercato del lavoro: il tempo pieno è al tempo stesso causa ed effetto dell'occupazione femminile. Per dare un ordine di grandezza a questa condizione si può utilizzare la relazione tra regioni: nel 2022/23, a ogni punto di tasso di occupazione femminile (15-64 anni) corrisponde in media circa un punto di quota di tempo pieno nella primaria (1,0-1,2 punti a seconda della ponderazione[2]). Applicando questa relazione, i punti di tempo pieno aggiuntivi dello scenario presentato sarebbero coerenti con un aumento del tasso di occupazione femminile meridionale di circa 3-3,5 punti, pari a 200-230mila occupate in più. È un incremento analogo a quello registrato tra il 2021 e il 2024, quando l'occupazione femminile nel Mezzogiorno è cresciuta di 224mila unità (Rapporto SVIMEZ 2025): un obiettivo raggiungibile, ma che richiederebbe di mantenere per un altro triennio il ritmo della fase espansiva post-pandemica. Senza questa spinta dal lato

[1] È lo scenario che ipotizza una reazione della domanda delle famiglie meridionali pari a quella delle famiglie centro-settentrionali. In altre parole: le primarie del Mezzogiorno che ottengono la mensa raggiungono la quota di tempo pieno delle primarie con mensa del Centro-Nord (56%).

[2] R^2 tra 0,5 e 0,7. Regressione su 18 regioni della quota di alunni della primaria a tempo pieno (MIM, 2022/23) sul tasso di occupazione femminile 15-64 anni (Eurostat-Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro, 2023); pendenza 0,99 (non ponderata) e 1,16 (ponderata per alunni). La relazione è descrittiva e non identifica un effetto causale; il numero di occupate è calcolato sulla popolazione femminile meridionale di 15-64 anni.

della domanda, il risultato più verosimile sarebbe distante da quello presentato, ovvero non in grado di attivare una domanda in linea con la maggiore offerta di tempo pieno.

La condizione è particolarmente stringente proprio dove le mense restano più scarse. Campania e Sicilia sono tra le regioni con i tassi di occupazione femminile più bassi del Paese (circa il 31% e il 33% nel 2023), le quote di tempo pieno più basse e, anche a Piano concluso si prevede una minore copertura delle mense: una combinazione in cui offerta e domanda di tempo scuola si deprimono a vicenda. A questo si aggiunge la penalizzazione occupazionale delle madri: nel Mezzogiorno il tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare è pari a due terzi di quello delle donne senza figli, contro quasi quattro quinti nel Centro-Nord. Rompere questo equilibrio richiede che l'investimento infrastrutturale sia accompagnato da politiche che agiscano contemporaneamente sull'offerta di servizi e sul lavoro femminile. Le nuove mense sono quindi un'occasione da non disperdere. Perché si traducano in più tempo scuola occorrono un adeguamento degli organici dei docenti, risorse correnti stabili per i comuni che gestiscono la refezione e politiche di conciliazione che sostengano la domanda delle famiglie; senza questi interventi, una parte rilevante degli investimenti rischia di restare un accesso solo potenziale proprio dove il tempo scuola servirebbe di più.

Tabella 3 Alunni della scuola primaria in plessi dotati di mensa e alunni a tempo pieno, prima (2022/2023) e stima dopo gli interventi PNRR (%)

Regione	Mensa		Tempo pieno (a)	
	Prima PNRR	Dopo PNRR	Prima PNRR	Dopo PNRR
Centro-Nord	66,7	73,8	52,8	56,2
Mezzogiorno	30,1	41,3	20,9	27,9
Italia (b)	**53,7**	**62,3**	**41,5**	**46,1**

(a) Dopo PNRR: scenario in cui le primarie che ottengono la mensa raggiungono la quota di tempo pieno delle primarie con mensa del Centro-Nord (57,0%). (b) Esclusi Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, assenti negli open data MIM. Mensa e tempo pieno: scuole con stato mensa noto nell'anagrafe edilizia. Accesso potenziale a progetti conclusi.

Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati ReGiS – Italia Domani (estrazione 13/06/2026) e MIM.

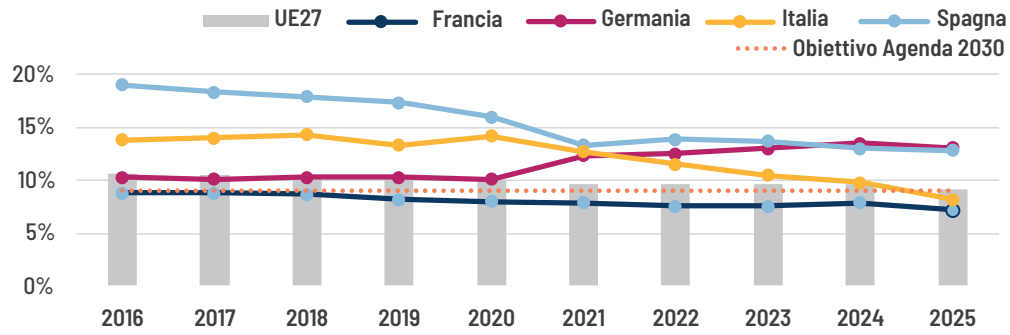
14.5 Dispersione scolastica: progressi e fragilità persistenti

La dispersione scolastica è un fenomeno complesso, che non si esaurisce nell'interruzione formale del percorso di studi. Con questo termine si intende l'insieme di situazioni in cui il sistema di istruzione non riesce a garantire a tutti gli studenti un percorso regolare e il raggiungimento di competenze adeguate: ripetenze, ritardi, frequenza discontinua, ingressi tardivi, fino all'uscita anticipata dal sistema. Accanto alla dispersione "esplicita" esiste poi una dispersione "implicita", che riguarda studenti che concludono formalmente il ciclo di studi senza aver acquisito le competenze di base attese così come classificate attraverso i test INVALSI. La dispersione scolastica è un fenomeno da contrastare per almeno tre ordini di ragioni. In primo luogo, per le conseguenze sugli individui: chi lascia precocemente gli studi è esposto a una maggiore probabilità di disoccupazione e di occupazioni precarie e a bassa retribuzione, oltre che a minori opportunità di partecipazione sociale e a peggiori esiti in termini di benessere e salute. In secondo luogo, per le conseguenze sulla collettività: la dispersione riduce lo stock di capitale umano del Paese, ne limita la produttività e la crescita potenziale, e comporta costi rilevanti in termini di minori entrate fiscali e maggiore spesa per il sostegno al reddito e l'inclusione sociale. In terzo luogo, per una questione di equità: l'abbandono non si distribuisce in

modo casuale, ma si concentra tra gli studenti provenienti da contesti socio-economici e culturali svantaggiati, tra gli studenti con background migratorio e in specifiche aree territoriali. Una scuola che non riesce a trattenere e a sostenere questi studenti finisce così per riprodurre, anziché ridurre, le disuguaglianze di partenza, con effetti che si trasmettono anche da una generazione all'altra. Poiché la dispersione ha natura multidimensionale, la sua osservazione richiede il ricorso a più indicatori, ciascuno dei quali coglie un aspetto diverso del problema; è su questi indicatori che si basa l'analisi che segue.

La dispersione esplicita è misurata a livello europeo attraverso l'indicatore degli *early leavers from education and training* (ELET): i giovani tra i 18 e i 24 anni in possesso al più della licenza media e non inseriti in percorsi di istruzione o formazione. La Figura 4 mette a confronto i tassi di ELET di Italia, Francia, Spagna e Germania tra il 2016 e il 2025. Dalla sua osservazione emerge come negli anni successivi alla pandemia di Covid-19 l'Italia abbia conosciuto una significativa riduzione dell'abbandono scolastico, passando da tassi di ELET vicini al 14% tra il 2016 e il 2020 all'8,2% nel 2025. Tale miglioramento colloca l'Italia per la prima volta al di sotto della soglia del 9%, che rappresenta sia la media europea che l'obiettivo fissato dall'Agenda 2030. Tra i grandi paesi europei, solo la Francia consegue risultati migliori (8%), mentre Spagna e Germania hanno risentito degli effetti della pandemia e presentano tassi di ELET attorno al 13%.

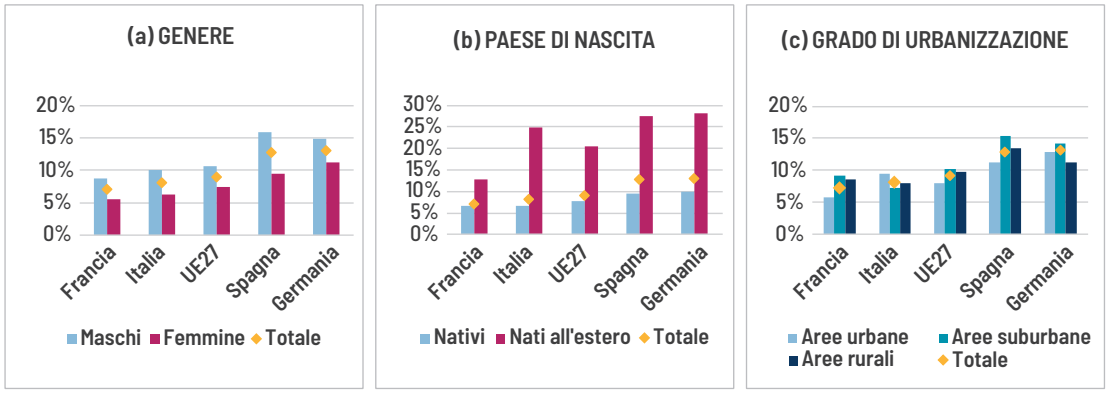
Figura 4 Percentuale di persone di 18-24 anni con al più il diploma di scuola secondaria di primo grado (licenza media) non inserite in un percorso di istruzione o formazione



Fonte: elaborazione Svimez su dati Eurostat.

Tuttavia, il dato aggregato a livello nazionale non è in grado di restituire la complessità del fenomeno dell'uscita precoce dal sistema di istruzione, che è influenzato da una serie di determinanti individuali e di contesto. Pertanto, per cogliere le più importanti declinazioni del fenomeno, è utile osservare l'indicatore ELET rispetto alle principali determinanti dell'abbandono scolastico (genere, provenienza, contesto). Da come si può osservare in Figura 5, i maschi sono tendenzialmente più esposti all'uscita precoce dal sistema di istruzione rispetto alle femmine, sia a livello europeo (10,5% vs 7,5%) sia per quanto riguarda l'Italia (10,1% vs 6,2%). Inoltre, l'abbandono scolastico si manifesta con maggiore intensità tra gli studenti e le studentesse nati in un paese diverso da quello dove frequentano la scuola: in Italia il tasso di ELET tra questi ultimi è del 25% (+5,5 p.p. rispetto alla media europea), contro il 6,7% registrato tra i nativi (-1 p.p. rispetto alla media europea). Il gap tra studenti nativi e studenti nati all'estero assume connotazioni simili in Spagna e Germania, mentre appare più ridotto in Francia. Osservando i tassi di ELET calcolati per i diversi gradi di urbanizzazione, invece, emerge una maggiore eterogeneità tra i paesi. Infatti, in Italia il tasso di ELET è particolarmente elevato nelle grandi aree urbane (9,5%), mentre è più contenuto nelle aree suburbane e nei piccoli centri

Figura 5 **Percentuale di persone di 18-24 anni con al più il diploma di scuola secondaria di primo grado non inserite in un percorso di istruzione o formazione, per genere, paese di nascita e grado di urbanizzazione, 2025**



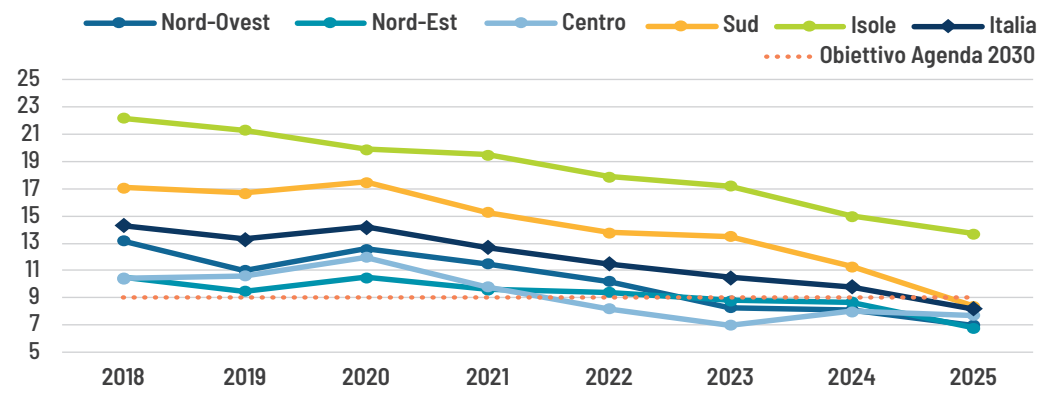
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Eurostat.

(7%) e nelle aree rurali (8%). Al contrario, a livello europeo si registra una maggiore intensità del fenomeno nelle aree rurali e nei piccoli centri (10%) rispetto ai contesti urbani (8%).

Una volta delineato un confronto tra l'Italia e le altre principali realtà europee, è utile estendere l'analisi a livello territoriale per comprendere meglio la diffusione del fenomeno sul territorio nazionale e per valutare le differenze che sussistono tra le diverse aree del Paese. Complessivamente, rispetto al dato nazionale dell'8,2%, il tasso di ELET è più alto al Mezzogiorno (10%, 8,4% per il Sud continentale e 14% per le Isole) rispetto al Centro (8%) e al Nord (7%). L'evoluzione tra il 2018 e il 2025 del tasso di ELET calcolato per le cinque ripartizioni NUTS-1 italiane (Fig. 6) mostra una riduzione generalizzata del fenomeno unita a una attenuazione dei divari territoriali, con il gap tra il Sud continentale e le ripartizioni centrosettentrionali che è passato da 6,6 p.p. nel 2018 a 1,6 p.p. nel 2025.

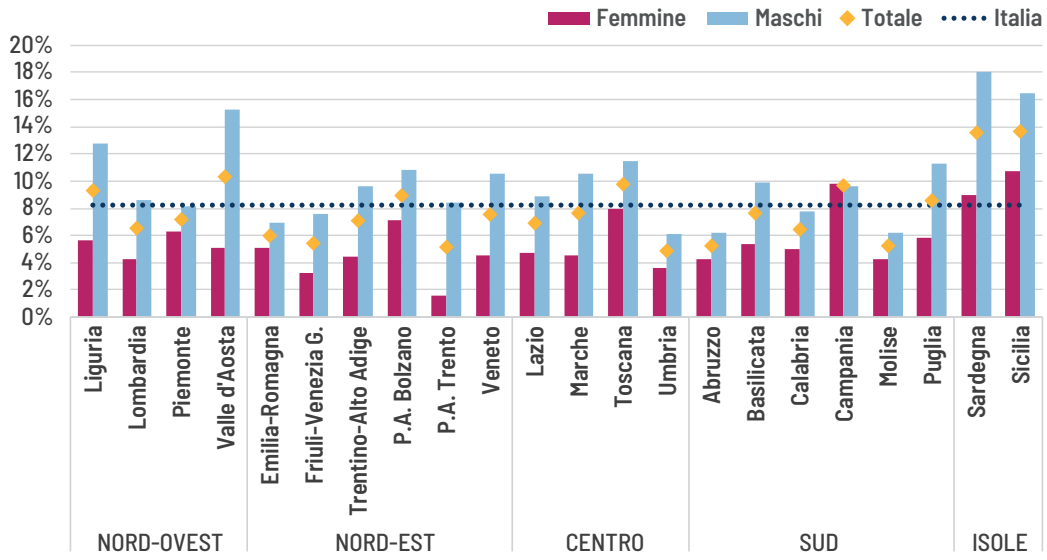
Nonostante questo trend positivo, risalta la persistenza di situazioni di fragilità in determinati territori, soprattutto nel Mezzogiorno insulare, ma anche in ripartizioni generalmente meno esposte al fenomeno (Fig.

Figura 6 **Percentuale di persone di 18-24 anni con al più il diploma di scuola secondaria di primo grado non inserite in un percorso di istruzione o formazione, per ripartizioni NUTS-1, 2018-2025**



Fonte: elaborazione Svimez su dati Istat.

Figura 7 Percentuale di persone di 18-24 anni con al più il diploma di scuola secondaria di primo grado non inserite in un percorso di istruzione o formazione, 2025



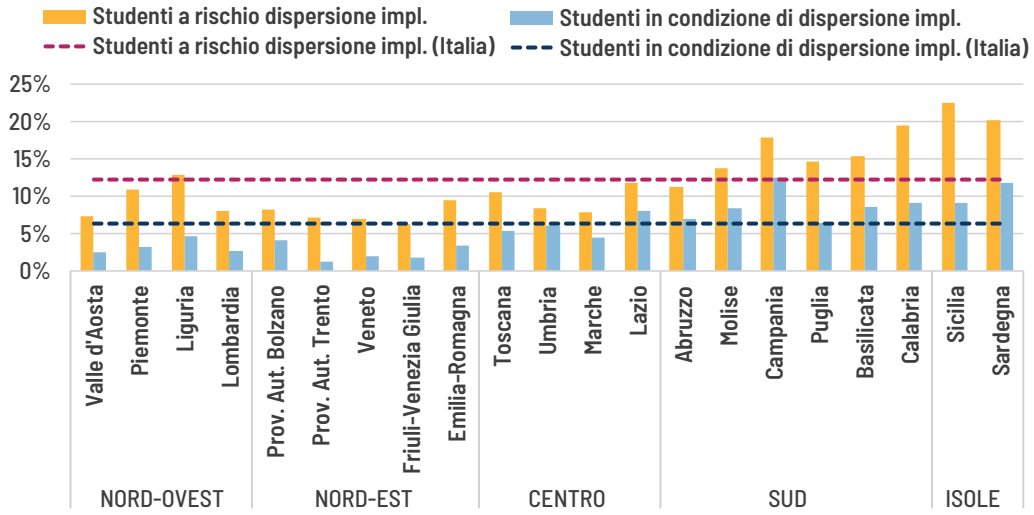
Fonte: elaborazione Svimez su dati Istat.

7). Infatti, le regioni dove l'abbandono scolastico è più alto sono Sicilia e Sardegna (14%), seguite da due regioni del Centro-Nord: Valle d'Aosta (10,5%) e Toscana (10%). Quelle in cui il fenomeno si manifesta con meno intensità sono collocate per metà al Mezzogiorno e per metà al Centro-Nord: si tratta di Umbria, Abruzzo, Molise e la Provincia Autonoma di Trento, tutte con valori prossimi al 5%. Dalla Figura 7 emerge anche come la scomposizione per genere vari in maniera significativa tra le regioni. A livello nazionale il tasso di ELET per i maschi è circa 1,5 volte maggiore di quello per le femmine, e in 12 regioni su 20 vi è un gender gap ancora più ampio. In particolare, il tasso di ELET per i maschi supera quello per le femmine di oltre 5 volte nella Provincia Autonoma di Trento, di 3 volte in Valle d'Aosta, e di oltre il doppio in Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Liguria e nelle Marche. La Campania costituisce l'unica eccezione in quanto il tasso di ELET è pressocché identico per maschi e femmine.

Finora la trattazione ha riguardato l'abbandono scolastico in senso stretto (anche detto dispersione scolastica esplicita), misurato attraverso il tasso di ELET. Tuttavia, questo indicatore non cattura la povertà educativa che non deriva dall'abbandono formale degli studi bensì dal mancato raggiungimento di livelli di apprendimenti minimi alla fine del percorso di studi, definita dispersione scolastica implicita. Questa dimensione della povertà educativa viene misurata da INVALSI attraverso le prove standardizzate. In particolare, INVALSI distingue tra il rischio di dispersione implicita, calcolato al termine della scuola secondaria di I grado, e la condizione di dispersione implicita vera e propria, osservata al termine della scuola secondaria di II grado. I risultati di questa rilevazione per il 2026 sono riportati in Figura 8. A livello nazionale, il 12,3% degli studenti che ha concluso il primo ciclo di istruzione secondaria (scuole medie) nel 2026 si trova a rischio di dispersione implicita in quanto consegue traguardi lontani da quelli attesi, mentre il 6,3% degli studenti che ha concluso il secondo ciclo di istruzione secondaria nel 2026 si trova effettivamente in condizione di dispersione implicita. Le regioni dove il rischio di dispersione implicita è più diffuso sono tutte situate al Mezzogiorno: Campania (18%), Calabria (19,5%), Sardegna (20,2%) e Sicilia (22,6%). Quelle in cui il rischio riguarda meno

studenti sono invece Friuli-Venezia Giulia (6,3%), Veneto (7%), la Provincia Autonoma di Trento (7,2%) e la Valle d'Aosta (7,4%). Il gradiente Nord-Sud si ripete anche quando si osserva la quota di studenti in condizione di dispersione implicita: le regioni dove il fenomeno è più esteso sono Campania (12,6%), Sardegna (12%), Sicilia e Calabria (entrambe con valori poco al di sopra del 9%), mentre le regioni in cui il fenomeno è meno presente sono la Provincia Autonoma di Trento (1,3%), il Friuli-Venezia Giulia (1,7%), il Veneto (2%) e la Lombardia (2,6%).

Figura 8 Studenti a rischio di dispersione scolastica implicita al temine del primo ciclo di istruzione e studenti in condizione di dispersione implicita al termine del secondo ciclo di istruzione, 2026

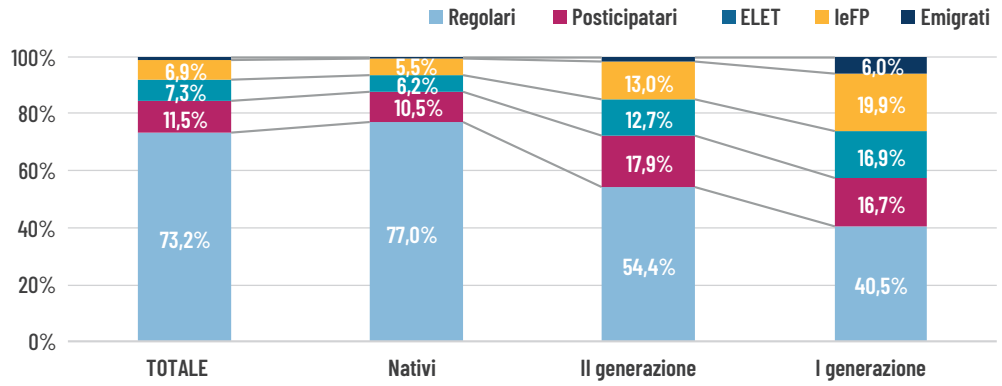


Fonte: elaborazione Svimez su dati Invalsi.

Il Rapporto INVALSI 2026 contiene inoltre un interessante studio longitudinale sulla condizione degli studenti e delle studentesse che hanno svolto le prove INVALSI in III secondaria di I grado nell'anno scolastico 2020/21, reso possibile grazie all'integrazione con i dati dell'Anagrafe Nazionale degli Studenti. Vengono individuate cinque possibili condizioni al 2026: coloro i quali risultano iscritti al V anno delle superiori (regolari), coloro i quali hanno accumulato uno o più anni di ritardo ma che continuano a frequentare la scuola (posticipatari), coloro i quali stanno svolgendo o hanno concluso un corso di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), coloro i quali hanno trasferito la propria residenza all'estero (emigrati), e infine coloro i quali hanno abbandonato gli studi prima di ottenere un diploma o una qualifica professionale e rientrano nella definizione di ELET. Come riportato in Figura 9, complessivamente, i regolari costituiscono il 73,2% degli studenti e delle studentesse in esame: tale quota sale al 77% tra gli studenti nativi (nati da genitori italiani), mentre cala al 54% tra gli allievi di seconda generazione (nati in Italia da genitori stranieri) e al 40,5% tra gli allievi di prima generazione (nati all'estero da genitori stranieri). I posticipatari rappresentano l'11,5% della coorte del 2021, con un'incidenza del 10,5% tra i nativi, del 18% tra gli allievi di seconda generazione e del 17% tra quelli di prima generazione. La strada della formazione professionale è stata invece intrapresa dal 7% della coorte, specialmente dagli allievi non nativi (20% tra quelli di prima generazione, 13% tra quelli di seconda generazione), mentre gli emigrati rappresentano appena l'1% della coorte, con un'incidenza ben più pronunciata tra gli allievi di prima generazione, dove la quota di emigrati sale al 6%. INVALSI stima che

il restante 7,3% della coorte sia formato dagli ELET. Questi rappresentano il 6,2% dei nativi, il 12,7% degli allievi di seconda generazione e il 17% di quelli di prima generazione.

Figura 9 Condizione degli studenti che hanno sostenuto le prove Invalsi in III sec. di I grado nell'a.s. 2020/21.



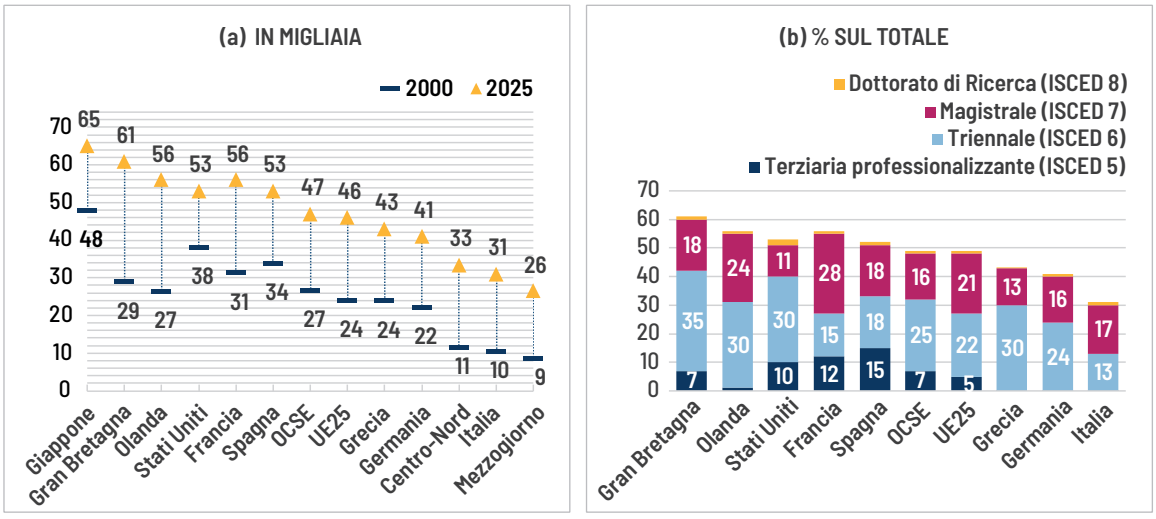
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat, INVALSI.

15. Università: diritto allo studio e scelta di restare

15.1 Dati strutturali sul sistema universitario italiano

La crescita generalizzata della quota di giovani con un titolo di studio terziario registrata nei paesi avanzati negli ultimi vent'anni (Fig. 1a) è rintracciabile anche in Italia, ma con una traiettoria di convergenza del tutto insufficiente ad allinearsi alla media UE25 (46%) e OCSE (47%)[1]. In Italia solo il 31% della popolazione tra i 25 e i 34 anni risulta nel 2025 in possesso di un titolo terziario (professionalizzante, laurea, master, dottorato o equivalente), una quota sì triplicata dal 2000 ma che conferma un progressivo divario strutturale con gli altri paesi europei, come la Francia, la Spagna e l'Olanda in cui a raggiungere il livello più istruito è oltre la metà della popolazione giovanile. Il ritardo nazionale è accentuato da un'ulteriore spaccatura territoriale nella diffusione dell'educazione terziaria dei giovani tra il Centro-Nord, che raggiunge il 33%, e il Mezzogiorno, fermo al 26%: una distanza di 7 punti percentuali (Fig. 1a). L'analisi della scomposizione dei tassi di istruzione terziaria per livello di titolo conseguito evidenzia un'ulteriore anomalia del modello italiano rispetto ai principali benchmark internazionali ed europei (Fig. 1b). In Italia la bassa quota totale di giovani qualificati è infatti imputabile prevalentemente alla quasi totale assenza del segmento della formazione terziaria professionalizzante, a differenza di quanto avviene in economie dinamiche come Spagna (15%), Francia (12%), Stati Uniti (10%) e Regno Unito (7%), o della stessa media UE25 (5%). Parallelamente, il sistema italiano mostra un forte sbilanciamento verso le lauree magistrali e di secondo livello, le quali rappresentano la componente maggioritaria dell'offerta accademica italiana e dei titoli terziari posseduti (17% su un totale del 31%), mentre la quota di laureati di primo livello o triennali resta contratta al 13%, di gran lunga inferiore rispetto a contesti come il Regno Unito o gli Stati Uniti dove supera il 30%.

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



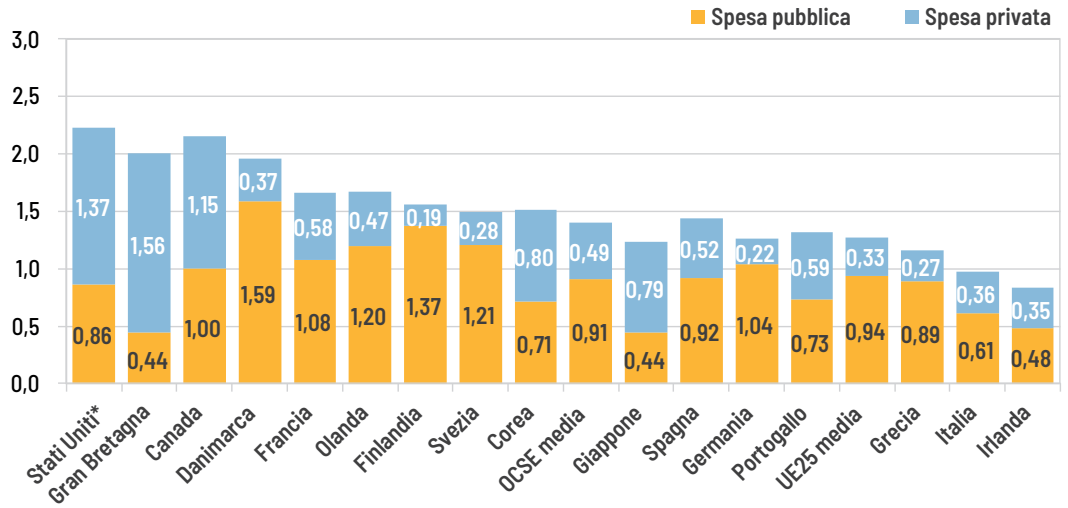
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ocse e Istat.

[1] Ocse, Education at Glance 2026 (dati riferiti al 2025).

Questa configurazione delinea un mercato dell'istruzione fortemente polarizzato, ancora non del tutto in grado di sviluppare un'offerta formativa professionalizzante di più breve durata e integrata con il tessuto produttivo (come gli ITS) che privilegia invece percorsi più lunghi che ritardano l'ingresso nel mercato del lavoro.

La bassa quota di giovani italiani con titolo di studio terziario riflette inoltre il ridotto investimento in istruzione. Con una spesa complessiva in istruzione terziaria pari allo 0,97% del PIL, l'Italia non riesce ancora a colmare il gap con gli altri paesi dell'UE25 (1,27% in media) e OCSE (1,40%), posizionandosi a distanza dai vertici europei di Danimarca (1,96%), Olanda (1,67%) e Francia (1,66%) (Fig. 2). La composizione del finanziamento rileva che il contributo pubblico all'istruzione terziaria si attesta in Italia allo 0,61% del Pil. Anche in questo caso si tratta di un valore nettamente inferiore rispetto alla media dell'UE (0,94%) e dell'OCSE (0,91%), nonché a sistemi europei paragonabili come Germania (1,04%), Spagna (0,92%) e Francia (1,08%). La spesa da fonti private e non domestiche in Italia raggiunge lo 0,36% del PIL, un livello che invece è in linea con la media UE25 (0,33%), ma chiaramente distante dai modelli anglosassoni a prevalenza di mercato o con elevate contribuzioni studentesche come Regno Unito (1,56%), Stati Uniti (1,37%) o Canada (1,15%).
Anche dalla comparazione della spesa pubblica per studente in dollari a parità di potere d'acquisto emerge dai dati OCSE (2026) riferiti al 2023 come l'Italia, con 12.895 dollari medi per l'intero ciclo di studi (dalla primaria alla terziaria), presenti una marcata discontinuità interna tra i diversi gradi di istruzione rispetto ai parametri europei e internazionali, allocando risorse superiori per la scuola primaria per poi ridurre l'apporto nei livelli superiori e, in particolare, nell'istruzione terziaria. Nella scuola primaria, infatti, l'Italia registra una spesa pubblica per studente pari a 14.313 dollari, superiore sia alla media UE25 (12.491 dollari) e OCSE (12.821 dollari), sia a quella della Germania (12.825 dollari) e della Francia (11.565 dollari). Tuttavia, passando all'istruzione terziaria, la situazione si inverte: l'Italia investe complessivamente in risorse pubbliche 9.628 dollari per studente nel livello terziario, un valore che è circa la metà rispetto alla media UE25 (17.220 dollari), alla media OCSE (15.982 dollari), alla Francia (15.130 dollari) e alla Germania (20.459 dollari).Tale divario è confermato nei corsi di laurea di primo e secondo livello e di dottorato dove lo Stato italiano stanzia 9.709 dollari pubblici per studente a fronte dei 17.760 della media UE25, dei 16.560 della Francia e dei 20.499 della Germania. Nel segmento dell'istruzione terziaria professionalizzante l'investimento pubblico italiano si ri-

Figura 2 Spesa pubblica e privata in istruzione terziaria in % del Pil (2023)

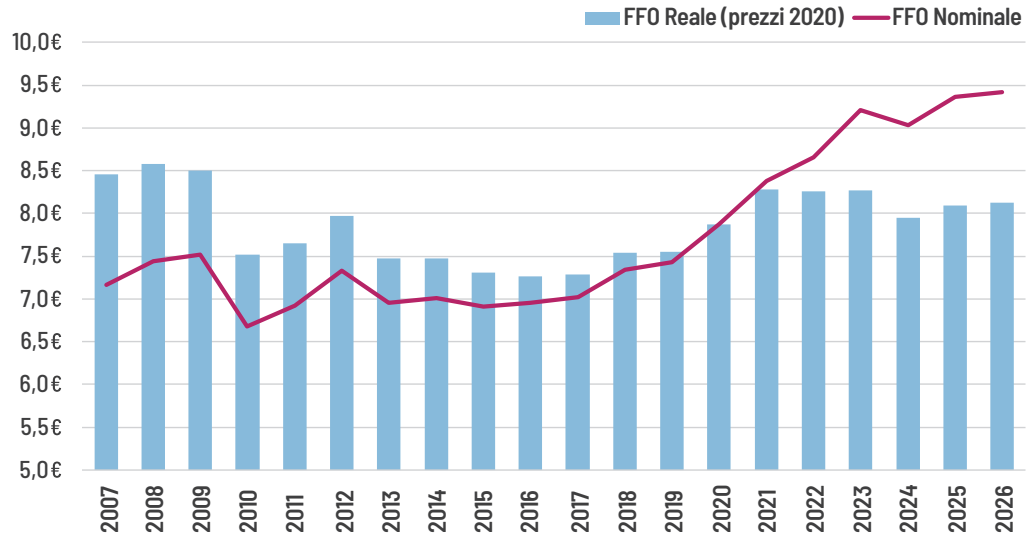


* I dati relativi agli Stati Uniti sono riferiti al 2022

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ocse 2026

duce drasticamente a 4.443 dollari per studente, circa un terzo rispetto alla media europea UE25 (12.005 dollari) e meno della metà di quella OCSE (10.823 dollari).
Tra il 2007 e il 2026 il Fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle università attraversa tre fasi (Fig. 3). La prima, tra il 2008 e il 2016, è di contrazione. Dopo il picco del 2009 (circa 7,5 miliardi a prezzi correnti), il taglio del 2010 riduce la dotazione di oltre il 10% in un solo anno, a circa 6,7 miliardi. Nel periodo successivo il fondo resta sostanzialmente fermo intorno ai 7 miliardi. In termini reali la contrazione è più marcata: nel 2016 le risorse sono di circa il 15% inferiori ai livelli del 2008, e il sistema universitario perde potere d'acquisto per quasi un decennio. In questi anni si consolidano gli effetti del blocco del turnover e della riduzione del personale docente, più intensi negli atenei del Mezzogiorno. La seconda fase, dal 2017 al 2023, è di recupero. Lo stanziamento nominale sale da circa 7 a oltre 9,2 miliardi, grazie ai piani straordinari di reclutamento e alle risorse aggiuntive stanziate durante la pandemia e con il PNRR. In termini reali, però, il recupero si ferma nel 2021: dal 2022 la ripresa dell'inflazione annulla gran parte degli incrementi nominali. La terza fase, dal 2024, mostra una sostanziale stabilizzazione. La flessione del 2024 (circa -1,5% nominale, circa -4% reale) è stata riassorbita solo in parte nel biennio successivo. Nel 2026 il FFO raggiunge circa 9,4 miliardi correnti, il 30% in più rispetto al 2007. A prezzi costanti resta invece di circa il 4% sotto il livello del 2008. Nonostante la crescita nominale, il sistema universitario dispone quindi oggi di risorse reali inferiori a quelle di diciotto anni fa, mentre sono cresciuti costi di personale, compiti istituzionali e aspettative di competitività internazionale.

Figura 3 Andamento FFO dal 2007 al 2026 (in miliardi di euro)

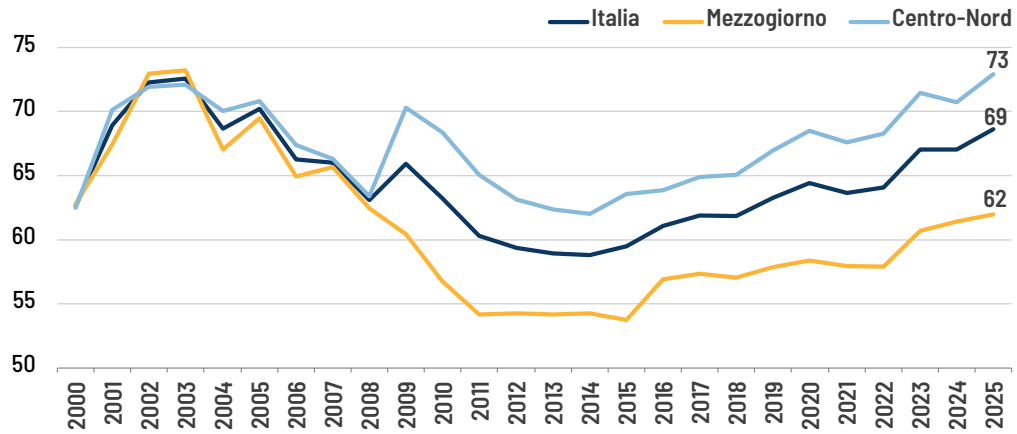


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mur.

Nel 2025/26 in Italia torna a crescere il tasso di transizione Scuola-Università: a proseguire gli studi dopo aver conseguito il titolo è il 69% dei diplomati, +2 punti percentuali rispetto all'anno precedente[2] (Fig. 4). Il dato conferma il trend di generale ripartenza della propensione agli studi universitari dopo le flessioni del decennio scorso e il consolidamento dell'ultimo biennio al 67%, mostrando tuttavia il permanere di un marcato divario territoriale tra le macro-aree del Paese. Nel Centro-Nord, infatti, il tasso di proseguimento degli studi raggiunge nel 2025 il massimo storico del 73%, spinto da un'accelerazione costante avviata nell'ultimo triennio.

[2] Elaborazioni Svimez su dati MIM e MUR, 2026.

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

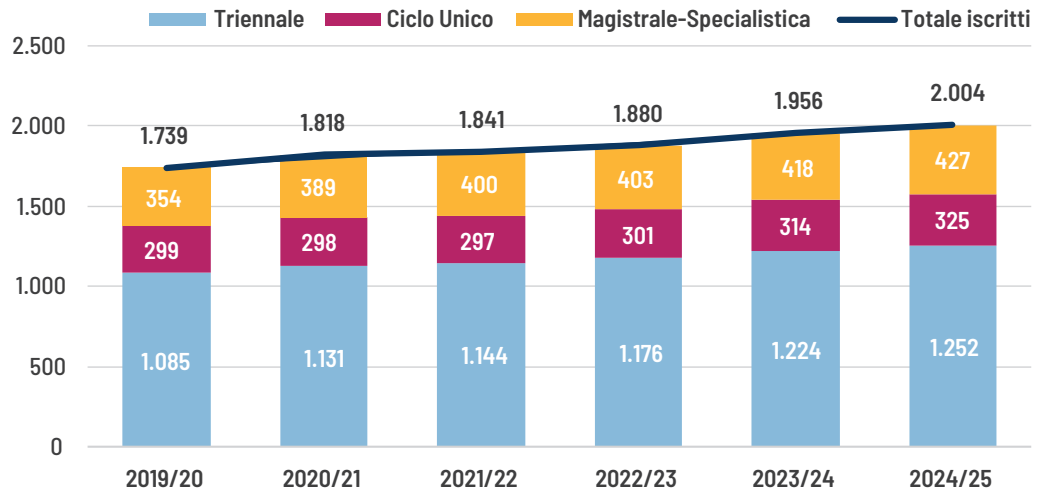


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mim e Mur.

Nel Mezzogiorno, pur registrandosi un progressivo recupero rispetto al minimo toccato tra il 2011 e il 2015 (quando il valore era sceso al 54%), nell'ultimo anno l'indicatore si attesta al 62%, evidenziando un gap di ben 11 punti percentuali rispetto alle regioni centro-settentrionali. L'analisi della serie storica mostra come nei primi anni duemila i tassi di proseguimento delle due ripartizioni fossero sostanzialmente allineati e persino favorevoli al Mezzogiorno (73% nel biennio 2002-2003 contro il 72% del Centro-Nord), per poi subire già dal 2009 e per i quindici anni a seguire un divario decisamente più marcato (in media di nove punti percentuali) che lascia indietro il Mezzogiorno.

A partire dall'anno accademico 2019/20, il numero complessivo di iscritti nel sistema universitario italiano, telematiche incluse, ha difatti registrato un trend di costante e progressiva crescita, passando da un totale di 1,74 milioni a oltre 2 milioni nell'anno 2024/25 (+15,3%)[3] (Fig. 5). Si raggiunge dunque il massimo storico delle iscrizioni universitarie in Italia: oltre 1,25 milioni di iscritti alle lauree triennali, 325mila alle lauree a ciclo

Figura 5 Iscritti lauree triennali, ciclo unico e magistrali (in migliaia)



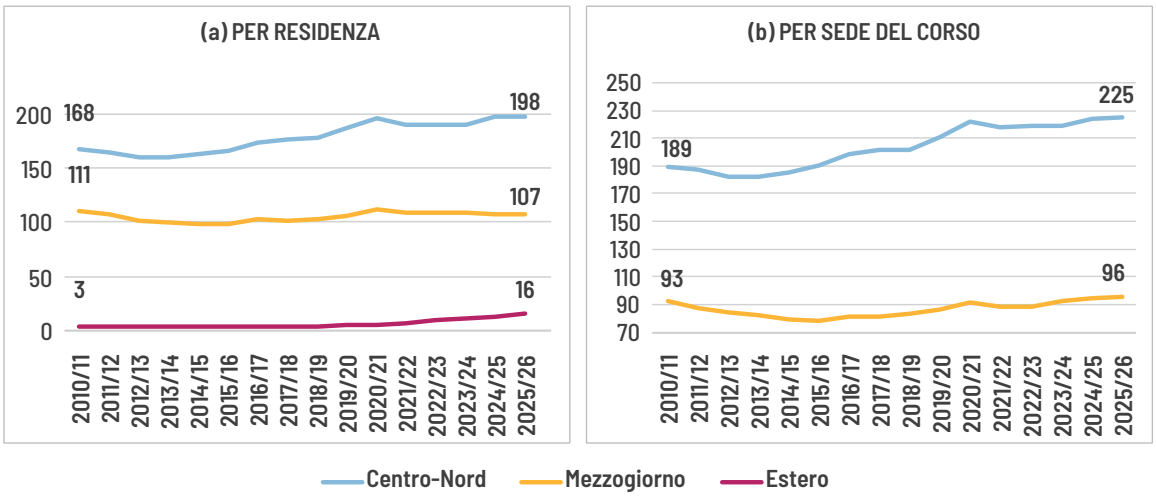
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mur 2026.

[3] Elaborazioni Svimez su dati Anagrafe Nazionale degli Studenti e dei laureati del MUR, aggiornati a giugno 2026.

unico e 427mila a quelle magistrali. L'incremento rispetto al 2019/20 è guidato principalmente dai corsi di laurea triennali (+15,4%) e dalla marcata espansione delle magistrali (+20,6%), mentre le lauree a ciclo unico, con un numero di corsi più contenuto, crescono dell'8,7% recuperando terreno nell'ultimo triennio dopo una lieve flessione iniziale. Rispetto all'anno 2023/24 l'incremento nel 2024/25 totale è di circa 48mila iscritti (+2,5%).

La tendenza positiva prosegue nel 2025/26 anche per gli immatricolati iscritti per la prima volta all'università a corsi di laurea triennali e a ciclo unico in Italia (+0,9% rispetto al 2024/25) rappresentata in Figura 6[4]. Se si analizza la provenienza geografica dei 321mila immatricolati sul territorio nazionale per residenza (Fig. 6a), a pesare maggiormente sull'incremento registrato nell'ultimo anno è la crescita della componente degli studenti residenti all'estero saliti a 16mila (+23,1% rispetto all'anno precedente). Decisamente più debole è l'incremento delle immatricolazioni dei diplomati residenti nelle regioni centro-settentrionali che tuttavia arrivano a 198mila (+0,5%) raggiungendo il valore massimo degli ultimi quindici anni, coerentemente con l'aumento registrato nella ripartizione del tasso di proseguimento degli studi. Il numero degli immatricolati provenienti dalle regioni del Mezzogiorno risulta invece in controtendenza rispetto al dato nazionale contraendosi dello 0,9% rispetto all'anno precedente. Meno studenti del Mezzogiorno si sono iscritti all'università, compensati soprattutto da una maggiore presenza di studenti stranieri e, in secondo luogo, di immatricolati residenti nelle regioni centro-settentrionali. Guardando agli immatricolati per sede del corso d'iscrizione (Fig. 6b) si conferma il divario attrattivo tra gli atenei del Centro-Nord, in cui risulta iscritto il 70% degli immatricolati (225mila), e quelli del Mezzogiorno (96mila) che iscrivono il 30% degli immatricolati totali. Sia gli atenei del Centro-Nord che del Mezzogiorno registrano nel 2025/26 un incremento di mille immatricolati in valore, rispettivamente dello 0,4 e dell'1% sull'anno accademico 2024/25.

Figura 6 Immatricolati lauree triennali e ciclo unico (in migliaia)



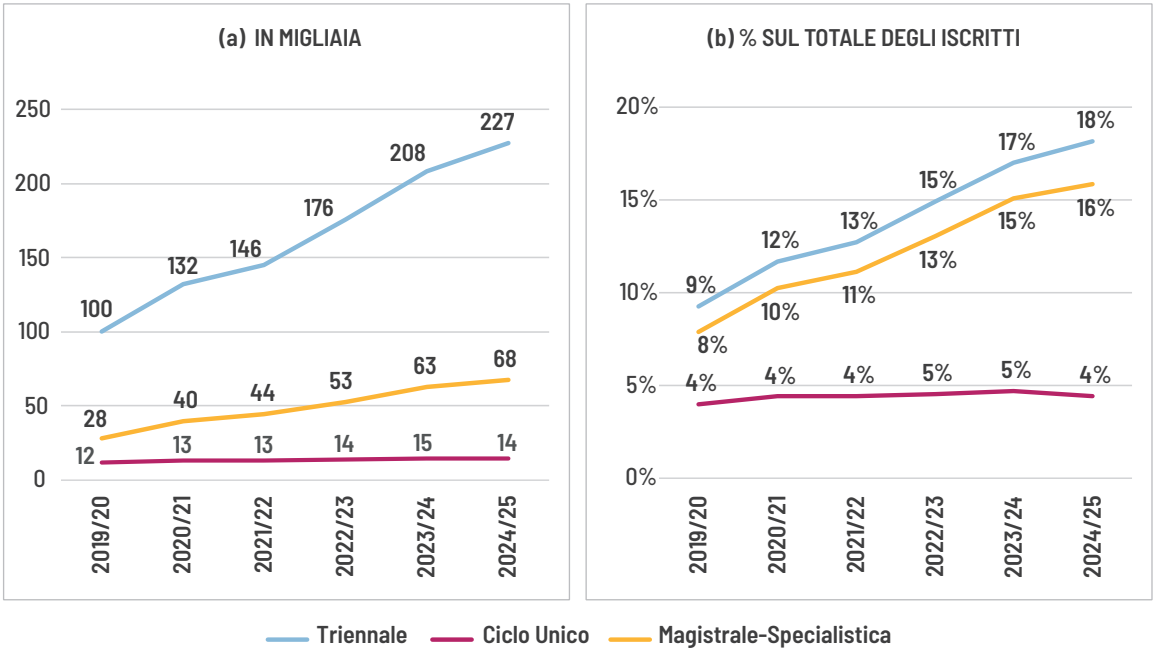
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mur 2026.

Ai 321mila immatricolati nelle università tradizionali presenti nel territorio nazionale vanno aggiunti i 35mila iscritti per la prima volta all'università presso gli atenei telematici, arrivando così ad un totale complessivo di circa 356mila nuove immatricolazioni nel sistema universitario italiano per l'anno accademico 2025/26. L'ultimo anno sembra aver frenato l'espansione delle immatricolazioni nelle università telematiche che pre-

[4] Si intendono per immatricolati coloro che si iscrivono per la prima volta all'università ad un corso di laurea triennale o a ciclo unico.

sentano ad oggi un calo del 20,3% rispetto al 2024/25, in cui avevano toccato il picco storico di 44mila studenti[5]. Nonostante questa battuta d'arresto, la diffusione degli atenei telematici, accelerata in modo significativo nel periodo post-pandemico, ha fatto sì che nell'ultimo triennio in Italia un immatricolato su dieci abbia scelto di frequentare a distanza il proprio percorso di studio triennale o a ciclo unico. I dati riguardanti gli iscritti in Figura 7 confermano quanto emerso per le nuove immatricolazioni riguardo l'espansione e il peso delle università telematiche che tra gli anni accademici 2019/20 e 2024/25 hanno più che raddoppiato i propri iscritti balzando da 140mila a 309mila studenti (+120%) (Fig. 7a) e l'incidenza complessiva sull'intero bacino universitario dall'8% al 15%, a scapito delle università tradizionali (Fig. 7b). La penetrazione del modello della didattica digitale risulta particolarmente marcata nelle lauree triennali, dove le telematiche sono passate da 100mila a 227mila iscritti arrivando a coprire il 18% del totale della categoria (rispetto al 9% iniziale), e nelle lauree magistrali e specialistiche, dove le iscrizioni sono cresciute da 28mila a 68mila fino a raggiungere una quota del 16% (dall'8% del 2019/20). Al contrario, i corsi a ciclo unico a distanza hanno un'incidenza più contenuta che oscilla nel periodo tra il 4% e il 5% del totale (da 12mila a 14mila iscritti).

Figura 7 Iscritti lauree triennali, ciclo unico e magistrali telematiche (in migliaia)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mur 2026.

Una prima evidenza sulla dinamica territoriale delle iscrizioni universitarie mostra come la maggior parte delle nuove immatricolazioni (più del 73% in media) dal 2010 ad oggi si sia concentrata negli atenei con sede nelle principali aree urbane metropolitane che fungono da poli maggiormente attrattivi. Nell'ultimo triennio i tre quarti della platea di immatricolati si è iscritta a ritmo crescente negli atenei cosiddetti centrali[6] raggiungendo il massimo storico di 217mila nuovi iscritti (il 75% del totale). Ad esercitare la massima attrattività sono gli atenei centrali collocati nelle regioni centro-settentrionali che da soli raccolgono più della metà

[5] I dati di fonte Anagrafe Nazionale degli Studenti e dei laureati MUR elaborati da Svimez e consultati a giugno 2026 possono essere oggetto di ulteriore attività di aggiornamento, revisione e consolidamento nel corso dell'anno corrente.

[6] La tassonomia di atenei centrali e periferici è costruita sulla base delle caratteristiche spaziali, infrastrutturali, socio-demografiche ed economiche delle province in cui sono collocate gli atenei (si veda Nifo A., Ruberto S., Vecchione G. "The social role of peripheral universities and tax exemptions, the Italian case", Evaluation and Program Planning, 113 (2025).

(il 59% in media)) delle immatricolazioni totali, con una crescita sostenuta negli anni tale da raggiungere una quota del 65% nell'anno accademico 2025/26. Se gli atenei centrali hanno guadagnato immatricolati sia in quota (+3%) che in valore (+16%) rispetto al 2010/11, quelli periferici hanno iscritto in media circa il 22% l'anno degli immatricolati sul territorio nazionale. Nonostante anche gli atenei periferici abbiano registrato un aumento in valore assoluto delle nuove iscrizioni, raggiungendo 71mila immatricolati nell'ultimo anno, la crescita di periodo dal 2010/11 al 2025/26 è più contenuta (+3%) e si è arrestata (-1%) rispetto al 2024/25, anno in cui si è registrato il picco di nuovi iscritti oltre i 72mila. Se si analizza la distribuzione ripartizionale degli immatricolati negli atenei periferici e centrali al Sud e al Nord si può notare che nel Centro-Nord le immatricolazioni sono prevalentemente convogliate negli atenei centrali (88%) rispetto a quelli periferici (12%) mentre nel Mezzogiorno risultano ripartite in maniera più omogenea, con un peso maggiore delle iscrizioni negli atenei periferici (53%) rispetto al 47% di quelle attirate dagli atenei centrali. Tali valori, riferiti all'ultimo anno accademico 2025/26, si presentano stabili nel periodo per il Centro-Nord con una lieve variazione percentuale per il Mezzogiorno rispetto al 2010/11 quando ad attirare la maggior parte degli immatricolati erano sempre gli atenei periferici (55%) rispetto a quelli centrali (45%). Si conferma la dicotomia funzionale del sistema universitario italiano: da un lato, gli atenei centrali continuano ad operare come potenti hub di attrazione metropolitana e poli di agglomerazione scientifica, capaci di intercettare quote crescenti di mobilità giovanile soprattutto sull'asse Centro-Nord; dall'altro, gli atenei periferici mantengono una fondamentale funzione di presidio territoriale e coesione sociale particolarmente accentuata nel Mezzogiorno agendo come istituzioni di prossimità essenziali per arginare il drenaggio demografico e garantire il diritto allo studio nei bacini locali. Per molti giovani delle aree interne e delle province del Mezzogiorno, l'ateneo di prossimità è la sola porta d'accesso realistica all'istruzione terziaria. I costi di trasferimento, alloggio e mantenimento in una grande città restano infatti una barriera spesso insormontabile per le famiglie a reddito medio-basso. Indebolire questi presidi, attraverso criteri di finanziamento che premiano la dimensione e la capacità attrattiva senza compensare i differenziali di contesto, significherebbe trasformare il luogo di nascita in un fattore determinante delle opportunità formative. Si rischierebbe così di tradire il principio costituzionale per cui i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. Gli atenei periferici svolgono inoltre una funzione che va oltre la didattica: formano il capitale umano per le amministrazioni, le professioni e le imprese locali, alimentano reti di ricerca applicata legate alle vocazioni del territorio e rappresentano uno dei pochi argini strutturali allo spopolamento. Garantire loro risorse adeguate e stabili, meccanismi perequativi espliciti e investimenti mirati nel diritto allo studio non è una concessione assistenziale. È la condizione per garantire che i diritti di cittadinanza siano davvero eguali su tutto il territorio nazionale e per far sì che la scelta di studiare altrove sia, per ogni studente, una libera opzione e non una necessità imposta dalla geografia.

15.2 Housing universitario e PNRR

La condizione abitativa degli studenti universitari rappresenta, in tutta Europa, uno dei nodi più critici delle politiche per il diritto allo studio. La domanda di alloggi è in costante crescita e non trova sempre una risposta adeguata, soprattutto nelle grandi città universitarie. Qui le dinamiche del mercato immobiliare e le scelte di sviluppo urbano, orientate in misura crescente verso usi più remunerativi del patrimonio abitativo (dalle locazioni brevi alla riconversione turistica), entrano spesso in tensione con l'obiettivo di garantire l'accesso alla residenzialità studentesca. A ciò si è aggiunta, soprattutto a partire dal 2022, la spinta inflattiva, che ha determinato un sensibile aumento dei canoni di locazione e reso sempre meno sostenibile, per gli studenti fuori sede e per le loro famiglie, il ricorso al mercato privato degli affitti. In Italia queste criticità as-

sumono un rilievo particolare. Ai fattori di contesto comuni agli altri Paesi europei si somma una dotazione di posti in residenze universitarie storicamente contenuta, che non consente al sistema di rispondere a una domanda di residenzialità in crescita. Lo studentato si configura così come un'opzione abitativa marginale nell'esperienza degli studenti italiani. Ne emerge una debolezza strutturale del paese nella capacità di offrire alloggi di qualità a condizioni agevolate, anche nei principali poli universitari. La scarsità dell'offerta finisce per condizionare la stessa domanda, orientando i comportamenti individuali e, in ultima istanza, le scelte di studio. Nei Paesi europei in cui l'offerta di residenze è sensibilmente più ampia, la quota di studenti che vi risiede è infatti assai più elevata. Secondo Eurostudent (anni 2022-2023, VIII indagine), in Europa circa il 34% degli studenti vive con i genitori, il 15% in studentati universitari, il 39% con altre persone e il 12% da solo. In Italia (anno 2021, VII indagine) gli studenti vivono nel 68% dei casi con i genitori, nel 21% in un appartamento condiviso, nel 6% da soli e appena nel 5% in una residenza universitaria.

È in questo quadro che si colloca l'intervento previsto dal PNRR nell'ambito della Missione 4 "Istruzione e Ricerca" (Riforma 1.7), con una dotazione di circa 1,2 miliardi di euro. A fronte di un'offerta di poco inferiore ai 34mila posti (dati MUR a fine 2023 relativi agli alloggi degli enti regionali per il diritto allo studio), il Piano fissava l'obiettivo di 60 mila nuovi posti entro il 2026. A differenza della Legge 338/2000, che cofinanzia una quota del costo di realizzazione delle strutture, il D.M. n. 481 del 26 febbraio 2024 e il successivo avviso MUR-CDP del gennaio 2026 introducono un contributo forfettario di circa 20mila euro per posto letto[7], di importo fisso e indipendente dal costo dell'intervento. Formalmente il contributo non finanzia l'investimento, ma copre una quota dei proventi da locazione dei primi tre anni di gestione: si tratta quindi di un sussidio alla gestione a tariffa calmierata, erogato prevalentemente a operatori privati. Possono accedervi i gestori di alloggi universitari, pubblici e privati, per interventi che spaziano dalla nuova costruzione al recupero e alla riconversione di immobili esistenti, con un minimo di diciotto posti letto. A fronte del contributo, il gestore si impegna a riservare il 30% dei posti a studenti meritevoli privi di mezzi tramite convenzione con gli enti regionali per il diritto allo studio, ad applicare tariffe inferiori di almeno il 15% rispetto ai valori medi di mercato e a mantenere la destinazione a residenza universitaria per dodici anni complessivi. L'erogazione è subordinata non al completamento dei lavori, ma alla messa a disposizione effettiva dei posti, verificata dall'Agenzia del Demanio.

I dati di monitoraggio del MUR aggiornati a fine settembre 2026 consentono una prima lettura dell'attuazione di tali misure. Gli interventi complessivi sono stati 952 su tutto il territorio nazionale, 909 dei quali concessi a soggetti privati (il 95% circa); la misura ha interessato complessivamente 63.192 posti alloggio. I contributi corrispondenti ammontano a circa 1,26 miliardi di euro (Tab. 1). Sul piano formale, l'obiettivo dei 60mila posti risulta dunque superato. Se si sommano i posti preesistenti degli enti regionali per il diritto allo studio, l'offerta potenziale si avvicinerebbe ai 97mila posti, quasi il triplo della dotazione di partenza. Il dato aggregato va però letto alla luce dello stato di avanzamento degli interventi, che restituisce un quadro diverso. Soltanto 3.561 posti, pari al 5,6% del totale, risultano effettivamente messi a disposizione degli studenti. Un ulteriore 44,8% (28.297 posti) riguarda opere per le quali è stata certificata l'ultimazione dei lavori, ma che potrebbero non essere necessariamente già assegnabili. Il restante 49,6% (31.334 posti) si trova ancora nella fase dell'atto d'obbligo, cioè dell'accettazione del contributo e del vincolo di destinazione, con i lavori da completare. In altri termini, a fronte di un target raggiunto sul piano contabile, la quasi totalità dei nuovi posti non è ancora fruibile. Per circa la metà, anzi, la loro effettiva realizzazione è rinviata a una

[7] Il contributo a importo fisso potrebbe tendere a incentivare la massimizzazione del numero di posti e il contenimento del costo unitario, favorendo le riconversioni di immobili esistenti rispetto alle nuove realizzazioni. Inoltre, la sostenibilità dei canoni una volta esaurito il contributo è un nodo aperto, decisivo per stabilire se i nuovi posti contribuiranno davvero all'effettività del diritto allo studio o finiranno per alimentare un segmento di residenzialità di fascia medio-alta.

fase successiva alla chiusura del Piano. Resta inoltre da presidiare la fase di completamento: in assenza dei meccanismi di monitoraggio e delle scadenze vincolanti propri del PNRR, i tempi di consegna potrebbero dilatarsi sensibilmente.

Sotto il profilo territoriale, il Mezzogiorno intercetta 24.667 posti e 492,5 milioni di euro, pari al 39,0% del totale nazionale. La quota è sostanzialmente allineata alla soglia del 40% prevista per la destinazione territoriale delle risorse. Il dato, tuttavia, cela due elementi di fragilità. Il primo riguarda la velocità di attuazione. Nelle regioni meridionali i posti già messi a disposizione sono appena 981, il 4,0% di quelli finanziati, contro il 6,7% del Centro-Nord. Il Mezzogiorno pesa così per il 39% dei posti finanziati ma solo per il 27,5% di quelli

Tabella 1 **Interventi PNRR (D.M. 481/2024 e Avviso AV026) per housing universitario, regione e stato di avanzamento**

Regione	Messa a disposizione posti letto		Certificato di ultimazione lavori		Atto d'obbligo		Totale PNRR		Quota su posti PNRR Italia
	Posti alloggio	Contributo (€)	Posti alloggio	Contributo (€)	Posti alloggio	Contributo (€)	Posti alloggio	Contributo (€)	
Piemonte	596	11.900.129	2.232	44.565.585	3.943	78.728.540	6.771	135.194.255	10,7%
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	-
Lombardia	831	16.592.294	2.156	43.048.119	2.930	58.502.314	5.917	118.142.727	9,4%
Liguria	0	0	352	7.028.264	316	6.309.465	668	13.337.729	1,1%
Nord-Ovest	**1.427**	**28.492.424**	**4.740**	**94.641.968**	**7.189**	**143.540.319**	**13.356**	**266.674.711**	**21,1%**
Trentino Alto Adige	46	918.466	222	4.432.599	47	938.433	315	6.289.498	0,5%
Veneto	122	2.435.933	1.599	31.926.689	1.702	33.983.255	3.423	68.345.877	5,4%
Friuli Venezia Giulia	275	5.490.832	293	5.850.231	389	7.767.031	957	19.108.094	1,5%
Emilia Romagna	357	7.128.098	3.246	64.811.778	2.222	44.365.919	5.825	116.305.795	9,2%
Nord-Est	**800**	**15.973.328**	**5.360**	**107.021.298**	**4.360**	**87.054.638**	**10.520**	**210.049.263**	**16,6%**
Toscana	0	0	312	6.229.598	689	13.757.029	1.001	19.986.627	1,6%
Umbria	22	439.267	695	13.876.829	606	12.099.796	1.323	26.415.891	2,1%
Marche	212	4.232.932	817	16.312.761	1.318	26.316.058	2.347	46.861.751	3,7%
Lazio	119	2.376.033	4.669	93.224.336	5.190	103.626.965	9.978	199.227.333	15,8%
Centro	**353**	**7.048.231**	**6.493**	**129.643.523**	**7.803**	**155.799.848**	**14.649**	**292.491.602**	**23,2%**
Abruzzo	361	7.207.964	1.009	20.146.360	1.162	23.201.259	2.532	50.555.583	4,0%
Molise	28	559.066	514	10.262.863	623	12.439.229	1.165	23.261.159	1,8%
Campania	410	8.186.331	3.371	67.307.611	4.299	85.836.671	8.080	161.330.613	12,8%
Puglia	29	579.033	773	15.434.228	2.812	56.146.248	3.614	72.159.509	5,7%
Basilicata	41	818.633	146	2.915.132	105	2.096.499	292	5.830.265	0,5%
Calabria	0	0	1.768	35.301.055	1.401	27.973.291	3.169	63.274.346	5,0%
Sicilia	92	1.836.933	3.567	71.221.076	1.415	28.252.824	5.074	101.310.833	8,0%
Sardegna	20	399.333	556	11.101.463	165	3.294.499	741	14.795.295	1,2%
Mezzogiorno	**981**	**19.587.293**	**11.704**	**233.689.789**	**11.982**	**239.240.520**	**24.667**	**492.517.602**	**39,0%**
Italia	**3.561**	**71.101.276**	**28.297**	**564.996.578**	**31.334**	**625.635.324**	**63.192**	**1.261.733.179**	**100,0%**

Note: Stati secondo classificazione PNRR, D.M. 481/2024: i) Messa a disposizione posti letto = posti effettivamente disponibili per gli studenti; ii) Certificato di ultimazione lavori = opere completate e attestate dal direttore dei lavori, posti non necessariamente già assegnabili; iii) Atto d'obbligo = accettazione del contributo e vincolo di destinazione per 12 anni, lavori da completare;

Fonte: Mur, portale Residenze universitarie (dati estratti il 21/09/2026). Stati: classificazione del portale MUR per il PNRR.

oggi disponibili. Nel Nord-Ovest, invece, la quota disponibile raggiunge il 10,7%. Il ritardo non dipende da una minore capacità di portare a termine i lavori: la quota di posti con ultimazione certificata è anzi più elevata nel Mezzogiorno (47,4%) che nel resto del Paese (43,1%). Esso si concentra piuttosto nel passaggio dalla conclusione delle opere all'effettiva assegnazione agli studenti. Il caso più evidente è la Sicilia, dove oltre il 70% dei posti ha lavori ultimati ma meno del 2% è disponibile. La Calabria, con più della metà dei posti certificati, non ne ha ancora nessuno assegnabile. Diversa è la situazione della Puglia, dove quasi quattro posti su cinque (77,8%) sono ancora alla fase dell'atto d'obbligo e quelli disponibili sono appena 29 su oltre 3.600.

Il secondo elemento riguarda la distribuzione interna all'area. Campania e Sicilia assorbono da sole oltre la metà dei posti destinati al Mezzogiorno (53,3%). La Campania, con 8.080 posti, è la seconda regione italiana dopo il Lazio. Le regioni minori (Basilicata, Molise, Sardegna) restano invece ai margini della misura. Anche nel Centro-Nord emergono squilibri rilevanti. Il Lazio concentra da solo il 15,8% dei posti nazionali, ma solo l'1,2% risulta disponibile e oltre la metà è ancora da realizzare. La Toscana, con circa mille posti, e la Lombardia, con meno di 6mila, ottengono dotazioni contenute rispetto alle tensioni abitative che caratterizzano i loro principali poli universitari.
Un altro elemento degno di nota riguarda la procedura a sportello che non ha consentito di governare la localizzazione degli interventi: l'offerta si è formata dove sono presenti operatori attrezzati e immobili disponibili, non necessariamente dove la domanda studentesca è più intensa. Questo è il dato che emerge analizzando gli interventi ricaduti sui principali centri universitari del Paese (Tab. 2). Le dieci principali città universitarie italiane per numero di iscritti contano complessivamente oltre 913mila studenti, il 50% circa della popolazione studentesca italiana. Ad esse sono destinati 15.763 posti alloggio PNRR, pari al 24,9% del totale nazionale, per circa 315 milioni di euro. Ne risulta un'intensità media di 1,7 posti ogni 100 iscritti. Si tratta di un valore sensibilmente inferiore alla media nazionale: la misura si è distribuita in misura prevalente al di fuori dei grandi poli, proprio dove la pressione del mercato degli affitti sugli studenti fuori sede è più forte.
A Roma, Milano, Bologna, Firenze, Bari, Pisa e Palermo, alla fine di settembre 2026, nessun posto finanziato dal Piano era stato assegnato. I grandi poli universitari scontano dunque, oltre a una dotazione relativamente più contenuta, anche tempi di realizzazione più lunghi. Vi incidono con ogni probabilità la maggiore complessità degli interventi, i costi immobiliari più elevati e la concorrenza di usi alternativi del patrimonio edilizio. Tra le singole città le differenze sono notevoli. Torino presenta l'intensità più elevata, con 3,7 posti ogni 100 iscritti. Seguono Padova (2,5), Napoli (2,0) e Roma (1,9). Milano si ferma a 0,9 posti ogni 100 iscritti, pur essendo la seconda città universitaria del Paese e quella in cui il problema del costo degli alloggi per gli studenti è emerso con maggiore evidenza nel dibattito pubblico. Firenze, con appena 164 posti, registra un valore di 0,3, a fronte di una pressione turistica sul mercato abitativo tra le più intense in Italia. Anche Bologna (1,6) si colloca al di sotto della media delle dieci città, nonostante la forte capacità di attrazione di studenti da fuori regione.

Per le città meridionali il quadro è articolato. Napoli rappresenta l'unico caso tra i grandi poli in cui la misura inizia a produrre effetti concreti. I suoi 274 posti già disponibili costituiscono oltre il 70% di quelli messi a disposizione nell'insieme delle dieci città, e più della metà dei posti finanziati ha i lavori ultimati. Diversa è la situazione di Bari, dove oltre il 90% dei posti è ancora in fase di atto d'obbligo, e di Palermo. Qui il PNRR finanzia appena 314 posti, pari a 0,7 ogni 100 iscritti: appena il 6% dei posti destinati alla Sicilia, che si concentrano dunque in altre sedi dell'isola. Analogamente, solo un quarto dei posti campani e meno di un quinto di quelli pugliesi riguardano i rispettivi capoluoghi.
Questi risultati riflettono in larga parte il disegno dello strumento. Il contributo è uniforme per posto al-

Tabella 2 **Housing universitario PNRR nelle 10 principali città universitarie italiane (per numero di iscritti)**

Città	Messa a disposizione posti letto			Certificato di ultimazione lavori			Atto d'obbligo		
	Interventi	Posti alloggio	Contributo (€)	Interventi	Posti alloggio	Contributo (€)	Interventi	Posti alloggio	Contributo (€)
Roma	0	0	0	15	1.655	33.044.822	14	2.239	44.705.352
Milano	0	0	0	2	522	10.422.597	3	1.075	21.464.160
Napoli	1	274	5.470.865	8	1.186	23.680.459	11	670	13.377.662
Torino	3	90	1.796.999	20	982	19.607.260	15	2.746	54.828.448
Bologna	0	0	0	7	262	5.231.265	2	736	14.695.462
Padova	1	25	499.167	10	783	15.633.895	7	677	13.517.429
Firenze	0	0	0	1	98	1.956.733	1	66	1.317.800
Bari	0	0	0	1	54	1.078.200	5	613	12.239.563
Pisa	0	0	0	2	73	1.457.566	3	623	12.439.229
Palermo	0	0	0	3	137	2.735.432	4	177	3.534.099
Totale	**5**	**389**	**7.767.031**	**69**	**5.752**	**114.848.228**	**65**	**9.622**	**192.119.203**

Città	Totale PNRR			Iscritti 2024/25 (sede nel comune)	Posti PNRR ogni 100 iscritti	Quota su posti PNRR Italia
	Interventi	Posti alloggio	Contributo (€)			
Roma	29	3.894	77.750.174	206.529	1,9	6,2%
Milano	5	1.597	31.886.756	185.791	0,9	2,5%
Napoli	20	2.130	42.528.986	105.930	2,0	3,4%
Torino	38	3.818	76.232.708	104.458	3,7	6,0%
Bologna	9	998	19.926.727	63.572	1,6	1,6%
Padova	18	1.485	29.650.490	60.330	2,5	2,3%
Firenze	2	164	3.274.532	54.649	0,3	0,3%
Bari	6	667	13.317.762	46.484	1,4	1,1%
Pisa	5	696	13.896.795	43.125	1,6	1,1%
Palermo	7	314	6.269.531	42.341	0,7	0,5%
Totale	**139**	**15.763**	**314.734.462**	**913.209**	**1,7**	**24,9%**

Note: Città selezionate per iscritti ai corsi con sede didattica nel comune, a.a. 2024/25, esclusi gli atenei telematici (Mur).

loggio, di circa 20mila euro, ed è assegnato sulla base delle proposte presentate dagli operatori. In questo modo gli investimenti si sono orientati verso i contesti in cui il rapporto tra il sostegno pubblico e i costi di acquisizione e riconversione degli immobili risulta più favorevole. Non necessariamente, quindi, verso quelli in cui il fabbisogno è maggiore. Nelle città con i valori immobiliari più elevati e con più forti alternative di rendimento, prime fra tutte le locazioni brevi, un contributo non modulato si è rivelato insufficiente ad attrarre investimenti su scala adeguata. Anche nell'ipotesi di completamento integrale degli interventi, l'incremento di offerta nei principali poli universitari resterebbe marginale rispetto alla domanda: meno di due posti ogni 100 iscritti. Per le fasi successive al PNRR, occorrerebbe superare un'allocazione guidata esclusivamente dall'offerta e introdurre criteri di selettività territoriale, modulando l'intensità del sostegno in funzione del grado di tensione abitativa e della quota di studenti fuori sede.

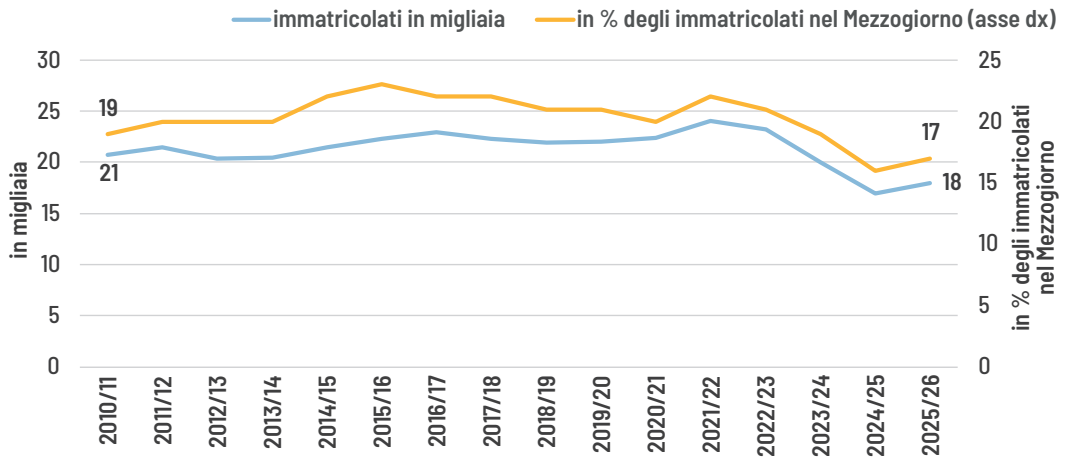
Un ulteriore aspetto critico riguarda la localizzazione degli interventi rispetto alle sedi didattiche. Incrociando gli indirizzi dei 952 interventi con i comuni sede di corsi universitari (a.a. 2024/25), emerge che circa il 18% dei posti finanziati (11.284) è localizzato in comuni privi di sedi universitarie. Nella gran parte dei casi si

tratta di comuni della prima cintura dei poli universitari, entro 10 km dalla sede più vicina. Per 44 interventi e 2.739 posti (4,3%) la distanza supera però i 10 km in linea d'aria, una soglia oltre la quale la frequenza quotidiana diventa difficilmente praticabile senza un mezzo proprio. A questi si aggiungono circa 1.900 posti localizzati in sedi minori, dove i posti finanziati superano il numero stesso degli iscritti. Nel complesso, circa il 7% dei posti PNRR presenta un disallineamento evidente tra localizzazione dell'offerta e domanda potenziale. È un esito coerente con un meccanismo di selezione guidato dall'offerta, che ha premiato la disponibilità di immobili riconvertibili più che la prossimità ai luoghi della didattica.

15.3 La mobilità ante lauream e post lauream

Nell'anno accademico 2025/26 gli studenti del Mezzogiorno che si sono immatricolati in un ateneo del Centro-Nord per frequentare un corso di laurea triennale o a ciclo unico tornano a salire: a spostarsi sono 18mila nuovi iscritti, circa il 17% di quelli residenti nel Mezzogiorno. Si registra così un'inversione di tendenza rispetto alla progressiva contrazione che aveva caratterizzato il biennio precedente in cui i flussi di mobilità universitaria dal Sud al Nord avevano toccato il minimo storico dal 2010 lo scorso anno con 17mila unità (il 16% degli immatricolati nel Mezzogiorno). Pur mantenendosi al di sotto dei picchi toccati nel periodo pre e post-pandemico, quando la presenza fissa di studenti meridionali negli atenei del Centro-Nord superava stabilmente i 20mila l'anno, toccando il massimo di 24mila unità nel 2021/22 (22%), il dato del 2025/26 (Fig. 8) evidenzia come la spinta alla mobilità studentesca nella direttrice Sud-Nord torni a mostrare segnali di tenuta e ripartenza.

Figura 8 Immatricolati residenti nel Mezzogiorno trasferiti in atenei del Centro-Nord, lauree triennali e ciclo unico (migliaia e %)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mur 2026; telematiche escluse.

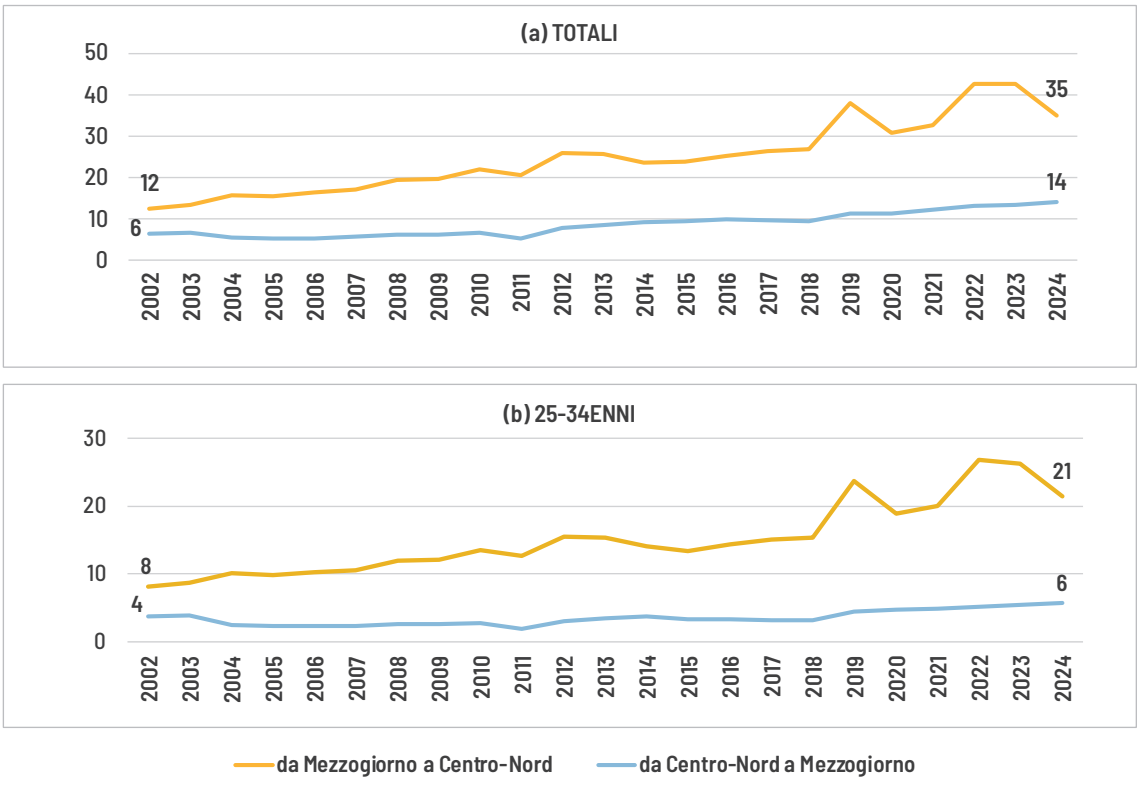
Anche i flussi di mobilità post lauream subiscono un'inversione di tendenza ma in direzione opposta (Fig. 9). Nel 2024 si verifica un crollo nel numero dei trasferimenti di residenza dal Mezzogiorno al Centro-Nord che diminuiscono dai 43mila registrati nei due anni precedenti a 35mila (-18,6%), contestualmente all'aumento dei rientri e dei trasferimenti dei laureati dal Centro-Nord al Mezzogiorno con il livello massimo mai raggiunto (14mila)[8]. La dinamica netta del saldo migratorio scende considerevolmente passando da -30mila

[8] Elaborazioni Svimez su dati ISTAT, iscrizioni e cancellazioni anagrafiche.

a -21mila unità, segnando una riduzione del saldo negativo del 30%. Un ridimensionamento guidato in modo primario dalla componente più giovane dei laureati, quella tra i 25 e i 34 anni, i cui trasferimenti calano da 26mila a 21mila in un solo anno (Fig. 9b). Dopo il picco toccato nel 2022 con 27mila trasferimenti (e sostanzialmente confermato nel 2023 a quota 26mila), le uscite di giovani laureati dal Mezzogiorno verso il Centro-Nord crollano nel 2024 di ben 5mila uscite (-19,2%). Contestualmente, la linea dei rientri verso il Sud, dal Centro-Nord al Mezzogiorno registra un lieve ma costante incremento, toccando nel 2024 il punto più alto della serie storica anche per i laureati più giovani tra i 25 e i 34 anni (6mila).

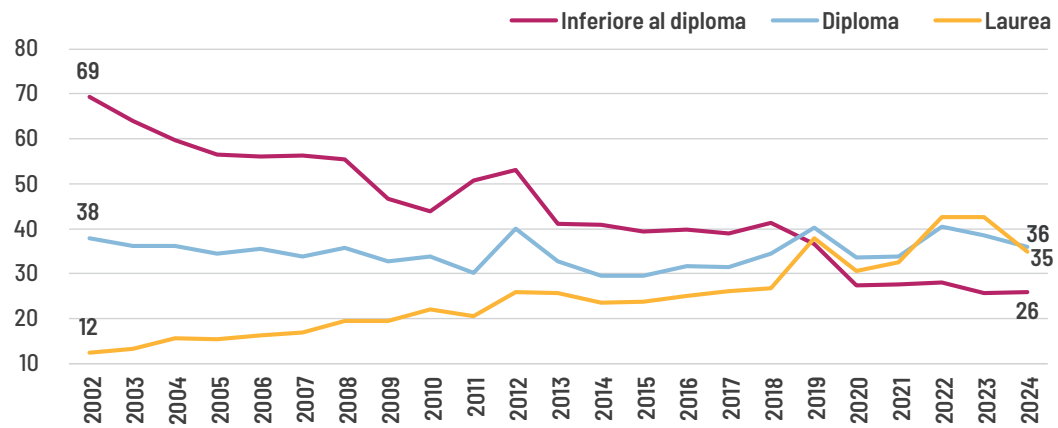
L'analisi di lungo periodo della composizione della migrazione per titolo di studio evidenzia come, dopo un ventennio caratterizzato dal progressivo prosciugamento della migrazione poco qualificata e dalla parallela esplosione della mobilità interna di laureati e studenti che ha segnato nel 2022 un importante punto di svolta con il superamento, in valore e quota, della migrazione interna dei laureati sui diplomati dal Mezzogiorno al Centro-Nord, si assista adesso ad una inversione di rotta. Il flusso in uscita dei laureati dal Sud al Nord scende bruscamente a 35mila unità, riallineandosi al livello dei diplomati (36mila) (Fig. 10).
La brusca contrazione del 2024 non risponde soltanto all'esaurimento dell'effetto rimbalzo post-pandemico, ma riflette una possibile combinazione di fattori inibitori al Nord e nuove opportunità al Sud. Da un lato, il vertiginoso aumento del costo della vita e dei canoni locativi nelle metropoli centro-settentrionali agisce come una barriera finanziaria per i giovani professionisti spingendo, soprattutto quelli di origini meridionali, ad un rientro; dall'altro al Mezzogiorno le nuove opportunità occupazionali generate dagli investimenti del PNRR e il miglioramento dei tassi di occupazione incrementano la capacità di ritenzione del capitale umano sul territorio, soprattutto quello più giovane.

Figura 9 Flussi migratori interni dei laureati (in migliaia)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

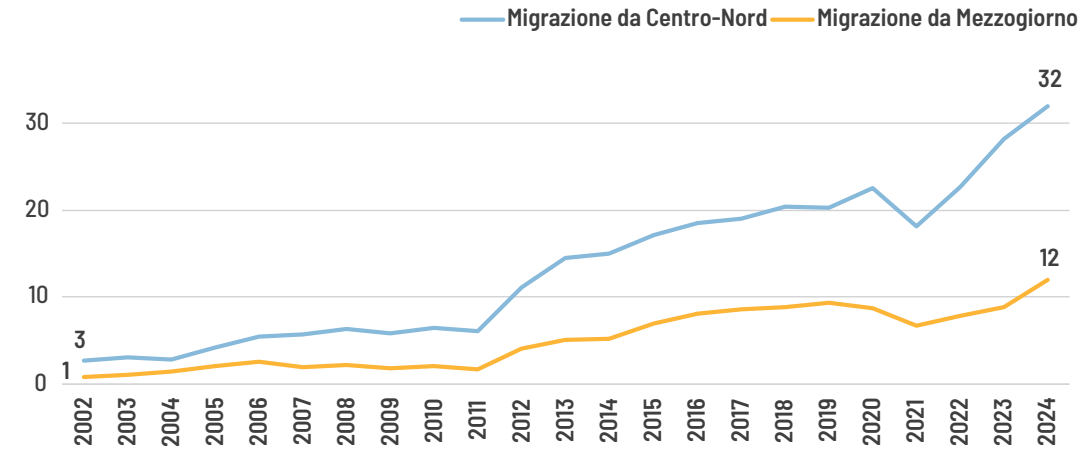
Figura 10 Migrazioni interne dal Mezzogiorno al Centro-Nord per titolo di studio (in migliaia)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat, iscrizioni e cancellazioni anagrafiche.

Alla dinamica dei flussi migratori interni del capitale umano, si aggiunge la direttrice di mobilità verso l'estero. L'analisi della serie storica dal 2002 al 2024 sull'emigrazione dei laureati italiani evidenzia una dinamica in costante accelerazione a livello nazionale, che coinvolge entrambe le ripartizioni del Paese ma con portata ed intensità differenziate (Fig. 11). Nel primo decennio degli anni Duemila le uscite verso l'estero si mantenevano su dimensioni contenute, attorno alle 3-6mila unità all'anno per il Centro-Nord e 1-2mila per il Mezzogiorno; a partire dal 2012 si è assistito a un vero e proprio cambio di scala. Dopo la temporanea flessione dovuta alle restrizioni della pandemia nel 2021 (quando gli espatri sono scesi a 18mila per il Centro-Nord e a 7mila per il Sud), il triennio successivo ha registrato un'impennata senza precedenti. Nel 2024 si arriva al massimo storico di espatri: i laureati che abbandonano il Paese arrivano nel complesso a 44mila. Nel Centro-Nord raggiungono quota 32mila (in forte aumento rispetto ai 28mila del 2023 e ai 23mila del 2022), mentre quelli provenienti dal Mezzogiorno salgono a 12mila unità (rispetto alle 9mila dell'anno precedente e alle 8mila del 2022). Seppur con una forbice ancora considerevole tra Centro-Nord e Mezzogiorno, la spinta alla mobilità internazionale non si arresta, alimentata dalla persistente distanza nei livelli salariali e nelle prospettive di carriera offerti dal mercato del lavoro italiano rispetto alle principali economie europee. Il Mezzogiorno, pur riducendo la perdita netta nei confronti delle regioni

Figura 11 Emigrazione all'estero dei laureati italiani per ripartizione (in migliaia)

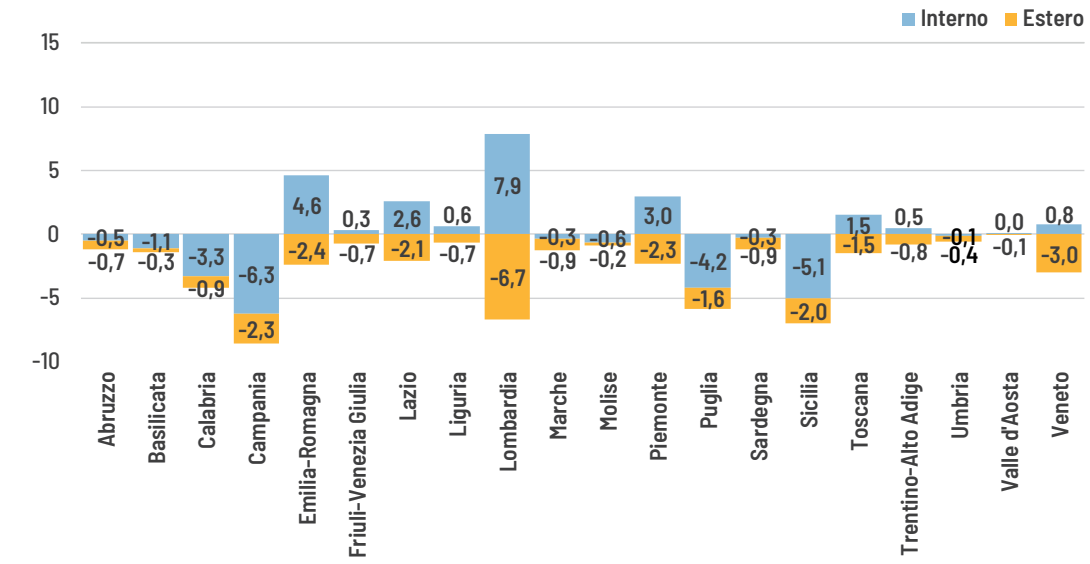


Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

centro-settentrionali, si trova così a fronteggiare una crescente emorragia diretta di capitale umano qualificato verso l'estero.

Andando al dettaglio regionale dei flussi di scambio interni e con l'estero (Fig. 12), le regioni del Centro-Nord continuano a presentare un saldo migratorio post-lauream che è complessivamente positivo, ma diviene negativo per quanto riguarda l'estero[9]. Il Mezzogiorno si conferma area a elevata espulsione netta di laureati con il saldo migratorio interno fortemente negativo determinato soprattutto da consistenti cancellazioni anagrafiche per trasferimenti verso le regioni centro-settentrionali e con una quota crescente di migrazioni verso l'estero. Dal lato della mobilità interna, il confronto con le annualità precedenti conferma l'attenuazione della perdita netta per le principali regioni del Mezzogiorno: la Campania vede ridurre il proprio saldo negativo da -8,8mila a -6,3mila unità, la Sicilia da -7,1mila a -5,1mila, la Puglia da -5,8mila a -4,2mila e la Calabria da -4,3mila a -3,3mila. Parallelamente, si riduce la capacità di assorbimento netto dei poli d'attrazione del Centro-Nord nei confronti dei laureati del Mezzogiorno, con la Lombardia il cui saldo positivo interno scende da +12mila nel 2022 a +7,9mila nel 2024 e l'Emilia Romagna che passa da +7,1mila a +4,6mila. Tuttavia, quando al saldo interno si somma quello estero, emerge con chiarezza come la spinta all'espatrio colpisca in modo pervasivo l'intero territorio nazionale, accentuando le perdite del Sud e intaccando i guadagni del Nord. Se infatti nelle regioni meridionali il deficit verso l'estero è in ulteriore e generale peggioramento, toccando nel 2024 i -2,3mila laureati in Campania e i -2mila in Sicilia, al Centro-Nord la componente estera erode in misura sempre più consistente i saldi attivi interni, con la Lombardia che registra una perdita di capitale umano verso l'estero più che raddoppiata (da -2,8mila a -6,7mila) e il Veneto che vede il proprio saldo estero negativo (-3mila) superare ormai l'attivo interno (+0,8mila). Il quadro regionale evidenzia dunque come il ridimensionamento della mobilità interna da Sud a Nord non coincida ancora con una piena riallocazione o trattenimento del capitale umano qualificato in Italia, bensì si inserisca in un contesto di crescente attrazione esercitata dai mercati del lavoro esteri sull'intero sistema-paese.

Figura 12 Saldi migratori regionali interni e verso l'estero dei laureati in Italia nel 2024 (in migliaia)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

[9] I dati di dettaglio regionali sui saldi migratori elaborati sono elaborati dalle Iscrizioni e Cancellazione Anagrafiche di Fonte ISTAT riferite all'anno 2024.

15.4 I costi della migrazione

Obiettivo di questa sezione del Rapporto è fornire una stima aggiornata in termini monetari del deflusso di capitale umano dal Mezzogiorno verso il Centro-Nord a partire dal saldo migratorio netto dei laureati tra le due ripartizioni. La stima monetaria considera la spesa pubblica in istruzione per individuo, dalla scuola dell'infanzia fino all'università, sulla base di dati Ocse[10]. La lettura dei flussi migratori dei laureati conferma in maniera inequivocabile la persistenza di una fuoriuscita strutturale di capitale umano qualificato dal Sud (Tab. 3). Nel periodo 2000-2024, e relativamente ai soli residenti in Italia, si sono spostati dal Mezzogiorno al Centro-Nord oltre 580mila laureati, mentre poco più di 200mila hanno compiuto il percorso inverso. Il saldo netto supera nell'intero periodo le 385mila unità, con una media di oltre 15mila laureati l'anno, che sale a circa 24mila se si considera il solo quinquennio 2020-2024. Il 2024 segna un'attenuazione rispetto al biennio precedente: il saldo scende a circa 21mila unità, contro le oltre 29mila del 2022 e del 2023. Si tratta tuttavia di un valore ancora superiore a quello di tutti gli anni precedenti al 2019, segno di una tendenza strutturale e non congiunturale.

La perdita secca cumulata per il Mezzogiorno, stimata in termini di costo di formazione dei laureati che hanno maturato il proprio capitale umano nel Sud e poi si sono trasferiti altrove, è nell'ordine di 117 miliardi di euro nel periodo considerato. In media ciò corrisponde a circa 4,7 miliardi di euro l'anno di investimento pubblico in istruzione che viene di fatto trasferito al sistema produttivo e istituzionale del Centro-Nord. Nell'ultimo quinquennio il costo per il Mezzogiorno sfiora in media i 7 miliardi di euro l'anno, con un picco di circa 8,9 miliardi nel 2022 e un valore di 6,2 miliardi nel 2024. Questa dinamica ha un impatto immediato su due fronti. Da un lato, priva le economie meridionali delle competenze necessarie per sostenere le transizioni tecnologiche, organizzative e ambientali già in corso nelle aree più forti del paese. Dall'altro, alimenta un trasferimento netto e permanente di risorse pubbliche. In assenza di politiche in grado di creare condizioni di lavoro qualificate e stabili nelle regioni meridionali, questo meccanismo continuerà a indebolire le basi demografiche, produttive e fiscali del Mezzogiorno.

Analogamente, è possibile stimare il costo dei flussi di capitale umano qualificato in uscita dal paese (Tab. 4). La stima considera il saldo migratorio tra i cittadini italiani laureati che nel periodo 2001-2024 hanno cancellato la propria residenza anagrafica in Italia, trasferendola in un qualsiasi paese estero, e i cittadini italiani laureati rimpatriati[11]. La lettura dei flussi con l'estero mostra che l'Italia nel suo complesso continua a perdere capitale umano qualificato a ritmi crescenti: il saldo passa da un valore positivo di poco più di 200 unità nel 2001 a uno negativo di oltre 30mila laureati nel 2024, il dato peggiore dell'intera serie. Il fenomeno assume tuttavia intensità diversa tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Nel periodo 2001-2024 il Centro-Nord registra circa 311mila laureati cancellati dalle anagrafi perché trasferiti all'estero, a fronte di circa 159mila rientri. Il saldo netto è quindi negativo per oltre 150mila unità, pari a una fuoriuscita strutturale di competenze qualificate anche dalle aree più forti del paese. In termini economici, la perdita associata a questa dinamica può essere stimata in circa 42,9 miliardi di euro nell'intero periodo. Negli anni più recenti la tendenza si è decisamente accentuata. Tra il 2020 e il 2024, nonostante la temporanea frenata del 2021, il Centro-Nord ha perso in media circa 13mila laureati l'anno verso l'estero, per un costo annuo stimabile in quasi 3,7 miliardi di euro. Nel solo 2024 le cancellazioni hanno superato le 32mila unità, con un saldo negativo di oltre 21.600 laureati e un costo di circa 6,3 miliardi di euro, entrambi massimi storici.

[10] OCSE "Education at a glance" (vari anni) e sono relativi agli anni: 2002, 2007, 2010, 2014, 2017, 2019 e 2021. Valori della spesa pubblica in istruzione espressi in dollari in PPP e convertiti in euro sulla base del tasso di cambio euro/dollaro alla fine dell'anno di riferimento.

[11] La stima non include i cittadini stranieri con titolo di studio pari o superiore alla laurea trasferitisi in Italia.

L'area più attrattiva del paese in termini occupazionali non è dunque in grado di trattenere integralmente il proprio capitale umano più qualificato di fronte alla competizione internazionale, e anzi vede crescere la pressione dell'emigrazione altamente istruita.

La posizione del Mezzogiorno è meno critica in termini assoluti, ma non meno preoccupante nella dinamica. Nello stesso periodo 2001-2024 i laureati meridionali cancellati perché espatriati sono quasi 119mila, a fronte di circa 51mila rientri, con un saldo negativo complessivo di circa 67.500 laureati. La perdita cumulata per il Mezzogiorno è stimata in circa 18,7 miliardi di euro. Anche in questo caso la fase più recente

Tabella 3 Migrazione di laureati tra Centro-Nord e Mezzogiorno, saldo e stima monetaria del costo della migrazione (unità e Mld di euro)

Anni	Laureati Migranti Centro-Nord > Mezzogiorno	Laureati Migranti Mezzogiorno > Centro-Nord	Saldo	Costo* Migrazione (Mld di Euro)
2000	nd	nd	-6.346	-2,94
2001	5.294	11.205	-5.911	-2,36
2002	6.410	12.369	-5.959	-2,01
2003	6.531	13.256	-6.725	-1,78
2004	5.306	15.700	-10.394	-2,64
2005	5.255	15.397	-10.142	-2,43
2006	5.255	16.390	-11.135	-3,02
2007	5.742	16.987	-11.245	-5,28
2008	6.225	19.427	-13.202	-5,91
2009	6.195	19.594	-13.399	-4,37
2010	6.556	22.003	-15.447	-4,83
2011	5.113	20.590	-15.477	-5,74
2012	7.662	25.842	-18.180	-6,14
2013	8.528	25.720	-17.192	-5,04
2014	9.057	23.561	-14.504	-3,96
2015	9.261	23.757	-14.496	-3,68
2016	9.768	25.112	-15.344	-3,83
2017	9.576	26.249	-16.673	-4,42
2018	9.422	26.795	-17.373	-4,68
2019	11.163	37.850	-26.687	-6,83
2020	11.242	30.677	-19.435	-4,86
2021	12.073	32.572	-20.499	-5,97
2022	13.062	42.700	-29.638	-8,90
2023	13.358	42.590	-29.232	-8,80
2024	13.801	35.163	-21.362	-6,20
Totale	**201.855**	**581.506**	**-385.997**	**-116,63**
Media	**8.411**	**24.229**	**-15.440**	**-4,67**
Media 2020-2024	**12.707**	**36.740**	**-24.033**	**-6,95**

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

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

segnala un netto aggravamento. Tra il 2020 e il 2024 il saldo medio annuo con l'estero è pari a circa 5.100 laureati, per un costo di circa 1,4 miliardi di euro l'anno. Nel 2024 le cancellazioni superano le 12mila unità e il saldo raggiunge quasi 8.900 laureati, il valore più elevato della serie, con un costo di circa 2,6 miliardi di euro. Nel complesso emerge un doppio squilibrio. Da un lato, il Centro-Nord attrae laureati dal Mezzogiorno ma non riesce a frenare la fuga di giovani qualificati verso l'estero. Dall'altro, il Mezzogiorno subisce una duplice erosione: perde capitale umano sia verso il resto del paese sia, in misura minore ma crescente, direttamente verso l'estero, trasferendo ogni anno quote del proprio investimento formativo. Questo mec-

Tabella 4 Migrazione di laureati italiani: rimpatriati, cancellati, saldo e costo per ripartizione (unità e Mld di euro)

Anni	Centro-Nord				Mezzogiorno			
	Rimpatriati	Cancellati	Saldo	Costo* (Mld di Euro)	Rimpatriati	Cancellati	Saldo	Costo* (Mld di Euro)
2001	3.000	2.344	656	0,25	674	1.106	-432	-0,17
2002	3.934	2.716	1.218	0,40	926	785	141	0,05
2003	4.058	3.031	1.027	0,26	1.042	997	45	0,01
2004	3.225	2.806	419	0,10	1.261	1.360	-99	-0,02
2005	3.508	4.193	-685	-0,16	1.240	2.048	-808	-0,19
2006	3.565	5.472	-1.907	-0,50	1.325	2.497	-1.172	-0,31
2007	3.655	5.730	-2.075	-0,94	1.432	1.908	-476	-0,21
2008	4.082	6.263	-2.181	-0,94	1.503	2.195	-692	-0,30
2009	3.388	5.793	-2.405	-0,77	1.113	1.764	-651	-0,21
2010	3.562	6.485	-2.923	-0,90	1.143	1.986	-843	-0,26
2011	3.437	6.021	-2.584	-0,92	689	1.700	-1.011	-0,36
2012	4.497	11.108	-6.611	-2,17	1.429	4.022	-2.593	-0,85
2013	4.743	14.523	-9.780	-2,81	1.621	4.998	-3.377	-0,97
2014	5.700	15.002	-9.302	-2,50	1.802	5.219	-3.417	-0,92
2015	5.831	17.141	-11.310	-2,85	2.170	6.949	-4.779	-1,21
2016	8.052	18.585	-10.533	-2,61	2.725	8.049	-5.324	-1,32
2017	9.145	19.055	-9.910	-2,61	3.613	8.623	-5.010	-1,32
2018	10.203	20.459	-10.256	-2,74	3.852	8.787	-4.935	-1,32
2019	12.131	20.266	-8.135	-2,06	2.886	9.375	-6.489	-1,65
2020	10.491	22.515	-12.024	-2,99	3.206	8.717	-5.511	-1,37
2021	13.668	18.209	-4.541	-1,32	4.270	6.680	-2.410	-0,70
2022	12.666	22.722	-10.056	-2,97	4.318	7.848	-3.530	-1,04
2023	11.469	28.235	-16.766	-4,87	3.630	8.879	-5.249	-1,52
2024	10.713	32.314	-21.601	-6,27	3.480	12.382	-8.902	-2,58
Totale	**158.723**	**310.988**	**-152.265**	**-42,88**	**51.350**	**118.874**	**-67.524**	**-18,74**
Media	**6.613**	**12.958**	**-6.344**	**-1,79**	**2.140**	**4.953**	**-2.814**	**-0,78**
Media 2020-2024	**11.801**	**24.799**	**-12.998**	**-3,68**	**3.781**	**8.901**	**-5.120**	**-1,44**

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

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

canismo non solo indebolisce la capacità delle regioni meridionali di alimentare filiere produttive qualificate, ma riduce progressivamente la dotazione complessiva di competenze avanzate disponibile nel paese.

Dal punto di vista della stima monetaria, dall'inizio degli anni 2000 fino al 2024 il Centro-Nord ha guadagnato circa 117 miliardi di euro dalla migrazione interna dal Mezzogiorno e ne ha persi circa 43 per la migrazione verso l'estero, con un saldo positivo di circa 74 miliardi di euro. Il Mezzogiorno registra invece un pesante saldo negativo di circa 135 miliardi di euro, di cui circa 117 relativi alla migrazione interna e quasi 19 a quella estera.

16. Costi, rinunce e mobilità nella sanità differenziata

16.1 Il costo della salute per le famiglie

La salute è uno degli ambiti nei quali la distanza tra universalismo formale e accesso effettivo ai diritti assume una più evidente dimensione territoriale. Il Servizio sanitario nazionale (SSN) dovrebbe garantire le prestazioni essenziali indipendentemente dal luogo di residenza e dalle condizioni economiche individuali. Nella pratica, i divari nella capacità dei Sistemi sanitari regionali (SSR) di rispondere alla domanda di cura si traducono in modalità molto diverse di soddisfare lo stesso bisogno. Quando il servizio pubblico non garantisce una prestazione nei tempi necessari, chi dispone delle risorse può rivolgersi al privato; chi non può sostenerne il costo rinvia o rinuncia; per alcune prestazioni, infine, curarsi significa spostarsi fuori regione. Pagare, rinunciare, spostarsi sono così tre manifestazioni della stessa disuguaglianza nell'accesso alla salute, che nel Mezzogiorno tende a sommarsi a condizioni economiche e occupazionali più fragili.

Negli ultimi anni queste criticità si sono manifestate in un contesto di forte crescita della componente privata della spesa sanitaria. Nell'ultimo triennio la spesa direttamente sostenuta dalle famiglie, senza alcun rimborso o copertura da parte del SSN o di un'assicurazione privata, ha superato stabilmente i 42 miliardi di euro, pari nel 2025 al 22,3% della spesa sanitaria complessiva[1], una quota nettamente superiore alla soglia del 15% indicata dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS)[2]. Il confronto europeo colloca l'Italia su livelli più vicini a quelli dei paesi dell'Europa orientale e balcanica che a quelli delle economie avanzate (Fig. 1a). In Francia e in Germania la quota di spesa sanitaria a carico diretto delle famiglie si ferma intorno al 10-11%, nei Paesi Bassi e in Irlanda resta sotto il 12% e nei paesi nordici e nel Regno Unito si attesta tra il 13% e il 15%, cioè entro la soglia indicata dall'OMS. Tra i grandi paesi dell'Unione, l'Italia registra il valore più elevato, superiore anche a quello della Spagna (20,1%). Nell'Europa occidentale solo Portogallo (27,8%) e Grecia (34,2%) presentano un'incidenza maggiore, mentre altri valori oltre il 30% si osservano quasi esclusivamente in Lettonia, in Lituania e nell'area balcanica.

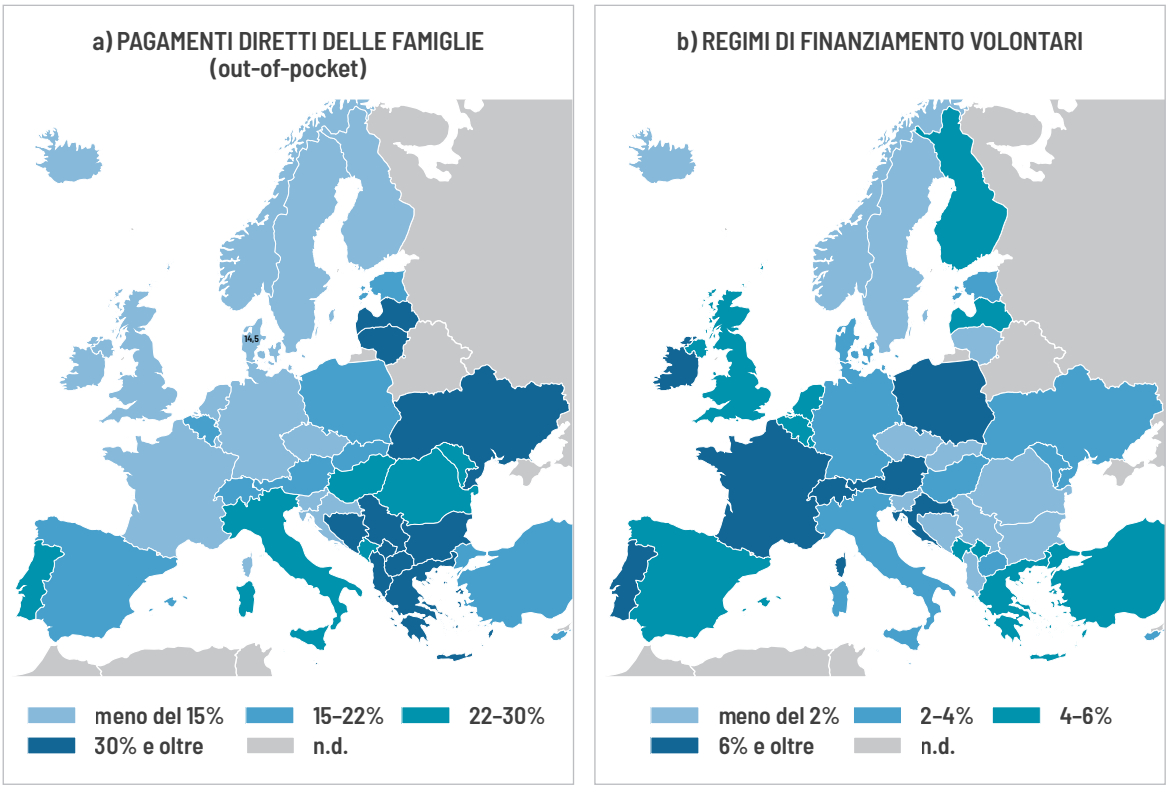
La crescente partecipazione diretta delle famiglie al finanziamento dei consumi sanitari non è un fenomeno recente, ma ha assunto nel tempo dimensioni sempre più rilevanti. Secondo il 21° Rapporto Sanità del C.R.E.A., la quota di famiglie che sostengono direttamente spese sanitarie è passata dal 51,7% del 1985 al 70,9% del 2023[3]. A differenza di altri sistemi sanitari, inoltre, in Italia la componente privata è intermediata solo in misura limitata da assicurazioni e fondi (Fig. 1b). La quota di spesa sanitaria finanziata attraverso regimi volontari (assicurazioni, fondi e casse integrative, istituzioni non profit) pur in crescita rispetto al 2,2% del 2015 si ferma nel 2025 al 3,7%, contro il 6,5% della Francia, il 5,7% della Spagna, il 9,6% del Portogallo e il 12% dell'Irlanda. Ne deriva una composizione della spesa privata molto diversa: in Francia i pagamenti di-

[1] Istat, Sistema dei conti della sanità (SHA), banca dati IstatData, dati estratti il 29 settembre 2026.

[2] Questo dato non va tradotto automaticamente in una contrazione dell'offerta di cure del servizio pubblico, dal momento che una parte della spesa privata riguarda prestazioni non integralmente coperte dal SSN o riflette preferenze individuali.

[3] C.R.E.A. Sanità (2025), 21° Rapporto Sanità. L'insostenibile staticità dell'intervento pubblico (in Sanità e oltre), Università di Roma Tor Vergata.

Figura 1 Spesa sanitaria privata per modalità di finanziamento in % della spesa sanitaria



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ocse.

retti delle famiglie ne rappresentano circa il 61%, in Germania, Spagna e Portogallo meno dell'80%, mentre in Italia superano l'85%. La spesa privata in Italia, dunque, è solo in misura limitata intermediata da forme collettive di copertura e si traduce prevalentemente in pagamenti diretti delle famiglie.

Negli anni, in Italia si è anche progressivamente rovesciata la geografia della spesa diretta. Nel 1985 la quota di famiglie che sostenevano spese sanitarie private era massima nel Nord-Est (62,3%) e minima nel Sud e nelle Isole (38,4%); nel 2023 il Mezzogiorno (70,8%) supera il Nord (68,7%). Dal 1997, inoltre, mentre nel Nord la spesa sanitaria privata è cresciuta in linea con il reddito disponibile, nel Centro e nel Mezzogiorno è cresciuta più rapidamente: per una parte crescente delle famiglie il ricorso al privato assume così il carattere di una necessità più che di un consumo discrezionale, esercitando un effetto di impoverimento complessivo.

La pressione sui bilanci familiari non riguarda soltanto i nuclei in condizioni di povertà. Particolarmente esposta è la fascia intermedia della popolazione, che dispone di un reddito sufficiente a non beneficiare delle principali esenzioni, ma non abbastanza elevato da assorbire senza conseguenze un ricorso frequente alla sanità a pagamento. Per queste famiglie, la crescita delle spese per visite specialistiche, diagnostica, farmaci e assistenza può tradursi nella compressione di altre componenti di consumo e, nei casi più fragili, nel rinvio delle prestazioni. Nel Mezzogiorno, dove i redditi familiari sono mediamente più bassi, la crescita della spesa sanitaria privata rischia perciò di incidere più pesantemente sui bilanci familiari. Ma l'impatto del ricorso al privato dipende anche dalla possibilità di disporre di assicurazioni, fondi sanitari

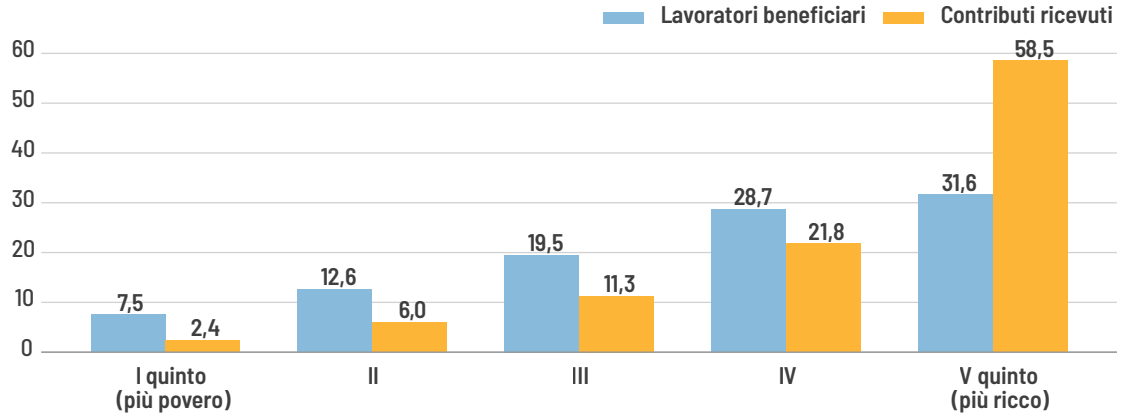
e altre forme di copertura integrativa: strumenti la cui diffusione presenta forti disuguaglianze sociali e territoriali.

16.2 Accesso al privato e disuguaglianze sociali

La possibilità di ricorrere alla sanità privata assume caratteristiche molto diverse nei territori e tra i gruppi sociali. Dove redditi, occupazione stabile e welfare aziendale sono più diffusi, il costo delle prestazioni può essere parzialmente coperto da fondi sanitari, assicurazioni e altre forme di copertura collettiva. Nelle regioni settentrionali, caratterizzate da una maggiore presenza di medie e grandi imprese e da una più elevata incidenza dell'occupazione stabile, la sanità integrativa di origine contrattuale offre una forma aggiuntiva di protezione. Nel Mezzogiorno, la maggiore frammentazione del tessuto produttivo e la più ampia diffusione di disoccupazione e occupazione precaria ne limitano invece la diffusione.

Secondo l'ISTAT, nel 2022 tra le persone che avevano effettuato visite specialistiche la quota di chi si era avvalso di una copertura assicurativa raggiungeva il 10,8% nel Lazio e il 9,7% in Lombardia, ma si fermava in media all'1,3% nelle regioni meridionali. Anche i contributi sanitari versati dai datori di lavoro, che nel 2020 riguardavano circa 8,1 milioni di dipendenti, risultano nel Mezzogiorno molto meno diffusi che nel resto del Paese: il peso dei dipendenti beneficiari si fermava al 14,5%, a fronte del 28,4% della media nazionale. Si tratta, peraltro, di uno strumento fortemente concentrato sui redditi più elevati: il quinto più ricco delle famiglie assorbe il 58,5% delle risorse, quello più povero appena il 2,4% (Fig. 2). Un profilo analogo caratterizza le agevolazioni fiscali sulle spese sanitarie, di cui nel 2020 il quinto più ricco ha ricevuto il 40,7% (1,5 miliardi su un totale di 3,3 miliardi) e quello più povero il 3,8% (140 milioni di euro), anche perché quasi una famiglia su due tra le meno abbienti non dispone di un'imposta lorda sufficiente a beneficiarne.

Figura 2 Beneficiari e contributi sanitari integrativi del welfare aziendale per quinto di reddito familiare equivalente, 2020 (%)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

L'espansione della componente privata non ha quindi lo stesso significato per tutte le famiglie. Per chi dispone di un reddito adeguato o di una copertura integrativa, il privato può rappresentare una possibilità aggiuntiva rispetto all'offerta pubblica; per altri diventa la soluzione necessaria per ottenere una visita o un esame in tempi compatibili con il bisogno di cura; per chi dispone di minori risorse economiche, infine, l'alternativa può restringersi al rinvio o alla rinuncia alla prestazione. Questa differenziazione è diventata più

evidente negli ultimi anni. Nel 2024, tra le persone che hanno effettuato una visita o un esame specialistico, il 23,9% ha sostenuto interamente il costo dell'ultima prestazione, senza alcun rimborso, contro il 19,9% del 2023[4]. Nello stesso anno è aumentata anche la rinuncia alle cure. Più che un uniforme spostamento dal pubblico al privato, emerge quindi una crescente segmentazione delle modalità di accesso alle prestazioni: chi può paga, chi dispone di una copertura integrativa ne attenua il costo, chi non dispone delle risorse necessarie rischia di rinviare o rinunciare.

La dinamica della spesa delle famiglie presso gli erogatori privati conferma la crescente rilevanza del fenomeno. Secondo i dati del Sistema Tessera Sanitaria[5], la spesa sanitaria sostenuta dai cittadini e trasmessa dagli erogatori è passata da 34,9 miliardi di euro nel 2019 a 46,4 miliardi nel 2024, con un aumento del 33% rispetto all'ultimo anno pre-pandemico, una dinamica sulla quale incide anche la progressiva estensione degli obblighi di trasmissione al Sistema TS. La crescita è stata però molto diversa tra le tipologie di erogatore. La spesa presso le strutture private non accreditate è aumentata del 71% (da 4,8 a 8,2 miliardi), oltre il doppio dell'incremento registrato presso le strutture private accreditate (+30%, da 6,3 a 8,2 miliardi) e presso le farmacie (+29%), mentre quella presso i medici e gli odontoiatri è cresciuta del 13% e quella presso le strutture pubbliche, per libera professione e ticket, appena del 5%.

Tabella 1 Spesa sanitaria trasmessa al Sistema Tessera Sanitaria per la dichiarazione dei redditi precompilata, per soggetto erogatore, 2019-2024 (miliardi di euro) (a)

Soggetto erogatore	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Farmacie pubbliche e private	9,93	10,24	10,98	11,97	12,16	12,77
Strutture pubbliche	2,30	1,48	1,85	2,04	2,22	2,41
Strutture private accreditate	6,33	5,81	6,69	7,00	7,62	8,20
Medici chirurghi	7,86	5,90	7,65	8,04	8,47	8,85
di cui medici	2,39	1,55	2,20	2,39	2,60	2,77
di cui odontoiatri	5,47	4,35	5,46	5,65	5,88	6,08
Strutture private autorizzate (non accreditate)	4,79	3,93	5,55	6,29	7,23	8,20
Altri operatori sanitari	3,14	3,01	3,75	4,13	4,48	4,94
di cui parafarmacie	0,45	0,50	0,55	0,67	0,71	0,76
di cui ottici	2,06	1,92	2,29	2,43	2,54	2,79
di cui psicologi	0,61	0,58	0,88	1,01	1,20	1,36
Esercenti professioni sanitarie	0,49	0,42	0,66	0,74	0,87	0,98
Iscritti agli elenchi speciali ad esaurimento (DM 9/8/2019)			0,03	0,04	0,05	0,06
Italia	**34,85**	**30,79**	**37,16**	**40,26**	**43,10**	**46,41**
Centro-Nord	**27,79**	**24,48**	**29,37**	**31,82**	**34,02**	**36,56**
Mezzogiorno	**7,06**	**6,31**	**7,79**	**8,44**	**9,08**	**9,85**
Quota Mezzogiorno (%)	20,3	20,5	21,0	21,0	21,1	21,2

(a) i dati riguardano le sole spese documentate e trasmesse al Sistema TS, includono i ticket e sono espressi a prezzi correnti; risentono inoltre della progressiva estensione degli obblighi di trasmissione.

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mef-Rgs.

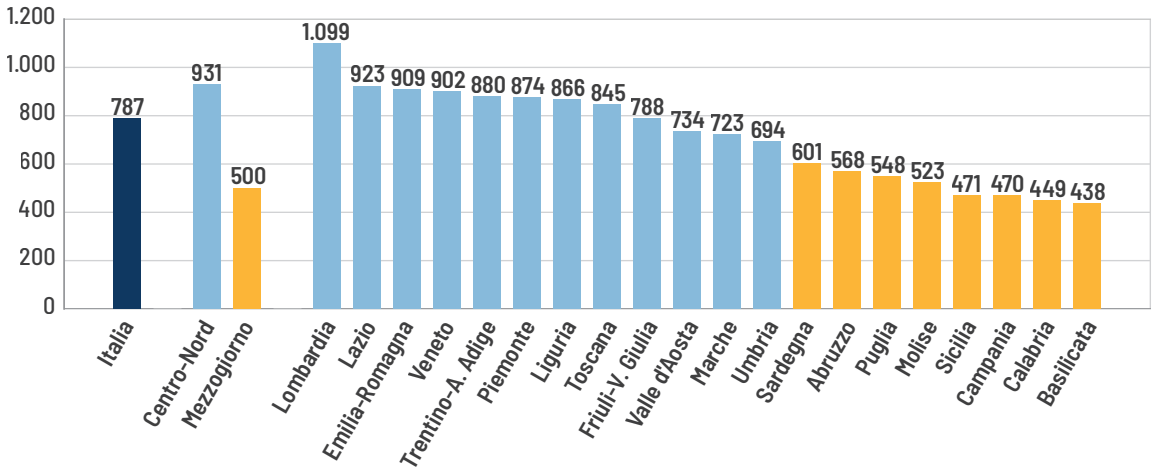
[4] Istat (2025), Rapporto Annuale 2025. La situazione del Paese, Roma.

[5] Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato (2025), Il monitoraggio della spesa sanitaria. Rapporto n. 12, Roma, novembre 2025.

Nel 2024 la spesa presso il privato non accreditato ha così raggiunto quella presso il privato accreditato, un divario che nel 2019 era ancora di circa 1,5 miliardi. Non è dunque soltanto il peso del privato accreditato all'interno del SSN a caratterizzare la trasformazione in corso: cresce soprattutto il ricorso a prestazioni acquistate direttamente dalle famiglie al di fuori del circuito convenzionato, quindi pagate direttamente di tasca propria o tramite una polizza assicurativa privata.

L'aumento ha interessato tutto il territorio nazionale, ma è stato più intenso nel Mezzogiorno (+39,5% tra il 2019 e il 2024) e nel Centro (+36,1%) che nel Nord (+29,9%). Il peso del Mezzogiorno sulla spesa complessiva è salito dal 20,3% al 21,2%, restando tuttavia molto inferiore alla sua quota di popolazione: nel 2024 la spesa per abitante si ferma a circa 500 euro, contro oltre 900 nel Centro-Nord (Fig. 3). Nelle regioni meridionali, dunque, la spesa privata rilevata dal Sistema TS cresce più rapidamente, ma a partire da livelli di spesa che riflettono una capacità economica strutturalmente più bassa.

Figura 3 Spesa sanitaria trasmessa al Sistema Tessera Sanitaria per abitante, 2024 (euro)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Mef-Rgs.

Il minore livello di spesa privata nel Mezzogiorno non va dunque interpretato come il segnale di un minore bisogno di cure né di una migliore capacità di risposta del servizio pubblico. Esso riflette piuttosto una più ridotta capacità di spesa delle famiglie, in un contesto in cui gli strumenti che altrove attenuano l'impatto del ricorso al privato sono molto meno diffusi. Come si è visto, nel Mezzogiorno il ricorso a coperture assicurative e fondi integrativi è marginale[6]. La minore spesa si accompagna, al tempo stesso, a una maggiore esposizione ai suoi effetti: l'incidenza della spesa sanitaria catastrofica, cioè la quota di famiglie per le quali i pagamenti diretti per la salute superano il 40% della capacità di spesa disponibile al netto dei consumi essenziali per cibo, abitazione e utenze, raggiunge il 13% delle famiglie meridionali, più del doppio del Nord (6%)[7], e dal 2020 il peso della spesa sanitaria privata sui consumi familiari è più elevato nel Mezzogiorno che nelle altre ripartizioni[8].

Lo conferma l'andamento dell'incidenza della spesa sanitaria out-of-pocket sul PIL (Fig. 4). A livello nazionale essa è passata dall'1,3% del 1985 all'1,8% del 2022, ma con dinamiche territoriali molto diverse: l'incidenza

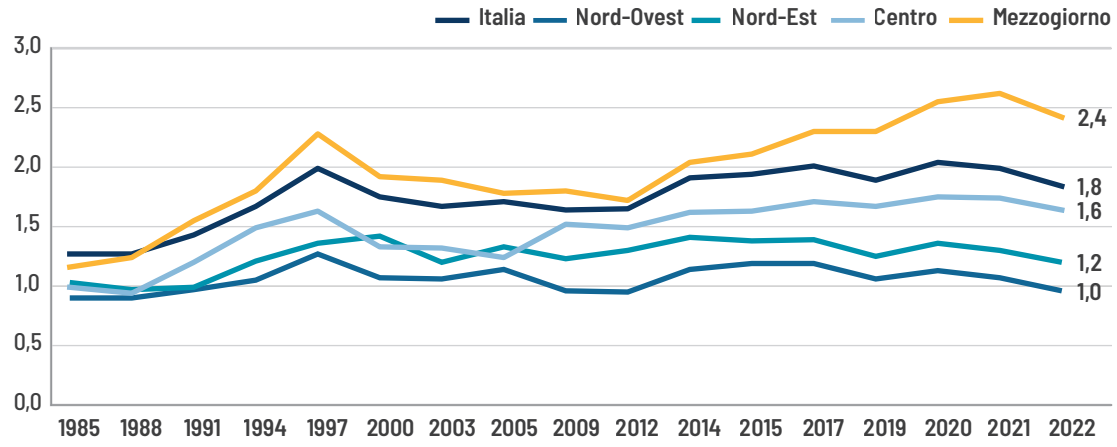
[6] Istat (2023), Memoria per la 10ª Commissione del Senato, 5 maggio 2023, p. 10.

[7] Fattore G., Preti L.M. (2025), Can people afford to pay for health care? New evidence on financial protection in Italy, Copenhagen, WHO Regional Office for Europe.

[8] C.R.E.A. Sanità (2025), 21° Rapporto Sanità.

è costantemente più elevata nel Mezzogiorno e più bassa nel Nord-Ovest, e la distanza tra le due ripartizioni si è ampliata da 0,25 punti percentuali nel 1985 a 1,45 punti nel 2022. Il divario si è allargato soprattutto nell'ultimo decennio: dal 2012 l'incidenza nel Mezzogiorno è cresciuta fino a superare il 2,5% negli anni della pandemia, mentre nel Nord-Ovest è rimasta intorno all'1%. Rapportata alla dimensione dell'economia, la spesa sanitaria out-of-pocket assume dunque nel Mezzogiorno un peso nettamente superiore a quello osservato nelle regioni settentrionali, e il divario si è ampliato nel tempo.

Figura 4 Spesa sanitaria out-of-pocket in % del Pil



Fonte: elaborazioni Svimez su dati C.R.E.A.

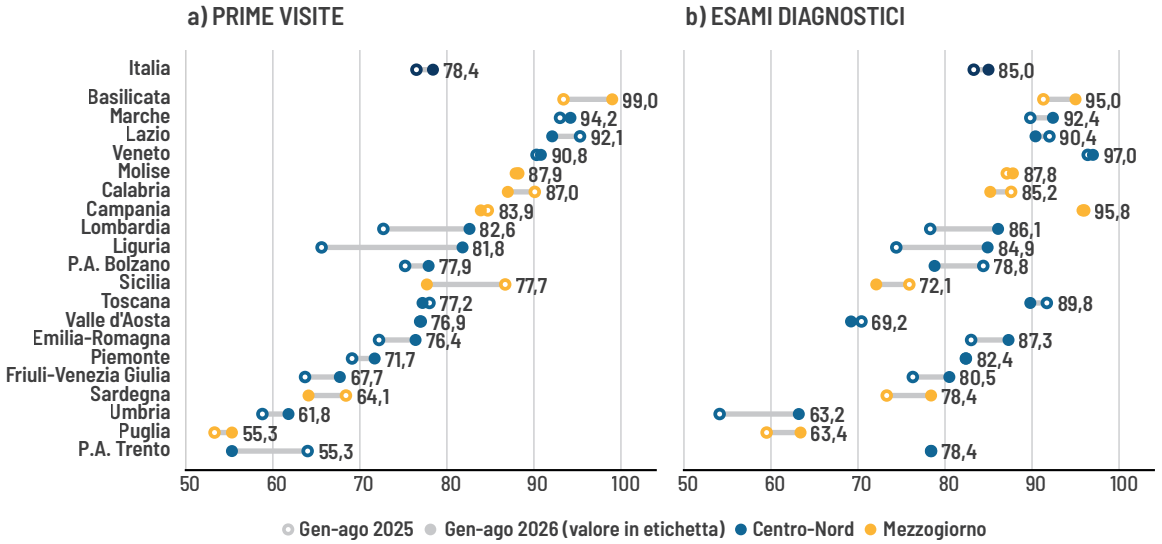
16.3 Liste d'attesa e rinuncia alle cure

Le liste d'attesa rappresentano uno dei principali punti di tensione nell'accesso alle prestazioni sanitarie. La nuova Piattaforma nazionale delle liste di attesa, gestita da AGENAS, consente per la prima volta un monitoraggio sistematico e omogeneo su scala nazionale, misurando la quota di prenotazioni di primo accesso per le quali la prima data proposta rientra nei tempi massimi previsti dalla classe di priorità. I dati relativi ai primi otto mesi del 2026 evidenziano un miglioramento a livello nazionale: rispetto allo stesso periodo del 2025, la quota di prime visite per le quali sono rispettati i tempi passa dal 76,5 al 78,4%, mentre per gli esami diagnostici sale dall'83,3 all'85% (Fig. 5). Il quadro resta tuttavia molto differenziato tra regioni. Per le prime visite si passa dai dati positivi di Basilicata, Marche e Lazio (99, 94,2 e 92,1% rispettivamente) a valori intorno al 55% in Puglia e nella Provincia autonoma di Trento. Similmente, per gli esami diagnostici il rispetto dei tempi di attesa spazia dal 97 e 95,8% di Veneto e Campania al 63% di Umbria e Puglia. Non emerge quindi una semplice contrapposizione tra Centro-Nord e Mezzogiorno: all'interno di entrambe le aree le differenze regionali restano molto ampie.

Più netta è la differenza territoriale nella dinamica rispetto al 2025. Nel Centro-Nord la percentuale di tempi rispettati per le prime visite migliora in nove regioni su tredici, in alcuni casi in misura consistente (+16,2 punti in Liguria e +9,9 in Lombardia); nel Mezzogiorno prevalgono invece i peggioramenti, con riduzioni in Sicilia (-9 punti), Sardegna (-4,3), Calabria (-3,1), Campania (-0,8) e Molise (-0,3), mentre migliorano Basilicata e Puglia.

Questi risultati richiedono tuttavia cautela. Un primo elemento riguarda la forte eterogeneità con cui le regioni attribuiscono le classi di priorità. Nel 2025 la quota di prime visite prenotate in classe P – programmabile entro 120 giorni – variava dall'85,5% della Basilicata e dall'80,1% della Campania a circa l'8% in Piemonte

Figura 5 Tempi di attesa rispettati, gennaio-agosto 2025 e 2026 (%)



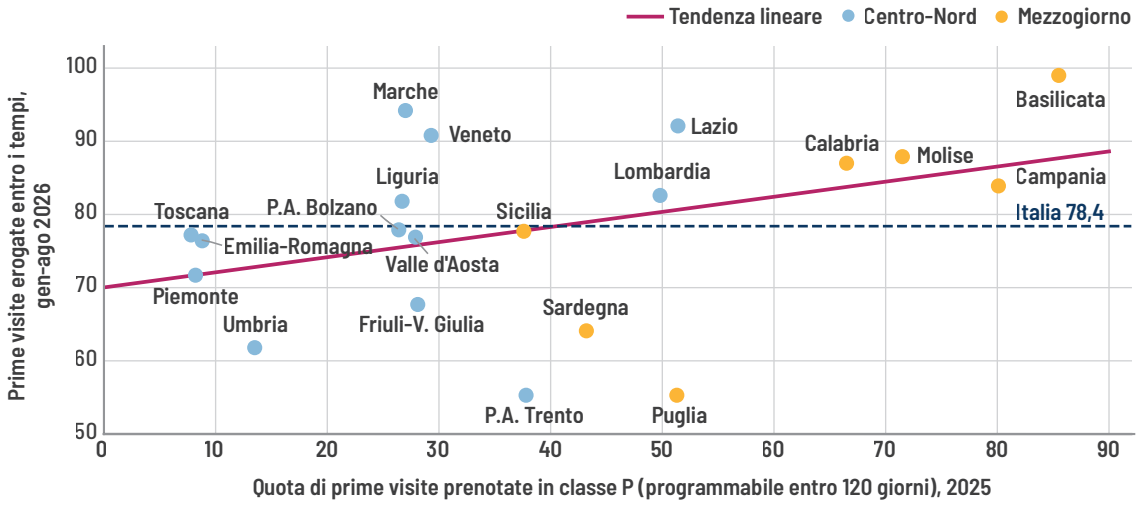
Nota: dati non disponibili per Abruzzo

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Agenas.

e Toscana. Le regioni meridionali con le percentuali più elevate di tempi rispettati – Basilicata, Campania, Molise e Calabria – sono anche quelle nelle quali il ricorso alla classe P è più diffuso, con quote comprese tra il 66 e l'86% (Fig. 6). Il ricorso a classi caratterizzate da tempi massimi più lunghi può quindi incidere sulla probabilità di rispettare formalmente la soglia, anche se la relazione non è univoca: Marche e Veneto, ad esempio, presentano percentuali elevate di tempi rispettati pur con un utilizzo molto più contenuto della classe P.

Un secondo elemento riguarda la costruzione dell'indicatore. Una prestazione è considerata garantita nei tempi quando la prima data proposta dal sistema di prenotazione rientra nella soglia prevista, indipendentemente dal fatto che il paziente la accetti. A livello nazionale, circa un appuntamento su cinque effettivamen-

Figura 6 Classe di priorità P e rispetto dei tempi di attesa per le prime visite (%)



Nota: dati non disponibili per Abruzzo

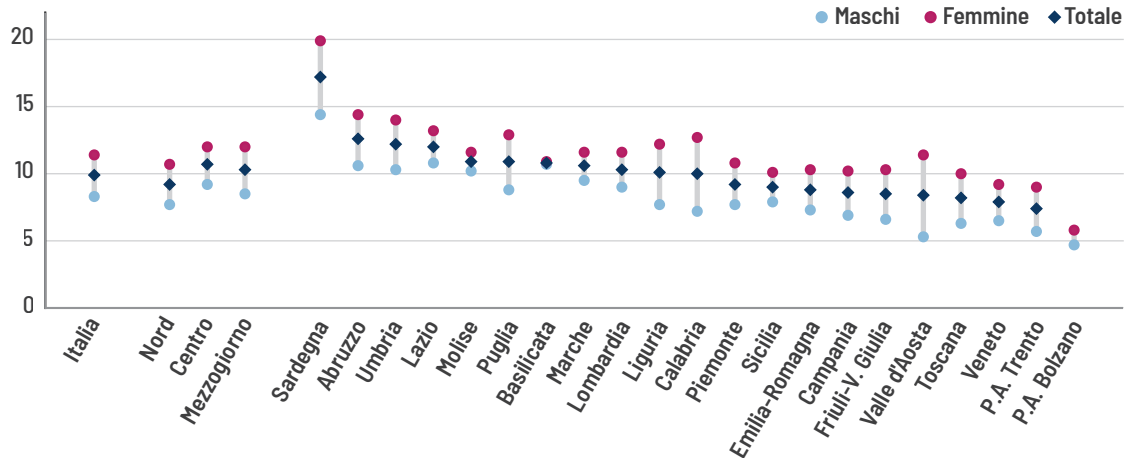
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Agenas.

te fissato cade invece oltre il tempo massimo, anche perché la prima disponibilità può essere rifiutata per ragioni personali, per la distanza della struttura o per la scelta del professionista. L'indicatore misura quindi soprattutto la capacità del sistema di formulare un'offerta entro i tempi previsti, non necessariamente il tempo effettivamente trascorso prima che il cittadino riceva la prestazione.

Un terzo elemento riguarda la quota di prescrizioni che arriva effettivamente al sistema pubblico di prenotazione. Nel 2025 soltanto il 50,3% delle prescrizioni di prime visite e il 54,4% di quelle relative agli esami diagnostici si è tradotto in una prenotazione nel SSN, con differenze regionali molto ampie. Queste percentuali non misurano direttamente la domanda insoddisfatta, perché una parte delle prescrizioni può non essere utilizzata, essere richiesta per finalità assicurative o essere sostituita. AGENAS segnala tuttavia che livelli particolarmente elevati di mancata presa in carico possono indicare difficoltà di accesso al sistema di prenotazione e richiedono quindi ulteriori approfondimenti. Gli indicatori sulle liste d'attesa restituiscono dunque una parte soltanto delle difficoltà di accesso al SSN.

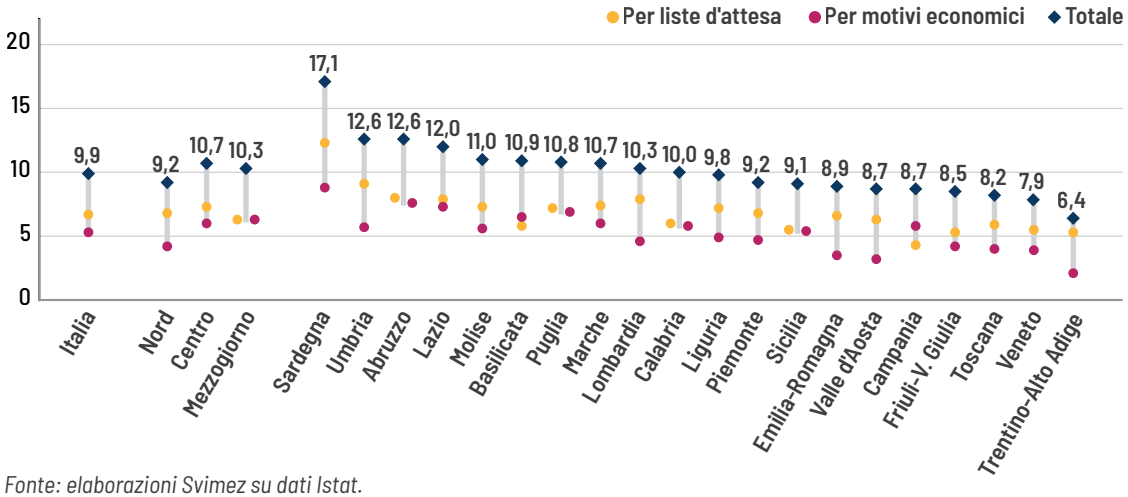
Una misura più vicina all'esperienza dei cittadini è offerta dalla rinuncia a visite specialistiche e accertamenti diagnostici ritenuti necessari (Fig. 7). Nel 2024 ha rinunciato ad almeno una prestazione il 9,9% della popolazione, in netto aumento rispetto al 7,5% del 2023. La rinuncia presenta una chiara dimensione sociale e di genere: interessa l'11,4% delle donne, contro l'8,3% degli uomini, e raggiunge il 13,4% tra le persone di 45-54 anni. Quando è motivata da ragioni economiche, riguarda il 7,7% degli adulti con basso titolo di studio, contro il 5,7% dei più istruiti, con un divario che si amplia dopo i 65 anni. La lettura territoriale restituisce un quadro più articolato di quello suggerito dalla tradizionale contrapposizione Nord-Sud. Persistono, soprattutto, differenze importanti nelle cause della rinuncia (Fig. 8). Nel Centro e nel Nord il principale ostacolo è rappresentato dalle liste d'attesa, indicate rispettivamente dal 7,3% e dal 6,8% della popolazione, mentre i motivi economici riguardano il 6% e il 4,2%. Nel Mezzogiorno, invece, la rinuncia dovuta ai tempi di attesa e quella riconducibile a motivi economici raggiungono entrambe il 6,3%. La specificità meridionale non sta dunque in una frequenza complessiva della rinuncia molto più elevata rispetto al resto del Paese, ma nella maggiore sovrapposizione tra le difficoltà dell'offerta sanitaria e la fragilità economica delle famiglie. Anche all'interno delle ripartizioni le differenze restano molto ampie. La Sardegna presenta l'incidenza più elevata (17,1%); seguono Abruzzo e Umbria (12,6%) e Lazio (12,0%). In Sardegna è anche massima la rinuncia per motivi economici (8,8%). In Campania, Basilicata e, in misura minore, Calabria e Sicilia, i motivi economici

Figura 7 Persone che dichiarano di aver rinunciato negli ultimi dodici mesi a visite specialistiche necessarie per genere, 2024 (%)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Figura 8 Persone che dichiarano di aver rinunciato negli ultimi dodici mesi a visite specialistiche necessarie per motivi 2024 (%)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

eguagliano o superano le liste d'attesa. Le criticità attraversano dunque l'intero Paese, ma si combinano in maniera diversa con le condizioni economiche e sociali dei territori.

Le elaborazioni sui microdati consentono di ricostruire più nel dettaglio il profilo di chi rinuncia alle cure nelle tre ripartizioni. Le donne rappresentano circa il 60% delle persone che rinunciano, mentre l'incidenza della rinuncia aumenta nettamente tra chi dichiara risorse economiche familiari scarse o insufficienti. Tra le persone con risorse ottime o adeguate, infatti, la quota è sostanzialmente uniforme sul territorio – 7,0% al Nord, 7,3% al Centro e 7,1% nel Mezzogiorno – mentre tra quelle in difficoltà sale al 24,2% nel Mezzogiorno e al 27,7% nel Centro, contro il 17,5% del Nord. Il divario territoriale tende dunque ad aprirsi soprattutto quando allo svantaggio nell'offerta sanitaria si associa una condizione economica fragile.

Nel Mezzogiorno, la rinuncia alle cure coinvolge in misura particolarmente intensa persone con maggiori bisogni sanitari e minori strumenti economici o assicurativi per rivolgersi al privato. Rinuncia il 14,2% delle persone tra 55 e 64 anni e il 13,5% di quelle con 75 anni e oltre, a fronte del 10,6% al Nord in entrambe le classi di età. Tra chi dichiara di stare male o molto male la quota raggiunge il 25,2% (21,7% al Nord), tra i malati cronici il 20,1% (15,9% al Nord). Per questi ultimi la rinuncia dovuta alle liste d'attesa sfiora il 13%, e tra gli ultrasettantacinquenni meridionali supera il 10%, il valore più alto tra le tre ripartizioni. La composizione di chi rinuncia conferma il quadro: nel Mezzogiorno meno della metà di chi rinuncia in età attiva è occupato (48,7%, contro il 71,2% del Nord) e solo l'8,5% dispone di un'assicurazione sanitaria, un terzo della quota osservata al Nord (24%).

16.4 La mobilità sanitaria: ricoveri e risorse da Sud a Nord

Per le prestazioni ospedaliere più complesse si aggiunge un'ulteriore dimensione della disuguaglianza nell'accesso alle cure: la necessità di spostarsi fuori regione. La mobilità sanitaria interregionale è uno degli indicatori più immediati dei divari tra SSR. La scelta di un cittadino di curarsi fuori dalla propria regione riflette spesso una carenza dell'offerta locale più che una libera preferenza: la direzione e l'intensità dei flussi restituiscono così una mappa della diversa capacità dei SSR di rispondere al fabbisogno di cure dei propri

residenti. La mobilità è più frequente per le patologie oncologiche e muscolo-scheletriche, che richiedono interventi complessi, ad alta specializzazione e spesso programmabili. Gli spostamenti di lungo raggio comportano costi economici e disagi per i pazienti e le loro famiglie, che gravano soprattutto sui nuclei meno abbienti. La mobilità produce inoltre un trasferimento di risorse finanziarie dalle regioni di residenza a quelle di cura, che riduce le disponibilità dei SSR più deboli e ne limita la capacità di investimento, alimentando un circolo che tende ad ampliare i divari.

La mobilità ospedaliera oncologica. In base ai dati diffusi da AGENAS, nel 2024 i ricoveri per patologie oncologiche in SSR diversi da quello di residenza sono stati 32.301, l'11,7% dei circa 276 mila ricoveri complessivi per queste patologie. Oltre la metà dei ricoveri in fuga (18.105, il 56%) riguarda residenti in una regione del Mezzogiorno. Di questi, 15.512 (l'86%) si sono svolti in una struttura del Centro-Nord: quasi un ricovero oncologico su cinque (18,2%) dei residenti nel Mezzogiorno avviene in un SSR del Centro-Nord. Nello stesso anno i SSR meridionali hanno attratto appena 3.349 ricoveri oncologici di non residenti, il 10% della mobilità attiva totale. Il saldo netto del Mezzogiorno è di quasi -14.800 ricoveri: la fotografia più evidente delle carenze dei SSR meridionali, che ne limitano la capacità di soddisfare il fabbisogno di cure oncologiche dei propri cittadini.

In quasi tutte le regioni il numero dei ricoveri dei residenti effettuati fuori regione supera quello dei ricoveri di non residenti nelle strutture locali. Fanno eccezione sei regioni, tutte del Centro-Nord: Lombardia (+7.678 ricoveri), Veneto (+3.551), Lazio (+3.326), Toscana (+2.542), Emilia-Romagna (+889) e, con un saldo di poco positivo, Friuli-Venezia Giulia (+61). Sul versante della mobilità passiva, i volumi più elevati si registrano in Campania e Calabria: in un solo anno oltre 7.600 ricoveri oncologici di residenti nelle due regioni sono avvenuti fuori dai rispettivi confini regionali, 3.878 per la Campania e 3.739 per la Calabria. Seguono Sicilia e Puglia, rispettivamente con 3.189 e 2.763 ricoveri in fuga. Sul versante opposto dell'attrazione, la Lombardia costituisce il principale polo nazionale, con oltre 9.500 ricoveri oncologici di non residenti, seguita dal Lazio e dal Veneto, con circa 4.900 e 4.700 ricoveri.

La Tabella 2 riporta, per ciascuna regione, i principali indicatori della mobilità oncologica e i ricoveri in fuga verso strutture distanti oltre due ore dalla residenza. L'indice di fuga, dato dal rapporto tra i ricoveri in fuga e il totale dei ricoveri dei residenti, varia dal 4,4% di Lombardia e Veneto al 56,2% del Molise; valori superiori al 45% si registrano anche in Calabria (51,4%) e Basilicata (46,2%). Il Molise presenta però anche l'indice di attrazione più elevato (44,5%), segno di flussi intensi in entrambe le direzioni con le regioni confinanti; in Calabria, all'opposto, a una fuga che interessa più di un ricovero su due corrisponde un indice di attrazione del 2,2%. Nel Mezzogiorno l'indice di attrazione resta sotto il 3% in Campania, Calabria e Sicilia e scende allo 0,5% in Sardegna, mentre nel Centro-Nord raggiunge il 18,8% in Lombardia e supera il 15% in Veneto, Lazio e Toscana.

La differenza più netta riguarda la distanza percorsa. Nel Mezzogiorno il 91% dei ricoveri oncologici in fuga avviene in strutture distanti oltre due ore dalla residenza, contro il 47% nel Centro-Nord. In Sardegna (100%), Sicilia (99,3%), Puglia (96,7%) e Calabria (95,9%) la quasi totalità della fuga si traduce in spostamenti di lunga durata, e in Campania la quota sfiora il 90%. Nel Centro-Nord prevale invece una mobilità di prossimità: in Piemonte e Valle d'Aosta meno di un ricovero in fuga su cinque comporta un tragitto superiore alle due ore, in Lombardia uno su quattro. Fanno eccezione Toscana e Marche (circa l'80%) e, in misura minore, P.A. di Bolzano, Umbria e Lazio (oltre il 60%).
Sulla base dei dati AGENAS, la SVIMEZ ha ricostruito la matrice dei flussi di mobilità oncologica riferiti al 2024

Tabella 2 Mobilità oncologica per regione: fuga, attrazione e tempi di percorrenza, 2024

Regioni	Mobilità						Fuga per tempo di percorrenza > 120 minuti	
	Ricoveri residenti	Fuga	Attrazione	Saldo	Indice di fuga (%)	Indice di attrazione (%)	Ricoveri	in % su totale fuga
Piemonte	19.752	1.614	1.556	-58	7,6	7,3	302	18,7
Valle d'Aosta	370	173	75	-98	31,9	16,9	34	19,6
Lombardia	41.416	1.896	9.574	7.678	4,4	18,8	472	24,9
P.A. Bolzano	1.838	170	131	-39	8,5	6,7	108	63,6
P.A. Trento	1.844	621	60	-561	25,2	3,2	179	28,9
Veneto	24.199	1.116	4.667	3.551	4,4	16,2	477	42,7
Friuli-Venezia Giulia	5.687	534	595	61	8,6	9,5	242	45,3
Liguria	6.226	1.552	443	-1.109	20,0	6,6	695	44,8
Emilia-Romagna	20.478	1.566	2.455	889	7,1	10,7	598	38,2
Toscana	19.460	952	3.494	2.542	4,7	15,2	766	80,5
Umbria	3.520	1.022	433	-589	22,5	11,0	644	63,0
Marche	6.380	1.408	521	-887	18,1	7,5	1.131	80,3
Lazio	25.236	1.572	4.898	3.326	5,9	16,3	986	62,7
Abruzzo	4.912	1.465	562	-903	23,0	10,3	1.021	69,7
Molise	601	772	482	-290	56,2	44,5	562	72,8
Campania	19.143	3.878	576	-3.302	16,8	2,9	3.475	89,6
Puglia	15.947	2.763	969	-1.794	14,8	5,7	2.672	96,7
Basilicata	1.185	1.017	272	-745	46,2	18,7	732	72,0
Calabria	3.532	3.739	80	-3.659	51,4	2,2	3.586	95,9
Sicilia	16.536	3.189	380	-2.809	16,2	2,2	3.167	99,3
Sardegna	5.292	1.282	28	-1.254	19,5	0,5	1.282	100,0

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Agenas.

(Tab. 3), dove in riga sono riportate le regioni di provenienza e in colonna quelle di destinazione. Lungo la diagonale principale si legge il numero di ricoveri avvenuti nella regione di residenza; le altre celle riportano i ricoveri che da una regione si dirigono verso un SSR diverso. Dei circa 7.300 ricoveri oncologici di residenti calabresi, ad esempio, meno della metà (48,6%) avviene in regione; quasi 2.000 si svolgono nel Lazio (987) e in Lombardia (933), i rimanenti in altre regioni. Distinguendo tra ricoveri nella regione di residenza, mobilità di corto raggio (verso regioni confinanti) e mobilità di lungo raggio (verso regioni non confinanti), la Calabria presenta di gran lunga la più elevata incidenza di mobilità oncologica a lungo raggio: il 50,2% dei ricoveri dei residenti, ossia la quasi totalità della fuga. Seguono Basilicata (26,5%), Sardegna (19,5%) e Sicilia (16,2%); nelle altre regioni meridionali l'incidenza è compresa tra il 9% della Campania e il 15% del Molise. All'opposto, Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte presentano un'incidenza della mobilità di lungo raggio inferiore all'1% e sono in grado di assistere nel proprio territorio oltre il 92% dei ricoveri oncologici dei residenti. La distanza si misura anche in tempi di percorrenza: per l'81% dei ricoveri oncologici in fuga dal Mezzogiorno la struttura di destinazione dista oltre tre ore dal luogo di residenza, contro il 27% nel Centro-Nord.

La Lombardia è la regione più "attrattiva": accanto a una mobilità di prossimità, che riguarda il 73% dei ricoveri in fuga dal Piemonte e la metà di quelli dall'Emilia-Romagna, il SSR lombardo accoglie quote rilevanti della fuga dalle regioni più distanti: il 60% dalla Sardegna, il 39% dalla Puglia, il 38% dalla Sicilia. Anche il

Veneto attrae una mobilità in larga parte di prossimità, dalla P.A. di Bolzano (68%), dalla P.A. di Trento (64%) e dalla Lombardia (50%), ma accoglie anche un quarto dei ricoveri oncologici in fuga dalla Sicilia. Il SSR del Lazio assorbe il 42% della mobilità oncologica dall'Abruzzo, circa un terzo di quella da Campania e Molise (31% in entrambi i casi) e un quarto di quella dalla Calabria (26%). L'Emilia-Romagna, infine, assiste circa 2.500 ricoveri oncologici di non residenti, provenienti principalmente da Marche e Lombardia (15% ciascuna), Calabria (10%), Sicilia e Puglia (9%).

Tabella 3 Ricoveri ospedalieri in area oncologica per regione di residenza (provenienza) e regione di ricovero (destinazione), 2024 (a)

Provenienza	Destinazione																					
	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia-Romagna	FVG	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	P.A. Bolzano	P.A. Trento	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto	TOTALE
Abruzzo	4.912			20	150	5	611	3	212	176	37	2	1	23	23		1	120	3		75	6.374
Basilicata	2	1.185	2	68	54	1	226	4	157	5	6	2	1	14	363			76	2		29	2.197
Calabria	4	90	3.532	95	236	10	987	28	933	13	13		6	178	240	1	298	341	17	1	240	7.263
Campania	29	123	8	19.143	151	14	1.197	23	833	18	257	2	2	92	200	3	7	547	17	2	348	23.016
Emilia Romagna	4	2	2	16	20.478	16	37	44	791	107		3	1	30	10	2	4	128	5	4	359	22.043
FVG				4	35	5.687	17	2	74			1		5				19			376	6.220
Lazio	220	1	5	143	82	2	25.236	6	204	49	109	2	3	23	19	10	18	291	246		139	26.808
Liguria			3		34	1	17	6.226	619				1	368			1	444	6	1	57	7.778
Lombardia	7		10	20	360	12	47	49	41.416	4	4	6	10	287	23	3	25	71	1	2	950	43.307
Marche	22	2	2	7	366		144	7	403	6.380	3		1	18	1		4	201	67		160	7.788
Molise	219	2		61	53		241		62	19	601		2	7	50		2	17	8		27	1.371
P.A. Bolzano					3	1	3		32			1.838	11		2			2			116	2.008
P.A. Trento			1	2	24	3	6	1	99	2		74	1.844	4	1			4			399	2.464
Piemonte	5		2	14	43	1	11	170	1.176	2		3		19.752	4	5	6	47	3	62	59	21.365
Puglia	46	46	12	68	214	18	488	14	1.091	20	48	9	2	78	15.947		8	329	3	2	257	18.700
Sardegna				8	52	4	137	18	766	7		1	1	92	1	5.292	2	88	1		102	6.572
Sicilia	2	2	28	29	228	43	273	27	1.209	17	1	2	2	156	27	2	16.536	336	4	1	796	19.721
Toscana		4	3	11	167	11	155	34	374	11	1	3	2	28	5			19.460	50		93	20.412
Umbria	1			3	56	2	269	2	140	68			1	4			2	390	3.520		82	4.540
Valle d'Aosta							1	3	25					134				7		370	3	543
Veneto	1		2	7	147	451	31	8	374	3	3	21	13	15		2	2	36			24.199	25.315
TOTALE	5.474	1.457	3.612	19.719	22.933	6.282	30.134	6.669	50.990	6.901	1.083	1.969	1.904	21.308	16.916	5.320	16.916	22.954	3.953	445	28.866	275.805

(a) sulla diagonale i ricoveri dei residenti nella propria regione. Flussi ricostruiti applicando al totale della fuga regionale le quote per regione di destinazione; la somma di colonna, esclusa la diagonale, coincide con l'attrazione AGENAS
Esclusi 50 ricoveri verso strutture non identificate

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Agenas.

La mobilità ospedaliera muscolo-scheletrica. La mobilità per patologie dell'apparato muscolo-scheletrico ha dimensioni più ampie: nel 2024 i ricoveri in SSR diversi da quello di residenza sono stati 87.744, il 15,9% dei circa 550 mila ricoveri complessivi. A differenza di quella oncologica, si tratta di una mobilità diffusa anche nel Centro-Nord: i ricoveri in fuga dalle regioni meridionali sono 27.426, il 31% del totale, di cui 23.349 (l'85%) in strutture del Centro-Nord, pari al 14,1% di tutti i ricoveri muscolo-scheletrici dei residenti nel Mezzogiorno; e l'indice di fuga del Mezzogiorno (16,5%) è di poco superiore a quello del Centro-Nord (15,7%). Il divario si concentra sul versante dell'attrazione: i SSR meridionali accolgono appena 7.918 ricoveri di non residenti, il 9% della mobilità attiva nazionale, con un indice di attrazione del 5,4% contro il 19,7% del Centro-Nord. Ne deriva un saldo netto del Mezzogiorno di circa -19.500 ricoveri.

L'attrazione è fortemente concentrata. Solo cinque regioni presentano un saldo positivo, tutte al Nord: Emilia-Romagna (+18.814), Lombardia (+11.895), Piemonte (+1.919), P.A. di Trento (+921) e P.A. di Bolzano (+33). L'Emilia-Romagna, con oltre 24 mila ricoveri di non residenti, è il principale polo di attrazione nazionale, seguita dalla Lombardia (quasi 20 mila). Nel Mezzogiorno i saldi più negativi si registrano in Campania (-5.247), Puglia (-5.151), Sicilia (-3.020) e Calabria (-2.857).
Gli indicatori regionali confermano questo quadro (Tab. 4). L'indice di fuga più elevato si registra in Basilicata (42,2%), seguita da Molise (35,5%) e Liguria (34,4%), unica regione del Centro-Nord con valori paragonabili

Tabella 4 Mobilità ospedaliera muscolo-scheletrica per regione: fuga, attrazione e tempi di percorrenza, 2024

Regioni	Mobilità						Fuga per tempo di percorrenza > 120 minuti	
	Ricoveri residenti	Fuga	Attrazione	Saldo	Indice di fuga (%)	Indice di attrazione (%)	Ricoveri	in % su totale fuga
Piemonte	38.094	4.027	5.946	1.919	9,6	13,5	1.558	38,7
Valle d'Aosta	956	276	220	-56	22,4	18,7	136	49,3
Lombardia	76.140	7.852	19.747	11.895	9,3	20,6	3.054	38,9
P.A. Bolzano	5.375	375	408	33	6,5	7,1	167	44,5
P.A. Trento	5.282	808	1.729	921	13,3	24,7	286	35,4
Veneto	37.473	9.264	9.158	-106	19,8	19,6	2.353	25,4
Friuli-Venezia Giulia	11.507	2.361	1.931	-430	17,0	14,4	687	29,1
Liguria	12.298	6.441	1.125	-5.316	34,4	8,4	2.345	36,4
Emilia-Romagna	37.913	5.442	24.256	18.814	12,6	39,0	1.502	27,6
Toscana	34.605	7.916	7.439	-477	18,6	17,7	3.903	49,3
Umbria	7.726	2.962	1.445	-1.517	27,7	15,8	1.502	50,7
Marche	10.936	3.539	2.470	-1.069	24,4	18,4	1.398	39,5
Lazio	45.769	9.055	3.845	-5.210	16,5	7,7	6.601	72,9
Abruzzo	10.143	3.014	2.474	-540	22,9	19,6	1.848	61,3
Molise	1.856	1.021	851	-170	35,5	31,4	711	69,6
Campania	36.757	6.569	1.322	-5.247	15,2	3,5	5.860	89,2
Puglia	25.329	6.777	1.626	-5.151	21,1	6,0	6.641	98,0
Basilicata	2.864	2.089	405	-1.684	42,2	12,4	1.400	67,0
Calabria	11.159	3.150	293	-2.857	22,0	2,6	2.838	90,1
Sicilia	36.172	3.612	592	-3.020	9,1	1,6	3.601	99,7
Sardegna	14.407	1.194	355	-839	7,7	2,4	1.194	100,0

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Agenas.

a quelli meridionali; i valori più contenuti si osservano nella P.A. di Bolzano (6,5%), in Sardegna (7,7%), in Sicilia (9,1%) e in Lombardia (9,3%). Il dato basso delle due Isole non segnala però una maggiore capacità di risposta dei SSR, quanto piuttosto il peso della distanza, che scoraggia gli spostamenti. Sul fronte dell'attrazione, l'Emilia-Romagna presenta l'indice più alto del Paese (39,0%): quasi quattro ricoveri su dieci nelle sue strutture riguardano residenti di altre regioni. Nel Mezzogiorno, fatta eccezione per il Molise (31,4%) e l'Abruzzo (19,6%), l'indice di attrazione resta ovunque sotto il 13% e scende sotto il 4% in Campania, Calabria,

Tabella 5 Ricoveri ospedalieri in area muscolo-scheletrica per regione di residenza (provenienza) e regione di ricovero (destinazione), 2024 (a)

Provenienza	Destinazione																					
	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia-Romagna	FVG	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	P.A. Bolzano	P.A. Trento	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto	TOTALE
Abruzzo	10.143	2	8	38	837	2	443	4	237	959	41	2	9	61	18	5	19	90	39		192	13.149
Basilicata	10	2.864	18	246	224	3	227	7	341	50	4	2	1	64	672	7	6	107	23	2	70	4.948
Calabria	12	195	11.159	154	505	2	461	13	787	19	7	4	8	128	151	2	190	250	32	10	210	14.299
Campania	70	114	36	36.757	821	18	1.072	31	2.338	76	503	3	25	122	443	15	12	518	23	1	293	43.291
Emilia Romagna	16	2	9	23	37.913	8	26	42	2.806	181	10	32	80	104	34	11	30	232	20	5	1.771	43.355
FVG			5	12	201	11.507	12	4	150	3		17	14	13	8	4	6	14	5		1.893	13.868
Lazio	1.716	9	52	448	1.137	22	45.769	13	615	363	200	37	56	60	57	116	51	3.396	508	2	197	54.824
Liguria	3		9	8	494	3	32	12.298	2.454	3		2	6	2.794	8	13	11	532	5	12	51	18.738
Lombardia	28	10	53	46	2.489	37	68	233	76.140	57	7	32	157	1.935	86	70	122	160	17	27	2.218	83.992
Marche	129	2	1	8	2.474	7	92	3	241	10.936	2	10	18	11	10	2	2	96	348	2	79	14.473
Molise	260			87	187		134		148	64	1.856			28	37	3	10	11	8		40	2.873
P.A. Bolzano	1		3	1	37	1	3	4	39	7		5.375	172	5			4	5	1		92	5.750
P.A. Trento	3		3		104	2	2	4	121			48	5.282	1	4	5		11	1		499	6.090
Piemonte	14	2	32	32	337	6	32	310	2.737	18	4	8	8	38.094	31	26	46	81	4	139	160	42.121
Puglia	143	64	13	146	2.849	18	392	12	1.767	308	62	7	12	169	25.329	9	25	147	95	6	516	32.089
Sardegna	2			3	392	3	66	17	406	12		4	8	53	3	14.407	5	80	4		130	15.595
Sicilia	16	1	34	17	875	26	223	22	1.519	36		10	8	148	21	23	36.172	212	19	5	387	39.774
Toscana	18	4	10	38	5.741	7	254	378	632	61	6	14	29	59	15	16	24	34.605	287	9	312	42.519
Umbria	22		3	6	848	4	269	1	98	213	1	10	12	11		5	5	1.415	7.726		32	10.681
Valle d'Aosta			2	1	10	2	3	16	65				2	147		1		11		956	16	1.232
Veneto	11		2	8	3.694	1.760	34	11	2.246	40	4	166	1.104	33	28	22	24	71	6		37.473	46.737
TOTALE	12.617	3.269	11.452	38.079	62.169	13.438	49.614	13.423	95.887	13.406	2.707	5.783	7.011	44.040	26.955	14.762	36.764	42.044	9.171	1.176	46.631	550.398

(a) sulla diagonale i ricoveri dei residenti nella propria regione. Flussi ricostruiti applicando al totale della fuga regionale le quote per regione di destinazione; la somma di colonna, esclusa la diagonale, coincide con l'attrazione AGENAS
Esclusi 50 ricoveri verso strutture non identificate

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Agenas.

Sardegna e Sicilia.

Anche per le patologie muscolo-scheletriche la distanza separa nettamente le due aree. Nel Mezzogiorno l'88% dei ricoveri in fuga avviene in strutture distanti oltre due ore dalla residenza, contro il 42% nel Centro-Nord. In Sardegna (100%), Sicilia (99,7%) e Puglia (98,0%) la fuga coincide di fatto con spostamenti di lunga durata, e in Calabria e Campania la quota è intorno al 90%. Nel Centro-Nord la mobilità è prevalentemente di prossimità: in Veneto, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia meno di tre ricoveri in fuga su dieci superano le due ore di percorrenza. Fa eccezione il Lazio (72,9%), la cui fuga si dirige in larga parte verso Toscana ed Emilia-Romagna.

La matrice interregionale dei flussi di mobilità muscolo-scheletrica (Tab. 5), costruita con lo stesso metodo di quella oncologica, mostra che anche per queste patologie la fuga dal Sud si dirige soprattutto verso i SSR del Nord, a grande distanza: il 42% dei ricoveri in fuga dalla Puglia si svolge in Emilia-Romagna e un ulteriore 26% in Lombardia; la Lombardia accoglie il 42% della fuga dalla Sicilia e il 36% di quella dalla Campania. Basilicata (23,3%), Calabria (20,7%) e Puglia (20,3%) sono le regioni con la più elevata incidenza di mobilità di lungo raggio, e per l'80% dei ricoveri in fuga dal Mezzogiorno la destinazione dista oltre tre ore dalla residenza, contro il 18,5% nel Centro-Nord.

La Tabella 6 riassume, per le due aree cliniche, la direzione della fuga dalle regioni meridionali. In entrambi i casi oltre l'85% dei ricoveri in fuga dal Mezzogiorno si svolge in una struttura del Centro-Nord: 15.512 ricoveri oncologici e 23.349 muscolo-scheletrici. La quota supera il 90% in Sicilia, Sardegna, Abruzzo e Puglia, mentre scende intorno al 55-60% in Molise e Basilicata, dove una parte rilevante della fuga si dirige verso le regioni meridionali confinanti.

Tabella 6 Ricoveri in fuga dei residenti nelle regioni del Mezzogiorno e quota diretta verso il Centro-Nord, 2024

Regioni	Oncologia			Muscolo-scheletrico		
	Ricoveri in fuga	di cui verso il Centro-Nord	% verso il Centro-Nord	Ricoveri in fuga	di cui verso il Centro-Nord	% verso il Centro-Nord
Abruzzo	1.465	1.381	94,3	3.014	2.875	95,4
Molise	772	436	56,5	1.021	620	60,7
Campania	3.878	3.246	83,7	6.569	5.341	81,3
Puglia	2.763	2.525	91,4	6.777	6.298	92,9
Basilicata	1.017	571	56,1	2.089	1.121	53,7
Calabria	3.739	2.990	80,0	3.150	2.429	77,1
Sicilia	3.189	3.094	97,0	3.612	3.490	96,6
Sardegna	1.282	1.269	99,0	1.194	1.175	98,4
Mezzogiorno	**18.105**	**15.512**	**85,7**	**27.426**	**23.349**	**85,1**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Agenas.

I costi della mobilità passiva. Alla mobilità dei pazienti corrisponde un trasferimento di risorse tra SSR. Nel 2024 la spesa per la mobilità passiva a carico delle regioni meridionali, cioè il valore dei ricoveri dei propri residenti effettuati in altre regioni, è stata di 397,5 milioni di euro per le due aree cliniche considerate. Rappresenta il 38% del totale nazionale, pari a oltre un miliardo di euro. Per l'area oncologica la spesa è di

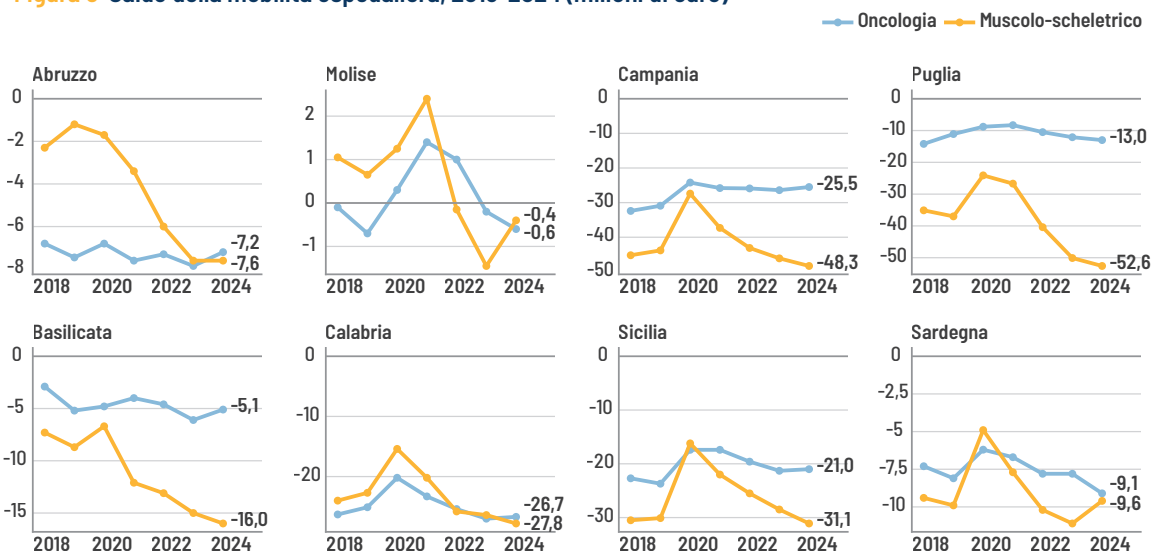
134,8 milioni di euro, il 56% del totale nazionale (239 milioni), in linea con il peso del Mezzogiorno sui ricoveri in fuga. Il valore medio per ricovero è sostanzialmente analogo nelle due aree del Paese circa 7.400 euro nel Mezzogiorno e 7.300 nel Centro-Nord. Il divario di spesa dipende quindi dai volumi, non dal valore delle prestazioni. Le regioni con la spesa più elevata sono Campania (29,7 milioni), Calabria (27,3 milioni) e Sicilia (23,9 milioni). Nell'area muscolo-scheletrica la spesa sale a 262,6 milioni di euro, un terzo del totale nazionale (804,5 milioni). Qui il valore medio per ricovero in fuga dal Mezzogiorno, circa 9.600 euro, supera quello del Centro-Nord (circa 9.000 euro), riflesso anche di una diversa composizione della casistica. Puglia (66,9 milioni) e Campania (60,1 milioni) da sole ne assorbono quasi la metà.

La spesa per la mobilità passiva misura però solo una parte del fenomeno. Per valutarne l'impatto netto sui bilanci dei SSR va considerato anche il valore dei ricoveri di non residenti erogati dalle strutture meridionali (mobilità attiva), che nel Mezzogiorno resta molto contenuto. Tra il 2018 e il 2024, tutte le regioni del Mezzogiorno hanno registrato un saldo finanziario della mobilità (differenza tra mobilità attiva e passiva) negativo (Fig. 9). Fa eccezione soltanto il Molise, che oscilla intorno al pareggio in entrambe le aree cliniche. Nel 2020 il saldo migliora ovunque in via temporanea, ma non per un rafforzamento dell'offerta locale: pesano la contrazione dell'attività ospedaliera e degli spostamenti durante la pandemia. Dal 2021 le due aree seguono traiettorie diverse.

- Nell'area oncologica i saldi sono sostanzialmente stabili, a conferma del carattere strutturale del deficit. La Calabria resta la regione con il disavanzo più ampio, circa -27 milioni di euro nel 2024, sugli stessi livelli del 2018; seguono Campania e Sicilia. La Campania è l'unica regione con un miglioramento significativo, da circa -32 a -26 milioni. In Sardegna e in Basilicata il saldo è invece peggiorato.

- Nell'area muscolo-scheletrica, al contrario, il recupero dei volumi dopo la pandemia ha prodotto un peggioramento diffuso e consistente. In Puglia il saldo passa da circa -35 milioni di euro nel 2018 a quasi -53 milioni nel 2024, il valore negativo più elevato tra le regioni meridionali. In Basilicata il disavanzo è più che raddoppiato, da -7 a -16 milioni. In Abruzzo, dove era contenuto, è più che triplicato, da circa -2 a quasi -8 milioni. Anche Campania, Calabria e Sicilia chiudono il 2024

Figura 9 Saldo della mobilità ospedaliera, 2018-2024 (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Agenas.

su livelli peggiori di quelli pre-pandemici. Nel 2024, in sette regioni meridionali su otto, il saldo negativo per le patologie muscolo-scheletriche supera quindi quello oncologico; in Puglia è circa quattro volte più ampio.

16.5 Sanità differenziata e autonomia rafforzata

Le evidenze presentate nel Capitolo mostrano come il carattere universalistico del SSN conviva con profonde differenze territoriali nell'accesso effettivo alle cure. Il maggiore peso della spesa privata sui bilanci familiari, le diverse possibilità di ricorrere a coperture integrative, la rinuncia alle prestazioni e la mobilità sanitaria sono manifestazioni di uno stesso problema: il diritto alla salute resta formalmente nazionale, ma le condizioni per esercitarlo dipendono ancora in misura significativa dal territorio di residenza. I divari osservati dipendono da una molteplicità di fattori che attengono sia alle differenti capacità organizzative dei SSR, sia alle modalità con cui le risorse del SSN, cronicamente insufficienti, vengono ripartite tra le regioni. Il finanziamento complessivo non deriva infatti dalla somma delle risorse necessarie a garantire i LEA su tutto il territorio nazionale, ma viene determinato a monte con criteri che non tengono conto dei fabbisogni di cura e prevenzione nei territori. In particolare, il riparto tra SSR resta largamente ancorato a criteri demografici, mentre le condizioni socioeconomiche e di deprivazione assumono un peso molto più limitato. La questione non è dunque soltanto definire quali prestazioni debbano essere garantite, ma assicurare che i territori dispongano delle risorse e delle capacità necessarie a renderle effettivamente accessibili.

È in questo quadro di sanità già "differenziata" che si innesta il nuovo percorso dell'autonomia rafforzata previsto dall'art. 116 comma terzo della Costituzione: le intese tra il Governo e Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto comprendono anche la tutela della salute. Gli schemi di intesa sono identici, sia nelle funzioni richieste sia, sostanzialmente, nelle motivazioni addotte a sostegno. Si tratta di un'evidente contraddizione con la sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, che ha chiaramente indicato come l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia debba riguardare non intere materie ma specifiche funzioni, ed essere giustificata sulla base di caratteristiche specifiche dei territori e dei vantaggi attesi in termini di efficacia, efficienza ed equità non per la singola regione ma per il Paese. Eppure, il confronto tra i SSR delle quattro regioni evidenzia risultati differenti, sia in termini di adempimento dei Livelli essenziali di assistenza (LEA), sia, soprattutto, con riferimento alla mobilità sanitaria. Secondo il monitoraggio dei LEA relativo al 2024, tutte e quattro le regioni risultano adempienti nelle tre macroaree considerate, pur presentando livelli di performance diversi. Le differenze diventano particolarmente evidenti nella mobilità sanitaria. La Liguria presenta un saldo netto finanziario stabilmente negativo (-73 milioni nel 2024), a fronte di saldi attivi molto contenuti per il Piemonte (+10 milioni) e molto consistenti per Veneto e Lombardia (rispettivamente +112 milioni e +385 milioni). Più che un regionalismo differenziato sembra perciò delinearsi una forma di regionalismo rafforzato – un "sovraregionalismo" del Nord – sostanzialmente omogeneo, che attribuisce alle quattro regioni richiedenti il medesimo ampliamento degli spazi di autonomia.

Le richieste nella materia della tutela della salute si concentrano sulla gestione delle risorse finanziarie. Le regioni richiedono in particolare di: individuare tariffe di rimborso e di remunerazione differenti rispetto a quelle nazionali, da porre a carico del proprio bilancio; gestire autonomamente le risorse trasferite dallo Stato per gli investimenti sul patrimonio edilizio e tecnologico delle aziende del sistema sanitario regionale; istituire e gestire fondi sanitari integrativi; destinare ad aziende ed enti del servizio sanitario regionale risorse finalizzate all'assunzione di personale sanitario o all'incremento delle prestazioni aggiuntive; allocare su

altri ambiti della spesa sanitaria le risorse nazionali vincolate rispetto alle quali eventualmente risultassero economie di efficientamento in relazione a singole finalità.

Le intese intervengono dunque su leve finanziarie e organizzative decisive per il funzionamento dei SSR, che non possono essere valutate esclusivamente dal punto di vista delle regioni richiedenti come di fatto sta avvenendo. L'autonomia opererebbe infatti su sistemi regionali interdipendenti. Da qui emerge il principale rischio evidenziato dalle analisi della SVIMEZ: amplificare una competizione tra SSR che partono da condizioni economiche e organizzative molto diverse.

Se, come previsto dagli schemi di intesa, l'esercizio delle nuove funzioni deve avvenire senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e facendo ricorso alle disponibilità dei bilanci regionali, le regioni con una maggiore capacità fiscale potranno disporre di margini più ampi per finanziare investimenti, prestazioni aggiuntive e incentivi al personale. In assenza di una forte perequazione regionale tra basi imponibili, le differenze economiche tra territori rischierebbero così di trasformarsi ulteriormente in differenze nell'effettività del diritto alla salute. I SSR già oggi più attrattivi potrebbero rafforzare ulteriormente il proprio ruolo di poli di destinazione, beneficiando anche delle risorse trasferite attraverso la compensazione interregionale, con il possibile paradosso di aumento dei tempi di attesa per i pazienti residenti. I SSR di "fuga" caratterizzati da elevata mobilità passiva continuerebbero invece a perdere pazienti e risorse, con difficoltà di reclutamento del personale e un ulteriore indebolimento dell'offerta sanitaria.

La priorità non è ampliare gli spazi di autonomia già molto ampi dei sistemi regionali, ma rafforzare la dimensione universale del SSN: assicurare un finanziamento adeguato, rendere il riparto delle risorse maggiormente coerente con gli effettivi bisogni di salute, garantire i livelli essenziali in tutti i territori e rafforzare i meccanismi di perequazione. Solo all'interno di questa cornice l'autonomia può tradursi in maggiore capacità di adattare le politiche di cura e prevenzione ai bisogni locali senza compromettere l'uguaglianza nell'accesso alle cure. Prima di differenziare ulteriormente i sistemi regionali, occorre dunque ridurre le differenze nella possibilità concreta dei cittadini di esercitare il diritto costituzionale alla salute.

> *Focus*

CRESCERE IN SVANTAGGIO: SALUTE, INFANZIA E ADOLESCENZA

Le disuguaglianze nell'accesso alle cure si formano già nei primi anni di vita, quando le condizioni economiche delle famiglie e la dotazione di servizi del territorio incidono direttamente sullo sviluppo fisico, cognitivo e relazionale dei bambini. La letteratura economica inquadra la salute come una componente del capitale umano, il cui stock iniziale dipende dalle risorse – cure, tempo, alimentazione – che i genitori sono in grado di investire. Poiché questa capacità è legata al reddito e all'istruzione familiare, le differenze di salute nell'infanzia si traducono in differenze negli esiti scolastici, nella partecipazione al lavoro e nei redditi futuri. Il gradiente tra condizione economica e salute si manifesta già nei primi anni e tende ad ampliarsi con l'età. Non dipende soltanto dalla deprivazione materiale, ma anche dalla qualità dei contesti di vita e dalla disponibilità di servizi. Per la stessa ragione gli interventi precoci, a partire dai primi mille giorni, sono quelli con i rendimenti sociali più elevati.

L'Italia affronta questo nodo con un sistema di sostegno alle famiglie sottodimensionato e poco orientato ai servizi. Nel 2021 la spesa pubblica per le famiglie era pari solo all'1,86% del Pil, contro il 2,35% della media OCSE e il 2,67% della media UE. Di questa, una quota superiore alla media è assorbita da agevolazioni fiscali che escludono i nuclei incapienti, lo stesso limite che si è visto per le detrazioni sulle spese sanitarie. L'Assegno unico universale ha corretto questa distorsione sul piano dei trasferimenti (Capitolo 8 del Rapporto), ma non può supplire alla carenza di asili nido, tempo pieno, mense scolastiche e presidi socio-sanitari. È una carenza più grave proprio nelle regioni in cui la povertà minorile è più diffusa.
A partire da queste considerazioni, il Focus ricostruisce questo intreccio lungo le tre fasi dell'età evolutiva, utilizzando le sorveglianze dell'Istituto superiore di sanità: i primi mille giorni (Sorveglianza 0-2 anni, 2025), l'età scolare (OKkio alla SALUTE, 2023) e l'adolescenza (HBSC, 2022). Ne emerge un Mezzogiorno in cui la fragilità dei redditi familiari si somma alla debolezza dei beni pubblici territoriali, e in cui gli svantaggi si accumulano dalla nascita all'adolescenza.

- **I primi mille giorni (Sorveglianza 0-2 anni)**: lo svantaggio inizia prima della nascita. Comportamenti fondamentali come l'assunzione di acido folico, l'allattamento esclusivo e la lettura condivisa sono sistematicamente meno frequenti tra le madri meno istruite o in difficoltà economica, con divari netti a sfavore del Sud. In Campania, solo il 24,6% delle madri assume acido folico in modo appropriato contro il 44,4% del Veneto. In Sicilia, al 68,2% dei bambini di 2-5 mesi non viene letto alcun libro nella settimana, contro il 33,7% del Friuli-Venezia Giulia.

- **L'infanzia (OKkio alla SALUTE, 8-9 anni):** In età scolare le divergenze territoriali esplodono. Nelle regioni meridionali, tutte posizionate sopra la media nazionale, l'eccesso ponderale è allarmante: in Campania tocca il 43,2% (contro il 15,2% della P.A. di Bolzano) e oltre il 60% dei bambini trascorre più di due ore al giorno davanti a uno schermo. In questa fascia d'età (8-9 anni) emerge con forza l'impatto combinato delle infrastrutture scolastiche sull'alimentazione infantile e sull'occupazione materna. I dati mostrano che la presenza di mense scolastiche crolla dal 97% del Piemonte ad appena il 31% in Sicilia e al 46% in Campania e Puglia. Questa debolezza strutturale innesca un "doppio svantaggio": da un lato, priva i bambini del tempo pieno e di un pasto nutrizionalmente bilanciato e garantito, alimentando i tassi di obesità e sedentarietà (nelle re-

> *Focus*

gioni meridionali l'eccesso ponderale supera il 33% e la quota di bambini non attivi è compresa tra il 23% e il 32%); dall'altro, la mancanza di tempo pieno costituisce un freno per l'occupazione femminile. Nelle regioni sprovviste di mense capillari, le madri occupate a tempo pieno precipitano intorno al 23-27% – spesso costrette all'inattività o al part-time involontario per ragioni di cura – contro tassi che si collocano tra il 40% e il 51% in gran parte delle regioni del Centro-Nord (51,4% in Valle d'Aosta, 46,9% in Emilia-Romagna, 46,8% in Piemonte). Parallelamente, le famiglie meridionali presentano un profilo occupazionale e formativo nettamente più debole (le madri laureate sono circa un quarto in Campania, Puglia e Sicilia, contro il 40,8% della Valle d'Aosta e il 40,4% delle Marche; le famiglie che arrivano a fine mese con difficoltà sono il 41,5% in Puglia e il 40% in Sicilia, contro il 24,3% della P.A. di Bolzano).

• **Indicatori dei primi mille giorni per regione, 2025 (%)**

Regioni	Acido folico appropriato	Allattamento esclusivo 4-5 mesi	Latte materno 12-15 mesi	Posizione supina 4-5 mesi	Mai letto un libro, 2-5 mesi	Mai letto un libro, 11-15 mesi	Schermi ≥1-2 ore/ giorno, 11-15 mesi	Seggiolino non sempre o mai	Convivente fumatore	Intenzione: tutte le vaccinazioni
Piemonte	42,0	45,6	49,1	77,1	44,6	25,1	7,7	6,6	33,3	75,4
Valle d'Aosta	34,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5,6	29,0	66,2
Lombardia	39,0	45,0	40,6	74,4	46,8	21,5	12,4	7,3	30,8	78,8
P.A. Bolzano	43,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	8,1	24,6	65,8
P.A. Trento	40,4	58,1	48,6	76,6	35,1	16,1	5,2	4,9	26,8	77,4
Veneto	44,4	48,8	44,9	78,1	48,1	17,8	5,0	4,2	28,2	77,7
Friuli-V.G.	41,6	52,8	54,1	76,8	33,7	11,4	7,9	3,8	28,6	76,7
Liguria	39,5	47,3	47,5	74,2	50,5	21,8	8,7	6,1	31,6	75,9
Emilia Romagna	36,4	51,2	49,0	68,8	43,0	17,1	10,1	6,0	30,9	80,0
Umbria	33,9	44,6	45,0	79,2	43,4	19,0	10,9	6,3	37,6	75,2
Marche	33,7	51,4	53,3	71,9	46,2	21,6	7,6	6,5	30,7	70,5
Lazio	36,2	31,3	44,1	66,1	60,2	38,8	11,4	12,1	38,1	75,1
Abruzzo	33,3	38,5	40,3	63,7	59,0	37,4	12,8	8,5	38,5	74,7
Molise	33,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	13,5	36,7	77,8
Campania	24,6	23,7	28,0	65,3	61,9	44,8	22,6	22,9	41,7	71,2
Puglia	26,3	32,2	44,6	61,9	64,1	43,8	16,6	25,8	38,4	72,1
Basilicata	30,2	37,0	44,8	75,7	52,9	24,0	14,7	12,6	33,8	84,6
Calabria	35,1	39,7	43,1	69,3	59,4	37,8	27,0	13,8	32,4	68,0
Sicilia	29,9	23,6	26,8	58,8	68,2	55,8	36,5	24,0	41,0	63,6
Sardegna	40,7	37,3	40,9	73,4	55,3	30,5	8,9	5,3	35,5	82,2
Pool di Regioni	**35,4**	**39,3**	**41,2**	**70,1**	**53,3**	**31,7**	**15,0**	**12,3**	**34,4**	**74,4**

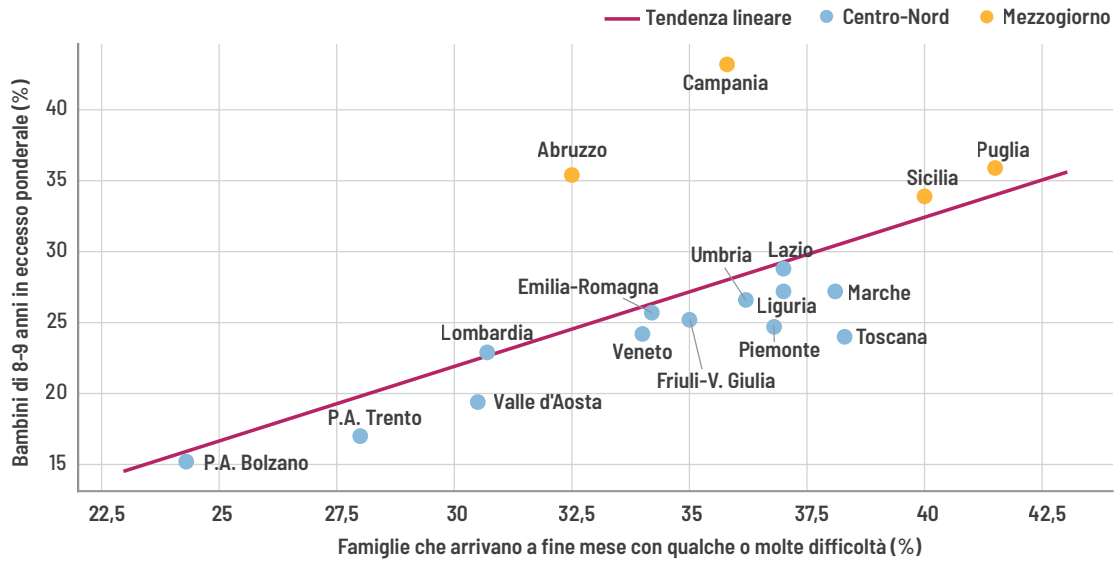
Fonte: elaborazioni Svimez su dati ISS, Sorveglianza Bambine e Bambini 0-2 anni. La Toscana non ha partecipato.

• Stato ponderale, stili di vita, scuola e famiglia dei bambini di 8-9 anni per regione, 2023 (%)

Regione	Eccesso ponderale	Obesi (incl. obesità grave)	Non attivi il giorno prima	Schermi >2 ore/ giorno	TV in camera	Colazione adeguata	5 porzioni frutta/ verdura	Scuole con mensa	Madri laureate	Madri occupate a tempo pieno	Famiglie con difficoltà economiche
Piemonte	24,7	7,8	15,3	37,0	35,9	53,7	7,8	97,0	31,4	46,8	36,8
Valle d'Aosta	19,4	5,9	15,0	26,0	25,0	51,0	11,0	100,0	40,8	51,4	30,5
Lombardia	22,9	6,1	13,5	36,5	29,1	56,0	8,1	96,1	38,8	42,5	30,7
P.A. Bolzano	15,2	3,2	10,0	30,0	14,0	55,7	8,0	96,0	37,3	25,3	24,3
P.A. Trento	17,0	4,0	10,0	27,0	19,0	59,0	10,0	100,0	39,0	38,0	28,0
Veneto	24,2	6,9	12,0	36,0	19,0	53,0	6,0	85,0	33,0	40,0	34,0
Friuli-V.G.	25,2	7,0	11,0	34,0	20,0	57,0	7,0	88,0	39,0	42,0	35,0
Liguria	27,2	9,1	14,0	41,0	37,0	54,8	6,0	98,6	33,0	37,0	37,0
Emilia Romagna	25,7	7,1	16,9	40,2	30,5	52,0	6,3	93,0	36,4	46,9	34,2
Toscana	24,0	7,0	12,1	40,9	38,2	58,4	6,4	93,0	33,8	43,9	38,3
Umbria	26,6	8,2	16,0	51,0	43,0	57,8	4,4	48,0	36,9	43,1	36,2
Marche	27,2	8,3	19,6	49,6	35,4	53,9	4,2	67,0	40,4	42,1	38,1
Lazio	28,8	9,2	18,4	44,6	50,9	57,7	4,6	84,7	39,2	38,0	37,0
Abruzzo	35,4	13,9	23,3	47,2	45,4	54,7	3,4	60,0	37,2	36,9	32,5
Campania	43,2	18,6	28,3	60,1	72,0	49,2	2,5	46,4	26,6	23,7	35,8
Puglia	35,9	14,8	32,0	45,6	55,0	50,0	2,3	46,2	25,9	27,3	41,5
Sicilia	33,9	13,4	24,0	57,0	55,0	41,0	2,0	31,0	25,0	23,0	40,0
Italia	**28,8**	**9,8**	**19,0**	**45,0**	**42,0**	**53,0**	**5,0**	**76,0**	**n.d.**	**n.d.**	**n.d.**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati ISS, OKkio alla SALUTE – Risultati dell'indagine 2023, rapporti regionali.
Non sono disponibili i rapporti di Molise, Basilicata, Calabria e Sardegna.

• Eccesso ponderale dei bambini di 8-9 anni e difficoltà economiche delle famiglie, 2023 (%)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati ISS, OKkio alla SALUTE 2023, rapporti regionali.

> *Focus*

- **L'adolescenza (HBSC, 11-15 anni) e il peso del contesto:** Analizzando la condizione economica tramite la Family Affluence Scale (FAS), il gradiente sociale è evidente: obesità e sedentarietà diminuiscono al crescere dell'agiatezza. Tuttavia, il divario Nord-Sud sovrasta il reddito familiare: in Campania e Puglia, i ragazzi appartenenti alle famiglie più agiate (FAS alto) presentano tassi di obesità più elevati rispetto ai coetanei delle famiglie meno agiate (FAS basso) del Veneto o di Bolzano: 5,4% in Campania e 4,8% in Puglia, contro 4,5% e 3,9%. Lo stesso vale per il consumo quotidiano di verdura, riferito dal 17,3% dei ragazzi con FAS alto in Puglia contro il 34,4% di quelli con FAS basso in Veneto. Questo indica che il divario non è dettato solo dalla maggiore incidenza della povertà familiare nel Mezzogiorno, ma dalla carenza strutturale di opportunità e servizi del contesto territoriale.

La povertà e le disuguaglianze di salute non sono un destino ineluttabile. Come delineato dai principi della Marmot Review[1], per ridurre l'inclinazione del gradiente sociale è necessario adottare la logica dell' "universalismo proporzionale": le azioni pubbliche volte al rafforzamento dei servizi per l'infanzia, delle infrastrutture educative e di prevenzione e delle reti sanitarie territoriali devono essere universali per evitare stigmi ed esclusioni, ma devono dispiegarsi con scala e intensità crescenti laddove lo svantaggio e il bisogno sono maggiori.

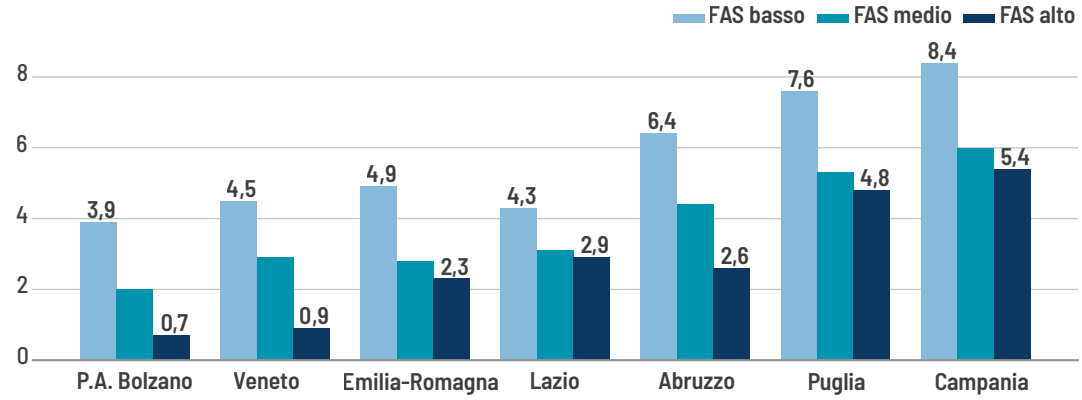
- **Indicatori per livello socio-economico familiare (FAS basso / FAS alto), 11-15 anni, 2022 (%)**

Regioni	Obesità		Verdura ogni giorno		Attività fisica ≥4 giorni/settimana		Bassa soddisfazione di vita	
	FAS basso	FAS alto	FAS basso	FAS alto	FAS basso	FAS alto	FAS basso	FAS alto
Piemonte	4,1	1,9	31,8	47,2	n.d.	n.d.	29,1	16,6
Valle d'Aosta	3,5	0,6	35,9	47,2	39,9	61,4	21,7	16,8
Lombardia	4,1	1,9	27,4	37,2	36,0	53,3	n.d.	n.d.
P.A. Bolzano	3,9	0,7	26,5	37,4	49,8	70,9	22,6	15,7
P.A. Trento	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	36,0	58,0	21,0	13,0
Veneto	4,5	0,9	34,4	45,6	n.d.	n.d.	29,4	16,3
Liguria	3,4	1,2	27,8	38,6	38,6	56,2	23,5	14,1
Emilia-Romagna	4,9	2,3	29,9	40,3	34,7	51,7	29,3	15,5
Toscana	4,3	0,9	24,7	31,0	40,9	54,6	23,8	14,7
Umbria	6,1	1,1	29,4	35,4	33,7	52,3	24,2	12,7
Marche	4,1	1,1	28,1	34,0	33,0	55,7	27,5	15,3
Lazio	4,3	2,9	26,4	34,1	35,8	52,0	24,2	16,0
Abruzzo	6,4	2,6	21,9	27,0	31,4	49,6	23,8	13,4
Campania	8,4	5,4	15,5	21,6	28,4	47,0	24,0	19,0
Puglia	7,6	4,8	12,0	17,3	29,5	50,2	23,8	14,2

Fonte: elaborazioni Svimez su dati HBSC Italia 2022, rapporti regionali. Non sono disponibili i rapporti di Friuli-Venezia Giulia, Molise, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.

[1] Marmot M., Allen J., Goldblatt P., Boyce T., McNeish D., Grady M., Geddes I. (2010), Fair Society, Healthy Lives. The Marmot Review. Strategic Review of Health Inequalities in England post-2010, Londra, The Marmot Review.

- **Ragazzi di 11-15 anni obesi per livello socio-economico familiare (FAS), regioni selezionate, 2022 (%)**



Fonte: elaborazioni Svimez su dati HBSC Italia 2022, rapporti regionali. Peso e statura autoriferiti.

PARTE QUARTA
SVILUPPO: GLI ASSET E GLI OSTACOLI



| 17. Specializzazioni industriali e imprese ad alta crescita |
| 18. Energia e competitività: il potenziale del Mezzogiorno |
| 19. Il sistema agroalimentare: sfide e opportunità per il Mezzogiorno |
| 20. Nuove connessioni nel Mezzogiorno |
| 21. Cultura e creatività per lo sviluppo del Mezzogiorno |
| 22. I flussi finanziari territoriali delle mafie |

17. Specializzazioni industriali e imprese ad alta crescita

17.1 Specializzazione, dimensione e crescita

L'arretramento del comparto manifatturiero meridionale avviatosi all'indomani della crisi globale del 2008 è riconducibile in larga misura alle debolezze strutturali del sistema produttivo e, in particolare, alla ridotta presenza di imprese sufficientemente strutturate. La minore scala dimensionale ha limitato la capacità di assorbire gli shock e di sostenere quei processi di investimento, innovazione e internazionalizzazione necessari per reagire ai cambiamenti dello scenario competitivo. Ne è derivata una maggiore difficoltà non tanto ad avviare percorsi di crescita, quanto a consolidarli nel tempo e a trasformarli in un rafforzamento stabile della base produttiva.

La ripresa degli ultimi anni ha modificato solo in parte questo quadro. La crescita industriale del Mezzogiorno è stata sostenuta soprattutto dalle costruzioni e dal relativo indotto, beneficiando delle politiche espansive rivolte agli investimenti e rafforzando le filiere più tradizionali. Più limitato è stato, invece, il contributo di un cambiamento strutturale verso attività a maggiore intensità tecnologica. Il "PNRR delle imprese" ha prevalentemente sostenuto il tessuto produttivo esistente, mentre la natura orizzontale degli incentivi 4.0 ne ha inevitabilmente condizionato la distribuzione territoriale, cristallizzando i divari preesistenti nella struttura e nella capacità di investimento delle imprese.

In questo scenario è necessario un cambio di passo decisivo per orientare le policy di sviluppo industriale verso il consolidamento delle specializzazioni tecnologiche del Mezzogiorno, attualmente circoscritte a un numero limitato di poli e province, per tre ragioni fondamentali. In primo luogo, la sfida della Twin Transition: le transizioni ecologica e digitale passano per filiere di frontiera (rinnovabili, AI, semiconduttori). Il Sud possiede già una solida base di partenza (nell'elettronica, nella farmaceutica e nell'aerospazio) e competenze che rischiano oggi di restare inutilizzate o di disperdersi altrove. In secondo luogo, la sovranità tecnologica: il rinnovato interventismo della politica industriale europea, volto a sostenere e internalizzare la produzione di tecnologie abilitanti, attraverso strumenti quali il Chips Act, il Net-Zero Industry Act e il Clean Industrial Deal, rappresenta un'opportunità storica. Le specializzazioni meridionali possono inserirsi organicamente nelle catene del valore indispensabili per l'autonomia strategica europea. Infine, la qualità e la tenuta dell'occupazione: le attività ad alto contenuto tecnologico assorbono lavoro qualificato in un mercato del lavoro meridionale la cui domanda di competenze elevate è ancora insufficiente ad assorbire l'offerta locale, con ingenti perdite nette di giovani verso l'estero e, in misura maggiore, verso il Centro-Nord. Rafforzare il presidio meridionale in questi comparti è dunque un'azione di contrasto effettivo alla "fuga dei cervelli".

Queste tre direttrici convergono verso un'implicazione di policy chiara. Le specializzazioni avanzate vivono in simbiosi con la grande industria. Attrarre e radicare i grandi player sul territorio è l'unica via per trainare l'export (nel 2022 il 76% dell'export manifatturiero italiano è legato alle multinazionali) e innescare un effetto moltiplicatore su filiere, spin-off e competenze locali. Rafforzare la componente dimensionale è

La sezione 17.6 è a cura di Marco Gentile, Annamaria Giuffrida, Marco Pini (Centro Studi delle Camere di Commercio Guglielmo Tagliacarne) e Lorenzo Moretti (LUHNIP, EUI).

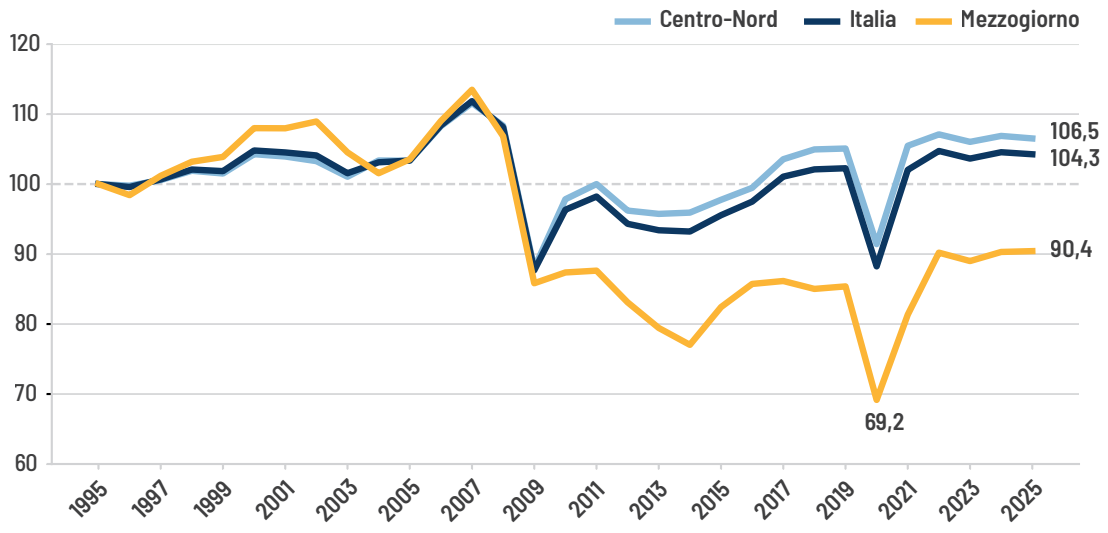
la precondizione per trasformare l'attuale ripresa dell'industria meridionale in una effettiva convergenza strutturale.
La questione non è tuttavia riconducibile a una semplice contrapposizione tra piccola e grande impresa. Da un lato, infatti, nei comparti tecnologicamente più avanzati le specializzazioni meridionali sono fortemente concentrate in un numero limitato di poli e dipendono in misura rilevante dalla presenza di grandi stabilimenti. Dall'altro, al Sud cresce un sistema produttivo caratterizzato da una minore dimensione media capace di intraprendere percorsi di crescita molto sostenuti. L'obiettivo prioritario di consolidare i grandi poli nelle filiere tecnologiche deve quindi procedere di pari passo con il sostegno alle imprese minori più performanti, per favorirne l'aumento di scala.

17.2 La divergenza industriale Nord-Sud nella crisi italiana

Nel periodo 1995-2025 il valore aggiunto della manifattura segue un andamento comune alle due aree del Paese fino al 2007 (Fig. 1), anno in cui tocca il suo massimo (113,5 nel Mezzogiorno, 111,6 nel Centro-Nord). La caduta si concentra nel biennio 2008-2009 per entrambe le ripartizioni, seppur con un'intensità leggermente superiore al Sud (-24,4% contro il -21,1% del Centro-Nord). Il decennio successivo (2010-2019) mostra invece una netta divaricazione: mentre il Nord registra un apprezzabile recupero, il Mezzogiorno prolunga la sua flessione fino al 2015, per poi mostrare solo un modesto rimbalzo negli ultimi anni. Di conseguenza, nel 2019 il valore aggiunto manifatturiero del Sud si ritrova ancora di 15 punti inferiore ai valori reali del 1995, mentre il Centro-Nord aveva già interamente assorbito gli effetti della crisi del 2008. Arrivando al 2025, il Centro-Nord si attesta sopra i livelli del 1995 (106,5); il Mezzogiorno, al contrario, pur beneficiando di una ripresa post-Covid relativamente più vivace, resta ancora arretrato di quasi dieci punti (90,4).

Mentre la pandemia ha rappresentato uno shock esogeno, estraneo alle dinamiche interne del sistema produttivo, la contrazione del decennio precedente affonda le radici in cause strutturali: è l'esito di un processo di lungo periodo che riflette la profonda trasformazione dello spazio competitivo in cui operano le imprese.

Figura 1 Valore aggiunto della manifattura, 1995-2025 (numeri indice 1995=100, prezzi costanti)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat, Conti economici regionali.

Già prima della crisi globale del 2008, il sistema industriale italiano aveva mostrato palesi difficoltà ad adeguarsi al mutato contesto competitivo di fine anni Novanta. Alla doppia pressione della globalizzazione, tecnologica e di prezzo, si era sommato il passaggio all'euro, che, precludendo la leva della svalutazione competitiva, ha imposto al Paese di competere con una valuta "forte". Questi fattori si sono innestati su un processo di convergenza industriale Nord-Sud già in declino: negli anni Settanta e Ottanta, la politica per il Mezzogiorno aveva abbandonato il sostegno attivo all'offerta in favore di un modello trainato dalla domanda, rivelatosi meno capace di radicare un tessuto industriale strutturato. Con l'esaurirsi della spinta propulsiva della Cassa per il Mezzogiorno, è venuto meno il principale strumento di accumulazione industriale dell'area, segnando il definitivo arresto della convergenza tra le due macroaree[1].

Il crollo del valore aggiunto manifatturiero nel biennio 2008-2009 non ha esaurito l'impatto della crisi finanziaria globale, ma ha segnato l'avvio della "lunga crisi" italiana. Dopo il rimbalzo del 2010, l'economia è ricaduta in recessione (2011-2013) senza più recuperare i livelli pre-crisi: nel 2019, la manifattura risultava ancora inferiore al picco del 2007 del 5,8% nel Centro-Nord e del ben 24,8% nel Mezzogiorno, dove l'indice è sprofondato a 77,0 nel 2014. Questo esito è stato aggravato dalle politiche di consolidamento fiscale, concentrate prevalentemente sul taglio della spesa in conto capitale. La riduzione degli investimenti pubblici ha generato effetti molto più severi al Sud, dove il moltiplicatore della spesa pubblica è superiore a 1, essendo la domanda locale maggiormente dipendente dalle risorse statali rispetto a quelle private[2].

Il dato cruciale, tuttavia, è che il divario tra Mezzogiorno e Centro-Nord si è aperto interamente dopo il 2007 per non richiudersi più. Fino a quell'anno le due serie storiche si muovevano in parallelo, con il Mezzogiorno a tratti persino avvantaggiato. Nel 2019, la distanza ha sfiorato i venti punti (85,4 contro 105,1) e nel 2025, nonostante la ripresa post-pandemica, permane un gap di oltre sedici punti (90,4 contro 106,5). Le cause di questa frattura risiedono nelle fragilità dei sistemi d'impresa meridionali: una cronica carenza di aziende di grandi dimensioni e una minore propensione alla crescita, che si traducono in debolezza finanziaria, scarsi investimenti, ridotta apertura internazionale e un'industrializzazione rimasta strutturalmente incompiuta. La crisi ha esasperato queste asimmetrie innescando un brutale processo di selezione del tessuto produttivo. Hanno resistito le imprese più grandi, capaci di riconfigurare le proprie risorse verso strategie di innovazione e internazionalizzazione. Le realtà minori, afflitte da crescenti difficoltà di accesso al credito e fortemente concentrate nel Mezzogiorno, si sono invece rifugiate in strategie di pura sopravvivenza: una produzione "flessibilizzata all'osso" e una drastica rinuncia a diversificare le funzioni aziendali oltre la mera manifattura.

17.3 Il protagonismo dell'industria tradizionale nella ripresa

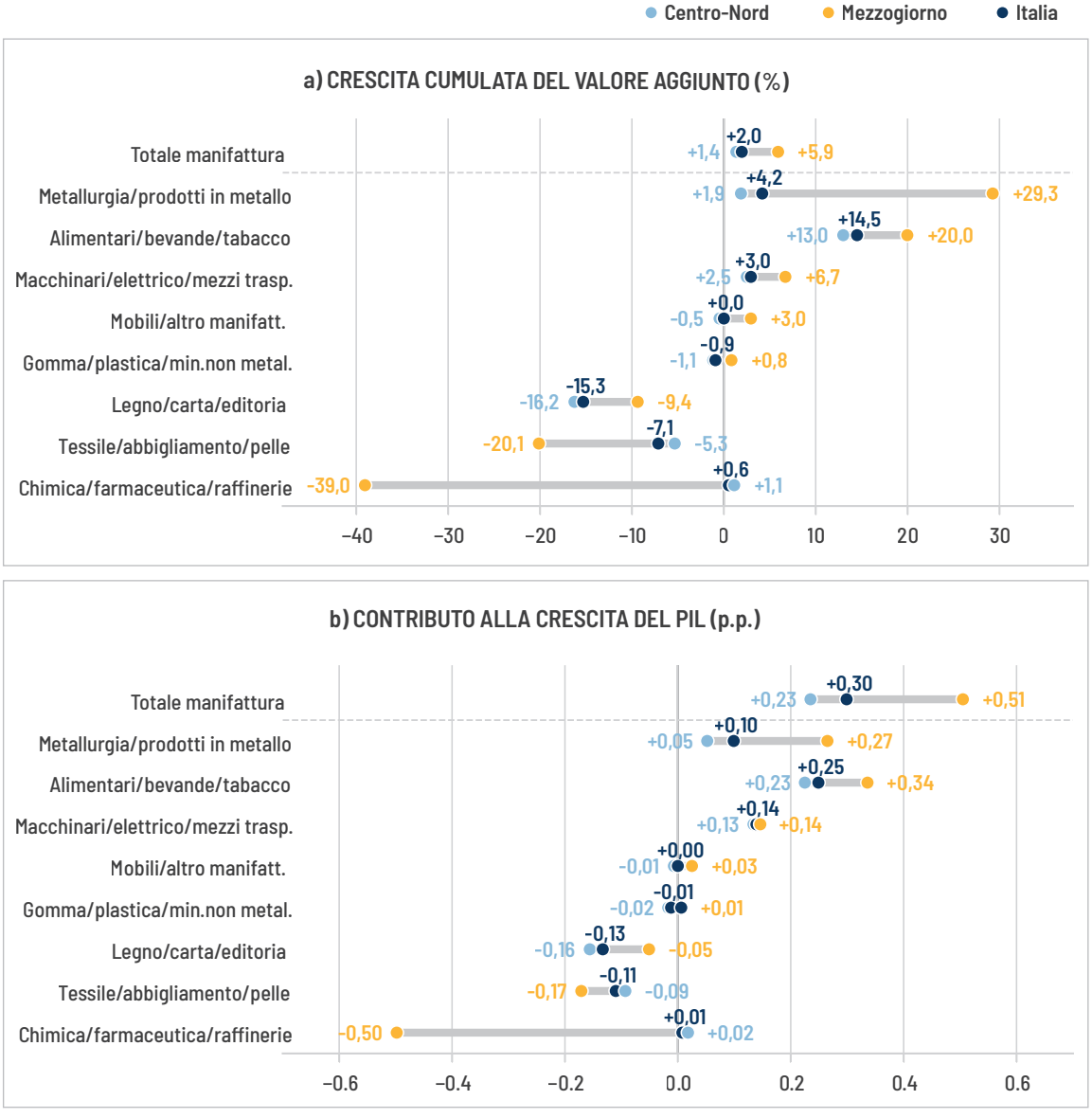
Rispetto a questo scenario di lungo periodo, la vera novità della fase post-pandemica risiede in una ripresa industriale più vigorosa nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese. Emergono, infatti, i primi segnali di ricucitura del divario: rapportato a quello del Centro-Nord, il livello della manifattura meridionale è salito dall'81% del 2019 all'85% del 2025. Un recupero ancora parziale, ma che inverte nettamente la rotta rispetto alla divergenza esplosa dopo il 2008.
Per neutralizzare l'effetto del minimo pandemico del 2020, la dinamica della manifattura è misurata ri-

[1] Petraglia, C., Prezioso, S. (2023). Nord e Sud. Divari economici e politiche pubbliche dall'euro alla pandemia. Carocci.

[2] Caravella, S., Prezioso, S. (2022). Il contesto territoriale influenza la resilienza delle imprese? Evidenze dal caso italiano: dalla «lunga crisi» alla pandemia. Rivista economica del Mezzogiorno, 36(3), 597-625.

spetto al 2019 (Fig. 2). Su questo orizzonte il Mezzogiorno è l'area che cresce di più: il valore aggiunto manifatturiero aumenta del 5,9% cumulato, contro il +1,4% del Centro-Nord. Il contributo alla crescita complessiva del PIL meridionale (+8,7%) è di 0,51 p.p., contro il +1,4% del Centro-Nord (+5,8%). La dinamica va letta tenendo presente il profilo temporale della ripresa: il guadagno del Sud si concentra nel rimbalzo 2020-2022, quando l'indice passa da 69,2 a 90,2 (+30,4%, contro +17,2% nel Centro-Nord). I livelli pre 2008 non sono tuttavia ancora recuperati: nel 2025 il Mezzogiorno resta il 20,3% sotto il proprio massimo del

Figura 2 Crescita cumulata del valore aggiunto e contributo alla crescita del PIL dei comparti della manifattura, 2019-2025 (prezzi costanti)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat, Conti economici regionali.

2007, il Centro-Nord il 4,5%.

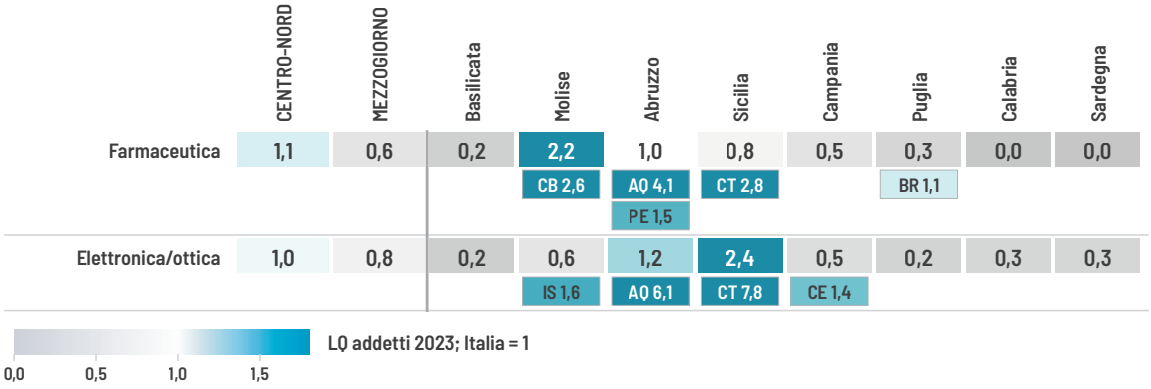
Il dato meridionale assume ancor più rilievo se rapportato al peso specifico del comparto: pur generando solo l'8,6% del PIL del Sud (contro il 17,2% al Centro-Nord), nel periodo in esame la manifattura ha sostenuto circa il 6% della crescita complessiva dell'area, dimostrando una reattività proporzionalmente superiore

a quella settentrionale. La ripresa, tuttavia, si presenta fortemente asimmetrica tra i settori. Al Sud, i motori trainanti sono l'alimentare (+20%) e la metallurgia (+29,3%), seguiti da macchinari e mezzi di trasporto (+6,7%). In terreno negativo, invece, la chimica-farmaceutica-raffinazione (in caduta del 39%, con un impatto negativo di 0,50 punti sul PIL), il tessile-abbigliamento (-20,1%) e il legno-carta (-9,4%). Questa spinta selettiva si spiega con l'esplosione della domanda legata agli investimenti post-Covid, in primis quelli edili. Le costruzioni hanno visto il proprio valore aggiunto balzare del 54,9% nel Mezzogiorno, contribuendo per 2,4 punti alla crescita del PIL (oltre un quarto dell'incremento totale dell'area). Di riflesso, la metallurgia – fornitrice chiave dell'edilizia – si è confermata tra i comparti più dinamici, mentre l'alimentare ha consolidato la propria vocazione territoriale.
Si delinea, insomma, una ripresa polarizzata: solida nelle filiere agganciate agli investimenti interni e in affanno nei comparti esposti alla competizione globale (tessile, carta). Tuttavia, le ampie aggregazioni settoriali rischiano di mascherare dinamiche opposte: accorpare la farmaceutica high-tech con la raffinazione legata all'energia, o l'elettronica con l'automotive, rende illeggibili le singole traiettorie. Per questo, l'analisi successiva adotterà un livello di scomposizione più fine, indispensabile per mappare le reali specializzazioni su cui si giocherà la competitività futura del Sud.

17.4 Specializzazioni settoriali e tecnologiche

La ripresa manifatturiera analizzata in precedenza si concentra in specifiche filiere, coincidendo solo in parte con le vocazioni storiche del Mezzogiorno. Il caso più lineare è quello dell'alimentare: secondo motore della crescita meridionale (+20% tra il 2019 e il 2025), il settore poggia su un solido vantaggio comparato territoriale, evidenziato da un Location Quotient – LQ (dato dal rapporto tra la quota di addetti del settore nell'area e la stessa quota a livello nazionale) pari a 1,8.
Per altri settori, la relazione è meno diretta. La metallurgia, pur essendo il comparto a maggiore crescita (+29,3%), presenta al Sud un LQ inferiore all'unità (0,9). Al contrario, eccellenze come l'automotive in Basilicata – fortemente polarizzato sul polo di Melfi con un LQ di 7,5, tra i massimi in Italia – restano "invisibili" all'interno del modesto dato aggregato di macchinari e mezzi di trasporto (+6,7%). Proprio per superare i limiti di queste macro-aggregazioni, di seguito si analizzano le specializzazioni per le quattro classi di intensità tecnologica Eurostat (NACE Rev. 2), mappando l'indice LQ (su addetti 2023, benchmark Italia = 1) fino al dettaglio provinciale per i soli settori oltre la soglia di specializzazione (LQ > 1).
Il quadro del comparto High-tech (Fig. 3) conferma la fragilità strutturale del Mezzogiorno: sia la farmaceutica (LQ 0,6) sia l'elettronica/ottica (LQ 0,8) si collocano sotto la media nazionale. La specializzazione, dove presente, è circoscritta a un numero limitatissimo di territori: solo sette province su trentotto superano la soglia in almeno uno dei due comparti (L'Aquila, Pescara, Campobasso, Isernia, Caserta, Brindisi e Catania), mentre tre intere regioni (Basilicata, Calabria e Sardegna) ne sono del tutto prive. Tuttavia, queste "oasi" tecnologiche mostrano intensità notevoli. In Sicilia, il dato regionale dell'elettronica (LQ 2,4) è quasi interamente trainato da Catania, che assorbe circa il 90% degli addetti dell'isola (5.600 su 6.300) vantando un LQ molto elevato di 7,8 e primeggiando anche nella farmaceutica (LQ 2,8). L'Abruzzo si distingue con due poli: L'Aquila, che eccelle in entrambi i settori (farmaceutica 4,1; elettronica 6,1), e Pescara (farmaceutica 1,5). Il Molise si divide tra Campobasso (farmaceutica 2,6) e Isernia (elettronica 1,6). Completano la mappa Caserta in Campania (elettronica 1,4) e Brindisi in Puglia (farmaceutica 1,1). Ne scaturisce una geografia produttiva fatta di poli isolati, più che di filiere diffuse: la specializzazione high-tech meridionale si concentra in pochi, attivissimi nodi (prevalentemente in Abruzzo, Molise e Sicilia orientale), senza riuscire a innervare il resto del territorio.

Figura 3 Indice di specializzazione (LQ addetti, 2023) nei settori High-tech (farmaceutica, elettronica/ottica) Benchmark nazionale (Italia=1)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat

Il comparto Medium-high-tech restituisce un'immagine più articolata sul piano territoriale, ma fortemente concentrata a livello settoriale (Fig. 4). A livello aggregato, il Mezzogiorno mostra una specializzazione in due settori dei mezzi di trasporto – gli autoveicoli (LQ 1,6) e gli altri mezzi di trasporto (LQ 1,4) – mentre resta ampiamente sotto la media nazionale nella chimica (LQ 0,6), negli apparecchi elettrici (LQ 0,5) e, soprattutto, nei macchinari (LQ 0,3), che rappresentano il pilastro dei beni strumentali e della manifattura avanzata. In quest'ultimo settore, nessuna provincia meridionale supera la soglia di specializzazione (LQ > 1) e il divario rispetto al Centro-Nord (LQ 1,1) risulta il più ampio dell'intera fascia.

La specializzazione automotive si conferma la più marcata e diffusa. L'indice regionale è molto elevato in Basilicata (LQ 7,5), Molise (5,7) e Abruzzo (3,3), oltre che superiore alla media in Campania (1,4), mentre la Puglia si allinea al dato nazionale (1,0). A livello provinciale, il sistema si sviluppa lungo un asse che unisce l'area adriatica e appenninica dal Molise e dall'Abruzzo fino alla Basilicata, con propaggini in Campania e Puglia, trainato da specifici poli[3]. Per quanto riguarda gli altri mezzi di trasporto (che includono aerospaziale, ferroviario e navale), la geografia si sposta sulle regioni tirreniche e ioniche. La Campania guida la classifica regionale (LQ 2,4), forte di province come Napoli (LQ 3,5), Avellino e Benevento (LQ 2,0) e Caserta (1,8). Seguono la Puglia (LQ 1,4), con punte a Brindisi (LQ 5,5), Foggia (2,2) e Taranto (1,8), e territori puntuali in Sicilia (Palermo 2,5; Messina 1,8; Ragusa 1,3) e Calabria (Catanzaro 2,0).
Infine, chimica e apparecchi elettrici rappresentano specializzazioni circoscritte e puntuali. Nel settore chimico, il Molise (LQ 1,9) e la Sicilia (1,1) superano la media nazionale grazie a specifici hub petrolchimici e di base[4]. Gli apparecchi elettrici, invece, non vedono alcuna regione oltre l'unità e registrano una presenza limitata a pochissime province con valori contenuti[5].
Complessivamente, ventiquattro province meridionali su trentotto superano la soglia in almeno uno dei cinque comparti e ogni regione ne ha almeno una, a differenza di quanto accade nel High-tech. La specializzazione, tuttavia, si addensa in pochi comparti, quasi tutti legati ai mezzi di trasporto e alla chimica di base, mentre è assente proprio nella meccanica strumentale, che altrove trascina il tessuto produttivo a maggiore intensità tecnologica.

[3] Potenza (LQ 10,0), Chieti (6,9), Campobasso (6,4), Isernia (3,4), Foggia (2,9), Avellino (2,7), Benevento (2,5), Bari (2,0).

[4] Siracusa (3,1), Caltanissetta (2,8), Campobasso (2,2), Ragusa (1,6), Brindisi (2,0), Reggio Calabria (1,6) e Sassari (1,6).

[5] Reggio Calabria (LQ 1,7), Trapani (1,4), L'Aquila (1,3) e Caserta (1,1).

Figura 4 Indice di specializzazione (LQ addetti, 2023) nei settori Medium-high-tech (chimica, apparecchi elettrici, macchinari, autoveicoli, altri mezzi di trasporto). Benchmark nazionale (Italia=1).



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat; classificazione tecnologica Eurostat (NACE Rev.2).

Il Mezzogiorno esprime la maggiore specializzazione rispetto al Centro-Nord nel comparto Medium-low-tech (Fig. 5). A livello aggregato, il Sud supera la media nazionale in tre settori su sei: raffinazione e coke (LQ 2,8, a fronte dello 0,6 del Centro-Nord), minerali non metalliferi (LQ 1,4) e attività di riparazione, manutenzione e installazione di macchinari (LQ 1,5). Restano invece sotto soglia la gomma e plastica (LQ 0,7), la metallurgia (0,9) e i prodotti in metallo (0,9). È significativo che in tutte le trentotto province meridionali almeno un comparto superi la soglia di specializzazione (LQ>1).

La vocazione più diffusa riguarda i minerali non metalliferi (cemento, laterizi, ceramica, vetro e pietra). Il dato regionale supera la media in sette regioni su otto, eccezione fatta per la Campania (LQ 0,9), con picchi in Calabria (2,0), Sardegna (2,0) e Sicilia (1,9). A livello provinciale la soglia è superata in 32 territori su 38, con una copertura totale in Sicilia, Calabria, Sardegna, Molise e Basilicata, confermando un indotto dell'edilizia fortemente radicato nel territorio. Di segno opposto è la raffinazione e produzione di coke, che mostra un'estrema concentrazione puntuale che riflette la presenza di grandi impianti isolati più che un tessuto diffuso[6]. Dinamica analoga per la metallurgia, specializzata soprattutto per via del polo di Taranto (LQ 11,0) e della provincia del Sud Sardegna (4,4). Anche le attività di riparazione, manutenzione e installazione evidenziano una forte diffusione: superano la media nazionale cinque regioni su otto e 28 province[7]. Tale distribuzione ricalca la presenza dei grandi impianti industriali, configurandosi come un servizio tecnico alle installazioni piuttosto che come produzione autonoma. Infine, gomma-plastica e prodotti in metallo, nuclei della subfornitura di beni intermedi, non mostrano una specializzazione meridionale diffusa: nella gomma e plastica

[6] Cagliari (LQ 34,7) e Oristano (9,2); Siracusa (LQ 42,9), Messina (14,0), Enna (8,3) e Caltanissetta (7,8); Catanzaro (5,1) e Taranto (4,4).

[7] Valori massimi a Siracusa (LQ 3,8), Caltanissetta (3,2), Cagliari (2,8), Sassari (2,6), Palermo (2,3) e Taranto (2,2).

solo l'Abruzzo si colloca appena sopra la soglia (LQ 1,05) con presenze provinciali sporadiche, mentre nei prodotti in metallo la Calabria supera marginalmente la media (LQ 1,1) grazie ai contributi circoscritti di Crotone (LQ 1,7) e Vibo Valentia (1,5).

Figura 5 **Indice di specializzazione (LQ addetti, 2023) nei settori Medium-low-tech (gomma/plastica, minerali non metalliferi, metallurgia, prodotti in metallo, riparazione/manutenzione). Benchmark nazionale (Italia=1).**

	CENTRO-NORD	MEZZOGIORNO	Basilicata	Molise	Abruzzo	Sicilia	Campania	Puglia	Calabria	Sardegna
Coke/raffinazione	0,6	2,8	0,7	0,4	0,6	7,7	1,3	1,2	2,7	12,3
					PE 1,2	SR 42,9	NA 1,7	TA 4,4	CZ 5,1	CA 34,7
						ME 14,0	SA 1,4	BR 1,0	CS 2,8	OR 9,2
						EN 8,3			VV 1,9	NU 3,3
						CL 7,8			RC 1,5	SS 2,3
						CT 1,7			KR 1,0	SU 1,8
						AG 1,3				
						PA 1,1				
Gomma/plastica	1,1	0,7	0,8	0,6	1,1	0,6	0,8	0,6	0,6	0,5
			MT 1,4		TE 1,3	ME 1,2	SA 1,5	BR 1,2	CS 1,2	CA 1,1
					PE 1,2		CE 1,1			
Minerali non metalliferi	0,9	1,4	1,5	1,8	1,4	1,9	0,9	1,2	2,0	2,0
			MT 2,5	IS 2,5	CH 2,1	TP 3,2	BN 2,0	FG 1,8	CZ 2,5	NU 2,8
			PZ 1,1	CB 1,5	AQ 1,8	RG 2,7	SA 1,4	LE 1,5	KR 2,1	OR 2,5
						AG 2,5	AV 1,1	BR 1,3	CS 2,1	SS 1,9
						EN 1,8		BT 1,3	RC 1,8	SU 1,8
						ME 1,8			VV 1,6	CA 1,6
						CT 1,7				
						PA 1,7				
						CL 1,4				
						SR 1,0				
Metallurgia	1,0	0,9	0,8	0,4	0,6	0,3	0,5	2,0	0,4	1,0
			MT 1,1	IS 1,1			CE 1,1	TA 11,0		SU 4,4
Prodotti in metallo	1,0	0,9	0,8	0,7	0,9	0,9	0,9	0,9	1,1	1,0
						CL 1,9	BN 1,1	BR 1,1	KR 1,7	CA 1,2
						SR 1,2		LE 1,1	VV 1,5	SU 1,1
						AG 1,2			CZ 1,0	NU 1,0
									CS 1,0	
									RC 1,0	
Riparazione/manutenzione	0,9	1,5	1,0	0,8	0,7	2,1	1,6	1,5	1,5	2,3
			PZ 1,2		PE 1,7	SR 3,8	NA 1,9	TA 2,2	CZ 1,9	CA 2,8
						CL 3,2	SA 1,4	FG 2,0	RC 1,8	SS 2,6
						PA 2,3	BN 1,2	BR 1,8	CS 1,4	SU 2,2
						CT 1,9	CE 1,1	BA 1,5	KR 1,3	OR 1,2
						RG 1,6			VV 1,1	NU 1,2
						ME 1,6				
						TP 1,4				
						AG 1,4				

LQ addetti 2023; Italia = 1

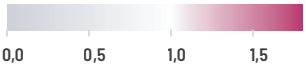
0,0 0,5 1,0 1,5

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat

Il comparto Low-tech costituisce l'area di specializzazione meridionale più ampia e radicata, pur concentrandosi prevalentemente in un unico settore (Fig. 6). Nel comparto alimentare e bevande, il Mezzogiorno registra un indice di specializzazione (LQ) pari a 1,8 contro lo 0,8 del Centro-Nord, rappresentando il dato più elevato dell'intera fascia. Tutte le otto regioni superano la media nazionale, con i picchi più alti in Sardegna (LQ 1,7), Sicilia (1,6) e Calabria (1,6), e la soglia è superata in 36 province su 38, fatta eccezione per Chieti e Taranto[8].

Figura 6 Indice di specializzazione (LQ addetti, 2023) nei settori Low-tech (alimentare/bevande, tessile/abbigliamento/pelle, legno, carta/stampa, mobili, altre manifatturiere). Benchmark nazionale (Italia=1).

	CENTRO-NORD	MEZZOGIORNO	Basilicata	Molise	Abruzzo	Sicilia	Campania	Puglia	Calabria	Sardegna
Alimentare/bevande	0,8	1,8	1,3 MT 1,5 PZ 1,5	1,5 IS 2,1 CB 1,8	1,1 PE 1,6 AQ 1,5 TE 1,5	1,6 AG 3,4 TP 3,4 EN 3,0 RG 3,0 PA 2,9 ME 2,5 CT 2,0 CL 1,4 SR 1,4	1,2 SA 2,5 CE 1,8 BN 1,8 AV 1,6 NA 1,3	1,2 FG 2,7 BT 1,9 BA 1,7 BR 1,7 LE 1,2	1,6 VV 3,2 CS 3,0 RC 2,9 KR 2,3 CZ 2,0	1,6 OR 4,1 NU 3,8 SS 2,6 SU 2,6 CA 1,5
Tessile/abbigliamento/pelle	1,0	1,0	0,2	0,2	0,9 TE 2,2 PE 1,1	0,2 EN 1,3	1,1 NA 2,1 CE 1,3 AV 1,3	1,1 BT 3,7 LE 2,8	0,2	0,1
Legno	1,0	1,2	1,0 MT 1,3 PZ 1,1	0,7 IS 1,2	0,7 AQ 1,2	0,8 EN 2,0 RG 1,9 PA 1,6 TP 1,6 ME 1,5 AG 1,4	0,7 BN 1,8 SA 1,1 AV 1,1	0,8 BR 1,4 LE 1,3 BA 1,1 FG 1,1	1,5 VV 3,6 CS 2,9 KR 2,5 RC 2,3 CZ 2,1	2,0 SS 5,3 SU 2,6 OR 2,5 NU 2,2 CA 1,6
Carta/stampa	1,0	1,0	0,5	0,5 IS 1,3	1,0 PE 3,3 AQ 1,2	0,6 CT 1,1 AG 1,0 PA 1,0	0,9 SA 1,9 CE 1,2 NA 1,0	0,6 FG 1,2 BA 1,0	0,5 CZ 1,5	0,4 OR 1,4
Mobili	1,0	0,8	1,7 MT 6,5	0,5	0,6 TE 1,7	0,3	0,3	1,2 BA 3,3	0,3	0,2
Altre manifatturiere	1,1	0,7	0,3	0,3	0,6 PE 1,9	0,5 EN 1,6 PA 1,1 AG 1,0	0,4	0,5 LE 1,0	0,6 KR 1,9 RC 1,1 CS 1,0	0,7 CA 1,4 SS 1,0



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat; classificazione tecnologica Eurostat (NACE Rev.2).

[8] L'intensità territoriale è notevole in Sicilia (Agrigento 3,4; Trapani 3,4; Enna 3,1; Ragusa 3,0), in Calabria (Vibo Valentia 3,2; Cosenza 3,0; Reggio Calabria 2,9), in Sardegna (Oristano 4,1; Nuoro 3,8), oltre che a Foggia (2,7) e Salerno (2,5).

Si tratta di una vocazione diffusa e consolidata che abbraccia l'intero Meridione. La filiera del legno mostra un profilo analogo ma più circoscritto: il Mezzogiorno si attesta a un LQ di 1,2 (contro l'1,0 del Centro-Nord), con dati regionali elevati in Sardegna (2,0) e Calabria (1,5). La soglia provinciale è superata in 27 territori su 38, spiccando a Sassari (LQ 5,3) e in tutte le province calabresi. Negli altri comparti la specializzazione assume invece un carattere puntuale. Nel tessile, abbigliamento e pelle, il Sud è in linea con la media nazionale (LQ 1,04), ma il dato regionale supera la soglia solo in Campania (1,1) e Puglia (1,06), concentrandosi in poche province chiave[9]. Il settore carta e stampa (LQ 1,0) fa perno su Pescara (LQ 3,3), seguito da Salerno (1,9) e Catanzaro (1,5). Il mobile si colloca sotto la media (LQ 0,8), con sole due regioni specializzate, Basilicata (LQ 1,7) e Puglia (1,2), che dipendono strettamente dai poli di Matera (LQ 6,5) e Bari (3,3). Infine, le altre industrie manifatturiere (LQ 0,7) restano sotto la media, con presenze circoscritte a Pescara (1,9) e Crotone (1,9).
Nel complesso, il quadro Low-tech conferma la storica leadership del Sud nell'agroalimentare e, in misura minore, nel legno, evidenziando al contempo come nei comparti tradizionali della moda e del mobile sopravvivano soltanto distretti isolati, dotati di alti valori di specializzazione ma incapaci di strutturare un tessuto produttivo diffuso.

17.5 Grandi stabilimenti e specializzazioni avanzate

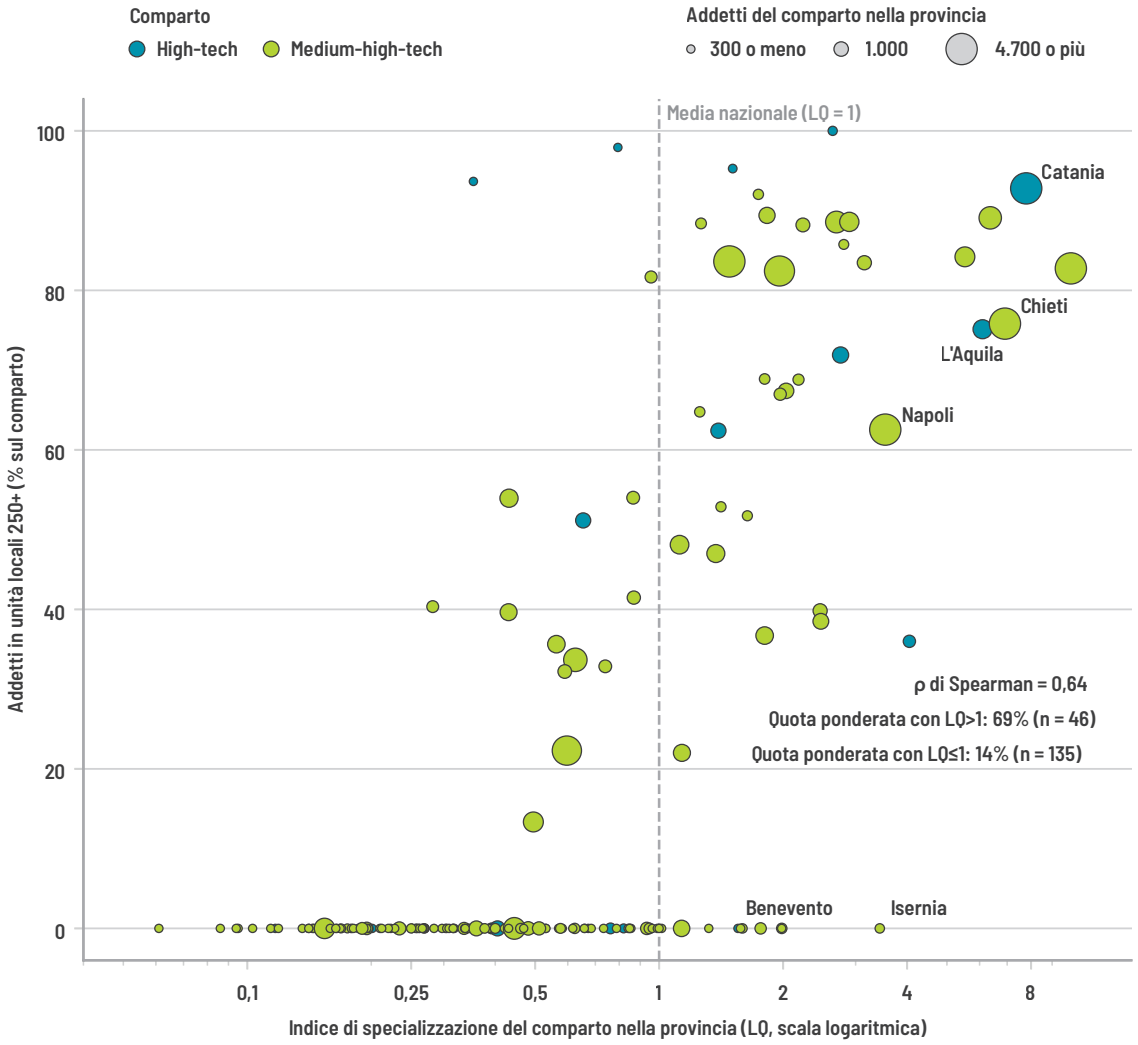
La capacità di un sistema industriale di crescere, innovare e attrarre investimenti dipende in larga misura dalla presenza di imprese di grande dimensione. Come discusso nel Rapporto SVIMEZ 2025, la grande impresa ha rappresentato nel dopoguerra il motore principale della convergenza dell'Italia verso i principali partner europei e del Mezzogiorno verso il Centro-Nord.
Le grandi aziende fungono da nodi chiave all'interno di fitte reti di fornitura, coinvolgendo un ampio tessuto di piccole e medie imprese in qualità di fornitori di beni intermedi, subfornitori o partner per progetti innovativi. Esse generano esternalità fondamentali lungo le filiere, stimolando la diffusione di competenze, l'apprendimento organizzativo e la nascita di nuove realtà imprenditoriali. Dispongono inoltre della solidità finanziaria e della struttura organizzativa necessarie per programmare investimenti di lungo periodo e garantire condizioni di lavoro più stabili e qualificate.

Nel Mezzogiorno, tuttavia, questo nucleo strutturale risulta ristretto. Nel 2023, i grandi stabilimenti con almeno 250 addetti occupavano nel Sud circa 295 mila lavoratori, pari al 16% del totale nazionale e al 7% dell'occupazione meridionale complessiva. Si tratta di una presenza significativa ma fortemente concentrata in pochi poli. Nei comparti ad alta e medio-alta tecnologia, l'incidenza dei grandi stabilimenti sull'occupazione industriale supera stabilmente il 30% e tocca quasi il 50% nel Mezzogiorno; in tali ambiti, la scala dimensionale rappresenta un'ottima approssimazione della dotazione di competenze tecnologiche e finanziarie indispensabili per competere su mercati globali e complessi.
Per verificare se la limitata specializzazione tecnologica del Sud poggi su un tessuto diffuso o su pochi grandi insediamenti, l'analisi ha messo a confronto – per ciascun comparto e provincia – l'indice di specializzazione con la quota di addetti impiegati in stabilimenti con almeno 250 addetti. Come evidenziato dalla Fig. 7, le due dimensioni convergono: laddove il Mezzogiorno esprime una specializzazione, il peso dei grandi stabilimenti risulta nettamente superiore.

Nelle 46 coppie provincia-comparto in cui l'indice di specializzazione supera 1, i grandi stabilimenti occupano il 69% degli addetti del settore, a fronte del 14% registrato nelle 135 coppie non specializzate. Inoltre, in

[9] Barletta-Andria-Trani (LQ 3,7), Lecce (2,8), Teramo (2,2) e Napoli (2,1).

Figura 7 Specializzazione e quota di addetti in grandi stabilimenti. Comparti High-tech e Medium-high-tech, province del Mezzogiorno



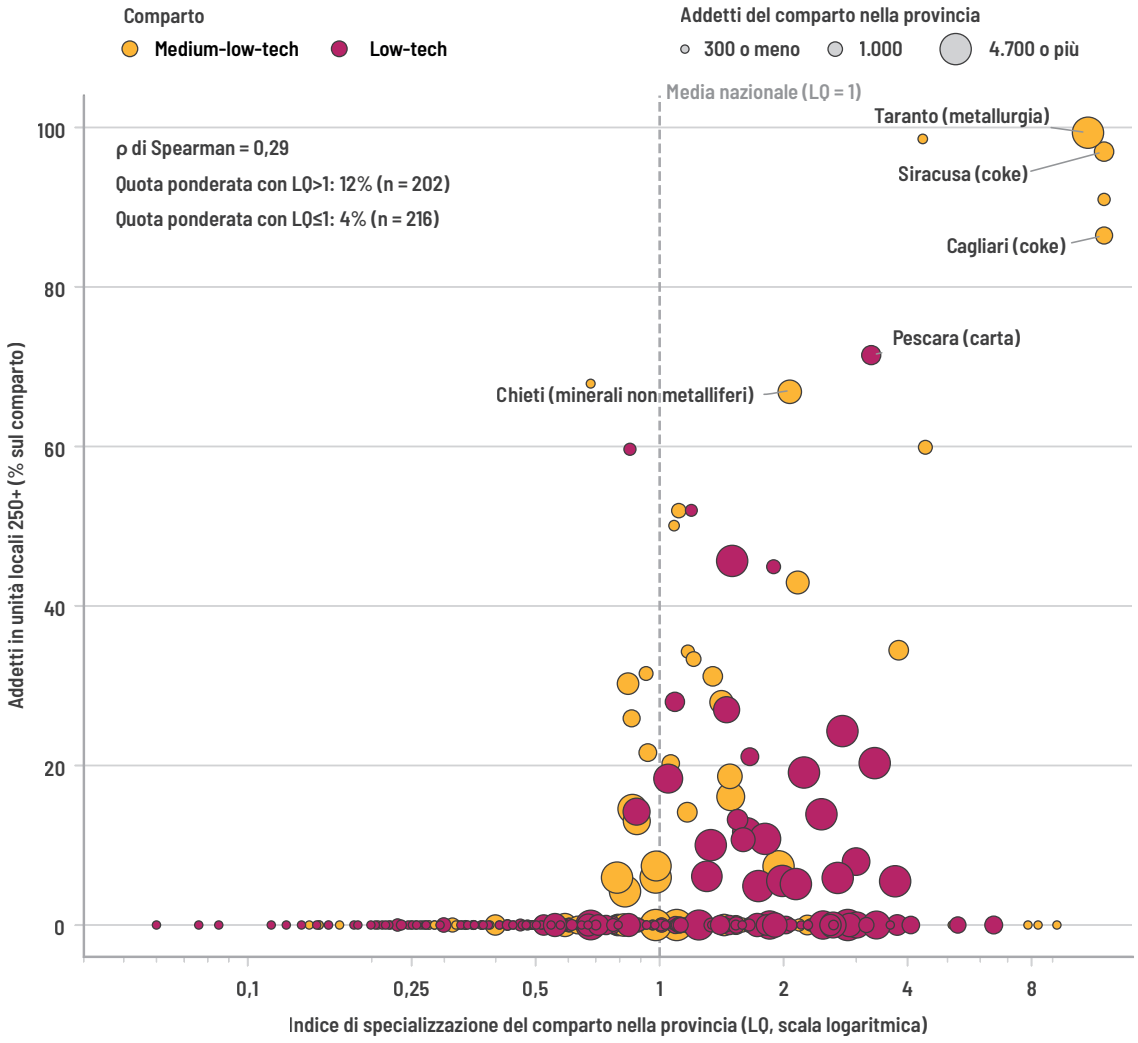
Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati Istat, ASIA-Unità locali, 2023. Ogni punto è una coppia provincia-comparto con almeno 50 addetti; la dimensione è proporzionale agli addetti.

28 di queste 46 coppie, oltre la metà della forza lavoro è impiegata in un grande stabilimento.
Più in generale, i dati confermano che all'aumentare della specializzazione cresce anche la concentrazione di addetti nei grandi impianti, (indice di Spearman pari a 0,64)[10]. Tra gli esempi più emblematici figurano l'elettronica e l'ottica a Catania (93%) e L'Aquila (75%), il settore automobilistico a Potenza (83%), Chieti (76%), Campobasso, Foggia e Avellino (89% ciascuna), gli altri mezzi di trasporto a Brindisi (84%) e la chimica a Siracusa (83%). In questi territori la specializzazione coincide in via quasi esclusiva con la presenza di uno o

[10] Per misurare quanto le due grandezze si muovano insieme si è usato l'indice di correlazione di Spearman: l'indice mette in ordine le coppie provincia-comparto, dalla più alla meno specializzata e dalla più alla meno concentrata nei grandi stabilimenti, e verifica se i due ordinamenti coincidono. Vale 1 se coincidono perfettamente, 0 se non c'è alcun legame e –1 se sono opposti. Il risultato va letto come un'associazione e non come un nesso causale. Nelle province con una manifattura di dimensioni ridotte un singolo grande stabilimento è sufficiente a determinare contemporaneamente un LQ elevato e un'alta quota di addetti in grandi unità locali, e ciò rende parte della relazione di natura meccanica. Le coppie considerate sono quelle con almeno 50 addetti nel comparto; per stabilimenti si intendono le unità locali, non le imprese. Una quota pari a zero indica l'assenza, nel comparto e nella provincia, di unità locali con 250 o più addetti: nei dati Istat l'assenza di valore corrisponde all'assenza di unità locali, e la somma dei comparti coincide con il totale provinciale della manifattura, sia per il complesso degli addetti sia per la classe 250+, quindi non vi sono celle riservate.

pochi stabilimenti di grande scala. Nei comparti caratterizzati da una minore specializzazione meridionale, come i macchinari e gli apparecchi elettrici, la quota di grandi stabilimenti risulta generalmente ridotta. Ciò dimostra che la debolezza high-tech del Mezzogiorno non deriva da una frammentazione delle imprese, bensì dalla totale assenza di insediamenti di grande dimensione.

Figura 8 Specializzazione e quota di addetti in grandi stabilimenti. Comparti Medium-low-tech e Low-tech, province del Mezzogiorno



Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati Istat, ASIA-Unità locali, 2023. Ogni punto è una coppia provincia-comparto con almeno 50 addetti; la dimensione è proporzionale agli addetti.

Il quadro muta radicalmente nei settori a minore intensità tecnologica (Fig. 8). Nel Medium-low-tech e nel low-tech, la correlazione tra specializzazione e grandi impianti si indebolisce drasticamente: nelle coppie specializzate i grandi stabilimenti occupano appena il 12% degli addetti, contro il 4% di quelle non specializzate.

Nel comparto Medium-low-tech, le specializzazioni sostenute da grandi stabilimenti sono rare e circoscritte alle produzioni di base[11]. Per il resto, si tratta di insediamenti isolati: in ben 85 delle 105 coppie specia-

[11] La metallurgia di Taranto (99%), la raffinazione e il coke a Taranto (99%), Siracusa (97%), Messina (91%) e Cagliari (86%), i minerali non metalliferi a Chieti (67%) e la metallurgia nel Sud Sardegna (60%).

lizzate del comparto la quota è pari a zero. In settori come i minerali non metalliferi, i prodotti in metallo e la riparazione di macchine, la quota di addetti nei grandi impianti resta molto bassa (rispettivamente 7%, 1% e 11% nelle coppie specializzate), a conferma di attività capillarmente diffuse sul territorio e gestite da imprese di ridotte dimensioni.
Nel Low-tech, questo legame si indebolisce ulteriormente. Per 72 su 97 coppie specializzate, la quota di addetti in grandi stabilimenti è nulla. Le specializzazioni nell'alimentare, nel legno e nel tessile poggiano quasi interamente su piccole e medie imprese, con percentuali comprese tra lo 0% e il 10%.
Pur ricordando che l'analisi evidenzia un'associazione e non un nesso causale diretto, il confronto tra i diversi gruppi settoriali delinea una netta dicotomia. Nei comparti a maggiore intensità tecnologica, la specializzazione del Mezzogiorno assume la forma di una "geografia di poli", trainata da grandi stabilimenti in assenza di un tessuto diffuso di aziende di media dimensione. Nei settori tradizionali e di base, al contrario, lo sviluppo è sorretto da unità produttive contenute, fatte salve poche eccezioni nelle produzioni di base.
Da ciò discende un'implicazione strategica fondamentale: la tenuta delle specializzazioni tecnologiche meridionali è legata a doppio filo alla presenza dei grandi insediamenti industriali. Sostenerne il radicamento e lo sviluppo, attraverso strumenti coerenti con la riforma della politica di coesione e una maggiore selettività della ZES unica, significa agire direttamente sul nucleo vitale da cui dipendono investimenti, innovazione e indotto.

17.6 Le imprese ad alta crescita del Mezzogiorno

17.6.1 *Diffusione e caratteristiche*

La ridotta dimensione media delle imprese rappresenta da tempo uno dei principali elementi del dibattito sulla competitività del sistema produttivo italiano e, in misura ancora maggiore, di quello meridionale. Su questo tema convivono due letture. Da un lato, una consolidata tradizione di studi ha evidenziato il dinamismo e la capacità competitiva delle piccole imprese, anche attraverso l'esperienza dei distretti industriali e dei sistemi produttivi locali. Dall'altro, numerose evidenze mostrano come l'eccessiva frammentazione del tessuto produttivo e la difficoltà delle imprese ad aumentare la propria scala rappresentino uno dei fattori che frenano la produttività del Paese. La piccola dimensione non costituisce necessariamente un limite in sé. Diventa però un vincolo quando riduce la capacità delle imprese di sostenere investimenti, innovare, attrarre competenze qualificate e raggiungere i mercati internazionali. Le analisi proposte nel Capitolo vanno oltre la tradizionale contrapposizione tra piccola e grande impresa, spostando l'attenzione dalla dimensione in sé alla capacità delle imprese di crescere. La domanda diventa quindi non soltanto "quanto sono grandi le imprese?", ma soprattutto "quali imprese riescono a crescere rapidamente e quali condizioni ne favoriscono il percorso?".

La crescita delle piccole e medie imprese assume oggi una rilevanza ancora maggiore. La capacità di aumentare la scala produttiva è tornata al centro delle politiche europee per la competitività, dalla EU Startup and Scaleup Strategy del 2025 fino alla proposta dello European Innovation Act del settembre 2026, entrambe orientate a rafforzare le condizioni che consentono alle imprese innovative europee di crescere e competere su scala globale[12]. Le analisi a livello internazionale dell'OECD mostrano che le imprese ad alta crescita sono presenti in diversi settori e classi di età e, pur essendo una minoranza, forniscono un contri-

[12] Commissione europea (2025), The EU Startup and Scaleup Strategy, Brussels; Commissione europea (2026a), Commission proposes a new European Innovation Act to help innovative European ideas grow and compete globally, Press Release IP/26/1810, 9 settembre 2026.

buto rilevante alla creazione di nuova occupazione (tra il 41 e il 62%)[13].
Questa prospettiva è particolarmente importante per il Mezzogiorno. I tradizionali indicatori medi evidenziano una struttura produttiva caratterizzata da imprese più piccole, minore produttività, più limitata apertura internazionale e maggiori difficoltà nell'innovazione. In un'area in cui la presenza di imprese di maggiore dimensione è più contenuta, interrogarsi sui processi di crescita significa anche chiedersi da dove possano emergere le imprese capaci di raggiungere una scala maggiore e rafforzare la base produttiva del territorio. Ma la fotografia dei valori medi può nascondere rilevanti differenze tra imprese. La questione diventa quindi capire se, anche all'interno di un sistema produttivo strutturalmente più fragile, esistano imprese capaci di intraprendere percorsi di crescita particolarmente sostenuti.

Le imprese ad alta crescita – High-Growth Firms (HGF) – offrono una lente utile per individuare queste componenti più dinamiche[14]. In un recente studio per il Luiss Hub for New Industrial Policy and Economic Governance (LUHNIP) sulle basi microeconomiche della competitività italiana, le HGF sono state utilizzate per identificare forme latenti di vantaggio competitivo: capacità imprenditoriali e produttive già presenti nei territori, ma non necessariamente intercettate dagli indicatori tradizionali di competitività[15]. In continuità con questo approccio, si propone di seguito un approfondimento specifico sul Mezzogiorno, confrontando le HGF meridionali con quelle del Centro-Nord.

L'obiettivo è mettere in luce i nuclei di dinamismo imprenditoriale presenti nell'area e i fattori che possono sostenerne o limitarne il consolidamento competitivo. L'analisi considera dimensione ed età delle imprese, specializzazione settoriale, internazionalizzazione, innovazione e capitale umano e, infine, produttività.

Sono considerate HGF le imprese che registrano una crescita media annualizzata del fatturato superiore al 20% per un periodo di tre anni. L'universo di riferimento comprende le imprese della manifattura e dei servizi attive sia nel 2019 sia nel 2022 che, all'inizio del periodo, presentavano almeno 10 addetti e un fatturato superiore a circa 121 mila euro. Le informazioni derivano dal Registro statistico delle imprese attive ASIA dell'Istat e dai relativi frame informativi. I dati sui brevetti provengono dalla banca dati Moody's Orbis Intellectual Property.

Nell'universo considerato sono presenti 8.129 High-Growth Firms nel Mezzogiorno e 22.042 nel Centro-Nord (Tab. 1)[16]. Il confronto diventa però particolarmente interessante quando si tiene conto della diversa numerosità delle imprese. Nel Mezzogiorno le HGF rappresentano il 20,4% delle imprese appartenenti all'universo analizzato, contro il 15,2% nel Centro-Nord, una differenza statisticamente rilevante. In termini occupazionali, sempre con riferimento allo stesso universo di imprese, le HGF assorbono il 19,2% degli addetti nel Mezzogiorno (249 mila su circa 1,3 milioni), contro il 13,6% nel Centro-Nord (circa 1 milione su 7,4 milioni). Il peso delle HGF risulta ancora maggiore in termini di valore aggiunto: 23,4% nel Mezzogiorno e 16,3% nel Centro-Nord.

Il dato va letto con cautela, perché l'incidenza è calcolata sulle imprese che superano le soglie previste dalla

[13] OECD (2025), Unleashing SME Potential to Scale Up, OECD Publishing, Paris.

[14] OECD (2007), Eurostat-OECD Manual on Business Demography Statistics, OECD Publishing, Paris; OECD (2009), Measuring Entrepreneurship: A Collection of Indicators, OECD Publishing, Paris.

[15] Gentile M., Giuffrida A., Moretti L., Pini M. (2026), The micro-foundations of Italy's existing and latent competitive advantages. In D. Di Carlo, L. Moretti (Eds.), RISE to compete: LUHNIP report on Italy's industrial policy. FrancoAngeli.

[16] Tutti i dati strutturali sulle HGF si riferiscono al 2022 salvo diversa indicazione.

metodologia, non sull'intera popolazione imprenditoriale. Il risultato resta tuttavia significativo: tra le imprese meridionali che hanno già raggiunto una prima soglia dimensionale, la presenza di percorsi di crescita molto sostenuti è più elevata che nel Centro-Nord. Emerge così una componente imprenditoriale dinamica che rappresenta un importante punto di partenza per rafforzare la competitività del Mezzogiorno. Questa incidenza delle HGF nel Mezzogiorno è coerente con gli studi dell'OECD, che evidenziano come percorsi di rapida crescita delle imprese possano emergere anche nelle aree economicamente meno avanzate[17].

Tabella 1 High-Growth Firms (HGF) e Low-Growth Firms (LGF)

	HGF	LGF	Totale	HGF	LGF	Totale
	Numero			% su totale di macroarea		
Mezzogiorno	8.129	31.771	39.900	20,4	79,6	100,0
Centro-Nord	22.042	123.026	145068	15,2	84,8	100,0
,Oltalia	30.171	154.797	184.968	16,3	83,7	100,0

Fonte: elaborazioni Centro Studi Guglielmo Tagliacarne su dati Istat.

Nel Mezzogiorno, le HGF risultano maggiormente concentrate in un numero più ristretto di province rispetto al Centro-Nord: le prime dieci province raccolgono il 61,2% delle HGF meridionali, contro il 49,0% di quelle del Centro-Nord (Tab. 2). Napoli concentra da sola il 18,6% delle HGF del Mezzogiorno, una quota nettamente superiore al 13,3% di Milano nel Centro-Nord. Anche considerando le tre province che seguono, la concentrazione resta più elevata nel Mezzogiorno: Bari, Salerno e Catania raccolgono complessivamente il 21,3% delle HGF meridionali, contro il 18,9% di Roma, Torino e Brescia nel Centro-Nord.

Tabella 2 Concentrazione provinciale delle High-Growth Firms

HGF Mezzogiorno			HGF Centro-Nord		
Province	Numero	% su Mezzogiorno	Province	Numero	% su Centro-Nord
Napoli	1.510	18,6	Milano	2.936	13,3
Bari	708	8,7	Roma	2.236	10,1
Salerno	570	7,0	Torino	1.027	4,7
Catania	452	5,6	Brescia	894	4,1
Palermo	402	4,9	Bergamo	703	3,2
Caserta	359	4,4	Vicenza	650	2,9
Lecce	357	4,4	Padova	628	2,8
Sassari	209	2,6	Firenze	584	2,6
Cagliari	204	2,5	Verona	581	2,6
Teramo	201	2,5	Treviso	566	2,6
Top-10	4.972	61,2	Top-10	10.805	49,0
Altre province	3.157	38,8	Altre province	11.237	51,0
Mezzogiorno	8.129	100,0	Centro-Nord	22.042	100,0

Fonte: elaborazioni Centro Studi Guglielmo Tagliacarne su dati Istat.

[17] OECD (2021), Understanding Firm Growth: Helping SMEs Scale Up, OECD Publishing, Paris.

La geografia delle imprese ad alta crescita richiama il ruolo degli ecosistemi imprenditoriali locali. I percorsi di crescita delle imprese sono infatti fortemente legati alle condizioni del territorio in cui operano: disponibilità di capitale umano, servizi avanzati, reti tra imprese, accesso alla finanza, domanda e capacità di generare e assorbire conoscenza possono favorire l'emergere e il consolidamento di HGF in specifici contesti locali[18]. In questo quadro, la presenza universitaria potrebbe rappresentare un primo fattore abilitante importante. A livello nazionale, la quota di HGF aumenta al crescere della presenza universitaria (misurata, come proxy del radicamento universitario sul territorio, dal numero di studenti iscritti all'università per 1.000 abitanti a livello provinciale). La relazione è particolarmente chiara nel Centro-Nord, dove l'incidenza delle HGF sul totale dell'universo di riferimento passa dal 14% al 16,4%. Anche nel Mezzogiorno emerge un'associazione positiva, sebbene meno lineare: la quota di HGF cresce dal 18,6% nelle province a bassa presenza universitaria al 21,5% in quelle a presenza medio-alta, per poi attestarsi al 20,4% nel gruppo a più alta presenza.

L'evidenza rafforza il ruolo dell'università come primo tassello dell'ecosistema locale della crescita, ma suggerisce anche che nel Mezzogiorno la sola presenza universitaria non sia sufficiente a produrre effetti progressivamente maggiori. Diventano quindi cruciali le connessioni con il sistema produttivo, rafforzando sia la collaborazione tra università e imprese sia le relazioni lungo le filiere, forme di cooperazione che possono accrescere conoscenze e consapevolezza, favorire la diffusione dell'innovazione e rafforzare la capacità delle imprese di intraprendere percorsi di crescita più rapidi, innovativi e competitivi.

La forte concentrazione territoriale delle HGF trova un riscontro anche tra le startup innovative, utilizzate come termine di confronto perché rappresentano una componente particolarmente dinamica e orientata all'innovazione del sistema imprenditoriale. Nel Mezzogiorno, le prime dieci province[19] concentrano il 70,8% delle startup innovative, una quota ancora superiore al 66,9% del Centro-Nord. Il dato rafforza l'idea che i segmenti più dinamici del sistema produttivo meridionale tendano ad addensarsi in alcuni poli territoriali, dove condizioni locali favorevoli possono sostenere maggiormente la nascita e la crescita delle imprese, coerentemente con tutta la letteratura sulla concentrazione caratteristica degli ecosistemi di innovazione[20]. Questa evidenza richiama l'importanza di politiche place-based, capaci di valorizzare gli ecosistemi locali più dinamici e di rafforzarne le condizioni di crescita, creando al tempo stesso connessioni e meccanismi di diffusione in grado di estendere le ricadute positive anche alle aree oggi meno coinvolte.

La maggiore presenza relativa di HGF nel Mezzogiorno si accompagna a un loro particolare profilo dimensionale. Come nel resto del Paese, anche al Sud le imprese ad alta crescita sono prevalentemente piccole. Ma tale caratteristica è ancora più pronunciata. Nel Mezzogiorno le HGF sono ancora più concentrate nella piccola dimensione: quasi nove su dieci hanno tra 10 e 49 addetti: 89,3%, contro l'84% nel Centro-Nord (Tab. 3). Le imprese medie e grandi hanno invece un peso più contenuto rispetto al Centro-Nord (rispettivamente 9,6% vs 13,7% e 1,1% vs 2,2%). La piccola dimensione resta un limite strutturale, ma non impedisce percorsi

[18] Du et al. (2026), Knowledge spillovers, entrepreneurial ecosystems and the geography of high growth firms redux. The Journal of Technology Transfer, 51(1), 34–97; Fotopoulos, G. (2023), Knowledge spillovers, entrepreneurial ecosystems and the geography of high growth firms. Entrepreneurship Theory and Practice, 47(5), 1877-1914.

[19] La Top 10 delle startup innovative comprende, nel Mezzogiorno, Napoli, Bari, Palermo, Salerno, Caserta, Catania, Messina, Avellino, Lecce e Cagliari; nel Centro-Nord, Milano, Roma, Torino, Bologna, Bergamo, Genova, Brescia, Firenze, Padova e Verona (fonte: Infocamere, dati al 14/09/2026).

[20] Lerner (2009), Boulevard of broken dreams: why public efforts to boost entrepreneurship and venture capital have failed—and what to do about it. Princeton University Press; Moretti (2024), Creating Innovation Markets: Government Venture Capital in Europe. Published PhD dissertation.

di crescita sostenuta. Le imprese più grandi presentano mediamente livelli di produttività più elevati, ma dimensione, settore, tecnologia e contesto territoriale interagiscono tra loro e possono attenuare almeno in parte gli svantaggi legati alla scala[21].

Alla minore dimensione si accompagna anche la minore età, perché le HGF meridionali sono anche più giovani: il 30,1% ha non più di cinque anni, contro il 25,5% nel Centro-Nord; all'estremo opposto, solo il 21,3% ha più di vent'anni, contro il 31,2% delle HGF centro-settentrionali. Il dato assume particolare rilievo nel contesto del Mezzogiorno, dove una forte propensione alla nascita di nuove attività imprenditoriali convive tradizionalmente con maggiori difficoltà di consolidamento. Le HGF mostrano l'altra faccia di questa elevata natalità: esiste una componente di giovani imprese meridionali che, anziché rimanere piccola o uscire dal mercato, riesce ad accelerare rapidamente il proprio percorso di crescita.
È bene comunque precisare che le HGF non coincidono con le startup. Le due definizioni si intersecano ma non corrispondono. Le startup sono una tipologia di impresa basata su innovazione e un modello di business altamente scalabile, che tipicamente da priorità alla crescita rispetto all'utile. Per esse una crescita sostenuta (e di solito anche molto più alta di quella delle HGF) è parte della definizione e spesso anche una prerogativa per attrarre i capitali con cui si finanziano. Le startup di successo sono quindi tutte HGF e spesso sono giovani (0-10 anni)[22]. D'altro canto invece, le HGF possono benissimo non essere startup, perché i ritmi di crescita della definizione di HGF possono essere raggiunti anche da imprese più tradizionali, incluse imprese mature che attraversano una fase di rapida crescita.

Tabella 3 High-Growth Firms per dimensione ed età dell'impresa

	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
	Numero			Quota % su totale HGF		
Totale HGF	8.129	22.042	30.171	100,0	100,0	100,0
Classe di addetti						
10-49	7.259	18.526	25785	89,3	84,0	85,5
50-249	783	3.027	3810	9,6	13,7	12,6
250 e oltre	87	489	576	1,1	2,2	1,9
Classe di età dell'impresa						
0-5 anni	2.448	5.628	8.076	30,1	25,5	26,8
6-20 anni	3.953	9.528	13.481	48,6	43,2	44,7
21 anni e più	1.728	6.886	8.614	21,3	31,2	28,6

Fonte: elaborazioni Centro Studi Guglielmo Tagliacarne su dati Istat.

Un ulteriore elemento distintivo riguarda la specializzazione settoriale. Nel Mezzogiorno le HGF mostrano una maggiore specializzazione nei servizi (70,6%, contro il 62,1% nel Centro-Nord), soprattutto in quelli a minore intensità di conoscenza (78,4% contro 72,5%) (Tab. 4). Specularmente, nella manifattura l'alta crescita non è prerogativa dell'high-tech: quasi nove HGF meridionali su dieci operano in comparti a bassa o medio-bassa intensità tecnologica, una quota superiore a quella del Centro-Nord (86,3% contro circa il 77%).
Questo risultato merita attenzione perché ridimensiona una lettura eccessivamente meccanica della specializzazione produttiva meridionale. La maggiore presenza di attività tradizionali e a minore intensità tec-

[21] Commissione europea (2026b), Annual Report on European SMEs 2025/2026, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs.

[22] Questa è la definizione "di mercato" della startup, che non coincide con la definizione "amministrativa" prevista dalla legislazione italiana.

nologica resta un elemento strutturale che incide sulla produttività aggregata e sulla capacità innovativa del territorio. Tuttavia, anche all'interno di questi comparti emergono imprese capaci di crescere a ritmi molto elevati. La struttura settoriale incide sulle opportunità di crescita, ma non le determina: imprese in rapida crescita emergono anche nei comparti meno avanzati tecnologicamente. Per il Mezzogiorno, ciò implica sostenere le imprese dinamiche già presenti nei territori, accompagnandone l'upgrading tecnologico e organizzativo, oltre ad attrarre nuove attività avanzate.

Tabella 4 High-Growth Firms per settore e intensità tecnologica e di conoscenza

	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
	Numero			Quota % su totale HGF		
Manifattura	2.390	8.344	10.734	29,4	37,9	35,6
Servizi	5.739	13.698	19.437	70,6	62,1	64,4
Totale HGF	**8.129**	**22.042**	**30.171**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
	Numero			Quota % su totale HGF manifattura		
High-technology	24	206	230	1,0	2,5	2,1
Medium-high-technology	304	1.687	1.991	12,7	20,2	18,5
Low technology	900	2.744	3.644	37,7	32,9	33,9
Medium-low-technology	1.162	3.707	4.869	48,6	44,4	45,4
Totale HGF manifattura	**2.390**	**8.344**	**10.734**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
	Numero			Quota % su totale HGF servizi		
Knowledge-intensive services (KIS)	1.238	3.768	5.006	21,6	27,5	25,8
Less knowledge-intensive services (LKIS)	4.501	9.930	14.431	78,4	72,5	74,2
Totale HGF servizi	**5.739**	**13.698**	**19.437**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni Centro Studi Guglielmo Tagliacarne su dati Istat.

17.6.2 *I vincoli alla crescita*

La crescita delle imprese meridionali mostra però anche alcuni punti di fragilità. Il primo riguarda l'internazionalizzazione. L'apertura ai mercati esteri resta molto più limitata nel Mezzogiorno: esporta circa una HGF su sei, contro quasi una su tre nel Centro-Nord (15,4% contro 29,7%) (TAb. 5). Anche tra le HGF esportatrici emerge una minore diversificazione internazionale: quelle meridionali raggiungono in media 7 paesi e 9 prodotti, contro rispettivamente 12 paesi e 15 prodotti nel Centro-Nord, anche, verosimilmente, in relazione alla minore dimensione media delle HGF meridionali, evidenziata in precedenza.
Comunque, il dato può essere letto sotto due aspetti. Da un lato, segnala una capacità non trascurabile delle HGF meridionali di raggiungere tassi di crescita molto elevati facendo affidamento prevalentemente sul mercato interno. Dall'altro lato, la minore apertura internazionale può limitare la possibilità di proseguire la crescita una volta raggiunta una maggiore scala. L'internazionalizzazione amplia la domanda potenziale e può favorire processi di learning by exporting, stimolando acquisizione di conoscenze e innovazione[23].

Non si tratta, quindi, soltanto di vendere di più, ma di creare le condizioni affinché le imprese possano imparare e innovare attraverso l'esposizione ai mercati internazionali. Per le HGF meridionali, l'accesso ai

[23] Altomonte et al. (2013), Internationalization and innovation of firms: evidence and policy, Economic Policy, 28(76), 663–700; Unioncamere-Centro Studi Tagliacarne (2025), Il sistema delle imprese si articola: Affrontare le sfide della post-globalizzazione.

Tabella 5 High-Growth Firms per presenza sui mercati esteri

	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
	Numero			Quota % su totale HGF		
Esportatrici	1.251	6.549	7.800	15,4	29,7	25,9
Non esportatrici	6.878	15.493	22.371	84,6	70,3	74,1
Totale HGF	**8.129**	**22.042**	**30.171**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni Centro Studi Guglielmo Tagliacarne su dati Istat.

mercati esteri è quindi decisivo non solo per consolidare la crescita, ma anche per evitare che il vantaggio competitivo rischi di esaurirsi nel medio periodo.

Il secondo punto di debolezza riguarda la capacità innovativa. Tra le HGF del Mezzogiorno il 2,2% possiede almeno un brevetto, contro il 6,1% nel Centro-Nord (Tab. 6). La distanza aumenta osservando l'intensità dell'attività brevettuale: tra le sole HGF titolari di brevetti, quelle meridionali dispongono mediamente di 14 brevetti per impresa, contro 43 nel Centro-Nord, anche in questo caso verosimilmente riconducibile alla minore dimensione delle HGF meridionali.

Tabella 6 High-Growth Firms per presenza di brevetti

	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
	Numero			Quota % su totale HGF		
Con brevetti	181	1.344	1.525	2,2	6,1	5,1
di cui: con brevetti Net-Zero (% su HGF con brevetti)	15	98	113	8,3	7,3	7,4
Senza brevetti	7.948	20.698	28.646	97,8	93,9	94,9
Totale HGF	**8.129**	**22.042**	**30.171**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni Centro Studi Guglielmo Tagliacarne su dati Istat.

All'interno di questa debolezza complessiva emerge tuttavia un segnale interessante. Considerando esclusivamente le HGF che dispongono di almeno un brevetto, l'8,3% delle imprese meridionali possiede brevetti riconducibili alle tecnologie Net-Zero[24], contro il 7,3% nel Centro-Nord. Si tratta però di una presenza ancora poco profonda: anche nelle tecnologie Net-Zero l'intensità brevettuale rimane significativamente più bassa, con circa 5 brevetti medi per impresa nel Mezzogiorno contro circa 11 nel Centro-Nord.
Il punto, quindi, non è soltanto aumentare il numero di imprese che innovano. Occorre anche rafforzare la continuità e l'intensità dell'attività innovativa delle imprese già dinamiche. Questa esigenza è tanto più importante perché la crescita non coincide con una semplice espansione delle vendite, ma richiede spesso un rafforzamento più ampio dell'impresa. Investimenti, competenze e capacità organizzative diventano quindi condizioni importanti per trasformare una fase di rapida espansione in un percorso di crescita più stabile e duraturo nel tempo. La capacità innovativa richiama direttamente una terza fragilità: le competenze. Nelle HGF meridionali i laureati rappresentano il 12,9% dei dipendenti, contro il 18,8% nelle HGF del Centro-Nord.

[24] Le tecnologie Net-Zero sono quelle definite a livello UE nella Comunicazione della Commissione europea C/2024/3209, Nota di orientamento relativa a talune disposizioni del regolamento (UE) 2024/795 che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP). Per il raccordo tra tecnologie Net-Zero e brevetti e per un'analisi dell'Italia in prospettiva comparata internazionale si veda Bottoni A.G., Gentile M., Giannini D., Macigno L., Mariz D., Pini M. (2026), Harnessing strategic technologies for Europe's competitiveness: Empirical evidence from patents and productivity. Single Market Economics Papers, Working paper 48, Publications Office of the European Union.

Il divario si amplia per le competenze STEM: 5,2% contro 9,4% (Tab. 7). La questione è particolarmente rilevante nel Mezzogiorno, dove la minore dotazione di capitale umano qualificato si accompagna a una forte mobilità dei laureati verso il Centro-Nord (Capitoli 11 e 15 del Rapporto). Per imprese e territori si crea così un circolo vizioso: la perdita di capitale umano qualificato riduce le competenze disponibili, mentre minori opportunità professionali alimentano nuove uscite. Le HGF possono contribuire a interrompere questo meccanismo, generando domanda di competenze e nuove opportunità di carriera e rafforzando, nella prospettiva del right to stay, le condizioni per trattenere capitale umano qualificato nel Mezzogiorno.

Tabella 7 Laureati e laureati STEM nelle High-Growth Firms

	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
	Numero			Quota % su totale dipendenti		
Dipendenti con laurea	31.454	183.946	215.400	12,9	18,8	17,6
di cui: con laurea STEM	12.643	91.842	104.485	5,2	9,4	8,5
Dipendenti senza lau-rea	211.741	796.670	1.008.411	87,1	81,2	82,4
Totale dipendenti nelle HGF	**243.195**	**980.616**	**1.223.811**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni Centro Studi Guglielmo Tagliacarne su dati Istat.

17.6.3 *Dalla crescita al consolidamento competitivo*

Le fragilità appena richiamate trovano una sintesi nei differenziali di produttività e pongono una questione più generale: a quali condizioni la rapida crescita delle HGF meridionali può trasformarsi in un percorso duraturo di rafforzamento competitivo? Nel 2019 (primo anno del periodo oggetto di analisi) la produttività mediana delle HGF del Mezzogiorno era pari a circa 32,1 mila euro per addetto, contro 43,9 mila nel Centro-Nord[25] (Tab. 8). Il divario va letto anche alla luce del diverso profilo delle imprese: le HGF meridionali sono più concentrate nella piccola dimensione e nei comparti a bassa e medio-bassa intensità tecnologica e presentano, come visto, una minore apertura internazionale, una più ridotta attività brevettuale e una minore dotazione di capitale umano qualificato. L'analisi econometrica conferma, tuttavia, che il differenziale territoriale permane anche a parità di alcune caratteristiche osservabili dell'impresa: controllando per dimensione, settore, età, capitale umano, brevetti ed export, la produttività delle HGF meridionali risulta inferiore del 17,2% rispetto a quella delle HGF del Centro-Nord, un differenziale statisticamente significativo[26].

La dinamica degli anni successivi mostra tuttavia una capacità di crescita significativa in entrambe le aree. Dopo la flessione del 2020, più accentuata nel Mezzogiorno, la produttività recupera rapidamente nel 2021 e nel 2022. Nell'intero periodo 2019-2024 la produttività mediana aumenta del 23% nel Mezzogiorno e del 26,4% nel Centro-Nord. Il differenziale di crescita, pari a circa 3,4 punti percentuali, risulta statisticamente significativo, confermando che sull'intero periodo la dinamica rimane leggermente più favorevole alle HGF centro-settentrionali[27]. Negli anni più recenti emerge però un segnale di maggiore tenuta delle HGF meri-

[25] Si utilizza la mediana perché, in presenza di valori estremi e forte asimmetria, rappresenta meglio il livello tipico di produttività delle imprese.

[26] Stima OLS cross-section sul 2019 con log della produttività del lavoro come variabile dipendente e controlli per settore di attività secondo la classificazione OCSE-Eurostat, dimensione (n. addetti), classe di età dell'impresa (calcolata sul numero di anni dalla fondazione), quota di laureati dei dipendenti, possesso di brevetti e status di esportatrice; errori standard robusti all'eteroschedasticità. Il coefficiente del Mezzogiorno è pari a -0,188 ($p < 0,01$), corrispondente a un differenziale di produttività del -17,2%.

[27] La significatività statistica dei differenziali di crescita è stata verificata mediante bootstrap con 5.000 repliche, ricampionando con

dionali. Tra il 2022 e il 2024 la produttività mediana cresce del 4,1% nel Mezzogiorno, mentre diminuisce dell'1,7% nel Centro-Nord; questo differenziale di 5,8 punti percentuali è statisticamente significativo[28]. Pur senza colmare il divario nei livelli, nella fase più recente le HGF meridionali mostrano quindi una dinamica relativamente più favorevole, che potrebbe rappresentare un primo segnale di progressiva riduzione del divario di produttività. È un'evidenza coerente con il quadro fin qui delineato: anche all'interno di una struttura produttiva caratterizzata da maggiori fragilità, esiste un segmento di imprese capace non solo di crescere rapidamente, ma anche di sostenere nel tempo il rafforzamento della propria produttività.

Tabella 8 Produttività del lavoro delle High-Growth Firms

Anni	Mediana		Var.% annua		N.I. 2019=100	
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord
2019	32.099	43.912			100,0	100,0
2020	30.052	42.751	-6,4	-2,6	93,6	97,4
2021	35.201	51.477	17,1	20,4	109,7	117,2
2022	37.939	56.488	7,8	9,7	118,2	128,6
2023	38.225	55.706	0,8	-1,4	119,1	126,9
2024	39.490	55.520	3,3	-0,3	123,0	126,4

Fonte: elaborazioni Centro Studi Guglielmo Tagliacarne su dati Istat.

L'analisi delle HGF restituisce un'immagine del Mezzogiorno più articolata rispetto a quella suggerita dagli indicatori medi. Accanto ai divari strutturali, emerge infatti un nucleo di imprese capace di crescere rapidamente, spesso giovane, di piccola dimensione e presente anche nei comparti a minore intensità tecnologica. La sfida è dunque duplice. Da un lato, occorre rafforzare le HGF già presenti, evitando che limiti nell'accesso ai mercati, all'innovazione, alla finanza o alle competenze interrompano percorsi di crescita già avviati. Dall'altro, è necessario ampliare la platea delle imprese in grado di intraprendere percorsi di alta crescita, favorendo la diffusione delle condizioni che hanno consentito ad alcune imprese di emergere anche in contesti meno favorevoli.

In questa prospettiva, le HGF non rappresentano soltanto una componente particolarmente dinamica del sistema produttivo meridionale. Sono anche un'indicazione delle capacità imprenditoriali già presenti nei territori e, quindi, un possibile punto di partenza per le politiche industriali. La questione non è scegliere tra attrazione di nuove attività e rafforzamento del tessuto produttivo esistente, ma combinare le due strategie. Valorizzare le imprese che hanno già dimostrato capacità di crescita, accompagnarne l'upgrading tecnologico e organizzativo e rafforzare gli ecosistemi nei quali operano può contribuire ad ampliare nel tempo la base produttiva e competitiva del Mezzogiorno. Il passaggio decisivo è, in definitiva, trasformare la capacità di crescere di alcune imprese nella capacità del sistema produttivo di crescere con esse.

reinserimento le imprese all'interno di ciascuna area. Il differenziale Mezzogiorno-Centro-Nord è pari a -3,4 punti percentuali nel 2019-2024 (IC 95%: -5,78; -0,99; p<0,05).

[28] Il differenziale Mezzogiorno-Centro-Nord nel periodo 2022-2024 è pari a +5,8 punti percentuali ed è statisticamente significativo (IC 95%: 3,97; 7,44; p<0,01).

18. Energia e competitività: il potenziale del Mezzogiorno

18.1 La transizione energetica tra sicurezza e competitività

Gli sviluppi internazionali e i fenomeni meteorologici degli ultimi mesi hanno reso ancor più esplicite la necessità e l'urgenza della transizione energetica nel contesto europeo, che intreccia ormai indissolubilmente la questione climatica, la sicurezza degli approvvigionamenti e la competitività del sistema produttivo. Sul piano climatico, la stagione estiva 2026 ha evidenziato i limiti fisici che il riscaldamento globale rischia di imporre alla generazione elettrica tradizionale: in concomitanza col picco di calore che ha investito il Centro Europa, il surriscaldamento dei corsi d'acqua utilizzati per il raffreddamento ha comportato la riduzione o la sospensione dell'attività di diversi impianti del parco nucleare francese e la chiusura della centrale rumena di Cernavodă. Le difficoltà del nucleare francese interessano da vicino l'Italia, che nel 2025 ha importato il 16% del proprio fabbisogno elettrico (52 TWh dei 311 TWh complessivamente richiesti), di cui quasi la metà (intorno al 47%) proveniente proprio dal mercato francese, in forte aumento dal 35% del 2023[1]. La fragilità mostrata da questo canale di approvvigionamento costituisce un ulteriore argomento a favore dell'accelerazione dello sviluppo delle fonti rinnovabili nazionali. Alla dimensione climatica si somma quella geopolitica. Il perdurare del conflitto russo-ucraino continua a condizionare gli equilibri del mercato internazionale del gas naturale, mentre le ricorrenti tensioni commerciali innescate dall'amministrazione statunitense si ripercuotono potenzialmente anche sulle forniture di gas naturale liquefatto (GNL) verso l'Unione europea, introducendo un ulteriore fattore di incertezza negli approvvigionamenti[2]. Se non bastasse, gli attacchi israelo-statunitensi contro l'Iran hanno determinato una significativa contrazione dei transiti di greggio, prodotti raffinati e GNL attraverso gli Stretti di Hormuz e di Bāb el-Mandeb, vere e proprie arterie dei flussi energetici globali[3].

In tale scenario, l'autonomia energetica europea non è più un mero obiettivo di politica industriale, ma una condizione di sicurezza nazionale, che trova nella transizione rinnovabile il proprio principale strumento di attuazione, in quanto unica leva in grado di ridurre strutturalmente – e non solo temporaneamente – la dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili. Sul piano della competitività, il differenziale dei prezzi dell'energia elettrica tra l'Italia e il resto d'Europa resta un nodo irrisolto e in fase di riacutizzazione, che penalizza direttamente la tenuta del sistema produttivo nazionale, specie nei comparti a maggiore intensità energetica. Tale divario è la conseguenza di una politica energetica nazionale poco ambiziosa e riflette, in larga misura, il peso ancora preponderante del gas naturale nella formazione del prezzo marginale dell'elettricità: gli impianti termoelettrici a ciclo combinato determinano il prezzo del mercato elettrico italiano in misura molto superiore rispetto alle altre economie europee[4].
Il ritardo italiano si inserisce in una più ampia difficoltà europea nel percorso di elettrificazione dei con-

[1] Terna (2025). Rapporto mensile sul Sistema Elettrico, Dicembre 2025. La media annua del 47% è un'elaborazione Svimez sulla base della quota mensile proveniente dalla Francia.

[2] Rapporto Svimez (2025). Si veda in particolare Capitoli 2 e 11.

[3] NewSvimez, Aprile 2026.

[4] Rapporto Svimez (2025). Capitolo 10.

sumi finali: a fronte di un obiettivo dell'Unione europea – fissato per la prima volta in modo esplicito nel 2026 – pari al 46% di elettrificazione dei consumi finali di energia entro il 2040, il tasso di elettrificazione europeo risulta stabile, da oltre un decennio, attorno al 23-24%, con l'Italia che si colloca su livelli analoghi (22%)[5]. Tale ritardo segnala l'urgenza di un cambio di passo rispetto ai target della programmazione energetica nazionale nel sistema elettrico, sia in termini di capacità installata rinnovabile che di accumuli. È in questo quadro complesso che si collocano infatti gli obiettivi italiani di sviluppo delle fonti di energia rinnovabili (FER) e dei Sistemi di Accumulo (SdA), definiti dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) e periodicamente aggiornati dagli scenari di Terna e Snam nel Documento di Descrizione degli Scenari (DDS). Le pagine che seguono ripercorrono lo stato di avanzamento di tali obiettivi e offrono delle proiezioni al 2030, evidenziando che lo sviluppo delle FER e quello dei SdA debba procedere di pari passo all'interno di una strategia organica, e che il Mezzogiorno, chiamato a ospitare una quota preponderante di entrambi, rappresenti il vero banco di prova della transizione energetica italiana.

18.2 Lo sviluppo delle fonti rinnovabili

Il presente paragrafo aggiorna, con i dati più recenti disponibili, il quadro sullo sviluppo della capacità rinnovabile installata in Italia e nel Mezzogiorno, integrandolo con l'evidenza relativa alle richieste di connessione alla rete in fase avanzata, che costituiscono il miglior indicatore oggi disponibile della "pipeline" di progetti prossimi all'entrata in esercizio. Se confrontiamo la crescita della capacità rinnovabile complessiva nel periodo successivo allo scoppio della guerra in Ucraina, l'andamento italiano risulta moderato rispetto alle altre principali economie europee: dal 2022, la capacità installata in Italia è cresciuta del 38,4% (da 56,5 GW a 78,3 GW), un ritmo inferiore a quello di Francia (+41,4%) e, soprattutto, Germania (+43,3%) e Spagna (+44,9%) (Tab. 1)[6]. A seguito del deterioramento dei rapporti con la Russia e della riconfigurazione degli approvvigionamenti energetici, l'Italia ha effettivamente avviato la transizione rinnovabile nel settore elettrico, ma permangono ostacoli e ritardi rispetto alle altre maggiori economie europee, che rallentano la realizzazione degli impianti e il percorso verso l'autonomia energetica.

Tabella 1 Capacità rinnovabile installata, 2020-2025 (MW)

Paesi	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Var. assoluta 2021-2025 (MW)	Var. % 2021-2025
Germania	131.686	139.077	142.842	160.475	179.432	199.316	60.239	43,3
Francia	54.905	59.130	64.196	69.947	76.414	83.632	24.502	41,4
Spagna	57.348	61.028	64.742	76.337	80.881	88.443	27.415	44,9
Italia	**55.195**	**56.541**	**59.478**	**64.777**	**71.841**	**78.277**	**21.736**	**38,4**
Unione Europea (27)	**477.283**	**514.661**	**565.469**	**635.960**	**709.457**	**779.443**	**264.782**	**51,4**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Irena, Renewable capacity statistics 2026.

[5] Commissione europea (2026). Communication on the Electrification Action Plan, COM(2026) 595, 17 luglio.

[6] Le variazioni di cui si discute nel testo sono calcolate tra il 31 dicembre 2021 e il 31 dicembre 2025.

Il ritardo italiano si manifesta anche rispetto agli obiettivi introdotti dalla programmazione energetica nazionale. Il combinato del Testo Unico FER [7] e del Decreto Aree Idonee (DAI)[8], che individua le superfici e le aree idonee all'installazione di impianti rinnovabili, ha introdotto per la prima volta un sistema di obiettivi regionali cumulati e vincolanti di crescita della capacità rinnovabile, articolati su base annua per il periodo 2021-2030. La Tabella A allegata al decreto fissa, per ciascuna regione e provincia autonoma, l'obiettivo cumulato di nuova capacità per un totale nazionale di 80 GW al 2030 che, sommati alla capacità già in esercizio nel 2021 (58,6 GW), portano il target complessivo dell'Italia a 138,6 GW al 2030 (Tab. 2)[9]. Se guardiamo ai dati più recenti, a luglio 2026 la capacità rinnovabile installata in Italia ammonta a 87,7 GW, con un incremento di 29 GW rispetto a gennaio 2021 (+49,6%): un progresso significativo in valore assoluto, che tuttavia copre solo il 36,3% dell'incremento complessivo richiesto dal DAI per l'intero decennio (2021-2030)[10]. Il divario tra capacità installata attuale e obiettivi al 2030 è particolarmente marcato nel Mezzogiorno, che a luglio 2026 ha colmato solo il 30,4% del proprio incremento obiettivo 2021-2030 (32,2% al Sud, 28,2% nelle Isole), contro il 41,3% del Centro-Nord. Allo stesso tempo, le regioni del Sud sono destinate a ospitare, in valore assoluto, una quota estremamente significativa del target nazionale: sugli 80 GW aggiuntivi del decennio, ben 36,5 GW (46%) sono attribuiti alle regioni meridionali e insulari, a fronte dei 43,5 GW del Centro-Nord. Risulta quindi evidente che la sfida della transizione energetica italiana si gioca nel Mezzogiorno.

Tabella 2 Capacità rinnovabile installata e Target Aree Idonee 2030 per macroarea (MW)

Macroaree	Gennaio 2021	Luglio 2026	Target AI 2030	% Target AI 2030
Nord-Ovest	15.472	21.936	30.616	42,7
Nord-Est	12.540	18.996	27.804	42,3
Centro	7.472	12.535	20.581	38,6
Sud	16.755	23.110	36.491	32,2
Isole	6.396	11.124	23.145	28,2
Centro-Nord	**35.484**	**53.466**	**79.001**	**41,3**
Mezzogiorno	**23.151**	**34.233**	**59.636**	**30,4**
Italia	**58.635**	**87.700**	**138.637**	**36,3**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Terna.

Sotto il profilo tecnologico, il mix rinnovabile italiano resta dominato dal fotovoltaico, che rappresenta il 53,9% della capacità complessiva installata, seguito da idroelettrico (24,3%), eolico (16%), bioenergie (4,7%) e geotermico, quest'ultimo concentrato esclusivamente in Toscana, dove pesa per il 27,1% del mix regionale (Tab. 3). Il Mezzogiorno si conferma l'epicentro del parco eolico nazionale, con una capacità di 13,5 GW sui 14

[7] D.lgs. 190/2024, artt. 11-bis e ss., come modificato dalla L. 4/2026.

[8] Decreto ministeriale 21 giugno 2024, «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili», G.U. n. 153 del 2 luglio 2024, Tabella A.

[9] Il PNIEC trasmesso alla Commissione nel luglio 2024 indica per il 2030 un obiettivo di capacità rinnovabile complessiva di 131 GW (79,2 GW fotovoltaico, 28,1 GW eolico, 19,4 GW idroelettrico, 3,2 GW bioenergie, 1 GW geotermico) – una cifra inferiore di 7,6 GW rispetto al target del Decreto Aree Idonee (DAI). Le due programmazioni non risultano pienamente allineate, riflettendo un più generale difetto di coordinamento tra i diversi strumenti della pianificazione energetica nazionale.

[10] I dati Terna sulla capacità installata differiscono dai dati Irena utilizzati nella Tab.1, facendo riferimento alla potenza nominale lorda e non alla massima capacità di generazione netta.

GW complessivi (96,6%), pari al 39,5% della capacità installata meridionale: una specializzazione territoriale che riflette la maggiore ventosità delle regioni meridionali e insulari. A livello regionale, il caso più marcato è quello della Basilicata, dove l'eolico (1,7 GW) costituisce il 63% della capacità installata, la quota più elevata del Paese. La Puglia si riconferma la regione con maggior capacità eolica a livello nazionale (3,9 GW), mostrando al contempo una dotazione equilibrata in termini di capacità (4,3 GW di solare), così come la Campania, che vanta 2 GW di capacità solare e 2,2 GW di eolico. Sicilia e Sardegna restano a più spiccata vocazione fotovoltaica – rispettivamente con 4,2 GW e 2,1 GW di capacità – e un parco eolico comunque significativo (2,6 GW e 1,3 GW). Abruzzo e Calabria si distinguono per il ruolo rilevante dell'idroelettrico appenninico, con rispettivamente 1,1 GW e 0,9 GW di capacità, che pesano per il 40% e il 26% della dotazione regionale.

Volgendo lo sguardo ai prossimi anni, la crescita media mensile della capacità installata in Italia nell'ultimo semestre (febbraio-luglio 2026) risulta superiore (616 MW) alla media mensile dell'intero periodo genna-

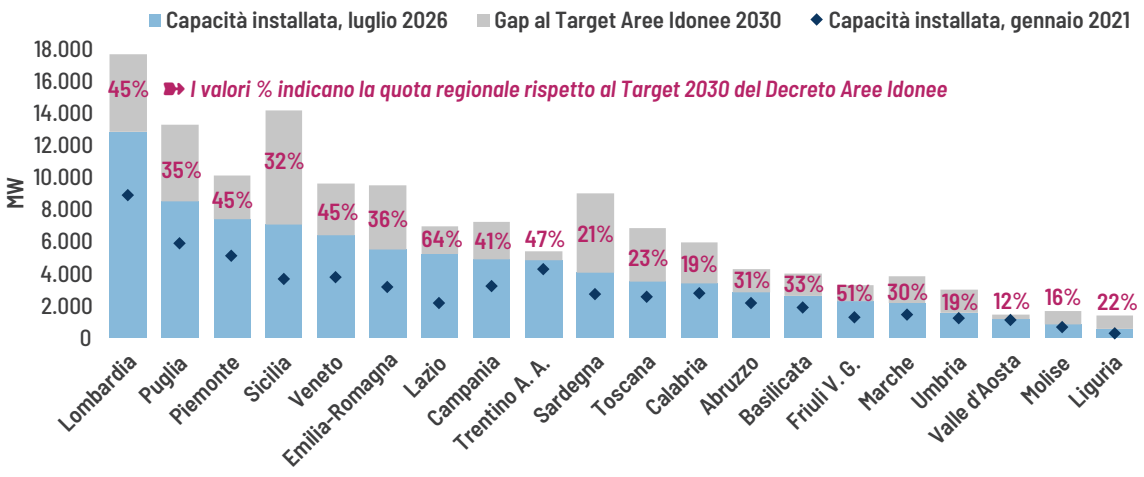
Tabella 3 Capacità rinnovabile installata per fonte e regione (MW)

Regioni e macroaree	Solare	Eolico	Idrico	Bioenergie	Geotermico	Totale
Piemonte	3.948	24	3.078	345	0	7.396
Valle d'Aosta	49	3	1.120	3	0	1.174
Liguria	286	140	113	15	0	555
Lombardia	6.268	0	5.611	933	0	12.812
Trentino-Alto Adige	957	0	3.757	102	0	4.816
Veneto	4.691	13	1.367	316	0	6.388
Friuli-Venezia Giulia	1.557	0	618	135	0	2.310
Emilia-Romagna	4.444	45	411	583	0	5.482
Toscana	1.844	144	437	149	955	3.529
Umbria	843	4	698	50	0	1.595
Marche	1.816	20	306	34	0	2.176
Lazio	4.487	80	486	182	0	5.235
Abruzzo	1.350	317	1.130	30	0	2.827
Campania	2.017	2.228	385	266	0	4.896
Molise	300	409	94	35	0	838
Puglia	4.288	3.854	4	367	0	8.512
Basilicata	727	1.651	149	94	0	2.622
Calabria	1.058	1.250	887	219	0	3.414
Sicilia	4.238	2.551	156	104	0	7.049
Sardegna	2.137	1.267	537	133	0	4.075
Nord-Ovest	**10.551**	**167**	**9.922**	**1.296**	**0**	**21.936**
Nord-Est	**11.648**	**59**	**6.153**	**1.136**	**0**	**18.996**
Centro	**8.990**	**248**	**1.927**	**415**	**955**	**12.535**
Sud	**9.740**	**9.710**	**2.649**	**1.011**	**0**	**23.110**
Isole	**6.376**	**3.818**	**693**	**237**	**0**	**11.124**
Centro-Nord	**31.188**	**473**	**18.002**	**2.848**	**955**	**53.466**
Mezzogiorno	**16.116**	**13.528**	**3.342**	**1.248**	**0**	**34.233**
Italia	**47.304**	**14.001**	**21.344**	**4.096**	**955**	**87.700**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Terna.

io 2021-luglio 2026 (434 MW), segnalando un'accelerazione della transizione, ma ancora insufficiente per centrare l'obiettivo al 2030: se mantenessimo il ritmo recente, la capacità installata a fine 2030 raggiungerebbe 120 GW, con un incremento nel decennio di 62 GW e uno scarto di oltre 18 GW rispetto al target nazionale del Decreto Aree Idonee. Per centrare pienamente l'obiettivo, è invece necessario un aumento medio di capacità di quasi 1 GW al mese (960 MW). A livello regionale, alcuni territori del Mezzogiorno hanno registrato dal 2021 incrementi assoluti significativi in termini di capacità (Fig. 1): la Sicilia (+3,4 GW) è seconda a livello nazionale – dopo la Lombardia (+3,9 GW) – e la Puglia (+2,6 GW) prosegue la sua crescita, confermandosi prima regione del Mezzogiorno per capacità installata (8,5 GW) e seconda in Italia. La Campania (+1,6 GW) risulta la regione meridionale più in linea col raggiungimento degli obiettivi 2030, con una quota del target Aree Idonee pari al 41,2% e superiore alla media nazionale, seguita da Puglia (35,3%) e Basilicata (33,1%). Restano invece indietro Molise (15,5%) e Calabria (19,3%), sebbene il gap maggiore in termini assoluti sia in Sicilia (7,1 GW), Sardegna (4,9) e Puglia (4,8).

Figura 1 Capacità rinnovabile installata per regione



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Terna.

Per quanto riguarda la capacità di centrare i target del 2030, oltre all'accelerazione nella realizzazione degli impianti registrata negli ultimi anni cui abbiamo accennato, è utile osservare il quadro che emerge dalle richieste di connessione alla rete elettrica in fase avanzata – comprensive dei progetti che hanno già ottenuto il nulla osta o sottoscritto il contratto/STMD con il gestore di rete – censite da Terna attraverso la piattaforma Econnextion (Tab. 4). A luglio 2026, tali richieste ammontano complessivamente a 109 GW, una cifra che da sola supera l'intero obiettivo cumulato 2021-2030 del Decreto Aree Idonee (80 GW) e che risulta concentrata nel Mezzogiorno (95,4 GW) in misura più marcata di quanto non lo sia la capacità installata: l'87,5% del totale nazionale, con punte del 94,7% per l'eolico onshore e dell'84,3% per l'eolico offshore. Nel Mezzogiorno, guidano le richieste avanzate relative a fotovoltaico (52,5 GW) ed eolico (42,3 GW), ma sono soprattutto queste ultime a crescere rispetto all'agosto del 2025, con le richieste onshore che registrano un aumento di 10,4 GW (+38%) e quelle offshore (+3,8 GW) che quasi raddoppiano (+95%) rispetto a un anno fa. A livello territoriale, le prime cinque regioni per richieste in fase avanzata sono nel Mezzogiorno (Fig. 2). Nella sola Puglia, si registrano 38,6 GW di richieste – oltre un terzo del totale nazionale – seguita da Sicilia (24,9 GW) e Sardegna (12,7 GW). Queste tre regioni, da sole, fanno registrare il 70% delle richieste in fase avanzata su scala nazionale e sono seguite da Basilicata (8,1 GW) e Campania (5,1 GW).

Per quanto concerne le tecnologie, da segnalare le richieste in fase avanzata relative all'eolico onshore in Puglia (15,5 GW) e Sicilia (5,7 GW), così come quelle relative all'eolico off-shore, che si concentrano in Puglia (2,8 GW), Sardegna (1,8 GW) e Sicilia (1,4 GW) e segnalano le potenzialità legate allo sviluppo di una filiera manifatturiera nazionale.

Alla luce dei dati, il freno allo sviluppo delle rinnovabili in Italia, e ancor più nel Mezzogiorno, non è un problema di domanda né di risorse finanziarie: le richieste di connessione in fase avanzata superano l'intero obiettivo decennale del DAI – la "pipeline" di progetti c'è. Il collo di bottiglia è legato alla capacità del sistema autorizzativo e di rete di tradurre tempestivamente queste richieste in cantieri e capacità in esercizio. Serve dunque uno sforzo di semplificazione delle procedure e di potenziamento della rete di connessione,

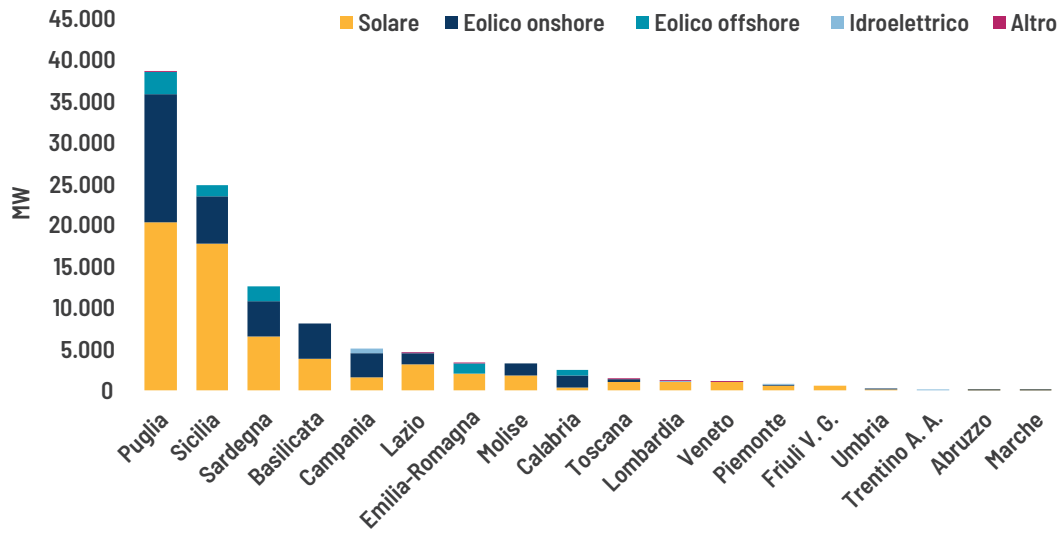
Tabella 4 Richieste di connessione FER in fase avanzata per fonte e macroarea (MW) (a)

Macroarea	Solare	Eolico onshore	Eolico offshore	Altro	Totale
Nord-Ovest	1.670	128	0	96	1.894
Nord-Est	3.772	0	1.230	262	5.264
Centro	4.484	1.879	0	47	6.410
Sud	28.174	25.739	3.392	560	57.865
Isole	24.318	10.013	3.191	0	37.521
Centro-Nord	**9.926**	**2.006**	**1.230**	**405**	**13.567**
Mezzogiorno	**52.492**	**35.752**	**6.583**	**560**	**95.386**
Italia	**62.418**	**37.758**	**7.813**	**965**	**108.953**

(a) le richieste in fase avanzata considerano i progetti che hanno ottenuto il nulla osta e quelli con contratto/STMD.

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Terna - Econnection.

Figura 2 Richieste di connessione FER in fase avanzata per fonte e regione (a)



(a) le richieste in fase avanzata considerano i progetti che hanno ottenuto il nulla osta e quelli con contratto/STMD; in Liguria e Valle d'Aosta non risultano richieste in fase avanzata

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Terna - Econnection.

senza abbassare la guardia sui criteri di tutela ambientale. Il decreto Mase sulla saturazione virtuale della rete va in questa direzione, sostituendo il criterio "first come, first served" con il principio "first permitted, first connected", per cui la capacità di connessione seguirà l'ordine di autorizzazione e non quello di prenotazione. Il provvedimento punta dunque a liberare la capacità oggi bloccata da richieste non più cantierabili, con un impatto potenziale particolarmente rilevante per il Mezzogiorno, dove la congestione è più critica[11]. La sfida della semplificazione sarà decisiva per la transizione energetica del Mezzogiorno e riguarda in egual misura lo sviluppo dei sistemi di accumulo.

18.3 Lo sviluppo dei sistemi di accumulo

Lo sviluppo dei sistemi di accumulo (SdA) rappresenta la condizione abilitante per la tenuta del sistema elettrico, a fronte della rapida crescita della generazione rinnovabile non programmabile. In assenza di adeguata capacità di accumulo, l'aumento dell'offerta di energia solare ed eolica, particolarmente concentrata nelle ore e nelle stagioni di maggiore producibilità, si traduce infatti in rischi crescenti legati alle rampe di carico residuo (duck curve) e ai tagli di produzione (curtailment), imposti dal gestore di rete per ragioni di stabilità della rete[12]. Quest'ultimo fenomeno, finora contenuto, mostra già segnali di crescita significativi: la mancata produzione eolica (MPE) rilevata da Terna è passata da 292 GWh nel 2023 a 338 GWh nel 2024 (+15,8%), con quasi il 60% del fenomeno concentrato nei mercati elettrici del Mezzogiorno - Sud (41%), Sardegna (13%), Sicilia (3%) e Calabria (2%)[13]. Valutazioni più recenti, relative al 2025, stimano un curtailment complessivo di circa 802 GWh a livello nazionale (+132% su base annua), di cui 640 GWh di origine eolica e 162 GWh fotovoltaica, con la componente eolica raddoppiata rispetto al 2024 e quella solare moltiplicata di venti volte[14].

Questo boom di energia pulita non immagazzinata si riflette direttamente sulle dinamiche di prezzo dei mercati elettrici. Nelle ore di picco produttivo, l'eccesso di offerta azzera il valore commerciale dell'energia. In Italia, dove le regole di mercato non consentono prezzi inferiori allo zero, il raggiungimento della quota di 0 €/MWh spinge gli operatori a fermare volontariamente gli impianti o costringe Terna a imporre il curtailment per evitare il collasso delle linee. All'estero, invece, l'eccedenza si traduce in veri e propri prezzi negativi, dove i produttori pagano i consumatori pur di cedere l'energia in eccesso.

L'andamento del curtailment nel mercato italiano è coerente con quanto osservato a livello europeo, dove nel primo trimestre 2026 le ore di prezzo negativo sui mercati elettrici hanno raggiunto quota 1.223, oltre il doppio (+106,2%) rispetto allo stesso trimestre del 2025[15]: un fenomeno che, se da un lato riflette il crescente successo della generazione rinnovabile, dall'altro ne segnala i limiti, in assenza di una capacità di accumulo adeguata a valorizzarne la produzione nelle ore di scarsità. Il caso spagnolo – spesso indicato come modello di riferimento per lo sviluppo delle rinnovabili in Europa – offre un'anticipazione istruttiva dei rischi impliciti in questa dinamica: dopo l'installazione di circa 20 GW di nuova capacità fotovoltaica

[11] DM 8 settembre 2026, attuativo dell'art. 7 del DL Bollette (DL 21/2026, L. 49/2026).

[12] Duck curve: la rapida risalita, nelle ore serali, del fabbisogno elettrico non coperto da sole e vento, quando la produzione solare cala - il profilo giornaliero ricorda la sagoma di un'anatra. Curtailment: la riduzione forzata della produzione di un impianto rinnovabile quando la rete non riesce ad assorbirla o trasportarla in sicurezza.

[13] Terna, Piano di Sviluppo 2025, Stato del Sistema Elettrico e scenari Energetici, Fig. 39..

[14] Arera, Analisi degli strumenti di sostegno alle Fonti Rinnovabili in termini di effetti sulla collettività, Anno 2025, Relazione 301/2026/I/EFR.

[15] PV Magazine, Europe's negative electricity price hours double in Q1 amid renewables surpluses, market imbalances, 2026.,

negli ultimi due anni, il curtailment solare in Spagna ha raggiunto 1,2 TWh nel solo mese di giugno 2026, un valore sei volte superiore a quello dello stesso mese del 2025, mentre il numero di ore di prezzo negativo ha già superato, a metà anno, il record annuale precedente[16]. Questa evidenza conferma che lo sviluppo degli accumuli non rappresenta un'opzione accessoria, bensì la condizione necessaria affinché il sistema elettrico sia in grado di sfruttare il potenziale delle rinnovabili e gli investimenti in generazione rinnovabile continuino a essere economicamente sostenibili anche nei mercati più maturi. Proprio per questo, a giugno 2026 i ministri europei dell'energia hanno siglato il primo "accordo tripartito" – sottoscritto da settore pubblico (Commissione, BEI, banche nazionali di sviluppo), operatori delle rinnovabili e degli accumuli e industria energivora – che impegna gli Stati membri a un'azione coordinata sullo sviluppo degli stoccaggi, con l'obiettivo di ridurre il rischio degli investimenti e garantire prevedibilità sia ai produttori sia agli acquirenti di energia[17]. L'accordo individua una stima di fabbisogno europeo di circa 200 GW di capacità di accumulo al 2030 – a fronte di circa 55 GW installati a inizio 2026 – che implicherebbe un ritmo di installazione indicativo di circa 30 GW l'anno, coerente con la Comunicazione AccelerateEU. Ventidue Stati membri hanno aderito all'iniziativa e diciassette hanno reso pubblici i propri impegni di capacità aggiuntiva per il triennio 2026-2028: tra questi, Polonia (11 GW), Spagna (4-5 GW) e Italia (10 GWh). Tali impegni, pur privi di carattere vincolante, segnano un salto di scala nell'ambizione politica europea sul tema degli accumuli[18].

Per quanto concerne la programmazione nazionale, lo scenario "Policy" del PNIEC prevede al 2030 una capacità complessiva di stoccaggio di 71,5 GWh, al netto dei pompaggi idroelettrici esistenti – di cui 14 GWh riconducibili a piccoli impianti distribuiti, 7,5 GWh al Capacity Market e i restanti 50 GWh al Meccanismo di Approvvigionamento di Capacità di Stoccaggio Elettrico (Macse) – gli impianti di grande taglia[19]. Per quanto riguarda la sola componente del Macse, Arera stima un fabbisogno al 2030 lievemente più contenuto (42 GWh)[20]. Se la capacità di accumulo esistente, al netto dei pompaggi, era pari a 6,6 GWh nel 2023, il target PNIEC al 2030 implica una crescita di oltre dieci volte in sette anni. A luglio 2026, la capacità in batterie installata è aumentata fino a 19,3 GWh (Tab. 5): il fabbisogno residuo da installare entro il 2030 per centrare i target è dunque di circa 52 GWh. Il grosso di questo differenziale dovrà provenire dal Macse, la componente di gran lunga più consistente del target (50 GWh su 71,5) e, a oggi, quella in maggior ritardo, coi 10 GWh assegnati nella prima asta del 2025.

Se il fabbisogno target è tracciato in termini di capacità energetica (GWh), la fotografia della dotazione infrastrutturale oggi disponibile richiede di guardare anche alla seconda dimensione che caratterizza i sistemi di accumulo: la potenza installata (MW). A luglio 2026, la potenza di accumulo complessivamente installata in Italia ammonta a 15,3 GW, di cui 8,1 GW di sistemi elettrochimici e 7,3 GW di impianti di pompaggio idroelettrico, questi ultimi pari al 47,5% del totale ma concentrati in sole 9 delle 20 regioni italiane (Fig. 3). La distribuzione territoriale dell'accumulo esistente vede il Centro-Nord in vantaggio: 10,2 GW contro i 5,1 GW del Mezzogiorno, sia per la componente elettrochimica (5,5 GW contro 2,6 GW) sia per il pompaggio (4,7 GW contro 2,6 GW). Questo squilibrio territoriale non è privo di conseguenze: la dislocazione degli impianti

[16] Aurora, Aurora sees growing curtailment in Spain following 20 GW of new solar capacity in 2 years, 2026.

[17] Commissione europea, EU-level tripartite agreements, 2026.

[18] A differenza di Polonia e Spagna, l'Italia dichiara l'impegno in termini di capacità energetica (GWh) piuttosto che potenza (GW), un disallineamento che riflette l'impostazione della programmazione nazionale – interamente denominata in GWh – e l'architettura del meccanismo con cui l'Italia intende conseguirla, il Macse, le cui aste assegnano contratti differenziali espressi in €/MWh/anno. I 10 GWh dichiarati dall'Italia in sede europea coincidono con il volume assegnato nella prima asta Macse del 30 settembre 2025.

[19] Terna, Stato del sistema elettrico e scenari energetici 2025, Figura 53.

[20] Arera (2026). Parere 92/2026/I/EEL, 24 marzo 2026, Fabbisogno di stoccaggio al 2030.

Tabella 5 Batterie: numero, durata media e capacità installata per regione, luglio 2026

Regioni e macroaree	N. SdA	Durata media (h)	Capacità (MWh)	Quota % capacità nazionale
Piemonte	62.135	2,6	1.968	10,2
Valle d'Aosta	1.471	2,0	26	0,1
Liguria	10.752	2,3	225	1,2
Lombardia	158.662	2,0	2.235	11,6
Trentino-Alto Adige	23.573	2,1	343	1,8
Veneto	111.215	2,3	1.749	9,0
Friuli-Venezia Giulia	52.278	2,7	1.427	7,4
Emilia-Romagna	87.498	2,3	1.647	8,5
Toscana	54.187	2,1	793	4,1
Umbria	16.394	2,7	625	3,2
Marche	26.026	1,9	314	1,6
Lazio	71.326	2,1	1.216	6,3
Abruzzo	24.781	2,0	334	1,7
Campania	54.070	2,0	650	3,4
Molise	4.615	1,8	56	0,3
Puglia	52.333	2,1	748	3,9
Basilicata	9.690	2,1	117	0,6
Calabria	29.219	2,0	353	1,8
Sicilia	64.901	1,9	951	4,9
Sardegna	28.626	3,7	3.560	18,4
Nord-Ovest	**233.020**	**2,3**	**4.454**	**23,0**
Nord-Est	**274.564**	**2,4**	**5.166**	**26,7**
Centro	**167.933**	**2,2**	**2.949**	**15,2**
Sud	**174.708**	**2,0**	**2.258**	**11,7**
Isole	**93.527**	**3,1**	**4.512**	**23,3**
Centro-Nord	**675.517**	**2,3**	**12.569**	**65,0**
Mezzogiorno	**268.235**	**2,6**	**6.770**	**35,0**
Italia	**943.752**	**2,4**	**19.339**	**100,0**

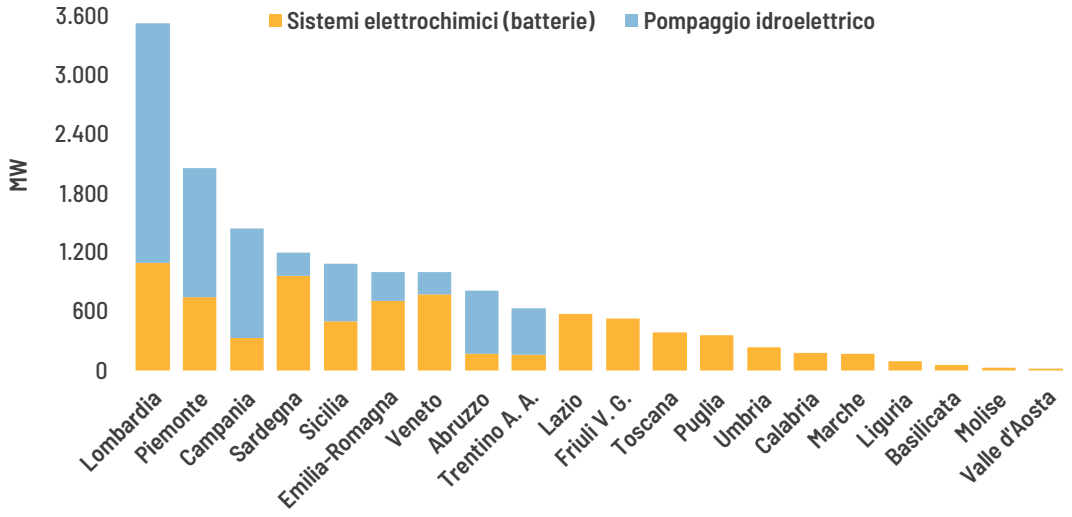
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Osservatorio SdA ANIE Rinnovabili e Terna.

di pompaggio prevalentemente al Nord ne limita l'impiego per la risoluzione delle criticità di sistema legate alle rinnovabili non programmabili nel Mezzogiorno, prima fra tutte l'overgeneration[21]. L'incremento della capacità eolica e solare al Sud e nelle Isole avviene infatti in un contesto di minore magliatura della rete, che favorisce l'insorgere di congestioni locali. Tale disallineamento è destinato ad ampliarsi in assenza di misure correttive, con la crescita attesa della generazione rinnovabile non programmabile: è dunque necessario realizzare nuovi sistemi di accumulo proprio nel Mezzogiorno.

I sistemi di accumulo non costituiscono una categoria tecnologica omogenea, ma si distinguono per funzione, in relazione alla durata di scarica. I sistemi elettrochimici (batterie), oggi in rapida diffusione in Italia, offrono tipicamente una durata di accumulo di 2-3 ore (Tab. 5) e sono particolarmente adatti a fornire fles-

[21] *Overgeneration*: l'eccesso di offerta rinnovabile rispetto alla domanda in un dato momento, causa di fondo sia della duck curve sia del curtailment.

Figura 3 Potenza di accumulo per tecnologia e regione



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Osservatorio SdA ANIE Rinnovabili e Terna.

sibilità di breve periodo – bilanciamento, riserva, arbitraggio infragiornaliero – grazie a tempi di risposta rapidi, costi di investimento contenuti per unità di potenza e possibilità di installazione modulare e diffusa sul territorio. La loro distribuzione territoriale varia a seconda della dimensione dell'impianto. La Tabella 6 mostra una netta dicotomia territoriale nella composizione dimensionale del parco batterie: nella maggior parte delle regioni la capacità è frammentata in impianti di piccola taglia (Residential e C&I), mentre la componente Large Utility Scale (>10 MWh) – che da sola vale 7.394 MWh, oltre un terzo del totale nazionale – si concentra quasi interamente in poche regioni. Tra queste la prima è la Sardegna (3.211 MWh), che ospita il 18,4% della capacità elettrochimica nazionale (3.560 MWh), pur non essendo tra le regioni con il maggior numero di impianti: un pattern riconducibile a poche grandi installazioni funzionali alla stabilità di un sistema elettrico insulare.

I sistemi di pompaggio idroelettrico offrono invece una durata di accumulo superiore – pari in media a circa 7 ore a livello nazionale, corrispondente a una capacità complessiva di circa 53 GWh a fronte di 7.288 MW di potenza installata – e risultano insostituibili per la fornitura di servizi di lungo periodo e di stabilità del sistema (inerzia rotante, regolazione di frequenza), oltre a vantare una vita utile più lunga (fino a 60-100 anni contro i 15-20 delle batterie) e un numero di cicli di carica/scarica pressoché illimitato[22]. Le due tecnologie sono pertanto complementari, non sostitutive: le batterie risultano più efficienti sul piano economico per la componente di potenza (€/MW), il pompaggio per la componente di capacità energetica (€/MWh).
Negli ultimi anni, a fronte della forte crescita degli impianti elettrochimici sul territorio, i nuovi impianti di pompaggio entrati in esercizio sono stati pressoché nulli e limitati a Lombardia e Valle d'Aosta. Alla base della stagnazione degli investimenti in nuova capacità di pompaggio, Terna indica un contesto di mercato che non offre ancora sufficienti garanzie di rientro dei capitali investiti, a fronte di costi di investimento iniziali significativamente più elevati rispetto ai costi di esercizio[23]. Per colmare il divario tra il fabbisogno programmato dal PNIEC al 2030 e il ritmo inadeguato degli investimenti privati, il legislatore ha introdotto il Meccanismo di Approvvigionamento di Capacità di Stoccaggio Elettrico (Macse): un sistema di aste per

[22] Terna, Studio delle tecnologie di riferimento per lo stoccaggio di energia elettrica, gennaio 2025; Blakers et al., Pumped hydro energy storage to support 100% renewable electricity, Progress in Energy, 2025.

[23] Terna, Stato del sistema elettrico e scenari energetici 2025, cit., p. 56.

Tabella 6 Batterie: capacità installata per classe dimensionale e regione, luglio 2026 (MWh)

Regioni e macroaree	Residential	C&I	Utility Scale	Large Utility Scale	Totale
	P ≤ 20 kWh	20 kWh < P ≤ 1 MWh	1 MWh < P ≤ 10 MWh	P > 10 MWh	
Piemonte	620	181	28	1.139	1.968
Valle d'Aosta	12	15	0	0	26
Liguria	103	22	10	89	224
Lombardia	1.568	419	27	221	2.235
Trentino-Alto Adige	221	111	10	0	343
Veneto	1.181	289	9	270	1.749
Friuli-Venezia Giulia	552	52	18	805	1.427
Emilia-Romagna	913	154	8	572	1.647
Toscana	563	130	26	75	794
Umbria	170	23	0	431	624
Marche	252	43	19	0	314
Lazio	718	123	49	326	1.216
Abruzzo	257	44	0	33	334
Campania	537	111	3	0	650
Molise	42	14	0	0	56
Puglia	540	123	8	77	748
Basilicata	93	22	2	0	117
Calabria	295	58	0	0	353
Sicilia	670	125	11	145	951
Sardegna	290	41	18	3.211	3.560
Nord-Ovest	**2.303**	**637**	**65**	**1.449**	**4.453**
Nord-Est	**2.867**	**606**	**46**	**1.647**	**5.166**
Centro	**1.702**	**320**	**94**	**832**	**2.949**
Sud	**1.763**	**372**	**13**	**110**	**2.258**
Isole	**961**	**166**	**29**	**3.356**	**4.512**
Centro-Nord	**6.872**	**1.563**	**206**	**3.928**	**12.568**
Mezzogiorno	**2.724**	**538**	**42**	**3.466**	**6.770**
Italia	**9.596**	**2.100**	**248**	**7.394**	**19.338**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Osservatorio SdA ANIE Rinnovabili e Terna.

l'assegnazione di contratti differenziali pluriennali ai nuovi progetti di accumulo, disciplinato da Arera e reso operativo dal Mase nel 2024, previa autorizzazione della Commissione in materia di aiuti di Stato[24]. Nella prima asta, Arera aveva fissato in 37 mila €/MWh/anno il premio massimo assegnabile, sulla base di una stima del costo netto di un nuovo impianto[25]. L'asta del 30 settembre 2025 ha assegnato circa 10 GWh di nuova capacità (anno di consegna 2028): un avvio incoraggiante, ma ancora lontano dalla scala necessaria a colmare il fabbisogno complessivo discusso, che richiederà, nei prossimi anni, ulteriori edizioni dell'asta

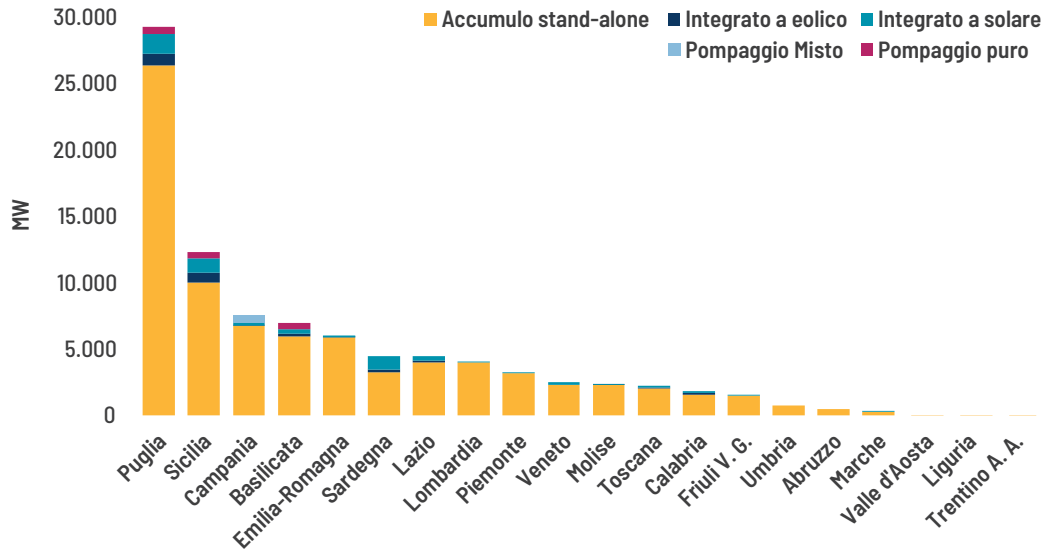
[24] Arera, delibera 247/2023/R/eel; Mase, decreto 10 ottobre 2024, n. 346. Commissione europea, decisione C(2023)9226, 21 dicembre 2023 (aiuti di Stato).

[25] Investimento di circa 264.000 €/MWh, costo del capitale dell'8,1% e costi operativi di circa 6.000 €/MWh/anno. Si veda: Arera, delibera 362/2025/R/eel, 29 luglio 2025.

di dimensione crescente. A conferma della competitività del meccanismo, le proposte presentate alla prima asta si sono attestate intorno ai 40 GWh – quasi quattro volte la capacità assegnata – con un prezzo medio ponderato di aggiudicazione risultato molto inferiore alle attese, 13 mila €/MWh/anno, circa un terzo del tetto massimo fissato da Arera.

Resta tuttavia da sciogliere un nodo nel disegno del meccanismo: la messa in competizione diretta, nella stessa asta, di pompaggio idroelettrico e batterie sulla base del solo criterio economico produce inevitabilmente scelte inefficienti, svantaggiando in maniera strutturale gli impianti di pompaggio. Le due tecnologie presentano strutture di costo e vita utile diverse e andrebbero valutate con criteri di selezione distinti, soprattutto al fine di consentire il pieno dispiegamento del potenziale del pompaggio idroelettrico, che risulta ad oggi largamente inutilizzato e sarebbe ampiamente sufficiente a raggiungere i target PNIEC[26]. Come osservato per le rinnovabili, anche per gli accumuli le richieste di connessione in fase avanzata segnalano un interesse degli operatori ben superiore agli obiettivi programmati: a luglio 2026, tali richieste ammontano complessivamente a 90,1 GW, di cui l'89,4% (80,5 GW) relativo a impianti elettrochimici stand-alone, il 5,7% (5,1 GW) integrato a impianti solari, il 2,6% (2,4 GW) integrato a impianti eolici e il restante 2,3% (2,1 GW) riconducibile a nuovi impianti di pompaggio, puro o misto (Fig. 4).

Figura 4 Richieste di connessione (SdA) in fase avanzata per tipologia di accumulo e regione



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Terna - Econnection.

Nel Mezzogiorno si concentra il 72,3% del totale delle richieste in fase avanzata (65,1 GW), con una concentrazione territoriale particolarmente accentuata: nella sola Puglia (29,3 GW) si registra quasi un terzo del totale nazionale, seguita a distanza da Sicilia (12,3 GW), Campania (7,5 GW), Basilicata (6,9 GW) e Sardegna (4,5 GW). Nel Centro-Nord le richieste restano contenute rispetto al Mezzogiorno – spicca la sola Emilia-Romagna (6 GW) – e l'interesse degli operatori si concentra esclusivamente sui sistemi elettrochimici. Viceversa, è nel Mezzogiorno che si segnalano le richieste avanzate per quanto riguarda i pompaggi: 550 MW

[26] Laboratorio REF Ricerche (2026), Le prime aste per rinnovabili e BESS: lezioni dal 2025, nodi aperti per il 2026. RSE (2026). Indagine conoscitiva sullo stato dell'arte e sullo sviluppo dell'autoproduzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, Audizione, 8ª Commissione Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica del Senato, 3 febbraio 2026.

di pompaggio misto – riconducibili al progetto idroelettrico di Campolattaro (Benevento) – e 1.560 MW di pompaggio puro, distribuiti tra Puglia (600 MW), Sicilia (490 MW) e Basilicata (470 MW).

La transizione energetica del Mezzogiorno si gioca, ancor più che sul fronte della generazione, su quello degli accumuli e delle infrastrutture di rete necessarie a integrarli. Le considerazioni di policy formulate per le rinnovabili – urgenza di semplificazione delle procedure autorizzative, potenziamento mirato della rete di trasmissione, criteri di selezione dei progetti che premino qualità e prossimità alla rete rispetto alla mera prenotazione della capacità di connessione – valgono, a maggior ragione, per gli accumuli: un comparto la cui funzione di sistema lo rende un bene pubblico prima ancora che un investimento privato, e che richiede pertanto una programmazione integrata allo sviluppo delle rinnovabili. Su questo terreno si gioca la capacità del Mezzogiorno di trasformare la transizione energetica in una efficace leva di recupero competitivo.

18.4 Prezzi e competitività del Mezzogiorno

Il nesso tra sviluppo delle rinnovabili, sistemi di accumulo e prezzi dell'energia trova la sua verifica più diretta nei prezzi effettivamente pagati da famiglie e imprese[27]. Un'analisi recente sui prezzi europei dell'elettricità mostra che il fattore che meglio spiega le differenze di prezzo tra paesi non è, di per sé, la quota di rinnovabili installate, ma la quota di ore in cui è il gas a fissare il prezzo: dove il gas conta meno, i prezzi sono strutturalmente più bassi[28]. Da questo punto di vista, il sistema elettrico italiano resta strutturalmente ancorato al gas naturale: nel 2025, il gas ha fissato il prezzo marginale all'ingrosso dell'elettricità per oltre l'80% delle ore in Italia, contro una quota che in Spagna e Portogallo si attesta attorno al 30%.

Nel primo quadrimestre del 2026, l'influenza del gas sul prezzo dell'elettricità si è ridotta in Italia (66%), ma ancor di più in Spagna, dove il gas ha determinato il prezzo solo nel 9% delle ore[29]. L'Italia ha dunque il costo dell'elettricità più elevato tra i grandi paesi UE e risulta particolarmente esposta alle tensioni – sui mercati internazionali dei combustibili fossili. Dopo il relativo assestamento della seconda metà del 2025, i prezzi del gas naturale sul mercato europeo (TTF) sono tornati a salire dalla primavera 2026, complice lo scellerato attacco di Stati Uniti e Israele all'Iran, oscillando in media mensile in una forbice tra 45 €/MWh e 55 €/MWh nel periodo tra aprile e agosto 2026. La media parziale di settembre è oltre i 75 €/MWh, ai massimi dal dicembre 2022. A cascata, nel 2026 il costo all'ingrosso dell'elettricità italiana è passato da una media mensile di 120 €/MWh in aprile-maggio a 132 €/MWh a giugno, 157 €/MWh a luglio e 180 €/MWh ad agosto (Fig. 5). Anche le altre principali economie europee hanno registrato un incremento: nel mese di agosto, il prezzo medio all'ingrosso è stato pari a 126 €/MWh in Francia e Germania e 119 €/MWh in Spagna. In ogni caso, l'Italia continua a subire uno svantaggio competitivo consistente, pagando l'energia tra il 43% e il 51% in più dei propri partner europei.

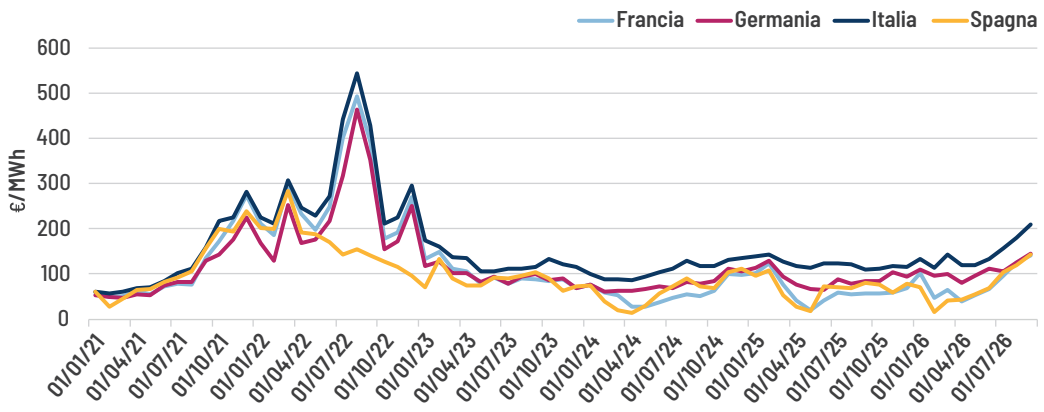
Più che alla quota di rinnovabili, abbastanza simile tra i due paesi, il divario tra Italia e Spagna è riconducibile al mix energetico nel suo complesso: nel periodo gennaio-aprile 2026, solare, eolico, idroelettrico e nucleare hanno coperto il 79% della generazione elettrica spagnola, contro il 40% di quella italiana, dove il gas ha continuato a fornire il 53% della produzione domestica. Il nucleare, che pesa circa un quinto della generazione

[27] Rapporto Svimez (2025). Si veda in particolare: Capitolo 10.

[28] Rosenow (2026), Do renewables make electricity cheaper or more expensive?, Bright Spot.

[29] Commissione europea, Spring 2026 Economic Forecast, EU energy markets: evolving gas-electricity price linkages in a more volatile system. European Environment Agency (2026). Renewable electricity: best buffer against gas price volatility. Ember (2026).

Figura 5 Prezzo all'ingrosso dell'elettricità nelle principali economie europee



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ember.

spagnola, resta un vantaggio strutturale che l'Italia non può replicare nel breve periodo. A maggior ragione, il margine di manovra italiano per ridurre l'esposizione al gas passa dallo sviluppo di rinnovabili e accumuli, la cui crescita nel caso spagnolo ha fortemente contribuito al disaccoppiamento strutturale tra prezzo del gas e dell'elettricità - con la significativa riduzione delle ore in cui il gas fissa il prezzo menzionata[30].
Il costo dell'energia elettrica per le imprese energivore conferma la fotografia delineata: nel secondo semestre 2025, per l'industria pesante (consumi tra 20 GWh e 70 GWh) è stato pari in Italia a 164 €/MWh, contro 160 €/MWh in Germania, 109 €/MWh in Spagna, 85 €/MWh in Francia[31].

In questo contesto complesso, il Mezzogiorno ha le potenzialità per diventare parte della soluzione alla questione della competitività. I prezzi zonali del 2026 mostrano un differenziale già misurabile a vantaggio del Sud, sebbene con intensità diverse tra territori. La Sardegna mostra il pattern più solido: il prezzo zonale è rimasto sotto il PUN nel periodo gennaio-agosto 2026, con uno sconto medio di 4,5 €/MWh, salito a 11,9 €/MWh a marzo. La Sicilia, pur avendo toccato un vantaggio di 7,7 €/MWh a maggio, mostra un andamento più discontinuo, con il prezzo tornato sopra il PUN in tre mesi su otto - fino a un'inversione di 18,4 €/MWh ad agosto - a testimonianza di come il merit order effect rinnovabile, in assenza di capacità di accumulo sufficiente a redistribuire l'energia dalle ore centrali a quelle serali, si traduca in un vantaggio instabile. Anche le zone Sud e Calabria confermano il fenomeno: il vantaggio, pari in media a 3,7 €/MWh e 3,9 €/MWh nei primi sette mesi dell'anno, si è progressivamente eroso fino ad annullarsi a luglio e invertirsi ad agosto – un andamento che segnala come il differenziale di prezzo, in assenza di capacità di accumulo, tenda a comprimersi proprio nei mesi di maggiore producibilità e domanda estiva.

Il passaggio dal prezzo unico nazionale alle quotazioni zonali resta un fattore potenziale di riduzione dei costi per famiglie e imprese meridionali, che può contribuire a ridurre il gap competitivo nazionale rispetto al resto d'Europa, introducendo una leva di sviluppo strutturale per l'industria nel Mezzogiorno. La sua piena realizzazione dipende dai progressi nello sviluppo degli accumuli necessari a stabilizzare i prezzi lungo l'intero arco della giornata.

[30] Ember (2026). Latest energy shock reminds Europe of its risky gas reliance. 13 marzo 2026.

[31] Eurostat, Electricity prices for non-household consumers - bi-annual data, Band IE.

18.5 Dalle rinnovabili al vantaggio competitivo del Mezzogiorno

Il sistema elettrico italiano resta ancorato al gas naturale per la maggioranza delle ore dell'anno, pagando di conseguenza il prezzo dell'energia più alto tra le maggiori economie europee. Le rinnovabili, pur in crescita, restano insufficienti a incidere sulla formazione del prezzo nella misura in cui riescono a fare altrove in Europa. Una parte del gap competitivo resta strutturale: la componente nucleare del mix spagnolo non è replicabile dall'Italia nel breve periodo. La traiettoria più recente indica però che il margine di recupero resta ampio: in Spagna le ore in cui il gas fissa il prezzo sono scese in misura significativa tra il 2024 e il 2026, un periodo in cui la quota nucleare è rimasta invariata – segno che il miglioramento è riconducibile soprattutto alla crescita di rinnovabili e accumuli.

La strategia energetica nazionale dovrebbe perciò essere rafforzata attraverso l'adozione di alcune proposte di policy prioritarie. La prima riguarda l'accelerazione delle aste per lo stoccaggio del Macse. Il fabbisogno di capacità di accumulo addizionale richiede calendari d'asta certi e un orizzonte pluriennale, con un obiettivo di 15 GWh/anno di nuova capacità utility-scale[32]. Allo stesso tempo, le prossime edizioni dell'asta non dovrebbero mettere pompaggi e batterie in competizione sulla base del solo criterio economico: le due tecnologie rispondono a esigenze di sistema diverse. Dato il numero limitato di progetti di pompaggio potenzialmente realizzabili, sarebbe opportuno prevedere meccanismi di incentivazione distinti o analisi approfondite caso per caso. La seconda punta al completamento del quadro dei contratti di lungo termine. Il regime di CfD bidirezionali da 23 miliardi approvato dalla Commissione europea rappresenta uno strumento per sganciare la remunerazione degli investimenti rinnovabili dalla volatilità del prezzo spot, condizione necessaria affinché il basso costo marginale delle rinnovabili si trasferisca ai consumatori finali invece di restare catturato dalla dinamica del prezzo marginale del gas[33]. La terza concerne il rafforzamento della rete, condizione abilitante senza la quale né le rinnovabili né lo stoccaggio possono tradursi in benefici di prezzo. Il Piano di Sviluppo di Terna 2025-2034 va in questa direzione e anche le risorse aggiuntive legate alla clausola di salvaguardia e vincolate a interventi strutturali per l'energia possono dare il loro contributo. La quarta riguarda la realizzazione degli impianti eolici, tanto nella componente onshore quanto in quella offshore: il nodo della lentezza autorizzativa è stato riconosciuto dal Mase, che ha avviato una revisione del meccanismo di sostegno Fer2 e l'elaborazione di un piano di zone di accelerazione. Velocizzare su questo versante farebbe la differenza rispetto alla riduzione del peso del gas sul mix elettrico, dunque sulla riduzione dei prezzi, e potrebbe per di più consolidare una filiera manifatturiera strategica già insediata nel Mezzogiorno.

In uno scenario globale segnato da preoccupanti rincari energetici che mettono sotto pressione il tessuto industriale nazionale, le priorità di policy e investimento dovrebbero concentrarsi sulle tecnologie mature e in grado di produrre benefici in termini di competitività e sicurezza energetica già nel breve periodo. Fonti rinnovabili e sistemi di accumulo devono procedere di pari passo, come componenti di un'unica strategia, e non come capitoli separati della transizione energetica. Per il Mezzogiorno, che ospita la quota maggioritaria sia del potenziale rinnovabile sia della pipeline di stoccaggio del Paese, questa non è solo la condizione per contribuire alla sicurezza energetica nazionale: è l'occasione per trasformare la dotazione di risorse naturali dell'area in un vantaggio strutturale di costo energetico che può diventare strategico per rilanciare gli investimenti e l'industria del Mezzogiorno, all'interno di un modello di sviluppo incentrato sulla sostenibilità.

[32] Energy Square (2026). Ridurre i costi dell'energia in Italia. Verso un sistema energetico più efficiente e competitivo.

[33] Commissione europea, comunicato stampa IP/26/1270, 8 giugno 2026.

19. Il sistema agroalimentare: sfide e opportunità per il Mezzogiorno

19.1 Il Mezzogiorno nel sistema agroalimentare italiano

Il sistema agroalimentare rappresenta una componente strutturale dell'economia del Mezzogiorno, per il peso che assume nella produzione, nell'occupazione e nell'organizzazione di molte economie locali, soprattutto nelle aree rurali e interne. Il settore si confronta oggi con uno scenario complesso, segnato dall'incertezza dei mercati, dalle tensioni geopolitiche, dagli effetti sempre più evidenti del cambiamento climatico e da comportamenti di consumo improntati a maggiore cautela. In questo contesto, l'agroalimentare meridionale mostra una significativa capacità di adattamento e trasformazione, in presenza però di una struttura che esprime un peso particolarmente elevato nelle attività agricole, ma più contenuto nelle fasi successive della filiera, e in particolare nella trasformazione industriale, dove si concentra una quota crescente del valore generato. Il divario dal resto del Paese riguarda anche la capacità di organizzare le filiere, accrescere la dimensione delle imprese e trattenere sul territorio il valore associato alle produzioni agricole. Negli ultimi anni emergono però segnali di cambiamento, come la crescita di valore aggiunto e occupazione dell'industria agroalimentare meridionale più sostenuta rispetto al resto del Paese. L'analisi che segue ricostruisce queste tendenze partendo dalla base agricola del Mezzogiorno e allargando successivamente lo sguardo alle fasi di trasformazione e all'intero sistema agroalimentare.

19.1.1 *Struttura e dinamiche del settore primario*

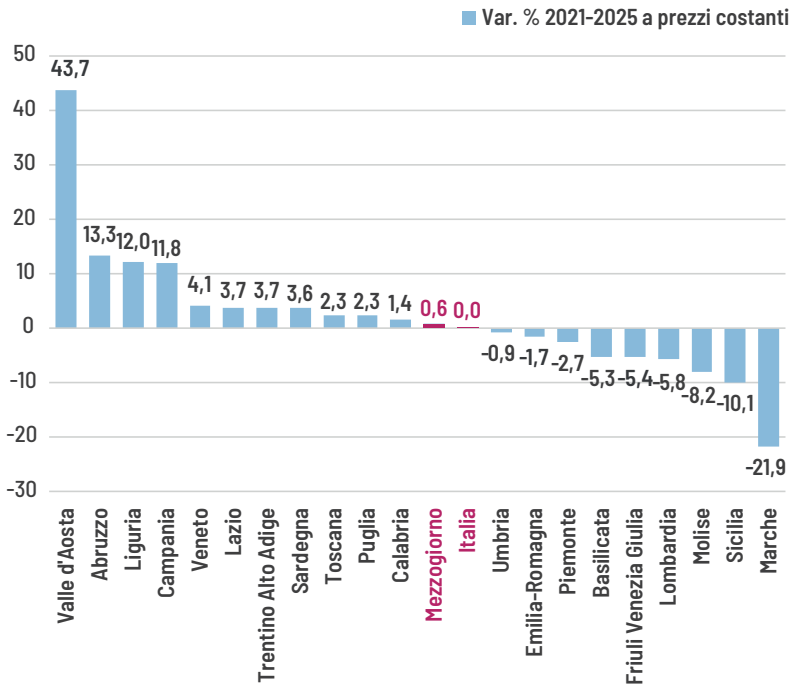
Il settore primario – agricoltura, silvicoltura e pesca – mantiene un peso relativamente contenuto nell'economia italiana, ma continua a rivestire un ruolo molto più significativo nel Mezzogiorno. Secondo i dati Asia Agricoltura, nel 2020 erano presenti in Italia oltre 400 mila imprese agricole, circa il 44% delle quali localizzate nelle regioni meridionali[1]. Un dato più ampio è quello delle aziende rilevate dal Censimento dell'agricoltura, oltre 1,1 milioni. Nel 2025, agricoltura, silvicoltura e pesca rappresentano il 2,3% del valore aggiunto nazionale e il 3,5% dell'occupazione complessiva. Nel settore, il peso del Mezzogiorno è superiore a quello registrato per il complesso dell'economia: le regioni meridionali contribuiscono per il 38,6% al valore aggiunto nazionale del settore e per il 52,9% agli occupati: una nota specializzazione produttiva rispetto al Centro-Nord, soprattutto sotto il profilo occupazionale.

Tra il 2021 e il 2025 il valore aggiunto a prezzi correnti del settore primario è aumentato del 30,4% nel Mezzogiorno e del 43,4% nel Centro-Nord. Negli stessi anni è aumentata l'incidenza del settore sul valore aggiunto complessivo: nel Mezzogiorno dal 3,8 al 4%, a livello nazionale dal 2 al 2,3%. La dinamica territoriale è molto differenziata. Tra le regioni meridionali, gli incrementi più consistenti si registrano in Abruzzo (+55,3%) e Calabria (+49%), mentre risultano più contenuti in Puglia (+20,9%) e in Sicilia (+13,1%). La forte crescita in valore deve tuttavia essere letta con cautela, incorporando gli effetti della dinamica dei prezzi, particolarmente intensa nel comparto agricolo negli ultimi anni. Anche nel 2025, l'aumento significativo

[1] CREA-PB (2025). Annuario dell'Agricoltura Italiana 2024. Volume LXXVIII. CREA - Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria. Centro di ricerca Politiche e Bio-economia.

del valore della produzione e del valore aggiunto agricolo è stato sostenuto in larga parte dall'aumento dei prezzi[2]. I dati a prezzi costanti restituiscono un quadro molto diverso (Fig. 1). Tra il 2021 e il 2025 il valore aggiunto reale del settore primario rimane sostanzialmente invariato a livello nazionale, per effetto di una debole crescita nel Mezzogiorno (+0,6%) e di una moderata contrazione nel Centro-Nord (-0,3%). Molto più marcata è l'eterogeneità tra le regioni. Nel Mezzogiorno, l'Abruzzo registra una crescita reale del 13,3% e la Campania dell'11,8%; aumenti più contenuti interessano Sardegna (+3,6%), Puglia (+2,3%) e Calabria (+1,4%). All'estremo opposto si collocano Basilicata (-5,3%), Molise (-8,2%) e soprattutto Sicilia (-10,1%). Anche nel Centro-Nord convivono dinamiche molto differenti, dalla forte crescita della Valle d'Aosta (+43,7%) e della Liguria (+12%), alle contrazioni della Lombardia (-5,8%) e, soprattutto, delle Marche (-21,9%).

Figura 1 Dinamica del valore aggiunto del settore primario, 2021-2025



Var. 2021-2025 incidenza % su valore aggiunto totale (p.p.)	
Calabria	1,20
Abruzzo	0,67
Valle d'Aosta	0,54
Sardegna	0,51
Trentino-Alto Adige	0,50
Veneto	0,38
Umbria	0,37
Campania	0,35
Lombardia	0,32
Piemonte	0,30
Emilia-Romagna	0,29
Toscana	0,21
Friul-Venezia Giulia	0,17
Basilicata	0,16
Liguria	0,11
Lazio	0,11
Marche	0,11
Puglia	-0,03
Molise	-0,37
Sicilia	-0,38
Mezzogiorno	**0,19**
Italia	**0,26**

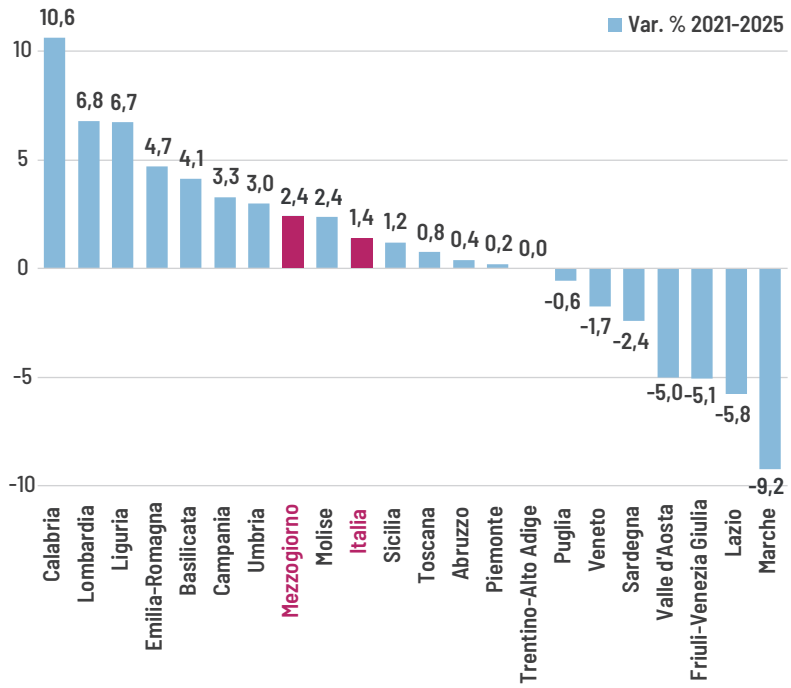
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Su questa evoluzione dell'attività produttiva si innesta una dinamica occupazionale moderatamente positiva (Fig. 2). Secondo i dati Istat di contabilità nazionale, tra il 2021 e il 2025 gli occupati del settore aumentano dell'1,4% a livello nazionale e del 2,4% nel Mezzogiorno. La crescita risulta tuttavia inferiore a quella dell'occupazione complessiva, determinando una riduzione del peso relativo del comparto: a livello nazionale l'incidenza passa da circa il 3,7 al 3,5%, mentre nel Mezzogiorno diminuisce di 0,4 punti percentuali. La Calabria si distingue per l'incremento più elevato degli occupati (+10,6%) ed è l'unica regione meridionale nella quale aumenta anche l'incidenza del settore sull'occupazione complessiva. In Sicilia e Sardegna, al contrario, l'incidenza diminuisce rispettivamente di 0,70 e 0,55 punti percentuali.

Il confronto tra la dinamica del valore aggiunto a prezzi costanti e quella dell'occupazione consente di qualificare meglio anche l'andamento della produttività. Nel Mezzogiorno, tra il 2021 e il 2025 si registra una riduzione del valore aggiunto reale per occupato di circa l'1,8%. Lo stesso fenomeno, seppure leggermente

[2] ISTAT, Conti economici dell'agricoltura, anno 2025, 13 giugno 2026.

Figura 2 Dinamica dell'occupazione nel settore primario, 2021-2025



Var. 2021-2025 incidenza % su occupazione totale (p.p.)	
Calabria	0,5
Lombardia	0,0
Liguria	0,0
Emilia-Romagna	-0,1
Molise	-0,1
Basilicata	-0,1
Piemonte	-0,2
Veneto	-0,2
Toscana	-0,21
Umbria	-0,21
Lazio	-0,25
Campania	-0,26
Abruzzo	-0,30
Friuli Venezia Giulia	-0,30
Valle d'Aosta	-0,32
Marche	-0,4
Trentino Alto Adige	-0,4
Puglia	-0,5
Sardegna	-0,6
Sicilia	-0,7
Mezzogiorno	**-0,40**
Italia	**-0,20**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat contabilità nazionale.

meno accentuato, si osserva a livello nazionale (-1,4%). Rimane, soprattutto, un divario territoriale molto ampio nei livelli: nel 2025 il valore aggiunto per occupato del Mezzogiorno è pari a circa il 56% di quello del Centro-Nord. Si tratta di un dato che segnala la persistenza di un differenziale strutturale nella capacità del settore primario meridionale di generare valore per addetto. Le differenze nei livelli di produttività si accompagnano a una marcata specializzazione territoriale delle produzioni. Secondo i dati CREA, le regioni del Mezzogiorno mostrano una forte specializzazione nella produzione agrumicola (99,8% del totale nazionale), trainata dalla Sicilia, che da sola genera circa il 64% della produzione. Una concentrazione altrettanto significativa si rileva nell'olivicoltura (82,0% della produzione nazionale), con Calabria, Sicilia e Puglia principali produttrici. Le coltivazioni orticole (patate e ortaggi) prodotte nel Mezzogiorno rappresentano il 64,9% del totale nazionale, con Puglia e Campania in testa. Complessivamente, le coltivazioni erbacee del Mezzogiorno pesano, invece, per il 51,9%, con la Puglia come principale regione produttrice. Resta invece più marginale il settore zootecnico meridionale (allevamenti, carni, latte), che ha un'incidenza percentuale inferiore al 20%. Di contro, nelle regioni centro-settentrionali si evidenzia una vocazione opposta, concentrata soprattutto sulle coltivazioni industriali (95,7% del totale nazionale), foraggere (80,1%), cerealicole (70,5%) e sul settore zootecnico (81%). Sebbene più equilibrati, anche i comparti della frutta e dei prodotti vitivinicoli risultano maggiormente concentrati nel Centro-Nord, rispettivamente con il 66,3% e il 68,1% della produzione nazionale (per il vino, il solo Veneto rappresenta il 43% della produzione del Centro-Nord).

Tra il 2021 e il 2024 il valore della produzione agricola a prezzi correnti aumenta complessivamente del 20,6% nel Mezzogiorno, poco più del dato nazionale (+19,2%) (Tab. 1). Gli allevamenti zootecnici rappresentano il comparto più dinamico, con incrementi superiori al 30% sia nel Mezzogiorno (+33,9%) sia in Italia (+34,5%), mentre le attività di supporto all'agricoltura crescono rispettivamente del 16,9 e del 17,7%. La

differenza più significativa riguarda le coltivazioni agricole, il cui valore aumenta del 20,4% nel Mezzogiorno, contro il 14,5% della media nazionale, e con una forte polarizzazione tra produzioni (ad esempio, si rilevano +10,3 punti percentuali di maggiore crescita nel Sud per le patate e gli ortaggi, ma -48,2 punti per le coltivazioni industriali). In particolare, le coltivazioni foraggere crescono di più nel Mezzogiorno, sebbene rimanga evidente il primato del Centro-Nord in termini di valore assoluto. Tra le coltivazioni legnose, i prodotti del vitivinicolo presentano sia la variazione negativa più marcata (-16,1%), sia il divario maggiore rispetto alla media nazionale (-12,7 punti percentuali). Anche i prodotti dell'olivicoltura, pur crescendo del +37,3%, presentano un differenziale negativo rispetto al resto del Paese, seppure modesto (-2,8 punti percentuali).

Tabella 1 Valore della produzione del settore primario (var. % 2021-2024 a prezzi correnti)

Attività	Mezzogiorno	Italia
Coltivazioni agricole	20,4	14,5
Allevamenti zootecnici	33,9	34,5
Attività di supporto all'agricoltura	16,9	17,7
Totale agricoltura	**20,6**	**19,2**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Crea.

19.1.2 *L'Industria e la filiera agroalimentare*

Il passaggio dalla produzione primaria alla trasformazione industriale consente di valutare la capacità dei territori di trattenere valore nelle fasi successive a quella agricola. Nel 2025 le Industrie Alimentari e delle Bevande (IAB) contano 65.969 imprese registrate, pari al 13,6% delle imprese manifatturiere, con una presenza particolarmente rilevante nel Mezzogiorno[3]. Il dato conferma una caratteristica strutturale: l'industria alimentare e delle bevande presenta una concentrazione di imprese nelle regioni meridionali molto superiore a quella degli addetti, riflettendo la minore dimensione media delle imprese dell'area. Nel 2024, in particolare, il 45,7% delle imprese attive era localizzato nel Sud e nelle Isole, contro il 28,7% degli addetti[4]. Nel 2025 il comparto genera il 2,1% del valore aggiunto dell'intera economia. Il Mezzogiorno contribuisce per il 22,6% al valore aggiunto nazionale dell'IAB e per il 31,4% alla relativa occupazione. Il confronto con il settore primario è significativo: nelle attività agricole il peso del Mezzogiorno raggiunge il 38,6% del valore aggiunto e il 52,9% degli occupati, mentre si riduce sensibilmente nella fase di trasformazione industriale. A una forte presenza nelle attività a monte, dunque, non corrisponde un peso altrettanto elevato nelle fasi industriali nelle quali una parte rilevante del valore viene generata.

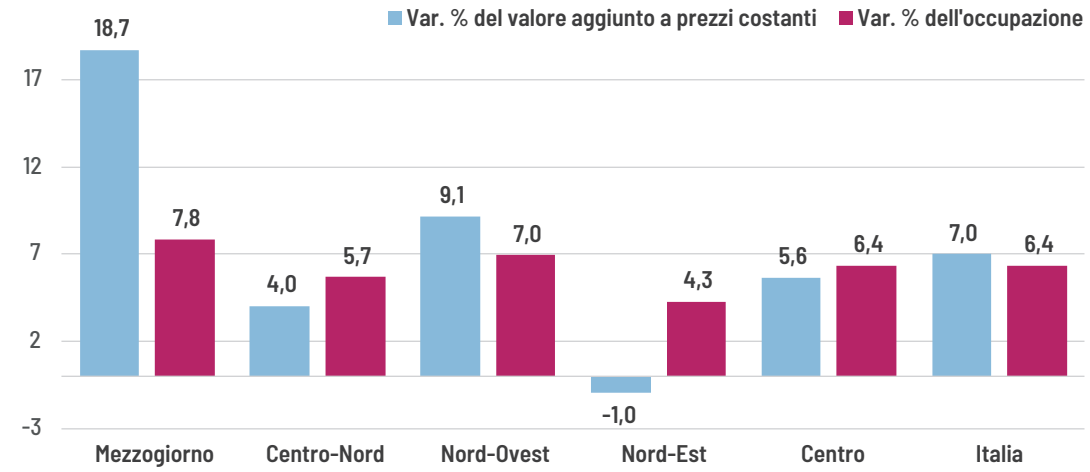
Negli ultimi anni emergono, tuttavia, segnali di rafforzamento della trasformazione agroalimentare meridionale. Tra il 2021 e il 2025 il valore aggiunto a prezzi costanti delle industrie alimentari, delle bevande e del tabacco è aumentato del 18,7% nel Mezzogiorno, una crescita nettamente superiore al 4,0% del Centro-Nord (Fig. 3). La maggiore dinamica del comparto si riflette anche sul suo peso nell'economia meridionale. Tra il 2021 e il 2025 l'incidenza del valore aggiunto dell'IAB sul valore aggiunto complessivo dell'area

[3] Dati InfoCamere-Movimprese, agosto 2026. I dati sulla numerosità delle imprese fanno riferimento alle divisioni C10 "Industrie alimentari" e C11 "Industria delle bevande" della classificazione ATECO; non comprendono pertanto l'industria del tabacco, inclusa invece nell'aggregato di contabilità nazionale utilizzato per valore aggiunto e occupazione.

[4] CREA-PB, L'industria alimentare e delle bevande 2024: performance, dinamiche e commercio estero.

aumenta di 0,4 punti percentuali, dall'1,7 al 2,1%, mentre a livello nazionale l'incremento è più contenuto, pari a circa 0,24 punti. Il dato segnala un rafforzamento della specializzazione produttiva del Mezzogiorno nell'industria agroalimentare, che nel periodo considerato cresce più rapidamente non soltanto dello stesso comparto nel Centro-Nord, ma anche del complesso dell'economia meridionale. Anche l'occupazione mostra una dinamica positiva, sebbene meno intensa di quella del valore aggiunto. Tra il 2021 e il 2025 gli occupati dell'IAB aumentano del 7,8% nel Mezzogiorno, contro il 5,7% del Centro-Nord e il 6,4% della media nazionale (Fig. 3). La crescita, superiore a quella dell'occupazione dell'industria in senso stretto, determina un ulteriore aumento del peso dell'agroalimentare sulla base industriale: a livello nazionale l'incidenza passa dall'11,3 all'11,7%, mentre nel Mezzogiorno sale dal 19,1 al 19,8%. L'industria agroalimentare assume dunque nel Sud un peso sull'occupazione industriale quasi doppio rispetto alla media nazionale.

Figura 3 Dinamica del valore aggiunto e degli occupati nell'industria agroalimentare, 2021-2025



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

La lettura congiunta di valore aggiunto e occupazione aggiunge un ulteriore elemento. Nel Mezzogiorno la crescita reale del valore aggiunto (+18,7%) risulta ampiamente superiore a quella degli occupati (+7,8%): ne deriva un incremento del valore aggiunto reale per occupato di circa il 10% nel quadriennio. Nel Centro-Nord si verifica invece la situazione opposta: il valore aggiunto cresce del 4,0%, meno dell'occupazione (+5,7%), con una lieve riduzione della produttività apparente del lavoro. Nel periodo successivo alla pandemia, quindi, il maggiore dinamismo dell'IAB meridionale non si è limitato all'espansione della base occupazionale, ma si è accompagnato anche a un miglioramento dell'efficienza con cui il lavoro impiegato genera valore. Il rafforzamento recente non elimina tuttavia il divario strutturale nella capacità del Mezzogiorno di valorizzare industrialmente la propria base agricola. Il rapporto CREA restituisce un'immagine molto chiara: le imprese dell'IAB sono particolarmente diffuse nel Sud, ma sono mediamente più piccole.

Nel 2024 tutte le regioni settentrionali presentavano una dimensione media superiore alla media italiana di 8,6 addetti per impresa, mentre quelle meridionali si collocavano al di sotto, con Sicilia, Basilicata e Calabria che evidenziano i valori più bassi (rispettivamente, 4,5, 4,2 e 3,9); coerentemente, il Nord concentrava il 66% del fatturato dell'IAB, contro il 22,4% di Sud e Isole. È dunque soprattutto sul terreno della scala produttiva e della capacità di trasformazione che continua a manifestarsi il divario tra le due aree[5].

[5] CREA-PB, L'industria alimentare e delle bevande 2024: performance, dinamiche e commercio estero.

Una prospettiva più ampia di filiera è offerta dal Sistema agroalimentare nel suo Complesso (SAAC), che comprende l'agricoltura, l'industria alimentare e delle bevande, l'intermediazione e il commercio all'ingrosso, il commercio al dettaglio e la ristorazione. Secondo le stime CREA, nel 2024 il SAAC ha generato un fatturato di circa 700 miliardi di euro, pari a circa il 16,6% dell'intera economia. L'industria alimentare e delle bevande, con poco meno di 200 miliardi, ne rappresenta il 28,3%, mentre al settore primario è riconducibile l'11,6%. Le due fasi propriamente produttive generano dunque circa il 40% del fatturato complessivo della filiera. Il commercio all'ingrosso e al dettaglio ne rappresenta poco più del 48%, mentre alla ristorazione è riconducibile il restante 12% circa. La distribuzione territoriale del SAAC conferma il dualismo osservato nella trasformazione industriale. Il Mezzogiorno concentra il 26,9% del fatturato della filiera nazionale, contro poco più del 73% del Centro-Nord. Tra le regioni meridionali, la Campania presenta il peso più elevato sul SAAC nazionale (7,5%), seguita dalla Puglia (6,1%) e dalla Sicilia (5,7%). Nel Centro-Nord spiccano invece Lombardia (17,9%), Emilia-Romagna (12,7%) e Veneto (11,1%), che da sole concentrano circa il 42% del fatturato nazionale della filiera. Il quadro cambia quando il fatturato agroalimentare viene rapportato alla dimensione delle economie regionali. Nelle stime territoriali riportate in Tab. 2, il SAAC rappresenta il 29,3% del fatturato complessivo del Mezzogiorno. Le incidenze più elevate si osservano in Calabria e Molise, entrambe al 37,2%, seguite dalla Puglia (33,4%), dalla Sardegna (31,4%) e

Tabella 2 Il Sistema Agroalimentare Complessivo (SAAC) nelle regioni, 2024 (a)

Regioni e macroaree	Peso delle regionI sul SAAC nazionale (%)	Peso del SAAC sul totale dell'economia regionale (%)	Peso dell'IAB sul SAAC regionale
Abruzzo	1,9	22,6	12,0
Campania	7,5	27,3	23,7
Puglia	6,1	33,4	17,7
Basilicata	0,8	22,0	20,6
Molise	0,4	37,2	23,1
Calabria	2,1	37,2	11,4
Sicilia	5,7	28,9	14,8
Sardegna	2,4	31,4	17,8
Emilia-Romagna	12,7	22,6	33,7
Friuli-Venezia Giulia	1,7	14,9	27,8
Lazio	7,8	8,8	27,2
Liguria	2,2	15,1	13,8
Lombardia	17,9	10,9	40,7
Marche	2,1	17,5	21,1
Piemonte	7,3	15,1	38,3
Toscana	5,1	14,6	23,8
Trentino-Alto Adige	3,1	24,2	27,2
Umbria	1,8	28,3	26,0
Valle d'Aosta	0,2	14,8	19,9
Veneto	11,1	18,8	35,6
Mezzogiorno	**26,9**	**29,3**	**18,0**
Italia	**100,0**	**16,6**	**28,3**

(a) pesi calcolati su dati di fatturato

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Crea.

dalla Sicilia (28,9%). L'elevato peso relativo della filiera segnala la centralità dell'agroalimentare nelle economie meridionali, ma non va interpretato automaticamente come indice di maggiore forza produttiva: lo stesso CREA sottolinea, con riferimento alla Calabria, che un'incidenza molto elevata riflette anche la minore dimensione degli altri comparti produttivi dell'economia regionale.

È soprattutto la composizione interna del SAAC a mettere in luce la peculiarità del modello meridionale. Nelle stime regionali, l'IAB rappresenta appena il 18% del sistema agroalimentare del Mezzogiorno, a fronte di un valore prossimo al 30% per l'insieme delle regioni italiane. La distanza è particolarmente evidente rispetto alle principali regioni industriali del Centro-Nord: la trasformazione alimentare rappresenta il 40,7% del SAAC in Lombardia, il 38,3% in Piemonte, il 35,6% in Veneto e il 33,7% in Emilia-Romagna. Nel Mezzogiorno la quota più elevata è quella della Campania (23,7%), seguita dalla Basilicata (20,6%), mentre scende al 17,7% in Puglia, al 14,8% in Sicilia, al 12,0% in Abruzzo e all'11,4% in Calabria.

In definitiva, il Mezzogiorno dispone di una forte base agricola, concentra una quota rilevante delle imprese agroalimentari e presenta un'incidenza della filiera sull'economia locale particolarmente elevata. Tuttavia, una parte maggiore delle attività rimane concentrata nelle fasi a monte, mentre il peso della trasformazione industriale è relativamente più contenuto. Il problema non è dunque soltanto accrescere la produzione agricola, ma rafforzare i passaggi successivi della catena del valore – trasformazione, organizzazione industriale e accesso ai mercati – in modo da trattenere nei territori meridionali una quota maggiore del valore generato dalle produzioni locali.

19.2 La DOP-economy nelle regioni del Mezzogiorno

L'Italia occupa una posizione di assoluto rilievo nel sistema europeo delle produzioni di qualità. Nel quadro censito da ISMEA-Qualivita nel 2025 si contano complessivamente 897 denominazioni riconosciute nei diversi regimi di qualità relativi alle indicazioni geografiche (IG): 331 prodotti agroalimentari DOP, IGP e STG, 530 vini DOP e IGP e 36 bevande spiritose a Indicazione Geografica[6]. Tra il 2015 e il 2025, le presenze regionali delle DOP e IGP sono aumentate in Italia del +7,4% (Tab. 3). La crescita è stata più intensa nel Mezzogiorno, dove si passa da 296 a 330 denominazioni (+11,5%), rispetto al Centro-Nord, che sale da 592 a 624 (+5,4%). Di conseguenza, la quota meridionale sul totale delle presenze regionali cresce dal 33,3 al 34,6%. Si tratta di un recupero contenuto ma significativo, che segnala una progressiva diffusione territoriale del sistema delle certificazioni di origine. Nel 2025 la Sicilia presenta il maggior numero di presenze DOP e IGP tra le regioni meridionali, con 67 denominazioni, seguita dalla Puglia con 60 e dalla Campania con 59. Rispetto al 2015, l'incremento relativo più consistente si registra in Basilicata (+33,3%), seguita da Campania (+15,7%), Calabria (+13,9%), Sicilia (+11,7%) e Abruzzo (+11,5%). Più contenuta è la crescita in Puglia (+7,1%) e Sardegna (+5%), mentre il Molise mantiene invariato il numero di denominazioni. La maggiore dinamica del Mezzogiorno riguarda soprattutto il comparto agroalimentare, confermando una crescente valorizzazione attraverso i marchi di origine delle produzioni tipiche dell'area.

La diffusione delle denominazioni fornisce una prima misura della rilevanza economica del sistema. Un quadro più completo emerge considerando il valore generato dalle filiere certificate. Secondo il Rapporto ISMEA-Qualivita 2025, riferito all'anno economico 2024, la DOP economy italiana ha raggiunto 20,7 miliardi di euro, con una crescita del 3,5% rispetto all'anno precedente e un'incidenza pari a circa il 19% sul valore

[6] Rapporto ISMEA-QUALIVITA sulle produzioni agroalimentari e vitivinicole italiane DOP, IGP e STG. XXIII Edizione. 2025. -

Tabella 3 Prodotti DOP e IGP per Regione (a)

Regioni e macroaree	Numero			Var. % 2015-2025
	2015	2020	2025	
Abruzzo	26	27	29	11,5
Molise	12	12	12	0,0
Campania	51	55	59	15,7
Puglia	56	60	60	7,1
Basilicata	15	19	20	33,3
Calabria	36	38	41	13,9
Sicilia	60	65	67	11,7
Sardegna	40	41	42	5,0
Emilia-Romagna	70	74	74	5,7
Friuli-Venezia Giulia	23	26	26	13,0
Lazio	62	63	66	6,5
Liguria	16	17	18	12,5
Lombardia	74	75	75	1,4
Marche	33	35	35	6,1
Piemonte	79	82	84	6,3
Toscana	86	89	90	4,7
Trentino-Alto Adige	26	29	30	15,4
Umbria	30	31	32	6,7
Valle d'Aosta	5	5	5	0,0
Veneto	88	89	89	1,1
Mezzogiorno	**296**	**317**	**330**	**11,5**
Centro-Nord	**592**	**615**	**624**	**5,4**
Italia	**888**	**932**	**954**	**7,4**

(a) Presenze regionali delle sole DOP e IGP, con esclusione delle STG e delle IG delle bevande spiritose; ciascuna denominazione viene attribuita a tutte le regioni interessate dalla produzione, le produzioni interregionali vengono quindi conteggiate più volte.

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ismea.

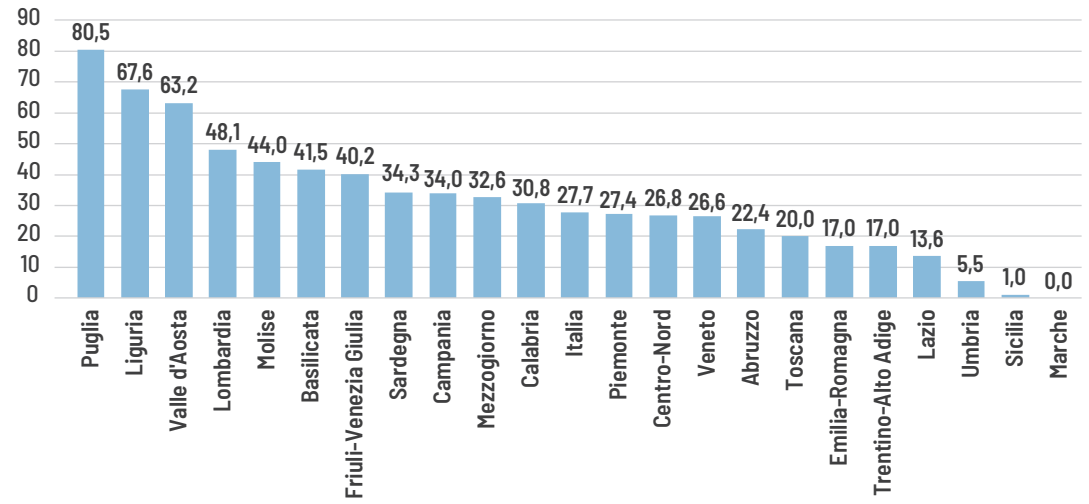
complessivo del settore agroalimentare nazionale. Il comparto del cibo DOP e IGP ha generato 9,6 miliardi di euro, in crescita del 7,7%, mentre quello vitivinicolo ha superato gli 11 miliardi, mantenendosi sostanzialmente stabile sui livelli dell'anno precedente. Nel 2024, inoltre, le filiere IG coinvolgevano 183.823 operatori (produttori e trasformatori) e, secondo le stime basate sui rapporti di lavoro INPS, circa 864 mila occupati. Sul versante estero, le esportazioni dei prodotti DOP e IGP hanno raggiunto 12,3 miliardi di euro, con una crescita dell'8,2% nell'anno: 5,1 miliardi per il comparto alimentare (+12,7%) e 7,2 miliardi per quello vitivinicolo (+5,2%).

La geografia del valore della DOP economy rimane molto concentrata dal punto di vista territoriale. Nel 2024 il Mezzogiorno ha generato circa 3,2 miliardi di euro, pari a poco più del 15% del valore nazionale, mentre il solo Nord-Est supera gli 11,2 miliardi e concentra circa il 54% della DOP economy italiana. Il confronto con i dati di distribuzione regionale delle certificazioni esposti in precedenza segnala una minore capacità delle filiere meridionali di trasformare la dotazione di produzioni certificate in valore economico. Anche all'interno del Mezzogiorno il valore della DOP economy presenta una forte concentrazione territo-

riale. Nel 2024 la Campania raggiunge circa 945 milioni di euro, la Puglia 711 milioni, la Sicilia 581 milioni e la Sardegna 548 milioni. Queste quattro regioni realizzano complessivamente circa l'88% del valore meridionale delle filiere certificate.

Negli ultimi anni si segnalano comunque segnali di recupero da parte del Mezzogiorno. Tra il 2018 e il 2024, il valore della DOP economy meridionale passa da circa 2,4 a 3,2 miliardi di euro, con un incremento del 32,6%, superiore al +26,8% registrato nel Centro-Nord (Fig. 4). La quota del Mezzogiorno sul valore nazionale sale così dal 14,7% del 2018 a circa il 15,3% del 2024. Il recupero esiste, ma procede quindi lentamente e non modifica ancora in misura sostanziale la forte concentrazione geografica del valore.

Figura 4 Valore della produzione della filiera IG (var.% 2018-2024)



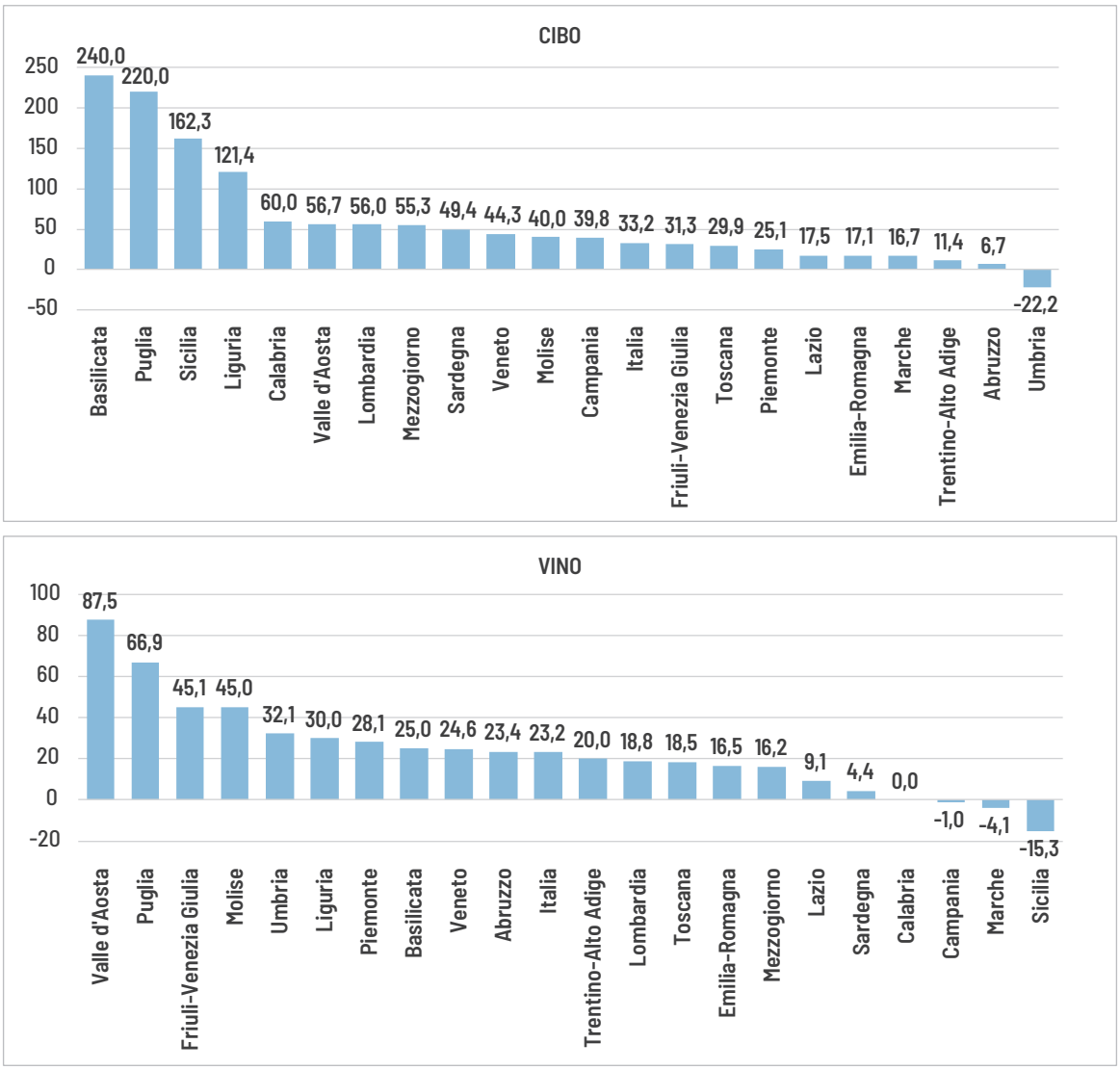
Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ismea.

Le dinamiche regionali sono molto differenziate. Tra il 2018 e il 2024 il valore delle produzioni certificate aumenta dell'80,5% in Puglia, del 34,3% in Sardegna e del 34% in Campania. Molto più debole è invece la dinamica della Sicilia (+1%), nonostante il numero elevato di denominazioni presenti sul territorio. Anche questo confronto conferma come numerosità delle certificazioni e capacità di generare valore non procedano necessariamente di pari passo.

Il maggiore dinamismo meridionale è riconducibile soprattutto al comparto del cibo (Fig. 5). Tra il 2018 e il 2024 il valore delle produzioni alimentari DOP e IGP aumenta nel Mezzogiorno del 55,3%, contro il +33,2% nazionale. Gli incrementi più elevati si registrano in Basilicata (+240%), Puglia (+220%) e Sicilia (+162,3%). Nello stesso periodo il valore delle produzioni vitivinicole certificate cresce invece del 16,2% nel Mezzogiorno, meno del +23,2% registrato a livello nazionale. Sicilia (-15,3%), Marche (-4,1%) e Campania (-1,0%) presentano una flessione, mentre Puglia e Molise mostrano dinamiche decisamente più favorevoli.

In sintesi, nelle regioni del Mezzogiorno il sistema IG sta assumendo un ruolo sempre più rilevante, soprattutto grazie al comparto "cibo", sia per il numero crescente di prodotti certificati, sia per il valore della produzione. Il comparto IG vitivinicolo, invece, continua a mostrare difficoltà legate più alle caratteristiche strutturali del settore nel Sud, che non a una debolezza intrinseca del sistema IG. Storicamente, infatti, il

Figura 5 Valore della produzione dei comparti "cibo" e "vino" della filiera IG (var.% 2018-2024)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Ismea.

settore vitivinicolo meridionale è stato orientato principalmente alla produzione di vini da taglio, sfusi, da tavola e mosto, prodotti generalmente poco remunerativi e quindi meno attrattivi. La ricostruzione storica delle superfici vitate mostra proprio come negli ultimi anni ci sia stato uno spostamento dalle regioni del Mezzogiorno, soprattutto dalla Sicilia, verso regioni del Nord più vocate alle produzioni di qualità, come il Veneto[7]. Sebbene negli ultimi anni si sia registrato un crescente interesse dei produttori meridionali per i vini di qualità, in particolare in Puglia, il comparto "cibo" rimane il vero punto di forza del Mezzogiorno, non solo per numero di denominazioni, ma anche per valore della produzione.

Questi dati offrono prospettive positive per lo sviluppo socio-economico dei territori, soprattutto delle aree rurali del Mezzogiorno. Sebbene la protezione della qualità, la differenziazione e la competitività dei prodotti, il supporto ai piccoli produttori e la tutela delle produzioni agroalimentari e vitivinicole di carattere storico-culturale siano gli obiettivi primari del sistema IG, la diffusione dei marchi di qualità ha

[7] Vaquero Pineiro, C., & Sardone, R. (2026). The EU vine planting scheme in Italy: do market forces prevail over regulatory design? Special Issue "Transforming wine value chains – Adapting to a changing world". Wine Economics and Policy.

generato anche benefici socio-economici indiretti per i territori e le comunità locali. È stato dimostrato, infatti, che il sistema IG svolge un ruolo nello sviluppo locale, specialmente nelle aree rurali, contrastando l'abbandono delle aree interne, incentivando il ricambio generazionale, supportando l'internazionalizzazione, promuovendo il turismo e attraendo investimenti sul territorio[8]. La natura multidimensionale dei marchi IG ha permesso, infatti, di innescare meccanismi che, nel tempo, si sono trasformati in volani di sviluppo locale. In definitiva, il sistema dei prodotti a marchio DOP e IGP ha promosso una ricomposizione dei sistemi produttivi locali, favorendo non solo le attività direttamente legate al settore primario, ma anche quelle connesse, sostenendo così uno sviluppo sostenibile dei territori. La capacità del sistema produttivo italiano di valorizzare le proprie eccellenze sui mercati nazionali ed esteri, investendo in qualità e differenziazione, ha creato un modello economico attrattivo e in forte crescita, capace di contribuire attivamente non solo alla competitività globale del settore, ma anche allo sviluppo dei territori e delle comunità locali. In futuro, il contributo del sistema IG allo sviluppo sostenibile dei territori potrà essere ancora più rilevante. Il nuovo Reg. (UE) 1143/2024, infatti, riconosce il ruolo del sistema IG in termini di sostenibilità ambientale, economica, sociale e culturale, incentivando i consorzi di tutela ad intraprendere un percorso condiviso per definire strategie collettive di sostenibilità. La tutela dei prodotti a denominazione di origine si configura, così, come un primo passo di un'agenda politica che nel post-2027 coniugherà sviluppo territoriale e competitività del settore agroalimentare[9]. In fase di attuazione, pertanto, sarà fondamentale prestare particolare attenzione ai processi di convergenza in atto, sia a livello settoriale che regionale, garantendo a tutti i territori, comprese le regioni del Mezzogiorno, le opportunità per intraprendere percorsi di successo.

19.3 Il sistema della conoscenza e dell'innovazione

Il settore agroalimentare italiano, in particolar modo il settore primario, presenta un ritardo strutturale nell'adozione di pratiche di innovazione. Tale ritardo è imputabile sia a caratteristiche interne delle aziende – come la piccola dimensione, le difficoltà di accesso al credito, il limitato ricambio generazionale, gli scarsi investimenti in R&S – sia a fattori territoriali legati al contesto in cui esse operano (estensione delle aree interne montane ed insulari, infrastrutture di trasporto locali, sistemi di cooperazione territoriale). Storicamente, le regioni del Mezzogiorno mostrano più bassi tassi di sviluppo e di adozione dell'innovazione. Inoltre, la forte vocazione del sistema agroalimentare italiano verso produzioni di qualità, se da un lato favorisce la differenziazione e la valorizzazione delle produzioni, dall'altro può rappresentare un freno alla diffusione dell'innovazione[10]. Nel lungo periodo, questa scarsa propensione all'innovazione potrebbe tradursi in una perdita di competitività dei sistemi produttivi regionali. La transizione digitale e la diffusione di conoscenza e innovazione rappresentano quindi sfide decisive che il settore agroalimentare dovrà

[8] Crescenzi, R., De Filippis, F., Giua, M. and Vaquero-Piñeiro, C. (2022). Geographical Indications and local development: the strength of territorial embeddedness, Regional Studies, Vol.(56), No. 3, pp. 381-393; Crescenzi, R., De Filippis, F., Giua, M., Salvatici, L. and Vaquero-Piñeiro, C. (2023). From local to global, and return: Geographical Indications and FDI in Europe, Papers in Regional Science; Vaquero-Piñeiro, C., Henke, R., Cimino, O. and Sardone, R. (2025). Wine and tourism: an analysis of synergies in Italy. Tourism Economics; Vaquero-Piñeiro, C., Salvatici, L., Zago, A. (2025). Synergies among ownership forms and cooperating territories: the case of wine. Food Policy.

[9] COM_2025_565_1 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security. COM/2025/75 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and Social committee and the Committee of the Regions, A Vision for Agriculture and Food Shaping together an attractive farming and agrifood sector for future generations.

[10] Vaquero-Piñeiro, C., and Pierucci, E. (2026) Spirit of Innovation or Historical Tradition? The Complex Dilemma of EU Policy for Renowned Products. JCMS: Journal of Common Market Studies, 64: 214–247.

affrontare nel prossimo futuro[11].

A conferma dell'importanza dell'innovazione, nell'attuale periodo di programmazione 2023-2027 la Politica Agricola Comune (PAC) ha riconosciuto la «promozione e la condivisione delle conoscenze, dell'innovazione e della digitalizzazione in agricoltura e nelle aree rurali» come obiettivo trasversale delle proprie politiche. In tal senso, la PAC definisce nove obiettivi chiave specifici e un obiettivo trasversale attraverso il pacchetto di interventi previsto dai due pilastri della politica – Sostegno al reddito e Sviluppo Rurale – e richiede a ciascun Stato membro l'elaborazione di un piano strategico nazionale (Reg. (UE) 2021/2115)[12]. Lo strumento strategico per promuovere conoscenze e innovazione è il sistema AKIS (Agricultural Knowledge and Innovation System)[13], che comprende l'insieme di attori e relazioni coinvolti nella produzione, condivisione e diffusione di conoscenza, innovazione e digitalizzazione. Tra i numerosi soggetti coinvolti vi sono le aziende agricole, le imprese della filiera agroalimentare (fornitori di mezzi tecnici e macchinari, imprese di trasformazione e commercializzazione), consulenti, atenei e centri di ricerca, organismi formativi, soggetti istituzionali e altri attori che, a vario titolo, contribuiscono allo sviluppo del comparto attraverso l'introduzione di nuove tecnologie e processi innovativi, e sostenendo la crescita culturale e professionale degli operatori della filiera. Il sostegno economico è articolato in nove interventi, destinati a supportare, da un lato la cooperazione (SRG), e dall'altro lo scambio di conoscenza e la diffusione di informazioni (SRH)[14]. Dal punto di vista della governance, la dimensione regionale assume un ruolo centrale per l'AKIS in quanto al coordinamento nazionale si affiancano i coordinamenti regionali (Art. 5 DM 326370, del 19/07/2024). Questi ultimi mirano a rafforzare il coordinamento territoriale, favorendo il dialogo tra istituzioni locali, promuovendo le relazioni funzionali tra gli attori AKIS e facilitando i flussi informativi tra livelli sub-regionali, regionali e sovraregionali. Le Regioni possono quindi definire autonomamente le priorità di azione e gli interventi da sostenere nel proprio territorio[15].

Ad oggi, tutte le Regioni hanno istituito un coordinamento regionale, ad eccezione di Campania e Molise. La composizione dell'AKIS varia a seconda degli interventi attivati dalle singole Regioni (Tab. 4). Nel Mezzogiorno, la Puglia è l'unica regione ad aver attivato tutti e nove gli interventi, mentre il Molise ne ha attivati solamente quattro. Solo due interventi sono stati attivati da tutte le regioni meridionali: SRH01 (servizi di consulenza per supportare le imprese agricole, forestali e rurali su aspetti tecnici, gestionali, economici, ambientali e sociali) e SRH04 (azioni di informazione, finalizzate a diffondere esperienze, innovazione, risultati della ricerca e digitalizzazione nel settore agroforestale e nelle zone rurali). Questa scelta evidenzia la volontà di potenziare la diffusione dell'informazione tramite canali di consulenza e informazione, per aumentare la consapevolezza degli attori locali sui benefici generati dall'innovazione. La scarsa propensione all'innovazione è, infatti, una delle principali limitazioni del sistema agroalimentare meridionale.

---

[11] Cerulli, G., Pierucci, E. e Vaquero-Piñeiro, C. (in press). Where Digitalisation Supports Sustainability: Environmental Gains in the Agrifood Sector, Italian Economic Journal.

[12] Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013.
Obiettivi specifici della PAC 2023-2027: garantire un reddito equo agli agricoltori; aumentare la competitività; migliorare la posizione degli agricoltori nella filiera alimentare; agire per contrastare i cambiamenti climatici; tutelare l'ambiente; salvaguardare il paesaggio e la biodiversità; sostenere il ricambio generazionale; sviluppare aree rurali dinamiche; proteggere la qualità dell'alimentazione e della salute.

[13] Il quadro normativo del sistema AKIS si articola nel regolamento della nuova programmazione PAC 2023-2027, il piano strategico della PAC-PSP 2023/2027 e il decreto del MASAF di istituzione del Coordinamento Nazionale AKIS.

[14] Vagnozzi A. (2022), Innovazione e conoscenza, strumenti per sostenere e accelerare l'attuazione della PAC 2023-2027, Pianeta PSR numero 119 dicembre 2022.

[15] Tali scelte sono riportate nei Complementi di Programmazione per lo Sviluppo Rurale (CSR).

Tabella 4 Interventi AKIS attivati dalle Regioni

RegionI	SRG01	SRG08	SRG09	SRH01	SRH02	SRH03	SRH04	SRH05	SRH06
Abruzzo	✓	n.a.	✓	✓	✓	✓	✓	n.a.	n.a.
Molise	n.a.	n.a.	n.a.	✓	n.a.	✓	✓	✓	n.a.
Campania	✓	n.a.	✓	✓	✓	✓	✓	n.a.	✓
Calabria	n.a.	✓	✓	✓	n.a.	✓	✓	n.a.	n.a.
Basilicata	✓	✓	n.a.	✓	n.a.	n.a.	✓	✓	n.a.
Puglia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sicilia	✓	n.a.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sardegna	✓	n.a.	✓	✓	n.a.	n.a.	✓	n.a.	n.a.
Emilia-Romagna	✓	✓	n.a.	✓	✓	✓	✓	✓	n.a.
Friuli V. G.	✓	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	✓	n.a.	n.a.	✓
Lazio	✓	n.a.	n.a.	✓	n.a.	✓	✓	n.a.	n.a.
Liguria	✓	n.a.	n.a.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Lombardia	✓	✓	n.a.	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Marche	✓	✓	n.a.	✓	✓	✓	✓	n.a.	✓
P.A. Bolzano	✓	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	✓	n.a.	✓	n.a.
P.A. Trento	✓	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	✓	n.a.	n.a.	n.a.
Piemonte	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Toscana	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Umbria	✓	✓	n.a.	✓	n.a.	✓	n.a.	✓	✓
Valle d'Aosta	n.a.	✓	✓	✓	✓	✓	n.a.	n.a.	✓
Veneto	✓	n.a.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fonte: elaborazione Svimez su dati PSRhub, "Gli interventi AKIS nel Piano Strategico della PAC 2023-2027", maggio 2023 (schede regionali).

Va sottolineato che durante il periodo di programmazione le Regioni possono modificare non solo l'allocazione del budget tra gli interventi selezionati, ma anche attivare o disattivare alcune misure. Le decisioni prese all'avvio della programmazione rappresentano, pertanto, il punto di partenza di un percorso in continua evoluzione e soggetto a possibili modifiche. Per monitorare questi cambiamenti, la Tabella 5 riporta non solo le risorse programmate all'inizio del periodo, ma anche le variazioni a un anno dall'avvio della politica (2024) e l'incidenza dei due gruppi di interventi (SRG e SRH) sul totale della spesa. In Italia, la dotazione finanziaria complessiva programmata per questi interventi era di circa 422 milioni di euro nel 2023[16]. Nel primo anno di programmazione (2024) la spesa programmata è aumentata a 444 milioni (+5,1%)[17]. L'incremento si è interamente concentrato nel Mezzogiorno (+16,4%, a fronte del -0,5% nel Centro-Nord), con aumenti significativi in Abruzzo, Basilicata, Puglia e Sicilia, mentre in Calabria, Molise e Sardegna gli importi sono rimasti invariati.

Nell'allocazione delle risorse, le regioni meridionali mostrano una preferenza per gli interventi a supporto della cooperazione (SRG) rispetto a quelli a sostegno dello scambio di conoscenze e della diffusione di in-

[16] Papaleo, A. De Franco, R.M., Perinotto, M., Scornaienghi, M., Striano, M., Ambrosini F., Brandi, I. (2023), Gli interventi AKIS nel piano strategico della PAC 2023-2027. Rete Rurale Nazionale 2014-2020.

[17] Ascione E., Ugati R., Vagnozzi A. (2025). Gli interventi AKIS nel Piano Strategico della PAC 2023-2027: com'è andato il primo anno di attuazione. Pianeta PSR, No. 141, giugno.

Tabella 5 Risorse AKIS per regione

Regionl	Spesa a inizio programmazione (euro)	Risorse programmate (euro)	Incidenza % Interventi SRG	Incidenza % Interventi SRH	Incidenza % AKIS su PSP	Diff. Risorse programmate / Spesa iniziale (%)
Abruzzo	10.500.000	12.001.799	32,5	67,5	3,4	14,3
Molise	6.805.941	6.805.941	0,0	100,0	4,3	0,0
Campania	31.200.000	31.216.000	64,0	36,0	2,7	0,1
Calabria	10.500.000	10.500.000	33,3	66,7	1,4	0,0
Basilicata	12.144.740	15.494.740	66,8	33,2	3,4	27,6
Puglia	33.800.000	44.045.742	50,3	49,7	3,7	30,3
Sicilia	21.569.750	29.350.000	61,3	38,7	2,0	36,1
Sardegna	13.000.000	13.000.000	69,2	30,8	1,6	0,0
Emilia-Romagna	50.920.000	50.920.000	62,8	37,2	5,0	0,0
Friuli V. G.	4.800.000	4.800.000	41,7	58,3	2,1	0,0
Lazio	15.755.740	15.755.740	57,1	42,9	2,6	0,0
Liguria	7.039.260	7.039.260	31,4	68,6	3,4	0,0
Lombardia	43.000.000	43.000.000	32,6	67,4	5,2	0,0
Marche	20.231.000	20.231.000	33,3	66,7	5,2	0,0
P.A. Bolzano	1.250.000	750.000	100,0	0,0	0,3	-40,0
P.A. Trento	3.455.204	3.455.204	68,3	31,7	1,8	0,0
Piemonte	36.400.000	35.495.000	42,3	57,7	4,7	-2,5
Toscana	30.250.000	30.250.000	43,0	57,0	4,0	0,0
Umbria	22.012.136	22.012.136	65,9	34,1	4,3	0,0
Valle d'Aosta	1.380.000	1.380.000	58,0	42,0	1,5	0,0
Veneto	46.500.000	46.500.000	36,6	63,4	5,7	0,0
Italia	**422.513.771**	**444.002.562**	**48,7**	**51,3**	**2,8**	**5,1**

Fonte: elaborazioni Svimez su dati PSP Italia 2023-2027.

formazioni (SRH). Tuttavia, il quadro risulta alquanto eterogeneo: Sardegna, Basilicata, Campania e Sicilia hanno privilegiato gli interventi SRG, mentre Abruzzo, Molise e Calabria sono più orientate verso gli interventi SRH. Complessivamente, nonostante risorse programmate non trascurabili, il peso relativo dell'AKIS sul totale della programmazione per lo sviluppo rurale (PSP) è più contenuto nelle regioni nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese. Le regioni meridionali con la maggiore incidenza della spesa AKIS sul PSP sono Molise (4,3%) e Puglia (3,7%), mentre le regioni con l'incidenza più elevata a livello nazionale sono Veneto (5,7%), Lombardia (5,2%) e Marche (5,2%)[18].

I dati più recenti del monitoraggio CREA, basati sulle delibere regionali dei bandi di gara, mostrano l'avanzamento procedurale e fisico degli interventi. Alcune regioni del Mezzogiorno hanno attivato nuovi interventi rispetto all'inizio del periodo di programmazione, confermando l'interesse per misure a sostegno della diffusione di conoscenza e innovazione nei sistemi agroalimentari regionali. Tuttavia, si osserva un ritardo diffuso nell'impiego delle risorse e nella concessione dei contributi. Va considerato che poiché la natura progettuale e competitiva degli interventi, basata su bandi di selezione, rende fisiologico questo scarto, la spesa effettiva potrà essere valutata compiutamente solo al termine del ciclo di programmazione. Ciononostante, i dati attuali indicano un rischio concreto di sottoutilizzo complessivo dei fondi allocati.

[18] Ascione E., Ugati R., Vagnozzi A. (2025), cit.

19.4 Il PNRR per l'agroalimentare

La digitalizzazione e l'innovazione, quali leve strategiche per la competitività e la resilienza di lungo periodo del settore agroalimentare, trovano un sostegno concreto non solo nella PAC, ma anche nelle misure previste dal PNRR. Nello specifico, gli interventi dedicati al settore agroalimentare rientrano principalmente nella Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica) e si articolano in sei misure di investimento: Logistica, Parco Agrisolare, Meccanizzazione, Contratti di filiera, Agrosistema irriguo e Facility Agrisolare (nuova misura prevista per il 2025). Le risorse programmate per il settore sono state potenziate in entrambe le riprogrammazioni del 2023 e del 2025, passando da 3,6 miliardi nel 2021 a 8,9 miliardi di euro nel 2025. Le risorse già assegnate ai progetti sono tuttavia inferiori: secondo i dati ReGiS aggiornati

Tabella 6 Numero degli interventi a sostegno del settore agroalimentare finanziati dal PNRR (a)

Regioni e macroaree	Logistica		Parco Agrisolare		Meccanizz.		Contratti di filiera		Agrosistema irriguo		Totale		
	A	C	A	C	A	C	A	C	A	C	A	C	% C
Abruzzo	3	0	573	345	252	-	21	-	2	-	851	345	41
Molise	1	0	294	155	101	-	17	-	1	-	414	155	37
Campania	10	0	1.509	789	581	4	119	-	9	1	2.228	794	36
Puglia	5	0	2.227	1.264	592	70	244	-	4	2	3.072	1.336	44
Basilicata	1	0	433	210	524	524	65	-	4	-	1.027	734	72
Calabria	2	0	916	463	145	139	94	-	18	-	1.175	602	51
Sicilia	5	0	1.937	935	969	706	104	-	2	-	3.017	1.641	54
Sardegna	3	0	998	512	147	136	63	-	4	1	1.215	649	53
Emilia-Romagna	13	1	1.887	1.170	528	66	103	-	14	5	2.545	1.242	49
Friuli-Venezia Giulia	1	0	499	274	260	253	10	-	5	1	775	528	68
Lazio	4	0	704	378	276	246	26	-	5	1	1.015	625	62
Liguria	5	0	118	62	30	29	2	-	-	-	155	91	59
Lombardia	8	1	2.622	1.574	1.088	586	83	-	9	2	3.810	2.163	57
Marche	3	0	411	258	443	389	7	-	1	1	865	648	75
Piemonte	4	0	1.676	1.081	910	910	49	-	9	-	2.648	1.991	75
Toscana	4	0	1.041	630	302	302	35	-	3	-	1.385	932	67
Trentino-Alto Adige	3	1	1.040	853	1.628	1.319	12	-	3	-	2.686	2.173	81
Umbria	0	0	366	200	308	308	7	-	1	1	682	509	75
Valle d'Aosta	0	0	33	20	60	60	-	-	1	-	94	80	85
Veneto	6	0	2.155	1.290	1.077	449	81	-	13	-	3.332	1.739	52
Ambito Nazionale	2		-	-	-	-	1	-	-	-	3	-	-
Mezzogiorno	**30**		**8.887**	**4.673**	**3.311**	**1.579**	**727**	**-**	**44**	**4**	**12.999**	**6.256**	**48**
Centro-Nord	**51**	**3**	**12.552**	**7.790**	**6.910**	**4.917**	**415**	**-**	**64**	**11**	**19.992**	**12.721**	**64**
Totale Italia	**83**	**3**	**21.439**	**12.463**	**10.221**	**6.496**	**1.143**	**-**	**108**	**15**	**32.994**	**18.977**	**58**

(a) A = Attivati, inclusi quelli conclusi; C = Conclusi.

Fonte: elaborazioni Svimez su dati ReGiS/Italia Domani aggiornati al 13 giugno 2026.

al 13 giugno 2026, le cinque misure con progetti registrati contano 32.994 interventi, per 5 miliardi di euro di finanziamento PNRR, mentre la Facility Agrisolare non risulta ancora attivata. Quasi 13 mila interventi riguardano il Mezzogiorno, dove risulta concluso meno della metà dei progetti (48,1%), a fronte di quasi due terzi nel Centro-Nord (63,6%) (Tab.6).

L'analisi per singola misura e regione consente di individuare sistemi agroalimentari e modelli territoriali distinti. Parco Agrisolare e Meccanizzazione sono le misure con il maggior numero di progetti attivati (rispettivamente 8.887 e 3.311 nel solo Mezzogiorno) e conclusi. Ciò riflette la natura aziendale di questi interventi: tanti piccoli progetti, distribuiti capillarmente sul territorio e rivolti a una vasta platea di beneficiari.

Tabella 7 Importo dei finanziamenti del PNRR a favore del settore agroalimentare, milioni di euro (a)

Regioni e macroaree	Logistica	Parco Agrisolare	Meccanizz.	Contratti di filiera	Agrosistema irriguo	Totale
Abruzzo	15,1	45,7	9,0	37,4	9,9	117,0
Molise	2,4	29,1	3,3	20,6	9,9	65,4
Campania	64,1	142,4	16,2	134,6	100,0	457,3
Puglia	35,1	188,5	36,0	161,1	20,2	440,9
Basilicata	6,0	39,4	13,5	44,0	59,2	162,2
Calabria	26,1	73,5	18,5	76,7	181,2	376,0
Sicilia	27,7	159,5	33,5	119,4	13,2	353,3
Sardegna	14,1	70,7	4,1	54,0	17,9	160,9
Emilia-Romagna	69,8	236,0	11,2	102,5	169,7	589,2
Friuli-Venezia Giulia	10,0	60,1	5,3	13,3	22,2	111,0
Lazio	33,8	66,1	8,4	33,1	13,7	155,0
Liguria	33,7	6,6	1,5	4,9	-	46,7
Lombardia	68,2	393,4	22,2	77,5	50,6	611,8
Marche	26,4	36,6	11,3	14,9	3,5	92,8
Piemonte	25,3	173,0	18,5	36,8	93,3	347,0
Toscana	36,0	83,0	14,1	34,5	23,7	191,4
Trentino-Alto Adige	11,7	69,7	29,3	18,2	14,4	143,4
Umbria	-	35,8	9,8	12,2	2,3	60,0
Valle d'Aosta	-	1,3	1,2	-	15,0	17,5
Veneto	35,6	244,2	21,6	97,8	63,9	463,0
Ambito Nazionale	16,0	-	-	60,0	-	76,0
Totale Sud	**190,6**	**748,9**	**134,1**	**647,7**	**411,6**	**2.132,9**
Centro-Nord	**350,5**	**1.405,9**	**154,5**	**445,8**	**472,2**	**2.828,8**
Totale Italia	**557,2**	**2.154,8**	**288,6**	**1.153,4**	**883,8**	**5.037,7**

(a) in caso di codice del progetto condiviso tra più regioni, il finanziamento è stato considerato in tutte le regioni come riportato dai dati Progetti del PNRR - Missione 2.

Fonte: elaborazioni Svimez su dati ItaliaDomani.

I progetti di natura collettiva e infrastrutturale, data la maggiore complessità tecnica e finanziaria, sono invece meno numerosi e presentano uno stato di avanzamento meno maturo. Nel Mezzogiorno si contano 30 interventi per la Logistica, nessuno dei quali concluso, 727 Contratti di filiera, anch'essi ancora tutti in corso, e 44 interventi sull'Agrosistema irriguo, di cui appena 4 conclusi. A livello regionale, Puglia, Sicilia e Campania si distinguono per il maggior numero di progetti, la Basilicata registra il tasso di conclusione più alto tra le regioni meridionali (71,5%).

Considerando l'entità degli investimenti (Tab. 7), nel Mezzogiorno la misura che ha ricevuto il maggiore finanziamento PNRR è il Parco Agrisolare, con 748,9 milioni di euro, pari al 35,1% del totale. Seguono i Contratti di filiera (647,7 milioni, 30,4%) e l'Agrosistema irriguo (411,6 milioni, 19,3%). Logistica e Meccanizzazione rappresentano, invece, le misure con la quota minore di finanziamenti, sia nel Mezzogiorno sia nel resto del Paese. A livello regionale, Campania e Puglia insieme assorbono il 42,1% delle risorse destinate alle regioni meridionali. Osservando la composizione interna dei finanziamenti, emerge come le regioni del Mezzogiorno abbiano adottato strategie di allocazione differenti. In Calabria, terza regione del Sud per importo complessivo, l'Agrosistema irriguo assorbe quasi la metà delle risorse (48,2%), seguito da Contratti di filiera (20,4%) e Parco Agrisolare (19,5%). Anche la Basilicata concentra una quota rilevante dei finanziamenti sull'Agrosistema irriguo (36,5%) e un ulteriore 27,1% sui Contratti di filiera. La Campania, prima regione del Sud per importo, presenta una composizione più equilibrata: Parco Agrisolare al 31,1%, Contratti di filiera al 29,4% e Agrosistema irriguo al 21,9%. Nelle altre regioni prevalgono nettamente le misure aziendali e di filiera. In Puglia la maggior parte dei finanziamenti è destinata al Parco Agrisolare (42,8%) e ai Contratti di filiera (36,5%). Sicilia, Sardegna e Molise mostrano una polarizzazione analoga (Parco Agrisolare rispettivamente al 45,1%, 44,0% e 44,6%; Contratti di filiera al 33,8%, 33,6% e 31,5%). L'Abruzzo presenta una distribuzione simile, ma con un peso maggiore della Logistica (12,9%). In sintesi, si delinea un sistema duale, che riflette le diversità strutturali dei sistemi agricoli regionali del Mezzogiorno. Da un lato, numerosi piccoli interventi, a carattere aziendale e diffusi capillarmente sul territorio, sostengono la transizione energetica e tecnologica dei piccoli operatori. Dall'altro, pochi grandi progetti infrastrutturali e collettivi si concentrano soprattutto in Calabria, Basilicata e Campania e riguardano principalmente le infrastrutture irrigue.

19.5 Rafforzare la filiera, trattenere il valore

Il sistema agroalimentare del Mezzogiorno svolge un duplice ruolo: contribuisce in misura rilevante al sistema nazionale, soprattutto sotto il profilo occupazionale, e rappresenta al tempo stesso una componente importante delle economie meridionali, con significative potenzialità di crescita e innovazione. I dati restituiscono con chiarezza questa centralità, ma anche la natura ancora incompleta della filiera.

Nel 2025 il Mezzogiorno concentra circa il 39% del valore aggiunto nazionale del settore primario e il 53% dei relativi occupati. A questa forte presenza nelle attività a monte non corrisponde però un peso analogo nelle fasi successive: nell'industria alimentare e delle bevande il contributo meridionale scende al 23% circa del valore aggiunto nazionale e al 31% dell'occupazione. Il divario si riflette anche nella produttività: nel settore primario il valore aggiunto per occupato del Mezzogiorno è pari nel 2025 a circa il 56% di quello del Centro-Nord. La stessa asimmetria emerge dai dati del SAAC. È soprattutto la composizione interna della filiera a evidenziare il limite strutturale del modello meridionale: l'industria alimentare e delle bevande rappresenta soltanto il 18% del SAAC del Mezzogiorno, a fronte del 28% nazionale, del 41% della

Lombardia, del 38% del Piemonte, del 36% del Veneto e del 34% dell'Emilia-Romagna.
L'obiettivo non può essere, dunque, soltanto quello di accrescere la produzione agricola al Sud. La questione centrale riguarda la capacità di rafforzare i passaggi successivi della catena del valore – trasformazione, organizzazione industriale, logistica, commercializzazione e accesso ai mercati – per trattenere nei territori una quota maggiore del valore generato dalle produzioni locali. È nello scarto tra centralità dell'agroalimentare nelle economie meridionali e minore capacità di presidiare le fasi della trasformazione che si concentra una parte rilevante del potenziale ancora da attivare con gli investimenti del PNRR.

Il Piano ha destinato risorse rilevanti alla competitività e alla sostenibilità del sistema agricolo e agroalimentare, intervenendo su alcuni dei principali fattori di debolezza del Mezzogiorno: logistica e infrastrutture irrigue che rappresentano ancora colli di bottiglia che limitano la produttività del settore primario e l'efficienza delle fasi di trasformazione e commercializzazione; meccanizzazione e agrisolare con l'obiettivo di coniugare sostenibilità e competitività; i contratti di filiera incidono invece direttamente su una delle principali criticità del sistema meridionale: la debole integrazione tra produzione primaria e trasformazione e la limitata capacità di sviluppare competenze, innovazione e relazioni stabili lungo la filiera.

La capacità innovativa rappresenta uno snodo decisivo per accrescere il valore aggiunto del sistema agroalimentare. L'attuale impostazione della PAC riconosce la centralità degli attori locali nella costruzione e nell'attuazione degli interventi. I ritardi che ancora caratterizzano l'implementazione regionale delle misure AKIS segnalano tuttavia l'esigenza di rafforzare il coordinamento delle politiche e di orientare con maggiore efficacia le risorse verso lo scambio di conoscenze, la consulenza e la diffusione dell'innovazione. Non basta, infatti, aumentare la dotazione finanziaria: occorre rafforzare la capacità dei sistemi territoriali di trasformare conoscenza e innovazione in produttività e competitività.

La questione della competitività riguarda anche il sistema delle IG, che rappresenta una leva importante per valorizzare le produzioni locali e rafforzare la presenza dell'agroalimentare italiano sui mercati, anche in un contesto di crescente incertezza geopolitica e commerciale. Anche in questo ambito i risultati dipendono dalla capacità di integrare le politiche di incentivazione con quelle di sviluppo locale, calibrandole sulle specificità dei territori e delle produzioni. La presenza di una certificazione, da sola, non è sufficiente: occorrono istituzioni locali capaci, reti d'impresa solide lungo l'intera filiera, competenze adeguate e una concreta capacità di accesso ai mercati. Il punto è particolarmente rilevante nelle aree rurali e interne, dove le produzioni agroalimentari non svolgono soltanto una funzione economica, ma concorrono al mantenimento di attività, competenze e occupazione nei territori. La capacità di costruire filiere territoriali intorno alle produzioni tipiche può favorire connessioni con il turismo, la ristorazione, la cultura e la valorizzazione del patrimonio locale. In questa prospettiva, il rafforzamento dell'agroalimentare assume una valenza più ampia di politica territoriale: non soltanto aumentare produzione ed esportazioni, ma utilizzare la specializzazione produttiva per ampliare la base economica delle aree rurali e creare condizioni più favorevoli alla permanenza delle imprese e della popolazione.

Il ciclo di programmazione 2028-2034, nel quale le risorse per l'agricoltura e per la coesione convergeranno in un unico Piano di partenariato nazionale e regionale, può offrire un'occasione per rafforzare il coordinamento tra livelli di governo e tra politiche finora programmate attraverso strumenti distinti. La sfida sarà valorizzarne le complementarità, evitando che l'integrazione si riduca a una competizione per l'assegnazione delle risorse. La programmazione congiunta delle risorse oggi riconducibili allo sviluppo rurale e alla politica di coesione può invece favorire interventi capaci di coinvolgere pienamente agricol-

tura e industria agroalimentare nelle strategie di riduzione dei divari territoriali, migliorandone produttività, competitività e sostenibilità. È questa la condizione per trasformare la forte base agricola del Mezzogiorno in una filiera più completa e integrata e trattenere nei territori meridionali una quota maggiore del valore generato dalle produzioni locali.

20. Nuove connessioni nel Mezzogiorno

20.1 Accessibilità, reti e nodi

La questione infrastrutturale del Mezzogiorno non coincide più soltanto con il recupero dei ritardi nella dotazione fisica. Riguarda la capacità delle reti di modificare l'accessibilità dei territori e, attraverso di essa, le condizioni di vita dei cittadini, le scelte localizzative delle imprese, l'estensione dei mercati e le relazioni tra sistemi urbani e aree periferiche. È in questa prospettiva che vanno letti gli investimenti oggi in corso nel Sud nel rafforzamento delle connessioni ferroviarie lungo l'asse Napoli-Bari, la centralità dei porti meridionali nei traffici mediterranei e gli interventi nell'intermodalità, nella logistica e nelle infrastrutture energetiche.

A contare non è soltanto quante infrastrutture sono disponibili, ma come funzionano e quali territori riescono effettivamente a connettere. Con riferimento al trasporto ferroviario, nelle regioni meridionali la connettività tra Aree urbane funzionali (FUA) è significativamente meno efficace rispetto al resto del Paese, con importanti eccezioni lungo le principali direttrici nazionali[1]. Fatta 100 la media nazionale, Caserta, Napoli e Salerno, collocate sull'asse tirrenico dell'alta velocità, registrano valori compresi tra 119 e 135, mentre Bari, sulla dorsale adriatica, raggiunge un indice pari a 109 (Fig. 1). All'opposto, le FUA appenniniche e insulari presentano condizioni nettamente peggiori: L'Aquila registra un valore di 43, Sassari di 59 e Trapani di 63. Più in generale, la geografia ferroviaria del Mezzogiorno appare caratterizzata dalla presenza di alcuni nodi relativamente forti, ai quali non corrisponde ancora una rete altrettanto efficace di connessioni trasversali.

La nuova Napoli-Bari interviene su questo ritardo, mettendo in relazione la dorsale tirrenica dell'alta velocità con quella adriatica. Il suo rilievo va oltre la riduzione dei tempi di viaggio tra le due città. La nuova direttrice può ampliare i mercati del lavoro e dei servizi, intensificare le relazioni tra università, imprese e funzioni urbane avanzate e migliorare l'accessibilità delle città medie e delle aree interne attraversate. La dimensione effettiva di questi benefici dipenderà tuttavia dalla capacità dei nodi principali e intermedi di connettersi alle reti locali e di estendere il guadagno di accessibilità ai territori circostanti.

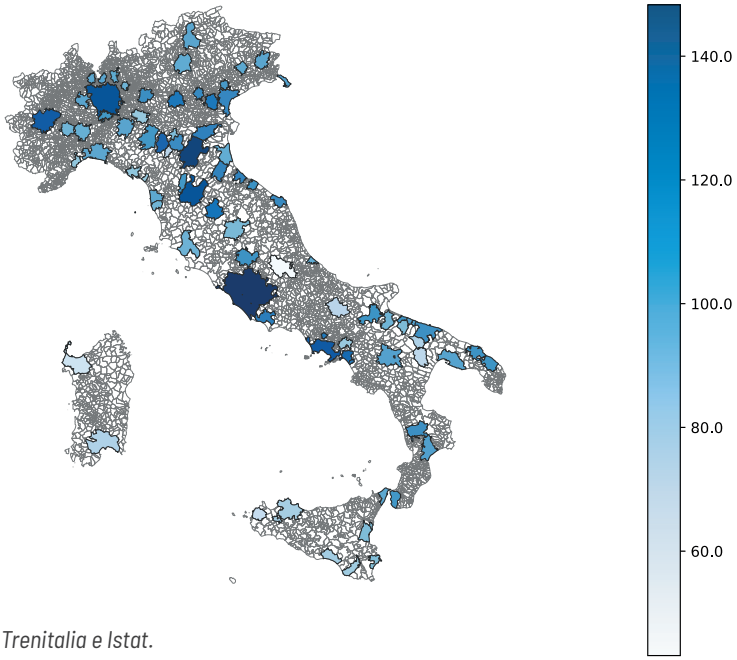
La Napoli-Bari può assumere anche una rilevante funzione logistica, collegando trasversalmente i sistemi portuali e intermodali dei versanti tirrenico e adriatico. La linea è infatti progettata come infrastruttura ad alta capacità, percorribile da treni merci lunghi fino a 740 metri, con peso assiale fino a 22,5 tonnellate e caratteristiche compatibili con il trasporto di semirimorchi; rientra inoltre nel corridoio Scandinavo-Me-

---

La sezione 20.2 riprende e rielabora alcuni dei temi sviluppati in F. Prota e G. Viesti (a cura di), Bari Napoli. Un nuovo asse di sviluppo per l'economia italiana? Donzelli Editore, 2026. La sezione 20.3 è a cura di Lucio Siviero.

[1] Una FUA comprende una città centrale con almeno 50 mila abitanti e la relativa area di pendolarismo, costituita dai Comuni dai quali almeno il 15% degli occupati si sposta quotidianamente verso il centro urbano per motivi di lavoro. Questa definizione consente di leggere i sistemi urbani sulla base delle relazioni economiche e sociali effettive, superando i confini amministrativi, che spesso non coincidono con gli spazi reali della vita quotidiana e delle attività produttive (Bucci M., Gennari E., Ivaldi G., Messina G., Moller L., I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso, Economia italiana, 2021, n. 2).

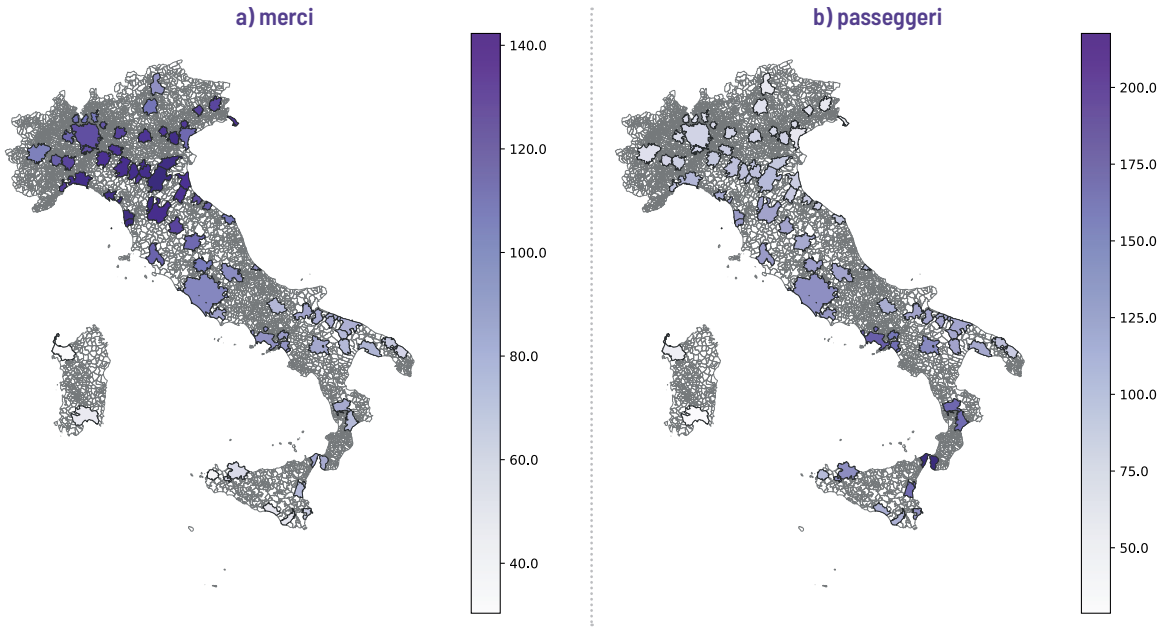
Figura 1 Dotazione di infrastrutture ferroviarie per Fua (Italia = 100)



Fonte: elaborazioni su dati Trenitalia e Istat.

diterraneo della rete centrale europea TEN-T. Il suo completamento potrà così mettere in relazione, con standard prestazionali europei, il sistema tirrenico campano – i porti di Napoli e Salerno e i nodi intermodali dell'area casertana e nolana – con quello adriatico pugliese – i porti di Bari e Brindisi e l'interporto barese. La possibilità di valorizzare questa nuova connessione dipenderà dalla capacità dei porti meridionali di integrarsi con le reti terrestri e con i sistemi produttivi. Da questo punto di vista, il quadro resta fortemente differenziato. Per l'accessibilità ai principali porti merci, l'indice medio delle FUA meridionali

Figura 2 Accessibilità alle infrastrutture portuali per Fua (Italia = 100)



Fonte: elaborazioni su dati Openroute service e Istat.

è pari a 73, molto al di sotto del Centro, pari a 105, e soprattutto del Nord, pari a 120. Per i porti passeggeri la graduatoria si rovescia: il Mezzogiorno raggiunge un valore medio di 136, contro 120 del Centro e 74 del Nord (Fig. 2). La distanza tra i due indicatori restituisce uno dei principali tratti del sistema infrastrutturale meridionale: alla forte presenza di scali marittimi non corrisponde ancora un'analoga capacità di organizzare i flussi di merci e di collegarli efficacemente al retroterra economico. La centralità mediterranea del Mezzogiorno costituisce dunque una risorsa che non si traduce automaticamente in valore economico per i territori. Il Sud combina una significativa dotazione portuale con una più debole capacità logistica: retroporti, interporti, raccordi ferroviari, servizi logistici e connessioni con le aree produttive rappresentano gli elementi attraverso i quali i flussi marittimi possono generare maggiori ricadute in termini di attività produttive, servizi e occupazione. La questione non è quindi soltanto accrescere i traffici o la capacità degli scali, ma aumentare la quota di valore che i territori riescono a trattenere dai flussi che li attraversano.

20.2 Il nuovo asse di sviluppo Napoli-Bari

La nuova Napoli-Bari interviene su una delle principali discontinuità della rete infrastrutturale del Mezzogiorno. Due grandi sistemi urbani relativamente vicini nello spazio sono rimasti a lungo molto più distanti nelle relazioni economiche, sociali e culturali di quanto suggerisca la loro collocazione geografica. Le reti di trasporto si sono sviluppate prevalentemente lungo le direttrici longitudinali verso Roma e il Centro-Nord, mentre l'Appennino ha continuato a rappresentare una barriera alle connessioni trasversali tra il versante tirrenico e quello adriatico. La nuova linea modifica questa geografia: collega le due principali dorsali ferroviarie del Mezzogiorno continentale, inserisce più direttamente Bari nella rete nazionale veloce e rafforza Napoli come nodo di connessione tra l'asse tirrenico e il Mezzogiorno orientale.

Tabella 1 Linea AV/AC Napoli-Bari: lotti, investimento e stato di avanzamento (a)

Lotto	Caratteristiche	Investimento (milioni di euro)	% Investimento su totale lotti	Stato di avanzamento (2026)
Napoli-Cancello	Variante di 15,5 km; connessione con Napoli Afragola	967	15,9	Attivazione completa attesa nel 2026
Cancello-Frasso Telesino	Raddoppio e velocizzazione; shunt di Maddaloni	695	11,5	Binario pari attivo; completamento nel 2026
Frasso Telesino-Vitulano	Raddoppio della linea storica	1.106	18,2	Lavori in corso; attivazione per fasi nel 2027
Apice-Orsara	Nuova linea, ~47 km, 80% in galleria; stazione Hirpinia	2.460	40,5	Lavori in corso; sospensioni parziali (marzo 2026)
Orsara-Bovino	Nuova linea, 11,8 km, prevalentemente in galleria	576	9,5	Lavori in corso
Bovino-Cervaro	Raddoppio e velocizzazione	263	4,3	In esercizio
Totale lotti		**6.067**	**100,0**	**Completamento previsto entro il 2029**

(a) l'investimento complessivo indicato per l'itinerario è pari a 6.327 milioni di euro; la differenza rispetto alla somma dei lotti riguarda importi non ripartiti tra i singoli lotti nella fonte.

Fonte: dati FS Italiane-RFI.

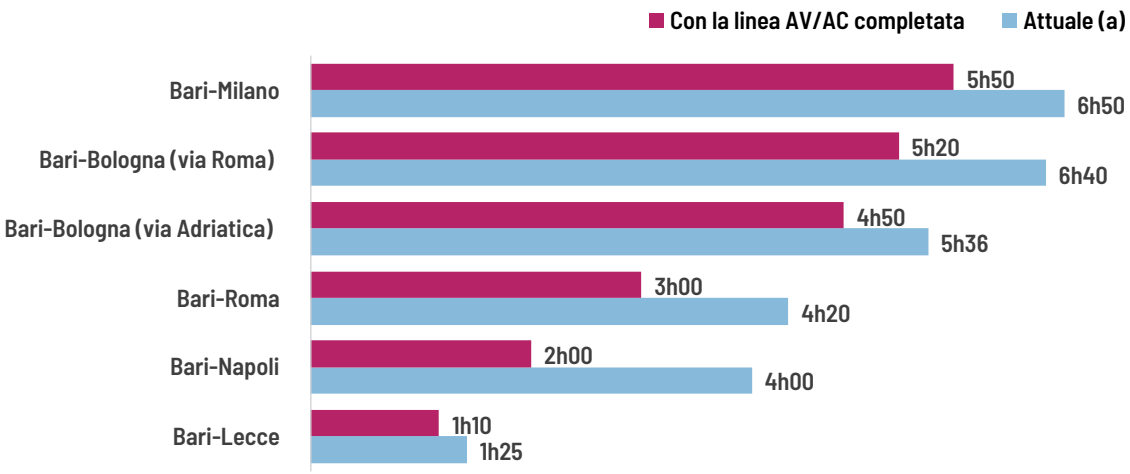
È soprattutto la dimensione trasversale a distinguere la Napoli-Bari dalle principali esperienze italiane dell'alta velocità. Non si tratta soltanto di collegare più rapidamente due grandi città, ma di costruire una direttrice che attraversa sistemi urbani intermedi, aree produttive e territori interni appenninici. La presenza di Benevento, della nuova stazione Hirpinia e di Foggia lungo il corridoio amplia quindi la scala potenziale degli effetti dell'investimento: il guadagno di accessibilità può riguardare non soltanto Napoli e Bari, ma un sistema territoriale molto più esteso.

La nuova linea si svilupperà per circa 145 km fra Napoli Afragola e Cervaro, alle porte di Foggia, con una velocità massima di 250 km/h; è articolata in sei lotti e comporta un investimento complessivo di circa 6,3 miliardi di euro, finanziato con i Contratti di programma RFI, con risorse del PNRR (1,4 miliardi) e con fondi europei Trans-European Networks – Transport (TEN-T). Oltre il 40% della spesa si concentra nel lotto Apice-Orsara, che attraversa l'Appennino per circa 47 km, per l'80% in galleria, e comprende la nuova stazione Hirpinia. L'attivazione completa della linea è prevista entro il 2029, con entrate in esercizio progressive: il lotto Bovino-Cervaro è già operativo, il binario pari della Cancello-Frasso Telesino è attivo e la variante Napoli-Cancello dovrebbe completarsi nel corso del 2026 (Tab. 1).

20.2.1 *Le distanze che cambiano*

Il primo effetto della Napoli-Bari sarà una modifica delle distanze relative all'interno del Mezzogiorno e tra la Puglia e il resto del Paese. Il vantaggio non riguarderà soltanto il collegamento tra i due poli terminali, la nuova linea modificherà la posizione di un'area molto più ampia rispetto ai principali mercati nazionali. Con il completamento della linea, il viaggio Bari-Napoli dovrebbe ridursi da quattro a due ore; Bari-Roma da 4 ore e 20 minuti a circa 3 ore, mentre Bari-Milano passerebbe da 6 ore e 50 minuti a 5 ore e 50 (Fig. 3). Sull'esperienza dell'alta velocità italiana, si stima un incremento dell'accessibilità superiore al 30% nelle province direttamente attraversate – Napoli, Benevento, Avellino, Foggia e Bari – e compreso tra il 5 e il 15% nei territori non direttamente serviti e caratterizzati da livelli di accessibilità di partenza particolarmente bassi, come Matera, il Vulture-Melfese, il Molise orientale e la Calabria settentrionale.

Figura 3 Tempi di percorrenza da Bari verso le principali destinazioni nazionali



(a) i tempi attuali sono i minimi stimati a partire dall'offerta Trenitalia, considerando il treno più veloce della giornata.

Fonte: Cascetta, Cartenì, Henke (2026), in F. Prota e G. Viesti (a cura di), cit.

Una linea ferroviaria veloce, tuttavia, non riduce soltanto la distanza misurata in chilometri o in minuti: riduce la distanza economica tra i territori. Con un tempo di viaggio prossimo alle due ore, Bari e Napoli entrano nello spazio degli spostamenti effettuabili nell'arco della giornata per riunioni di lavoro, attività professionali, formazione, ricerca, eventi culturali e turismo. La maggiore accessibilità può ampliare contemporaneamente il mercato del lavoro, quello dei servizi e il bacino di utenza delle principali funzioni urbane. Un'impresa barese potrà accedere più facilmente a competenze presenti nell'area napoletana; un'impresa campana potrà raggiungere clienti e fornitori pugliesi con costi di interazione più bassi. Università, centri di ricerca, ospedali, fiere, imprese culturali e servizi professionali potranno rivolgersi a un bacino territoriale più esteso. La nuova linea può così creare le condizioni per una maggiore specializzazione e complementarità tra i due sistemi urbani, riducendo la necessità che ciascuno riproduca al proprio interno tutte le funzioni di rango superiore.

Tra Campania e Puglia esiste già una base consistente di relazioni economiche, nonostante la debolezza storica dei collegamenti trasversali. Secondo le tavole input-output multiregionali della Commissione europea, riferite al 2017, gli scambi di beni e servizi tra le due regioni ammontano complessivamente a circa 17 miliardi di euro: 9,1 miliardi dalla Puglia verso la Campania e 7,9 miliardi nella direzione opposta (Tab. 2). Per la Puglia, la Campania rappresenta il secondo mercato regionale di sbocco dopo la Lombardia; per la Campania, invece, la Puglia occupa il sesto posto. Rapportata alla dimensione delle due economie, l'intensità degli scambi è inferiore a quella che caratterizza le grandi regioni del triangolo settentrionale, ma è paragonabile a quella osservata tra Emilia-Romagna e Toscana o tra Lazio e Campania ed è oltre due volte superiore a quella tra Calabria e Sicilia. Campania e Puglia costituiscono dunque già oggi il più intenso asse di interscambio interno al Mezzogiorno.

Tabella 2 Flussi economici fra coppie di regioni contigue, 2017 (a)

Coppia di regioni	Flussi bilaterali (miliardi di euro)	Intensità (a)
Lombardia – Emilia-Romagna	103,9	19,4
Lombardia – Veneto	91,5	17,0
Veneto – Emilia-Romagna	51,7	16,7
Piemonte – Lombardia	79,6	15,6
Campania – Lazio	30,1	10,0
Emilia-Romagna – Toscana	27,2	10,0
Campania – Puglia	**17,0**	**9,4**
Calabria – Sicilia	4,5	3,7

(a) Flusso bilaterale / (Pil regione di origine + Pil regione di destinazione) × 100.

Fonte: Viesti, Armenise, Terribile (2026), in F. Prota e G. Viesti (a cura di), cit.

Anche i trasporti di merci confermano l'esistenza di una relazione economica significativa: nel 2023 circa 3,6 milioni di tonnellate sono state movimentate dalla Campania verso la Puglia e 3 milioni nella direzione opposta, corrispondenti rispettivamente al 20 e al 25% delle merci spedite dalle due regioni verso altre aree del Paese. La nuova infrastruttura si innesta quindi su rapporti già presenti, con la possibilità di ridurne i costi di transazione e di favorire una maggiore integrazione delle catene di fornitura e dei mercati di sbocco.

La struttura delle due economie offre, inoltre, margini per trasformare le differenze settoriali in comple-

mentarità. Campania e Puglia presentano entrambe una base produttiva diversificata, con un peso significativo dell'industria manifatturiera e dei servizi, ma anche specializzazioni differenti che potrebbero essere valorizzate da una maggiore integrazione. In presenza di costi di connessione elevati, come quelli attuali, anche differenze moderate nelle specializzazioni possono tradursi in mercati del lavoro, filiere produttive e reti d'impresa separate; quando i costi di interazione diminuiscono, come nelle aspettative, le stesse differenze possono invece favorire una divisione del lavoro più articolata.

Molto meno sviluppate sono invece le relazioni che più dipendono dal contatto diretto fra le persone, quelle su cui una ferrovia veloce incide in misura maggiore. A gennaio 2026 i contratti di rete che coinvolgono imprese di entrambe le regioni sono 101, su oltre 10 mila attivi in Italia, e soltanto 15 riguardano esclusivamente imprese campane e pugliesi; gli altri sono in larga parte reti nazionali multiregionali. Quasi assente è la mobilità studentesca: Napoli trattiene il 94,5% dei propri immatricolati e Bari l'87,6%, e chi si sposta si dirige verso Lazio, Lombardia ed Emilia-Romagna, mentre fra le due città i flussi si limitano a poche centinaia di studenti. Più solida è la collaborazione scientifica, con co-pubblicazioni in crescita costante dagli anni Duemila e una maggiore propensione relativa di Bari a collaborare con Napoli.
L'alta velocità non creerà automaticamente nuove relazioni economiche e sociali, ma potrà ridurre uno dei principali ostacoli alla loro formazione: il costo del contatto frequente. In questa prospettiva, l'effetto più importante della Napoli-Bari potrebbe non essere soltanto quello di accelerare flussi già esistenti, ma di rendere possibili relazioni che oggi non si sviluppano perché due sistemi urbani geograficamente vicini continuano a operare, per molti aspetti, come mercati separati. I benefici, tuttavia, non saranno necessariamente uniformi. Quartieri e comuni ben collegati alle stazioni potranno beneficiare pienamente del guadagno di accessibilità, mentre territori formalmente prossimi alla nuova linea ma debolmente connessi ai suoi nodi rischiano di restare ai margini. La nuova infrastruttura può quindi ridurre drasticamente la distanza fra Bari e Napoli e, nello stesso tempo, produrre nuove differenze all'interno dei rispettivi sistemi urbani e lungo il corridoio. È su questa diversa capacità dei territori di catturare i vantaggi della maggiore accessibilità che si gioca una parte essenziale degli effetti della Napoli-Bari.

20.2.2 *Gli effetti urbani*

Gli effetti della nuova linea saranno verosimilmente diversi nelle due città, perché diverse sono la loro struttura urbana e la posizione delle stazioni. Le esperienze europee mostrano che la localizzazione del nodo dell'alta velocità condiziona in misura rilevante le trasformazioni successive. Una stazione centrale facilita l'integrazione con il tessuto urbano e con il trasporto pubblico, ma opera spesso in contesti già densamente edificati e con scarsa disponibilità di spazio; una stazione periferica offre maggiori possibilità di trasformazione e di insediamento di nuove funzioni, ma rischia di restare separata dalla città se non dispone di collegamenti rapidi e frequenti con il centro e con le reti locali. La maggiore accessibilità tende inoltre a riflettersi sui valori immobiliari e sulle destinazioni d'uso delle aree più vicine agli scali, rendendo le politiche urbanistiche parte integrante degli effetti dell'infrastruttura.

Nel caso di Napoli, la nuova direttrice farà riferimento a due nodi con caratteristiche molto diverse. Napoli Centrale-Piazza Garibaldi è inserita nel cuore di un tessuto urbano densamente popolato e già fortemente connesso alle reti metropolitane e regionali. Napoli Afragola, al contrario, è collocata all'esterno del nucleo centrale, in un'area nella quale la disponibilità di spazio consente maggiori possibilità di trasformazione. Piazza Garibaldi può consolidare le funzioni ricettive, commerciali e di servizio già presenti; Afragola può assumere il ruolo di porta nord-orientale dell'area metropolitana, intercettando i collegamenti tra la Pu-

glia, Napoli e Roma e servendo una vasta area che comprende l'hinterland napoletano e il Casertano. Se tuttavia Afragola resterà debolmente connessa con Napoli, con l'aeroporto e con i comuni circostanti, il rischio è che funzioni prevalentemente come una stazione raggiungibile in automobile, favorendo intorno allo scalo parcheggi e insediamenti dispersi anziché una nuova centralità metropolitana. La sfida è dunque costruire un sistema a due nodi, non una competizione tra le due stazioni[2].

Nel caso di Bari, la stazione centrale è collocata nel cuore della città ed è già il punto di convergenza delle principali relazioni nazionali, regionali e locali. Il miglioramento dell'accessibilità può quindi innestarsi direttamente sul tessuto urbano consolidato. L'esperienza europea suggerisce che proprio le città di dimensione relativamente minore possono registrare trasformazioni significative quando il guadagno di accessibilità è consistente: recupero di immobili e aree sottoutilizzate, crescita delle funzioni terziarie e direzionali, nuove attività commerciali e ricettive. La stessa centralità della stazione barese rende però più evidente il rischio di una crescita della rendita. L'aumento della domanda di uffici, strutture ricettive, alloggi temporanei e locazioni brevi può accrescere i valori immobiliari e accelerare la sostituzione delle funzioni residenziali nei quartieri centrali. La maggiore accessibilità non rappresenta quindi soltanto un vantaggio: modifica le convenienze localizzative e può produrre una redistribuzione degli usi urbani e della popolazione. Anche a Napoli fenomeni analoghi possono rafforzarsi nell'area di Piazza Garibaldi, già sottoposta a una forte pressione turistica e commerciale. In entrambe le città diventa perciò essenziale anticipare le trasformazioni, governando gli usi delle aree prossime agli scali e preservando una quota adeguata di residenza e servizi collettivi.

La scala alla quale valutare questi processi è, in ogni caso, metropolitana, non comunale. Le due città presentano infatti configurazioni territoriali differenti. L'area napoletana assume i caratteri di una vasta conurbazione densamente popolata, mentre quella barese presenta una struttura storicamente più policentrica e una densità inferiore. Nel 2024 il comune capoluogo raccoglieva il 31% della popolazione dell'area metropolitana napoletana e il 26% di quella barese; anche le attività economiche risultano distribuite su un territorio più ampio rispetto al solo comune centrale. Questo significa che i vantaggi della nuova linea dipenderanno soprattutto dalla capacità di allargare il bacino effettivamente servito dalle stazioni. Afragola dovrà dialogare con Napoli, Caserta e l'area settentrionale della conurbazione; Bari Centrale dovrà essere facilmente raggiungibile dalla fascia costiera, dai comuni dell'entroterra, dall'aeroporto e dalle direttrici verso Matera e il Salento. Senza queste connessioni, il guadagno di tempo lungo la tratta principale sarà in parte assorbito dai tempi necessari per raggiungere la stazione.

La Napoli-Bari può modificare, inoltre, non soltanto l'organizzazione interna delle due aree urbane, ma anche le relazioni gerarchiche fra i due poli. Napoli parte da una scala nettamente maggiore, per dimensione demografica ed economica, dispone di funzioni universitarie, culturali e sanitarie di rango elevato ed è già inserita nella rete nazionale dell'alta velocità. Bari ha una dimensione minore, ma esercita una funzione direzionale molto definita sulla Puglia e ha registrato negli ultimi vent'anni una dinamica relativamente più favorevole in diversi indicatori economici. Le due aree presentano dunque differenze che non devono necessariamente tradursi in un rapporto fra centro dominante e periferia dipendente: possono invece costituire la base per una maggiore complementarità.
L'esperienza europea invita tuttavia alla cautela. L'alta velocità non annulla le gerarchie urbane e tende spesso a rafforzare i poli già dotati di mercati più grandi e funzioni di rango superiore. Le città intermedie

[2] Va in questa direzione il progetto per la linea 10 promosso da Regione Campania e Comune di Napoli che collegherà la stazione di Afragola con la città di Napoli. I lavori inizieranno nel 2027, l'apertura delle prime corse è prevista per il 2032.

possono migliorare sensibilmente la propria posizione grazie al guadagno di accessibilità, ma gli esiti dipendono dalla specializzazione economica, dalle condizioni di partenza, dalle politiche locali e soprattutto dalla qualità e dalla frequenza dei servizi. Nel caso della Napoli-Bari esiste quindi un possibile "effetto cannuccia": talenti, consumi e funzioni possono essere attratti verso il polo più grande o meglio connesso. Napoli potrebbe ampliare il proprio bacino verso la Puglia; contemporaneamente, sia Bari sia Napoli potrebbero vedere rafforzata la loro dipendenza da Roma. Ridurre la distanza non garantisce, da solo, un riequilibrio delle relazioni.

L'alternativa è che la nuova accessibilità contribuisca alla costruzione di un sistema urbano integrato. Ciò significa rendere più frequenti e stabili le relazioni fra università e centri di ricerca, imprese e servizi avanzati, fiere, porti, istituzioni culturali e strutture sanitarie. Le differenze fra le due città possono in questo modo favorire specializzazioni complementari e una divisione del lavoro più articolata, anziché una semplice redistribuzione delle attività esistenti.

Anche il turismo rende evidente questa ambivalenza. La maggiore accessibilità può ampliare il bacino dei visitatori, rafforzare il turismo culturale e d'affari e favorire itinerari integrati fra Campania e Puglia. Le esperienze europee mostrano però che la possibilità di effettuare viaggi di andata e ritorno in giornata può ridurre la durata media dei soggiorni e che i benefici tendono a concentrarsi nelle destinazioni già dotate di un forte patrimonio culturale e di un'offerta ricettiva adeguata. Per Bari e Napoli la sfida sarà quindi utilizzare la nuova linea non soltanto per aumentare il numero degli arrivi, ma per estendere i flussi verso i rispettivi territori metropolitani e regionali, promuovere circuiti comuni e limitare un'ulteriore concentrazione della pressione turistica nei quartieri centrali.

20.2.3 *Gli effetti lungo il corridoio*

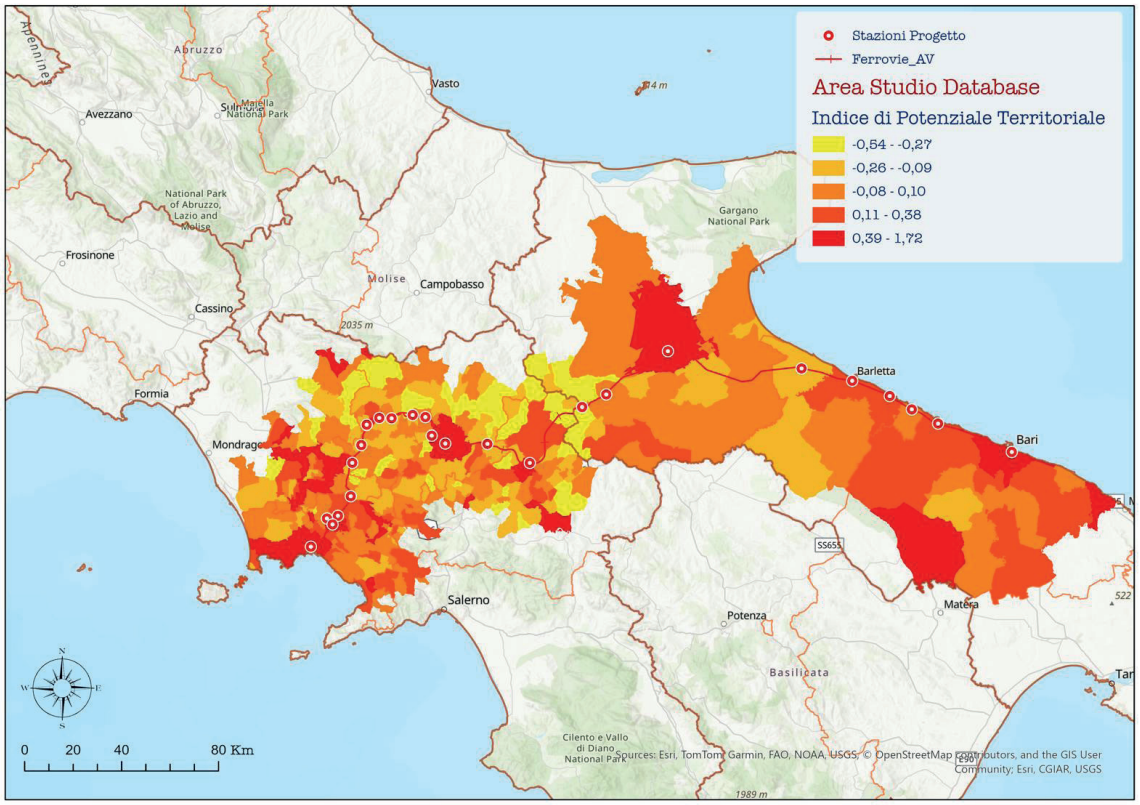
Gli effetti della Napoli-Bari non si esauriranno nei due poli terminali. La nuova direttrice attraversa un territorio molto eterogeneo, nel quale convivono grandi aree urbane, città medie, sistemi produttivi locali e ampie zone interne caratterizzate da bassa densità insediativa e minore accessibilità ai servizi. Il corridoio interessa complessivamente 350 comuni di otto province e può quindi modificare non soltanto la relazione tra Napoli e Bari, ma anche la posizione relativa dei territori intermedi rispetto ai principali mercati del lavoro e dei servizi. L'impatto, tuttavia, dipenderà da due condizioni distinte: dalla capacità dei diversi territori di utilizzare le opportunità aperte dalla nuova infrastruttura e dalla loro possibilità effettiva di accedere alle stazioni e ai servizi ferroviari.

Per cogliere la prima dimensione, l'Indice di potenziale territoriale (IPT) sintetizza su base comunale cinque componenti – socio-demografica, relazionale, istituzionale, di configurazione economica e di ricchezza – che descrivono le condizioni dalle quali dipende la capacità di trasformare un miglioramento dell'accessibilità in nuove opportunità di sviluppo. L'indicatore non misura quindi l'effetto che la Napoli-Bari produrrà sui singoli territori né stabilisce un rapporto causale tra apertura della linea e crescita economica. Offre piuttosto una valutazione ex ante della loro predisposizione a beneficiare della nuova accessibilità e può essere utilizzato come strumento di targeting delle politiche territoriali.

La geografia dell'indice restituisce anzitutto una forte polarizzazione tra sistemi urbani e aree interne (Fig. 4). I valori più elevati tendono a concentrarsi nei poli provinciali e nei territori più densamente urbanizzati e meglio dotati di attività economiche, capitale umano e servizi; quelli più bassi sono più frequenti nelle

aree interne e montane. Lungo la direttrice emerge tuttavia anche un vero e proprio «effetto asse»: una continuità di valori medio-alti collega i principali sistemi urbani, mostrando come il corridoio ferroviario intercetti strutture territoriali già relativamente forti e possa quindi rafforzare relazioni preesistenti. Allo stesso tempo, nelle province con una maggiore componente rurale e montana – in particolare Benevento, Avellino e alcune aree del Foggiano – la distribuzione dell'IPT appare molto più frammentata, con una successione ravvicinata di comuni a maggiore e minore potenziale.

Figura 4 **Indice di potenziale territoriale nei comuni del corridoio Napoli-Bari**



Fonte: De Luca, De Vivo, Rinaldi, Vecchione (2026), in F. Prota e G. Viesti (a cura di), cit.

Questa eterogeneità è importante perché un identico miglioramento dei collegamenti può produrre effetti molto diversi. Nei poli urbani e nei territori caratterizzati da una base demografica relativamente robusta, una maggiore diversificazione produttiva, una più elevata densità di servizi e reti relazionali più sviluppate, la nuova accessibilità può funzionare come un moltiplicatore di opportunità già esistenti: amplia i mercati del lavoro e di sbocco, aumenta il bacino di utenza dei servizi, riduce i costi di interazione e rende più convenienti alcune localizzazioni produttive e residenziali. Nelle aree interne più fragili, al contrario, la stessa riduzione dei tempi di viaggio può non essere sufficiente a generare sviluppo locale. Una debole base demografica e produttiva, una minore dotazione di servizi e una scarsa capacità relazionale possono impedire di trasformare il miglioramento dell'accessibilità in nuova attività economica. Il rischio è anzi che essa renda più semplice raggiungere i poli maggiori senza accrescere le opportunità disponibili nei territori di origine, facilitando processi di pendolarismo a più lunga distanza o ulteriori uscite di popolazione giovane e qualificata.

Il potenziale territoriale, tuttavia, rappresenta soltanto una parte del problema. Essere attraversati dalla

linea o trovarsi geograficamente vicini a una stazione non significa necessariamente poterla raggiungere facilmente. Considerando la distanza in linea d'aria dalla stazione e il tempo necessario per raggiungerla in automobile, emergono quattro situazioni diverse: comuni contemporaneamente prossimi e accessibili; prossimi ma difficilmente accessibili; più distanti ma comunque raggiungibili rapidamente grazie alla rete stradale; distanti e poco accessibili. Le aree metropolitane e periurbane della Campania tirrenica, lungo l'asse Napoli-Afragola-Caserta, e una parte consistente del corridoio costiero pugliese da Bari verso Barletta presentano già condizioni relativamente favorevoli di prossimità e accessibilità. Molto diversa è la situazione dell'area appenninica: ampie porzioni dell'Irpinia, del Sannio e del Subappennino Dauno risultano oggi contemporaneamente più lontane dai nodi ferroviari di rango superiore e caratterizzate da tempi di accesso più elevati.

È nei territori intermedi che la Napoli-Bari può produrre le trasformazioni più significative, ma anche gli esiti più incerti. Le nuove stazioni e fermate possono avvicinare alla rete nazionale veloce aree che finora ne sono rimaste sostanzialmente escluse. In questo senso, la stazione Hirpinia assume un valore emblematico: non è soltanto un punto lungo il percorso tra Napoli e Bari, ma il tentativo di creare un nodo di accesso all'alta capacità per un'area interna appenninica. La sua capacità di produrre effetti territoriali dipenderà però molto meno dalla semplice presenza fisica dello scalo che dalla possibilità di raggiungerlo dai comuni circostanti e dalla quantità e qualità dei servizi ferroviari che effettivamente vi fermeranno.

20.2.4 *Dai binari allo sviluppo*

La Napoli-Bari può contribuire alla costruzione di un grande asse trasversale nel Mezzogiorno continentale, ma il miglioramento dell'accessibilità rappresenta una condizione necessaria, non sufficiente, per produrre sviluppo. L'infrastruttura modifica tempi di viaggio, convenienze localizzative e dimensione potenziale dei mercati; la capacità di trasformare questi cambiamenti in nuova occupazione, investimenti e relazioni economiche dipenderà invece dalla qualità dei servizi ferroviari, dall'integrazione con le reti locali, dalle politiche urbane e produttive e dalla capacità delle istituzioni di agire in modo coordinato.

Il primo elemento riguarda quindi il servizio ferroviario. Frequenza, distribuzione delle corse nell'arco della giornata, tempi effettivi e tariffe sono parte integrante dell'investimento quanto i nuovi binari. Una riduzione teorica del viaggio Bari-Napoli a circa due ore produrrebbe effetti limitati se i collegamenti fossero pochi, concentrati in alcune fasce orarie o economicamente poco accessibili. L'obiettivo dovrebbe essere un servizio sufficientemente frequente e regolare da rendere la ferrovia competitiva per spostamenti di lavoro, studio, affari e turismo e non soltanto per viaggi occasionali. La scelta delle fermate intermedie determinerà la geografia concreta dei benefici. Benevento, la nuova stazione Hirpinia e Foggia non possono essere considerate soltanto come punti lungo il percorso tra i due poli terminali. Numero dei treni, destinazioni raggiungibili senza cambio e distribuzione delle corse nell'arco della giornata decideranno quanto questi nodi potranno effettivamente contribuire a ridurre l'isolamento dei territori circostanti. Il problema è trovare un equilibrio fra due esigenze entrambe legittime: preservare la forte riduzione dei tempi fra Napoli e Bari e utilizzare la nuova linea per migliorare l'accessibilità delle aree intermedie.

La seconda grande questione riguarda il governo delle trasformazioni urbane. Il miglioramento dell'accessibilità modifica il valore relativo delle localizzazioni e può produrre effetti sui mercati immobiliari ancora prima dell'entrata in esercizio della linea. Intorno alle stazioni possono crescere la domanda di uffici, alberghi, spazi commerciali e abitazioni temporanee. Si tratta di un'opportunità per recuperare aree ferro-

viarie, industriali o immobili sottoutilizzati e rafforzare funzioni urbane di rango superiore, ma anche di un possibile fattore di crescita della rendita e di pressione sulla residenza. Le amministrazioni locali devono quindi anticipare questi processi, pianificando gli usi delle aree, le dotazioni di servizi e gli spazi pubblici e salvaguardando una quota adeguata di abitazioni accessibili.

La terza condizione riguarda la capacità di trasformare una maggiore mobilità in relazioni economiche stabili. Campania e Puglia presentano già scambi relativamente consistenti di beni e servizi, ma molto meno sviluppate sono le reti fra imprese, la mobilità universitaria e professionale e le relazioni che richiedono contatti frequenti fra le persone. La nuova linea riduce il costo di questi contatti, ma non crea automaticamente le occasioni perché essi avvengano. Servono accordi fra università e centri di ricerca, programmi congiunti di formazione, reti fra imprese e filiere produttive, collaborazioni fra sistemi fieristici, portuali e dell'innovazione, iniziative culturali comuni e una maggiore integrazione nell'offerta di servizi avanzati.

Tutto ciò richiede una governance interregionale stabile. La Napoli-Bari attraversa due regioni, coinvolge più città e province, RFI, gli operatori ferroviari e numerosi soggetti responsabili del trasporto locale e delle politiche territoriali. Se ciascuno ottimizza esclusivamente il proprio segmento, il risultato complessivo può essere molto inferiore al potenziale dell'investimento. Serve quindi una sede permanente di coordinamento fra Governo, Regioni Campania e Puglia, città metropolitane, enti locali, gestore dell'infrastruttura e operatori del servizio, capace di definire alcuni obiettivi comuni: configurazione dell'offerta ferroviaria, fermate, connessioni regionali, interventi complementari e strategie territoriali.
A questa regia dovrebbe essere associato un sistema permanente di monitoraggio. Occorrerà seguire l'evoluzione dei flussi fra le città e lungo il corridoio, i tempi effettivi porta a porta, il pendolarismo, la mobilità degli studenti, la localizzazione delle imprese, i valori immobiliari, l'accessibilità alle abitazioni, i flussi turistici e le collaborazioni fra università e sistemi produttivi. In questo modo sarà possibile verificare non soltanto se la linea genera maggiore mobilità, ma dove si distribuiscono i benefici e per quali gruppi sociali e territori, correggendo nel tempo frequenze, coincidenze e politiche di accompagnamento.

20.3 Porti e logistica: dal transito al valore

Il Mediterraneo ha consolidato negli ultimi anni il proprio peso nel commercio marittimo mondiale: i principali porti container dell'area hanno superato nel 2025 i 72 milioni di TEU, con una crescita del 5,9%, nonostante la crisi del Mar Rosso abbia a lungo dirottato una parte rilevante delle rotte Asia-Europa verso il Capo di Buona Speranza. In questo contesto, i porti del Mezzogiorno rivestono un ruolo centrale nel sistema portuale nazionale. Nel 2025 le otto Autorità di sistema portuale meridionali hanno movimentato 247,9 milioni di tonnellate di merci, pari al 48,5% del totale italiano, oltre 6,1 milioni di TEU, il 47,3% del traffico container nazionale, e il 52,4% dei traffici Ro-Ro. Ancora più elevato è il peso sul trasporto passeggeri: con 50,8 milioni di movimenti, gli scali meridionali concentrano oltre i due terzi del totale nazionale (67,7%) (Tab. 3). Nel triennio 2023-2025 il peso del Mezzogiorno sul traffico complessivo di merci si è mantenuto intorno alla metà del totale nazionale, aumentando dal 46,9 al 48,5%.
Più marcato è stato il rafforzamento nel comparto container: i volumi sono passati da 4,8 a 6,1 milioni di TEU e la quota nazionale dal 42,6 al 47,3%, con un incremento di quasi cinque punti percentuali. La composizione di questi flussi, tuttavia, ridimensiona la lettura secondo cui il baricentro logistico nazionale si starebbe spostando verso Sud. La crescita della quota container è dovuta quasi interamente al transhipment di Gioia Tauro: i porti meridionali concentrano l'84% dei TEU trasbordati da nave a nave in Italia, ma appena

il 18% del traffico container "hinterland", cioè dei container effettivamente destinati ai mercati di terra o da essi originati, una quota cresciuta, a un ritmo moderato nell'ultimo triennio. Nel 2025, i porti del Mezzogiorno hanno movimentato circa 1,3 milioni di TEU hinterland, contro 5,9 milioni nel resto del Paese. Anche il peso sulle tonnellate riflette in larga misura le rinfuse liquide dei poli energetici e petrolchimici (Augusta, Milazzo, Sarroch), che rappresentano circa il 37% delle merci movimentate nei porti meridionali e quasi la metà delle rinfuse liquide nazionali. Il Mezzogiorno è dunque già oggi un'area di attraversamento dei grandi flussi marittimi e un nodo del sistema energetico, molto meno una porta d'accesso per le merci destinate alle imprese e ai consumatori, del Sud come del resto del Paese.

Tabella 3 Traffici nei porti del Mezzogiorno (a)

Indicatore	Mezzogiorno			Quota Mezzogiorno (%)		
	2023	2024	2025	2023	2024	2025
Merci totali (milioni di tonnellate)	222,3	224,4	247,9	46,9	46,7	48,5
di cui rinfuse liquide	79,9	79,8	92,2	47,8	47,0	49,5
Ro-Ro (milioni di tonnellate)	63,4	64,7	64,0	52,2	52,8	52,4
Container (milioni di TEU)	4,8	5,3	6,1	42,6	44,6	47,3
di cui hinterland (import/export)	1,2	1,2	1,3	16,8	17,6	18,0
di cui transhipment	3,6	4,1	4,8	83,6	82,0	84,3
Passeggeri (milioni)	46,4	48,9	50,8	65,5	66,7	67,7
di cui crocieristi	4,5	5,1	5,5	33,9	36,7	38,0

(a) esclusi i porti abruzzesi

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Assoporti.

Il caso di Gioia Tauro sintetizza questa ambivalenza. Nel 2025 lo scalo calabrese ha raggiunto il record di 4,5 milioni di TEU (+14% rispetto al 2024), confermandosi primo porto container italiano e tra i primi cinque del Mediterraneo, preceduto da Tanger Med (11,1 milioni), Valencia (5,7) e Pireo (4,6). La sua competitività si fonda sulla posizione lungo la direttrice Suez-Gibilterra, su fondali di 18 metri e sulla capacità di accogliere le portacontainer di ultima generazione. Il traffico è però quasi interamente di transhipment e le ricadute sul territorio restano limitate: il gateway ferroviario, operativo da circa tre anni, ha quasi triplicato i volumi, passando da circa 11.300 TEU nel 2024 a 32.200 nel 2025, pari tuttavia a meno dell'1% dei container movimentati dal porto. Il transhipment, inoltre, dipende dalle scelte di rete di pochi grandi armatori ed è per sua natura il segmento più esposto alla concorrenza dei porti della sponda sud del Mediterraneo, a partire da Tanger Med, che dispone di un'ampia piattaforma industriale e logistica integrata con il porto.

Gli altri sistemi portuali meridionali presentano traiettorie differenziate, spesso meno lineari di quanto suggerisca la narrazione corrente. La Campania rappresenta ormai uno dei sistemi portuali più importanti del Paese. Il sistema del Mar Tirreno Centrale (Napoli e Salerno) ha movimentato 31,9 milioni di tonnellate, stabili rispetto al 2024, e circa 1,06 milioni di TEU: Salerno è cresciuta nei container (+16%) ma ha perso traffico Ro-Ro (-9% in tonnellate), mentre Napoli si conferma tra i principali scali crocieristici italiani, con oltre 1,8 milioni di crocieristi, beneficiando della forte attrattività turistica dell'intero territorio campano.
La Sicilia sta vivendo una fase di profonda trasformazione infrastrutturale. L'Autorità di sistema portuale

della Sicilia orientale ha realizzato investimenti per circa 700 milioni di euro tra Catania, Augusta, Siracusa e Pozzallo: i principali interventi riguardano l'ampliamento dei terminal container, le nuove infrastrutture Ro-Ro, i sistemi di cold ironing, nuovi terminal crociere e nuove piattaforme logistiche dedicate all'eolico offshore. Nel 2025, il sistema ha raggiunto 43,6 milioni di tonnellate (+33%), una crescita dovuta però quasi interamente alle rinfuse liquide di Augusta: il traffico container, pur aumentato del 42%, resta marginale (88mila TEU), mentre il Ro-Ro di Catania si è ridotto di circa un quinto. Il sistema della Sicilia occidentale, guidato da Palermo, ha superato il milione di crocieristi.
Il sistema dell'Adriatico meridionale, guidato da Bari, si sta consolidando come punto di snodo dei collegamenti con Balcani e Grecia e ha movimentato 16 milioni di tonnellate, in calo del 7% sul 2024 e di circa il 14% sul 2023, con una flessione anche del Ro-Ro (-8%). Taranto, infine, resta il caso più critico: con 12,2 milioni di tonnellate e poco più di 9mila TEU, lo scalo sconta la crisi della siderurgia e il sostanziale azzeramento del traffico container dopo l'uscita di Evergreen dal terminal nel 2015. Le prospettive di diversificazione sono oggi affidate soprattutto alla logistica e alla cantieristica legata all'eolico offshore. Taranto è infatti stata individuata come uno degli hub nazionali per le future installazioni eoliche galleggianti nel Mediterraneo.

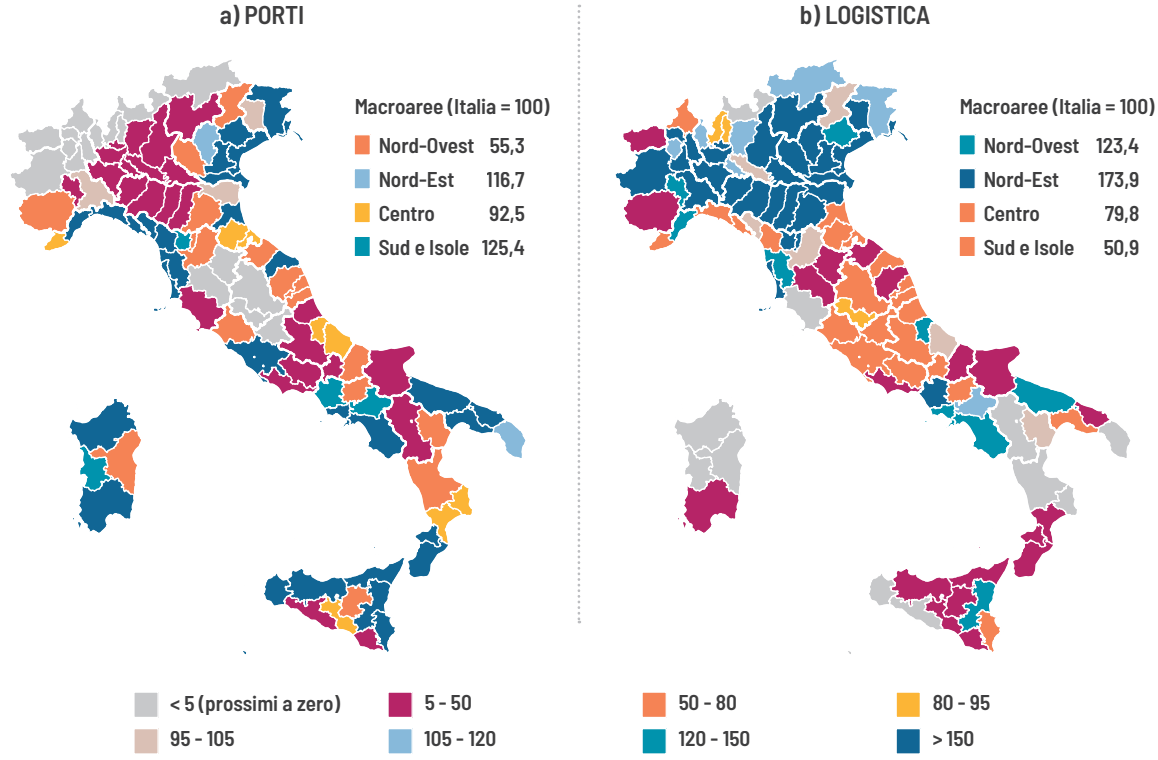
Il punto di fondo è che il vantaggio geografico dei porti meridionali produce valore per i territori solo se si accompagna a un sistema logistico integrato: retroporti, interporti, servizi a valore aggiunto e collegamenti ferroviari efficienti. In assenza di queste condizioni, la centralità nel Mediterraneo rischia di tradursi soprattutto in una funzione di transito, peraltro fortemente esposta agli shock geopolitici. La crisi del Mar Rosso e le tensioni nello Stretto di Hormuz hanno mostrato quanto rapidamente possano cambiare rotte, noli, tempi di percorrenza e scelte di scalo. Un maggiore radicamento dei porti nel sistema produttivo ed energetico nazionale ed europeo ne ridurrebbe la vulnerabilità alle deviazioni dei traffici internazionali. Il PNRR ha inoltre introdotto, attraverso milestone e target, una maggiore disciplina nell'attuazione degli investimenti. Con la conclusione del Piano si pone però il problema della continuità: senza risorse stabili per trasporti, logistica ed energia e senza analoghi meccanismi di verifica dei risultati, cresce il rischio che gli interventi avviati restino incompleti o non pienamente utilizzati.

20.3.1 *Il divario logistico*

Il ritardo del Mezzogiorno emerge con chiarezza dagli indicatori di performance infrastrutturale (KPI) calcolati da Unioncamere e Uniontrasporti per le province italiane[3]. Si tratta di indici multicriteria che combinano, per ciascuna categoria di infrastruttura (strade, ferrovie, porti, aeroporti, logistica), indicatori di contesto, dotazione, funzionalità e strategia, misurando non solo la consistenza fisica delle reti e dei nodi ma anche la loro fruibilità ed efficienza rispetto al contesto socioeconomico e orografico. Fatta 100 la media nazionale, Sud e Isole si fermano a 83, contro 107 del Nord-Ovest, 123,5 del Nord-Est e 96,4 del Centro. Il quadro si polarizza se si distinguono porti e logistica (Fig. 5). Nell'indicatore relativo ai porti, Sud e Isole registrano il valore più elevato tra le macroaree (125,4, con punte provinciali superiori a 150), ma il dato va letto con cautela: l'indice riflette in larga misura la presenza di scali raggiungibili entro 90 minuti, la dotazione di banchine, piazzali e fondali e il volume dei traffici, e dunque anche l'estensione della costa e il peso del transhipment, più che la capacità dei porti di generare attività nel retroterra. Nell'indicatore relativo alla logistica (interporti, terminal intermodali, magazzini, binari e treni movimentati, ZES/ZLS), il Mezzogiorno si colloca invece all'ultimo posto con 50,9, contro 79,8 del Centro, 123,4 del Nord-Ovest e 173,9 del Nord-Est. È la misura più evidente del divario fra potenziale portuale e capacità logistica, difficile da colmare in assenza di politiche di intervento pluriennali specificamente dedicate.

[3] Unioncamere-Uniontrasporti, Programma Infrastrutture, KPI infrastrutturali 2023.

Figura 5 KPI di performance infrastrutturale (Italia = 100)



Fonte: elaborazioni Svimez su dati Unioncamere-Uniontrasporti.

20.3.2 *Porti, logistica, energia*

La transizione energetica e le sempre più frequenti crisi geopolitiche stanno ridefinendo anche le funzioni dei porti. Dopo l'invasione russa dell'Ucraina, l'Europa ha diversificato le fonti di approvvigionamento, aumentando i flussi di gas e petrolio provenienti da Africa, Stati Uniti e Medio Oriente, in larga parte via mare: gli scali del Mediterraneo sono così diventati nodi cruciali della sicurezza energetica, attraverso terminali di rigassificazione, depositi costieri e raffinerie. In Italia, Trieste movimenta oltre 43 milioni di tonnellate di rinfuse liquide, soprattutto greggio destinato all'Europa centrale attraverso l'oleodotto TAL, mentre nel Mezzogiorno Augusta, Milazzo e Cagliari-Sarroch movimentano insieme oltre 60 milioni di tonnellate di rinfuse liquide. Il Mezzogiorno svolge quindi un ruolo di primo piano negli approvvigionamenti energetici del Paese[4].

Allo stesso tempo, il trasporto marittimo è chiamato a ridurre drasticamente le proprie emissioni, e il quadro regolatorio europeo è già vincolante: dal 2024 il settore è incluso nel sistema europeo di scambio delle quote di emissione (EU ETS), con obbligo di restituzione delle quote esteso al 100% delle emissioni verificate dal 2026; dal 2025 il regolamento FuelEU Maritime impone una riduzione progressiva dell'intensità di gas serra dell'energia utilizzata a bordo; il regolamento AFIR obbliga i principali porti della rete TEN-T a fornire entro il 2030 alimentazione elettrica da terra (cold ironing) alle navi portacontainer e passeggeri. I porti devono quindi adeguare le proprie infrastrutture lungo più direttrici: elettrificazione delle banchine;

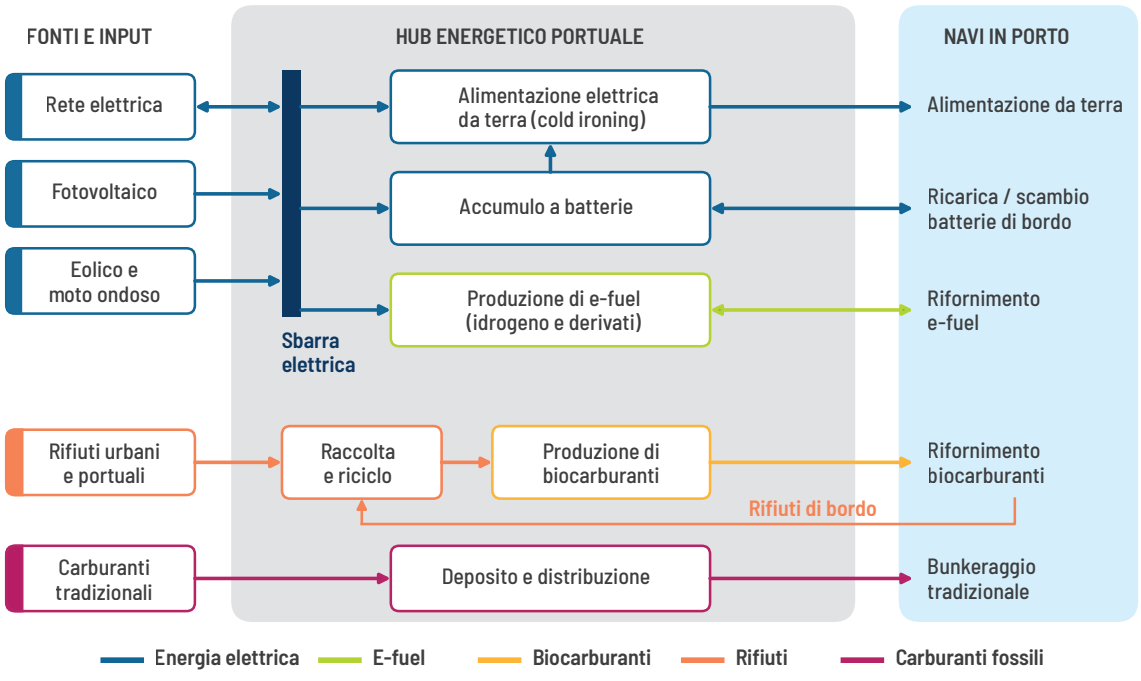
[4] Assoporti, Movimenti portuali 2025 – Autorità di Sistema Portuale, gennaio-dicembre 2025, giugno 2026.

stoccaggio e distribuzione di carburanti alternativi per le navi e per i mezzi terrestri; produzione di energia rinnovabile ed efficientamento energetico di terminal, gru, mezzi di movimentazione ed edifici; sviluppo di Comunità energetiche rinnovabili portuali (CERP) e di configurazioni di autoconsumo collettivo. Sul fronte della flotta la transizione è appena avviata: nel 2025, le navi predisposte per carburanti alternativi hanno rappresentato il 38% del tonnellaggio ordinato, ma si tratta in larga prevalenza di navi alimentate a GNL, un combustibile fossile a minori emissioni.

I porti sono tra le infrastrutture più energivore e concentrano in spazi ristretti terminal, operatori industriali, reti ferroviarie, depositi energetici, cantieri e attività manifatturiere: caratteristiche che li rendono adatti a forme di gestione energetica integrata tra produttori e consumatori (Fig. 6). Il presupposto è che l'energia rinnovabile sia disponibile a un costo competitivo rispetto ai combustibili fossili, condizione essenziale perché armatori e operatori utilizzino effettivamente il cold ironing. Di qui l'interesse per le Comunità energetiche rinnovabili portuali, alle quali le Autorità di sistema portuale possono partecipare come promotori, referenti o membri, coinvolgendo gli operatori della comunità portuale e del retroporto (anche in ambito ZES o ZLS) e accedendo agli incentivi ventennali previsti dalla disciplina nazionale delle comunità energetiche. Un sistema energetico portuale di questo tipo può inoltre sostenere l'elettrificazione del trasporto terrestre di merci e persone da e per il porto, con rilevanti benefici ambientali e climatici, considerato il peso complessivo del trasporto stradale sulle emissioni nazionali di gas serra (circa il 29% nel 2024 secondo ISPRA). I porti non saranno più soltanto terminal logistici, ma veri hub energetici multifunzionali, chiamati a garantire sicurezza degli approvvigionamenti, sostenibilità ambientale e competitività economica. Il successo dipenderà dalla capacità di integrare infrastrutture, innovazione tecnologica, intermodalità e produzione di energia.

La prospettiva più rilevante per il Mezzogiorno riguarda l'eolico offshore. A luglio 2025 Legambiente ha

Figura 6 Il porto come hub energetico



Fonte: elaborazioni Svimez su Buonomano et al. (2024).

censito in Italia 93 progetti presentati, per una potenza complessiva di 74 GW distribuita nelle acque di 10 regioni[5]. La maggior parte delle iniziative (88) prevede l'utilizzo della tecnologia galleggiante, con una distanza media dalla costa di oltre 32 chilometri. I restanti 5 progetti sono basati su strutture fisse. Le regioni più attive sono Puglia (26 progetti), Sicilia (25) e Sardegna (24) che, insieme alla Calabria, concentrano circa il 90% della potenza proposta. Si tratta di un potenziale in grado di attivare una filiera produttiva e logistica a elevato contenuto tecnologico, con ricadute economiche rilevanti che potrebbero trainare diversi settori strategici del Mezzogiorno (acciaio, microelettronica, impiantistica, cantieristica navale, logistica, servizi portuali e nautici), ma che rischia di restare inespresso senza una chiara volontà politica nazionale. Legambiente stima 2,8 miliardi di euro di valore aggiunto medio annuo nel periodo 2025-2050 e 27.000 nuovi posti di lavoro diretti, indiretti e indotti al 2050.

Il divario tra potenziale e realizzazioni resta però molto ampio. In Italia è in esercizio un solo parco eolico marino, quello di Taranto (30 MW), e le procedure di valutazione d'impatto ambientale continuano a registrare tempistiche lente rispetto agli obblighi di legge. Le aste del decreto FER 2, che prevedono 3,8 GW di eolico offshore, non sono ancora state avviate a settembre 2026 (Capitolo 18 del Rapporto). Anche la preparazione dei porti procede a rilento: il decreto interministeriale del luglio 2025 aveva individuato Augusta e Taranto come hub per la produzione, l'assemblaggio e il varo delle piattaforme galleggianti, con 78 milioni di euro per dragaggi, banchine e piazzali, ma nel settembre 2026 le risorse sono state dimezzate a 38 milioni per effetto di tagli lineari al bilancio del MASE, con l'impegno a un reintegro nel 2027. Senza certezza sui tempi delle aste e sulle risorse per i porti, il rischio è che la filiera si sviluppi altrove e che i porti meridionali si limitino a funzioni di varo e manutenzione di componenti prodotti fuori dal Mezzogiorno.

La regionalizzazione delle catene del valore, il reshoring di attività industriali strategiche e la crescita delle rinnovabili aprono al Mezzogiorno opportunità legate alla logistica industriale nei porti e nelle aree retroportuali, inserite in catene del valore internazionali. La ZES Unica ha già mostrato una certa capacità di attrazione. La logistica, tuttavia, non figura finora tra i settori trainanti. La ZES potrebbe valorizzare maggiormente la logistica marittima e portuale, in particolare quella "industriale" e i servizi a valore aggiunto sul modello dei porti nordeuropei e spagnoli, dove operano aree logistiche ed energetiche dedicate (Distripark, ZAL, comunità energetiche portuali), e concentrare in alcune aree retroportuali gli investimenti per la transizione energetica. Manca, in particolare, un disegno di filiera che colleghi le aree produttive alle reti di trasporto e ai nodi logistici, elemento cruciale per attrarre investimenti, anche esteri, e per favorire l'integrazione delle imprese meridionali nei mercati globali. Una strategia efficace dovrebbe connettere filiere produttive, nodi logistici, servizi digitali per le supply chain, università, centri di ricerca e ITS, all'interno di una governance integrata e multilivello, capace di consolidare partenariati pubblico-privati e di raccordarsi con le politiche industriali nazionali e con le traiettorie della transizione digitale ed ecologica
.

Un ruolo particolare spetta al traffico Ro-Ro, una delle componenti più dinamiche del sistema logistico meridionale. L'Italia è il primo paese europeo nello short sea shipping – con 304 milioni di tonnellate e una quota del 15,6% – e i porti del Mezzogiorno, in particolare Napoli, Salerno, Messina, Catania, Palermo, Bari e Brindisi, movimentano oltre la metà del traffico Ro-Ro nazionale, grazie ai collegamenti con Sicilia e Sardegna, Nord Africa, Grecia e Mediterraneo orientale. Il trasferimento dei semirimorchi dalla strada al mare riduce congestione ed emissioni; i terminal Ro-Ro, dove i mezzi sostano durante le fasi di imbarco, sbarco e attesa, sono inoltre luoghi naturali per l'installazione di infrastrutture di ricarica ad alta potenza

[5] Legambiente, Finalmente offshore. Il ruolo dell'eolico offshore nel raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione e nell'innovazione del sistema energetico italiano, 2025.

– High Power Charging (HPC) e, in prospettiva, Megawatt Charging System (MCS) – per le motrici elettriche destinate alla distribuzione finale.
Queste funzioni potrebbero essere sostenute da progetti innovativi di Filiere Territoriali della Logistica Sostenibile (FTLS), finanziati in continuità con le misure del PNRR e integrati con lo sviluppo delle aree ZES e ZLS, che attribuiscano ai maggiori porti, retroporti e centri intermodali, in particolare del Mezzogiorno, la funzione di hub di "terminalizzazione energetica" a basse o zero emissioni: nodi di produzione, stoccaggio e rifornimento di energia rinnovabile per motrici e veicoli commerciali elettrici e di carburanti alternativi per le navi. In questo modello, la concentrazione di semirimorchi e altre unità di trasporto intermodale nei nodi consentirebbe di trasferire le percorrenze superiori ai 300 km prevalentemente sulle modalità ferroviaria e marittima, lasciando alla strada la distribuzione di primo e ultimo miglio a basse e/o zero emissioni.

Un modello di questo tipo è coerente con le caratteristiche del trasporto merci su strada. Secondo uno studio di Motus-E basato sui dati GPS di oltre 100.000 veicoli pesanti, oltre il 75% dei viaggi è inferiore a 100 km, circa il 20% è compreso tra 100 e 300 km e meno del 5% supera i 300 km senza soste: una quota significativa del trasporto merci potrebbe quindi già essere servita da camion elettrici, la cui autonomia media è di circa 430 km (200 km per i veicoli commerciali leggeri), con ricarica notturna presso depositi e centri logistici (Fig. 7), la soluzione meno onerosa per percorrenze inferiori ai 300 km. Lo studio mostra inoltre che la rete TEN-T, appena il 3% della lunghezza della rete, concentra circa il 60% dei veicoli-km pesanti, e che l'area di Napoli-Caserta-Salerno è, dopo Roma, Milano e Torino, uno dei principali poli di generazione dei flussi di mezzi pesanti: la ricarica va quindi pianificata non solo lungo i corridoi di transito, ma anche nei nodi logistici metropolitani[6].

Si tratta, tuttavia, di una prospettiva di medio periodo. Nel 2025 in Italia sono stati immatricolati appena 79 camion elettrici di massa superiore alle 16 tonnellate, su circa 23 mila nuovi veicoli di questa classe, e la rete di ricarica dedicata ai mezzi pesanti è ancora agli inizi. Le infrastrutture di ricarica nei porti e negli interporti

Figura 7 Strategie di ricarica dei veicoli commerciali elettrici

	RICARICA NOTTURNA	RICARICA GIORNALIERA	RICARICA GIORNALIERA	RICARICA GIORNALIERA
Localizzazione	Rimessaggi e depositi	Centri logistici e nodi di consegna	Hub pubblici	Lunga percorrenza
Modalità di ricarica	Sosta prolungata in AC o DC	DC durante la sosta di carico e scarico	DC, sosta dedicata	DC durante il riposo obbligatorio
Potenza per punto di ricarica	AC 7-22 kW (LCV) DC 50-150 kW (HDV)	50-150 kW	150-350 kW	0,3-1 MW
	10 100 1.000	10 100 1.000	10 100 1.000	10 100 1.000
Dimensionamento dell'impianto	N. di veicoli elettrici in rimessaggio	Flusso orario di veicoli elettrici	Flusso orario di veicoli elettrici; flussi merci e capacità rete MT	Adeguamento impegnativo di aree di sosta e reti AT e MT in autostrada
OPEX	Medio-bassi	Medi	Medi	Alti
Costi di ricarica	Bassi	Medio-bassi (in base agli accordi con i fornitori)	Medi (in base agli abbonamenti)	Variabili (in base a tariffe e abbonamenti)

Potenza su scala logaritmica (kW). AC = corrente alternata; DC = corrente continua; LCV = veicoli commerciali leggeri; HDV = veicoli pesanti; MT/AT = media/alta tensione.

Fonte: Motus-E.

[6] Motus-E, La ricarica degli e-truck. Localizzazione delle aree ottimali per la ricarica dedicata al trasporto merci in Italia, ottobre 2025.

vanno dunque programmate ora, in anticipo sulla domanda, ma accompagnate da strumenti che rendano da subito più conveniente il trasferimento modale verso ferrovia e mare[7]. Gli strumenti esistenti per il trasferimento modale restano però largamente sottodimensionati. Per il Sea Modal Shift (ex Marebonus), a fronte di un fabbisogno stimato in circa 240 milioni di euro, la prima annualità dispone di circa 53 milioni: il contributo unitario si riduce così di quasi l'80%, da un massimo teorico di 30 centesimi a poco più di 6 centesimi per veicolo-chilometro[8]. Anche Ferrobonus e Sconto traccia hanno avuto negli anni risorse strutturalmente inferiori alla domanda.

Dal 2028 entrerà in funzione il nuovo sistema di scambio delle quote di emissione per edifici e trasporto stradale (ETS2), rinviato di un anno rispetto al 2027 inizialmente previsto: i fornitori di carburanti dovranno acquistare quote per le emissioni dei combustibili venduti, e il costo si trasferirà verosimilmente sui prezzi finali, rendendo più convenienti la trazione elettrica, i carburanti alternativi e soprattutto le soluzioni intermodali. Per l'Italia i proventi potrebbero superare i 40 miliardi di euro nel periodo 2026-2032, tutti da destinare a finalità climatiche e sociali[9]. La quota finora programmata, quella del Fondo sociale per il clima (7 miliardi di euro, più 2,3 di cofinanziamento nazionale), va per circa la metà ai trasporti, ma a sostegno della mobilità delle famiglie vulnerabili e del trasporto pubblico: nulla è previsto per le merci. Destinare una parte delle restanti entrate ETS2 a un fondo pluriennale per il trasferimento modale darebbe a Sea Modal Shift, Ferrobonus e Sconto traccia risorse certe e adeguate. Integrati, razionalizzati e affiancati da misure specifiche per la decarbonizzazione, questi strumenti consentirebbero di fissare obiettivi di ripartizione modale al 2030 e oltre e di sostenere un trasporto merci fondato sull'intermodalità, alternativo al modello "tutto-strada" ad alte emissioni consolidatosi con il boom economico e la motorizzazione di massa.

20.3.3 *Connettere per sviluppare*

La sfida principale della portualità meridionale è passare dal transito al radicamento territoriale dei traffici. La quota ancora limitata del traffico gateway mostra quanto sia ampio lo spazio per rafforzare le relazioni tra porti e sistemi economici locali. Occorre aumentare le attività logistiche e manifatturiere nei retroporti, rendere rapidamente disponibili aree infrastrutturate e utilizzare la ZES Unica per favorire nuovi insediamenti nei principali nodi logistici meridionali, a partire da Gioia Tauro, Taranto e Augusta. A questo deve accompagnarsi una maggiore efficienza delle procedure doganali e dei controlli, sempre più digitalizzati e competitivi rispetto agli scali della sponda sud del Mediterraneo.

Questa strategia richiede, allo stesso tempo, di completare le connessioni terrestri dei porti e i corridoi ferroviari merci. Il potenziale logistico della Napoli-Bari, ad esempio, dipenderà non soltanto dal completamento della nuova infrastruttura, ma dall'adeguamento dell'intero itinerario agli standard europei, dai raccordi con i porti di Napoli, Salerno, Bari e Brindisi e con gli interporti campani e pugliesi, nonché dalla disponibilità di tracce adeguate per i treni merci. Come per il trasporto passeggeri, l'infrastruttura produce pienamente i suoi effetti solo se è accompagnata da un'offerta di servizi adeguata. Lo stesso vale per

[7] Vado e Torno, Speciale Mercato. Tutti i dati sulle immatricolazioni di camion in Italia nel 2025, gennaio 2026 (dati ANFIA su rilevazioni del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti). ANFIA, Mercato veicoli industriali e autobus - dicembre 2025, comunicato stampa, 15 gennaio 2026.

[8] FIAP, comunicato stampa, giugno 2026. La legge n. 49 è del 10 aprile 2026.

[9] Keliauskaitė U., McWilliams B., Sgaravatti G., Tagliapietra S., How to finance the European Union's building decarbonisation plan, Policy Brief 12/2024, Bruegel.

il gateway ferroviario di Gioia Tauro, la cui crescita dipenderà dal miglioramento della direttrice tirrenica e dalla disponibilità di collegamenti regolari verso i principali mercati del Centro-Nord e dell'Europa.
Un analogo salto di qualità è necessario per la funzione energetica dei porti meridionali. La presenza di infrastrutture energetiche e il potenziale dell'eolico offshore possono fare degli scali del Mezzogiorno nodi centrali della transizione energetica nazionale. Ciò richiede però certezza dei tempi e delle risorse: completamento delle procedure per le aste FER 2, consolidamento degli investimenti negli hub di Augusta e Taranto, accelerazione del cold ironing in vista delle scadenze europee del 2030 e condizioni tariffarie che rendano effettivamente conveniente l'utilizzo dell'elettricità da parte delle navi in banchina. Anche lo sviluppo delle comunità energetiche portuali richiede un quadro regolatorio stabile.

La trasformazione del sistema logistico passa inoltre da un maggiore sostegno al trasferimento modale dalla strada alla ferrovia e al mare. Gli incentivi al trasporto combinato, come Sea Modal Shift, Ferrobonus e Sconto traccia, hanno bisogno di risorse stabili e di un orizzonte pluriennale, evitando riduzioni dei contributi unitari che ne indeboliscano l'efficacia. Una parte dei proventi delle aste ETS e, in prospettiva, dell'ETS2 potrebbe offrire una fonte di finanziamento coerente con gli obiettivi ambientali. Anche l'elettrificazione del trasporto pesante dovrebbe seguire una logica di rete, concentrando inizialmente le infrastrutture di ricarica nei principali terminal Ro-Ro, interporti e piattaforme logistiche.

Il nodo trasversale resta però quello della continuità degli investimenti dopo il PNRR. La conclusione del Piano non può determinare una brusca riduzione delle risorse destinate alle infrastrutture economiche strategiche. Trasporti, logistica ed energia richiedono programmi di investimento di lungo periodo, accompagnati dalla stessa attenzione ai tempi e ai risultati introdotta dal PNRR. Più che replicarne meccanicamente il modello, occorre trasferire alla programmazione ordinaria e alle politiche di coesione la capacità di collegare l'impiego delle risorse a obiettivi verificabili, tempi definiti e responsabilità chiaramente individuate.

Infine, la qualità delle infrastrutture dipenderà dalla capacità di governare il sistema come una rete. La frammentazione tra Autorità di sistema portuale, Regioni, ZES Unica, gestore dell'infrastruttura ferroviaria e amministrazioni centrali rischia di ridurre l'efficacia degli investimenti e di alimentare una competizione tra scali per gli stessi traffici. Una regia più stabile dovrebbe favorire specializzazioni complementari, integrazione delle reti e coordinamento degli investimenti. Allo stesso tempo, una base informativa pubblica e periodicamente aggiornata – sui traffici gateway e di transhipment, sui volumi ferroviari, sui tempi di sdoganamento, sui consumi energetici e sulle emissioni – consentirebbe di valutare non soltanto quanti flussi attraversano il Mezzogiorno, ma soprattutto quanto valore quei flussi riescono a lasciare nei territori. È su questo terreno che si misura, in definitiva, la capacità delle nuove connessioni di trasformarsi in sviluppo.

21. Cultura e creatività per lo sviluppo del Mezzogiorno

21.1 Un sistema sottodimensionato ma in espansione

Le tragedie greche che ogni estate tornano in scena nel Teatro Antico di Taormina; i Sassi di Matera divenuti scenario cinematografico di rilievo internazionale; i romanzi di Andrea Camilleri pubblicati dalla palermitana Sellerio e tradotti in decine di paesi; la Notte della Taranta, che richiama ogni anno a Melpignano centinaia di migliaia di spettatori.
Sono alcune delle espressioni culturali che hanno contribuito a definire negli anni più recenti l'identità del Mezzogiorno e a rafforzarne la riconoscibilità nel mondo. Più raramente, però, vengono considerate come parti di un unico sistema capace di valorizzare il ruolo economico della cultura e della creatività. Dietro ciascuno di questi successi si muove infatti una filiera articolata, fatta di imprese, professionisti, istituzioni, artigiani, tecnici, reti distributive e piattaforme digitali. Attori diversi che, se maggiormente integrati lungo filiere capaci di mettere in relazione competenze e attività differenti, potrebbero trasformare la produzione culturale in un più solido fattore di sviluppo, generando occupazione, innovazione, attrattività territoriale e valore economico ben oltre i confini delle attività strettamente culturali.

Secondo il Rapporto Io sono Cultura[1], gli attori pubblici e privati del Sistema Produttivo Culturale e Creativo[2] (SPCC) impiegano nel Mezzogiorno 283.632 occupati, pari al 18,4% del totale nazionale (164.569 nel solo Core Cultura[3], pari al 18,0%), e generano 17 miliardi di euro di valore aggiunto, corrispondenti al 14,7% del totale italiano (9,1 miliardi nel solo Core Cultura, pari al 13,7%). Si tratta di una presenza significativa, ma ancora sottodimensionata rispetto al peso del Mezzogiorno nel'econom ia del Paese: sia la quota di occupazione sia, soprattutto, quella di valore aggiunto risultano infatti nettamente inferiori all'incidenza dell'area sulla popolazione e sul territorio nazionale. Una prospettiva simile emerge quando questi dati sono rapportati all'economia del Mezzogiorno. Sul piano occupazionale, il SPCC rappresenta il 3,9% dell'occupazione complessiva dell'area, a fronte del 5,7% registrato a livello nazionale. Analogo divario si osserva anche per il valore aggiunto, che incide per il 3,7% sull'economia meridionale, contro una media italiana del 5,7% (Tab. 1).

È un divario territoriale che non si misura soltanto nella consistenza del sistema culturale, ma soprattutto

Capitolo a cura di Domenico Sturabotti (Fondazione Symbola) e Alessandro Rinaldi (Centro Studi Tagliacarne). La responsabilità per eventuali errori e per le opinioni espresse è personale e non coinvolge gli Istituti di appartenenza.

[1] Il Rapporto, giunto alla sedicesima edizione nel 2026, è promosso da Fondazione Symbola, Unioncamere, Centro Studi delle Camere di Commercio Guglielmo Tagliacarne e Deloitte.

[2] Il SPCC rappresenta il perimetro esteso dell'economia della cultura. Oltre alle attività del Core Cultura, che comprendono i settori strettamente culturali e creativi, il Sistema include le attività collegate agli Embedded Creatives, ossia professioni culturali e creative impiegate (es: il designer che lavora nel settore automotive) in comparti economici diversi da quelli propriamente culturali, il cui contributo creativo genera valore anche al di fuori del settore.

[3] Il Core Cultura rappresenta il nucleo centrale del SPCC ed è costituito dalle attività che producono direttamente beni e servizi culturali e creativi (architettura e design, editoria e stampa, comunicazione, software e videogiochi, performing arts e arti visive, audiovisivo e musica, e patrimonio storico e artistico).

Tabella 1 Valore aggiunto e occupazione del SPCC nel Mezzogiorno, 2025

Comparti del Sistema Produttivo Culturale e Creativo	Valore aggiunto			Occupazione		
	Milioni di euro	% sul totale Italia	% sul totale economia	Unità	% sul totale Italia	% sul totale economia
Core Cultura	9.138	13,7	2,0	164.569	18,0	2,2
Embedded Creatives	7.875	16,1	1,7	119.063	19,1	1,6
SPCC	17.013	14,7	3,7	283.632	18,4	3,9

Fonte: Io sono Cultura - Rapporto 2026

nella diversa capacità dei territori di trasformare cultura e creatività in valore economico e di trasmetterne gli effetti lungo le filiere produttive. Lo suggerisce, in particolare, il rapporto tra occupazione e valore aggiunto, che evidenzia una minore capacità del sistema di trasformare la base occupazionale in valore economico. A incidere in questa direzione non sono soltanto la minore dimensione e capitalizzazione delle imprese, ma anche la diversa composizione del sistema culturale meridionale. I dati segnalano, infatti, una minore presenza di imprese nei settori a maggiore intensità tecnologica e di conoscenza (come i software, i videogiochi e le attività più avanzate dell'audiovisivo) insieme alle funzioni della filiera che concentrano una quota più elevata del valore aggiunto: dalla produzione esecutiva alla distribuzione, dalla gestione dei diritti all'innovazione tecnologica, sino all'accesso ai mercati. Ne deriva, quindi, un sistema ricco di risorse culturali e capacità creative, ma ancora poco specializzato nei segmenti in cui si concentra il maggior valore aggiunto.

Per un corretto e pieno inquadramento delle condizione del sistema culturale e creativo meridionale i dati richiamati vanno, tuttavia, letti in chiave evolutiva. In questo senso le dinamiche osservate tra il 2021 e il

Tabella 2 Valore aggiunto delle attività del Core Cultura e del SPCC, var. % medie annue 2021-2025

Regioni e macroaree	Core Cultura	SPCC
Abruzzo	8,0	7,2
Molise	11,4	9,7
Campania	9,6	8,5
Puglia	8,4	7,4
Basilicata	10,7	7,7
Calabria	8,0	5,9
Sicilia	9,4	7,7
Sardegna	7,7	7,2
Nord-Ovest	**6,3**	**5,8**
Nord-Est	**6,9**	**6,4**
Centro	**7,0**	**6,2**
Mezzogiorno	**9,0**	**7,7**
Italia	**6,9**	**6,3**

Fonte: Io sono Cultura - Rapporto 2026

2025 confermano una fase di rafforzamento del sistema culturale e creativo del Mezzogiorno. In termini di valore aggiunto a prezzi correnti, il sistema meridionale registra infatti i tassi di crescita più elevati tra tutte le macroaree del Paese: nel Core Cultura l'incremento medio annuo raggiunge il 9%, contro il 6,9% dell'Italia, mentre nell'intero SPCC si attesta al 7,7%, a fronte del 6,3% nazionale (Tab. 2). Particolarmente rilevante è anche la diffusione territoriale di questa dinamica. Nel Core Cultura tutte le regioni meridionali crescono più della media italiana, con incrementi particolarmente sostenuti in Molise (+11,4%), Basilicata (+10,7%), Campania (+9,6%) e Sicilia (+9,4%). Ed anche considerando l'intero SPCC, la crescita resta superiore alla media nazionale in quasi tutte le regioni del Mezzogiorno, con la sola Calabria che si colloca a livelli leggermente inferiori. Pur caratterizzato da una presenza ancora sottodimensionata rispetto al peso demografico e territoriale dell'area, il sistema culturale e creativo meridionale mostra dunque una capacità di espansione superiore a quella del resto del Paese. Una dinamica che suggerisce il progressivo consolidamento di ecosistemi territoriali nei quali patrimonio culturale, produzioni audiovisive, musica, editoria e nuove attività creative tendono sempre più a integrarsi e a generare nuove filiere di produzione e di valore.

A completare il quadro va poi segnalato come anche sul fronte dell'occupazione, il Mezzogiorno mostri nel periodo 2021-2025 una dinamica più favorevole rispetto al resto del Paese (Tab. 3). Nel Core Cultura gli occupati crescono in media del 3,4% annuo, contro il 2,7% dell'Italia, mentre nell'intero SPCC l'incremento raggiunge il 2,9%, a fronte del 2,4% nazionale. Si tratta di un differenziale positivo che riflette soprattutto la forte crescita di Sicilia e Campania: la Sicilia registra gli incrementi più elevati tra le regioni meridionali sia nel Core Cultura (+4,3%) sia nello SPCC (+3,4%), mentre la Campania raggiunge rispettivamente il +3,9% e il +3,3%. Nel Core Cultura si distingue anche il Molise (+3,9%). Il quadro territoriale resta comunque diffusamente positivo: tutte le regioni meridionali registrano un aumento dell'occupazione, sebbene con intensità differenziate e non sempre superiori alla media nazionale.

Tabella 3 Occupazione nelle attività del Core Cultura e del SPCC, var. % medie annue 2021-2025

Regioni e macroaree	Core Cultura	SPCC
Abruzzo	2,1	2,0
Molise	3,9	2,9
Campania	3,9	3,3
Puglia	2,9	2,6
Basilicata	2,8	2,0
Calabria	2,1	1,9
Sicilia	4,3	3,4
Sardegna	2,9	2,7
Nord-Ovest	**2,4**	**2,2**
Nord-Est	**1,7**	**1,8**
Centro	**3,5**	**2,9**
Mezzogiorno	**3,4**	**2,9**
Italia	**2,7**	**2,4**

Fonte: Io sono Cultura - Rapporto 2026

Il confronto tra le dinamiche del valore aggiunto e dell'occupazione suggerisce quindi che il rafforzamento del sistema culturale e creativo non si è tradotto soltanto in un ampliamento della base occupazionale, ma anche in un aumento del valore economico generato. Un dato positivo, dunque, su cui è tuttavia necessaria una cautela interpretativa. Il valore aggiunto è espresso a prezzi correnti e incorpora, pertanto, anche gli effetti dell'inflazione registrata nel periodo considerato. Il differenziale rispetto alla crescita dell'occupazione non può quindi essere ricondotto automaticamente a un aumento della produttività. Esso segnala, tuttavia, una dinamica economica del settore complessivamente sostenuta e appare coerente con un suo progressivo rafforzamento. In questa prospettiva emerge l'immagine di un sistema che, pur rimanendo quantitativamente meno consistente rispetto a quello del Centro-Nord, mostra una dinamica di crescita più intensa della media nazionale. Tanto più che sul piano strettamente geografico, si tratta di una crescita che non si concentra in pochi poli territoriali, ma interessa, anche se con intensità differenti, gran parte del Mezzogiorno. Un fattore che deve essere sottolineato perché rafforza le condizioni per una maggiore integrazione della cultura e della creatività nei processi di sviluppo regionale.

21.2 Concentrazione e differenziazione territoriale

Dietro i dati aggregati del Mezzogiorno si nasconde una geografia del sistema culturale e creativo fortemente differenziata: regioni con filiere culturali consolidate convivono con territori dal tessuto produttivo ancora fragile, con la conseguenza che la capacità di trasformare le risorse culturali e creative in valore economico cambia sensibilmente tra i diversi contesti territoriali.
In questa prospettiva Campania, Sicilia e Puglia concentrano quasi tre quarti del valore aggiunto e dell'occupazione dello SPCC meridionale, configurandosi come i principali poli dell'area. La Campania occupa una

Tabella 4 Valore aggiunto del SPCC nel Mezzogiorno, 2025

Regioni e macroaree	Core Cultura			SPCC		
	Milioni di euro	% sul totale Italia	% sul totale economia	Milioni di euro	% sul totale Italia	% sul totale economia
Abruzzo	749	1,1	2,0	1.394	1,2	3,7
Molise	162	0,2	2,2	246	0,2	3,3
Campania	3.074	4,6	2,4	5.887	5,1	4,6
Puglia	1.723	2,6	2,0	2.921	2,5	3,4
Basilicata	260	0,4	1,9	485	0,4	3,5
Calabria	556	0,8	1,5	1.201	1,0	3,3
Sicilia	1.919	2,9	1,8	3.729	3,2	3,6
Sardegna	694	1,0	1,7	1.150	1,0	2,9
Nord-Ovest	**28.016**	**41,9**	**4,1**	**45.381**	**39,2**	**6,7**
Nord-Est	**12.609**	**18,9**	**2,8**	**24.846**	**21,5**	**5,4**
Centro	**17.068**	**25,5**	**4,1**	**28.551**	**24,7**	**6,8**
Mezzogiorno	**9.138**	**13,7**	**2,0**	**17.013**	**14,7**	**3,7**
Italia	**66.830**	**100**	**3,3**	**115.791**	**100**	**5,7**

Fonte: Io sono Cultura - Rapporto 2026

posizione nettamente dominante, con quasi 5,9 miliardi di euro di valore aggiunto, pari al 5,1% del totale nazionale, seguita dalla Sicilia con 3,7 miliardi e dalla Puglia con 2,9 miliardi (Tab. 4). Alle tre regioni maggiori si affianca un sistema più frammentato nelle altre regioni meridionali, composto da Abruzzo, Calabria, Sardegna, Basilicata e Molise, nel quale la dimensione assoluta delle attività culturali e creative è, invece, più contenuta.
Le differenze non riguardano, tuttavia, soltanto la dimensione dei sistemi regionali, ma anche il peso che cultura e creatività assumono all'interno delle rispettive economie. L'incidenza del SPCC sul valore aggiunto regionale raggiunge il 4,6% in Campania, il valore più elevato nel Mezzogiorno, mentre si colloca al 3,7% in Abruzzo, al 3,6% in Sicilia e tra il 2,9 e il 3,5% nelle altre regioni. In tutti i casi, il dato rimane inferiore alla media nazionale del 5,7%.

La distribuzione dell'occupazione restituisce una geografia sostanzialmente analoga. La Campania rappresenta il principale bacino occupazionale del Mezzogiorno, con oltre 87 mila addetti nello SPCC, seguita dalla Sicilia, con oltre 67 mila, e dalla Puglia, con più di 53 mila (Tab. 5). Nel complesso, queste tre regioni concentrano circa il 73% dell'occupazione culturale e creativa meridionale, confermando il ruolo trainante dei maggiori sistemi regionali.

Tabella 5 Occupazione nelle attività del Core Cultura e del SPCC, 2025

Regioni e macroaree	Core Cultura			SPCC		
	Unità	% sul totale Italia	% sul totale economia	Unità	% sul totale Italia	% sul totale economia
Abruzzo	12.325	1,3	2,2	22.954	1,5	4,1
Molise	2.580	0,3	2,3	3.959	0,3	3,6
Campania	51.756	5,7	2,5	87.439	5,7	4,3
Puglia	32.272	3,5	2,2	53.444	3,5	3,6
Basilicata	4.320	0,5	2,0	7.928	0,5	3,7
Calabria	10.803	1,2	1,7	19.466	1,3	3,1
Sicilia	37.406	4,1	2,2	67.337	4,4	4,0
Sardegna	13.107	1,4	2,0	21.104	1,4	3,2
Nord-Ovest	**337.959**	**36,9**	**4,3**	**533.545**	**34,7**	**6,7**
Nord-Est	**181.885**	**19,9**	**3,1**	**340.746**	**22,1**	**5,9**
Centro	**230.859**	**25,2**	**4,0**	**381.872**	**24,8**	**6,7**
Mezzogiorno	**164.569**	**18,0**	**2,2**	**283.632**	**18,4**	**3,9**
Italia	**915.272**	**100**	**3,4**	**1.539.794**	**100**	**5,7**

Fonte: Io sono Cultura - Rapporto 2026

Un elemento ulteriore emerge dalla diffusione della base imprenditoriale. Nel Core Cultura operano nel Mezzogiorno quasi 77 mila imprese, pari al 26,3% del totale nazionale: una quota sensibilmente superiore a quella che l'area esprime in termini di occupazione (18,0%) e, soprattutto, di valore aggiunto (13,7%). La Campania conta oltre 24 mila imprese, seguita dalla Sicilia con 16,7 mila e dalla Puglia con 14,5 mila; anche sotto questo profilo, le tre regioni concentrano oltre il 70% del totale meridionale (Tab. 6). La distanza tra

Tabella 6 Imprese delle attività del Core Cultura, 2025

Regioni e macroaree	Numero	% sul totale Italia	% sul totale imprese
Abruzzo	6.380	2,2	4,4
Molise	1.175	0,4	3,5
Campania	24.249	8,3	4,0
Puglia	14.467	4,9	3,8
Basilicata	2.135	0,7	3,7
Calabria	6.394	2,2	3,5
Sicilia	16.744	5,7	3,6
Sardegna	5.335	1,8	3,2
Nord-Ovest	**92.673**	**31,7**	**6,0**
Nord-Est	**56.551**	**19,3**	**5,1**
Centro	**66.176**	**22,6**	**5,4**
Mezzogiorno	**76.879**	**26,3**	**3,8**
Italia	**292.279**	**100**	**4,9**

Fonte: Io sono Cultura - Rapporto 2026

peso imprenditoriale e capacità di generare valore segnala uno dei principali nodi strutturali del sistema culturale meridionale: una presenza imprenditoriale ampia e territorialmente diffusa, alla quale non corrisponde ancora un'analoga capacità di crescita dimensionale, integrazione delle filiere e produzione di valore aggiunto. L'incidenza delle imprese del Core Cultura sul complesso delle imprese meridionali, pari al 3,8%, resta infatti inferiore al 4,9% nazionale.

Nel complesso emerge un sistema culturale e creativo diffuso sull'intero territorio meridionale, ma caratterizzato da differenti livelli di densità produttiva e, soprattutto, da una capacità ancora relativamente limitata di trasformare la presenza di attività culturali e creative in valore economico. Più che un sistema omogeneo, il Mezzogiorno si presenta come una pluralità di economie culturali regionali, caratterizzate da strutture produttive, dimensioni e specializzazioni proprie. Ed è precisamente questa mappa differenziata a costituire la base su cui si innestano le dinamiche di crescita osservate negli ultimi anni. Le differenze emergono, infatti, anche a scala provinciale. Napoli rappresenta il principale polo culturale del Mezzogiorno, mentre realtà come Bari, Palermo, Catania e Matera mostrano percorsi differenti di sviluppo, fondati rispettivamente sul rafforzamento delle industrie creative, sulla rigenerazione culturale urbana, sulle produzioni digitali e audiovisive e sull'integrazione tra patrimonio e filiere culturali.

21.3 Le vocazioni regionali

L'evidenza fin qui discussa ha mostrato dinamiche e pluralità di configurazioni territoriali del complessivo sistema culturale e creativo del Mezzogiorno. L'analisi del sistema culturale e creativo meridionale può essere approfondita guardando alla sua composizione settoriale. I coefficienti di localizzazione, calcolati rispettivamente sulle quote di valore aggiunto e di occupazione, consentono di individuare le attività nelle quali ciascun territorio presenta una specializzazione relativa superiore alla media nazionale, sia sul pia-

no economico sia su quello occupazionale. Ne emerge un Mezzogiorno tutt'altro che uniforme, nel quale a un profilo di specializzazione comune si sovrappongono vocazioni regionali differenziate.

Nel complesso, il tratto più caratteristico dell'area è la forte specializzazione nelle attività legate al patrimonio artistico, per le quali il coefficiente di localizzazione calcolato sul valore aggiunto raggiunge 1,8: il peso di queste attività nell'economia dell'area è superiore dell'80% rispetto a quello che esse assumono, in media, nell'economia nazionale (Tab. 7). Seguono le performing arts e arti visive, con un valore di 1,3, e l'editoria e stampa, con 1,2. Una concentrazione lievemente superiore alla media nazionale si osserva anche nell'architettura e design e tra gli Embedded Creatives, entrambi con un coefficiente pari a 1,1. Sul versante opposto, il Mezzogiorno presenta una minore specializzazione nella comunicazione (0,8) e, soprattutto, nel software e videogiochi (0,6), mentre l'audiovisivo e musica risulta sostanzialmente allineato alla media nazionale. Si delinea così un profilo produttivo ancora fortemente ancorato al patrimonio storico-artistico e alle attività culturali più tradizionali, cui si contrappone una minore presenza relativa nei comparti a maggiore contenuto digitale e tecnologico.

Se è questo il quadro complessivo, le differenze che si riscontrano sul piano regionale sono tuttavia molto significative. La Sicilia presenta la più elevata specializzazione nel patrimonio artistico, con un coefficiente pari a 3,6, accompagnata da una significativa specializzazione nelle performing arts e arti visive (1,5). Una forte vocazione legata al patrimonio artistico emerge anche in Basilicata (3,3) e Sardegna (2,4); quest'ultima si distingue inoltre nelle performing arts e arti visive (1,8) e nell'editoria e stampa (1,4). La

Tabella 7 Coefficienti di localizzazione regionale in base al valore aggiunto, 2025 (a)

Regioni e macroaree	Core Cultura							Embedded Creatives
	Architettura e design	Comunicazione	Audiovisivo e musica	Software e videogiochi	Editoria e stampa	Performing arts e arti visive	Patrimonio artistico	
Abruzzo	1,6	0,9	0,8	0,5	1,4	1,0	0,9	1,1
Molise	1,4	0,6	1,6	0,6	1,2	0,9	1,0	0,8
Campania	1,1	0,7	1,0	0,9	1,1	1,0	1,4	1,1
Puglia	1,0	1,0	1,1	0,6	1,2	1,5	1,0	1,0
Basilicata	1,2	0,6	0,8	0,5	1,2	1,2	3,3	1,1
Calabria	1,4	0,7	0,9	0,6	1,4	1,1	1,1	1,3
Sicilia	1,1	0,7	0,9	0,4	1,0	1,5	3,6	1,1
Sardegna	0,8	0,6	1,0	0,5	1,4	1,8	2,4	0,9
Nord-Ovest	**1,0**	**1,4**	**0,9**	**1,1**	**0,9**	**0,9**	**0,5**	**0,9**
Nord-Est	**1,2**	**0,8**	**0,7**	**1,0**	**1,2**	**0,9**	**1,0**	**1,2**
Centro	**0,8**	**0,6**	**1,5**	**1,0**	**1,0**	**1,2**	**1,3**	**1,0**
Mezzogiorno	**1,1**	**0,8**	**1,0**	**0,6**	**1,2**	**1,3**	**1,8**	**1,1**
Italia	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**

(a) L'indicatore misura la specializzazione relativa di ciascuna regione, rapportando il peso di ciascun comparto sul valore aggiunto regionale al corrispondente peso a livello nazionale. Un valore superiore a 1 indica una specializzazione superiore alla media italiana; un valore inferiore a 1 segnala, viceversa, una minore specializzazione.

Fonte: Io sono Cultura - Rapporto 2026

Puglia presenta invece un profilo maggiormente orientato verso le performing arts e arti visive (1,5) e l'editoria (1,2), mentre il Molise si caratterizza soprattutto per l'audiovisivo e musica (1,6) e per l'architettura e design (1,4). Abruzzo e Calabria condividono una specializzazione nell'architettura e design e nell'editoria e stampa, con coefficienti pari in entrambi i casi a 1,4 o superiori; la Calabria presenta inoltre una concentrazione relativamente elevata degli Embedded Creatives (1,3).

Un caso in parte diverso è quello della Campania, che presenta una struttura più diversificata e meno polarizzata su una singola specializzazione. In coerenza con il suo ruolo di principale sistema culturale e creativo del Mezzogiorno per dimensione economica, la regione registra valori prossimi o superiori alla media nazionale in un ampio insieme di attività, con una specializzazione più evidente nel patrimonio artistico (1,4) e valori pari a 1,1 nell'architettura e design, nell'editoria e stampa e tra gli Embedded Creatives. Più che una singola vocazione dominante, emerge dunque un sistema produttivo culturalmente più articolato, sostenuto dalla compresenza di più filiere.
Il confronto con i coefficienti calcolati sull'occupazione conferma nelle sue linee fondamentali questa geografia delle specializzazioni (Tab. 8). Anche sotto il profilo occupazionale, il patrimonio artistico costituisce la specializzazione più marcata del Mezzogiorno, con un coefficiente pari a 1,7, seguito dall'editoria e stampa e dalle performing arts e arti visive, entrambe a 1,2. Parallelamente, restano sottorappresentati la comunicazione e l'audiovisivo e musica, entrambi con un coefficiente di 0,8, e soprattutto software e videogiochi, con 0,7.

Tabella 8 Coefficienti di localizzazione regionale in base all'occupazione, 2025 (a)

Regioni e macroaree	Core Cultura							Embedded Creatives
	Architettura e design	Comunicazione	Audiovisivo e musica	Software e videogiochi	Editoria e stampa	Performing arts e arti visive	Patrimonio artistico	
Abruzzo	1,5	0,9	0,7	0,6	1,2	1,0	1,0	1,1
Molise	1,3	0,6	1,8	0,8	1,0	1,0	1,2	0,9
Campania	1,1	0,8	0,8	0,9	1,1	1,0	1,2	1,0
Puglia	0,9	1,0	0,8	0,7	1,2	1,4	0,9	1,0
Basilicata	1,2	0,7	0,7	0,7	1,1	1,0	2,2	1,1
Calabria	1,2	0,7	0,7	0,7	1,4	1,0	1,1	1,1
Sicilia	0,9	0,7	0,7	0,5	1,0	1,3	3,3	1,1
Sardegna	0,7	0,6	0,8	0,5	1,3	1,6	2,3	0,9
Nord-Ovest	**1,0**	**1,4**	**0,9**	**1,1**	**0,9**	**0,9**	**0,5**	**0,9**
Nord-Est	**1,2**	**0,8**	**0,6**	**1,1**	**1,1**	**0,9**	**1,0**	**1,1**
Centro	**0,8**	**0,7**	**1,7**	**1,0**	**1,0**	**1,2**	**1,2**	**1,0**
Mezzogiorno	**1,0**	**0,8**	**0,8**	**0,7**	**1,2**	**1,2**	**1,7**	**1,0**
Italia	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**

(a) L'indicatore misura la specializzazione relativa di ciascuna regione, rapportando il peso di ciascun comparto sull'occupazione regionale al corrispondente peso a livello nazionale. Un valore superiore a 1 indica una specializzazione superiore alla media italiana; un valore inferiore a 1 segnala, viceversa, una minore specializzazione.

Fonte: Io sono Cultura - Rapporto 2026

Anche a livello regionale, la lettura basata sull'occupazione restituisce un quadro sostanzialmente coerente con quello del valore aggiunto. Restano particolarmente elevate le specializzazioni nel patrimonio artistico di Sicilia (3,3), Sardegna (2,3) e Basilicata (2,2); il Molise conferma la propria vocazione nell'audiovisivo e musica (1,8), mentre Sardegna, Puglia e Sicilia mantengono una presenza relativa significativa nelle performing arts e arti visive. La relativa stabilità dei coefficienti al variare dell'indicatore utilizzato – valore aggiunto o occupazione – rafforza quindi la lettura di queste specializzazioni come caratteristiche consolidate della struttura produttiva dei diversi territori. Nel complesso, emerge una geografia nella quale a una comune specializzazione meridionale nelle attività legate al patrimonio artistico, alle arti e all'editoria si affiancano profili regionali distinti: dalla forte centralità del primo comparto in Sicilia, Basilicata e Sardegna, alla maggiore vocazione per le performing arts della Puglia, fino alla specializzazione audiovisiva del Molise e a quella più diversificata della Campania. Il sistema culturale e creativo del Mezzogiorno appare così composto non da un'unica filiera, ma da una pluralità di ecosistemi produttivi territoriali, sui quali possono innestarsi strategie di sviluppo differenti.

Tabella 9 Prime cinque province del Mezzogiorno per dimensione del SPCC, 2025

Province	Valore aggiunto		Occupazione	
	Milioni di euro	% sul totale Mezzogiorno	Unità	% sul totale Mezzogiorno
Napoli	3.998	23,5	54.339	19,2
Palermo	1.337	7,9	22.886	8,1
Bari	1.335	7,8	22.337	7,9
Catania	847	5,0	14.897	5,3
Salerno	845	5,0	15.198	5,4
Totale delle cinque province	**8.362**	**49,2**	**129.658**	**45,7**

Fonte: Io sono Cultura - Rapporto 2026

Tabella 10 Province meridionali con la maggiore incidenza dei settori del Core Cultura sull'economia provinciale, 2025

Settori Core Cultura	Province	Valore aggiunto (milioni di euro)	Valore aggiunto (in % sul valore aggiunto provinciale)	Province	Occupazione (unità)	Occupazione (in % occupazione provinciale)
Architettura e design	Pescara	65,1	0,73	Pescara	911	0,70
Comunicazione	Pescara	34,8	0,39	Pescara	765	0,59
Audiovisivo e musica	Campobasso	26,8	0,49	Campobasso	286	0,34
Software, videogiochi e giochi	Napoli	655,1	0,94	Napoli	8.466	0,79
Editoria e stampa	Salerno	134,8	0,54	Catanzaro	881	0,67
Performing arts e arti visive	Cagliari	64,1	0,46	Cagliari	1.252	0,58
Patrimonio artistico	Palermo	202,5	0,75	Palermo	3.953	0,98

Fonte: Io sono Cultura - Rapporto 2026

La lettura provinciale completa il quadro, mettendo in evidenza due geografie in parte diverse: da un lato, la concentrazione delle attività culturali e creative nei principali poli urbani del Mezzogiorno (Tab. 9); dall'altro, la presenza di specifiche vocazioni produttive che emergono anche in province di minore dimensione (Tab. 10).

Sotto il primo profilo, Napoli rappresenta nettamente il principale polo culturale e creativo del Mezzogiorno, concentrando da sola il 23,5% del valore aggiunto e il 19,2% dell'occupazione del sistema meridionale. A notevole distanza seguono Palermo e Bari, con dimensioni economiche e occupazionali pressoché analoghe, e quindi Catania e Salerno. Nel complesso, le prime cinque province raccolgono quasi la metà del valore aggiunto culturale e creativo del Mezzogiorno (49,2%) e il 45,7% degli occupati, confermando una significativa concentrazione delle attività nei maggiori sistemi urbani.

Una geografia più articolata emerge considerando il peso che i singoli comparti del Core Cultura assumono all'interno delle economie provinciali. Pescara presenta la maggiore incidenza del Mezzogiorno nell'architettura e design e nella comunicazione, sia in termini di valore aggiunto sia di occupazione; Campobasso si distingue nell'audiovisivo e musica, Napoli nel software e videogiochi, Cagliari nelle performing arts e arti visive e Palermo nel patrimonio artistico. In quest'ultimo comparto, in particolare, Palermo registra un'incidenza pari allo 0,75% del valore aggiunto e allo 0,98% dell'occupazione complessivi della provincia. Nell'editoria e stampa emerge invece una differenziazione tra la dimensione economica e quella occupazionale: la maggiore incidenza sul valore aggiunto si registra a Salerno, mentre sul versante dell'occupazione il valore più elevato appartiene a Catanzaro. Nel complesso, la lettura provinciale restituisce quindi un sistema caratterizzato da una duplice struttura territoriale: alla concentrazione di valore aggiunto e occupazione nei maggiori poli urbani si affianca una trama più diffusa di specializzazioni settoriali, che coinvolge anche province di dimensione più contenuta. Un dato che permette di concludere nel senso che la geografia della cultura e della creatività nel Mezzogiorno non coincide, dunque, soltanto con quella dei suoi principali centri urbani, ma riflette anche vocazioni produttive specifiche maturate nei diversi contesti locali.

21.4 Le priorità di policy

Nelle sue dimensioni quantitative, nelle sue dinamiche e nelle sue differenziazioni territoriali, il quadro del "Mezzogiorno creativo" tracciato nelle precedenti sezioni evidenzia una sfida di policy che non deve tendere solo alla crescita del peso economico della cultura e della creatività meridionali, ma si deve porre il parallelo obiettivo di trasformare le dinamiche positive recentemente registrate in un processo strutturale di sviluppo.
Come emerso, infatti, il divario rispetto al Centro-Nord non riguarda la disponibilità in sé di risorse culturali e creative, quanto la capacità di organizzarle in filiere stabili, imprese solide, occupazione qualificata e funzioni a maggiore valore aggiunto.

Anche nella prospettiva del prossimo periodo di programmazione della politica di coesione, ed alla luce del rilievo industriale riconosciuto al settore nella documentazione europea più recente è una sfida che richiede una precisa strategia che agisca contemporaneamente su sei ambiti prioritari:

1. rafforzamento della dimensione economica delle imprese culturali;
2. evoluzione delle specializzazioni territoriali;
3. integrazione della creatività nei settori non culturali;

4. consolidamento delle infrastrutture e dei servizi di supporto;
5. qualificazione del lavoro e capacità di trattenere i talenti;
6. rafforzamento della domanda culturale e della domanda di competenze creative nella P.A.

1. **Rafforzare la dimensione economica del settore.** Come già sottolineato, il Mezzogiorno presenta una base imprenditoriale ancora sottodimensionata, frammentata, tendenzialmente sottocapitalizzata e con un numero limitato di imprese in grado di presidiare le fasi più remunerative della filiera: finanziamento, distribuzione, marketing, gestione dei diritti, internazionalizzazione. In questa situazione dell'impresa creativa meridionale, l'azione pubblica dovrebbe focalizzare la propria attenzione oltreché sulla nascita di nuove iniziative anche sulla crescita e il consolidamento di quelle esistenti, favorendone l'aggregazione, le dinamiche innovative, l'accesso ai mercati. La moltiplicazione di piccole imprese, da sola, non rende più solida la filiera, servono soggetti capaci di fare da capofila per fornitori, professionisti e microimprese, generando domanda, standard qualitativi e accesso a reti distributive nazionali e internazionali. In questa prospettiva non si tratta quindi di selezionare amministrativamente dei "campioni creativi", ma di creare condizioni incentivanti per chi dimostra capacità di innovazione, apertura internazionale e capacità di attivazione della filiera territoriale, con strumenti che vanno dall'accesso alle commesse, allo sviluppo di reti di coproduzione, all'accesso a fiere e mercati professionali, al procurement pubblico innovativo, al supporto alle dinamiche di export. Ed in quest'ottica è da sottolineare come, in funzione di rafforzamento della filiera, la definizione degli interventi dovrebbe guardare oltre la performance del singolo beneficiario, includendo la capacità di generare occupazione e opportunità per l'intero ecosistema. A questo primo aspetto si affianca l'investimento nelle competenze manageriali delle imprese culturali e il rafforzamento di funzioni chiave quali: pianificazione strategica, controllo di gestione, marketing, internazionalizzazione. Nella medesima prospettiva anche gli strumenti finanziari dovrebbero vedere una precisa specializzazione alla luce delle caratteristiche d'impresa del sistema culturale e creativo: affiancando, ad esempio, ai contributi a fondo perduto anche strumenti di credito, garanzia, equity e capitale paziente orientati alla crescita dimensionale. Sul punto pare auspicabile, anche alla luce del già ricordato rilievo europeo del settore, una migliore focalizzazione e un maggior coordinamento degli strumenti attualmente gestiti da Invitalia, Cassa Depositi e Prestiti e amministrazioni regionali. Da sottolineare, infine, il fatto che programmi di formazione manageriale e temporary management potrebbero rafforzare la capacità delle imprese di presidiare nuovi mercati e trainare l'intero ecosistema.

2. **Sostenere la differenziazione e l'evoluzione delle specializzazioni territoriali.** Il sistema creativo meridionale è, come visto, fortemente disomogeneo: la Campania dispone di un ecosistema più articolato; Sicilia e Puglia combinano patrimonio, performing arts e audiovisivo; Basilicata e Molise operano su scale contenute; Calabria e Sardegna mostrano sistemi diffusi ma frammentati. In questo contesto fortemente differenziato, le azioni di policy dovrebbero quindi costruire strategie regionali coerenti con le diverse vocazioni, favorendo connessioni interregionali e cooperazione tra poli metropolitani, città medie e aree interne. Patrimonio storico-artistico, performing arts, editoria e audiovisivo restano punti di forza, ma non devono tradursi in dipendenza esclusiva da turismo ed eventi. Vanno fatti evolvere verso attività a maggiore contenuto tecnologico e commerciale: il patrimonio come piattaforma per heritage tech, gaming culturale, editoria digitale, realtà aumentata; le performing arts sostenute non solo nella promozione turistica ma nella continuità produttiva e nella capacità di generare lavoro tutto l'anno. Grandi eventi e festival rafforzano l'immagine dei territori solo quando alimentano filiere, competenze e pubblici stabili, la loro valutazione non può fermarsi al numero di spettatori, ma deve considerare la spesa trattenuta localmente, la durata dell'occupazione e la legacy organizzativa. Esperienze sviluppate in contesti come Palermo, Catania

e Napoli mostrano come l'integrazione tra patrimonio, tecnologie digitali e partecipazione delle comunità possa contribuire a trasformare iniziative culturali e processi di rigenerazione in fattori di sviluppo più durevoli. Alla luce delle indicazioni di politica europea che configurano oramai quello creativo e culturale come un vero e proprio "ecosistema industriale", le linee del cambio di direzioni sono chiare. Il prossimo ciclo di programmazione della politica di coesione dovrebbe ancorarsi su una concezione della cultura quale componente delle politiche industriali e territoriali del Mezzogiorno e non solo tutela dei beni culturali o attrazione turistica, ma come vero e proprio ecosistema produttivo trasversale, con indicatori capaci di cogliere valore aggiunto, stabilità occupazionale, crescita dimensionale delle imprese e valore trattenuto localmente.

3. **Promuovere la creatività nei settori "tradizionali".** Quelli che si sono definiti gli Embedded Creatives sono una leva ampiamente sottoutilizzata nell'economia del Mezzogiorno: design, comunicazione, user experience e creatività digitale possono incidere in maniera qualificante sull'innovazione e sulla competitività della manifattura, sul livello dei servizi, sul design dei servizi pubblici e la qualità dell'azione della P.A., sul coinvolgimento delle comunità nel terzo settore. In questa prospettiva le politiche dovrebbero agire sia sull'offerta di professionisti creativi sia sulla capacità delle organizzazioni pubbliche e private di riconoscerne il valore. E così, tra le misure potranno esserci voucher per servizi creativi, incentivi all'assunzione, così come temporary creative management e laboratori di co-progettazione così da rendere accessibili alle PMI meridionali competenze normalmente riservate alle imprese maggiori.

4. **Aumentare la dotazione di infrastrutture e servizi condivisi per i creativi.** La forte presenza di lavoratori autonomi e microimprese richiede una rete di spazi di produzione, laboratori digitali, studi audiovisivi, coworking e competenze specialistiche in ambito amministrativo e finanziario. L'assistenza tecnica non dovrebbe limitarsi ai bandi, ma accompagnare l'intero ciclo di sviluppo (dalla progettazione alla gestione dei diritti, fino all'internazionalizzazione) con Università, camere di commercio e fondazioni chiamate a svolgere un ruolo stabile di infrastruttura di sistema.

5. **Agire sulle competenze creative per un lavoro di qualità.** La crescita occupazionale recente non basta se non si traduce in carriere stabili e remunerazioni migliori: nel Mezzogiorno il lavoro creativo resta spesso progettuale, stagionale e legato a finanziamenti discontinui. La formazione non dovrebbe limitare gli sbocchi delle competenze creative ai soli settori culturali e dovrebbe puntare in particolare sulle competenze imprenditoriali e manageriali necessarie a trasformare la creatività in modelli di business sostenibili. Trattenere talenti significa offrire non solo formazione, ma mercati professionali ampi, continuità di lavoro e condizioni economiche competitive. Altrimenti il Mezzogiorno rischia di formare competenze impiegate altrove, e di vedere il valore dei propri contenuti appropriato da soggetti esterni attraverso il controllo di finanziamento, distribuzione e diritti.

6. **Promuovere una domanda creativa.** L'ultima priorità riguarda infine il rafforzamento della domanda di servizi culturali e creativi. In quest'ottica è fondamentale sostenere la partecipazione culturale: biblioteche, scuole, educazione artistica e audience development hanno una funzione sociale, ma contribuiscono anche alla sostenibilità economica del sistema, creando pubblici e riducendo la dipendenza delle imprese da un'unica fonte di risorse. Accanto a questa prima linea di azione vanno esplorate tutte le possibilità per aumentare la domanda di competenze culturali e creative da parte di imprese, P.A. e terzo settore, che amplia gli sbocchi occupazionali, diffonde innovazione nell'intero sistema economico, migliora la qualità dei servizi pubblici.

La piena valorizzazione della cultura e della creatività nel Mezzogiorno richiede, in definitiva, un'impostazione di policy moderna e integrata, capace cioè di collegare strumenti di incentivo all'investimento produttivo con iniziative sul piano del lavoro, della formazione, dell'innovazione e della domanda culturale. In un contesto europeo che, come già sottolineato, vede un'impostazione a sostegno delle industrie culturali e creative in chiave di crescita e coesione, il passaggio che va compiuto è quello da un Mezzogiorno considerato come destinazione culturale a un effettivo "Mezzogiorno creativo" che sia anche produttore, proprietario e distributore di cultura e creatività. Un passaggio caratterizzato da un'azione pubblica che vada oltre il mero finanziamento di iniziative e che si configuri come costruzione di mercati, di capacità produttive e di connessioni economiche.

22. I flussi finanziari territoriali delle mafie

22.1 La geografia del riciclaggio

Per gli inquirenti, il riciclaggio rappresenta un reato sentinella fondamentale per comprendere come e dove le grandi organizzazioni criminali italiane reinvestano i proventi delle attività illecite. Un contributo altrettanto importante viene dall'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette raccolte dalla Banca d'Italia. L'incrocio di queste informazioni consente di ricostruire una mappa dei flussi finanziari illeciti che penetrano nell'economia legale, producendo una duplice distorsione.

Come spiega il Generale Antonino Raimondo, comandante del Nucleo speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza: «Il riciclaggio è un fenomeno che danneggia profondamente il sistema economico-finanziario legale, poiché le imprese che possono attingere ai proventi di reato o dell'evasione fiscale beneficiano di un duplice vantaggio: da un lato dispongono di risorse finanziarie a basso costo; dall'altro possono attuare, grazie ai capitali sporchi, politiche commerciali al di fuori delle normali logiche imprenditoriali – ad esempio praticando prezzi molto più bassi rispetto a quelli ordinariamente sostenibili – con l'effetto di distorcere il mercato e i meccanismi della concorrenza leale, a danno delle imprese oneste»[1]. Analisi ribadita anche dalla Banca d'Italia: «Nell'analisi strategica sulle modalità degli impatti dell'infiltrazione criminale nell'economia legale, sono stati approfonditi i rischi per le imprese in condizioni di fragilità finanziaria, mostrando che un peggioramento significativo del merito creditizio di un'impresa può aumentare la probabilità di una successiva infiltrazione criminale. Inoltre, in presenza di restrizioni creditizie, le imprese infiltrate tendono a presentare una maggiore sopravvivenza rispetto a imprese simili, non attigue ad ambiti mafiosi, pur mostrando analoghi cali dell'attività, del livello di occupazione e della redditività. La criminalità organizzata ha assunto anche una ulteriore dimensione nel contesto internazionale attuale, arrivando a giocare un ruolo nelle strategie di competizione geopolitica»[2].
Oltre al reato di riciclaggio accertato, anche le segnalazioni di operazioni sospette da questo punto di vista sono uno strumento utile per seguire i flussi economici illeciti, come spiega il direttore della Direzione investigativa antimafia, il generale della Guardia di Finanza Michele Carbone: «Occorre sottolineare la crescente rilevanza dell'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette nelle indagini patrimoniali finalizzate all'aggressione dei patrimoni illeciti delle organizzazioni mafiose. Tali segnalazioni rappresentano spesso il punto di partenza per complesse investigazioni giudiziarie, consentono di ricostruire i flussi finanziari interni alle consorterie criminali e di adottare misure di prevenzione patrimoniale sempre più incisive»[3].

Grazie al protocollo d'intesa avviato nel 2025 con il Comando generale della Guardia di Finanza, la SVIMEZ è in grado, per la prima volta, di offrire un quadro territoriale puntuale dei reati di riciclaggio in Italia, con dati regionali riferiti agli ultimi tre anni, e di ricostruire, per le tre grandi ripartizioni del Paese – Nord, Centro e

[1] Il volto nascosto del riciclaggio: come cambia la criminalità economica – Intervista di Antonio Fraschilla al Generale Antonino Raimondo, comandante del Nucleo speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza, Rivista economica del Mezzogiorno, n. 3-4, 2025, pag. 377.

[2] Unità di informazione finanziaria per l'Italia, Rapporto annuale 2025, pag. 6.

[3] Direzione investigativa antimafia, Relazione annuale 2025, pag. 397.

Mezzogiorno – l'andamento dei relativi flussi economici nell'arco degli ultimi quindici anni[4]. I dati completi e il dettaglio territoriale dell'analisi sono riportati nell'Appendice al presente Capitolo. Queste informazioni consentono di approfondire le modalità attraverso cui le quattro principali organizzazioni mafiose italiane – Cosa nostra, 'ndrangheta, Camorra e Sacra Corona Unita – reimmettono nell'economia legale i proventi derivanti da attività illecite, dal traffico di stupefacenti alle estorsioni, ma anche da attività formalmente lecite che, grazie alla disponibilità di ingenti risorse finanziarie e alla capacità di intimidazione delle organizzazioni criminali, possono alterare il funzionamento dei mercati e le condizioni della concorrenza.

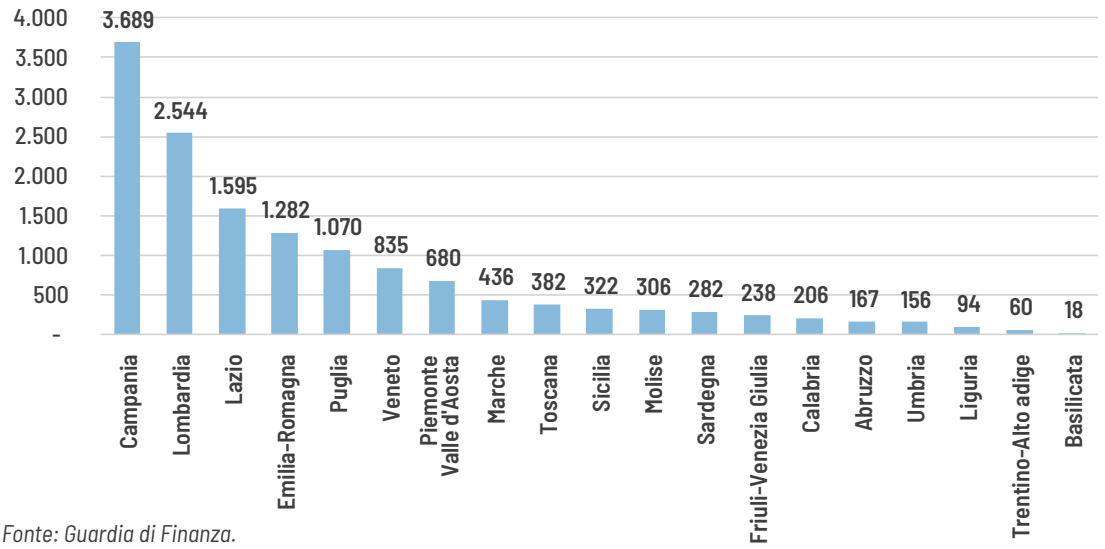
22.1.1 *I flussi verso il Nord*

I dati regionali forniti dalla Guardia di Finanza sul riciclaggio accertato e i sequestri autorizzati dall'autorità giudiziaria consentono di disegnare la mappa dei flussi di investimento di denaro illecito. Tra il 2010 e il 2025 l'importo accertato delle somme di denaro riciclate è di oltre 65 miliardi di euro: 31,1 miliardi al Nord, al Centro 21,2 miliardi, 13,3 miliardi nel Mezzogiorno (Tabelle A1-A3 in appendice). Circa l'80% di questa enorme mole di denaro è stata dunque riciclata nelle regioni del Centro-Nord, soprattutto in Lazio, Toscana, Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte. Nello stesso periodo, il Nord prevale anche per numero di denunce per questo reato sentinella delle infiltrazioni nell'economia legale: 15.462, a fronte di 11.103 e 13.382 denunce rispettivamente nelle regioni del Centro e del Mezzogiorno. I dati relativi all'intero periodo osservato rivelano la capacità ormai consolidata delle organizzazioni criminali di spostare e reinvestire capitali illeciti al di fuori dei contesti di origine, seguendo le traiettorie dello sviluppo economico e della redditività dei mercati locali. La distribuzione percentuale degli importi accertati per reati di riciclaggio evidenzia nel periodo 2010-2025 un'evoluzione significativa della geografia del fenomeno interna al Centro-Nord. Nella fase iniziale prevale il Centro, dove tendono a prevalere gli investimenti immobiliari, come canali privilegiati per il reimpiego di capitali illeciti. A partire dal 2017 si osserva un progressivo rafforzamento del Nord, con l'eccezione del 2021; un'evidenza che sembrerebbe suggerire la crescente capacità delle organizzazioni criminali di infiltrarsi nei contesti economici più sviluppati.

L'analisi territoriale dei flussi economici riconducibili ai reati di riciclaggio accertati nel triennio 2023-2025 conferma questa lettura. La geografia del riciclaggio restituisce infatti un quadro che non coincide con quello tradizionale della presenza mafiosa. La Campania si colloca al primo posto, con 3,7 miliardi di euro accertati dalla Guardia di Finanza, ma al secondo posto figura la Lombardia, con 2,5 miliardi. Seguono il Lazio (1,6 miliardi), l'Emilia-Romagna (1,3 miliardi), la Puglia (1 miliardo), il Veneto (835 milioni), Piemonte e Valle d'Aosta (680 milioni), le Marche (436 milioni), la Toscana (382 milioni) e la Sicilia (322 milioni). Significativo è anche il caso della Calabria, regione di storico radicamento della criminalità organizzata, dove il valore accertato si ferma a poco più di 200 milioni di euro. Il dato per macroarea rende ancora più evidente come il fenomeno interessi l'intero territorio nazionale. Nel triennio 2023-2025, i flussi economici associati ai reati di riciclaggio accertati ammontano complessivamente a 6,1 miliardi di euro nel Mezzogiorno, 5,7 miliardi nel Nord e 2,6 miliardi nel Centro. La sostanziale prossimità dei valori registrati nel Mezzogiorno e nel Nord conferma come il fenomeno interessi l'intero territorio nazionale e non coincida con la geografia tradizionale del radicamento mafioso. È la Lombardia a collocarsi al primo posto, con un ammontare complessivo di 4,8 miliardi di euro, davanti alla Campania, con 4,4 miliardi. Seguono la Sicilia (1,6 miliardi), il Lazio e l'aggregato Piemonte-Valle d'Aosta (1,5 miliardi ciascuno), la Puglia (1,4 miliardi), le Marche e la Liguria (1,2 miliardi ciascuna), il Veneto (909 milioni) e l'Emilia-Romagna (706 milioni). Anche la distribuzione per ma-

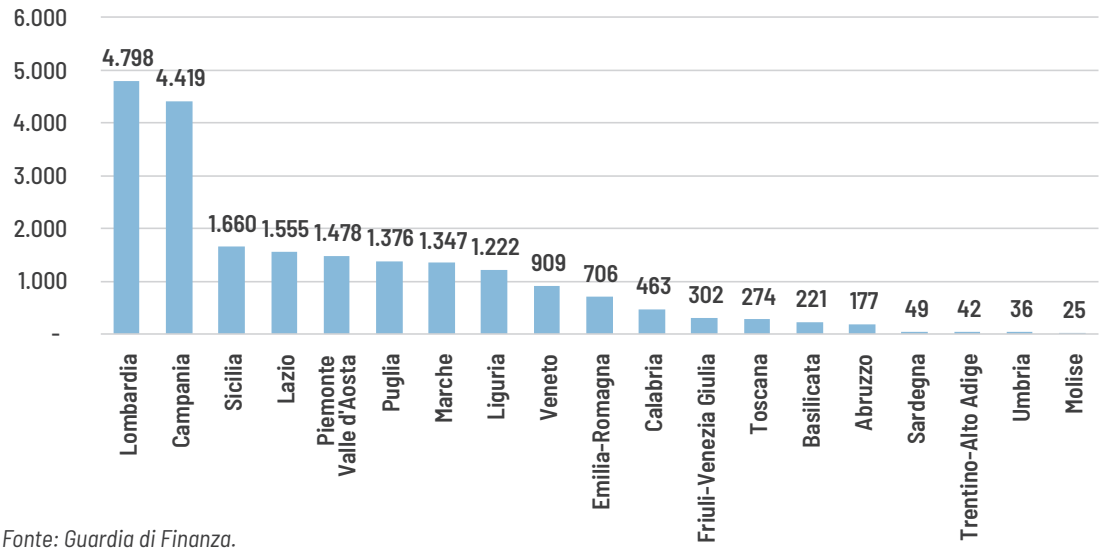
[4] Nelle macroaree territoriali dei dati forniti dalla Guardia di Finanza, Abruzzo e Sardegna sono ricompresi nell'aggregato Centro. Per il triennio 2023-2025, per il quale è disponibile il dettaglio regionale, i dati per macroarea riportati nel Capitolo sono ricostruiti secondo la classificazione SVIMEZ, che include Abruzzo e Sardegna nel Mezzogiorno.

Figura 1 **Riciclaggio, importi in milioni di euro (valori cumulati 2023-2025)**



Fonte: Guardia di Finanza.

Figura 2 **Sequestri, importi in milioni di euro (valori cumulati 2023-2025)**



Fonte: Guardia di Finanza.

croarea conferma la forte diffusione territoriale del fenomeno: nel triennio il valore dei sequestri raggiunge 9,4 miliardi di euro nel Nord, 8,4 miliardi nel Mezzogiorno e 3,2 miliardi nel Centro. La prevalenza del Nord per ammontare complessivo dei sequestri rafforza dunque l'evidenza già emersa dall'analisi del riciclaggio accertato: la dimensione economica delle attività criminali e dei patrimoni illeciti non resta circoscritta ai territori di tradizionale radicamento delle organizzazioni mafiose, ma interessa in misura rilevante anche le aree economicamente più sviluppate del Paese.

22.1.2 *La mappa delle segnalazioni sospette*

Ulteriori indicazioni per valutare la dimensione finanziaria e la pervasività delle attività criminali vengono dalle Segnalazioni di operazioni sospette (Sos) trasmesse dall'Unità di informazione finanziaria (Uif) della

Banca d'Italia alla Dia, con lo scopo di intercettare le operazioni finanziarie riconducibili a contesti di criminalità organizzata, in quanto legate, direttamente o indirettamente, a persone gravate da precedenti specifici e/o sottoposte a indagini, con particolare riguardo a fattispecie qualificate come reati spia. Si legge nel rapporto Uif 2025: «Nel 2025 le segnalazioni di operazioni sospette ricevute dalla UIF sono aumentate dell'11,5%, invertendo la tendenza osservata nei due anni precedenti. L'incremento è dipeso principalmente dall'aumento di Sos connesse al riciclaggio di proventi riconducibili a contesti di truffe e frodi informatiche, sostenuto anche dalle segnalazioni di intermediari di recente iscrizione specializzati nell'attività online»[5].

Nel 2025 le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse alla UIF sono state 162.059, in aumento dell'11,5% rispetto alle 145.401 dell'anno precedente (Tab. 1). La distribuzione territoriale evidenzia una forte concentrazione in alcune delle principali economie regionali, ma anche una crescita particolarmente intensa in alcune regioni meridionali. La Lombardia si conferma al primo posto con 31.552 segnalazioni, pari al 19,5% del totale nazionale, in aumento del 13,4% rispetto al 2024. Segue la Campania, che registra 20.942 segnalazioni e accresce sensibilmente il proprio peso sul totale nazionale, dall'11 al 12,9%, per effetto di un incremento del 31%, tra i più elevati osservati a livello regionale. Al terzo posto si colloca il Lazio, con 15.814 segnalazioni, pari al 9,8% del totale e in crescita dell'8,2%. Tra le altre regioni di maggiore dimensione, l'Emilia-Romagna registra un aumento del 14%, la Toscana del 12,1%, il Piemonte del 10,3% e la Puglia del 9,1%. Particolarmente sostenuta è anche la crescita in Calabria (+24%), Sardegna (+15,9%) e Liguria (+13,4%). Le segnalazioni diminuiscono invece in Veneto (-2,3%), Marche (-1,4%), Basilicata (-0,3%) e, più marcatamente, in Molise (-6,8%). Nel complesso, i dati confermano che le operazioni sospette non presentano una concentrazione esclusiva nei territori di tradizionale radicamento della criminalità organizzata, ma interessano in misura rilevante anche le regioni economicamente più sviluppate e caratterizzate da sistemi finanziari e produttivi di maggiore dimensione. Allo stesso tempo, la forte crescita registrata in Campania e Calabria segnala un'intensificazione del fenomeno anche in alcune regioni meridionali. Un elemento ulteriore riguarda le operazioni non direttamente attribuibili a una specifica regione italiana. Le segnalazioni relative a operatività svolta all'estero aumentano infatti del 67,7%, passando da 2.586 a 4.337 e raggiungendo il 2,7% del totale, mentre quelle riferite a operatività online diminuiscono del 5,2%, pur continuando a rappresentare una quota significativa delle segnalazioni complessive (6,9%). Le prime tre province per numero di segnalazioni della specie sono Napoli, Milano e Roma, che complessivamente rappresentano circa il 32% del totale. I procedimenti di sospensione hanno riguardato operatività potenzialmente connessa a contesti di criminalità organizzata nel 46% dei casi.

La stessa Uif, inoltre, analizzando anche i meccanismi "nuovi" nel riciclaggio segnala la presenza costante della criminalità: «Gli schemi di riciclaggio emersi dall'analisi delle segnalazioni mostrano che l'innovazione finanziaria e tecnologica ha trasformato alcuni rischi, estendendoli ai canali digitali, e ha contribuito ad accrescere la scala e la complessità delle attività criminali. L'espansione di criptoattività, Iban virtuali, carte virtuali e Atm non bancari, affiancata al contante e ai beni di valore, rende ancora più opachi i percorsi del riciclaggio; l'esteso utilizzo di strumenti di comunicazione digitale si accompagna a un significativo incremento delle Sos riconducibili a contesti di truffe e a frodi informatiche. Il riciclaggio legato a evasione fiscale, abuso di fondi pubblici e corruzione sfrutta in misura crescente piattaforme FinTech, criptoattività, Iban virtuali e circuiti criminali specializzati, che utilizzano infrastrutture finanziarie transnazionali per far perdere le tracce dei fondi ottenuti illegalmente. Le analisi rilevano la presenza della criminalità organizzata in un ampio spettro di fenomeni di riciclaggio»[6].

[5] Unità di informazione finanziaria per l'Italia, Rapporto annuale 2025, pag.11.

[6] Unità di informazione finanziaria per l'Italia, Rapporto annuale 2025, pag. 5.

Tabella 1 **Segnalazioni di operazioni sospette**

REGIONI	2024		2025		Var. % rispetto al 2024
	numero	% su Italia	numero	% su Italia	
Lombardia	27.832	19,1	31.552	19,5	13,4
Campania	15.981	11,0	20.942	12,9	31,0
Lazio	14.615	10,1	15.814	9,8	8,2
Veneto	10.758	7,4	10.507	6,5	-2,3
Emilia-Romagna	9.781	6,7	11.149	6,9	14,0
Sicilia	8.940	6,1	9.119	5,6	2,0
Piemonte	8.041	5,5	8.871	5,5	10,3
Toscana	7.659	5,3	8.588	5,3	12,1
Puglia	6.594	4,5	7.194	4,4	9,1
Calabria	3.236	2,2	4.013	2,5	24,0
Liguria	3.043	2,1	3.450	2,1	13,4
Marche	2.983	2,1	2.941	1,8	-1,4
Sardegna	2.452	1,7	2.841	1,8	15,9
Friuli Venezia Giulia	2.262	1,6	2.460	1,5	8,8
Trentino-Alto Adige	2.213	1,5	2.280	1,4	3,0
Abruzzo	1.824	1,3	2.019	1,2	10,7
Umbria	1.366	0,9	1.390	0,9	1,8
Basilicata	730	0,5	728	0,4	-0,3
Molise	438	0,3	408	0,3	-6,8
Valle d'Aosta	232	0,2	237	0,1	2,2
Estero	**2.586**	**1,8**	**4.337**	**2,7**	**67,7**
Online	**11.835**	**8,1**	**11.219**	**6,9**	**-5,2**
Totale	**145.401**	**100**	**162.059**	**100,0**	**11,5**

Fonte: Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia.

22.2 Infiltrazione economica e controllo del territorio

Dai dati della Guardia di Finanza su altri reati legati alle mafie, come le denunce per criminalità organizzata e usura, e dalle ultime relazioni disponibili della Direzione investigativa antimafia, emerge un doppio aspetto della criminalità: la capacità di infiltrarsi nell'economia legale e, al tempo stesso, di continuare a esercitare una forte pressione nei territori di origine. Prendiamo a esempio la 'ndrangheta, la mafia considerata oggi più influente e dalla maggiore disponibilità di capitale. Si legge nell'ultima relazione della Dia: «In contesti socio-economici caratterizzati da crisi, la 'ndrangheta ha saputo intercettare, nel tempo, le misure di sostegno economico-finanziario varate da istituzioni europee e nazionali, diversificando i propri investimenti secondo una logica di massimizzazione dei profitti, in particolare nei settori maggiormente vulnerabili. Il modello operativo, ormai collaudato, prevede che l'organizzazione si proponga in soccorso di imprenditori in crisi di liquidità, offrendo forme di sostegno finanziario parallele e prospettando la salvaguardia della continuità aziendale, con l'obiettivo ultimo di subentrare, negli asset proprietari e nella governance, in un duplice processo che consente al contempo il riciclo delle ingenti disponibilità illecite e l'impadronirsi di ampie fette di mercato, inquinando l'economia legale. Le numerose inchieste giudiziarie

in tal senso hanno dimostrato che non sempre gli imprenditori che cadono nella rete della 'ndrangheta sono vittime inconsapevoli, talvolta alcuni di questi operatori economici in difficoltà, pur essendo in qualche modo consci della presenza della criminalità mafiosa, scelgono deliberatamente di non riconoscerla o di ignorarla. Quello che viene comunemente definito "willful blindness" o cecità volontaria è un atteggiamento di rifiuto deliberato di guardare una realtà inquinata da interessi mafiosi per non essere obbligati a denunciare o assumersi responsabilità, contribuendo in tal modo al consolidamento del potere criminale delle 'ndrine che più facilmente infiltrano l'economia legale senza destare allarme tra la popolazione o l'attenzione delle autorità»[7].

Discorso analogo riguarda l'altra grande mafia con disponibilità enorme di liquidità, la Camorra: «L'infiltrazione nell'economia legale da parte dei clan di camorra emergerebbe anche su scala nazionale. In particolare, 28 risultano i provvedimenti interdittivi complessivamente adottati in altre regioni. Tra queste, quelle maggiormente interessate risultano l'Emilia Romagna (9) e la Toscana (8) in cui, con un totale di 17 provvedimenti ostativi, si concentra oltre la metà delle attività economiche interessate dal rischio di infiltrazione mafiosa. Seguono il Veneto, il Lazio ed il Molise, ciascuna con 3 interdittive, ed infine la Lombardia dove 2 sono i provvedimenti di specie adottati dalle locali Autorità prefettizie. I settori economici maggiormente interessati dal rischio di infiltrazione camorristica risultano quello edile (10 provvedimenti), sia per quanto concerne la realizzazione di opere che il commercio di materiali, e le attività di bar e ristorazione (7 provvedimenti)»[8].

Tutto ciò spiega l'aumento del riciclaggio accertato nelle regioni ricche del Paese e invece i numeri relativamente bassi delle regioni, come la Calabria, che costituiscono la base territoriale imprescindibile per le quattro grandi mafie. Ma i numeri cambiano se si prendono altri reati legati più all'ambiente di origine locale delle mafie. Proprio sul fronte calabrese della 'ndrangheta, ad esempio, il controllo locale del territorio emerge in maniera chiara dalle interdittive antimafia: «Il monitoraggio delle attività imprenditoriali, svolto dai Gruppi interforze istituiti presso tutte le Prefetture italiane, al fine dell'emissione di provvedimenti interdittivi antimafia o dell'iscrizione nelle white list, ha restituito un quadro analitico che evidenzia un'infiltrazione sempre più concreta e articolata della 'ndrangheta nel settore degli appalti pubblici e nel rilascio di autorizzazioni, licenze e concessioni. Nel periodo di riferimento sono stati adottati almeno 208 provvedimenti interdittivi antimafia, di cui oltre 138 emanati da Prefetture al di fuori della Calabria (alcuni dei quali in aree d'origine di altre matrici criminali quali Sicilia, Puglia, Campania, Lazio e Basilicata)»[9].

La "pressione" sul territorio della 'ndrangheta emerge inoltre dai dati della Guardia di Finanza sui reati di usura. Ad esempio sulle 123 denunce per usura del 2025, 34 hanno riguardato la Campania, 35 la Puglia e 12 la Lombardia (Tab. A4). Discorso analogo sul fronte delle denunce per reati legati connessi alla criminalità organizzata: su 764 denunce fatte dalla Guardia di Finanza nel 2025, 194 hanno riguardato la Campania, 144 la Calabria, 138 la Puglia (Tab. A4). Se si allarga l'orizzonte a livello di macroaree e di anni, al Nord le denunce di usura dal 2010 al 2025 sono state 1.436, al Centro 1.186 e al Sud 2.816 (Tabb. A1-A3). Sul fronte dei reati legati alla criminalità, dal 2010 al 2025 al Nord le denunce sono state 2.004, al Centro 2.157, al Sud 7.767 (Tabb. A1, A2, A3).
In definitiva, i dati restituiscono una geografia differenziata dei fenomeni criminali. Quando si considerano

[7] Relazione semestrale Dia 2025 pag. 10.

[8] Relazione semestrale Dia 2025 pag. 19.

[9] Relazione semestrale Dia 2025 pag. 11.

i reati economico-finanziari, come il riciclaggio, i flussi di maggiore entità tendono a concentrarsi nelle regioni del Nord; al contrario, per reati quali l'usura e per quelli più direttamente riconducibili alla presenza della criminalità organizzata, l'incidenza resta più elevata nel Mezzogiorno. Ne emerge quindi una distinzione tra i territori di più forte radicamento delle organizzazioni criminali e quelli nei quali si concentrano maggiormente le opportunità di impiego e reinvestimento dei capitali illeciti.

Sul versante delle infiltrazioni nelle economie settentrionali, assume particolare rilievo l'analisi della Dia, che richiama il rapporto tra criminalità organizzata e una parte del tessuto imprenditoriale locale. Il contatto può svilupparsi quando imprese in difficoltà finanziaria cercano liquidità al di fuori dei circuiti ordinari oppure quando alcuni operatori economici ricorrono a interlocutori criminali per realizzare pratiche elusive o evasive. In questi casi, il rapporto può trasformarsi da occasionale a strutturale, aprendo spazi di penetrazione della criminalità organizzata nell'economia legale: «Non di rado, l'accentuazione della vocazione economica delle consorterie si sposa, soprattutto nelle regioni trainanti per l'economia ove maggiore è la presenza imprenditoriale e più vivaci gli scambi finanziari, con la determinazione di evadere il fisco da parte di alcuni titolari di imprese che tendono ad aggirare le regole della libera concorrenza, ignorando i comportamenti fiscalmente corretti. Si tratta di fenomeni difficili da intercettare poiché in molti casi gli imprenditori, piuttosto che incolpevoli vittime dei mafiosi, ne diventano in qualche modo conniventi e complici. Quando, infatti, le tangenti frutto della prevaricazione delle consorterie vengono coperte da fatture fittizie, trasferendo il costo della mazzetta sul piano fiscale, si ottiene la convenienza da parte dell'imprenditore vittima a non denunciare l'estorsione»[10].

22.3 Le strategie di contrasto

Sul fronte delle politiche di contrasto al fenomeno criminale nel Paese nella sua interezza, una richiesta unanime arriva dalla Dna, attraverso il procuratore capo Giovanni Melillo, e anche dalla Dia: la necessità di una rete che metta insieme dati e conoscenze delle varie realtà investigative. Una rete che non sia solo nazionale ma anche internazionale: «La criminalità organizzata è caratterizzata da profondi processi di integrazione strutturale e non solo operativa tra organizzazioni originariamente diverse, radicate in luoghi diversi dell'Italia e del globo e lontane tra loro e che oggi, invece, operano all'interno di reti comuni. Questo spiega perché non sia neanche immaginabile un'azione efficace di contrasto alla criminalità organizzata senza costruire una rete di solidarietà e di cooperazione internazionale»[11].

Il tema della cooperazione, e della possibilità di accesso a banche dati e informazioni nazionali e transazionali è considerato fondamentale, da Melillo, per il contrasto alla criminalità. Nel nostro Paese non esiste una centrale unica e anche le semplici informazioni presenti in atti pubblici come le sentenze o le ordinanze, non vengono inserite in un sistema unico: non esiste un database unico dei sequestri o del riciclaggio accertato da tutte le forze investigative. Lo ha detto chiaramente Melillo in un altro suo intervento pubblico recente al convegno Interpol tenutosi a Reggio Calabria 17 ottobre 2024: «Bisogna riconoscere che occorre fare un salto nella collaborazione perché i fenomeni criminali hanno fatto un salto, perché le organizzazioni criminali, originariamente chiuse nei confini del loro dominio, sono andate progressivamente a integrarsi su scala globale. Che il narcotraffico minacci la stabilità politica e sociale di intere aree del

[10] Direzione investigativa antimafia, Relazione 2024, pag.6.

[11] Intervento del procuratore nazionale Antimafia a Palermo il 18 luglio 2025 al convegno 'Le sfide della criminalità organizzata transnazionale".

pianeta è sotto gli occhi di tutti. È sufficiente farsi un giro nella rete per rendersene conto. La 'ndrangheta è un'organizzazione criminale i cui fini sono complessi e ambiziosi. La presenza di mafiosi arrestati a Rio de Janeiro lo rende evidente: la 'ndrangheta gioca un ruolo cruciale in dinamiche criminali che fino a poco tempo fa consideravamo quasi esotiche e che hanno a che fare anche profondamente con fenomeni di finanziamento del terrorismo. Così come il traffico internazionale degli stupefacenti ha profondamente a che fare con i processi di destabilizzazione dell'Africa occidentale, del nord Africa e con l'espansione delle reti jihadiste che traggono linfa finanziaria dall'attraversamento di quelle regioni degli stupefacenti che arrivano nel golfo di Guinea. E la 'ndrangheta è una parte di questo colossale sistema integrato».

Per paradosso c'è invece un tema di capacità di organizzazioni "esterne" alle istituzioni di avere accesso a dossier e informazioni sensibili. Da recenti casi di cronaca sono emersi episodi di accesso a Serpico o a banche dati della Guardia di Finanza delle segnalazioni di operazioni sospette sull'antiriciclaggio. E come ha sottolineato la vicepresidente della autorità garante per la privacy, Ginevra Cerrina Feroni è stata «constatata una sistematica violazione di un diritto fondamentale quale quello alla protezione dati dei cittadini, oltre che dei decisori pubblici. Inoltre, entrerebbe in gioco l'enorme tema della difesa dell'integrità dello Stato e delle Istituzioni che lo compongono»[12].

Resta comunque un nodo fondamentale: quello del coordinamento delle investigazioni. Il procuratore Generale della Corte di Cassazione, Pietro Gaeta, lo ha ribadito in maniera chiara: «L'effettività dell'azione penale moderna esige che l'autonomia delle singole Procure si coniughi costantemente con il dovere di cooperazione e con l'uniformità delle linee investigative. Spetta alle Procure Generali esercitare con rigore e puntualità le funzioni di impulso e monitoraggio stabilite dalla legge, garantendo che i flussi informativi tra uffici contigui e distrettuali siano costanti e bidirezionali. Solo il superamento di logiche parcellizzate e l'adozione di modelli organizzativi integrati consentono alla magistratura requirente di rispondere con tempestività alla complessità dei fenomeni criminali odierni, offrendo ai cittadini una risposta di giustizia che sia al contempo coordinata, trasparente e coerente sull'intero territorio»[13]. E questo coordinamento con il conseguente "superamento" di logiche parcellizzate riguarda soprattutto i reati finanziari a partire da quello del riciclaggio. Proprio su questo aspetto, il procuratore generale della Corte dei conti, Pio Silvestri, è stato altrettanto netto: «L'efficacia della tutela delle risorse pubbliche e l'azione di contrasto agli illeciti economico-finanziari richiedono oggi, più che mai, una visione organica ed unitaria. Il rafforzamento dei poteri di coordinamento del Procuratore generale [...] nei confronti dei Procuratori regionali risponde precisamente all'esigenza di evitare asimmetrie e parcellizzazioni nell'azione della magistratura. Tuttavia, tale spinta verso una maggiore sinergia e uniformità non può essere perseguita a scapito del principio di indipendenza sancito dall'articolo 108 della Costituzione, che tutela l'autonomia di ciascun ufficio d'indagine. Il vero obiettivo deve essere l'individuazione di un giusto equilibrio tra diverse esigenze: da un lato l'autonomia investigativa territoriale, dall'altro la necessità di un raccordo informativo costante ed istituzionalizzato. Il mancato interscambio di dati o l'assenza di linee interpretative uniformi finiscono per indebolire l'azione complessiva del sistema giustizia. Solo attraverso flussi informativi fluidi e trasparenti si evitano duplicazioni di attività e si garantisce un'azione giudiziaria che sia non solo tempestiva, ma anche omogenea e prevedibile sull'intero territorio nazionale»[14]. Una cosa è certa: i flussi finanziari descritti da Svimez attraverso i dati della Guardia di Finanza segnalano l'imponenza del fenomeno e l'urgenza di af-

[12] Intervista a Italia Oggi del 30 ottobre 2025.

[13] Intervento in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2026.

[14] Intervento in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2026.

frontarlo. Perché, come sottolineato dal generale Antonino Raimondo, proprio nei reati finanziari a partire da quello del riciclaggio si muove la criminalità organizzata: «Nel 2023, su 217 miliardi di euro di economia non osservata, i proventi di delitti come il traffico di stupefacenti, le estorsioni, la contraffazione o i reati contro il patrimonio ammontano a circa il 10% del totale, mentre il resto è costituito dai frutti delle frodi fiscali, dall'evasione fiscale e contributiva. Innanzitutto, fa riflettere l'impatto delle frodi fiscali e dell'evasione rispetto alle altre attività illecite come il traffico di droga. Da tempo stiamo assistendo a una vera e propria trasformazione dell'agire criminale, che oggi vira verso una direzione molto più economica e affaristica rispetto al passato... rispetto ai crimini violenti o ai delitti classici, i reati fiscali ed economico-finanziari passano più sotto traccia e destano, apparentemente, meno allarme sociale, ma è proprio il loro essere così striscianti – unitamente al danno che arrecano, nel medio e lungo termine, alla collettività – a renderli particolarmente dannosi»[15].

[15] Il volto nascosto del riciclaggio: come cambia la criminalità economica, cit.

APPENDICE STATISTICA

Tabella A1 Attività di contrasto alla criminalità economico-finanziaria e organizzata, Nord

Anno	Sequestri disposti dall'A.G.		confische disposte dall'A.G.		Contrasto al riciclaggio		Numero denunce per reati di usura	Numero denunce per reati legati alla criminalità organizzata
	Numero	Importo in euro	Numero	Importo in euro	Numero di denunce	Importo accertato in euro		
2010	790	276.408.552	-	-	628	2.213.051.960	181	11
2011	1.142	751.988.266	-	-	530	203.114.722	123	19
2012	1.416	2.799.761.237	36	18.774.074	503	758.597.319	122	24
2013	1.604	2.799.630.350	89	45.561.552	784	1.823.992.236	147	192
2014	1.432	1.731.909.550	70	73.367.342	639	1.175.980.037	108	39
2015	1.137	988.886.941	58	45.073.201	817	3.459.044.869	103	79
2016	1.076	996.406.871	79	84.842.971	894	1.654.989.268	89	129
2017	808	1.709.226.868	171	209.527.870	740	2.117.125.252	97	152
2018	1.063	1.353.556.979	179	127.703.061	803	1.179.942.272	52	66
2019	976	1.407.204.107	146	410.053.084	978	1.191.948.308	70	294
2020	1.109	1.021.844.247	165	111.232.618	1.137	1.349.597.201	93	130
2021	1.152	922.021.455	243	164.144.147	1.713	2.110.425.928	69	258
2022	901	1.627.719.911	300	218.285.201	1.539	6.107.329.072	67	234
2023	990	3.276.725.407	367	213.964.564	1.337	2.357.506.857	38	143
2024	967	3.572.496.391	343	219.545.922	1.333	2.135.166.557	42	124
2025	675	2.607.267.082	410	418.633.936	1.087	1.239.018.576	35	110

Fonte: Guardia di Finanza

Tabella A2 **Attività di contrasto alla criminalità economico-finanziaria e organizzata, Centro**

Anno	Sequestri disposti dall'A.G.		confische disposte dall'A.G.		Contrasto al riciclaggio		Numero denunce per reati di usura	Numero denunce per reati legati alla criminalità organizzata
	Numero	Importo in euro	Numero	Importo in euro	Numero di denunce	Importo accertato in euro		
2010	535	25.477.091.552	-	-	674	2.640.797.731	146	51
2011	676	233.197.508	-	-	1.059	990.184.413	138	154
2012	893	2.073.121.580	50	99.097.310	768	1.191.684.940	78	23
2013	1.146	1.687.817.900	85	76.778.799	731	1.910.679.657	104	140
2014	1.173	1.993.145.193	41	178.032.622	654	1.567.536.854	71	279
2015	1.018	1.746.746.516	43	180.637.220	470	2.035.443.436	109	107
2016	747	2.077.144.693	73	534.099.519	457	3.064.945.871	80	148
2017	639	994.713.103	87	481.027.616	403	146.924.802	89	192
2018	580	624.555.853	112	492.858.749	848	364.158.740	56	205
2019	530	660.968.208	104	1.345.657.965	559	209.075.457	67	80
2020	515	624.973.426	85	418.674.667	481	312.549.396	63	137
2021	644	873.261.267	106	353.818.832	870	3.074.098.342	43	221
2022	670	2.503.986.559	137	89.622.066	668	662.973.381	40	165
2023	627	527.355.740	135	282.108.299	1.042	1.384.633.916	65	146
2024	511	1.463.993.404	171	77.815.621	623	783.393.223	26	47
2025	427	1.446.744.309	138	36.676.111	796	849.860.041	11	62

Fonte: Guardia di Finanza

Tabella A3 Attività di contrasto alla criminalità economico-finanziaria e organizzata, Mezzogiorno

Anno	Sequestri disposti dall'A.G.		confische disposte dall'A.G.		Contrasto al riciclaggio		Numero denunce per reati di usura	Numero denunce per reati legati alla criminalità organizzata
	Numero	Importo in euro	Numero	Importo in euro	Numero di denunce	Importo accertato in euro		
2010	856	2.464.756.446	-	-	479	294.163.664	298	276
2011	1.344	692.835.879	-	-	466	221.715.386	275	150
2012	1.526	6.297.513.785	87	961.887.499	697	757.100.832	265	450
2013	1.408	4.798.909.124	92	435.443.182	505	544.763.064	204	662
2014	1.260	3.002.687.689	65	498.387.403	620	293.057.132	316	450
2015	1.095	2.781.710.198	90	550.720.232	579	351.530.490	319	578
2016	1.058	2.445.606.859	103	703.557.851	590	661.830.952	233	774
2017	824	4.572.572.503	137	1.130.095.046	552	556.332.134	146	384
2018	868	2.538.921.124	133	318.264.342	731	342.249.263	108	316
2019	751	1.915.898.028	130	952.288.970	743	359.292.052	97	451
2020	717	1.622.124.964	106	241.317.212	591	286.791.254	149	556
2021	1.313	2.466.104.867	128	658.604.181	709	1.778.585.300	83	756
2022	824	4.635.364.257	161	471.189.034	1.142	1.251.006.481	57	447
2023	1.155	3.946.387.335	260	284.252.633	1.560	2.139.769.082	106	398
2024	777	2.209.258.616	203	943.911.542	1.883	1.426.971.671	83	527
2025	779	2.008.039.096	218	624.225.893	1.535	2.045.132.219	77	592

Fonte: Guardia di Finanza

Tabella A4 **Attività di contrasto alla criminalità economico-finanziaria e organizzata per regione, 2025**

Comandi regionali	Sequestri disposti dall'A.G.		confische disposte dall'A.G.		Contrasto al riciclaggio		Numero denunce per reati di usura	Numero denunce per reati legati alla criminalità organizzata
	Numero	Importo in euro	Numero	Importo in euro	Numero di denunce	Importo accertato in euro		
Marche	38	802.890.442	39	2.029.812	47	164.087.540	5	-
Abruzzo	43	120.475.703	9	1.097.731	100	16.432.074	3	-
Puglia	208	248.988.976	38	15.817.226	452	451.596.219	35	138
Emilia Romagna	138	275.024.149	70	316.286.672	246	468.821.349	16	15
Sardegna	26	9.989.349	10	1.010.948	30	36.171.147	-	-
Molise	3	813.255	3	630.901	15	183.134.357	-	22
Calabria	135	98.183.336	61	401.849.144	140	73.804.591	5	144
Toscana	121	61.301.009	25	7.357.288	90	220.606.604	-	18
Liguria	39	111.736.134	14	1.731.314	117	33.655.676	-	14
Lombardia	259	2.083.417.879	166	60.613.820	305	340.007.940	12	56
Campania	218	913.572.088	45	164.982.206	716	1.249.069.383	34	194
Sicilia	199	568.369.525	61	40.614.411	179	73.830.506	3	77
Umbria	9	14.823.997	8	417.642	15	11.922.788	-	-
Basilicata	16	178.111.916	10	332.005	33	13.697.163	-	17
Lazio	190	437.263.809	47	24.762.690	514	400.639.888	3	44
Trentino Alto Adige	34	15.076.980	16	3.014.428	36	20.257.495	3	-
Piemonte Valle d'Aosta	95	35.707.956	90	9.277.457	109	120.218.039	3	2
Friuli Venezia Giulia	37	25.384.499	23	4.462.014	49	124.383.597	1	-
Veneto	73	60.919.485	31	23.248.231	225	131.674.480	-	23
Totale	**1.881**	**6.062.050.487**	**766**	**1.079.535.940**	**3.418**	**4.134.010.836**	**123**	**764**

Fonte: Guardia di Finanza

Tabella A5 Attività di contrasto alla criminalità economico-finanziaria e organizzata per regione, 2024

Comandi regionali	Sequestri disposti dall'A.G.		confische disposte dall'A.G.		Contrasto al riciclaggio		Numero denunce per reati di usura	Numero denunce per reati legatii alla criminalità organizzata
	Numero	Importo in euro	Numero	Importo in euro	Numero di denunce	Importo accertato in euro		
Marche	76	449.832.590	53	6.181.221	125	210.085.811	4	-
Abruzzo	28	13.986.359	14	439.902	70	114.776.632	1	-
Puglia	194	573.414.960	44	37.770.928	477	252.461.385	24	132
Emilia Romagna	109	129.913.176	47	139.317.838	185	622.266.286	14	17
Sardegna	38	11.833.780	10	5.145.834	36	13.738.340	12	-
Molise	9	16.093.289	5	140.753	28	109.897.942		-
Calabria	112	168.130.483	41	542.596.052	106	38.004.118	5	67
Toscana	104	113.986.022	30	10.938.307	72	117.286.853	3	13
Liguria	96	1.045.776.462	20	2.484.243	84	24.211.224	1	8
Lombardia	332	998.473.832	157	39.418.829	442	671.096.217	17	48
Campania	263	677.696.194	60	150.682.588	890	923.481.982	45	182
Sicilia	149	742.314.547	41	212.006.361	307	100.759.084	9	137
Umbria	18	9.049.306	5	2.011.456	28	10.801.746	-	-
Basilicata	50	31.609.143	12	714.860	53	2.367.160	-	-
Lazio	247	865.305.347	59	53.098.901	290	316.703.841	6	34
Trentino Alto Adige	53	8.474.681	3	290.830	54	35.945.311	-	-
Piemonte Valle d'Aosta	159	442.731.992	66	25.371.550	144	341.852.264	5	19
Friuli Venezia Giulia	48	249.081.806	25	3.587.162	31	28.772.882	3	12
Veneto	170	698.044.442	25	9.075.470	383	411.022.373	2	20
Totale	**2.255**	**7.245.748.411**	**717**	**1.241.273.085**	**3.805**	**4.345.531.451**	**151**	**689**

Fonte: Guardia di Finanza

Tabella A6 Attività di contrasto alla criminalità economico-finanziaria e organizzata per regione, 2023

Comandi regionali	Sequestri disposti dall'A.G.		confische disposte dall'A.G.		Contrasto al riciclaggio		Numero denunce per reati di usura	Numero denunce per reati legatii alla criminalità organizzata
	Numero	Importo in euro	Numero	Importo in euro	Numero di denunce	Importo accertato in euro		
Marche	95	94.696.489	28	1.900.207	85	62.113.586	2	-
Abruzzo	31	42.699.227	17	1.057.413	100	36.115.948	40	39
Puglia	202	553.104.371	53	10.666.993	352	365.910.468	43	60
Emilia Romagna	135	301.509.899	46	25.289.971	241	190.930.501	4	22
Sardegna	50	26.765.824	5	1.670.710	86	231.603.945	2	-
Molise	29	8.353.601	1	113.510	42	12.774.108	2	-
Calabria	175	196.824.704	31	71.279.751	122	94.667.211	15	35
Toscana	158	98.910.136	25	15.329.032	195	44.296.340	5	3
Liguria	95	64.641.913	32	3.529.004	65	36.361.664	3	21
Lombardia	359	1.715.881.864	170	148.074.525	465	1.532.626.076	16	51
Campania	486	2.828.020.559	85	22.323.839	792	1.516.637.469	42	27
Sicilia	222	348.873.553	82	177.868.281	234	147.606.268	4	87
Umbria	19	11.861.726	7	240.371	147	132.972.788	2	3
Basilicata	41	11.210.547	8	2.000.259	11	2.173.557		2
Lazio	274	252.422.338	53	261.910.566	426	877.531.308	14	32
Trentino Alto Adige	48	18.082.899	4	123.635	46	3.312.207	-	-
Piemonte Valle d'Aosta	200	999.447.521	45	6.335.768	105	217.683.090	14	17
Friuli Venezia Giulia	43	27.504.781	18	2.473.664	127	8.455.6941	-	2
Veneto	110	149.656.530	52	28.137.997	278	292.036.377	1	1
Totale	**2.772**	**7.750.468.482**	**762**	**780.325.496**	**3.919**	**5.881.909.852**	**207**	**402**

Fonte: Guardia di Finanza

A ottant'anni dalla sua fondazione,
la Svimez rinnova la convinzione
che ne ha guidato la storia:
lo sviluppo del Mezzogiorno e dell'Italia
sono parte di un unico progetto,
fondato sul ***valore della coesione***.

SVIMEZ
1946 - 2026
Associazione per lo sviluppo
dell'industria nel Mezzogiorno

Scopri
il Rapporto Svimez 2026
online

SVIMEZ

Associazione per lo sviluppo
dell'industria nel Mezzogiorno

via di Porta Pinciana, 6
00187 Roma
Tel. +39 06 478501
segreteria@svimez.it

www.svimez.it

Volume fuori commercio ISBN: 978-88-15-39895-6