



**Camera dei deputati  
XIX Legislatura**

**X Commissione (Attività produttive, commercio e turismo)**

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

**9 giugno 2026**

## Note sui processi di crescita di lungo periodo<sup>1</sup>

Sulla **dinamica della produttività** gravano una elevata pressione burocratica, alti costi di energia e scarsa qualità dei servizi della PA.

Mediamente, tra il 2008 e il 2025 il costo dell'energia elettrica per una piccola impresa che consuma meno di 20 MWh all'anno è stato del 33,4% superiore alla media Ue. La pressione del costo dell'energia viene amplificata dall'asimmetria dello *shock* energetico del 2022 in Italia e dal mancato rientro della bolla. Nella crisi del 2022 l'Italia subì uno *shock* asimmetrico dei prezzi dell'energia: [secondo la rilevazione di Eurostat](#), a novembre di quell'anno i prezzi al consumo di elettricità e gas in Italia salivano del 130,1% su base annua, più del doppio del +50,9% della media dell'Eurozona. Affrontiamo la nuova crisi energetica del 2026 senza aver riassorbito l'impatto di quella del 2022. Nel 2025 i prezzi al consumo di energia elettrica e gas in Italia sono del 45,5% superiori alla media del 2021, precedente allo scoppio della crisi energetica, e presentano una alta vischiosità, dato che il prezzo all'*import* di petrolio e gas e quello all'ingrosso dell'elettricità sono inferiori ai livelli del 2021 rispettivamente del 4,8% e del 7,1%.

Nel secondo semestre 2025 il costo dell'energia elettrica (Iva esclusa) per una piccola impresa che consuma meno di 20 MWh all'anno è del 41,7% superiore a quello del secondo semestre del 2021, mentre il *gap* con la media europea rimane elevato e pari al +26,5%, in linea con quella di quattro anni prima (+28,7%).

Nonostante una elevata spesa pubblica, l'Italia è agli ultimi posti per **qualità dei servizi pubblici** nel 2026, come lo era nel 2015. Secondo la rilevazione di Eurobarometro della Commissione europea nel 2026, il 24% delle imprese è soddisfatto dei servizi della pubblica amministrazione, quota dimezzata rispetto al 42% della media Ue, collocando l'Italia al penultimo posto tra i 27 Paesi dell'Unione, davanti solo alla Romania. Nell'autunno del 2015 il grado di soddisfazione dei servizi pubblici collocava l'Italia al 25° posto nell'allora Ue a 28, davanti a Grecia, Cipro e Cechia.

Da una [ricerca in Normattiva](#) si rileva che tra il maggio del 1995 e il maggio del 2026 sono state emanate 9.699 **norme** che risultano attualmente in vigore, pari a 313 nuove norme all'anno. La [legislazione europea](#) nell'arco di quindici anni (2009-2024) ha prodotto 34.506 atti giuridici tra regolamenti, direttive e decisioni, una media di 6 atti al giorno.

Comprime l'espansione della produttività una più elevata pressione fiscale e il più alto costo del denaro. Le peggiori condizioni finanziarie dell'Italia, su cui pesa lo *spread* sui rendimenti dei titoli di Stato, hanno determinato un **costo dei prestiti alle imprese** dal 2003 al 2026 mediamente superiore di 30 punti base alla media dell'area dell'euro. Dal 2006 la **pressione fiscale** in Italia supera la media dell'area dell'euro e da quell'anno al 2026 è risultata mediamente superiore di 1,5 punti di PIL al *benchmark* europeo.

---

<sup>1</sup> Elaborazione Ufficio Studi Confartigianato su dati Eurostat, Istat, Commissione europea, Normattiva, Fondo monetario internazionale, Mef-Rgs

La **produzione manifatturiera** in Italia ha registrato un cambio di traiettoria dopo il 2000, con l'ingresso della Cina nel WTO e la disciplina di cambio determinata dalla valuta comune. La perdita di produzione nella manifattura, dove è più elevata la produttività, influisce sui processi di crescita. Tra il 1991 e il 2000 la produzione manifatturiera in Italia saliva al ritmo dell'1,6% all'anno, pressoché in linea con il +1,8% della media Ue e facendo meglio del +0,9% della Germania. Dal 2000 al 2025 la produzione manifatturiera in Ue ha rallentato segnando una crescita media annua del +0,8%, ma in Italia è scesa dell'1,1% all'anno. Lo ricordiamo, la produttività di una impresa manifatturiera (valore aggiunto per addetto) è del 29,5% superiore alla media delle imprese. Nei trent'anni in esame il peso del **valore aggiunto manifatturiero** sul PIL è sceso di 4,2 punti, passando dal 19,2% del 1995 al 15,0% del 2025.

Negli anni più recenti, sul ciclo della manifattura pesa la **crisi europea dell'auto**, che registra il suo epicentro in Italia. Dal 2019, anno del varo del *Green Deal* europeo, al 2025 la produzione di autoveicoli in Italia è crollata del 31,8% rispetto a sei anni prima, una caduta con un ritmo doppio della media UE a 27 (-14,6%) e superiore ai già ampi cali registrati in Francia (-24,2%) e in Germania (-17,1%), mentre hanno aumentato la produzione in modo consistente la Polonia (+32,9%) e la Cechia (+18,4%).

La politica fiscale, frequentemente intonata all'austerità, anche in chiave pro-ciclica, nei 31 anni tra il 1995 e il 2025 l'Italia ha registrato 26 anni di **avanzo primario**, contro i 16 anni della Germania, gli 11 anni della Spagna e i 4 anni della Francia. Nel periodo in esame il **rapporto debito/PIL** dell'Italia ha cumulato un aumento di 18 punti. Il Belgio, che nel 1995 aveva un rapporto debito/PIL del 131,5%, superiore di 12,4 punti al 119,1% dell'Italia, con 20 anni di avanzo primario, sei in meno dell'Italia, ha ridotto il debito di 23,6 punti portandolo al 107,9%.

Nel decennio 2009-2018, dominato dalla bassa crescita e da un orientamento restrittivo della politica fiscale, la posta di spesa pubblica caratterizzata da un più elevato moltiplicatore fiscale, gli **investimenti pubblici**, ha registrato una caduta di un punto e mezzo di PIL, passando dal 3,6% del PIL del 2009 al 2,1% del 2018 e per ritornare al livello del 2009 sono serviti 15 anni (livello raggiunto nel 2024) e la spinta data dagli interventi del PNRR.

La caduta della domanda interna determinata dalla politica fiscale restrittiva ha contribuito a un pesante impatto sul mercato del lavoro, in particolare quello giovanile. Tra il luglio del 2007 e il luglio del 2014, con la grande crisi finanziaria e le politiche di *austerity* adottate dopo la crisi del debito sovrano, gli **occupati under 35** sono crollati del 30,8%, con una perdita di 2 milioni 208mila occupati giovani fino a 34 anni. Sull'emigrazione dei giovani con alto titolo di studio – che è entrata nel dibattito dopo diversi anni, con una crisi demografica ormai conclamata –, agiscono come concausa le aspettative dei giovani colpiti da una crisi del lavoro così lunga e profonda. Il persistente orientamento restrittivo della politica fiscale non ha reso possibile un efficace *set* di politiche del lavoro necessarie per contrastare gli effetti del crollo demografico, già ben delineato nelle previsioni della [Ragioneria Generale dello Stato del 2000](#).

**Riforme e stabilità del quadro politico-istituzionale** – L'Italia nel 2026 supera la Grecia e diventa prima in Ue anche per rapporto debito/PIL. Per ridurre il debito servono riforme, per fare le riforme servono

tempo e stabilità politica. Negli ultimi 20 anni, caratterizzati da una decina di crisi - finanziaria (2007-2009), debiti sovrani (2011-2013), crisi russo-ucraina (2014), pandemia (2020), catene globali e commodities (2020-2021), invasione dell'Ucraina (2022), energetica (2022), Medio Oriente (2023), dazi (2025) e guerra del Golfo (2026) - intersecate da tre transizioni, digitale, *green* e demografica, la partecipazione ai Consigli europei ha visto alternarsi 9 differenti Presidenti del Consiglio italiani a fronte dei 3 Cancellieri tedeschi, 3 Presidenti della Repubblica francesi e 3 Capi di Governo spagnoli.

## ***Milestones e valutazioni di policy***

### **1) Anni '70-'90: affermazione dei distretti produttivi**

#### ⇨ **Milestone**

- Consolidamento del modello dei distretti industriali.
- Centralità delle micro e piccole imprese.

#### ⇨ **Elementi significativi**

- Vantaggio competitivo fondato su prossimità e specializzazione.
- Modello ancora poco esposto a vincoli ambientali e digitalizzazione.

Il periodo di affermazione dei distretti produttivi rappresenta per l'Italia una fase storica fondamentale per comprendere le radici che caratterizzano la competitività del sistema manifatturiero italiano e rappresenta un patrimonio che, oltre a essere riconosciuto, dovrebbe ancora oggi essere valorizzato e reinterpretato alla luce delle nuove transizioni ambientali, digitali e demografiche.

In primo luogo, i distretti industriali hanno dimostrato che la competitività non si basa esclusivamente sulla dimensione aziendale, ma sulla capacità di costruire ecosistemi territoriali fondati su relazioni di fiducia, specializzazione produttiva e cooperazione tra imprese.

In secondo luogo, la prossimità geografica è stata per decenni il principale fattore di successo dei distretti e il modello distrettuale italiano si è fondato sulla diffusione di competenze imprenditoriali, mestieri specializzati e capacità manifatturiere distribuite sul territorio.

Per Confartigianato, quindi, il richiamo al valore dei distretti non è una dimensione che appartiene al passato, ma anzi dimostra che la competitività italiana nasce dall'integrazione tra impresa, comunità e territorio. La sfida delle politiche industriali contemporanee, pertanto, deve fondarsi sulla capacità di trasformare questo modello da sistema basato sulla prossimità fisica a sistema fondato sulla connessione tra competenze, tecnologie e relazioni, preservando il ruolo centrale delle micro e piccole imprese come motore dello sviluppo economico e della coesione sociale.

## 2) Anni '90-2000: globalizzazione e apertura dei mercati

### ⇒ **Milestone**

- Internazionalizzazione e delocalizzazione.
- Prime trasformazioni delle catene del valore.

### ⇒ **Elementi significativi**

- Avvio della pressione competitiva globale.
- Prime esigenze (ancora embrionali) di innovazione tecnologica.

La fase della globalizzazione tra gli anni Novanta e i primi anni Duemila ha rappresentato una svolta profonda per il sistema delle micro e piccole imprese: l'apertura dei mercati ha generato certamente nuove opportunità di crescita e conquista dei mercati (internazionalizzazione), ma ha generato al contempo una pressione competitiva senza precedenti, mettendo in discussione modelli produttivi costruiti prevalentemente su prossimità territoriale e vantaggi di costo.

Negli anni della globalizzazione, inoltre, emergevano già i primi segnali della trasformazione tecnologica che avrebbe caratterizzato il ventunesimo secolo. Il fattore discriminante allora è stato la capacità di riposizionarsi innovando i processi, i prodotti e l'organizzazione, sia orientando la capacità di competere nei mercati aperti indipendentemente dalla dimensione dell'impresa, sia spesso collocandosi in posizione di *leader* nella catena del valore, puntando sulla specializzazione, sul *tailoring* e sulla qualità del prodotto.

La stagione della globalizzazione ha segnato il passaggio da un'economia fondata prevalentemente sul vantaggio territoriale a un'economia nella quale la competitività dipende dalla capacità di connettere qualità produttiva, innovazione e presenza sui mercati internazionali, rappresentando anche per le micro e piccole imprese un'opportunità, quando accompagnata dal rafforzamento delle competenze, delle filiere, dell'innovazione e delle condizioni di concorrenza.

## 3) 2000-2007: trasformazione dei distretti

### ⇒ **Milestone**

- Evoluzione verso distretti aperti e reti lunghe.

### ⇒ **Elementi significativi**

- Crescente bisogno di **innovazione organizzativa e tecnologica**, preludio alla transizione digitale.

Il periodo compreso tra il 2000 e il 2007 ha rappresentato una fase di profonda trasformazione del modello distrettuale italiano. L'evoluzione delle catene del valore è caratterizzata da produzioni distrettualizzate per superare la dimensione locale e diventare sistemi produttivi aperti, inseriti in reti nazionali e internazionali sempre più articolate. Fondamentale in questa fase dello sviluppo del sistema economico nazionale è stato il tema dell'innovazione organizzativa accompagnata

dall'impiego non soltanto strumentale ma anche strategico della tecnologia, anticipando la successiva stagione della trasformazione digitale.

La crescente complessità dei mercati ha pertanto richiesto capacità produttive, organizzative e commerciali difficilmente sviluppabili individualmente dalla singola impresa di minore dimensione, rendendo evidente la necessità di operare in una logica di cooperazione strutturata tra imprese attraverso reti, consorzi, aggregazioni e *partnership* strategiche, valorizzando modelli collaborativi per raggiungere una visione sistemica e integrata senza compromettere l'autonomia imprenditoriale. Già nei primi anni Duemila, inoltre, emergeva la necessità di integrare le tecnologie dell'informazione nei processi produttivi, logistici e commerciali, favorendo investimenti in infrastrutture digitali, *software* gestionali, sistemi informativi e competenze tecnologiche, anticipando le condizioni per una diffusione inclusiva della digitalizzazione all'interno del tessuto produttivo diffuso.

La trasformazione dei distretti tra il 2000 e il 2007 ha pertanto segnato il passaggio da un modello fondato prevalentemente sulla prossimità territoriale a un modello basato sulla connessione tra territori, competenze e conoscenze. La lezione che ci consegna quella fase storica è che le micro e piccole imprese possono continuare a essere protagoniste dello sviluppo se inserite in reti collaborative capaci di generare innovazione, condividere competenze e accedere alle opportunità offerte dalle nuove tecnologie. In questa prospettiva, la rete diventa la nuova dimensione competitiva dell'impresa diffusa e il principale ponte verso la successiva transizione digitale.

#### 4) 2008-2014: *shock* sistemico e crisi prolungata

##### ⇒ **Milestone**

- Crisi economico-finanziaria e contrazione del credito.

##### ⇒ **Elementi significativi**

- Alcune evidenze della fragilità strutturale delle PMI e prodromi delle esigenze aggregative.
- Le imprese iniziano a percepire la rilevanza dell'innovazione organizzativa (anche digitale) come leva di sopravvivenza, non solo di crescita.

Il periodo compreso tra il 2008 e il 2014 rappresenta uno spartiacque nella storia recente delle micro e piccole imprese italiane. La crisi finanziaria globale e la successiva recessione hanno messo in evidenza la vulnerabilità del contesto nazionale per *deficit* di attenzione accumulato nel tempo, generando difficoltà di accesso al credito e, conseguentemente, limitata capacità di investimento, rafforzando, tuttavia, al contempo una crescente consapevolezza sul ruolo dell'innovazione, delle reti d'impresa e della trasformazione organizzativa come fattori indispensabili non soltanto per crescere, ma per garantire la stessa sopravvivenza delle imprese.

La crisi del 2008-2014, tuttavia, ha rappresentato anche il momento in cui è emersa con chiarezza la capacità di resilienza delle micro e piccole imprese, laddove queste hanno saputo affiancare alle tradizionali qualità produttiva e flessibilità organizzativa anche la capacità di fare rete, innovare e accedere a servizi avanzati.

## 5) 2015-2019: “Industria 4.0” e avvio della transizione digitale

### ⇒ **Milestone**

- Diffusione di politiche per la digitalizzazione (Industria 4.0).

### ⇒ **Elementi significativi**

- La **transizione digitale** diventa fattore competitivo centrale:
  - automazione dei processi,
  - integrazione dei dati,
  - connessione lungo la filiera.

Con il paradigma “Industria 4.0” la digitalizzazione entra stabilmente nell'agenda delle imprese e delle istituzioni, diventando un fattore competitivo centrale per l'organizzazione della produzione, la gestione delle informazioni e l'integrazione delle filiere. Per le micro e piccole imprese si apre una nuova fase: la sfida non è soltanto adottare tecnologie, ma renderle accessibili e compatibili con modelli produttivi caratterizzati da flessibilità, personalizzazione e dimensioni contenute.

Per le micro e piccole imprese, inoltre, la competitività non dipende soltanto dall'acquisto di macchinari avanzati, ma anche dalla capacità di integrare tecnologie digitali nei processi aziendali, in una dimensione adatta alla scala dimensionale, capace di generare connessioni virtuose delle stesse imprese con i *network* e le reti lunghe.

È così, infatti, che si è sviluppata la capacità di utilizzare la digitalizzazione delle filiere produttive attraverso l'impiego di piattaforme collaborative, sistemi di tracciabilità, scambio di dati e integrazione dei processi, rafforzando il ruolo delle micro e piccole imprese all'interno delle catene del valore.

La stagione di “Industria 4.0” ha rappresentato pertanto il momento in cui la trasformazione digitale diventava un elemento strutturale della competitività delle imprese, dimostrando che il vantaggio competitivo non deriva soltanto dalla automazione o dalla robotizzazione – come magari poteva esser vero per l'industria di impronta post-fordista –, ma dalla capacità di integrare tecnologie, dati, competenze e relazioni di filiera, indipendentemente dalla dimensione di impresa.

## 6) 2020-2022: pandemia e accelerazione della doppia transizione

### ⇒ **Milestone**

- *Shock* globale sulle filiere e sui modelli organizzativi.
- Forte impulso alle politiche europee legate a sostenibilità e digitale.

### ⇒ **Elementi significativi**

- digitale (*smart working*, *e-commerce*, gestione dati),
- *green* (efficienza energetica, sostenibilità delle produzioni).
- La resilienza delle imprese passa dalla capacità di adattarsi a entrambe le transizioni.

A *posteriori*, gli anni 2020-2022 hanno rappresentato paradossalmente una fase di accelerazione dei processi di trasformazione già in atto, generando uno *shock* sistemico globale che ha messo sotto pressione le catene di fornitura, i modelli organizzativi e la capacità stessa delle imprese di mantenere continuità operativa. Parallelamente, le politiche europee hanno rafforzato l'orientamento verso la doppia transizione digitale ed ecologica, trasformandola da prospettiva di medio periodo a priorità immediata. In questo contesto, la resilienza delle micro e piccole imprese si identifica sempre più con la capacità di adattarsi simultaneamente ai cambiamenti tecnologici, ambientali e organizzativi. La pandemia ha infatti dimostrato che competitività e resilienza non sono obiettivi alternativi, ma complementari.

La pandemia ha segnato definitivamente il passaggio dalla logica dell'innovazione come scelta strategica alla logica dell'innovazione come condizione di resilienza, attraverso la quale le micro e piccole imprese hanno potuto affrontare contesti caratterizzati da elevata incertezza soltanto integrando tra loro la trasformazione digitale, la sostenibilità ambientale e la capacità organizzativa, non come semplice “somma di adempimenti”, ma quale nuovo paradigma di sviluppo attraverso cui rafforzare competitività, autonomia e capacità di adattamento del sistema produttivo diffuso.

## 7) 2022-oggi: turbolenza geopolitica, energia e sostenibilità

### ⇒ **Milestone**

- Crisi energetica e instabilità internazionale.

### ⇒ **Elementi significativi**

- La **transizione green** diventa anche esigenza economica (riduzione costi energetici, autonomia) e fattore competitivo (qualità dei prodotti, impatto socio/ambientale).
- Rafforzamento delle politiche industriali orientate a:
  - sostenibilità,
  - sicurezza delle filiere,
  - innovazione tecnologica.

Il periodo che si apre nel 2022 è stato caratterizzato da una nuova fase di instabilità sistemica, determinata dalle tensioni geopolitiche, dalla crisi energetica e dalla crescente competizione globale sulle tecnologie strategiche e sulle materie prime. Ancora una volta l'indeterminazione del contesto esterno ha rafforzato la convinzione che sostenibilità, sicurezza di approvvigionamento delle filiere, innovazione (soprattutto digitale) hanno una dimensione inscindibilmente integrata in una stessa strategia di competitività e resilienza. La transizione ecologica è, prim'ancora che sfida ambientale, una “questione economica”: ridurre i consumi, aumentare l'autonomia energetica e rafforzare il radicamento territoriale delle filiere diventa una condizione indispensabile per garantire la tenuta e lo sviluppo delle micro e piccole imprese.

La fase inaugurata dalla crisi energetica e dalle tensioni geopolitiche ha segnato il passaggio dalla logica della “globalizzazione efficiente” alla logica della “resilienza competitiva”, in cui sostenibilità, sicurezza delle filiere e innovazione tecnologica convergono in un unico paradigma di sviluppo e in cui la sfida delle politiche pubbliche consiste nel trasformare la transizione verde e digitale in una leva

di rafforzamento della manifattura diffusa, valorizzando il contributo delle micro e piccole imprese alla competitività, alla coesione territoriale e all'autonomia strategica del sistema economico europeo.

## 8) Evoluzione strutturale: aggregazione delle PMI come leva per la doppia transizione

### ⇒ **Milestone trasversale (anni 2010-oggi)**

- Diffusione di reti di impresa, consorzi e filiere organizzate.

### ⇒ **Elementi significativi**

- La **doppia transizione *green* e digitale è difficilmente sostenibile in forma individuale** per le micro e piccole imprese.
- L'aggregazione diventa condizione abilitante per:
  - condividere investimenti tecnologici,
  - accedere a competenze specialistiche,
  - gestire la transizione energetica e ambientale,
  - partecipare a filiere sostenibili e digitalizzate.

L'evoluzione degli ultimi quindici anni ha progressivamente trasformato l'aggregazione da scelta organizzativa facoltativa a fattore strategico di competitività. La crescente complessità delle transizioni digitale ed ecologica, l'intensificarsi degli obblighi normativi e la necessità di accedere a competenze sempre più specialistiche rendono difficile per le micro e piccole imprese affrontare individualmente le sfide del cambiamento. In questo scenario, reti di impresa, consorzi, filiere organizzate e piattaforme collaborative rappresentano la nuova infrastruttura dello sviluppo produttivo diffuso.

Purtroppo, per molto tempo le politiche pubbliche hanno erroneamente privilegiato il concetto di "crescita dimensionale delle imprese" quale principale risposta alle sfide della competitività. La lunga esperienza e peculiarità italiana, invece, ci ha fornito una rappresentazione empirica di un dato incontrovertibile: le caratteristiche del sistema produttivo nazionale, fondato su un sistema di impresa diffusa di territorio – pur attraversando alterne e complesse vicende, legate spesso alle condizioni storiche e ai fattori di contesto esterno –, hanno dimostrato che, per generare massa critica, vale più l'incentivazione della collaborazione interaziendale che l'invocazione di un fantomatico "ormone della crescita".

Assumere l'aggregazione tra imprese come obiettivo strutturale delle politiche industriali, promuovendo reti, consorzi e filiere organizzate quali strumenti di rafforzamento competitivo delle micro e piccole imprese, diventa quindi una scelta obbligata se vogliamo salvaguardare il nostro patrimonio economico e industriale, cercando di cominciare a credere nei punti di forza del sistema economico nazionale, anziché invocandone gli aspetti di debolezza.

## Sintesi finale

L'evoluzione dell'economia italiana può essere letta oggi come il passaggio da un modello **distrettuale e territoriale** a un sistema **globalizzato e frammentato**, fino a una fase attuale dominata da **turbolenza e doppia transizione** che preludono a un recupero della dimensione di prossimità e territoriale dell'economia, in un contesto a geometria variabile della filiera e delle catene del valore.

La vera discontinuità degli ultimi anni è che **green e digitale non sono più opzioni**, ma **condizioni di competitività, vincoli regolatori e di mercato, leve di resilienza**.

In questo scenario le **micro e piccole imprese** restano il pilastro della coesione, anche se la loro sostenibilità futura dipende sempre più da **capacità di innovare, integrazione aperta nelle filiere, forme di aggregazione strutturata**.