

**Esame del Piano strutturale di bilancio di medio termine
2025-2029
(Doc. CCXXXII n. 1)**

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica
Prof. Francesco Maria Chelli**

**Commissioni riunite
V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione)
della Camera dei Deputati
5^a Commissione (Programmazione economica, bilancio)
del Senato della Repubblica
7 ottobre 2024**

Indice

Introduzione	4
1. L'economia italiana	4
2. Gli obiettivi di finanza pubblica	16
3. Lo scenario demografico	21

Documentazione:

- **Allegato statistico**

Introduzione

Il Piano strutturale di bilancio di medio termine (di seguito Piano), oggi all'esame delle Commissioni, recepisce il nuovo quadro normativo stabilito dalla riforma della *governance* economica europea e definisce gli obiettivi e l'insieme delle azioni di riforma e investimento che il Governo intende perseguire nei prossimi anni. Come consuetudine nell'ambito dell'esame dei documenti programmatici, in questa audizione ci concentreremo sull'evoluzione del quadro macroeconomico e descriveremo il percorso di finanza pubblica previsto nel Piano; in chiusura, verranno richiamate le principali tendenze dello scenario demografico, sulla base delle più aggiornate informazioni disponibili.

1. L'economia italiana¹

L'evoluzione del quadro internazionale

Le prospettive di crescita per l'economia mondiale restano moderatamente positive, pur se contraddistinte da una significativa incertezza dovuta soprattutto alle persistenti tensioni geopolitiche.

Le recenti previsioni dell'Ocse stimano una crescita del Pil mondiale del 3,2% sia nel 2024 sia nel 2025; l'andamento beneficerebbe di un ulteriore rallentamento della dinamica inflazionistica, un miglioramento dei redditi reali e un'intonazione più accomodante della politica monetaria.

Dopo una crescita modesta nei primi tre mesi del 2024 (+0,4% la variazione su base congiunturale), i volumi del commercio internazionale di merci sono cresciuti a un ritmo più sostenuto nel secondo trimestre (+1,0%), trainati dalle esportazioni cinesi e statunitensi, per poi segnare il passo in luglio (-0,3%). Le prospettive per i prossimi mesi sono in leggero peggioramento: i costi di spedizione restano elevati e l'indice globale dei manager degli acquisti (PMI) per i nuovi ordini all'esportazione, che anticipa la tendenza del commercio internazionale, è sceso a giugno al di sotto della soglia dei 50 punti (49,7), per poi peggiorare ulteriormente in agosto (48,9) e a settembre (48,4).

I rischi inflativi sembrano bilanciati, pur scontando il lento processo di riduzione dell'inflazione nel settore dei servizi e le potenziali pressioni sui prezzi dovute alla volatilità delle quotazioni delle principali materie prime energetiche.

Il prezzo del Brent, pari a 83,1 dollari al barile nella media del primo trimestre di quest'anno, è cresciuto nel secondo (84,9 dollari la quotazione media), spinto dagli

¹ Questa sezione rivede, aggiorna e arricchisce il quadro sull'andamento dell'economia internazionale e nazionale diffuso lo scorso 10 settembre con la [Nota sull'andamento dell'economia italiana](#) sulla base delle più recenti informazioni disponibili.

effetti delle tensioni geopolitiche, per poi registrare un successivo decremento tra luglio e settembre (80,2 dollari al barile) per l'indebolimento della domanda cinese, le scorte elevate e l'aumento della produzione. Negli ultimi giorni, l'escalation delle tensioni in Medio Oriente ha aumentato la volatilità delle quotazioni spot del petrolio, che si sono tuttavia mantenute su valori inferiori a quelli medi del secondo trimestre. Anche i listini del gas naturale hanno mostrato una tendenza al rialzo: nel terzo trimestre l'indice è stato superiore ai valori del primo e del secondo del 16% e del 9,9% rispettivamente.

A settembre la Federal Reserve ha ridotto di 50 punti base i tassi di riferimento, a cui potrebbero seguire altri tagli sulla base dell'evoluzione degli indicatori economici. Nello stesso mese, la Bce ha optato per un secondo taglio di 25pb del tasso sui depositi, ampiamente scontato dal mercato.

Nei primi sette mesi del 2024 il tasso di cambio euro-dollaro ha continuato a fluttuare intorno ai livelli medi del 2023, pari a 1,08 dollari per euro. La valuta europea si è poi apprezzata moderatamente, toccando tra agosto e settembre la quotazione media di 1,11 dollari, a causa delle attese di peggioramento delle prospettive di crescita negli Stati Uniti.

La fase ciclica delle principali economie rimane moderatamente espansiva.

In Cina, il Pil ha rallentato consistentemente nel secondo trimestre dell'anno in corso (+0,7% su base congiunturale, dopo il +1,5% del primo). La crisi immobiliare, in corso da molti mesi, sta influenzando negativamente i consumi privati, nonostante un tasso di inflazione molto contenuto (+0,5% a luglio).

Negli Stati Uniti, la crescita dell'attività economica è risultata più elevata di quella osservata nel primo trimestre (+0,7% su base congiunturale, dopo +0,4%), sostenuta dalle spese di consumo per beni e servizi, dalle scorte e dagli investimenti in macchinari; la domanda estera netta ha invece contribuito negativamente, principalmente a causa del forte aumento delle importazioni.

La crescita del Pil nell'Area euro resta moderata. Il calo graduale dell'inflazione e la riduzione dei tassi di interesse non hanno ancora avuto un impatto positivo sul recupero dei consumi e degli investimenti privati. Nel secondo trimestre, il Pil dell'Area ha confermato le stime preliminari, con un incremento dello 0,2% su base congiunturale. L'andamento sottende dinamiche differenti nelle principali economie: una contrazione in Germania (-0,1%), un ritmo modesto in Francia e Italia (+0,2% in entrambi i paesi) e uno più vivace in Spagna (+0,8%).

Le prospettive per l'Area euro appaiono stabili, seppure con un'elevata variabilità a livello nazionale. A settembre, l'Economic Sentiment Indicator (ESI) si è lievemente ridotto (-0,3 punti), a sintesi di un miglioramento della fiducia nel settore delle costruzioni e dei consumatori, più che compensato da un calo della fiducia nell'industria; nei servizi e nel commercio al dettaglio l'indice è rimasto sostanzialmente invariato. A livello nazionale, l'ESI è peggiorato notevolmente in Francia (-1,4) e Germania (-1,2) ed è migliorato in Spagna (+1,9) e in Italia (+1,2).

Secondo le più recenti previsioni dell'Ocse, la crescita del Pil negli Stati Uniti dovrebbe rallentare nei prossimi trimestri; l'economia sarà comunque sostenuta dall'allentamento della politica monetaria, con un aumento previsto del Pil del 2,6% nel 2024 che dovrebbe ridursi all'1,6% nel 2025. L'Area euro beneficerà delle previste riduzioni dei tassi di interesse e dell'ulteriore recupero dei redditi reali, registrando una crescita del +0,7% nel 2024 e +1,3% nel 2025. In Cina, l'Ocse prevede un andamento del Pil in attenuazione al 4,9% nel 2024 e al 4,5% nel 2025; i nuovi stimoli economici previsti dal governo e le misure della Banca Centrale potrebbero essere compensati da una domanda dei consumatori contenuta e da persistenti difficoltà nel settore immobiliare.

L'economia italiana

La revisione dei Conti nazionali trimestrali diffusa il 4 ottobre, coerente con le nuove stime annuali pubblicate il 23 settembre (*si veda il Focus: La revisione dei Conti Nazionali*), ha mantenuto invariato il profilo congiunturale del Pil nel primo e nel secondo trimestre dell'anno in corso, rispettivamente a +0,3% e +0,2%. Le variazioni tendenziali risultano invece più contenute: +0,2% nel primo (da +0,6%) e +0,6% nel secondo (da +0,9%).

La variazione acquisita per il 2024 – la crescita annuale che si otterrebbe in presenza di una variazione congiunturale nulla nei restanti due trimestri dell'anno – risulta pari allo 0,4%, in diminuzione rispetto alla stima diffusa il 2 settembre (+0,6%).²

In termini di contributi alla crescita del Pil, il secondo trimestre dell'anno in corso ha registrato l'apporto positivo dei consumi delle famiglie e delle Istituzioni Sociali Private ISP e della spesa delle Amministrazioni Pubbliche, +0,2 punti percentuali per entrambe le componenti; il contributo degli investimenti fissi lordi è risultato invece nullo. La variazione delle scorte ha fornito un apporto positivo per 0,3 punti, mentre il contributo della domanda estera netta è risultato negativo per 0,5 (a seguito del calo delle esportazioni di beni e servizi e di un lieve aumento delle importazioni).

Secondo le nuove stime, dunque, si conferma debole – seppure in aumento – la spesa delle famiglie residenti e delle ISP (+0,3% la variazione congiunturale nel secondo trimestre, dopo +0,1% nel primo); in particolare, la spesa delle famiglie sul territorio economico ha mostrato un marcato aumento per i servizi (+1,1% in termini congiunturali, dopo -0,3% nel primo trimestre), mentre tra i beni sono cresciuti solo i durevoli (+0,2%). Diminuiscono ancora, invece, dopo il -0,5% del primo trimestre, gli investimenti fissi lordi (-0,1%); a pesare è soprattutto il calo degli investimenti in Abitazioni (-2,0%, dopo -1,1%), mentre quelli in Impianti, macchinari e armamenti crescono dello 0,9%, dopo la significativa contrazione del primo trimestre (-2,7%).

² Si ricorda che, complessivamente, il 2024 presenta 4 giornate lavorative in più rispetto al 2023.

Dal lato dell'offerta, si evidenzia la variazione negativa del valore aggiunto nell'Agricoltura (-1,6%, dopo il +2,8% nel primo trimestre) e il secondo calo trimestrale consecutivo dell'Industria in senso stretto (-0,5%, dopo -0,6%); a espandersi sono invece i Servizi (+0,4%, dopo +0,5%).

Sempre nel secondo trimestre, si contrae ancora la quota di profitto delle società non finanziarie, pari al 42,6%, in flessione di 1,2 punti percentuali rispetto al trimestre precedente; il calo è dovuto essenzialmente a una forte diminuzione del risultato lordo di gestione (-2,9%).

Nella manifattura, gli indicatori congiunturali più recenti non sembrano al momento segnalare la fine della fase di contrazione del settore. La produzione industriale, misurata al netto delle costruzioni, ha segnato a luglio un calo su base congiunturale (-0,9%) dopo la crescita registrata nei due mesi precedenti. La diminuzione è diffusa ai principali comparti, con l'esclusione dell'energia. Nella media del trimestre maggio-luglio l'indice risulta in diminuzione rispetto ai tre mesi precedenti (-0,4%); la contrazione è maggiore per i beni strumentali (-1,5%) e minore per gli intermedi (-0,5%) e i beni di consumo (-0,3%).³ Nello stesso trimestre, in termini congiunturali, il fatturato dell'industria, misurato al netto dei fattori stagionali, registra un calo sia in valore (-1,9%) sia in volume (-1,6%).

L'indice destagionalizzato della produzione nelle costruzioni, dopo il calo dello 0,8% registrato a giugno, è aumentato a luglio dello 0,9%, portando la variazione congiunturale media nel periodo maggio-luglio in territorio positivo (+0,6% rispetto al trimestre precedente), evidenziando una sostanziale tenuta dei livelli di attività.

A luglio, nel settore dei servizi, si è osservato un recupero diffuso degli indici di volume (+1,8% l'aumento del fatturato rispetto al mese precedente), dopo due mesi di flessione (-0,5% e -1,2% a maggio e giugno rispettivamente), più robusto nel comparto del trasporto e magazzinaggio e nelle attività professionali, scientifiche e tecniche. Nella media del trimestre maggio-luglio l'indice cala lievemente su base congiunturale (-0,1%).

A settembre, il clima di fiducia delle imprese ha fornito segnali positivi, registrando il secondo aumento congiunturale consecutivo dell'indice. Il miglioramento della fiducia è dovuto all'andamento dei servizi e, in particolare, dei settori dei trasporti e magazzinaggio, dei servizi turistici e dei servizi alle imprese; nel commercio al dettaglio, solo la grande distribuzione ha segnato un'evoluzione positiva. Per manifattura e costruzioni, le componenti degli indici sono in diminuzione; nella

³ Nella [Nota sull'andamento dell'economia italiana](#), diffusa a settembre, è stata proposta un'analisi della recente fase di contrazione della produzione industriale, misurandone l'intensità nei diversi settori economici e la sua estensione all'interno del sistema produttivo. In particolare, gli indici di diffusione evidenziano come l'intensità della contrazione sia stata, negli ultimi due anni, significativamente diversa tra i settori. Nei mesi recenti si nota comunque un incremento della quota di settori in espansione per la produzione di beni di consumo e, in misura minore, per i beni intermedi.

manifattura, in particolare, sono peggiorati i giudizi sul livello degli ordini, mentre i giudizi sulle scorte e le attese di produzione sono rimasti stabili. Nel complesso dei settori, i livelli degli ultimi mesi si mantengono comunque inferiori a quelli medi del primo semestre, con l'eccezione dei servizi di mercato.

Indicazioni sull'andamento del terzo trimestre dell'anno in corso giungeranno dalla stima preliminare del Pil che l'Istat diffonderà il 30 ottobre.

Focus: La revisione dei Conti Nazionali

Lo scorso 23 settembre l'Istat ha diffuso le stime sul Pil e sui principali aggregati dei Conti economici nazionali⁴ che, oltre al consueto processo di revisione (ordinario), integrano i miglioramenti e le innovazioni previste con la revisione generale dei Conti concordata in sede europea. L'Italia, come del resto gran parte dei paesi membri, ha deciso infatti di programmare tale revisione, che riguarda miglioramenti di metodo e di fonti informative, a cinque anni dalla precedente, avvenuta nel settembre 2019⁵.

La revisione dei Conti nazionali relativa al periodo 1995-2023 ha modificato le stime, con anno di riferimento 2021, dei livelli del Pil e dei principali aggregati, ma ha avuto un impatto limitato sui loro tassi di variazione.

Rispetto ai dati diffusi a marzo 2024, il Pil nominale è risultato superiore di circa 21 miliardi del 2021, oltre 34 nel 2022 e circa 43 nel 2023.

Sulla base delle nuove stime, il Pil in volume è aumentato dell'8,9% nel 2021 (con una revisione al rialzo di 0,6 punti percentuali), del 4,7% nel 2022 (+0,7 punti), mentre nel 2023 il tasso di variazione è stato pari a +0,7%, al ribasso di 0,2 punti percentuali rispetto alla release del marzo scorso.

Per il 2023, la nuova stima in volume ha registrato una forte revisione al rialzo per la dinamica degli investimenti (+8,5%, da +4,7%) e una più moderata per le esportazioni (+0,8%, da +0,2%); la spesa delle famiglie per consumi finali è stimata invece al ribasso (+0,9%, da +1,2%).

Nel complesso, il valore aggiunto del 2023 risulta inferiore di 0,4 punti alla release di marzo 2024 (+0,7%, da +1,1%); revisioni negative hanno interessato l'agricoltura, l'industria in senso stretto (in particolare le attività manifatturiere) e i servizi; al rialzo, invece, la stima per le costruzioni.

⁴ Il Comunicato è disponibile a questo [link](#).

⁵ I cambiamenti introdotti nella revisione generale dei Conti Nazionali sono descritti in dettaglio nel Comunicato Stampa diffuso il 6 agosto 2024, disponibile a questo [link](#). Le principali innovazioni possono essere ricondotte a tre categorie: (a) cambiamenti comuni a tutti i Paesi Ue decisi a livello europeo da Eurostat e dai Paesi membri nell'ambito di comitati, task force e gruppi di lavoro specifici; (b) modifiche specifiche concordate con Eurostat finalizzate al pieno allineamento del singolo Paese agli standard definiti dal SEC 2010 e dal *Manual of General Government and Debt* (MGDD 2022); (c) innovazioni connesse alla disponibilità di nuove fonti e alla revisione di metodologie di misurazione decise in autonomia dall'Istat con l'obiettivo di migliorare la qualità e l'adeguatezza delle stime di determinati fenomeni.

Il Comunicato Stampa del 23 settembre descrive in dettaglio le revisioni apportate ai valori nominali degli aggregati per il 2021 e le revisioni delle dinamiche negli anni 2022 e 2023.

Il prossimo 18 ottobre l'Istat rilascerà il quadro informativo sull'economia non osservata per l'anno 2022, coerente con la revisione generale dei Conti Nazionali.

Focus: L'evoluzione recente dei flussi turistici

Nel 2023, in base ai dati definitivi, le presenze turistiche in Italia sono aumentate dell'8,5% rispetto al 2022; a tale andamento ha contribuito quasi esclusivamente la crescita dei flussi dei clienti non residenti (+16,5%); per la componente residente si rileva invece un aumento più contenuto (+1,0%).

I flussi turistici del 2023 hanno superato i livelli del 2019; rispetto all'anno pre-pandemico si registra infatti un incremento degli arrivi dell'1,7% e delle presenze del 2,4%; si tratta di incrementi riconducibili alla sola componente non residente della clientela: +4,4% gli arrivi e +6,1% le presenze rispetto al 2019 (+2,9 milioni di arrivi e +13,5 milioni le presenze nel 2023 rispetto al 2019); per la componente residente si rileva invece una flessione dello 0,9% e dell'1,4% rispettivamente (-0,6 milioni di arrivi e -3,1 milioni di presenze nel 2023 rispetto al 2019). La permanenza media cresce per il turismo inbound (+0,06 giornate) mentre si riduce per il turismo residente (-0,02 giornate).

Nel confronto con gli altri paesi dell'Ue27, l'Italia conferma nel 2023 la terza posizione per numero complessivo di presenze (il 15,2% di quelle registrate nell'intera Ue) dopo Spagna e Francia (rispettivamente il 16,5% e il 15,6% delle presenze totali); per quantità di presenze straniere il nostro Paese è superato solo dalla Spagna, e la quota di mercato del turismo inbound ci colloca al secondo posto tra i paesi dell'Ue. In termini di variazione delle presenze complessive, tra il 2019 e il 2023, il bilancio dell'Italia è di poco superiore alla media dell'Ue (+2,4% contro +2,3%): ciò è attribuibile alla migliore performance della componente inbound (+6,1% per l'Italia contro +0,7% della media Ue), mentre – come detto – risulta in difficoltà la componente residente (-1,4% per l'Italia contro +3,8% dell'Ue).

I dati provvisori del 2024⁶, riferiti al periodo gennaio-luglio, continuano a mostrare andamenti dei flussi contrapposti per le due componenti della clientela: a un sostanziale incremento delle presenze dei clienti non residenti (+5,0% rispetto allo stesso periodo del 2023) corrisponde una flessione di quelle dei residenti (-4,3%); le presenze sono comunque aumentate complessivamente dello 0,7%. Nel dettaglio, le presenze estere rilevate nei primi sette mesi del 2024, pari a 140,8 milioni, rappresentano il 55,7% delle presenze turistiche complessive, una quota che supera di 2,3 punti percentuali quella rilevata per i clienti non residenti nel periodo gennaio-luglio del 2023.

⁶ I dati sono aggiornati alla data corrente.

Il commercio estero

Nel trimestre maggio-luglio le esportazioni di beni in valore hanno registrato una flessione rispetto ai tre mesi precedenti (-2,8%); le vendite all'estero sono calate sia verso i mercati dell'Unione europea (-1,7%) sia verso quelli al di fuori dell'Unione (-3,9%). Anche le importazioni hanno evidenziato una lieve contrazione (-0,5%), con variazioni negative, seppure di minore intensità, in entrambi i mercati (rispettivamente -0,8 e -0,2%).

Nel complesso, nei primi sette mesi del 2024 le esportazioni in valore sono rimaste invariate rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, mentre le importazioni sono diminuite del 5,6%. Sia per l'export che per l'import si è registrata una contrazione dei volumi. Il saldo commerciale nei primi sette mesi dell'anno è risultato positivo per circa 36 miliardi di euro (oltre 63 miliardi se si escludono i beni energetici), un valore di gran lunga superiore a quello osservato nello stesso periodo del 2023 (15,9 miliardi).

Da un punto di vista geografico, nel periodo gennaio-luglio si registra un calo delle vendite di prodotti italiani in Francia (-2,1%) e Germania (-5,4%), mercati che da soli assorbono oltre un quinto dell'export complessivo, a fronte di un aumento di quelle dirette verso la Spagna (+4,0%), i Paesi Bassi (+5,0%) e la Polonia (+1,8%); nel complesso, le vendite verso l'Ue si sono contratte (-1,6%). Nello stesso periodo, al di fuori dell'Ue, le esportazioni sono risultate in aumento (+1,8%), riflettendo da un lato l'incremento delle vendite dirette verso gli Stati Uniti (+3,3%), il Regno Unito (+3,5%) e la Turchia (+24,5%), dall'altro una flessione dei flussi diretti verso altri principali partner quali Cina (-26,3%), Russia (-9,4%) e Svizzera (-5,3%).

Sotto il profilo settoriale, i primi sette mesi dell'anno hanno evidenziato un calo delle vendite di prodotti italiani in diversi comparti della manifattura, in particolare nel tessile (-6,8%), negli articoli in pelle e simili (-8,5%), nei metalli di base e nei prodotti in metallo (-6,3%), negli autoveicoli (-8,5%) e negli altri mezzi di trasporto (-4,5%); sono risultate invece in aumento le vendite di articoli farmaceutici (+3,9%), alimentari, bevande e tabacco (8,9%), altri prodotti manifatturieri (articoli sportivi, giochi, preziosi, strumenti musicali e medici) (+18,3%), gli apparecchi elettrici (+2,6%), computer, apparecchi elettronici e ottici (+1,6%) e l'abbigliamento (1,5%).

Le famiglie e il mercato del lavoro⁷

Nel secondo trimestre 2024, il reddito disponibile delle famiglie consumatrici è aumentato dell'1,2% rispetto al trimestre precedente; la spesa per consumi finali è cresciuta dello 0,4%, mentre la propensione al risparmio ha registrato un aumento di 0,8 punti (al 10,2%). Il potere d'acquisto delle famiglie risulta ancora in crescita (+1,2% la variazione congiunturale nel secondo trimestre) – un andamento pressoché ininterrotto da sei trimestri – beneficiando del persistente rallentamento della dinamica dei prezzi.

⁷ Si segnala che il prossimo 17 ottobre l'Istat rilascerà i dati relativi alla povertà assoluta per l'anno 2023.

Ad agosto, si stima una diminuzione delle vendite al dettaglio in volume sia per i beni alimentari (-0,2%) sia per i non alimentari (-0,5%).⁸ Nel trimestre giugno-agosto, in termini congiunturali, le vendite dei primi risultano stazionarie in volume, quelle dei secondi registrano un calo (-0,2%).

Sul mercato del lavoro è proseguita la tendenza all'aumento dell'occupazione. Ad agosto, il numero di occupati è confermato sopra le 24 milioni di unità. La crescita ha coinvolto gli uomini e gli individui di tutte le classi d'età, ad eccezione dei 35-49enni; l'occupazione è aumentata tra i dipendenti, sia permanenti sia a termine ed è calata tra gli autonomi. Il tasso di occupazione risulta stabile rispetto a luglio (62,3%).

Nello stesso mese, la disoccupazione è risultata in diminuzione rispetto a luglio, per effetto di un calo che coinvolge gli uomini e gli individui di tutte le classi età, a eccezione dei 35-49enni. Il tasso di disoccupazione totale, che nell'Area euro è rimasto invariato al 6,4%, è sceso in Italia al 6,2% (-0,2 punti), quello giovanile al 18,3% (-1,7 punti). Rispetto a luglio, il tasso di inattività è aumentato al 33,4% (+0,1 punti).⁹

I dati medi sul trimestre confermano, nel complesso, gli andamenti mensili: rispetto ai tre mesi precedenti, nel periodo giugno-agosto si registra un aumento del livello di occupazione (pari a +0,5%, un aumento di 114mila occupati), diffuso tra entrambi i generi, tra i dipendenti permanenti, gli autonomi e in tutte le classi d'età. La crescita dell'occupazione, osservata nel confronto trimestrale, si associa inoltre alla diminuzione delle persone in cerca di lavoro (-5,6%, pari a -97mila unità) e a un aumento degli inattivi (+0,6% pari a +68 mila unità).

Le indicazioni più recenti provenienti dalle inchieste sul clima di fiducia mostrano, a settembre, segnali discordanti circa le attese sull'andamento dell'occupazione: si registra infatti un miglioramento nella manifattura, invertendo una tendenza negativa iniziata a maggio, e nei servizi di mercato, mentre si osserva un peggioramento nelle costruzioni (terzo calo consecutivo) e nel commercio al dettaglio.

La dinamica delle retribuzioni contrattuali

Nel 2023 la dinamica tendenziale delle retribuzioni contrattuali è risultata ancora inferiore a quella dell'inflazione, nonostante a ottobre sia tornata – dopo un periodo di quasi tre anni – a superare quella dei prezzi. Tra il 2022 e il 2023 le retribuzioni contrattuali orarie sono aumentate del 2,9%, in rafforzamento rispetto all'anno

⁸ Nel complesso, le vendite al dettaglio registrano su base annua una variazione positiva sia per i valori sia, in misura assai modesta, per i volumi; in entrambi i casi l'aumento è sostenuto dai beni alimentari.

⁹ Nel confronto tendenziale, ad agosto 2024 gli occupati sono stati 494mila in più (+2,1%) con il tasso di occupazione in crescita di 0,8 punti rispetto ad agosto 2023. Si conferma negativo il saldo tendenziale del numero di disoccupati che in un anno è diminuito di 355mila unità, pari al 18,3%. Nel confronto con l'anno precedente il tasso di disoccupazione è calato di 1,4 punti nel complesso e di 5,6 punti tra i giovani. È aumentato sull'anno sia il numero di inattivi (+0,9% pari a +106mila unità) sia il tasso di inattività (+0,2 punti).

precedente (+1,1%), a fronte di un aumento dei prezzi al consumo (IPCA) che, seppure in progressiva decelerazione, si è attestato al 5,9%. La differenza di tre punti percentuali osservata tra la dinamica retributiva e quella dei prezzi si somma agli scostamenti registrati nei due anni precedenti (-7,6 punti percentuali nel 2022 e -1,3 nel 2021), determinando una progressiva e importante perdita di potere d'acquisto. L'evidenza è confermata anche considerando le retribuzioni lorde di fatto per unità di lavoro stimate nel quadro dei Conti nazionali: complessivamente, nel triennio 2021-2023, queste sono aumentate del 4,7% rispetto all'incremento del 17,3% dei prezzi.

Nei primi otto mesi del 2024, la crescita delle retribuzioni contrattuali è stata più sostenuta rispetto all'inflazione, confermando l'inversione di tendenza osservata nell'ultimo trimestre del 2023. Tra gennaio e agosto 2024, la crescita tendenziale delle retribuzioni contrattuali è stata mediamente del 3,2%, superando di oltre tre volte quella dei prezzi (+1%).

La decisa ripresa della dinamica salariale si lega all'intensificazione dell'attività negoziale: ai 12 rinnovi registrati nel 2023 (6 nel settore industriale e 6 in quello dei servizi privati), che hanno coinvolto circa 1 milione di dipendenti, si aggiungono i 14 recepiti nei primi otto mesi del 2024, con circa 3,6 milioni di dipendenti coinvolti. In particolare, il settore dei servizi privati, che a inizio 2024 registrava una quota di dipendenti con il contratto scaduto pari al 74,3% (il 7,8% nel comparto industriale), è quello in cui si concentra la maggior parte dei rinnovi; tra questi si segnalano quelli del commercio e della distribuzione moderna organizzata (scaduti a dicembre 2019 e che riguardano complessivamente oltre 2 milioni di dipendenti), quelli degli alberghi, dei pubblici esercizi, delle attività socio assistenziali-confcooperative e degli studi professionali (questi ultimi scaduti rispettivamente da quattro e cinque anni); a partire da aprile 2024 è stato sottoscritto anche l'accordo per l'erogazione ai circa 480 mila dipendenti della logistica dell'indennità di copertura economica¹⁰. Nel comparto industriale, dove la contrattazione nazionale è caratterizzata da una maggiore regolarità, sono stati rinnovati i CCNL dell'industria alimentare, delle conciarie e delle calzature.

Nella media dei primi otto mesi del 2024, la crescita retributiva risulta più marcata nel comparto industriale (+4,6%) e di intensità minore nei servizi privati (+3,2%). In particolare, gli aggregati che fanno registrare la dinamica più favorevole sono quelli del legno (+10,8%), del settore metalmeccanico (+6,3%) e del credito (+8,0%).

Per la Pubblica Amministrazione, in attesa del rinnovo per il triennio 2022-2024, si osserva una crescita dell'1,6%, sostenuta dall'erogazione del nuovo importo mensile dell'indennità di vacanza contrattuale (IVC) (pari a 6,7 volte quella del 2023)¹¹.

¹⁰ L'indennità di copertura economica è pari al 40% (al 60% da ottobre 2024) dell'IPCA generale del 2023 (5,9%) e viene applicata ai minimi tabellari in vigore.

¹¹ Il decreto legge 145 del 18 ottobre 2023 ha previsto, nelle more dei rinnovi contrattuali relativi al triennio 2022-2024, di erogare, in via eccezionale e per il solo personale a tempo indeterminato delle amministrazioni statali, l'importo dell'incremento annuale dell'indennità di vacanza contrattuale, pari

Sulla base dei rinnovi siglati sino alla fine di agosto e nell'ipotesi che non vi siano ulteriori rinnovi tra settembre e dicembre, nella media del 2024 la crescita delle retribuzioni contrattuali per il totale economia sarebbe pari al 3%, sintesi di una crescita più marcata per l'industria (+4,6%) e più contenuta per i servizi privati (+3,4%). Nel settore della Pubblica Amministrazione, sempre nell'ipotesi di mancanza di rinnovi, la crescita nella media del 2024 si fermerebbe allo 0,1%, scontando l'effetto della variazione negativa che si dovrebbe osservare nel mese di dicembre a seguito dell'erogazione straordinaria dell'anticipo dell'IVC avvenuta a dicembre 2023.

Con riferimento alle retribuzioni lorde per unità di lavoro, stimate nel quadro dei Conti economici trimestrali, nei primi due trimestri dell'anno si registra una crescita media del 4,1%, in sensibile rafforzamento rispetto a quelle osservata nello stesso periodo dell'anno precedente (+2,5%). L'andamento complessivo delle retribuzioni di fatto è la sintesi di una dinamica negativa per il settore agricolo (-1,1%) e della crescita, di intensità simile, nei settori dell'industria (+4,0%) e dei servizi (+4,2%)¹².

I prezzi

Nei mesi più recenti è proseguita la fase di discesa dei prezzi.

Secondo i dati preliminari, la dinamica tendenziale dell'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC), dopo i rialzi dei mesi estivi (+1,3% a luglio e +1,1% ad agosto rispetto al +0,8 registrato da aprile a giugno), è scesa a settembre allo 0,7%, per effetto di un rafforzamento della riduzione dei prezzi dei beni – trainati dal calo degli energetici – e il contenimento della dinamica di quelli dei servizi.

L'inflazione acquisita per il 2024 risulta pari a +1,0%.

Nello stesso mese, l'inflazione relativa al "carrello della spesa" (che comprende i prezzi dei beni alimentari e per la cura della casa e della persona) si porta a +1,1%, dopo +0,6% in agosto. L'aumento cumulato rispetto a settembre 2021 ha raggiunto il 21,2%.

L'inflazione di fondo ("core inflation", relativa ai beni al consumo per l'intera collettività nazionale al netto di energetici e alimentari freschi) è scesa invece a

a 6,7 volte il valore annuo in godimento (è pari allo 0,5% dei minimi tabellari), a dicembre 2023, a valere sul 2024. Alle amministrazioni pubbliche non statali è stata riconosciuta la facoltà di erogare l'importo – nella stessa misura e con le stesse modalità previste per le amministrazioni statali – a carico dei propri bilanci. Da gennaio 2024, dunque, l'erogazione mensile del nuovo importo dell'indennità di vacanza contrattuale riguarda il personale a tempo determinato e quello a tempo indeterminato delle amministrazioni non statali che non hanno erogato l'anticipo a dicembre 2023. Non avendo informazioni sugli enti non statali che hanno effettivamente erogato l'anticipo, per i dipendenti a tempo determinato delle amministrazioni statali e per tutti i dipendenti delle amministrazioni non statali l'incremento si considera erogato mensilmente a partire da gennaio 2024.

¹² Nei Conti economici nazionali l'importo relativo all'incremento dell'indennità di vacanza contrattuale previsto dal DL 145/2023 è collocato, diversamente dal criterio di cassa adottato per le retribuzioni contrattuali, interamente nel 2024 essendo, come specificato dalla norma, riferito alla prestazione lavorativa di quell'anno.

+1,8% (+2,0% a maggio e +1,9% nei tre mesi successivi); l'inflazione "core" acquisita per il 2024 è pari a 2,1%.

Nel confronto con le principali economie europee, l'indice dei prezzi al consumo armonizzato (IPCA) continua a crescere in Italia molto più lentamente (+0,8% a settembre, +1,2% ad agosto su base tendenziale) sia della media dell'Area (+1,8%, +2,2% ad agosto) sia dei principali paesi (+1,8% +1,7% +1,5% rispettivamente in Germania, Spagna e Francia, dal +2,0%, +2,4% e +2,2% osservato ad agosto).¹³

Dopo quindici mesi di flessioni consecutive, i prezzi dei beni e servizi importati sono aumentati sia a giugno sia a luglio (+0,4% e +1,3% rispettivamente), grazie all'andamento dei prezzi dei prodotti energetici (+4,8% e +10,2%) e dei beni non energetici, la cui dinamica tendenziale, negativa da maggio 2023 a giugno 2024, ha segnato in luglio un leggero incremento (+0,1%), per via degli effetti base derivanti dalla significativa riduzione registrata negli stessi mesi dello scorso anno. Tra i beni non energetici importati, è proseguita la flessione dei beni di consumo (-0,6% a luglio e -0,5% a giugno), mentre si è registrato un aumento tendenziale dei prezzi dei beni intermedi (+0,6% a luglio, da -0,6%).

Seppure in rallentamento, prosegue la riduzione tendenziale dei prezzi alla produzione del settore industriale (-0,8% ad agosto, -1,1% a luglio, dal -10,7% del mese di gennaio). A luglio e ad agosto, la contrazione è stata più significativa per il mercato interno (-1,6% e -1,1% rispettivamente) rispetto a quello estero (-0,2% e -0,6%); sotto il profilo settoriale, la caduta è stata più ampia nel comparto dell'energia (-3,0% e -2,0%) e in quello dei beni intermedi (-1,5% e -1,6%), mentre i prezzi alla produzione di beni strumentali rimangono sostanzialmente stabili e quelli dei beni di consumo aumentano (+0,7% e +0,4%).

Per il settore delle costruzioni, ad agosto i prezzi degli edifici flettono dell'1,5% in termini tendenziali (-1,8% il mese precedente); i prezzi per strade e ferrovie registrano una riduzione dell'1,8% (-1,3% a luglio).

Secondo le stime preliminari, nel secondo trimestre 2024 si è registrato un rialzo dei prezzi delle abitazioni acquistate dalle famiglie (+2,9% su base tendenziale, +1,6% nel primo trimestre). La crescita ha riflesso l'aumento dei prezzi delle abitazioni nuove (+8,1% in termini tendenziali; +4,8% in termini congiunturali) e, in misura più contenuta, di quelli delle abitazioni esistenti (+1,9% in termini tendenziali; +2,9% in termini congiunturali). L'inflazione acquisita per il 2024 è pari a +2,7% (+5,6% per le abitazioni nuove e +2,0% per quelle esistenti).

Per quanto riguarda le attese di inflazione, tra i consumatori si segnala a settembre un significativo aumento della quota di coloro che si aspettano una stabilità della dinamica dei prezzi nei prossimi dodici mesi, pur restando prevalente la quota di chi si attende una riduzione. Tra le imprese, continuano a prevalere attese di stabilità

¹³ Nel complesso, l'inflazione nell'Area euro è scesa dunque sotto il 2%, target di riferimento della Banca centrale europea per la politica monetaria; quella acquisita per il 2024 è pari, in settembre al +2,3% (+1,0% in Italia, +2,3% in Francia, +2,4% in Germania e +2,7% in Spagna).

dei listini nei prossimi tre mesi. Nei servizi si riduce la quota di imprese che prevedono di rialzare i listini e aumenta marginalmente quella delle imprese che intendono ridurli; le attese di stabilità rimangono comunque largamente prevalenti (89,3% delle imprese in settembre).

Focus: Una valutazione dei fattori di rischio per lo scenario macroeconomico tendenziale secondo il modello MeMo-It

Nel Piano strutturale di bilancio viene proposta una valutazione degli effetti sul Pil di andamenti meno favorevoli delle principali variabili esogene internazionali rispetto allo scenario a legislazione vigente; in particolare, vengono simulati quattro scenari di rischio (valutati rispetto allo scenario base), descritti di seguito in dettaglio:

- a) il primo scenario valuta l'impatto di un rallentamento del commercio mondiale pesato per l'Italia pari a 0,5 punti percentuali (p.p.) nel 2025 e a 1 p.p. nel 2026, seguito da un andamento pari a quello dello scenario base nel 2027 e più dinamico di 0,5 p.p. nel 2028 e 1 p.p. nel 2029. In questo scenario, gli effetti sul tasso di crescita del prodotto sarebbero pari, rispetto al quadro di riferimento del Piano, a -0,1 p.p. nel 2025, -0,3 punti nel 2026 e -0,1 punti nel 2027; il maggior dinamismo previsto indurrebbe nel 2028 e 2029 un tasso di crescita del Pil maggiore, rispetto allo scenario di riferimento, di 0,1 e 0,3 punti percentuali rispettivamente
- b) il secondo scenario prevede un aumento del prezzo del petrolio di 10 dollari e del prezzo del gas di 10 euro nel biennio 2025-2026 che determinerebbe una riduzione del Pil di 0,1 p.p nel 2025 e di 0,2 p.p nel 2026
- c) il terzo considera un apprezzamento dell'euro nei confronti del dollaro del 2,4% nel 2025 (rispetto allo 1,1% dello scenario base) e dell'1,2% in ciascuno degli anni successivi (a fronte della sua invarianza nello scenario tendenziale) e un apprezzamento del tasso di cambio nominale effettivo dell'euro dell'1,3% (contro lo 0,3%) nel 2025, del 2,1% nel 2026, dell'1,3% nel 2027, dell'1,0% nel 2028 e dello 0,9% nel 2029, a fronte dell'invarianza, negli stessi anni, del tasso di cambio nominale effettivo del quadro di riferimento. L'impatto sulla crescita del Pil sarebbe negativo e pari a -0,1 p.p. nel 2025, -0,4 p.p. nel 2026, -0,5 p.p. nel 2027, -0,4 p.p. nel 2028 e -0,3 p.p. nel 2029
- d) infine, si simula l'impatto di un livello del tasso di rendimento del BTP a 10 anni maggiore di 100 punti base in ciascun degli anni tra 2025 e il 2029, che eserciterebbe un effetto negativo sulla crescita del Pil pari a un decimo di punto nel 2025, 4 decimi nel 2026, 5 decimi nel 2027, 6 decimi nel 2028 e 4 decimi nel 2029.

Utilizzando il modello macroeconomico MeMo-It, l'Istituto ha simulato gli scenari di rischio relativi al più elevato prezzo del petrolio, all'apprezzamento dell'euro e all'aumento del tasso di rendimento dei BTP, limitandosi al triennio 2025-2027.

Per quanto riguarda l'ipotesi relativa al prezzo del petrolio, le stime – non direttamente confrontabili con quelle del Piano che includono anche il prezzo del gas e presuppongono quindi un impatto maggiore – evidenzerebbero un effetto pari a -0,1 p.p. sia nel 2025 sia nel 2026.

Gli effetti dell'apprezzamento dell'euro risultano invece più contenuti: nello specifico, l'impatto sarebbe nullo nel 2025 e pari a -0,1 nel 2026 e nel 2027. Anche in questo caso, come in precedenza, l'esercizio non è direttamente confrontabile con quello del Piano: le variazioni del tasso di cambio effettivo nominale, variabile endogena nel modello MeMo-It, sono generate principalmente dalla quotazione del dollaro rispetto all'euro e non si tiene quindi conto delle variazioni nei tassi di cambio bilaterali nei confronti delle altre valute.

Infine, per il 2025 la risposta alla variazione delle condizioni finanziarie sarebbe di uguale intensità a quella descritta nel Piano, con una riduzione del Pil di 0,1 p.p.; l'impatto sarebbe invece minore sia nel 2026 (e pari -0,2 p.p.) sia nel 2027 (-0,4 p.p.).

L'Istituto ha inoltre condotto un esercizio di simulazione al fine di fornire una prima indicazione degli effetti di un eventuale ulteriore rallentamento dell'economia tedesca su quella italiana nel 2025. Secondo le previsioni rilasciate dalle principali istituzioni internazionali, la Germania dovrebbe registrare per l'anno in corso un tasso di crescita del Pil vicino allo zero, e per il 2025 prossimo all'1%¹⁴. Nell'esercizio di simulazione si ipotizza una stagnazione del Pil tedesco e si procede a stimare l'impatto, tramite una riduzione delle esportazioni italiane in Germania, della mancata crescita della domanda tedesca verso il nostro Paese¹⁵; sotto queste ipotesi i risultati della simulazione quantificano l'impatto sul Pil italiano nel 2025 pari a un decimo di punto. Questo esercizio riprende le evidenze descritte nell'ultima edizione del Rapporto sulla competitività dei settori produttivi¹⁶, dove sono stati proposti alcuni esercizi di simulazione dell'impatto del rallentamento del ciclo internazionale e della recessione tedesca sul Pil italiano, oltre che un'analisi del grado di interconnessione tra l'economia italiana e quella tedesca.

2. Gli obiettivi di finanza pubblica

Le nuove regole

Il 30 aprile 2024 è entrata in vigore la riforma della governance economica europea. Il Piano strutturale di bilancio di medio termine, che nell'ambito del nuovo quadro normativo rappresenta il principale documento di programmazione economica, ha

¹⁴ Si vedano ad esempio le previsioni della Commissione Europea di maggio 2024 (*"European Economic Forecast - Spring 2024"*).

¹⁵ Per la realizzazione di questo esercizio è stata stimata una elasticità di lungo periodo (2002-2023) delle esportazioni italiane verso la Germania alle variazioni del Pil tedesco. Tale elasticità è stata utilizzata per stimare, rispetto allo scenario base, l'impatto della minor crescita del Pil tedesco nel 2025 sull'export italiano in Germania; la variazione di export complessivo così ottenuta è stata quindi inserita nel modello per determinare l'impatto sulla (minore) crescita del Pil.

¹⁶ Si veda in particolare il [capitolo 1](#).

l'obiettivo di descrivere il percorso di aggiustamento fiscale necessario ad assicurare la sostenibilità del debito pubblico per un periodo analogo alla durata della legislatura nazionale, con la possibilità di estenderlo fino a 7 anni a fronte dell'impegno a garantire un programma adeguato di riforme e investimenti. Dopo la fase della programmazione, il monitoraggio viene effettuato annualmente con la valutazione da parte delle istituzioni europee di una Relazione annuale sui progressi compiuti, presentata da ciascuno Stato membro entro il 30 aprile. Il Piano costituisce quindi la cornice entro cui si dovranno muovere la legge di bilancio e le altre politiche pubbliche nei prossimi anni.

Lo scorso 21 giugno la Commissione Europea ha trasmesso a tutti gli Stati membri le linee guida per la preparazione del Piano, indicando una traiettoria di riferimento della spesa primaria netta¹⁷, l'indicatore operativo di riferimento nella nuova governance.¹⁸ L'Italia, come gli altri paesi, deve definire il proprio percorso di finanza pubblica in modo coerente con questa traiettoria.¹⁹

Il primo Piano elaborato dal Governo ha un orizzonte quinquennale (2025-2029) e distribuisce l'aggiustamento della finanza pubblica su sette anni. L'orizzonte temporale di previsione risulta quindi esteso di due anni rispetto a quello pubblicato nel Documento di Economia e Finanza (DEF) dello scorso aprile.

¹⁷ Spesa pubblica al netto della spesa per interessi, dell'effetto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, della spesa per i programmi dell'Unione interamente finanziata dai fondi dell'Unione, della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione, della componente ciclica derivante dai sussidi di disoccupazione, delle misure una tantum e di altre misure temporanee.

¹⁸ La metodologia indicata dalla Commissione per l'individuazione della traiettoria di riferimento prevede, come primo passo per valutare la correzione necessaria, l'elaborazione dell'analisi di sostenibilità del debito concordata a livello europeo (*Debt Sustainability Analysis – DSA*). I risultati dell'analisi portano all'individuazione del saldo primario strutturale da conseguire al termine del periodo di aggiustamento per porre il debito/Pil su un sentiero decrescente. Su questa base e sovrapponendo il rispetto di clausole quantitative minime, si definisce la traiettoria di spesa primaria netta (per 4 o 7 anni) di riferimento. Tali clausole prevedono, nel caso di traiettoria di 7 anni, un tasso minimo di riduzione del saldo primario strutturale di 0,25 punti di Pil (0,4 nel caso di 4 anni) e un margine di resilienza alla fine del percorso di 1,5 punti nel saldo di bilancio strutturale rispetto al Pil. Nel caso per il Paese si sia avviata la Procedura di infrazione per deficit eccessivo (EDP nell'acronimo inglese), come attualmente l'Italia, è inoltre previsto un tasso annuo minimo di riduzione del saldo di bilancio strutturale di 0,5 punti. Tuttavia, nei primi tre anni di applicazione delle nuove regole, tale vincolo sarà attenuato potendo la Commissione tener conto dell'eventuale aumento della spesa per interessi. In caso di EDP non si applica invece la regola di riduzione media annua del debito (1% o 0,5% se il rapporto debito/Pil è sopra il 90% o il 60%). Infine, è prevista la c.d. clausola di *no backloading*, che richiede la linearità e la proporzionalità dell'aggiustamento, evitando il rinvio agli anni futuri dello sforzo di correzione. Lo scostamento della spesa netta rispetto al percorso di aggiustamento previsto nel Piano viene poi rilevato nel tempo mediante un conto di controllo, che registra le deviazioni cumulate.

¹⁹ Il Governo ha adottato, per il primo quinquennio, un approccio metodologico che prevede esercizi di previsione effettuati utilizzando modelli quantitativi tradizionali, con l'obiettivo di considerare più compiutamente le informazioni disponibili e le interrelazioni e le retroazioni che caratterizzano il funzionamento del sistema economico.

Lo scenario di finanza pubblica a legislazione vigente

Lo scenario a legislazione vigente modifica le stime contenute nel DEF relative agli anni 2024-2027, aggiornandole anche sulla base della revisione dei Conti Nazionali diffusa lo scorso 23 settembre²⁰.

In tale scenario, la crescita economica è pari a 0,9% nel 2025, 1,1% nel 2026 e 0,7% nel 2027, più bassa rispetto al DEF di 0,3 punti percentuali nel 2025, 0,2 punti nel 2027 e sostanzialmente invariata nel 2026. Per gli anni 2028-2029 la previsione, effettuata sulla base della proiezione della dinamica del prodotto potenziale, indica una crescita pari rispettivamente a 0,8% e 0,7%.

Per quanto riguarda i principali aggregati di finanza pubblica, il quadro risulta in miglioramento rispetto a quanto atteso nel DEF nell'anno in corso: il deficit è previsto al 3,8% del Pil (dal 4,3% stimato ad aprile) e il saldo primario risulta in surplus (0,1% del Pil, rispetto a un deficit dello 0,4% previsto nel DEF), riflettendo una maggiore dinamica delle entrate, soprattutto le imposte dirette, e una riduzione più marcata delle spese correnti, in parte compensata da maggiori spese in conto capitale.

Nel 2025, in assenza di interventi discrezionali, il peso della spesa corrente sul Pil rimarrebbe complessivamente invariato rispetto al 2024. Tra le spese primarie correnti (al 41,1% del Pil sia nel 2024 sia nel 2025) si ridurrebbero le prestazioni sociali (da 20,4% a 20,2%) e i redditi da lavoro dipendente (da 8,9% a 8,8%), mentre aumenterebbero i consumi intermedi (da 7,9% a 8,0%) e le altre spese primarie correnti (da 3,9% a 4,2%).

Nei due anni successivi le spese sul Pil si ridurrebbero tutte a eccezione della spesa per interessi, e la spesa primaria scenderebbe dal 46,5% del 2025 al 44,4% nel 2027. Le entrate totali aumenterebbero nei primi due anni per ridursi nel 2027, e la pressione fiscale passerebbe da 41,5% nel 2023 al 42,3% nel 2024, stabilizzandosi successivamente intorno al 42,8%.

L'indebitamento netto passerebbe dal 3,8% sul Pil nel 2024 all'1,5% nel 2027, scendendo sotto il 3% già nel prossimo anno (-2,9%). Il saldo primario, positivo nel 2024 (+0,1% del Pil), vedrebbe avanzi sempre più significativi fino a raggiungere il +2,5% del Pil nel 2027.

Dato il miglioramento della condizione di partenza derivante dall'aggiornamento con gli ultimi dati disponibili, i deficit nominali previsti per gli anni 2024-2026 risultano inferiori a quelli dello scenario presentato nel DEF dello scorso aprile.

I dati del Conto trimestrale delle Amministrazioni Pubbliche (AP), diffusi il 4 ottobre, forniscono alcune indicazioni sull'andamento dei conti pubblici nei primi sei mesi dell'anno in corso²¹. Complessivamente, nei primi due trimestri del 2024 le AP hanno

²⁰ Si veda il già richiamato Comunicato Stampa "[Conti economici nazionali - Anno 2023](#)" che descrive nel dettaglio la revisione del Conto delle Amministrazioni pubbliche operata per il triennio 2021-2023.

²¹ Si veda il già citato Comunicato Stampa [Conto trimestrale delle Amministrazioni pubbliche, reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società](#), diffuso lo scorso 4 ottobre.

registrato un indebitamento netto pari al 5,8% del Pil, in miglioramento rispetto al 7,9% del corrispondente periodo del 2023. In termini di incidenza sul Pil, il saldo primario e il saldo corrente sono risultati negativi, pari rispettivamente a -1,9% (-4,3% nello stesso periodo del 2023) e -0,9% (-1,6% nel corrispondente periodo del 2023). Nello stesso periodo, la pressione fiscale si attesta al 39,1% del Pil, in aumento di 0,9 punti percentuali rispetto al 38,2% del 2023, per effetto in particolare delle imposte dirette (principalmente Irpef e Ires) e delle sostitutive sugli interessi, rispecchiando il buon andamento delle basi imponibili.

Lo scenario programmatico di finanza pubblica

Secondo quanto descritto nel Piano, il quadro programmatico è ottenuto da un esercizio intermedio di elaborazione di uno scenario a politiche invariate, poi integrato per considerare le ulteriori misure discrezionali finalizzate a conseguire i nuovi obiettivi di policy. Lo scostamento della dinamica della spesa netta risultante in tale scenario rispetto a quello programmatico, è stato quindi recuperato attraverso misure correttive sia dal lato delle spese sia da quello delle entrate discrezionali, da dettagliare nel Documento programmatico di bilancio 2025. Lo scenario programmatico comprende sia misure di rifinanziamento di provvedimenti in scadenza, sia l'introduzione di nuove misure che consentano da un lato di perseguire gli obiettivi economici e sociali che il Governo si propone, dall'altro di rispettare gli impegni di crescita della spesa primaria netta.

Nello scenario programmatico il Governo si impegna a contenere, rispetto alla traiettoria di riferimento, la crescita della spesa primaria netta. Lo scostamento rispetto a tale traiettoria è più marcato nei primi anni, consentendo la conferma della riduzione dell'indebitamento netto al 2,8% del Pil nel 2026 (scendendo dal 3,3% nel 2025), al di sotto della soglia del 3%, e l'uscita dalla Procedura per Deficit Eccessivo nel 2027, senza richiedere un inasprimento della politica di bilancio (cd. *fiscal stance*) rispetto a quanto prospettato nel Programma di Stabilità dello scorso aprile. La spesa primaria netta, dopo la riduzione dell'1,9% nel 2024, registrerebbe nello scenario programmatico una crescita pari a 1,3% nel 2025, 1,6% nel 2026, 1,9% nel 2027, 1,7% nel 2028 e 1,5% nel 2029, con un tasso medio di crescita annua nel quinquennio 2025-2029 pari a 1,6%.

L'andamento del saldo primario strutturale sotteso a tale traiettoria è in miglioramento progressivo durante tutto il periodo, raggiungendo il pareggio nel 2025 e registrando avanzi crescenti negli anni successivi, da 0,6 punti percentuali di Pil nel 2026 fino ad arrivare a 2,2 punti nel 2029 e 3,2 punti nel 2031.

Secondo le indicazioni fornite, nel quadro programmatico si avrebbe un avanzo primario in rapporto al Pil più basso rispetto allo scenario a legislazione vigente di 4 decimi di punto nel 2025, 7 decimi nel 2026 e 1 punto nel 2027 e gli andamenti dei saldi strutturali rispetterebbero le clausole minime previste dalle regole europee.

Anche la clausola di salvaguardia relativa alla sostenibilità del debito, che per l'Italia entrerà in vigore a partire dall'anno di uscita dalla Procedura per Deficit Eccessivo, risulterebbe rispettata, registrando per il rapporto debito/Pil una riduzione media di 1 punto percentuale nel periodo 2027-2031.

Riguardo alle politiche che il Governo intende adottare, viene confermato il rinnovo delle misure di riduzione del cuneo fiscale e di accorpamento delle aliquote Irpef su tre scaglioni, rendendole strutturali, nonché il rifinanziamento delle missioni di pace. Si prevede inoltre lo stanziamento di risorse, provenienti anche da misure di contrasto dell'evasione fiscale e di contenimento delle spese, per il rinnovo dei contratti pubblici e per il finanziamento di misure a sostegno della natalità e del sistema sanitario. Per gli anni successivi al 2026, si garantirebbero le risorse necessarie a mantenere gli investimenti pubblici in rapporto al Pil al livello raggiunto nel periodo di vigenza del PNRR. Il Piano comprende infine una serie di riforme e investimenti a sostegno della crescita strutturale, interventi per garantire una migliore programmazione della spesa, il riordino in un'ottica pluriennale delle spese fiscali e interventi di riduzione diretta del debito attraverso introiti da dismissioni e da altri proventi e sopravvenienze.

Una sezione del Piano approfondisce alcuni tra i principali "fattori strutturali" considerati rilevanti per rafforzare il profilo di crescita e resilienza dell'economia. In questa sede, ci sembra opportuno rimandare alle analisi del Rapporto Annuale dell'Istat che negli anni hanno analizzato in modo approfondito le sfide poste dalla transizione demografica, l'importanza di favorire la partecipazione al lavoro di giovani e donne e investire nell'istruzione, la necessità di imprimere una traiettoria di crescita alla produttività. Come è stato più volte ricordato, anche dal nostro Istituto, la possibilità di raggiungere tali obiettivi dipenderà pure dalla capacità di realizzare nei tempi previsti gli investimenti e le riforme previste dal PNRR.

Si desidera cogliere l'opportunità offerta da questa Audizione per segnalare quanto richiamato nel documento conclusivo dell'"Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti di programmazione economica e finanziaria e delle procedure di bilancio in ambito nazionale, alla luce della riforma della governance economica dell'Unione europea" (approvato il 25 settembre), in merito alla necessità di approfondire l'eventuale modifica delle regole sulla definizione del perimetro delle amministrazioni pubbliche che, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge di contabilità n. 196 del 2009, sono tenute a concorrere al rispetto dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico. Come è noto, infatti, le previsioni vigenti, incentrate su una ricognizione operata annualmente dall'Istat, hanno dato origine a un elevato livello di contenzioso, sia amministrativo sia contabile, che più volte ha dato risultati classificatori contrastanti rispetto alle direttive contabili di Eurostat. In tale eventuale revisione, sembra in ogni caso necessario individuare misure legislative volte a un disaccoppiamento dell'attuale lista delle Amministrazioni pubbliche, una funzionale alla produzione statistica,

l'altra alla definizione del perimetro dei soggetti ricadenti nell'ambito di applicazione dei provvedimenti finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

3. Lo scenario demografico

La dinamica demografica nei primi sette mesi del 2024

Lo scenario demografico che emerge dai dati provvisori relativi ai primi sette mesi del 2024 non presenta inversioni di tendenza rispetto al recente passato e vede anzi amplificati gli effetti del processo demografico in corso. Le nascite sono state circa 210mila, oltre 4mila in meno rispetto allo stesso periodo del 2023; scendono anche i decessi, nei primi sette mesi dell'anno in corso pari a 372mila contro i 389mila dell'anno precedente (-17mila). Il deficit naturale (ossia il saldo fra nascite e decessi) migliora leggermente rispetto al 2023 ma rimane in ogni caso fortemente negativo (-163mila, contro -174mila dell'anno precedente). Sul versante dei flussi migratori internazionali crescono sia gli ingressi sia le uscite. Si riscontrano, infatti, 253mila ingressi (+10mila rispetto ai primi sette mesi 2023) e 106mila uscite (+16mila). Ne consegue, per il momento, un saldo migratorio con l'estero ampiamente positivo (+147mila) e di 6mila unità inferiore a quello registrato nello stesso periodo del 2023. Il risultato di tali dinamiche è una popolazione poco inferiore ai 59 milioni di abitanti, che a fine luglio perde ulteriori 15mila residenti rispetto all'inizio dell'anno.

La struttura attesa di popolazione e famiglie nei prossimi anni

L'Istat ha diffuso lo scorso 24 luglio le nuove previsioni sul futuro demografico del Paese, aggiornate al 2023²². Richiamando in questa sede le tendenze previste, può essere utile porre particolare attenzione allo scenario atteso lungo l'orizzonte del Piano, seppure in un contesto nel quale non mancano elementi di incertezza.

In base allo scenario di previsione mediano, tra il 2024 e il 2031 la popolazione residente scenderà ulteriormente da circa 59 milioni al 1° gennaio 2024 a 58,4 milioni nel 2031, per arrivare fino a 54,8 milioni nel 2050. L'evoluzione attesa della popolazione, tuttavia, risulta tanto più incerta quanto più ci si allontana dall'anno base: nel 2031 gli estremi dell'intervallo di confidenza al 90%, ovvero tale che il presunto valore cada tra due estremi con probabilità pari al 90%, oscilla tra 58,1 e 58,7 milioni (52,7 e 57,0 nel 2050); nell'ipotesi più favorevole la popolazione potrebbe quindi subire una perdita di "soli" 250mila residenti entro il 2031 (ma oltre 2 mln entro il 2050); nel caso meno positivo, invece, il calo di popolazione supererebbe le 850mila unità (e 6,3 milioni entro il 2050).

In che misura tali trasformazioni accadranno dipende dall'incertezza del futuro comportamento demografico. Anche negli scenari di natalità e mortalità più favorevoli il numero di nascite non potrà comunque compensare quello dei decessi.

²² Si veda il Comunicato Stampa [Previsioni della popolazione residente e delle famiglie – Base 1/1/2023](#). Gli indicatori demografici più aggiornati, diffusi lo scorso 29 marzo e commentati nell'Audizione dell'Istituto sul DEF sono descritti nel Comunicato Stampa [Indicatori demografici – Anno 2023](#).

Nel 2030, lo scenario mediano contempla un saldo naturale pari a -322mila unità, che a sua volta diverrebbe pari a -284mila nell'ipotesi più favorevole, un valore comunque fortemente negativo.²³

Lo scenario mediano contempla movimenti migratori netti con l'estero positivi. A una prima fase molto intensa fino al 2030, cui corrisponde una media di flussi netti di circa 230mila unità annue, seguirebbe una fase di stabilizzazione con un flusso netto medio annuo di 170mila individui fino al 2050. Ciononostante, i flussi migratori attesi non controbilancerebbero il segno negativo della dinamica naturale; anch'essi sono soggetti, peraltro, a molteplici fattori di incertezza in grado di spostarne intensità e direzione (spinte migratorie nei Paesi di origine, instabilità del quadro geopolitico internazionale, ecc...). Occorre quindi una grande cautela nell'analisi dei risultati: è significativo, a riguardo, che l'intervallo di confidenza al 90% del saldo migratorio netto con l'estero restituisca nel 2030 estremi che variano da +156mila a +241mila (e tra +71mila e +264mila nel 2050).

Le prospettive future comportano un'amplificazione dello squilibrio tra nuove e vecchie generazioni che appare guidato più dall'attuale articolazione per età della popolazione che dai cambiamenti demografici ipotizzati (evoluzione di fecondità, mortalità e dinamiche migratorie): la proporzione è, all'incirca, di due terzi e un terzo rispettivamente. Nel 2031 le persone di 65 anni e più potrebbero rappresentare il 27,7% del totale secondo lo scenario mediano (dal 24,4% del 2023 e fino al 34,5% nel 2050). L'impatto sulle politiche di protezione sociale sarà quindi importante, dovendo fronteggiare i fabbisogni di una quota crescente (e più longeva) di anziani. Sul versante previdenziale le ipotesi sulle prospettive della speranza di vita a 65 anni contemplate nello scenario mediano presagiscono una crescita importante, a legislazione vigente, dell'età al pensionamento. Rispetto agli attuali 67 anni, si passerebbe a 67 anni e 3 mesi dal 2027, a 67 anni e 6 mesi dal 2029 e a 67 anni e 9 mesi a decorrere dal 2031, per arrivare a 69 e 6 mesi dal 2051.

Sebbene nello scenario mediano si preveda una fecondità in parziale recupero, i giovani fino a 14 anni potrebbero rappresentare nel 2031 il 10,8% del totale (dal 12,2% del 2023, fino all'11,2% nel 2050), registrando una moderata flessione in termini relativi ma non assoluti. Si presenterà un maggiore squilibrio tra ultrasessantacinquenni e ragazzi: se oggi per ogni giovane fra 0 e 14 anni ci sono due anziani sopra i 65 anni, il rapporto salirà a 2,5 nel 2031 (3 a 1 nel 2050). L'aspetto probabilmente più critico, tuttavia, sarà il rapporto decrescente nel tempo tra gli individui in età attiva (15-64 anni) e quelli in età non attiva (0-14 e 65 anni e più). Già nel 2031, infatti, la popolazione di 15-64 anni potrebbe scendere al 61,5% del totale (54,4% nel 2050), registrando una flessione di 2 punti percentuali (oltre 9 nel 2050),

²³ Va peraltro sottolineato che nello scenario mediano si ipotizza una crescita della fecondità da 1,21 figli per donna nel 2024 a 1,28 nel 2030 (1,38 nel 2050), ma questo non risulta di per sé sufficiente a incrementare le nascite e a contrastare il declino naturale della popolazione in quanto proseguirà negli anni a venire il calo progressivo delle donne in età fertile (da 11,5 milioni nel 2024 a 10,8 milioni nel 2031, fino a 9,2 nel 2050).

evidenziando un quadro evolutivo con importanti ricadute sul mercato del lavoro e sul sistema di welfare.

Nei prossimi 7 anni si prevede un aumento di oltre 500mila famiglie: da 26,1 milioni nel 2024 a 26,6 milioni nel 2031. Una tale evoluzione dipende dalle conseguenze di lungo periodo delle dinamiche socio-demografiche già in atto e sarà dovuto in larga misura alla crescita delle persone che vivono sole: da circa 9,4 milioni nel 2024 a 9,9 milioni nel 2031. All'interno di tale tipologia familiare è prevista in crescita soprattutto quella composta da individui di 65 anni e più: come conseguenza dell'invecchiamento della popolazione e dell'aumento della speranza di vita, che genera un maggior numero di persone anziane sole, queste famiglie passerebbero da 4,5 milioni nel 2024 a 5 milioni nel 2031.

Per effetto della prolungata bassa fecondità degli ultimi decenni, nonché sulla base delle ipotesi considerate nello scenario mediano, si prevede una prosecuzione della diminuzione delle coppie con figli. Tale tipologia familiare, che oggi contabilizza 7,7 milioni di famiglie (circa il 30%), nel 2031 potrebbe scendere a 7,2 milioni (27%). Parallelamente si prevede un aumento delle coppie senza figli: da 5,3 milioni nel 2024 a 5,6 milioni nel 2031. La loro quota sul totale delle famiglie crescerebbe così dal 20,3% al 21,1%. Nello stesso arco temporale la crescente instabilità coniugale comporterà, infine, anche un aumento più contenuto di famiglie composte da un genitore solo, che passeranno da 2,8 milioni (il 10,6% del totale) a 2,9 milioni (10,8%).

In futuro si prevedono quindi famiglie sempre più piccole e caratterizzate da una maggiore frammentazione, il cui numero medio di componenti scenderà dalle attuali 2,25 persone per famiglia a 2,18 nel 2031.

Focus: Il sistema di indicatori Bes come strumento di programmazione e valutazione delle politiche

Il nostro Paese, con il Progetto per la misurazione del Benessere Equo e Sostenibile (Bes) – lanciato dall'Istat nel 2010 – è stato uno dei primi a sviluppare un quadro concettuale di misurazione del benessere sociale e a integrarlo nel ciclo delle politiche: la legge n. 163 del 2016 ha previsto, infatti, l'inclusione sistematica di 12 indicatori Bes nella programmazione economico-finanziaria. Tali indicatori sono stati selezionati da un Comitato appositamente istituito, a cui ha partecipato anche l'Istat.

Il sistema di indicatori Bes è uno strumento utile a monitorare i livelli del benessere e la loro evoluzione nel contesto delle transizioni ecologiche e digitali, e oggi a valutare anche il raggiungimento degli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; esso permette di analizzare, inoltre, se i miglioramenti coinvolgono equamente i territori e i diversi gruppi di popolazione, consentendo di individuare le azioni necessarie per sostenere la crescita del benessere e la riduzione delle disuguaglianze.

Gli strumenti offerti dall'Istat per la diffusione, analisi e consultazione degli indicatori sul benessere sono aumentati nel tempo. Il Rapporto Bes, pubblicato ogni anno dal

2013, è giunto nel 2024 all'undicesima edizione; negli ultimi mesi del 2023 l'Istituto ha inoltre arricchito la produzione editoriale con la diffusione di 20 report regionali del Bes dei Territori (BesT), che approfondiscono l'analisi del benessere per ciascuna regione italiana, scendendo al dettaglio provinciale. Ulteriori valutazioni sono possibili consultando le *dashboard* di visualizzazione degli indicatori.²⁴

Nel Rapporto Bes 2024, diffuso lo scorso 17 aprile²⁵, le tendenze del benessere sono analizzate alla luce dell'evoluzione di 152 indicatori, articolati in 12 domini. Una lettura complessiva delle traiettorie del benessere può essere effettuata a partire dalle variazioni nel tempo delle misure diffuse. Analizzando le variazioni dei 115 indicatori per i quali è disponibile il confronto per gli ultimi 7 anni (2017-2023)²⁶ emerge come per 73 di essi (63,5%) la situazione sia migliorata. Per 29 indicatori la situazione è peggiore (25,2%), mentre per i restanti 13 la situazione risulta stabile (11,3%).

I domini in cui la situazione è migliorata per un numero maggiore di indicatori sono Benessere soggettivo (sono migliorati tutti i 4 indicatori del dominio), Sicurezza, Benessere economico e Ricerca, innovazione e creatività (sono migliorati almeno i tre quarti degli indicatori); seguono il dominio Qualità dei servizi, in cui sono migliorati 11 indicatori su 15 (73,3%) e il dominio Lavoro e conciliazione dei tempi di vita, in cui sono migliorati 8 indicatori su 11 (72,7%). I domini in cui si registrano le maggiori quote di indicatori in peggioramento sono Relazioni sociali, in cui peggiora la metà degli indicatori, e Politica e istituzioni (41,7% degli indicatori). Segue, per quota di indicatori in peggioramento, il dominio Istruzione e formazione con 5 indicatori su 13.

Il dibattito attorno al concetto di misurazione del benessere è sempre aperto. A questo proposito si segnala che l'Istat, in collaborazione con l'Ocse, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con il sostegno della Banca d'Italia, è impegnato nell'organizzazione del VII Forum mondiale sul benessere²⁷, intitolato "Rafforzare gli approcci al benessere per un mondo che cambia" che si svolgerà a Roma nel prossimo novembre. L'obiettivo del Forum è accrescere la consapevolezza dei policy maker e della società civile sulla necessità di mettere al centro il benessere delle persone in tutti i settori delle politiche pubbliche e in tutte le forme di azione sociale.

Dal 2018, l'Istat pubblica anche il "Rapporto SDGs", con l'obiettivo di descrivere il percorso dell'Italia verso il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (Sustainable Development Goals, SDG), adottati con l'Agenda 2030 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite²⁸. Inoltre, a partire da settembre 2022, l'Istituto diffonde e aggiorna, in collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato, un

²⁴ Gli strumenti di visualizzazione sono disponibili a questo [link](#).

²⁵ Il Report è disponibile [qui](#).

²⁶ Il confronto 2017-2023 è disponibile per 59 dei 115 indicatori considerati (per 3 indicatori è disponibile il 2024). Per gli altri quando non era disponibile il 2017 o il 2023 è stato effettuato il confronto con l'anno più vicino, garantendo comunque il confronto per un arco temporale di almeno 5 anni.

²⁷ <https://www.oecd.org/en/events/2024/11/7th-oecd-world-forum-on-well-being.html>.

²⁸ L'ultimo Rapporto SDGs, diffuso lo scorso luglio, è disponibile a questo [link](#).

cruscotto informativo (*dashboard*) che fornisce un quadro integrato delle relazioni tra le misure previste dal PNRR e indicatori statistici di contesto descrittivi dell'ampia gamma di aspetti economici, sociali e ambientali su cui gli interventi previsti si propongono di incidere, coerentemente con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.²⁹

Focus: L'attività di formazione nella Pubblica Amministrazione

L'attività di formazione rappresenta una componente essenziale per favorire l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici, migliorando le competenze specialistiche dei dipendenti e facilitando l'introduzione delle nuove tecnologie. L'importanza dell'investimento in formazione nella PA è recepita dal PNRR, che destina a questo scopo 490 milioni di euro, e riconosciuta come priorità nelle azioni di riforma descritte nel Piano strutturale di bilancio, con l'intenzione di rafforzare le competenze nella PA anche dopo il 2026.

Nello specifico delle attività di formazione promosse dalla Pubblica Amministrazione, il Censimento permanente sulle istituzioni pubbliche (IP) offre un'informazione sia sulla diffusione, la strutturazione e la tipologia delle attività formative organizzate dalle diverse categorie di amministrazioni, sia sulla partecipazione da parte dei dipendenti.

Nel complesso, nel 2022 poco più della metà (il 53,4%) delle istituzioni ha realizzato attività formative, corrispondenti però al 93,4% dei dipendenti totali delle IP: la diffusione della formazione è, infatti, direttamente proporzionale alle dimensioni delle istituzioni, oltre che al tipo di funzioni che svolgono. Rispetto al 2020, la quota di istituzioni che hanno realizzato attività formative è cresciuta di quasi 7 punti percentuali e quella del rispettivo personale di poco più di 2, a indicazione che la realizzazione di attività formative ha riguardato in misura maggiore anche le istituzioni di dimensioni minori. I partecipanti alle attività formative sono stati 200 per ogni 100 dipendenti (160 nel 2020), con una diffusione molto maggiore tra i dipendenti di province e città metropolitane (300) e minima nelle amministrazioni centrali dello stato (104).

La diffusione è cresciuta in gran parte delle categorie di istituzioni; il maggiore incremento si è avuto per le aziende del Servizio sanitario nazionale, che nel 2020 avevano dovuto comprimere le attività formative; all'opposto, si è ridotta la partecipazione negli enti locali e in quelli pubblici non economici, che resta comunque elevata. Dal punto di vista territoriale, si osserva una forte disparità tra le regioni del Nord e quelle del Mezzogiorno, che si è rafforzata tra il 2020 e il 2022. Un esame più approfondito, che comprende anche gli orientamenti della formazione e il tema complementare della dotazione di capitale umano delle amministrazioni, è proposto nel Rapporto sulle Istituzioni Pubbliche 2024 dell'Istat³⁰.

²⁹ L'ultimo aggiornamento del *dashboard* è disponibile a questo [link](#).

³⁰ L'ebook, disponibile a questo [link](#), presenta per la prima volta in maniera organica le informazioni desunte dal Censimento permanente delle istituzioni pubbliche.