

**Attività conoscitiva preliminare all'esame della  
Nota di Aggiornamento del Documento di economia e finanza 2021**

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica  
Prof. Gian Carlo Blangiardo**

**Commissioni congiunte  
V "Bilancio, tesoro e programmazione" della Camera dei Deputati  
5ª "Bilancio" del Senato della Repubblica**

**5 ottobre 2021**



## Indice

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introduzione</b>   | <b>5</b>  |
| <b>1. Il quadro congiunturale</b>                                 | <b>5</b>  |
| <b>2. La valutazione degli scenari macroeconomici della NADEF</b> | <b>12</b> |
| <b>3. Gli obiettivi di finanza pubblica</b>                       | <b>15</b> |
| <b>4. Approfondimenti tematici</b>                                | <b>16</b> |

### Documentazione:

- **Allegato statistico**



## Introduzione

In questa audizione mi soffermerò in particolare sull'evoluzione recente del quadro internazionale e dei principali indicatori congiunturali per l'economia italiana, richiamando anche la nuova versione dei conti nazionali trimestrali diffusa questa mattina – coerente con le stime annuali pubblicate lo scorso 22 settembre.

Verranno poi proposte alcune valutazioni sul quadro macroeconomico e di finanza pubblica aggiornato nella Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2021 (di seguito NADEF) e sulle prospettive dell'economia italiana nei prossimi mesi.

In questa sede non entreremo nel dettaglio degli interventi previsti nella prossima legge di bilancio, descritti in forma preliminare nella Nota oggi in discussione, in attesa della loro definizione. Il testo si conclude però con due brevi approfondimenti su temi oggetto di attenzione nella NADEF: la disponibilità dei servizi di asili nido, che resta ancora molto disomogenea sul territorio, e la spesa dei comuni per i servizi sociali.

### 1. Il quadro congiunturale

#### *Il contesto internazionale*

La ripresa economica si conferma sostenuta e l'economia mondiale ha ormai superato i livelli pre-pandemici<sup>1</sup>. In molti paesi, l'inflazione sta accelerando in misura marcata, riflettendo in prevalenza il significativo aumento dei prezzi delle materie prime e dei prodotti energetici. L'inflazione misurata sulla componente "core", al netto di energetiche e alimentari non trasformati, mostra invece una risalita più moderata.

L'incremento dei prezzi è stato particolarmente accentuato negli Stati Uniti, dove il processo di normalizzazione della politica monetaria potrebbe iniziare nei prossimi mesi. Anche nell'Area euro, l'inflazione è aumentata, seppure con andamenti eterogenei tra i paesi, e la misura di "core inflation" si è avvicinata, per la prima volta da molti anni, al 2% in termini tendenziali. L'accelerazione è stata marcata in Germania, anche per l'effetto del confronto statistico con i dati della seconda parte del 2020, caratterizzati da una riduzione temporanea delle aliquote Iva.

---

<sup>1</sup> Si veda il recente OECD Economic Outlook, <https://www.oecd.org/economic-outlook/>. Secondo le stime dell'Ocse, il Pil mondiale aumenterà del 5,7% nell'anno corrente e del 4,5% nel 2022, trainato dalla ripresa del commercio internazionale e sostenuto dalle politiche economiche espansive dei governi.

L'industria mondiale continua a risentire di alcune strozzature nella fornitura di materie prime, che portano a crescenti difficoltà nell'organizzazione dei processi produttivi nelle catene globali del valore (come scarsità di microchip, ritardi nelle consegne di semilavorati e riorganizzazione di alcune filiere). Il commercio internazionale di merci in volume, a luglio, ha segnato una flessione congiunturale dello 0,9% (+0,7% a giugno) dovuta principalmente al calo degli scambi della Cina, dove sono emersi segnali di raffreddamento della ripresa economica.

Ad agosto le vendite al dettaglio cinesi hanno subito una brusca frenata tendenziale (-2,5%, da +8,5% a luglio) che si è accompagnata, nello stesso periodo, ad un rallentamento della produzione industriale (+5,3%, da 6,4%). Nello stesso mese, anche gli utili dell'industria cinese hanno segnato, per il sesto mese consecutivo, un ulteriore rallentamento. Le prospettive restano incerte: a settembre, il PMI per l'attività manifatturiera ha subito un'inattesa flessione scendendo sotto la soglia di 50, mentre l'indice per il settore servizi ha mostrato un deciso miglioramento (a 53,2 da 47,5).

Per quel che riguarda gli Stati Uniti, le stime di crescita del Pil diffuse dall'Ocse indicano il proseguimento della fase di robusta espansione dell'economia (+6% nel 2021 e +3,9% nel 2022). Ad agosto, la produzione industriale è aumentata dello 0,4% in termini congiunturali (+0,8% a luglio) e le vendite al dettaglio dello 0,7%, scontando l'atteso crollo delle vendite di auto (-3,6% congiunturale) che segue l'incremento del 10,7% di luglio.

Secondo l'Ocse, la crescita dell'Area euro dovrebbe essere in linea con quella dell'economia statunitense: +5,3% e +4,6% rispettivamente nel 2021 e 2022. Alle prospettive economiche favorevoli si accompagna il miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro (il tasso di disoccupazione della Uem ad agosto è sceso a 7,5%) e un'accelerazione tendenziale dei prezzi (+3,4% a settembre, dal +3,0% di agosto, toccando il massimo da novembre 2011). Dal lato dell'offerta, la produzione industriale, dopo due mesi consecutivi di flessione, è salita a luglio dell'1,5% in termini congiunturali; il livello dell'indice è risalito ai livelli pre-crisi.

Le prospettive per l'Area Euro restano favorevoli. L'indice composito di fiducia economica della Commissione europea, Economic sentiment indicator (ESI), è cresciuto marginalmente a settembre, dopo il calo di agosto, restando comunque su livelli particolarmente elevati. In particolare, si è registrato un miglioramento della fiducia dei consumatori e del settore delle costruzioni, una stabilità nell'industria e un calo nei servizi e nel commercio al dettaglio.

La risalita dei prezzi dei prodotti energetici ha costituito l'elemento trainante dell'aumento dell'inflazione degli ultimi mesi. Le quotazioni del Brent hanno continuato a salire, spinte dalla ripresa dell'economia mondiale e in assenza di una parallela espansione della produzione. Il prezzo del greggio, a settembre, è salito a 73,8 dal valore di 70,8 dollari al barile osservato ad agosto. Le attese di normalizzazione della politica monetaria Usa hanno mostrato per ora solo marginali

effetti sul cambio del dollaro che si è attestato in media a 1,18 dollari per euro a settembre, valore stabile rispetto alla media di agosto.

### ***L'evoluzione recente dell'economia italiana***

Come atteso, l'economia italiana è cresciuta in modo sostenuto nel secondo trimestre dell'anno. La versione dei conti nazionali trimestrali diffusa questa mattina, coerente con le nuove stime annuali pubblicate il 22 settembre<sup>2</sup>, ha confermato il profilo congiunturale del Pil degli ultimi due trimestri, con la lieve crescita congiunturale nel primo (+0,2% la variazione a prezzi costanti) e una forte accelerazione dei ritmi produttivi nel secondo (+2,7%). La stima del tasso di crescita tendenziale ha subito una minima revisione, risultando pari al 17,2% nel secondo trimestre.<sup>3</sup>

Sulla base di tali andamenti, la variazione acquisita per il 2021 – la crescita annuale che si otterrebbe in presenza di una variazione congiunturale nulla nei restanti trimestri dell'anno – si conferma al 4,7%.

Nel secondo trimestre dell'anno, il divario rispetto al periodo pre-crisi (il quarto trimestre del 2019) si è così significativamente ridotto: la variazione resta comunque negativa per circa 17 miliardi (-3,9%).

La forte crescita congiunturale del Pil nel secondo trimestre è da ricondurre all'ampio contributo positivo della domanda interna al netto delle scorte, pari complessivamente a 3,1 punti percentuali: +2,8 punti dai consumi delle famiglie e delle Istituzioni Sociali Private (ISP), +0,5 punti dagli investimenti fissi lordi e -0,2 punti dalla spesa delle Amministrazioni Pubbliche (AP). È invece risultato modesto l'apporto della domanda estera netta (+0,3 punti percentuali) in quanto alla crescita pur vivace delle esportazioni si è contrapposta un'espansione significativa delle importazioni (rispettivamente +3,2% e +2,4% le variazioni congiunturali). Il contributo delle scorte è stato negativo per 0,8 punti percentuali.

I consumi finali nazionali sono cresciuti del 3,4% rispetto al trimestre precedente, trainati dal forte aumento della spesa delle famiglie residenti e delle ISP (+5,0%, dopo la contrazione del primo, -1,0%); la spesa delle AP ha segnato un'ulteriore flessione, più marcata rispetto ai tre mesi precedenti (-0,8% e -0,5% rispettivamente). La spesa delle famiglie sul territorio economico è aumentata per tutti i tipi di acquisti ma con maggiore intensità per i servizi (+9,6%), anche per effetto dell'aumento generalizzato della mobilità delle persone. I consumi di servizi risultano nondimeno ancora inferiori del 13,9% rispetto al quarto trimestre del 2019.

---

<sup>2</sup> La revisione dei conti nazionali annuali relativa al triennio 2018-2020 ha confermato un calo del Pil in volume del -8,9% nel 2020 a seguito di diminuzioni degli investimenti fissi lordi (-9,2%), dei consumi finali nazionali (-7,8%), delle esportazioni di beni e servizi (-14,0%) e delle importazioni (-12,9%).

<sup>3</sup> A fronte di un tendenziale del 17,3% stimato in precedenza; nel primo trimestre, la variazione tendenziale è stata invece pari a -0,8% (da -0,7%).

Nel secondo trimestre, in presenza di un deciso incremento del grado di utilizzo degli impianti, gli investimenti hanno segnato un'ulteriore crescita (+2,6%, pur con una dinamica più lenta del primo, +4,1%), diffusa tra le componenti. La ripresa degli investimenti è trainata soprattutto dalla spesa in abitazioni e in fabbricati non residenziali e altre opere (rispettivamente +3,7% e +3,2%). È in crescita anche la spesa per impianti, macchinari e armamenti (+2,4%, nonostante il calo registrato per la componente dei mezzi di trasporto, -0,7%) e, seppur marginalmente, quella per i prodotti della proprietà intellettuale (+0,2%).

Dal lato dell'offerta, si conferma la dinamica positiva dell'industria (+1,5% la variazione congiunturale del valore aggiunto a prezzi costanti nel secondo trimestre, dopo il +2,0% del primo) e in particolare delle costruzioni (+3,2%, dopo +5,3%). A trainare la sostenuta crescita del Pil nel secondo trimestre è però soprattutto il rimbalzo dell'attività dei servizi (+3,0%), dopo il calo osservato nel primo (-0,4%). Tra le attività dei servizi si segnala la crescita delle Attività immobiliari (+2,5%, dopo -1,7%) e soprattutto l'eccezionale espansione dell'attività nell'ampio comparto che include Commercio, trasporto, alloggio e ristorazione (+10,3%). Gli indici del fatturato dei servizi del secondo trimestre 2021 forniscono un ulteriore dettaglio per questo macro settore, mettendo in evidenza la crescita eccezionalmente marcata per i servizi di alloggio e ristorazione (+34,6% congiunturale), il cui livello di fatturato resta comunque ancora largamente inferiore a quello del quarto trimestre 2019 (-43,2%).

Gli indicatori congiunturali della manifattura confermano i segnali positivi osservati nei primi mesi dell'anno. La produzione industriale, misurata al netto delle costruzioni, ha raggiunto a luglio i livelli pre-crisi, segnando un ulteriore rialzo congiunturale (+0,8%), a sintesi di aumenti per i beni strumentali (+1,9%), intermedi (+1,4%) e di consumo (+0,9%) e di un calo dell'energia (-1,5%).

Dal lato delle esportazioni, le vendite all'estero hanno segnato un nuovo aumento a luglio (+2,6%) e nella media del trimestre maggio-luglio si registra una crescita del 3,1% rispetto ai tre mesi precedenti; nello stesso periodo è in crescita anche l'import (+4,9% congiunturale nel trimestre).

Le costruzioni, infine, hanno segnato a luglio una battuta d'arresto, indicando una fase di stabilizzazione del livello della produzione dopo la crescita marcata dei primi quattro mesi dell'anno: dopo l'aumento congiunturale dell'1,6% registrato a giugno, l'indice della produzione nelle costruzioni è diminuito a luglio dell'1,9%. Nella media del periodo maggio-luglio rispetto al trimestre precedente, la variazione risulta negativa (-0,5%). Prosegue invece la fase di ripresa dei prezzi delle abitazioni (IPAB) acquistate dalle famiglie che, nel secondo trimestre hanno mostrato un aumento congiunturale (+1,7%), ascrivibile unicamente ai prezzi delle abitazioni nuove (+2,0%), mentre quelli delle abitazioni esistenti si mantengono sui livelli del trimestre precedente. Il tasso di variazione acquisito dell'IPAB per il 2021 è pari a +2,0%.



## ***Le famiglie e il lavoro***

L'Istat ha diffuso oggi anche i Conti delle Famiglie. Nel secondo trimestre 2021, il reddito disponibile delle famiglie consumatrici è aumentato dello 0,5% in termini congiunturali, con un rallentamento rispetto al recupero del primo trimestre (+2,2%). All'opposto, la spesa delle famiglie ha segnato – grazie all'allentamento dei vincoli sulla mobilità – una forte risalita (+5,4%), con una discesa di oltre 4 punti percentuali della propensione al risparmio delle famiglie. Tale indicatore, pur scendendo al valore più basso dall'inizio della pandemia (12,9%), risulta ancora superiore di oltre 5 punti al livello del quarto trimestre 2019, confermando che i comportamenti dei consumatori nel secondo trimestre sono stati ancora influenzati dai riflessi della crisi.

La ripresa dei ritmi produttivi e dei consumi continua ad associarsi a un generale miglioramento del mercato del lavoro, sebbene a partire da luglio si siano registrate contenute riduzioni del numero di occupati. Ad agosto, gli occupati sono scesi dello 0,3% (-80mila unità, dopo le -33mila a luglio). Anche le persone in cerca di occupazione hanno segnato una marginale riduzione (-0,2%, 4mila unità) rispetto al mese precedente, mentre il tasso di disoccupazione è rimasto stabile al 9,3%.

Considerando il trimestre giugno-agosto 2021, il livello dell'occupazione è più elevato dell'1,1% (+241mila unità) rispetto al trimestre precedente; diminuiscono le persone in cerca di occupazione (-6,5%, pari a -163mila unità) e anche gli inattivi tra i 15 e i 64 anni (-1,0%, pari a -135mila unità).

Nel complesso del periodo febbraio 2020-agosto 2021, i livelli di occupazione e disoccupazione restano comunque inferiori, rispettivamente, di 391 mila e di 166 mila unità, mentre l'inattività è ancora superiore di 265 mila unità. Rispetto a febbraio 2020, il tasso di occupazione è più basso di 0,6 punti percentuali e quello di disoccupazione di 0,4. Il calo dell'occupazione nel corso dell'emergenza sanitaria ha riguardato soprattutto gli indipendenti (-302 mila) e ha colpito maggiormente i lavoratori con meno di 50 anni (-489 mila unità, pari al 3,4%) e le donne, con una perdita di 220 mila occupate (-2,3%) e una riduzione del tasso di occupazione femminile dal 49,6% al 48,9%.

Secondo le stime aggiornate di Contabilità nazionale, le ore lavorate sono cresciute nel secondo trimestre dell'anno corrente del 3,0% in termini congiunturali, dopo la sostanziale stazionarietà del primo trimestre. Le ore lavorate restano tuttavia inferiori di quasi il 5% rispetto ai livelli pre-crisi.

La domanda di occupazione da parte delle imprese continua a mostrare segnali favorevoli, anche se sembrano emergere possibili *mismatch* tra domanda e offerta. Gli indicatori relativi alle attese relative alla dinamica dell'occupazione si mantengono infatti su livelli elevati in tutti i settori, anche se in presenza di parziali rallentamenti. Nel secondo trimestre 2021, le imprese manifatturiere evidenziano come, tra i motivi di ostacolo alla produzione, siano in crescita le segnalazioni di scarsità di manodopera che si associano all'aumento di giudizi di insufficienza di impianti e/o materiali.

## ***I prezzi***

A settembre (stima preliminare), l'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC) ha registrato una lieve diminuzione rispetto al mese precedente (-0,1%); l'incremento tendenziale è però salito al 2,6% (da +2,0% di agosto). I prezzi dei beni energetici hanno mostrato un'ulteriore accelerazione (+20,2%, da +19,8% di agosto) che si è sommata al rialzo della componente dei beni alimentari (+1,2%, da +0,7% di agosto) e dei beni durevoli (+1,0%, da +0,5%). Per la componente dei servizi, i prezzi dei trasporti hanno registrato un deciso aumento (+2,0%, da -0,4%). La dinamica delle componenti non energetiche ha dato luogo a una risalita dell'inflazione di fondo, nell'accezione che esclude gli energetici e gli alimentari freschi, che a settembre ha toccato l'1,1%, dallo 0,6% di agosto.

L'inflazione acquisita per il 2021 risulta pari a 1,7% per l'indice generale e a 0,8% per la componente di fondo.

A settembre, si è ridotto il divario dell'inflazione dell'Italia rispetto all'Area euro. L'indice armonizzato dei prezzi al consumo IPCA nel nostro Paese è cresciuto in termini tendenziali del 3,0%, in accelerazione rispetto al mese precedente (+2,5%), riportando il differenziale inflazionistico a favore dell'Italia a 0,4 punti percentuali (3,4% la stima per l'Area euro). La dinamica dell'indice è legata a diversi fattori tra i quali la fine dei saldi estivi, la forte accelerazione dei prezzi dell'abitazione (+9,7%, tendenziale) – che sconta il rincaro delle tariffe per energia e gas – e dei trasporti (+7,0%), in forte ripresa nel mese di settembre.

Nelle fasi a monte della distribuzione finale, continuano a manifestarsi gli effetti delle spinte al rialzo dei prezzi delle materie prime, petrolio e metalli, e dei costi di spedizione delle merci, che si riflettono sui prezzi dei beni importati, a luglio aumentati del 10,5% (+9,5% a giugno). In particolare, spiccano gli aumenti tendenziali dei prezzi della componente energia per i paesi dell'Area non euro (+60,3%) e quelli dei beni intermedi all'interno dell'Area euro (+14,9%).

Il rincaro dei prezzi all'import si riflette anche sulla dinamica dei prezzi dei prodotti industriali venduti sul mercato interno che ad agosto hanno mostrato un ulteriore rialzo della crescita tendenziale (+13,8% da +13,5% di luglio).

A settembre, il persistere di segnali favorevoli della fiducia delle famiglie si associa a un deciso incremento della quota di consumatori che si attende un incremento dei prezzi, con un saldo che nel terzo trimestre aumenta di circa 20 punti rispetto al trimestre precedente.

Nello stesso periodo, all'interno di un quadro complessivo di aumento delle attese sui prezzi da parte delle imprese, si registrano ancora segnali di prudenza nei movimenti al rialzo dei listini per i produttori di beni di consumo.

### ***Focus: La dinamica dei prezzi al consumo nei primi nove mesi del 2021***

Nei primi nove mesi del 2021 è proseguita la fase di accelerazione dell'inflazione che aveva caratterizzato il secondo semestre dell'anno precedente.

La dinamica tendenziale dei prezzi al consumo, misurata dall'indice dei prezzi per l'intera collettività (NIC), che a gennaio 2021 era tornata su valori positivi (+0,4%, dal -0,2% di dicembre 2020), si è progressivamente accentuata nei mesi successivi fino ad arrivare al +2,6% di settembre.

Come richiamato, la rapida risalita dell'inflazione si deve essenzialmente alla dinamica dei prezzi della componente energetica, che nel corso del 2021 ha registrato una forte accelerazione, salendo al +20,2% di settembre dal -7,7% di dicembre. Le tensioni sui prezzi dei beni energetici hanno riguardato soprattutto il settore regolamentato (dal -7,0% di dicembre 2020 al +34,3 di settembre) e, in modo relativamente meno marcato, quello non regolamentato (dal -8,1% di fine 2020 al +13,3 di settembre 2021).

La dinamica tendenziale dei prezzi nel comparto alimentare ha esercitato invece un effetto di contenimento dell'inflazione nella prima metà del 2021. Dal mese di luglio, tuttavia, i prezzi dei beni alimentari hanno evidenziato un'inversione di tendenza, che ha riportato i tassi di crescita in ragione d'anno su valori positivi sia nel settore dei beni freschi sia in quello dei prodotti lavorati (saliti a settembre rispettivamente a +1,0% e +1,3%), dando così un ulteriore sostegno alla risalita dell'inflazione.

Per quanto riguarda i prodotti industriali non energetici e non alimentari, il profilo tendenziale dei prezzi, nei primi sette mesi dell'anno, si è caratterizzato per un andamento relativamente stabile e in lieve decelerazione che, tuttavia, da luglio ha lasciato il campo a una lieve risalita, in particolare per i beni durevoli e non durevoli.

I prezzi dei servizi, infine, hanno segnato una dinamica altalenante e, dopo un picco a marzo (+1,1%), le spinte si sono molto attenuate nel bimestre successivo (+0,4% a maggio); i prezzi sono poi tornati a crescere nei mesi più recenti e il tasso tendenziale è salito all'1,3% a settembre. La dinamica tendenziale dei prezzi dei servizi ha risentito, in particolare, delle tensioni che hanno interessato il settore dei servizi relativi ai trasporti e quello dei servizi ricreativi e culturali.

La rapida accelerazione dell'inflazione nei primi nove mesi del 2021 è un fenomeno che ha interessato le principali economie europee.

In particolare, nella media dei paesi dell'Area euro, l'indice armonizzato dei prezzi al consumo ha fatto registrare un aumento del tasso tendenziale di 3,7 punti percentuali (dal -0,3 di dicembre al +3,4 di settembre). Come ricordato, l'accelerazione più marcata è risultata quella della Germania (da -0,7% a +4,1%), mentre in Francia la dinamica tendenziale dei prezzi al consumo ha evidenziato una crescita relativamente più contenuta (dalla sostanziale stabilità di dicembre al +2,7 di settembre). Per contro, in Italia, il tasso tendenziale di crescita dell'indice armonizzato è salito di 3,3 punti percentuali (dal -0,3% di dicembre, al +3,0% di settembre).

Il principale sostegno alla risalita dell'inflazione nei tre paesi considerati proviene dalla crescita dei prezzi del settore energetico, la cui accelerazione è risultata più accentuata in Italia rispetto a quanto avvenuto in Germania e Francia.

Con riferimento ai beni alimentari (comprese le bevande alcoliche e i tabacchi), i prezzi hanno registrato in Italia tassi tendenziali di crescita relativamente più contenuti rispetto agli altri paesi, come pure rispetto all'Area euro. La fase di risalita iniziata a luglio è risultata tuttavia più accentuata nel nostro paese, determinando un sensibile ridimensionamento dei differenziali di inflazione a settembre.

Per quanto riguarda i beni industriali (non energetici e non alimentari), l'andamento dell'indice italiano appare sostanzialmente correlato a quello misurato per i paesi dell'Area euro, sebbene si caratterizzi per fluttuazioni di maggiore ampiezza. In particolare, il differenziale inflazionistico tra l'indice italiano e quello dell'Area euro, rimasto su valori positivi nei primi due mesi del 2021, è divenuto negativo a partire da marzo e si è poi ampliato tornando a restringersi solo dal mese di agosto.

Infine, nel settore dei servizi, la dinamica tendenziale dei prezzi in Italia è rimasta al di sotto di quella registrata nella media dei paesi dell'Area euro, contribuendo così a mantenere negativo il gap inflazionistico del nostro Paese.

## **2. La valutazione degli scenari macroeconomici della NADEF**

Oltre a descrivere l'aggiornamento del quadro previsivo, con revisioni concentrate prevalentemente sul biennio 2021-2022, la Nota considera il quadro dell'evoluzione di medio periodo dell'economia italiana e il ruolo atteso del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Nella NADEF si presenta, inoltre, il dettaglio del sistema di monitoraggio e dello sviluppo delle misure previste dal Piano. Su questi due temi si presentano di seguito alcune sintetiche considerazioni.

### ***L'evoluzione di breve e medio periodo dell'economia italiana***

L'indice di fiducia delle famiglie ha mostrato a settembre un nuovo aumento, raggiungendo il valore più elevato dall'inizio della serie storiche, grazie soprattutto a un diffuso ottimismo sulla situazione economica generale e su quella corrente – che appare compatibile con il prolungamento della fase di ripresa dei consumi delle famiglie.

Dal lato dell'offerta, l'indice del clima di fiducia delle imprese ha registrato a settembre un lieve calo, eterogeneo tra i settori, che segue la correzione al ribasso segnata ad agosto dopo il forte aumento dei mesi precedenti. La fiducia delle imprese è aumentata nelle costruzioni e tra le imprese dei servizi di mercato, al cui interno si segnala il deciso miglioramento della fiducia di quelle fornitrici di servizi turistici. Un peggioramento è invece emerso nel commercio al dettaglio, i cui livelli sono tornati vicini a quelli di giugno. In questo contesto è possibile ipotizzare un

ulteriore miglioramento dell'attività economica nel terzo trimestre, guidato sia dai servizi sia, in misura più contenuta, dalle costruzioni e dalla manifattura<sup>4</sup>.

In presenza di una crescita acquisita per i primi due trimestri pari al 4,7%, i segnali positivi per il terzo trimestre rendono realizzabile il livello di crescita programmata del 6,0% per l'anno corrente descritto nella NADEF.

Per l'anno 2022, il quadro programmatico evidenzia un ulteriore impulso dell'attività economica (+4,7%) che permetterà di raggiungere i livelli pre-crisi del Pil, mentre il proseguimento della fase espansiva corrisponderebbe al superamento del trend pre-crisi nel 2023. Come riportato nella NADEF, "conseguita questa prima tappa, comincerà la fase di vera e propria espansione economica, che porterà la crescita del Pil e dell'occupazione nettamente al di sopra dei ritmi registrati nell'ultimo decennio". La crescita nel 2024 è stimata all'1,9%, un valore decisamente superiore alla media del periodo 2000-2008 (+1,2%) e di quella del periodo 2010-2019 (+0,3%).

Se nel breve periodo la realizzazione dello scenario previsivo è legata ad ipotesi favorevoli sull'andamento della crisi sanitaria, la ripresa del commercio internazionale e l'assenza di ulteriori tensioni sui prezzi del petrolio e, più in generale, delle materie prime, il quadro riferito al medio periodo ha come condizione la capacità del sistema economico e sociale di operare le trasformazioni necessarie a raggiungere un nuovo paradigma. In questa sede si desidera sottolineare almeno due degli elementi che richiedono un forte impulso progettuale per assicurare il raggiungimento dello scenario delineato – e che sono del resto richiamati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): il rilancio degli investimenti e lo sviluppo del capitale umano.

È opportuno ricordare come, in Italia, la quota di investimenti totali sul Pil abbia toccato nel 2020 il livello più basso (17,8%) tra i principali paesi europei, quattro punti percentuali in meno rispetto alla media dell'Area euro. La posizione italiana varia a seconda del tipo di investimento considerato: mentre gli investimenti in macchinari e attrezzature risultano superiori alla media dell'Area euro e in linea con l'evoluzione della Germania, distanze significative emergono sia per quelli in costruzione sia per quelli nei prodotti della proprietà intellettuale, che includono la Ricerca e Sviluppo e il software. La quota sul Pil di quest'ultimo asset è particolarmente bassa in Spagna e Italia (rispettivamente 3,4% and 3,2%), in confronto alla Francia (6,1%) e alla media dell'Area euro (5,1%).<sup>5</sup> La necessaria ripresa degli investimenti in proprietà intellettuale richiederà una contemporanea trasformazione del sistema produttivo nonché un corrispondente aggiornamento delle competenze della forza lavoro.

---

<sup>4</sup> L'11 ottobre l'Istat diffonderà l'indice della produzione per il mese di agosto.

<sup>5</sup> Su questi aspetti si veda il capitolo 5 del Rapporto Annuale 2021:  
[https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2021/Capitolo\\_5.pdf](https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2021/Capitolo_5.pdf).

### ***Un possibile contributo al monitoraggio del PNRR tramite gli indicatori SDGs***

La parte IV della NADEF è dedicata al PNRR, illustrando le azioni avviate dal Governo italiano che hanno portato alla definizione della struttura di governance del piano, articolata su più livelli. Le misure previste includono anche la costituzione di un specifico sito “Italiadomani.gov.it” che ha l’obiettivo di garantire una più semplice ed ampia consultazione sullo stato di avanzamento delle misure e dei progetti.

In questa sede si vuole portare l’attenzione su come il sistema degli indicatori di sviluppo sostenibile (SDGs) reso disponibile dall’Istat potrebbe contribuire in termini di strumenti di monitoraggio e verifica dei progressi del PNRR per quel che riguarda le dimensioni della sostenibilità. In primo luogo, è opportuno ricordare che, lo scorso agosto, l’Istat ha diffuso il Rapporto annuale sugli indicatori SDGs che contiene una prima analisi della relazione fra gli SDGs e le 6 Missioni previste dal Piano.<sup>6</sup>

In questo quadro generale si individua uno specifico aggancio a due Goal, il 5 (Uguaglianza di genere) e il 16 (Pace, giustizia e istituzioni forti). Il primo può essere associato al monitoraggio di una delle priorità trasversali, l’uguaglianza di genere, e il secondo alle riforme orizzontali riferite a giustizia e PA, nonché a quelle abilitanti sulla semplificazione normativa.

Il quadro complessivo delle relazioni tra gli indicatori appartenenti agli altri 15 Goal e alle 6 Missioni evidenzia l’elevata capacità degli SDGs di rappresentare alcune delle Missioni del PNRR.

Le analisi riportate nel Rapporto forniscono anche una misura di convergenza nel tempo tra le regioni, elaborate con l’obiettivo di fornire uno strumento utile per il monitoraggio delle divergenze territoriali, una delle priorità trasversali del PNRR.

Il quadro delle relazioni e analisi presentate nel Rapporto sottolinea come il framework degli SDGs possa costituire uno strumento da utilizzare per il monitoraggio del PNRR sia rispetto ai temi trasversali del Piano, quali il superamento degli squilibri territoriali e di genere, sia per le specifiche Missioni.

Adottare tale framework richiederebbe tuttavia investimenti mirati allo sviluppo di nuove metodologie e fonti di dati che consentano una decisa riduzione della tempistica di diffusione, oltre a un ampliamento delle misure statistiche su alcuni temi, come la digitalizzazione e le infrastrutture. Inoltre, si dovrebbe puntare a un affinamento del processo di valutazione che connette tra loro le variazioni delle misure statistiche con le politiche individuate.

Come riportato nella NADEF, “la completa realizzazione del PNRR”, (nonché il suo monitoraggio) “resta la grande scommessa per i prossimi anni, in un contesto mondiale che è forse il più complesso ed articolato della storia recente”.

---

<sup>6</sup> Si veda il Rapporto 2021 sugli SDGs, <https://www.istat.it/storage/rapporti-tematici/sdgs/2021/capitolo1.pdf>.

### 3. Gli obiettivi di finanza pubblica

Lo scorso 22 settembre l'Istat ha diffuso le stime aggiornate degli indicatori di finanza pubblica per il triennio 2018-2020<sup>7</sup>, nell'ambito del consueto processo di revisione degli aggregati di contabilità nazionale necessario per integrare i nuovi elementi informativi che via via si rendono disponibili.

Per quanto riguarda il conto delle Amministrazioni Pubbliche (AP), le revisioni più consistenti hanno interessato il 2020, determinando un peggioramento dell'indebitamento netto di 1.581 milioni. Le nuove stime di contabilità nazionale hanno comportato revisioni del rapporto indebitamento/Pil sia per l'anno 2019, con un miglioramento di 0,1 punti (da 1,6 a 1,5%), sia per l'anno 2020, con un peggioramento di 0,1 punti (da 9,5 a 9,6%).

Nella NADEF vengono aggiornate le previsioni di finanza pubblica per gli anni 2021-2024 contenute nel Documento di Economia e Finanza (DEF) dello scorso aprile. Le nuove previsioni tengono conto, da un lato, del generale miglioramento dello scenario macroeconomico e, dall'altro, delle più recenti evidenze del monitoraggio dei conti pubblici e delle revisioni apportate dall'Istat ai conti nazionali.

Per quanto riguarda gli obiettivi di finanza pubblica tendenziali, sulla base dei nuovi scenari economici illustrati nel documento in discussione, l'indebitamento netto è stimato al 9,4% del Pil nel 2021, inferiore al 9,6% registrato nel 2020 e in netto miglioramento rispetto al 11,8% indicato nel DEF. L'aggiornamento si spiega sia con la maggiore crescita nominale prevista per il 2021 (attesa al +7,6%, in aumento rispetto al +5,6% programmatico del DEF), sia con il buon andamento delle entrate tributarie e contributive e le minori spese connesse alle misure straordinarie a sostegno di famiglie, imprese e lavoratori. L'andamento del deficit tendenziale nel triennio 2022-2024 è anch'esso più contenuto rispetto a quanto riportato negli scenari programmatici del DEF: l'indebitamento netto del 2022 si riduce dal 5,9% al 4,4%, quello del 2023 passa dal 4,3% al 2,4%, mentre quello del 2024 è previsto al 2,1% del Pil anziché al 3,4%.

Il nuovo scenario programmatico presentato nella NADEF incorpora gli effetti delle misure che saranno introdotte dalla Legge di bilancio per il triennio 2022-2024 e include il rinnovo di quelle adottate nel 2020 per arginare gli effetti economici e sociali della pandemia. Gli interventi di prossima attuazione peggiorano i saldi programmatici rispetto ai tendenziali. L'andamento dell'indebitamento netto programmatico risulta, infatti, superiore di oltre un punto percentuale di Pil rispetto a quello tendenziale nel 2022 (è previsto, infatti, al 5,6%). Il differenziale in termini di indebitamento netto fra i due scenari si amplia ulteriormente nel 2023 raggiungendo 1,5 punti percentuali di maggior deficit. Nel 2024 il deficit programmatico è pari al 3,3%, con un differenziale di 1,2 punti percentuali nel confronto con il valore tendenziale.

---

<sup>7</sup> Si veda [https://www.istat.it/it/files//2021/09/CS\\_Conti-economici-nazionali\\_2020.pdf](https://www.istat.it/it/files//2021/09/CS_Conti-economici-nazionali_2020.pdf).

Rispetto al DEF, il quadro programmatico della NADEF anticipa al 2021 l'avvio della fase di discesa del rapporto fra debito pubblico e Pil, misurato al lordo delle passività per gli interventi di sostegno finanziario a favore di Stati Membri della Uem. L'incidenza del debito su Pil passa dal valore massimo del 155,6% raggiunto nel 2020 al 153,5% nel 2021, per poi continuare a ridursi gradualmente sino al 146,1% nel 2024 (nel DEF, invece, il picco, pari al 159,8% del Pil, era atteso nel 2021). Anche dopo questa sensibile riduzione, nel 2024 il rapporto debito/Pil rimarrebbe comunque superiore di quasi 12 punti percentuali rispetto al valore del 2019 (134,3%).

Nel complesso, la NADEF prevede uno sforzo finanziario a supporto di una politica di bilancio espansiva protratto almeno sino al 2024. Successivamente a questa data, il progressivo esaurirsi degli effetti delle misure straordinarie di contrasto della crisi e la piena ripresa dell'attività economica, dovrebbero aprire una nuova fase favorevole al risanamento dei conti pubblici. In questo contesto, le finanze pubbliche si gioverebbero soprattutto della maggiore crescita stimolata dal rilancio degli investimenti impresso dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

I dati del Conto trimestrale delle Amministrazioni Pubbliche, diffusi questa mattina dall'Istat, forniscono una prima stima dell'andamento dei conti pubblici nei primi sei mesi del 2021. Nella lettura di queste prime evidenze, va tenuto conto che la finanza pubblica nell'anno corrente è stata segnata dagli effetti dalla pandemia e dai relativi interventi sul sistema economico dall'inizio dell'anno, mentre nel 2020 ne è stata influenzata solo a partire dal mese di marzo. Complessivamente, nella prima metà dell'anno in corso si è registrato un rapporto indebitamento netto/Pil pari al 10,2%, in miglioramento di 1,6 punti percentuali rispetto al corrispondente periodo del 2020 (11,8%); il saldo primario è risultato negativo ma in miglioramento, con un'incidenza sul Pil pari al 6,5% (-8,2% nello stesso periodo del 2020). La pressione fiscale è pari nella media dei due trimestri al 39,9% del Pil, invariata rispetto al 2020, poiché il sostenuto aumento delle entrate fiscali e contributive è in linea con la dinamica del Pil a prezzi correnti.

#### **4. Approfondimenti tematici**

##### ***L'offerta pubblica e privata di servizi educativi per la prima infanzia***

Gli asili nido, istituiti in Italia nel 1971 come "servizi sociali di interesse pubblico" (Legge n. 1044/1971) e i servizi integrativi per la prima infanzia, introdotti alla fine degli anni '90, caratterizzati da una maggiore flessibilità organizzativa, nascono come servizi assistenziali, con la finalità principale di supportare i genitori, le donne in particolare, nella cura dei bambini e nella partecipazione al mondo del lavoro.

Le principali evidenze del quadro informativo mostrano la persistenza di importanti criticità: una carenza strutturale nella disponibilità di servizi educativi per la prima infanzia rispetto al potenziale bacino di utenza (bambini di età inferiore a 3 anni), e una distribuzione profondamente disomogenea sul territorio nazionale.



La coesistenza di situazioni di eccellenza in alcune zone, con situazioni di grave carenza in altre, se da un lato può offrire interessanti modelli organizzativi da esportare, dall'altro pregiudica fortemente la garanzia di pari opportunità educative laddove la disponibilità e l'accessibilità ai servizi è fortemente limitata.

Al 31 dicembre 2019, per l'anno educativo 2019/2020, erano attivi sul territorio nazionale 13.834 servizi per la prima infanzia, circa 500 in più rispetto all'anno precedente. I posti autorizzati al funzionamento, censiti con una rilevazione annuale presso i comuni, erano 361.318, di cui il 50% all'interno di strutture pubbliche, ovvero a titolarità dei Comuni<sup>8</sup>.

L'offerta si compone principalmente di nidi d'infanzia (78,8%), ovvero gli asili nido istituiti nel 1971; i posti rimanenti sono in parte nelle sezioni primavera (12,6%), che accolgono bambini dai 24 ai 36 mesi e si collocano prevalentemente nelle scuole d'infanzia, in parte nei servizi integrativi per la prima infanzia (8,6%), che comprendono le tipologie degli spazi gioco, dei centri per bambini e genitori e dei servizi educativi in contesto domiciliare.

La percentuale di copertura dei posti rispetto ai residenti da 0 a 2 anni si attesta al 26,9%, in leggera crescita rispetto al precedente anno educativo (25,5%). In parte l'aumento della copertura è dovuto alla riduzione dei bambini al di sotto dei tre anni, causata dal calo delle nascite.

Nonostante i segnali di miglioramento, poco prima dell'avvio della pandemia l'offerta era dunque ancora al di sotto del parametro del 33% fissato dall'Ue per sostenere la conciliazione tra vita familiare e lavorativa e promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Si registrano, inoltre, ampi divari territoriali: sia il Nord-est che il Centro Italia consolidano la copertura al di sopra del target europeo (rispettivamente 34,5% e 35,3%); il Nord-ovest è al di sotto, ma non lontano dall'obiettivo (31,4%), mentre il Sud (14,5%) e le Isole (15,7%), pur in miglioramento rispetto al precedente anno educativo, se ne distaccano ancora decisamente.

A livello regionale, i livelli di copertura più alti si registrano in Valle D'Aosta (43,9%), seguita da altre regioni del Centro-Nord che si collocano al di sopra del target europeo già da diversi anni: l'Umbria (43,0%), l'Emilia-Romagna (40,1%), la Provincia Autonoma di Trento (38,2%), la Toscana (37,3%). Dall'anno educativo 2019/2020 anche il Lazio e il Friuli-Venezia Giulia superano il 33%, con il 34,3% e il 33,7% rispettivamente. Le altre Regioni del Centro-nord hanno tassi di copertura pari o superiori al 30%, ad eccezione della Provincia Autonoma di Bolzano (23,7%).

Diversa la situazione nel Mezzogiorno: la Sardegna è l'unica Regione dove la copertura approssima il 30% (29,6%), seguono l'Abruzzo (23,9%), il Molise (22,7%),

---

<sup>8</sup> Alcuni servizi educativi di titolarità pubblica non sono di titolarità dei Comuni, in quanto nidi aziendali di altri enti pubblici.

la Basilicata (20,5%) e la Puglia (18,9%). In una fascia di copertura decisamente più bassa si trovano Sicilia (12,4%), Calabria (10,9%) e Campania (10,4%).

Fra le 105 province italiane, sono 30 quelle che hanno raggiunto o superato la media del 33% di copertura, tutte appartenenti al Centro-Nord, ad eccezione di Sassari. Molto prossime all'obiettivo si trovano Arezzo e Cagliari con 32,8% e 32,7% rispettivamente.

In alcune regioni la copertura è alta e piuttosto uniforme sul territorio: in Emilia-Romagna solo due province su nove sono sotto il target del 33%, in Toscana quattro province su dieci non raggiungono l'obiettivo ma sono tutte al di sopra del 30%, mentre entrambe le province dell'Umbria sono sopra al 40%. Il Lazio, al contrario, presenta un divario consistente fra Roma (38,7%) e le altre province, che si collocano tutte al di sotto del 26%.

La copertura nelle province del Mezzogiorno varia dal 33,4% di Sassari all'8,1% di Caserta.

Per quanto riguarda i grandi comuni si evidenzia, ancora una volta, il netto distacco fra il Centro-Nord da un lato (con tassi di copertura che variano dal 49,4% di Firenze al 37,8% di Milano) e il Mezzogiorno dall'altro: con la sola eccezione della città di Cagliari (32,1%), i valori non raggiungono il 17%; il livello minimo si registra a Catania (6,8%).

### ***La spesa per servizi sociali dei Comuni nel 2018***

I Comuni sono i titolari della gestione della rete territoriale di interventi e servizi sociali a supporto delle famiglie e dei bisogni specifici della popolazione.

Tale funzione viene esercitata in parte singolarmente dai Comuni e in parte con l'apporto di Enti associativi sovracomunali (Ambiti socio-assistenziali, Consorzi, Unioni di Comuni e altre forme associative). Anche gli Enti privati, sia del settore profit che del non profit, concorrono all'offerta dei servizi sul territorio. Circa il 50% della spesa sociale impegnata dai Comuni singoli e associati viene gestita in forma indiretta, ovvero affidando la gestione dei servizi a cooperative e imprese private.

Nel 2018, la spesa dei Comuni per i servizi sociali è stata di 7 miliardi 472 milioni di euro, al netto del contributo degli utenti e del Servizio Sanitario Nazionale. Rispetto al 2017, la spesa è aumentata del 3,1% (circa 224 milioni di euro), passando da 120 a 124 euro pro-capite.<sup>9</sup> La crescita registrata dal 2014 al 2018 ha consentito di recuperare pienamente il calo registrato nel triennio 2011-2013.

---

<sup>9</sup> Rispetto alla media Ue, l'Italia destina una quota importante del Pil alla protezione sociale (che comprende l'assistenza, la previdenza e la sanità), nel 2018 il 28,8% contro 27,9% (considerando il dato del Pil rilasciato a settembre 2020): il 66% è assorbito dalla previdenza, circa il 23% dalla sanità e solo l'11% dall'assistenza. La quota di spesa rivolta agli anziani, che include le risorse per le pensioni di anzianità e vecchiaia, è decisamente più alta (49% contro 40,3% della media europea), mentre sono più basse quelle per la disabilità (5,7% contro 7,6%) e per le famiglie con figli (4,1% e 8,3%).

La spesa per abitante mostra differenze territoriali molto ampie: al Sud si attesta sui 58 euro annui, meno della metà del resto del Paese (124 euro) e circa un terzo di quella del Nord est (177 euro). La quota più ampia delle risorse è destinata ai minori in difficoltà e alle famiglie con figli (38%); al secondo posto la spesa per le persone con disabilità (27%). Le altre aree di utenza riguardano gli anziani (17%), la povertà e il disagio degli adulti (7,5%), gli immigrati, Rom, Sinti e Caminanti (4,7%), le dipendenze da alcol e droga (0,3%), le attività generali e per la multiutenza (sportelli tematici, segretariato sociale, ecc.).

La maggior parte della spesa per i servizi sociali a livello locale proviene da risorse proprie dei Comuni (57,1%) e delle associazioni di Comuni (2,5%). Fra le altre fonti di finanziamento la più rilevante è data dai fondi regionali vincolati per le politiche sociali (fondi provinciali nel caso di province autonome), che coprono il 18,1% della spesa. Quasi l'80% della spesa per gli interventi e i servizi socio-assistenziali, dunque, viene finanziata a livello regionale o sub-regionale. Il fondo indistinto per le politiche sociali fornisce la copertura all'8,9% delle risorse impiegate, quota tendenzialmente in diminuzione (era il 14% nel 2010). La spesa rimanente è finanziata dai fondi vincolati statali o dell'Unione europea (9%), da altri enti pubblici (3,1%) e in minima parte dal settore privato (1,3%). Al Centro e al Nord Italia, dove la spesa sociale è più rilevante, è anche più alta la quota finanziata con le risorse proprie dei Comuni e delle Associazioni di Comuni (60% nel Nord-est, 70% nel Nord-ovest); nel Mezzogiorno tale quota si riduce (51% al Sud e 31% nelle Isole) e aumenta il peso dei fondi regionali, statali o dell'Unione europea.