

Le previsioni SVIMEZ per il 2016 e il 2017 e l'impatto territoriale dei principali provvedimenti di finanza pubblica. (giugno 2016)

1. Il quadro di finanza pubblica.

La presentazione e il commento delle previsioni dei principali aggregati economici di Mezzogiorno e Centro-Nord per il 2016 e 2017 sono preceduti da una sintetica analisi dei principali provvedimenti di finanza pubblica, deliberati in momenti diversi, che interessano il biennio in oggetto. Ciò risulta cruciale nell'attuale contesto nel quale la finanza pubblica¹ determina in maniera significativa l'evoluzione della congiuntura.

Complessivamente, secondo le nostre elaborazioni, la correzione dei conti pubblici messa in opera dal 2010 ad oggi è pari a 95,7 miliardi di euro nel 2016 e a 101,3 nel 2017 (penultima riga di Tab. 1). Tra la metà del 2010 e la metà del 2012, la necessità di ricondurre il deficit di bilancio della PA entro il limite del 3% del Pil (definito dal Patto di stabilità e crescita) e di contrastare l'aumento del differenziale (*spread*) del rendimento sui titoli del debito pubblico italiano rispetto al *benchmark*, ha portato la politica di bilancio ad assumere una connotazione fortemente restrittiva. Ne è derivata, nonostante l'economia subisse ancora gli effetti della recessione del 2009, una massiccia correzione dei conti pubblici, che avrebbe raggiunto a regime, nel 2015, l'ammontare di 106,7 miliardi di euro (cfr. Tab. 1, riga corrispondente alle Manovre 2010-2012).

A partire dalla fine del 2012, con la definizione della legge di stabilità per il 2013, grazie al progressivo miglioramento della finanza pubblica e al parziale riassorbimento degli effetti della crisi dei debiti sovrani, l'azione di governo ha cercato di compensare la restrizione varata negli anni precedenti, ricalibrando la politica di bilancio con l'obiettivo di sostenere la ripresa della domanda. Si è trattato di un difficile esercizio, considerati i vincoli derivanti dalla necessità di rispettare il percorso di risanamento dei

¹ Le previsioni della SVIMEZ incorporano gli effetti dei provvedimenti di finanza pubblica adottati dal 2010 ad oggi sulle diverse aree del Paese: ricostruito sulla base delle valutazioni ufficiali delle manovre varate, l'impatto complessivo è ripartito con una complessa procedura a livello territoriale. Il lavoro presenta rilevanti livelli di complessità, sia dal lato della ricostruzione puntuale degli effetti delle numerose misure delle manovre, inclusa la scomposizione in definite tipologie di entrate e spesa pubblica, sia dal lato della loro ripartizione territoriale, che impongono cautela nella lettura e interpretazione dei risultati ottenuti.

conti pubblici imposto dalle regole del Patto di stabilità e crescita. In particolare, nel biennio 2015-2016 si registra un allentamento di quanto originariamente ipotizzato (“ a legislazione vigente”) grazie agli effetti previsti nella legge di stabilità per il 2015, ai decreti-legge adottati nello stesso anno, e alla legge di stabilità per il 2016 (cfr. Tab. 1, riga corrispondente all’effetto incrementale annuo). Segnatamente, nella definizione della legge di stabilità per il 2016, il Governo ha potuto contare anche sulla maggiore flessibilità concessa dalle autorità europee, che ha consentito un maggior *deficit* di bilancio di circa l’1% del Pil, in corrispondenza della realizzazione di determinate spese e/o riforme, tra cui quelle per investimenti cofinanziati dall’UE (cosiddetta “clausola degli investimenti”)². Un peso importante nel cambiamento di orientamento impresso alla politica di bilancio, infine, è ricoperto dalla disattivazione delle clausole di salvaguardia previste a legislazione vigente; ossia aumenti di entrate deliberati dai precedenti provvedimenti legislativi. Tra questi, il più importante, dal punto di vista quantitativo, è la clausola relativa all’aumento dell’IVA e, a partire, dal 2018 delle accise, che è disattivata completamente nel 2016 e parzialmente negli anni successivi³.

Tab. 1

Dall’esame delle diverse misure introdotte nelle manovre ricordate, e sulla base dei corrispondenti effetti attesi in sede ufficiale sul conto della PA (e più precisamente sull’indebitamento netto), abbiamo scomposto l’effetto complessivo atteso a seconda che comporti un aumento delle entrate della PA o consista in una riduzione della spesa pubblica⁴ (i valori nazionali oggetto di scomposizione territoriale sono riportati nella penultima riga di tab. 1).

² Più precisamente, la “clausola degli investimenti” consente di allentare l’aggiustamento dei conti pubblici definito dalle regole europee per il 2016 in misura pari allo 0,3% del Pil, con riferimento alla realizzazione di spese per investimenti cofinanziati dall’UE. La maggiore spesa prevista ammonta, quindi, a 5.150 milioni di euro (lo 0,3% del Pil, appunto), che sale a 11,3 miliardi di euro considerando anche la parte di cofinanziamento nazionale.

³ Il Governo ha annunciato che nella prossima legge di stabilità (quella per il 2017) provvederà a disattivare completamente la clausola sull’IVA e le accise (cfr. DEF 2016, sez. I, pp. 2-3, 8, 40)

⁴ Gli effetti ufficiali sono stati ricavati dalla documentazione allegata ai provvedimenti presentati (in particolare le Relazioni Tecniche) e agli eventuali emendamenti approvati. Ci siano serviti anche delle indicazioni contenute nei Documenti predisposti dal Servizio Studi e del Bilancio delle Camere. Le difficoltà a ricostruire gli effetti delle modifiche apportate ai provvedimenti durante l’*iter* complessivo di

I risultati delle nostre elaborazioni sono riportati in Tab. 2; per ciascuna area territoriale vi è il peso sostenuto in termini di incremento della pressione fiscale e di riduzione della spesa rispettivamente in valore assoluto, in percentuale rispetto ai corrispondenti valori totali nazionali e, sempre in percentuale, del Pil di ogni area. Per le entrate nette, il segno positivo indica un aumento del carico fiscale, mentre per le spese nette quello negativo una loro riduzione. L'effetto complessivo è la "somma" dei due effetti.

Tab. 2

Secondo le nostre stime, nel biennio di previsione (2016/2017) più della metà della correzione imposta ai conti pubblici si realizza dal lato della spese: in media la minore spesa rappresenta il 53,5% della manovra complessiva, con un aumento di circa 5 punti percentuali tra il 2015 e il biennio seguente. Poco meno del 75% del totale delle maggiori entrate reperite nel biennio considerato è a carico del Centro-Nord, mentre circa il 60% è il peso sopportato da quest'area in termini di riduzione delle spese. Nel complesso, l'onere del risanamento sopportato dal Centro-Nord è il 67% in media d'anno di quello complessivo. In rapporto al Pil, però, la distribuzione territoriale dell'onere della manovra assume caratteristiche differenti. Considerando sia le entrate che le spese, l'onere a carico del Mezzogiorno risulta essere superiore a quello imposto alle restanti aree del Paese: 8,7% del Pil, nell'intero biennio 2016-2017, a fronte del 5,2% del Centro-Nord (v. Tab. 2).

In Tab. 3 abbiamo disaggregato le maggiori entrate attese dalle manovre citate in dirette, indirette, contributive e altre, in cui abbiamo ricompreso le rimanenti tipologie di entrata della PA, correnti e in conto capitale⁵.

Tab. 3

attuazione e la loro numerosità può spiegare eventuali differenze rispetto ad analoghe valutazioni ufficiali.

⁵ Per la ripartizione territoriale, a partire dagli effetti stimati nei documenti ufficiali, abbiamo operato la suddivisione tra le tipologie di entrate utilizzate e fatto riferimento a fonti informative prevalentemente di natura fiscale (Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento delle Finanze, Dati sulle dichiarazioni) e macroeconomiche (Istat, Conti economici regionali) ed altre fonti *ad hoc*.

Osserviamo in primo luogo come nel triennio considerato le manovre varate comportino una riduzione delle entrate contributive, che raggiunge i 7 miliardi di euro nel 2017. Il taglio del cuneo contributivo sul costo del lavoro avviato nel 2014 è stato rafforzato con i nuovi sgravi contributivi previsti nelle due ultime leggi di stabilità approvate⁶. A concorrere in misura predominante alle maggiori entrate previste sono le entrate indirette, il cui peso sulle maggiori entrate nette è più del 70% nel 2016, mantenendo un'incidenza analoga a quella dell'anno precedente grazie alla summenzionata disattivazione completa delle clausole di salvaguardia in quest'anno, e sale al 97% nel 2017⁷. Con riferimento a quest'ultimo anno, si sconta il fatto che a legislazione vigente nel 2017 sia attivata, a differenza del 2016, una parte della clausola di salvaguardia relativa all'IVA e alle accise⁸. Nell'intero biennio (2016/2017), l'imposizione indiretta pesa, in media, per quasi il 3,0% del Pil al Sud e per il 2,1% al Centro-Nord (v. Tab. 3). A livello territoriale, la tassazione diretta, sempre in percentuale del Pil, risulta, ovviamente, maggiore nel Centro-Nord in quanto la base imponibile presenta una maggiore sperequazione territoriale. La riduzione dell'incidenza delle imposte dirette sulle entrate complessive prevista nel 2017 è determinata dal taglio dell'IRES stabilito nella legge di stabilità per il 2016. Infine, sul peso che le altre entrate rivestono nel 2016-2017, giocano un ruolo significativo le

⁶ Più precisamente, la legge di stabilità per il 2015 ha introdotto sgravi contributivi che consentono al datore di lavoro di ottenere un risparmio del 40% dei contributi previdenziali a suo carico (ad eccezione di quelli INAIL) per i neoassunti nel 2015, entro il limite di 8.060 euro su base annua e per un periodo massimo di 36 mesi. La legge di stabilità per il 2016 ha prorogato tali sgravi per i neoassunti nell'anno, di entità più contenuta, ponendo un limite di 3.250 euro su base annua e per un periodo di 24 mesi,

⁷ Limitatamente a questo periodo, sul peso ricoperto dalle imposte indirette influiscono le manovre correttive varate nel 2011 dalle misure in tema di tassazione immobiliare (l'introduzione dell'IMU) e, per quanto attiene ai consumi, l'incremento delle aliquote IVA e delle accise sugli oli minerali. Nelle manovre dell'ultimo biennio, tra i provvedimenti relativi a tali entrate si segnalano da un lato la maggiore IVA per l'introduzione del *reverse charge* e dello *split payment* e dall'altro il taglio dell'IRAP e, a decorrere dal 2016, l'eliminazione della TASI sulla prima casa.

⁸ In pratica, la legge di stabilità 2016 ha annullato l'aumento di due punti percentuali delle aliquote agevolata e ordinaria dell'IVA previsto originariamente per quest'anno e ha rimodulato quello previsto per gli anni successivi. Precisamente, secondo la normativa vigente, l'aliquota agevolata aumenterà, come già stabilito, al 13% a decorrere dal 2017, mentre quella ordinaria al 24% nel 2017 e al 25% a decorrere dal 2018 (mentre nella versione previgente sarebbe dovuta aumentare al 25% nel 2017 e al 25,5% nel 2018).

maggiori entrate attese dalla cosiddetta *voluntary disclosure*⁹ (precisamente per 2 miliardi nel 2016)¹⁰.

Gli effetti territoriali associati alla riduzione della spesa pubblica sono riportati in Tab. 4¹¹. In primo luogo osserviamo che tra gli interventi di riduzione delle spese prevalgono i tagli ai consumi collettivi, con un'incidenza di poco meno del 60% in media nel biennio, a livello nazionale, e in crescita rispetto al 2015. I consumi collettivi, infatti, sono stati colpiti nell'ultimo biennio da nuove misure di riduzione della spesa (tra cui spiccano i due consecutivi interventi di riduzione del finanziamento del SSN) più di altre tipologie. La spesa per prestazioni sociali ha beneficiato nell'ultimo biennio di alcune misure che hanno concorso a ridimensionare il suo contributo alla riduzione della spesa complessiva a meno del 14% del totale, in media nel biennio di previsione¹². Tra queste, la più rilevante è stata l'introduzione del cosiddetto "bonus 80 euro", con una maggiore spesa, secondo le stime ufficiali, di 6,7 miliardi di euro nel 2014 e di 9,5 miliardi a decorrere dal 2015¹³. Il peso a carico del Centro-Nord è nel biennio di previsione pari a circa il 73% del totale.

I tagli della spesa in conto capitale complessivamente previsti ammontano a 17,2 miliardi di euro sia nel 2016 che nel 2017. A riguardo, data anche la natura strategica rivestita da questa tipologia di spesa in termini di capacità di attivare reddito e occupazione, sono opportune alcune precisazioni. In primo luogo, il profilo temporale tracciato dalle spese in conto capitale risente del fatto che il valore relativo al 2015,

⁹ La *voluntary disclosure* sui redditi e sui patrimoni detenuti all'estero è uno strumento che consente ai contribuenti che detengono illecitamente patrimoni all'estero di regolarizzare la propria posizione, anche penale, pagando le relative imposte e le sanzioni in misura ridotta.

¹⁰ In particolare, per il 2015 tali entrate erano destinate a coprire sia il mancato aumento delle accise che, previsto originariamente dal DM 30/11/2013, tra le misure a copertura dell'abolizione della seconda rata dell'IMU sulla prima casa è stato successivamente disattivato; sia il mancato gettito IVA conseguente alla bocciatura dell'Unione europea del cosiddetto *reverse charge* per la grande distribuzione.

¹¹ La nostra stima riprende, se disponibili, le indicazioni contenute in documenti ufficiali, in specifiche disposizioni legislative e/o Accordi tra Stato e Autonomie. Tra i riferimenti utilizzati si sono considerate anche le informazioni contenute nelle pubblicazioni della RGS relative alla regionalizzazione della spesa statale (Cfr. RGS, *La spesa statale regionalizzata*, 2013) e alla distribuzione territoriale del pubblico impiego. Per le misure più "problematiche" si è fatto riferimento alla distribuzione pro-capite.

¹² A determinare la riduzione della spesa per prestazioni sociali concorrono varie misure, di cui la più importante è la cosiddetta "riforma Fornero" delle pensioni.

¹³ Il Bonus IRPEF (cd. "bonus 80 euro"), ossia il credito d'imposta IRPEF a favore dei lavoratori dipendenti e dei percettori di redditi assimilati con reddito inferiore ai 26 mila euro, è stato introdotto per il solo 2014 dal DL 66/2014 (recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale") e reso strutturale dalla legge di stabilità per il 2015 (art. 1, commi 12-15). Secondo la contabilità nazionale, gli effetti delle minori ritenute applicate sul trattamento economico dei lavoratori dipendenti sono registrati tra le spese delle Amministrazioni pubbliche nella categoria, appunto, delle prestazioni sociali.

primo anno della serie qui adoperata, è stato influenzato dalla contabilizzazione per la maggiore spesa per prestazioni sociali conseguente alla decisione della Corte Costituzionale di sancire l'incostituzionalità del blocco dell'indicizzazione delle pensioni superiore a 3 volte il minimo deliberato negli anni precedenti (Sentenza n. 70/2015)¹⁴. In secondo luogo, i tagli alle spese in conto capitale relativi al biennio di previsione e riportati in Tab. 4 *non* comprendono gli investimenti riconducibili alla c.d. "clausola di flessibilità" (v. nota 2). Questo per il motivo che gli investimenti attivabili con questa clausola¹⁵ seguono delle regole per cui sono contabilizzati in maniera diversa dalle altre misure di *policy* sintetizzate nella varie tabelle presentate. Infatti, la clausola è come se agisse nel senso di aumentare la spesa in conto capitale "tendenziale", ossia quella a cui si commisurano gli effetti stimati, di segno positivo o negativo, delle varie manovre (e in questo caso il segno è, nel biennio di previsione, negativo). In quest'ottica, l'attivazione della clausola comporta una *maggiore* spesa "tendenziale" cui vanno sottratti i tagli previsti (il cui importo è sempre il medesimo, riportato in tab. 4), alzando il valore, quindi, della spesa effettivamente "programmata".

Tab. 4

In considerazione del ruolo strategico, come detto, rivestito dagli investimenti pubblici, nel terzo paragrafo si è proceduto ad un esercizio volto a valutare l'impatto sul Pil meridionale rivestito da questa specifica tipologia di spesa.

2. *Le previsioni per il biennio 2016/2017.*

¹⁴ Secondo i principi della contabilità nazionale, infatti, il pagamento degli arretrati maturati fino all'entrata in vigore del DL 65/2015, che ha recepito la citata sentenza della Corte Costituzionale, vanno contabilizzati nei trasferimenti in conto capitale. Ciò, all'interno di questa tipologia, rappresenta una posta "anomala" che tende a sottostimare (si ricorda che il segno è negativo) il dato relativo al 2015 e, di conseguenza, rende meno evidente i minori tagli impressi a questa voce di bilancio nel biennio di previsione. Questo fenomeno, inoltre, ha penalizzato maggiormente il Sud in quanto le pensioni presentano una distribuzione territoriale nettamente a favore del Centro-Nord.

¹⁵ Per usufruire, infatti, della clausola occorre essenzialmente il rispetto di alcune condizioni macroeconomiche (la crescita del Pil sia negativa o l'output gap sia negativo e superiore all'1,5% del PIL), di finanza pubblica (che l'indebitamento netto strutturale sia inferiore all'1,5% e quello nominale sia tale da garantire un margine di sicurezza rispetto alla soglia del 3%), che gli investimenti per cui si richiede la clausola vengano effettivamente realizzati (a tal fine per un aggiornamento del loro stato di attuazione, cfr. DEF 2016, Sez. I, p. 38) e, nel 2016, gli investimenti complessivi non diminuiscano.

Prima di passare al commento delle previsioni si ricordano brevemente le principali esogene internazionali impiegate nello scenario qui adottato. In sintesi, si ipotizza che il sentiero riflessivo intrapreso dall'economia internazionale non sia sostanzialmente alterato, almeno nel breve periodo, dai recenti fatti internazionali, di segno negativo, quali la c.d. Brexit e/o il manifestarsi di episodi di terrorismo particolarmente gravi e ripetuti nel tempo. La controparte di questi fenomeni è data dal persistere di quotazioni assai deboli delle principali materie prime unitamente a condizioni fortemente espansive per quanto concerne la politica monetaria, con un *mix* di tassi (nominali) intorno allo zero e aumento costante dell'offerta di moneta.

Nel 2016, il Pil dovrebbe aumentare dello 0,3% al Sud e dello 0,9% nel resto del paese (Italia: 0,8%¹⁶). In linea con quanto verificatosi l'anno precedente, il principale *driver* della crescita sarebbe costituito dalla domanda interna; *in primis* dalla spesa sul territorio operata dalle famiglie (rispettivamente: +0,7% nel Sud e +0,6% nel Centro-Nord) che verrebbe affiancata, nelle regioni centrosettentrionali, da una accelerazione nella spesa per gli investimenti totali (+2,0% vs lo 0,8% del 2015), mentre nel Sud il medesimo aggregato dovrebbe registrare una variazione (+0,6%) inferiore di due decimi di punto percentuale rispetto a quella del 2015. Nel 2016 la dinamica del reddito centrosettentrionale dovrebbe risultare, diversamente dal 2015, maggiore di quella meridionale. Questo cambiamento nel profilo congiunturale seguito dalle due macro-aree non è tanto imputabile al lato della domanda, quanto al venir meno, nel 2016, di alcuni "picchi" settoriali nell'offerta meridionale che hanno fortemente inciso sul risultato di prodotto del 2015 (essenzialmente: agricoltura e il vasto aggregato del "commercio"). Con riferimento all'occupazione, nel 2016, con il progressivo venir meno dei generosi incentivi per i nuovi assunti che hanno inciso in maniera non

¹⁶ Per confronto, nella Tabella sottostante sono riportate alcune previsioni rilasciate successivamente alla *Brexit*.

Previsioni di crescita del Pil da parte di altri Istituti (var. %)

	2016	2017
Centro Studi Confindustria (a)	0,8	0,6
Fondo Monetario Internazionale (b)	0,9	1,0

(28 giugno 2016); b(19 luglio 2016).

marginale sulla dinamica del 2015¹⁷, questa dovrebbe far segnare, rispetto al 2015, incrementi più contenuti: +0,2% al Sud e +0,3% al Centro-Nord. Limitatamente alle regioni del Centro-Nord, la controparte di ciò è costituita da una dinamica aggregata della produttività positiva; aggregato che costituisce un punto debole della nostra economia da molto tempo. Sul fronte della disoccupazione, infine, il Centro-Nord dovrebbe conoscere un lieve miglioramento del proprio tasso (8,7%), mentre nel Sud la modesta crescita dell'occupazione non è in grado di evitare un peggioramento della quota di coloro i quali cercano lavoro (20,1%, rispetto al 19,4% del 2015). Su quest'ultimo dato influisce anche l'aumento del numero di persone che si mettono attivamente a cercare lavoro, uscendo dalla condizione di inattività; circostanza che nelle aree in ritardo di sviluppo si manifesta con una marcata pro ciclicità.

Nel 2017, l'evoluzione congiunturale delle due macro-aree sarebbe, a differenza dell'anno precedente, molto simile: +0,9% nel Sud e +1,1% nel Centro-Nord. Anche nel 2017 la crescita verrebbe ad essere essenzialmente trainata dalla domanda interna; con riferimento alla componente più importante, la spesa delle famiglie sul territorio è ipotizzata accrescersi dell'1,1% al Sud e dello 0,7% al Centro-Nord. L'accelerazione, rispetto al 2016, nel ritmo di crescita della spesa delle famiglie meridionali è in larga parte all'origine del restringimento nel *gap* di crescita tra le due macro-aree che dovrebbe esservi nel 2017. A sua volta, il "balzo" nei consumi privati del Sud, in presenza di una variazione del reddito disponibile (+0,8%) sostanzialmente analoga a quella del 2016 (+0,9%), si deve all'andamento discontinuo che lega il reddito ai consumi in questa fase ciclica (di medio periodo) segnata da *shock* strutturali anche sullo *stock* di ricchezza nominale. Precisamente, nel Sud la propensione al risparmio, durante la "lunga crisi", si è contratta fortemente ed anche, negli anni finali, lo *stock* di ricchezza nominale. Quando la ripresa del reddito nominale è considerata stabile la reazione dei consumatori, di fronte a questi fenomeni, è la seguente. Dapprima viene ricostituito lo *stock* delle attività finanziarie nette, come nel 2016; successivamente, come nel 2017, dovrebbero tornare a spendere in misura relativamente maggiore. Con riferimento alle altre componenti della domanda, nel 2017 gli investimenti totali

¹⁷ Si valuta che nel 2015 gli sgravi per i nuovi assunti abbiamo inciso, nella crescita dell'occupazione totale del Sud (pari allo 0,8%), per 0,35 punti percentuali, e per 0,3 punti percentuali al Centro-Nord (dove la crescita dell'occupazione totale si è attestata allo 0,4%).

meridionali dovrebbero accelerare (+1,8% da +0,6% del 2016) in misura più marcata rispetto al Centro-Nord (+2,1%, valore lievemente superiore a quello dell'anno precedente). Da notare che nel 2017 gli investimenti meridionali trarrebbero beneficio da un'evoluzione positiva di entrambe le componenti, sia quella in macchinari (+1,8%) che in costruzioni (+1,7%). E' questo, dunque, un anno nel quale il processo di accumulazione meridionale metterebbe a segno una decisa inversione di tendenza. Anche sul fronte estero verrebbe ad aversi una accelerazione dell'*export*, di modesta entità per il Centro-Nord (+3,8% rispetto al +3,6% del 2016), più accentuata per il Sud (+3,6% vs. il +1,7% del 2016). Va comunque notato che in entrambe le macro-aree l'elasticità dell'*export* al commercio mondiale verrebbe a commisurarsi su un valore di poco superiore all'unità, come negli anni immediatamente precedenti. Ciò evidenzia come il "pezzo" di sistema produttivo che esporta sostanzialmente conferma, nel biennio di previsione, la ritrovata competitività. Per quanto attiene, infine, l'evoluzione dell'*input* di lavoro - +0,3% nel Sud e +0,4% nel Centro-Nord - la dinamica prevista dovrebbe risultare lievemente superiore a quella del 2016; essa, tuttavia, appare ancora inadeguata a recuperare i pesanti cali occupazionali accusati tra il 2008 e il 2014.

3. La valutazione dell'impatto degli investimenti pubblici attivati con la clausola di flessibilità.

Nell'impostazione della Legge di stabilità per il 2016, in termini di maggiore *deficit* concordato in sede europea, il Governo si è avvalso della clausola degli investimenti che consente di allentare l'aggiustamento dei conti pubblici definito dalle regole europee in misura pari allo 0,3% del Pil. Le tipologie di investimenti interessati sono quelli cofinanziati dall'Unione europea. L'ammontare di spesa in questi investimenti ammonta a 5.150 milioni di euro (lo 0,3 per cento del Pil, appunto), che sale a 11,3 miliardi di euro considerando anche la parte di cofinanziamento nazionale. La spesa dovrebbe essere concentrata nel 2016. Il Mezzogiorno dovrebbe beneficiarne per circa 7 mld. di euro. In particolare, all'interno di questi, vi sono gli investimenti relativi alle politiche strutturali e di coesione, alle Reti Transeuropee (*Trans-European Network*) e al Meccanismo per collegare l'Europa (*Connecting Europe Facility*) e,

infine, quelli strategici cofinanziati dal Fondo Europeo per gli investimenti (FEIS) costituito all'inizio di quest'anno nell'ambito del cosiddetto Piano Juncker¹⁸.

La SVIMEZ, con il proprio modello econometrico bi-regionale, ha effettuato una valutazione degli effetti di tale programma. In base alle nostre stime, l'incremento *diretto* (ovvero l'impatto esercitato direttamente sull'intera filiera interessata dallo specifico investimento) di Pil associato alla maggiore spesa di questi investimenti sarebbe pari a 0,8 decimi di punto percentuale nel 2016, nell'ipotesi che il programma di spesa sia realizzato per intero nello stesso anno¹⁹. Qualora si considerino anche gli effetti *indiretti* indotti, ovvero le conseguenze sia in termini di maggiori *input* e servizi acquistati dalla filiera interessata originariamente verso i restanti comparti unitamente a quelli riconducibili al classico circuito reddito/occupazione²⁰, l'effetto complessivo sul Pil (comprensivo di effetti *diretti* e *indiretti*) risulta maggiore, toccando i 2/2,5 punti percentuali²¹. Va tuttavia aggiunto che gli effetti *indiretti* tendono a manifestarsi all'interno di un periodo temporale maggiore di quello relativo ai soli effetti *diretti*. In assenza di informazioni maggiormente accurate sulla tempistica della spesa e tipologia di investimenti effettuati non è possibile quantificare questo *lag* temporale. Limitatamente, inoltre, ai soli effetti *diretti*, il beneficio conseguente a questa manovra di *policy* non è circoscritto alla sola area meridionale, ma anche il resto del Paese ne trarrebbe vantaggio. L'intero Pil nazionale, infatti, potrebbe fare registrare, nel 2016, un aumento pari a circa tre decimi di punto percentuale.

Com'è evidente, l'impulso incrementale originato da questa misura appare, specie nel Sud, significativo. Oltre a questo primo, importante, fattore ve ne sono altri che rafforzano l'opportunità e l'efficacia di questa linea di *policy*.

¹⁸ Cfr. MEF, Documento Programmatico di Bilancio 2016 p. 11-12.

¹⁹ Nelle previsioni riportate nel precedente paragrafo si è adottata un'ipotesi prudenziale che nel solo 2016 la spesa per investimenti non riguardi l'intero ammontare ma un valore inferiore: Scelta che, specie in relazione alla tempistica usualmente ravvisabile con le opere infrastrutturali, appare largamente giustificabile.

²⁰ Ci si riferisce all'incremento di reddito connesso al maggior volume di occupazione determinato dagli investimenti aggiuntivi. In linea generale è bene tenere presente che gli effetti *indiretti* presentano un *lag* temporale, talora anche notevole, rispetto a quelli *diretti* per cui è preferibile considerarli separatamente.

²¹ Il *range* entro cui è ricompresa la valutazione dipende essenzialmente dal peso che rivestono le principali tipologie di investimenti pubblici. Nel caso in cui prevalgono investimenti in costruzioni, che generalmente contraddistinguono da un elevato contenuto di lavoro, ci si avvicinerà all'estremo superiore; se invece è maggiore il peso degli investimenti in macchinari, caratterizzati da un elevato contenuto di *import*, è più probabile un valore di impatto prossimo al minimo.

In primo luogo, in Tab. 6 è riportato il valore dei moltiplicatori d'impatto (ovvero nello stesso anno in cui è adottata la specifica *policy* considerata) e di medio periodo (dopo cinque anni dall'avvio della medesima *policy*) con riferimento alle principali misure di politica economica adottate negli ultimi anni: variazioni nelle tasse dirette e indirette; tagli/aumenti nei consumi collettivi e/o spesa in conto capitale. Il moltiplicatore è quel numero che, per l'appunto, "moltiplicato" per la variazione (in questo caso assoluta) della variabile di politica economica esaminata (ad es.: aumento tasse dirette, diminuzione investimenti pubblici, ecc.) ne calcola l'effetto finale sul Pil in termini di maggiore o minore reddito "creato" o "sottratto" (a seconda del segno rivestito dalla *policy*, espansiva o restrittiva). Il valore dei moltiplicatori, ricavato dal modello econometrico bi-regionale della SVIMEZ, è calcolato separatamente per Centro-Nord e Mezzogiorno.

Tab. 6

I riscontri riportati in Tab. 6 permettono, quindi, di confrontare l'effetto, in termini di maggiore/minore Pil attivato, delle diverse opzioni di *policy* all'interno delle due macro-aree a parità di risorse destinate alle diverse misure di politica economica.

Per quanto l'auspicio di una riduzione del peso delle tasse sia un obiettivo ampiamente condivisibile, appare evidente come, in base ai dati di Tab. 6, un euro speso in investimenti pubblici ha la capacità di attivare Pil in misura maggiore rispetto a quanto si verifichi nel caso in cui la stessa cifra sia destinata, invece, alle altre opzioni di *policy* (diminuzione tasse e/o aumento consumi collettivi). Condizione, questa, vera sia nel breve che nel medio periodo e in entrambe le macro-aree. In particolare, il valore assunto dal moltiplicatore degli investimenti presenta una peculiarità assente in riferimento alle altre opzioni di politica economica: è superiore all'unità, ovvero incrementi di spesa determinano effetti più che proporzionali sul reddito aggregato dell'area. Si ribadisce, con tali considerazioni non si vuole sostenere, meccanicamente, un aumento di spesa (in conto capitale) *tout-court*, obiettivo peraltro irrealizzabile in sede europea, ma semplicemente richiamare l'attenzione sulla necessità di calibrare con attenzione il *policy mix* per accrescerne l'efficacia (a parità di spesa), anche differenziando le misure a livello territoriale.

D'altronde, durante la "lunga crisi" avviatasi a fine 2008 il Mezzogiorno ha conosciuto una inusuale caduta nel volume degli investimenti complessivi (pubblici e privati) che ha determinato una significativa perdita di capacità produttiva nell'area. Un incremento nella spesa complessiva per investimenti pubblici, anch'essi interessati da un significativo decremento nel recente passato, verrebbe a determinare, in primo luogo, un'inversione di tendenza nella dotazione di quei beni (i.e. infrastrutture) in grado di rendere meno stringente i vincoli che derivano dalla perifericità di cui soffre il Sud e, più in generale, accrescere quelle esternalità cui si basa la competitività di un territorio.

A riguardo, come è agevole osservare dai riscontri riportati in tab. 6, il valore del moltiplicatore d'impatto e di medio periodo degli investimenti pubblici nelle regioni del Centro-Nord è sostanzialmente analogo. Nelle regioni meridionali, invece, le conseguenze sul Pil rivestite da una variazione della spesa in conto capitale dopo cinque anni sono di entità *maggiore* di quelle che si hanno nell'immediato. Questo, molto semplicemente, sta a indicare che tra investimenti pubblici e privati esiste, nel Sud, una forte complementarità nel senso che un incremento di ampiezza significativa dei primi esercita un analogo effetto sulle scelte degli agenti economici dando luogo, dopo un certo periodo, a un ampliamento della capacità produttiva dell'area. Ovvero proprio quello di cui una macro-area in ritardo di sviluppo ha più bisogno.

Tab. 1. *La dimensione complessiva delle manovre di finanza pubblica (miliardi di euro)*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Manovre 2010-2012 (a)	74,3	100,7	106,1	106,7	106,7	106,7
Legge di Stabilità 2013 e Decreti-legge 2013 (b)		-8,5	1,2	1,4	1,4	1,4
Legge di Bilancio 2014, Legge di Stabilità 2014 e Decreti-legge 2014 (c)			-4,4	1,6	5,3	5,6
Legge di Stabilità 2015 e Decreti-legge 2015 (d)			0,5	-7,5	0,0	6,7
Legge di Stabilità 2016					-17,6	-19,1
Totale effetti cumulati (manovre 2010-2012 ± manovre successive)	74,3	92,3	103,4	102,1	95,7	101,3
Effetto incrementale annuo (calcolato sui valori riga superiore)		17,9	11,2	-1,3	-6,4	5,6

(a) comprende gli effetti del Dl. 78/2010, Dl. 98/2011, Dl. 138/2011, Dl. 201/2011, legge di stabilità 2012 e Dl. 95/2012

(b) comprende gli effetti della legge di stabilità 2013 e dei Dl. 35/2013, Dl. 54/2013, Dl. 63/2013, Dl. 69/2013, Dl. 76/2013, Dl. 101/2013, Dl. 102/2013, Dl. 104/2013, Dl. 120/2013 e Dl. 133/2013

(c) comprende gli effetti della legge stabilità 2014, legge di bilancio 2014 e dei Dl. 4/2014, Dl. 16/2014, Dl. 47/2014 e Dl. 66/2014

(d) comprende gli effetti della legge stabilità 2015, dei Dl. 65/2015, Dl. 78/2015, Dl. 83/2015 e della L. 107/2015

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su documenti ufficiali.

Tab. 2. *La ripartizione territoriale degli effetti complessivi delle manovre: il quadro generale*

Circoscrizioni territoriali	Valori in miliardi di euro			In % del totale			In % del Pil		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Entrate nette									
Mezzogiorno	12,2	10,6	12,5	24,0	24,7	27,4	3,3	2,8	3,3
Centro-Nord	38,5	32,3	33,1	76,0	75,3	72,6	3,1	2,6	2,6
Totale	50,6	43,0	45,6	49,6	44,9	45,0	3,1	2,6	2,7
Spese nette									
Mezzogiorno	-21,3	-20,9	-21,7	41,3	39,6	38,9	-5,7	-5,6	-5,6
Centro-Nord	-30,2	-31,8	-34,0	58,7	60,4	61,1	-2,4	-2,5	-2,6
Totale	-51,5	-52,8	-55,7	-50,4	-55,1	-55,0	-3,2	-3,2	-3,3
Effetto complessivo									
Mezzogiorno	33,4	31,5	34,2	32,8	32,9	33,7	9,0	8,4	8,9
Centro-Nord	68,6	64,2	67,1	67,2	67,1	66,3	5,5	5,1	5,2
Totale	102,1	95,7	101,3	100,0	100,0	100,0	6,3	5,8	6,1

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su documenti ufficiali.

Tab. 3. *La ripartizione territoriale delle maggiori entrate nette*

Circoscrizioni territoriali	Valori in miliardi di euro			In % del totale			In % del Pil		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Dirette									
Mezzogiorno	2,0	2,1	1,1	15,4	15,9	17,5	0,5	0,5	0,3
Centro-Nord	10,7	10,8	5,3	84,6	84,1	82,5	0,9	0,9	0,4
Totale	12,7	12,9	6,5	25,1	30,0	14,2	0,8	0,8	0,4
Indirette									
Mezzogiorno	10,2	9,3	13,0	28,3	29,8	29,4	2,7	2,5	3,4
Centro-Nord	25,8	21,8	31,2	71,7	70,2	70,6	2,1	1,7	2,4
Totale	35,9	31,0	44,2	71,0	72,2	97,0	2,2	1,9	2,6
Contributive									
Mezzogiorno	-1,0	-1,6	-2,0	34,3	30,0	29,5	-0,3	-0,4	-0,5
Centro-Nord	-1,9	-3,8	-4,8	65,7	70,0	70,5	-0,2	-0,3	-0,4
Totale	-2,9	-5,4	-6,8	-5,7	-12,6	-14,8	-0,2	-0,3	-0,4
Altre entrate									
Mezzogiorno	1,0	0,9	0,4	21,2	21,0	21,9	0,3	0,2	0,1
Centro-Nord	3,9	3,5	1,3	78,8	79,0	78,1	0,3	0,3	0,1
Totale	4,9	4,4	1,7	9,7	10,3	3,6	0,3	0,3	0,1
Entrate totali									
Mezzogiorno	12,2	10,6	12,5	24,0	24,7	27,4	3,3	2,8	3,3
Centro-Nord	38,5	32,3	33,1	76,0	75,3	72,6	3,1	2,6	2,6
Totale	50,6	43,0	45,6	100,0	100,0	100,0	3,1	2,6	2,7

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su documenti ufficiali di finanza pubblica.

Tab. 4. *La ripartizione territoriale delle minori spese nette*

Circoscrizioni territoriali	Valori in miliardi di euro			In % del totale			In % del Pil		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Consumi collettivi									
Mezzogiorno	-11,0	-11,2	-12,4	36,9	36,7	36,5	-3,0	-3,0	-3,2
Centro-Nord	-18,8	-19,4	-21,5	63,1	63,3	63,5	-1,5	-1,5	-1,7
Totale	-29,8	-30,6	-33,8	58,0	58,0	60,8	-1,8	-1,9	-2,0
Prestazioni sociali									
Mezzogiorno	-1,8	-2,1	-1,7	29,4	27,9	25,2	-0,5	-0,6	-0,4
Centro-Nord	-4,2	-5,5	-5,0	70,6	72,1	74,8	-0,3	-0,4	-0,4
Totale	-6,0	-7,6	-6,7	11,6	14,4	12,1	-0,4	-0,5	-0,4
Altre spese correnti									
Mezzogiorno	-1,0	0,2	-0,1	79,6	7,0	-3,3	-0,3	0,0	0,0
Centro-Nord	-0,3	2,4	2,2	20,4	93,0	103,3	0,0	0,2	0,2
Totale	-1,3	2,6	2,1	2,6	-5,0	-3,8	-0,1	0,2	0,1
Uscite in conto capitale (a)									
Mezzogiorno	-7,5	-7,7	-7,5	52,0	45,1	43,8	-2,0	-2,1	-2,0
Centro-Nord	-6,9	-9,4	-9,7	48,0	54,9	56,2	-0,5	-0,7	-0,8
Totale	-14,3	-17,2	-17,2	27,9	32,5	30,9	-0,9	-1,0	-1,0
Spese nette									
Mezzogiorno	-21,3	-20,9	-21,7	41,3	39,6	38,9	-5,7	-5,6	-5,6
Centro-Nord	-30,2	-31,8	-34,0	58,7	60,4	61,1	-2,4	-2,5	-2,6
Totale	-51,5	-52,8	-55,7	100,0	100,0	100,0	-3,2	-3,2	-3,3

(a) Al netto investimenti attivati con clausola flessibilità (v. testo).

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su Documenti Ufficiali.

Tab. 5. *Previsioni per alcune variabili macroeconomiche, circoscrizioni e Italia, variazioni % s.d.i.*

Variabili	Mezzogiorno			Centro-Nord			Italia (a)		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
PIL	1,0	0,3	0,9	0,7	0,9	1,1	0,8	0,8	1,0
Consumi totali	0,3	0,3	0,6	0,8	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5
Consumi delle famiglie sul territorio	0,7	0,7	1,1	1,2	0,6	0,7	1,1	0,6	0,8
Esportazione di beni (b)	9,8	1,7	3,6	3,8	3,6	3,8	4,3	3,4	3,8
Investimenti totali	0,8	0,6	1,8	0,8	2,0	2,1	0,8	1,7	2,0
- Investimenti in macchine, attrezzature, mezzi di trasporto	3,2	1,6	1,8	2,0	2,4	2,5	2,2	2,1	2,2
- Investimenti in costruzioni	-0,4	0,0	1,7	-0,5	1,5	1,6	-0,5	0,9	1,6
Reddito disponibile delle famiglie (nominale)	0,9	0,9	0,8	1,0	1,1	0,8	0,9	0,9	0,8
Occupazione totale (unità di lavoro)	0,8	0,2	0,3	0,4	0,3	0,4	0,6	0,3	0,4
Tasso di disoccupazione	19,4	20,1	20,4	8,8	8,7	8,6	11,9	12,2	12,4

(a) ISTAT.

(b) Al netto dei prodotti petroliferi, a prezzi correnti.

Fonte: Per il 2015 per l'Italia ISTAT; per il Centro-Nord e Mezzogiorno valutazioni SVIMEZ. Per il 2016 e 2017 previsioni SVIMEZ.

Tab. 6. *Valore dei moltiplicatori di impatto (nell'anno) e cumulati (a cinque anni) per il Mezzogiorno e il Centro-Nord*

	Mezzogiorno	Centro-Nord
Tasse dirette		
- Impatto	0,38	0,23
- Cumulato	0,43	0,16
Tasse indirette		
- Impatto	0,19	0,3
- Cumulato	0,42	0,41
Spese per consumi finali P.A.		
- Impatto	0,84	0,44
- Cumulato	0,7	0,27
Spese per investimenti pubblici		
- Impatto	1,37	1,45
- Cumulato	1,85	1,48

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ modello econometrico NMODS