

01 / 2014

RAPPORTO

di previsione territoriale



SVIMEZ
ASSOCIAZIONE
PER LO SVILUPPO
DELL'INDUSTRIA
NEL MEZZOGIORNO

SOMMARIO

Le esogene

Nel biennio 2014/2015 il ritmo di crescita della domanda mondiale è positivo ma su valori molto inferiori rispetto a quelli pre-crisi. Il tasso di cambio dell'euro permane su livelli storicamente elevati

L'effetto aggregato dei provvedimenti di finanza pubblica

La politica economica si avvicina, nel Centro-Nord, ad una posizione di "neutralità"; nel Mezzogiorno, invece, i tagli alla spesa in conto capitale esercitano ancora un effetto moderatamente depressivo

Le previsioni per il Centro-Nord e il Mezzogiorno

Il tratto prevalente della congiuntura è, a scala territoriale, un'evoluzione fortemente differenziata: in progressiva ripresa al Centro-Nord, in lieve flessione nelle regioni meridionali

Le previsioni regionali

Nel 2014 e 2015 l'area più dinamica, in termini di Pil, è il Nord-Ovest. Nelle regioni meridionali la caduta nel volume di occupazione presenta, generalmente, un'intensità maggiore di quella del Pil, chiaro indizio della crisi strutturale dell'area

Gli effetti della crisi sulla condizione economica delle famiglie e le politiche per contrastarla: una valutazione

Tra il 2007 e il 2012, al Sud 352 mila famiglie sono scivolte nell'area dell'indigenza. Nel Mezzogiorno vive oggi il 46 per cento delle famiglie povere italiane



IRPET

PREMESSA

Le previsioni qui riportate sono ottenute mettendo insieme gli strumenti di analisi quantitativa sviluppati dalla SVIMEZ e dall'IRPET. Si tratta, precisamente, del modello econometrico bi-regionale Centro-Nord/Mezzogiorno della SVIMEZ (NMODS), del modello di microsimulazione multiregionale MicroReg e del modello multiregionale Input-Output (MRIO), entrambi sviluppati dall'IRPET.

Il *Rapporto* è articolato nella seguente maniera. Vengono dapprima presentate le principali esogene internazionali impiegate per effettuare l'esercizio previsivo. Di seguito vi è la disanima delle manovre di finanza pubblica. Per sommi capi, sono stati valutate come si ripartiscono, nelle due macro-aree, le variazioni nelle entrate e nelle spese della PA operate con le manovre varate tra il 2010 ed il 2014 attraverso i principali provvedimenti legislativi varati in questo arco temporale. Essi vanno dal DI 78/2010 fino al DI 66/2014 (relativo agli sgravi IRPEF). L'elenco completo di tali provvedimenti è riportato in calce alla Tab. 1, e costituiscono l'ossatura dello scenario di finanza pubblica entro cui sono state realizzate le previsioni relative al biennio 2014-2015. In linea generale, la politica economica mantiene, sempre nell'arco temporale coperto dalle stime, un profilo restrittivo, ma di entità assai minore rispetto a quello degli anni precedenti.

L'analisi, inoltre, dei provvedimenti di finanza pubblica effettuata nel secondo paragrafo del presente Rapporto presenta un importante elemento di novità. Precisamente, oltre alla disaggregazione delle manovre tra Centro-Nord e Mezzogiorno, ne è stata affiancata un'altra che, sulla base delle quantificazioni ufficiali, mostra come si combinano a livello di singole regioni gli effetti complessivi dei medesimi provvedimenti (limitatamente a entrate e spese nette).

Nei due paragrafi successivi sono presentati i risultati dell'esercizio previsivo per le due grandi ripartizioni del Paese e, successivamente, per tutte le regioni italiane. Nel paragrafo relativo alle previsioni per Centro-Nord e Sud (par. 3), vi sono anche due *box* nel quale è stato stimato, dapprima, l'effetto del *credit crunch* nel 2013; nel secondo compare una valutazione di quale sarebbe l'impatto dei fondi strutturali sull'economia del Mezzogiorno qualora fosse possibile spendere l'intero importo teoricamente a disposizione. Come si mostra, questo intervento potrebbe cambiare il segno, da negativo a positivo, della congiuntura meridionale.

Il Rapporto si conclude con un esercizio di microsimulazione, a livello delle due ripartizioni, relativo all'impatto della crisi sulla condizione economica delle famiglie. Oltre a ciò, sono state effettuate delle valutazioni sul grado di protezione del reddito familiare. Una relativa alle modifiche normative della c.d. "Legge Fornero" qualora queste fossero state pienamente operative; l'altra inerente ai benefici derivanti da alcuni strumenti universali di contrasto alla povertà ed esclusione sociale, in discussione, volti a superare le criticità delle attuali politiche (SIA, Sostegno di Inclusione Attivo). In entrambi i casi si evidenzia, rispetto alle attuali normative, una maggiore capacità redistributiva sul territorio: la quota di reddito recuperata con i nuovi strumenti sarebbe stata, per il Mezzogiorno, in linea con la media nazionale.

Il Rapporto è stato chiuso con i dati disponibili al 7 luglio 2014

Il Rapporto è stato coordinato da Stefano Prezioso.

Hanno collaborato alla sua redazione:

Elena Cappellini, Felice Cincotti, Delio Miotti, Giuseppe Provenzano, Letizia Ravagli, Stefano Rosignoli

Progetto e realizzazione grafica: Pino Goffredo

Le esogene

1.1. In Tab. 1 sono riportate, come di consueto, le più importanti esogene internazionali impiegate nella previsione. Per quanto attiene alla domanda mondiale, vi è un generale consenso nell'indicare come nel biennio di previsione (2014-2015) il commercio mondiale di merci (+3,7% il primo

diale pesano sfavorevolmente due fattori: le recenti tensioni di natura politica emerse in alcune aree rilevanti; il brusco rallentamento che ha interessato i c.d. brics^[1]. Quest'ultimi, in particolare, essendo generalmente esportatori netti hanno progressivamente risentito della crisi che ha colpito l'*Euro-zone*

area, insieme agli Stati Uniti, maggiormente in grado di creare domanda. Sotto questo profilo, i segnali deflattivi che provengono da alcuni paesi appartenenti alla Uem indicano chiaramente come la domanda abbia subito una contrazione di entità inusuale. A riguardo, si tenga presente che a tutt'oggi, in circa l'ottanta per cento dei paesi che costituiscono l'OECD – e praticamente in tutti quelli appartenenti alla Uem – gli investimenti dopo cinque anni non hanno recuperato il livello antecedente la crisi. Nel biennio di previsione, le aree in grado di generare i maggiori saggi di crescita, seppure di entità

minore rispetto al passato, si confermano quelle esterne all'*Euro-zone*.

L'export nazionale, oltre a scontare la debolezza della domanda estera, presumibilmente non troverà sostegno in modifiche

Tab. 1. Principali variabili esogene internazionali, variazioni % (s.d.i.)

	2013	2014	2015
Commercio mondiale di beni (a)	1,8	3,7	4,4
Commercio mondiale di servizi (a)	5,0	4,8	6,0
Pil Uem	-0,5	1,2	1,5
Prezzo del petrolio (b)	104,0	104,0	97,9
Prezzo materie prime (c)	-5,9	-4,0	2,5
Prezzi al consumo Uem	1,3	0,9	1,2
Tasso di cambio euro/dollaro (d)	1,34	1,36	1,35
Tasso di cambio effettivo nominale (e)	4,7	4,9	0,0
Tassi di interesse a lungo termine (f)	4,3	3,4	3,4

(a) esportazioni, nominali in dollari - (b) dollari per barile - (c) indice confindustria delle materie prime aventi mercato internazionale, in euro - (d) livello - (e) tasso di cambio nominale dell'euro con un gruppo (24) ristretto di paesi - (f) Tassi sui titoli *benchmark*, livello (valore non rappresentativo del costo medio del debito pubblico).

Fonte: BCE, FMI, OECD valutazioni SVIMEZ.

anno e +4,4% il successivo) presenti un profilo temporale che, nel confronto recente, appare decisamente modesto. Per offrire un termine di paragone, il medesimo aggregato ha fatto segnare, lungo l'intero periodo che va dalla seconda metà degli anni '90 fino alla crisi del 2008, incrementi a "doppia cifra". Sulla dinamica riflessiva della domanda mon-

1 I cinque paesi che compongono il gruppo denominato BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica) coprono il 42% dell'intera popolazione mondiale.

nel tasso di cambio, sia quello con il dollaro che in riferimento al tasso di cambio effettivo nominale^[2]. In particolare, il tasso di cambio euro/dollaro pare destinato a permanere su livelli storicamente elevati.

Per quanto attiene il prezzo degli input importati, le quotazioni del petrolio dovrebbero restare su valori, in una prospettiva di medio periodo, decisamente alti. Il valore ipotizzato nel 2014, 104,0 \$ per barile, sostanzialmente analogo a quello del 2013, è comunque superiore a quello del 2008 che costituiva il picco pre-crisi. Le quotazioni del petrolio appaiono in questa fase non correlate alla congiuntura internazionale causa i crescenti fabbisogni di energia, anche per usi diversi da quelli produttivi, provenienti dai paesi di recente industrializzazione. Il prezzo delle altre materie prime, invece, dovrebbe evidenziare una dinamica maggiormente in sintonia con l'evoluzione poco vivace degli scambi mondiali facendo segnare un decremento nel 2014 (-4,0%), e una modesta accelerazione l'anno successivo (2,5%).

Come anticipato, la dinamica dei prezzi al consumo all'interno della Uem dovrebbe riflettere appieno la debolezza della domanda, con un'evoluzione tendenziale bel al di sotto del 2% (v. Tab. 1).

In definitiva, nel biennio di previsione la domanda estera non appare in grado, da sola, di sostenere una robusta ripresa ciclica dell'economia anche nelle aree del Paese con una più elevata propensione all'export.



1.2. Sul piano interno, oltre alla politica fiscale, oggetto di analisi approfondita nel successivo paragrafo, vi sono altri due elementi, di segno opposto, in grado di condizionare l'evoluzione dell'economia italiana. Nel corso del 2013, segnatamente nella seconda parte dell'anno, vi è stata una sensibile riduzione dello spread, proseguita nei primi mesi di quest'anno, tornato attualmente sotto quota 200 punti, livello che non toccava da oltre tre anni. A ciò ha contribuito

2 Il tasso di cambio effettivo nominale qui adoperato è una media ponderata dei tassi di cambio bilaterali Euro/principali partner commerciali (24).

anche la ripresa di acquisti dall'estero di titoli italiani dopo la drastica caduta sperimentata dalla fine del 2010 al 2012. La diminuzione dello spread costituisce la controparte delle ingenti manovre varate dal 2010. Data la struttura del debito pubblico, nel medio periodo tale tendenza, se confermata, è in grado di permettere livelli di spesa maggiori a saldi di finanza invariati. Nel 2013, gli impieghi alle imprese non finanziarie sono diminuiti di 53 miliardi di euro (-5,5%), calo che fa seguito alla contrazione di 34 mld. registrata l'anno precedente (-3,5%). L'aumento delle sofferenze bancarie, arrivate in media al 10% degli impieghi complessivi, e le incerte prospettive riguardo l'entità di una ripresa dell'economia privilegiano l'allocazione della liquidità degli operatori nazionali verso impieghi non a favore dell'economia reale. A riguardo, va aggiunto che recentemente il tasso di rifinanziamento sulle operazioni principali è stato portato al livello minimo dello 0,15% (con valori negativi per i tassi *overnight*). La portata di questo fatto, di per sé indubbiamente positivo, è tuttavia limitata dalla contrazione che vi è stata tra il luglio 2012 e fino ad aprile 2014 della base monetaria – circa un terzo – nella Uem. Giappone e Stati Uniti, ad esempio, hanno registrato nel medesimo arco temporale una dinamica opposta. La restrizione di base monetaria, oltre a favorire un apprezzamento dell'euro e un rafforzamento delle tendenze deflazionistiche, ostacola, specie nel nostro paese, un efficace trasferimento della politica monetaria agli aggregati creditizi e all'economia reale^[3]. Come infatti si avrà modo di osservare nel presente Rapporto, il restringimento nell'accesso al credito ha pesato fortemente sulla *performance* recente di Centro-Nord e Mezzogiorno, e costituisce uno degli impedimenti maggiori ad una ripresa più ampia dell'economia.

3 Proprio per allentare questo vincolo sono state annunciate operazioni di rifinanziamento a lungo termine a favore del sistema bancario e vincolate all'utilizzo nei confronti di famiglie e imprese.

L'effetto aggregato dei provvedimenti di finanza pubblica

2.1. In questo paragrafo mostriamo, come di consueto, le stime relative all'impatto dei provvedimenti di finanza pubblica adottati dal 2010 ad oggi sulle diverse aree del Paese utilizzate dalla SVIMEZ nelle sue previsioni territoriali. 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 spese pubbliche, sia dal lato della loro ripartizione territoriale, che impongono cautela nella lettura e nell'interpretazione dei risultati ottenuti.

Il superamento della crisi del debito unitamente all'allentamento delle pressioni nei mercati finanziari internazionali hanno consentito già sul finire della precedente legislatura di diminuire la stretta sui conti pubblici e di ricalibrare, quindi, la politica di bilancio in senso anticiclico. Sulla scia di quanto fatto con la Legge di Stabilità per il 2013, nella nuova legislatura la politica di bilancio ha cercato con un difficile esercizio di far quadrare le esigenze di controllo dei conti pubblici con quelle di rilancio dell'economia e di lotta alla disoccupazione. La necessità di rispettare gli impegni in sede europea, e soprattutto di mantenere entro la soglia del 3% del Pil l'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione (PA), ha imposto al governo di contenere gli effetti delle misure anticicliche introdotte con misure di segno opposto (nuove riduzioni di spese e/o aumenti di entrate) che ha comportato, in ultima analisi, una significativa ricomposizione del bilancio pubblico.

Complessivamente, il valore cumulato della correzione apportata ai conti pubblici dal 2010 è pari a circa 104 miliardi di euro nel 2014 e a quasi 110 miliardi nel 2015 (v. Tab. 2; il segno positivo indica una correzione e quello negativo

un allentamento della disciplina di bilancio). Si può vedere che gli interventi adottati nell'ultimo anno e mezzo hanno fortemente attenuato, ma non annullato, l'impostazione restrittiva della finanza pubblica. Limitatamente al biennio di previsione, nel 2014 sono incorporate, a legislazione vigente, correzioni aggiuntive per circa 10 miliardi di euro, in diminuzione rispetto ai 18 miliardi registrati nel 2013. Nel 2015 è previsto un ulteriore calo, con una restrizione aggiuntiva di "soli" 6,7 miliardi di euro. In dettaglio, nel 2014 l'allentamento programmato è riconducibile agli effetti della Legge di stabilità (LS 2014) e alla decisione di abolire il previsto aumento dei ticket sanitari, il cui mancato gettito è stato coperto da un aumento dei trasferimenti statali alle regioni (Legge di Bilancio 2014)¹.

Per quanto attiene i principali provvedimenti adottati nei primi 6 mesi di quest'anno, essi hanno un impatto sostanzialmente nullo sull'indebitamento netto. In particolare, lo sgravio IRPEF previsto nel DI 66/2014 è compensato da nuove entrate e dal taglio delle spese per l'acquisto di beni e servizi. Nel 2014, infatti, non è previsto un ulteriore allentamento della stretta di bilancio² oltre a quello già riportato in Tab. 2. Per quanto riguarda gli anni successivi, va tenuto presente che la necessità di ottemperare agli obiettivi fissati dal Patto di Stabilità e Crescita richiederà, invece, una manovra di correzione di 0,3 punti percentuali di Pil nel 2015 e di 0,6 punti percentuali a decorrere dal 2016. Queste manovre non sono state computate nei valori presentati in

1 Cfr. L. 148/2013 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per il triennio 2014-2016). L'incremento dei ticket sanitari era stato introdotto dal DI 98/2011.

2 Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), Documento di Economia e Finanza 2014 (DEF 2014), pp. 1-2.

Tab. 2, limitatamente al 2015, in quanto allo stato attuale non sono state esplicitate le modalità tramite cui implementarle (ma solo dichiarate in sede programmatica). L'obiettivo di quest'ultime misure è quello di raggiungere nel 2016, con un anno di ritardo, l'equilibrio strutturale di bilancio (ossia al netto degli effetti del ciclo e delle misure *una tantum*) e soddisfare la riduzione richiesta del debito pubblico rispetto al Pil³. Nel caso del debito, però, sarebbe necessario anche attuare, tra il 2014 e il 2017, un consistente piano di privatizzazioni, il cui gettito annuo, pari a 0,7 punti percentuali di Pil, consentirebbe di riportare il debito nel 2017 al 125,1% del Pil, inferiore al *benchmark* richiesto (125,6% del Pil)⁴.

2.2. Dall'esame delle diverse misure introdotte nelle manovre sopra richiamate, 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

3 Secondo la disciplina vigente, per l'Italia la prima valutazione della regola sul debito avrà luogo con riferimento al livello raggiunto nel 2015, 3 anni dopo la fuoriuscita dalla procedura di disavanzo eccessiva. La valutazione ha luogo sulla base di 3 differenti criteri. Secondo il primo, la quota del rapporto debito/Pil in eccesso rispetto al valore del 60%, deve ridursi nel 2015 di 1/20 all'anno nella media dei tre precedenti esercizi (versione *backward-looking* della regola sul debito). La regola è considerata soddisfatta anche se la riduzione del differenziale di debito rispetto al 60% si verificherà sulla base delle previsioni a politiche invariate, entro i due anni successivi al primo anno di valutazione (*benchmark forward-looking*) o, se tenendo conto degli effetti del ciclo economico, il debito pubblico nel 2015 risulta essere inferiore al *benchmark backward looking*.

4 Cfr. MEF, DEF 2014, pp. 45-52.

spesa pubblica⁵.

I risultati delle nostre elaborazioni sono riportati in Tab. 3, dove si riportano per ciascuna area territoriale il peso sostenuto in termini di incremento (decremento) della pressione fiscale e di riduzione

Tab. 2 - La dimensione delle manovre di finanza pubblica 2011-2014 (milioni di euro)

	2011	2012	2013	2014	2015
DI 78/2010	12.130	25.069	25.034	25.034	25.034
Manovre 2011 (*)	2.840	48.912	75.748	81.327	81.327
Manovre 2012 (**)		602	-2.303	164	1.006
DL 2013 (***)			-5.652	1.070	988
LS 2014				-2.458	3.515
LB 2014				-2.000	-2.000
DL 2014 (****)				55	62
Totale effetti cumulati	14.970	74.583	92.827	103.192	109.932
Effetto incrementale annuo		59.613	18.243	10.365	6.741

(*) Comprende gli effetti del DI 98/2011, DI 138/2011, DI 201/2011 e della legge di stabilità per il 2012

(**) Comprende gli effetti del DI 95/2012 e della Legge di stabilità per il 2013

(***) Comprende gli effetti del DI 35/2013, DI 54/2013, DI 63/2013, DI 69/2013, DI 76/2013, DI 101/2013, DI 102/2013, DI 104/2013, DI 120/2013 e DI 133/2013

(****) Comprende gli effetti del DI 4/2014, DI 16/2014, DI 47/2014 e DI 66/2014

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su documenti ufficiali.

(aumento) della spesa, rispettivamente in valore assoluto, in percentuale rispetto ai corrispondenti valori totali e, sempre in percentuale, del Pil. 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 effetti⁶.

Secondo le nostre stime, a partire dal 2014 oltre la metà della correzione imposta ai conti pubblici si realizza dal lato della spesa, mentre nel 2013 la riduzione della spesa rappresentava il 46% circa

5 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.

6 Gli effetti complessivi differiscono leggermente rispetto a quelli riportati nella tabella 2 per la mancata considerazione di alcune misure che non sono state redistribuite territorialmente (ad esempio la parte dei tagli alle dotazioni ministeriali attribuibile a trasferimenti all'estero) e per l'impossibilità di attribuire alle specifiche tipologie di entrate e di spese considerati gli effetti per il 2015 di alcune misure varate prima del 2013.

Tab. 3. La ripartizione territoriale degli effetti delle manovre 2010-2014 (valori cumulati): il quadro generale

	Valori in miliardi di euro			In % del totale			In % del Pil		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Entrate nette									
Mezzogiorno	11,4	11,2	11,8	22,7	22,4	23,5	3,2	3,2	3,3
Centro-Nord	38,8	38,6	38,3	77,3	77,6	76,5	3,2	3,2	3,0
Totale	50,3	49,8	50,1	54,2	48,4	46,0	3,2	3,2	3,1
Spese nette									
Mezzogiorno	-15,9	-19,3	-21,9	37,4	36,2	37,2	-4,5	-5,5	-6,2
Centro-Nord	-26,6	-33,9	-37,0	62,6	63,8	62,8	-2,2	-2,8	-2,9
Totale	-42,5	-53,1	-58,9	-45,8	-51,6	-54,0	-2,7	-3,4	-3,7
Correzione complessiva									
Mezzogiorno	27,3	30,4	33,7	29,5	29,6	30,9	7,8	8,7	9,5
Centro-Nord	65,5	72,5	75,3	70,5	70,4	69,1	5,5	5,9	6,0
Totale	92,8	103,0	109,1	100,0	100,0	100,0	6,0	6,5	6,8

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su documenti ufficiali.

dell'intera manovra. Oltre il 77% del totale delle maggiori entrate reperite nel triennio considerato è a carico del Centro-Nord, mentre il peso sopportato da quest'area in termini di riduzione delle spese, sempre nel triennio, è all'incirca pari al 63%. Nel complesso, l'onere del risanamento sopportato dal Centro-Nord si attesta, in media d'anno, intorno al 70% di quello complessivo. In termini di Pil territoriale, però, la distribuzione territoriale dell'onere della manovra assume caratteristiche differenti. Sia per le entrate, che per le spese, l'onere a carico del Mezzogiorno risulta essere superiore a quello imposto alle restanti aree del Paese: 9,5% del Pil, nell'intero triennio 2013-2015, a fronte del 6,0% del Centro-Nord (v. Tab. 3).

In Tab. 4 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 capitale⁷.

Osserviamo in primo luogo come tra le maggiori entrate prevalgono quelle indirette che, in media nel triennio, pesano per il 71,7% delle maggiori entrate complessivamente previste, con un picco

7 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 macroeconomica (Istat, Conti economici regionali) e ad altre fonti *ad hoc*.

nel 2014. Contribuiscono a tale risultato le misure in tema di tassazione immobiliare (l'introduzione dell'IMU) e, grazie all'incremento delle aliquote IVA e delle accise sugli oli minerali, quelle relative ai consumi. In tale ambito, il minor peso che la tassazione indiretta riveste nel 2013 rispetto agli altri 2 anni considerati riflette tra l'altro l'abolizione dell'IMU per l'abitazione principale e il differimento trimestrale dell'aumento dell'aliquota ordinaria dell'IVA. Dal 2014, l'incidenza aumenta anche grazie alla riforma complessiva della tassazione immobiliare e all'introduzione della TASI. Nell'intero triennio, l'imposizione indiretta pesa, in media, per il 2,8% del Pil al Sud e per il 2,1% al Centro-Nord (v. Tab. 4).

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. In particolare, il Centro-Nord "paga" in misura elevata gli interventi relativi alla tassazione sulle società, in particolare quelle del settore finanziario e monetario, e sulla ricchezza finanziaria, con cui sono stati coperti l'abolizione dell'IMU per la prima casa e i recenti sgravi IRPEF del DI 66/2014, mentre beneficia in misura proporzionalmente meno elevata dei medesimi sgravi sull'IRPEF.

La riduzione programmata delle entrate contributive prevista per il biennio 2014-2015 risente del taglio del cuneo contributivo varato nella legge di stabilità per il 2014. Grazie anche

Tab. 4. La ripartizione territoriale delle maggiori entrate nette

	Valori in miliardi di euro			In % del totale			In % del Pil		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Dirette									
Mezzogiorno	1,9	0,6	1,9	13,4	6,5	15,4	0,5	0,2	0,5
Centro-Nord	12,2	8,2	10,7	86,6	93,5	84,6	1,0	0,7	0,8
Totale	14,0	8,8	12,6	27,9	17,6	25,2	0,9	0,6	0,8
Indirette									
Mezzogiorno	8,4	10,6	9,9	27,1	26,6	27,1	2,4	3,0	2,8
Centro-Nord	22,7	29,3	26,7	72,9	73,4	72,9	1,9	2,4	2,1
Totale	31,1	39,9	36,6	61,9	80,1	73,0	2,0	2,5	2,3
Contributive									
Mezzogiorno	0,1	-0,5	-0,5	7,1	65,1	66,1	0,0	-0,1	-0,1
Centro-Nord	1,0	-0,2	-0,2	92,9	34,9	33,9	0,1	0,0	0,0
Totale	1,1	-0,7	-0,7	2,1	-1,4	-1,4	0,1	0,0	0,0
Altre entrate									
Mezzogiorno	1,0	0,5	0,4	25,8	24,9	23,7	0,3	0,1	0,1
Centro-Nord	3,0	1,4	1,2	74,2	75,1	76,3	0,3	0,1	0,1
Totale	4,0	1,9	1,6	8,1	3,7	3,2	0,3	0,1	0,1
Entrate totali									
Mezzogiorno	11,4	11,2	11,8	22,7	22,4	23,5	3,2	3,2	3,3
Centro-Nord	38,8	38,6	38,3	77,3	77,6	76,5	3,2	3,2	3,0
Totale	50,3	49,8	50,1	100,0	100,0	100,0	3,2	3,2	3,1

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su documenti ufficiali.

agli incentivi all'occupazione giovanile varati nello scorso anno (DI 76/2013), il Mezzogiorno beneficia nel triennio di un vantaggio superiore a quello del Centro-Nord.

Gli effetti territoriali associati alla riduzione della spesa pubblica sono riportati in Tab. 5⁸. In primo luogo osserviamo che tra gli interventi di riduzione delle spese prevalgono i tagli ai consumi collettivi, con un'incidenza di oltre il 40% in media nel triennio, superiore a quella stimata precedentemente⁹. Nonostante la decisione di

8 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 considerati anche le informazioni contenute nelle pubblicazioni della Ragioneria Generale dello Stato relative alla regionalizzazione della spesa statale (Cfr. RGS, La spesa statale regionalizzata, 2012) e alla distribuzione territoriale del pubblico impiego. Per le misure più "problematiche" si è fatto riferimento alla distribuzione *pro-capite*.

9 Nel complesso ad incidere sui consumi collettivi sono le misure sul pubblico impiego, di recente potenziate con la legge di stabilità 2014, quelle sul sistema sanitario nazionale e quelle relative al Patto di stabilità interno e ai tagli ministeriali, per la parte imputabile alle

aumentare il finanziamento statale del SSN di 2 miliardi di euro dal 2014, i consumi collettivi sono stati interessati nell'ultimo anno e mezzo da misure di riduzione della spesa, che hanno riguardato soprattutto la componente costituita dagli acquisti di beni e servizi, superiore a quella prevista per le altre tipologie di spesa pubblica che, anzi, hanno beneficiato di misure che ne hanno sostenuto la dinamica.

Sulla riduzione della spesa per le prestazioni sociali influiscono le misure adottate negli anni scorsi, in particolare quelle relative alle pensioni (innalzamento dell'età pensionabile e deindicizzazione delle pensioni più alte). Tali tagli nel 2013 sono stati in minima parte compensati dal rifinanziamento della CIG in deroga, mentre nel 2015 risentono delle nuove misure contenute nella Legge di Stabilità per il 2014 - prolungamento della suddette tipologie di spese. In particolare, per il pubblico impiego, i tagli per ciascuna ripartizione territoriale sono stati stimati a partire dalla distribuzione territoriale del personale (cfr. la banca dati sul Pubblico impiego della RGS), mentre per quelli al settore sanitario si è fatto riferimento ai criteri utilizzati per il riparto del finanziamento ordinario del SSN.

Tab. 5. La ripartizione territoriale delle minori spese nette

	Valori in miliardi di euro			In % del totale			In % del Pil		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Consumi collettivi									
Mezzogiorno	-6,7	-8,4	-9,5	36,6	36,4	36,8	-1,9	-2,4	-2,7
Centro-Nord	-11,5	-14,7	-16,3	63,4	63,6	63,2	-1,0	-1,2	-1,3
Totale	-18,2	-23,2	-25,8	42,8	43,6	43,8	-1,2	-1,5	-1,6
Prestazioni sociali									
Mezzogiorno	-2,8	-3,2	-3,9	24,5	22,6	25,6	-0,8	-0,9	-1,1
Centro-Nord	-8,6	-11,0	-11,5	75,5	77,4	74,4	-0,7	-0,9	-0,9
Totale	-11,4	-14,3	-15,4	26,7	26,9	26,1	-0,7	-0,9	-1,0
Altre spese correnti									
Mezzogiorno	-0,8	-1,0	-1,0	73,0	106,5	150,1	-0,2	-0,3	-0,3
Centro-Nord	-0,3	0,1	0,3	27,0	-6,5	-50,1	0,0	0,0	0,0
Totale	-1,1	-0,9	-0,7	2,7	1,8	1,1	-0,1	-0,1	0,0
Uscite in conto capitale									
Mezzogiorno	-5,6	-6,6	-7,5	47,5	44,5	43,9	-1,6	-1,9	-2,1
Centro-Nord	-6,2	-8,2	-9,6	52,5	55,5	56,1	-0,5	-0,7	-0,8
Totale	-11,8	-14,8	-17,1	27,8	27,8	29,0	-0,8	-0,9	-1,1
Spese nette									
Mezzogiorno	-15,9	-19,3	-21,9	37,4	36,2	37,2	-4,5	-5,5	-6,2
Centro-Nord	-26,6	-33,9	-37,0	62,6	63,8	62,8	-2,2	-2,8	-2,9
Totale	-42,5	-53,1	-58,9	100,0	100,0	100,0	-2,7	-3,4	-3,7

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su documenti ufficiali.

deindicizzazione delle pensioni alte per il 2014-2016 e gli interventi sul TFR dei dipendenti pubblici - che hanno determinato una nuova riduzione di circa 1,5 miliardi di euro per tale componente di spesa. Il peso a carico del Centro-Nord di questa specifica voce è nel triennio poco meno del 76% del totale.

Particolare attenzione meritano i tagli alle spese in conto capitale. Rispetto alle stime riportate nel precedente *Rapporto*^[10], la loro incidenza sulla riduzione totale della spesa è minore. Tale allentamento riflette nel 2013 la maggiore spesa associata al programma di riduzione dei debiti commerciali accumulati dalla PA nei confronti dei fornitori, circa 7,5 miliardi di euro, e in misura meno significativa la maggiore spesa in conto capitale deliberata per il 2014 dalla LS 2014. E' tuttavia da notare come i tagli alle spese in conto capitale continuino a penalizzare il Mezzogiorno in modo più forte rispetto a quanto si ricava per le altre tipologie di spesa. Oltre ai tagli al Fondo per le aree sottoutilizzate/Fondo Sviluppo e Coesione (FAS/

FSC)^[11], il Mezzogiorno ha beneficiato in misura inferiore dell'espansione di spesa connessa ai provvedimenti prima citati con la conseguenza che l'onere a suo carico è aumentato rispetto a quanto era previsto nel precedente Rapporto.

A sintesi delle misure descritte, nell'intero triennio i tagli complessivi alle spese incidono per il 2,9% del Pil nel Centro-Nord e per ben il 6,2% nel Sud (v. Tab. 5). Tale circostanza penalizza in maniera significativa la congiuntura del Sud per una duplice serie di motivi. In primo luogo gli investimenti pubblici rappresentano una delle poche variabili esogene in grado di stimolare la crescita dell'economia meridionale in profonda stagnazione; inoltre, il moltiplicatore associato

11 Con i tagli ai fondi FAS/FSC si è realizzata una quota significativa dei risparmi previsti a carico dei Ministeri dal Dl. 78/2010 e dal Dl 98/2011 (in termini di indebitamento netto, secondo le nostre elaborazioni, pari a oltre 300 milioni di euro nel 2011 che salgono ad oltre 2 miliardi nel 2012 e a circa 4 miliardi nel 2013), appena compensati dal rifinanziamento attuato con le leggi di stabilità per il 2013 (250 milioni di euro per il 2013) e 2014 (10 milioni per il 2014, 50 per il 2015 e 200 milioni per il 2016).

Tab. 6. La ripartizione regionale degli effetti delle manovre 2010-2014 (valori cumulati, in miliardi di euro)

	Entrate nette			Spese nette			Effetto netto		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Piemonte	4,1	4,1	4,1	-2,7	-3,3	-3,2	6,9	7,4	7,3
Valle d'Aosta	0,1	0,1	0,1	-0,2	-0,2	-0,3	0,3	0,4	0,4
Lombardia	11,2	11,5	11,3	-6,8	-8,9	-9,8	18,0	20,4	21,1
Trentino Alto Adige	1,1	1,0	1,0	-1,2	-1,6	-1,8	2,2	2,6	2,8
Veneto	4,3	4,3	4,3	-2,6	-2,9	-3,2	6,9	7,2	7,5
Friuli Venezia Giulia	1,2	1,1	1,1	-1,0	-1,3	-1,5	2,2	2,5	2,6
Liguria	1,4	1,3	1,3	-1,1	-1,4	-1,5	2,5	2,7	2,9
Emilia-Romagna	4,6	4,7	4,6	-2,1	-2,7	-3,1	6,7	7,4	7,7
Toscana	3,2	3,1	3,1	-2,1	-2,8	-3,1	5,3	5,9	6,2
Umbria	0,7	0,6	0,6	-0,5	-0,7	-0,8	1,2	1,3	1,4
Marche	1,1	1,0	1,1	-1,0	-1,2	-1,4	2,1	2,3	2,4
Lazio	5,9	5,6	5,6	-5,3	-6,8	-7,5	11,3	12,5	13,1
Abruzzo	1,0	1,0	1,1	-1,0	-1,2	-1,3	2,1	2,2	2,4
Molise	0,2	0,2	0,2	-0,3	-0,3	-0,4	0,5	0,6	0,6
Campania	3,0	3,0	3,1	-3,9	-4,8	-5,4	6,9	7,7	8,5
Puglia	2,2	2,2	2,3	-2,8	-3,2	-3,7	5,0	5,4	5,9
Basilicata	0,3	0,3	0,3	-0,4	-0,5	-0,5	0,8	0,8	0,9
Calabria	1,0	0,9	1,0	-1,5	-1,8	-2,1	2,5	2,7	3,1
Sicilia	2,6	2,5	2,7	-4,3	-5,3	-6,1	6,8	7,8	8,8
Sardegna	1,1	1,0	1,1	-1,8	-2,1	-2,4	2,8	3,1	3,5
Mezzogiorno	11,4	11,2	11,8	-15,9	-19,3	-21,9	27,3	30,4	33,7
Centro-Nord	38,8	38,6	38,3	-26,6	-33,9	-37,0	65,5	72,5	75,3
Italia	50,3	49,8	50,1	-42,5	-53,1	-58,9	92,8	103,0	109,1

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su documenti ufficiali

ad una variazione della spesa in conto capitale presenta un valore superiore all'unità: un aumento di detta variabile implica effetti sul prodotto più che proporzionali.

Oltre all'usuale suddivisione tra Centro-Nord e Mezzogiorno si è provato a spingere l'esame degli effetti sul territorio ad un livello più avanzato, fino a considerarne la distribuzione tra le singole Regioni¹².

Nella Tab. 6, sulla base delle quantificazioni ufficiali, si mostra come si combinano a livello

regionale gli effetti complessivi, quelli dal lato delle entrate e quelli dal lato delle spese. Si osserva come generalmente per tutte le Regioni del Centro-Nord l'onere sopportato in termini di maggiori entrate superi quello sostenuto in termini di riduzione delle spese e viceversa per le Regioni del Mezzogiorno. Fanno eccezione le regioni del Centro-Nord a Statuto Speciale, territori nei quali i tagli alle spese superano lievemente le entrate, anche a causa delle restrizioni subite da un inasprimento dei rispettivi patti di Stabilità. Limitatamente al biennio 2014-2015, la Liguria, le Marche, e l'Umbria presentano un profilo simile tra entrate e uscite. Il Lazio costituisce un caso a parte anche a causa dei tagli alle spese ministeriali e ad altri enti pubblici. Si

rileva, infine, come il Piemonte sia l'unica regione a registrare tra il 2014 e il 2015 una riduzione, sia pur contenuta, dell'onere complessivo: la spiegazione va ricercata nelle maggiori spese infrastrutturali previste in particolare dalla legge di stabilità per il 2013. Tra le Regioni del Mezzogiorno, invece, l'Abruzzo nel 2013 avrebbe sperimentato un onere sostanzialmente simile per le entrate e le spese, anche grazie agli interventi di ricostruzione *post* sisma del 2009. Per le altre regioni del Sud, sempre in riferimento al biennio di previsione, si registra un onere crescente ai saldi di finanza pubblica prevalentemente incentrato su tagli alla spesa.

Le previsioni per il Centro-Nord e il Mezzogiorno

3.1. Come si è avuto modo di osservare precedentemente (par.1), il 2014 dovrebbe essere caratterizzato, sul fronte estero, da una domanda in accelerazione rispetto all'anno precedente, pur restando molto lontano dai saggi di crescita toccati nel periodo antecedente la crisi avviata nel 2008. In presenza di politiche monetarie fortemente espansive al di fuori della Uem, l'euro dovrebbe permanere su livelli elevati nel confronto con il dollaro e verso le altre principali divise. Per quanto concerne la finanza pubblica, nel 2014 il segno complessivo è ancora restrittivo, ma in forte diminuzione rispetto alle manovre varate negli anni precedenti. Precisamente, nel 2014, l'entità complessiva della manovra (10,3 mld.) è pari a quasi la metà di quella dell'anno precedente (v. Tab. 2). Inoltre, a seguito dei provvedimenti adottati in corso d'anno, il saldo totale è affidato ad una contrazione delle entrate nette e a tagli più robusti sul versante delle uscite (v. Tab. 3). Sempre in riferimento al versante interno, nel 2014 le condizioni creditizie dovrebbe essere progressivamente più distese dopo la forte contrazione registrata nel biennio 2012-2013, sebbene nei primi mesi dell'anno vi siano stati segnali, in proposito, poco incoraggianti. A riguardo, va aggiunto che quest'ultimo elemento riveste attualmente un ruolo di primo piano nell'influenzare la congiuntura, come si può desumere dall'apposito esercizio volto a valutare qual'è stato il "peso" del minor credito erogato al sistema economico nella dinamica congiunturale recente di Centro-Nord e Mezzogiorno (v. box p. 17).

In questo contesto, il Pil italiano dovrebbe aumentare nel 2014 dello 0,6% (v. Tab. 7). La crescita prevista è di entità modesta, ma rispetto all'anno precedente, segnato da una caduta di prodotto pari a quasi due punti percentuali (-1,9%), si tratta

di una apprezzabile inversione di tendenza. Inoltre, va tenuto presente che sul risultato di prodotto dell'economia italiana pesa, sia nel 2014 che l'anno successivo, il restringimento di base produttiva che vi è stato a partire della crisi avviata nel 2008. Sotto il profilo congiunturale, la componente della domanda che dovrebbe risultare maggiormente dinamica sono le esportazioni, mentre per quanto riguarda quella interna permane una situazione di forte debolezza che impedisce di fatto una ripresa ciclica dell'economia robusta.

Nello specifico, a scala nazionale l'export al netto dei prodotti petroliferi, in termini reali, dovrebbe aumentare nel 2014 del 2,6%, con una chiara prevalenza dei mercati al di fuori della Uem. I consumi delle famiglie nel complesso sono previsti accrescersi di appena lo 0,1%; dato, tuttavia, che segue la pesante contrazione registrata nel 2013 (-2,5%). Come è normale nei paesi più sviluppati, il profilo congiunturale della spesa in servizi (+0,6%) dovrebbe risultare più accentuato di quello riferito ai soli beni, pressoché stazionario (0,0%), dato, quest'ultimo, penalizzato soprattutto dalla componente dei durevoli. Gli investimenti totali (-0,6%), infine, dovrebbe sostanzialmente arrestare la caduta cominciata dal 2008 (con la trascurabile eccezione del 2010). La componente relativamente più dinamica dovrebbe essere quella in macchinari (0,5%), volta essenzialmente a sostituire parti del capitale fisso in uso dopo che negli anni precedenti anche questo processo aveva subito una rilevante contrazione, mentre quelli in costruzioni (-1,6%), oltre alla crisi dell'edilizia residenziale, appaiono ancora essere sfavorevolmente influenzati dalle ridotte capacità di spesa dell'operatore pubblico.

Nel corso del 2014 il reddito disponibile della famiglie dovrebbe tornare in terreno positivo

Tab. 7. Previsioni per alcune variabili macroeconomiche, circoscrizioni e Italia, variazioni % s.d.i.

	Mezzogiorno			Centro-Nord			Italia		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
PIL	-3,5	-0,8	-0,3	-1,4	1,1	1,7	-1,9	0,6	1,2
Consumi delle famiglie	-3,3	-0,5	-0,1	-2,3	0,3	0,7	-2,5	0,1	0,4
- Consumi di servizi	-1,6	0,1	0,2	-1,0	0,7	0,8	-1,2	0,6	0,7
- Consumi di beni	-4,8	-0,6	-0,5	-3,7	0,2	0,5	-4,0	0,0	0,2
Esportazione di beni (a)	-0,6	1,4	2,5	0,4	2,7	3,4	0,3	2,6	3,3
- Esportazioni verso la UEM (b)	-5,2	-0,7	1,3	-0,5	1,4	3,4	-0,9	1,2	3,2
- Esportazioni verso il resto del mondo (b)	-1,7	2,5	5,6	2,7	3,3	5,8	2,3	3,2	5,8
Investimenti totali	-5,2	-1,1	1,4	-4,6	-0,4	1,6	-4,7	-0,6	1,6
- Investimenti in macchine, attrezzature, mezzi di trasporto	0,7	0,4	3,2	-3,1	0,5	2,2	-2,4	0,5	2,4
- Investimenti in costruzioni	-8,5	-2,4	0,0	-6,0	-1,3	1,0	-6,7	-1,6	0,7
Reddito disponibile delle famiglie (nominale)	-1,7	0,5	1,6	-0,5	1,9	2,1	-0,8	1,5	2,0
Prezzi al consumo	1,5	1,4	1,6	1,1	1,0	1,4	1,2	1,0	1,4
Occupazione totale (unità di lavoro)	-3,8	-1,2	-0,6	-1,2	0,2	0,7	-1,9	-0,2	0,3
Tasso di disoccupazione	19,7 (c)	20,6	21,4	9,1 (c)	9,1	8,8	12,2 (c)	12,5	12,5
Pressione fiscale (d)	40,0	40,1	41	45	44,5	44,3	43,8	43,4	43,4
Rapporto deficit/PIL							-3,0	-2,6	-2,3

(a) al netto dei prodotti petroliferi, a prezzi costanti. - (b) al netto dei prodotti petroliferi, a prezzi correnti - (c) ISTAT - (d) In percentuale del Pil

Fonte: Per il 2013 per l'Italia ISTAT; per il Centro-Nord e Sud valutazioni SVIMEZ.

(+1,5% in termini nominali); ad ogni modo, la capacità di stimolo della spesa delle famiglie risulta fortemente limitata dalla caduta registrata nei due anni precedenti. Dopo un periodo ove si registra una riduzione delle entrate delle famiglie è normale, infatti, che una quota, maggiore dell'usuale, dell'incremento di reddito sia destinata a forme di risparmio sia di breve che di medio periodo. Sempre in riferimento al 2014, la pressione fiscale in percentuale del Pil (43,4%) dovrebbe far registrare un calo di quattro decimi di punto percentuale rispetto all'anno precedente. Sebbene il valore ipotizzato permanga intorno ad un livello storicamente elevato esso costituisce, nel contempo, un'interruzione del trend crescente avviatosi con le ingenti manovre varate dal 2010 e che ha trovato il proprio culmine nel 2012 (con una percentuale del 44,0%). Sotto questo profilo, appare esservi spazio per una diminuzione della pressione fiscale che, in Italia, è tuttora superiore di oltre tre punti percentuali alla media Uem. D'altronde, come indicano anche le nostre stime, la lieve diminuzione della

pressione fiscale non avrebbe un impatto significativo sul rapporto deficit/Pil che, anzi, è previsto in miglioramento nell'intero biennio di previsione (v. tab. 7). A riguardo, va aggiunto che dal 2012 l'avanzo primario si è stabilizzato, in media, intorno ai 35/40 miliardi di euro, valore che nel confronto europeo costituisce un *unicum*. Se, da un lato, esso appare essenziale per evitare pericolosi avvitamenti sul fronte del debito, anch'esso di entità inusuale, l'ammontare di risorse "sottratte" al circuito economico appare comunque tale, sia di per sé che nel confronto con gli altri *partner* europei, da costituire un elemento ostativo all'avvio di una fase di crescita sostenuta.

3.2. Con riferimento alle due grandi macro-aree del Paese, le nostre stime indicano, per il 2014, una caduta dell'attività produttiva complessiva nel Sud (-0,8%) e una variazione positiva nel Centro-Nord (1,1%), a differenza di quanto avvenuto l'anno precedente. Vi sono diversi elementi che influiscono su tale risultato. In primo luogo, nel biennio di

Tab. 8. Effetti sul PIL (a) delle manovre di finanza pubblica (valori percentuali)

	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
Scomposizione effetti manovra di finanza pubblica, 2014			
Effetto imputabile alle entrate	0,04	-0,02	0,00
tasse indirette	-0,04	-0,10	-0,08
tasse dirette	0,08	0,08	0,08
Effetto imputabile alle spese	-0,69	-0,19	-0,31
spese in conto capitale	-0,44	-0,04	-0,14
spese correnti	-0,25	-0,15	-0,17
Totale manovre	-0,65	-0,21	-0,31
Variazione prevista del PIL	-0,80	1,10	0,60
Scomposizione effetti manovra di finanza pubblica, 2015			
Effetto imputabile alle entrate	-0,13	-0,11	-0,12
tasse indirette	0,00	0,01	0,00
tasse dirette	-0,13	-0,12	-0,12
Effetto imputabile alle spese	-0,44	-0,12	-0,20
spese in conto capitale	-0,31	-0,03	-0,10
spese correnti	-0,13	-0,09	-0,10
Totale manovre	-0,57	-0,23	-0,32
Variazione prevista del PIL	-0,30	1,70	1,20

(a) Per agevolare l'interpretazione, diversamente da come è prassi negli esercizi controfattuali, il segno, positivo o negativo, che si trova associato ad ogni misura di *policy* esprime direttamente l'effetto, di aumento o diminuzione, che ha lo stesso intervento sul PIL.

Fonte: SVIMEZ.

previsione l'effetto cumulato delle manovre "pesa", in percentuale del Pil, in misura maggiore nel Sud (v. Tab. 3). Inoltre, la stessa composizione della manovra, specie per quanto attiene il versante delle uscite, è centrata su tipologie che hanno nel Sud un impatto relativamente maggiore (ad es: taglio alle uscite in conto capitale). Come si è avuto modo di osservare (par.2), infatti, nelle regioni meridionali il miglioramento dei saldi di finanza pubblica è essenzialmente perseguito tramite riduzioni di spesa piuttosto che da aumenti di entrate, come avviene nei territori del Centro-Nord. "Dato" l'elevato effetto moltiplicativo, positivo o negativo, associato a variazioni nella spesa in conto capitale, il Sud ne ha tratto uno svantaggio relativamente maggiore. Per chiarire questo aspetto, di seguito riportiamo una sintetica valutazione, con riferimento alle principali tipologie di entrate e spese, di qual è, presumibilmente, l'impatto della manovre di finanza pubblica nel biennio di previsione.



L'impatto delle manovre sull'evoluzione congiunturale del Pil è stato effettuato limitando l'attenzione, dal lato delle entrate, alle imposte dirette e indirette, mentre con riferimento alla spesa sono stati considerati le due tipologie di gran lunga prevalenti: correnti e in conto capitale. Le variazioni, positive o negative, cui sono soggette queste misure sono state descritte nel precedente paragrafo. I risultati sono riportati in Tab. 8.

In primo luogo, è interessante notare come nel 2014 l'effetto complessivo attribuibile alle manovre è modesto nel Centro-Nord (-0,21%) mentre è superiore ai sei decimi di punto percentuale nel Sud (-0,65). Sotto questo profilo, la politica economica appare contribuire alla crescente divaricazione che vi è nella dinamica congiunturale delle due macro-aree. Osservando nel dettaglio, si nota come la riduzione di entrate dirette prevista nell'anno in corso offre un impulso positivo alla dinamica del Pil di entità analoga in entrambe

le macro-aree. Per quanto riguarda le indirette, l'impulso negativo è maggiore nel Centro-Nord in quanto è relativamente più veloce la traslazione sul consumatore degli incrementi nella tassazione di beni e servizi. Ad ogni modo, gran parte del differenziale territoriale riscontrato nell'effetto complessivo della manovra è riconducibile ai tagli dal lato delle spese che "sottraggono" al Sud quasi sette decimi di punto percentuale vs. i quasi due al Centro-Nord. All'interno di questa voce di bilancio, l'impatto più ampio è dato, nelle regioni meridionali, dai minori investimenti pubblici che da soli spiegano quasi i due terzi dell'impulso negativo complessivamente offerto dai tagli alle spese. Si conferma, quindi, l'elevata sensibilità dell'economia meridionale a questa tipologia di interventi per i motivi precedentemente ricordati: gli investimenti pubblici costituiscono una delle poche variabili esogene in grado di muovere un'economia strutturalmente stagnante; il moltiplicatore associato a questa tipologia di spese è, caso unico, superiore all'unità¹.

Nel 2015, l'impianto, e gli effetti, della manovra non paiono cambiare sostanzialmente. Nel caso delle entrate, rispetto all'anno precedente si dovrebbe registrare un'inversione di segno, in entrambe le ripartizioni, nell'effetto esercitato dalle tasse indirette e dirette. Nel caso di quest'ultime, l'impatto negativo sul Pil, di entità pressoché analoga, è da attribuire alla fine degli sgravi IRPEF concessi nel 2014 dal DI 66/2014 (attualmente si sta discutendo se prorogarli). Viceversa, per quelle indirette non sono previste modifiche nelle aliquote e/o altre variazioni nelle più importanti voci. Con riferimento al lato delle spese, nel 2015 la dinamica congiunturale delle regioni meridionali continua a essere penalizzata dai tagli alla spesa in investimenti (-0,31 punti percentuali), cui si aggiungono gli effetti sfavorevoli della modesta riduzione nelle spese correnti di entità, tuttavia, inferiore a quella dell'anno precedente (-0,13 punti percentuali). Nel Centro-Nord, invece, l'effetto depressivo imputabile alle spese in conto capitale è assolutamente trascurabile; maggiore, ma più basso di quello stimato per il Sud, l'impatto negativo imputabile al taglio nei consumi collettivi. Di conseguenza, nelle regioni centrosettentrionali l'effetto combinato delle principali voci, sia dal lato

delle spese che delle entrate, in cui si articola la manovra nel 2015 (-0,23 punti percentuali) non si discosta da quello relativo all'anno precedente.

In definitiva, nel biennio di previsione, la politica economica appare rivestire, in base ai provvedimenti finora adottati, un ruolo che nel caso del Centro-Nord, diversamente dagli anni precedenti, si avvicina ad una posizione di "neutralità"; nel Mezzogiorno, invece, i tagli, *in primis*, alla spesa in conto capitale esercitano ancora un effetto depressivo che, insieme a quelli alle spese correnti, concorrono a penalizzare in maniera significativa l'economia dell'area. Quest'ultima circostanza appare maggiormente sfavorevole per il Sud in quanto non vi sono elementi, attualmente, in grado di favorire una ripresa ciclica dell'economia di entità apprezzabile, contrariamente a quanto avviene nel resto del paese strutturalmente più capace di agganciare la ripresa estera ed estenderla, poi, anche all'interno.



Ora, tornando al commento della congiuntura nel corso del 2014, i consumi delle famiglie sono previsti in diminuzione dello 0,5% nel Sud e in aumento dello 0,3% nelle regioni centrosettentrionali (v. Tab. 7).

Sulla capacità di spesa dei consumatori pesano due elementi, uno comune all'intero paese e l'altro specifico del Sud. Con riferimento al primo, si rileva, nel medio periodo, un incremento nella disuguaglianza dei redditi che penalizza le fasce con una maggiore propensione al consumo. Per quanto riguarda il Sud, la sostanziale invarianza che vi è, nel 2014, nell'ammontare totale delle entrate nette rispetto all'anno precedente è ottenuta con una composizione data da una diminuzione di quelle dirette e da una variazione di segno opposto nelle indirette che, per loro natura, influiscono maggiormente sui redditi relativamente minori. Ciò, unitamente alla più debole congiuntura che interessa le regioni meridionali, determina nella stessa area una sostanziale invarianza, nel 2014 in confronto all'anno precedente, della pressione fiscale (40,1%). Nel Centro-Nord, invece, congiuntura e policy mix si declinano in maniera differente, e l'area dovrebbe essere in grado di beneficiare dei primi effetti dell'allentamento fiscale come evidenziato dal dato aggregato relativo alla pressione fiscale che scende dal 45% del 2013 al 44,5% dell'anno successivo.

1 Piacentini P., Prezioso S., Testa P., Effects of recent fiscal policy in the North and South of Italy, 10th International Conference "Developments in Economic Theory and Policy", Bilbao, June 2013.

Nel 2014, per il quarto anno consecutivo, la spesa meridionale delle famiglie in beni si dovrebbe contrarre (-0,6%), sebbene in misura nettamente meno marcata rispetto a quanto avvenuto nel 2013 (-4,8%). Inoltre, anche in questo caso le regioni del Centro-Nord sono interessate, sempre in riferimento al 2014, da una dinamica di segno opposto (0,2%). La spesa in servizi caratterizzata, com'è noto, da una migliore capacità di tenuta dovrebbe risultare appena positiva nelle regioni meridionali (0,1%) e accrescersi dello 0,7% nel Centro-Nord.

Le esportazioni di beni (in termini reali), al netto dei prodotti petroliferi, dovrebbero far registrare in tutte e due le ripartizioni una variazione positiva: 1,4% nel Mezzogiorno e 2,7% nel Centro-Nord. Sul dato aggregato relativamente minore del Sud pesa l'evoluzione lievemente negativa che, nel 2014, le vendite all'estero meridionali dovrebbero far registrare nella Uem (-0,7%, in termini nominali). In quest'area, infatti, l'elasticità dell'export meridionale al reddito è, in molte produzioni rilevanti, inferiore all'unità, evidenziando una debolezza strutturale nell'incorporare quei fattori di competitività differenti dal prezzo che, invece, *matters* in mercati maturi ad alto reddito procapite.

Nel corso del 2014, gli investimenti totali dovrebbero diminuire di circa un punto percentuale al Sud (-1,1%) e, dopo cinque anni, arrestare di fatto la contrazione nel resto del paese (-0,4%). Limitatamente alle sole regioni meridionali, la dinamica del processo di accumulazione nel suo complesso sconta, come visto, le minori spese in investimenti riconducibili alla componente pubblica (non a caso la componente in costruzioni è quella prevista in calo maggiore). Va tuttavia rilevato che il dato previsto nel 2014, se confermato, porterebbe la caduta degli investimenti meridionali, rispetto al picco pre-crisi, intorno al 35%. E' questo un dato che esprime adeguatamente la perdita di potenziale produttivo in un'area che già strutturalmente ne è carente.

Nel 2014, il mercato del lavoro riflette appieno l'evoluzione "duale" che interessa le macro-aree: in forte calo nel Sud (-1,2%), in lieve aumento nelle regioni centrosettentrionali (0,2%). In valori assoluti, il volume complessivo di occupazione nel Sud risulterebbe nel 2014 più basso di quasi 800.000 unità di lavoro rispetto al 2007, pari in termini percentuali ad una flessione di quasi dodici punti percentuali (v. Fig. 2). Rispetto al 2013, il tasso di disoccupazione fa registrare nel Mezzogiorno un significativo balzo

in avanti attestandosi al 20,6%, valore mai registrato prima e pari a più del doppio di quello previsto nel Centro-Nord (9,1%, identico al valore 2013).

3.3. Nel 2015, i principali elementi che caratterizzano lo scenario entro cui è stato condotto l'esercizio previsivo sono i seguenti. a) per quanto attiene le finanze pubbliche, tra tagli alle spese e maggiori entrate la correzione è prevista commisurarsi in circa 6 miliardi di euro, in diminuzione rispetto ai dieci dell'anno precedente (v. Tab. 3). b) La domanda mondiale è prevista in lieve accelerazione; il tasso di cambio dell'euro non dovrebbe muoversi dai livelli relativamente elevati raggiunti (v. Tab. 1). c) I mercati finanziari, specie per quanto attiene l'accesso al credito di famiglie e imprese, dovrebbero essere caratterizzati da condizioni meno restrittive rispetto a quelle del 2014. Ad ogni modo, è bene rammentare che, come è oramai divenuto usuale dopo la crisi del 2009, l'effettivo *pattern* seguito da molte variabili presenta un elevato grado di incertezza, data anche la forte interdipendenza dei mercati finanziari. Di conseguenza, sono possibili repentini e ampi cambi nel valore di alcune esogene in grado rendere molto fragile la modesta ripresa dell'economia prevista.

Nel 2015, il saggio di crescita del Pil italiano (1,2%) dovrebbe risultare maggiore rispetto a quello dell'anno precedente (0,6%). L'evoluzione congiunturale dell'economia verrebbe ad essere trainata, in primo luogo, dall'export (3,3%, in termini reali). Con riferimento alla domanda interna, il contributo offerto dai consumi delle famiglie (0,4%), pur in accelerazione rispetto al 2014, appare ancora modesto; gli investimenti totali, invece, dovrebbero tornare in terreno positivo (1,6%) fermando, così, l'ampia caduta registrata nei tre anni precedenti.

Con riferimento al versante domestico, va aggiunto che sebbene nel 2015 il profilo della politica economica sia, come visto, solo lievemente restrittivo, la domanda interna risulta penalizzata dal perdurare della pressione fiscale su livelli elevati (43,4%). Nel 2015, l'aumento di Pil ipotizzato a livello nazionale dovrebbe riguardare solo le regioni del Centro-Nord (1,7%), mentre il Sud sarebbe ancora interessato da una variazione negativa (-0,3%). Questi dati, se confermati, indicano per l'area meridionale una caduta di reddito che si estende, nel 2015, per otto anni consecutivi; la perdita di prodotto sarebbe pari, rispetto al 2007, ad oltre quattordici punti percentuali. La discrasia

riscontrata nell'evoluzione congiunturale del prodotto trova ovviamente riflesso nella dinamica delle principali componenti. I consumi delle famiglie dovrebbero evidenziare, a livello territoriale, una dinamica fortemente differenziata: 0,7% nel Centro-Nord e -0,1% al Sud. Sul dato aggregato del Mezzogiorno pesa il continuo calo nella spesa in beni (-0,5%), specie nella componente durevoli, maggiormente sensibile alle condizioni cicliche dell'economia.

Il processo di accumulazione dovrebbe dare segnali di ripresa in entrambe le macro-aree: +1,6% nel Centro-Nord e +1,4% nel Sud. A differenza di altre variabili, la spesa in investimenti presenta, nelle nostre stime, una divaricazione quasi trascurabile. In parte ciò si deve al fatto che dopo un lungo periodo di "blocco" degli investimenti, la spesa per sostituire anche singole parti del capitale in uso riguarda componenti spesso indivisibili. Inoltre, il dato complessivo relativo agli investimenti risente, in entrambe le ripartizioni, dei tagli alla spesa in conto capitale che limitano, in particolare, una ripresa robusta della componente in costruzioni. Per quanto attiene il versante estero, nel 2015 l'export meridionale dovrebbe essere interessato da un aumento verso la Uem (1,3%, in termini nominali), invertendo così l'evoluzione moderatamente negativa del 2014, e ampliare il ritmo di crescita verso il resto del mondo (5,6%) (v. Tab. 7). Nel 2015 l'export di merci sia nel Centro-

Nord (3,4%, in termini reali) che nel Sud (2,5%) si confermano, in maniera analoga a quanto avvenuto l'anno precedente, come la componente più dinamica della domanda. A riguardo, va ricordato che il differente grado di apertura sull'estero dell'economia centrosettentrionale, circa tre volte superiore a quello del Sud, rende gli impulsi espansivi provenienti dall'export più ampi nella prima ripartizione.

Nel 2015, a livello territoriale il mercato del lavoro dovrebbe "replicare" l'andamento fortemente differenziato già osservato l'anno precedente. Precisamente, nel 2015 le unità di lavoro totali si contraggono, secondo le nostre stime, dello 0,6% nel Sud e aumentano dello 0,7% nel resto del paese. In particolare, il tasso di disoccupazione meridionale dovrebbe proseguire il suo trend ascendente toccando il valore, nel 2015, del 21,4%; nel Centro-Nord, invece, compaiono i primi segnali di un'inversione di tendenza: la quota dei disoccupati sulle forze di lavoro si riduce di tre decimi di punto percentuale (dal 9,1% all'8,8%). Come è evidente, il mercato del lavoro meridionale, in assenza di opportuni correttivi, nel prossimo biennio presenta profili di gravità decisamente preoccupanti.

3.4 Nel biennio 2014-2015 le nostre stime indicano che il tratto prevalente della congiuntura è, a scala territoriale, un'evoluzione fortemente

Gli effetti del *credit crunch* sull'economia delle due macro-aree.

Com'è noto, nel corso degli ultimi due anni il sistema economico ha vissuto un fenomeno piuttosto inconsueto che ha avuto delle conseguenze assai negative sull'evoluzione della congiuntura in un paese "banco-centrico" come il nostro: la progressiva diminuzione dei prestiti a famiglie e imprese. Nel solo 2013, come visto, gli impieghi alle società non finanziarie sono diminuiti di oltre 50 miliardi. Il fenomeno è stato oggetto di un ampio dibattito; le valutazioni delle conseguenze che ciò ha avuto (e può ancora avere) sul sistema economico sono, invece, decisamente sporadiche e limitate al piano nazionale^[1]. Di seguito è riportato un esercizio volto a valutare qual è stato l'impatto nel 2013 del *credit crunch* sul Pil di Mezzogiorno e Centro-Nord.

Prima di passare al commento dei dati, è opportuno tenere presente che l'esercizio condotto riguarda tutti i principali canali di trasmissione del credito all'economia reale. Precisamente, nel modello bi-regionale adoperato per la simulazione (NMODS) sono espressamente considerati a) gli impieghi che afferiscono al settore industriale e ai servizi di mercato per le necessità correnti (ovvero quelli che incidono sul capitale circolante); b) i prestiti richiesti dalla varie branche per effettuare investimenti in macchine e attrezzature; c) i mutui che sorreggono l'attività di investimento in costruzioni, residenziali e non.

Come è agevole riscontrare dalla tabella di seguito riportata, la stretta creditizia avrebbe pesato, nel 2013, per 0,6 punti percentuali sulla variazione congiunturale del Pil nazionale^[2] (-1,9%). Il medesimo fenomeno è risultato relativamente più intenso nel Centro-Nord, dove ha "sottratto" 0,7 decimi di punti percentuale alla dinamica del Pil, rispetto al Sud (-0,2). Tale risultato, apparentemente contro intuitivo, si spiega con i seguenti motivi. In primo luogo, il *credit crunch* ha riguardato *in primis* la disponibilità di fondi per le necessità correnti della branca dell'industria in senso stretto, essendosi la spesa per investimenti già fortemente contratta anche negli anni precedenti. Come si

1 Una valutazione comparata del *credit crunch* è contenuta nell'ultimo Rapporto del Fondo Monetario (cfr. IMF, *World Economic Outlook*, april 2014, pp.32-35).

2 La nostra valutazione è di entità inferiore a quella del citato Rapporto del Fondo Monetario, che si aggira sul punto percentuale.

può vedere sempre dalla tabella, nel comparto industriale al netto delle costruzioni la minore disponibilità di credito ha pesato sull'evoluzione del valore aggiunto settoriale per 1,9 punti percentuali al Centro-Nord e per 0,8 al Sud. La maggiore estensione, e le più ampie interdipendenze a "monte" e a "valle", che ha l'industria del Nord rispetto a quella del Sud hanno contribuito a determinare un impatto sul Pil relativamente maggiore. Ma vi è dell'altro. Nel 2013 la caduta degli impieghi alle società non finanziarie si è commisurato, come visto, in 53 miliardi di euro; di questi appena 5,4 miliardi hanno riguardato impieghi verso il Sud, circa il 10 per cento del totale e, soprattutto, percentuale ben al di sotto del "peso" rivestito dall'economia meridionale³. La discrasia è riconducibile, come un'ampia letteratura ha evidenziato da tempo, al razionamento di cui soffre la domanda di credito meridionale.

Effetti sul PIL e sul valore aggiunto dell'industria in senso stretto del <i>credit-crunch</i> , per circoscrizione - Anno 2013			
	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
PIL	-0,2	-0,7	-0,6
V.A. industria in S.S.	-0,8	-1,9	-1,8

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ.

I riscontri presentati permettono una duplice serie di osservazioni. Il Centro-Nord è l'area che ha sofferto maggiormente del *credit crunch* che vi è stato nel 2013 (e presumibilmente anche negli anni prima); ma sarà anche il territorio il quale beneficerà maggiormente dell'auspicata ripresa nella disponibilità di credito che dovrebbe esservi già a partire da quest'anno. Cambiamento, invece, che non modificherà la situazione di economia "razionata", con riferimento alla domanda di credito, cui si trova l'economia del Sud. Ora, valutare qual'è l'effetto di un simile vincolo è un esercizio che presenta profili teorici ed empirici molto complicati⁴. Tuttavia, solo per dare un ordine di grandezza, e con tutti i *caveat* del caso, è stato stimato quale sarebbe l'effetto sull'intero prodotto dell'area se il solo comparto dell'industria in senso stretto potesse usufruire delle stesse condizioni di credito del Centro-Nord: il risultato è che il livello del Pil meridionale sarebbe più alto, ogni anno, di circa due punti percentuali. Si ribadisce che questo è un risultato assolutamente preliminare, ma dà un'idea, anche approssimativa, dell'entità della perdita di prodotto cui si trova a fronteggiare l'economia meridionale nel momento in cui le condizioni di credito torneranno ad essere più distese.

3 In termini di *stock*, nel 2013 gli impieghi alle società non finanziarie meridionali rappresentavano il 14% del totale a fronte di una quota del Pil del 23%.

4 In parole molto semplici, un modello econometrico, strumento adoperato per effettuare la valutazione riportata nel testo, è basato su relazioni economiche stimate su dati che rappresentano quella che è stata la storia effettiva di una determinata economia. Per calcolare l'effetto della mancanza di razionamento è necessario riscrivere questa storia sostituendo, in alcuni casi, ai dati effettivi quelli che si sarebbero avuti in assenza, per l'appunto, del razionamento.

differenziata: in progressiva ripresa al Centro-Nord, in lieve flessione – o se si preferisce in stagnazione – nelle regioni meridionali. Se confermate, queste proiezioni allungano al 2015 l'arco temporale, iniziato nel 2006, nel quale la dinamica del reddito meridionale è risultata inferiore a quella del resto del paese². Come visto, dal 2007 la perdita di prodotto cui verrebbe a soffrire l'economia meridionale si commisura in oltre 14 punti percentuali contro una

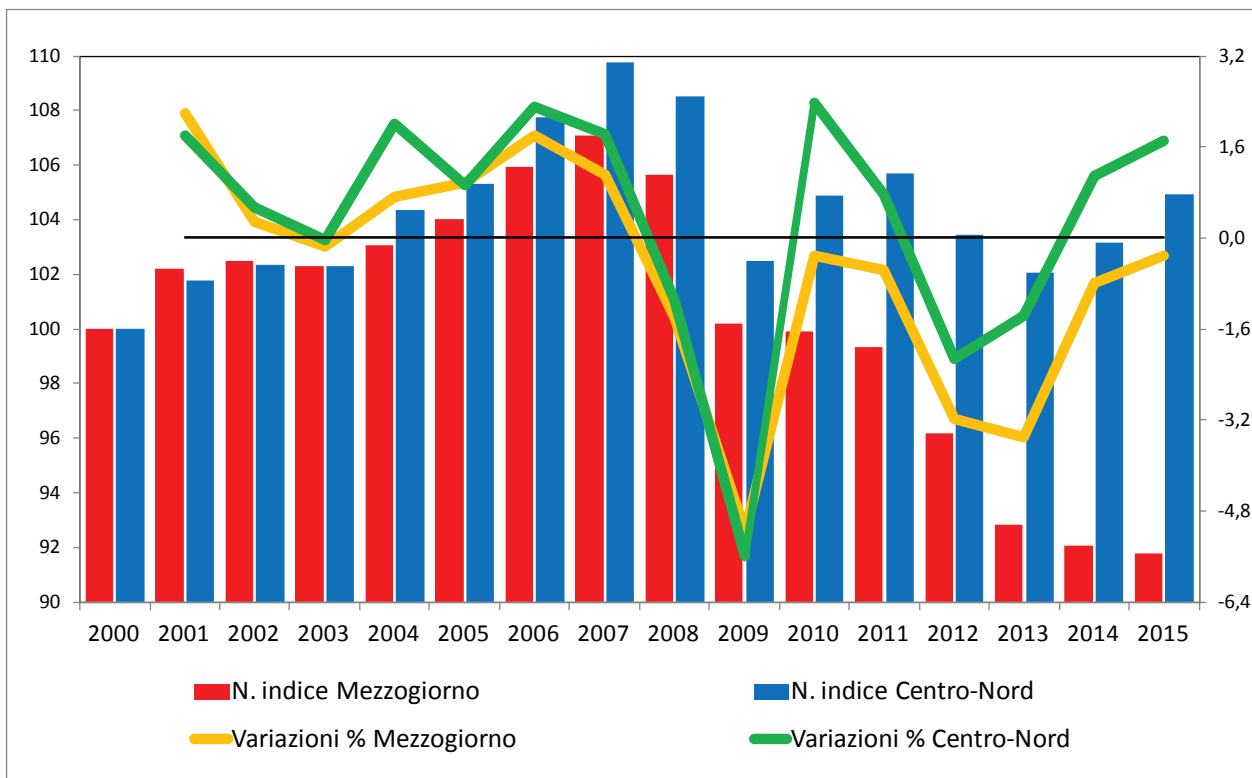
2 Su questo risultato, come si è avuto modo di dare conto in precedenti edizioni del presente Rapporto, pesa, oltre a specifici fattori congiunturali (ad es: taglio agli investimenti pubblici), lo shock asimmetrico che ha colpito l'economia meridionale proprio dalla seconda metà dello scorso decennio. In sintesi, lo spazio di mercato sull'estero delle imprese meridionali, comparativamente e storicamente minore, non si è sostanzialmente modificato nel corso dell'ultimo decennio; nel contempo, si è gradualmente ristretto quello interno, tradizionale sbocco privilegiato.

perdita, nel Centro-Nord, di quasi cinque punti. All'interno di questa *débacle*, la componente, nel Sud, che ha subito un vero e proprio tracollo è quella relativa agli investimenti; dal 2007, e fino al 2013 per restare su dati consolidati, la spesa in beni capitali è *già* effettivamente diminuita del 33% con riferimento all'intera economia, e del 53% nell'industria in senso stretto (nel Centro-Nord, in entrambi i casi, la caduta si è fermata intorno al 24%).

Tra le molteplici conseguenze implicite in questa (sfavorevole) situazione ve ne è una che preme evidenziare. L'inusuale contrazione subita dal processo di accumulazione meridionale è tale da ripercuotersi sullo *stock* di capitale e, per questa via, sulla nota relazione di lungo periodo che lega gli incrementi di produttività all'ammontare di beni produttivi accumulato nel corso del tempo³ (con ciò

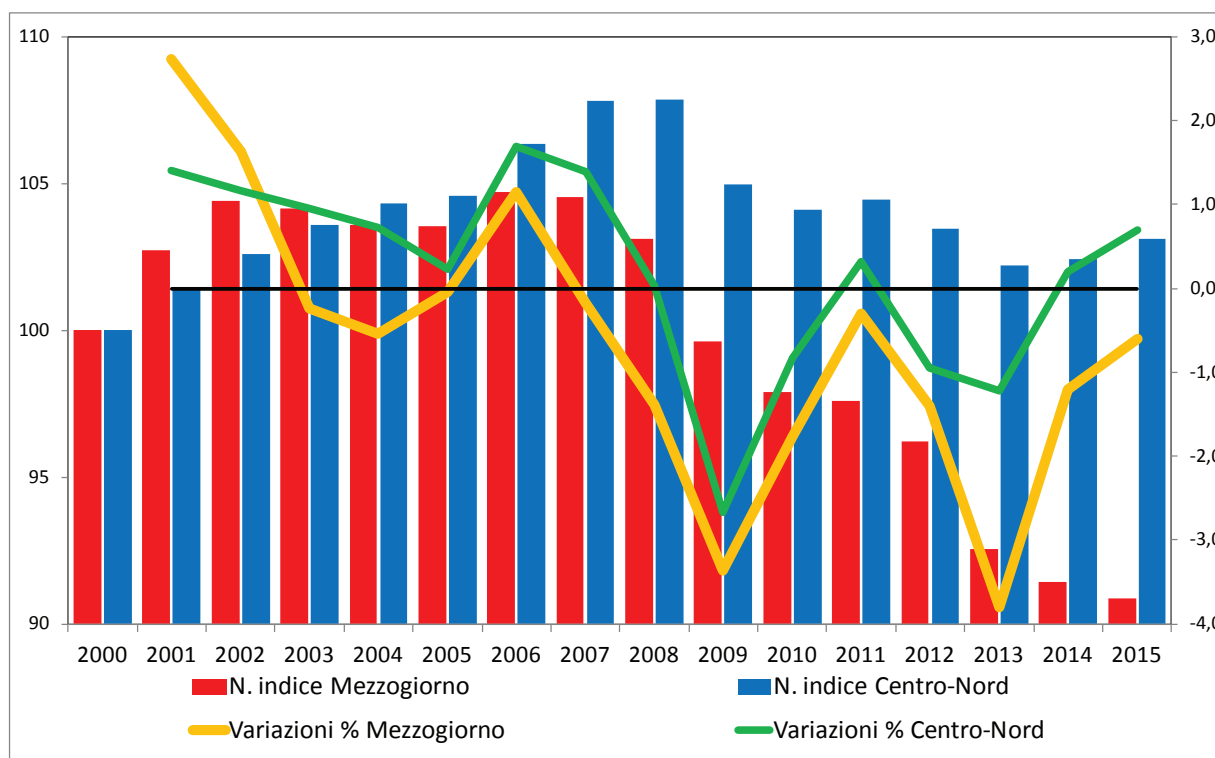
3 Ci si riferisce alla relazione tra produttività (y/l) e rap-

Fig. 1. PIL di Centro-Nord e Mezzogiorno, numero indice 2000 = 100 (scala di sinistra), e variazioni % (scala di destra)



Fonte: Per l'Italia: ISTAT; per il Mezzogiorno ed il Centro-Nord: ISTAT per il periodo 2000-2009; elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT per il 2010 e 2011 e valutazioni SVIMEZ per il 2012 e 2013. Per i paesi europei: EUROSTAT.

Fig. 2. Unità di Lavoro totali di Centro-Nord e Mezzogiorno, numero indice 2000 = 100 (scala di sinistra), e variazioni % (scala di destra)



Fonte: Per l'Italia: ISTAT; per il Mezzogiorno ed il Centro-Nord: ISTAT per il periodo 2000-2009; elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT per il 2010 e 2011 e valutazioni SVIMEZ per il 2012 e 2013. Per i paesi europei: EUROSTAT.

che comporta in termini di avanzamento tecnologico incorporato e competenze richieste). Tale relazione costituisce un “pezzo” della funzione d’offerta inserita nel modello econometrico (NMODS) qui adoperato⁴; pertanto si è provato a quantificare, limitatamente alla sola industria in senso stretto,

4 Relativamente a ciò, ulteriori approfondimenti si possono trovare in Piacentini P., Prezioso S., Paniccia R. “The North-Centre and the Mezzogiorno in the Euro Age: the Same Lock-in?”, *Rivista Italiana degli Economisti*, n.2, 2011, pp.357-379.

l’effetto che il processo di disinvestimento ha sull’evoluzione della produttività. Ebbene, dalle nostre stime emerge che il saggio di crescita di lungo periodo della produttività del lavoro meridionale è diminuito di circa due decimi di punto percentuali all’anno. Nel Centro-Nord vi è stato un restringimento di base produttiva significativo, ma non pare, attualmente, che la contrazione negli investimenti abbia alterato la dinamica di lungo periodo della produttività. Due decimi di punto

L’impatto potenziale dei fondi per la coesione

Di seguito sono riportati i risultati di un esercizio volta a valutare quale sarebbe l’impatto, nel biennio di previsione, di tutti i fondi teoricamente disponibili, nazionali ed europei, per la coesione. Si tratta di risorse quasi completamente previste nel passato ciclo di programmazione (2007-2013), la cui coda – in teoria molto consistente – dovrebbe concentrarsi per l’appunto nel 2014 e 2015. I condizionali qui sono d’obbligo, perché il massimo livello di spesa disponibile – quello su cui si concentra la nostra simulazione – molto difficilmente verrà raggiunto nonostante gli sforzi per la chiusura dei programmi operativi a valere sui Fondi strutturali. L’obiettivo, quindi, è quello di valutare l’impatto macroeconomico che avrebbe potuto avere la spesa complessivamente disponibile relativa ai fondi per la coesione se non si fossero accumulati ritardi e/o fossero stati davvero rimossi i limiti alla programmazione che ostacolano la capacità di spesa¹.

Nella tabella sottostante è riportato il massimo volume di risorse disponibili per la coesione nel Mezzogiorno negli anni 2014 e 2015. Valori, per le ragioni che si diranno, oramai inverosimili; ciononostante riteniamo utile offrire una valutazione che un efficiente ed efficace utilizzo dei fondi di coesione potrebbe avere su crescita e occupazione.

I Fondi per la coesione potenzialmente disponibili per i prossimi due anni, riportati in tabella, sono di tre ordini diversi. a) I Fondi strutturali – Fesr, Fse e cofinanziamento – del ciclo 2007-2013 (essendo escluso il 2014 è improbabile che nel 2015 si cominci a spendere una quota significativa di quelli previsti nel nuovo ciclo 2014-2020). b) il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), essenzialmente la quota residua del 2007-2013, dopo i diversi tagli e rimodulazioni operati e la minima quota del nuovo ciclo iscritta nel bilancio dello Stato. c) I fondi afferenti a Piano di Azione Coesione nella parte, la quasi totalità, derivante da risorse “liberate” attraverso la riduzione del cofinanziamento ai programmi comunitari. Nel dettaglio, con riferimento ai Fondi strutturali, sono stati considerati tutti i programmi operativi della Convergenza, nazionali e regionali, sia Fesr che Fse, e sono stati considerati anche i PO regionali di Abruzzo, Molise e Sardegna; per il 2014, il volume di risorse potenziali è stato considerato come differenza tra i pagamenti del 2013 (certificati dal MEF, RGS – IGRUE: *Monitoraggio dell’attuazione finanziaria*, febbraio 2014) e i *target* di spesa per il 2014 fissati dal DPS; per il 2015, il volume che sarebbe mancato, partendo dai *target* 2014, al raggiungimento della dotazione complessiva dei programmi².

Le risorse “disponibili” del FSC sono state

Risorse massime disponibili per la Coesione nel Mezzogiorno, anni 2014 e 2015 (milioni di €)		
Risorse	2014	2015
FS 2007-2013	8.047,6	9.242,1
FSC	4.118,4	5.950,1
PAC	1.505,0	2.243,0
Totale	13.671,0	17.435,2

Fonte: Valutazioni SVIMEZ.

calcolate sulla base di quanto iscritto nel bilancio dello Stato³, applicando la previsione standard dell’85% (la quota da destinare al Mezzogiorno) per il FSC 2007-2013 e dell’80% (percentuale, com’è noto, scesa nel nuovo ciclo) per le poche risorse del FSC 2014-2020 (appena 50 milioni di euro nel 2014 e 500 milioni nel 2015, su una dotazione complessiva stabilita, al momento, di 42 miliardi di euro da programmare, secondo quanto previsto nell’Accordo di partenariato, in maniera complementare ai FS 2014-2020). Per il PAC, infine, a fronte di una dotazione complessiva che, per la parte di riduzione del cofinanziamento, ammonta a circa 9,1 miliardi di euro, abbiamo inserito nella simulazione per il biennio 2014-2015 i valori indicati come massimo potenziale di risorse attiva-

1 Sui problemi degli interventi “aggiuntivi” e “speciali”, cfr. gli ultimi Rapporti annuali della Svimez.

2 Dati tratti dalla sessione “Spesa certificata”, aggiornata al 31 maggio 2014, su www.opencoesione.gov.it.

3 Cfr. Camera dei Deputati, Servizio Studi, Le risorse per le aree sottoutilizzate nella manovra 2014-2016.

bili dal Gruppo di Azione Coesione, nel documento di monitoraggio più recente, aggiornato 31 ottobre 2013⁴.

Come è agevole apprezzare, il volume di risorse complessivamente disponibili – sempre: in linea teorica - per i prossimi due anni sarebbe ingente: circa 13,5 miliardi nel 2014 e 17,5 miliardi nel 2015. Essi sono rispettivamente maggiori di circa il 65% e del doppio rispetto ai valori adoperati per effettuare la previsione qui riportata (v. Tab. 7).

Come è agevole verificare dalla tabella sotto riportata, l’impatto macroeconomico di queste risorse teoricamente disponibili è molto significativo. Per il 2014, in particolare, l’impatto aggiuntivo sul Pil meridionale sarebbe di oltre un punto percentuale (1,3%); rispetto alle previsioni riportate in Tab. 7 questa spesa in investimenti avrebbe la capacità di invertire il segno della congiuntura, da negativo a positivo. Un ulteriore aspetto, inoltre, che non

Impatto sul PIL e occupazione (unità di lavoro) delle Risorse massime disponibili nel Mezzogiorno, valori % e unità		
	2014	2015
	valori %	
Impatto su PIL Mezzogiorno	1,30	0,80
Impatto su PIL Italia	0,40	0,20
	Migliaia di unità	
Impatto su Unità di lavoro Mezzogiorno	34,4	82,4
Impatto su Unità di lavoro Italia	43,7	103,3

Fonte: Valutazioni SVIMEZ.

va sottovalutato è che anche il Pil italiano trarrebbe vantaggio da ciò, con una crescita addizionale di quattro decimi di punto percentuale. Nel 2015, l’incremento addizionale di Pil sarebbe pari, rispettivamente, a otto decimi di punto percentuale nel Sud e a due decimi nell’Italia intera⁵. Anche per il 2015, l’effetto aggiuntivo della spesa teoricamente disponibile per gli investimenti pubblici determinerebbe, nel Mezzogiorno, un cambio nel segno della congiuntura. Di particolare rilievo, da ultimo, sarebbe l’effetto sull’occupazione. Gli occupati che si attiverebbero nel Mezzogiorno sono pari a 34 mila unità nel 2014 e ad oltre 82 mila nel 2015 (nell’intero paese i due valori sono, rispettivamente, 43 mila e 103 mila unità).

Ad ogni modo, come anticipato, lo scenario adoperato per simulare l’impatto

della spesa massima relativa agli investimenti pubblici è, per i ritardi accumulati e per una serie di altri problemi, alquanto irrealistico. Senza entrare nel dettaglio, valgono i seguenti esempi. La quota di spesa dei Fondi strutturali sarà considerevolmente minore, tenendo conto non tanto della distanza dal *target* fatta registrare al 31 maggio 2014 da ben 13 programmi operativi, ma soprattutto a causa del valore delle c.d. “sospensioni”, calcolate su notifiche pendenti per regimi di aiuto e grandi progetti (limitatamente al 2014, queste sospensioni incidono, per il solo PO Fers Campania, per circa 1 miliardo). Nel 2014, con riferimento ai soli Fondi Strutturali, la spesa effettiva potrebbe verosimilmente risultare inferiore in complesso di circa 2,2 miliardi rispetto a quanto previsto dai *target*, e di oltre 3 miliardi nel 2015; oltre 5 miliardi a rischio disimpegno a fine ciclo.

Queste e altri motivi hanno fatto sì che nel quadro usato per le previsioni riportate in Tab. 7 venissero adoperati, come anticipato, valori di spesa più contenuti rispetto a quelli massimi teoricamente disponibili. Ad ogni modo, la perdita di reddito e occupazione implicita in questa insufficiente capacità di programmazione, e conseguentemente di spesa, appare decisamente significativa, specie all’interno di una congiuntura così negativa nelle regioni meridionali.

4 PAC, Monitoraggio rafforzato rapido sullo stato di avanzamento. Lo stato di avanzamento in generale, consultabile su http://www.dps.gov.it/politiche_e_attivita/piano_di_Azione_Coesione/index.html.

5 Nel 2015 l’impatto sul Pil (0,8) della spesa potenziale per investimenti (17,4 mld.) è di entità minore rispetto a quella che si ha l’anno prima (1,3) a fronte di un ammontare che, in valore assoluto, è invece più piccolo (13,7 mld.). L’apparente paradosso si deve al fatto che nel 2014 l’incremento negli investimenti potenzialmente disponibili rispetto a quelli effettivi considerati nello scenario *standard* determina un “salto” nel dato relativo alla spesa in conto capitale più ampio di quello che si ha l’anno successivo (quando il dato relativo agli investimenti potenziali nel 2015 si raffronta a un 2014 che già ingloba una spesa maggiore). Di conseguenza, l’impulso positivo alla dinamica del Pil è anch’esso più elevato il primo anno. Questo effetto, invece, viene meno con riferimento all’occupazione in quanto la struttura dei ritardi temporali nella funzione della domanda di lavoro “pesa” maggiormente.

percentuale possono apparire poca cosa, ma, per fornire un termine di paragone, si tenga presente che dal 2001 al 2013 il differenziale nel saggio di crescita medio annuo della produttività tra le due ripartizioni è stato pari a 0,6 decimi di punto percentuale, a favore dell’industria del Centro-Nord. Proiettando questo dato nel futuro, ciò significa che un terzo dell’intero differenziale di efficienza è imputabile – una vera e propria eredità negativa - al

processo di disinvestimento verificatosi nel Sud; o che esso, a parità di altre condizioni, è destinato ad aumentare di altri due decimi di punto percentuali. In ogni caso, in assenza di robusti correttivi, la funzione d’offerta meridionale ha subito un *downgrading* permanente, esattamente l’opposto di quello di cui vi sarebbe bisogno per recuperare il *gap* di sviluppo.

Le previsioni regionali

4.1 La disponibilità di previsioni accurate per le due macro-aree ha consentito di effettuare una disaggregazione a livello regionale¹. La stima dell'andamento previsto per il PIL delle singole regioni, a prezzi concatenati, è riportata in Tab. 9.

In linea generale, la disaggregazione delle previsioni a scala regionale, avendo utilizzato un modello I-O sia pure bilanciato, è guidata dalla dinamica delle componenti di domanda finale e dalla loro importanza nella determinazione del PIL nei singoli territori. Inoltre, all'interno di questo schema consolidato nel tempo è stato apportato, quest'anno, un notevole miglioramento in quanto è stato possibile tenere espressamente conto degli effetti, a scala regionale, riconducibili alle manovre di finanza pubblica, anche se ad un livello molto aggregato. I valori dei saldi di finanza pubblica per singole regioni sono riportati in Tab. 6 (par. 2).

La domanda estera, sia nel 2014 che nel 2015, dovrebbe risultare, come visto, la componente più dinamica; essa quindi esercita una rilevante influenza nel determinare il *pattern* delle singole regioni. Tale circostanza consentirebbe soprattutto ad alcune regioni del Nord fortemente *export-oriented* - Lombardia (1,7%), Emilia-Romagna

¹ La regionalizzazione delle previsioni è avvenuta nella seguente maniera. Le previsioni Nord Sud del modello NMODS sono state regionalizzate utilizzando le elasticità alle componenti della domanda finale derivate dal modello I-O multiregionale (MRIO) e quindi rinvincolate ai dati di valore aggiunto del Centro-Nord e del Mezzogiorno previste dall'IRPET in NMODS attraverso lo stimatore GLS Stone Champenowne Meade che tiene conto della struttura dell'errore delle stime di VA prodotte nella prima fase. Al fine di garantire la coerenza contabile e consentire il bilanciamento, gli aggregati sono valutati ai prezzi dell'anno precedente. La stessa operazione è stata compiuta per la stima regionale delle Unità di lavoro.

Tab. 9. Previsioni del PIL (a prezzi concatenati), regioni e circoscrizioni (valori %)

	2014	2015
Piemonte	1,2	1,6
Valle d'Aosta	0,7	1,0
Lombardia	1,7	2,5
Liguria	1,0	1,3
Trentino Alto Adige	1,0	1,3
Veneto	1,4	1,9
Friuli Venezia Giulia	1,2	1,4
Emilia Romagna	1,5	1,9
Toscana	0,2	1,2
Umbria	0,1	0,6
Marche	0,3	0,8
Lazio	0,2	0,8
Abruzzo	-0,4	-0,1
Molise	-0,7	-0,4
Campania	-0,9	-0,3
Puglia	-0,7	-0,2
Basilicata	-0,8	-0,3
Calabria	-1,0	-0,5
Sicilia	-0,9	-0,4
Sardegna	-0,8	-0,4
Centro-Nord	1,1	1,7
- Nord-Ovest	1,5	2,2
- Nord-Est	1,4	1,8
- Centro	0,2	0,9
Mezzogiorno	-0,8	-0,3
Italia	0,6	1,3

Fonte: Valutazioni SVIMEZ.

(1,5%), Veneto (1,4%) su tutte - di crescere relativamente di più sia nel 2014 che l'anno successivo con una crescita, rispettivamente, del 2,5% per la prima area e dell'1,9% per le altre due.

In linea generale, le regioni del Nord-Ovest, rispetto a quelle del Nord-Est, appaiono riuscire ad approfittare in misura maggiore della ripresa ipotizzata nel commercio mondiale. Contribuisce a tale risultato un *mix* produttivo in cui più ampia è la presenza di tipologie di beni con un contenuto tecnologico relativamente maggiore.

Le regioni meridionali sono strutturalmente più legate ai flussi di domanda interna, sia pubblica (investimenti PA e consumi collettivi), che ai consumi delle famiglie. Il periodo 2014-2015 si caratterizza, quindi, come significativamente più sfavorevole rispetto alla media nazionale, soprattutto nel primo anno della previsione. In un contesto fortemente recessivo, nel 2014 i risultati relativamente più pesanti in termini di evoluzione del Pil si registrano in Calabria (-1,0%) e, con un decremento di intensità analogo, in Campania e Sicilia (-0,9%). Con riferimento a queste ultime due regioni, va aggiunto che esse sono i territori del Sud dove, in base alle nostre stime, l'effetto netto cumulato² della manovre, dato dal saldo tra maggiori entrate e minori spese, è più ampio: 7,8 mld. in Sicilia e 7,7 in Campania nel solo 2014. Queste due regioni contribuiscono, da sole, per poco più della metà dell'intero ammontare (30,4 mld.) "a carico" del Sud con riferimento alle manovre varate fino al 2014.

Come, inoltre, si è già avuto modo di osservare nel precedente paragrafo, influisce sul risultato di prodotto delle regioni meridionali la composizione della stessa manovra che vede, negli anni coperti dalla previsione, un'accentuazione sul versante dei tagli, specie quelli relativi alle spese in conto capitale, e un allentamento dal lato delle entrate. Questo *policy mix*, se appare avvicinarsi ad una situazione di "neutralità" nel Centro-Nord, nel Sud, invece, contribuisce a depotenziare un importante driver per la crescita in un periodo ove non ve sono altri.

Non a caso l'Abruzzo, regione dotata di un'apprezzabile base esportativa, e dove i tagli alle uscite, in percentuale al Pil, sono risultati più contenuti (in conseguenza delle spese post-sisma), dovrebbe far registrare, nel 2014, una variazione

² Rispetto al 2013, nell'anno in corso l'effetto incrementale delle manovre si commisura in circa 1 mld. di euro in Sicilia e 0,9 mld. in Campania.

congiunturale del Pil relativamente migliore (-0,4%) rispetto a quella dell'intero Mezzogiorno. Le altre due regioni interessate, sempre nel 2014, da una dinamica meno negativa, seppure di poco, di quella media del Mezzogiorno sono il Molise e la Puglia, entrambe con un caduta dello 0,7%.

Nel 2015, il Nord-Ovest si conferma l'area relativamente più dinamica, con un dato complessivo superiore ai due punti percentuali (2,2%). Nel Sud, interessato nel suo insieme da un'evoluzione ancora negativa, l'Abruzzo dovrebbe far segnare un dato solo di poco inferiore allo zero (-0,1%). Anche la Puglia (-0,2%) e la Basilicata (-0,3%) dovrebbero collocarsi in una "zona" nella quale si intravede la fine della lunga caduta di reddito sperimentata dalle regioni meridionali.

Tab. 10. Previsioni dell'occupazione totale (in unità di lavoro), regioni e circoscrizioni) (valori %)

	2014	2015
Piemonte	0,0	0,3
Valle d'Aosta	-0,5	-0,3
Lombardia	0,4	1,2
Liguria	-0,1	0,1
Trentino Alto Adige	-0,2	0,0
Veneto	0,3	0,7
Friuli Venezia Giulia	-0,1	0,1
Emilia Romagna	0,4	0,7
Toscana	0,2	0,7
Umbria	-0,1	0,4
Marche	0,1	0,5
Lazio	0,0	0,6
Abruzzo	-0,8	-0,4
Molise	-1,1	-0,7
Campania	-1,2	-0,5
Puglia	-1,2	-0,5
Basilicata	-1,1	-0,7
Calabria	-1,3	-0,8
Sicilia	-1,3	-0,7
Sardegna	-1,2	-0,7
Centro-Nord	0,2	0,7
- Nord-Ovest	0,3	0,8
- Nord-Est	0,2	0,6
- Centro	0,0	0,6
Mezzogiorno	-1,2	-0,6
Italia	-0,2	0,4

Fonte: Valutazioni SVIMEZ.

4.2. La domanda di lavoro espressa in ULA (unità di lavoro) segue, in generale, un andamento un po' dissimile da quello del Pil in virtù anche del differente *mix* settoriale che incide sul fabbisogno di lavoro per unità di output nelle varie regioni. Nel 2014, in molte regioni del Centro-Nord compare, dopo diverso tempo, il segno positivo davanti al dato relativo all'occupazione; in quelle del Sud, nessuna esclusa, permane il segno opposto.

In maniera analoga a quanto osservato in relazione al Pil, nel 2014 (e anche l'anno dopo) il Nord-Ovest dovrebbe risultare la macro-area nella quale l'input di lavoro mette a segno la *performance* migliore (v. Tab. 10).

Si evidenzia, invece, come nelle regioni meridionali la caduta di occupazione nel biennio di previsione sia in linea generale di intensità maggiore di quella del Pil. Ciò non appare potersi solamente ricondurre a fattori "normali" quali, ad esempio, il *lag* temporale tramite cui l'occupazione tende ad adeguarsi alle fluttuazioni del ciclo; questo fenomeno, in parte, è un ulteriore indizio della richiamata crisi strutturale che sta attraversando il Sud (v. par. 3.4). In tale ambito spicca, con riferimento al 2014, il dato di Calabria e Sicilia, entrambe con una variazione negativa nel volume di occupazione che dovrebbe commisurarsi in 1,3 punti percentuali. Nel 2015, come visto, la congiuntura nel Sud tende a migliorare, pur restando, tuttavia, negativa; il mercato del lavoro pare caratterizzato da una situazione ancora meno soddisfacente. In regioni quali Calabria (-0,8%), o Sicilia (-0,7%) e Sardegna (-0,7%), la perdita di occupazione non appare arrestarsi.

GLI EFFETTI DELLA CRISI SULLA CONDIZIONE ECONOMICA DELLE FAMIGLIE E LE POLITICHE PER CONTRASTARLA: UNA VALUTAZIONE

5.1. Il prolungarsi della crisi economica ha provocato un generale peggioramento delle condizioni economiche delle famiglie. Le ricadute hanno riguardato tutti i territori e gli strati sociali, segnando con maggiore intensità le componenti in partenza più svantaggiate, quindi innanzitutto le aree del Mezzogiorno e le generazioni più giovani. Senza un recupero deciso dei livelli produttivi il rischio di scivolare verso condizioni di vero e proprio disagio economico potrebbe riguardare una fetta sempre più estesa di famiglie.

Gli strumenti di *Welfare* che possono essere attivati per proteggere il reddito delle famiglie sono sostanzialmente due, non esclusivi fra loro. Vi sono, in primo luogo, gli strumenti c.d. “assicurativi”, come gli ammortizzatori sociali, che hanno natura transitoria e perseguono il duplice scopo di proteggere l’occupazione e i redditi. Oppure possono essere attivati strumenti più propriamente “assistenziali”, come le varie forme di reddito minimo e sostegno alle famiglie prive di mezzi. In Italia si è finora essenzialmente seguita la prima strada, avendo a disposizione una batteria consolidata di ammortizzatori sociali, e nessuno strumento universalistico di contrasto della povertà. Nel giugno del 2012 la riforma del mercato del lavoro (L. 92/2012) ha rivisto il sistema di ammortizzatori sociali, prevedendo un’estensione della platea dei beneficiari dell’indennità di disoccupazione ed un livello di copertura più generoso. Sul fronte assistenziale, invece, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha istituito un gruppo di lavoro per studiare l’introduzione di una misura di reddito minimo, chiamato Sostegno di Inclusione Attiva (SIA), anche se l’unica misura effettivamente introdotta è la sperimentazione di una nuova Carta Acquisti.

L’obiettivo di questo paragrafo è fornire una prima valutazione del grado di protezione degli strumenti di sostegno al reddito operanti negli anni della crisi e delle scelte effettuate dal *policy maker* per un loro rafforzamento e miglioramento. A riguardo, si tenga presente che il riesame del sussidio di disoccupazione è uno dei capisaldi del programma sul lavoro del governo che si è appena insediato (il c.d. *Jobs Act*).

Nel dettaglio, il lavoro è così strutturato. Dapprima viene descritta, attraverso fatti stilizzati, il cambiamento in termini di occupazione e redditi avvenuto all’interno delle famiglie negli anni della crisi. Il secondo paragrafo analizza, utilizzando un modello di simulazione costruito *ad hoc*, il ruolo degli ammortizzatori nel periodo 2008-2012 e gli effetti dei nuovi strumenti in vigore dal 2013. Nella terza parte, dopo aver descritto la nuova Carta Acquisti, si presenta la simulazione di uno strumento universale di contrasto alla povertà, che prende spunto dalla proposta del SIA formulata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Concludono alcune indicazioni di *policy*.

5.2. Dal 2007 al 2013 il Pil italiano è sceso di 9 punti percentuali. L’occupazione si è ridotta del 4 per cento. Una variazione consistente ma assai inferiore a quella del prodotto. In termini assoluti sono andati perso 950 mila occupati, ma sarebbero stati più di due milioni se il ciclo dell’occupazione avesse rispecchiato pienamente quello del Pil. A consentire questa attenuazione è stata principalmente la Cassa Integrazione Guadagni (CIG), che negli ultimi anni ha quadruplicato il numero di ore autorizzate. L’eccezionale dispiego di risorse non ha precedenti: nel biennio 1992-1993 il Pil stagnò, l’occupazione si ridusse quasi del 2 per

Tab. 11 - Tasso di disoccupazione ufficiale e definizioni alternative - Anno 2012 (valori %)

	Tasso ufficiale	Tasso ufficiale + lavoratori scoraggiati	Tasso ufficiale + CIG equival. + lavoratori scoraggiati
Nord	7,4	9,6	18,4
Centro	9,5	12,9	19,4
Sud	17,2	27,5	32,6
Italia	10,7	15,9	23,1

Fonte: Elaborazioni IRPET su dati ISTAT e INPS.

cento e i lavoratori equivalenti in CIG superarono le 300 mila unità annue. Sempre in termini di lavoratori equivalenti, le ore di CIG ammontano attualmente a 652 mila unità, in crescita del 427 per cento rispetto al volume di cassintegrati del 2007. Sono queste le dimensioni del surplus di lavoro che il nostro sistema economico deve riassorbire prima di tornare a crescere.

Nonostante gli sforzi per proteggere l'occupazione, il tasso di disoccupazione ha

Tab. 12 - Reddito disponibile in termini reali (euro a prezzi 2005)

Variazione % media annua 2000-2007	1,2
Variazione % media annua 2007-2012	-1,5
Variazione % complessiva 2007-2012	-8,9
Variazione assoluta per abitante cumulata 2007-2012	1.664,0

Fonte: Elaborazioni IRPET su dati ISTAT.

raggiunto livelli record: quasi l'11 per cento la media del 2012 (il 12,2 per cento nel 2013), quasi due volte il livello del 2007. Definizioni alternative a quella ufficiale, che tengono conto della cosiddetta "area grigia" dell'offerta di lavoro, dei cassintegrati e dei disoccupati nascosti nel part-time involontario, restituiscono uno scenario assai più grave: rientra nella non occupazione il 23 per cento del potenziale di lavoro (v. tab. 11).

L'arretramento del quadro economico si è naturalmente riflesso sul potere d'acquisto delle famiglie (v. tab. 12). Prima della crisi (2000-2007) il reddito disponibile delle famiglie è cresciuto mediamente in termini reali ad un tasso annuo

intorno all'1 per cento (+4 per cento in valore nominale). Tra il 2007 e il 2012, invece, è diminuito in termini reali di oltre un punto percentuale l'anno (+1 per cento in valore nominale).

Complessivamente, fra il 2007 ed il 2012, la caduta del potere d'acquisto delle famiglie italiane è stata di 10 punti percentuali, che si è tradotta in una perdita di circa 6 mila Euro (prezzi 2005). A livello individuale, la crisi è costata mediamente 1.664 Euro ad ogni cittadino italiano.

La crisi economica, quindi, ha dapprima peggiorato le prospettive occupazionali e poi ha inevitabilmente intaccato il tenore di vita delle famiglie. La distribuzione di tale arretramento ha aggravato lo svantaggio delle regioni del Sud Italia ed ha penalizzato soprattutto i gruppi sociali meno protetti dal sistema di ammortizzatori sociali: i giovani e le famiglie di recente formazione (capofamiglia < 35 anni, v. tab. 12). Nel corso della crisi sono infatti cresciute, in misura più che proporzionale rispetto alla media, le famiglie giovani e con bassa intensità occupazionale^[1] (+12.2 per cento), mentre il loro reddito disponibile medio si è significativamente ridotto (-13.5 per cento). Sono invece diminuite le famiglie giovani con alta intensità occupazionale (-6.2 per cento in Italia) e al Sud, caso unico, anche il loro reddito disponibile si è contratto (-2.5 per cento).

Il risultato di queste dinamiche restituisce il quadro di un paese più povero e più diseguale, in cui le forme di svantaggio si sommano tra loro e la famiglia è sempre meno capace di svolgere quella funzione di ammortizzatore sociale che tipicamente distingue l'Italia dai paesi del Centro-nord Europa. Osservando i principali indicatori di povertà aggregati^[2], nel 2012 l'incidenza delle famiglie in povertà relativa corrisponde al 12,7 per cento dei nuclei italiani, di questi oltre la metà vive

1 L'intensità di occupazione è data dal rapporto tra il numero di mesi lavorati dai componenti della famiglia in età lavorativa ed il numero complessivo di mesi lavorabili. L'intensità occupazionale di una famiglia è definita "bassa" quando il tasso di occupazione del nucleo familiare così definito è inferiore al 50%.

2 Le misure più tradizionali della povertà sono l'incidenza della povertà assoluta e relativa delle famiglie, calcolate sulla base dell'indagine dei consumi dell'ISTAT. Una famiglia viene definita povera, in termini assoluti o relativi, se la sua spesa per consumi è inferiore alla soglia di povertà. La linea di povertà relativa è calcolata per una famiglia di due componenti come la spesa media mensile per persona, moltiplicata per coefficienti di equivalenza per le famiglie con diversa ampiezza. La linea di povertà assoluta corrisponde invece alla spesa mensile minima necessaria per acquisire il paniere di beni e servizi minimi essenziali per uno standard di vita accettabile e cambia a seconda della tipologia di famiglia e della zona geografica: per esempio è uguale a circa 1.000 euro mensili per una famiglia composta da una coppia di anziani residente in un grande comune del Nord o 1.200 per una coppia con due figli di un piccolo comune del Sud.

in condizioni di povertà assoluta (6,8 per cento) (v. tab. 14). Inoltre, E' proprio la componente più grave del disagio a crescere in misura maggiore negli anni della crisi: in termini assoluti, tra il 2007 e il 2012, 760 mila nuove famiglie sono passate nell'area della povertà assoluta. Nel confronto tra ripartizioni geografiche, la crisi ha accentuato i già ampi divari esistenti tra Sud e Centro-Nord del paese. Infatti, è nelle regioni del Mezzogiorno che si concentra l'impovertimento, sia in termini di povertà assoluta che relativa: entrambe le misure registrano valori due volte più grandi rispetto a quelli del Centro-Nord e doppie sono anche le variazioni nel quinquennio 2007-2012. In termini assoluti, il peggioramento implica che, negli anni della crisi, al Sud 352 mila famiglie sono scivolate nell'area dell'indigenza ed è proprio in questa area del paese che vive oggi il 46 per cento delle famiglie povere italiane.

Non tutte le tipologie familiari, in aggiunta, sono state colpite con la medesima intensità. Le famiglie numerose, in cui sono presenti figli dipendenti, sono state, com'è facilmente intuibile, le più colpite dalla crisi. Rispetto al 2007, nel 2012 la povertà è aumentata in media di circa 4 punti percentuali per le famiglie con tre o quattro componenti (6 al Sud), e per quelle con almeno cinque componenti è salita dell'8 per cento (il 10 per cento al Sud, v. tab. 15). Dato il forte impatto generazionale della crisi, è logico attendersi che l'aumento della povertà sia più marcato tra le famiglie giovani. E, in effetti, per quelle con età della persona di riferimento sotto i 35 anni la crescita tra prima e dopo la crisi è di 6 punti percentuali (8 punti al Sud), a fronte di una sostanziale stabilità della povertà tra le famiglie più mature. E' anche la condizione professionale dei componenti della famiglia, infine, ad incidere sul rischio di scivolare nell'area del disagio economico.

Infatti, guardando allo stato professionale del capofamiglia, risulta evidente il legame tra povertà e peggioramento del mercato del lavoro. L'incidenza della povertà nelle famiglie in cui il capofamiglia è in cerca di occupazione è aumentata di oltre 8 punti percentuali tra il 2007 e il 2012 (11.6 punti al Sud), più di quattro volte il valore medio complessivo. Tra gli occupati, invece, i più colpiti sono i dipendenti a bassa qualifica e i lavoratori autonomi, per i quali il rischio di povertà è cresciuto di 3 punti percentuali.

Tab. 13 - Tasso di disoccupazione ufficiale e definizioni alternative - Anno 2012 (valori %)

	Nord	Centro	Sud	Italia
Tipologie familiari				
<i>Tasso di occupazione familiare < 50%</i>				
Capofamiglia < 35 anni	20,3	2,0	11,5	12,2
Capofamiglia > 35 anni	-3,1	7,8	1,7	0,9
<i>Tasso di occupazione familiare > 50%</i>				
Capofamiglia < 35 anni	-6,7	-6,4	-5,3	-6,2
Capofamiglia > 35 anni	7,7	5,4	5,4	6,6
Totale	3,1	4,3	2,7	3,2
Reddito disponibile familiare medio				
<i>Tasso di occupazione familiare < 50%</i>				
Capofamiglia < 35 anni	1,7	-25,0	-24,8	-13,5
Capofamiglia > 35 anni	10,5	10,5	4,6	8,0
<i>Tasso di occupazione familiare > 50%</i>				
Capofamiglia < 35 anni	4,0	4,5	-2,5	2,5
Capofamiglia > 35 anni	2,2	-2,2	-1,1	0,6
Totale	4,7	1,2	0,7	2,9

Fonte: Elaborazioni IRPET su dati ISTAT e INPS.

5.3. Tra il 2009 e il 2012 i lavoratori equivalenti in Cig sono stati mediamente oltre 600 mila all'anno, i beneficiari dell'indennità di disoccupazione sono cresciuti del 50% e i trattamenti di mobilità con indennizzo sono passati da poco meno di 95 mila nel 2008 a 195 mila del 2012. Per il solo 2012, se sommiamo i 660 mila cassintegrati equivalenti ai disoccupati indennizzati, otteniamo un volume di oltre 2,4 milioni di potenziali lavoratori che hanno ricevuto qualche forma di supporto economico senza poter lavorare. Praticamente, il 9 per cento della forza lavoro, un volume che corrisponde alla popolazione di due regioni come la Basilicata

e la Calabria. Negli ultimi anni, dunque, tutti gli strumenti di protezione del reddito da lavoro sono stati stressati per rispondere alla crisi economica.

Per misurare la quota di reddito recuperata dagli ammortizzatori sociali in vigore nel corso della crisi abbiamo costruito un modello di simulazione che si basa sulle informazioni contenute nell'Indagine sulle Forze di Lavoro dell'ISTAT³. I risultati della simulazione consentono di quantificare la perdita di reddito tra il 2008 e il 2012 nell'ordine del 7,1 per cento a livello di media nazionale, ma la diminuzione sarebbe stata ben più consistente (-8,4 per cento) se non fossero stati azionati gli ammortizzatori sociali, che hanno recuperato circa il 16 per cento della perdita in valore assoluto (v. tab. 16). La perdita di reddito è stata particolarmente accentuata nelle regioni del Mezzogiorno (-8.1%, con gli ammortizzatori), dove la quota di reddito recuperata dagli ammortizzatori è stata relativamente più bassa della media (13 per cento). La ragione di questo risultato va ricercata innanzitutto nella peggiore *performance* dell'occupazione, a cui si associa una maggiore diffusione delle forme di lavoro meno protette. Queste evidenze trovano riscontro anche nei dati di contabilità amministrativa dell'Inps, che indicano variazioni inferiori alla media dei trattamenti contro la disoccupazione e, soprattutto, delle ore autorizzate di CIG (nelle regioni del Sud Italia le ore autorizzate sono cresciute di circa 2,6 volte, mentre nell'area settentrionale i volumi sono quadruplicati e nel centro Italia i volumi del 2012 sono oltre 5 volte quelli del 2008).

Alle disparità territoriali si somma lo svantaggio subito dai lavoratori più giovani, perché la crisi ha amplificato lo svantaggio generazionale che distingue l'intero territorio nazionale. La caduta dei redditi è stata infatti particolarmente grave tra i lavoratori più giovani, perché spesso occupati con contratti a termine e per questo meno tutelati dagli ammortizzatori sociali in vigore negli anni della crisi. La variazione negativa di reddito sperimentata dai giovani (fino a 34 anni) ammonta infatti al 18,1 per cento, mentre per le fasce di età più mature il reddito si è mediamente ridotto del 3,3 per cento (v. tab. 17). Il dato complessivo del -7,1 per cento (variazione con ammortizzatori, Italia) riflette, quindi, una media di due situazioni assai diverse tra loro: quella dei giovani e quella dei più maturi, in

Tab. 14 - Indicatori di povertà relativa e assoluta, per circoscrizioni

	Povertà relativa (valori % su totale famiglie area)	Povertà assoluta	Famiglie povere (n. assoluto)
2012			
Nord	6,2	5,5	679.093
Centro	7,1	5,1	271.580
Sud	26,2	9,8	803.636
Italia	12,7	6,8	1.759.338
Variazione 2012-2007			
Nord	0,7	2,0	268.929
Centro	0,7	2,2	133.070
Sud	3,7	4,0	351.972
Italia	1,6	2,7	763.756

Fonte: Elaborazioni IRPET su dati ISTAT, Indagine Consumi Famiglie.

cui i primi costituiscono le vere "vittime" della crisi in corso perché perdono più facilmente il lavoro (o non lo trovano, visto che il tasso di occupazione scende di 7 punti percentuali tra il 2008 e il 2012) e sono inoltre poco protetti dagli ammortizzatori sociali. Per come sono definiti dalla normativa, infatti, gli ammortizzatori tutelano soprattutto chi ha un'esperienza lavorativa pregressa ed un contratto di lavoro "standard", quindi principalmente gli adulti. La perdita recuperata tra i lavoratori con più di 35 anni è del 28 per cento. Tra i giovani, invece, la quota di reddito protetta dagli ammortizzatori scende al 6,7 per cento: avrebbero mediamente perso il 19,6 per cento del reddito e invece la caduta si è arrestata al 18,1 per cento. Italia i volumi del 2012 sono oltre 5 volte quelli del 2008).

Entrando nel dettaglio dell'incrocio tra aree geografiche e classi di età emergono ulteriori differenze di copertura, che sottolineano lo svantaggio del Mezzogiorno. Per i più giovani che vivono nelle regioni del Sud Italia il grado di protezione del reddito è infatti più basso di quello garantito ai coetanei del Centro-nord (5,2% contro una media del 6,7%). E' questa tuttavia una considerazione che si estende anche alla fascia di età degli over-35, che a Sud registrano un livello medio di copertura inferiore alla media nazionale (22% contro il 28,2%).

5.4. La riforma attuata con la L.92/2012, c.d. "Legge Fornero", si presenta come un insieme

³ Per una breve descrizione del modello si veda il *box* in fondo al paragrafo.

molto complesso di norme volte ad “aggiustare” i meccanismi e gli strumenti del mercato del lavoro, alla ricerca di una flessibilità che possa coniugarsi con una migliore distribuzione - innanzitutto generazionale - delle tutele.

Il modello di microsimulazione, costruito *ad hoc* (v. Box), con cui è stato valutato il ruolo degli ammortizzatori sociali vigente durante la crisi permette di simulare anche la nuova normativa. Il risultato della simulazione consente di dare una prima risposta empirica ai propositi teorici della riforma, riproducendo il grado di protezione del reddito che si sarebbe registrato qualora il sistema di ammortizzatori sociali nel periodo 2008-2012 fosse stato quello della nuova legge a regime.

In materia di tutele contro la disoccupazione la riforma ha operato essenzialmente in due direzioni: a) ha ridotto il grado di protezione dei lavoratori con elevata anzianità contributiva attraverso l'eliminazione dell'indennità di mobilità (a regime dal 2017) a fronte di una marginale estensione delle garanzie previste per l'Aspi (Assicurazione sociale per l'impiego); b) ha esteso la tutela del reddito dei lavoratori con esperienze di lavoro brevi o discontinue, sostituendo l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti con la c.d. Mini-Aspi. A regime, quindi, la nuova normativa degli ammortizzatori sociali ridurrà il grado di protezione dei disoccupati che posseggono i requisiti per l'indennità di mobilità⁴; i trattamenti di Aspi e Mini-Aspi sono però più generosi dell'indennità di disoccupazione, sia in termini di durata che di ammontare della prestazione. L'effetto complessivo della riforma dipende dunque dalla distribuzione delle tipologie di disoccupati nella popolazione: la riforma riduce il livello di protezione solo nel caso in cui la quota complessiva di reddito recuperata tra i beneficiari di mobilità è superiore all'estensione ottenuta con i nuovi trattamenti di disoccupazione

⁴ La riforma prevede un regime transitorio che, a partire dal 2013, porterà alla completa estinzione dell'indennizzo nel 2017.

Tab. 15 - Variazione incidenza povertà relativa tra 2012 e 2007 per caratteristiche della famiglia (valori %)

	Nord	Centro	Sud	Italia
Numero di componenti				
uno	-1,6	-1,5	-0,6	-1,3
due	0,4	-0,8	4,1	1,1
tre	2,3	3,8	6,1	4,4
quattro	3,9	1,5	6,3	3,9
cinque o più	5,2	11,7	10	7,8
Età persona di riferimento				
fino a 35 anni	2,6	*	8,2	5,5
35-44 anni	2,7	1	6,2	3,3
45-54 anni	1,9	0,6	5,6	2,5
55-64 anni	1,7	2	4,9	2,7
65 anni e più	-1,9	-1,1	-0,4	-1,3
Status persona di riferimento				
Occupato indipendente	2,3	0,1	6,9	2,7
Dirigente e impiegato	0,5	*	3,3	1,1
Operaio e assimilato	2	3,8	5,2	3
In cerca di occupazione	8,4	*	11,6	8,1
Totale	-	-	3,7	1,6

* Dato non significativo per insufficiente numerosità campionaria.

Fonte: Elaborazioni IRPET su dati ISTAT, Indagine Consumi Famiglie.

(Aspi e la Mini-Aspi).

La simulazione effettuata dei nuovi ammortizzatori sociali, relativa al periodo 2008-2012 nega la possibilità di una riduzione generalizzata delle tutele; piuttosto, il grado di protezione tende a crescere per effetto della maggiore inclusività della Mini-Aspi e del favorevole tasso di rimpiazzo della

Tab. 16 - Tassi di variazione del reddito medio netto e quota di reddito medio recuperata dagli ammortizzatori. 2012 vs. 2008

	Variazione con ammortizzatori	Variazione senza ammortizzatori	Quota di reddito recuperata
Nord ovest	-6,3	-7,6	16,6
Nord est	-7,2	-8,6	16,7
Centro	-7,0	-8,4	16,2
Sud	-8,1	-9,4	13,2
Italia	-7,1	-8,4	15,6

Fonte: Elaborazioni IRPET su dati ISTAT, Indagine Forze di Lavoro.

Aspi. Più in particolare, le modifiche apportate attraverso la riforma avrebbero garantito una maggiore copertura complessiva del reddito, aumentando la quota recuperata dagli ammortizzatori dal 15,6 per cento al 19,8 per cento, essenzialmente per merito della Mini-Aspi (e marginalmente per l'aumento del tasso di sostituzione dell'Aspi) (v. tab 57). L'aumento del carico contributivo sui contratti di lavoro dipendente a termine serve proprio a finanziare questo effetto atteso.

Di particolare interesse risultano gli effetti della simulazione a scala territoriale. La riforma, infatti, mostra una maggiore capacità redistributiva sul territorio: la quota di reddito recuperata con i nuovi strumenti sarebbe stata, per il Mezzogiorno, in linea con al media nazionale. Secondo la simulazione, comunque, tutte le macro-aree del paese beneficiano dei nuovi strumenti, anche se il vantaggio è massimo al Sud e minimo al Nord Est, dove l'eliminazione della indennità di mobilità produce un effetto negativo più consistente.

Il ruolo della riforma dell'indennità di disoccupazione risulta centrale per verificare l'eventuale bilanciamento generazionale delle tutele atteso dalle nuove norme. Nel confronto tra generazioni, infatti, emerge un aumento della tutela dei giovani più marcata rispetto a quanto si osserva per gli *over-35*, sui quali pesa maggiormente l'eliminazione dell'indennità di mobilità. Tra i giovani sono particolarmente avvantaggiati quelli del Centro e del Sud. Per i lavoratori con più di 35 anni è il Mezzogiorno l'area geografica in cui la protezione aumenta in misura maggiore (v. tab. 19).

Il sistema delle tutele vigenti nel nostro Paese ha quindi contribuito a contenere significativamente i costi della recessione, ma ha avuto un impatto diseguale fra territori e coorti di lavoratori. Stando alle simulazioni di questo esercizio, la riforma Fornero in grado di ridurre l'ampiezza di questi effetti differenziali, garantendo una maggiore copertura ai lavoratori del Mezzogiorno e agli *under-35*, a cui farebbe da contraltare un miglioramento meno evidente per le regioni settentrionali e le classi di età più adulte.

5.5. Nonostante la riforma del 2012, il sistema di protezione sociale italiano rimane ancorato ad

Tab. 17 - Tassi di variazione del reddito medio netto per età dei lavoratori, con e senza ammortizzatori, tra il 2008 e il 2012

	Variazione con ammortizzatori	Variazione senza ammortizzatori	Quota di reddito recuperata
Sotto 35 anni			
Nord Ovest	-17,7	-19,2	7,3
Nord Est	-19,1	-20,7	6,7
Centro	-17,7	-19,3	7,5
Sud	-18,1	-19,2	5,2
Italia	-18,1	-19,6	6,7
Sopra 35 anni			
Nord Ovest	-2,4	-3,7	33,1
Nord Est	-2,9	-4,4	33,4
Centro	-3,6	-5,0	27,0
Sud	-4,7	-6,0	22,0
Italia	-3,3	-4,7	28,2
Totale	-7,1	-8,4	15,6

Fonte: Elaborazioni IRPET su dati ISTAT, Indagine Forze di Lavoro.

una logica "assicurativa", che non consente una protezione trasversale dal rischio di povertà ed esclusione sociale. Restano escluse dal sistema di protezione alcune categorie di disoccupati, tra cui quelle di seguito elencate: i lavoratori parasubordinati, i disoccupati di lunga durata che hanno esaurito gli ammortizzatori sociali, i lavoratori "poveri" per i quali il reddito da lavoro non è sufficiente a garantire un minimo tenore di vita alla propria famiglia. A questi soggetti si sommano poi tutti gli individui in cerca di prima occupazione, che non hanno mai avuto accesso al mercato del lavoro, e i lavoratori autonomi. In Italia, infatti, manca ancora oggi una politica unitaria ed universalistica di contrasto alla condizione di indigenza economica ed esclusione sociale.

Le attuali misure di contrasto alla povertà, come l'integrazione al minimo (che si applica solo alle pensioni), la pensione sociale, la social card, sono frammentate e categoriali. Ad esempio, gli interventi più significativi in termini di risorse coinvolte, vale a dire l'integrazione al minimo e la pensione sociale, sono circoscritti alla fascia di età degli ultra 65-enni, mentre è del tutto trascurato il rischio di povertà che incorre per le fasce di popolazione attiva in assenza di lavoro o in presenza di condizioni lavorative precarie. Un rischio questo che, negli anni della crisi, è purtroppo aumentato.

Tab. 18 - Quota di reddito recuperata dagli ammortizzatori prima e dopo la riforma Fornero. 2012 vs. 2008 (valori %)

	Ammortizzatori pre-riforma (effettivi)	Ammortizzatori post-riforma (simulati)
Nord ovest	16,6	21,8
Nord est	16,7	17,9
Centro	16,2	20,8
Sud	13,2	19,8
Italia	15,6	19,8

Fonte: Elaborazioni IRPET su dati ISTAT, Indagine Forze di Lavoro.

Che il sistema di protezione sociale contro la povertà sia in Italia inadeguato alle caratteristiche dell'occupazione non è tuttavia una novità emersa durante la crisi economica. Era il 1992 quando la Commissione Europea chiedeva all'Italia, come agli altri stati membri, di introdurre un reddito minimo di garanzia. Se ne iniziò a parlare in Italia alla fine degli anni 90 e dalla discussione prese corpo una sperimentazione attraverso il reddito minimo d'inserimento (RMI). La sperimentazione terminò con il ciclo politico, il RMI fu sostituito dal reddito di ultima istanza, che però non ha mai visto applicazione. Sono seguite solo alcune brevi e frammentate esperienze regionali. Ad oggi, tra i paesi europei l'Italia, assieme alla Grecia, resta l'unica realtà priva di una misura nazionale e generale di contrasto alla povertà.

La crisi economica ha ridato enfasi al dibattito sull'inadeguatezza dell'attuale sistema di protezione sociale, anche a livello politico. Nel giugno del 2013 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha istituito un gruppo di lavoro, che ha proposto una misura nazionale e universale di contrasto alla povertà chiamata Sostegno di Inclusione Attiva (SIA). Il gruppo di lavoro ha effettuato una serie di simulazioni sui costi e i benefici dello strumento. L'unica misura che, tuttavia, è stata finanziata dal governo (con risorse non comparabili a quelle stimate per l'attuazione del SIA) è la sperimentazione di una nuova carta acquisti.

5.6. La carta acquisti sperimentale è stata istituita per la prima volta dal Governo Monti, attraverso il decreto del 10 gennaio 2013 firmato dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali

di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.⁵ Inizialmente, l'applicazione era prevista per le 12 città più grandi del paese, con un budget di 50 milioni di euro per il 2014. Sotto il Governo Letta, con la prima riprogrammazione dei fondi europei (nel giugno 2013) sono stati reperiti 167 milioni aggiuntivi (di cui 140 per il 2013) per estendere la sperimentazione a tutte le regioni meridionali. La legge di stabilità per il 2014 ha previsto successivamente risorse aggiuntive (40 milioni all'anno nel triennio 2014-2016 più la copertura tramite una parte delle risorse stanziata per la vecchia social card) per garantire l'estensione anche alle regioni del Centro-Nord. La seconda riprogrammazione dei fondi comunitari europei ha, infine, ulteriormente ampliato (di 70 milioni nel 2014 e 230 nel 2015) la sperimentazione nelle regioni del Sud.

I destinatari dell'intervento sono le famiglie, che devono rispondere a specifici requisiti relativi alla condizione economica, alle caratteristiche della famiglia stessa e alla condizione lavorativa.

- Relativamente alla condizione economica, la famiglia deve avere: ISEE (Indicatore della

Tab. 19 - Quota di reddito recuperata dagli ammortizzatori prima e dopo la riforma Fornero per classe di età. 2012 vs. 2008 (valori %)

	Ammortizzatori pre-riforma (effettivi)	Ammortizzatori post-riforma (simulati)
Sotto 35 anni		
Nord Ovest	7,3	13,5%
Nord Est	6,7	9,9
Centro	7,5	14,2
Sud	5,2	11,7
Italia	6,7	12,3
Sopra 35 anni		
Nord Ovest	33,1	36,1
Nord Est	33,4	31,3
Centro	27,0	29,1
Sud	22,0	26,3
Italia	28,1	30,3
Totale	15,6	19,8

Fonte: Elaborazioni IRPET su dati ISTAT, Indagine Forze di Lavoro.

⁵ La nuova carta acquisti è un istituto diverso ed aggiuntivo rispetto alla carta acquisti introdotta da decreto legge n. 112 del 2008. La carta acquisti del 2008 è infatti riservata alle famiglie con anziani di almeno 65 anni e a quelle con membri con meno di 3 anni.

Metodologia di costruzione del modello di microsimulazione per simulazione effetti “legge Fornero”

Il modello di simulazione^[1] si basa sulle informazioni contenute nell'Indagine sulle Forze di Lavoro dell'ISTAT. Da questa banca dati sono state ricavate le variazioni trimestrali dell'occupazione nelle seguenti variabili di classificazione (celle): trimestre, ripartizione geografica, classi di età (fino a 35 anni e oltre 35 anni), tipo di lavoratore (dipendente e autonomo), durata del contratto (indeterminato e determinato), settore (industria e altro). La variabile utilizzata per misurare il reddito è la retribuzione mensile netta da lavoro. Per i redditi da lavoro autonomo si è proceduto ad una stima sui dati dell'indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia. La stessa procedura è stata utilizzata per stimare il reddito da lavoro dipendente del 2008, questa volta utilizzando come base dati l'indagine delle forze lavoro del 2009. Il periodo base della simulazione è il primo trimestre del 2008. Per ogni individuo presente nel campione del periodo base, quindi, si simulano trimestralmente i seguenti eventi fino al quarto trimestre del 2012.

- i) Andamento dell'occupazione. Per ciascun trimestre si confronta il tasso di occupazione in ciascuna cella con quello del trimestre precedente: se la differenza è negativa si determina la probabilità di perdere lavoro, viceversa se la differenza è positiva si determina la probabilità di trovare lavoro. Attraverso il metodo Montecarlo si selezionano casualmente per ciascuna cella gli individui che perdono o trovano lavoro, confrontando il numero casuale estratto da una distribuzione uniforme e le probabilità precedentemente stimate.
- ii) Accesso agli ammortizzatori sociali e nuova occupazione. Una volta simulato l'andamento del mercato del lavoro, si procede all'attribuzione degli episodi di nuova occupazione, laddove la variazione del tasso di occupazione è positiva, e all'assegnazione degli ammortizzatori sociali contro la disoccupazione, tra coloro che posseggono i requisiti (indennità di mobilità, disoccupazione ordinaria, disoccupazione a requisiti ridotti). La durata e l'importo degli ammortizzatori sono quelli previsti dalla legge, secondo l'anzianità individuale, mentre il reddito di coloro che trovano un nuovo lavoro corrisponde a quello del 50° percentile della cella di appartenenza. Il reddito diviene nullo per tutti gli individui che nel trimestre perdono il lavoro senza diritto alle prestazioni sociali.
- iii) Entrata in CIG (ordinaria, straordinaria, in deroga). Le transizioni verso la CIG sono state calcolate a partire dai dati della contabilità amministrativa INPS. In particolare, il numero dei beneficiari di CIG è stato ottenuto applicando la relazione osservata tra ore erogate e beneficiari (2009) a ciascun trimestre dal 2008 al 2012. La probabilità di fruire della CIG è calcolata come il rapporto tra i beneficiari di ciascun trimestre e gli aventi diritto del campione. Attraverso il metodo Montecarlo si selezionano casualmente gli individui che entrano in CIG e si attribuisce una durata trimestrale che corrisponde al rapporto tra le ore effettive e il numero di beneficiari stimati. Dopo aver trasformato le ore in mesi, è possibile attribuire il reddito da CIG, che corrisponde all'80 per cento del reddito individuale.
- iv) Variazione dell'orario di lavoro. Assieme alla CIG, anche la crescita delle posizioni a tempo parziale ha contribuito alla riduzione del volume di lavoro nel corso della crisi. Per ciascun trimestre si simulano quindi i cambiamenti nell'orario di lavoro, sia per i lavoratori dipendenti che per i lavoratori autonomi. La procedura di stima corrisponde a quella utilizzata per l'andamento complessivo dell'occupazione, dunque sulla base delle variazioni trimestrali del tasso di occupazione part-time (per ripartizione ed età).

¹ Per una descrizione più dettagliata della metodologia impiegata per la simulazione si veda: Cappellini, Ravagli, Sciclone (2013), *A simulation of crisis's effects between generations: Will the social security reform balance protections?*, www.riel.it.

Situazione Economica Equivalente^[6]) inferiore a 3.000 euro, valore a fini ICI dell'abitazione di residenza non superiore a 30.000 euro, patrimonio mobiliare inferiore a 8.000 euro, valore dell'indicatore della situazione patrimoniale, come definito ai fini ISEE, inferiore a 8.000 euro. Sono presenti ulteriori criteri di esclusione, basati sull'eventuale percezione di altri trasferimenti monetari dallo Stato e sul possesso di autoveicoli.

⁶ L'ISEE è uno strumento di means-testing utilizzato per l'accesso ai servizi sociali e per graduare la compartecipazione alla spesa pubblica, che tiene conto congiuntamente del reddito e del patrimonio, oltre che delle caratteristiche socio-demografiche delle famiglie.

- Nella famiglia deve essere presente un componente con meno di 18 anni di età e, a parità di altre condizioni, hanno la precedenza quelle in condizioni di disagio abitativo, quelle monogenitoriali con figli minorenni, quelle con tre o più figli minorenni e quelle con uno o più figli minorenni in condizioni di disabilità.

- Tutti i componenti in età lavorativa devono essere privi di lavoro o, in caso di occupazione, devono avere redditi da lavoro dipendente o atipico inferiori a 4.000 euro nei sei mesi precedenti.

Il beneficio, accreditato mensilmente sulla

carta, dipende dal numero di componenti e va da 231 euro al mese per le famiglie con due membri a 404 euro per quelle con cinque o più membri. Accanto all'erogazione del beneficio, il decreto prevede inoltre che i servizi sociali degli enti locali predispongano un progetto personalizzato di presa in carico dei componenti del nucleo familiare beneficiario. In particolare, il progetto dovrebbe essere finalizzato al superamento della condizione di povertà ed esclusione sociale, attraverso varie attività come la ricerca attiva del lavoro e l'adesione a progetti di formazione.

La nuova carta acquisti presenta senz'altro alcuni elementi innovativi rispetto al passato e, per diverse ragioni, potrebbe rappresentare un piccolo passo verso il Sostegno di Inclusione Attivo (SIA). Primo perché è diretta alle famiglie più giovani con figli, non più ai soli anziani. Inoltre, non è solo uno strumento di sostegno economico, ma è accompagnato da forme di attivazione sociale dei componenti della famiglia. Dopo i vari rifinanziamenti, infine, è diventato uno strumento nazionale di contrasto alla povertà. Rimangono tuttavia ancora presenti alcuni limiti, primo fra tutto il fatto che la carta acquisti non è uno strumento universale: i requisiti di accesso legati alla condizione economica sono molto restrittivi e lasciano scoperta una parte delle famiglie in condizioni di povertà assoluta; quelli legati alle caratteristiche delle famiglie lasciano fuori i nuclei che si trovano in situazione di povertà, ma non hanno figli minori; infine, l'esclusione in presenza di lavoro trascura le famiglie dove, nonostante un reddito familiare sia presente, non è possibile mantenere un tenore di vita minimo. In secondo luogo, le risorse stanziare, anche se più consistenti in confronto a quanto visto in passato, rimangono a livelli molto inferiori rispetto al costo di una misura di reddito minimo universale come il SIA.

5.7. Come anticipato, il gruppo di lavoro istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha portato alla definizione di uno strumento universale e nazionale di contrasto alla povertà ed esclusione sociale, con l'obiettivo di superare le criticità delle attuali politiche. Il Sostegno di Inclusione Attivo (SIA) dovrebbe essere un trasferimento alle famiglie al di sotto della soglia di povertà, che integra il loro reddito familiare con le risorse necessarie per raggiungere la soglia di povertà. Nella relazione del gruppo del Ministero

del Lavoro, il SIA non è tuttavia inteso solamente come un sussidio economico, ma è anche un programma d'inserimento sociale e lavorativo. L'unità di riferimento è la famiglia per quanto riguarda la verifica della presenza di condizioni di povertà, mentre sono i singoli componenti i destinatari degli interventi d'inclusione sociale e lavorativa. La concessione del sussidio alla famiglia è, infatti, subordinata ad un patto di inserimento, cui tutti i componenti della famiglia devono attenersi. Le attività di inserimento sono intese come uno strumento di inclusione e attivazione sociale, in accordo con la strategia europea di inclusione attiva.

Per valutare quali sarebbero gli effetti in termini di costi e benefici dell'introduzione di un trasferimento monetario assimilabile al SIA in Italia, soffermando particolare attenzione al Mezzogiorno, utilizziamo il modello di microsimulazione fiscale dell'IRPET, MicroReg⁷, costruito sull'indagine campionaria sul reddito e le condizioni di vita delle famiglie EU-SILC dell'ISTAT. La stima dei costi e dei benefici dipende ovviamente dalle modalità con cui si sceglie di applicare lo strumento, in particolare relativamente alla soglia di povertà, al livello di trasferimento e ai criteri di accesso.

i. La soglia di povertà utilizzata nella simulazione è quella impiegata dall'ISTAT per la misurazione della povertà assoluta, che fa riferimento ad un paniere di consumo di beni e servizi, ritenuto minimo per ciascuna tipologia di famiglia. Le tipologie di famiglia differiscono principalmente per la composizione per età, per il numero di componenti, per le differenze territoriali nel costo della vita e nella disponibilità di servizi collettivi.

ii. Il trasferimento per i beneficiari del SIA è dato dalla differenza tra le risorse economiche a disposizione delle famiglie e la soglia di povertà (o una sua quota). Le risorse economiche sono misurate attraverso il reddito disponibile delle famiglie, al netto delle indennità di accompagnamento e, solo per le famiglie che risiedono in una casa di proprietà, maggiorato del fitto figurativo che dovrebbero pagare se fossero in affitto. Il trasferimento è tanto maggiore quanto più elevata è la quota coperta rispetto alla soglia di povertà.

iii. Infine, sui criteri di accesso, al

⁷ Per eventuali approfondimenti si rimanda a Maitino M.L., Ravagli L., Sciclone N., "Il modello di microsimulazione dell'Irpet MicroReg: aggiornamenti ed estensioni", IRPET, Firenze, giugno 2013.

Tab. 20 - Famiglie beneficiarie e trasferimento medio e complessivo di un provvedimento assimilabile al SIA (Sostegno Inclusivo Attivo)

	Famiglie beneficiarie (migliaia)	Famiglie beneficiarie (% sul totale)	Costo SIA (mln euro)	Distribuzione SIA (valori %)
Nord	506	4,2	2.146	38
Centro	213	4,4	859	15
Sud	653	8,3	2.658	47
Italia	1.372	5,6	5.662	100

Fonte: Elaborazioni IRPET su dati ISTAT, Indagine Forze di Lavoro.

fine di evitare che famiglie con redditi bassi, ma dotate di beni immobiliari non irrilevanti, possano accedere al trasferimento, è posta una soglia dell'Indicatore della situazione economica equivalente (fissata in 12.000 euro), al di sopra

Tab. 21 - Famiglie beneficiarie e trasferimento medio di un provvedimento assimilabile al SIA, per condizione professionale del capofamiglia – Mezzogiorno

	Famiglie beneficiarie in %	Composizione famiglie	Trasferimento medio (euro)
Dipendente	4,5	18,7	3.504
Autonomo	9,2	14,4	4.378
Disoccupato	37,2	20,1	5.428
Pensionato	2,6	8,8	3.025
Studente	13,4	13,8	4.668
Altro	17,7	24,2	3.240
Totale	8,3	100,0	4.070

Fonte: Elaborazioni IRPET su dati ISTAT, Indagine Forze di Lavoro.

della quale la famiglia non accede al beneficio, anche se risulta avere risorse economiche inferiori alla soglia di povertà.

In tab. 20 sono riportati i risultati della simulazione ipotizzando di coprire l'intera soglia di povertà. La misura coinvolgerebbe circa 1,3 milioni di famiglie in Italia, il 5,6 per cento del totale, con un costo complessivo di circa 5,6 miliardi di euro. Le famiglie più avvantaggiate sarebbero quelle del Sud, l'8,3 per cento riceverebbe il trasferimento, per un ammontare complessivo di circa 2,6 miliardi, quasi la metà del costo totale (47%).

Con riferimento al solo Mezzogiorno, le famiglie

che beneficerebbero di più dell'intervento sono quelle con capofamiglia disoccupato: il 37 per cento di queste otterrebbe un trasferimento medio di circa 5.400 euro annui e circa il 20 per cento degli interventi totali ricadrebbe su di loro (v. tab. 21). Il SIA si farebbe pertanto carico di quel disagio sociale dovuto alla mancanza di lavoro, che in questi anni di crisi si è rafforzato. Ma anche le famiglie in cui il lavoro c'è sarebbero agevolate dall'intervento nell'integrazione del loro reddito fino alla soglia di povertà. Si tratta di quei nuclei familiari in cui la condizione di disagio economico è data da bassi redditi da lavoro e/o dalla presenza di carichi familiari. Circa il 33 per cento dei beneficiari del SIA sarebbero, infatti, famiglie in cui il capofamiglia lavora, come dipendente (il 18,7 per cento) o autonomo (il 14,4 per cento). Molto meno rilevante è invece l'impatto per le famiglie di pensionati, con un'incidenza di beneficiari sul totale del 2,6 per cento ed un trasferimento medio più basso rispetto alla media.

Sempre in relazione alle sole regioni del Mezzogiorno, la quota di famiglie beneficiarie dell'intervento è, infine, oltre due volte superiore tra le famiglie con capofamiglia under-35 rispetto alle altre (v. tab. 22). Anche l'entità del trasferimento medio ricevuto è più elevato per le famiglie giovani, che, com'è emerso nell'analisi sulla povertà, sono quelle che si trovano maggiormente in condizioni di disagio economico ed esclusione sociale.

5.8. In sede conclusiva, si può ragionevolmente affermare che in Italia il sistema di protezione sociale non è riuscito ad adeguarsi alle trasformazioni dell'organizzazione sociale e del

Tab. 22 - Famiglie beneficiarie e trasferimento medio di un provvedimento assimilabile al SIA, per età del capofamiglia – Mezzogiorno

	Famiglie beneficiarie (n. assoluto)	Famiglie beneficiarie (% su totale)	Trasferimento medio (euro)
Nord	506	4,2	2.146
Sud	653	8,3	2.658
Italia	1.372	5,6	5.662

Fonte: Elaborazioni IRPET su dati ISTAT, IT-SILC.

mercato del lavoro. Gli ammortizzatori sociali si fondano ancora oggi sulla tutela del posto a tempo indeterminato o, comunque, delle forme più strutturate di lavoro, mentre l'assistenza sociale resta ancorata all'idea che la fascia di popolazione a maggiore rischio di povertà sia quella degli anziani (perché la popolazione attiva si suppone in grado di provvedere attraverso il lavoro). La crisi economica, e, le sue ricadute su occupazione e povertà, hanno però messo in evidenza tutti i limiti di questo sistema.

Lo strumento di protezione sociale che è stato più utilizzato durante la crisi è quello della CIG. Il ricorso protratto a questa forma di supporto, specialmente mediante la gestione in deroga, ha tuttavia generato un uso non sempre appropriato di tali risorse: invece che per sostenere crisi temporanee, come nell'idea originale del legislatore, sono diventati mezzi per mantenere posti di lavoro in situazioni di crisi non sempre superabili. Anche i sussidi di disoccupazione hanno subito un brusco aumento durante la recessione, consentendo di proteggere i redditi dei lavoratori che hanno perso il lavoro e delle loro famiglie, ma, di nuovo, le tutele hanno riguardato perlopiù le tipologie "standard" di lavoratori, lasciando fuori quelli con carriere più precarie e frammentate. La riforma Fornero ha ridotto lo sbilanciamento delle tutele tra lavoratori tipici ed atipici, le differenze restano però sostanziali. Contro il rischio di povertà, infine, l'attuale sistema di protezione sociale non prevede uno strumento nazionale ed universale. La carta acquisti sperimentale cerca di andare nella direzione di un reddito minimo anche in Italia, ma la sua portata non è assimilabile a quella del Sostegno di Inclusione Attiva, pensato come uno strumento universale di contrasto alla povertà ed esclusione sociale.

Il risultato è un impoverimento diseguale, in cui a pagare il prezzo più alto sono i giovani e il Sud del paese. Non è quindi più rimandabile un ripensamento del sistema di protezione sociale in Italia, che superi le attuali criticità e in questo modo vada nella direzione di una maggiore coesione sociale e territoriale.

Contro il rischio di povertà, infine, l'attuale sistema di protezione sociale non prevede uno strumento nazionale ed universale. La carta acquisti sperimentale cerca di andare nella direzione di un reddito minimo anche in Italia, ma la sua portata non è assimilabile a quella del Sostegno di Inclusione

Attiva, pensato come uno strumento universale di contrasto alla povertà ed esclusione sociale.

Il risultato è un impoverimento diseguale, in cui a pagare il prezzo più alto sono i giovani e il Sud del paese. Non è quindi più rimandabile un ripensamento del sistema di protezione sociale in Italia, che superi le attuali criticità e in questo modo vada nella direzione di una maggiore coesione sociale e territoriale.

