

Il Mezzogiorno nel Documento di Economia e Finanza 2019

Nota SVIMEZ, 15 aprile 2019

Audizione presso le Commissioni riunite Bilancio di Camera e Senato, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di Economia e Finanza 2019

Il quadro economico e finanziario assai prudentiale, ma realistico, che emerge dal DEF 2019, purtroppo conferma i rischi che già in autunno, in occasione della presentazione del *Rapporto SVIMEZ 2018*, avevamo lanciato: la “grande frenata” del Mezzogiorno, nel quadro di rallentamento e profonda incertezza della dinamica dell'economia nazionale.

Con un'Italia che si ferma, infatti, secondo le nostre previsioni, dopo quattro anni di (sempre più debole) ripresa, malgrado l'impatto positivo di alcune politiche, al Sud torna il segno meno.

1. Il quadro tendenziale 2018 e previsioni per il 2019

Com'è ormai noto, nella seconda parte del 2018 l'economia italiana ha conosciuto un significativo rallentamento dei propri livelli di attività produttiva, più marcati nell'industria. In base alle informazioni finora disponibili, essenzialmente riconducibili alle indicazioni di fonte ISTAT relative alle forze di lavoro, la perdita di slancio si è declinata a livello territoriale in maniera differente risultando, per l'esattezza, più accentuata nel Mezzogiorno rispetto al resto d'Italia. Precisamente, nel terzo e quarto trimestre del 2018 la variazione tendenziale dell'occupazione meridionale è risultata pari, rispettivamente, a +0,3% (Centro-Nord: +0,8%) e -0,2% (Centro-Nord: +0,6%).

Se analizziamo il dato congiunturale, cioè la variazione destagionalizzata nel terzo e quarto trimestre rispetto al livello di occupati raggiunti nel secondo trimestre del 2018, la divaricazione è ancora più profonda: mentre l'occupazione al Centro-Nord sostanzialmente tiene, al Sud diminuisce di circa 81 mila unità.

L'occupazione industriale del Sud, come quella del resto del Paese, è stata più direttamente interessata dal rallentamento ciclico, ma tale andamento, diversamente da quanto osservato nelle regioni centro-settentrionali, non è stato controbilanciato da una tenuta di servizi, specie quelli relativi alle “altre attività di servizi”, in cui sono ricomprese produzioni maggiormente orientate al mercato e a più alto valore aggiunto.

Il dato di consuntivo del 2018, principalmente a causa dell'impatto dell'occupazione sui redditi, determina un rallentamento molto più accentuato nel Sud. E il 2019 inizia assai più in salita nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese.

Il quadro Nord-Sud stimato dalla SVIMEZ con il suo modello econometrico evidenzia un PIL tendenziale in modesto incremento nel Centro-Nord, +0,2%, mentre nel Sud, anche alla luce dell'inversione di tendenza del mercato del lavoro del 2018, il PIL è previsto in riduzione di due decimi di punto.

Con riferimento all'evoluzione congiunturale relativa all'anno in corso, le informazioni disponibili (ISTAT, UPB, Banca d'Italia, FMI) indicano che nel 2019 la componente

maggiormente dinamica dovrebbe essere quella estera, sebbene in decelerazione rispetto al 2018. La domanda interna dovrebbe invece far segnare un ulteriore indebolimento: la spesa delle famiglie e, in particolare, quella per investimenti dovrebbero essere interessate da rallentamenti di maggiori entità.

Lo scenario recessivo per il Sud trova motivazione proprio nel minore apporto della componente delle esportazioni e un maggiore indebolimento, al netto delle politiche, della domanda interna depressa dalla riduzione dei redditi da lavoro. In entrambe le ripartizioni, si stima un rallentamento degli investimenti privati, per effetto del clima di incertezza, del peggioramento della congiuntura internazionale e in particolare del rallentamento dell'economia tedesca, mentre gli investimenti pubblici – malgrado gli sforzi annunciati dal Governo – non registreranno significative inversioni di tendenza rispetto agli scorsi anni. Per il Sud si tratta di un peggioramento significativo dello scenario di previsione, con una sensibile divergenza dopo un quadriennio di sostanziale allineamento delle dinamiche economiche tra Nord e Sud.

2. La previsione programmatica Nord-Sud

Il quadro di finanza pubblica previsto dal DEF permette di effettuare, in coerenza con il documento, una previsione programmatica che tenga conto dell'impatto delle principali misure di politica economica introdotte nel corso dell'anno. Nel 2019 l'effetto delle misure di politica economica è stimato dal DEF, a livello nazionale, in un incremento del tasso di crescita di un decimo di punto: dal +0,1 al +0,2%. Tale incremento è sostanzialmente riconducibile all'impatto sulla dinamica del PIL del Reddito di Cittadinanza (RdC), in quanto non sono previsti significativi effetti dall'introduzione di "Quota 100".

La SVIMEZ ha stimato gli effetti territoriali dell'introduzione, dall'aprile 2019, del RdC nelle due ripartizioni del Paese. La stima dell'effetto espansivo è stata effettuata, in analogia a quanto previsto nella Relazione tecnica, considerando le risorse del RdC come un incremento della spesa per prestazioni sociali.

In sintesi, l'impatto sul PIL appare di portata piuttosto modesta a livello nazionale, pari a 0,1 punto percentuale nel 2019; nel 2020, tale impatto raddoppia allo 0,2%, per effetto della maggiore dotazione finanziaria (piena attuazione annuale) e dal trascinarsi degli effetti dell'anno precedente. A livello territoriale, l'impatto risulta più alto nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord, per effetto di una maggiore concentrazione dei beneficiari: 0,14% al Sud contro lo 0,07% nel Nord nel 2019 e 0,35% contro 0,14% nel 2020 e 2021. Nella stima, non è stato possibile considerare l'effetto moltiplicativo della spesa prevista (circa 1 miliardo) per rafforzare le strutture amministrative che dovrebbero gestire lo strumento (compreso l'assunzione dei cosiddetti *navigator*), in quanto è molto difficile prevederne la distribuzione territoriale.

Con riferimento agli investimenti non è prevedibile, invece, una significativa accelerazione nel 2019, anche per i modesti effetti che possono avere nell'anno provvedimenti quali lo "Sblocca cantieri" e il "Decreto crescita", emanati in questi giorni. Anche con riferimento all'istituzione di una struttura tecnica di supporto alla fase di progettazione e attuazione degli interventi, denominata InvestItalia, prevista dalla scorsa Legge di Bilancio, va rilevato che solo alla fine di marzo sono stati emessi i bandi per la individuazione delle

figure professionali e solo in questi giorni è stata annunciata l'imminente pubblicazione del decreto che dovrebbe istituire la "Centrale per la progettazione".

Alla luce di tali considerazioni, le previsioni per il 2019, tendendo conto dello scenario programmatico, sono le seguenti

	Var. PIL tendenziale	Var.PIL programmatico
Mezzogiorno	-0.2	-0.06
Centro-Nord	0.2	0.27
Italia	0.1	0.2

Fonte: Previsioni SVIMEZ – Mod. NMODS

3. Le prospettive del Mezzogiorno nel quadro di incertezza nazionale

Il DEF fornisce un quadro realistico delle condizioni di finanza pubblica e fa intravedere i gravi rischi verso cui potremmo andare incontro nella seconda parte dell'anno. Un quadro preoccupante, per fronteggiare il quale non emerge una strategia chiaramente definita sul piano programmatico: la sostanziale equivalenza tra dati tendenziali e quelli programmatici è la testimonianza di un impatto modesto delle politiche previste.

Il quadro di profonda incertezza pesa sul Mezzogiorno, dove i margini di intervento delle politiche per la sostenibilità finanziaria appaiono assai ristretti, in assenza di un deciso rilancio degli investimenti, gli unici capaci di attivare un moltiplicatore in grado di accelerare il tasso di crescita. Colpisce, in questo quadro, la mancanza di una strategia specifica per il Mezzogiorno, proprio nell'anno in cui abbiamo salutato come una novità positiva l'attenzione dedicata dal Country Report della Commissione europea alla priorità di intervento sulla coesione economica, sociale e territoriale.

Con riferimento agli investimenti privati, che negli scorsi anni avevano compensato il declino degli investimenti pubblici, consentendo al Mezzogiorno di riprendere un cammino di crescita, il DEF non fornisce alcuna indicazione sulla proroga del credito di imposta per gli investimenti nelle otto regioni meridionali, il cui positivo impatto è stato più volte sottolineato dalla SVIMEZ.

Una novità positiva, invece, riguarda gli investimenti pubblici, con l'avvio dell'attuazione (comunque in sensibile ritardo rispetto alle previsioni normative) del principio di riequilibrio territoriale della spesa in conto capitale, la c.d. "clausola del 34%" riservata dalla scorsa Legge di Bilancio non solo alle Amministrazioni centrali ma anche ad Anas e Ferrovie. Tuttavia, il numero "sperimentale" dei programmi per i quali sono previsti l'attuazione e il monitoraggio appare assai limitato e mancano alcuni settori essenziali per il riequilibrio della spesa in conto capitale (su tutti: ambiente e scuola, università e ricerca). Il riferimento ai programmi lascia molti margini di incertezza *ex ante* e di discrezionalità sulla definizione dei capitoli di bilancio su cui realizzare il riequilibrio. A tutto questo, si aggiunge

l'assenza di cogenza della norma, cioè di una sanzione efficace, e la mancanza di un Fondo (più volte proposto dalla SVIMEZ) dove riversare le risorse che le Amministrazioni non sono state in grado di destinare al Mezzogiorno. L'attuazione della clausola del 34%, che comunque non avverrebbe prima dell'esercizio di Bilancio 2020, pur rappresentando una novità positiva, appare dunque assai parziale e incerta.

La considerazione assai prudentiale delle stime di incremento degli investimenti pubblici, che abbiamo utilizzato in queste nostre previsioni, rispetto a quanto invece previsto dal Governo, appare giustificata non solo dal pregresso costante scostamento tra le previsioni dei DEF e i consuntivi ISTAT, ma dalla persistenza, in particolare per il Mezzogiorno, di fattori di debolezza della macchina pubblica nella capacità realizzativa e progettuale degli investimenti pubblici. Questo è testimoniato, infatti, come emerso nel recente Seminario della SVIMEZ su *Le risorse per le politiche di coesione* (9 aprile 2019), non solo dalle lentezze attuative nella spesa dei Fondi strutturali da parte delle Amministrazioni regionali, ma anche dall'elevata quantità di residui passivi presenti nel Fondo Sviluppo e Coesione, privo di monitoraggio in particolare sulla parte di competenza nazionale (nel 2018 ammontavano a 21,5 miliardi, destinati ad aumentare nel 2019 per effetto di uno scostamento tra stanziamenti e autorizzazioni di cassa: 6,3 miliardi a fronte di autorizzazioni per 1,3 miliardi).

Eppure, nello scenario di rallentamento della domanda mondiale e di indebolimento della domanda interna per consumi e investimenti privati, solo un massiccio rilancio degli investimenti pubblici, soprattutto nel Mezzogiorno, può attivare un moltiplicatore del tasso di sviluppo in grado di garantire la sostenibilità del quadro finanziario nazionale. Da questo punto di vista, non appare in grado corrispondere al necessario rilancio della domanda interna la previsione di una "tassa piatta" sui redditi da lavoro che, al di là dell'impatto sui conti pubblici, avrebbe una ricaduta territoriale fortemente asimmetrica, a svantaggio del Mezzogiorno, l'area con redditi più bassi e dove una politica attiva di sviluppo dovrebbe cercare di attivare il maggior potenziale di crescita.

Gli scenari alternativi ad oggi più probabili – aumento dell'IVA (già stimato dalla SVIMEZ¹) o riduzione della spesa pubblica (attraverso la consueta scorciatoia dei tagli orizzontali) – avrebbero un impatto significativamente maggiore su un Mezzogiorno, insostenibili in un'area che già vive una condizione di emergenza sociale, solo parzialmente mitigata dall'impatto del RdC, e una cittadinanza "diseguale" nell'accesso a servizi essenziali, che la prospettiva di autonomia differenziata potrebbe ulteriormente aggravare².

¹ Secondo le nostre stime, l'attivazione della "clausola di salvaguardia" relativa all'aumento delle aliquote IVA nel 2018 per circa 15 miliardi di euro impattava maggiormente sull'economia meridionale: nel biennio 2018-19, il Pil meridionale avrebbe perso, qualora fosse scattato l'aumento dell'IVA, quasi mezzo punto percentuale di crescita (-0,47%); due decimi di punto percentuale in più rispetto al calo di prodotto che, presumibilmente, si avrebbe nel Centro-Nord (-0,28%). Tale impatto negativo sarebbe ancora superiore nel 2020-21, per il maggior peso finanziario delle "clausole di salvaguardia" (23 miliardi di euro nel solo 2020). Una manovra dal lato dell'IVA determina incrementi nei prezzi al consumo territorialmente simili, ma le conseguenze sulla capacità di spesa reale dei consumatori sono maggiori per nuclei familiari, come quelli al Sud, che hanno livelli reddituali strutturalmente più bassi. Sebbene ciò non sia che un'ulteriore conferma della regressività che caratterizza le tasse indirette, la circostanza per cui il Governo non attivi la clausola di salvaguardia è senza dubbio una misura che favorisce, in misura non trascurabile, il Sud.

²SVIMEZ, *Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese diviso*, Nota tecnica sull'attuazione dell'autonomia differenziata a cura della Commissione SVIMEZ sul federalismo fiscale, 9 aprile 2019.