

L'IMPATTO DELLE MANOVRE AL SUD E AL NORD E GLI EFFETTI DI DIVERSE OPZIONI DI POLICY

di Luca Bianchi, Stefano Prezioso
22 giugno 2012

1. Nel biennio 2010/2011 i conti pubblici sono stati oggetto di ripetuti interventi correttivi necessari a riportarli in linea con gli obiettivi programmatici definiti e concordati in sede europea. Dopo la manovra varata nel maggio del 2010 dal Governo Berlusconi, contenuta nel DI 78/2010, negli ultimi sei mesi, in un contesto di crescente sfiducia da parte degli investitori internazionali, si sono succedute tre diverse manovre di correzione: a luglio, il DI 98/2011, tra agosto e settembre il DI 138/2011 e, infine, a dicembre, dopo la formazione dell'esecutivo Monti, il DI 201/2011 (il cosiddetto "salvitalia").

La correzione complessivamente messa in campo è imponente e pari, nel solo biennio 2012-2013, a circa 85 miliardi. Circa due terzi di questo ammontare proviene da un incremento delle entrate, mentre il taglio nelle spese pesa circa un terzo. Limitatamente alle entrate, prevalgono quelle indirette: esse costituiscono quasi il 74% del maggiore gettito previsto.

Molto è stato scritto sugli effetti che queste manovre possono avere sull'economia italiana. Poco o nulla sugli attesi, e come vedremo piuttosto diversi, effetti territoriali. Ciò è per il semplice motivo che manca, in primis, una disaggregazione di come si ripartiscono le misure intraprese tra le diverse aree del Paese. La SVIMEZ, almeno a livello delle due grandi macro-aree che compongono l'Italia (Centro-Nord e Mezzogiorno), ha effettuato una valutazione in tal senso¹, distribuendo territorialmente i provvedimenti correttivi deliberati da questo esecutivo e dal precedente tra il 2010 e il 2011.

In base alle nostre valutazioni, l'effetto cumulato delle manovre pesa, nel 2013, per circa 7,6 punti di Pil nelle regioni meridionali e per il 5,3% nel resto del Paese. Nel dettaglio, e sempre in termini di incidenza sul Pil, dal lato delle entrate il peso complessivo delle manovre correttive risulta non particolarmente dissimile tra le due macro-aree: 3,7% nel Sud e 3,4% nel Centro-Nord. La (modesta) differenza è frutto di due tendenze tra loro opposte. Nel Centro-Nord, area ove i redditi procapite e la ricchezza sono notoriamente elevati, è maggiore l'incidenza dell'imposizione diretta; nelle regioni meridionali, invece, la quota delle imposte indirette in percentuale del Pil è elevata (3,0% vs. il 2,4% nel resto del paese). Limitatamente a quest'ultimo dato si ricorda che, come visto, gran parte dell'incremento atteso di gettito dovrebbe provenire da un aumento delle imposte indirette le quali sono per loro natura regressive e, quindi, colpiscono in misura ampia le regioni con i redditi relativamente minori.

La maggiore incidenza della manovra complessiva sul Pil meridionale dipende dai tagli alla spesa. L'effetto cumulato al 2013 del previsto taglio della spesa pubblica si commisura, infatti, in 2 punti percentuali di Pil nel Centro-Nord e in un valore di entità doppia al Sud. Tra le diverse voci che contribuiscono a questo risultato vi è, soprattutto, un taglio agli investimenti fissi lordi della PA di entità maggiore proprio nelle regioni meridionali. Nel triennio 2011-2013 i tagli agli investimenti pesano per lo 0,4% del Pil nel Centro-Nord e per l'1,1% nel Sud.

2. Finora si è osservata la distribuzione territoriale delle manovre, sia dal lato delle maggiori entrate che delle minori spese. Ma, sebbene improcrastinabili, qual è presumibilmente l'impatto delle manovre varate sulla dinamica del Pil in un contesto macroeconomico già caratterizzato da profonde spinte recessive? Limitatamente al 2012, la SVIMEZ, con il proprio modello econometrico, ha provato a rispondere a questa domanda. I risultati sono riportati nella tabella sottostante.

Effetti sul PIL delle manovre di finanza pubblica* e modifiche di politica economica attualmente in discussione (valori percentuali)

* DI 78/2012, DI 98/2011, DI 138/2011, DI 201/2011

Fonte: modello di previsione SVIMEZ

Le manovre varate tra il 2010 e 2011, in base alle nostre valutazioni, determinano un impatto negativo sulla dinamica del Pil nazionale pari a circa 1,1 punti percentuali². Nel Sud tale impatto sale perÃ² a 2,08 punti percentuali su una caduta complessiva del Pil prevista di 2,9 punti percentuali; nel Centro-Nord le manovre determinano una contrazione di 0,8 punti, rispetto ad una riduzione totale del Pil dell'1,4%. Che l'effetto aggregato delle manovre fosse recessivo appare scontato. Peraltro una simulazione svolta sugli effetti di un incremento dello spread tra Btp/Bund, in prossimitÃ del c.d. punto di "non ritorno" (BTP oltre il 7%), delineano uno scenario ancor peggiore: il Pil cadrebbe, nel 2012, del 2,33% nel Centro Nord e del 3,80% al Sud.

L'aspetto su cui si ritiene utile richiamare l'attenzione Ã il diverso impatto che hanno due tra i principali interventi su cui si fonda la correzione posta in essere con le diverse manovre: l'aumento delle tasse e i tagli agli investimenti (Ipotesi A). In primo luogo, Ã interessante notare come l'effetto depressivo legato alla maggiore imposizione fiscale sia, in entrambe le circoscrizioni, nettamente inferiore a quello associato al taglio nella spesa per investimenti; ciÃ² nonostante l'ampio incremento di gettito atteso dal primo intervento. Inoltre, l'impatto negativo risulta maggiore, seppure non di molto, nel Sud. Questo Ã essenzialmente dovuto al fatto che, come anticipato, la parte maggiore nell'aumento del gettito Ã legato ad un'analogha variazione nell'imposizione indiretta.

Per quanto attiene gli investimenti, sono essenzialmente due i motivi alla base dell'impatto assai maggiore che la riduzione nella spesa per investimenti ha nel Sud (-1,77 punti percentuali di crescita "sottratta" al Pil) rispetto al Centro-Nord (-0,56). In primo luogo, nel 2012 Ã maggiore la caduta degli investimenti pubblici: -24,9% nel Sud e -17,4% nel resto del Paese, in termini nominali. In particolare, nelle nostre elaborazioni risultano significativi gli effetti dei tagli operati dal Governo Berlusconi al Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), con i quali si Ã realizzato una quota significativa dei risparmi previsti a carico dei Ministeri, sia col DI 78/2010 che con il DI 98/2011. Inoltre, nel Sud, data la minore dimensione dell'economia di mercato, maggiore Ã la capacitÃ moltiplicativa esercitata dalla componente pubblica nel processo di accumulazione.

Quest'ultima osservazione acquisisce maggiore rilievo alla luce delle modifiche di policy attualmente in discussione. Il Governo ha infatti espresso la volontÃ di procedere in maniera piÃ incisiva sul fronte dei tagli alla spesa, tramite una spending review, con l'obiettivo di evitare l'innalzamento delle aliquote IVA previsto a ottobre. I risparmi attesi da questa misura, che dovrebbe essere deliberata entro il mese di giugno, sono pari a circa 4,2 mld. di euro, di cui 3,3 nel solo 2012. Inoltre, nel Documento di Economia e Finanza (DEF) del 18 aprile 2012, si ipotizza una caduta, nel 2012, degli investimenti fissi lordi della PA (-6,4%) di entitÃ significativamente inferiore rispetto a quella ipotizzata precedentemente (-19,3%), e su cui sono basate le valutazioni riportate nella parte superiore della tabella. In particolare, per quanto attiene il Sud, il Governo Monti ha avviato un processo di riqualificazione e razionalizzazione della politica di coesione attraverso un uso piÃ efficace delle risorse dei Fondi strutturali europei e delle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione attraverso il recente varo del Piano di Azione Coesione per il Mezzogiorno. Tale azione, se adeguatamente portata avanti, potrebbe portare ad una dinamica della spesa in conto capitale, ivi compresi naturalmente gli investimenti, piÃ sostenuta di quella precedentemente prevista.

Gli effetti che i cambiamenti di politica economica descritti sarebbero in grado di apportare alla dinamica del Pil sono riportati nella parte inferiore della tabella (Ipotesi B).

Nel 2012, il Pil italiano dovrebbe conoscere una flessione dell'1,2%, ovvero sei decimi di punto percentuale in meno di quanto previsto con il quadro di finanza pubblica precedente. E' bene precisare, in primo luogo, che la caduta di minore entitÃ prevista per il Pil Ã prevalentemente da attribuire al recupero della spesa in investimenti, in quanto l'effetto sul reddito della combinazione spending review/invarianza aliquota Iva Ã, in base alle nostre valutazioni, assai debole. Ad ogni modo, Ã soprattutto il Sud che troverebbe vantaggio dal cambiamento complessivo di politica economica. Nel Centro-Nord, infatti, in seguito alla contrazione meno accentuata degli investimenti nel 2012, il Pil farebbe segnare una caduta dell'1,1%, tre decimi di punto percentuale in meno di quanto ipotizzato con il quadro previsivo originario. Nel Sud, invece, si passa da una

contrazione che sfiora, come visto, i tre punti percentuali (-2,9%) ad una, grazie alle modifiche prospettate, assai minore, pari a -1,6%. Vi sarebbe un recupero pari ad oltre un punto percentuale di Pil; il differenziale con il Centro-Nord verrebbe ad attestarsi su un valore decisamente pi¹ contenuto (mezzo punto percentuale).

Come detto, le (eventuali) modifiche di policy prospettate sono tuttora oggetto di discussione, ma pongono chiaramente in evidenza l'esigenza imprescindibile di trovare spazi per il sostegno, specialmente nel Sud, dei processi di accumulazione di capitale produttivo e impedire cos¹ una recessione che potrebbe determinare effetti sociali pesanti. Ci² dipender¹ anche da una maggiore efficienza delle amministrazioni nazionali e regionali nello spendere le risorse ancora disponibili dei Fondi strutturali e dalla capacit¹ di orientarli e concentrarli su un piano di interventi infrastrutturali e di politica industriale attivabili a breve termine. Ma rimanda anche all'esigenza di trovare spazi di intervento per la spesa in conto capitale con una modifica delle regole europee. La maggiore spesa per investimenti, da sola, determinerebbe un peggioramento del rapporto deficit/pil di circa quattro decimi di punto percentuale; circostanza che richiede di essere opportunamente controbilanciata da una diversa considerazione della spesa per investimenti nel Patto di Stabilit¹ europeo, come richiesto dal Premier Monti, oltre che tramite risparmi in altre voci. Si tratta di una linea d'intervento che permetterebbe per², nel medio periodo, di rendere il processo di risanamento compatibile con l'esigenza di non rendere troppo pesante la dinamica recessiva in corso, evitando rischi di spirali negative di tipo greco. La dinamica in atto, e quella attesa, nel Mezzogiorno non deve servire ad alimentare rivendicazioni di carattere territoriale, ma pu² aiutare, proprio vedendo le conseguenze che possono determinarsi nelle regioni pi¹ fragili, a comprendere gli effetti, destinati a trasmettersi anche alle regioni pi¹ forti, di una strategia di politica economica condizionata dai vincoli "ottusi" imposti da un incompleto assetto istituzionale europeo. Assetto che non ¹ in grado di tenere insieme le esigenze di risanamento con quelle della ripresa dell'accumulazione di capitale pubblico (infrastrutture materiali e immateriali) e degli investimenti privati.

1. Gran parte delle stime riportate in questa nota sono tratte da un documento realizzato congiuntamente dalla SVIMEZ e dall'IRPET (cfr. SVIMEZ -IRPET, Rapporto di previsione territoriale, n.1, 2012, Roma reperibile in www.svimez.it).

2. Questo valore non si discosta da un'analogha valutazione riportata nel DEF di aprile nel quale si ipotizza che l'insieme delle manovre varate nel corso del 2010/11 sottragga alla crescita del Pil del 2012 un punto percentuale (cfr. Documento di Economia e Finanza, 18 aprile 2012, sezione I, pp.66-67).