



ANTICIPAZIONI

RAPPORTO SVIMEZ 2021

SULL'ECONOMIA E LA SOCIETÀ DEL MEZZOGIORNO

NORD E SUD: UNITI NELLA CRISI E DIVISI NELLA RIPARTENZA

La contabilità regionale della crisi e le previsioni 2021-22

Conferenza stampa

Roma, 29 luglio 2021

Sala stampa della Camera dei deputati

Sommario

1. L'anno terribile nell'Italia del "doppio divario" Italia/Europa, Sud/Nord	3
2. Il crollo del Pil nel 2020: territori e settori	5
3. Le previsioni per Centro-Nord e Mezzogiorno per il 2021-2022.	17
3.1. Il quadro di finanza pubblica.	18
3.2. Le previsioni per Centro-Nord e Mezzogiorno.....	23
3.3. L'impatto della policy nel biennio 2021-2022.	29
3.4. Le previsioni regionali.	31
4. PNRR e Mezzogiorno: le potenzialità e i limiti della programmazione da superare in fase di prima attuazione	33

NORD E SUD: UNITI NELLA CRISI E DIVISI NELLA RIPARTENZA

1. L'anno terribile nell'Italia del "doppio divario" Italia/Europa, Sud/Nord

La recessione da Covid-19 si è abbattuta su un'economia nazionale collocata fin dall'inizio del nuovo millennio su un sentiero di progressivo allontanamento dalle più dinamiche economie europee mature ed emergenti e che nel 2019 non aveva ancora completato, unico caso tra le grandi economie europee, il suo percorso di recupero dalla lunga crisi 2008-2014.

Venti anni nel corso dei quali l'Italia ha perso terreno dall'Europa per effetto dei tassi di crescita dimezzati rispetto alla media europea caratteristici del primo settennio pre-2008, di una più profonda e prolungata recessione seguita alla crisi finanziaria, e di una ripresa stentata e a ritmi decrescenti nel triennio 2015-18 che ha avuto per epilogo la stagnazione del 2019. Il consuntivo impietoso del "ventennio perduto" italiano è certificato dai 3,6 punti di Pil che il paese doveva ancora recuperare nel 2019 rispetto ai livelli pre-2008, in netta contro tendenza rispetto al +12% della media europea.

Il ritardo accumulato dal paese in Europa è proceduto di pari passo alla divaricazione dei nostri divari regionali, con il Pil del Mezzogiorno ancora sotto di oltre 10 punti rispetto al 2008, e il Centro-Nord "spaccato" tra un Nord locomotiva ormai stanca (Nord-Est +0,5%: Nord-Ovest -0.3% rispetto al 2008) e un Centro sempre "secondo Mezzogiorno" (-6% rispetto al 2008). L'amplificazione di questi divari regionali riflette l'acuirsi di vere e proprie emergenze produttive e sociali che si manifestano ad intensità variabile tra territori.

È in questo problematico scenario di medio termine che va collocato l'impatto economico e sociale della crisi sanitaria nel 2020 che ha riportato alla luce la questione "nazionale" della coesione economica e sociale cresciuta nel declino italiano. Lo shock da Covid-19 ha colpito un paese già malato di crescita e attraversato da divari di genere e generazionali esplosi con la pandemia ma ben presenti nell'era pre-Covid. Perciò nella "ripartenza" non basterà porre le condizioni per il superamento delle perdite di prodotto e occupazione causate dallo shock da Covid-19, perché vorrebbe dire tornare ad una "normalità" del tutto insoddisfacente. Vanno aggrediti i molti nodi strutturali irrisolti che bloccano la crescita nazionale da un ventennio e inaspriscono disuguaglianze territoriali che altro non sono che lo specchio di divari sociali già in crescita in tutto il Paese prima della pandemia.

Se le previsioni per il 2021-2022, come vedremo, lasciano intravedere un “rimbalzo” del Pil che consentirà un sostanziale recupero dei livelli di attività pre-Covid del paese, due elementi vanno tenuti in debito conto dalle politiche chiamate a gestire la transizione post-Covid.

Innanzitutto, come già sperimentato nella precedente crisi, il Mezzogiorno sarà meno reattivo anche in questo biennio di ripresa, accumulando un nuovo ritardo. In secondo luogo, rimarginate le ferite inferte dal Covid, sarà essenziale il ritorno nella politica nazionale della piena consapevolezza che i due obiettivi della crescita nazionale e della coesione economica, sociale e territoriale non possono più viaggiare su binari paralleli. Riforme e piani di investimento pubblico della politica ordinaria, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e del nuovo ciclo di programmazione 21-27 della politica di coesione nazionale ed europea devono essere orientate, organicamente, a far convergere quei due obiettivi sul binario unico della crescita guidata dalla riduzione dei divari.

In continuità con il 2020, il Rapporto SVIMEZ 2021 conserverà una struttura orientata alla valutazione, in una prospettiva territoriale, delle ricadute economiche e sociali della Pandemia. Resteranno centrali nelle analisi e per le proposte della SVIMEZ i temi della nuova dimensione sociale che ha assunto la questione meridionale sotto forma di limitati diritti di cittadinanza, soprattutto in sanità ed istruzione; della mutevole geografia dei divari territoriali italiani, uscita ancor più scompaginata dallo *shock* da Covid-19; del processo di rigenerazione che dovrà necessariamente riguardare la Pubblica Amministrazione a tutti i livelli di governo investendo sul ricambio generazionale e favorendo l’inserimento di nuove competenze; del rinnovato bisogno di una politica industriale unitaria capace di accompagnare il tessuto produttivo nella transizione verso l’adozione di nuovi processi produttivi in chiave di sostenibilità ambientale.

Sul fronte delle politiche, il 2021 potrebbe segnare una svolta dopo decenni di separazione, e per molti versi di “conflitto”, tra politica ordinaria e politica di coesione. La coesione territoriale, infatti, per stesso mandato europeo, è “entrata” tra gli obiettivi da perseguire esplicitamente con la politica ordinaria. E le priorità della politica di coesione per la quale si avvia il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 sono del tutto coerenti con quelle di *Next Generation EU*. È questa una complementarità sulla quale è necessario costruire un approccio unitario che valorizzi le sinergie tra le due leve, portando a sistema il rilancio degli investimenti pubblici e privati che si prevede di sostenere con il PNRR con una politica ordinaria che troppo a lungo si è disimpegnata dal suo compito di perseguire l’obiettivo del riequilibrio territoriale, e con una politica di coesione europea e nazionale che nel nuovo ciclo di programmazione molto dovrà apprendere dai suoi limiti.

2. Il crollo del Pil nel 2020: territori e settori

In Italia la caduta del Pil nel 2020 è stata di quasi 3 punti superiore alla media europea (-8,9% contro il -6,1%) facendo del Paese l'epicentro europeo della crisi economica oltre che di quella sanitaria. A differenza dell'impatto profondamente asimmetrico della precedente crisi, la SVIMEZ stima un calo del Pil nel 2020 relativamente omogeneo a livello territoriale: -8,2% nella media delle regioni meridionali e -9,1% nel Centro-Nord, con una punta del -9,4% nel Nord-Est e una dinamica al Centro in linea con la media nazionale (-8,9%).

La più grande recessione dalla Seconda guerra mondiale è stata determinata soprattutto dal crollo della domanda interna. I consumi delle famiglie sono diminuiti dell'11,7% a livello nazionale con una punta negativa del -12,4% nelle regioni del Nord-Est. Come per l'impatto sul Pil, il profilo territoriale del crollo della spesa per consumi privati si è mostrato sostanzialmente allineato a quello della crisi sanitaria, a testimonianza del fatto che, più che da un "effetto reddito", la spesa è stata frenata dai provvedimenti di contenimento di diffusione del virus che hanno portato nella fase più acuta della pandemia al blocco della domanda di beni e servizi di interi settori e, successivamente, nei mesi di crisi sanitaria meno acuta, hanno limitato le possibilità di consumo in particolare nell'ambito dei servizi ricettivi, ricreativi e culturali. Il crollo delle attività economiche si è trasmesso solo parzialmente sulle famiglie per effetto delle misure di sostegno (Cassa integrazione, Ristori a imprese e professionisti, Reddito di Cittadinanza e di Emergenza): la riduzione del reddito disponibile delle famiglie è stata infatti compresa tra il -2,1% del Centro, il -2,8% del Mezzogiorno e il 4,2% nel Nord-Est.

Tab. 1 - Tassi di crescita annuali e cumulati del Prodotto Interno Lordo, dei consumi totali e degli investimenti totali in termini reali (%) (a)

Paesi	PIL						Consumi						Investimenti					
	2001- 2007	2008- 2011	2012- 2014	2015- 2018	2019	2020	2001- 2007	2008- 2011	2012- 2014	2015- 2018	2019	2020	2001- 2007	2008- 2011	2012- 2014	2015- 2018	2019	2020
Mezzogiorno	4,0	-7,1	-5,9	2,5	0,2	-8,2	4,5	-5,7	-7,2	3,2	-0,1	-7,4	10,7	-20,7	-22,7	7,1	1,3	-8,5
Centro-Nord	9,5	-2,9	-4,4	5,4	0,3	-9,1	7,0	0,5	-4,3	5,1	0,2	-9,0	14,8	-11,9	-15,9	14,1	1,2	-9,2
Nord-Ovest	8,5	-1,8	-4,7	6,2	0,1	-9,0	6,6	1,3	-4,3	4,9	0,1	-8,9	13,3	-9,0	-17,0	12,6	0,7	-9,2
Nord-Est	9,0	-3,4	-2,8	6,1	0,6	-9,4	7,6	0,7	-4,2	5,4	0,2	-9,3	16,3	-14,8	-15,7	21,2	1,8	-9,5
Centro	11,3	-4,0	-5,6	3,4	0,3	-8,9	7,1	-0,8	-4,3	5,0	0,4	-8,8	15,5	-13,0	-14,5	8,3	1,1	-8,8
Italia	8,1	-3,9	-4,8	4,8	0,3	-8,9	6,3	-1,4	-5,1	4,6	0,1	-8,6	13,8	-14,0	-17,4	12,6	1,1	-9,1
Unione Europea a 27 paesi (dal 2020)	16,0	0,2	0,8	9,5	1,6	-6,1	13,7	2,0	0,1	7,8	1,6	-4,9	20,5	-10,1	-2,7	16,9	5,5	-7,4
Germania	9,8	3,1	3,1	7,8	0,6	-4,8	3,4	4,5	3,3	8,3	1,9	-3,3	0,7	4,0	1,7	12,1	2,5	-2,7
Grecia	32,0	-19,0	-9,0	1,9	1,9	-8,2	31,4	-12,5	-11,0	1,9	1,7	-3,4	51,7	-51,9	-29,2	3,5	-4,6	-0,6
Spagna	26,8	-3,5	-3,0	12,8	2,0	-10,8	30,6	-2,0	-5,1	9,8	1,3	-8,2	44,0	-30,8	-7,3	21,6	2,7	-11,4
Francia	14,1	1,4	1,9	6,5	1,8	-7,9	15,0	4,1	2,0	5,5	1,5	-5,9	20,3	-4,5	-0,5	12,2	4,0	-8,6

(a) Calcolati su valori concatenati - anno di riferimento 2015.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati EUROSTAT, ISTAT e stime SVIMEZ.

Anche la riduzione degli investimenti ha riguardato tutto il territorio nazionale, ed anche in questo caso con differenziali territoriali coerenti con la diffusione della pandemia, con cali mediamente più intensi nelle regioni centro-settentrionali (-9,2%) rispetto al Mezzogiorno (-8,5%).

Solo in parte il crollo della domanda interna privata è stato compensato dalla crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche (+1,2% in Italia) che ha finanziato interventi massicci a sostegno di famiglie e imprese colpiti dalla crisi, facendo salire il disavanzo di bilancio dall'1,6% al 9,5% del Pil nel 2020. Un dato, quest'ultimo, che da solo dà conto dell'eccezionalità degli impatti economici e sociali cui la politica nazionale hanno dovuto far fronte. Oltre che rendere palese la discontinuità impressa alle politiche rispetto alla crisi economica seguita alla crisi finanziaria del 2007-2008 dalla inedita decisione di sospendere temporaneamente le rigide regole di bilancio europee. Come pure va segnalata, la maggiore crescita nell'anno rispetto alla media nazionale della spesa delle amministrazioni pubbliche nel Mezzogiorno (+1,4%). Dato, anche questo, in contro tendenza rispetto agli anni dell'austerità asimmetrica, quando il contenimento della spesa pubblica si concentrava soprattutto al Sud.

Il crollo della domanda estera ha colpito soprattutto il Centro-Nord (-9,1%), in ragione della maggiore apertura ai mercati delle imprese localizzate nell'area. Il calo di maggiore intensità si è verificato nel Nord-Ovest (-10,6%), mentre nel Mezzogiorno si è fermato al -6,1%.

Anche la lettura territoriale delle perdite di valore aggiunto sofferte dai diversi settori di attività rivela il carattere di pervasività della crisi del 2020, mostrando impatti trasversali ai settori e di entità mediamente maggiore nelle regioni del Nord. Il dettaglio delle perdite di valore aggiunto dei diversi comparti del terziario, viceversa, rivela un impatto marcatamente più elevato nel Mezzogiorno per le attività "Trasporti e magazzinaggio; servizi di alloggio e di ristorazione; servizi di informazione e comunicazione".

Tab. 2 - Andamento di alcune variabili macroeconomiche, circoscrizioni e Italia, variazioni % s.d.i.

Variabili macroeconomiche	Mezzogiorno						Centro-Nord						Nord-Ovest					
	2001- 2007	2008- 2011	2012- 2014	2015- 2018	2019	2020	2001- 2007	2008- 2011	2012- 2014	2015- 2018	2019	2020	2001- 2007	2008- 2011	2012- 2014	2015- 2018	2019	2020
PII	4,0	-7,1	-5,9	2,5	0,2	-8,2	9,5	-2,9	-4,4	5,4	0,3	-9,1	8,5	-1,8	-4,7	6,2	0,1	-9,0
Consumi totali	4,5	-5,7	-7,2	3,2	-0,1	-7,4	7,0	0,5	-4,3	5,1	0,2	-9,0	6,6	1,3	-4,3	4,9	0,1	-8,9
Consumi delle famiglie sul territorio	3,3	-7,1	-8,3	5,2	0,2	-11,1	6,0	0,4	-4,7	6,2	0,5	-11,9	5,9	1,3	-4,6	5,9	0,4	-11,6
Spesa della Amministrazioni pubbliche	7,9	-2,2	-4,7	-1,4	-0,8	1,4	11,3	0,9	-3,0	1,2	-0,8	1,1	9,6	1,2	-3,4	1,4	-0,8	1,1
Reddito disponibile fam.comsumatrici (a)	26,3	1,6	-2,0	5,8	2,3	-2,8	29,9	2,0	-1,4	7,2	0,4	-2,7	30,1	1,7	-1,5	7,2	-0,1	-2,2
Esportazione di beni (b)	30,6	-3,1	-2,3	28,0	2,7	-6,1	36,0	3,4	8,0	16,6	3,7	-9,1	34,5	3,5	6,4	15,2	-0,8	-10,6
Investimenti totali	10,7	-20,7	-22,7	7,1	1,3	-8,5	14,8	-11,9	-15,9	14,1	1,2	-9,2	13,3	-9,0	-17,0	12,6	0,7	-9,2
- Investimenti in macchine, attrezzature, mezzi di trasporto	1,9	-21,3	-17,3	12,2	1,8	-12,6	12,0	-6,1	-10,9	23,7	0,1	-11,0	-	-	-	-	-	-
- Investimenti in costruzioni	17,5	-20,9	-26,0	3,4	0,9	-5,3	17,6	-17,2	-21,2	2,2	2,7	-6,6	-	-	-	-	-	-

(a) nominale - (b) Al netto dei prodotti petroliferi, a prezzi correnti - (-) dato non disponibile

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

Segue Tab. 2

Variabili macroeconomiche	Nord-Est						Centro						Italia					
	2001-2007	2008-2011	2012-2014	2015-2018	2019	2020	2001-2007	2008-2011	2012-2014	2015-2018	2019	2020	2001-2007	2008-2011	2012-2014	2015-2018	2019	2020
PII	9,0	-3,4	-2,8	6,1	0,6	-9,4	11,3	-4,0	-5,6	3,4	0,3	-8,9	8,1	-3,9	-4,8	4,8	0,3	-8,9
Consumi totali	7,6	0,7	-4,2	5,4	0,2	-9,3	7,1	-0,8	-4,3	5,0	0,4	-8,8	6,3	-1,4	-5,1	4,6	0,1	-8,6
Consumi delle famiglie sul territorio	6,2	0,5	-4,8	6,3	0,5	-12,4	5,7	-1,1	-4,7	6,7	0,7	-11,8	5,2	-1,8	-5,6	6,0	0,4	-11,7
Spesa della Amministrazioni pubbliche	13,1	1,5	-2,3	2,3	-0,8	1,2	11,8	0,2	-3,1	-0,1	-0,7	1,0	10,1	-0,2	-3,6	0,3	-0,8	1,2
Reddito disponibile fam.comsumatrici (a)	28,1	1,7	-0,7	8,7	0,9	-4,2	31,5	2,8	-1,9	5,9	0,7	-2,1	29,0	1,9	-1,5	6,9	0,9	-2,8
Esportazione di beni (b)	43,2	1,8	8,2	19,4	3,1	-8,1	26,4	6,8	11,7	14,6	15,7	-7,8	35,5	2,8	7,1	17,5	3,6	-8,9
Investimenti totali	16,3	-14,8	-15,7	21,2	1,8	-9,5	15,5	-13,0	-14,5	8,3	1,1	-8,8	13,8	-14,0	-17,4	12,6	1,1	-9,1
- Investimenti in macchine, attrezzature, mezzi di trasporto	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9,7	-9,1	-12,1	22,1	0,3	-11,4
- Investimenti in costruzioni	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17,6	-18,3	-22,4	2,5	2,2	-6,3



Tab. 3 - Andamento del valore aggiunto dei principali settori economici nel 2020, variazioni % sull'anno precedente (a)

Territorio	Agricoltura	Industria in senso stretto	Costruzioni	Servizi	Totale
Mezzogiorno	-5.1	-10.5	-4.5	-7.8	-7.9
Centro-Nord	-6.5	-11.2	-6.9	-8.2	-8.8
Nord-Ovest	-5.2	-11.3	-5.9	-8.1	-8.7
Nord-Est	-7.2	-10.7	-6.3	-8.8	-9.1
Centro	-6.9	-12.1	-9.2	-8.0	-8.6
Italia	-6.0	-11.1	-6.3	-8.1	-8.6

(a) Calcolati su valori concatenati - anno di riferimento 2015.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e stime SVIMEZ.

Tab. 4 - Andamento del valore aggiunto delle principali branche nel settore dei servizi nel 2020, variazioni % sull'anno precedente (a)

	Mezzogiorno	Centro-Nord	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Italia
Servizi	-7.8	-8.2	-8.1	-8.8	-8.0	-8.1
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	-5.8	-7.7	-7.8	-6.6	-8.8	-7.3
Trasporti e magazzinaggio; servizi di alloggio e di ristorazione; servizi di informazione e comunicazione	-22.9	-17.6	-16.0	-23.0	-15.1	-18.7
Attività finanziarie e assicurative; attività immobiliari; attività professionali, scientifiche e tecniche; amministrazione e servizi di supporto	-5.0	-5.7	-5.8	-5.4	-5.8	-5.5
Amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria, istruzione, sanità e assistenza sociale; attività artistiche, di intrattenimento e divertimento; riparazione di beni per la casa e altri servizi	-4.4	-5.6	-6.1	-5.3	-5.4	-5.3

(a) Calcolati su valori concatenati - anno di riferimento 2015.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e stime SVIMEZ.

Occupazione: al Sud tra il 2008 e il 2020 sono andati persi 420 mila posti di lavoro

Lo shock da Covid-19 ha colpito un mercato del lavoro nazionale già collocato su un sentiero divergente rispetto agli altri principali paesi europei per effetto dei cambiamenti intervenuti nel ventennio pre-Covid: crescita del lavoro fragile, amplificazione dei divari territoriali, di genere e intergenerazionali.

Sulla base dei dati territoriali dell'Istat che ancora non considerano l'effetto peggiorativo dei disoccupati "virtuali" attualmente cassaintegrati e dei lavoratori solo ufficialmente occupati per effetto del blocco dei licenziamenti, il calo dell'occupazione appare piuttosto omogeneo tra Mezzogiorno (-2,0%) e Centro-Nord (-1,9%). Ma sono le donne e i giovani del Mezzogiorno a subire l'impatto occupazionale maggiore nella crisi pandemica: -3,0% a fronte del -2,4% del Centro-Nord per le donne; -6,9% a fronte del -4,4% del Centro-Nord Sud per i giovani under 35.

Tab. 5 - Occupati, per sesso e classe d'età e cittadinanza (media 2019 e 2020)

	Totale	Maschi	Femmine	15-34	35-49	50 ed oltre	Stranieri	Italiani
variazioni assolute in migliaia								
Mezzogiorno	-125,4	-57,6	-67,8	-95,4	-46,9	16,9	-35,4	-90,0
Centro-Nord	-330,8	-149,6	-181,1	-168,1	-258,8	96,2	-123,7	-207,0
Italia	-456,1	-207,2	-248,9	-263,5	-305,8	113,2	-159,1	-297,0
variazioni percentuali								
Mezzogiorno	-2,0	-1,5	-3,0	-6,9	-1,9	0,7	-9,2	-1,6
Centro-Nord	-1,9	-1,6	-2,4	-4,4	-3,7	1,5	-5,8	-1,4
Italia	-2,0	-1,5	-2,5	-5,1	-3,2	1,3	-6,4	-1,4

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT. Indagine continua sulle forze di lavoro

Il dato 2020, di eccezionale gravità, va poi collocato all'interno di una dinamica di medio periodo fortemente sfavorevole al Mezzogiorno. Nel 2020 il numero di occupati al

Sud è inferiore di 420 mila unità al livello del 2008; nello stesso periodo nel Centro-Nord il numero di occupati è cresciuto di 68 mila unità.

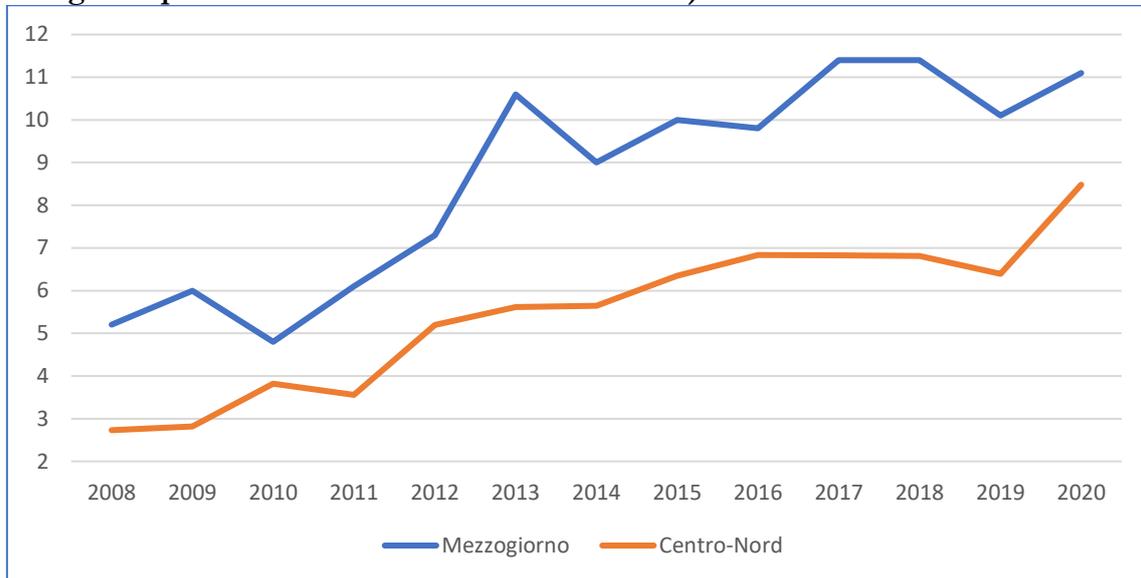
La pandemia ha interrotto anche il processo di graduale aumento della partecipazione al mercato del lavoro legato, comunque, alla diffusione di forme contrattuali meno stabili. La recessione ha provocato una vera e propria ondata di Neet temporanei, giovani istruiti espulsi dai tanti posti precari soppressi dalle imprese e bloccati dalle sempre maggiori difficoltà ad inserirsi in una economia che richiede nuove competenze e conoscenze nella prima parte dell'anno con un significativo recupero nel secondo semestre più consistente nel Mezzogiorno. I giovani under 35 che non studiano e non lavorano nella media del 2020 hanno raggiunto nel Mezzogiorno il milione e 600 mila unità (36,1% a fronte del 18,6% del Centro-Nord).

Cresce il numero delle persone in povertà nonostante l'incremento delle misure di contrasto, Reddito di Cittadinanza e Reddito di Emergenza

Nel 2020 in presenza di una decisa contrazione dei redditi da lavoro parzialmente compensata, come visto, da un forte aumento dei trasferimenti sociali l'incidenza della povertà è aumentata in misura significativa passando dal 6,4% delle famiglie del 2019 al 7,7% mentre quella individuale è salita dal 7,7 al 9,4%. Il reddito disponibile delle famiglie consumatrici nel 2020 è calato del 2,8%, quasi azzerando la crescita del biennio precedente. Valori sostanzialmente simili si rilevano nelle regioni meridionali.

L'analisi a livello territoriale evidenzia un incremento più accentuato della povertà nelle regioni del Centro-Nord inizialmente colpite più duramente dall'emergenza sanitaria. Nelle regioni meridionali, dove comunque l'incidenza della povertà assoluta resta su valori decisamente più elevati, ha probabilmente pesato anche la relativamente più elevata diffusione del reddito di cittadinanza. Circa il 40% delle famiglie (775 mila) e delle persone (2 milioni 259 mila) in povertà assoluta risiedono nelle regioni meridionali. Al Sud resta inoltre di oltre 4 punti più elevato il valore dell'intensità della povertà assoluta, cioè quanto la spesa mensile delle famiglie povere resta, in media, sotto la linea di povertà in termini percentuali (20,3% a fronte del 16,1% del Centro-Nord).

Fig. 1 - Incidenza della povertà assoluta individuale (% di persone che vivono in famiglie in povertà assoluta sul totale dei residenti)



Nel Mezzogiorno l'incidenza della povertà assoluta tra le famiglie è salita dall'8,6% del 2019 al 9,4% (v. Tab. 6) mentre le persone che vivono in famiglie in povertà assoluta passano dal 10,1% all'11,1%. In valori assoluti sono circa 69 mila nuclei familiari e circa 188 mila individui in più rispetto all'anno precedente. Dopo la flessione del 2019 gli individui in povertà assoluta tornano sui livelli massimi raggiunti nel biennio 2017-18. Nell'ambito di un trend crescente territorialmente diffuso ma più accentuato per le regioni meridionali

L'aumento della povertà assoluta nel Mezzogiorno nel 2020 interessa tutte le tipologie dei Comuni con un peggioramento più deciso nelle aree metropolitane nelle quali l'incidenza resta su livelli più elevati (11,1%). La povertà riguarda sempre più i giovani, che come abbiamo visto scontano le persistenti difficoltà di entrare sul mercato del lavoro: la quota di famiglie in povertà assoluta raggiunge nel caso di capo famiglia under 35 anni il 13,6% nel Mezzogiorno era al 12,9% nel 2019 e circa il 9% nel Centro-Nord.

Il peggioramento qualitativo del mercato del lavoro, dovuto alla crescente precarizzazione ha determinato, soprattutto, nel Mezzogiorno la crescita significativa della povertà assoluta anche tra le famiglie in cui la persona di riferimento è occupata. L'incidenza della povertà assoluta sale al Sud dal 6,7% del 2019 al 7,6%. Tra gli occupati l'incidenza della povertà cresce in misura più accentuata per gli indipendenti sia nel Mezzogiorno (dal 5,5%

al 7%), sia nel Centro-Nord. Per i dipendenti nelle regioni meridionali l'incidenza sale dal 7,2% al 7,8%.

Andamenti contrapposti nelle due circoscrizioni si rilevano per le famiglie in cui la persona di riferimento è in cerca di occupazione. L'incidenza scende nel Mezzogiorno dal 20,4% al 18% e sale nel Centro-Nord dal 19% al 21,5%. Come ci si poteva attendere, le famiglie con persona di riferimento ritirata da lavoro, e quindi titolare di un reddito protetto come quello da pensione, sono quelle con la minore incidenza di povertà (4,4%) e quelle che risentono meno dell'emergenza sanitaria per cui sono l'unico gruppo per il quale il valore resta quasi stabile (4,3% nel 2019). Peggiora invece decisamente la situazione degli altri inattivi fortemente cresciuti nel corso del 2020 per la flessione della domanda di lavoro che risentono delle crescenti difficoltà di accesso al mercato del lavoro. Tra questi l'incidenza della povertà sale nel Mezzogiorno dal 14,5% al 17,5% e nel Centro-Nord dall'11,4% al 13,5%.

Tab. 6 - Incidenza di povertà assoluta familiare per condizione e posizione professionale della persona di riferimento. Anni 2014-2020 (valori %)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Mezzogiorno							
occupato	6,6	7,3	7,8	7,2	8,0	6,7	7,6
indipendente	5,4	5,0	7,5	6,2	5,0	5,5	7,0
dipendente	7	8,2	7,9	7,6	9,2	7,2	7,8
in cerca di occupazione	16	22,4	26,2	30,9	27,5	20,4	18,0
inattivo	9,8	9,5	7,8	10,9	9,9	9,1	10,1
ritirato a dal lavoro	9	7,2	6,1	7,9	7,6	5,5	5,4
in altra condizione (diversa da ritirato a dal lavoro)							
Totale	11,6	15,4	11,7	15,7	13,6	14,5	17,5
	8,6	9,1	8,5	10,3	10	8,6	9,4
Centro-Nord							
occupato	4,7	5,6	5,9	5,6	5,4	5,0	7,2
indipendente	3,7	3,9	3,8	3,6	3,2	3,2	5,7
dipendente	5,1	6,1	6,5	6,2	6,0	5,6	7,6
in cerca di occupazione	16,4	18,4	20,8	23,1	27,7	19,0	21,5
inattivo	3,1	2,9	3,4	3,8	4,8	5,3	5,9
ritirato a dal lavoro	2,3	2,2	2,7	2,6	2,9	3,8	4,0
in altra condizione (diversa da ritirato a dal lavoro)							
Totale	7,7	7,6	7,8	8,4	11,5	11,4	13,5
	4,4	4,8	5,3	5,3	5,6	5,4	6,9

Con l'anno 2020 si conclude il primo triennio di attivazione di politiche nazionali volte specificamente a contrastare la povertà. Nel gennaio 2018 è stato introdotto il Reddito di Inclusione (ReI) che si è esaurito ad agosto 2020; ad aprile 2019 è stato avviato il Reddito/Pensione di Cittadinanza (RdC/PdC); a maggio 2020, infine, il Reddito di emergenza (REm), che ha requisiti meno stringenti rispetto al RdC per tutelare chi ne è rimasto escluso e non ha diritto alle altre indennità, nella situazione emergenziale legata al COVID-19. In alcuni mesi del 2020 tutti e tre gli strumenti hanno convissuto contemporaneamente.

Il Reddito di Cittadinanza è la misura di contrasto alla povertà più consistente degli ultimi anni, sia in termini di individui coinvolti, sia in termini di importi erogati. Istituita dal decreto-legge n. 4 del 28 gennaio 2019, essa è stata oggetto di ampio dibattito istituzionale e mediatico. Come emerge dalla Tab. 7 nel 2020 il Reddito/Pensione di Cittadinanza ha interessato complessivamente circa 1,6 milioni di nuclei familiari, pari a poco meno di 3,7 milioni di individui; sono nuclei con in media 2,3 componenti, dato che si allinea ai valori medi nazionali del periodo 2018-2019 sulla composizione familiare pubblicati dall'ISTAT. L'incidenza maggiore, per quanto riguarda i nuclei, è stata registrata nelle regioni del Sud (60%), rispetto al Centro Nord.

In base all'ultimo Osservatorio INPS (9 giugno 2021), il REm (qui si considera il REm DL 41/2021) è stato erogato, almeno per una mensilità a circa 482 mila nuclei (di cui il 54% al Sud), coinvolgendo complessivamente 1 milione 100 mila individui, con un importo medio mensile di circa 548 euro.

Nel mese di dicembre 2020 il RdC/PdC e il REm hanno raggiunto insieme quasi 1,6 milioni di nuclei familiari, mentre nel marzo 2021 si è registrato il picco di quasi 1,8 milioni di cui il 50-55% al Sud.

Tab. 7 – Beneficiari di Reddito/Pensione di Cittadinanza* per area geografica e tipologia della misura. Anni 2019 e 2020

Regione	2019				2020			
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Tasso di inclusione	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Tasso di inclusione
Piemonte	62.540	134.454	459,6	31,2	87.909	183.173	497,05	42,6
Valle d'Aosta	1.230	2.508	375,99	20,2	1.516	3.028	394,64	24,6
Liguria	23.549	47.017	444,07	4,7	34.236	67.116	475,74	6,9
Lombardia	94.201	213.291	422,8	139,1	144.292	306.160	456,75	196,9
Trentino -Alto-Adige	3.925	9.695	349,14	9,2	5.393	12.965	385,42	12,5
Veneto	33.643	72.302	391,93	14,9	45.266	95.479	421,49	20,0
Friuli -Venezia Giulia	12.610	24.220	369,52	20,1	15.379	28.991	416,44	24,0
Emilia -Romagna	39.530	89.903	395,81	20,3	52.999	116.004	430,29	27,0
Toscana	41.422	91.705	421,51	24,7	55.370	119.737	449,96	32,4
Umbria	11.784	26.414	455,84	30,2	16.223	35.158	485,33	40,9
Marche	16.547	38.217	410,33	25,2	21.682	48.566	446,38	32,0
Lazio	98.332	216.921	475,06	37,2	152.248	324.008	510,41	58,3
Abruzzo	23.329	52.081	460,12	39,9	30.952	66.861	494,45	51,9
Molise	6.316	14.268	475,52	47,2	8.703	18.604	498,67	59,9
Campania	213.057	610.436	567,55	105,7	313.301	850.068	606,86	145,2
Puglia	101.794	256.995	504,16	64,1	141.437	342.017	535,52	84,6
Basilicata	11.093	24.257	440,42	43,4	13.710	28.825	464,3	50,1
Calabria	73.729	185.598	493,87	95,9	100.180	238.345	526,7	120,1
Sicilia	191.842	499.376	545,67	100,5	273.814	684.382	583,87	139,0
Sardegna	46.932	99.844	470,83	61,3	60.522	124.066	501,58	77,7
Mezzogiorno	668.092	1.742.855	529,95	85,1	942.619	2.353.168	567,44	114,4
Centro-Nord	439.313	966.647	434,06	24,5	632.513	1.340.385	469,60	34,7
Totale	1.107.405	2.709.502	492,19	45,2	1.575.132	3.693.553	530,78	62,4

(*) I dati relativi al Reddito/Pensione di Cittadinanza si riferiscono ai componenti familiari dei nuclei che hanno percepito almeno una mensilità del beneficio nell'anno 2020.

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati INPS.

Nel corso del 2020 in base ai 4 decreti emanati i nuclei percettori di almeno una mensilità sono stati circa 630 mila di cui 340 mila nel Mezzogiorno. Le persone coinvolte circa 1 milione 450 mila di cui 850 mila nel Mezzogiorno. Le famiglie coinvolte nel 2020 nel Mezzogiorno sono circa l'11% del totale delle famiglie (2,8% nel Centro-Nord). Nel complesso nel 2020 per il RDC/PDC la spesa erogata è stata di 7,2 miliardi mentre circa un miliardo è stato erogato come Reddito d'emergenza. Considerando gli importi medi più

elevati gli importi erogati nel Mezzogiorno sono intorno al 64% per il reddito di cittadinanza e del 56% per il REM per un totale di circa 5 miliardi.

Tab. 8 - Nuclei percettori di reddito di Emergenza per regione con almeno un pagamento per normativa di attivazione - Anno 2020

Regione e Area geografica	dl 34/2020 art.82			dl 104/2020 art.23 e dl 137/2020 art.14 c.1			dl 137/2020 art.14 c.2		
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
Abruzzo	5.868	12.757	535,01	5.369	11.318	530,36	1.675	3.262	509,21
Molise	2.127	4.575	534,36	2.242	4.725	529,63	553	1.044	500,69
Campania	50.009	137.773	603,20	44.130	118.173	597,03	11.490	27.282	558,91
Puglia	23.376	58.136	576,28	21.591	52.230	570,50	5.478	12.042	539,95
Basilicata	4.677	10.328	542,74	4.876	10.447	535,85	887	1.788	517,47
Calabria	20.318	47.838	560,13	20.774	48.593	559,05	4.052	8.857	538,83
Sicilia	44.802	114.389	584,03	42.774	108.181	582,37	9.207	21.289	552,87
Sardegna	7.104	14.915	527,65	6.209	12.717	524,79	2.255	4.509	516,73
Centro-Nord	133.869	301.931	533,85	106.790	218.189	516,38	45.905	88.096	499,90
Mezzogiorno	158.281	400.711	579,62	147.965	366.384	575,10	35.597	80.073	545,20
Italia	292.150	702.642	558,67	254.755	584.573	550,49	81.502	168.169	519,69

3. Le previsioni per Centro-Nord e Mezzogiorno per il 2021-2022.

La SVIMEZ ha effettuato, utilizzando il suo modello econometrico N-Mods previsioni sulla dinamica economica delle diverse ripartizioni del Paese nel 2021 e 2022. Tali stime previsive tengono conto del lavoro di territorializzazione del quadro di finanza pubblica, riportato nel paragrafo successivo. Com'è facilmente intuibile, tale aspetto assume nell'attuale congiuntura un'importanza prioritaria.

3.1. Il quadro di finanza pubblica.

Dopo l'approvazione della legge di bilancio 2021, l'azione del governo si è mossa lungo due direttrici. Da una parte, il governo è intervenuto per fronteggiare le conseguenze sanitarie dell'emergenza epidemiologica ancora in atto e mitigare le conseguenze economiche e sociali delle nuove misure di contenimento dell'epidemia. Rispondono a questa esigenza i due decreti "Sostegni", ossia il Dl. 41 del 22 marzo (convertito nella L. 69/2021) e il Dl. 73 del 25 maggio. Dall'altra parte, in un'ottica di medio-lungo periodo, il governo ha definito il programma di rilancio economico-sociale del Paese nel quadro della strategia di ripresa post-pandemica delineata a livello europeo. Tale programma è contenuto nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), condizione necessaria per accedere alle risorse mobilitate con il programma Next Generation EU (NGEU).

Scendendo più nei dettagli, in linea con la precedente "normativa d'emergenza" gli obiettivi principali dei due decreti "Sostegni" sono sostanzialmente tre, ossia la sanità, il lavoro e il sostegno alle imprese. Queste misure ("Sostegni") comportano complessivamente un peggioramento dei conti pubblici pari a circa 71 miliardi di euro per quest'anno e a poco più di 800 milioni per il successivo. Per la sanità le misure varate consistono per la gran parte nel potenziamento della campagna vaccinale e nello stanziamento di ulteriori fondi a disposizione del Commissario straordinario. Per quanto riguarda il sostegno al lavoro, i due decreti posticipano il termine entro il quale è possibile usufruire della cosiddetta "causale Covid-19" e quello di divieto dei licenziamenti. In particolare, per le imprese assicurate con la Cassa integrazione ordinaria (CIGO) tale termine è esteso fino al 30 giugno di quest'anno, mentre per le altre questi stessi termini sono posticipati rispettivamente a fine anno e a fine ottobre. Tuttavia, anche per le imprese del primo gruppo, il divieto di licenziamento è esteso fino alla fine dell'anno se tali imprese ricorrono alle prestazioni in questione seguendo le regole "standard" o se, avendo subito una riduzione del fatturato del 50 per cento nel primo semestre dell'anno rispetto all'analogo periodo del 2020, decidono di accedere alle ulteriori 26 settimane di Cassa in deroga previste. Al contempo, i decreti rafforzano gli altri istituti di tutela esistenti e rifinanziano le indennità *una tantum* per i lavoratori cosiddetti marginali (ossia, stagionali, intermittenti e venditori a domicilio o attivi in settori particolarmente colpiti dalla crisi) e ulteriori mensilità del Reddito di emergenza.

Diverse, infine, le misure previste per garantire alle imprese un adeguato sostegno e prevenire l'insorgere di eventuali crisi di liquidità. Oltre agli interventi destinati alle attività dei settori più colpiti dalle politiche di confinamento adottate per contrastare la diffusione dell'epidemia, alle nuove deroghe al regime ordinario di concessione dei prestiti garantiti e a nuovi incentivi alla loro patrimonializzazione, si segnala anche per la rilevanza quantitativa degli importi coinvolti l'erogazione di nuovi contributi a fondo perduto (complessivamente oltre 23 miliardi di euro). Il "Sostegni-bis", inoltre, introduce un nuovo contributo, non basato sulla perdita dei ricavi, ma sull'eventuale peggioramento del risultato economico d'esercizio verificatosi tra il 2019 e il 2020 (come specificato nella dichiarazione dei redditi) e che sarà erogato nella seconda metà dell'anno, al netto dei contributi già ricevuti.

Con il PNRR il governo si pone l'ambizioso obiettivo di dare una soluzione alle criticità strutturali dell'economia italiana, individuate nella vulnerabilità ai cambiamenti climatici, negli squilibri sociali e territoriali esistenti e nella bassa produttività, e correggere i tre "ritardi" storici che affliggono il Paese, ossia i divari generazionali, di genere e territoriali. Ciò richiede una coerente allocazione delle risorse complessive (almeno il 40% delle risorse del PNRR dovrebbero essere destinate al Mezzogiorno), e l'adozione di strumenti di intervento, scelti a seconda dell'impatto che possono avere nel riequilibrio dei divari (ad esempio, incentivando l'assunzione di giovani e di donne).

Il PNRR, la cui implementazione ha richiesto la messa a punto di un complesso sistema di *governance* necessario alla realizzazione dei singoli interventi e al loro coordinamento, monitoraggio e controllo, mobilita complessivamente 235,6 miliardi di euro. Di tale ammontare 205 miliardi di euro sono di fonte europea e per il 40,2%, pari a oltre 82 miliardi, sono costituiti da "sovvenzioni" o trasferimenti gratuiti ("*Grants*") che non devono essere restituiti (con evidente beneficio dei conti pubblici). La parte rimanente del totale PNRR (30,6 miliardi di euro) è costituita da risorse "nazionali", che confluiscono nel cosiddetto Fondo complementare, con cui si intende finanziare ulteriori interventi strategici con la finalità di accrescere l'impatto complessivo del PNRR. Tali interventi, ricompresi nel Piano nazionale per gli investimenti complementari, sono stati specificati nel Dl. 59 del 6 maggio 2021, convertito nella L. 101/2021, insieme al corrispondente ammontare di risorse dedicato.

La valutazione, infine, dell'impatto del Piano sull'economia e sui conti pubblici del nostro Paese richiede che si considerino altri due aspetti. In primo luogo, occorre considerare che non tutte le maggiori spese sono "addizionali", dato che in parte le risorse mobilitate verrebbero utilizzate per il finanziamento di programmi e interventi già previsti dalla

“legislazione vigente”. Gli interventi “addizionali” previsti ammontano secondo le indicazioni disponibili, a 166,5 miliardi di euro, pari al 70,7 per cento delle maggiori risorse mobilitate¹.

In secondo luogo, occorrerebbe disporre del quadro relativo all’articolazione temporale dei diversi interventi programmati e del loro impatto sulle specifiche voci dei conti pubblici. Un tale quadro è disponibile al momento solo per gli investimenti del Piano nazionale degli investimenti complementari e per la parte degli interventi finanziati con le risorse “europee” specificati nella legge di bilancio 2021.

Della restante maggiore spesa derivante dall’attuazione del PNRR, sulla scorta di indicazioni ricavabili dai documenti ufficiali disponibili, abbiamo considerato nelle nostre previsioni quella relativa agli investimenti, per un ammontare pari a circa 2 miliardi quest’anno, a 7,5 nel 2022 e a 12,8 nel 2023 (al netto del Fondo Complementare)². Nella Tab. 9 abbiamo riportato l’ammontare delle risorse mobilitate con il PNRR, sia di quelle “europee” che di quelle relative al Fondo Complementare, che “entrano” nel nostro esercizio di previsione, a seconda che vengano utilizzate per il finanziamento di misure di riduzione delle entrate o di incremento delle spese (compresi i maggiori investimenti che, nelle nostre ipotesi, deriverebbero dall’attuazione del PNRR (valori ricompresi in Tab. 10).

Nella Tab. 10 è riportata la variazione dei saldi di finanza pubblica in seguito alle misure qui considerate – Legge di bilancio 2021 (L. 178/2020)³ i due decreti Sostegni e il DL 59/2020 – comprensiva dei maggiori investimenti che secondo le nostre ipotesi derivano dall’implementazione del PNRR. Il maggior indebitamento netto, che è il saldo di bilancio pubblico di riferimento, insieme al debito, per il Patto di stabilità e crescita europeo, è pari a oltre 99 miliardi di euro nel 2021, a 32,5 nel 2022 e a 23,1 nel 2023. Circa il 95 per cento del maggior *deficit* è riconducibile nel 2021 ad una maggiore spesa. Nel 2022-2023 si attende un incremento delle entrate nette, riconducibile alle sovvenzioni “europee” poste a copertura

¹ Le risorse aggiuntive secondo il PNRR sarebbero superiori a quelle indicate nel testo di 15,5 miliardi di euro, comprendendo anche quelle derivanti dall’anticipazione della riprogrammazione del Fondo sviluppo e coesione per gli anni 2021-27. In mancanza di indicazioni relative al loro utilizzo tali risorse non sono state considerate nella nostra previsione.

² A partire dalle indicazioni disponibili, abbiamo provato a stimare gli investimenti addizionali derivanti dall’impiego delle risorse “europee”, ipotizzando che la loro realizzazione sconti all’inizio un certo ritardo, recuperato nei due anni successivi. Per quanto riguarda, le indicazioni di partenza, cfr. MEF, *Documento di economia e finanza 2021*, Sez. I, p. 72 e Sez. II, p. 10 e Ufficio Parlamentare di Bilancio, *L’impatto finanziario del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, p. 5.

³ A differenza delle valutazioni ufficiali, nella nostra ricostruzione degli effetti della legge di bilancio 2021 non entrano le maggiori entrate, cosiddette da “retroazione macroeconomica”, riconducibili all’impulso che il PNRR eserciterebbe sulla crescita economica, stimate in 12,9 miliardi di euro nel 2022 e 20,5 miliardi nel 2023

degli interventi del PNRR, in larga parte per coprire i maggiori investimenti ipotizzati nella nostra previsione.

Tab. 9 – Le risorse del NGEU e del Fondo complementare utilizzate nella previsione.
Milioni di euro

	2021	2022	2023	2024
Riduzione entrate	1.895	2.901	967	781
- imposte dirette	0	0	967	781
- contributi sociali	1.730	2.736	0	0
- altre entrate correnti	165	165	0	0
Maggiori spese	7.169	17.546	22.002	21.190
- Consumi collettivi	1.605	105	0	0
- Prestazioni sociali	500	0	0	0
- Investimenti	2.807	12.240	16.191	17.612
- Contributi agli investimenti	2.257	5.201	5.812	3.578
Totale	9.064	20.447	22.970	21.971

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ

Tab. 10 – Variazione di Entrate, Uscite, Indebitamento della PA in seguito alle misure considerate. *Milioni di euro*

	2021	2022	2023
Deficit (*)	-99.274	-32.523	-23.132
- Entrate nette	-8.548	9.878	10.278
- Spese nette	90.726	42.401	33.410
- correnti	43.422	14.589	11.863
- in conto cap.	47.305	27.812	21.547

(*) *Il segno negativo sta per un aumento del deficit della PA.*

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Relazioni tecniche provvedimenti considerati

Scendendo più nel dettaglio, abbiamo provato a ripartire gli effetti di tali manovre a livello territoriale. Nella Tab. 11, per ciascuna area si riporta l'impatto stimato, sia dal lato delle entrate che da quello della spesa, rispettivamente in valore assoluto e in percentuale del totale e del Pil. Per le entrate nette, il segno negativo indica una riduzione del "carico fiscale", mentre per le spese nette, quello positivo un loro incremento. L'effetto complessivo è la

“somma” dei due. Secondo le nostre stime, poco meno dei due terzi dell’espansione complessiva di bilancio “favorisce” il Centro-Nord. Più precisamente, il Centro-Nord beneficerebbe per poco meno della metà delle minori entrate previste per quest’anno, mentre contribuirebbe per circa l’82% alle maggiori entrate attese nel biennio successivo. In termini di Pil, sia per le entrate che per le spese, le manovre considerate esplicano maggiori effetti al Sud in rapporto al Pil sia nel 2021 (8,5% contro il 4,9% nel Centro-Nord) soprattutto per effetto della componente delle spese nette, sia nel 2022 (3,0% del Pil al Sud, contro l’1,4% nel resto del Paese).

Tab. 11 - Variazione di Entrate e Uscite, in % del totale e del Pil, delle manovre considerate a livello territoriale: il quadro generale

		miliardi di euro			in % del totale			in % del Pil	
		2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022
Entrate nette	Totale	-8,5	9,9	10,3	8,6	-30,4	-44,4	-0,5	0,5
	Centro-Nord	-4,1	7,4	9,2	48,3	75,0	89,3	-0,3	0,5
	Mezzogiorno	-4,4	2,5	1,1	51,7	25,0	10,7	-1,2	0,6
Spese nette	Totale	90,7	42,4	33,4	-91,4	-130,4	-144,4	5,2	2,3
	Centro-Nord	62,5	28,0	23,4	68,9	66,1	70,1	4,6	1,9
	Mezzogiorno	28,2	14,4	10,0	31,1	33,9	29,9	7,4	3,6
Effetto complessivo	Totale	-99,3	-32,5	-23,1	100,0	100,0	100,0	-5,7	-1,8
	Centro-Nord	-66,6	-20,6	-14,3	67,1	63,4	61,6	-4,9	-1,4
	Mezzogiorno	-32,6	-11,9	-8,9	32,9	36,6	38,4	-8,5	-3,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Relazioni tecniche provvedimenti considerati

Se invece consideriamo (vedi Tab. 12) il valore delle manovre in termini pro capite, la distribuzione territoriale sembra privilegiare il Centro-Nord (1.698,4 euro per abitante rispetto ai 1.610,9 nel Mezzogiorno). Tale differenza appare più significativa se consideriamo soltanto la componente relativa alle spese nette dove il differenziale a vantaggio del Centro-Nord è di circa 200 euro nel 2021 (1.593 euro contro 1.393,5 al Sud) mentre tende ad annullarsi nel 2022.

Tab. 12 - Variazione di Entrate e Uscite, in valori pro-capite delle manovre considerate a livello territoriale

		2021	2022
Entrate nette	Italia	-143,0	166,5
	Centro-Nord	-104,6	188,7
	Mezzogiorno	-217,4	123,5
Spese nette	Italia	1.525,7	713,2
	Centro-Nord	1.593,9	714,1
	Mezzogiorno	1.393,5	711,6
Effetto complessivo	Italia	1.668,6	546,7
	Centro-Nord	1.698,4	525,3
	Mezzogiorno	1.610,9	588,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Relazioni tecniche provvedimenti considerati

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della maggiore spesa in conto capitale, infine, il Centro-Nord ne beneficerebbe per il 71,5%. Tale percentuale scenderebbe nel 2022, in linea con la maggiore incidenza degli investimenti riconducibili al PNRR, che per il 40% sono stati attribuiti al Sud, e tornerebbe nuovamente ad aumentare nel 2023, a causa del taglio del FSC previsto per quell'anno nella Legge di bilancio 2021.

Per quanto invece riguarda le variazioni nelle entrate delle manovre considerate, si può notare che, con la parziale eccezione delle imposte indirette che sono previste in riduzione solo quest'anno, le dirette e le contributive sono previste ridursi nell'intero arco di tempo considerato. In particolare, va sottolineato che per quanto riguarda le entrate contributive la quota a beneficio del Sud è pari al 65% nel 2021 e a oltre il 97% nel biennio, per effetto della cosiddetta "fiscalità di vantaggio" introdotto nel 2020 e che prevede una decontribuzione del 30% per i lavoratori delle imprese localizzate nel Mezzogiorno.

3.2. Le previsioni per Centro-Nord e Mezzogiorno.

Oltre al quadro di finanza pubblica appena esposto, le principali ipotesi su cui sono basate le previsioni qui riportate sono le seguenti. (i) Nel 2021 è previsto un recupero della domanda mondiale, e con esso del nostro export, pari a *quasi* la caduta del 2020. È quanto accaduto, ad esempio, nel 2009; anzi in quel caso la ripresa è stata di entità maggiore. A

differenza di allora, tuttavia, si ipotizza che gli strascichi della pandemia siano di ostacolo ad un rilancio più forte. Nel 2022, la domanda mondiale cresce ad un tasso significativo, ma pari alla metà di quello dell'anno precedente. L'idea di fondo è che la battuta d'arresto nel processo di frammentazione della produzione mondiale vistosamente fermatosi dopo il 2009 prosegua nell'immediato futuro, pur restando su livelli elevati. (ii) Sul fronte dei prezzi i vistosi rincari delle principali materie prime dovrebbero determinare un'accelerazione dell'inflazione che, almeno nel nostro Paese, nel biennio di previsione è prevista al di sotto della soglia del 2 per cento.

Nel 2021 il Pil italiano dovrebbe aumentare del 4,7%; in maniera più accentuata al Centro-Nord ove verrebbe superata, seppure di poco, la soglia dei cinque punti percentuali (5,1%) mentre nel Sud il livello dell'attività economia è previsto mettere a segno un progresso di poco superiore ai tre punti percentuali (3,3%). Nell'anno in corso la crescita è trainata, in linea generale, dall'export e dagli investimenti; entrambe queste variabili esercitano un effetto propulsivo maggiore nelle regioni centro-settentrionali. In particolare, gli investimenti, che anche prima del 2020 si erano segnalati per un'espansione modesta specie al Sud, dovrebbero quasi azzerare nel 2021 la perdita registrata l'anno precedente in entrambe le macro-aree (2021, Centro-Nord +8,4%; Sud: + 7,0%) (v. Tab 13). È questo un effetto del *policy mix* adottato. Nello specifico, nel Centro-Nord la componente più dinamica è quella in macchinari, mentre nelle regioni meridionali è la spesa in costruzioni, al cui interno vi sono ricomprese le opere pubbliche, a risultare più dinamica.

Tab. 13 - Previsioni per alcune variabili macroeconomiche, circoscrizioni e Italia, var. % s.d.i.

Variabili macroeconomiche	Mezzogiorno			Centro-Nord			ITA		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
PIL	-8,2	3,3	3,2	-9,1	5,1	4,3	-8,9	4,7	4,0
Consumi totali	-7,4	2,4	2,9	-9,0	2,9	3,9	-8,6	2,7	3,6
Consumi delle famiglie sul territorio	11,1	2,8	3,8	11,9	3,3	4,8	11,7	3,2	4,5
Spesa della Amministrazioni pubbliche	1,4	1,3	0,7	1,1	1,4	0,8	1,2	1,3	0,8
Esportazione di beni (a)	-6,1	8,3	7,7	-9,1	11,2	7,7	-8,9	10,9	7,7
Investimenti totali	-8,5	7,0	10,4	-9,2	8,4	12,0	-9,1	8,1	11,6
- Investimenti in macchine, attrezzature, mezzi di trasporto	12,6	2,6	7,1	11,0	10,1	14,3	11,4	8,6	12,8
- Investimenti in costruzioni	-5,3	9,9	12,4	-6,6	6,5	9,3	-6,3	7,4	10,1
Occupazione totale (occupati di contabilità)	-2,1	1,6	2,8	-2,1	1,7	3,0	-2,1	1,7	2,9

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

Fonte: Modello *NMODS*.

Nel 2022, l'espansione del Pil dovrebbe risultare meno accentuata pur rimanendo sui tassi comunque elevati: +4,0% nella media nazionale. Nel complesso, il risultato del 2022 risente di una minore crescita dell'export e di una politica economica relativamente meno espansiva. Come visto nel precedente paragrafo, infatti, nel 2022 il deficit programmatico è all'incirca pari ad un terzo di quello del 2021 con un significativo calo delle spese nette. A scala territoriale, il Centro-Nord dovrebbe far registrare un progresso del 4,3% e il Sud del 3,2%. Rispetto all'anno precedente, il differenziale di crescita tra le due macro-aree verrebbe a restringersi in quanto si ipotizza che la congiuntura trovi sostegno nelle due principali componenti della domanda interna: investimenti e consumi privati, entrambe in aumento rispetto all'anno precedente. La domanda interna, si ricorda, ha una capacità di attivazione maggiore al Sud, a parità di altre condizioni. Per quanto attiene gli investimenti, questi verrebbero favorevolmente influenzati, oltre che dal proseguimento di una fase ciclica espansiva, dal fatto che la riduzione dell'indebitamento programmatico non dovrebbe riguardare le misure di sostegno al processo di accumulazione, che anzi con la progressiva implementazione del PNRR si prevede aumentino. La spesa delle famiglie beneficia di un auspicabile ritorno ad una situazione "normale" sotto il profilo sanitario, fondamentale

specie per la componente turistica, e il recupero di reddito disponibile⁴. In media d'anno, nel 2022 la spesa sul territorio delle famiglie si prevede aumenti del 4,8% nel Centro-Nord e di un punto in meno al Sud. A riguardo, è necessaria una precisazione. Nel 2022, le previsioni qui adottate ipotizzano un (ulteriore) parziale allentamento fiscale indotto dal processo di riforma avviatosi nel 2021 con l'introduzione dell'assegno unico, misura la quale ha prevalentemente effetti redistributivi. Appare questa una riforma ineludibile per ridare impulso ad una componente che pesa per circa il 60 per cento sul Pil e la cui crescita da inizio millennio, anche negli anni più favorevoli, non ha praticamente mai oltrepassato il due per cento. Ciò risulta maggiormente vero per le regioni meridionali nelle quali, come anticipato, la spesa delle famiglie si caratterizza per un'attivazione comparativamente maggiore.

In termini di Pil, nel biennio di previsione il Centro-Nord dovrebbe sostanzialmente più che recuperare la perdita di produzione registrata nel 2020, diversamente dalle regioni meridionali nelle quali l'incremento cumulato di reddito, pur significativo in confronto a quanto avvenuto nel corso degli anni duemila, non è in grado di compensare quanto perso. Ciò dipende essenzialmente dal restringimento, sia quantitativo che qualitativo, che vi è stato nell'offerta aggregata del Sud. Nel corso degli ultimi vent'anni, e segnatamente durante la "lunga crisi" (2008-2014), il Sud ha conosciuto sia una perdita di capacità produttiva, fenomeno che non si riscontra nel resto del Paese, unitamente a un'accresciuta incapacità di introdurre, nel medio periodo, gli adeguamenti per modificare l'offerta in seguito a variazioni della domanda (c.d. "cambiamento strutturale").

In base alle previsioni SVIMEZ dunque, mentre il Centro-Nord con la ripresa 2021-22 recupererà integralmente il PIL perso nel 2020, il Mezzogiorno a fine 2022 avrà ancora da recuperare circa 1,7 punti di PIL che si sommano a circa 10 punti persi nella precedente crisi 2008-13 e non ancora recuperati. Il consuntivo di oltre un ventennio di sviluppo debole e disuguale del nostro Paese è evidente se analizziamo la dinamica del PIL tra il 2000 e il 2022: il livello del PIL del Centro-Nord nel 2022 risulta, in valori reali, superiore di circa 7

⁴ Nelle varie funzioni del consumo presenti nel modello conta molto la variazione *cumulata* del reddito disponibile: sia quella all'anno t che quell'anno precedente ($t-1$), talora con ritardi anche più lunghi ($t-2$, $t-3$, ecc.). Di conseguenza, la spesa in consumi nel 2022 beneficia sia dell'incremento di reddito prevista nel medesimo anno, ma anche di quella che vi è stata l'anno precedente in un contesto caratterizzato da comportamenti maggiormente improntati alla prudenza.

punti al valore del 2000, mentre risulterebbe nel Mezzogiorno ancora inferiore di quasi 8 punti.

Questo punto, che si ritiene di cruciale importanza nell'influenzare la crescita nel biennio di previsione (e anche successivamente), è ben sintetizzato nelle Figg. 2 e 3, di seguito riportate, nelle quali è riportata una stima, coerente con il dato nazionale ISTAT, relativa allo stock di capitale lordo reale nell'industria in senso stretto e nei servizi vendibili (al netto del settore immobiliare) nelle due macro-aree a partire dal 1995. Nell'industria in senso stretto del Sud appare evidente come successivamente al 2012 vi sia stata un'evidente perdita di capacità produttiva, approssimata per l'appunto dallo stock di capitale, fatto generalmente raro e associato a fenomeni traumatici di natura esogena quali le guerre. Diversamente, nell'industria del Centro-Nord è prevalsa una tendenza qualificabile come "quasi piatta"⁵. Nei servizi destinabili alla vendita l'evoluzione dello stock di capitale mostra tra le due macro-aree differenze più marcate: nel Sud prevale una tendenza chiaramente negativa da inizio anni duemila.

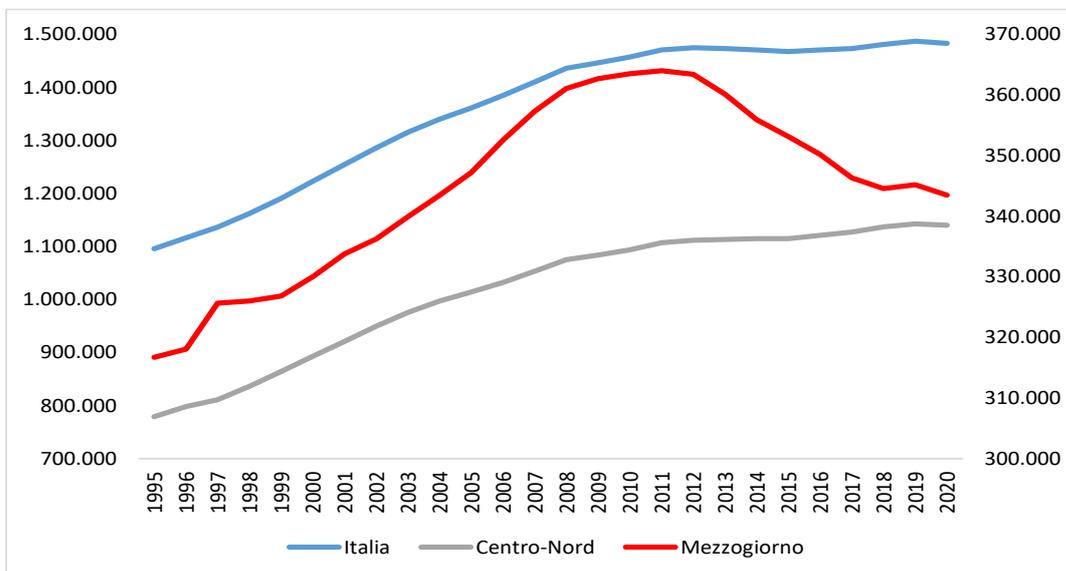
Tra il 2009 e il 2020 lo stock di capitale lordo relativo ai due principali settori dell'economia di mercato - industria in senso stretto e servizi destinabili alla vendita (al netto del settore immobiliare) - è aumentato del 5,1% nel Centro-Nord (da 3.111 a 3.270 miliardi di euro a prezzi 2015) ed è diminuito del 22,7 al Sud (da 572 a 442 miliardi a prezzi 2015). La riduzione di base produttiva ha ridotto l'elasticità dell'offerta meridionale alle fasi ascendenti del ciclo: ovvero il gap di crescita tra le due ripartizioni è destinato a rimanere anche nel futuro se non si aggredisce questo nodo.

La restrizione nelle dimensioni assolute dell'economia di mercato pesa sulla *performance* di medio periodo del Sud, ed anche, inevitabilmente, sulle previsioni qui presentate. Durante la "lunga crisi" (2008-2014), ad esempio, il prodotto meridionale è calato dell'11 per cento a fronte del 6,5 per cento registrato nel resto del Paese. Ma è nel successivo quadriennio di debole ripresa (2015-2019) che le conseguenze dei fenomeni sommariamente descritti

⁵ La debole evoluzione positiva che prevale nell'industria del Centro-Nord dopo il 2014 nasconde al proprio interno una ricomposizione a favore dei beni strumentali maggiormente produttivi. Questi, a loro volta, sono all'origine di un innalzamento recente dell'elasticità della produttività al rapporto capitale/lavoro, diversamente da quanto avvenuto nel Sud.

risultano più evidenti: ogniqualvolta la crescita accelera, come nel biennio 2016-2017, il saggio di crescita del Sud presenta un significativo *gap* con quello del Centro-Nord, quantificabile in oltre un punto percentuale. Nel periodo post “lunga crisi”, e fino allo scoppio della pandemia, il Sud nei confronti del Centro-Nord ha accusato una minore crescita complessivamente pari a oltre quattro punti percentuali. La riduzione di base produttiva unitamente a una dinamica strutturale in media poco incisiva hanno ridotto l'elasticità dell'offerta meridionale alle fasi ascendenti del ciclo. Relativamente a ciò, non è un caso che gran parte del differenziale di crescita tra le due macro-aree nel biennio di previsione sia rinvenibile nella dinamica (prevista) del valore aggiunto nei servizi destinabili alla vendita, macrosettore che nel Centro-Nord cresce ad un saggio significativamente maggiore di quello del Sud. Ciò costituisce una conseguenza di breve periodo della perdita di base produttiva, intervenuta in arco temporale più lungo, implicita nella Fig. 3.

Fig. 2 - Stock di capitale lordo nell'industria in senso stretto, per circoscrizione (Mezzogiorno scala a dx), milioni di euro a prezzi costanti 2015.

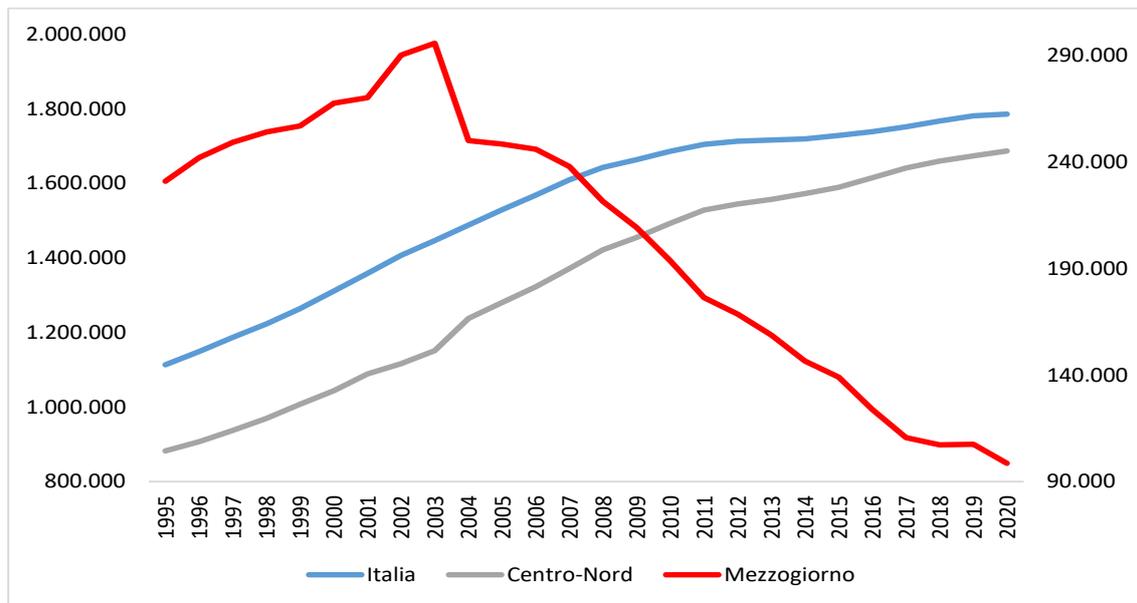


Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e SVIMEZ

Quanto appena osservato si riflette anche sulla dinamica dell'input di lavoro. Le nostre previsioni scontano una dinamica, nell'intero biennio, sostanzialmente analoga tra le due ripartizioni, pur in presenza di variazioni dell'output decisamente differenti. Ciò dipende dal

fatto che nel Sud l'elasticità dell'occupazione si caratterizza per valori elevati, storicamente di poco inferiori all'unità, diversamente da quanto avviene nelle regioni centro-settentrionali. È questa la controparte di un sistema economico, quello meridionale, nel quale il processo di sviluppo è sostanzialmente “bloccato”, quando non vi è un regresso; fenomeno che si accompagna ad una produttività stazionaria.

Fig. 3 - Stock di capitale lordo nei servizi destinabili alla vendita al netto dell'immobiliare, per circoscrizione (Mezzogiorno scala a dx), milioni di euro a prezzi costanti 2015.



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e SVIMEZ

3.3. L'impatto della policy nel biennio 2021-2022.

Sono qui riportati i risultati di un esercizio volto a valutare il contributo offerto alla crescita del Pil dalle misure messe in campo per contrastare la pandemia, sia a scala nazionale che nelle due macro-aree. I valori assoluti di finanza pubblica adoperati nell'esercizio di valutazione non sono identici a quelli sinteticamente esposti in Tab. 10, ma sono lievemente

inferiori⁶. Ad esempio, con riferimento all'aggregato più importante, le spese nette, le varie componenti - investimenti, prestazioni sociali, spese per consumi finali della PA, ecc. - oggetto di valutazione sono nel complesso pari, sia nel 2021 che nel 2022, al 91% del totale riportato in Tab. 10 (ovvero, nel solo 2021, circa ottantadue miliardi di maggiore indebitamento invece di 90). Inoltre, sebbene l'esercizio sia temporalmente limitato al periodo 2021-2022 esso considera anche alcuni effetti di "trascinamento" di misure introdotte nel 2020 i cui effetti si prolungano nel biennio oggetto di previsione. Basti pensare ai provvedimenti volti ad offrire liquidità alle imprese che hanno limitato la perdita di base produttiva nel 2020.

Si valuta che l'insieme delle misure di contrasto alla pandemia qui considerate offrano un contributo alla crescita cumulata del Pil nel biennio 2021-22 pari, rispettivamente, a 4,1 punti percentuali nel Sud e a 3,7 nel Centro-Nord (3,8 punti a scala nazionale). Un differenziale a favore del Sud che non compensa la più debole dinamica tendenziale del Mezzogiorno mostrandosi dunque insufficiente a garantire un sentiero di convergenza almeno nel biennio oggetto di valutazione.

Si tratta di un sostegno che vale circa il sessantatré per cento della crescita complessiva prevista nelle regioni meridionali nei due anni considerati; percentuale che scende al trentanove per cento in quelle del Centro-Nord (quarantaquattro per cento a scala nazionale).

I riscontri riportati evidenziano come le misure adottate, nelle varie declinazioni, abbiano svolto un ruolo cruciale nel preservare, dapprima, una parte significativa dell'offerta nazionale e, successivamente, nell'offrire uno stimolo per ripartire. Questo vale a maggior ragione per l'area debole del Paese nel quale la limitata dimensione della base produttiva è di ostacolo ad una ripresa più robusta.

⁶ Senza entrare nel dettaglio, si è reso necessario effettuare un doppio lavoro di riclassificazione per procedere alla valutazione degli effetti che derivano dalle misure adottate per contrastare la pandemia quantificate in precedenza. La pluralità degli obiettivi perseguiti ha reso necessario, dapprima, verificare quale fosse la variabile macroeconomica (reddito disponibile delle famiglie, investimenti, spesa della PA, ecc.) su quale interveniva uno specifico strumento previsto nei vari Dl e/o nella legge di Bilancio. Successivamente, le variazioni assolute di spesa e /o di entrate così individuate sono state riclassificate in base alla tipologia ISTAT adoperata per gli aggregati di contabilità pubblica. In questo doppio passaggio alcune voci non hanno trovato una piena corrispondenza, e si è preferito ometterle.

3.4. Le previsioni regionali.

In questa sezione sono presentati i risultati di un esercizio di previsione effettuato con un nuovo strumento quantitativo realizzato dalla SVIMEZ (NMODS-REGIO) volto ad effettuare proiezioni e valutazioni d'impatto a partire dal modello bi-regionale (NMODS), le cui risultanze sono state esposte nei due precedenti paragrafi.

Tab. 14 - Previsioni regionali 2021-2022 per alcuni aggregati

	Pil			Occupazione (1)			Esportazioni (2)			Spesa famiglie		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Piemonte	-9,1	4,6	4,0	-2,7	1,5	3,2	-13,8	9,3	4,6	-11,6	2,9	4,8
Val d'Aosta	-9,6	4,2	3,6	-1,1	2,0	2,8	-22,2	8,8	6,2	-12,2	3,2	4,2
Lombardia	-8,8	5,8	5,0	-1,9	1,8	3,7	-11,4	12,1	7,4	-12,8	3,4	5,4
Trentino A.A.	-9,9	4,9	4,2	-2,2	1,8	2,6	-8,6	9,9	5,9	-11,2	4,2	5,2
Veneto	-9,8	6,3	4,8	-2,1	2,2	3,2	-10,3	12,0	9,5	-14,6	3,9	5,0
Friuli V.G.	-7,9	5,3	4,7	0,4	1,7	2,9	-8,4	12,0	8,7	-14,1	2,9	4,7
Liguria	-9,6	5,2	4,1	-2,3	1,9	2,6	2,0	9,0	4,4	-10,7	3,1	4,8
Emilia Romagna	-9,2	6,7	5,3	-2,3	2,1	3,4	-8,9	13,8	8,1	-12,1	3,6	5,2
Toscana	-10,1	5,1	4,1	-1,6	1,7	3,2	-6,4	11,2	5,7	-12,9	3,4	4,7
Umbria	-8,5	4,0	3,8	-1,4	1,4	2,5	-14,0	10,0	6,1	-11,6	3,6	4,3
Marche	-11,2	4,4	3,8	-2,9	1,2	2,6	-12,2	9,1	6,2	-11,3	2,5	4,3
Lazio	-7,8	4,6	3,9	-2,4	1,5	3,0	-9,3	7,5	5,1	-12,8	3,3	5,2
Abruzzo	-8,6	4,6	3,9	-2,3	2,3	2,9	-6,8	10,7	8,5	-10,5	3,4	4,6
Molise	-8,2	2,8	3,4	-3,3	1,2	1,9	22,8	6,4	5,6	-9,7	2,5	3,4
Campania	-8,4	4,2	3,6	-2,0	2,0	3,5	-6,7	8,6	7,0	-11,6	3,3	4,5
Puglia	-8,2	3,5	3,0	-1,1	1,7	3,0	-10,5	9,2	6,6	-10,9	2,9	4,4
Basilicata	-9,0	2,8	2,4	-2,1	1,7	2,3	-4,6	6,7	7,3	-12,0	2,9	3,2
Calabria	-9,6	2,1	3,0	-4,1	1,2	2,9	-18,1	5,8	5,3	-13,3	2,0	2,9
Sicilia	-6,5	2,8	3,0	-1,3	1,6	3,0	-4,7	6,2	5,9	-11,5	2,6	3,9
Sardegna	-9,7	3,2	3,3	-4,3	1,4	2,9	-5,1	6,8	5,3	-14,4	2,9	3,5
Mezzogiorno (3)	-8,2	3,3	3,2	-2,6	1,6	2,8	-4,2	7,6	6,4	-11,7	2,8	3,8
Centro-Nord (3)	-9,1	5,1	4,3	-1,9	1,7	3,0	-10,3	10,4	6,5	-12,3	3,3	4,8
- Nord-Ovest	-9,0	5,5	4,7	-2,1	1,7	3,4	-10,6	11,3	6,6	-11,6	3,2	5,2
- Nord-Est	-9,4	6,2	5,0	-1,9	2,0	3,2	-8,1	12,6	8,6	-12,4	3,7	5,1
- Centro	-8,9	4,7	3,9	-2,1	1,5	3,0	-7,8	9,7	5,6	-11,8	3,3	4,8
Italia (3)	-8,9	4,7	4,0	-2,2	1,7	2,9	-7,9	10,2	6,5	-12,1	3,2	4,6

(a) occupati totali di Contabilità - (b) al netto dei prodotti petroliferi e a prezzi correnti - (3) Fonte: modello NMODS (solo bi-regionale)

Fonte: 2020 SVIMEZ; 2021-2022 modello NMODS-REGIO

In primo luogo, è agevole verificare come le tre regioni del Centro-Nord – Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto – che dall’inizio del millennio via via si sono progressivamente caratterizzate per un maggior dinamismo, dovrebbero essere interessate anche nel biennio 2021-2022 da una crescita del Pil sistematicamente superiore a quella dell’intera macro-area di riferimento, e di conseguenza anche del Paese. Sono questi i territori che meglio si sono adattati agli shock competitivi degli anni precedenti, e che maggiormente sono in grado di cogliere la ripresa ciclica dell’economia, come testimoniato dalla forte evoluzione che dovrebbe interessare l’export relativo alle medesime regioni nel 2021 (terza colonna di Tab. 14). Per quanto attiene le altre regioni del Centro-Nord, si conferma una “questione del Centro”. Solo la Toscana presenta saggi di crescita del Pil, nel biennio, sembra capace di aggeggiarsi alla media della macro-area; non altrettanto può dirsi per le Marche e soprattutto per l’Umbria che tendono a staccarsi dal gruppo di riferimento (il Lazio fa storia a sé dato l’elevato peso dei servizi della PA). Nel biennio di previsione la ripresa del Centro-Nord è complessivamente forte e tale da recuperare, nell’aggregato, quanto perso nel 2020; a questa tendenza sfuggono tuttavia alcune regioni del Centro, e in parte lo stesso Piemonte, che vedono accrescere la loro distanza nei confronti del ristretto gruppo di testa (Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto).

Nel Mezzogiorno, le regioni il cui Pil è previsto aumentare ad un saggio comparativamente maggiore sono Abruzzo e Campania, seguite dalla Puglia. Anche in riferimento alle prime due regioni, con la migliore *performance* relativa, esse, tuttavia, non sarebbero in grado di recuperare quanto perso nel 2020, seppure per poco. Le restanti regioni, vedono accrescersi la loro distanza sia con la macro-area di riferimento e, soprattutto, con il resto del Paese per effetto di una crescita troppo debole. Sotto questo profilo, è interessante notare come ben quattro regioni meridionali – Calabria, Molise, Sardegna, Sicilia – nel 2022 dovrebbero essere interessate da un’espansione del Pil maggiore di quella registrata l’anno precedente, mentre gli altri territori del Sud, e praticamente tutti quelli del Centro-Nord, si muovono in direzione opposta, ovvero con una crescita nel 2022 di intensità inferiore a quella del 2021. Se quest’ultimo dato discende dalle ipotesi implicite nello scenario previsivo adottato (v. par. 3.2), il raffronto appena richiamato evidenzia come una parte non

piccola dell'economia meridionale, almeno in termini di popolazione, è sempre di più slegata dall'evoluzione ciclica generale.

In termini generali, le proiezioni regionali qui riportate mostrano come la ripresa si estende, con intensità differente, a tutti i territori. Il punto è che questa diversa forza è strettamente correlata con diversi fattori non ultimo la differente dotazione di capacità produttiva che si è andata accumulando o contraendosi nei vari territori, come osservato in relazione al solo Centro-Nord e Sud nelle Figg. 2 e 3. La frammentazione dei percorsi di sviluppo regionali, che non riguarda solo il Sud, è un dato strutturale che si è consolidato nel corso degli ultimi vent'anni; appare questo un obiettivo cui le imponenti risorse disponibili in questa fase, e soprattutto nell'immediato futuro, dovrebbero porre attenzione.

4. PNRR e Mezzogiorno: le potenzialità e i limiti della programmazione da superare in fase di prima attuazione

Per rispettare il mandato europeo di promozione della coesione economica, sociale e territoriale il PNRR dovrebbe orientare gli investimenti pubblici a colmare i gap di infrastrutture e servizi di molti territori a maggior fabbisogno, soprattutto al Sud. Del resto, è stato proprio il ritardo del Mezzogiorno a fare dell'Italia il principale beneficiario del programma Next Generation EU. E quei gap che il Piano dovrebbe contribuire a colmare sono cresciuti nell'ultimo ventennio anche in ragione di un disinvestimento pubblico che ha colpito soprattutto le regioni meridionali.

La SVIMEZ, in linea con le analisi proposte nei mesi scorsi in sede istituzionale, esprime una valutazione positiva degli sforzi compiuti per allineare la programmazione del PNRR al mandato europeo, soprattutto alla luce dei miglioramenti apportati alle prime versioni del Piano dal precedente esecutivo e dal Governo in carica.

Resta tuttavia un limite "strutturale" nella programmazione degli investimenti del PNRR che impone necessari correttivi già in fase di primissima attuazione, prevedendo adeguati strumenti di monitoraggio dei processi di spesa e di accompagnamento all'attuazione degli interventi, soprattutto con riferimento a quelli per i quali si prevede una responsabilità esecutiva delle amministrazioni locali. Il limite è la mancanza di una ricognizione puntuale dei fabbisogni di investimento sulla quale basare un'allocazione delle

risorse aggiuntive stanziato dal Piano coerente con l'obiettivo di ridurre il divario di cittadinanza di chi vive e fa impresa al Sud.

Nel PNRR si esplicita una quota di risorse destinate al Sud del 40%, ovvero circa 82 dei 206 "territorializzabili" dei complessivi 222 miliardi complessivi (di cui 191,5 da RRF e 30,6 dal fondo complementare al PNRR). Si tratta di un'incidenza superiore al peso della popolazione delle regioni meridionali e perciò da valutare positivamente. Tuttavia, come risulta dalle simulazioni della SVIMEZ basate sul modello econometrico NMODS dell'Associazione già presentate al Parlamento, una distribuzione territoriale delle risorse più favorevole al Mezzogiorno, e più coerente con l'obiettivo europeo della coesione territoriale (pari al 50%), non solo avrebbe l'effetto di incrementare significativamente la crescita del PIL meridionale e di attivare un ulteriore incremento di posti di lavoro, ma determinerebbe anche una maggiore crescita complessiva dell'economia nazionale di circa un punto percentuale.

Va poi rimarcato che i documenti ufficiali non contengono informazioni esaustive sulla ripartizione territoriale delle risorse per singole linee di investimento. Così come va ricordato che le "quote Sud" per ciascuna delle sei missioni del Piano sono il risultato di un esercizio di "territorializzazione" poco trasparente in mancanza di una definizione chiara di spesa "territorializzabile". Il PNRR prevede inoltre di destinare circa 182 miliardi al finanziamento di nuovi progetti e circa 53 miliardi a progetti già finanziati. Non è nota la ripartizione territoriale di queste due voci, elemento che potrebbe ridimensionare la quota del Sud.

Va inoltre ricordato che all'interno della quota Sud vengono considerati anche i progetti finanziati con l'anticipazione di 15,5 miliardi del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), risorse che dovrebbero mantenere la loro destinazione territoriale di legge (80% al Mezzogiorno). In linea con quanto sostenuto in precedenti occasioni di confronto istituzionale, la SVIMEZ ribadisce che tale scelta è da condividere se finalizzata ad una accelerazione della spesa del FSC rispetto a quanto previsto dai tendenziali e soprattutto dall'esperienza dell'ultimo decennio. La SVIMEZ ha più volte sottolineato infatti i forti ritardi che caratterizzano la programmazione e la messa a terra degli interventi del FSC. Rimane tuttavia l'esigenza di prevedere, in analogia con quanto previsto per React EU, un'indicazione puntuale degli interventi al cui finanziamento contribuisce il Fondo, anche al fine di un migliore monitoraggio del rispetto del vincolo di allocazione delle risorse che comunque saranno "restituite" al fondo con tempistiche molto dilazionate nel tempo: circa 6 miliardi dopo il 2026.

Ma più che ogni considerazione sulla quantità delle risorse stanziare “ex ante” è essenziale preconstituire le condizioni attuative per passare dagli stanziamenti alla spesa effettiva per assicurare che gli interventi programmati producano ricadute effettive nei territori a maggior fabbisogno. Il che rimanda al limite “strutturale” richiamato in precedenza. Con riferimento, innanzitutto, alla parte di investimenti pubblici da destinare alle amministrazioni locali sulla base di procedure competitive. La minore capacità progettuale delle amministrazioni meridionali le espone infatti ad un elevato rischio di mancato assorbimento. Con il paradosso che le realtà a maggior fabbisogno potrebbero beneficiare di risorse insufficienti.

Se si vuole scongiurare questo rischio, va rafforzato il supporto alla progettualità di questi enti. Su questo aspetto bisogna muoversi per tempo a livello centrale, senza illudersi che la soluzione possa esaurirsi nelle nuove assunzioni di tecnici nelle amministrazioni locali del Sud. Soprattutto perché alla luce delle criticità delle selezioni in corso non è detto che le nuove immissioni di personale assicureranno competenze del livello richiesto. Sul piano della governance resta da chiarire se oltre alla cabina di regia nazionale siano previste strutture territoriali per l'accompagnamento e il rafforzamento delle capacità progettuali e amministrative così da evitare una penalizzazione dei cittadini delle aree più deboli e marginali. Va infatti considerato che, sulla base di stime Mef, le amministrazioni locali sono responsabili della realizzazione di una quota significativa degli investimenti previsti, pari a circa 87 miliardi di euro. La SVIMEZ riterrebbe di grande utilità la costituzione di centri di competenza territoriale, formati da specialisti nella progettazione e attuazione delle politiche di sviluppo, anche in raccordo con le Università presenti nel territorio, in grado di supportare le amministrazioni locali, e in particolare i Comuni.

Il tema della capacità di garantire l'effettiva offerta dei servizi rimanda all'esigenza più ampia di definire un percorso sostenibile di perequazione che consenta di superare la pratica della “spesa storica” e di ristabilire uguali diritti di cittadinanza. Senza il ripristino di un realistico processo di riduzione delle disuguaglianze, la prosecuzione dell'allocatione (via spesa storica) delle risorse pubbliche rappresenterebbe un serio ostacolo a implementare gli interventi indispensabili per una sana e robusta ripresa dell'economia. Si ripropone dunque l'esigenza di definire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Senza entrare nel merito delle motivazioni che da oltre dieci anni hanno visto prevalere l'inerzia, alla luce della mole impressionante di dati disponibili (CPT, ISTAT, EUROSTAT, ecc.) sull'evidenza “storica”, è tempo di individuare un'immediata procedura “di transizione” non confliggente ma anzi

incentivante a raggiungere l'obiettivo finale della riduzione delle disuguaglianze nei "diritti di cittadinanza" che anche il PNRR si prefigge.

Come pure è fondamentale predisporre strumenti di monitoraggio in itinere dei processi di spesa di tutti i livelli di governo. In questa direzione sembra andare l'emendamento al dl "semplificazioni bis", sostenuto dal Ministro per il Sud e la Coesione territoriale On. Mara Carfagna per "garantire che le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR assicurino in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi l'allocazione alle regioni meridionali di almeno il 40% delle risorse". Uno strumento, però, che dovrà superare i limiti attuativi già riscontrati in passato per altri vincoli di destinazione territoriale fissati con una norma (la clausola del 34% non ha ancora trovato piena attuazione a 4 anni dalla sua prima introduzione). Chiarendo, soprattutto, in che misura il rispetto del vincolo di spesa "media" del 40% possa anche assicurare il conseguimento di quote di spesa aggiuntiva adeguate al raggiungimento di target specifici di livelli di servizi su singole misure.

Allargando lo sguardo oltre il PNRR, obiettivi e strumenti definiti dal PNRR sono in larga parte sovrapponibili a quelli del nuovo ciclo di programmazione della politica di coesione 2021-27. Ulteriori ingenti risorse stanziare per il Sud su programmi di spesa delle amministrazioni centrali e regionali dai contenuti in corso di definizione. Programmare queste risorse secondo una logica di complementarità e aggiuntività rispetto a quelle del PNRR è una condizione essenziale che si aggiunge a quelle storiche della velocità e della qualità della spesa. Un'operazione che va costruita con tempestività dal Governo, sulla base di una governance condivisa, che superi la frammentazione e l'autoreferenzialità delle programmazioni, soprattutto regionali, nel pieno coordinamento tra le diverse amministrazioni.

Nella giusta direzione vanno le attività di comunicazione degli uffici del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale con la recente diffusione delle slide "Riaccendiamo il Sud" per "spiegare come il PNRR potrà intervenire sul tessuto sociale e produttivo delle regioni meridionali". Iniziativa meritevole che è auspicabile sia solo l'avvio di una campagna di comunicazione di approfondimento con la quale accompagnare l'attuazione del Piano già dalle sue prime fasi. Molto utili risulteranno in particolare maggiori dettagli sulle cifre relative all'entità delle risorse da allocare e sui target da conseguire nell'ambito di specifiche linee di investimento per le quali è previsto il sistema "a bando" tra amministrazioni comunali. Se prendiamo, ad esempio, gli interventi dedicati alla costruzione, riqualificazione e messa in

sicurezza di asili e scuole dell'infanzia, la quota di riparto delle risorse riportata sul sito del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale - 2,7 dei 4,6 miliardi stanziati dal PNRR destinati alle regioni del Sud pari al 60% - non risulta dalla documentazione ufficiale del Piano, né sono esplicitati i meccanismi che possano garantire tale risultato. Lo stesso argomento vale per il piano di estensione del tempo pieno nelle scuole per il quale il PNRR stanziava 960 milioni per la costruzione e la riqualificazione di mense e palestre per un totale di circa 1.000 edifici: in questo caso il Sud beneficerebbe di quote di spesa e interventi pari entrambi al 70%.

Quote di spesa e target territoriali che sembrerebbero capaci di riattivare un percorso di convergenza del Sud in ambiti nevralgici: il contrasto dell'abbandono scolastico e della povertà educativa, la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Sarà perciò estremamente utile condividere i dettagli degli strumenti attuativi che consentiranno di avere le "risorse vincolate al Sud nei singoli bandi" e di massimizzare quelle che "il Sud sarà in grado di acquisire in maniera competitiva". Per fornire a osservatori e amministratori un quadro realistico delle possibilità che abbiamo di riaccendere il Sud. E, soprattutto, per evitare di riaccendere la miccia della conflittualità tra Governo e amministratori locali chiamati ad un enorme sforzo congiunto di collaborazione e coordinamento per l'attuazione del PNRR.