



Working Papers

Una serie di brevi lavori sulla ricerca e gli indicatori regionali elaborati dalla direzione generale della Politica regionale

L'economia delle regioni italiane: sviluppi recenti e risposte alla crisi economica

di Tiziana Fabbris e Francesca Michielin



L'economia delle regioni italiane: sviluppi recenti e risposte alla crisi economica

Sintesi

Dopo un ciclo settennale di crescita moderata, la crisi internazionale, che ha preso avvio negli USA nel 2008, ha spinto l'Italia nella recessione più profonda degli ultimi 50 anni della sua storia. L'Italia è stata il primo paese della zona euro a registrare già nel 2008 una flessione e anche per il 2009 si prevedono risultati negativi con un calo del PIL di circa il 5%.

Gli Stati membri dell'UE hanno messo a punto una serie di consistenti pacchetti di misure volte a favorire la ripresa, in gran parte in linea con i principi enunciati nel piano europeo di ripresa economica (nel quale si richiedeva di adottare misure di ripresa tempestive, provvisorie e mirate). Escludendo le iniziative a favore del settore bancario, il piano nazionale anticrisi - che comprende misure per la tutela del credito e del risparmio, per l'economia reale, per il sostegno al reddito, per l'accelerazione degli investimenti pubblici nonché ulteriori iniziative per promuovere l'occupazione e stimolare gli investimenti per le imprese - ha accantonato per il periodo 2008-2011 risorse lorde per circa 35,5 miliardi di EUR, pari al 2,3% del PIL 2008¹. La DG Affari economici e finanziari della Commissione europea (DG ECFIN) ha stimato in un recente *occasional paper*² che le misure di stimolo discrezionali complessive volte al sostegno dell'economia reale, cumulate per il periodo 2009-2010, hanno raggiunto circa l'1,2% del PIL 2009.

Nel settembre 2009, la DG Politica regionale della Commissione europea (DG REGIO) ha condotto un'indagine, basata su un questionario indirizzato alle regioni, con l'obiettivo di fornire una prima valutazione relativa al loro contributo al piano nazionale anticrisi. Secondo le stime, le regioni, tramite i rispettivi bilanci discrezionali, i trasferimenti nazionali, gli strumenti ordinari e i fondi strutturali, hanno fornito un pacchetto complessivo di misure per la ripresa comprendente risorse lorde pari a circa 15 miliardi di EUR per il periodo 2009-2010. Escludendo i trasferimenti, già inclusi nel piano di ripresa nazionale, le misure di stimolo aggiuntive nette fornite dalle regioni in risposta alla crisi economica sono stimate attorno a 9 miliardi di EUR, pari allo 0,7% del PIL 2009³.

Ulteriore scopo dell'indagine è l'analisi delle eventuali divergenze delle risposte alla crisi fornite dalle regioni meno sviluppate (regioni ad obiettivo convergenza (CONV), con PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria, i.e. Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Basilicata⁴) rispetto a quelle più ricche (che rientrano nell'obiettivo competitività regionale e occupazione (COMP), i.e. le restanti 16 regioni italiane⁵), sia sul piano quantitativo (ammontare delle risorse investite), sia su quello qualitativo (tipologia delle misure adottate). La copertura geografica completa dell'indagine consente non soltanto di confrontare le risposte alla crisi, facendo luce sulle differenze socio-economiche e istituzionali tra regioni, ma anche di comprendere se gli interventi regionali siano stati rivolti al semplice rafforzamento del piano nazionale o finalizzati al suo completamento con interventi più lungimiranti, che combinano misure contingenti ad altre più strutturali.

Dai dati macroeconomici per il 2009 si evince che la flessione dell'attività economica colpisce tutte le regioni e tutti i settori indistintamente. Tuttavia, guardando alla dinamica della crisi, la contrazione del PIL prevista per il 2009 nei due gruppi di regioni (CONV e COMP), sebbene simile per entità, potrebbe dissimulare posizioni speculari nel ciclo economico⁶. Infatti, i principali indicatori macroeconomici ci mostrano che la crisi ha colpito in primo luogo le regioni settentrionali, per diffondersi poi nel resto del paese in ragione della diversa specializzazione produttiva e grado di apertura delle regioni del centro-nord rispetto a quelle del sud e, più in generale, tra regioni COMP e CONV che ne spiegherebbero l'asincronia tra i cicli economici durante la crisi. Date tali divergenze, è prevedibile che le regioni più aperte (settentrionali) saranno le prime a riprendersi dal ciclo negativo non appena le condizioni economiche si stabilizzeranno e la contrazione della domanda globale sarà riassorbita.

Tale prospettiva viene confermata dall'analisi dei pacchetti regionali anticrisi. Le regioni COMP sembrano avere maggiori

¹ Programma nazionale di riforma 2008-2010, Rapporto di attuazione 2009.

² European Economy, Occasional paper 51, luglio 2009.

³ Stime DG REGIO, basate sulle previsioni 2009 del Ministero dello Sviluppo economico, che incorporavano già le stime sull'impatto della crisi sull'attività economica rispetto al Rapporto di attuazione 2009.

⁴ La Basilicata è una regione phasing-out (pho). A causa dell'allargamento dell'Unione europea e del conseguente calo del PIL pro capite dell'EU a 27 Stati membri, la regione non rientra più nell'obiettivo convergenza del periodo di programmazione 2007-2013.

⁵ La Sardegna è una regione phasing-in (phi), vale a dire una regione che rientra nell'obiettivo 1 per il 2000-2006 e non nell'obiettivo convergenza per i programmi 2007-2013. Sia alle regioni phi sia alle regioni phi viene destinato un sostegno transitorio per il periodo 2007-2013.

⁶ Le regioni settentrionali e una parte di quelle centrali hanno probabilmente superato il punto di minimo del ciclo a differenza delle altre.

possibilità di superare la fase di stagnazione date: i) le maggiori risorse che sono state in grado di destinare alle misure anticrisi, in particolare con riferimento all'uso tempestivo dei fondi strutturali; ii) il «controllo» della fonte principale di finanziamento delle misure per la ripresa, vale a dire i pacchetti discrezionali delle regioni. Alla luce dell'attuale fase congiunturale e della maggiore dimensione del loro portafoglio di risorse (regionali, nazionali e fondi strutturali), ci si sarebbe aspettato che le regioni CONV avessero fatto ricorso a tutte le risorse disponibili per accelerare la ripresa. In realtà, la loro risposta non è stata efficace come avrebbe dovuto, per lo meno da un punto di vista quantitativo.

Il quadro appare più equilibrato se si considera la qualità degli interventi regionali per la ripresa in Italia, i quali appaiono sostanzialmente per tutte le regioni, in linea con gli orientamenti generali elaborati nel piano europeo di ripresa economica, trattandosi di misure tempestive e provvisorie – la loro applicazione è prevista principalmente per il periodo 2009-2010 – ma anche volte a raggiungere i beneficiari più colpiti dalla crisi. Le regioni COMP e CONV presentano situazioni analoghe per quanto concerne: i) la natura delle misure introdotte, che combinano iniziative straordinarie prevalentemente anticicliche (70% dell'intero pacchetto) a una quota non marginale di misure strutturali atte a stimolare la crescita e l'occupazione nel medio-lungo termine; ii) i beneficiari designati, che nella maggior parte delle regioni sono rappresentati dalle imprese al fine di ridurre il rischio che la crisi comporti una riduzione permanente della capacità produttiva. Inoltre, sembra che la maggior parte delle regioni CONV abbia compreso la necessità di affrontare i problemi strutturali legati al funzionamento del mercato del lavoro e abbia messo in atto misure adeguate, volte ad aumentare i posti di lavoro nel lungo periodo.

In ogni caso, nonostante la qualità soddisfacente della risposta alla crisi da parte delle regioni CONV – che necessiterà di qualche tempo prima di dare i risultati sperati – non si può escludere che, una volta ripristinate le normali condizioni economiche, la reazione più robusta e tempestiva delle regioni COMP si traduca in un aumento del divario esistente tra i due gruppi di regioni.

Il presente documento si articola come segue: la Sezione 1 presenta i recenti indicatori macroeconomici e un'analisi dell'impatto del ciclo economico sulle regioni italiane; la Sezione 2 analizza la risposta alla crisi, quantificando i pacchetti anticrisi con riferimento ai due gruppi di regioni (CONV vs COMP) e alle loro fonti di finanziamento (bilancio discrezionale, trasferimenti nazionali e fondi strutturali). Segue un'analisi delle misure introdotte dalle regioni a sostegno dell'economia reale rispetto sia ai pacchetti anticrisi discrezionali regionali sia ai fondi strutturali. La Sezione 3 illustra le conclusioni.

1. L'impatto della crisi economica sulle regioni italiane

1.1 Attività economica

Dopo un ciclo settennale di crescita moderata, la crisi internazionale, che ha preso avvio negli USA nel 2008, ha spinto l'Italia nella recessione più profonda degli ultimi 50 anni della sua storia. L'Italia è stata il primo paese della zona euro a registrare già nel 2008 una flessione e anche per il 2009 si prevedono risultati negativi, con un calo del PIL di circa il 5%.

Il peggioramento dell'attività economica colpisce indistintamente le varie regioni e i vari settori. Tuttavia, sebbene le regioni CONV e COMP⁷ prevedano di registrare una contrazione del PIL simile (-5,2% per le CONV a fronte di un -5,3% per le COMP)⁸, tale tendenza, simile per entità, va interpretata come il risultato di dinamiche temporali e settoriali differenti e potrebbe celare posizioni speculari nell'ambito dell'attuale ciclo economico.

In effetti, le regioni COMP sono state le prime a rispondere alla crisi economica internazionale, che si è tradotta in un calo notevole della domanda globale e, di conseguenza, della loro attività economica a partire dalla seconda metà del 2008, data la loro elevata esposizione ai mercati globali e la loro specializzazione in beni di investimento. Nell'estate del 2009 si sono registrati segni di ripresa molto più marcati nelle regioni del centro e del nord del paese, vale a dire le regioni che avevano registrato il calo della domanda più sensibile nella prima metà dell'anno⁹.

In ragione della loro specializzazione in settori produttivi tradizionali (quali gli elettrodomestici), che hanno risentito solo in un secondo momento del calo della domanda dei beni di consumo, e della loro produzione maggiormente orientata all'interno, le regioni meridionali sono state colpite con un certo ritardo dalla recessione rispetto a quelle centro-settentrionali.

1.2 Esportazioni

A seguito della crisi economica, l'export è crollato in tutte le regioni italiane a partire dall'inizio del 2009 (-24,2% nel primo semestre 2009 rispetto allo stesso periodo del 2008). Tuttavia, come nel caso dell'attività economica, la contrazione si è diffusa dalle regioni settentrionali, più orientate alle esportazioni, al resto del paese. Nel primo semestre 2009, le regioni CONV, responsabili di circa il 10% del totale delle esportazioni italiane, hanno registrato la tendenza peggiore (-30,5% rispetto al -23,8% delle COMP).

I settori produttivi maggiormente colpiti sono i seguenti: veicoli e attrezzature per il trasporto, metalli, macchinari ed apparecchiature elettriche, produzione di manufatti in minerali metallici, tessile e calzature. Il calo del prezzo del petrolio spiega la contrazione registrata nelle due isole (Sicilia e Sardegna), specializzate nella raffinazione dei prodotti derivati dal petrolio appunto.

1.3 Mercato del lavoro

Parallelamente al calo dell'attività economica, le condizioni del mercato del lavoro sono andate peggiorando, portando a una diminuzione graduale del numero di ore di lavoro. Nel novembre 2008, al fine di limitare l'impatto della crisi sull'economia reale, il governo italiano ha consentito a un maggior numero di settori e di classi dimensionali di imprese di accedere alla Cassa integrazione guadagni (CIG)¹⁰ rispetto a quanto previsto in origine.

Il ricorso alla CIG è aumentato rapidamente a partire dalla seconda metà del 2008, dapprima nel settore industriale, per il quale la Cassa era stata originariamente prevista, ovvero in quelle regioni in cui si concentra la maggior parte della produzione industriale. Rispetto allo stesso periodo del 2008, il ricorso alla CIG è quasi triplicato nel primo semestre del 2009. Nella maggior parte dei casi (73%) si è registrato un ricorso alla CIG ordinaria (che riguarda le imprese in difficoltà temporanea, di durata non superiore ai 12 mesi), a indicare che aziende si aspettavano inizialmente che la crisi economica fosse di natura ciclica. Le regioni COMP hanno fatto registrare l'aumento più forte di impiego sia degli strumenti ordinari che di quelli straordinari (per le imprese in fase di difficoltà prolungata). Piemonte, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia (Friuli-V.G.), Emilia-Romagna e Abruzzo, che assieme contano oltre la metà delle ore di CIG autorizzate, hanno determinato l'incremento più sensibile.

L'estensione della Cassa integrazione guadagni ha consentito alle imprese di adattare le ore di lavoro alle proprie esigenze produttive, salvaguardando i posti di lavoro e mantenendo i rispettivi salari ai livelli anteriori alla crisi. Riuscendo a evitare la perdita potenziale di 400.000 posti di lavoro, concentrati soprattutto nelle regioni COMP, la CIG ha attutito, almeno temporaneamente, l'impatto della recessione economica. Tuttavia, le indagini relative al mercato del lavoro indicano una progressiva riduzione, a partire dall'inizio del 2009, del numero di occupati in tutte le regioni italiane.

L'impatto della crisi sul tasso di disoccupazione (+ 0,7% in Italia per il primo semestre del 2009 rispetto allo stesso periodo del 2008) mostra in realtà trend divergenti tra le regioni CONV e COMP, le più colpite con un aumento dello 0,8%. Le regioni CONV, che di norma esibiscono tassi di disoccupazione più elevati rispetto al resto del paese, hanno invece registrato, in media, un incremento piuttosto limitato (0,1%) del numero di disoccupati, con Calabria e Campania caratterizzate addirittura da un tasso di disoccupazione in calo accompagnato da un crollo sensibile dei tassi di occupazione. Tale tendenza è tutt'altro che rassicurante. La perdurante contrazione della forza lavoro – confermata dal sensibile calo del tasso di partecipazione (-2,3% nelle regioni CONV rispetto alla media italiana del -0,9%) – suggerisce che i gruppi sociali più svantaggiati (soprattutto donne e giovani) si stanno progressivamente ritirando dal mercato del lavoro, a causa della crescente difficoltà di trovare un impiego. Da recenti indagini condotte tra le imprese emerge che le dinamiche del mercato del lavoro potrebbero peggiorare nei prossimi mesi. Si prevede un calo dell'occupazione in tutte le aree geografiche e in particolare nell'industria, a seguito del progressivo raggiungimento dei tetti massimi fissati dal governo per la CIG.

Tali sviluppi rendono virtualmente impossibile, non solo per le regioni CONV ma per l'Italia intera, il conseguimento degli obiettivi di Lisbona relativi all'occupazione (70% nel 2010).

⁷ Per «CONV» si intende l'obiettivo convergenza, vale a dire le regioni NUTS 2 il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media comunitaria. Per «COMP» si intende l'obiettivo competitività regionale e occupazione, vale a dire tutte le regioni che non rientrano nell'obiettivo convergenza o non ammesse al sostegno transitorio.

⁸ *Stime 2009 del Ministero dello Sviluppo economico, Dipartimento per le Politiche di sviluppo (DPS).*

⁹ *Economie regionali, Banca d'Italia, dicembre 2009.*

¹⁰ La CIG, a tutela del reddito dei lavoratori, è finanziata dalle imprese e dallo Stato ed è gestita dall'INPS, l'Istituto nazionale della previdenza sociale.

Tabella 1 – Selezione di indicatori relativi all'entità e all'impatto della crisi economica per le regioni italiane

| Regioni | Entità della crisi | | | | Indicatori relativi al mercato del lavoro *** | | | | | | | | | |
|---------------------------|--------------------|-------------|--|-----------------|---|-------------|----------------------------------|-------------|-------------------------|------------|--|--------------|--------------|---|
| | Crescita del PIL | | Esportazioni ** 1° semestre 2009 | | Tasso di partecipazione (età 15-64) | | Tasso di occupazione (età 15-64) | | Tasso di disoccupazione | | Ore pagate dalla CIG (variazione % rispetto al 1° semestre 2008) | | | N. equivalente di lavoratori sul totale della CIG |
| | 2009* | 2009-2008 | Variaz. % rispetto al 1° semestre 2008 | Quote regionali | 2° trimestre 2009 | Variaz. % | 2° trimestre 2009 | Variaz. % | 2° trimestre 2009 | Variaz. % | CIG ordinaria | CIG straord. | Totale | |
| Piemonte | -5,9 | -4,5 | -28,3 | 10,0 | 68,5 | -0,4 | 64,0 | -1,7 | 6,5 | 1,9 | 1 015,80 | 136,2 | 495,7 | 79 719 |
| Valle d'Aosta | -5,2 | -4,3 | -46,6 | 0,1 | 70,6 | 0,4 | 67,3 | -1,0 | 4,6 | 1,9 | 112,6 | 148,1 | 121,3 | 1 454 |
| Lombardia | -5,1 | -3,5 | -23,7 | 28,7 | 70,0 | 0,1 | 66,5 | -0,8 | 4,9 | 1,2 | 689,6 | 179,4 | 433,1 | 106 029 |
| Liguria | -5,2 | -3,6 | 10,4 | 1,9 | 66,8 | -1,9 | 63,3 | -1,8 | 5,1 | 0,0 | 201,2 | 57,7 | 113,9 | 6 258 |
| Trentino-Alto Adige | | | -22,4 | 1,7 | 70,7 | 0,6 | 68,8 | 0,8 | 2,6 | -0,3 | 133,9 | 0,9 | 117,9 | 6 156 |
| P.A. Bolzano | -4,7 | -4,6 | -22,5 | 0,9 | 72,1 | 1,2 | 70,4 | 1,6 | 2,3 | -0,6 | 137,8 | -36,5 | 116,1 | 2 807 |
| P.A. Trento | -4,7 | -4,6 | -22,2 | 0,4 | 69,4 | 0,1 | 67,3 | 0,1 | 2,9 | -0,1 | 130,6 | 34,8 | 119,4 | 3 350 |
| Veneto | -5,0 | -4,2 | -20,0 | 13,1 | 68,5 | -0,3 | 65,2 | -1,1 | 4,8 | 1,3 | 575,5 | 76,3 | 300,3 | 28 910 |
| Friuli-V. G. | -4,8 | -3,1 | -23,4 | 3,7 | 67,0 | -2,1 | 63,2 | -2,8 | 5,6 | 1,2 | 852,1 | 31,1 | 243,4 | 7 830 |
| Emilia-Romagna | -4,7 | -4,0 | -26,8 | 12,7 | 72,9 | 0,1 | 69,7 | -0,7 | 4,4 | 1,2 | 854,1 | 114,7 | 503,4 | 21 772 |
| Toscana | -5,7 | -5,5 | -13,1 | 7,9 | 69,3 | 0 | 65,8 | 0,1 | 4,9 | -0,3 | 414,5 | 115,7 | 273,4 | 15 593 |
| Umbria | -5,9 | -5,1 | -31,3 | 0,9 | 67,5 | -0,7 | 62,8 | -1,7 | 7,0 | 1,6 | 349,7 | 213,9 | 282,7 | 4 528 |
| Marche | -6,0 | -5,1 | -28,9 | 2,8 | 68,5 | 0,8 | 64,1 | -0,6 | 6,3 | 1,9 | 422,2 | 52,6 | 180,2 | 9 356 |
| Lazio | -4,7 | -4,2 | -17,0 | 4,2 | 65,1 | -0,5 | 59,9 | -0,4 | 7,9 | -0,1 | 367,0 | 319,5 | 335,9 | 29 665 |
| Abruzzo | -6,0 | -5,5 | -38,5 | 1,8 | 59,5 | -3,9 | 54,7 | -4,2 | 8,0 | 0,9 | 884,6 | 253,3 | 591,3 | 16 323 |
| Molise | -5,5 | -4,9 | -45,5 | 0,1 | 58,3 | -1,7 | 53,6 | -1,3 | 8,0 | -0,4 | 494,2 | 33,5 | 293,0 | 1 639 |
| Sardegna (phi) | -5,3 | -4,1 | -50,8 | 1,1 | 60,6 | -0,6 | 53,8 | -0,4 | 11,0 | -0,3 | 74,8 | 66,6 | 68,6 | 5 311 |
| COMP + phi | -5,3 | -4,4 | -23,8 | 90,9 | 68,2 | -0,3 | 64,3 | -0,9 | 5,7 | 0,8 | 614,0 | 145,5 | 358,8 | 340 544 |
| Campania | -5,0 | -1,7 | -20,7 | 2,7 | 46,2 | -3,8 | 40,5 | -2,7 | 12,2 | -1,2 | 298,6 | 51,4 | 137,6 | 22 397 |
| Puglia | -5,3 | -5,1 | -26,8 | 1,9 | 51,6 | -2,7 | 45,2 | -3,0 | 12,3 | 1,1 | 203,8 | 93,1 | 161,0 | 20 696 |
| Basilicata (pho) | -6,0 | -5,4 | -31,0 | 0,6 | 54,8 | -0,7 | 49,4 | -0,8 | 9,8 | 0,4 | 149,9 | 79,3 | 116,9 | 4 604 |
| Calabria | -4,9 | -4,4 | -17,7 | 0,1 | 48,8 | -2,7 | 43,2 | -2,2 | 11,4 | -0,4 | 47,2 | 13,4 | 29,0 | 3 098 |
| Sicilia | -4,8 | -3,9 | -43,0 | 2,0 | 51,2 | -0,1 | 44,1 | -0,5 | 13,8 | 0,8 | 155,8 | 4,2 | 93,0 | 7 460 |
| CONV + pho | -5,2 | -4,1 | -30,5 | 7,2 | 49,5 | -2,3 | 43,3 | -3,0 | 12,5 | 0,1 | 201,3 | 53,7 | 126,3 | 58 255 |
| Altri fattori non specif. | | | | 1,9 | | | | | | | | | | |
| ITALIA* | -5,2 | -4,2 | -24,2 | 100 | 62,6 | -0,9 | 57,9 | -1,3 | 7,4 | 0,7 | 501,6 | 123,1 | 298,9 | 398 799 |

Fonti: * stime SVIMEZ 2008; stime Ministero dello Sviluppo economico, DPS 2009; ** ISTAT, Indagine sul commercio estero, 17.9.2009; *** ISTAT, Indagine sul mercato del lavoro, 22.9.2009 e INPS (Istituto nazionale della previdenza sociale).

1.4 Imprese

La produzione industriale ha registrato un sensibile calo a partire dalla primavera del 2008, segnando un ritorno ai livelli della metà degli anni Ottanta. Il dato complessivo per l'Italia indica una diminuzione complessiva della produzione di circa il 18%.

Tabella 2 – Tasso di crescita dei prestiti bancari ad imprese e famiglie per macroaree (variazione percentuale su 12 mesi)

| | Imprese | | Famiglie | Totale economia |
|--------------------|----------------|---------|----------|-----------------|
| | Medie e grandi | Piccole | | |
| <i>Centro-nord</i> | | | | |
| 2007 – dic. | 13,9 | 6,1 | 10,8 | 11,1 |
| 2008 – mar. | 13,6 | 5,8 | 9,2 | 11,7 |
| giu. | 12,8 | 5,0 | 8,0 | 9,9 |
| sett. | 12,2 | 4,4 | 6,6 | 8,9 |
| dic. | 8,3 | 2,5 | 5,1 | 5,7 |
| 2009 – mar. | 5,0 | 1,1 | 4,5 | 2,8 |
| giu. | 1,6 | 0,5 | 3,1 | 1,3 |
| sett. | -1,4 | -0,3 | 2,9 | -0,1 |
| <i>Mezzogiorno</i> | | | | |
| 2007 – dic. | 11,5 | 8,1 | 12,9 | 10,4 |
| 2008 – mar. | 11,5 | 7,6 | 11,4 | 10,1 |
| giu. | 12,1 | 6,7 | 10,8 | 10,0 |
| sett. | 10,1 | 5,0 | 10,0 | 8,8 |
| dic. | 5,8 | 2,6 | 9,0 | 6,7 |
| 2009 – mar. | 4,1 | 1,1 | 7,5 | 5,3 |
| giu. | 1,5 | -0,3 | 5,7 | 3,6 |
| sett. | -0,8 | -0,7 | 5,0 | 2,9 |
| <i>Italia</i> | | | | |
| 2007 – dic. | 13,6 | 6,4 | 11,2 | 11,0 |
| 2008 – mar. | 13,4 | 6,1 | 9,6 | 11,5 |
| giu. | 12,7 | 5,3 | 8,6 | 9,9 |
| sett. | 12,0 | 4,5 | 7,3 | 8,8 |
| dic. | 8,0 | 2,5 | 5,9 | 5,9 |
| 2009 – mar. | 4,8 | 1,1 | 5,1 | 3,1 |
| giu. | 1,6 | 0,4 | 3,6 | 1,6 |
| sett. | -1,3 | -0,4 | 3,3 | 0,3 |

Fonte: Banca d'Italia, Bollettino Economico, n. 59, gennaio 2010.

Da recenti dati è emerso un indebolimento della contrazione a partire dal secondo trimestre del 2009 (figura A1 in appendice). Sulla base delle ultime indagini disponibili relative alla fiducia delle imprese, agli ordinativi previsti e alle scorte delle imprese industriali suddivise per macroaree (nord-est, nord-ovest, centro e sud) si conferma un graduale miglioramento delle attese a breve termine in tutte le aree, benché i tempi della ripresa permangano incerti.

La crisi economica ha influito direttamente sull'atteggiamento delle imprese verso il mercato creditizio, provocando una riduzione del fabbisogno finanziario per gli investimenti e le scorte nonché un aumento della domanda di prestiti per la ristrutturazione del debito.

Dai dati si evince che il calo del tasso di prestiti bancari, registrato a partire dall'inizio del 2008, è stato generalizzato e ha coinvolto tutte le aree geografiche e tutti i settori dell'attività economica. Tuttavia, il credito, in particolare alle aziende, si è ridotto in ragione di fattori legati sia alla domanda sia all'offerta. Da un lato, il peggioramento dell'attività economica ha determinato una riduzione del fabbisogno finanziario complessivo, dato questo che emerge anche quando si include nel calcolo l'accresciuta domanda di prestiti di ristrutturazione del debito. Dall'altro, le condizioni dell'offerta sono rimaste restrittive a causa delle prospettive economiche sfavorevoli e dei rischi più elevati. La decelerazione dei prestiti bancari è più marcata al centro-nord e per le aziende medie e grandi. Anche le piccole imprese, che costituiscono il 90% di tutte le aziende attive in Italia, hanno registrato una contrazione del credito – più accentuata al sud e nelle isole – nella seconda metà del 2009 rispetto allo stesso periodo del 2008.

Al contrario, le famiglie hanno visto una crescita stabile dei prestiti bancari su base nazionale e sembrano quindi avere risentito in misura minore della crisi, soprattutto al sud e nelle isole.

2. La risposta delle regioni alla crisi

Nel settembre del 2009 la DG Politica regionale della Commissione europea (DG REGIO) ha condotto un'indagine, basata su un questionario, con l'obiettivo di raccogliere informazioni relative all'entità e alla qualità delle misure adottate dalle regioni italiane di fronte alla crisi economica nel periodo 2009-2010, a completamento del piano anticrisi messo a punto dal governo a livello nazionale. Tale analisi dovrebbe consentire inoltre di comprendere come le regioni abbiano anticipato l'ampiezza e la natura della crisi, oltre che le sue possibili implicazioni per i rispettivi tessuti socio-economici.

L'indagine condotta permette, per quanto a livello preliminare, di quantificare l'ammontare delle risorse mobilitate dalle regioni in base alle fonti di finanziamento e di stimare il contributo netto delle regioni, previa deduzione dei trasferimenti nazionali (paragrafo 2.1)¹¹. I dati a disposizione hanno tuttavia consentito di circoscrivere l'analisi delle misure anticrisi solo a quelle finanziate con risorse discrezionali delle regioni (paragrafo 2.2) e del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR, paragrafo 2.3), ma non del Fondo Sociale Europeo (FSE).

2.1 Pacchetti anticrisi complessivi e netti in Italia per gruppi di regioni (COMP vs CONV)

Dai dati preliminari si evince che nel 2009-2010 le regioni hanno adottato misure anticrisi considerevoli, mettendo a disposizione risorse lorde per circa 14,5 miliardi di EUR. Al netto dei trasferimenti nazionali, già inclusi nell'ammontare totale del piano nazionale anticrisi, le regioni hanno iniettato nell'economia nuove risorse per un valore di circa 9 miliardi di EUR, pari allo 0,7% del PIL 2009. Tuttavia, la maggior parte delle risorse contenute nel pacchetto sembra provenire più dall'anticipazione di spese già programmate che da nuove spese.

¹¹ L'analisi è basata su 20 delle 21 regioni italiane NUTS 2 e non comprende la P.A. Bolzano.

Tabella 3 – Pacchetti anticrisi per fonte di finanziamento e gruppi di regioni (in milioni di EUR)

| | Fonte di finanziamento | | | | Totale pacchetto per la ripresa | Contributo netto delle regioni (3) = (1) + (2) |
|----------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|----------|----------------------------|---------------------------------|--|
| | Pacchetto regionale 2009-2010 * (1) | Fondi strutturali 2007-2013 (2) | | Trasferimenti nazionali ** | | |
| | | FESR | FSE | | | |
| COMP + Sardegna | 4 853,18 | 929,80 | 998,67 | 4 307,12 | 11 088,77 | 6 781,65 |
| Quota sul contributo netto | 71,6% | 13,7% | 14,7% | | | 100% |
| CONV + Basilicata | 686,84 | 770,21 | 671,66 | 1 271,80 | 3 400,50 | 2 128,71 |
| Quota sul contributo netto | 32,3% | 36,2% | 31,6% | | | 100% |
| ITALIA | 5 540,02 | 1 700,00 | 1 670,33 | 5 578,91 | 14 489,28 | 8 910,36 |
| | 100% | 100% | 100% | | | 100% |
| Quota COMP | 87,6% | 54,7% | 59,8% | | | 76,1% |
| Quota CONV | 12,4% | 45,3% | 40,2% | | | 23,9% |

Fonte: stime DG REGIO sulla base dei dati forniti dalle regioni.

* Comprende i fondi discrezionali regionali + cofinanziamento regionale dei fondi strutturali.

** Comprende i trasferimenti nazionali (ordinari) + cofinanziamento nazionale della programmazione dei fondi strutturali ed eventualmente dei piani anticrisi regionali.

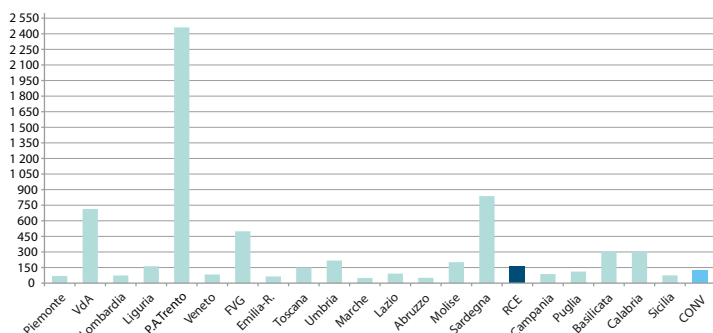
Le condizioni economiche e strutturali anteriori alla crisi aiutano a chiarire le differenze di entità e composizione dei diversi pacchetti regionali anticrisi.

Il contributo relativo (netto) dei due gruppi di regioni al finanziamento del pacchetto aggiuntivo risulta proporzionale al rispettivo peso nell'attività economica complessiva (76,1% per le regioni COMP, 23,9% per le regioni CONV). Tuttavia, se si prendono in esame i valori pro capite (figura 1), il quadro non appare altrettanto nitido e la differenza tra i due gruppi di regioni tende a ridursi. In effetti, se si escludono gli *outlier* (in particolare la P.A. Trento), emerge che alcune regioni CONV, quali Basilicata e Calabria, hanno messo in atto sforzi di ripresa notevoli, ben superiori a quelli di tutte le altre regioni COMP, ad eccezione delle regioni a statuto speciale: Valle d'Aosta (VdA), Friuli-Venezia Giulia (FVG) e Sardegna¹².

Riguardo alle fonti di finanziamento dei pacchetti anticrisi, si può osservare quanto segue.

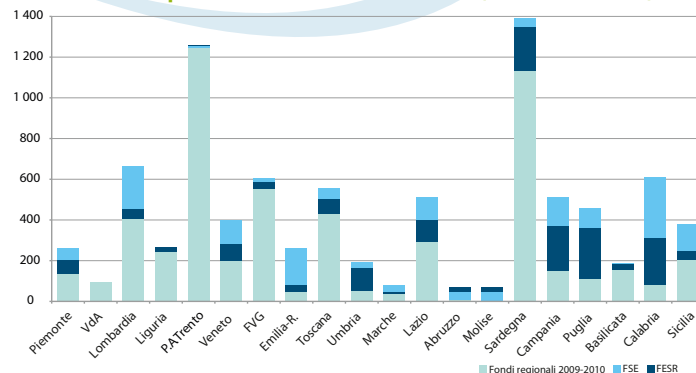
I **fondi regionali** (le risorse discrezionali delle regioni provenienti dai rispettivi bilanci) rappresentano la fonte principale di finanziamento per le regioni COMP, considerato il livello più elevato dei redditi e delle entrate fiscali di tali regioni. Anche escludendo le regioni *outlier* (in particolare la P.A. Trento), risulta che le regioni COMP hanno compiuto sforzi maggiori rispetto alle regioni CONV, non solo in valori assoluti, ma anche in termini relativi, investendo in misure anticrisi quote relativamente più ampie dei rispettivi fondi discrezionali sia in rapporto alla spesa in conto capitale delle regioni (2007) sia al PIL (2009): rispettivamente 6,8% e 0,37% per le COMP a fronte dello 0,9% e 0,30% per le CONV (cfr. tabella A1 in appendice).

Figura 1 – Spesa pro capite del contributo netto per regione (EUR)



Fonte: stime DG REGIO sulla base dei dati forniti dalle regioni.

Figura 2 – Contributo netto delle regioni al piano anticrisi nazionale per fonte di finanziamento (milioni di EUR)



Fonte: stime DG REGIO sulla base dei dati forniti dalle regioni.

¹² In Italia ci sono cinque regioni a statuto speciale: quattro sono regioni RCE (Valle d'Aosta, Trentino Alto-Adige, che comprende le province autonome di Trento e Bolzano, il Friuli-Venezia Giulia e la Sardegna), mentre la quinta rientra tra le regioni CONV (Sicilia).

I **fondi strutturali** provenienti dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e dal Fondo sociale europeo (FSE) sono stati impiegati per il finanziamento della maggior parte delle misure anticrisi delle regioni CONV, ammontando, in media, al doppio dei contributi provenienti dai fondi discrezionali delle regioni. In tre delle cinque regioni CONV (Calabria, Campania e Puglia) i fondi strutturali sono stati utilizzati per integrare i limitati bilanci regionali e i finanziamenti del governo centrale (figura 2). Tuttavia, in media, come emerge dal paragrafo 2.3, le regioni CONV non hanno sfruttato appieno il potenziale dei fondi UE al fine di mantenere il livello di finanziamento degli investimenti nel periodo di crisi.

Considerata la diversa natura o il diverso carattere degli interventi messi in atto, il FESR viene impiegato a sostegno dei piani anticrisi sia nelle regioni COMP sia nelle CONV, mentre il contributo del FSE è prevalente nei pacchetti anticrisi delle regioni COMP, in particolare attraverso la partecipazione diretta alla Cassa integrazione guadagni (CIG).

I **trasferimenti nazionali** erogati dal governo con l'obiettivo di finanziare la legislazione regionale e cofinanziare i piani regionali ed europei non sono stati inclusi nel calcolo del contributo netto delle regioni al pacchetto anticrisi nazionale per evitarne il doppio conteggio. Tuttavia, i trasferimenti nazionali rappresentano una quota rilevante per entrambi i gruppi di regioni, arrivando a finanziare oltre 1/3 dei rispettivi pacchetti complessivi (cfr. figura 3 in appendice).

2.2 Pacchetti anticrisi regionali (finanziati con risorse discrezionali): alcune osservazioni sulla qualità degli interventi regionali in Italia

Quasi tutte le regioni hanno adottato articolati piani regionali di ripresa e/o leggi anticrisi. Tuttavia, l'entità e la natura delle misure inserite nei pacchetti varia da regione a regione, sulla base dei mezzi finanziari disponibili e delle previsioni relative all'impatto socio-economico della crisi.

Le regioni sono state invitate a fornire una classificazione di tutte le misure discrezionali (i.e. le misure finanziate esclusivamente con i rispettivi bilanci) adottate nei piani regionali, sulla base dei destinatari (imprese, famiglie, lavoratori o, più in generale, opere pubbliche) e gli obiettivi dell'intervento (misure anticicliche a breve termine, volte a fornire una risposta rapida alla crisi, o misure strutturali, tese ad accrescere il potenziale di crescita e di occupazione nel medio-lungo termine).

Come preventivato, la quasi totalità delle misure per la ripresa introdotte dalle regioni è di natura anticiclica. Escludendo gli *outlier* (P.A. Trento), il quadro è analogo nelle regioni COMP e CONV, dove le misure a breve termine costituiscono in media il 70% dell'intero pacchetto. Considerando che le misure anticrisi saranno revocate una volta superata la fase critica, i pacchetti discrezionali delle regioni appaiono ben strutturati e in linea con gli orientamenti generali enunciati nel piano europeo di ripresa economica della Commissione, trattandosi di misure tempestive e provvisorie che avranno effetto soprattutto nel 2009-2010. Inoltre, tali pacchetti appaiono equilibrati, dato che tutte le regioni sembrano aver combinato misure contingenti straordinarie e una quota non marginale (30%) di misure strutturali con l'obiettivo di fronteggiare le debolezze strutturali e di accrescere la competitività a lungo termine.

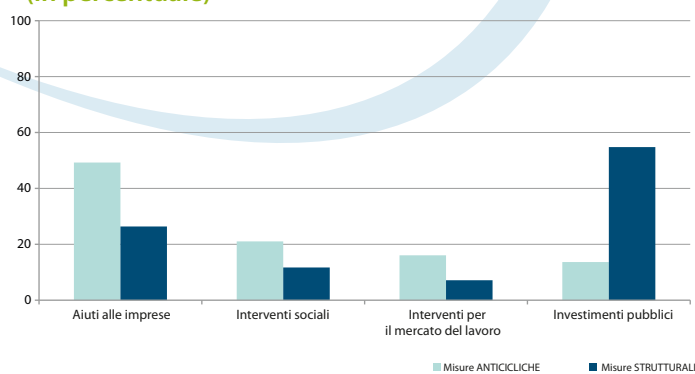
Il contributo delle regioni COMP rappresenta la voce principale nei pacchetti discrezionali per la ripresa, raggiungendo l'84% dell'importo totale.

Tabella 4 – Pacchetti regionali (milioni EUR) in base alla natura delle misure introdotte (tra parentesi i valori non comprensivi della P.A. Trento)

| | Misure anticicliche | Misure strutturali | Pacchetto regionale 2009-2010 |
|------------------------------|---------------------|--------------------|-------------------------------|
| ITALIA | 3 289,49 | 2 250,54 | 5 540,03 |
| | (3 027,34) | (1 266,54) | (4 293,88) |
| Quote | 59,4% | 40,6% | 100% |
| | (70,5%) | (29,5%) | (100%) |
| CONV | 486,86 | 199,98 | 686,84 |
| Quote | 70,9% | 29,1% | 100% |
| Contributo sul totale | 8,8% | 3,6% | 12,4% |
| | (11,3%) | (4,7%) | (16%) |
| COMP | 2 802,63 | 2 050,56 | 4 853,19 |
| | (2 540,48) | (1 066,56) | (3 607,04) |
| Quote | 57,7% | 42,3% | 100% |
| | (70,4%) | (29,6%) | (100%) |
| Contributo sul totale | 50,6% | 37% | 87,6% |
| | (59,2%) | (24,8%) | (84%) |

I pacchetti regionali risultano inoltre mirati, puntando a fornire un sostegno alle categorie di beneficiari particolarmente colpiti dalla crisi. Sulla base dei dati raccolti dalle regioni, le misure per la ripresa risultano rivolte prevalentemente al settore imprenditoriale. Anche gli interventi sociali (vale a dire le misure concepite per rispondere alle esigenze di categorie specifiche della popolazione, quali famiglie a basso reddito o disabili) appaiono consistenti, ma sono stati messi in atto solo in una minoranza di regioni. Accanto ai finanziamenti alle imprese, la maggior parte delle regioni ha scelto di introdurre misure di sostegno del mercato del lavoro, al fine di limitare l'impatto della crisi sull'occupazione e, di riflesso, sul livello della domanda nella fase di recessione.

Figura 3 – Composizione dei pacchetti regionali in Italia (in percentuale)



Fonte: stime DG REGIO sulla base dei dati forniti dalle regioni.

Benché costituiscano una quota rilevante del totale del pacchetto anticrisi discrezionale, gli investimenti pubblici (opere pubbliche) rappresentano una risposta alla crisi economica solo per un numero limitato di regioni che hanno investito cifre consistenti in questo settore (P.A. Trento, Toscana e Veneto rappresentano da soli il 90% del totale investito, cfr. figura 4 in appendice)¹³.

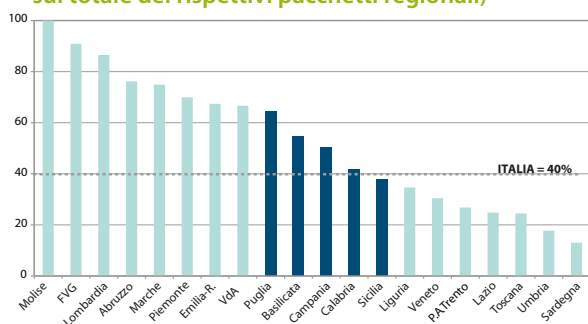
¹³ Gli investimenti pubblici rappresentano circa i 2/3 del relativo pacchetto (discrezionale) regionale di Trento; l'esclusione di quest'ultima comporta quindi solo un'alterazione limitata dei dati in fig. 3, relativamente alla riduzione per la quota di Trento del peso degli investimenti pubblici totali.

Una valutazione più dettagliata del tipo di misure introdotte a sostegno delle imprese e del mercato del lavoro nonché delle strategie adottate dalla maggior parte delle regioni a sostegno dell'economia reale segue nei paragrafi successivi.

2.2.1 Pacchetti anticrisi discrezionali: alcune osservazioni sulle misure a sostegno delle imprese

Nell'insieme, al momento di predisporre i rispettivi pacchetti anticrisi, le regioni hanno posto l'accento sul sostegno alle imprese. Nelle regioni a forte vocazione industriale o in cui si trovano grandi distretti industriali (Lombardia, Friuli-V.G., Piemonte, Marche e Molise), è stata destinata una somma consistente, fino al 90% delle risorse discrezionali, al sostegno delle imprese allo scopo di limitare il rischio di una riduzione permanente della capacità produttiva.

Figura 4 – Aiuti regionali alle imprese (in percentuale sul totale dei rispettivi pacchetti regionali)



Fonte: stime DG REGIO basate sui dati forniti dalle regioni.

La crisi sembra essere stata percepita come dominata dal fronte finanziario e non dal crollo della domanda: la maggior parte delle misure previste è stata volta infatti a facilitare l'accesso alle risorse finanziarie per le imprese, in particolare sotto forma di fondi di garanzia (o contro-garanzia), e a rimettere in moto il sistema creditizio. Gli interventi previsti hanno principalmente carattere anticiclico, ad eccezione di alcune regioni (in particolare l'Emilia-Romagna, ma anche – tra le regioni CONV – la Basilicata), che hanno optato per una riorganizzazione strutturale di settori specifici¹⁴, una strategia che, nell'insieme, ha permesso di recuperare risorse consistenti. Aiuti sono stati destinati a settori specifici (turismo, chimica e meccanica), ad aree geografiche (deprese) e alle fasce deboli (imprenditoria giovanile e femminile, microimprese, in particolare nelle regioni COMP) soprattutto con l'obiettivo di compensare l'elevata avversione al rischio da parte degli istituti di credito. Gli aiuti alle imprese di settori specifici legati alla ricerca e allo sviluppo, erogati dalla maggior parte delle regioni in entrambi i gruppi, risultano appropriati e coerenti con la strategia di Lisbona, che incentiva investimenti in aziende di tecnologia avanzata soprattutto in periodi di crisi.

Gli sgravi fiscali dell'IRAP, l'imposta regionale sulle attività produttive, sono uno strumento a cui hanno fatto ricorso solo le regioni a statuto speciale (P.A. Trento, Valle d'Aosta e Friuli-V.G.), in grado di compensarli grazie ai maggiori trasferimenti di risorse dal governo centrale.

Tabella 5 – Misure discrezionali regionali a sostegno delle imprese

| Regioni | Quota % di misure anticicliche | Misure volte a facilitare l'accesso al credito | | | Aiuti | | Sgravi fiscali |
|-----------------------|--------------------------------|--|---------------------|----------------|-------|-----|----------------|
| | | Fondi di garanzia | Capitali di rischio | Securitisation | Altro | R&S | |
| Piemonte | 89,4 | xx | | | x | xx | |
| Valle d'Aosta | 100 | x | | | x | | x |
| Lombardia | 72,9 | xx | | | xx | x | |
| Liguria | 97,6 | xx | | | x | | |
| P.A. Trento | 40,1 | x | xx | | xx | xx | xx |
| Veneto | 17,7 | x | x | | x | x | |
| Friuli-V.G. | 99,1 | xx | | xx | x | x | x |
| Emilia-Romagna | 0 | | | | xx | xx | |
| Toscana | 38,5 | xx | | | x | x | |
| Umbria | 100 | x | | | | | |
| Marche | 41,8 | x | | | | | |
| Lazio | 100 | x | x | x | | | |
| Abruzzo | 100 | x | | | x | | |
| Molise | 100 | x | | | | | |
| Sardegna | 92,9 | x | x | | xx | x | |
| COMP + phi | 74,6 | | | | | | |
| Campania | 100 | x | | | xx | | |
| Puglia | 50,8 | xx | | | xx | x | |
| Basilicata | 2,9 | x | | | xx | x | |
| Calabria | 96,7 | x | | | xx | x | |
| Sicilia | 100 | | | | xx | | |
| CONV + pho | 65,5 | | | | | | |
| ITALIA | 73,2 | | | | | | |

x= misura adottata xx= misura adottata e finanziata con risorse consistenti (in rapporto ad altre regioni).

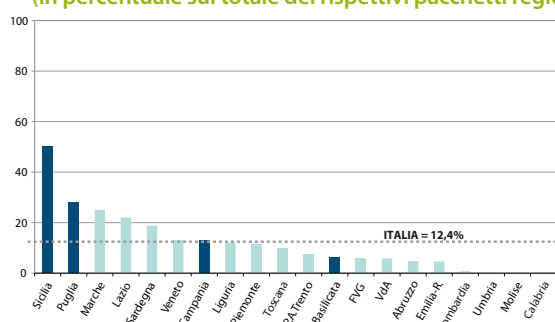
Fonte: stime DG REGIO sulla base dei dati forniti dalle regioni.

¹⁴ È il caso probabilmente del settore turistico in Emilia-Romagna, di quello chimico e meccanico in Basilicata e di quello tessile di Prato in Toscana.

2.2.2 Pacchetti anticrisi discrezionali: alcune osservazioni sulle misure a sostegno del mercato del lavoro e delle famiglie (interventi sociali)

In controtendenza rispetto al dato nazionale dove rappresentano quasi la metà delle risorse previste dal piano anticrisi del governo, le misure volte a sostenere il funzionamento del mercato del lavoro ammontano a circa il 10-12% dei pacchetti discrezionali delle regioni. Tale strategia può apparire poco lungimirante, specialmente in una situazione di crisi economica prolungata nella quale si prevede un aumento della disoccupazione nei mesi futuri. Tuttavia, non si deve dimenticare che gran parte degli interventi «passivi» sul mercato del lavoro (quali la CIG o analoghi strumenti di tutela sociale) sono stati finanziati dal governo e dal Fondo sociale europeo, riducendo così in maniera sostanziale la necessità per le regioni di cofinanziare tali misure.

Figura 5 – Aiuti delle regioni al mercato del lavoro (in percentuale sul totale dei rispettivi pacchetti regionali)



Fonte: stime DG REGIO sulla base dei dati forniti dalle regioni.

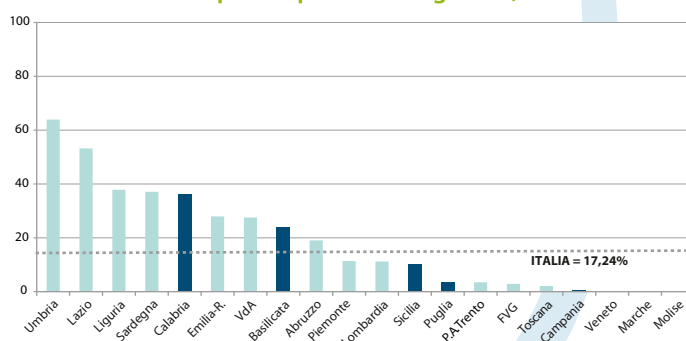
Quasi tutte le regioni hanno concentrato gli sforzi su due priorità: i) il miglioramento dei servizi di inserimento al lavoro e gli investimenti nei servizi di riqualificazione professionale e di formazione continua, al fine di favorire l'incontro tra domanda e offerta e sostenere l'occupazione presente e futura della forza lavoro. Un numero rilevante di regioni, in particolare CONV, ha scelto di stanziare aiuti per le fasce deboli, quali disabili, disoccupati, giovani e donne, attraverso misure mirate ad accrescerne la capacità a mantenere l'impiego attuale o a ottenerne uno nuovo; ii) la difesa dei posti di lavoro esistenti, al fine di mantenere i livelli occupazionali attraverso aiuti finanziari erogati con la CIG e/o con altri strumenti di adattamento degli orari di lavoro. Le regioni CONV hanno rafforzato soprattutto gli strumenti di previdenza sociale tramite investimenti nell'assistenza all'infanzia e nell'edilizia abitativa.

Le misure introdotte hanno principalmente (o esclusivamente, nel caso della maggior parte delle regioni COMP) un carattere anticiclico e sono volte ad attutire l'impatto della crisi economica sul mercato del lavoro. Tuttavia, alcune regioni hanno attuato strategie più lungimiranti, ricorrendo a fondi discrezionali propri per finanziare esclusivamente misure strutturali in linea con la strategia di Lisbona (come indicato in ii). Tra le regioni CONV, spiccano gli articolati pacchetti messi a punto da Campania, Puglia e Calabria, tesi a finanziare esclusivamente misure strutturali, con particolare attenzione alle politiche attive del lavoro. Un tale orientamento è da accogliere positivamente, poiché mira alla riduzione del divario crescente tra il mercato del lavoro delle regioni CONV – contraddistinto da tassi di occupazione e di partecipazione eccezionalmente bassi – e le più ricche regioni del nord e del centro.

Le misure di protezione sociale integrano i bilanci (talvolta limitati) destinati agli interventi a favore del mercato del lavoro; le due voci devono pertanto ritenersi collegate.

Gli interventi sociali, che ammontano a circa il 17% dei pacchetti discrezionali delle regioni, sono destinati al sostegno alle famiglie per il pagamento dei mutui, dell'affitto e delle bollette. Alcune regioni CONV hanno anche consentito l'accesso gratuito o a costi ridotti ai servizi pubblici (trasporti per gli anziani, assistenza all'infanzia e fornitura di energia) per le persone più svantaggiate.

Figura 6 – Interventi sociali delle regioni (in percentuale sul totale dei rispettivi pacchetti regionali)



Fonte: stime DG REGIO sulla base dei dati forniti dalle regioni.

Tabella 6 – Misure discrezionali regionali a sostegno del mercato del lavoro e delle famiglie

| Regioni | Interventi sul mercato del lavoro | | | | | Interventi sociali |
|-------------------|-----------------------------------|---|--|--|--------------------|--------------------------------|
| | Quota % di misure anticicliche | Inserimento al lavoro, riqualificazione professionale e formazione continua | CIG e altri meccanismi di adattamento dell'orario di lavoro* | Rafforzamento della previdenza sociale | Aiuti finanziari** | Quota % di misure anticicliche |
| Piemonte | 74,0 | xx | xx | | | 15,0 |
| Valle d'Aosta | 100 | x | x | x | | 100 |
| Lombardia | 100 | | xx | | x | 100 |
| Liguria | 100 | x | x | | | 100 |
| P.A. Trento | 93,4 | | x | | x | 100 |
| Veneto | 0 | x | x | | | 0 |
| Friuli-V.G. | 52,1 | x | x | x | x | 96,9 |
| Emilia-Romagna | 0 | xx | xx | | | 100 |
| Toscana | 100 | x | x | | x | 100 |
| Umbria | 0 | | x | | | 51,1 |
| Marche | 100 | x | x | | | 0 |
| Lazio | 100 | | x | | | 100 |
| Abruzzo | 100 | x | | | | 100 |
| Molise | 0 | | | | | 0 |
| Sardegna | 72,9 | x | xx | x | xx | 43,5 |
| COMP + phi | 79 | | | | | 70,6 |
| Campania | 0 | x | x | | | 100 |
| Puglia | 0 | x | xx | xx | xx | 100 |
| Basilicata | 95,3 | x | x | x | | 92,4 |
| Calabria | 0 | xx | x | x | xx | 77 |
| Sicilia | 100 | xx | x | xx | | 100 |
| CONV+pho | 68,8 | | | | | 89,3 |
| ITALIA* | 76,7 | | | | | 72,4 |

x= misura adottata xx= misura adottata e finanziata con risorse consistenti (in rapporto ad altre regioni).

Fonte: stime DG REGIO sulla base dei dati forniti dalle regioni.

* La CIG comprende anche i contratti di solidarietà (orario di lavoro ridotto per mantenere i posti di lavoro).

** Misure tese a favorire le fasce deboli (soprattutto donne, disoccupati e disabili), ad esempio le «Misure anticrisi per le donne», i «Prestiti d'onore per le donne», i «Prestiti d'onore per le donne, per persone diversamente abili», le «Misure per favorire l'occupazione femminile», i «Bonus all'occupazione».

2.3 Fondi strutturali: alcune osservazioni sulle misure anticrisi finanziate dal FESR

La politica di coesione ha integrato i piani delle regioni italiane, fornendo un sostegno consistente alle misure finanziarie anticrisi. In media, circa il 42% del totale degli impegni FESR 2009-2010 assunti dalle regioni italiane è stato impiegato per provvedimenti anticrisi.

Tuttavia, le regioni COMP e CONV sembrano seguire modelli diversi nell'utilizzo di tali fondi. Per un numero rilevante di regioni COMP, i fondi per la ripresa FESR superano le dotazioni finanziarie stanziare per il 2009 e il 2010 – comportando l'impiego delle risorse non utilizzate nel 2007 e 2008 – a indicare quindi che tutte le risorse disponibili della politica di coesione sono state interamente destinate a irrobustire gli sforzi regionali in risposta alla crisi.

Data l'attuale congiuntura e le consistenti dotazioni finanziarie a loro disposizione, le regioni CONV avrebbero dovuto «approfittare» della crisi per accelerare l'attuazione dei rispettivi

programmi operativi FESR. Al contrario, scegliendo di fare solo un uso limitato delle risorse FESR, tali regioni hanno dato prova di minore capacità amministrativa rispetto a quelle COMP, in particolare se si considera che la maggiore dimensione assoluta delle loro dotazioni finanziarie non trova un limite nel Patto di stabilità interno¹⁵, poiché le spese in conto capitale (come i meccanismi di ingegneria fiscale, vale a dire la maggior parte degli interventi FESR per la ripresa a sostegno delle imprese) non contribuiscono al raggiungimento del tetto fissato per la spesa regionale.

Riguardo alle misure finanziate, come nel caso dei pacchetti discrezionali regionali, la maggior parte dei programmi operativi FESR è stata impiegata in aiuto alle imprese. L'asse I (R&S e innovazione) di tali programmi, fornendo un sostegno alle PMI (attraverso la creazione di nuovi fondi di garanzia) colpite da

¹⁵ Il Patto di stabilità interno è un accordo tra lo Stato, le regioni e i comuni per la fissazione di un tetto alle spese attuali delle amministrazioni locali, al fine di garantire la conformità al Patto di Stabilità e Crescita. Il tetto (che esclude le spese in conto capitale) viene rivisto su base annua nella legge finanziaria.

una sensibile restrizione nell'accesso al credito e/o attive in settori ad alta innovazione, si è rivelato uno strumento valido per fronteggiare la crisi a breve termine, favorendo la ripresa del sistema produttivo, ma anche a medio-lungo termine, mirando a salvaguardare la capacità d'investimento delle imprese più innovative.

La quota rimanente dei fondi FESR ha consentito alle regioni di mantenere livelli ragionevoli di investimenti pubblici, sostenendo quelli nelle infrastrutture (Toscana, Veneto, P.A. Trento, Sardegna, Campania) e nell'energia (Toscana, P.A. Trento, Basilicata), in particolare l'energia prodotta da fonti rinnovabili e destinata ad aumentare il livello di efficienza energetica.

3. Conclusioni

La crisi economica ha preso avvio in Italia già alla fine del 2008, dapprima colpendo le regioni settentrionali, maggiormente esposte agli effetti del commercio internazionale, e diffondendosi successivamente nelle altre regioni. Le differenti specializzazioni produttive e il diverso grado di apertura al commercio estero sembrano spiegare l'asincronia tra regioni settentrionali e parte di quelle centrali e quelle meridionali e, più in generale, tra regioni COMP e CONV durante la crisi. È ragionevole attendersi che, una volta stabilizzatesi le condizioni economiche e riassorbitasi la

contrazione della domanda globale, le regioni COMP, più aperte (e reattive), si riprenderanno per prime dal ciclo negativo.

Tale visione viene confermata in parte dall'analisi dei pacchetti anticrisi regionali.

Sulla base dei dati forniti dalle regioni, si stima che le stesse abbiano messo a punto un pacchetto anticrisi complessivo di circa 15 miliardi di EUR lordi per il periodo 2009-2010, equivalente ad un contributo netto di 9 miliardi di EUR, corrispondente a uno stimolo addizionale pari allo 0,7% del PIL 2009.

Date la congiuntura critica e la più ampia disponibilità di risorse (regionali, nazionali e provenienti dai fondi strutturali) che possono mobilitare, ci si sarebbe atteso che le regioni CONV dispiegassero appieno tutte le risorse a loro disposizione al fine di accelerare la ripresa. In realtà, dall'analisi della distribuzione geografica degli sforzi delle regioni a sostegno dell'economia reale emerge un quadro diverso. Le regioni COMP sembrano avere maggiori possibilità di superare la fase di stagnazione, dati: i) la maggiore entità delle risorse che tali regioni sono state in grado di mobilitare per fronteggiare la crisi economica e, in particolare, l'impiego tempestivo dei fondi strutturali; ii) il «controllo» della principale fonte di finanziamento delle misure per la ripresa, vale a dire le risorse discrezionali regionali.

Tabella 7 – Impiego del FESR in risposta alla crisi

| Regioni | Interventi FESR per la ripresa (milioni di EUR)* | Quota % della dotazione FESR 2009-2010 | Ripartizione (in %) degli interventi FESR per la ripresa | | | |
|-------------------|--|--|--|--------------------|--|-----------------------|
| | | | Aiuti alle imprese | Interventi sociali | Interventi a sostegno del mercato del lavoro | Investimenti pubblici |
| Piemonte | 70,98 | 58,9 | 61 | | | 39 |
| Valle d'Aosta** | 0 | 0 | | | | |
| Lombardia | 50,98 | 85,6 | 100 | | | |
| Liguria | 61,30 | 129,0 | | | | 100 |
| P.A. Trento | 2,85 | 52,3 | 74 | | | 26 |
| Veneto | 82,70 | 140,7 | 83 | | | 17 |
| Friuli-V.G. | 33,81 | 157,7 | 100 | | | |
| Emilia-Romagna | 30,96 | 85,5 | 59 | | | 41 |
| Toscana | 73,42 | 76,7 | 47 | | | 53 |
| Umbria | 115,48 | 272,4 | 79 | | | 21 |
| Marche | 11,10 | 34,8 | 100 | | | |
| Lazio | 105,50 | 100,4 | 100 | | | |
| Abruzzo | 34,99 | 88,6 | 51 | | | 49 |
| Molise | 38,12 | 190,6 | 47 | | | 53 |
| Sardegna | 217,70 | 109,3 | 13 | 1 | | 86 |
| COMP + phi | 929,88 | 104,6 | 56 | 0,2 | | 43 |
| Campania | 220,00 | 22,7 | 80 | | | 20 |
| Puglia | 250,00 | 33,8 | 89 | 5 | | 6 |
| Basilicata | 25,29 | 26,9 | 34 | 10 | | 56 |
| Calabria | 233,00 | 55,0 | 58 | 8 | | 34 |
| Sicilia | 41,92 | 4,5 | 67 | | | 33 |
| CONV + pho | 770,21 | 24,3 | 74 | 4 | | 22 |
| ITALIA* | 1 700,09 | 41,9 | 64 | 2 | | 34 |

Fonte: stime DG REGIO sulla base dei dati forniti dalle regioni.

* Impegni FESR 2009-2010 destinati agli interventi anticrisi.

** La VdA ha finanziato il piano anticrisi impiegando esclusivamente risorse regionali.

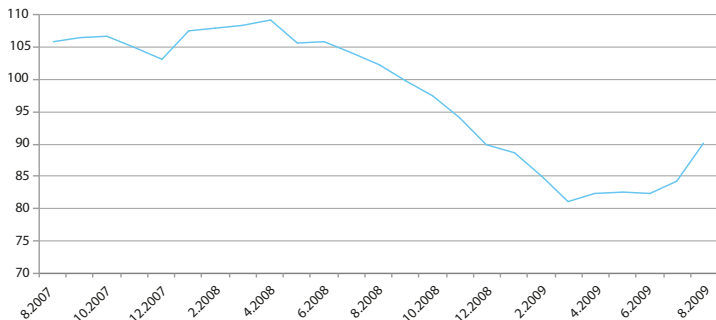
Il quadro appare più equilibrato se si considera la qualità degli interventi regionali anticrisi in Italia. Le regioni COMP e CONV presentano una situazione analoga per quanto concerne i) la natura delle misure introdotte, che combinano la prevalenza di misure straordinarie anticicliche (70% del pacchetto) con una quota non marginale di misure strutturali (30%), volte a stimolare la crescita e l'occupazione nel medio e lungo termine; ii) i beneficiari, rappresentati in tutte le regioni principalmente dalle imprese, con l'obiettivo di scongiurare il rischio di una riduzione permanente della capacità produttiva a seguito della crisi.

La risposta complessiva alla crisi messa in atto dalle regioni CONV è stata positiva, ma non efficace come avrebbe dovuto. In qualità di destinatari principali dei fondi strutturali per l'Italia, le regioni CONV avrebbero dovuto adottare scelte più determinate

per sfruttare appieno il potenziale dei fondi UE per mantenere quantomeno inalterato il livello degli investimenti, in particolare nell'attuale fase congiunturale in cui gli altri introiti (risorse proprie e contributi governativi) sono diminuiti per effetto della crisi. Benché la maggior parte delle regioni CONV sembri aver compreso la necessità di fronteggiare i problemi strutturali nel funzionamento del mercato del lavoro e aver adottato misure adeguate a stimolare la crescita dell'occupazione di lungo periodo, e tali provvedimenti daranno i risultati attesi dopo un certo periodo di tempo. Pertanto, essi avrebbero dovuto essere accompagnati da interventi quantitativamente più robusti per accelerare la ripresa ciclica. Non si può quindi escludere che, una volta ripristinate le normali condizioni economiche, la reazione più vigorosa e tempestiva delle regioni COMP determini un ulteriore acuirsi del divario esistente con le regioni CONV.

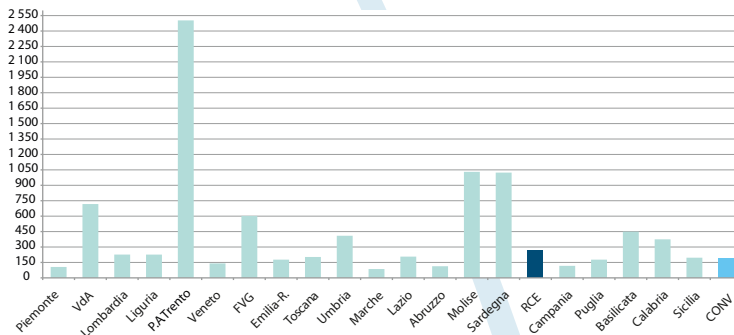
Appendice

Figura A1 – Indice di produzione industriale in Italia (per trimestre)



Fonte: dati ISAE, ISTAT.

Figura A2 – Spesa pro capite sul totale dei pacchetti anticrisi (EUR)



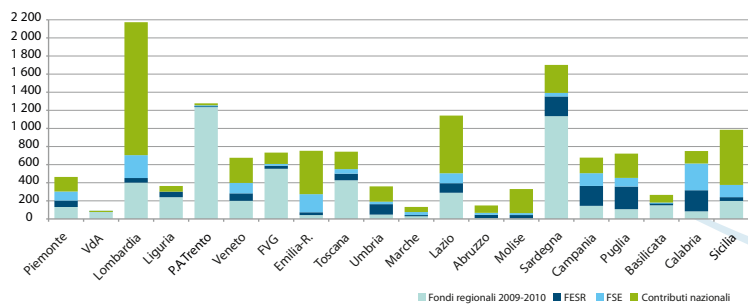
Fonte: stime DG REGIO sulla base dei dati forniti dalle regioni.

Tabella A1 – Quota percentuale pacchetti regionali su PIL e spesa in conto capitale

| | Pacchetti regionali 2009-2010 | Quota % sul PIL 2009 | Quota % sul PIL 2009 (Trento esclusa) | Quota % sulla spesa conto capitale sostenuta dalle regioni nel 2007 | Quota % sulla spesa conto capitale sostenuta dalle regioni nel 2007 (Trento esclusa) |
|---------------------------|-------------------------------|----------------------|---------------------------------------|---|--|
| COMP + regioni phi | 4 853,18 | 0,5 | 0,37 | 8,8 | 6,8 |
| CONV + regioni pho | 686,84 | 0,30 | 0,30 | 0,9 | 0,9 |
| ITALIA | 5 540,02 | 0,46 | 0,36 | 7,4 | 5,9 |

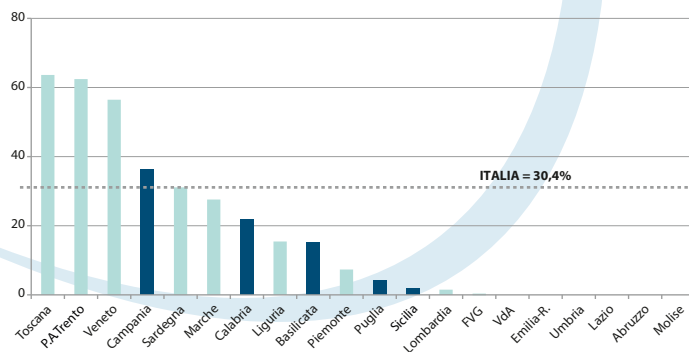
Fonte: stime DG REGIO sulla base dei dati forniti dalle regioni.

Figura A3 – Totale dei pacchetti anticrisi regionali per fonte di finanziamento (milioni di EUR)



Fonte: stime DG REGIO sulla base dei dati forniti dalle regioni.

Figura A4 – Quota di investimenti pubblici nei pacchetti regionali



Fonte: stime DG REGIO sulla base dei dati forniti dalle regioni.

Riferimenti bibliografici

Banca d'Italia, *Bollettino Economico*, n. 57 giugno 2009, n. 58 ottobre 2009, n. 59 gennaio 2010

Banca d'Italia, *L'economia delle regioni italiane, Economie regionali*, n. 103 dicembre 2009

Commissione europea, *The EU's response to support the real economy during the economic crisis: an overview of Member States' recovery measures, European Economy, Occasional Paper 51*, luglio 2009

ISTAT, *Le esportazioni delle regioni italiane gennaio-giugno 2009, Statistiche sul commercio con l'estero*, settembre 2009

ISTAT, *Rilevazione sulle forze lavoro Il trimestre 2009*, settembre 2009

MiSE, Dip. Sviluppo e coesione economica, *Quaderno congiunturale territoriale n. 39*, luglio 2009

MiSE, Dip. Sviluppo e coesione economica, *Rapporto Strategico Nazionale 2009*, dicembre 2009

Presidenza consiglio ministri, Dip. politiche comunitarie, *Programma nazionale di riforma 2008-2010, Rapporto di implementazione*, 2009.

Tutte le domande, commenti o contributi devono essere inviati al seguente indirizzo:

regio-papers@ec.europa.eu

Per ulteriori informazioni si prega di consultare:

http://ec.europa.eu/regional_policy/index_it.htm