

La ripresa *in crisi?*

Analisi e prospettive
di un'economia indebolita

Firenze, febbraio 2017

RICONOSCIMENTI

Il rapporto è stato curato congiuntamente da Leonardo Ghezzi e Nicola Sciclone.
Hanno partecipato: Valentina Patacchini (cap. 1), Tommaso Ferraresi (Box 1.2), Maria Luisa Maitino e Letizia Ravagli (cap. 3).
L'allestimento editoriale è stato curato da Elena Zangheri.

IRPET, FIRENZE – Febbraio 2017

INTRODUZIONE	5
1.	
L'INSOSTENIBILE LEGGEREZZA DELLA CRESCITA	7
1.1 I dati congiunturali: le variabili macroeconomiche	7
1.2 Il preconsuntivo 2016	9
1.3 Il mercato del lavoro	11
1.4 La ripresa è fragile, perché non sufficientemente robusta	12
1.5 La ripresa è fragile, perché non sufficientemente pervasiva	14
1.6 La ripresa è fragile, perché più lenta rispetto a quanto si osserva altrove	16
1.7 La ripresa è fragile, perché rischia di non essere persistente e di adeguata intensità	17
Box 1.2 <i>Gli effetti del bonus contributivo</i>	18
2.	
CRESCITA E LAVORO: UN'ANALISI FRA CICLO E STRUTTURA	23
2.1 Le previsioni per il 2017-2018	23
Box 2.1 <i>Gli effetti dell'eliminazione della clausola di salvaguardia</i>	24
2.2 Questa crescita ci può bastare?	25
2.3 La resilienza nel mercato del lavoro: una strategia difensiva	28
2.4 La disoccupazione: fattori strutturali e ciclici	30
3.	
LA DISTRIBUZIONE DEI REDDITI	35
3.1 Il tenore di vita delle famiglie e degli individui	35
Box 3.1 <i>La disattivazione della clausola di salvaguardia Iva per il 2017</i>	36
3.2 L'ordinamento sociale e la maggiore vulnerabilità	36
3.3 La distribuzione dei redditi ed il mercato del lavoro	37
3.4 Le politiche di bilancio a favore delle famiglie	39
Box 3.2 <i>Le risorse necessarie per combattere la povertà assoluta</i>	41
4.	
L'INVESTIMENTO AI TEMPI DELLA CRISI: CRONACA DI UN DECLINO ANNUNCIATO?	43
4.1 La dimensione del problema	43
4.2 Some implications for policy analysis	46
4.3 Si fa presto a dire investimenti	51
4.4 Sì, ma chi paga?	53

La profondità della crisi che ha investito il nostro paese sembra aver prodotto effetti che, al di là dell'economia, hanno interessato in modo più generale la nostra società e il benessere dei cittadini. Lo si desume dalla maggior vulnerabilità a cui i singoli si sentono esposti, testimoniata dall'ampia variabilità del clima di fiducia osservata negli ultimi anni. Lo si ricava, poi, dalla permanenza prolungata del mercato del lavoro su tassi di disoccupazione storicamente elevati. Lo si coglie infine nel peggioramento dei tenori di vita, nella crescita della povertà e della disuguaglianza che investe oggi strati di popolazione un tempo al riparo da ogni elemento di crisi.

La marginalizzazione dei giovani, praticamente esclusi nella fase della distribuzione primaria del reddito e colpiti da un contenimento sempre più accentuato dei confini dello Stato, è solo un esempio di come ampie fasce di popolazione abbiano dovuto in questi anni rinunciare alla soddisfazione di molte legittime aspettative. Un ulteriore esempio riguarda l'apparato produttivo il cui indebolimento, provocato dalla contrazione del mercato interno e dal restringimento del credito, ha avuto effetti superiori al necessario processo di pulizia dei segmenti meno efficienti, tanto da colpire la capacità di produzione anche delle aziende che non meritavano di essere eliminate. Le esigenze di contenimento dei conti pubblici hanno gravato non solo sui bilanci delle famiglie, ma anche su quelli del sistema delle imprese, contribuendo per questa via ad incrinare ulteriormente la già fragile stabilità del sistema bancario. Tutto questo ha determinato un indebolimento dell'economia italiana che rischia di non essere in grado di affrontare i problemi che già oggi caratterizzano il paese.

L'economia è più debole e il tessuto sociale conseguentemente ne avverte i possibili negativi riflessi. Tuttavia la prevalenza nella congiuntura di segnali fra loro mutevoli e anche contrastanti, alcuni di segno positivo mentre altri di stampo più negativo, rende complessa la ricostruzione di un visione di insieme del quadro economico e sociale, se limitata al breve periodo. E' infatti, il nostro, un quadro in continua evoluzione, in cui si alternano momenti di ripresa ad altri di maggiore involuzione, che mettono in crisi gli stessi strumenti degli economisti, i cui modelli periodicamente propongono previsioni che risultano spesso lontane – in genere perché troppo ottimistiche – rispetto al dato ottenuto a consuntivo. Anche perché è molto forte il peso delle cd. variabili esogene, che sono per natura non direttamente influenzabili: su tutte, l'andamento del commercio internazionale e l'intonazione delle politiche di bilancio che scaturiscono dalle decisioni che si assumono a livello europeo.

Nel breve periodo, quindi, ogni ricostruzione del contesto economico e sociale rischia di avere un breve respiro. Nel medio lungo termine, però, è possibile scorgere i rischi di un progressivo indebolimento del nostro modello di sviluppo, già insito oggi in molte dinamiche produttive e sociali, e ciò richiama l'esigenza di un cambio di rotta rispetto alle politiche correnti. A ben guardare, nel caso del nostro paese, volgendo lo sguardo al futuro, alcuni elementi ci appaiono tutt'altro che incerti. Uno su tutti riguarda una crescita potenziale di poco superiore all'1%, con conseguenze inevitabili sul nostro livello di benessere e sulla diffusione di questo ai diversi strati della società.

Queste considerazioni pur valide per l'intero paese assumono toni diversi a seconda della regione considerata, perché la crisi è stata profondamente squilibrata oltre che per gli aspetti sopra richiamati anche dal punto di vista territoriale; in particolare il sud Italia ha subito conseguenze assai più gravi rispetto al centro-nord. In linea con le regioni del nord sta anche la Toscana che ha realizzato risultati mediamente migliori di quelli delle altre aree e le nostre previsioni per il prossimo biennio, confermerebbero questa tendenza. Ciò, se da un lato riafferma la presenza di soggetti più dinamici che hanno saputo reagire con successo alla crisi, dall'altro non attenua le difficoltà sugli altri fronti.

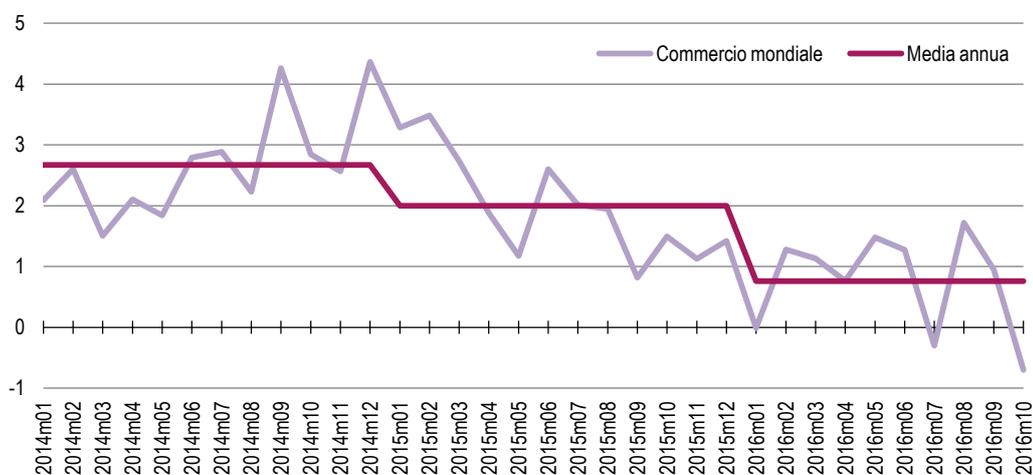
All'analisi di questi temi è dedicato il presente rapporto che intreccia l'analisi meramente congiunturale con l'avvio di una riflessione sui nodi problematici del nostro sviluppo e la disamina dei possibili interventi per rilanciare una crescita maggiormente inclusiva.

1. L'INSOSTENIBILE LEGGEREZZA DELLA CRESCITA

1.1 I dati congiunturali: le variabili macroeconomiche

Negli ultimi trimestri la dinamica del ciclo internazionale ha subito un rallentamento evidente condizionando così le prospettive di ripresa dell'economia toscana e di quella italiana e, più in generale, di molte delle economie del vecchio continente. In particolare, il tasso di crescita in termini reali del commercio mondiale è passato dal 3% circa (2014), al 2% (2015) per poi planare verso un modesto incremento nel corso del 2016 che è stimato non superiore al 1% in media d'anno (Graf. 1.1). Su questo rallentamento hanno giocato vari elementi, alcuni di natura strutturale (come il cambiamento del modello di sviluppo adottato dalla Repubblica Popolare Cinese), altri che mescolano in modo difficilmente separabile elementi di natura strutturale con aspetti congiunturali (come è il caso del lento ciclo di ripresa degli investimenti). Sta di fatto che il commercio mondiale non sembra più essere l'elemento di traino delle economie occidentali come era stato fino ad un paio di anni fa, lasciando in qualche modo inutilizzata parte della capacità produttiva di quelle economie, come la nostra, che proprio alla domanda internazionale avevano indirizzato molte delle proprie produzioni.

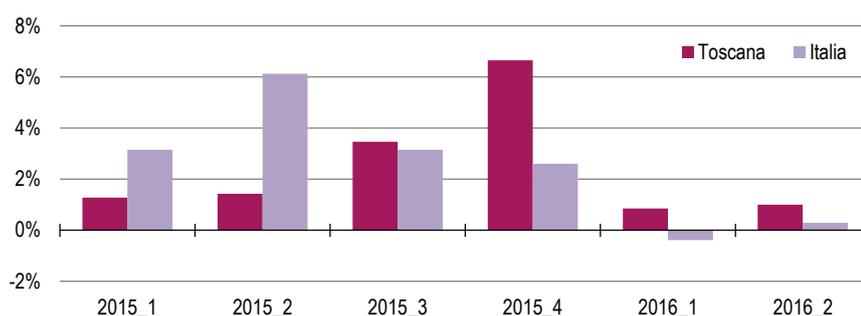
Grafico 1.1
RALLENTAMENTO DEL CICLO INTERNAZIONALE
Variazioni %



Fonte: CPB

La carenza di domanda in Italia e in Toscana, fino ad ora legata ad una carenza di domanda interna, rischia quindi di aggravarsi ulteriormente per effetto di una mancanza di spesa dal lato esterno. In effetti, stando ai dati relativi alle esportazioni estere raccolti da ISTAT il quadro che emerge dai primi tre trimestri del 2016 non è confortante, né per l'Italia né nello specifico per la regione (Graf. 1.2).

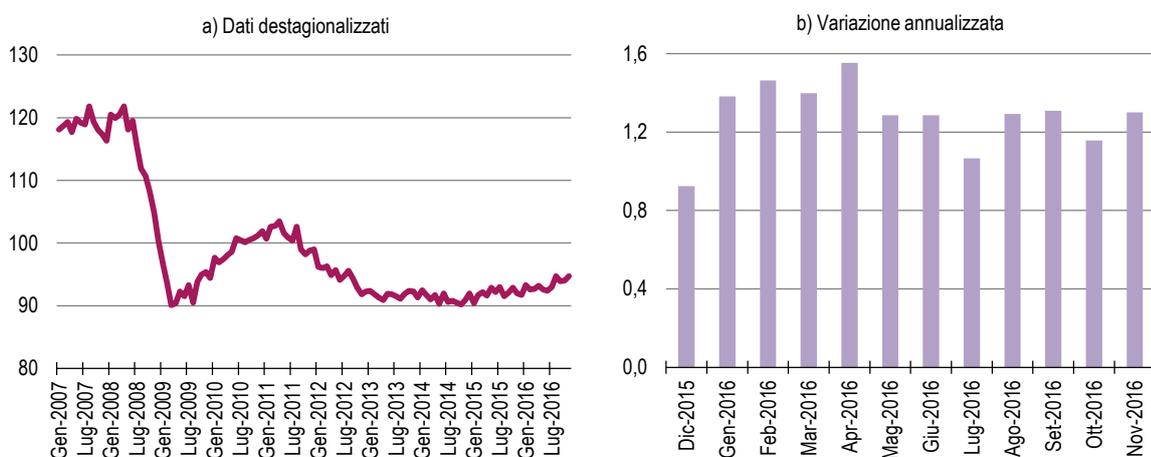
Grafico 1.2
 ESPORTAZIONI ESTERE DELLA TOSCANA E ITALIA
 Variazioni %



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Il rallentamento del ciclo è in parte confermato anche dall'evoluzione dell'indice di produzione (dato rilevato solo per l'Italia, vedi grafico 1.3). In questo caso nel corso dei primi mesi del 2016 si era assistito ad un evidente irrobustimento della dinamica del sistema produttivo che era durato almeno fino all'estate; questo aveva giustificato in parte l'aspettativa per un rilancio dell'economia nazionale più consistente di quello che in verità si realizzerà. Nell'ultimo semestre, infatti, il dato medio annuo relativo alla produzione industriale è andato affievolendosi perdendo parte della consistenza dei primi mesi. In particolare, da una crescita della produzione industriale che si stimava a gennaio essere collocata attorno all'1,6% (variazione tendenziale mensile riportata ad anno) si è arrivati ad ottobre-novembre con una crescita che su base annua è stata poco sopra all'1,2%.

Grafico 1.3
 INDICE DELLA PRODUZIONE INDUSTRIALE. ITALIA
 Indice (grafico a) e variazioni % tendenziali mensili annualizzate (grafico b)

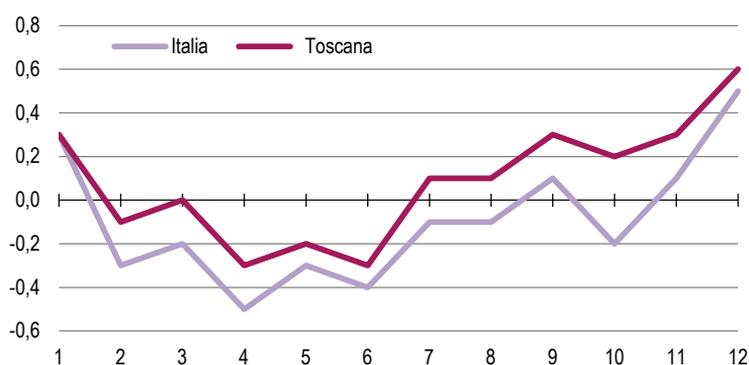


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Il rallentamento del sistema produttivo ha così ulteriormente confermato la presenza di una situazione che a tutt'oggi possiamo definire di eccesso di offerta, cosa che riguarda in particolare l'Italia ma che è comune anche a molte altre economie europee.

Tale condizione di squilibrio riceve poi una ulteriore riprova anche dalla lettura del dato relativo all'inflazione (Graf. 1.4). In Italia il tasso di variazione dei prezzi per l'intera collettiva (al netto dei prodotti energetici) è rimasto attorno allo 0,5% su media annua con una leggera accentuazione nel corso degli ultimi mesi a causa di una ripresa dei corsi delle materie prime. Uno scenario analogo emerge osservando i dati relativi alla Toscana. Se consideriamo nel paniere dei beni anche i prodotti energetici troviamo addirittura una situazione di deflazione: si osserva, infatti, una flessione dell'indice dei prezzi durante l'anno, nonostante la ripresa della produzione richiamata in precedenza che, seppur modesta, ha caratterizzato il sistema produttivo regionale e nazionale.

Grafico 1.4
INFLAZIONE. INDICE GENERALE DEI PREZZI
Variazioni %



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

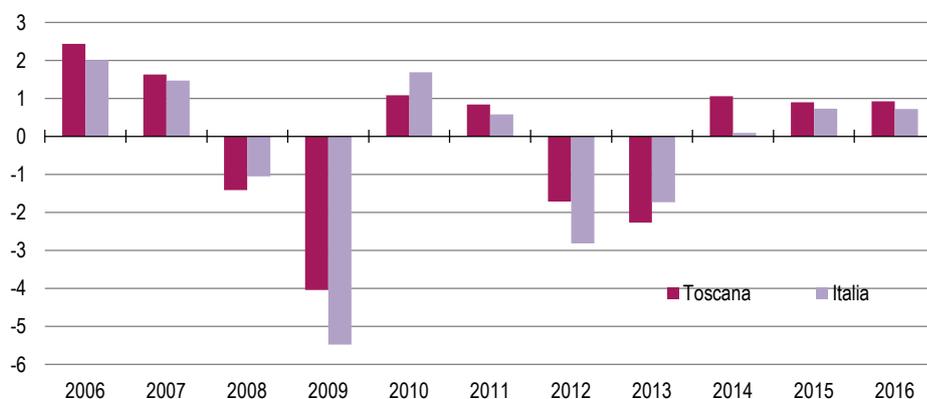
La permanenza in questa condizione asfittica, con scarsa domanda effettiva e deflazione, genera sicuramente problemi per la gestione delle politiche monetarie messe in campo dalla BCE, che se da un lato è stata in grado fino a questo punto di evitare crisi nazionali del debito sovrano, dall'altro nulla ha prodotto in termini di effetti sulla crescita effettiva dell'economia reale.

A completamento del quadro macroeconomico generale, ricordiamo infine che il tasso di cambio fra euro e dollaro sembra essersi stabilizzato attorno a valori prossimi a 1,05/1,10, di fatto marginalizzando i guadagni in termini di competitività internazionale di prezzo che potevano venire da un ulteriore processo di indebolimento della valuta europea.

1.2 Il preconsuntivo 2016

Le valutazioni dell'IRPET in merito all'evoluzione dell'economia italiana e toscana tengono in considerazione l'evoluzione dello scenario internazionale e il quadro che emerge dai principali indicatori congiunturali richiamati in precedenza e, proprio alla luce del progressivo affievolimento della dinamica mondiale, le stime per il 2016 sono state riviste leggermente al ribasso rispetto a quanto era stato pubblicato nel "Rapporto sulla situazione economica" dello scorso giugno (Graf. 1.5).

Grafico 1.5
ANDAMENTO DEL PIL ITALIANO E TOSCANO
Variazioni %



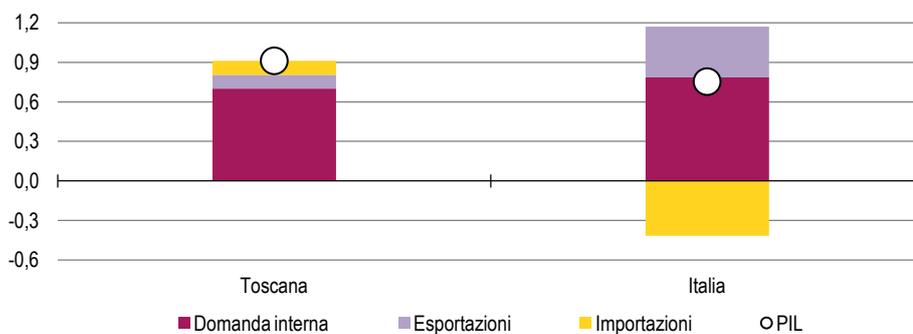
Fonte: stime IRPET

Per quanto attiene alla Toscana, l'ultimo anno si dovrebbe essere chiuso con una variazione del PIL che misuriamo in un +0,9% rispetto al 2015. Si tratta quindi di una conferma della fase di espansione che caratterizza la regione ormai da tre anni e che continua a garantire un margine aggiuntivo rispetto alla dinamica media dell'Italia. Stando alle nostre stime, infatti, il PIL italiano ha chiuso il 2016 con una crescita non superiore a +0,7%, una stima questa che appare in linea, anche se leggermente più contenuta, di quella ipotizzata dal Governo nella "Legge di Stabilità".

Si tratta in entrambe i casi, sia per la regione che l'Italia, di un tasso di crescita modesto che è frutto in parte di quell'indebolimento congiunturale richiamato sopra ma che in buona parte è espressione di un sistema produttivo che nel corso di questi anni è andato ridimensionandosi.

Andando ad analizzare le singole componenti della domanda effettiva, il pre-consuntivo 2016 conferma la presenza di un importante segnale già osservato nel corso del 2015 e che riguarda il ritrovato ruolo della domanda interna (Graf. 1.6) e in particolare della spesa delle famiglie come propulsore della crescita. Il contributo allo sviluppo che viene da questa componente infatti è, per la Toscana, pari a 0,7 punti percentuali di crescita del PIL, leggermente sopra quanto osservato a livello italiano (0,6 punti di crescita vengono dal consumo delle famiglie). In questo caso, come spesso accade nel commento dei dati riferiti all'intero paese, si deve però distinguere ciò che riguarda il sud Italia da quello che si stima per il centro nord: nel primo caso il contributo dei consumi privati delle famiglie è di fatto nullo mentre nel resto del paese si raggiunge una spinta ben superiore e che si stima pari a circa 0,8 punti percentuali di crescita del PIL.

Grafico 1.6
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL 2016. TOSCANA E ITALIA



Fonte: stime IRPET

La variazione del reddito disponibile delle famiglie (Tab. 1.7) è stata pari in Toscana al +2,0% consentendo così un parziale recupero del terreno perso negli ultimi anni; un risultato leggermente più contenuto ha caratterizzato, secondo le nostre stime, l'Italia. Vista la dinamica contenuta dei prezzi si può quindi ritenere che la variazione del potere d'acquisto sia stata in media in Italia attorno al +1,5% con un risultato leggermente più marcato per la Toscana e in generale per il centro nord e un andamento molto meno pronunciato per il mezzogiorno.

Tabella 1.7
VARIAZIONE (%) DELLE COMPONENTI DEL REDDITO DISPONIBILE DELLE FAMIGLIE NEL 2016. TOSCANA E ITALIA

	Toscana	Italia
Contributi sociali	1,5	1,3
Imposte	1,5	1,0
Prestazioni sociali	2,3	2,0
Reddito da lavoro dipendente	1,7	1,3
Altri redditi	2,0	1,2
Reddito disponibile	2,0	1,5

Fonte: stime IRPET

La ripresa del reddito per le famiglie si è accompagnata nel corso del 2016 ad un ridimensionamento della propensione media al consumo degli italiani e, in misura simile, dei toscani. Secondo i nostri calcoli, al netto dei consumi *in-kind*, la propensione alla spesa per l'Italia è diminuita di circa 0,7 punti passando dall'88,4% del reddito all'87,7%. Si tratta di una evoluzione in parte naturale, in presenza di un avvio di ciclo positivo, ma allo stesso tempo se venisse confermata dai dati effettivi potrebbe essere l'indicazione di una comunità che ha paura del futuro e che tende a

mortificare i propri atteggiamenti di spesa presenti in attesa di un domani che, allo stato attuale, non sembra lasciare spazio a grandi aspettative.

Accanto alla ripresa della spesa privata c'è da annoverare inoltre, dopo alcuni anni di riduzione, una ripresa anche dei consumi pubblici effettuati nel corso dell'anno. Il 2016 si è chiuso infatti con una crescita dei consumi della PA che in termini reali è stata pari al +0,4%. Si tratta di un risultato frutto di una duplice strategia: da un lato, vi è stata una ripresa della spesa pubblica che in termini nominali sarebbe stata dello 0,5% e contemporaneamente di un recupero di efficienza che si sarebbe riflesso in un'attenuazione della dinamica del deflatore dei consumi pubblici (il deflatore della spesa pubblica è cresciuto dello 0,1% rispetto a quello del PIL che invece ha segnato un +0,3/0,4%).

Un contributo positivo al risultato del 2016, almeno per l'Italia, è venuto poi dalla leggera ripresa degli investimenti. Questa variabile, la più colpita durante gli anni di crisi, è tornata a crescere seppur con un ritmo non ancora in grado di rispondere pienamente alle esigenze che il sistema avrebbe, volendo assicurare un percorso in grado di recuperare il terreno perso negli ultimi dieci anni. Nello specifico, il contributo alla crescita dell'economia italiana è pari a 0,1 punti percentuali di crescita di PIL. Un dato poco pronunciato ma comunque superiore a quanto mostrato dalla Toscana che ancora non torna, secondo le nostre previsioni, ad una vera fase di ripresa del processo di accumulazione di capacità produttiva. Di fatto per la nostra regione il contributo alla ripresa proveniente da questa componente della domanda aggregata è sostanzialmente nullo. Si tratta dell'aspetto più preoccupante per l'economia regionale e sul quale ci sembra opportuno tornare successivamente.

Nel complesso, le diverse componenti appena descritte fanno sì che la domanda interna abbia contribuito in modo determinante al risultato finale espresso in termini di PIL. Stando ai nostri calcoli, infatti, per l'Italia il contributo dovrebbe attestarsi a circa 0,8 punti di PIL e, in modo simile, a 0,7 punti per la Toscana.

La componente estera, invece, ha risentito del rallentamento del contesto internazionale che si è riflesso nell'arco della seconda metà dell'anno in una dinamica delle esportazioni estremamente contenuta. Il saldo di parte corrente della bilancia dei pagamenti italiani rimarrà stabile di poco inferiore ai 40 miliardi di euro di attivo, con una leggerissima contrazione rispetto al dato relativo al 2015. Le importazioni, infatti, seppur con un profilo di crescita meno marcato di quanto ci si potesse attendere, sono cresciute più di quanto non abbiano fatto le vendite all'estero. Nel complesso, quindi, il contributo proveniente dagli scambi con l'estero (sia in entrata che in uscita) dovrebbe essere sostanzialmente nullo per il complesso del paese. Questo risultato risulta vero anche per la Toscana che nel complesso quindi, riceve un impulso sostanzialmente nullo dagli scambi commerciali con l'estero. Di fatto per la Toscana il saldo commerciale con l'estero a prezzi correnti si è stabilizzato a circa 3 miliardi nel 2016. Ciò che ha contribuito invece alla crescita della regione sono stati i rapporti con le altre regioni italiane. Gli scambi interregionali hanno portato un contributo positivo alla crescita toscana che stimiamo in circa 0,2 punti percentuali di PIL.

1.3

Il mercato del lavoro

Nel corso del 2016 è rallentato anche il miglioramento del mercato del lavoro, che è proseguito a ritmo ridotto rispetto al 2015 e con qualche segnale contraddittorio in più rispetto a quell'anno.

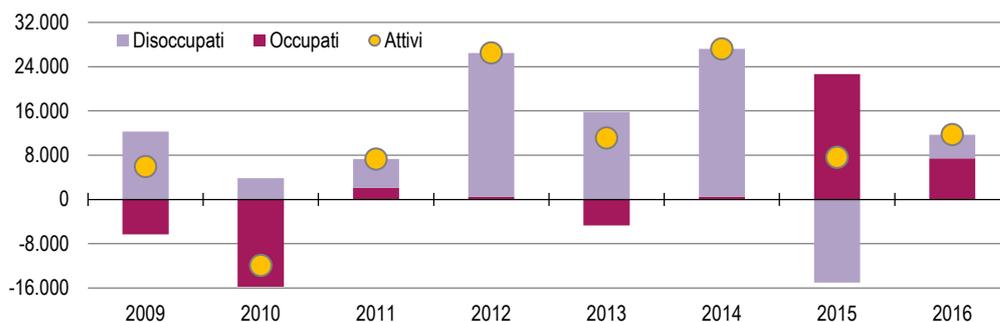
Su base annua si è registrato un aumento dell'occupazione: la variazione tendenziale (misurata sui primi tre trimestri) è stata in valore assoluto positiva e pari a 7,4mila occupati; in termini percentuali ciò corrisponde ad un incremento di 0,5 punti. Tale dinamica è stata interamente imputabile alla componente maschile, mentre quella femminile ha manifestato un lieve decremento. La crescita è inoltre interamente ascrivibile alla componente autonoma del lavoro (7mila su 7,4mila). Considerando che nei primi tre trimestri del 2014 si registravano 33mila dipendenti in più rispetto all'anno precedente e circa 43mila nel 2015, il risultato dei primi nove mesi del 2016 rappresenta una decelerazione chiara delle dinamiche dei due anni precedenti.

L'aumento della partecipazione al lavoro si è riflesso in una crescita del tasso di occupazione (+0,2 punti), a cui si è accompagnato – se pure in dimensioni modeste – un incremento del tasso di disoccupazione (+0,2 punti). Ciò in quanto gli attivi sono variati più degli occupati. Per quanto riguarda la distinzione di genere, la disoccupazione maschile è diminuita, mentre quella femminile è

umentata. In leggera flessione, nell'ultimo anno, la quota di disoccupazione di lunga durata che passa dal 53,9% al 49,6%; questa ultima inoltre, dalla più favorevole inversione del ciclo economico, cioè dal primo trimestre del 2014, è calata più velocemente della disoccupazione.

Il seguente grafico (vedi graf. 1.8) illustra le variazioni tendenziali delle forze di lavoro da un anno all'altro, attraversando le fasi di crisi (2009; 2011-2013) e quelle di ripresa (2014-2016). Complessivamente la situazione nel mercato del lavoro è migliore rispetto alle fasi più critiche della recessione, ma la ripresa procede ad una velocità ridotta e con qualche segnale discordante, ad esempio sul fronte della disoccupazione.

Grafico 1.8
LA TOSCANA DA UN ANNO ALL'ALTRO FRA CRISI E RIPRESA
Variazioni tendenziali annue



Fonte: elaborazioni Iripet su dati RTFL, ISTAT

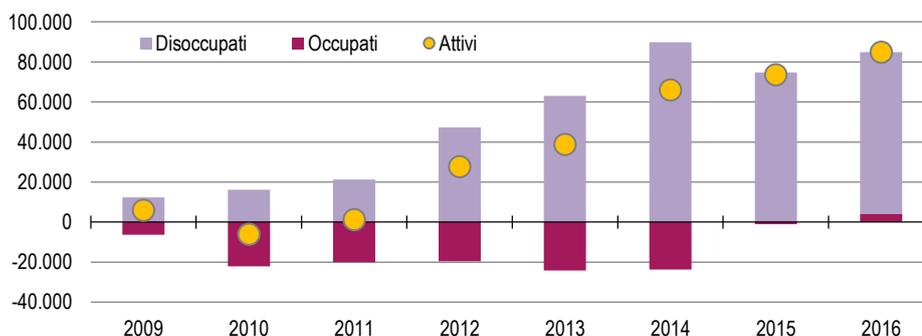
Si tratta quindi di una ripresa fragile. Non solo da un punto di vista economico, ma anche nei suoi riflessi sul mercato del lavoro. Valutiamo questi riflessi sotto diverse angolazioni.

1.4

La ripresa è fragile, perché non sufficientemente robusta

Le tendenze in atto non hanno ancora sanato il *gap* maturato negli anni di crisi (Graf. 1.9). Ancora oggi abbiamo circa 80mila disoccupati in più di quelli rilevati nel 2008, con un livello assoluto che è praticamente due volte (160mila) quello degli anni immediatamente precedenti la recessione. Come doppio è purtroppo anche il tasso di disoccupazione: 9,3% (2016), contro il 4,9% (2008). E' pur vero che abbiamo il medesimo numero di occupati; addirittura 4mila in più: sono nel 2016 circa 1.565mila, erano nel 2008 circa 1.561mila. Questo ultimo dato potrebbe indurci a maturare qualche elemento di ottimismo in più, sulla capacità di ripresa del sistema economico, accendendo qualche luce sulle molte ombre che emergono dall'analisi del fenomeno della disoccupazione.

Grafico 1.9
LA TOSCANA DOPO 8 ANNI DALLA CRISI
Variazioni tendenziali rispetto al 2008



Fonte: elaborazioni Iripet su dati RTFL, ISTAT

Entrambi i dati (+4mila occupati e +80mila disoccupati) risentono però degli andamenti demografici e della diversa composizione della popolazione per classi di età. Un modo corretto per misurare il deterioramento delle opportunità occupazionali richiede di neutralizziamo gli effetti demografici (per gli occupati) e quelli inerenti la partecipazione al lavoro (per i disoccupati). Operando in questo modo (Tab. 1.10), rileviamo che mancano ancora nel nostro mercato del lavoro circa 31 mila occupati (*employment gap*), che è ciò che servirebbe per ripristinare i tassi di occupazione che osservavamo nel passato. Abbiamo inoltre 76mila¹ disoccupati in più di quelli che dovremmo avere (*unemployment gap*), per assicurare a tutti coloro che vogliono lavorare le medesime opportunità – di non perdere o trovare lavoro – che avevamo quando la più grave fase recessiva del dopoguerra non si era ancora palesata.

Tabella 1.10
EMPLOYMENT E UNEMPLOYMENT GAP. 2006 vs. 2008

Employment gap	-30.998
Unemployment gap	+76.473

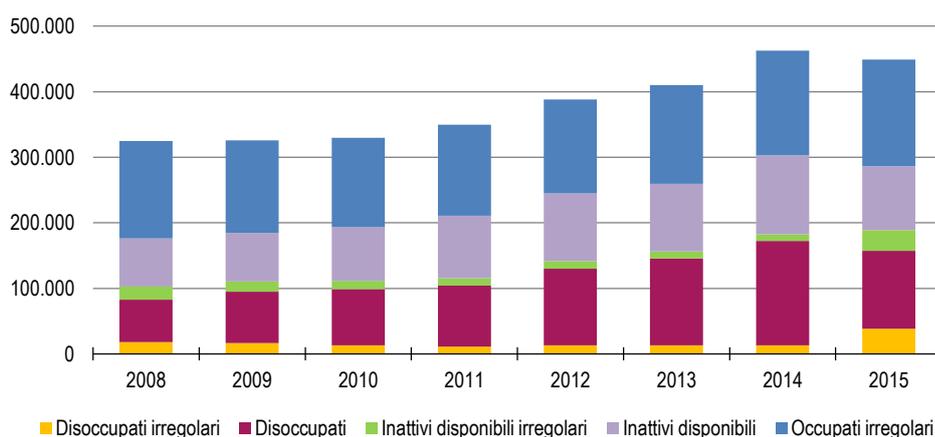
Fonte: elaborazioni Irpet su dati RTFL, ISTAT

Le condizioni del mercato del lavoro sono quindi oggi migliori di ieri, ma non abbastanza. Tanto che se sommiamo ai disoccupati, i lavoratori irregolari, cioè in nero, e quelli disponibili a lavorare, sebbene inattivi (che quindi vogliono avere una occupazione, ma non la cercano più o la cercano in modo non attivo), noi osserviamo una area in crescita di soggetti che sono al margine del mercato del lavoro o che vi operano in condizioni non ortodosse, privi di tutele e coperture assicurative.

Si tratta di un segmento debole della società che mostra un andamento ciclico: aumenta cioè nei periodi di recessione e diminuisce in quelli di espansione. Il volume di questo aggregato, è incrementato di circa 125mila unità (+38%) dall'avvio della crisi ed il suo peso sulle forze lavoro allargate è passato dal 19% del 2008 al 24% del 2015.

C'è quindi un potenziale di lavoro inespresso (Graf 1.11), o irregolare, che non si è ancora adeguatamente contratto, anzi che cresce in termini relativi, e che è composto da soggetti deboli (prevalentemente giovani e donne, in entrambi i casi prevalentemente con bassi livelli di qualificazione), che sperimentano una situazione di disagio economico e che sono separati e distanti da un percorso di inclusione e coesione sociale. E' una componente della società con minori diritti e garanzie e costituita da chi desidererebbe lavorare ma non ha un impiego, oppure lo ha ma lavora in modo irregolare.

Grafico 1.11
POTENZIALE DI LAVORO INESPRESSO O IRREGOLARE
Variazioni tendenziali rispetto al 2008



Nota: I disoccupati e gli inattivi disponibili sono parzialmente sovrapposti alla componente del lavoro in nero. Pertanto, attingendo a fonti diverse, sono state stimate le aree di sovrapposizione, in modo da evitare doppi conteggi che inevitabilmente restituirebbero un sovradimensionamento di questa area
Fonte: stime IRPET su dati RTFL e Contabilità Nazionale, ISTAT

¹ I 76 mila disoccupati in più che otteniamo da questo calcolo sono meno di quelli che si osservano, e precedentemente commentati (80 mila), facendo la mera differenza dei disoccupati fra oggi ed ieri. La spiegazione di tale difformità risiede nel maggior numero di attivi che oggi rileviamo.

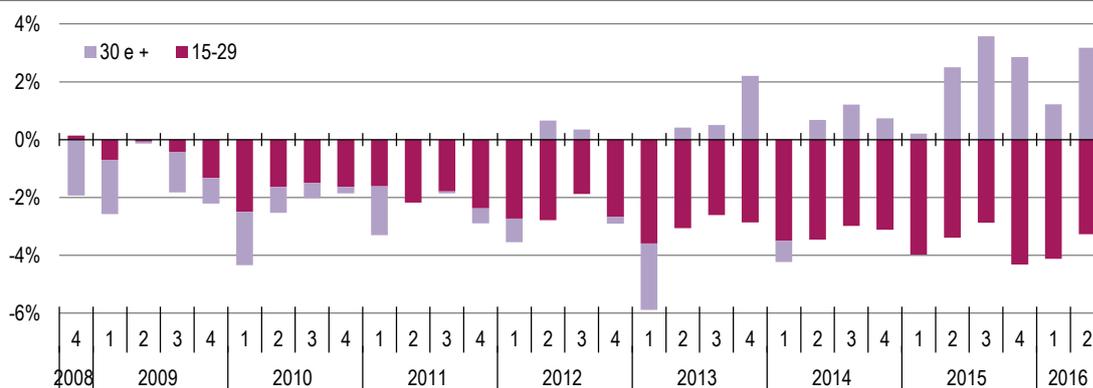
1.5

La ripresa è fragile, perché non sufficientemente pervasiva

La ripresa in atto, quindi, è fragile perché non è sufficientemente pervasiva. I costi della recessione in questi anni sono stati asimmetrici (giovani, lavoratori dell'industria, bassi titoli di studio o bassa qualifica, popolazione residente nella costa e nel sud della Toscana), e altrettanto asimmetrici ma in direzione opposta dovrebbero allora essere anche i miglioramenti. Poiché così non è, o almeno non lo è nella misura necessaria, significa che per alcuni – siano territori, famiglie o lavoratori – i costi della crisi rischiano di essere non solo pesanti, ma anche di lunga durata.

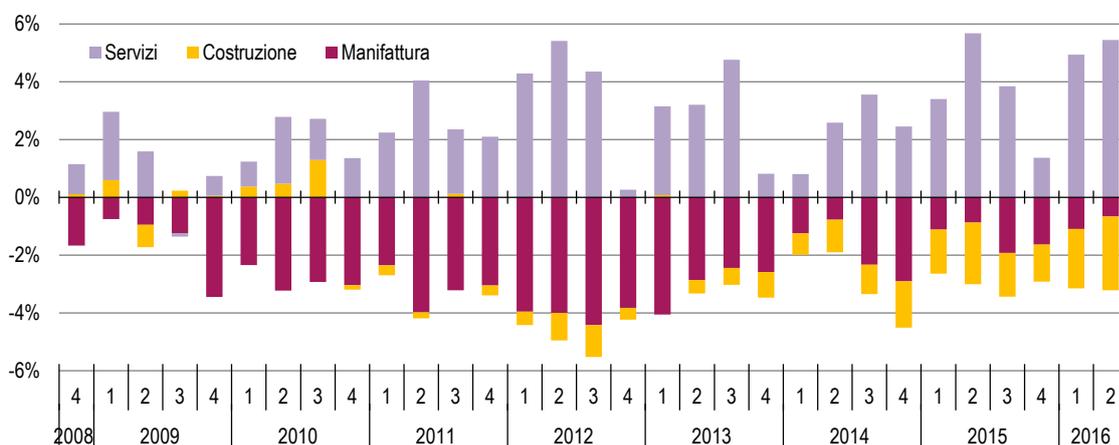
I seguenti grafici (Graff. 1.12-1.13) illustrano, ad esempio, la connotazione generazionale e settoriale della crisi che ha colpito in modo prevalente i giovani e il comparto manifatturiero e delle costruzioni.

Grafico 1.12
CONTRIBUTI % PER CLASSI DI ETÀ ALLA VARIAZIONE CUMULATA DEGLI OCCUPATI
Base 3° quadrimestre 2008



Fonte: elaborazioni Irpet su dati RTFL, ISTAT

Grafico 1.13
CONTRIBUTI % PER SETTORE ALLA VARIAZIONE CUMULATA DEGLI OCCUPATI
Base 3° quadrimestre 2008



Fonte: elaborazioni Irpet su dati RTFL, ISTAT

In conseguenza dell'asimmetria con cui gli effetti recessivi si sono distribuiti fra i giovani e gli adulti, il mercato del lavoro è oggi fortemente invecchiato: i 15-29enni che rappresentano circa il 21 per cento della popolazione in età lavorativa, sono solo l'11 per cento degli occupati. Nel 2008, quindi otto anni addietro, essi erano invece il 15%, mentre da un punto di vista demografico (15-29enni su 15-65enni) la proporzione era ieri la medesima di oggi.

Le implicazioni di questa progressiva senilizzazione della forza lavoro non sono banali per le ricadute in termini di innovazione e produttività del sistema produttivo, oltre che per il più evidente e

diretto riflesso negativo sulle opportunità di lavoro dei più giovani. Inoltre, una quota ancora troppo ampia di giovani sono fuori dai circuiti del lavoro e della istruzione e formazione professionale: sono classificati come Neet e rappresentano coloro che non studiano né lavorano. Si tratta di un potenziale spreco di risorse umane, che in valore assoluto ha raggiunto, nella popolazione in età 15-29, quota 94mila (18,8%). E' un dato in flessione rispetto al 2014 (21,2%) e 2015 (19,3%), ma ampiamente sopra i livelli del 2008, quando i 15-29enni in tale condizione erano 59mila, pari all'11,6% della popolazione in età corrispondente.

Questo aumento numerico ha comportato negli anni alcune variazioni nella composizione dei NEET (Tab. 1.14). In primo luogo, è diminuita la quota degli inattivi "puri" che è andata ad alimentare soprattutto quella dei disoccupati. Ciò è imputabile senz'altro al travaso di occupati nella disoccupazione, ma anche a una maggiore partecipazione degli inattivi, come risposta generalizzata alla crisi. Non è da escludere, inoltre, che l'attenzione sul fenomeno e le politiche messe in campo sia a livello regionale che nazionale abbiano favorito tale spostamento. Dal punto di vista del titolo di studio, ha preso il sopravvento la categoria dei diplomati: essa rappresenta poco più della metà dei NEET. Ma è il gruppo con il più basso titolo di studio a rappresentare la categoria più vulnerabile, in quanto più esposta al rischio di rimanere a lungo esclusa dal mercato del lavoro.

Tabella 1.14
NEET (15-29) TOTALI, PER STATUS E TITOLO DI STUDIO

	2008	2016
Valori assoluti	58.865	93.701
Incidenza % sulla popolazione	11,6	18,8
Composizione % per:		
CONDIZIONE PROFESSIONALE		
Disoccupati	39	48
Scoraggiati	23	23
Inattivi "puri"	38	28
CLASSI DI ETÀ		
15-19	32	10
20-24	31	45
25-29	37	45
TITOLO DI STUDIO		
Obbligo o addirittura privo	45	33
Diploma	41	51
Laurea	14	16

*Tempo determinato, somministrato e apprendistato; **Intermittente, parasubordinato ed esperienze

Fonte: elaborazioni Irlpet su dati RTFL, ISTAT

L'altro grande effetto asimmetrico lasciato in eredità dalla crisi riguarda il profilo settoriale della congiuntura occupazionale. Che ha penalizzato fortemente il settore produttivo dei beni, manifattura e costruzioni, mentre il settore dei servizi ha recuperato l'occupazione persa durante la fase più acuta della recessione. La perdita di lavoratori nell'industria in senso stretto, che oggi contribuisce all'occupazione totale in quota non superiore al 21%, due punti in meno rispetto al 2008, è andata di pari passo ad una flessione, ancora più marcata, del contributo che il comparto ha fornito alla formazione del valore aggiunto complessivo del sistema economico.

Pertanto la contrazione dei lavoratori nel settore manifatturiero è soprattutto il riflesso negativo di un ridimensionamento generalizzato, non adeguatamente sanato in questa fase di ripresa, e non anche il frutto di ristrutturazioni – che pur ci sono state, ed in modo non trascurabile, come dimostra la presenza di un nucleo di imprese dinamiche – volte ad elevare i livelli di produttività. E' cioè il segnale di un generale indebolimento del comparto, guidato dalla contrazione del mercato interno e dal restringimento del credito, che è avvenuto in una misura probabilmente superiore al necessario processo di pulizia dei segmenti meno efficienti, colpendo con ciò la capacità di produzione anche delle imprese in grado di rimanere operative. In questa accezione la ripresa trova un'industria eccessivamente ridimensionata, anche nella parte che non meritava di essere eliminata, e che può pertanto con un adeguato ammontare di investimenti per ricostruire la base produttiva, essere in parte recuperata. Ne beneficerebbe non solo l'apparato produttivo, ma anche quei lavoratori – non pochi – che hanno perso l'impiego e che non sono riusciti ad accedere ai posti di lavoro creati dai servizi e/o che hanno sperimentato una flessione dei salari, connessa al difficile abbinamento fra le competenze da loro offerte e quelle domandate dalle imprese del terziario.

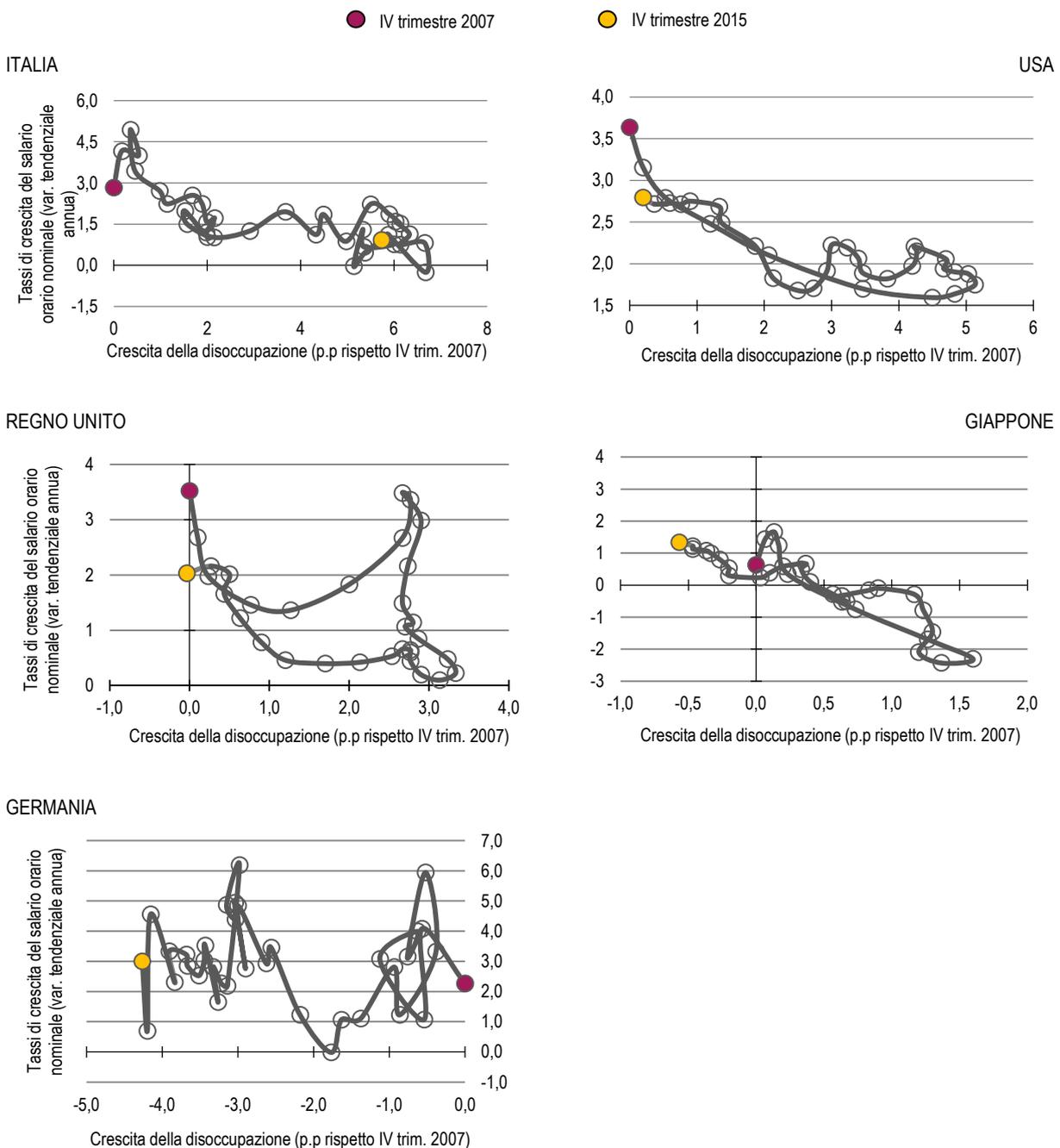
1.6

La ripresa è fragile, perché più lenta rispetto a quanto si osserva altrove

Salari e disoccupazione hanno covariato sin dal primo innesco della fase recessiva: come era lecito attendersi, in quanto una più elevata disoccupazione garantisce ai datori di lavoro un potere maggiore di contrattazione, a fronte di una elevata platea di soggetti, fra loro in concorrenza, disponibili a lavorare. Questa dinamica ha caratterizzato tutti i paesi più sviluppati: non solo in Europa, ma anche oltreoceano (Graf. 1.15). La diversità fra essi risiede nella maggiore velocità con cui alcuni, e l'Italia non è fra questi, sono tornati ai livelli pre crisi, imboccando il più augurabile sentiero connotato da crescita salariale e riduzione della disoccupazione.

Grafico 1.15

TASSO DI CRESCITA DEL SALARIO NOMINALE ORARIO E VARIAZIONE DEL TASSO DI DISOCCUPAZIONE DALL'INIZIO DELLA CRISI



Fonte: elaborazioni Irpet su dati OECD

Usa, Giappone, Germania, Regno Unito, pur con accenti diversi, hanno ormai invertito la relazione fra salari e disoccupazione da negativa a positiva: rispetto all'inizio della recessione gli Usa hanno annullato il divario in termini di disoccupazione, come il Regno Unito e il Giappone, mentre la Germania addirittura fronteggia oggi tassi di disoccupazione significativamente più bassi. Tutti e quattro hanno in ogni caso tassi di variazione tendenziali del salario nominale superiori, uguali o prossimi a quelli precedenti la crisi. E non è un caso che questi siano i paesi in cui meno hanno pesato, rispetto ad altri, le politiche di contenimento della spesa e di riordino dei conti pubblici. Dal 2008 ad oggi, infatti, Usa, Regno Unito e Giappone hanno sempre avuto un avanzo primario negativo (cioè più spese, al netto di quelle per interessi, che entrate), mentre la Germania ha alternato anni di avanzo primario negativo (2009 e 2010) ad anni di avanzo primario positivo (dal 2001 al 2015). Si tratta quindi di realtà che si sono lasciate alle spalle gli anni di depressione e sono tornate a crescere sia nell'occupazione che nei livelli salariali.

Molto diversa la situazione dell'Italia, insieme a Grecia, Spagna, Irlanda, Portogallo, che sono ancora molto distanti sia dai livelli di disoccupazione pre-crisi, sia dal ritmo di crescita del salario nominale orario del passato. Dentro questo contesto si colloca naturalmente anche la Toscana.

1.7

La ripresa è fragile, perché rischia di non essere persistente e di adeguata intensità

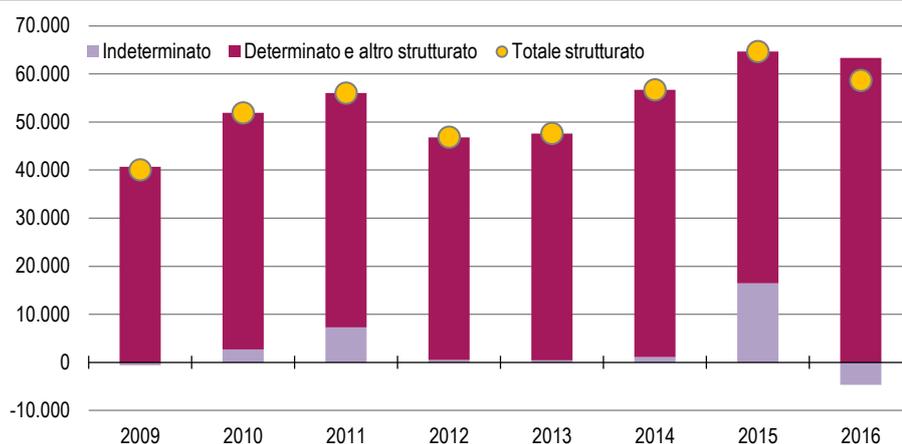
Infine la ripresa del lavoro è debole, perché rischia di non avere una adeguata intensità e persistenza nel tempo. Infatti, i segnali positivi registrati nel 2015 sono soprattutto riconducibili allo sgravio contributivo che il governo aveva concesso a partire da quell'anno alle imprese per assumere lavoratori con la cd. modalità contrattuale a tutele crescenti. Ma nel corso del 2016 l'importo dello sgravio si riduce (sia nell'importo che nella durata che diventa biennale) e cessa infine nel 2017, eccetto che per gli studenti che hanno svolto, presso il medesimo datore di lavoro, percorsi di alternanza scuola-lavoro o periodi di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale. Pertanto, è lecito attendersi una normalizzazione delle dinamiche occupazionali dopo l'eccezionale crescita del 2015, a meno di una inversione di rotta significativa – ma non probabile – del quadro economico.

In effetti i dati delle comunicazioni obbligatorie, che i datori di lavoro effettuano ai centri per l'impiego, e relative ai flussi di avviamenti, cessazioni e trasformazioni dei rapporti di lavoro dipendenti, confermano la tendenza ad un graduale assestamento verso il basso della ripresa occupazionale. Le informazioni al momento disponibili ci consentono di valutare solo le tendenze che, per il nuovo anno, si sono manifestate nei primi tre trimestri.

Il saldo fra avviamenti e cessazioni è positivo, come in tutti i primi tre trimestri di ogni anno², ma esso assume un valore inferiore a quello del 2015. Dopo i positivi livelli di crescita registrati in quell'anno, grazie alla decontribuzione prevista dalla legge di stabilità 190/2014, il mercato del lavoro manifesta quindi una decelerazione, anche se lo scarto fra avviamenti e cessazioni (Graf. 1.16) resta superiore al periodo 2009-2014. Il ruolo giocato dal *bonus* contributivo è quindi evidente ed emerge nel saldo negativo che osserviamo nel 2016 per i contratti a tempo indeterminato (per le assunzioni effettuate nel 2016 lo sgravio è infatti divenuto biennale e ha un minore importo). In altri termini nel 2016 le cessazioni sopravanzano gli avviamenti a tempo indeterminato, a testimonianza di un effetto del tutto temporaneo nella ripresa osservata nel 2015, che è stata alimentata dall'incentivo economico più che da un cambio di aspettative per il ciclo.

² Il lavoro si crea infatti prevalentemente nel primo semestre (quando gli avviamenti sopravanzano le cessazioni) e poi si distrugge nell'ultimo trimestre (quando le cessazioni sopravanzano gli avviamenti). Pertanto i saldi sono sempre positivi, anche quando il dato complessivo relativo all'anno è negativo.

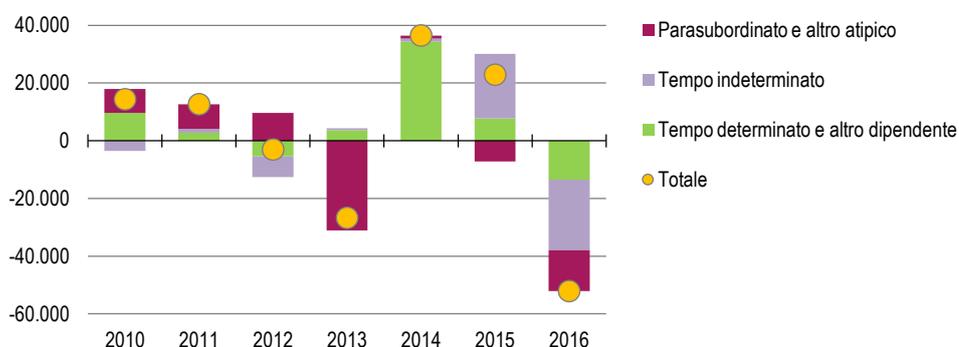
Grafico 1.16
 AVVIAMENTI MENO CESSAZIONI*
 Primi 3 trimestri. Valori assoluti



* Contratti a tempo indeterminato, determinato e altro strutturato (apprendistato e somministrazione)
 Fonte: elaborazioni Irapet su dati amministrativi del lavoro

Complessivamente la battuta di arresto della dinamica occupazionale si avverte in modo più evidente nell'andamento – su base semestrale – della domanda di lavoro (avviamenti e trasformazioni), che è in calo rispetto al 2015 ed inferiore – nel livello – anche al 2014 (Graf. 1.17). In particolare la flessione è netta per i contratti a tempo indeterminato: la somma di avviamenti e trasformazioni ci restituisce un valore che è addirittura il più basso del periodo 2009-2015.

Grafico 1.17
 DOMANDA DI LAVORO (AVVIAMENTI E TRASFORMAZIONI)
 Variazioni su periodo corrispondente (primi 3 trimestri)



Fonte: elaborazioni Irapet su dati amministrativi del lavoro

Box 1.2 GLI EFFETTI DEL BONUS CONTRIBUTIVO

Lo sgravio contributivo nel corso del 2016 non ha modificato – rispetto al 2015 – in modo significativo il volume complessivo della domanda di lavoro (avviamenti), né ha creato lavoro aggiuntivo (avviamenti meno cessazioni). Nel corso del 2015, viceversa, la decontribuzione aveva impattato significativamente sia sugli avviamenti che sui saldi dei tempi indeterminati, sebbene senza incidere sui volumi complessivi di lavoro per lo spiazzamento operato sulle altre forme contrattuali (cfr. Rapporto sul mercato del lavoro in Toscana 2015 www.irsme.it.....). Per avvalorare questa tesi sono state condotte due distinte fattispecie di analisi.

La prima analisi è di tipo econometrico e opera su due differenti gruppi di serie storiche: quella degli avviamenti (distinti per tipologia) e quella dei saldi fra avviamenti e cessazioni. Per ciascuna delle serie considerate è stata effettuata una regressione, stimata con il metodo OLS, in cui la variabile dipendente è stata fatta dipendere da quattro fattispecie di regressori.

La prima fattispecie cattura il ruolo dei ritardi, la cui struttura è quella risultata più robusta per ogni serie. La seconda coglie invece l'influenza del ciclo economico, ed è approssimata dall'indice di produzione industriale. La terza fattispecie di regressori coglie la stagionalità del mercato del lavoro con la considerazione di dummies mensili. La quarta tipologia di regressori – che è quella che rileva ai

nostri fini – consiste in due dummies: la prima dummy (bonus 2015) – relativa allo sgravio contributivo operante dal 1 gennaio 2015 fino al 31 dicembre 2015 – assume valore unitario in questo intervallo, valore 0 nel periodo precedente e valore -1 per tutto il 2016³; la seconda dummy (bonus 2016), relativa alla nuova configurazione dello sgravio intervenuta dal 1 gennaio 2016, assume valore 1 da quella data e viceversa 0 nel periodo precedente. Per cogliere l'effetto complessivo delle misure inoltre è stata aggiunta una variabile (denominata effetto sostituzione) che è inizializzata (valore 1) negli ultimi due mesi del 2014, per considerare l'effetto annuncio del bonus 2015 (...come datore di lavoro so che entrerà in vigore una decontribuzione e pertanto rinvio l'avviamento fino a dopo quella data...) e nei primi due mesi del 2016 per catturare l'effetto anticipo (...come datore so che da gennaio 2016 la decontribuzione perde valore e cerco di anticipare gli avviamenti prima di quella data).

Le variabili dipendenti sono costituite dalle serie storiche (2010:02-2016:09) delle variazioni tendenziali degli avviamenti e dei saldi fra avviamenti e cessazioni. La seguente tabella illustra i risultati dell'esercizio di stima riportando, dopo aver controllato per le fattispecie di regressori sopra descritte, il valore dei parametri e la significatività del bonus 2015, del bonus 2016 e del cosiddetto effetto di sostituzione che, se considerati congiuntamente, colgono l'impatto complessivo dei due bonus.

Tabella A
L'EFFETTO DEGLI SGRAVI CONTRIBUTIVI SUGLI AVVIAMENTI

	Avviamenti a tempo indeterminato	Avviamenti strutturati (indeterminato, determinato, somministrato e apprendistato)	Avviamenti totali (tutte le forme contrattuali)
Bonus 2015	64,587 (***)	6,9 (***)	4,12 (*)
Dummy sostituzione	-45,49 (*)	-13,45 (***)	-10,63 (**)
Bonus 2016	50,57(**)	1,70	-2,21

*** significatività al 10%, ** significatività al 5%, * significatività all'1%

Tabella B
L'EFFETTO DEGLI SGRAVI CONTRIBUTIVI SUI SALDI

	Salda a tempo indeterminato	Salda strutturati (indeterminato, determinato, somministrato e apprendistato)	Salda totali (tutte le forme contrattuali)
Bonus 2015	3.603,72 (***)	2.686,45(**)	1.253,000
Dummy sostituzione	-4.465,18 (*)	-3.429,01	-3.839,66
Bonus 2016	2.360,03	2.471,30	-897,121

*** significatività all'1%, ** significatività al 5%, * significatività al 10%

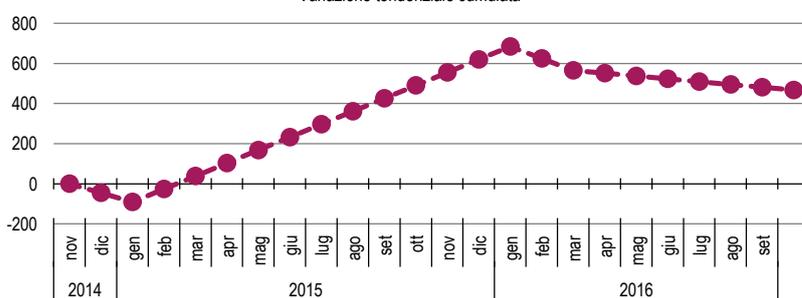
Il bonus 2016 opera in modo significativo e positivo sugli avviamenti a tempo indeterminato, ma non ha un effetto statisticamente significativo né sul totale degli avviamenti (sia con riferimento a quelli più strutturati, sia al complesso di tutte le forme contrattuali) né sui saldi (di qualunque fattispecie). Il suo impatto è quindi contenuto e poco rilevante rispetto a quello del bonus 2015 (significativo nel 2015 sia sugli avviamenti che sui saldi a tempo indeterminato, oltre che sugli avviamenti totali).

Per cogliere l'effetto complessivo dei due bonus⁴ sono state ricostruite – utilizzando i parametri delle stime econometriche – le variazioni cumulate degli avviamenti e dei saldi (avviamenti meno cessazioni) per i contratti a tempo indeterminato e per quelli complessivi riferiti a tutte le tipologie contrattuali. I risultati sono illustrati nei seguenti grafici.

La duplice configurazione del bonus (nelle varianti 2015 e 2016) ha indotto – dall'introduzione delle misure (1 novembre 2014, per scontare l'effetto attesa) fino all'ultima data disponibile (31 settembre 2016) – un aumento degli avviamenti e dei saldi a tempo indeterminato (in entrambi i casi il valore associato a settembre 2016 nei rispettivi grafici è infatti positivo), ma non altrettanto per il complesso delle forme contrattuali.

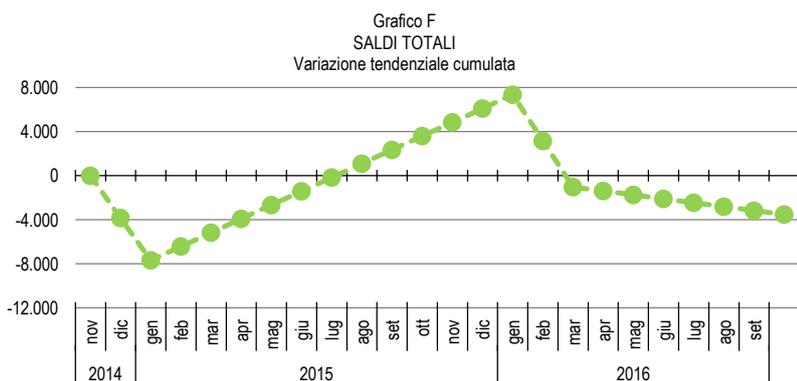
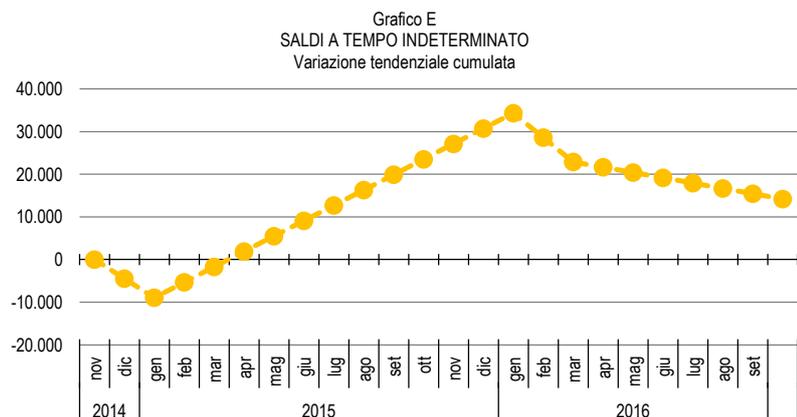
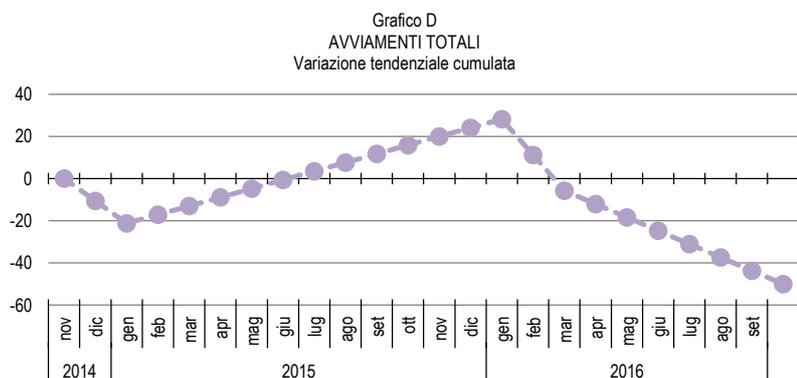
In sintesi il combinato disposto di bonus 2015 e 2016 ha aumentato il tempo indeterminato, ma non anche la domanda ed il volume complessivo del lavoro. Quanto di positivo produce la duplice configurazione degli sgravi, ad esempio negli avviamenti a tempo indeterminato, è la conseguenza di quanto accaduto nel 2015, mentre gli sgravi 2016 – ridotti di importo – non hanno modificato il volume atteso di lavoro.

Grafico C
AVVIAMENTI A TEMPO INDETERMINATO
Variazione tendenziale cumulata



³ L'assunzione di un valore negativo è coerente con l'idea che la misura abbia un effetto esclusivamente temporaneo e tale da indurre variazioni relative negative nella variabile dipendente dal momento della sua cessazione che coincide con il 31 dicembre 2015.

⁴ L'effetto complessivo delle misure non è agevolmente ricavabile dalla lettura delle tabelle x ed y in quanto il valore del parametro associato al bonus 2015 acquista un valore negativo a partire dalle osservazioni 2016 ed inoltre nel calcolo deve essere considerato anche l'effetto ritardo ed anticipo colto dalla variabile denominata effetto sostituzione.



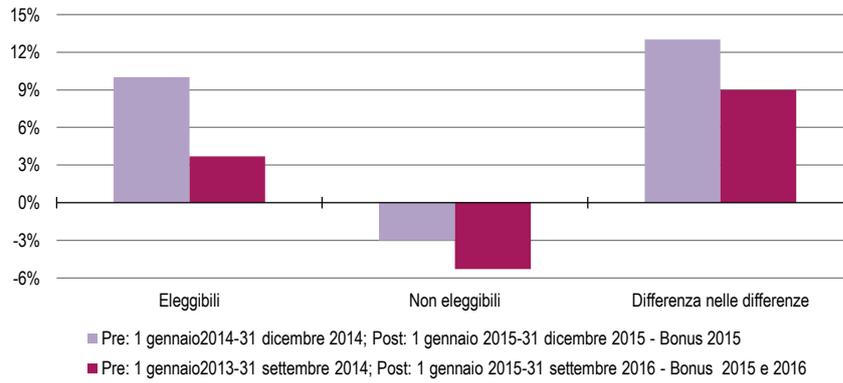
La seconda analisi, di natura meramente descrittiva, è circoscritta agli avviamenti a tempo indeterminato per coglierne il legame con la duplice struttura (2015 e 2016) del bonus contributivo. L'analisi sfrutta sia le diverse date di avvio delle due decontribuzioni (1 gennaio 2015 e 1 gennaio 2016 nella nuova formulazione ridotta nell'importo e nella durata), sia la diversa potenziale platea dei beneficiari. Sono infatti eleggibili al bonus gli avviamenti che nei sei mesi precedenti non erano aperti né come tempo indeterminato né come apprendistato, chiunque fosse il datore di lavoro. L'analisi è condotta inoltre solo sugli avviamenti realizzati nelle imprese con meno di 15 dipendenti (in quanto per le altre imprese con più di 15 addetti è in vigore il jobs act che rende più lasche le regole del licenziamento e ciò potrebbe provocare un confondimento degli effetti⁵).

Esiste pertanto un prima ed un dopo l'avvio delle due misure ed esiste anche una duplice categoria di soggetti: gli eleggibili e i non eleggibili. Ragioniamo in termini di quote (indeterminato su totale avviamenti), e non di livelli per neutralizzare l'effetto che il ciclo economico esercita sulla domanda di lavoro. Quello che indaghiamo, quindi, è la composizione della domanda di lavoro. Assumiamo come data di avvio dello sgravio il 1 gennaio 2015 e confrontiamo (mediante una differenza nelle differenze) le dinamiche negli avviamenti degli eleggibili e non eleggibili⁶, successivamente e precedentemente l'entrata in vigore del provvedimento. Consideriamo due distinte cesure: 31 dicembre 2015 (l'effetto della prima versione dello sgravio) e 30 settembre 2016 (l'effetto complessivo di entrambe le versioni). Poniamo a confronto l'andamento degli avviamenti a tempo indeterminato fra eleggibili e non eleggibili, prima e dopo la data di avvio del bonus contributivo.

⁵ Come dimostrato nel rapporto sul mercato del lavoro 2016 l'effetto del jobs act sulla creazione di lavoro, sia totale sia a tempo indeterminato è comunque trascurabile.

⁶ Le differenze di tali dinamiche negli anni precedenti alla introduzione delle due misure, prima del 2015, sono irrilevanti (ogni differenziale calcolato è inferiore a 0,05 punti percentuali). Ciò rende significativa la differenza nell'andamento delle due serie che si riscontra a partire dall'introduzione dello sgravio.

Grafico G
 DIFFERENZA NELLE DIFFERENZE (POST-PRE)
 Avviamenti a tempo indeterminato su avviamenti totali



Anche l'analisi descrittiva, che pone a confronto le dinamiche prima e dopo l'introduzione dello sgravio, conferma l'attenuazione nel 2016 sulla domanda di lavoro a tempo indeterminato dell'effetto bonus.

2. CRESCITA E LAVORO: UN'ANALISI FRA CICLO E STRUTTURA

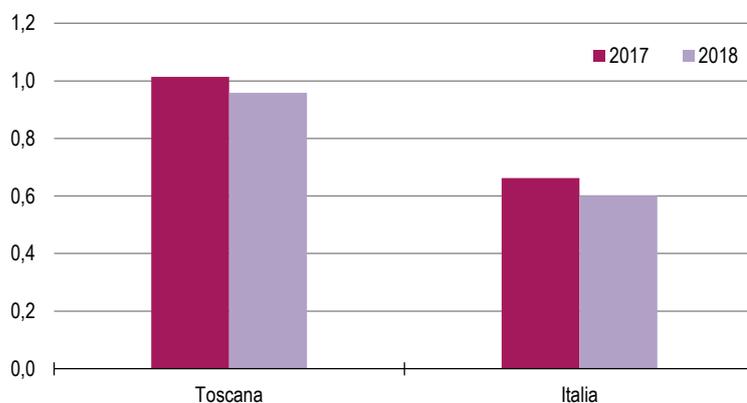
2.1

Le previsioni per il 2017-2018

Il risultato relativo all'anno appena concluso rappresenta un buon punto di partenza anche per descrivere i risultati del biennio successivo. A differenza di quanto diffuso nel corso dei mesi da parte di varie istituzioni, non ultima la Commissione Europea, secondo le nostre previsioni la crescita italiana non si discosterà molto da quella osservata nel 2016 in nessuno dei due anni successivi. Non ci sarà né quella accelerazione indicata da alcuni né la ripresa tanto attesa; il sistema economico italiano permarrà invece in una condizione di sostanziale stagnazione.

Nello specifico, la crescita del PIL italiano si confermerebbe al +0,7% nel 2017 e rallenterebbe ulteriormente al +0,6% nel 2018 (Graf. 2.1). La Toscana avrà un destino analogo anche se il risultato sarà ancora una volta leggermente più pronunciato di quello medio nazionale; la crescita della regione si porterà infatti al +1,0% nel corso del primo anno per poi assestarsi al +0,9% durante il 2018. Il divario tra sud Italia e centro nord sarà ulteriormente acuito nel corso del prossimo biennio visto che nel primo caso si assisterà ad un ulteriore rallentamento dell'economia che stimiamo attorno al -0,3/-0,4% mentre nel caso della macro-regione centro settentrionale si avrà un ripresa che, seppur non particolarmente accentuata, risulterà prossima all'1,0% in entrambi gli anni presi in considerazione.

Grafico 2.1
PREVISIONI 2017-2018 PER IL PIL ITALIANO E TOSCANO
Variazioni %



Fonte: stime IRPET

All'andamento previsto nel prossimo biennio per l'Italia contribuirà in modo decisivo ancora una volta la componente interna della domanda aggregata. La quasi totalità della crescita che si attende per il paese nel suo complesso deriverà dall'interno mentre gli scambi commerciali porteranno un contributo nullo nell'anno in corso e, addirittura, un contributo negativo di circa 0,4 punti percentuali di crescita nel 2018. Per la Toscana la situazione sarà sostanzialmente diversa visto che il contributo positivo, ma più contenuto, della domanda interna sarà affiancato da un contributo positivo derivante dagli scambi commerciali con l'esterno della regione (sia esteri che interregionali). Quest'ultimo sarà più accentuato nel 2017, soprattutto per effetto del contenimento delle importazioni, e tenderà ad affievolirsi nel corso del 2018, questa volta per effetto della naturale ripresa delle importazioni.

Evidenziando i diversi elementi che compongono la domanda interna emerge come anche nel 2017 si assisterà ad una crescita dei consumi delle famiglie che, in termini reali, ci aspettiamo per l'Italia

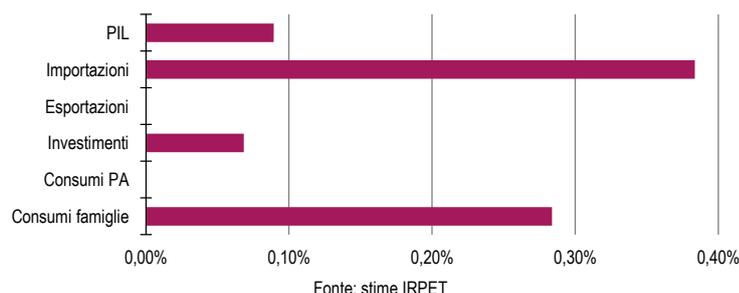
nella misura del +0,7% nell'anno in corso e del +0,9% nel 2018. Per la Toscana si attendono risultati analoghi con previsioni che ci indicano una crescita del consumo delle famiglie in termini reali pari al +0,8% durante questo anno e del +0,9% nel prossimo (Tab. 2.2). Su questo risultato un peso, in positivo, è da attribuire alla decisione del Governo di sterilizzare l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto.

Box 2.1

Gli effetti dell'eliminazione della clausola di salvaguardia

Un sicuro contributo positivo a questo andamento è venuto dalla decisione di disinnescare la cd. "clausola di salvaguardia" che avrebbe comportato un aumento dell'IVA gravante su buona parte dei beni e servizi nel corso del 2017. Per valutarne la portata è necessario fare alcune considerazioni su questo aspetto. Da un lato, l'innescio di questo aumento secondo le nostre stime avrebbe depresso i consumi dei prossimi dodici mesi in modo significativo (approssimativamente, si sarebbe registrata un minor consumo di 0,3 punti percentuali rispetto a quello atteso). Non tutto il vantaggio derivante dal mancato aumento dell'IVA si è però tradotto in aumento dei consumi visto che in parte gli italiani hanno deciso di tesORIZZARE tale margine recuperando parte della ricchezza finanziaria persa negli anni, e in questo senso in parte l'effetto è stato un aumento del risparmio. C'è infine un aspetto rilevante per valutare l'impatto della cancellazione della clausola che riguarda il connesso aumento delle importazioni legate al consumo aggiuntivo stimolato nel sistema produttivo. Parte dell'effetto di quell'aumento dei consumi è sterilizzato proprio dall'incremento di acquisti su prodotti provenienti da fuori i confini. In questo senso, rimettendo tutto insieme deriviamo un impatto della mancata applicazione della clausola di salvaguardia che in termini di PIL è quantificabile in appena 0,1 punti di PIL. C'è infine un ultimo elemento da sottolineare e riguarda il fatto che parte di quell'effetto positivo che stimiamo materializzarsi nel 2017 sarà scontato nel corso del 2018 quando, stante l'attuale normativa, l'aumento dell'IVA si verificherà comunque: secondo le nostre stime controfattuali l'attivazione proprio nel 2018 di quella salvaguardia porterà a deprimere i consumi di quell'anno di circa 0,2 punti percentuali rispetto a quello che si sarebbe verificato nel caso di innescio già a partire da adesso. In altre parole, ad impattare sul profilo di consumo degli italiani non è tanto il livello dell'aliquota quanto la percezione dell'aumento dell'imposta indiretta.

Grafico A
EFFETTI SULLE PRINCIPALI VARIABILI MACROECONOMICHE DOVUTI ALLA DISATTIVAZIONE DELLA CLAUSOLA DI SALVAGUARDIA
Variazioni % rispetto allo scenario con clausola attivata



Il comportamento di spesa delle famiglie italiane che ci si attende per i prossimi due anni sarà determinato da una evidente ripresa dei redditi monetari a disposizione delle famiglie italiane. Secondo le nostre stime il reddito disponibile in termini nominali crescerà del 2,0% nell'anno in corso per poi accelerare ulteriormente fino al 3,2% nel 2018. Considerazioni analoghe valgono per la Toscana. Questo risultato sarà il frutto di un rafforzamento del mercato del lavoro che, stante una moderata ripresa dei processi di produzione, distribuirà maggiori redditi da lavoro dipendente nella misura di 1,9%. Allo stesso tempo le pensioni dovrebbero crescere in termini nominali del 2,1% e il risultato dell'attività imprenditoriale (cd risultato lordo di gestione) dovrebbe aumentare con lo stesso ritmo (+2,1%).

Tabella 2.2
CONTO RISORSE E IMPIEGHI 2017-2018 TOSCANA E ITALIA
Variazioni %

	Toscana		Italia	
	2017	2018	2017	2018
Consumi delle famiglie	0,8	0,9	0,7	0,9
Consumi della PA	0,0	-0,3	0,0	-0,3
Investimenti	-0,3	0,7	1,1	2,2
Esportazioni reg	0,1	0,0		
Esportazioni estere	1,2	1,2	2,7	1,9
Importazioni reg	-0,6	-0,2		
Importazioni estero	0,3	1,0	3,3	3,5
PIL	1,0	1,0	0,7	0,6

Fonte: stime IRPET

Ad accompagnare gli andamenti positivi delle diverse forme di reddito monetario delle famiglie sarà però anche un ripresa dell'inflazione che, dopo i rischi di cui si è detto anche in precedenza, dovrebbe tornare progressivamente su livelli attorno al 2% entro la fine del 2018. La combinazione dei due effetti produrrà una crescita del potere d'acquisto delle famiglie che per l'Italia sarà pari al +0,8% nel corso del 2017 per poi salire leggermente fino al +0,9% nell'anno seguente. La Toscana, al pari di quanto accadrà in generale nel centro nord, seguirà un profilo leggermente più accentuato arrivando in entrambi gli anni all'1,0% di incremento del reddito in termini reali. Questo implicitamente significa che il potere d'acquisto delle famiglie meridionali continuerà a scendere per tutto il prossimo biennio acuendo un impoverimento che non può che allarmare.

Ad aggravare questa condizione, e nel complesso a pesare sui risultati macroeconomici, sarà poi un altro elemento che, rinnegando il risultato del 2016, progressivamente verrà meno nei prossimi due anni: la crescita della domanda pubblica. I consumi della PA nei prossimi 12 mesi sono attesi infatti sullo stesso livello, in termini reali, del 2016. Nel 2018 ci aspetta addirittura una flessione che, seppur modesta, sottrarrà parte dello stimolo alla crescita dell'economia toscana e, più in generale, italiana. In questa lunga fase di contenimento della spesa il contributo proveniente dalla domanda pubblica è stato di fatto nullo se non negativo e questo comportamento, messo in atto per il rispetto dei vincoli europei, non può essere trascurato nella valutazione del sentiero di crescita asfittica intrapreso.

Infine, il biennio appena avviato vedrà la conferma del segnale appena percepito nel corso degli ultimi dodici mesi e cioè il riavvio di un processo di accumulazione che interrompa la caduta dello stock di capitale produttivo presente nel nostro paese. Gli investimenti aumenteranno in media per l'Italia di circa l'1,0% nel 2017 e del 2,0% nel 2018. Il profilo della Toscana sarà però più contenuto rispetto a questo dato, a conferma di un problema già evidenziato e sul quale è necessario intervenire prontamente: gli investimenti non cresceranno in questi mesi del 2017 e inizieranno a farlo solo dall'anno successivo ma, anche in quel momento, lo faranno ad un tasso inferiore all'1,0%. Seppur tutti questi elementi denotino un progressivo spostamento verso il segno più è necessario ribadire che le dinamiche che sarebbero necessarie per ricostituire lo stock decumulato sono estremamente diverse da quelle che si verificheranno, con necessarie ricadute in termini di potenziale produttivo del nostro sistema, sia nazionale che regionale.

Nel mercato del lavoro ci attendiamo un lieve miglioramento nel prossimo biennio (Tab. 2.3). Nel 2017 il tasso di disoccupazione dovrebbe scendere al 9% (ma si parla di variazioni addirittura più piccole del possibile margine di errore della previsione). L'anno successivo – nel 2018 – dovrebbe registrarsi un ulteriore miglioramento del tasso di disoccupazione che dovrebbe scendere all'8,2 per cento. Anche il tasso di occupazione mostra una lieve crescita nel 2017 e poi più marcata – per i tempi che corrono – nel 2018. Infine, la variazione del reddito da lavoro dipendente attesa è molto contenuta coerentemente con le previsioni del ciclo e l'aspettativa di politiche di bilancio tutt'altro che espansive. Su questo punto, e più in generale, ci possiamo accontentare?

Tabella 2.3
IL MERCATO DEL LAVORO 2017-2018 TOSCANA

	2017	2018
Forza lavoro	1.736	1.741
Occupati	1.579	1.597
Disoccupati	157	144
Forza lavoro	0,6%	0,3%
Occupati	0,9%	1,1%
Disoccupati	-2,2%	-8,4%
Reddito da lavoro dipendente	0,7%	0,4%
Tasso di attività (15-65)	74,9%	75,5%
Tasso di occupazione	48,6%	49,1%
Tasso di disoccupazione	9,0%	8,2%

Fonte: modello di microsimulazione IrpetDin

2.2

Questa crescita ci può bastare?

La crescita che ci attende stando alle nostre previsioni non è quindi particolarmente pronunciata e questo preoccupa per la tenuta socio-economica del paese. A dire il vero, anche se si realizzassero i risultati auspicati da altri osservatori, che indicano variazioni più consistenti di quelle presentate sopra,

non ci discosteremmo da un incremento del PIL dell'1,0%. Dati questi numeri, anche quelli più ottimistici, il dubbio sulla sostenibilità di una situazione di questo tipo appare legittimo per una serie di ragioni che proveremo ad elencare di seguito.

Innanzitutto, è bene sottolineare che il consumo pro capite delle famiglie italiane in termini reali si troverà nel 2018 al di sotto del livello registrato nel corso del 1996. Anche in questo caso la differenziazione delle situazioni interne al paese sarà evidente, con un centro nord e una Toscana che si collocheranno al 2018 su un livello equiparabile a quello del 1999 mentre il sud si assesterà su livelli di spesa pro capite assimilabili a quelli di oltre 25 anni fa. Al di là delle differenze, però, vale per tutte le aree d'Italia il fatto che la dimensione materiale del benessere, rappresentata qui dal consumo delle famiglie, sta subendo una decurtazione marcata, in parte riconducibile ad una congiuntura pesantissima, ma in buona misura riconducibile ad un ridimensionamento che ha colpito le fondamenta del nostro sistema produttivo.

A questo proposito la crescita avvenuta nel corso del 2016, sia per l'Italia che per la Toscana, e quella che ci attendiamo per il prossimo biennio non rappresenta la vera conclusione di questa drammatica stagione. I contenuti di questa crescita sono per lo più congiunturali, effetto di una domanda interna che reagisce dopo il lungo decennio di contrazione, senza però che questa reazione determini ancora una vera ricostituzione di quegli elementi strutturali che rendono forte e sostenibile un'economia.

La crisi infatti ha generato effetti duraturi attraverso un perdurante sotto utilizzo dei fattori produttivi che rischia di determinare un depauperamento qualitativo, oltre che quantitativo, delle risorse del nostro sistema: la sottoutilizzazione del lavoro ha disperso, e rischia di disperdere ulteriormente, il capitale umano contenuto in quel lavoro; il sottoutilizzo degli impianti e l'assenza di un impulso ad investire ha determinato un processo di deindustrializzazione che rischia di continuare anche nei prossimi anni.

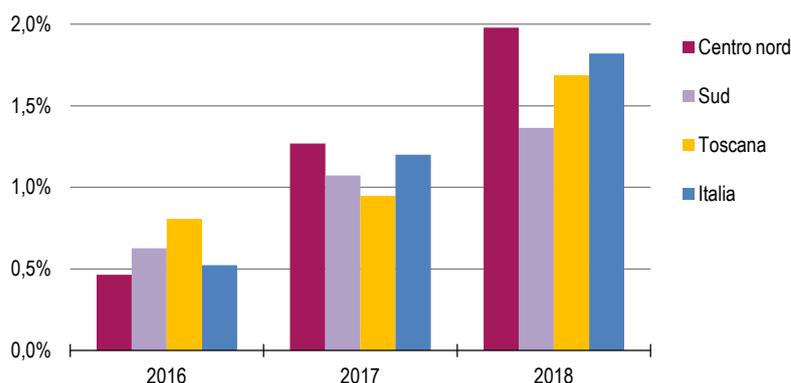
Dobbiamo osservare che la disoccupazione rimarrà alta anche nei prossimi due anni nonostante la crescita del PIL descritta in precedenza e, anche se la Toscana farà molto meglio del resto d'Italia mostrando la tendenza ad una crescita più inclusiva, la regione si collocherà alla fine del 2018 su un livello che sarà quasi il doppio di quello osservato nel 2007. Un mercato del lavoro asfittico e comunque solo in lenta ripresa rappresenta un rischio per l'economia italiana. Esso indica infatti un ridotto margine di resilienza sociale dal momento che, stando così le cose, stiamo mantenendo per lungo tempo al di fuori del sistema economico porzioni ampie della forza lavoro, con il rischio povertà che da questa condizione scaturisce.

A preoccupare è inoltre un ulteriore aspetto connesso con il rischio di impoverimento della collettività e che riguarda il processo di deindustrializzazione che sembra colpire sia l'economia nazionale che, in misura meno intensa, quella regionale. Gli investimenti rappresentano una chiave in questo processo. Senza il rilancio di una stagione di investimenti non si può pensare non solo di ammodernare il nostro sistema produttivo ma nemmeno di conservarlo. La mancanza di investimenti infatti incide e inciderà sulla dinamica della produttività del lavoro, già da almeno due decenni affetta da una stagnazione che trova analogie solo in pochi altri paesi sviluppati (forse unico caso analogo a quello italiano è il caso del Giappone). Il periodo di crisi ha rappresentato un ulteriore pesante stop in questo senso visto che non solo gli investimenti, unico vero canale di trasferimento tecnologico dal sistema della ricerca a quello della produzione, hanno smesso di crescere ma sono addirittura diminuiti. Gli investimenti di oggi sono la produttività del domani e con questo nesso causale in testa è semplice evocare come l'evoluzione recente non potrà che generare una ulteriore pressione sul sistema produttivo italiano.

L'esito di scarsi investimenti e bassa produttività sarà un aumento del costo del lavoro per unità di prodotto (Graf. 2.4) che, vista anche la presenza di una bassa pressione inflazionistica su scala globale, non potrà essere scaricato sui prezzi dei prodotti, pena una ulteriore perdita di competitività delle produzioni italiane, e di conseguenza lascerà scarsi margini per una politica di recupero dei redditi che faccia fronte alla forte contrazione osservata recentemente.

Questi due elementi, un mercato del lavoro asfittico e una scarsa dinamica della produttività, sono le due principali minacce poste di fronte alla società toscana; da questi può venire una condizione di crescente vulnerabilità dei singoli alla povertà, non semplicemente come esito di una eventuale congiuntura sfavorevole bensì come naturale corollario di un processo di declino.

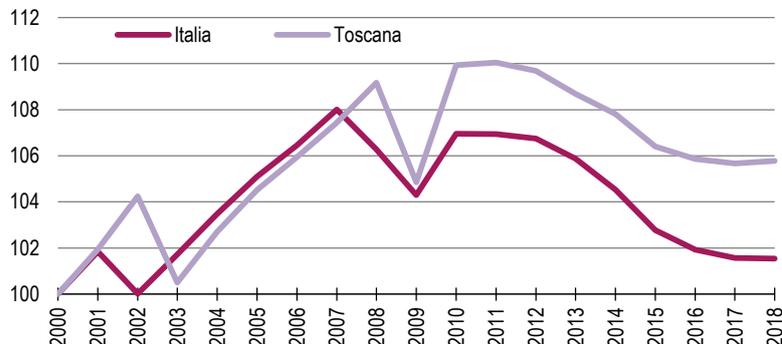
Grafico 2.4
ANDAMENTO DEL CLUP. TASSI DI VARIAZIONE %



Fonte: stime IRPET

Gli economisti (neoclassici) tendono, semplificando la realtà, ad esprimere la sostenibilità di un sistema economico attraverso la definizione di un sentiero di crescita potenziale che sia compatibile con una inflazione stabile e che, rispettando con questo obiettivo, impieghi tutti i fattori disponibili, sia in termini di lavoro che di capitale. A questo proposito il concetto utilizzato può essere utilizzato per mostrare il rischio di impoverimento e di declino del nostro sistema. La stima dell'output potenziale della Toscana come quella dell'Italia esprime non solo un motore più piccolo ma anche meno performante; la crisi, in altre parole, si è abbattuta non solo sul livello ma anche sulla dinamica potenziale della nostra economia (Graf. 2.5).

Grafico 2.5
OUTPUT POTENZIALE TOSCANA E ITALIA
Numero indice (2000 = 100)



Fonte: stime IRPET

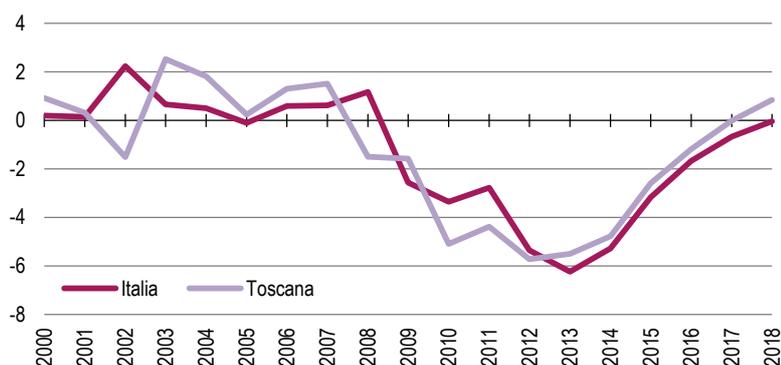
Secondo gli economisti neoclassici il sentiero di crescita potenziale è unicamente determinato dalla dotazione dei fattori disponibili in una economia, negando di fatto ogni ruolo alla domanda dei beni e servizi che l'economia produce. In questo senso il sentiero di equilibrio è determinato e agisce da attrattore per le dinamiche effettivamente riscontrate nella realtà; ci si può allontanare per qualche anno del sentiero (come accade durante le crisi) ma a quello si farà automaticamente ritorno. Il massimo che si può fare è lasciare che questo meccanismo si esprima liberamente.

A nostro avviso, però, sia che si guardi al ruolo del fattore lavoro che a quello del fattore capitale, non si può pensare che esista un equilibrio verso il quale l'economia tende automaticamente e che questo prescindendo dalle componenti di domanda; la dinamica del prodotto potenziale è influenzata dalla presenza di una condizione di squilibrio tra domanda e offerta aggregata. La permanenza del sistema in una condizione di carenza di domanda produce quegli effetti di depauperamento qualitativo-quantitativo di cui si è detto in precedenza. Tale carenza, se sperimentata per un lungo periodo di tempo, altera le condizioni di riproducibilità del sistema e, in una logica sequenziale del tempo tipica

dell'economia post-keynesiana, questo effetto sul presente si ripercuote anche nel futuro visto la path-dependency che caratterizza i sistemi economici. La crescita potenziale non è quindi un sentiero che funziona come una calamita per l'economia reale ma, al contrario, è esso stesso attratto verso posizioni sempre nuove a seconda degli effettivi risultati che il sistema produttivo raggiunge.

A questo proposito, al di là della crescita congiunturale commentata nel paragrafo precedente, quello che effettivamente rileva è che esiste ad oggi ancora una differenza evidente tra domanda aggregata e capacità produttiva del sistema, come ben rappresentato dalla stima del cd *output gap* (Graf. 2.6).

Grafico 2.6
OUTPUT GAP IN TOSCANA
Valori %



Fonte: stime IRPET

Nell'immediato futuro si assisterà ad una ricomposizione progressiva di questo squilibrio, confermata anche dalle previsioni per il prossimo biennio, ma questo avverrà e sta già avvenendo non solo per un recupero della domanda effettiva, che anzi rimarrà su livelli contenuti tenuto conto delle perdite registrate negli ultimi anni, ma anche per la preoccupante contrazione del prodotto potenziale secondo quanto descritto in precedenza.

In definitiva, sembra verosimile affermare che, data una tale crescita, ci troveremo di fronte ad un drammatico trade-off nei prossimi anni: da un lato, se volessimo intraprendere iniziative volte a ridurre il numero di disoccupati (sia quelli dichiarati esplicitamente che quelli implicitamente presenti nel sistema produttivo) saremo costretti a farlo redistribuendo le poche risorse prodotte dal sistema, con il rischio di un impoverimento diffuso della popolazione (ad esempio, attraverso un processo di deflazione interna, ottenuta attraverso una caduta dei salari, che tenti di dare slancio alla nostra competitività e quindi alle nostre produzioni e alla nostra occupazione, ma che sarà pagata al prezzo di salari stagnanti); se invece volessimo isolare e ridurre le fasce di marginalità, limitando il numero di soggetti presenti nell'elenco dei "poveri" (ad esempio, pagando di più i lavoratori e limitando il fenomeno del "working poor") non riusciremo a ridurre il numero di disoccupati in modo considerevole (rischiando una segmentazione ancora più evidente di quanto non sia già ora tra insider e outsider).

In altre parole è ragionevolmente prevedibile, e tutt'altro che incerto, il fatto che quello che stiamo percorrendo sia un sentiero di declino. Non è un destino ineluttabile, ma solo l'eventuale conseguenze delle nostre azioni; azioni che possono modificare questo sentiero, innanzitutto prendendo consapevolezza dei problemi strutturali che ci caratterizzano.

2.3

La resilienza nel mercato del lavoro: una strategia difensiva

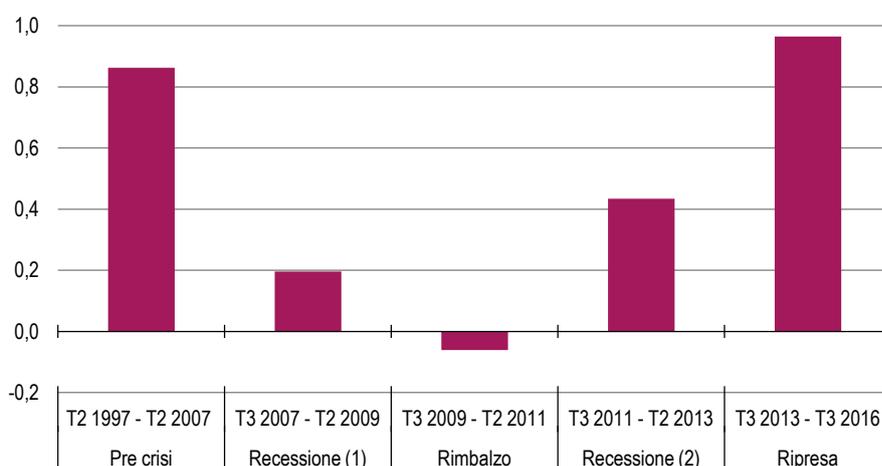
Uno dei problemi strutturali che maggiormente ci caratterizza riguarda la fragilità del mercato del lavoro. Tale fragilità può essere colta nel cambiamento subito in questi anni dall'elasticità dell'occupazione al ciclo economico. La relazione fra occupazione e PIL è cambiata e ciò contribuisce a spiegare due apparenti paradossi.

L'elasticità dell'occupazione al prodotto interno lordo, e quindi il legame fra il mercato del lavoro e ciclo economico, è cambiata significativamente nel corso di questi ultimi anni. Tale cambiamento contribuisce a spiegare due apparenti paradossi: il primo è quello di un mercato del lavoro in cui la contrazione degli occupati è stata nella fase recessiva inferiore a quella dell'attività economica; il secondo è quello di un mercato del lavoro in cui il lavoro, nella fase di ripresa, aumenta più nelle teste (occupati) che nella intensità (orario medio per occupato). Cosa è successo in questi anni?

Prima della crisi, il prodotto interno lordo ed occupazione mostravano un elevato comovimento (T3 1997 - T3 2008): per quegli anni i dati di contabilità raccontano infatti per l'Italia un incremento dell'occupazione di 14 punti, a cui corrispondeva un consistente aumento del Pil pari a 17 punti percentuali. Il rapporto fra le due variazioni era quindi di circa 0,86 punti.

Durante la prima fase recessiva (T3 2008 - T2 2009), invece, l'occupazione cala di 1,4 punti, mentre l'economia di 7 punti e il rapporto fra le due grandezze scende a 0,19. La relazione fra le due grandezze resta debole, sia durante la fase di recupero dell'attività (T3 2009 - T2 2011), sia nella seconda fase recessiva (T3 2011 - T2 2013). Dal terzo trimestre del 2013 l'economia riparte, se pure in modo flebile, e l'occupazione torna a crescere (+1,87%) in linea con la dinamica del prodotto. Dalla ripresa, quindi, i due aggregati tornano ad essere fortemente connessi (Graf. 2.7): la loro relazione è quindi analoga a quella osservata negli anni che precedono la crisi.

Grafico 2.7
RAPPORTO FRA VARIAZIONE DELL'OCCUPAZIONE E DEL PIL

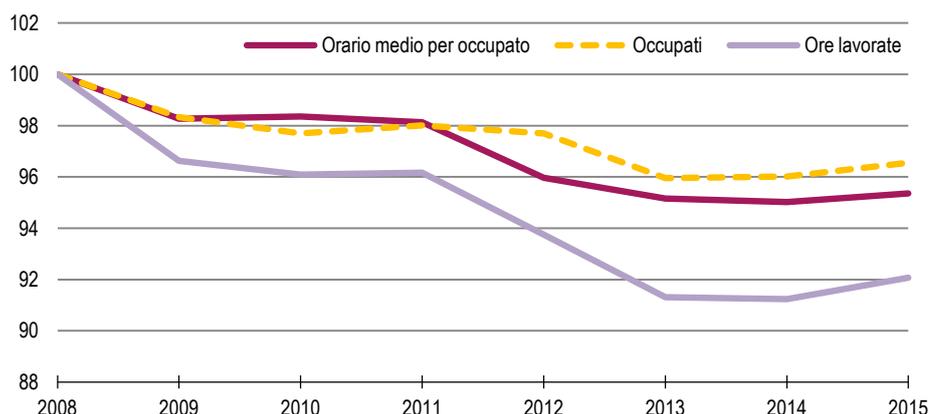


Fonte: elaborazioni Irpet su dati RTFL e Contabilità Nazionale, ISTAT

L'indebolimento della covarianza fra ciclo occupazionale ed economico osservato negli anni della crisi si spiega con la forte caduta dell'orario di lavoro. Questo perché da un lato il sistema produttivo, e con esso i lavoratori, hanno beneficiato degli strumenti inerenti la cassa integrazione, ordinaria, straordinaria e in deroga, e dall'altra perché le imprese hanno fatto ampio ricorso ai contratti a orario ridotto (su base volontaria e/o involontaria). Ciò che ha reagito al Pil, durante la prima e seconda fase della crisi e nella fase intermedia, sono state cioè le ore lavorate che sono calate sensibilmente. Più sensibilmente del numero degli occupati.

Anche prima della crisi le ore lavorate mostravano una tendenza discendente, ma il calo è stato significativo ed oltre ogni aspettativa negli anni più acuti della recessione (Graf. 2.8). Se quindi, da un lato, l'occupazione è scesa meno del previsto, è altresì cresciuta la sottoccupazione, dovuta a lavoratori che hanno subito il lavoro a tempo parziale e che avrebbero preferito lavorare maggiormente. Questi ultimi rappresentano oggi in Toscana l'11% del totale occupati, mentre erano il 5% nel 2008; rispetto all'occupazione a tempo ridotto il peso di quella involontaria – nel medesimo periodo – è salito dal 35 al 60%.

Grafico 2.8
ORE LAVORATE, MEDIA DELLE ORE LAVORATE ED OCCUPAZIONE. ITALIA



Fonte: elaborazioni Irpet su dati RTFL e Contabilità Nazionale, ISTAT

Come si spiega invece il recente ritorno ad una elasticità fra occupati e Pil analoga a quella precedente la crisi? Il rafforzamento della relazione fra la crescita dell'occupazione e quella del prodotto ha infatti sorpreso gli analisti, che avevano previsto un recupero delle ore medie lavorate tale da smorzare l'effetto al rialzo sugli occupati. In altri termini la reazione alla ripresa (T3 2013 - T3 2016) da parte dell'occupazione (+2,0%) è stata più forte di quella operata dall'orario medio di lavoro (+0,5%).

Ciò è strettamente connesso alla riallocazione della forza lavoro fra settori, in quanto la quasi totalità dei nuovi posti di lavoro creati dall'inizio della ripresa si sono concentrati nei servizi, che di norma hanno una intensità di occupazione maggiore (eccetto le costruzioni che però restano un settore in crisi) degli altri settori e in particolare dell'industria in senso stretto. L'aumento della concentrazione occupazionale nei servizi ha determinato cioè una dinamica degli occupati in linea con la ripresa dell'attività economica: i servizi fanno infatti un ampio ricorso al lavoro parziale e conseguentemente, la crescita dell'occupazione è stata superiore a quella che avremmo altrimenti osservato se l'occupazione a tempo parziale fosse rimasta quella precedente la crisi.

La rilevanza di questo fenomeno può essere quantificata: date le ore complessivamente lavorate, infatti, il numero di occupati sarebbe oggi di 5 punti percentuali più basso se l'orario di lavoro fosse rimasto quello vigente alla vigilia dell'avvio del periodo di recessione. Ciò significa che se non lavorassimo tutti mediamente di meno, vi sarebbero circa 1,2 milioni di disoccupati in più di quelli che invece abbiamo a livello nazionale. Anche in Toscana, replicando il calcolo, abbiamo un 5% di occupati in più di quelli che avremmo ad invarianza di orario medio di lavoro: in termini assoluti corrispondono a circa 86mila lavoratori.

In altri termini, i posti di lavoro in più che osserviamo rispetto al picco della fase recessiva hanno una lettura solo parzialmente positiva, in quanto composti da una quota non trascurabile di sottoccupazione, senza peraltro che si sia incrementato in modo significativo l'orario medio di chi aveva conservato il posto di lavoro in cambio di una minore intensità di utilizzo.

2.4

La disoccupazione: fattori strutturali e ciclici

Nel 2017 il tasso di disoccupazione era in Toscana al 4,4%, mentre in Italia si attestava al 6,1%. In quegli anni avevamo quindi un mercato del lavoro di quasi pieno impiego, nonostante fosse iniquo (per le minori coperture assicurative contro il rischio di sospensione o perdita di lavoro) e segmentato (per la differente stabilità dei contratti) da un punto di vista generazionale. Quello di oggi è un mercato del lavoro forse meno iniquo e segmentato, dopo la recente riforma del *jobs act* che ha aumentato la quota di giovani aventi diritto agli ammortizzatori sociali⁷, ma sicuramente più asfittico e con minori

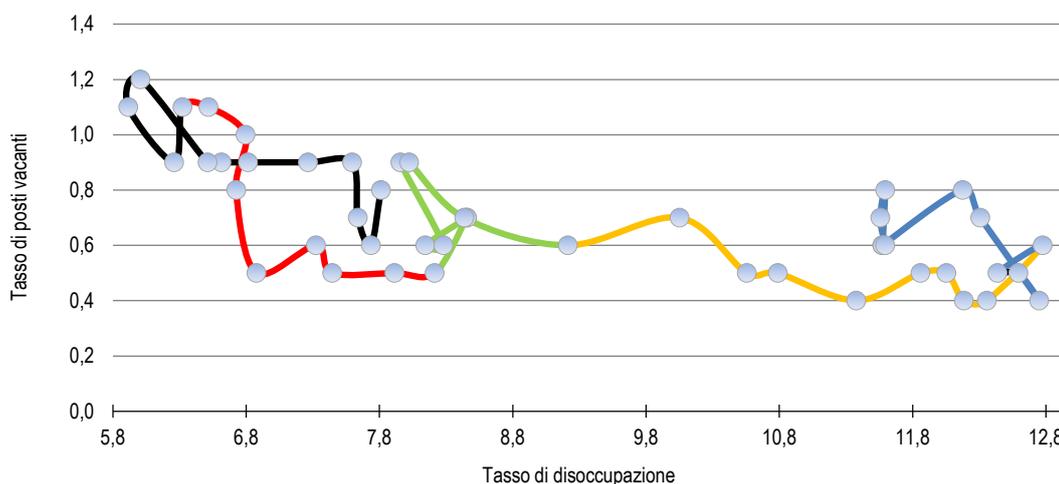
⁷ Si veda IRPET (2014-2015), *Rapporto sul Mercato del lavoro*.

occasioni di lavoro. Da cosa dipende? Qual è la responsabilità che possiamo attribuire al ciclo economico e quale invece al cattivo funzionamento del mercato del lavoro, a sua volta riconducibile ad elementi di rigidità che frenano l'incontro fra la domanda e l'offerta?

Esaminiamo in primo luogo la relazione fra posti di lavoro vacanti (rapporto fra posti non coperti e la somma di posti non coperti e occupati) e tasso di disoccupazione: la cd. curva di Beveridge. Quando l'economia è debole, come nelle fasi recessive, la disoccupazione aumenta e la quota di posti vacanti diminuisce; viceversa nei periodi in cui l'economia è forte, ad esempio nei momenti di ripresa, la disoccupazione scende e il tasso relativo ai posti vacanti sale. Questa dinamica è colta da movimenti lunga la curva. Si hanno invece spostamenti della curva, ad esempio a destra, quando osserviamo più posti vacanti per ogni disoccupato o, analogamente, più disoccupati per ogni posto vacante, a testimonianza di un peggioramento dell'efficienza del mercato nel combinare domanda ed offerta di lavoro. Il senso di uno spostamento a destra della curva è che, data la domanda, la probabilità di trovare un impiego diminuisce per la presenza di frizioni dovute a carenza di informazione sulle opportunità disponibili, all'inadeguatezza dei profili professionali, alla bassa mobilità di chi cerca lavoro, ad un eccesso di rigidità dei salari e in generale a tutto ciò che ostacola un rapido incontro fra domanda ed offerta.

Nel seguente grafico (Graf. 2.9) possono essere distinti quattro periodi: quello che precede la crisi (T1 2005 - T4 2007), la prima fase recessiva (T1 2008 - T4 2009), quindi la fase intermedia (T1 2010 - T3 2011) a cavallo delle due recessioni, la seconda fase recessiva (T4 2011- T3 2013), ed infine l'ultima con l'avvio della ripresa (T4 2014 - T3 2016). Quello che sembra palesarsi è uno spostamento verso l'esterno del diagramma, a testimonianza di un disallineamento strutturale del mercato del lavoro: la fase recessiva ci consegna infatti un incremento del tasso di disoccupazione, senza significative riduzioni dei tassi aggregati di posti vacanti. Confrontiamo, ad esempio, la prima fase di crisi con questa recente di ripresa: allo stesso tasso di posti vacanti (intorno allo 0,7%) corrisponde - nel primo caso- un tasso di disoccupazione intorno al 7%, che nel secondo caso sale al 12%. Oppure confrontiamo la situazione attuale con quella precedente l'inizio della crisi: se la curva non si fosse spostata alla contrazione dei posti vacanti che si osserva nell'ultima recessione e, se pure in modo più contenuto, nella successiva ripresa, si sarebbe dovuto associare un aumento del tasso di disoccupazione inferiore a quello osservato.

Grafico 2.9
CURVA DI BEVERIDGE. ITALIA



N.B. nero corrisponde a 2.500 T1-2007 4° trimestre; rosso = I trim. 2008-IV trim. 2009; verde = I trim. 2010-III trim. 2011; giallo = IV trim. 2011- IV trim. 2013; azzurro = I trim. 2014-III trim. 2016
Fonte: elaborazioni Irpet su dati RTFL e Contabilità Nazionale, ISTAT

La crisi sembra quindi avere provocato un deterioramento nel funzionamento del mercato del lavoro, tale da ridurre le probabilità di impiego a parità della domanda. A suffragare questa tesi, che richiede tuttavia di essere ulteriormente approfondita, è una duplice evidenza empirica.

La prima è quella inerente l'ampliamento del bacino dei disoccupati di lungo periodo, soprattutto di quelli con profili professionali deboli: nei primi tre trimestri del 2016 i disoccupati di lungo periodo rappresentavano circa il 4% delle forze lavoro totali, ovvero il doppio rispetto al livello precedente la crisi.

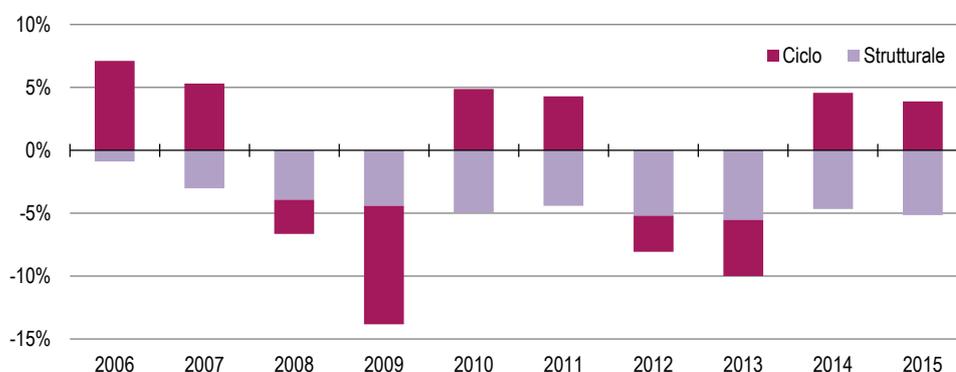
La seconda riguarda la natura settoriale tanto della recessione (sbilanciata a sfavore delle costruzioni e della manifattura) quanto della ripresa (sbilanciata a favore dei servizi), che rende complicata ai lavoratori che hanno perso l'impiego la riconversione delle professionalità necessarie per accedere ai posti di lavoro nel frattempo ricreatisi. Il massiccio ridimensionamento delle costruzioni e dell'industria in senso stretto, ha infatti incrementato la disparità fra le competenze offerte e quelle richieste dal sistema produttivo.

Ma ancora più rilevante nella spiegazione della crescita della disoccupazione è il peso della componente congiunturale, cioè determinata da un livello inadeguato della domanda aggregata. Il punto è che lo shock negativo sul lato del Pil è stato consistente, e particolarmente duraturo, mentre l'incertezza sulla robustezza della ripresa, che incide sugli investimenti privati, contestualmente all'asprezza delle politiche di contenimento dei conti pubblici, che agiscono sugli investimenti pubblici ma anche sui redditi e quindi sui consumi, stanno rallentando il ritmo del processo di riassunzione dei lavoratori.

Attraverso una stima econometrica che utilizza i dati delle forze lavoro, è possibile fornire una quantificazione orientativa del ruolo che hanno esercitato in questi anni nelle dinamiche della disoccupazione la componente ciclica (ovvero, l'andamento congiunturale dell'economia) e la componente strutturale (ovvero, la capacità del mercato del lavoro, data la domanda, di favorire l'incontro fra chi desidera lavorare e chi richiede lavoro). La stima consiste nella misurazione al tempo t della probabilità di essere occupato, per tutti coloro che al tempo $t-1$ erano disoccupati o in cerca di prima occupazione. L'arco temporale preso in esame si estende dal 2005 al 2015. Le variabili di controllo sono composte dalle principali caratteristiche individuali (fra cui età, genere, nazionalità, titolo di studio), a cui è stata aggiunta – essendo il campione composto da un *pool* di individui osservati in anni differenti – la variazione del prodotto interno lordo a prezzi reali nel corso degli anni.

Dalla procedura di stima sono estratti tre valori: il primo consiste nella probabilità di reimpiego ottenuta regredendo la variabile dipendente su tutte le covariate. Il secondo valore è invece ottenuto utilizzando i coefficienti della medesima regressione, ma non anche quello relativo alla congiuntura economica (cioè la variazione del prodotto interno lordo), che è stata sostituita col valore trend del PIL. La differenza fra i due valori restituisce, ovviamente, un terzo valore che è la probabilità imputabile alla sola componente ciclica. Operando in tal senso, quindi, è possibile confrontare come cambino negli anni i suddetti valori. Il confronto temporale dei valori che appartengono alla seconda fattispecie di stima esprime la variazione della probabilità di reimpiego – dato il trend – che a parità di caratteristiche gli individui hanno negli anni (e quindi, indirettamente, misura l'efficienza del mercato: la componente strutturale). Il confronto temporale della terza fattispecie di stima esprime invece il cambiamento della probabilità di reimpiego dovuta al ciclo. I risultati sono descritti nel grafico 2.10.

Grafico 2.10
COMPONENTE CICLICA E STRUTTURALE DELLA PROBABILITÀ DI IMPIEGO E/O REIMPIEGO IN TOSCANA
Contributi alla variazione



Fonte: stime Irpet

Fra il 2007 ed il 2013, prima dell'avvio della fase recessiva, la probabilità di reimpiego è diminuita di 12 punti percentuali: 10 punti su 12 di questa flessione sono imputabili alla caduta della domanda; il restante 2% alla componente strutturale. In altri termini l'80% della minore probabilità di reimpiego è dipesa dal ciclo sfavorevole, mentre l'20% di questa caduta è imputabile al peggioramento delle condizioni di funzionamento del mercato del lavoro. Se replichiamo l'analisi sugli ultimi due anni di ripresa, il peso della componente ciclica resta consistente e prevalente, se pure cambiando di segno.

La lezione che se ne trae è che senza una maggiore domanda aggregata c'è il rischio che una ampia quota di disoccupati restino intrappolati nell'inattività per lungo tempo. Le riforme sono importanti per rendere più efficiente il mercato del lavoro, quindi, ma da sole rischiano di non essere sufficienti.

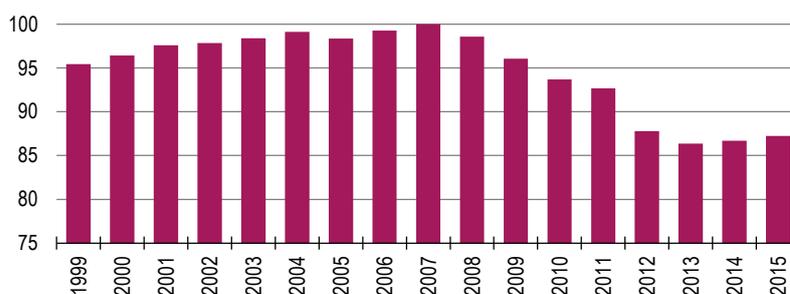
3. LA DISTRIBUZIONE DEI REDDITI

3.1 Il tenore di vita delle famiglie e degli individui

La crisi si è naturalmente riflessa in questi anni in un peggioramento dei bilanci familiari. Nel 2015 il reddito disponibile pro capite familiare cresce in termini reali di 0,6 punti; si tratta di un aumento che segue quello di 0,4 punti osservato nel 2014. Tuttavia il reddito disponibile pro capite reale delle famiglie toscane è oggi più basso di circa 13 punti percentuali rispetto a quello del 2007.

La contrazione del tenore di vita economico è stata pertanto in questi anni significativa: essa equivale ad una minore disponibilità di circa 2,6 mila euro in meno di reddito per abitante (a valori 2015), pari a 5,6 mila euro a famiglia. In altri termini le famiglie toscane nel 2015 disponevano di 470 euro di reddito mensile in meno rispetto a quanto disponibile nel 2007.

Grafico 3.1
REDDITO DISPONIBILE PRO CAPITE DELLE FAMIGLIE TOSCANE
Numero indice 2007=100



Fonte: elaborazioni Irpel su dati Contabilità Nazionale, ISTAT

Alla flessione dei redditi è naturalmente corrisposto dal 2008 ad oggi un significativo incremento della povertà. La povertà relativa, che misura la quota di famiglie che hanno una condizione economica inferiore ad uno *standard* commisurato agli stili di vita prevalenti, corrispondente al 60% del reddito mediano familiare equivalente⁸ su base nazionale, passa nella nostra regione dal 6,6% al 9,9%.

La povertà *assoluta*, che corrisponde invece ad una soglia di vita minimamente accettabile, commisurata ad un livello del paniere dei consumi appena sopra il livello di sussistenza, nel medesimo periodo sale dal 2,0% al 3,2%. Sono oggi povere in senso assoluto in Toscana 53mila famiglie e 120 mila individui: 21mila nuclei familiari e 54mila soggetti in più di quelli rilevati ad inizio della crisi.

Tabella 3.2
LA POVERTÀ ASSOLUTA E RELATIVA IN TOSCANA

	2008	2015
POVERTÀ RELATIVA		
Famiglie (Valori %)	6.6%	9.9%
Famiglie (Val. assoluti)	104.868	161.607
Individui (Val. %)	6.9%	11.7%
Individui (Valori assoluti)	251,945	438,622
POVERTÀ ASSOLUTA		
Famiglie (Val%)	2.0%	3.2%
Famiglie (Val. ass)	31,753	53,017
Individui (Val%)	1.8%	3.2%
Individui (Val ass.)	65,663	119,517

Fonte: elaborazioni Irpel su dati EUSILC ISTAT

⁸ Il reddito equivalente è quello corretto con un opportuno sistema di pesi in grado di tenere conto delle economie di scala che si generano dentro la famiglia e di rendere confrontabili livelli di reddito appartenenti a nuclei familiari di diversa ampiezza.

L'impovertimento che ha caratterizzato le famiglie toscane, e naturalmente in modo più grave quelle italiane, ha comunque colpito in modo differenziato gli individui e le famiglie. L'asimmetria degli effetti provocati dalla recessione attraversa infatti prevalentemente due dimensioni, fra loro intrecciate: l'età e la posizione attiva o inattiva rispetto al lavoro. Sono i giovani, rispetto agli anziani, e i lavoratori – rispetto ai pensionati – infatti coloro che hanno sperimentato in questi anni una maggiore probabilità di diventare poveri. D'altra parte, i pensionati, anche grazie all'adeguamento della pensione al costo della vita, sembrano quindi essere rimasti al riparo della crisi. Non altrettanto può dirsi per le altre tipologie di individui, specie se appartenenti alle fasce più giovani della popolazione.

Tabella 3.3
INCIDENZA DELLA POVERTÀ ASSOLUTA PER TIPOLOGIE DI INDIVIDUI

		Tassi di povertà 2015 (sx)	Var. in p.p 2015/08 (dx)
Età	Under 18	7,3%	4,0%
	18-30	4,2%	1,9%
	31-65	3,8%	2,1%
	>65	0,8%	-0,1%
Condizione professionale	Occupati	2,2%	0,7%
	Pensionati	0,5%	-0,1%
	Disoccupati	13,1%	6,9%
	Inattivi	5,2%	2,9%
Titolo di studio	Obbligo	4,6%	2,6%
	Diploma	3,1%	1,5%
	Laurea	2,2%	0,9%

Fonte: elaborazioni Irpet su dati EUSILC ISTAT

In generale, quindi, la crisi ci ha reso più poveri, più disuguali (ed infatti l'indice del Gini⁹ – misurato sui redditi familiari equivalenti – passa da 0,253 a 0,257), e ha prodotto significative divergenze nei tenori di vita fra i lavoratori e i pensionati e, all'interno della categoria dei lavoratori, fra le generazioni più giovani e quelle presenti nel mercato del lavoro da più tempo.

Box 3.1

La disattivazione della clausola di salvaguardia Iva per il 2017

Nella consapevolezza di un peggioramento dei bilanci familiari, il governo ha sterilizzato per il 2017, ma al momento non anche per gli anni successivi, la clausola di salvaguardia per l'Iva che avrebbe comportato un aumento delle imposte indirette sui consumi delle famiglie. Il provvedimento ha un effetto espansivo sui redditi delle famiglie che, secondo le stime ottenute dal nostro modello di microsimulazione microReg, vale mediamente circa 440 euro a famiglia (su base nazionale) di minor imposta. In termini percentuali si tratta di una esazione non corrisposta che vale l'1,3% del reddito familiare. L'applicazione della salvaguardia avrebbe comportato un aumento della disuguaglianza (l'indice del Gini sarebbe passato su base nazionale da 0,295 a 0,297), con un incremento medio di imposte indirette maggiori – in termini di incidenza – per le famiglie meno abbienti.

Tabella A
DISATTIVAZIONE DELLA CLAUSOLA DI SALVAGUARDIA: IMPOSTA MEDIA E IN % SUL REDDITO PER QUINTI DI REDDITO FAMILIARE EQUIVALENTE – ITALIA

	Imposta media	Imposta media in % sul reddito
1° Quinto	315,83	2,4%
2° Quinto	345,75	1,5%
3° Quinto	417,24	1,4%
4° Quinto	481,49	1,3%
5° Quinto	646,21	1,1%
TOTALE	442,15	1,4%

Fonte: modello di microsimulazione Microreg

3.2

L'ordinamento sociale e la maggiore vulnerabilità

Ma in generale ad essere cresciuto è un senso diffuso di vulnerabilità associato alla perdita di sicurezza per la propria posizione nell'ordinamento sociale e che investe anche gruppi (come la borghesia e la piccola borghesia) tradizionalmente appartenenti alle classi agiate e/o medie e che viceversa avvertono in pieno il maggiore rischio – rispetto al passato – di uno scivolamento verso il basso nella scala

⁹ Tale indice misura la dispersione dei redditi in un intervallo tra 0 (redditi perfettamente uguali) ed 1 (la disuguaglianza massima corrispondente alla distribuzione in cui una unità di osservazione possiede reddito mentre le altre niente).

sociale. Come se la conquista di un lavoro e l'accesso a certe professioni, o l'acquisizione di un elevato titolo di studio, non fosse più come nel passato una garanzia di ascesa e di successiva conservazione di un adeguato tenore di vita. Questo elemento di vulnerabilità – che è meno grave nella sua intensità del fenomeno della povertà – è però più diffuso e si estende ad una ampia quota di popolazione. Condizionandone negativamente i comportamenti di consumo.

Classifichiamo le famiglie in tre gruppi, che per semplicità espositiva denominiamo *relativamente poveri*, *capienti* e *relativamente ricchi*. I *capienti* sono coloro che appartengono a famiglie il cui reddito equivalente ricade in un intervallo né inferiore né superiore al 25% del reddito mediano; relativamente poveri e i ricchi sono quindi individuati per differenza. Svolgiamo questa analisi con riferimento alla distribuzione dei redditi familiari equivalenti osservata nel 2008 e poi tenendo fisse le precedenti soglie, che incrementiamo solo per l'aumento del costo della vita, replichiamo questo esercizio nel 2015, confrontando le distribuzioni relative ai due anni per tutti i toscani. In ogni anno è possibile determinare la probabilità che ciascuno ha, in base alla famiglia di appartenenza, di cadere fra i relativamente poveri, i capienti e i relativamente ricchi. E, conseguentemente, è possibile misurare le variazioni delle suddette probabilità: se, nella fascia dei relativamente poveri, prevalgono variazioni di probabilità positiva (e viceversa negative in quella dei relativamente ricchi), abbiamo una indicazione di uno spostamento a sinistra, verso il basso, della distribuzione dei redditi. Che, come si evince dalla tabella ha riguardato molti, sebbene non tutti: ad esempio, non le categorie degli anziani, che tendenzialmente si sovrappongono a quelle dei pensionati e dei non laureati.

Tabella 3.4
VARIAZIONE DELLA PROBABILITÀ DI CADERE IN TRE FASCE: RELATIVAMENTE POVERI, CAPIENTI E RELATIVAMENTE RICCHI - 2015-2008
Individui <15 anni

	Relativamente poveri	Capienti	Relativamente ricchi
Borghesia (Dirigenti, quadri, liberi professionisti e imprenditori)	+22%	+10%	-6%
Piccola borghesia autonoma (Lavoratori in proprio)	+26%	+3%	-20%
Piccola borghesia dipendente (impiegati)	+16%	+8%	-10%
Classe operaia	+23%	-4%	-20%
Pensionati	-11%	+2%	+6%
Altri inattivi	+16%	-3%	-18%
Disoccupati	+7%	-13%	+4%
Lavoratori dipendenti	+21%	+1%	-11%
Lavoratori autonomi	+22%	+8%	-18%
Non Laureati	-26%	-13%	+6%
Laureati	+16%	+8%	-10%
Giovani 15-35enni	+29%	-2%	-23%
Over 65	-13%	+0%	+18%
TOTALE	9%	-1%	-6%

Fonte: stime Irpet su dati EUSILC, ISTAT

In ogni caso la probabilità di ricadere nel gruppo dei relativamente poveri, coloro che si trovano in famiglie appartenenti alla coda sinistra della distribuzione dei redditi, è aumentata per tutti i lavoratori, non solo per quelli appartenenti alla classe operaia, ma anche per quelli degli strati più elevati: in particolare, è il gruppo della piccola borghesia autonoma, a registrare l'arretramento più vistoso. Sono dinamiche rilevanti, che spiegano il crescente senso di smarrimento che ha investito larga parte della popolazione, anche di quella tradizionalmente appartenente al ceto medio.

3.3

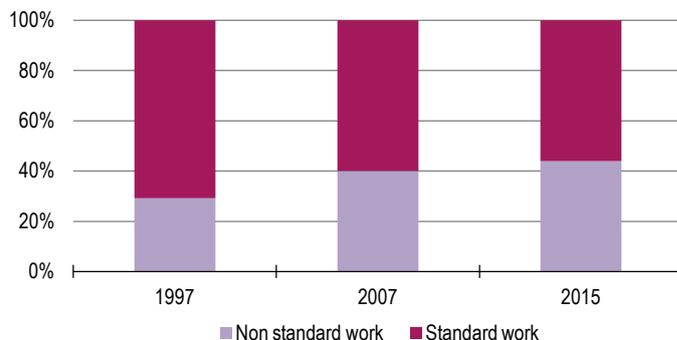
La distribuzione dei redditi ed il mercato del lavoro

Ad incidere negativamente sulla distribuzione dei redditi familiari, anche prima dell'avvento della crisi, è stata in Toscana, come in Italia e altrove nel mondo sviluppato, la esplosiva crescita delle cd. modalità di lavoro *non standard*. Rientrano in questa casistica tutte le forme di occupazione che non sono quelle canoniche: cioè alle dipendenze, a tempo pieno e con contratti a durata indeterminata. Pertanto, per difetto, possiamo ricomprendere nel lavoro *non standard* quello dipendente ma a tempo ridotto e/o a termine e le attività esercitate da chi ha una attività in proprio (escludendo tuttavia gli imprenditori e liberi professionisti).

Dal 1997 ad oggi la quota di lavoro non standard è cresciuta dal 29% al 44% (dal 40% al 44% negli ultimi otto anni, dall'avvio della fase recessiva ad oggi). Nel medesimo periodo (1997-2015),

L'occupazione complessiva è aumentata del 15%, come saldo fra l'aumento dell'occupazione non standard (21%) e la diminuzione di quella standard (-6%). I lavoratori non standard sono prevalentemente giovani (64% del totale), con bassi titoli di studio (51%) e occupati, quando alle dipendenze, nelle imprese con meno di 19 addetti (46%).

Grafico 3.5
OCCUPATI PER TIPOLOGIA IN TOSCANA

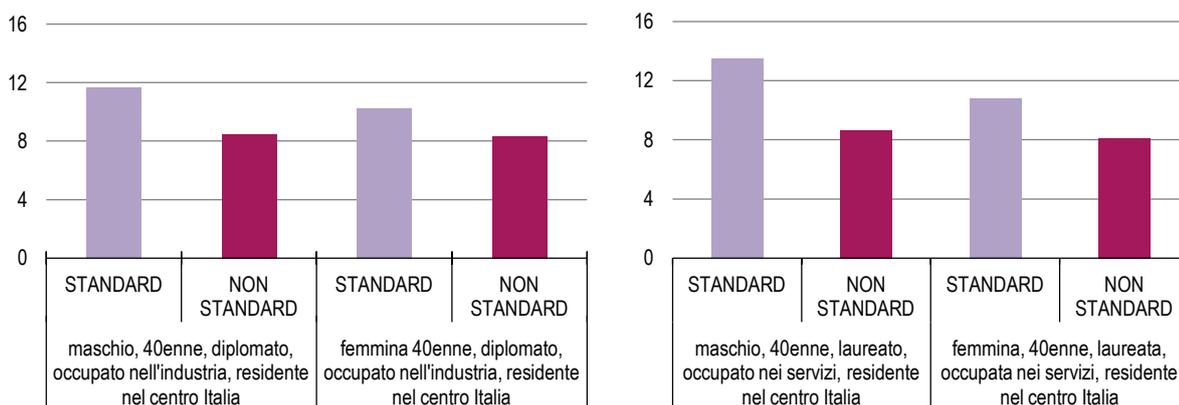


Fonte: stime Irpet su dati RTFL, ISTAT

Lo sviluppo delle forme di occupazione non standard hanno incrementato la disuguaglianza e la povertà. Il motivo principale risiede nella più basso valore associato – a parità di ore – a tale modalità di lavoro: il salario orario di un occupato *non standard* è infatti il 76% di quello di un occupato alle dipendenze a tempo indeterminato e con orario pieno. Tale differenziale resta negativo anche controllando per le principali caratteristiche del lavoratore (età, genere, titolo di studio, settore di appartenenza, circoscrizione di residenza). Nei seguenti due grafici sono illustrati i risultati della relativa stima econometrica, condotta sull'intero territorio nazionale per assicurare una maggiore robustezza alle stime, con riferimento a quattro distinte fattispecie di occupato scelte fra le possibili combinazioni che si ottengono incrociando le caratteristiche individuali dei lavoratori.

Grafico 3.6
SALARIO ORARIO PER TIPOLOGIA DI LAVORATORE: STANDARD VS NON STANDARD. 2015

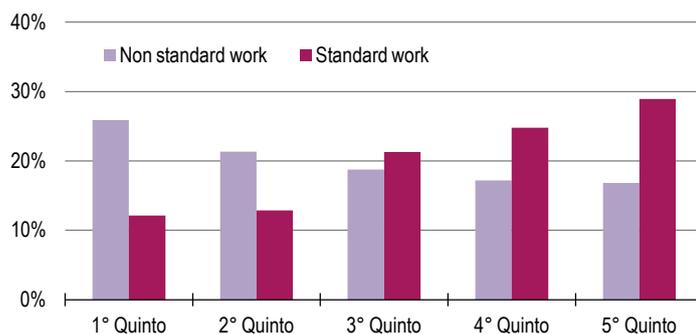
Valore stimato attraverso una regressione lineare, metodo ols
Variabile dipendente: logaritmo del salario orario; repressori: età, genere, settore, titolo di studio, circoscrizione di residenza



Fonte: stime Irpet su dati EUSILC, ISTAT

I lavoratori non standard hanno quindi salari orari inferiori e ciò si riflette sulla disuguaglianza e la povertà, in quanto quote relativamente più elevate di occupazione non standard si collocano nei primi quinti della distribuzione dei redditi familiari equivalenti.

Grafico 3.7
DISTRIBUZIONE DEGLI OCCUPATI STANDARD E NON STANDARD PER QUINTI DI REDDITO FAMILIARE EQUIVALENTE TOSCANA



Fonte: stime Irpet su dati EUSILC, ISTAT

Complessivamente l'indice di Gini¹⁰ che misura la disuguaglianza dei redditi familiari equivalenti è pari in Toscana a 0,257. L'indice di Gini calcolato sul sottoinsieme di famiglie che ricomprendono solo lavoratori standard (e dove gli adulti hanno una età fra 16 e 64 anni) è 0,246; il livello di disuguaglianza che si ottiene aggiungendo al gruppo precedente anche le famiglie miste (cioè con occupati standard e non standard al loro interno) scende a 0,230; ma se aggiungiamo anche le famiglie con soli lavoratori non standard l'indice di Gini cresce notevolmente e sale a 0,280.

Analogamente, con riferimento alla povertà assoluta, sono povere in senso assoluto in Toscana il 3,23% dei nuclei familiari. Se però calcoliamo l'incidenza della povertà assoluta sulle sole famiglie con lavoratori standard il tasso di povertà scende a 2,16%; aggiungendo ad esse le famiglie miste il tasso cresce a 2,30% ed infine diventa 2,53% se aggiungiamo nel calcolo anche le famiglie con soli lavoratori non standard.

La crescita occupazionale registrata nel decennio precedente l'avvento della crisi e la successiva flessione osservata nella fase recessiva si sono accompagnate ad una ricomposizione della forza lavoro che ha visto aumentare il peso della occupazione non standard, che rappresenta poco meno la metà (44%) di chi lavora in Toscana. Si tratta di una fetta molto rilevante di lavoratori a cui è associata una peggiore qualità del lavoro: salari più bassi, un minore contenuto di ore lavoro, tutele meno estese contro il rischio di sospensione e perdita di lavoro, ed infine anche un ammontare inferiore di ore in formazione. Naturalmente l'aumento di peso del lavoro non standard può anche aver contribuito a elevare le opportunità occupazionali, che altrimenti avrebbero potuto essere peggiori di quelle attuali, ma indubbiamente hanno contribuito all'aumento della disuguaglianza.

3.4

Le politiche di bilancio a favore delle famiglie

Per rafforzare i bilanci delle famiglie negli ultimi anni sono state approvate numerose misure, sotto forma di trasferimenti o minori imposte (Tab. 3.8). Si tratta di un *mix* di interventi di natura categoriale ed universale. Le misure di natura categoriale sono destinate a soggetti in possesso di uno specifico requisito, di volta in volta variabile (avere figli, essere lavoratori dipendenti, avere una casa di proprietà, essere un pensionato, ecc.), e non necessariamente coincidente con una condizione di indigenza economica: ad esse è associata la quota maggiore (quasi esclusiva) delle risorse. Le misure di impronta più universale, cioè pensate per gli indigenti indipendentemente dalla categoria di appartenenza hanno invece stanziamenti minori, quasi residuali.

¹⁰ Cfr. nota 9.

Tabella 3.8
LE MISURE A FAVORE DELLE FAMIGLIE

MISURE DI SOSTEGNO AL REDDITO E DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ			MLD DI EURO
Assegno di natalità	Legge di bilancio 2015 e confermato nelle successivi leggi di bilancio 2016 e 2017	L'assegno spetta alle famiglie, con figlio nato, adottato o in affido fino al terzo anno di età, aventi un Isee inferiore a 25mila euro, L'importo annuo è di 1920 euro per Isee non superiore a 7mila euro e di 960 euro per Isee fra 7mila e 25mila euro	0,6
Premio alla nascita	Legge di bilancio 2017	Un assegno di 800 euro che può essere chiesto dalla futura madre all'INPS al compimento del settimo mese di gravidanza indipendentemente dal reddito	0,4
Misure di contrasto disagio sociale (Sia)	Legge di bilancio 2016 e confermato nella legge di bilancio 2017	Risorse per il finanziamento di un Piano nazionale contro la povertà composto da un mix di trasferimenti monetari e politiche di inclusione sociale	0,3
ASDI	Legge di bilancio 2016 e confermato nella legge di bilancio 2017	Sostegno al reddito dei lavoratori che hanno esaurito la Naspi e che si trovano in stato di indigenza economica	1,2
Bonus cultura	Legge di bilancio 2016 e confermato nella legge di bilancio 2017	500 euro da spendere in cultura riservata ai neomaggiorenni	0,3
MINORI IMPOSTE			
Bonus 80 euro	Legge di bilancio 2015 e successivamente resa strutturale	Credito Irpef spettante ai lavoratori dipendenti con reddito complessivo inferiore a 24mila euro. L'importo - di 960 euro annui - scende per i redditi compresi fra 24 e 26mila euro	9,4
Tasi	Legge di bilancio 2016 e resa strutturale	Abolizione della Tasi sulle abitazioni principali	3,6
Detrazione per redditi da pensione	Legge di bilancio 2016 e confermata nella legge di bilancio 2017	Aumento delle detrazioni fiscali a favore dei pensionati meno abbienti (reddito inferiori a 15mila euro) con allargamento della no tax area	0,5
Quattordicesima dei pensionati	Legge di bilancio 2017	Spetta ai pensionati ultra 64enni con reddito inferiore a una volta e mezzo il trattamento minimo. Importo pari a 504 euro per i soggetti con più di 25 anni di contributi ridotto a 420 e 336 euro per anzianità compresa fra i 16 e 25 anni e anzianità inferiore ai 16 anni	0,9
TOTALE			17,2

Fonte: modello di microsimulazione Microreg

Gli effetti redistributivi degli interventi sono complessivamente contenuti, in particolare sulla povertà assoluta che non subisce riduzioni significative. La valutazione di tali effetti, singolarmente e nel loro insieme (Tab. 3.9), è ricavata utilizzando il modello di microsimulazione *MicroReg* di Irpet che assume come base informativa l'indagine EuSile di Istat sul Reddito e le Condizioni di Vita delle Famiglie.

Tabella 3.9
GLI EFFETTI REDISTRIBUTIVI DELLE MISURE A FAVORE DELLE FAMIGLIE – ITALIA

	Gini		POVERI ASSOLUTI		POVERI ASSOLUTI	
	Italia	Toscana	Italia Val. assoluti	Italia Valori %	Toscana Val. assoluti	Toscana Valori %
Situazione previgente	0,29537	0,25727	1.585.860	6,15	53.017	3,23
Dopo quattordicesima pensionati	0,29465	0,25669	1.579.883	6,13	53.017	3,23
Dopo bonus 80 euro lav. dipendenti	0,29349	0,25479	1.570.301	6,09	53.017	3,23
Dopo assegno nuovi nati	0,29501	0,25685	1.577.318	6,12	53.017	3,23
Dopo premio alla nascita	0,29523	0,25726	1.585.860	6,15	53.017	3,23
Dopo abolizione Tasi	0,29524	0,25714	1.574.234	6,11	53.017	3,23
Dopo bonus cultura	0,29526	0,25723	1.581.812	6,14	53.017	3,23
Dopo Asdi	0,29506	0,25721	1.552.199	6,02	53.017	3,23
Dopo Sia	0,29424	0,25653	1.527.079	5,92	52.279	3,19
Dopo detrazioni fiscali pensionati	0,29515	0,25719	1.585.120	6,15	53.017	3,23
Dopo tutte le misure	0,29038	0,25270	1.453.279	5,64	52.279	3,19

Fonte: modello di microsimulazione Microreg

Complessivamente se dividiamo le famiglie in cinque gruppi (quinti) ugualmente numerosi, dopo averle ordinate in modo crescente in base al reddito familiare equivalente, le famiglie appartenenti al primo ed ultimo quinto – rispettivamente le più povere e le più ricche – si distribuiscono un uguale ammontare di risorse: rispettivamente, il 16% il primo quinto e il 17% l'ultimo. Il contenuto meno perequativo lo hanno l'abolizione della Tasi, il bonus di 80 euro e le detrazioni fiscali a favore dei pensionati.

Tabella 3.10
LA DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE PER QUINTI DI REDDITO FAMILIARE EQUIVALENTE – ITALIA

Quinti	Detrazioni fiscali pensionati	Quattordicesima pensionati	Bonus 80 euro	Assegno nuovi nati	Premio alla nascita	Abolizione Tasi 1° casa	Bonus cultura	Asdi	Sia	TOTALE
1	15%	25%	4%	45%	29%	12%	31%	99%	100%	18%
2	35%	45%	21%	18%	14%	15%	20%	1%	0%	20%
3	22%	17%	26%	18%	25%	19%	20%	0%	0%	21%
4	18%	9%	32%	17%	15%	23%	14%	0%	0%	25%
5	10%	3%	17%	2%	17%	32%	15%	0%	0%	17%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: modello di microsimulazione Microreg

Nel confronto generazionale a vincere sono gli anziani (over 65enni): a loro è complessivamente destinato il 23% dei benefici, mentre ai più giovani (under 35enni) non vanno oltre il 13% dei maggiori trasferimenti e/o minori imposte.

Tabella 3.11
LA DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE PER CLASSI DI ETÀ-ITALIA

	Detrazioni fiscali pensionati	Quattordicesima pensionati	Bonus 80 euro	Assegno nuovi nati	Premio alla nascita	Abolizione Tasi 1° casa	Bonus cultura	Asdi	Sia	TOTALE
Under 35	1%	0%	14%	44%	44%	3%	1%	29%	25%	13%
35-65	17%	4%	75%	53%	54%	52%	94%	71%	70%	64%
Over65	82%	96%	12%	2%	2%	45%	5%	0%	6%	23%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: modello di microsimulazione Microreg

Box 3.2

Le risorse necessarie per combattere la povertà assoluta

Con il Decreto interministeriale del 26 maggio 2016 il nostro paese ha finalmente progettato e reso vigente sul territorio nazionale una misura di contrasto alla povertà, denominata Sostegno di inclusione attiva (Sia). Essa prevede l'erogazione di un beneficio economico alle famiglie che versano in condizioni disagiate nelle quali almeno un componente sia minorenne oppure sia presente un figlio disabile o una donna in stato di gravidanza.

Per godere del beneficio, il nucleo familiare del richiedente dovrà aderire ad un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa, individuati dai servizi sociali dei Comuni (coordinati a livello di Ambiti territoriali), in rete con gli altri servizi del territorio (i centri per l'impiego, i servizi sanitari, le scuole) e con i soggetti del terzo settore.

I requisiti economici sono tuttavia molto stringenti (un Isee inferiore a 3mila euro) e tali, insieme agli altri requisiti familiari, da escludere dalla platea degli aventi diritto la stragrande maggioranza dei poveri in senso assoluto. Inoltre l'importo del beneficio non è tale da colmare per molti il divario di reddito rispetto alla soglia che assicura l'uscita dalla povertà.

In conseguenza di ciò, il Sia riduce l'incidenza della povertà di pochi decimali di punto e non può essere quindi considerata una misura esaustiva nella lotta alla deprivazione economica. Qual è allora l'ordine di grandezza delle risorse che servirebbero per annullare la povertà assoluta nel nostro paese?

Immaginiamo una misura universale, soggetta alla prova dei mezzi e che assume come unità di riferimento la famiglia. I beneficiari dovrebbero essere tutte le famiglie il cui reddito disponibile è inferiore alle soglie di povertà assoluta definite da Istat. Una misura di questo tipo coinvolgerebbe in Italia 1 milione e 600 mila famiglie, che rappresentano il 6,1 per cento dei nuclei residenti nel nostro paese. Se il trasferimento monetario fosse per ogni famiglia povera pari, come sarebbe opportuno fare, alla differenza fra la soglia di povertà e il reddito disponibile, le risorse complessivamente necessarie ammonterebbero a 7,4 miliardi di euro.

Le risorse possono comunque scendere introducendo un vincolo aggiuntivo indicativo della situazione patrimoniale nei criteri di eleggibilità. Questo per individuare, e conseguentemente scorporare dai beneficiari della misura, le famiglie a basso reddito prive di una non minima disponibilità patrimoniale. L'impiego dell'Isee¹¹, o della componente patrimoniale dell'Isee (da ora in poi Isp), potrebbe consentire una più equa selezione dei beneficiari, sul presupposto che il benessere dipende non solo dal reddito corrente, ma anche dallo stock di patrimonio accumulato nel tempo. L'introduzione di una doppia soglia – di reddito, ma anche di Isee o di Isp – ridurrebbe la platea degli aventi diritto alla misura e conseguentemente anche i costi (in un intorno di 6,5 miliardi di euro).

Infine, se operassero vincoli stringenti dal lato delle risorse, l'importo del trasferimento potrebbe essere eventualmente congegnato in modo da integrare il reddito disponibile dei poveri fino ad una certa percentuale della relativa soglia che assicura l'uscita dalla condizione di indigenza. In questo caso l'efficacia redistributiva della misura si riduce, rimanendo tuttavia superiore a quella del vigente Sostegno di Inclusione Attiva.

Nella seguente tabella è illustrata la dimensione dei beneficiari, della spesa (totale e per beneficiario) e della povertà assoluta sotto le ipotesi descritte.

¹¹ L'Isee è l'indicatore della situazione economica equivalente utilizzato per misurare il tenore di vita delle famiglie e che combina informazioni reddituali.

Tabella A
LE RISORSE NECESSARIE CONTRO LA POVERTÀ ASSOLUTA. ITALIA

		BENEFICIARI	RISORSE	RISORSE MEDIE	POVERTÀ ASSOLUTA
Reddito familiare sotto la soglia di povertà	Stanziamento che integra il reddito disponibile fino al 100% della soglia	1.585.860	7.395.677.784	4.664	0,0%
Reddito familiare sotto la soglia di povertà	Stanziamento che integra il reddito disponibile fino all'80% della soglia	1.078.565	4.161.735.235	3.859	2,0%
Reddito familiare sotto la soglia di povertà	Stanziamento che integra il reddito disponibile fino al 60% della soglia	650.595	2.050.570.617	3.152	3,6%
Reddito familiare sotto la soglia di povertà and Isee < 1° decile	Stanziamento che integra il reddito disponibile fino al 100% della soglia	1.332.574	6.574.374.821	4.934	1,0%
Reddito familiare sotto la soglia di povertà and Isee < 1° decile	Stanziamento che integra il reddito disponibile fino all'80% della soglia	962.091	3.789.057.103	3.938	2,4%
Reddito familiare sotto la soglia di povertà and Isee < 1° decile	Stanziamento che integra il reddito disponibile fino al 60% della soglia	590.615	1.890.046.331	3.200	3,9%
Reddito familiare sotto la soglia di povertà and Isp < mediana	Stanziamento che integra il reddito disponibile fino al 100% della soglia	1.329.074	6.331.803.316	4.764	1,0%
Reddito familiare sotto la soglia di povertà and Isp < mediana	Stanziamento che integra il reddito disponibile fino all'80% della soglia	924.797	3.637.104.959	3.933	2,6%
Reddito familiare sotto la soglia di povertà and Isp < mediana	Stanziamento che integra il reddito disponibile fino al 60% della soglia	559.755	1.835.900.379	3.280	4,0%

Fonte: modello di microsimulazione Microreg

L'esigenza di una misura universale di contrasto alla povertà è avvertita da tempo sia dagli studiosi che dalle forze politiche. Numerose sono state in questi anni, infatti, sia le analisi empiriche sia le proposte avanzate dalle forze politiche a favore di una misura di inclusione sociale, variamente nominata a seconda delle circostanze e finalità: reddito minimo di inserimento, reddito di ultima istanza, reddito di inclusione attiva o sociale. Alcune sperimentazioni sono state anche avviate a livello regionale e comunale, sebbene in modo transitorio e quasi mai messe a regime. L'applicazione del Sia rappresenta un passo avanti importante nella lotta alla povertà, ma come dimostrano i dati della nostra analisi ancora insufficiente rispetto all'ordine di grandezza del problema.

4. L'INVESTIMENTO AI TEMPI DELLA CRISI: CRONACA DI UN DECLINO ANNUNCIATO?

4.1 La dimensione del problema

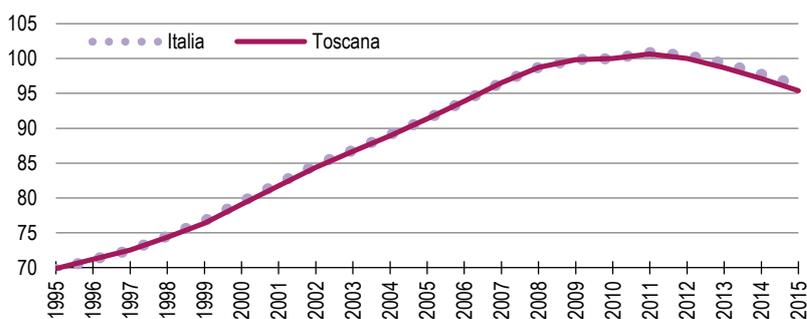
Il prolungarsi della crisi economica ha portato con se, tra i vari risultati negativi, anche il drastico calo degli investimenti produttivi. Nei momenti più acuti della recessione la cancellazione dei programmi di investimento ha sottratto domanda al sistema, inasprendo così la caduta del valore aggiunto che già era stimolata dalla contrazione delle esportazioni prima (2009) e dalla frenata dei consumi poi (2011-2013). Anche quando la recessione è venuta meno poi, la lentezza con cui ha preso avvio il recupero degli investimenti ha di fatto inciso sul tenore della ripresa economica, che è apparsa assai meno pronunciata di quanto ci si attendesse.

I mancati investimenti però non si limitano ad un impatto sul presente ma, per la naturale vocazione di questa variabile a mettere in collegamento l'oggi con il domani, produrranno i loro effetti anche sul futuro, condizionando il sentiero di sviluppo della società italiana.

Spiegare il comportamento degli investimenti è compito assai difficile visto che la loro evoluzione è in gran parte condizionata dalle aspettative che gli agenti si formano sulle sorti dell'economia. Investimenti e PIL si intrecciano in un rapporto di causa e effetto che è difficile sciogliere: l'eventuale caduta dell'uno si ripercuote sull'altro. Proprio per questo motivo è fondamentale intervenire non appena si percepisca l'innescò di una spirale depressiva che, limitando gli investimenti, incida negativamente sulla produzione e, condizionando in questo modo le attese per il futuro, determini una ulteriore contrazione degli investimenti stessi, in un meccanismo di *self-fulfilling prophecy*.

La necessità di sostenere il ciclo degli investimenti è tanto più pressante nella situazione attuale vista la severità con cui il processo di accumulazione è stato colpito, sia in quanto a diffusione che a durata dello shock subito. Nell'arco di questi anni il tasso di variazione medio degli investimenti fissi lordi per l'economia italiana è stato del -4,2%, rispetto al quale la Toscana ha tenuto un comportamento anche peggiore (con una variazione del -4,3%). Si tratta di una contrazione talmente marcata da aver prodotto necessariamente anche una ricaduta sullo stock di capitale produttivo presente nel sistema economico: stando alle stime recenti, il capitale produttivo italiano ha iniziato una flessione già a partire dal 2010 (lo stesso vale per quello toscano, vedi il grafico 4.1). In questo senso, non solo gli investimenti non hanno consentito quel processo di accumulazione fondamentale per introdurre nuove tecnologie nei processi produttivi (con quello che potrebbe essere definito investimento intensivo) ma non hanno consentito neppure di ampliare la dotazione di impianti e infrastrutture indirizzate alla creazione di valore aggiunto (attraverso quello che potrebbe essere definito investimento estensivo).

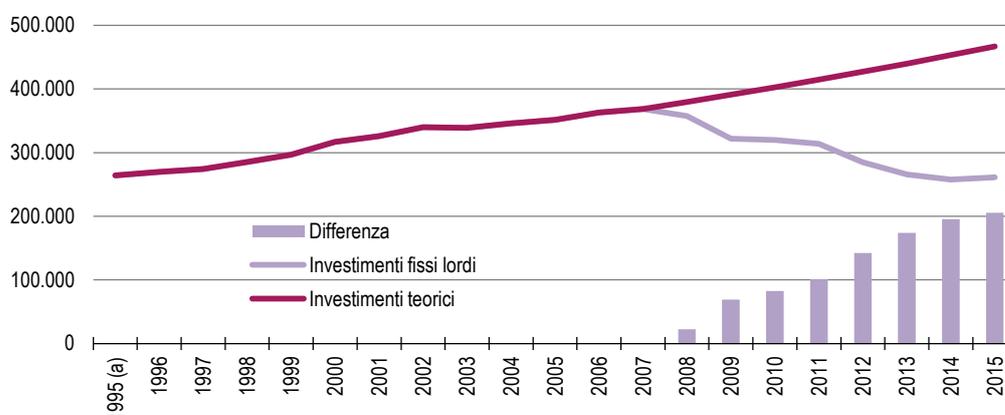
Grafico 4.1
LO STOCK DI CAPITALE PRODUTTIVO IN TOSCANA E IN ITALIA
Numero indice (2010 = 100)



Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT

Volendo quantificare l'ammancio di questi anni dobbiamo tener conto di quale fosse la tendenza degli investimenti prima dell'insorgere del collasso finanziario. Nei dieci anni precedenti la crisi questi erano cresciuti in Italia ad un ritmo che, a prezzi costanti, è stato del 3,0% all'anno. Se avessero mantenuto quel profilo di crescita anche negli anni successivi avremmo avuto un ammontare di investimenti nell'arco degli ultimi 8 anni (dal 2008 al 2015) che, rispetto a quello effettivamente realizzati, sarebbe stato complessivamente di circa 1.000 miliardi più elevato (come ammontare cumulato in tutto il periodo, vedi grafico 4.2). Calcolando la stessa informazione per la Toscana l'ammancio di investimenti effettuati in regione risulta essere di circa 70 miliardi. Pur con le dovute cautele legate alla semplificazione intrinseca in questo calcolo (avvenuto, ad esempio, non considerando in modo appropriato l'effetto che la bolla immobiliare può aver giocato nel determinare quel ritmo di crescita del 3,0% all'anno), l'ammontare sopra espresso può servire comunque a dare l'ordine di grandezza di fronte al quale siamo costretti a riflettere, sia in termini di tipologia di risposte da mettere in campo che in termini di tempo necessario a recuperare gli effetti che questo potrà produrre nel futuro.

Grafico 4.2
INVESTIMENTI FISSI LORDI. EFFETTIVI VS TEORICI
Milioni di euro



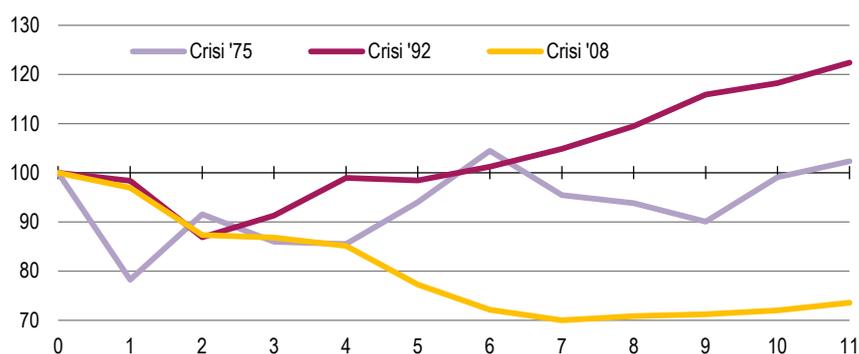
Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT

Per comprendere come quella attuale non si configuri come una delle crisi che colpiscono il sistema ad intervalli di tempo più o meno regolari ma rischi di identificarsi semmai come il potenziale avvio di un processo di impoverimento duraturo è utile considerare cosa è accaduto nelle due importanti esperienze di recessione che hanno preceduto quest'ultima: la crisi conseguente il cosiddetto primo shock petrolifero, che portò l'Italia ad avere una importante contrazione del PIL nel 1975, e la crisi valutaria avvenuta ad inizio anni '90, che ci costrinse ad uscire dallo SME mettendo in campo manovre di emergenza che colpirono a fondo l'economia portandola in recessione nel 1993.

Sono stati quelli due momenti di contrazione particolarmente intensa anche per gli investimenti produttivi oltre che per il PIL ma, in entrambe i casi, con risultati meno marcati rispetto a quelli osservati nella situazione attuale. Fatto 100 il volume degli investimenti effettuati nel momento immediatamente precedente l'insorgere della crisi, infatti, sia nel 1975 che nel 1992 a distanza di circa sei anni si era tornati sui livelli di picco antecedenti la recessione.

Ad oggi invece, pur essendo passati circa otto anni dall'esplosione della tempesta finanziaria legata alla Lehman Brothers, ci si colloca ancora oltre 25 punti percentuali sotto il livello di investimenti effettuati nel 2007 (Graf. 4.3). Una differenza di comportamento che si è fatta più intensa con il passare degli anni e che ha marcato la distanza netta tra questo episodio e i due precedenti.

Grafico 4.3
 ANDAMENTO DEGLI INVESTIMENTI IN TRE EPISODI DI RECESSIONE
 Numero indice (fatto 100 il livello degli investimenti nel picco pre-crisi). Valori concatenati



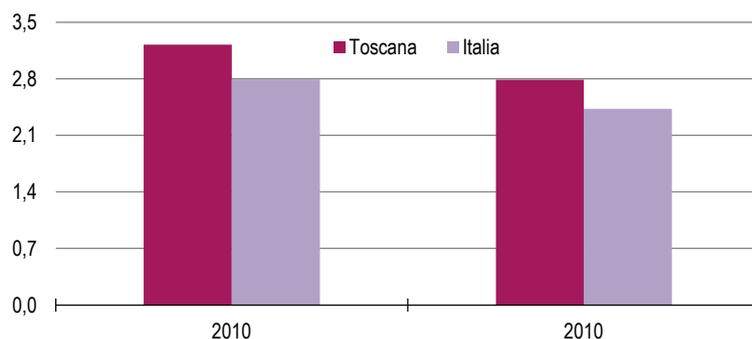
Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT

Una parte significativa di questa caduta può essere imputata alla prolungata mancanza di domanda aggregata, in quel meccanismo di autorealizzazione delle aspettative negative ricordato in precedenza. Stando così le cose la preoccupazione potrebbe essere in parte mitigata dal fatto che un più o meno prossimo ritorno della domanda spingerebbe coloro che hanno rinviato i piani di investimento a metterli nuovamente in atto, recuperando in gran parte ciò che era venuto a mancare nel recente passato. In quest'ottica si inseriscono probabilmente tutte le forme di sostegno al reddito che in questi anni si sono immaginate, dagli "80 euro" famosi alla rivalutazione delle pensioni, nella speranza che una ripresa dei redditi alimenti i consumi e per questa via stimoli le aspettative degli imprenditori e, con loro, anche gli investimenti in capitale produttivo.

Ci sono alcuni elementi che però fanno dubitare di questo automatismo che in gran parte ricondurrebbe la frenata del processo di accumulazione solo ad una dinamica di tipo congiunturale. Innanzitutto, se è vero che spesso in momenti di recessione gli investimenti tendono a cadere più intensamente di quanto non faccia il PIL, riducendo di conseguenza il peso che questi assumono sul totale dell'economia, è altrettanto vero che quest'ultima fase porta con sé una contrazione del rapporto investimenti/PIL più intensa di quelle del passato. Questo è solo parzialmente evidente se il confronto è fatto con il 1975, rispetto al quale la differenza emerge solo una volta che si consideri il comportamento dal quinto/sesto anno successivo all'esplosione della recessione, mentre la differenza è assolutamente più chiara se il confronto è fatto con l'episodio del 1992. Si tenga conto che l'episodio di metà anni '70 si configurò come una esperienza di recessione dal lato dell'offerta, con un aggravio dei costi di produzione che andò a colpire in modo particolarmente accentuato la capacità produttiva degli impianti industriali; la crisi valutaria di inizio anni '90 si prefigurò invece come una caduta del potere d'acquisto degli italiani e quindi più assimilabile ad una crisi da domanda, e in questo perciò più simile alla attuale situazione. Quella attuale, rispetto all'una e all'altra esperienza di confronto, assume però toni di gravità assai più marcati: ad oggi il rapporto tra investimenti e PIL è sceso di quasi cinque punti percentuali dal 21,7% (media del quadriennio 2005-2008) al 17% circa del 2015.

In queste evidenze si può forse rintracciare il segnale di una variazione nel comportamento degli attori coinvolti nei vari episodi e, in particolare, in questa occasione sembra esserci stato un di più, in termini di incertezza, di senso di insicurezza, di mancanza di fonti di finanziamento, di minor resilienza del sistema produttivo. Una possibile spiegazione di tuttocì è molto probabilmente legata all'elevato livello di indebitamento con cui il sistema produttivo non finanziario si è presentato al cospetto della crisi. La recessione, rendendo più fragili le imprese, ha così accentuato la rischiosità degli elevati livelli di indebitamento e ha imposto *ex nunc* un percorso di de-leveraging che ha compromesso, nonostante la ripresa della domanda interna, le possibilità di effettuare gli investimenti produttivi rimandati nel recente passato. Considerando che tale processo di riduzione del carico del debito non è ancora concluso (Graf. 4.4), è facile ipotizzare che questo condizionerà allo stesso modo anche il futuro del processo di accumulazione italiano e toscano.

Grafico 4.4
IL PROCESSO DI DISINDEBITAMENTO DEL SISTEMA PRODUTTIVO. INDICE DI LEVERAGE



Fonte: elaborazioni su dati AIDA

In questo processo di ridimensionamento del flusso di investimenti produttivi un contributo, in negativo, è venuto anche dalla PA che, sotto la spinta di un controllo della spesa, ha seguito il comportamento tenuto dai privati.

La relativa marginalizzazione degli investimenti pubblici, misurata dalla riduzione del peso che questi hanno rispetto al PIL, è un fenomeno di lungo corso che coinvolge quantomeno gli ultimi 30 anni della storia delle economie sviluppate e per questo non può essere imputato solo alla attuale fase. Negli ultimi anni, però, l'Europa ha tenuto un comportamento assai diverso rispetto a quello tenuto da altre grandi economie, in primis gli Stati Uniti. In Europa, infatti, la contrazione della spesa pubblica per investimenti è stata particolarmente accentuata e, nello specifico, per quanto riguarda l'Italia è passata da una media di 45 miliardi l'anno nel quadriennio 2004-2007 ad un livello di circa 36 miliardi nel 2015, circa il 20% in meno (a prezzi correnti). Questa contrazione ha portato il peso degli investimenti pubblici sul PIL italiano da una media del 3,0% pre-crisi ad un livello prossimo al 2%.

4.2

Some implications for policy analysis

Per comprendere quanto questa evoluzione sia rilevante per l'economia italiana e per quella toscana è necessario considerare il ruolo che gli investimenti pubblici giocano nell'economia. Questi permettono ad una società di realizzare i propri obiettivi nel lungo periodo; servono a costruire l'ambiente adatto ad ospitare gli investimenti dei privati (senza investimenti pubblici è estremamente difficile che anche quelli privati prendano corpo); servono a prevenire costi e sprechi di risorse. Proprio per questi motivi c'è un ampio consenso tra gli analisti nel valutare quanto sia negativo l'effetto derivante dal taglio degli investimenti pubblici durante i momenti di crisi. Un'economia che riduce gli investimenti pubblici negli anni di recessione di fatto rinuncia a reagire alla crisi e si lascia andare alla deriva, facendo un danno importante al proprio futuro. Proprio per questa ragione le società, rappresentate nella loro azione collettiva dai Governi, utilizzano queste spese come primo strumento di rilancio nei momenti di crisi economica.

Per evitare facili semplificazioni però è importante ricordare che non tutte le spese per investimenti hanno uno stesso ruolo in questo senso. E' ampiamente riconosciuto in letteratura il ruolo che le spese in infrastrutture hanno nel determinare la crescita di lungo periodo di un'economia.

Negli anni della crisi gli investimenti effettuati ai vari livelli di governance dalle amministrazioni pubbliche hanno cambiato la loro composizione interna e in questo processo le spese sostenute per le infrastrutture, eccezion fatta la costruzione di abitazioni, sono passate da un peso del 57,0% medio del periodo precedente l'avvio della recessione (media del periodo 2004-2007) ad uno del 52,3% nel 2015 (Tab. 4.5). Non solo quindi l'effetto del consolidamento fiscale imposto dall'UE ha prodotto una contrazione della spesa per investimenti pubblici, proprio nel momento in cui più ve ne era bisogno, ma nei fatti, mancando di "tutelare" certe forme di spesa *growth-friendly*, ha portato ad una contrazione proprio di quelli più utili, sia alla tutela del territorio che alla costruzione di un ambiente favorevole agli investimenti privati.

Tabella 4.5
COMPOSIZIONE % DEGLI INVESTIMENTI DEL SETTORE AAPP*

	Media 2004-2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Costruzioni	59,4	58,0	56,9	55,7	56,0	56,6	54,9	53,8	54,3
- abitazioni	2,4	1,7	4,2	3,8	3,2	3,3	2,7	2,4	2,1
- altre infrastrutture	57,0	56,3	52,7	51,9	52,8	53,3	52,2	51,4	52,3
Impianti e macchinari e armamenti	18,9	19,7	22,6	21,0	21,3	17,9	17,0	17,9	17,2
Prodotti di proprietà intellettuale	21,7	22,3	20,6	23,3	22,8	25,5	28,1	28,3	28,5

* Il dato è relativo agli investimenti lordi del settore pubblico a tutti i livelli di amministrazione e quindi comprende sia le spese dello Stato, delle Regioni e degli altri enti territoriali, nonché quelle di tutti gli altri enti pubblici non territoriali.

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT

La carenza di investimenti produttivi ha spinto molti commentatori a chiedere una revisione degli accordi europei indirizzata ad accogliere una “golden rule” che servisse ad escludere gli investimenti dall’elenco delle spese considerate al fine della quantificazione dell’avanzo/disavanzo pubblico. In questo modo si lascerebbe ai Governi, soprattutto a quelli più in difficoltà, la possibilità di utilizzare questo canale non solo per riattivare la domanda aggregata e, con essa, la produzione ma anche per riformare il sistema, immettendo attraverso gli investimenti pubblici uno stimolo all’ammodernamento del paese. La richiesta in questo senso viene da alcuni paesi più bisognosi di riattivare il processo di accumulazione attraverso un impulso pubblico, come l’Italia, ma è stata presa in carico anche dal Parlamento Europeo stesso che ha chiesto alla Commissione Europea l’introduzione della cd *golden rule*. Ad oggi però la Commissione non ha inteso derogare dalle attuali normative. Sono sostanzialmente due gli ordini di problemi che emergono al riguardo: da un lato, quali spese debbano essere tutelate da una golden rule? Esiste lo spazio nei bilanci pubblici delle economie europee per finanziare questa stagione di rilancio degli investimenti pubblici?

In effetti, la Commissione Europea ha preso la decisione di non inserire una clausola di salvaguardia per le spese di investimento per il timore che un eventuale allentamento dei controlli su queste spese trasformi tali voci in contenitori allargati inclusivi di uscite che di fatto nulla hanno a che fare con i veri e propri investimenti.

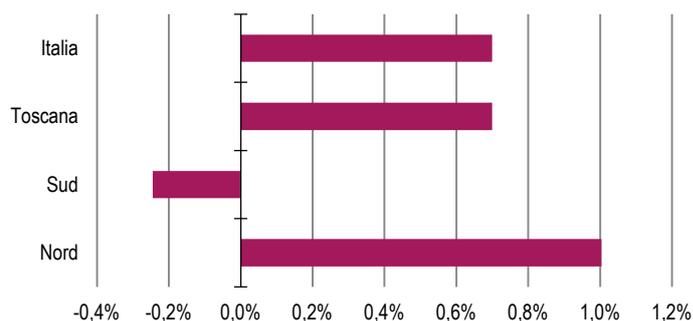
Per quanto riguarda la possibilità di permettersi delle spese, che rischierebbero comunque in gran parte di essere aggiuntive sul bilancio pubblico rispetto a quelle preventivate, la Commissione Europea ha più volte posto l’attenzione sulla necessità di garantire la sostenibilità finanziaria del paese. I tagli effettuati in questi anni alle spese in conto capitale sono serviti ad attenuare una dinamica della spesa pubblica che comunque, in paesi come l’Italia, ha continuato a crescere.

Nello stesso arco temporale in cui gli investimenti pubblici sono diminuiti, infatti, la spesa corrente delle stesse amministrazioni ha avuto una dinamica totalmente diversa: nonostante la contrazione delle spese per stipendi dei dipendenti, la spesa corrente delle amministrazioni pubbliche è cresciuta per effetto dell’aumento notevole delle prestazioni sociali (in gran parte pensioni) passando da una media 2004-2007 di circa 650 miliardi a poco meno di 760 miliardi nel 2015 con un peso sul PIL della parte corrente dei consumi pubblici che è passata dalla media del 42,3% pre crisi ad un livello del 46,3% nel 2015. Il combinato disposto tra aumento delle spese correnti e contrazione del PIL, che ha portato con se anche un peggioramento delle entrate pubbliche, ha così prodotto una situazione di maggior fragilità dei conti del paese e questo ha spinto alcuni osservatori, in primis la Commissione Europea, a sostenere che l’Italia non si possa permettere un intervento di forte sostegno agli investimenti.

Il problema della sostenibilità è rilevante ma per comprenderlo a pieno si deve ricordare che la mancanza di investimenti di questi ultimi anni ha di fatto già reso più fragile e difficilmente sostenibile il paese, e non solo da un punto di vista finanziario. Per comprendere come questo fatto sia già evidente oggi è utile provare ad immaginare cosa potrebbe accadere alla nostra economia se dovessimo lasciare il tutto evolvere in modo naturale, senza interventi correttivi, nell’arco dei prossimi quindici anni. Lo scenario di base assume l’idea che il contesto internazionale confermi quel rallentamento che si è osservato recentemente e che in molti considerano un processo dalle caratteristiche strutturali e non strettamente legato alla congiuntura. Allo stesso tempo si è ipotizzato che il profilo di spesa pubblica sia comunque mantenuto in linea con quanto suggerito dalla Commissione Europea in merito alla riduzione degli squilibri che caratterizzano il bilancio pubblico del paese.

In un contesto del genere, l'economia italiana mostrerà una dinamica poco pronunciata per tutto l'arco di tempo considerato. La disoccupazione si stabilizzerà su livelli che non scenderanno al di sotto del 10% (in Toscana la situazione risulterà migliore con un tasso di disoccupazione che oscillerà tra il 5 e il 6%, in linea con molte delle regioni del nord) mentre il reddito disponibile delle famiglie italiane mediamente crescerà in termini nominali del 2.2% il che, in presenza di una inflazione che si stima mediamente all'1,8%, corrisponderà ad incrementi medi di potere d'acquisto estremamente contenuti e non in grado, nemmeno al 2030, di riportare la popolazione sui livelli di potere d'acquisto precedenti la crisi. La situazione si farà drammatica per il meridione per il quale si prevede mediamente una riduzione del potere d'acquisto di circa 0,5 punti percentuali all'anno. Si assisterà in altre parole ad un tendenziale impoverimento relativo di fasce ampie della popolazione, concentrate soprattutto al sud ma non solo, che renderà socialmente difficile da sostenere il percorso descritto.

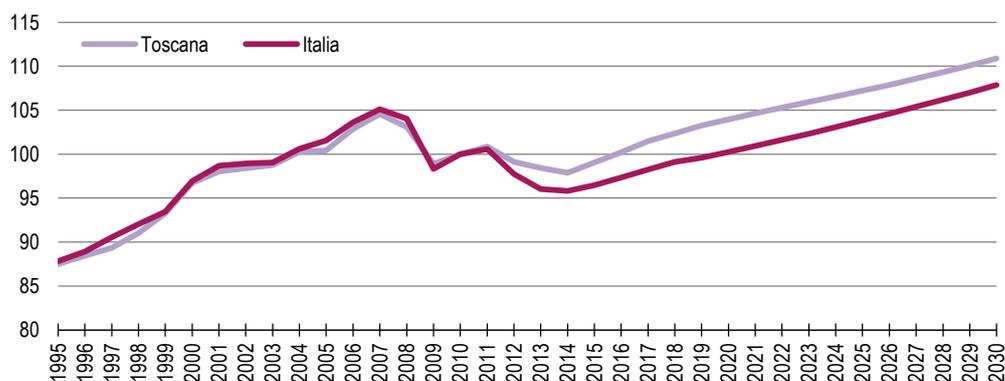
Grafico 4.6
CRESCITA POTENZIALE (TASSO DI VARIAZIONE % DEL PIL MEDIO ANNUO NEL PERIODO 2018-2030). SCENARIO DI BASE



Fonte: stime IRPET

Misurando il potenziale produttivo secondo le modalità indicate dalla Commissione Europea, il risultato che si ottiene dalla simulazione di base descritta sopra è quello di una crescita potenziale dell'economia italiana che mediamente si attesta allo 0,7% l'anno (vedi graf. 4.6). In buona sostanza quindi quello che sperimentiamo già oggi è un sentiero di sviluppo estremamente modesto che ci allontanerà sempre più dal core dei paesi economicamente rilevanti. Se questo sarà il percorso seguito, e senza nessun intervento è plausibile che non ci siano elementi in grado di farci allontanare (in positivo) da questo sentiero, l'Italia è destinata ad un processo di marginalizzazione. E' evidente che questo si riverserà anche sulla nostra regione che progressivamente perderà quel "di più" che si è sempre sottolineato durante gli anni più recenti: la Toscana si muoverà ad un tasso di crescita prossimo all'1% negli anni fino al 2020 per poi scendere di giri fino a posizionarsi su un ritmo di sviluppo analogo a quello italiano e pari al +0,7% medio annuo.

Grafico 4.7
OUTPUT POTENZIALE. ITALIA E TOSCANA. SCENARIO DI BASE
Numero indice (2010 = 100)



Fonte: stime IRPET

Tutto questo è ottenuto ipotizzando che l'Italia continui, in ottemperanza alle pressioni della Commissione, in un atteggiamento di contenimento della spesa pubblica e che accanto a questo continui a esserci il favore di una politica monetaria centrale in grado di sterilizzare eventuali pressioni sugli spread italiani. E' difficile però ipotizzare che un paese caratterizzato da una crescita così modesta per un periodo così lungo di tempo possa essere protetto da attacchi speculativi in grado di mettere sotto pressione i rendimenti dei titoli pubblici. Pur con questa incertezza di fondo sulla realizzabilità di una protezione del genere da parte della BCE è necessario sottolineare come, anche nell'ipotesi che il peso degli interessi sul debito pubblico diminuisca progressivamente nel tempo, la situazione dei conti pubblici non subirà quei miglioramenti auspicati e perseguiti dalla Commissione Europea. Il nostro debito pubblico scenderà solo lentamente rispetto al PIL e al 2030 ci si posizionerà ad un livello di poco inferiore al 110%; le dinamiche delle entrate pubbliche condizioneranno il saldo della PA e l'indebitamento netto si annullerà effettivamente solo dal 2025 in poi.

E' evidente da questi numeri che la lentezza con cui affronteremo questo percorso di risanamento dei conti pubblici, guidato da un atteggiamento di contenimento a nostro avviso eccessivamente repressivo, ci porterà ad avere solo in parte successo in termini di sostenibilità finanziaria del settore pubblico italiano e comunque gli eventuali risultati saranno raggiunti al prezzo di un diffuso impoverimento relativo della popolazione, sia in media rispetto agli altri paesi che al proprio interno, con fasce ampie della popolazione condannate alla marginalità. Da questa consapevolezza nasce la nostra convinzione che non si possa lasciare alle riforme, troppo spesso evocate come la soluzione definitiva ai problemi sopra elencati, l'onere del rilancio di un'economia entrata in un processo di lento declino. Il tempo trascorso dall'inizio della crisi è già molto, e molto altro dovrà passare prima che una qualche riforma (anche fosse approvata prontamente in questo anno) possa produrre i suoi effetti sull'economia. Ma il tempo è proprio una delle risorse di cui più abbiamo bisogno e meno disponiamo, vista la tendenza già in corso ad una marginalizzazione. Proprio per questo motivo il rilancio degli investimenti pubblici diviene una chiave fondamentale per riavviare la nostra economia che, stimolata dall'impulso pubblico, tornerebbe ad avere migliori prospettive alimentando per questa via gli investimenti privati; in questo modo, l'intervento pubblico farebbe guadagnare quello "spazio" necessario a far sì che il percorso di riforma prenda corpo. Dovessimo riassumere potremmo sintetizzare dicendo che non dobbiamo "fare le riforme per tornare a crescere", come spesso si sente dire, ma dobbiamo "crescere per iniziare a riformare".

Questo rilancio della crescita però è tutto da costruire allo stato attuale visto che la Commissione Europea è ferma nell'atteggiamento mostrato negli ultimi anni e cioè, innanzitutto, contenimento della spesa pubblica, anche se questo va a discapito del processo di accumulazione, per evitare che si mantengano o addirittura si inaspriscano gli squilibri finanziari mostrati da alcuni paesi dell'Unione. A dire il vero però è legittimo sottolineare una certa asimmetria da parte delle istituzioni europee nel momento in cui definiscono le raccomandazioni da inviare ai singoli paesi. L'azione di monitoraggio per verificare e eventualmente correggere gli squilibri macroeconomici infatti è definita in modo puntuale già dal 2011 (contenuta all'interno del cosiddetto six pack) e include, oltre al monitoraggio dei conti pubblici, anche il monitoraggio di eventuali eccessi nella bilancia commerciale, sia in negativo che in positivo.

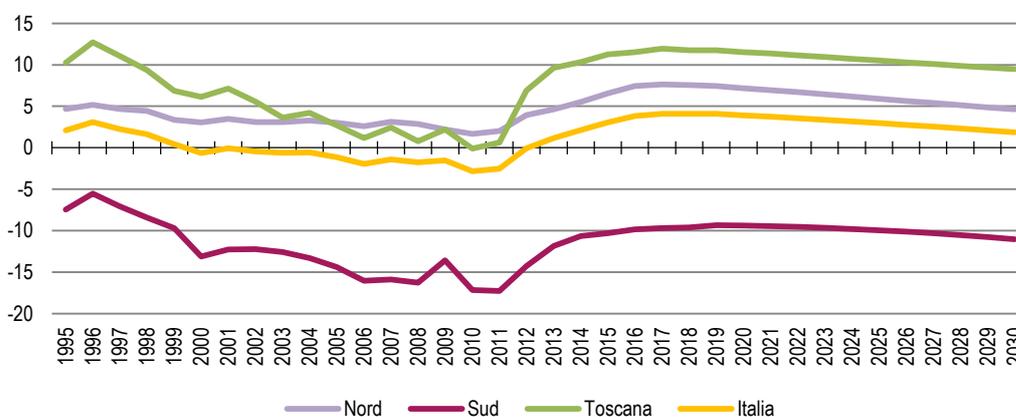
A questo proposito è forse necessario correggere il concetto di sostenibilità implicito nella definizione di output potenziale utilizzata dalla Commissione. In quel concetto, e nel modo di calcolo utilizzato, la sostenibilità di un paese è definita rispetto ad un unico obiettivo che riguarda la stabilità dei prezzi: utilizzando il NAWRU (Non-Accelerating-Wage Rate of Unemployment) come concetto di disoccupazione di lungo periodo di fatto si stabilisce che il potenziale di una economia viene limitato dall'obiettivo di non surriscaldare la dinamica dei prezzi e tenere sotto controllo ("non accelerating") il tasso di inflazione dell'economia. In questo caso la definizione del potenziale è tutta fatta dal lato dell'offerta dei fattori produttivi, capitale e lavoro, che compatibilmente con l'obiettivo di non essere utilizzati al punto da avviare una spirale inflattiva definiscono la soglia massima di crescita raggiungibile e mantenibile nel tempo. Più corretto sarebbe però estendere il concetto di sostenibilità, in linea con lo scoreboard utilizzato dalla Commissione stessa, introducendo anche la dimensione della domanda effettiva rivolta all'economia. In questo senso il concetto di sostenibilità dovrebbe tenere conto delle condizioni della bilancia commerciale. Un'economia infatti per sostenere i propri consumi, e mantenere i propri livelli di benessere, è costretta ad importare beni e servizi prodotti all'esterno dei suoi confini; per pagare queste importazioni, allo stesso tempo, è necessario che sia in grado di

vendere qualcosa all'esterno, così da far affluire reddito aggiuntivo all'economia. L'equilibrio nella bilancia commerciale è quindi un altro modo di verificare la compatibilità del proprio modello di consumo e del proprio modello di produzione: solo un'economia che nel lungo periodo è capace di mantenere la compatibilità tra i due modelli può essere definita sostenibile.

Proprio per questa ragione abbiamo deciso di procedere alla definizione di un concetto di output potenziale corretto che inglobi sia la stabilità dei prezzi che il pareggio della bilancia commerciale nel lungo termine.

Nell'effettuare la stima del potenziale corretto, si deve prendere atto del fatto che l'Italia e in particolare la Toscana si trovano in una situazione di avanzo commerciale che, soprattutto per la regione, assume una dimensione consistente rispetto al PIL (Graf. 4.8). La presenza di tale avanzo è di fatto l'indicazione che nel sistema c'è una domanda potenziale inespressa che se si manifestasse, farebbe sì aumentare le importazioni necessarie a soddisfarla ma, allo stesso tempo, farebbe aumentare anche la produzione interna del sistema. Se tale domanda si manifestasse avremmo quindi una crescita superiore a quella che ci attendiamo; in altre parole esiste uno spazio di crescita (che potremmo definire *demand-space*) non sfruttato a pieno e determinato dalla abilità delle nostre imprese di vendere sui mercati internazionali.

Grafico 4.8
AVANZO COMMERCIALE IN PERCENTUALE DEL PIL. PREZZI CORRENTI



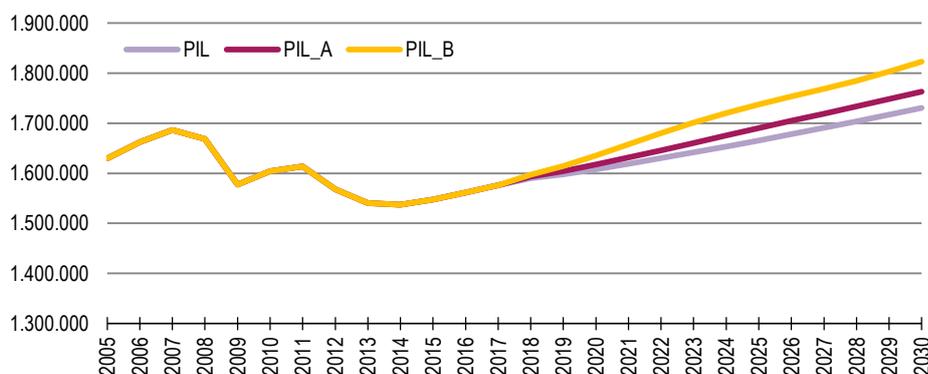
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Se sfruttassimo a pieno questo *demand-space*, attraverso una crescita ad esempio della spesa corrente effettuata dalla PA, avremmo un ritmo di crescita di lungo periodo, compatibile con la stabilità dei prezzi e allo stesso tempo con l'equilibrio della bilancia commerciale, che si stima allo 0,9% in media d'anno, circa 0,2 punti percentuali in più quindi rispetto a quello che effettivamente faremmo se ci dovessero impedire di sfruttare a pieno tale margine di manovra. Si tratta di un risultato aggiuntivo non particolarmente entusiasmante e che, secondo i timori della Commissione, peggiorerebbe i nostri conti pubblici senza agire così a fondo sulla crescita dell'economia italiana. In effetti la spesa pubblica aggiuntiva, che abbiamo stimato in circa 4 miliardi in più ogni anno, porterebbe ad un peggioramento dei nostri parametri di riferimento. In particolare, il rapporto debito pubblico su PIL pur scendendo lo farebbe ad un ritmo ancor meno pronunciato di quello osservato nello scenario di base: mentre in quel caso si è detto che il percorso ci avrebbe portato ad un rapporto del 110% circa al 2030, in questo caso la strada che si intraprenderebbe darebbe come esito allo stesso anno un'incidenza del debito pari al 120% del PIL. Un peggioramento di circa dieci punti percentuali che può essere sufficiente a motivare la ritrosia della Commissione stessa nell'elargire i margini necessari a intraprendere questo percorso.

Se è vero che lo sfruttamento di questo spazio genererebbe una crescita aggiuntiva modesta è anche vero che questo avverrebbe in gran parte per il limitato impatto che le spese correnti hanno nello stimolare la crescita di lungo periodo. Se infatti sfruttassimo il *demand-space* determinato dal nostro avanzo commerciale per effettuare investimenti pubblici la simulazione assumerebbe un tono diverso.

Nello specifico si è ipotizzato che i 4 miliardi di spesa pubblica aggiuntiva fossero utilizzati per investimenti in infrastrutture e che questo attivasse, sulla base di una leva pari a 1,5 (ipotesi sufficientemente cauta), circa 6 miliardi di investimenti privati. A fronte di un utilizzo del genere delle risorse pubbliche, il tasso di crescita di lungo periodo compatibile con il concetto esteso di sostenibilità introdotto sopra sarebbe pari all'1,1% in media ogni anno (Graf. 4.9). Si tratta di quasi mezzo punto percentuale in più rispetto allo scenario di base.

Grafico 4.9
OUTPUT POTENZIALE NEI TRE SCENARI*. ITALIA
Milioni di euro



* PIL= scenario di base; PIL_A= scenario con pareggio della bilancia commerciale e utilizzo del margine di manovra per fare spesa pubblica corrente; PIL_B= scenario con pareggio della bilancia commerciale e utilizzo del margine di manovra per fare investimenti pubblici
Fonte: stime IRPET

La maggiore intensità nella crescita si ripercuoterebbe sui livelli di benessere materiale della comunità visto che il reddito disponibile aumenterebbe di circa 800 euro pro capite rispetto allo scenario di base e in media nell'arco dei quindici anni il tasso di disoccupazione sarebbe di 2,5 punti percentuali più basso rispetto al sentiero che rischiamo di percorrere se non introduciamo correttivi. La misura del potenziale corretta e estesa così da tenere conto di elementi dal lato della domanda ci consegna quindi un sistema che, sfruttando le possibilità intrinseche presenti al suo interno (rappresentate dalla capacità di vendere prodotti all'estero), sarebbe in grado di raggiungere una maggior sostenibilità, quantomeno dal punto di vista sociale.

4.3

Si fa presto a dire investimenti

Prima di interrogarci sulla possibilità di finanziare tale percorso alternativo è il caso di riflettere sulla natura degli investimenti pubblici da mettere in campo. Dall'analisi precedente emerge come durante gli anni di recessione si sia assistito ad una ricomposizione del paniere di spesa pubblica, con più pensioni e meno investimenti, e nella simulazione di uno scenario di base si è mostrata la implicita difficoltà di un sistema che non riattivi prontamente il processo di accumulazione produttiva.

Il richiamo alla necessità di investire non è una novità. Più volte è stato sottolineato il bisogno in questo senso del nostro sistema economico, sia all'interno dei rapporti IRPET che da parte di altri osservatori. In effetti, quello che spesso non segue alla prima fase di analisi (quella nella quale si dà conto del collasso degli investimenti, e in particolare di quelli pubblici) non è tanto una fase propositiva nella quale si suggeriscano le implicazioni generali di policy (come è evidente dalla proposta fatta da molti di introdurre la "golden rule") quanto semmai una fase operativa in cui si individuino un criterio guida e si definisca una bussola con la quale scegliere cosa fare dei soldi aggiuntivi da spendere.

Quello dell'individuazione di un criterio guida nella definizione degli investimenti non è un problema secondario; in effetti, anche se il loro ruolo, e di quelli pubblici in particolare, è genericamente considerato come fondamentale per combattere una recessione non sarebbe corretto pensare che queste spese siano tutte e comunque utili alla stessa maniera. Non è sufficiente in questo

senso stimolare genericamente la spesa pubblica in conto capitale in quanto tale, senza un criterio che la guidi. Non è nell'aspetto pluriennale infatti la vera differenza tra le diverse spese che la PA può effettuare, quanto semmai tra quelle spese che aumentano la capacità produttiva del sistema e quelle che invece non hanno questo obiettivo. Non investimenti in quanto tali, quindi, ma investimenti per la crescita.

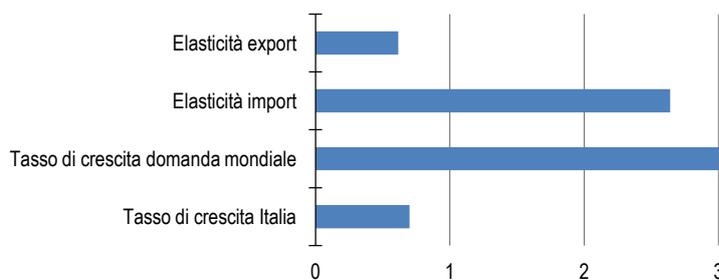
Proprio allo scopo di individuare un criterio più preciso è il caso di sottolineare come il tasso di crescita di lungo periodo di una economia, una volta che si tenga conto della necessità di mantenere in equilibrio la bilancia commerciale, è in larga parte determinato, oltre che dai fattori produttivi a disposizione del sistema (capitale e lavoro in primis), da tre componenti:

- il tasso di crescita della domanda mondiale, dato questo che viste le dimensioni economiche del nostro paese non può che essere assunto come esogeno e non influenzabile dalle nostre scelte di policy;
- l'elasticità delle esportazioni alla domanda internazionale, elemento che in parte può essere influenzato dalla nostra capacità di intercettare i bisogni e i gusti dei mercati. Essendo solo in parte dipendente dalle nostre scelte, però, questa elasticità pur assumendo un ruolo fondamentale nel determinare il nostro sentiero di crescita non è completamente controllabile;
- l'elasticità delle nostre importazioni al reddito che produciamo, variabile questa che invece è più strettamente dipendente dalle nostre scelte relative sia al consumo finale che ai metodi di produzione che adottiamo.

Quanto maggiore è la variazione della domanda mondiale quanto maggiore sarà, ceteris paribus, il tasso di crescita della nostra economia; allo stesso modo quanto maggiore sarà l'elasticità delle nostre esportazioni al reddito internazionale quanto più alta sarà, a parità di ciclo mondiale, il nostro ritmo di sviluppo; infine, quanto minore sarà l'elasticità delle nostre importazioni quanto più sarà conservato all'interno lo stimolo a crescere che viene dalle esportazioni e dalla domanda interna.

Proprio per queste ragioni, obiettivo dichiarato degli investimenti pubblici dovrebbe essere quantomeno quello di tentare una riduzione della elasticità al reddito delle nostre importazioni. Attualmente le stime che abbiamo effettuato ci indicano una elasticità pari a 2,6 (Graf. 4.10) che equivale a dire che per ogni punto di crescita percentuale del PIL italiano le importazioni crescono di 2,6 punti percentuali. Si tratta di una dispersione notevole dell'impulso a crescere che emerge nel nostro sistema economico.

Grafico 4.10
DETERMINANTI DELLA CRESCITA DI LUNGO PERIODO



Fonte: stime IRPET

Analizzando le diverse voci in cui può essere disaggregato il saldo commerciale con l'estero dell'Italia emerge chiaramente come lo sbilancio maggiore lo si registri nel complesso di quello che potremmo definire "settore energetico" (comprendendo in questi sia i materiali grezzi che quelli raffinati che infine lo scambio di energia elettrica). Secondo i dati ISTAT l'importazione di questo settore ammonta a circa 70 miliardi di euro (come media del periodo 2012-2015). Se riuscissimo a effettuare investimenti in grado di ridurre questo disavanzo di un ammontare che quantifichiamo in 20 miliardi, passando dai 70 effettivi ad un livello di 50 miliardi, avremmo una trasformazione del sistema che comporterebbe una minor elasticità delle nostre importazioni energetiche alla crescita del PIL italiano. Nello specifico un investimento del genere che riuscisse a raggiungere tale risparmio ridurrebbe da 2,6 a 2,1 la nostra elasticità.

Questo inciderebbe, secondo la relazione causale descritta sopra, sul nostro potenziale di crescita che si alzerebbe ulteriormente e da quel ritmo di +1,1% medio annuo stimato in presenza di un generica stagione di investimenti che sia compatibile con una bilancia commerciale in pareggio, passerebbe ad un livello del +1,4% medio. Si tratta di un ritmo di crescita di lungo periodo sostanzialmente doppio rispetto a quello previsto nella simulazione di base, quella cioè che proietta in avanti i nostri modelli di comportamento attuali. Un ritmo di crescita del genere ci allineerebbe alla media dei paesi forti dell'Unione e ci consegnerebbe un futuro socialmente più sostenibile, con individui mediamente più ricchi di circa 2.000 euro l'anno pro capite rispetto a quanto accadrà se manteniamo le nostre politiche invariate. Il criterio guida dell'azione politica quindi deve indirizzare gli sforzi a favore di una trasformazione del sistema produttivo che riesca nell'operazione di import-substitution, con particolare riguardo per il settore energetico.

4.4

Si, ma chi paga?

Il fatto che questo tipo di intervento abbia la capacità di determinare un futuro più sostenibile da un punto di vista economico può essere un elemento rilevante nel processo decisionale del policy maker, ma non è l'unico che conti. In questi anni siamo stati abituati a riflettere anche sulla sostenibilità finanziaria delle scelte, sia di quelle individuali che di quelle assunte collettivamente. Il senso di irresponsabilità che ha caratterizzato la finanza pubblica dalla fine degli anni '70 fino all'inizio dei '90 pesa ancora molto sulla reputazione del nostro paese, verso il quale le istituzioni europee cercano di esercitare una pressione che indirizzi ad un comportamento responsabile. L'ingresso nell'Unione Europea in questo senso ha avuto l'importante compito di avviare un processo di maturità della nostra società. Detto questo, però, è anche importante sottolineare come nell'arco degli ultimi venti anni l'Italia sia l'unico paese, assieme alla Germania, ad aver realizzato ogni anno (eccezion fatta per l'annus horribilis, il 2009) un avanzo primario nel bilancio pubblico, a dimostrazione del contenimento degli atteggiamenti di spesa. Assieme a questo legittimo impegno però è venuto anche l'effetto negativo di tali scelte che si è manifestato nella completa rinuncia da parte del settore pubblico a giocare un'azione di guida e di stimolo all'economia.

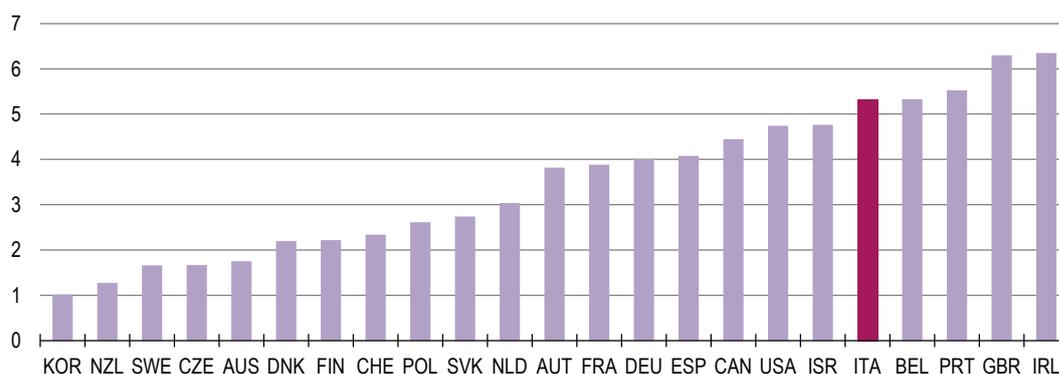
L'intervento pubblico nell'economia non si esaurisce infatti nella sola, comunque fondamentale, azione redistributiva ma può e deve prendere la forma anche di un'azione che funzioni da stabilizzatore e promotore di crescita. Lo Stato ha il fondamentale compito di risolvere la cd "fallacia della composizione" che si materializza ogni qual volta una scelta, chiaramente responsabile e benefica da un punto di vista individuale, se assunta da tutti gli individui di una stessa comunità diviene, al contrario, dannosa per ogni soggetto. Un esempio tipico di questo problema ce lo fornì l'economista inglese J.M. Keynes con il suo "paradosso della parsimonia": in momenti economicamente difficili è legittimo che un individuo decida di rinunciare a qualcosa, tagliando le proprie spese così da mantenere un buon livello di risparmio per affrontare le incertezze del futuro; si tratta di un comportamento razionale e saggio. Se però tutti gli individui di una stessa comunità economica agissero alla stessa maniera il risultato che si otterrebbe sarebbe una caduta della domanda e di conseguenza della produzione; questo porterebbe a licenziamenti e riduzione nei redditi delle famiglie che aggraverebbero ulteriormente la condizione degli individui. La scelta saggia da un punto di vista individuale si trasformerebbe in un'azione controproducente da un punto di vista collettivo. Lo Stato può intervenire, non soffrendo di tale fallacia, per stimolare l'economia in senso opposto. L'aver impedito negli anni di crescita del passato un'azione di stimolo del genere può essere comprensibile, con l'obiettivo di ridurre il peso del debito pubblico, ma aver ulteriormente accentuato tale comportamento durante la più grave crisi economica della storia recente è configurabile come un gravissimo errore. Lo dimostra il fatto che nonostante gli sforzi il rapporto debito pubblico su PIL continua inesorabilmente a peggiorare; lo conferma il fatto che negli anni la reazione dell'Italia alla crisi è stata via via sempre più modesta della media europea, in termini di crescita del PIL; lo suggerisce infine la stima di un prodotto potenziale che non ha davanti a sé un percorso di crescita degno di questo nome, con un ritmo che al più come abbiamo detto si assesterà al +0,7%.

Tutto questo ci serve a comprendere come il problema del finanziamento di un intervento pubblico che faccia da stimolo all'economia dovrebbe apparire agli occhi dei decisori politici come una

questione di second'ordine rispetto al tema della sostenibilità sociale. Purtroppo non è così, per l'impostazione ideologica-teorica che ha caratterizzato e caratterizza tutt'ora la Commissione Europea.

Anche volendo assumere come centrale il tema della possibilità di finanziamento di una stagione di investimenti che assuma i contorni descritti in precedenza e che quindi trasformi il sistema riducendo l'elasticità all'importazione, è rilevante ricordare come l'OECD abbia stimato per l'Italia un fiscal space (un margine di manovra nel bilancio pubblico, compatibile con la sostenibilità finanziaria) che garantirebbe di effettuare investimenti per mezzo punto percentuale di PIL (circa 8 miliardi l'anno) anche indebitandosi ulteriormente, per un periodo di tempo di circa sei anni consecutivi (Graf. 4.11).

Grafico 4.11
FISCAL SPACE. ITALIA E PRINCIPALI PAESI OECD. NUMERO DI ANNI IN CUI RISULTA CONVENIENTE FINANZIARE UN INVESTIMENTO PUBBLICO CON DEBITO AGGIUNTIVO



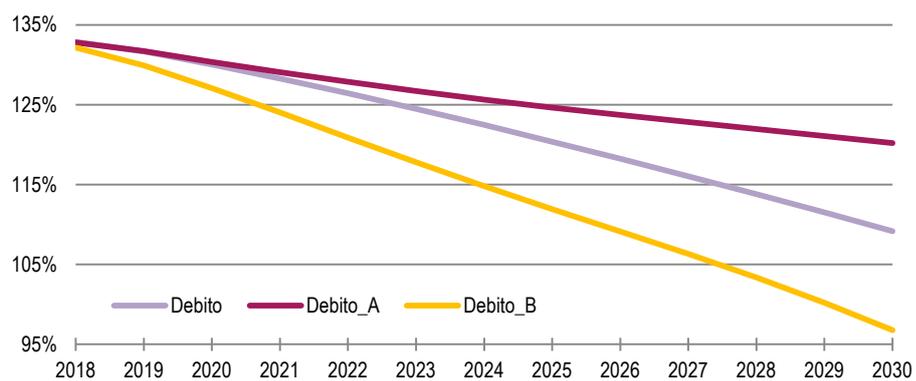
Fonte: OECD

Questo secondo gli economisti dell'OECD dipende, da un lato, dalla bassa dotazione di capitale pubblico del nostro paese, effetto di quel mancato processo di accumulazione descritto all'inizio del capitolo, che renderebbe estremamente redditizio ogni nuovo investimento; dall'altro lato, il risultato dipende dal basso livello del tasso di interesse pagato dallo Stato italiano sui titoli del debito pubblico emessi adesso.

Già questo dovrebbe bastare a garantire la finanziabilità di un progetto pluriennale (un decennio) di investimenti pubblici come quello suggerito in precedenza. In aggiunta alle considerazioni dell'OECD è importante ricordare come il mantenimento di una situazione economica relativamente stabile nei prossimi trimestri porterà ad abbassare ulteriormente l'esborso in termini di interessi pagati dal bilancio pubblico, per effetto del cosiddetto roll-over del debito (ogni anno viene emesso circa un 1/7 di nuovo debito che va a sostituire vecchio debito; il nuovo viene emesso ad un tasso mediamente più basso di quello vecchio e questo implica che di anno in anno si veda scendere il livello di interessi pagati), garantendo così un ulteriore margine all'intervento pubblico rispetto a quello quantificato dall'OECD.

Anche senza queste ulteriori considerazioni, è forse utile osservare i risultati che emergono dalle nostre simulazioni per comprendere la sostenibilità o meno di un tale percorso di rilancio degli investimenti. Lo scenario di base indica un sentiero di crescita modesta che porterà con sé un impoverimento delle popolazioni e, come già detto, un rapporto debito pubblico/PIL del 110% circa al 2030. L'idea di utilizzare lo spazio di manovra garantitoci dall'avanzo commerciale che in questo momento ci caratterizza, porterebbe il nostro tasso di crescita di lungo periodo su un livello più alto. In particolare si è detto che se questo demand-space fosse utilizzato per alimentare spesa corrente il tasso di crescita del PIL arriverebbe al più allo 0,9% medio annuo, con un debito su PIL che però peggiorerebbe rispetto alla baseline fino a 10 punti aggiuntivi. Se invece il margine di manovra fosse utilizzato per finanziare una stagione di investimenti il risultato non solo sarebbe una crescita economica più elevata, e quindi una minor incidenza della povertà tra le famiglie, ma anche la sostenibilità finanziaria migliorerebbe visto che il rapporto debito pubblico su PIL si porterebbe al 2030 al 95%, circa quindici punti percentuali in meno rispetto a quelli della simulazione di base (Graf. 4.12). Se il vero obiettivo della Commissione Europea è la riduzione dell'incidenza del debito sulla nostra economia, allora la miglior ricetta per migliorare la sostenibilità anche finanziaria dell'economia italiana è quella di alimentare una lunga stagione di investimenti pubblici.

Grafico 4.12
ANDAMENTO DEL RAPPORTO DEBITO PUBBLICO SU PIL NEI TRE SCENARI*. ITALIA



* Debito = rapporto debito pubblico su PIL nello scenario di base; debito_A = rapporto debito su PIL nello scenario con pareggio della bilancia commerciale e utilizzo del margine di intervento per finanziare spesa pubblica corrente; debito_B = rapporto debito su PIL nello scenario con pareggio della bilancia commerciale e utilizzo del margine di intervento per finanziare investimenti pubblici
Fonte: stime IRPET