



SVIMEZ

Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno

Audizione dinanzi alle Commissioni congiunte bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026" (A.S. 926).

MEMORIA SVIMEZ

Roma, 10 novembre 2023

1. Gli effetti sul conto economico della PA: Centro-Nord e Mezzogiorno

La SVIMEZ ha valutato la ripartizione territoriale degli effetti attesi sul conto economico della PA della Legge di Bilancio per il 2024-2026 per il Centro-Nord e il Mezzogiorno. Gli esiti dell'esercizio di territorializzazione è esposto nelle Tabelle 1-4. La stima si basa sulle informazioni sugli effetti attesi della manovra contenute nel Documento Programmatico di Bilancio per il 2024 (DPB 2024) inviato dal Governo lo scorso ottobre alle autorità europee¹.

L'intonazione della manovra è espansiva per i primi due anni, in particolare per il 2024, comportando un peggioramento del deficit della PA, per poi cambiare segno nel 2026, come evidenziato nella Tab. 1, dove l'effetto complessivo è determinato dalla dinamica delle entrate (per le quali il segno negativo indica una riduzione del "carico fiscale") e delle spese (per le quali il segno positivo indica un incremento delle stesse). Nel 2024 il maggior deficit è da ricondurre a una riduzione delle entrate, nel 2025 a misure di incremento della spesa. L'intonazione restrittiva del 2026 è da imputare infine a un aumento della pressione fiscale.

Nel 2024, l'intonazione della Legge di Bilancio è sostanzialmente espansiva, per quasi 16 miliardi a livello nazionale (Tab.1), circa due terzi dei quali sono a favore del Centro-Nord. Sempre nel 2024, il maggior deficit è in larga parte determinato dal lato delle entrate e, in particolare, dalla riduzione del cuneo contributivo a carico dei lavoratori dipendenti, pubblici e privati, con redditi medio bassi (per circa 14,7 miliardi).

Tab. 1. *Effetto della Legge di bilancio 2024 sull'indebitamento netto per ripartizione territoriale (miliardi di euro)*

		2023	2024	2025	2026
Entrate nette	Italia	1,5	-12,3	4,7	5,8
	Centro-Nord	1,0	-9,0	3,5	4,3
	Mezzogiorno	0,5	-3,3	1,2	1,5
Spese nette	Italia	4,8	3,5	9,2	1,5
	Centro-Nord	3,3	1,0	6,3	1,1
	Mezzogiorno	1,5	2,5	2,9	0,4
Effetto complessivo	Italia	-3,4	-15,8	-4,5	4,3
	Centro-Nord	-2,3	-10,1	-2,8	3,2
	Mezzogiorno	-1,0	-5,8	-1,7	1,1

Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati DPB 2024

¹ Cfr. MEF, Documento programmatico di bilancio 2024, pp. 33-35; Disegno di legge di Bilancio 2024-2026 e Dl. 145/2023.

Dal lato delle entrate (dirette) si segnala l’attuazione della prima fase della riforma fiscale, per un ammontare pari a oltre 4 miliardi di euro nel biennio 2024-2025 e a circa 2,5 miliardi nel 2026, ripartiti territorialmente secondo la distribuzione regionale della base imponibile dell’IRE. Dall’altro lato, vi sono maggiori entrate attese relative ai cosiddetti effetti riflessi, ossia le maggiori entrate associate alle misure di sgravio contributivo adottate (che ampliano la sfera reddituale tassata), e ad alcune misure di maggiore spesa (rinnovi contrattuali, prestazioni sociali); tutte queste ampliano la base imponibile. Oltre a ciò, vi sono altre misure non specificate nel DPB 2024, suddivise equamente tra dirette e indirette, e ripartite territorialmente sulla base delle rispettive medie storiche (Tab. 2).

Tab. 2. *Legge di bilancio 2024, ripartizione territoriale delle Entrate (miliardi di euro).*

		2023	2024	2025	2026
Dirette	Italia	1,0	1,4	0,1	1,8
	Centro-Nord	0,7	0,9	0,0	1,3
	Mezzogiorno	0,3	0,6	0,0	0,4
Indirette	Italia	0,0	0,5	3,4	2,9
	Centro-Nord	0,0	0,4	2,6	2,3
	Mezzogiorno	0,0	0,1	0,8	0,7
Contributive	Italia	0,5	-14,2	1,3	1,1
	Centro-Nord	0,3	-10,3	0,8	0,7
	Mezzogiorno	0,2	-3,9	0,5	0,4
Altre entrate	Italia	0,0	0,0	0,0	0,0
	Centro-Nord	0,0	0,0	0,0	0,0
	Mezzogiorno	0,0	0,0	0,0	0,0
Entrate totali	Italia	1,5	-12,3	4,7	5,8
	Centro-Nord	1,0	-9,0	3,5	4,3
	Mezzogiorno	0,5	-3,3	1,2	1,5

Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati DPB 2024

Dal lato delle spese, nel 2024 la crescita più significativa è rinvenibile nella parte corrente (Tab.3)², per effetto soprattutto dell’aumento dei consumi collettivi dovuto a misure quali il rinnovo dei contratti degli “statali” (2 miliardi di euro nel 2023, circa 3 miliardi nel 2024 e poco meno di 5 nel 2025-2026), e il rifinanziamento del Servizio sanitario nazionale (3, 4 e 4,2 miliardi di euro nel triennio 2024-2026), i cui effetti sono stati ripartiti territorialmente rispettivamente sulla base della distribuzione regionale dei dipendenti statali (fonte Ragioneria generale dello stato) e della proposta

² Come per le entrate, i tagli di spesa non adeguatamente specificati nel DPB 2024 sono stati ripartiti equamente tra spesa corrente e in conto capitale.

di riparto della cosiddetta quota indistinta del fabbisogno sanitario standard di quest'anno³. La maggiore spesa prevista per le prestazioni sociali di quest'anno e la riduzione nel prossimo anno, riflettono l'anticipo al 2023 dell'erogazione del conguaglio dell'adeguamento all'inflazione Istat per i trattamenti pensionistici previsto per il 2024 (circa 2 miliardi di euro). Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, si segnala nel 2024 per il Mezzogiorno, in controtendenza al dato nazionale, un aumento, grazie al finanziamento del credito d'imposta per l'acquisto di beni strumentali a beneficio delle imprese localizzate nelle regioni meridionali (1,8 miliardi di euro)⁴.

Tab. 3. *Legge di bilancio 2024, ripartizione territoriale delle Spese (miliardi di euro)*

		2023	2024	2025	2026
	Italia	2,9	5,6	8,9	5,5
Consumi collettivi	Centro-Nord	1,9	3,7	5,9	3,6
	Mezzogiorno	1,0	1,9	3,0	1,9
	Italia	2,1	-1,1	0,9	0,9
Prestazioni sociali	Centro-Nord	1,5	-0,8	0,7	0,7
	Mezzogiorno	0,6	-0,3	0,2	0,2
	Italia	-0,2	0,2	-0,1	-1,2
Altre spese correnti	Centro-Nord	-0,1	0,0	-0,1	-0,8
	Mezzogiorno	-0,1	0,2	0,0	-0,4
	Italia	0,0	-1,2	-0,4	-3,6
Spese in conto capitale	Centro-Nord	0,0	-1,9	-0,2	-2,4
	Mezzogiorno	0,0	0,7	-0,3	-1,3
	Italia	4,8	3,5	9,2	1,5
Spese nette	Centro-Nord	3,3	1,0	6,3	1,1
	Mezzogiorno	1,5	2,5	2,9	0,4

Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati DPB 2024

Infine, va evidenziato che dall'esercizio di territorializzazione della SVIMEZ risulta un riparto del valore complessivo della manovra favorevole al Mezzogiorno nel biennio 2024-2025, sia in termini pro capite che in percentuale del PIL (Tab. 4),.

³ Cfr. rispettivamente il Conto annuale sulle amministrazioni pubbliche della Ragioneria generale dello Stato e la Proposta di Accordo Politico complessivo sul riparto FSN 2023 della Commissione Salute e Commissione Affari finanziari, del 1° agosto 2023.

⁴ Cfr. MEF, Documento programmatico di bilancio 2024, p. 13.

Tab. 4. Legge di bilancio 2024, valore della manovra per ripartizione territoriale, in euro pro capite e in % del PIL

		2024	2025
Euro pro capite	Italia	269,3	77,1
	Centro-Nord	257,9	72,0
	Mezzogiorno	291,9	87,2
In % del PIL	Italia	0,76	0,21
	Centro-Nord	0,62	0,17
	Mezzogiorno	1,23	0,35

Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati DPB 2024

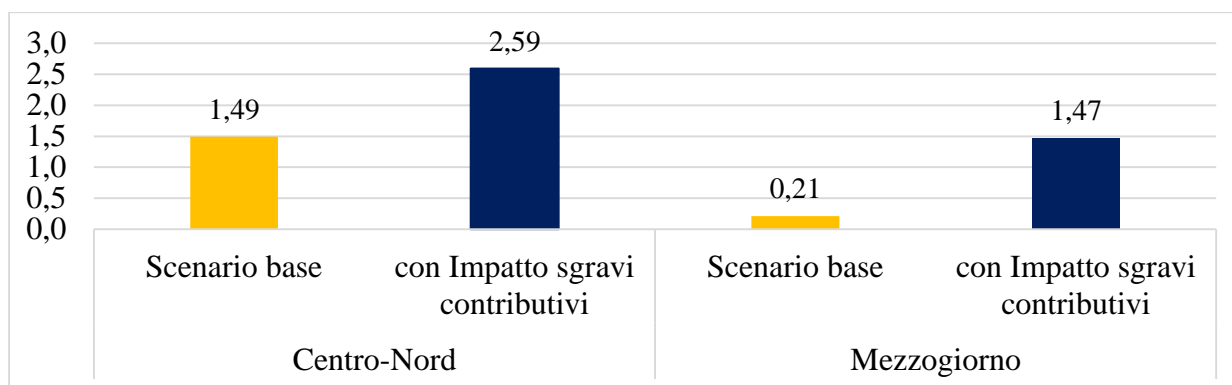
2. Una valutazione territoriale della riduzione del cuneo contributivo

Come anticipato, nel 2024, il maggior deficit è in larga parte determinato dalla riduzione del cuneo contributivo a carico dei lavoratori dipendenti pubblici e privati con redditi medio bassi (per circa 14,7 miliardi)⁵.

La SVIMEZ ha stimato l'impatto territoriale della misura sul reddito disponibile delle famiglie. Sulla base della distribuzione delle retribuzioni nette dell'indagine Eu-Silc, dovrebbero beneficiarne circa 17 milioni di lavoratori a livello nazionale, il 71% al Centro-Nord e il 29% nel Mezzogiorno.

La Figura 1 evidenzia un impatto significativo in entrambe le macro-aree. Si stima, in particolare, che la misura dovrebbe contribuire ad accompagnare, almeno nel 2024, una dinamica dei consumi altrimenti stagnante nel Mezzogiorno (1,26 punti percentuali in più rispetto allo scenario base).

Fig.1. Impatto dello sgravio contributivo sul reddito disponibile delle famiglie consumatrici nel 2024 (Var.% - prezzi costanti)



Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati DPB 2024

⁵ lo sgravio è pari al 6 per cento per le retribuzioni che non eccedono l'importo mensile di 2.692 euro, e al 7 per cento se le medesime retribuzioni non eccedono l'importo mensile di 1.923 euro.

3. Il credito di imposta Zes Unica per il Mezzogiorno

Il decreto-legge n. 124 del 2023 ha introdotto la ZES Unica per il Mezzogiorno che sostituirà le attuali otto a partire dal 1° gennaio 2024. Con la ZES Unica si passa da un'azione molto specifica mirata a determinate aree a un tentativo di operazione di sistema, estendendo a tutto il Sud i potenziali vantaggi legati alle ZES.

Tra gli incentivi finalizzati all'attrazione di investimenti, un ruolo centrale è attribuito al credito di imposta che, a decorrere dal 1° gennaio 2024 e fino al 31 dicembre 2026, sarà concesso alle imprese che effettuano l'acquisizione di nuovi beni strumentali destinati a strutture produttive ubicate nelle zone assistite delle regioni Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna e Molise.

Il credito d'imposta è commisurato alla quota del costo complessivo dei beni, nel limite massimo, per ciascun progetto di investimento, di 100 milioni di euro. La soglia minima degli investimenti ammissibili è stabilita in 200 mila euro. L'individuazione di una soglia minima di ammissione, se da un lato esclude dai potenziali beneficiari in parte le piccole imprese, sembra rispondere all'obiettivo di incrementare la dimensione media di un apparato produttivo ancora troppo frammentato. Inoltre, rimane e si estende a tutto il Sud l'attenzione alla sburocratizzazione delle procedure amministrative e alla celerità nella concessione delle autorizzazioni, quali fattori di potenziale vantaggio per favorire l'insediamento delle attività produttive.

In linea generale, l'estensione a tutto il Mezzogiorno delle misure di incentivazione e delle procedure autorizzative semplificate rappresenta una forma di fiscalità compensativa orizzontale per gli investimenti al Sud. La ZES Unica presenta quindi indubbi vantaggi potenziali. La SVIMEZ ha d'altra parte evidenziato che la misura, per esprimere le sue potenzialità dovrà essere pienamente integrata nelle politiche industriali nazionali e regionali e nelle più ampie strategie di sviluppo del Paese. Andrà inoltre verificata la capacità della struttura di missione nazionale di svolgere per l'intero territorio meridionale la funzione di sportello unico delle autorizzazioni. Una funzione che, considerato il numero elevato di progetti di investimento che perverrà, richiederà inevitabilmente un rapporto cooperativo con le amministrazioni locali senza disperdere il lavoro fin qui svolto dalle strutture commissariali⁶.

⁶ Audizione SVIMEZ dinanzi alla Commissione Bilancio della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 1416, di conversione in legge del decreto-legge n. 124 del 2023, recante disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione, 2 ottobre 2023.

L'art. 52 della Legge di Bilancio per il 2024 ha sostituito la previsione dell'art. 16 del decreto istitutivo della Zes Unica, prevedendo per il credito di imposta per investimenti un limite di spesa complessivo di 1.800 milioni di euro per il solo 2024, con copertura a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione.

Un primo aspetto che va messo in evidenza è che l'imposizione di un tetto di spesa, assente per i crediti di imposta per investimenti al Sud, inclusi quelli per le otto Zes meridionali fin qui operativi, implica il passaggio da un sistema "a domanda" a uno "a rubinetto". Questa nuova previsione può esporre lo strumento alla possibilità di cessare la sua operatività in corso d'anno per eccesso di domande rispetto allo stanziamento previsto.

Quanto alla dimensione finanziaria, va evidenziato che i nuovi valori soglia degli investimenti incentivati avranno effetti contrastanti sul tiraggio dello strumento, rendendo ad oggi complessa la valutazione della congruità dello stanziamento. Da un lato, infatti, l'introduzione della soglia minima di 200 mila euro dovrebbe produrre un effetto di contrazione del fabbisogno; d'altro, l'impatto contrario dovrebbe derivare dall'estensione a tutto il Mezzogiorno della dimensione massima degli investimenti agevolabili.

Da alcune elaborazioni rese di recente disponibili nell'ambito dell'Audizione della presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio del marzo 2023 e basate sulle compensazioni dei crediti effettuate con il Modello F24, emerge un ammontare dei crediti di imposta per gli investimenti nel Sud decisamente significativo e crescente dal 2017 fino a raggiungere oltre 2 miliardi nel 2022⁷ (Tab. 5). Per la natura "contabile" delle compensazioni, comunque, va detto che esse non misurano un dato di competenza annua confrontabile con lo stanziamento stabilito dal Governo per il 2024.

Tab. 5. *Crediti di imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno (a) (milioni di euro)*

Anni	Crediti di imposta
2015	188
2016	123
2017	212
2018	725
2019	1.153
2020	1.283
2021	1.680
2022	2.153
Totale	7.517

(a) Elaborazioni UPB su compensazioni dei crediti F24.

Fonte: UPB, Audizione della Presidente dell'Ufficio Parlamentare di bilancio, Commissione 6a del Senato, 2 marzo 2023.

⁷ UPB, Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di Bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta. Commissione 6a del Senato della Repubblica (Finanze e Tesoro), 2 marzo 2023.

Infine, per garantire continuità allo strumento, altrimenti in scadenza al 31 dicembre 2023, sarà importante dare seguito con tempestività all'emanazione del decreto (del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze) per la definizione delle modalità di accesso al beneficio, nonché dei criteri e delle modalità di applicazione e di fruizione del credito d'imposta.

4. L'Agenda Sud per la scuola: proroga degli incarichi temporanei e interventi a supporto delle istituzioni scolastiche

L'articolo 63 mira a confermare e rafforzare, in particolare per l'a.s. 2024/2025, le misure già adottate nell'ambito del piano Agenda Sud a favore dell'istruzione primaria e secondaria.

In particolare, sono destinati 50 milioni di euro per prorogare dal 1° gennaio al 15 aprile 2024 i contratti per gli incarichi temporanei di personale ausiliario a tempo determinato attivati dalle istituzioni scolastiche statali del primo e del secondo ciclo di istruzione, nell'ambito degli organici PNRR e Agenda Sud. È inoltre prevista, per l'a.s. 2024/2025, l'autorizzazione di spesa di 3,3 milioni di euro per il 2024 e di 10 milioni di euro per il 2025, già disposta per l'a.s. 2023/2024, al fine di potenziare l'organico dei docenti per l'accompagnamento dei progetti pilota del piano Agenda Sud.

Vengono inoltre destinati 40 milioni di euro alle istituzioni scolastiche statali, delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, individuate sulla base dei dati relativi alla fragilità negli apprendimenti, come risultanti dalle rilevazioni nazionali dell'INVALSI, al fine di ridurre i divari territoriali, contrastare la dispersione scolastica e l'abbandono precoce, nonché prevenire processi di emarginazione sociale.

Le misure si pongono in continuità con quelle previste per l'anno scolastico in corso, ma si caratterizzano per l'utilizzo di risorse correnti, piuttosto che di quelle rinvenienti dalla programmazione dei fondi per la coesione.

Al riguardo si segnala l'importante intervento previsto dal D.M. 176 del 30 agosto 2023 che prevede al fine di superare i divari territoriali, potenziare le competenze di base e contrastare la dispersione scolastica, lo stanziamento, a valere sul Fondo sociale europeo plus, di 184.800.000 euro in favore di 1.906 scuole statali primarie delle regioni del Mezzogiorno individuate sulla base dei dati Invalsi, dei dati sull'abbandono scolastico e della dispersione scolastica e dei dati di contesto.

In generale, pur nella limitatezza degli stanziamenti, gli interventi previsti vanno nella direzione indicata dalla SVIMEZ in ordine all'urgenza di ridurre i divari territoriali che caratterizzano la qualità e l'entità della spesa pubblica in istruzione, con particolare riferimento alla minore

dotazione di infrastrutture scolastiche che caratterizza le regioni del Mezzogiorno. Tale orientamento dovrebbe tuttavia tenere conto e correggere limiti evidenziati dalla SVIMEZ in merito alla distribuzione territoriali degli interventi di infrastrutturazione scolastica previsti dal PNRR⁸.

⁸ S. Caravella, F. Ferrara, C. Petraglia, Asili nido e infrastrutture scolastiche: il PNRR non colmerà i divari territoriali, Informazioni SVIMEZ, n. 2/2023; https://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2023/05/informazioni_svimez_02_maggio_2023_bis.pdf