

III. LA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE PER LO SVILUPPO

Il capitolo analizza il complesso della spesa pubblica e la sua distribuzione territoriale con riferimento agli anni 1996-2007, sia per la Pubblica Amministrazione (PA), sia per il Settore Pubblico Allargato (SPA). Viene proposta, assieme alla lettura strutturale dei dati, un'analisi puntuale delle componenti della spesa, per l'anno 2007 e, limitatamente alla spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, al 2008.

L'analisi è basata sulla serie storica dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), riferita al Settore Pubblico Allargato¹, utilizzata per lo più in valori costanti, deflazionata a prezzi 2000². L'andamento relativo al 2008 della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno e delle sue componenti (investimenti e trasferimenti a famiglie e imprese, pubbliche e private) è descritto utilizzando le stime dell'Indicatore Anticipatore³. Inoltre, per la prima volta, vengono fornite indicazioni sullo stato di attuazione del decentramento per aree territoriali utilizzando, con riferimento all'aggregato della Pubblica Amministrazione, la serie storica delle entrate⁴ (per approfondimenti cfr. *Riquadro G – Decentramento e Federalismo*).

L'abituale attività di controllo della qualità dei dati CPT si è affiancata quest'anno ad un ulteriore miglioramento della componente allargata locale del

¹ In alcune tavole del presente capitolo, in analogia con i precedenti rapporti del DPS, viene però privilegiata la confrontabilità dei risultati con altre fonti ufficiali, in particolare con la Contabilità Nazionale. Per rispondere a tali esigenze si utilizza l'aggregato riferito alla PA: il dato CPT presenta però alcune differenze – derivanti dalla natura stessa dei Conti – rispetto a quanto pubblicato dalla Contabilità Nazionale (per dettagli circa il confronto CPT – Istat Contabilità Nazionale cfr. Appendice statistica, Nota metodologica CPT, paragrafo 7). Con riferimento all'aggregato di spesa è opportuno precisare come nella tavola III.4 si utilizzi la Spesa connessa allo sviluppo, che al totale delle spese in conto capitale aggiunge le spese correnti di formazione, considerate un investimento in capitale umano. Tale aggregato, da considerarsi il più vicino a finalità di sviluppo, è mutuato dalla definizione adottata dall'Unione europea ai fini della verifica del principio di addizionalità da parte degli Stati Membri e fa riferimento all'insieme delle decisioni politiche sulle scelte di Spesa in conto capitale di *tutti* gli enti compresi nel SPA. La Tavola III.4 si riferisce inoltre ad una definizione degli aggregati coerente con quanto precedentemente pubblicato dal DPS con fonte CPT e non recepisce, con riferimento agli anni 2001-2005, gli esiti della decisione di Eurostat del 2005 relativamente ai conferimenti di capitale alle Ferrovie dello Stato. A partire dal 2006 tale differenza di trattamento non si rileva più in quanto dette erogazioni hanno modificato la loro natura, passando da apporti al capitale a contributi in conto impianti. Di conseguenza tali flussi sono stati classificati nel Rendiconto dello Stato tra i trasferimenti in conto capitale e come tali sono stati pertanto registrati nei CPT. In altre tavole, tuttavia, si analizzano i dati relativi al Settore Pubblico Allargato e al conto capitale al netto delle partite finanziarie, in tali casi i trasferimenti alle Ferrovie vengono elisi nel processo di consolidamento e sostituiti dalla spesa diretta sostenuta dall'ente stesso, rendendo, pertanto, neutrale la scelta del trattamento di tali apporti di capitale. Per ulteriori dettagli cfr. Appendice statistica, Nota metodologica CPT del presente Rapporto e quanto pubblicato all'indirizzo www.dps.tesoro.it/cpt

² I dati assoluti sono stati deflazionati utilizzando il deflatore del Pil, calcolato come rapporto tra il valore del Pil reale a prezzi 2000 e il valore del Pil corrente.

³ L'Indicatore Anticipatore è uno strumento statistico elaborato dal DPS che fornisce, relativamente alla spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, stime regionalizzate con soli sei mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento. Per dettagli metodologici cfr. "L'Indicatore Anticipatore della Spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale", Materiali UVAL, Numero 1, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze (disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it/materialiaval) e quanto pubblicato all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_indicatore.asp

⁴ Per approfondimenti e dettagli metodologici sulle entrate cfr. Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT), UVAL-DPS, 2007 e quanto pubblicato all'indirizzo www.dps.tesoro.it/cpt

settore pubblico, peculiarità specifica del Settore Pubblico Allargato rilevato dai Conti Pubblici Territoriali, con un aumento di informazione e una più ampia copertura dell'universo di riferimento. La nascita di nuove imprese, la sempre migliore copertura di tale universo nella rilevazione diretta dei bilanci da parte dei Nuclei Regionali CPT, la continua attività di verifica e incrocio con altre Banche dati, hanno portato ad un aumento dei soggetti rilevati in questo specifico comparto, passati, in media, da circa 3.000 del 2006 a circa 3.200 del 2007⁵. I conti rilevati sono dunque sempre più aderenti alla realtà economica del territorio ed oggi dispongono di informazioni certe in sostituzione di alcune stime presenti nella serie passata.

L'effetto combinato di tali attività ha comportato una revisione dei valori dell'intera serie storica rispetto a quelli pubblicati nella precedente edizione del Rapporto; i contenuti di dettaglio di tale revisione e i suoi effetti sono ampiamente descritti nella Appendice Statistica del presente volume⁶.

III.1 La spesa pubblica complessiva e la sua articolazione territoriale: analisi strutturale

La spesa pubblica italiana risulta in linea con i valori medi degli altri Paesi dell'Unione europea. La quota della spesa pubblica complessiva della Pubblica Amministrazione sul Pil corrente nel periodo 2000-2006 è pari al 47,9 per cento, secondo i dati Eurostat a fronte del 46,9 per cento per il resto dei Paesi; la sola spesa pubblica in conto capitale è pari al 4,1 per cento⁷ (cfr. *Riquadro F – Indicatori della spesa pubblica nei principali Paesi europei*).

Tuttavia, benché il volume complessivo della spesa in termini di Pil appaia allineato, anzi superiore, a quanto emerge dal confronto internazionale, la sua allocazione risulta squilibrata sia a causa di un insoddisfacente livello e di una sperequata distribuzione di spesa per servizi collettivi e per la competitività, sia a causa di uno sbilanciamento a favore dei trasferimenti rispetto agli investimenti diretti.

Il perseguimento di una quota di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno superiore alla rispettiva quota di popolazione rappresenta da quasi un decennio uno degli obiettivi espliciti della politica economica nazionale, operando anche come parziale correttivo di una spesa pubblica complessiva assai squilibrata a sfavore del Mezzogiorno (solo il 28,5 per cento a fronte di una quota di popolazione pari a circa il 35,9 per cento, cfr. Tavola III.1 e Figura III.2) e fortemente antidistributiva.

⁵ Con riferimento alla totalità degli enti rilevati dai Nuclei Regionali, che comprende alcune categorie di enti appartenenti alla PA (enti dipendenti da Regioni ed Enti Locali, Autorità Portuali, Camere di Commercio) la numerosità si è ampliata da circa 3.600 a circa 3.700.

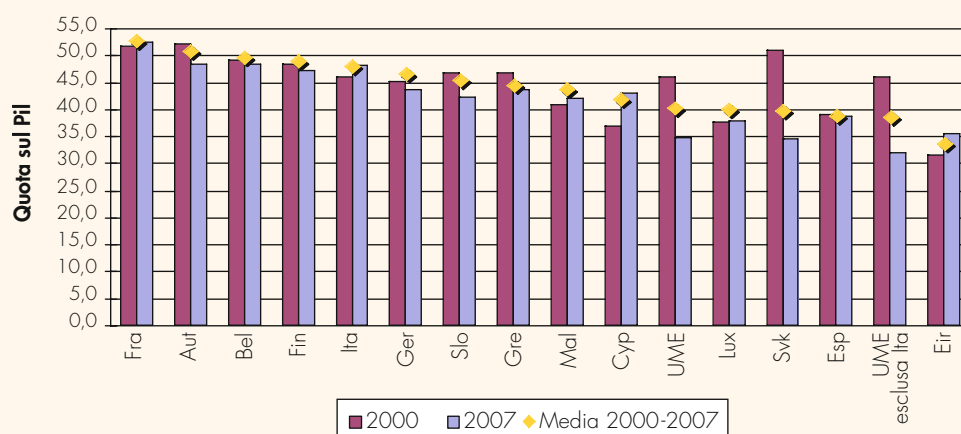
⁶ Cfr. Appendice statistica, Nota metodologica CPT, paragrafo 2.

⁷ I dati analizzati da Eurostat sono di competenza economica e si riferiscono alle informazioni della Contabilità Nazionale; essi risultano pertanto diversi da quelli, di fonte CPT, utilizzati nella parte restante del capitolo che sono invece dati di cassa. Per dettagli sulle differenze cfr. paragrafo 7 dell'Appendice.

RIQUADRO F – INDICATORI DELLA SPESA PUBBLICA NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

Nel periodo 2000-2007, la quota della spesa pubblica¹ italiana sul Pil è risultata superiore a quella del resto dell'Eurozona, con un'incidenza del 47,9 per cento del Pil a fronte del 46,9 degli altri 15 Paesi che hanno adottato la moneta unica². Secondo gli ultimi dati forniti dall'Eurostat, spicca la grande riduzione dell'incidenza della spesa pubblica in Slovacchia. Nel complesso del periodo esaminato, tale quota risulta in media variare fra il 52,6 per cento della Francia e il 33,7 per cento dell'Eire. Il range 2000-2007 lascia intravedere una certa convergenza fra Paesi ad alta quota di spesa pubblica e Paesi a bassa quota di spesa pubblica (quote sul Pil): esso si è infatti ridotto a meno di 19 punti percentuali dai 19,4 del periodo 2000-2006. L'Italia e la Francia risultano però le nazioni che partendo da una situazione di alta spesa pubblica hanno ulteriormente aumentato la loro quota (cfr. Figura F.1). Il peso del nostro Paese sulla spesa pubblica di tutta l'Eurozona è andato quindi aumentando nel corso del tempo dal 17,6 per cento del 2000 al 23,7 per cento del 2007, a fronte di una popolazione la cui quota sul totale UME è pressoché stabile, poco al di sopra del 18 per cento.

Figura F.1 – SPESA PUBBLICA NELL'EUROZONA (valori percentuali)



Nota: i valori sono ordinati in base alla quota media 2000-2007.

Fonte: elaborazioni MiSE-DPS su dati General Government Data, autunno 2007

¹ Viene presa in considerazione la spesa delle Amministrazioni centrali e locali e degli enti previdenziali e assistenziali. Si tratta quindi del settore Pubblica Amministrazione che viene definito su base funzionale, includendo tutte le unità istituzionali che non producono per il mercato ma per il consumo individuale e collettivo e sono finanziate per lo più da somme obbligatorie sborsate da unità appartenenti ad altri settori. Vengono escluse invece le imprese pubbliche sia locali che nazionali, ovvero tutte le unità istituzionali partecipate o possedute dallo Stato o dagli enti locali.

² Dal 1° gennaio 2009 anche la Slovacchia ha lasciato il Meccanismo del Tasso di Cambio II (MTC II) ed è entrata a far parte dell'Unione Monetaria vera e propria (fase 3), adottando quindi l'Euro: la corona slovacca ha continuato ad avere valore legale sino al 16-01-2009. All'interno del MTC II rimangono gli Stati baltici (Lituania, Lettonia, Estonia) e la Danimarca le cui monete hanno particolari bande di oscillazione (ufficiali ed effettive) rispetto alla parità centrale contro l'Euro. I valori calcolati risultano leggermente differenti rispetto a quelli pubblicati nel General Government Data poiché si è utilizzata una serie del Pil corrente più recente, aggiornata il 30 dicembre 2008. Le variazioni del rapporto Spesa pubblica su Pil hanno riguardato soprattutto i Paesi che sono entrati nell'UME dopo il 1999, e fra di essi in particolare la Slovacchia e la Slovenia specificamente per i primi anni della serie storica.

Fra il 2006 e il 2007 in Italia l'incidenza della spesa pubblica corrente è cresciuta dal 43,8 al 44 per cento: il nostro Paese è risultato l'unico fra quelli con una quota di partenza superiore al 40 per cento ad aver registrato un ulteriore incremento di tale rapporto³. Gli altri aumenti infatti hanno riguardato esclusivamente i Paesi con quota di partenza inferiore al 40 per cento come la Spagna, l'Eire e la Grecia. La Francia resta la nazione con la quota di spesa pubblica corrente più elevata (48,3 per cento nel 2007 con una media dell'intero periodo pari al 48,6 per cento), mentre l'Irlanda continua a presentare il rapporto più basso (30 per cento). Per quel che riguarda la spesa pubblica in conto capitale, nel nostro Paese gli investimenti fissi lordi pubblici rimangono costanti al 2,3-2,4 per cento del Pil anche nel 2007 mentre quelli del resto dell'Eurozona passano dal 2,5 al 2,6 per cento. Il dato europeo continua ad essere condizionato dalla bassa quota relativa agli investimenti fissi lordi pubblici tedeschi (meno dell'1,5 del Pil), e in misura minore dalle quote di Austria, Belgio e Slovacchia, ampiamente inferiori al 2 per cento (l'Austria ha registrato in realtà una quota pari all'1 per cento), mentre l'Irlanda si trova al di sopra del 4 per cento. Le variazioni dello stock di capitale e degli oggetti di valore del settore pubblico hanno registrato nel 2007 dei valori degni di nota solo per Malta (0,09 per cento del Pil) e per la Slovacchia (0,11 per cento del Pil). Quanto alle acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte da parte delle Pubbliche Amministrazioni, la Grecia e la Francia hanno fatto registrare valori positivi almeno pari allo 0,1 per cento del Pil, mentre Malta, i Paesi Bassi e la Slovacchia valori negativi superiori allo 0,2 per cento (nel caso di Malta le cessioni nette sono giunte allo 0,7 per cento del Pil). I trasferimenti pubblici in conto capitale si riducono in Italia dal 2,6 all'1,8 per cento del Pil⁴. Il nostro Paese viene quindi superato dall'Austria (2,1 per cento), mentre nell'arco degli otto anni analizzati anche la Slovacchia presenta una quota superiore alla nostra. La media 2000-2007 dei trasferimenti pubblici in conto capitale raggiunge infatti il 2,6 per cento in Austria, il 2,1 per cento in Slovacchia e l'1,8 per cento del Pil in Italia.

L'analisi dei valori a prezzi costanti della spesa pubblica pro capite mostra per l'Italia un dato sostanzialmente costante, superiore ai 10.400 euro, a fronte dei 23.000 euro del Lussemburgo, dei 13.500 della Francia, dei 12.000 della Germania (cfr. Tavola F.1).

La spesa corrente italiana deflazionata⁵ si è attestata attorno ai 9.500 euro nel 2007, valore superiore ai 7.400 dell'intera Eurozona (cfr. Tavola F.2).

Per quanto attiene agli investimenti fissi lordi pubblici pro capite deflazionati, nel 2007 l'Italia presenta dei valori inferiori rispetto a quelli dell'Eurozona (500 contro 600 euro circa) nonostante l'entrata della Slovacchia, mentre l'Eire (1.400 euro circa) supera ampiamente varie nazioni fra cui la Finlandia e la Francia, collocandosi appena dietro il Lussemburgo (cfr. Tavola F.3).

³ In Italia, fra le principali componenti della spesa pubblica corrente, si è ridotta fra il 2006 e il 2007 l'incidenza dei consumi intermedi (dal 5,25 al 5,19 per cento del Pil), quella delle remunerazioni lorde dei dipendenti pubblici (dall'11,01 al 10,75 per cento), mentre è aumentata quella delle prestazioni sociali (esclusivamente per quelle in denaro) dal 19,83 al 20 per cento, così come è tornata ad aumentare la quota degli interessi sul debito dal 4,65 al 4,93 per cento (la più alta all'interno dell'Eurozona).

⁴ Nel 2006 furono contabilizzati diverse voci una tantum: i rimborsi IVA sulle auto aziendali, il finanziamento degli oneri finanziari di ISPA a seguito della sua incorporazione nella Cassa Depositi e Prestiti SpA e la retrocessione alla società di cartolarizzazione dei crediti di contributi sociali dovuti ai lavoratori agricoli.

⁵ Per il calcolo delle serie a prezzi costanti per ognuno dei 15 Paesi è stato utilizzato il deflatore del Pil calcolato come rapporto fra serie storica nominale e serie storica reale (a valori concatenati, con anno di riferimento 2000).

Tavola F.1 – SPESA PUBBLICA TOTALE NEI PAESI EUROZONA (euro costanti 2000 pro capite)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Lussemburgo	18.955	19.477	21.855	22.058	23.127	23.431	22.807	23.126
Finlandia	12.348	12.493	12.942	13.482	13.989	14.400	14.575	14.673
Austria	13.502	13.383	13.366	13.557	14.484	13.644	13.892	13.990
Francia	12.251	12.374	12.671	12.874	13.087	13.304	13.338	13.463
Olanda	11.592	12.041	12.199	12.416	12.381	12.249	12.878	13.201
Belgio	12.075	12.144	12.439	12.847	12.705	13.557	12.901	13.146
Irlanda	8.667	9.555	10.085	10.300	10.696	11.127	11.521	12.531
Germania	11.317	12.060	12.175	12.241	12.035	12.066	12.039	11.939
Italia	9.659	10.220	10.099	10.217	10.148	10.224	10.493	10.427
UME	9.974	9.693	9.399	9.142	8.914	8.690	8.477	8.237
Grecia	5.899	5.944	6.100	6.408	6.754	6.608	6.703	7.196
Cipro	5.371	5.700	6.063	6.792	6.571	6.792	6.917	7.033
Spagna	6.123	6.198	6.316	6.323	6.506	6.556	6.705	6.895
Slovenia	5.036	5.264	5.325	5.478	5.642	5.804	6.025	6.092
Portogallo	5.158	5.382	5.365	5.433	5.605	5.765	5.661	5.696
Malta	4.485	4.549	4.645	5.091	4.864	4.916	4.922	4.920
Slovacchia	2.082	1.888	2.001	1.863	1.844	1.979	2.089	2.152

Nota: dati ordinati per valore medio 2000-2007.

Fonte: elaborazioni MiSE-DPS su dati *General Government Data*, autunno 2007 e Eurostat**Tavola F.2 – SPESA CORRENTE PRO CAPITE DEFLAZIONATA: EUROZONA** (anno di riferimento 2000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Lussemburgo	16.510	17.526	18.604	18.943	19.924	20.060	19.664	20.055
Finlandia	11.615	11.706	12.124	12.658	13.101	13.576	13.797	13.793
Austria	12.643	12.473	12.486	12.713	12.703	12.769	13.002	13.120
Francia	11.319	11.456	11.754	11.931	12.105	12.252	12.308	12.421
Belgio	11.292	11.521	11.799	12.048	12.067	12.197	12.221	12.362
Olanda	10.820	10.956	11.093	11.315	11.433	11.296	11.934	12.153
Germania	11.147	11.215	11.360	11.442	11.294	11.329	11.334	11.218
Irlanda	7.419	8.009	8.555	8.880	9.294	9.687	9.955	10.618
Italia	9.118	9.333	9.327	9.302	9.308	9.357	9.418	9.531
UME	9.380	8.842	8.571	8.283	8.048	7.817	7.596	7.359
Grecia	5.084	5.184	5.376	5.575	5.806	5.914	6.090	6.557
Cipro	4.866	5.193	5.527	6.185	5.928	6.232	6.321	6.422
Spagna	5.407	5.426	5.495	5.527	5.628	5.718	5.819	5.967
Slovenia	4.528	4.751	4.860	4.938	5.083	5.285	5.444	5.440
Portogallo	4.570	4.733	4.848	4.924	5.062	5.245	5.244	5.262
Malta	3.975	4.098	4.164	4.242	4.380	4.375	4.411	4.462
Slovacchia	1.588	1.667	1.714	1.722	1.705	1.782	1.921	1.985

Nota: dati ordinati per valore medio 2000-2007.

Fonte: elaborazioni MiSE-DPS su dati *General Government Data*, autunno 2007 e Eurostat

Tavola F.3 – SPESA IN CONTO CAPITALE PRO CAPITE DEFLAZIONATA: EUROZONA (anno di riferimento 2000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Lussemburgo	1.933	2.198	2.598	2.412	2.328	2.535	2.135	2.268
Irlanda	967	1.230	1.280	1.141	1.121	1.147	1.231	1.449
Olanda	823	864	932	936	865	899	931	972
Francia	732	722	705	742	765	822	815	839
Finlandia	642	671	719	777	816	749	720	803
Spagna	493	532	575	590	566	607	649	682
UME	540	549	530	559	550	563	576	601
Slovacchia	343	359	340	383	426	408	500	538
Italia	487	505	370	519	511	501	505	509
Grecia	460	469	454	517	547	441	477	487
Cipro	426	436	449	506	617	487	476	484
Malta	427	364	441	502	422	536	469	465
Belgio	481	419	414	415	415	469	430	441
Germania	448	441	425	394	366	355	373	400
Austria	390	301	337	313	298	308	302	292
Portogallo	448	468	429	371	378	355	291	287
Slovacchia	115	131	145	119	117	109	123	117

Nota: dati ordinati per valore medio 2000-2007.

Fonte: elaborazioni MiSE-DPS su dati *General Government Data*, autunno 2007 e Eurostat

Un adeguato volume di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno costituisce di fatto un pre-requisito per la realizzazione degli obiettivi di crescita fissati per tale area e per il Paese nel suo complesso consentendo al contempo il miglioramento dei servizi collettivi ancora carenti nei territori meridionali.

Tavola III.1 – INDICATORI DELLA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DI POPOLAZIONE, PIL E SPESA DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: ANNI 1996-2007 (valori medi-quote sul totale Italia)

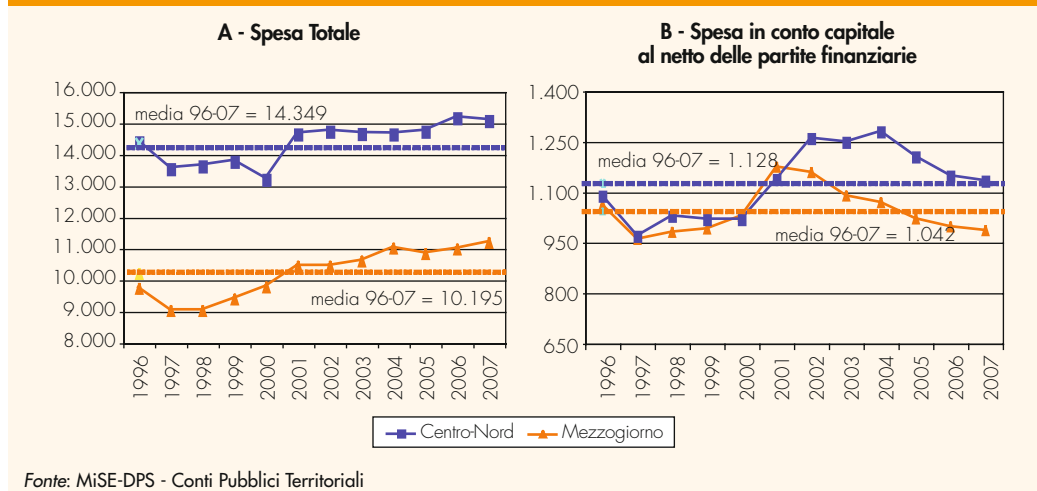
	Popolazione	PIL	Spesa pubblica Totale	Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie
Centro-Nord	64,1	75,9	71,5	66,1
Mezzogiorno	35,9	24,1	28,5	33,9
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MiSE-DPS - Conti Pubblici Territoriali

Il 71,5 per cento della totalità della spesa regionalizzata del SPA, pari in media annua a circa 784 miliardi di euro a prezzi costanti nel periodo 1996-2007, è concentrato nelle regioni del Centro-Nord, solo il 28,5 per cento nel Mezzogiorno. Ogni abitante cittadino del Centro-Nord, si è dunque avvalso mediamente, in termini costanti, di circa 14.349 euro pro capite rispetto ai 10.195 euro del cittadino del Mezzogiorno (cfr. Figura III.1A).

Nelle due aree l'andamento della spesa totale pro capite appare simmetrico in tutto l'arco temporale considerato, con un tasso di crescita omogeneo e un divario medio di 4.154 euro pro capite tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

La spesa in conto capitale, quota molto ridotta della spesa pubblica complessiva, ha mantenuto tra il 1997 e il 2001 un andamento favorevole alle regioni meno sviluppate, in linea con gli obiettivi di riequilibrio. Tale tendenza è stata sostenuta

Figura III.1 – SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: AGGREGATI DI SPESA PUBBLICA PRO CAPITE

dalla componente di spesa in conto capitale esplicitamente finalizzata allo sviluppo territoriale (alimentata dalle risorse nazionali del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), e dai Fondi strutturali comunitari).

La funzione riequilibratrice a favore del Mezzogiorno della spesa in conto capitale, si è andata tuttavia riducendo negli anni successivi (cfr. Figura III.1B), soprattutto a causa della notevole concentrazione degli investimenti delle Imprese Pubbliche Nazionali nel Centro-Nord. Dal 2002 l'area centro settentrionale del Paese registra infatti una spesa media in conto capitale costantemente superiore rispetto al Mezzogiorno (pari rispettivamente a 1.128 e 1.042 euro pro capite), sia pure con una tendenza alla ricomposizione negli ultimi anni.

Se si considera la distribuzione regionale pro capite la sperequazione determinata dalla spesa complessiva⁸ ed il, pur modesto, ruolo riequilibratore della spesa in conto capitale appaiono ancora più evidenti (cfr. Figura III.2).

La sperequazione, rilevante e persistente in molti servizi essenziali quali l'energia, la sanità, il ciclo integrato dell'acqua, i rifiuti, non risulta ridursi negli anni recenti, nonostante il notevole trasferimento di funzioni dallo Stato alle autonomie locali con conseguente decentramento delle spese (cfr. paragrafo III.5) e delle entrate (cfr. *Riquadro G – Decentramento e Federalismo*) verso livelli di governo inferiori, cui ha portato il processo di devoluzione avviato fin dagli anni Novanta e la riforma costituzionale approvata nel 2001.

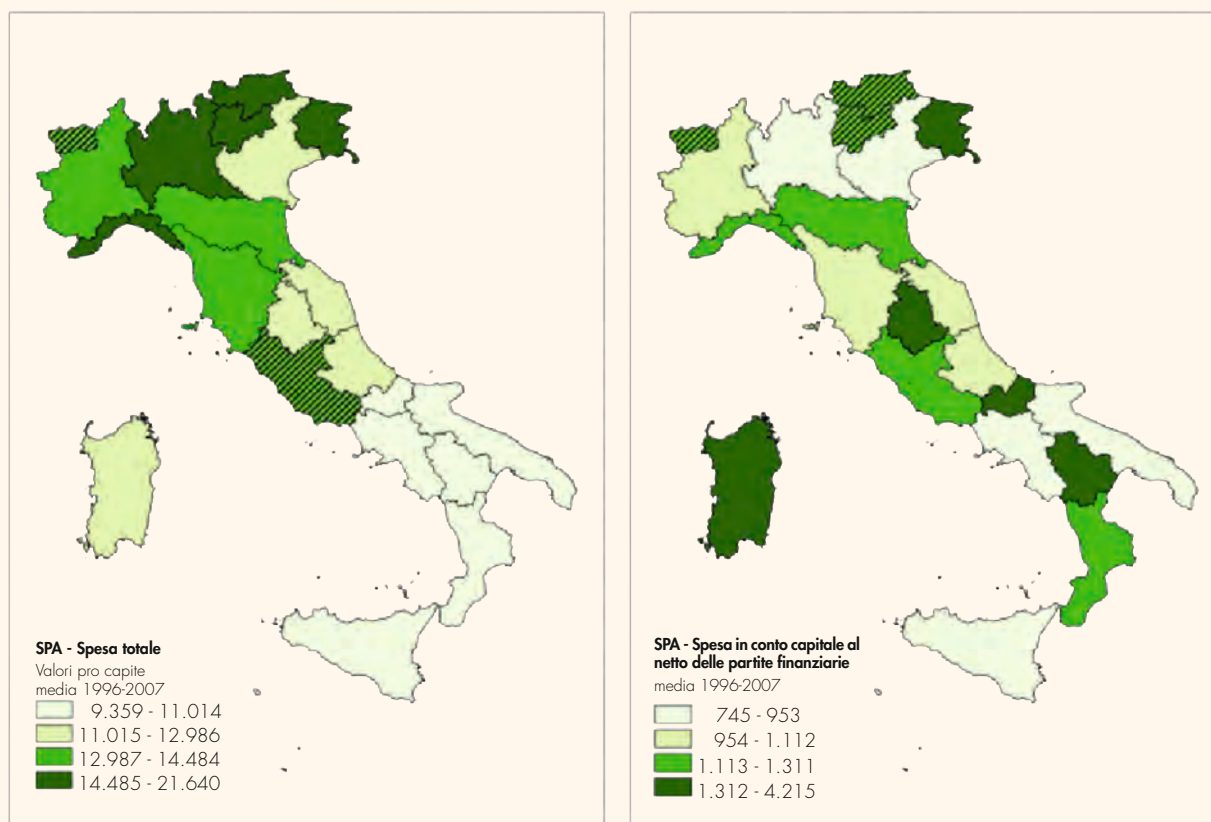
La spesa corrente, pari a circa il 90 per cento della spesa complessiva, determina la quota maggiore della differenziazione territoriale tra Centro-Nord e Mezzogiorno: a fronte di una spesa corrente media italiana di 11.061 euro pro capite, la media del Mezzogiorno è di 7.763.

Il ruolo che i diversi soggetti erogatori di spesa assumono nelle due aree del Paese risulta differenziato, soprattutto con riferimento alla spesa in conto capitale (cfr. Figura III.4 e Figura III.5).

⁸ Il divario pro capite medio al netto della spesa previdenziale, componente che più delle altre tende a seguire il processo di sviluppo, riflettendo le condizioni strutturali dell'economia si riduce da 4.154 a 2.513 euro pro capite, con una leggera tendenza al deterioramento negli ultimi anni.

Anche l'esclusione della spesa per interessi non modifica i rapporti relativi tra le aree.

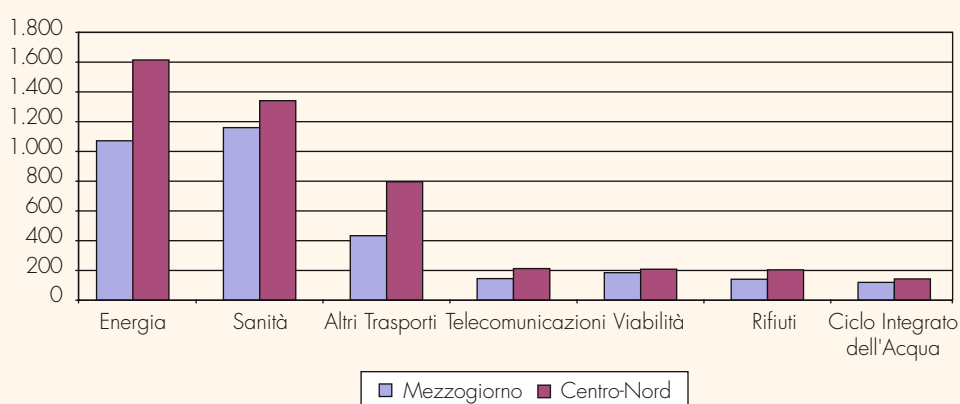
Figura III.2 – SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLA SPESA PRO CAPITE
(media 1996-2007, euro costanti 2000)



Fonte: MiSE-DPS - Conti Pubblici Territoriali

Infatti, mentre per la spesa nel suo complesso la distribuzione tra soggetti appare piuttosto simmetrica tra le due aree, molto diverso è il peso di ciascun erogatore per la componente in conto capitale. La Pubblica Amministrazione eroga, attraverso i suoi tre livelli di governo (centrale, regionale e locale) il 78 per cento della spesa in

Figura III.3 – SPESA TOTALE PRO CAPITE PER ALCUNI SETTORI D'INTERVENTO (media 1996-2007, euro costanti)



Fonte: MiSE-DPS - Conti Pubblici Territoriali

Figura III.4 – SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: DISTRIBUZIONE DELLA SPESA PUBBLICA TOTALE PER SOGGETTO EROGATORE (media 1996-2007, valori percentuali)

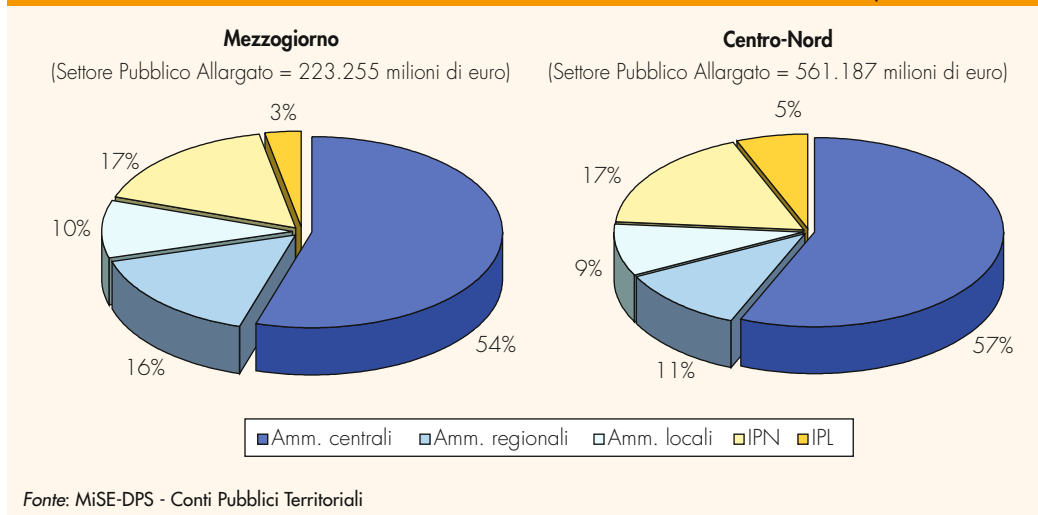
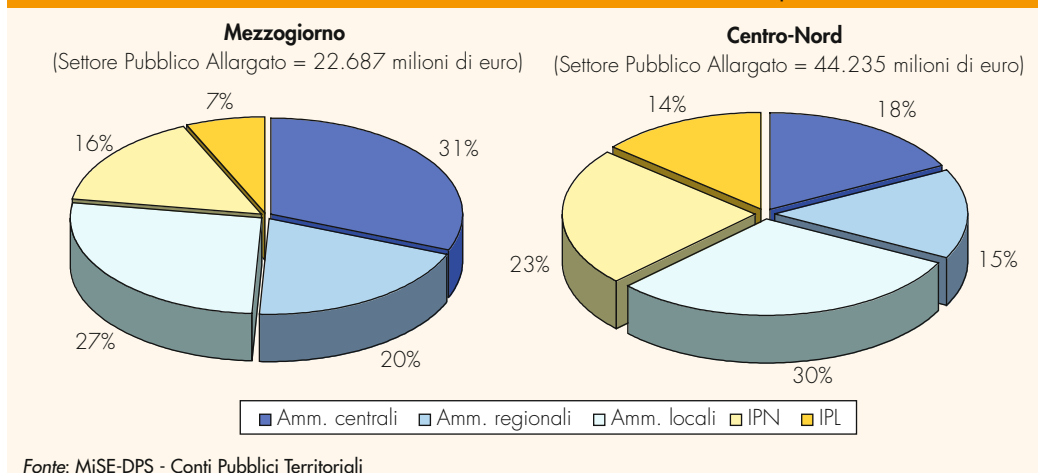


Figura III.5 – SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: DISTRIBUZIONE DELLA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER SOGGETTO EROGATORE (media 1996-2007, valori percentuali)



conto capitale nel Mezzogiorno e solo il 63 per cento nel Centro-Nord. Tuttavia lo Stato e tutti gli enti della Amministrazione centrale esercitano un ruolo orientato al riequilibrio territoriale (31 per cento della spesa nel Mezzogiorno, 18 per cento nel Centro-Nord), soprattutto attraverso strumenti di incentivazione alle imprese.

Inoltre tutti gli Enti dell'Extra PA, più orientati a una logica di mercato, ed in particolare le Imprese Pubbliche Nazionali (IPN), incontrano grandi difficoltà nel realizzare un'azione redistributiva tra le aree del Paese, benché in tal senso indirizzati dal decisore pubblico. La politica di spesa risulta fortemente indirizzata verso il Centro-Nord: le IPN arrivano a pesare il 23 per cento nel Centro-Nord mentre pesano solo il 16 per cento nel Mezzogiorno. La maggior parte dei grandi investitori nazionali⁹ risulta del resto lontana

⁹ Si fa riferimento agli enti dell'Extra PA a cui si aggiunge l'ANAS, che fa parte invece della PA.

dal perseguimento dell'obiettivo programmatico¹⁰ – finalizzato ad assicurare al Mezzogiorno una quota di risorse ordinarie in conto capitale pari al 30 per cento della spesa totale e al 45 per cento della spesa in conto capitale – salvo l'eccezione costituita dall'ANAS, che aumenta consistentemente i suoi investimenti anche nel 2007 (seguendo un *trend* crescente iniziato fin dal 2003), con una elevata concentrazione di spesa soprattutto in Calabria in virtù degli interventi sull'autostrada SA-RC (cfr. Tavola III.2).

Una leggera inversione di tendenza nell'ultimo anno sembra evidenziarsi anche per le Ferrovie dello Stato con una ripresa della quota di risorse destinate al Sud.

Tavola III.2 – IMPRESE PUBBLICHE NAZIONALI: QUOTA DELLA SPESA TOTALE IN CONTO CAPITALE DESTINATA AL MEZZOGIORNO (valori percentuali sul totale Italia della spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ANAS	31,3	30,6	32,4	37,9	44,0	45,9	44,9	42,1	43,2	47,2	48,1	51,5
Ferrovie	29,5	31,2	29,4	24,6	24,8	22,8	20,4	16,7	12,2	14,0	19,5	21,0
ENEL	35,6	36,8	37,0	37,5	37,4	28,9	28,3	31,2	31,4	30,2	30,8	27,6
Aziende ex IRI *	24,0	20,1	20,8	13,0	16,1	18,8	7,8	11,4	9,7	11,1	14,5	13,4
ENI	34,9	34,1	44,6	32,7	36,6	29,7	29,0	37,0	43,3	40,0	38,4	36,3
Poste	6,6	17,4	24,0	5,0	15,3	30,9	31,4	31,4	31,1	33,6	30,1	27,6

* Il dato relativo alle Aziende ex IRI comprende Aeroporti di Roma, Alitalia, Finmeccanica, Fintecnica e RAI. Per il periodo antecedente alla liquidazione della società avvenuta nel corso del 2000, i dati si riferiscono al gruppo IRI nelle sue successive articolazioni.

Fonte: MiSE-DPS - Conti Pubblici Territoriali

Nel Centro-Nord il peso delle Imprese Pubbliche Locali (14 per cento) appare rilevante laddove il loro ruolo nel Mezzogiorno (6 per cento) è più ridotto. Peraltro tale comparto evidenzia un ampliamento del divario tra le due aree con una riduzione, tra il 2005 e il 2007, di 1,8 punti percentuali della quota Mezzogiorno. Si osservano, nel Centro-Nord, fenomeni di aggregazione e fusione delle imprese locali, nonché la creazione di aziende *multiutility*, di soggetti pubblici più forti, attivi anche su scala sovraregionale, che detengono elevate quote di mercato e godono di forti economie di scala e di scopo, offrendo una maggiore diversificazione dei servizi. L'assenza di simili fenomeni nel Mezzogiorno determina il *trend* decrescente della quota, pur in presenza di livelli di spesa reali lievemente in aumento (cfr. paragrafo III.6).

Nonostante la sua rilevanza in quota, la spesa in conto capitale nel Mezzogiorno rimane squilibrata a favore dei trasferimenti, pur in presenza di un obiettivo dichiarato della *policy* di questi ultimi anni che privilegia una crescita degli investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali, rispetto al sostegno diretto al sistema produttivo. I risultati registrati negli ultimi anni (cfr. paragrafi III.3 e III.4) sono tuttavia alquanto soddisfacenti; si conferma infatti con decisione nel 2007 e 2008 una netta inversione di tendenza e una crescita consistente della spesa per investimenti diretti, verso il riallineamento con gli altri Paesi dell'Eurozona (cfr. *Riquadro F – Indicatori della spesa pubblica nei principali Paesi europei*).

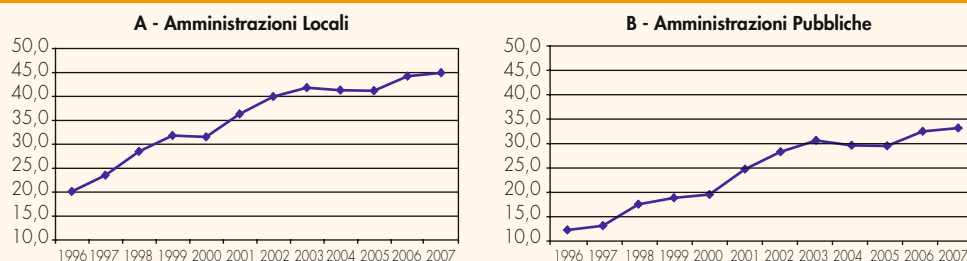
¹⁰ L'articolo 1, comma 17 della legge n. 311/2004 (Legge finanziaria per il 2005), ha sancito per i grandi investitori pubblici l'obiettivo di destinare al Mezzogiorno almeno il 30 per cento della spesa ordinaria in conto capitale, ribadito successivamente dall'art. 1 comma 863 della legge n. 296/2006.

RIQUADRO G – DECENTRAMENTO E FEDERALISMO

Il dibattito in corso su decentramento amministrativo e federalismo fiscale non è sempre fondato su evidenze empiriche certe e soprattutto su un uso corretto delle informazioni disponibili. Appare quindi utile riportare alcuni risultati quantitativi ricostruibili grazie alla articolazione e alla flessibilità della banca dati CPT¹, al fine di garantire supporti più solidi alla discussione in corso e ad alcune scelte di policy alla base della riforma federale.

Gli effetti finanziari conseguenti alla riforma del Titolo V della Costituzione sono in Italia consistenti e visibili. Il processo di decentramento avvenuto negli anni Novanta e la riforma costituzionale del 2001 hanno portato ad una autonomia finanziaria crescente nel tempo (cfr. Figura G.1.), superiore a quella di altri Paesi, siano essi federati e non (cfr. Tavola G.1) e anche ad un consistente riallineamento tra entrate e spese (cfr. Figura G.2).

Figura G.1 – QUOTA DELLE ENTRATE TRIBUTARIE SUL TOTALE DELLE ENTRATE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE



Fonte: MiSE-DPS - Conti Pubblici Territoriali

Tavola G.1 – QUOTA DELLE ENTRATE TRIBUTARIE DELLE AMMINISTRAZIONI DECENTRATE SUL TOTALE DELLE ENTRATE TRIBUTARIE IN ALCUNI PAESI EUROPEI

	Germania	Austria	Spagna	Regno Unito	Italia*	
1995	12,9	15,8	12,3	4,4	9,5**	(13,0)***
2000	8,5	14,9	12,6	4,6	15,6	(19,9)
2006	11,8	14,1	11,9	5,4	18,3	(31,1)

* Per l'Italia dati 1997 e 2007.

** Al netto delle compartecipazioni.

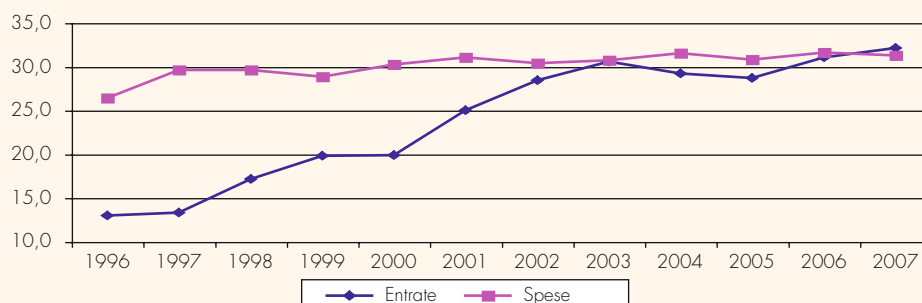
*** Al lordo delle compartecipazioni.

Fonte: FMI; MiSE-DPS - Conti Pubblici Territoriali

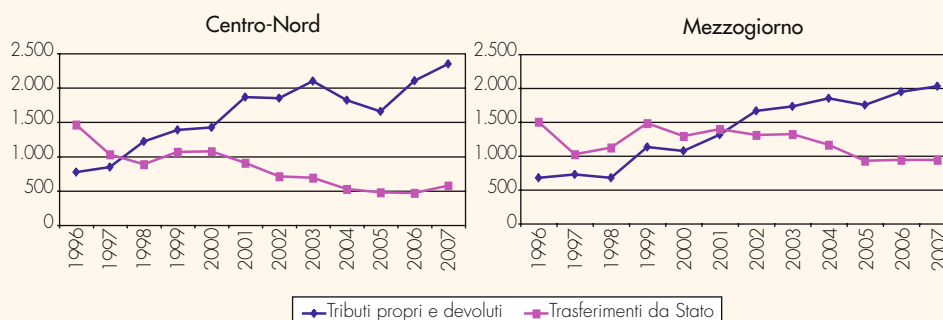
Sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord si è determinata una netta inversione tra i due canali finanziari che alimentano il settore locale; i tributi propri e devoluti², a partire dal 1999 nel Centro-Nord, dal 2001 nel Mezzogiorno, hanno sostituito, con una dinamica elevata e crescente, i trasferimenti dallo Stato (cfr. Figura G.3).

¹ In questo Riquadro viene utilizzata l'intera serie storica CPT per un arco temporale che copre gli anni dal 1996 al 2007, sempre in valori costanti, deflazionata a prezzi 2000, ma riferita, a differenza dal resto del Capitolo, all'aggregato della Pubblica Amministrazione, che appare più significativo con riferimento all'oggetto di analisi. Viene inoltre utilizzato il dettaglio per categorie economiche e livelli di governo

² L'OECD ha dedicato notevole attenzione, nell'ambito del "Network on fiscal relation across levels of government", alla linea di demarcazione tra trasferimenti e compartecipazioni, al fine di pervenire ad una classificazione omogenea nei Conti Nazionali e nelle Statistiche sulle Entrate dell'OECD. In base ad un test sottoposto ai vari Paesi si è assunto che in Italia le compartecipazioni non risultano assimilabili a trasferimenti in quanto le entrate possono essere usate liberamente dall'ente locale (*unconditionality*), il criterio di riparto è predeterminato (formula *stability*), e il governo locale si assume il rischio di fluttuazioni (*risk sharing*), essendo l'allocatione strettamente correlata al totale delle entrate. Pertanto nelle elaborazioni riportate in questo Riquadro tributi propri e compartecipazioni sono assimilati.

Figura G.2 – ENTRATE TRIBUTARIE E SPESE (al netto degli interessi) DELLE AMMINISTRAZIONI DECENTRATE SUL TOTALE DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E DELLE SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (valori percentuali)


Fonte: MiSE-DPS - Conti Pubblici Territoriali

Figura G.3 – TRIBUTI PROPRI E DEVOLUTI E TRASFERIMENTI DALLO STATO ALLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI 1996-2007 (valori per abitante a prezzi costanti in euro)


Fonte: MiSE-DPS - Conti Pubblici Territoriali

Marcata è anche l'esternalizzazione di funzioni dal governo locale alle imprese pubbliche in molti settori economici essenziali (acqua, rifiuti, trasporto locale), particolarmente accentuata nel Centro-Nord, ma ormai evidente anche nel Mezzogiorno (cfr. paragrafo III.5).

Nonostante il decentramento finanziario e di funzioni sia così avanzato, esso non sembra aver contribuito ad una ricomposizione di divari in Italia. La questione del conflitto distributivo tra aree, insieme ad un sicuro problema di gestione efficiente delle risorse disponibili, rimane il vero nodo da affrontare nell'ambito della riforma federale dello Stato.

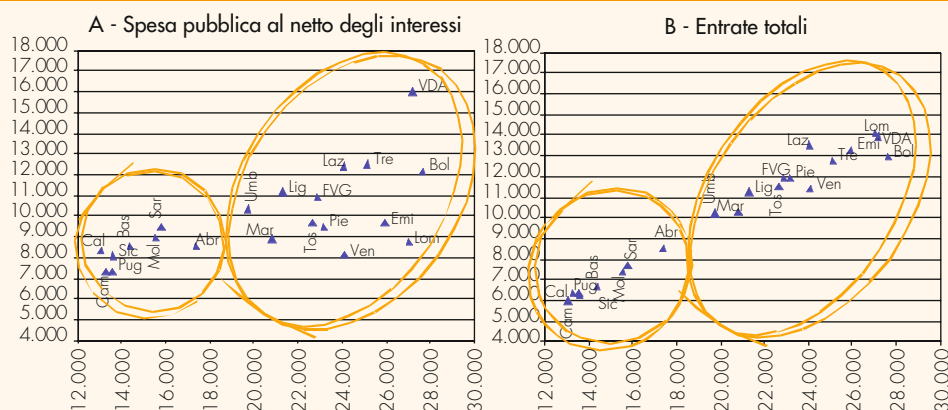
La dimensione dei divari è da analizzare sia con riferimento a variabili strutturali (cfr. capitolo I) che rispetto alla spesa pubblica, come riportata in questo capitolo. Affiancare alla analisi della spesa qualche prima evidenza sui divari in termini di entrate, pur evitando di pervenire a saldi finanziari³, arricchisce il quadro conoscitivo, soprattutto se i flussi finanziari, sia di entrata che di spesa, vengono posti in relazione alla dimensione economica dei territori, approssimata dal Pil regionale.

³ Al di là dell'esistenza di problemi metodologici che sconsigliano la realizzazione di saldi utilizzando la banca dati CPT, il saldo tra individui (entrate pro capite - spese pro capite) appare un indicatore troppo opaco in quanto prescinde dai fabbisogni e dalla situazione economica. All'interno delle varie componenti della redistribuzione tale indicatore coglie essenzialmente la redistribuzione tra individui, configurandosi soprattutto come una misura della diversa distribuzione della ricchezza sul territorio. Se si rimane nel mondo degli individui appare più utile analizzare separatamente e in tutta la loro complessità entrate e spese. Per approfondimenti sui problemi metodologici cfr. Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT), UVAL - DPS, 2007 e quanto pubblicato all'indirizzo www.dps.tesoro.it/cpt

La spesa pro capite complessiva nel Mezzogiorno è probabilmente più inefficiente ma certamente inferiore a quella del Centro-Nord (cfr. paragrafo III.1 e Figura III.2) e ricalca fedelmente la distribuzione pro capite delle entrate. Essendo la tassazione tendenzialmente progressiva, le differenze di gettito dipendono infatti notevolmente dalle differenze di reddito.

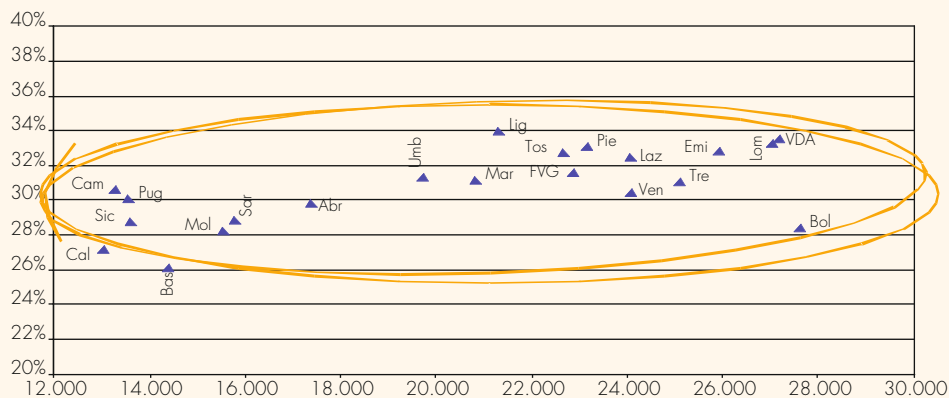
Se il flusso pro capite viene posto in relazione alla dimensione economica dei territori, approssimata dal Pil, appare evidente una stretta correlazione tra flusso finanziario, sia di entrata che di spesa, e grado di sviluppo con un generale effetto antidistributivo (cfr. Figura G.4 e Figura G.5).

Figura G.4 – PA – FLUSSI PRO CAPITE DI SPESA E DI ENTRATE RISPETTO AL PIL PRO CAPITE – MEDIA 1996-2007 (valori per abitante a prezzi costanti in euro)



Fonte: MiSE-DPS - Conti Pubblici Territoriali

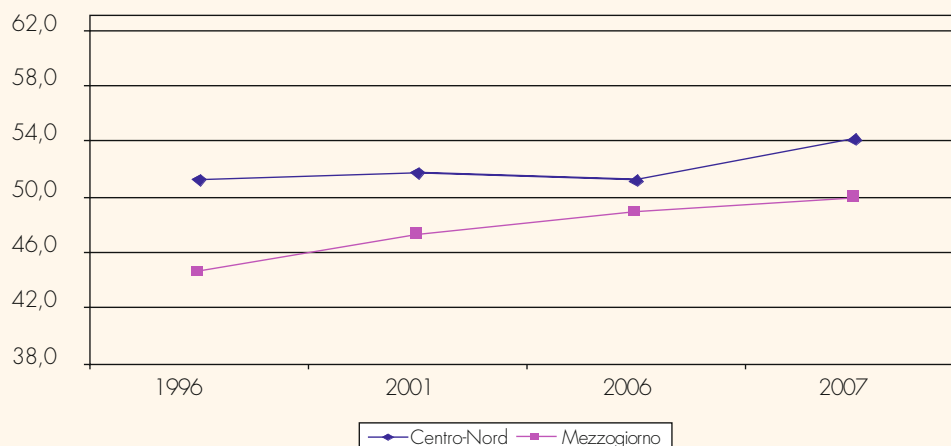
Figura G.5 – PA – PRESSIONE TRIBUTARIA IN RAPPORTO AL PIL – 1996-2007 (euro costanti 2000)



Fonte: MiSE-DPS - Conti Pubblici Territoriali

Se, oltre che alle entrate pro capite, si guarda alla pressione tributaria⁴, le varie realtà regionali si riallineano e, soprattutto, lo sforzo finanziario del Mezzogiorno non appare inferiore a quello di molte regioni del Centro-Nord, oltre ad essere crescente nel tempo (cfr. Figura G.6).

⁴ La pressione tributaria è calcolata come rapporto percentuale tra tributi propri e devoluti e Pil.

Figura G.6 – ENTRATE SU PIL – 1996-2007 (valori percentuali)

Fonte: MiSE-DPS - Conti Pubblici Territoriali

Porre correttamente la questione di quanta spesa e quante entrate sono attualmente destinate a ciascuna area territoriale sposta l'attenzione sulla necessità di una diversa modalità distributiva che, prendendo atto di un dualismo rilevante e persistente, tenga in maggior considerazione i fabbisogni dei singoli e le diverse posizioni economiche dei territori.

È tuttavia evidente la rilevanza della effettiva dotazione di servizi in ciascuna realtà territoriale. L'attuale meccanismo premiale rivolto alle Regioni meridionali, gli Obiettivi di Servizio (cfr. paragrafo II.1), oltre a costituire una innovativa esperienza nel perseguimento di risultati verificabili, può fornire un significativo contributo alla definizione dei livelli essenziali di prestazione relativamente ad alcuni servizi collettivi e forse rappresentare un riferimento importante in direzione della definizione dei costi standard.

III.2 La spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno: gli andamenti più recenti

Nel periodo 2001-2007 la spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno mostra una sostanziale stabilità, in entrambi gli universi di riferimento, per il Settore Pubblico Allargato nei primi anni la spesa si mantiene invariata tra i 24,8 del 2001 e i 24,9 miliardi del 2004; nell'ultimo triennio il valore assoluto delle erogazioni si attesta appena al di sotto del valore del 2004 (cfr. Figura III.6).

Il dato 2007, per la Pubblica Amministrazione, pari a 19,9 miliardi, conferma quanto precedentemente stimato dall'Indicatore Anticipatore.

Le indicazioni preliminari relative al 2008 effettuate sulla base dei modelli statistici elaborati per questo strumento di anticipazione, mostrano un leggero calo della spesa che si attesta a 19,8 miliardi (cfr. paragrafo III.4). Esaminando i dati a prezzi costanti per il periodo 2001-2007 lo scenario si modifica, segnalando ovviamente un *trend* decrescente, in termini reali, rispetto alla sostanziale stabilità delle erogazioni per il Mezzogiorno, sopra evidenziata in termini nominali (cfr. Figura III.7).

Figura III.6 – SETTORE PUBBLICO ALLARGATO E PA: SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE NEL MEZZOGIORNO – ANNI 2001-2008 (milioni di euro a prezzi correnti)

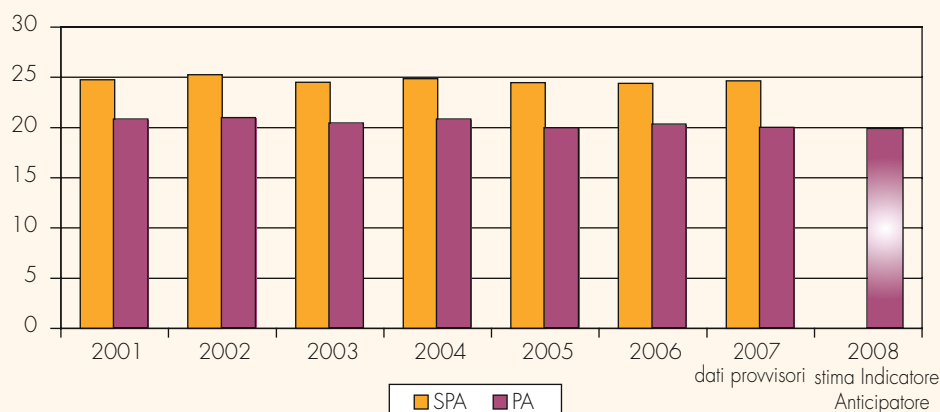
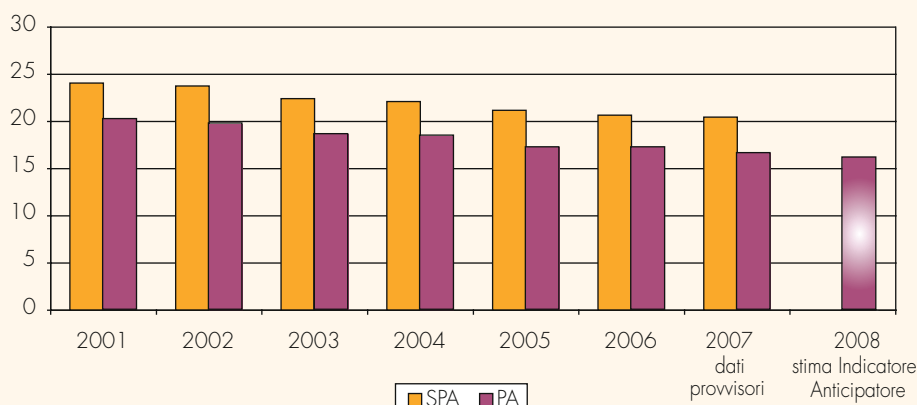


Figura III.7 – SETTORE PUBBLICO ALLARGATO E PA: SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE NEL MEZZOGIORNO – ANNI 2001-2008 (milioni di euro a prezzi costanti 2000)



Tale andamento, analogamente a quanto già evidenziato lo scorso anno, è attribuibile soprattutto a una marcata riduzione delle erogazioni per trasferimenti di capitale ad imprese, solo parzialmente compensata da una crescita della spesa per investimenti diretti (cfr. Tavola III.3). I trasferimenti infatti, si riducono sensibilmente a causa delle diminuite erogazioni statali afferenti ai principali strumenti per l'incentivazione alle imprese (Crediti di Imposta, Programmazione Negoziata, Fondo Innovazione Tecnologica)¹¹ (cfr. paragrafo IV.3.3).

L'aumento degli investimenti nel 2007 è, invece, in parte attribuibile agli incrementi di Stato, Amministrazioni regionali e comunali, anche se il ruolo preminente nel fenomeno è dovuto all'ANAS. Tale ente, che già dal 2003 ha intrapreso un *trend* crescente, come già precedentemente segnalato, registra nell'ultimo anno una debole

¹¹ La riduzione dei trasferimenti è più marcata se si osserva l'universo allargato rispetto a quanto rilevabile per la sola PA, in quanto i forti trasferimenti statali alle Ferrovie dello Stato vengono elisi quando si considera il SPA.

contrazione nelle regioni meridionali (più rilevante in Sicilia e Sardegna), pur mantenendo alta e crescente la propria concentrazione di spesa in Calabria in virtù degli interventi sull'autostrada SA-RC. Ancora da segnalare gli interventi diretti effettuati dalle Ferrovie dello Stato, dove l'aumento nel Mezzogiorno continua a essere attribuibile sia alla rete convenzionale che agli importi complessivi destinati all'Alta Velocità.

La quota di spesa destinata al Mezzogiorno del Settore Pubblico Allargato, che nel 2001 ha raggiunto il suo livello massimo al 36,7 per cento, anche grazie alla chiusura del ciclo di programmazione comunitaria 1994-1999, diminuisce fino al 2004 per riprendersi nell'ultimo triennio considerato, nel quale passa dal 31,5 al 32,1 per cento. Un fenomeno analogo a quello registratosi nel 2001 è da attendersi nelle annualità 2008 e 2009, anni di chiusura della programmazione comunitaria 2000-2006.

Per la Pubblica Amministrazione si nota una riduzione della quota Mezzogiorno dal valore massimo di 41,1 per cento del 2001, ad un minimo di 35,4 del 2007. Nel biennio 2006-2007 la quota Mezzogiorno relativa alla PA si riduce di 1,4 punti percentuali, scarto assai più significativo di quanto osservato per l'universo allargato. Tale forte decremento è diretta conseguenza della diversa contabilizzazione dal 2006 dei contributi statali alle Ferrovie dello Stato, che presentano un impatto rilevante sulla quota Mezzogiorno della PA, per l'inclusione di una componente di spesa principalmente destinata al Centro-Nord. Tale fenomeno si accompagna alla forte riduzione, già evidenziata, delle principali forme di incentivazione rivolte alle aree in ritardo di sviluppo.

III.3 La spesa in conto capitale: investimenti e trasferimenti

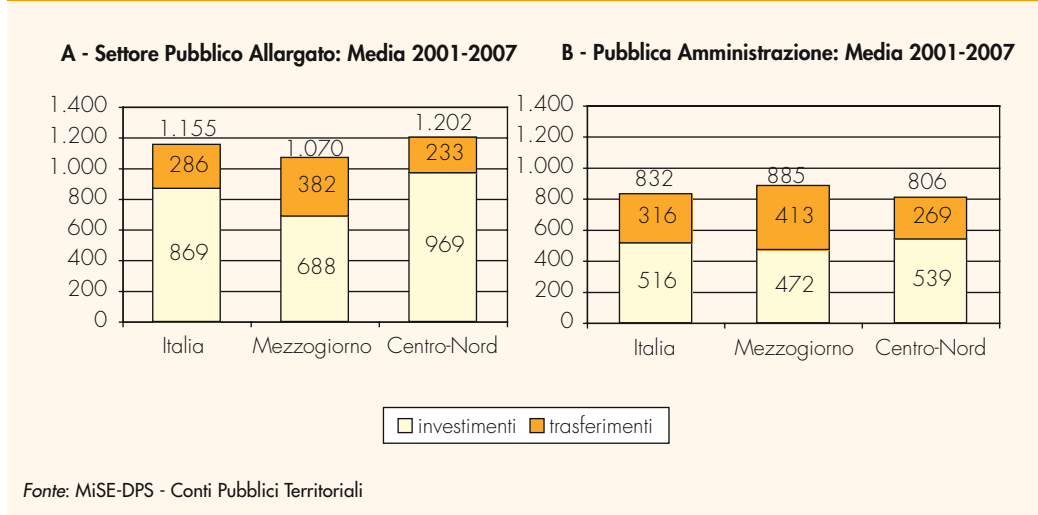
Ulteriori spunti di riflessione nella determinazione qualitativa della spesa pubblica in conto capitale possono essere tratti dall'analisi delle sue due componenti principali: gli investimenti diretti e i trasferimenti a famiglie e imprese.

Dal confronto fra la spesa in conto capitale delle due macroaree, in termini reali e pro capite, si evince che, per il Settore Pubblico Allargato italiano, essa ammonta, nella media del periodo 2001-2007, a 1.155 euro con un peso molto più consistente degli investimenti diretti (869 euro a fronte dei 286 euro registrati per i trasferimenti) (cfr. Figura III.8). L'evidenza nazionale cela, tuttavia, contesti diversi nelle due macroaree: a fronte di una spesa totale più alta nel Centro-Nord (1.202 euro contro 1.070 del Mezzogiorno), il peso della spesa per trasferimenti nel Sud è notevolmente maggiore, in virtù dell'allocatione in tale area delle fondamentali politiche pubbliche di riequilibrio territoriale, che si sostanziano principalmente in forme di incentivazione alle imprese.

Nel periodo 2001-2007 il *gap* di spesa pro capite in conto capitale del SPA tra le due macroaree si riduce leggermente a partire dal picco del 2004. Ciò discende prevalentemente dalla dinamica dei trasferimenti con un progressivo ridursi del *gap* a favore del Mezzogiorno, effetto della contrazione delle erogazioni statali destinate principalmente alle regioni meridionali, e della contestuale crescita dei trasferimenti delle amministrazioni regionali e locali.

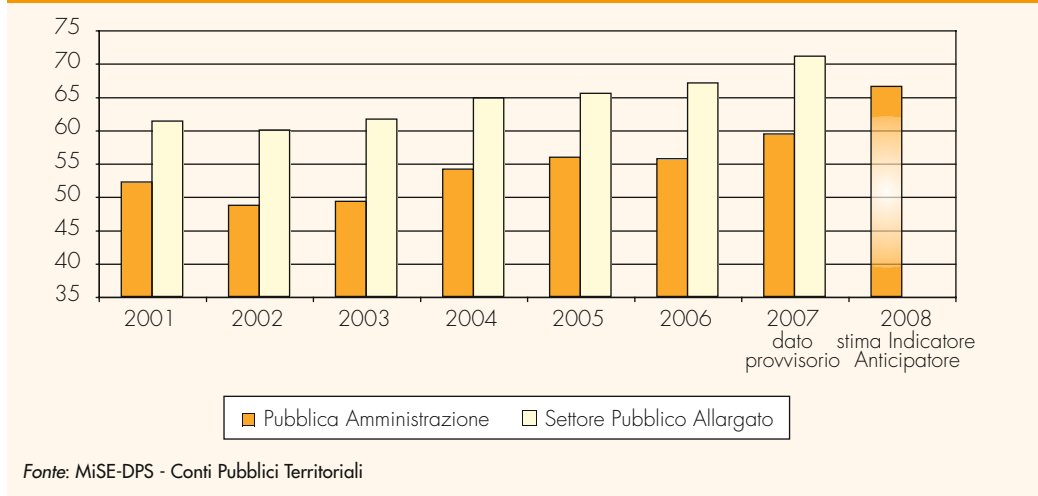
Nella Pubblica Amministrazione si registra una ripartizione tra le due voci di conto capitale molto diversa rispetto all'universo allargato con un peso dei trasferimenti sul totale decisamente maggiore, in virtù della mancata presenza in questo comparto di imprese pubbliche, che hanno in preminenza investimenti diretti.

Figura III.8 – SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE DELLA PA E DEL SPA: INVESTIMENTI E TRASFERIMENTI (euro costanti 2000 pro capite)



Il Sud è l'area che presenta la spesa pro capite più elevata, anche se nel 2007 i due territori raggiungono quasi la parità. Nel Mezzogiorno, inoltre, a partire dal 2004 gli investimenti superano il valore dei trasferimenti. Tale riequilibrio trova riscontro nell'incremento, dal 2003, della quota di spesa destinata agli investimenti in entrambi i comparti, che per la PA si conferma con decisione anche nel 2008 (cfr. Figura III.9).

Figura III.9 – SETTORE PUBBLICO ALLARGATO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: QUOTA DEGLI INVESTIMENTI SUL TOTALE DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE NEL MEZZOGIORNO – ANNI 2001-2008



Le determinanti di questo andamento possono essere rinvenute nella progressiva riduzione degli incentivi statali, nell'incremento delle spese di investimento dell'ANAS, degli enti locali e, a livello di SPA, di alcune Imprese Pubbliche Nazionali.

Tavola III.3 – SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE (valori in milioni di euro a prezzi correnti)

	Spese d'investimento (A)					Trasferimenti di capitale (B)					Spese d'investimento + trasferimenti di capitale (C=A+B)					Spese commesse allo sviluppo (D)													
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007						
Italia																													
valori assoluti (milioni di euro)	49.053,4	53.897,5	55.575,2	60.385,2	58.539,7	58.613,6	60.346,2	18.471,6	20.513,7	19.677,6	18.702,3	18.535,9	17.204,1	16.427,2	67.525,0	74.411,2	75.252,9	79.087,5	77.075,5	75.817,7	76.773,3	69.510,8	76.531,0	77.631,5	81.611,4	79.287,1	77.917,6	78.977,0	
quota su spesa totale (%)	6,4	6,7	6,7	6,9	6,5	6,2	6,2	2,4	2,6	2,4	2,1	2,1	1,8	1,7	8,8	9,3	9,0	9,0	8,5	8,0	7,9	9,0	9,5	9,3	9,3	8,8	8,2	8,1	
quota su PF (%)	3,9	4,2	4,2	4,3	4,1	4,0	3,9	1,5	1,6	1,5	1,3	1,3	1,2	1,1	5,4	5,7	5,6	5,7	5,4	5,1	5,0	5,6	5,9	5,8	5,9	5,6	5,3	5,1	
variazione % annua	9,9	3,1	8,7	-3,1	0,1	3,0		11,1	-4,1	-5,0	-0,9	-7,2	-4,5		10,2	1,1	5,1	-2,5	-1,6	1,3		10,1	1,4	5,1	-2,8	-1,7	1,4		
Mezzogiorno																													
valori assoluti (milioni di euro)	15.193,1	15.142,1	15.106,6	16.117,2	16.020,2	16.356,1	17.516,9	9.577,5	10.108,6	9.410,3	8.761,1	8.453,2	8.035,5	7.124,5	24.770,6	25.250,7	24.516,9	24.878,3	24.473,4	24.391,6	24.641,4	25.425,9	25.766,1	25.137,3	25.495,5	24.997,7	24.985,8	25.381,0	
quota su spesa totale (%)	6,9	6,7	6,3	6,3	6,2	6,1	6,3	4,4	4,4	3,9	3,4	3,3	3,0	2,5	11,3	11,1	10,3	9,7	9,4	9,1	8,8	11,5	11,3	10,5	9,9	9,6	9,3	9,1	
quota su PF (%)	5,0	4,8	4,7	4,8	4,7	4,6	4,8	3,2	3,2	2,9	2,6	2,5	2,3	2,0	8,2	8,1	7,6	7,5	7,1	6,9	6,8	8,4	8,2	7,8	7,6	7,3	7,0	7,0	
variazione % annua	-0,3	-0,2	6,7	-0,6	2,1	7,1		5,5	-6,9	-6,9	-3,5	-4,9	-11,3		1,9	-2,9	1,5	-1,6	-0,3	1,0		1,3	-2,4	1,2	-1,8	0,0	1,6		
Quota Mezz./Italia	31,0	28,1	27,2	26,7	27,4	27,9	29,0	51,8	49,3	47,8	46,8	45,6	46,7	43,4	36,7	33,9	32,6	31,5	31,8	32,2	32,1	36,6	33,7	32,4	31,2	31,5	32,1	32,1	

Fonte: MISE-DPS - Conti Pubblici Territoriali

Tavola III.4 – PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE (valori in milioni di euro a prezzi correnti)

	Spese d'investimento (A)					Trasferimenti di capitale (B)					Spese d'investimento + trasferimenti di capitale (C=A+B)					Spese commesse allo sviluppo (D)																							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007																
Italia																																							
valori assoluti (milioni di euro)	30.606,2	31.254,5	32.802,2	36.683,7	34.452,8	34.252,4	34.885,9	37.692,5	19.915,7	22.067,6	21.496,1	20.070,8	19.501,6	20.843,9	21.515,2	19.099,9	50.521,9	53.342,1	54.238,4	56.754,5	55.954,4	55.996,3	56.399,2	56.792,4	52.477,2	55.406,3	56.654,7	59.225,2	56.130,9	57.135,8	58.519,5								
quota su spesa totale (%)	4,9	4,9	5,0	5,6	5,1	4,9	4,8	nd.	3,2	3,4	3,3	3,1	2,9	3,0	3,0	nd.	8,1	8,3	8,2	8,6	7,9	7,9	7,8	nd.	8,4	8,6	8,6	9,0	8,2	8,2	8,1								
quota su PF (%)	2,5	2,4	2,5	2,6	2,4	2,3	2,4		1,6	1,7	1,6	1,4	1,4	1,4	1,2	4,0	4,0	4,1	4,1	3,8	3,7	3,7	3,6	4,2	4,3	4,2	4,3	3,9	3,9	3,8									
variazione % annua	2,1	5,0	11,7	-6,1	-0,6	1,8	8,1		10,9	-2,7	-6,6	-2,8	6,9	3,2	-11,2		5,6	1,8	4,5	-4,9	2,1	2,4	0,7		5,6	2,3	4,5	-5,2	1,8	2,4									
Mezzogiorno																																							
valori assoluti (milioni di euro)	10.835,4	10.190,2	10.031,8	11.245,8	11.125,4	11.280,0	11.851,4	13.193,0	9.941,3	10.748,5	10.335,5	9.527,6	8.774,8	8.994,7	8.109,9	6.643,6	20.726,7	20.938,7	20.387,3	20.773,4	19.900,2	20.274,7	19.961,3	19.836,5	21.413,9	21.456,5	20.966,6	21.319,8	20.402,9	20.845,3	20.675,6								
quota su spesa totale (%)	5,9	5,4	5,1	5,7	5,4	5,3	5,4	nd.	5,4	5,7	5,2	4,8	4,3	4,3	3,7	nd.	11,3	11,2	10,3	10,5	9,7	9,6	9,1	nd.	11,7	11,4	10,6	10,8	10,0	9,9	9,5								
quota su PF (%)	3,6	3,3	3,1	3,4	3,2	3,2	3,2	3,6	3,3	3,4	3,2	2,9	2,6	2,5	2,2	1,8	6,9	6,7	6,3	6,2	5,8	5,7	5,5	5,4	7,1	6,8	6,5	6,4	6,0	5,9	5,7								
variazione % annua	-6,0	-1,6	12,1	-1,1	1,4	5,1	11,3		8,1	-3,8	-7,8	-7,9	2,5	-9,8	-18,1		40,9	48,7	48,1	47,5	45,0	43,2	37,7	34,8	41,1	39,3	37,5	36,6	36,9	36,8	35,4	34,9	40,8	38,7	37,0	36,0	36,3	36,5	35,3

Nota: la serie riportata nella tabella si riferisce ad una definizione degli aggregati coerente con quanto precedentemente pubblicato dal DPS con fonte CPT e non ne ripete gli esiti della decisione di Eurostat del 2005 relativamente ai conferimenti di capitale alle Ferrovie dello Stato (cf. nota 1).

1. Senza indicatori Antispoione.

Fonte: MISE-DPS - Conti Pubblici Territoriali

III.4 Il 2008: prime stime dell'Indicatore Anticipatore dei CPT

La lettura delle prime anticipazioni sul 2008 della spesa in conto capitale della PA articolata per area geografica, voce di spesa ed ente erogatore, permette di cogliere gli ultimi sviluppi di quanto illustrato nei paragrafi precedenti sulla base dell'intera serie storica CPT, dal 1996 al 2007. La validità statistica delle stime presentate, consolidatasi nel tempo anche in virtù del costante aggiornamento metodologico e del controllo di qualità sulle basi dati che alimentano l'Indicatore Anticipatore (IA) dei Conti Pubblici Territoriali¹², consente di disporre di prime indicazioni su eventuali cambiamenti di tendenza o su conferme di comportamenti già consolidatisi nel passato e di leggere quindi il comportamento di spesa del comparto pubblico, con una tempestività che i dati CPT non possono altrimenti offrire per le caratteristiche proprie delle fonti di cui si alimentano.

Nel 2008 la spesa italiana in conto capitale della PA stimata dall'IA ammonta a circa 57 milioni di euro in valori correnti e fa registrare un incremento di poco meno dell'1 per cento rispetto all'anno precedente (cfr. Tavola III.5). Investimenti e trasferimenti mostrano dinamiche opposte: i primi infatti registrano un incremento dell'8 per cento rispetto all'anno precedente, causando una "rottura" nella tendenza di sostanziale stabilità osservata negli ultimi tre anni, i secondi subiscono una contrazione dell'11 per cento, in controtendenza con quanto osservato nel 2006 e 2007. Tali andamenti determinano un incremento della quota degli investimenti sulla spesa totale, che passa da circa il 62 per cento del 2007 al 66,4 per cento del 2008.

Tavola III.5 – SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA 2007-2008 (milioni di euro e valori percentuali)

Ripartizioni	Investimenti (a)		Trasferimenti (b)		Totale (c)		Quota investimenti su spesa totale	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Centro-Nord	23.033	24.500	13.405	12.456	36.438	36.956	63,2	66,3
Mezzogiorno	11.851	13.193	8.110	6.644	19.961	19.837	59,4	66,5
Totale Italia	34.884	37.693	21.515	19.100	56.399	56.792	61,9	66,4
Mezzogiorno su totale Italia	34,0	35,0	37,7	34,8	35,4	34,9		

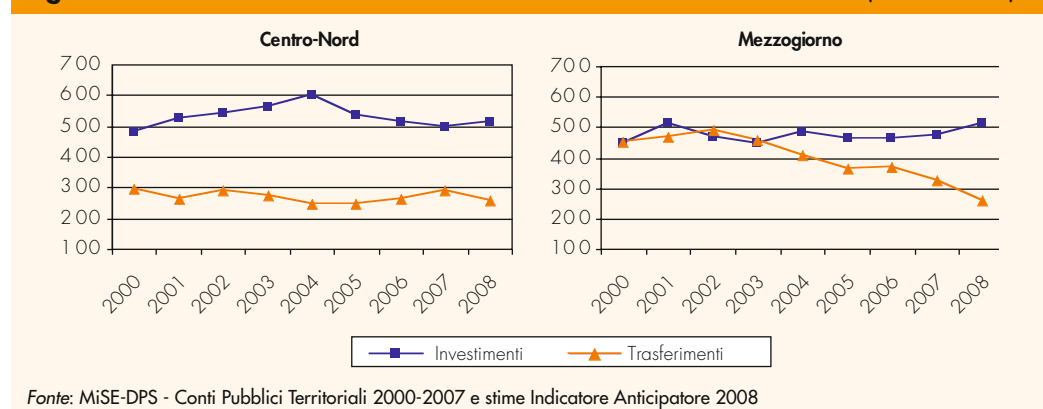
Fonte: MiSE-DPS - Conti Pubblici Territoriali 2000-2007 e stime Indicatore Anticipatore 2008

Entrambi i comparti territoriali evidenziano la dinamica degli investimenti e dei trasferimenti osservata a livello nazionale, sebbene nel Mezzogiorno essa risulti più marcata. In termini di spesa pro capite (in valori costanti 2000), si osserva un incremento degli investimenti pari all'8,5 per cento (2,4 per cento nel Centro-Nord) e una contrazione dei trasferimenti del 20 per cento (-10 per cento nel Centro-Nord). Ciò

¹² L'Indicatore Anticipatore dei Conti Pubblici Territoriali è uno Strumento statistico che, sulla base delle informazioni disponibili in corso d'anno, fornisce una stima preliminare della spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione per l'intero anno di riferimento. Tale stima è soggetta a revisioni sulla base della disponibilità di informazioni complete e, successivamente, a sostituzione con il dato definitivo dei Conti Pubblici Territoriali (dopo circa 12 mesi). Per dettagli metodologici sull'IA è possibile consultare il paragrafo 6 della Nota metodologica alle tavole dei CPT nell'Appendice statistica di questo Rapporto.

conferma la netta inversione di tendenza tra investimenti e trasferimenti già osservata nel Mezzogiorno a partire dal 2006, ma in realtà apprezzabile seppur con qualche tentennamento sin dal 2004 (cfr. Figura III.10). Complessivamente, è il Centro-Nord che fa registrare una migliore *performance* con un incremento della spesa in conto capitale pro capite di circa l'1 per cento, contro una debole contrazione della spesa nel Mezzogiorno pari a -0,8 per cento.

Figura III.10 – SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA PER MACROAREE (milioni di euro)

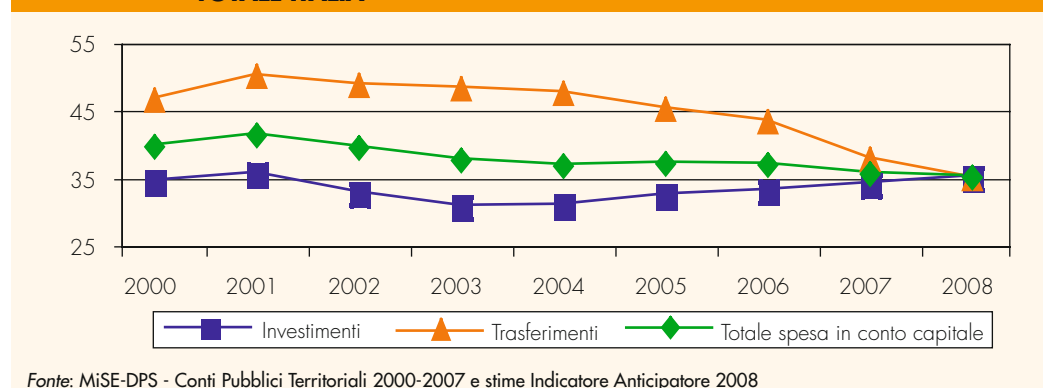


Fonte: MiSE-DPS - Conti Pubblici Territoriali 2000-2007 e stime Indicatore Anticipatore 2008

Tali andamenti determinano un'ulteriore, seppure modesta, contrazione della spesa del Mezzogiorno in rapporto al totale nazionale, che passa dal 35,4 per cento del 2007 al 34,9 per cento del 2008. Essa dipende dalla sola componente dei trasferimenti, la cui quota sul totale nazionale subisce una brusca contrazione passando da circa il 38 per cento nel 2007 a 34,8 per cento nel 2008, confermando la discesa sistematica osservata già dal 2001. Al contrario gli investimenti salgono da quota 34 per cento nel 2007 a quota 35 per cento nel 2008 (cfr. Tavola III.5 e Figura III.11).

Analizzando gli stessi dati per ente, per interpretare al meglio le determinanti degli andamenti sopra illustrati, si osserva una dinamica più debole delle Regioni e degli Enti Locali rispetto a quella dello Stato (cfr. Figura III.12). Complessivamente, la spesa pro capite di Regioni ed Enti Locali è in discesa (-8 per cento), per effetto del calo rispetto al 2007 sia degli investimenti (-5 per cento) che, in misura più marcata, dei trasferimenti (-16,3 per

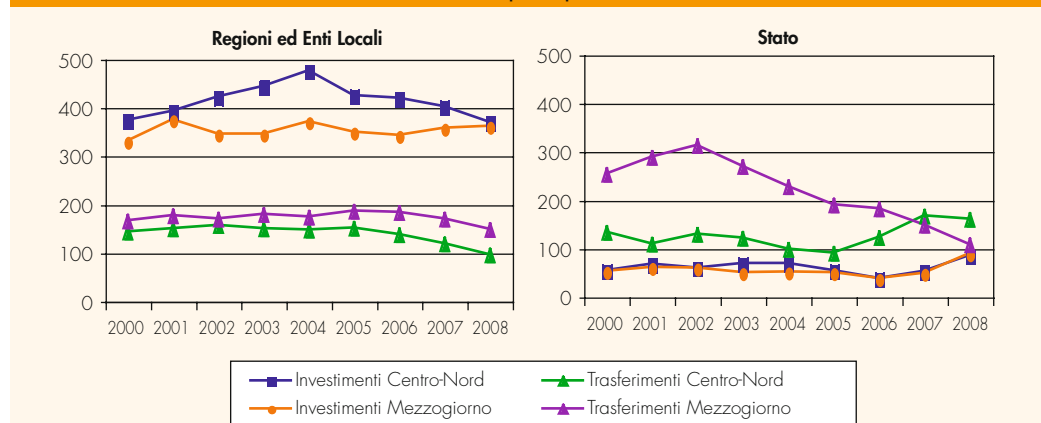
Figura III.11 – SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA: QUOTA MEZZOGIORNO SU TOTALE ITALIA



Fonte: MiSE-DPS - Conti Pubblici Territoriali 2000-2007 e stime Indicatore Anticipatore 2008

cento). L'analisi territoriale mostra una contrazione dei trasferimenti evidente in entrambe le aree del Paese: -19,1 per cento per il Centro-Nord e -12,6 per cento per il Mezzogiorno; e una dinamica opposta degli investimenti nelle due aree: -8,1 per cento per il Centro-Nord e +1,1 per cento per il Mezzogiorno. Con riferimento allo Stato, la spesa pro capite cresce dell'8,2 per cento circa (69,7 per cento gli investimenti, -11,3 per cento i trasferimenti), ma mentre il Mezzogiorno vede incrementarsi gli investimenti di ben l'86,2 per cento e contrarsi i trasferimenti del 27 per cento, nel Centro-Nord si osserva una forte crescita degli investimenti (62 per cento) a fronte di una riduzione dei trasferimenti molto più contenuta (-3,7 per cento).

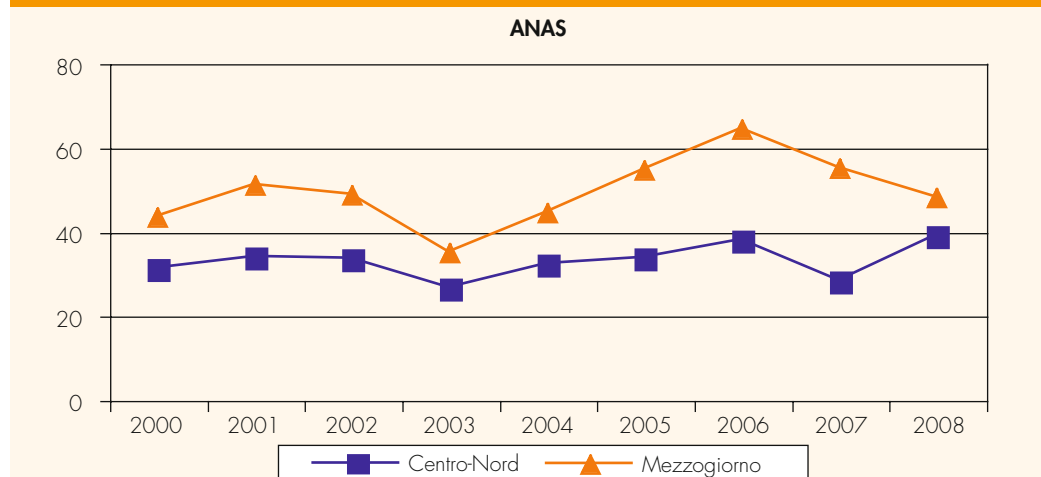
Figura III.12 - SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA PER MACROAREE E PRINCIPALI LIVELLI DI GOVERNO (euro procapite costanti 2000)



Fonte: MiSE-DPS - Conti Pubblici Territoriali 2000-2007 e stime Indicatore Anticipatore 2008

Gli investimenti pro capite dell'ANAS crescono nel 2008 di circa il 12 per cento. È da segnalare come, a livello territoriale, si osservi una forte crescita del Centro-Nord (oltre il 38 per cento) e una contrazione del Mezzogiorno (-12,6 per cento). Tali andamenti fanno sì che nel 2008 la spesa pro capite dell'ANAS nei due comparti torni a convergere (cfr. Figura III.13).

Figura III.13 - ANAS: SPESA IN CONTO CAPITALE PER MACROAREE (euro pro capite costanti 2000)



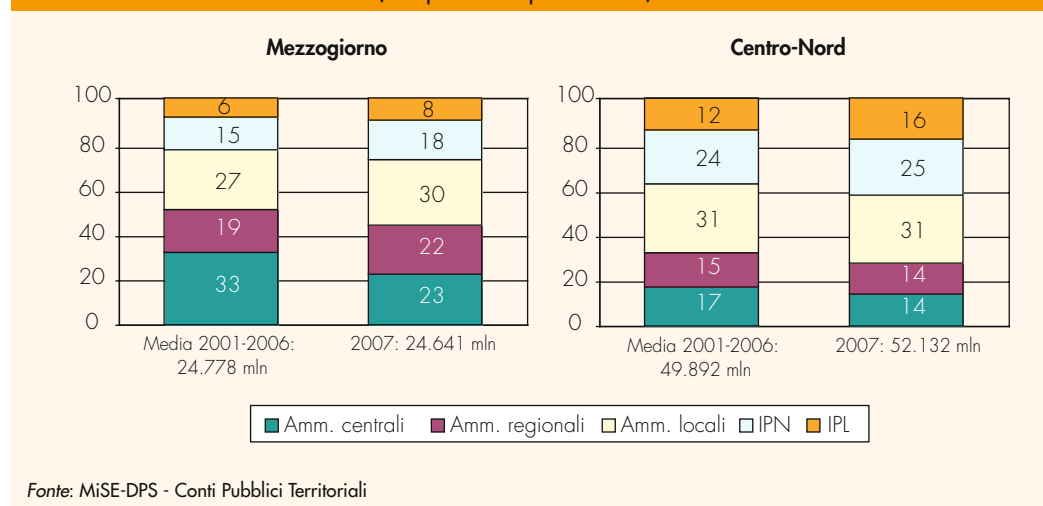
Fonte: MiSE-DPS - Conti Pubblici Territoriali 2000-2007 e stime Indicatore Anticipatore 2008

L'analisi per ente consente dunque di "spiegare" la migliore *performance* del Centro-Nord come effetto principalmente della dinamiche dello Stato e, seppure in misura più marginale, dell'ANAS. In particolare, va ancora una volta rimarcata l'importanza dei trasferimenti dello Stato, la posta di maggior peso sul totale della spesa statale. La Figura III.12 mostra le peculiarità dell'andamento di tale voce nel Centro-Nord a partire dal 2006: ciò è prevalentemente da attribuire al passaggio contabile dei versamenti destinati all'Ente Ferrovie da partecipazioni azionarie (voce economica esclusa dalla definizione di spesa in conto capitale adottata) a trasferimenti in conto capitale, all'incremento di tale posta ed alla sua destinazione territoriale¹³.

III.5 Spesa in conto capitale: risultati per settore e per soggetti erogatori

La lettura dei dati della spesa in conto capitale per settori e livelli di governo, offre uno spaccato sia del ruolo che le diverse amministrazioni assumono nelle aree del Paese, che delle priorità da esse assunte. Un primo contributo a questa interpretazione parte dal confronto (cfr. Figura III.14) del peso che ciascun livello di governo ha avuto nella media del periodo 2000-2006 e nel 2007.

Figura III.14 – SPA: SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER SOGGETTI EROGATORI – MEDIA 2001-2006 E ANNO 2007 (composizione percentuale)



Il primo dato rilevante della spesa destinata al Mezzogiorno è la flessione dell'Amministrazione centrale che scende nel 2007 di 10 punti percentuali rispetto alla media del periodo precedente. Ciò è determinato da un calo significativo della spesa assegnata al Sud da parte dello Stato dovuto alla diminuzione della somme erogate a titolo di agevolazioni alle imprese (Fondo Incentivazione alle Imprese, Credito d'Imposta e Patti territoriali). È soprattutto la spesa per il Fondo Incentivi alle Imprese a influire su tale calo; infatti, nel 2007 tali risorse diminuiscono di più del 50 per cento rispetto al 2006.

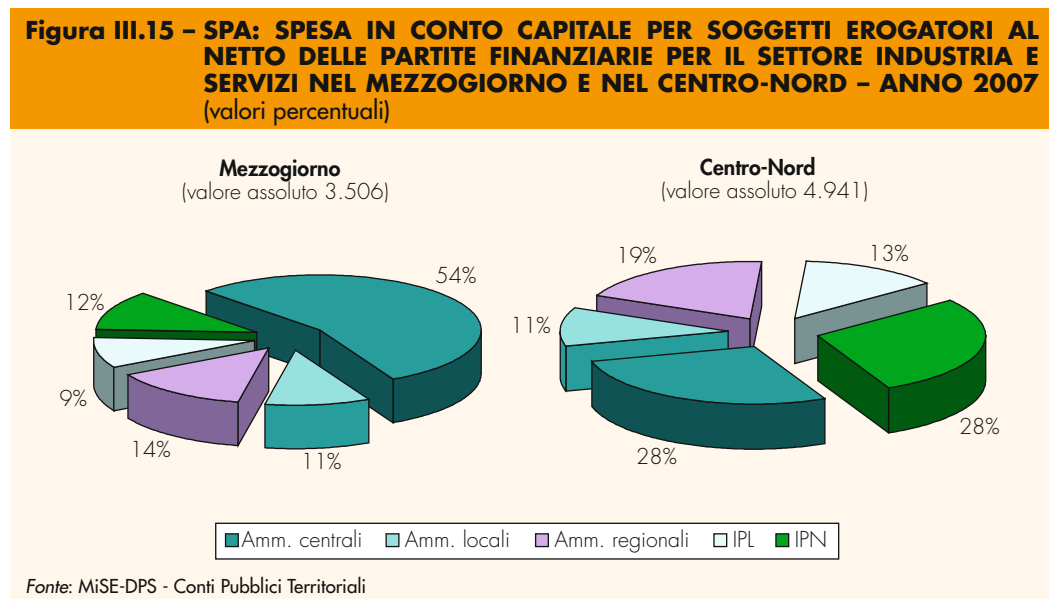
¹³ Nel 2008 sono infatti stati trasferiti alle Ferrovie circa 3.200 milioni di euro (ben 4.800 nel 2007) e buona parte di tali risorse è stata destinata ad opere ferroviarie nel Centro-Nord.

Considerando il contributo dei vari settori alla spesa in conto capitale, l'analisi dei quattro comparti che assorbono maggiori risorse: Industria e servizi¹⁴, Viabilità, Altri Trasporti ed Energia (55 per cento della spesa in conto capitale) consente una lettura della distribuzione territoriale della spesa.

Nel Sud il macrosettore cui viene destinata la quota maggiore di risorse (circa il 14 per cento) è quello dell'Industria e servizi, in cui sono contabilizzati la maggior parte degli incentivi alle imprese e gli investimenti diretti dell'ENI e delle imprese pubbliche ex IRI, mentre nelle regioni centro settentrionali è quello degli Altri Trasporti (17 per cento). Il peso di ciascuno degli altri settori è abbastanza simile nelle due aree.

Nel settore Industria e Servizi (cfr. Figura III.15), assai differente appare il contributo che ciascun soggetto erogatore destina alle due aree del Paese.

Industria
e Servizi



Nel Mezzogiorno la quota relativa alle Amministrazioni centrali raggiunge il 54 per cento mentre nel Centro-Nord tale quota è pari al 28 per cento, un divario dovuto al forte contributo dato dallo Stato alle regioni meridionali. Infatti, escludendo l'ICE, che ha un ruolo assolutamente marginale, lo Stato è l'unico soggetto delle Amministrazioni centrali ad impegnare risorse in questo settore, destinando il 59 per cento al Sud e il 41 per cento al Centro-Nord. La voce dei trasferimenti alle imprese private è quella assolutamente prevalente tra questi soggetti erogatori, raggiungendo il 98 per cento della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno. Tuttavia, il quadro risulta più chiaro se si prendono in considerazione i valori pro capite: nel Sud la spesa per abitante è pari a 93 euro, al Nord 35 euro. Il confronto di tali valori con quelli dell'anno precedente (pari a 142 euro per il Mezzogiorno e 30 euro per il Centro-Nord) mostra un minore impiego

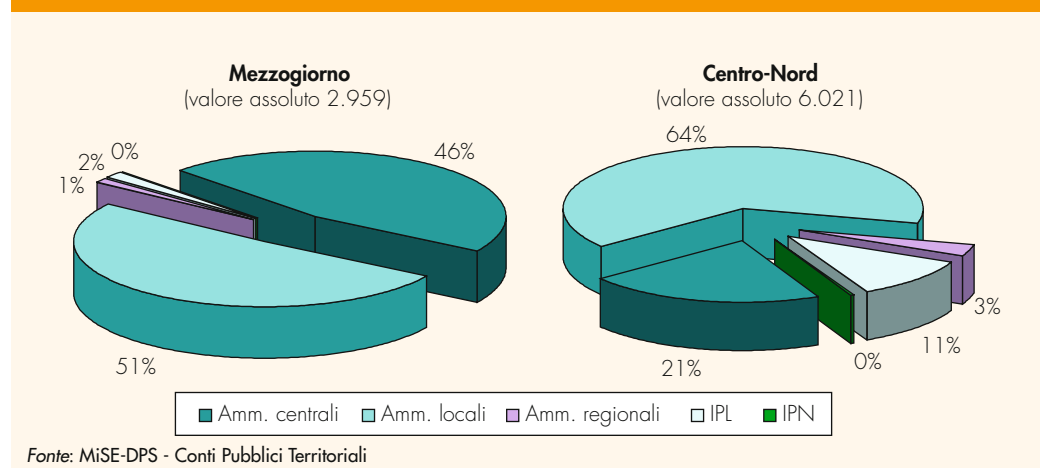
¹⁴ Ottenuto dalla aggregazione dei settori: Industria e artigianato, Commercio e Altre spese in campo economico. La descrizione sintetica del contenuto di tutti i settori è riportata nella Nota metodologica alle tavole dei Conti Pubblici Territoriali dell'Appendice di questo Rapporto.

di risorse destinate al Sud. Questa diminuzione è stata determinata, come già detto, dalle erogazioni del Fondo Incentivi alle Imprese. Nel caso delle IPN la distribuzione delle risorse, destinate agli investimenti, favorisce le regioni centro-settentrionali, a cui va circa il 78 per cento della spesa, mentre solo il 22 per cento è rivolto al Mezzogiorno. Il contributo degli altri comparti del SPA (Amministrazioni regionali, locali e Imprese Pubbliche Locali), che hanno quote nel Centro-Nord maggiori rispetto al Sud, può essere considerato *proxy* del grado di autonomia di tali comparti. Emerge una più spiccata propensione all'attuazione del processo di decentramento, soprattutto se si osserva il dato relativo alle IPL che presentano una quota sulla spesa totale piuttosto simile tra le due aree (9 per cento al Sud contro il 13 per cento del settentrione), ma significativamente diversa in valori assoluti (563 milioni di euro rispetto ai 45 milioni del Sud).

Viabilità

La spesa nel settore della Viabilità (cfr. Figura III.16), quasi esclusivamente destinata alla costruzione di infrastrutture, è stata per il 67 per cento indirizzata al Centro-Nord e per il restante 33 per cento al Mezzogiorno.

Figura III.16 - SPA: SPESA IN CONTO CAPITALE PER SOGGETTI EROGATORI AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER IL SETTORE VIABILITÀ NEL MEZZOGIORNO E NEL CENTRO-NORD - ANNO 2007 (valori percentuali)

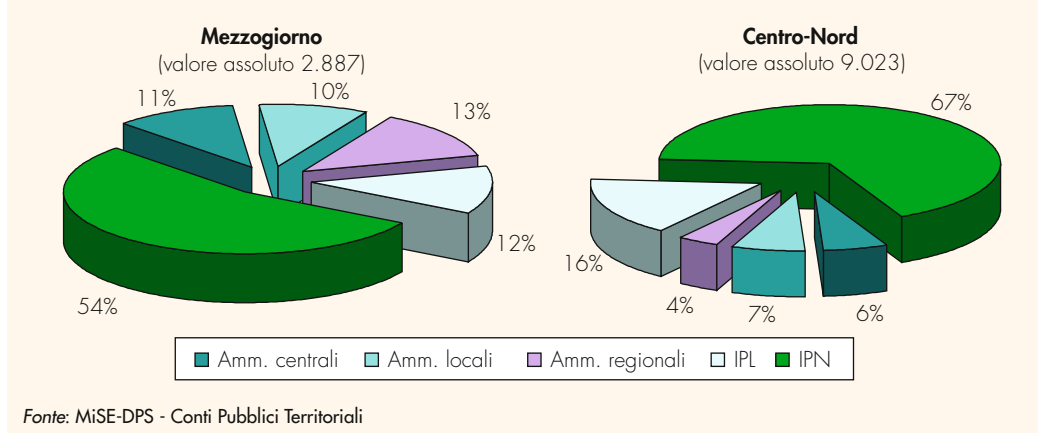


In quest'area, la spesa delle Amministrazioni centrali, nel caso specifico dell'ANAS, rappresenta il 46 per cento della spesa totale, parte della quale assorbita dagli interventi sulla Salerno-Reggio Calabria, sulla S.S. 106 Jonica e sulla Catania-Siracusa. Nel Centro-Nord, la spesa dell'ANAS copre il 21 per cento, mentre le Amministrazioni locali, attraverso i Comuni, impegnano una quota più alta (64 per cento) con un livello di spesa che, nel 2007, ha raggiunto 3.823 milioni di euro. Tale spesa risulta superiore, anche in termini pro capite rispetto a quella sostenuta dalla stessa tipologia di soggetti nel Mezzogiorno: 100 euro per ogni abitante delle regioni centro settentrionali e 69 euro per quelle meridionali. Marginali, soprattutto nell'area meridionale, risultano gli apporti degli altri soggetti.

Altri Trasporti

Nel settore Altri Trasporti, la composizione tra i diversi gruppi di soggetti eroganti (cfr. Figura III.17) è più omogenea sul territorio, con le IPN che gestiscono, attraverso le Ferrovie dello Stato e l'Alitalia, la quota di spesa maggiore (54 per cento al Sud e 67 per cento nel Centro-Nord).

Figura III.17 - SPA: SPESA IN CONTO CAPITALE PER SOGGETTI EROGATORI AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER IL SETTORE ALTRI TRASPORTI NEL MEZZOGIORNO E NEL CENTRO-NORD - ANNO 2007 (valori percentuali)

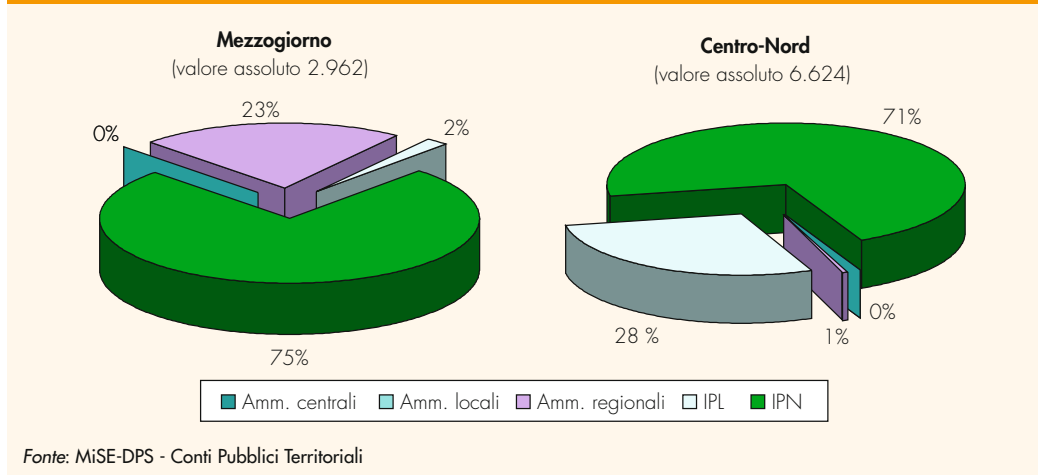


Tuttavia analizzando i dati in valori pro capite si evidenzia un forte *gap* tra le due aree geografiche del Paese: 247 euro nel Centro-Nord rispetto ai 128 euro nel Mezzogiorno. Questa sostanziale differenza è determinata soprattutto dalla spesa per investimenti che le Ferrovie dello Stato indirizzano verso le regioni centro-settentrionali (79 per cento). Analoga tendenza si riscontra in altri soggetti erogatori: infatti, sia le Amministrazioni centrali, che le locali, che le IPL erogano nel Centro-Nord più del 70 per cento della loro spesa.

Il settore dell'Energia (cfr. Figura III.18) riceve gran parte delle risorse dalle Imprese Pubbliche Nazionali ed in particolare dall'ENEL, dall'ENI e dal Gestore Servizi Elettrici (GSE). La ripartizione della spesa tra le due macroaree (68 per cento Centro-Nord e 32 per cento Mezzogiorno) è analoga a quella della popolazione, determinando un avvicinamento dei livelli di spesa pro capite (121 euro per il Centro-Nord e 108 per il Sud).

Energia

Figura III.18 - SPA: SPESA IN CONTO CAPITALE PER SOGGETTI EROGATORI AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER IL SETTORE ENERGIA NEL MEZZOGIORNO E NEL CENTRO-NORD - ANNO 2007 (valori percentuali)



Se invece si analizzano i dati delle IPL, c'è da sottolineare il mancato apporto nel Mezzogiorno dove il loro contributo è pari al 2 per cento del totale, di gran lunga inferiore a quello riscontrato nelle regioni centro-settentrionali (28 per cento). Questo dato indica in modo evidente come nel Centro-Nord tali imprese si siano introdotte, con maggiore successo, in un mercato liberalizzato da qualche anno. Il ruolo svolto dalle IPL in tale area del Paese sembra essere in parte compensato nel Mezzogiorno da un maggior peso delle Amministrazioni regionali (23 per cento, contro l'1 per cento del Centro-Nord).

III.6 Lo stato di attuazione del decentramento

In Italia si è assistito nel corso del tempo ad una politica di decentramento territoriale volta al trasferimento di funzioni dai livelli centrali a quelli regionali e locali, prima, e dagli enti territoriali a soggetti controllati o dipendenti da questi ultimi, successivamente.

Da qui nasce l'esigenza di costruire opportuni indicatori per la valutazione oggettiva dello stato di attuazione del decentramento. A tale esigenza si cerca di rispondere attraverso l'analisi della cosiddetta "spesa decentrabile", ovvero della spesa potenzialmente oggetto di trasferimento verso soggetti erogatori territorialmente più vicini ai bisogni dei cittadini. Uno degli indicatori possibili è costituito dalla spesa pubblica consolidata pro capite considerata al netto degli interessi sul debito pubblico e degli esborsi relativi al settore previdenziale. La spesa è relativa ai soggetti del Settore Pubblico Allargato coinvolti dalle riforme¹⁵. L'analisi di questo indicatore ha una duplice funzione: da un lato permette di evidenziare la portata degli effetti finanziari conseguenti sia alle riforme amministrative che all'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, dando conto dell'effettivo decentramento di funzioni dallo Stato alle autonomie locali; dall'altro misura il cambiamento avvenuto nel ruolo di Regioni ed Enti Locali nella gestione della spesa pubblica e il crescente coinvolgimento delle Imprese Pubbliche Locali, a cui gli enti territoriali delegano la fornitura di alcuni servizi pubblici.

Dall'esame della spesa consolidata pro capite si desume che il livello di trasferimento di funzioni raggiunto in Italia al 2007 è di rilievo e che, a partire dal 2000 (anno in cui è stato avviato il decentramento amministrativo di cui alla Legge 59 del 1997), è andato man mano crescendo in entrambe le aree pur se con caratteristiche diverse. Ciò è evidenziato dalla dinamica della spesa delle Amministrazioni centrali, che, tra il 2001 e il 2007, si è ridotta, in termini reali, sia nel Mezzogiorno (-9 per cento) sia nel Centro-Nord (-10 per cento) a fronte di un aumento nella spesa del complesso delle altre Amministrazioni considerate (9 per cento al Sud, 15 per cento al Centro-Nord).

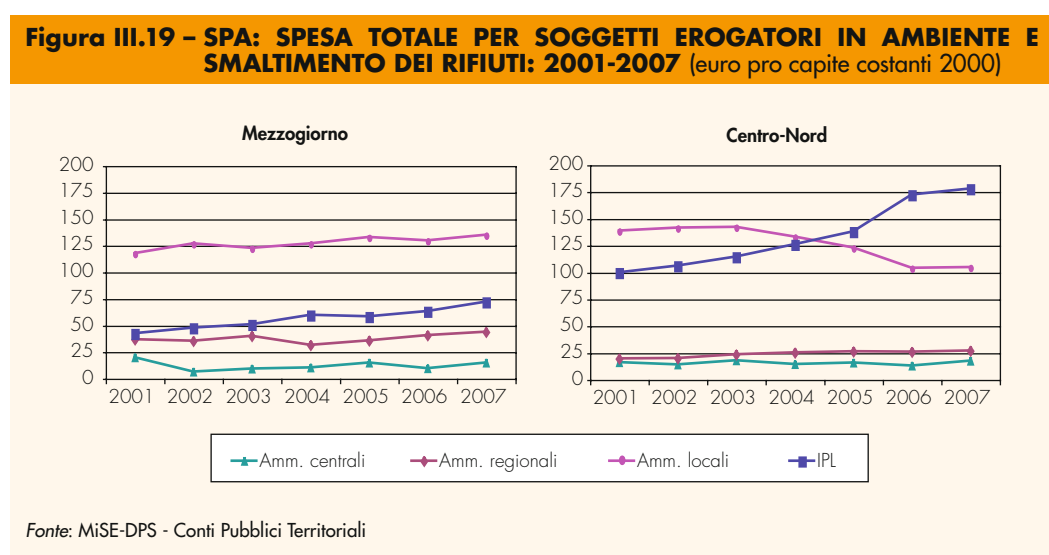
La politica di devoluzione sembra quindi essere stata maggiormente recepita nel Centro-Nord, confermando come l'attuazione concreta del decentramento sia un fe-

¹⁵ Sono quindi esclusi i flussi relativi alle Imprese Pubbliche Nazionali, in quanto ritenute responsabili di servizi nazionali non decentrabili.

nomeno fortemente influenzato dal livello di sviluppo economico e amministrativo raggiunto nelle diverse regioni.

Gli effetti del decentramento e il diverso modo in cui questi si manifestano nelle aree del Paese, emergono in modo più evidente dalla rappresentazione della spesa totale per alcuni macrosettori maggiormente interessati dalle politiche di trasferimento di funzioni.

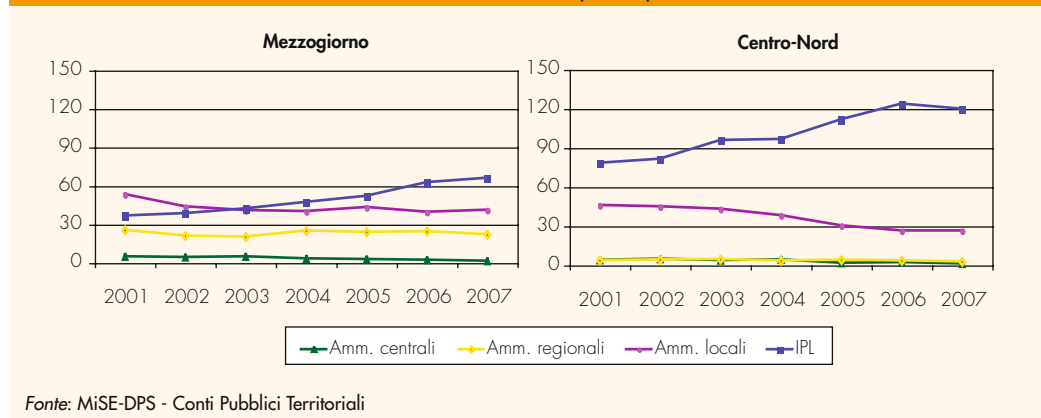
Nel settore Ambiente e smaltimento dei rifiuti (cfr. Figura III.19) la spesa è prevalentemente erogata dalle Amministrazioni territoriali, che da molti anni hanno competenze in questo settore, come mostrato dal basso livello della spesa delle Amministrazioni centrali già all'inizio del periodo.



È interessante però porre attenzione sul ruolo delle IPL. La spesa di questi soggetti, più bassa nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord, è cresciuta in entrambe le macroaree ma con intensità e modalità diverse. In particolare, mentre nel Mezzogiorno il debole aumento della spesa si è accompagnato ad un più marcato aumento della spesa delle Amministrazioni locali, nel Centro-Nord, soprattutto a partire dal 2004, si è assistito ad un andamento decrescente del ruolo di queste ultime (-21 per cento tra il 2004 e il 2007) a fronte di un forte aumento di quello delle IPL (41 per cento), attestante un più avanzato processo di decentramento verso le aziende e le società del territorio. Residuale e in calo, soprattutto nel Centro-Nord il ruolo delle Amministrazioni centrali e regionali. Al contrario, tali soggetti hanno nel Mezzogiorno un ruolo maggiore derivante dal differente peso degli interventi diretti relativi ai programmi di sviluppo.

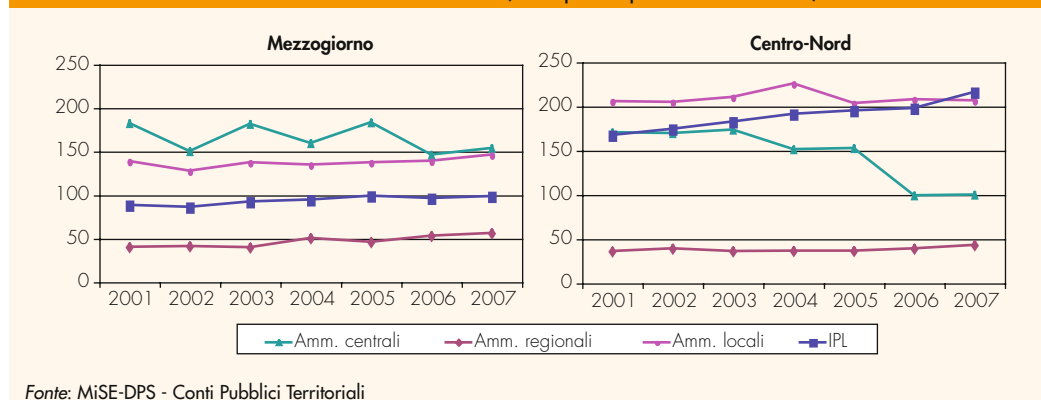
Nel macrosettore del Ciclo integrato dell'acqua (cfr. Figura III.20) si nota come le IPL nel Mezzogiorno registrino una spesa crescente per tutto il periodo (80 per cento), che a partire dal 2004 supera quella degli Enti Locali. Nel Centro-Nord, dove anche in questo settore il decentramento è più avanzato, la spesa delle IPL è, fin dall'inizio del periodo, molto più elevata di quella delle Amministrazioni locali (in media rispettivamente 101 milioni di euro costanti contro 36).

Figura III.20 – SPA: SPESA TOTALE PER SOGGETTI EROGATORI IN CICLO INTEGRATO DELL'ACQUA: 2001-2007 (euro pro capite costanti 2000)



Diversa è infine la situazione nei settori Viabilità e Altri Trasporti (cfr. Figura III.21), in cui l'Amministrazione centrale, attraverso la spesa dell'ANAS e dello Stato, risulta avere ancora un ruolo importante, soprattutto nel Sud. Nonostante il forte ruolo delle Amministrazioni centrali, gli enti territoriali nel loro complesso hanno accresciuto il loro ruolo nel settore, passando nel Mezzogiorno da 265 milioni di euro costanti del 2001 a 299 milioni del 2007 e nel Centro-Nord da 408 a 464.

Figura III.21 – SPA: SPESA TOTALE PER SOGGETTI EROGATORI IN VIABILITÀ E ALTRI TRASPORTI: 2001-2007 (euro pro capite costanti 2000)



Non è da trascurare, inoltre, il ruolo sempre più rilevante delle IPL nella gestione della spesa del trasporto pubblico locale, soprattutto nel Centro-Nord, dove a partire dal 2007 superano, pur di poco, in termini di spesa pro capite le Amministrazioni locali, tradizionalmente responsabili del settore.

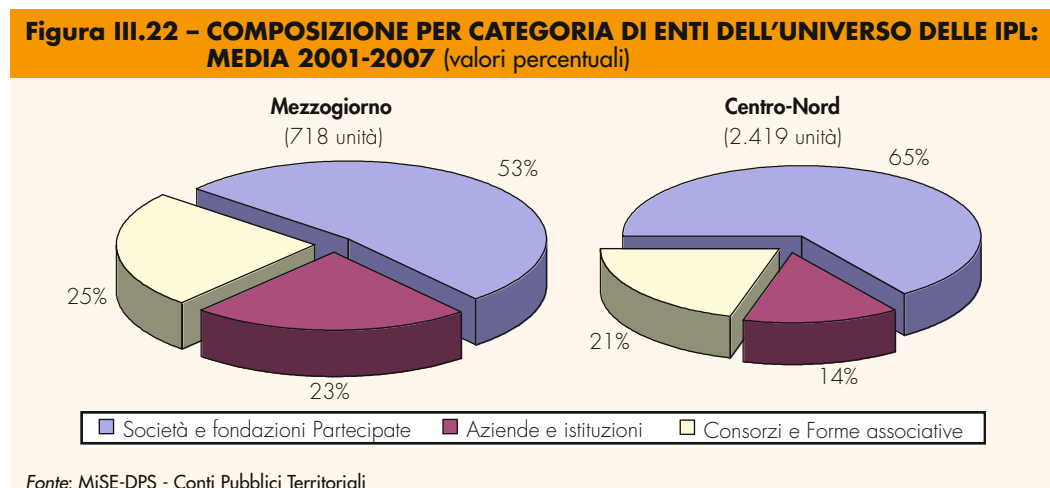
III.7 La componente allargata locale del settore pubblico

Il ruolo delle Imprese Pubbliche Locali, come già segnalato nei paragrafi precedenti, è andato man mano affermandosi nel panorama economico italiano nell'ultimo ventennio, con l'avvio delle riforme della gestione dei servizi pubblici, sempre meno

affidata alla Pubblica Amministrazione e sempre più svolta da aziende e/o società da essa controllate¹⁶. Si sono susseguite riforme volte alla liberalizzazione dei settori¹⁷, all'introduzione di elementi di concorrenza, ad una razionalizzazione e riorganizzazione dell'offerta su base industriale, con significativi recuperi di efficienza e con la crescita imprenditoriale di alcuni soggetti gestori dei servizi. Tali riforme, però, nel Mezzogiorno sono state avviate con maggiore lentezza e hanno fronteggiato in molti casi elevate resistenze.

L'universo delle IPL, rilevato nella sua interezza e complessità solo dalla Banca dati Conti Pubblici Territoriali, grazie alla sua organizzazione sul territorio, è una realtà in continua evoluzione costituita al momento da oltre 3.200 unità tra Aziende e istituzioni, Consorzi e forme associative, Società e fondazioni partecipate¹⁸. Come già anticipato nel paragrafo III.3, il comparto in esame presenta forti differenziazioni tra le due macroaree del Paese, che vedono nel Centro-Nord un'offerta di servizi pubblici da parte di imprese solide, caratterizzate da fusioni ed aggregazioni societarie e, talvolta, attive su scala sovraregionale. In particolare in alcuni settori, come l'ambiente e l'energia, si rinvencono nelle regioni meridionali aziende in prevalenza a proprietà pubblica, dedite quasi esclusivamente alle attività *core*, mentre al Nord si vanno diffondendo aziende *multiutilities*.

Oltre che nella numerosità (le Imprese del Mezzogiorno rappresentano, in media per il periodo 2001-2007, circa il 23 per cento del totale) si osserva anche una significativa differenza nella composizione delle IPL stesse tra Consorzi, Aziende e Società (cfr. Figura III.22).



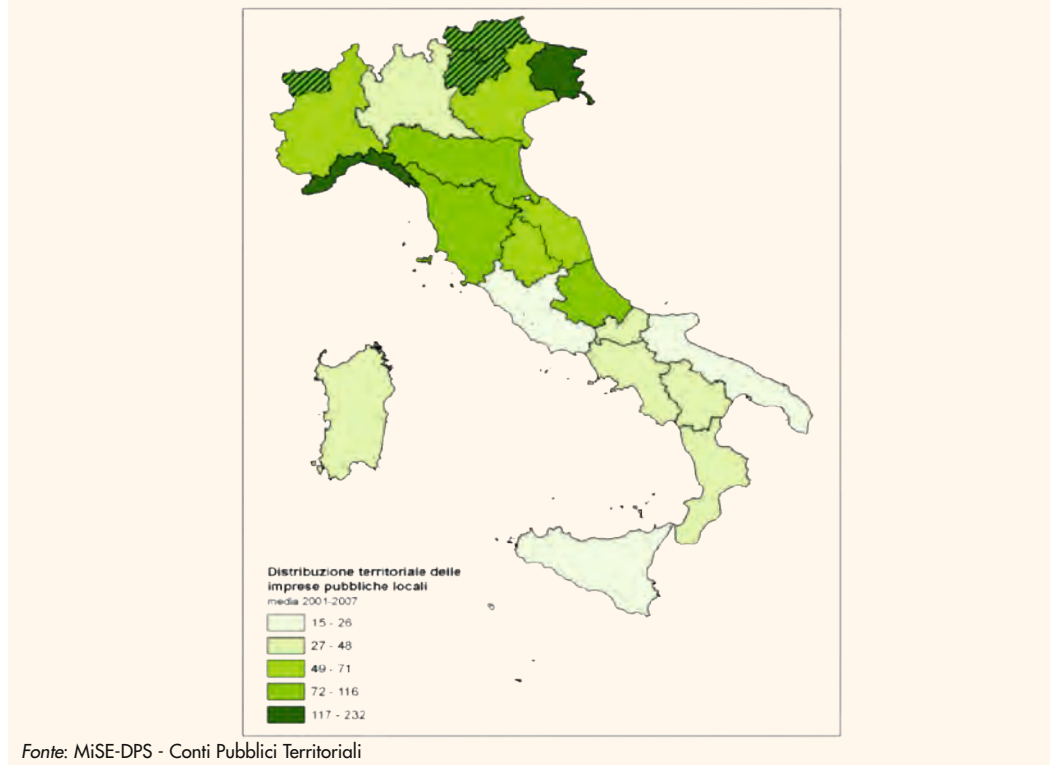
¹⁶ La definizione del concetto di controllo societario adottata nella Banca dati richiama i criteri stabiliti nell'ambito dello standard IPSAS 6 (*International Public Sector Accounting Standards*), che definisce il controllo come *potere di governare in termini operativi e finanziari un'altra entità così come di beneficiare delle sua attività*. In particolare il controllo pubblico per CPT deve intendersi esercitato anche quando le suddette condizioni sono soddisfatte a livello di Settore Pubblico nel suo complesso, e non di un solo ente pubblico; inoltre, per finalità esclusivamente operative, viene adottato convenzionalmente un valore di riferimento, in termini di quota di partecipazione pubblica, pari al 30 per cento, al di sotto del quale si presume che un controllo non sia in genere esercitabile.

¹⁷ Si veda *I servizi pubblici nel Mezzogiorno e il programma degli Obiettivi di Servizio*, R. Rasso e G. Saporito, seminario Banca d'Italia, Perugia 26-27 febbraio 2009, versione provvisoria.

¹⁸ Per un maggior dettaglio cfr. Appendice al presente volume, Nota metodologica alle Tavole aII. – Conti Pubblici Territoriali.

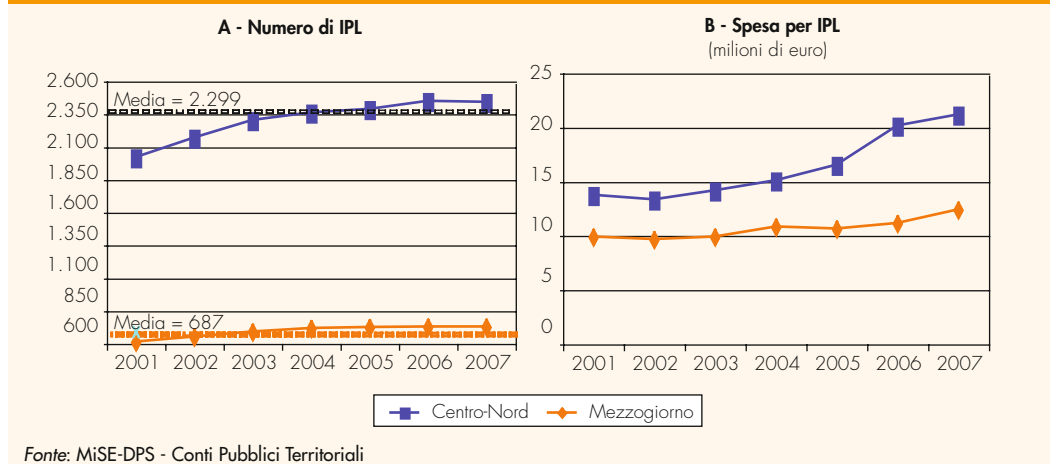
La cartina rappresentata nella Figura III.23 esplicita maggiormente quanto appena rilevato circa le differenze sulla numerosità delle IPL a livello territoriale. Esistono tuttavia nell'ambito delle due macroaree del Paese alcune realtà che si distinguono, come ad esempio il Molise e la Basilicata che mostrano un rapporto IPL/Popolazione piuttosto elevato, o come la Lombardia in cui tale indicatore appartiene a una classe di piccola dimensione rispetto alle altre regioni del Centro-Nord.

Figura III.23 - DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE IPL (numero di imprese per milione di abitanti, media 2001-2007)



Il numero di IPL del Centro-Nord è anche cresciuto con un andamento assai più dinamico del Mezzogiorno (cfr. Figura III.24 – A).

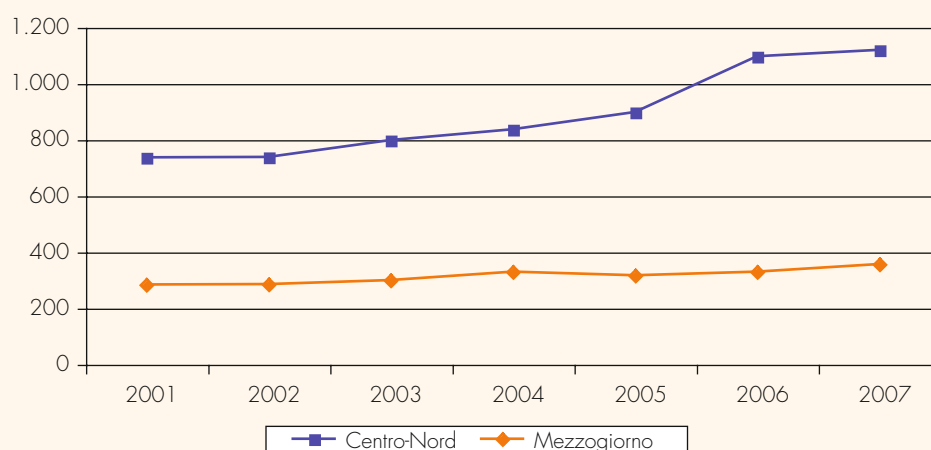
Figura III.24 - EVOLUZIONE DELLA NUMEROSITÀ E DELLA DIMENSIONE DELLE IPL



La dimensione media delle IPL (cfr. Figura III.24 – B), qui approssimata dal rapporto tra la spesa e il numero di imprese sul territorio, tende nell'ultimo triennio ad aumentare il *gap* tra le due aree dimostrando ancora una volta le maggiori dimensioni delle imprese del Centro-Nord e il lento adeguamento del Mezzogiorno al rinnovamento del comparto.

Ulteriore conferma del fenomeno deriva dall'analisi della spesa a valori costanti (cfr. Figura III.25) che mostra, anche a livello pro capite, le due velocità della realtà territoriale italiana, che porta nel 2007 a una superiorità della spesa delle IPL centro-settentrionali di 764 euro pro cittadino rispetto al resto del Paese.

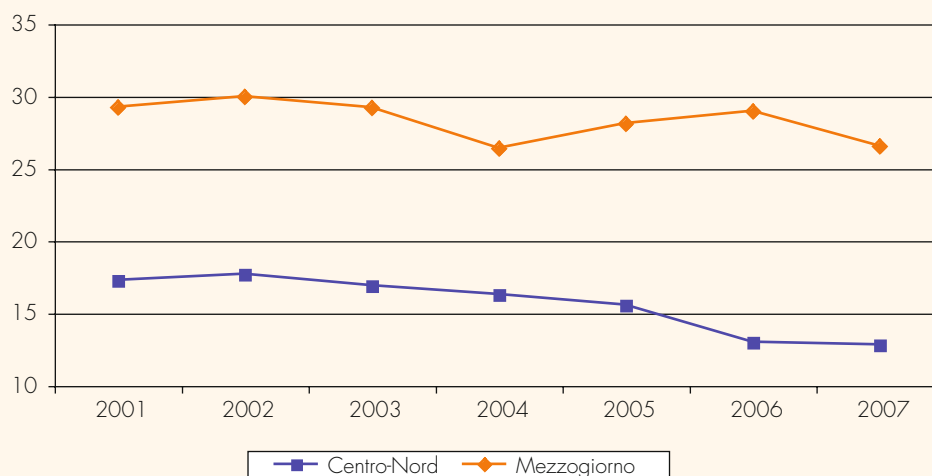
Figura III.25 – EVOLUZIONE DELLA SPESA TOTALE DELLE IPL (euro pro capite, costanti 2000)



Fonte: MiSE-DPS - Conti Pubblici Territoriali

Il rapporto tra la spesa del personale e la spesa totale, utilizzato come indicatore della qualità della spesa, evidenzia nel Mezzogiorno il permanere di costi di gestione superiori a quelli del Centro-Nord, seppure con una debole riduzione del *gap* (cfr. Figura III.26).

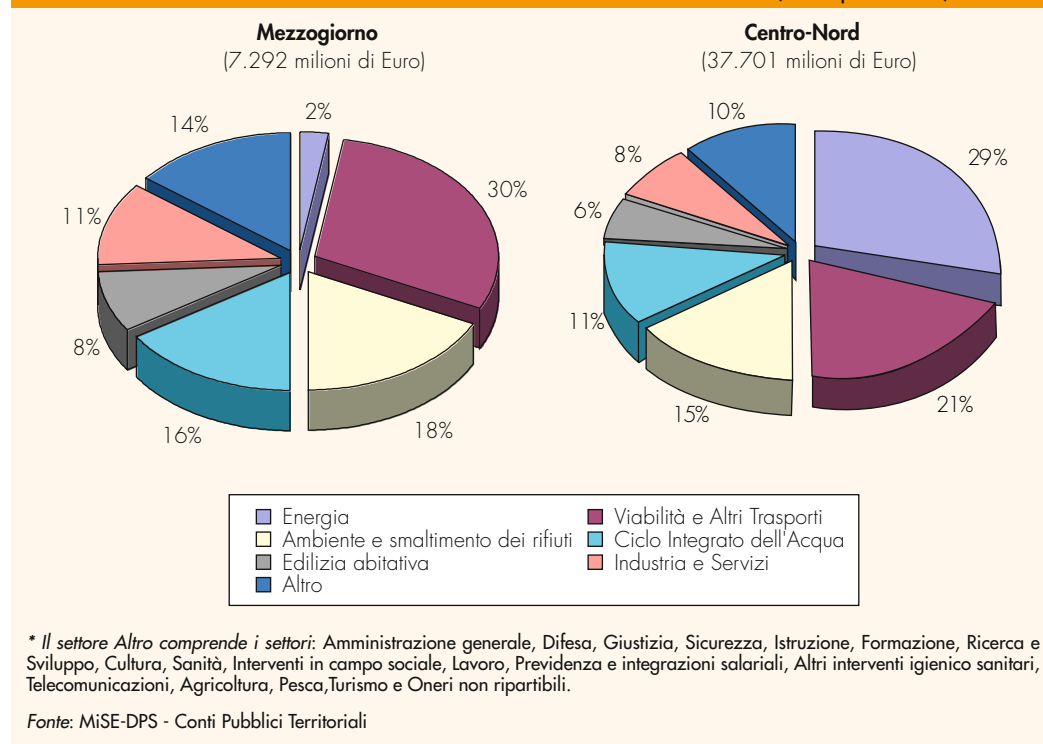
Figura III.26 – EVOLUZIONE DELLA QUOTA DELLA SPESA DI PERSONALE SUL TOTALE DELLA SPESA (valori percentuali)



Fonte: MiSE-DPS - Conti Pubblici Territoriali

La spesa delle IPL si concentra nei settori Viabilità e Altri Trasporti, Ambiente e Smaltimento dei rifiuti, Ciclo Integrato dell'Acqua e Industria e Servizi, nel settore Energia nel solo Centro-Nord (cfr. Figura III.27). Nell'ultimo triennio, tuttavia, si è registrata per il settore Ambiente e Rifiuti una forte crescita della spesa in entram-

Figura III.27 - COMPOSIZIONE SETTORIALE DELLA SPESA DELLA COMPONENTE ALLARGATA LOCALE DEL SPA: MEDIA 2001-2007 (valori percentuali) *



be le aree, mentre nell'Industria essa è stata stabile nel Centro-Nord e crescente nel Mezzogiorno, e in quest'ultima area anche lo sviluppo della spesa energetica, che pur attestandosi su livelli non ancora rilevanti, quasi raddoppia tra il 2005 e il 2007.

Tale fotografia della realtà italiana delle IPL rafforza la necessità di sostenere le più recenti riforme dei servizi pubblici soprattutto nelle aree meridionali del Paese, così da porre forte enfasi al raggiungimento di adeguati *standard* di qualità.

In tale contesto si colloca la volontà di accelerazione che il meccanismo premiale degli Obiettivi di Servizio (cfr. paragrafo II.1) intende imprimere in alcuni settori strategici quali Gestione dei rifiuti urbani e Servizio idrico integrato.