

III. LA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE PER LO SVILUPPO

In questo capitolo viene inizialmente effettuata un'analisi strutturale del complesso della spesa pubblica e della sua distribuzione territoriale fino al 2005, possibile in modo approfondito grazie alla disponibilità della serie storica rivista dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) e per la prima volta disponibile con soli 12 mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento delle informazioni. L'analisi è relativa alla spesa del Settore Pubblico Allargato¹ per un arco temporale che copre gli anni dal 1996 al 2005. L'andamento relativo agli anni più recenti della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno e delle sue componenti (investimenti e trasferimenti a famiglie e imprese, pubbliche e private) è descritto utilizzando, oltre alle informazioni dei CPT anche le stime dell'Indicatore Anticipatore riferite all'anno 2006 (paragrafo III.1.2 e III.1.3). Viene inoltre presentata l'articolazione della spesa in conto capitale per livelli di governo e per settori, con un dettaglio relativo ai principali soggetti di spesa (paragrafo III.1.4 e III.1.5).

Di seguito viene presentata una nuova versione del Quadro Finanziario Unico programmatico della spesa in conto capitale (paragrafo III.2) che incorpora una prima valutazione delle prospettive finanziarie della nuova programmazione unitaria della politica regionale per il 2007-2013 (cfr. paragrafo IV.1). Una specifica trattazione è dedicata alla cornice normativa che la Legge finanziaria per il 2007 fornisce al quadro delle risorse aggiuntive per le aree sottoutilizzate 2007-2013 (paragrafo III.3).

¹ La natura dei dati Conti Pubblici Territoriali (CPT), su cui l'analisi svolta in questo capitolo si basa, è di tipo finanziario: la ricostruzione dei flussi di spesa è effettuata sulla base dei bilanci consuntivi degli enti considerati, tenendo cioè conto dei dati definitivi relativi alle spese effettivamente realizzate. Ciascun ente viene considerato quale erogatore di spesa finale, attraverso l'eliminazione dei flussi intercorrenti tra i vari livelli di governo, operando quindi un processo di consolidamento degli stessi.

Le informazioni contenute nella banca dati CPT consentono di effettuare analisi su diversi universi di riferimento: Pubblica Amministrazione (PA) e Settore Pubblico Allargato (SPA). I dati per lo più riportati nel capitolo si riferiscono al SPA che comprende, oltre alla PA, imprese pubbliche a livello nazionale, quali ENEL, Ferrovie dello Stato, ENI e Poste Italiane, e locale, quali le aziende speciali e le società partecipate dagli Enti Locali, per le quali è possibile riscontrare un controllo (diretto o indiretto) da parte di Enti Pubblici.

L'operazione di consolidamento effettuata per passare da PA a SPA consente di leggere come erogazioni finali delle imprese pubbliche che rientrano nella Componente allargata del Settore Pubblico quelli che, nella PA, vengono colti come trasferimenti dallo Stato a tali imprese. Nel considerare il solo settore della PA, infatti, le imprese pubbliche, che non ne fanno parte, sono considerate alla stregua di imprese private; quando invece si considera l'intero aggregato SPA i trasferimenti ad esse risultano "interni" all'aggregato di riferimento e pertanto elisi per evitare doppi conteggi.

È su tale universo che risulta di estrema rilevanza approfondire le analisi circa la dinamica della spesa in conto capitale e inoltre è proprio a questo aggregato di enti che si applica il principio programmatico - definito per la prima volta nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) 2000-2003, confermato annualmente finalizzato ad assicurare al Mezzogiorno un volume adeguato di risorse in conto capitale.

La scelta di tale universo, infine, includendo la spesa effettiva di tutti gli enti appartenenti alla componente allargata del settore pubblico, neutralizza la scelta di CPT di mantenere la coerenza delle proprie registrazioni con quelle effettuate nelle fonti di base e di non recepire gli esiti della decisione di Eurostat del 2005 relativamente ai conferimenti di capitale alle Ferrovie dello Stato (cfr. paragrafo III.1.2).

III.1 La spesa in conto capitale totale nel Mezzogiorno e Centro-Nord: 1999-2005 e anticipazioni per il 2006

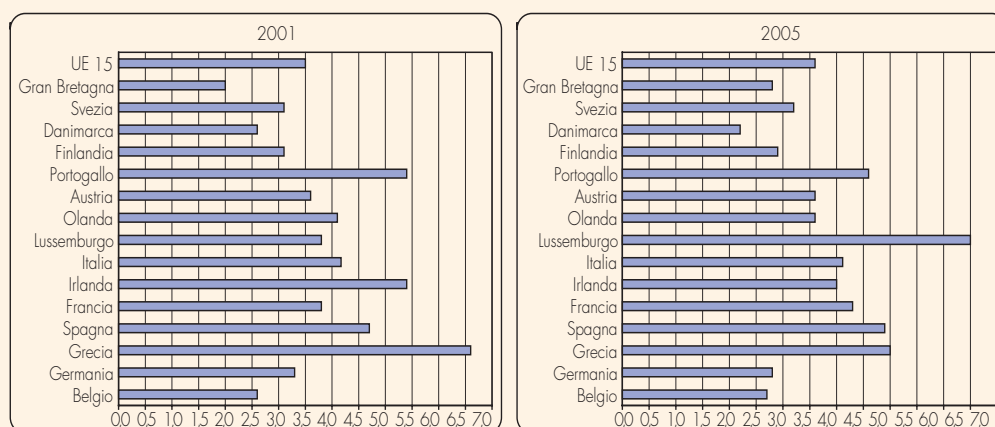
III.1.1 La spesa pubblica complessiva e la sua articolazione territoriale

Un adeguato volume di spesa in conto capitale da parte dell'operatore pubblico è condizione necessaria, anche se non sufficiente, per l'efficacia delle politiche di sviluppo.

Nel confronto con gli altri Paesi dell'Unione Europea la spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione italiana risulta in linea con la media dell'area UE 15, con valori intorno al 4 per cento del Pil².

A fianco della dimensione quantitativa vanno però valutate altre caratteristiche della spesa pubblica in conto capitale e in particolare, nel caso italiano, ne va esaminata l'adeguatezza per composizione e ambito di realizzazione in relazione ai principali obiettivi di politica economica.

Figura III.1 - CONFRONTO SPESA IN CONTO CAPITALE NEI PAESI UE (in percentuale del Pil)



Fonte: General Government Data Spring 2006

Il raggiungimento di un adeguato volume di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno - assieme a un riequilibrio della spesa a favore di investimenti pubblici e a un aumento della sua qualità - rappresenta, secondo la strategia di intervento confermata nei documenti programmatici, un pre-requisito per la realizzazione degli obiettivi di crescita fissati e un importante strumento per assicurare il miglioramento dei servizi collettivi che si può ritenere rilevante freno allo sviluppo dell'area.

Da diversi anni si è pertanto stabilito che una quota di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno superiore alla rispettiva quota di popolazione costituisca uno degli obiettivi di politica economica. L'obiettivo si pone anche come parziale correttivo di una spesa pubblica complessiva assai squilibrata a sfavore del Mezzogiorno (cfr. Tavola III.1 e Figura III.2) e fortemente antidistributiva (cfr. Figura III.3).

² Tenuto conto che a partire dal 2001 è stato incluso nei conti il finanziamento al Gruppo Ferrovie, precedentemente non considerato, con una incidenza sul Pil che varia tra 0,3 punti percentuali del 2001 e 0,2 del 2005.

La quota di spesa pubblica complessiva nel Mezzogiorno (28,4 per cento), infatti, se è leggermente superiore alla corrispondente quota di Pil (24,6 per cento) è anche significativamente inferiore alla relativa quota di popolazione (36,0 per cento, cfr. Tavola III.1). Nel Centro-Nord si concentra pertanto una quota di spesa pubblica leggermente inferiore a quella del Pil, però superiore a quella della rispettiva popolazione. Dati più solidi e più recenti confermano questi andamenti.

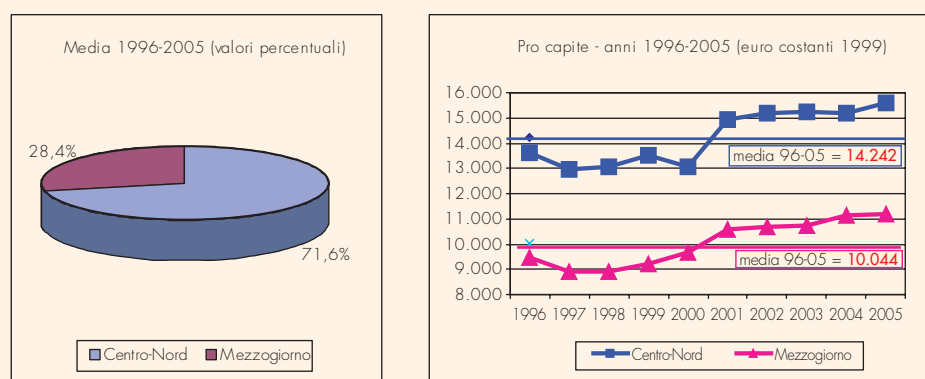
Tavola III.1 - INDICATORI DELLA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DI POPOLAZIONE, PIL E SPESA DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO, 1996-2005 (valori medi - quote sul totale Italia)

	Popolazione	Pil	Spesa pubblica Totale	Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie
Centro-Nord	64,0	75,4	71,6	64,3
Mezzogiorno	36,0	24,6	28,4	35,7
Italia	100	100	100	100

Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Con riferimento al Settore Pubblico Allargato e alla totalità della spesa pubblica regionalizzata, pari in media annua a circa 770 miliardi di euro a prezzi 1999³, nel periodo 1996-2005 tale ammontare è concentrato per il 71,6 per cento nelle regioni del Centro-Nord. Ciò significa che il cittadino del Centro-Nord si avvale mediamente di un ammontare, calcolato in valori costanti, pari a 14.242 euro pro capite, circa il 42 per cento in più rispetto ai 10.044 euro del cittadino del Mezzogiorno (cfr. Figura III.2).

Figura III.2 - SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: SPESA PUBBLICA TOTALE



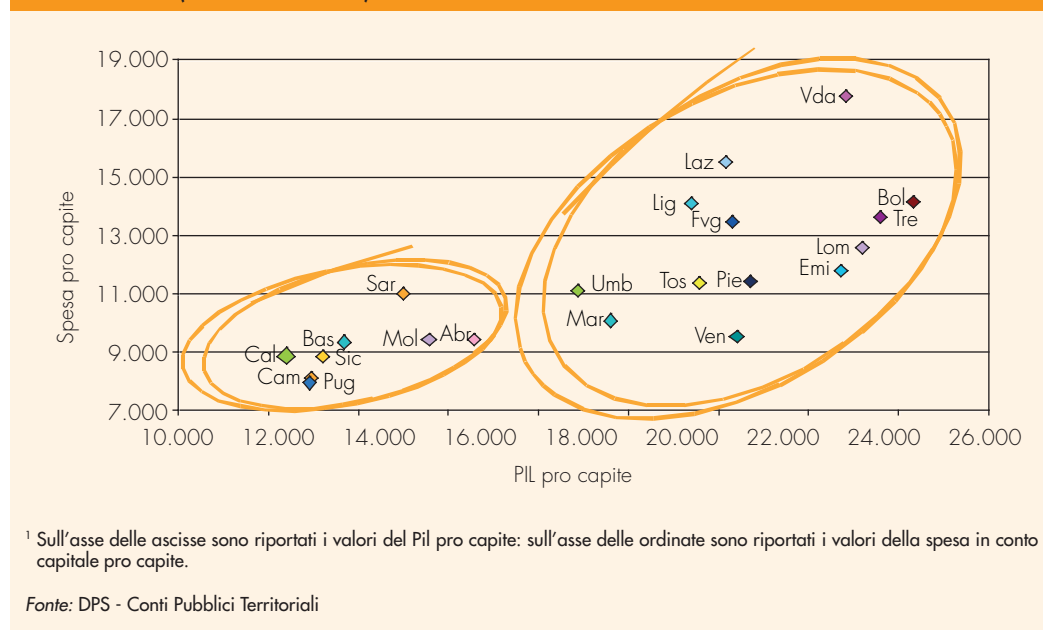
Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

L'andamento della spesa pro capite appare simmetrico nelle due aree in tutto l'arco temporale considerato, con un tasso di crescita omogeneo e un divario medio di 4.198 euro pro capite tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Tale distribuzione

³ I dati assoluti sono stati deflazionati utilizzando il deflatore del Pil, calcolato come rapporto tra il valore del Pil reale a prezzi 1999 e il valore del Pil corrente.

si accompagna a una positiva correlazione della spesa complessiva con il grado di sviluppo, che conferma un generale effetto antidistributivo: a un basso Pil pro capite si accompagna una ridotta spesa complessiva pro capite e viceversa (Figura III.3).

Figura III.3 – SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: CONFRONTO TRA LA SPESA PUBBLICA TOTALE PRO CAPITE E IL PIL PRO CAPITE, MEDIA 1996-2005¹
(euro costanti 1999)

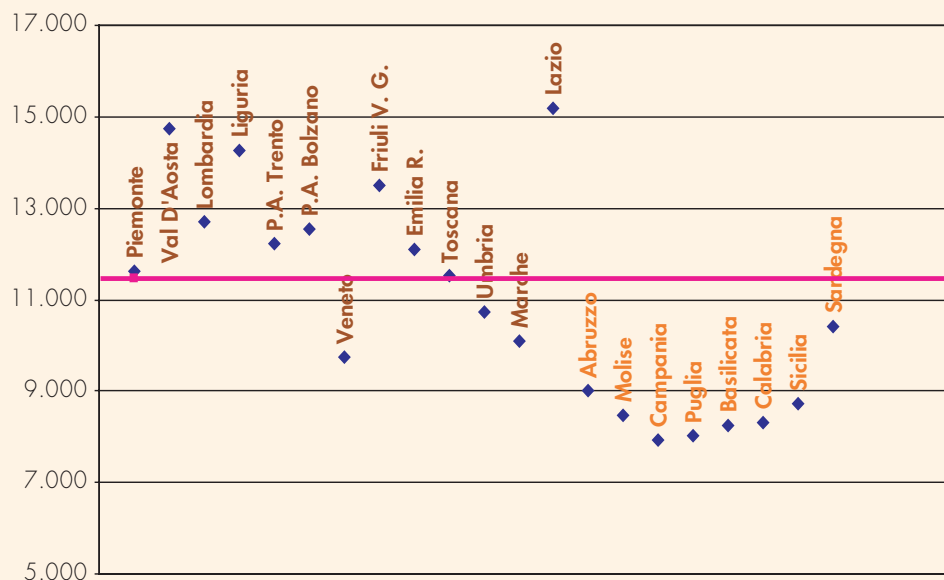


La maggior parte dell'effetto di differenziazione territoriale tra il Centro-Nord ed il Mezzogiorno è imputabile alla spesa corrente che, oltre a costituire circa il 90 per cento dei bilanci pubblici, è, nella struttura che la determina, la componente più rigida e meno manovrabile a fini di *policy*, poiché segue il processo di sviluppo piuttosto che orientarlo e concorre in definitiva al mantenimento degli squilibri.

La distribuzione regionale della spesa corrente mostra come, a fronte di una media italiana di 11.451 euro pro capite, la media del Mezzogiorno è di 8.871 euro e tutte le regioni meridionali, con la sola eccezione della Sardegna (10.417 euro) e dell'Abruzzo (8.995 euro), risultano sotto la stessa media del Mezzogiorno (cfr. Figura III.4).

La spesa in conto capitale, sia pure assai inferiore rispetto alla spesa corrente, ha evidenziato per alcuni anni una certa coerenza con gli obiettivi di riequilibrio, avvantaggiando le regioni meno sviluppate. Nel periodo 1996-2005, la quota di spesa in conto capitale al Sud del Settore Pubblico Allargato è stata mediamente pari al 35,7 per cento (cfr. Tavola III.1 e Figura III.5). Tale ruolo parzialmente riequilibratore è imputabile alla circostanza che larga parte della componente di spesa finalizzata allo sviluppo (FAS e Fondi Strutturali) viene allocata territorialmente in base a criteri definiti *ex ante*, in coerenza con quanto sancito all'articolo 119, comma 5, della Costituzione.

Figura III.4 – SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: SPESA CORRENTE PRO CAPITE PER REGIONE, MEDIA 1996-2005 (euro costanti 1999)

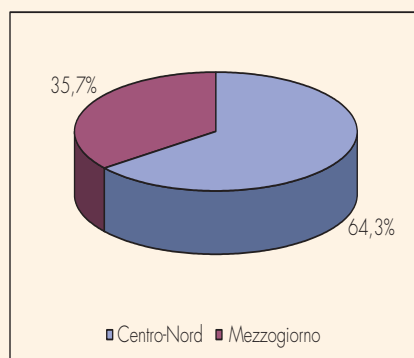


Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

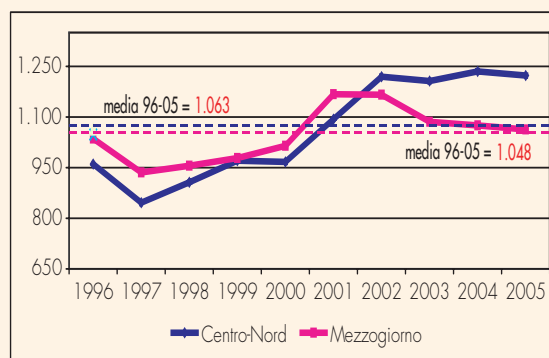
Si evidenzia, tuttavia, come il ruolo di riequilibrio a favore del Mezzogiorno della spesa in conto capitale, che si era mantenuto fino al 2001, si vada riducendo negli anni più recenti (cfr. Figura III.5). In particolare, negli ultimi due anni della serie, il Centro-Nord registra una spesa pro capite superiore di circa 180 euro rispetto al Mezzogiorno.

Figura III.5 – SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE

Media 1996-2005, valori percentuali



Pro capite - anni 1996-2005 (euro costanti 1999)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Il fenomeno è in larga misura riconducibile alle dinamiche di investimento degli Enti non PA del SPA. Questi, poiché orientati a una logica di mercato, incontrano infatti grandi difficoltà nel realizzare un'azione redistributiva tra le aree del Paese, benché in tal senso indirizzati dal decisore pubblico.

La maggior parte di tali Enti risulta lontano dall'aver garantito al Mezzogiorno un volume di risorse in conto capitale in linea con gli obiettivi di *policy* definiti a partire dal 1998 (assicurare una quota complessiva pari al 45 per cento al Mezzogiorno) (cfr. Tavola III.2) e dal perseguimento dell'obiettivo programmatico sancito dall'articolo 1, comma 17 della legge 311/2004 (Legge finanziaria per il 2005) finalizzato ad assicurare al Mezzogiorno una quota di risorse ordinarie in conto capitale pari al 30 per cento della spesa totale.

Tavola III.2 – IMPRESE PUBBLICHE: QUOTA DELLA SPESA TOTALE (INCENTIVI E INFRASTRUTTURE) DESTINATA AL MEZZOGIORNO (valori percentuali sul totale conto capitale di Contabilità Nazionale Italia)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ANAS	31,3	30,6	32,4	37,9	44,0	45,9	44,9	42,1	43,2	47,1
Ferrovie dello Stato	29,5	31,9	29,4	24,6	24,8	22,8	20,4	16,7	12,2	14,0
ENEL	35,6	36,8	37,0	37,5	37,4	28,9	28,3	31,2	31,4	30,1
GRTN	0,0	0,0	0,0	16,7	25,5	24,3	25,2	25,2	25,4	16,2
ENI	34,9	34,1	44,6	32,7	36,6	29,7	29,0	37,0	43,3	40,0
Poste Italiane	6,6	17,4	24,0	5,0	15,3	30,9	31,4	31,4	32,7	33,6

Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Un secondo rilevante fattore di distorsione deriva dal fatto che la spesa in conto capitale nel Mezzogiorno, nonostante la sua rilevanza in quota, rimane notevolmente squilibrata a favore dei trasferimenti che, nel periodo considerato, si sono rivelati una tipologia di spesa poco in grado di orientare in modo significativo le necessarie trasformazioni nel funzionamento delle economie dell'area.

L'obiettivo dichiarato della *policy* di questi ultimi anni ha ritenuto determinante per il perseguimento di finalità di sviluppo una crescita delle spese dirette, ovvero investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali, rispetto a quelle per il sostegno al sistema produttivo registrate tra i trasferimenti in conto capitale ad imprese e famiglie. I risultati sono stati solo in parte soddisfacenti: la contrazione della quota di spesa in conto capitale destinata ai trasferimenti non è infatti particolarmente accentuata e i dati più recenti, riferiti al settore pubblico allargato nel suo complesso, non sembrano prefigurare un recupero di velocità nel processo di riequilibrio. La spesa per infrastrutture materiali e immateriali in proporzione alla spesa complessiva dell'area risulta di dimensioni non idonee al recupero dei gap infrastrutturali e di servizio (vedi oltre paragrafo III.1.3).

III.1.2 La spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno: dinamiche congiunturali

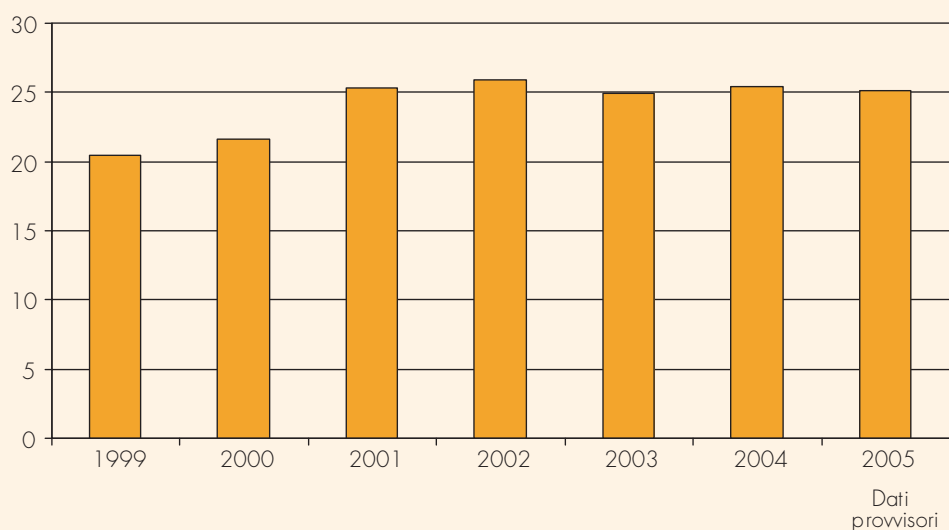
L'ampliamento della copertura del sistema dei CPT⁴ e il miglioramento della tempestività delle informazioni⁵, con l'estensione al 2005 della serie storica CPT, forniscono nuove e più articolate chiavi di lettura per l'analisi degli andamenti recenti della spesa in conto capitale del settore pubblico allargato.

La revisione delle serie, da un lato, e il continuo monitoraggio del grado di copertura della componente allargata del settore pubblico, hanno infatti consentito di meglio osservare un numero significativo di imprese pubbliche partecipate dallo Stato a livello centrale e, a livello locale, il popolato comparto (oltre 2.000 unità) degli Enti appartenenti alla componente allargata locale (cfr. Riquadro J).

La dimensione della spesa in conto capitale del SPA è cresciuta in valori correnti nel Mezzogiorno da 23,3 miliardi di euro medi annui nel periodo 1999-2002 a 25,2 miliardi di euro nel triennio 2003-2005. Appare invece in calo la quota del Mezzogiorno sul totale Italia: 37,6 per cento nel 2001, 34,9 per cento nel 2002, 33,5 per cento nel 2003, 32,4 per cento nel 2004, 32,3 per cento nel 2005. Come già segnalato, infatti, la politica di investimento della maggior parte degli enti appartenenti alla componente allargata è fortemente orientata verso le aree del Centro-Nord.

Al fine di consentire la ricostruzione di un aggregato coerente con quanto precedentemente pubblicato nei Rapporti DPS e di fornire prime indicazioni sul 2006 viene fornita anche per l'aggregato relativo alla sola Pubblica Amministra-

Figura III.6a – SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE NEL MEZZOGIORNO, 1999-2005
(miliardi di euro a prezzi correnti)

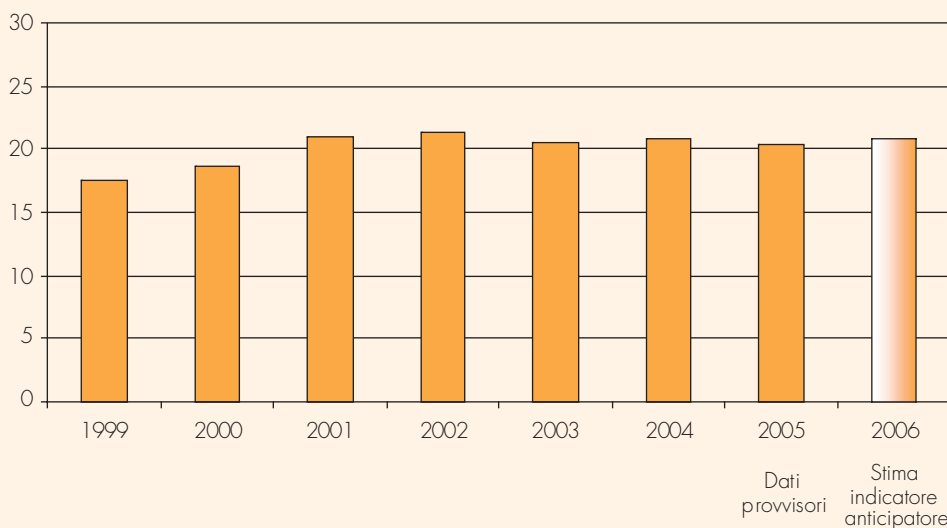


Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

⁴ Cfr. Riquadro J e Nota metodologica CPT in Appendice.

⁵ Tale miglioramento è stato favorito anche dall'introduzione, nell'elaborazione dei conti per l'ultimo anno di riferimento, di accurate stime mirate a colmare il *gap* informativo derivante dalla non tempestiva disponibilità del dato contabile definitivo per tutti gli enti dell'universo rilevato dai CPT.

Figura III.6b – PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE NEL MEZZOGIORNO, 1999-2006
(miliardi di euro a prezzi correnti)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

zione una evoluzione dei livelli di spesa in conto capitale (e della relativa quota del Mezzogiorno sul totale Italia).

Tale informazione deve tuttavia essere valutata con particolare cautela alla luce di due considerazioni. In primo luogo, la serie relativa alla Pubblica Amministrazione (Tabella III.4) si riferisce ad una definizione degli aggregati coerente con quanto precedentemente pubblicato dal DPS con fonte CPT ma non recepisce gli esiti della decisione di Eurostat del 2005 relativamente a come considerare i conferimenti di capitale alle Ferrovie dello Stato.

Poiché i CPT mantengono la coerenza delle proprie registrazioni con quelle effettuate nelle fonti di base, essi recepiscono l'originaria classificazione di detti flussi operata nel Bilancio dello Stato nel quale i trasferimenti alle Ferrovie dello Stato rientrano, per il periodo rilevato dai CPT, nella categoria "Partecipazioni Azionarie e conferimenti". L'orizzonte temporale per cui sono disponibili i CPT, 1996-2005, avrebbe comportato la necessità di operare la riclassificazione per l'intera serie storica (mentre l'Istat interviene solo a partire dal 2001), generando così in ogni caso un'incoerenza con il dato ufficiale, per una parte del periodo. In secondo luogo, poiché la serie CPT viene per la prima volta presentata con una significativa riduzione del tempo di aggiornamento dei dati (e copre quindi anche il 2005), viene presentata sulla base dell'Indicatore Anticipatore (IA)⁶ una stima per l'anno

⁶ 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/materialiuval) e quanto pubblicato all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_indicatore.asp.

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 connesse allo sviluppo (D)												
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ¹	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ¹	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ¹				
Italia																												
valori assoluti	40.892,2	41.586,9	49.054,7	53.573,5	54.872,0	59.498,1	59.431,6	13.212,3	16.462,2	18.405,8	20.557,3	19.688,3	18.903,5	18.576,6	56.104,5	58.049,1	67.460,4	74.130,8	74.560,3	78.601,6	78.008,2	57.763,8	60.044,9	69.483,8	76.122,8	78.833,8	81.091,4	80.135,9
quota su spesa totale (%)	5,9	6,0	6,1	6,4	6,3	6,5	6,3	2,2	2,4	2,3	2,4	2,3	2,1	2,0	8,1	8,3	8,4	8,8	8,9	9,4	9,3	8,4	8,6	8,6	9,1	8,8	8,8	8,5
quota su PIL (%)	3,7	3,6	4,0	4,2	4,2	4,4	4,4	1,4	1,4	1,5	1,6	1,5	1,4	1,4	5,1	5,0	5,5	5,9	5,7	5,8	5,8	5,2	5,1	5,7	6,0	5,9	6,0	5,9
variazione % m.a.	-	1,7	18,0	9,2	2,4	8,8	-0,4	-	8,2	11,8	11,7	-4,2	-4,0	-1,7	3,5	16,2	9,9	0,6	5,4	-0,8	3,9	15,7	9,6	0,9	5,5	-1,2	-1,2	
Mezzogiorno																												
valori assoluti	12.516,8	13.780,1	15.916,9	15.909,1	15.732,5	16.628,6	16.705,2	7.921,2	7.802,4	9.422,4	9.976,5	9.223,1	8.821,5	8.458,2	20.438,0	21.582,5	25.339,3	25.885,6	24.955,6	25.450,1	25.143,4	21.006,6	22.285,0	26.010,3	26.397,9	25.472,5	25.954,6	25.580,5
quota su spesa totale (%)	6,5	6,7	6,9	6,7	6,4	6,3	6,3	4,1	3,8	4,1	4,2	3,7	3,3	3,2	10,6	10,5	11,0	10,9	10,5	10,7	10,6	10,9	10,9	11,3	11,1	10,3	9,8	9,7
quota su PIL (%)	4,6	4,8	5,3	5,1	4,9	5,0	5,0	2,9	2,7	3,1	3,2	2,8	2,6	2,5	7,5	7,6	8,5	8,3	7,7	7,6	7,5	7,7	7,8	8,7	8,5	7,9	7,8	7,7
variazione % m.a.	-	10,1	15,5	0,0	-1,1	5,7	0,5	-	-1,5	20,8	5,9	-7,6	-4,4	-4,1	5,6	17,4	2,2	-3,6	2,0	-1,1	6,1	16,7	1,5	-3,5	1,9	-1,4	-1,4	
Quota Mezz./Italia	30,6	33,1	32,4	29,7	28,7	27,9	28,1	52,1	47,4	51,2	48,5	46,8	46,7	45,5	36,4	37,2	37,6	34,9	33,5	32,4	32,3	36,4	37,1	37,4	34,7	33,2	32,0	31,9

Fonte: 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 connesse allo sviluppo (D)															
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ¹	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ¹	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ¹							
Italia																															
valori assoluti	25.886,3	27.053,6	30.909,6	31.596,0	33.196,0	37.163,8	36.088,1	36.263,8	19.407,9	20.029,4	19.980,2	22.258,8	21.541,1	19.839,2	19.735,0	20.139,3	45.294,2	47.083,0	50.889,8	53.851,9	54.737,1	57.003,0	55.823,1	56.403,1	46.936,6	49.037,1	52.275,4	55.757,0	56.951,6	59.432,9	57.922,4
quota su spesa totale (%)	4,3	4,4	4,7	4,6	4,7	5,3	4,9	3,2	3,3	3,0	3,3	3,1	2,8	2,7	7,5	7,7	7,7	7,9	7,8	8,1	7,7	7,8	8,0	8,0	8,2	8,1	8,5	7,9			
quota su PIL (%)	2,3	2,3	2,5	2,5	2,6	2,8	2,7	1,8	1,7	1,6	1,8	1,7	1,5	1,5	4,1	4,0	4,2	4,3	4,2	4,2	4,7	4,2	4,2	4,3	4,4	4,4	4,4	4,3			
variazione % m.a.	4,5	14,3	2,2	5,1	12,0	-2,9	0,5	3,2	-0,2	11,4	-3,2	-7,9	-0,5	2,0	3,9	8,1	5,8	1,6	4,1	-2,1	1,0	4,5	7,8	5,4	2,1	4,4	-2,5	-2,5			
Mezzogiorno																															
valori assoluti	8.307,6	9.430,3	11.099,8	10.351,8	10.437,8	11.351,3	-11.549,1	11.345,9	9.260,0	9.186,2	9.868,9	10.701,5	10.157,1	9.340,7	8.810,2	9.331,0	17.587,6	18.616,5	20.588,7	21.253,3	20.594,9	20.892,0	20.339,3	20.876,9	18.179,3	19.321,0	21.626,7	21.723,0	21.101,6	21.379,9	20.767,5
quota su spesa totale (%)	4,9	5,2	5,7	5,3	5,1	5,6	5,5	5,5	5,1	5,1	5,4	5,0	4,6	4,2	10,4	10,4	10,8	10,7	10,0	10,2	9,6	10,8	10,7	11,2	11,0	10,3	10,4	9,8			
quota su PIL (%)	3,1	3,3	3,7	3,4	3,2	3,5	3,5	3,4	3,2	3,3	3,4	3,1	2,8	2,6	6,5	6,5	7,0	6,8	6,4	6,3	7,0	6,7	6,8	7,2	7,0	6,5	6,4	6,2			
variazione % m.a.	13,5	17,7	-4,9	-1,1	10,7	0,0	-1,8	4,8	-1,0	7,4	8,4	-5,1	-8,0	-5,7	8,2	38,8	39,5	41,2	39,5	37,6	36,7	36,5	37,0	38,7	39,4	40,9	39,0	37,1	36,0	35,9	

N.B. La serie riportata nella tabella si riferisce ad una definizione degli aggregati coerente con quanto precedentemente pubblicato dal DPS con fonte CPT e non corrisponde agli esiti della decisione di Eurostat del 2005 relativamente ai conferimenti di capitale alle Ferrovie dello Stato.

¹ Simbo indicatore anticipatore.
Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

finanziario appena concluso, basata su informazioni di base disponibili per tre soli trimestri. Si tratta di una significativa innovazione dello strumento che acquisisce dunque anche un carattere previsivo (cfr. Riquadro L); tuttavia va segnalato che la stima è frutto di uno strumento in evoluzione e, peraltro, non consente ancora di analizzare il dettaglio regionale della spesa. Sulla base delle informazioni così calcolate, si evidenzia che nel Mezzogiorno la spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione⁷ è passata, in valori correnti, da 19,6 miliardi di euro medi annui nel periodo 1999-2002 a 20,7 miliardi di euro nel periodo 2003-2006. In particolare nel 2006 tale spesa raggiungerebbe, in base alle stime dell'Indicatore Anticipatore, un valore di circa 20,9 miliardi di euro, pari a circa il 37 per cento del totale nazionale. Tale quota, pur segnalando una lieve tendenza alla crescita, rimane tuttavia assai inferiore agli obiettivi indicati nell'ultimo Documento di programmazione economico-finanziaria.

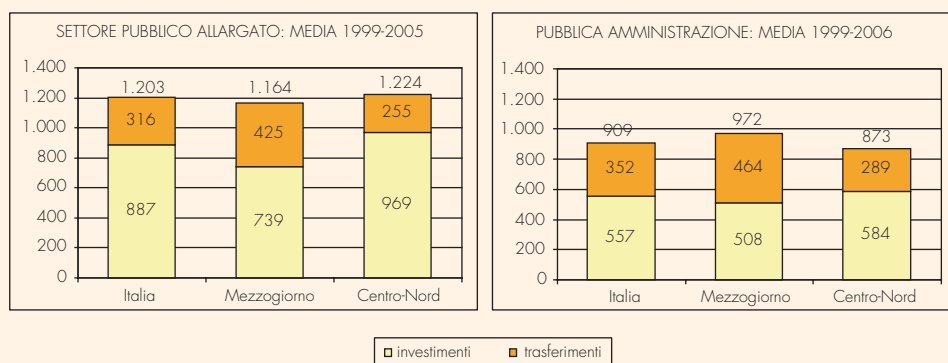
III.1.3 Spesa in conto capitale: investimenti e trasferimenti

Per approfondire gli aspetti qualitativi della spesa ("come si spende") se ne può analizzare la ripartizione nelle sue due macro componenti: gli investimenti diretti e i trasferimenti in conto capitale.

I CPT consentono l'analisi sia a livello di Settore Pubblico Allargato sia di Pubblica Amministrazione. I due aggregati restituiscono un quadro parzialmente diverso in ordine alla distribuzione territoriale della spesa. In particolare, come già prima anticipato, l'analisi del SPA, grazie all'estensione dell'osservazione ai soggetti collegati alla PA, consente di apprezzare l'effettiva destinazione dei flussi di investimento in grado di influenzare la dotazione e la potenziale erogazione di servizi connessi al capitale pubblico.

Nella media del periodo 1999-2005 (cfr. Figura III.7), e relativamente al Settore Pubblico Allargato, si nota infatti come il livello complessivo della spesa in conto capitale pro capite del Centro-Nord sia leggermente superiore (1.224 euro pro capite contro 1.164 nella media del periodo 1999-2005) rispetto al Mezzogiorno, con un divario tra le due aree che si va accentuando nell'ultima parte del periodo (negli ultimi due anni della serie il Centro-Nord registra una spesa pro capite superiore di circa

⁷ In alcune tavole del presente capitolo, in analogia con i precedenti rapporti del DPS, per privilegiare la confrontabilità dei risultati con altre fonti ufficiali, in particolare con la Contabilità Nazionale, 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 e nelle elaborazioni settoriali presentate 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 gli esiti della decisione di Eurostat del 2005 relativamente ai conferimenti di capitale alle Ferrovie dello Stato (cfr. paragrafo III.2). Per ulteriori dettagli cfr. Appendice statistica, Nota metodologica CPT del presente Rapporto, Riquadro J e quanto pubblicato all'indirizzo www.dps.tesoro.it/cpt.

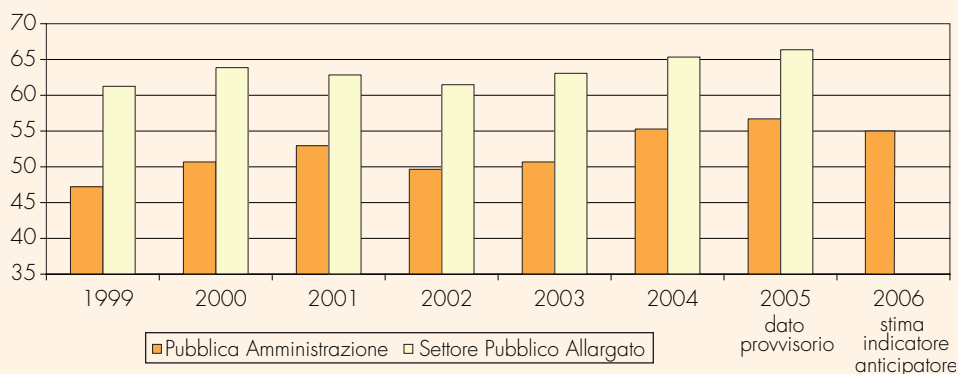
Figura III.7 – SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PRO CAPITE DELLA PA E DEL SPA: INVESTIMENTI E TRASFERIMENTI (euro)

Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

180 euro pro capite). Relativamente alla ripartizione tra investimenti e trasferimenti si conferma, come atteso, la composizione più “virtuosa” nel Centro-Nord con una spesa pro capite superiore di oltre 200 euro (969 contro 739) per quanto riguarda gli investimenti e inferiore di 170 euro (255 contro 425) per i trasferimenti. Ciò è dovuto in primo luogo alla spesa delle imprese pubbliche controllate dallo Stato, che investono in larga misura nelle regioni del Centro-Nord, e delle società controllate da enti locali che, nelle regioni meridionali, presentano una dimensione di impresa significativamente minore di quelle operanti nel resto del Paese.

Per la PA si registra, nelle Regioni del Mezzogiorno (che risulta essere la macroarea con il più alto livello complessivo di spesa in conto capitale con 972 euro pro capite contro gli 873 del Centro-Nord), un rafforzamento della componente degli investimenti diretti manifestatasi già a partire dal 2003. In termini di spesa media pro capite gli investimenti ammontano infatti a 508 euro contro 464 euro di trasferimenti. Vale la pena segnalare come l’allungamento della serie storica agli anni 2004-2005 abbia incrementato la differenza tra le due voci in quanto, anche in risposta alle indicazioni di *policy*, il processo di incremento della spesa per investimenti diretti è in corso. Questi passano da circa 500 euro pro capite registrati nel 2003 ai 550 euro pro capite dei due anni successivi mentre si registra la contestuale contrazione delle spese per trasferimenti (da poco meno di 500 euro a circa 450 euro). Tali tendenze risultano confermate anche dalle anticipazioni per il 2006. Nelle regioni del Centro-Nord il divario tra le due voci è più marcato (con una spesa pro capite per investimenti quasi doppia rispetto ai trasferimenti, 584 euro pro capite contro 289 nella media del periodo), soprattutto a causa della ridotta incidenza in tale area delle erogazioni legate alle principali forme di incentivazione destinate allo sviluppo territoriale e finanziate su risorse aggiuntive (Fondo Innovazione Tecnologica, Credito di imposta, Programmazione Negoziata, ecc.), destinate in massima parte alle regioni meridionali. La Figura III.8 mostra l’andamento per anno della quota degli investimenti sul totale della spesa in conto capitale della PA che si registra nelle regioni meridionali. Il riequilibrio a favore della spesa per investimenti appare evidente nell’ultima parte del periodo nella quale, sia

Figura III.8 – QUOTA DEGLI INVESTIMENTI SUL TOTALE DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE NEL MEZZOGIORNO, 1999-2006 (valori percentuali)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

per la Pubblica Amministrazione che per il Settore Pubblico Allargato, si registra una significativa crescita della quota: nel caso della PA passa dal 50,7 per cento del 2003 al 56,7 per cento del 2005, con stima di contrazione al 54,3 per cento per il 2006; per il SPA aumenta dal 63,0 per cento al 66,4 per cento del 2005.

L'aumento della spesa in investimenti del SPA nel periodo 2003-2005 è dovuto principalmente alla crescita della spesa sostenuta dall'ANAS (tornata, dopo il 2003, che aveva fatto segnare un valore particolarmente basso, ai livelli degli anni precedenti) e dagli Enti Locali (per i quali la dinamica degli ultimi anni ha visto un aumento significativo, dal 9 per cento circa, tra il 2003 e il 2004 non troppo influenzato dalla contrazione del 2 per cento registrata nell'anno successivo e presumibilmente riferibile all'assoggettamento delle spese in conto capitale ai vincoli del Patto di Stabilità Interno) e alla contestuale contrazione dei trasferimenti operati dallo Stato. Quest'ultima in particolare è da attribuire alla chiusura delle contabilità speciali del Fondo Innovazione Tecnologica (FIT)⁸ con una conseguente riduzione della relativa spesa; una riduzione fisiologica delle componenti derivanti dall'operatività dei Patti territoriali a causa del completamento progressivo dei progetti; la riduzione della spesa per crediti di imposta compensati⁹, che include la minore fruizione del cosiddetto bonus occupazione.

⁸ Il Fondo Innovazione Tecnologica include le principali leggi di incentivazione alle imprese erogate dallo Stato, in particolare: legge 488/1992, legge 46/1982 (innovazione tecnologica), legge 64/1986, legge 219/1981, interventi per l'imprenditoria femminile legge 215/1992 e, a partire dalla riorganizzazione delle competenze dei Ministeri nel 2001, anche alcuni strumenti di programmazione negoziata prima gestiti direttamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (i Patti Territoriali di prima generazione e i Contratti di programma). Attualmente il FIT è alimentato tramite il Fondo Unico per le Aree Sottoutilizzate istituito con la Legge finanziaria 2003. Le contabilità speciali rispondono a procedure più snelle, pertanto il passaggio alla contabilità ordinaria, avvenuta a fine 2004, potrebbe tradursi in un possibile allungamento dei tempi delle istruttorie per le erogazioni degli incentivi. L'effetto di tale modifica appare però più forte al Sud, forse a segnalare maggiori difficoltà amministrative nel reagire a tali cambiamenti.

⁹ Si tratta dei crediti di imposta per gli investimenti e per l'occupazione, la cui diminuzione è da imputare all'entrata a regime della procedura che prevede l'accesso al credito mediante domanda preventiva. Il controllo sui fondi stanziati per questo strumento, infatti, prevede ora il diniego nel caso in cui le domande eccedano le disponibilità.

III.1.3.1 Articolazione dei trasferimenti in conto capitale per erogatore e finalità della spesa

Anche all'interno della componente di spesa per trasferimenti è possibile individuare forme di intervento che presentano diverse caratteristiche a seconda che siano destinate all'incremento della dotazione infrastrutturale, ovvero a impianti e attrezzature e di altri beni capitali di proprietà di soggetti privati.

La distinzione tra investimenti diretti e trasferimenti in conto capitale può condurre a fraintendimenti, soprattutto quando le informazioni desunte dai CPT vengono confrontate con altre fonti¹⁰. È quindi più che opportuno, da un lato, cercare di comprendere appieno il significato che il termine trasferimenti in conto capitale della Pubblica Amministrazione assume all'interno della banca dati CPT, dall'altro, ricostruirne compiutamente la dimensione.

Il comparto dei trasferimenti in conto capitale si presenta molto articolato e relativo a un insieme piuttosto complesso di interventi messi in atto da numerosi operatori pubblici. L'identificazione di tali flussi, ed in particolare di quelli a favore delle imprese, si presenta inoltre di non facile trattazione a causa dei diversi meccanismi che li originano e del diverso modo in cui vengono contabilizzati all'interno dei vari bilanci (è diverso, infatti, se un contributo a un'impresa è iscritto in bilancio come trasferimento in conto corrente, in conto capitale o come partecipazione azionaria), per via sia della difficoltà concreta di individuare gli elementi da considerare, sia della demarcazione molto labile tra ciò che è contributo a imprese pubbliche e ciò che è contributo a imprese private.

Inoltre le procedure attraverso cui gli stanziamenti pervengono ai beneficiari finali sono caratterizzate da un lato da una notevole settorializzazione e frammentazione della legislazione, dall'altro da complesse procedure di accesso al finanziamento¹¹.

D'altra parte, il processo di riorganizzazione dell'intervento pubblico nel settore degli aiuti alle imprese fa crescere la quota di risorse trasferite senza vincolo di destinazione ai livelli sub centrali, in particolare alle Amministrazioni Regionali, che, a seguito dei processi di decentramento, diventano in sostanza i principali titolari della politica industriale, con la conseguente difficoltà, vista la grande numerosità degli attori e degli interventi messi in atto, di poter dettagliare le politi-

¹⁰ Un confronto spesso effettuato è quello con il dato di spesa per gli incentivi rilevato dal Ministero dello Sviluppo Economico proveniente dal monitoraggio della spesa realizzata per singolo strumento, di cui alcuni risultati sono riportati nel capitolo III dell'Appendice a questo Rapporto. Il dato di spesa relativo agli incentivi - agevolazioni erogate - differisce per diversi aspetti dal dato dei trasferimenti dei Conti Pubblici Territoriali: sia per la diversa natura dell'informazione considerata, in quanto il dato di spesa per gli incentivi proviene dal monitoraggio della spesa realizzata per singolo strumento; sia per l'aggregato di riferimento, in quanto le elaborazioni sugli incentivi alle imprese considerano i soli interventi straordinari; sia, ancora, rispetto all'universo di riferimento, poiché nella banca dati incentivi non sono compresi realtà locali, quali gli enti dipendenti e/o collegati degli altri enti locali e le autorità portuali.

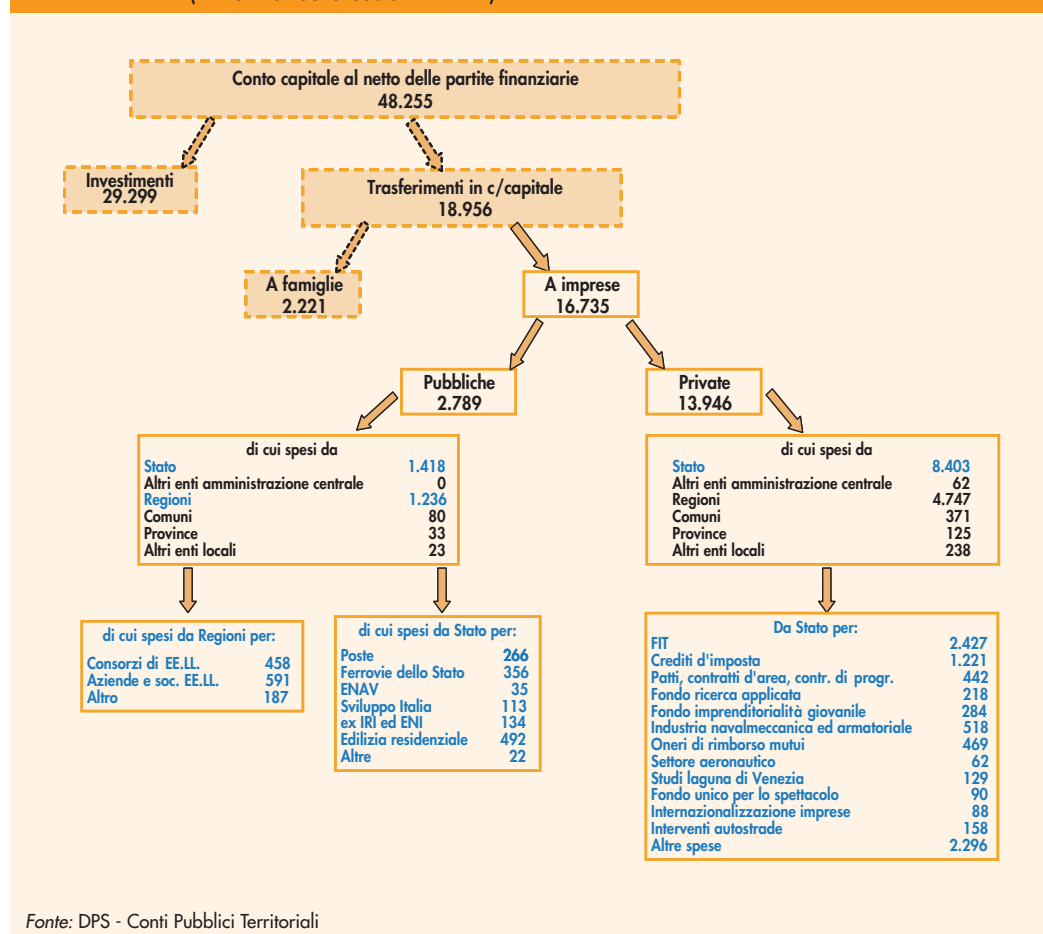
¹¹ Un esempio di queste difficoltà è la considerazione che una sempre maggiore quota di risorse veicolate attraverso il bilancio statale viene ad essere gestita attraverso l'impiego di fondi, alimentati in sede di decisione finanziaria e ripartiti con successivi atti di carattere programmatico ed amministrativo. Soprattutto in questo caso, l'intermediazione della Tesoreria Centrale dello Stato rappresenta una peculiarità del sistema contabile italiano e richiede una specifica attenzione in quanto si rende necessario analizzare i pagamenti effettuati attraverso i vari conti correnti verso l'economia, consolidando eventuali "giroconti" ed entrate proprie.

che intraprese. Si è ampliata, inoltre, la quota di risorse non più intermediata dal bilancio statale, che viene in misura consistente sostituita da risorse proprie e partecipazioni, con cui gli enti locali attuano direttamente le politiche settoriali.

Appare pertanto evidente quanto i risultati delle varie indagini possano essere diversi a seconda dell'universo di enti presi in considerazione, del momento contabile in cui vengono rilevate le informazioni, delle voci di bilancio oggetto d'indagine.

Con riferimento alle erogazioni finali di cassa della Pubblica Amministrazione e al totale dell'Italia, è però possibile scomporre l'aggregato dei trasferimenti al fine di meglio comprendere la natura dei flussi. La scelta di riferirsi alla sola spesa nazionale e non, come nel resto della trattazione qui presentata, alle sue disaggregazioni territoriali discende da due considerazioni. Innanzitutto la necessità di una adeguata comparazione con le fonti ufficiali di riferimento (relative per lo più all'Italia nel suo complesso). Inoltre, pur essendo la fonte di riferimento (i CPT) disponibile in teoria a livello territoriale, la necessaria analisi relativa ai singoli capitoli di spesa per evidenziare la destinazione dei flussi non è di fatto ricostruibile con accuratezza a livello regionale (Figura III.9).

Figura III.9 – PA: SCOMPOSIZIONE DELLA SPESA PER TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE ALLE IMPRESE IN ITALIA, MEDIA 1999-2005
(milioni di euro costanti 1999)



Nella media 1999-2005 la spesa per trasferimenti in conto capitale ammonta in Italia a 18.956 milioni di euro (a prezzi costanti 1999). Tale spesa in prima approssimazione può essere suddivisa a seconda del beneficiario, in trasferimenti a famiglie e istituzioni senza fini di lucro (2.221 milioni di euro) e trasferimenti ad imprese (16.735 milioni).

Facendo riferimento all'universo degli enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione, i contributi alle imprese possono ulteriormente scomporsi in trasferimenti a imprese pubbliche, che nel periodo di riferimento ammontano a 2.789 milioni, e quelli ad imprese private, che assorbono una spesa pubblica notevolmente superiore, contabilizzata in 13.946 milioni. La distinzione tra impresa pubblica e impresa privata è fondamentale all'interno del sistema dei conti CPT, in quanto permette, a secondo del contesto in cui vengono utilizzate le informazioni, di riferirsi alla Pubblica Amministrazione, come in questo caso, o al Settore Pubblico Allargato, in cui la voce di trasferimento viene consolidata¹².

Informazioni aggiuntive sui due precedenti aggregati possono essere tratte dalla scomposizione della spesa per ente erogatore.

Come mostrato dallo schema, i trasferimenti alle imprese pubbliche risultano effettuati per il 44 per cento dalle Amministrazioni Regionali (pari, in valore assoluto, a 1.236 milioni di euro) e per circa il 51 per cento dallo Stato (1.418 milioni). Le imprese pubbliche interessate dai contributi regionali sono soprattutto i consorzi (458 milioni) e le aziende e società di enti locali (591 milioni), a cui le regioni affidano la gestione di alcune funzioni proprie come, ad esempio, l'edilizia pubblica, il ciclo integrato dell'acqua o la bonifica del territorio. Lo Stato interviene invece soprattutto nel settore dell'edilizia residenziale, finanziata attraverso il ricorso alla Cassa DD.PP. e nel sostegno alle grandi aziende pubbliche del Paese (principalmente le Poste e le Ferrovie dello Stato). Nel periodo considerato, in particolare, la spesa per trasferimenti in conto capitale a imprese pubbliche in Italia ha finanziato per 266 milioni Poste, per 356 milioni Ferrovie dello Stato, per 113 milioni Sviluppo Italia, per 134 milioni per le aziende ex IRI e l'Eni, e così via.

Anche la spesa di trasferimento nazionale a favore delle imprese private è effettuata principalmente dallo Stato (8.403 milioni di euro) e dalle Regioni (4.747 milioni), ma mentre per lo Stato è possibile scomporre, come vedremo, le diverse *policy* messe in atto dal decisore pubblico, per la spesa degli enti Regione, che deriva ovviamente dalle diverse politiche introdotte dalle 21 amministrazioni, non è possibile individuare degli indirizzi comuni da utilizzare per dettagliare con precisione le voci di spesa.

In Italia, la spesa per trasferimenti in conto capitale alle imprese dello Stato è indirizzata soprattutto all'incentivazione delle imprese attraverso il Fondo Innovazione Tecnologica, i crediti d'imposta, la Programmazione negoziata (patti, contratti d'area), il Fondo per la ricerca applicata e il Fondo per l'imprenditorialità giovanile, che insieme assorbono quasi il 55 per cento dell'aggregato (pari a 4.593 milioni di euro medi annui nel periodo 1999-2005), segnalando l'attenzione del decisore pubblico per il sostegno più trasversale al settore produttivo (cfr. paragrafo IV.3.3).

¹² Cfr. la Nota Metodologica alla sezione dei Conti Pubblici Territoriali nell'Appendice di questo volume.

Altre aree di intervento, più settoriali, (a cui vengono destinati mediamente 518 milioni di euro) risultano quelle della costruzione, trasformazione e grande riparazione navale o del credito navale per le imprese armatoriali, e gli oneri derivanti dal rimborso di mutui (469 milioni), come quelli, ad esempio, garantiti dallo Stato alle ferrovie in regime di concessione. Rilevanti i contributi statali per il settore aeronautico (62 milioni di euro medi annui), gli studi per la laguna di Venezia (128 milioni), i fondi erogati alla SIMEST per l'internazionalizzazione delle imprese italiane (90 milioni) e gli interventi per le autostrade (106 milioni), intesi, questi ultimi, sia come risorse erogate alla Società Autostrade S.p.A., che come contributi a società concessionarie o come apporti al fondo per la realizzazione di interventi in favore del sistema autostradale. Infine, anche il settore dello spettacolo, attraverso soprattutto il fondo unico, beneficia dell'intervento statale con circa 88 milioni.

RIQUADRO J – LA COMPONENTE ALLARGATA LOCALE DEL SETTORE PUBBLICO

La banca dati dei Conti Pubblici Territoriali si basa su una classificazione degli enti appartenenti al Settore Pubblico Allargato articolata per livello di governo. All'interno della Pubblica Amministrazione si distinguono infatti gli enti operanti a livello nazionale (PA Centrale) da quelli operanti a livello sub-nazionale (PA Regionale e PA Locale). La componente allargata del Settore Pubblico si suddivide invece tra Imprese Pubbliche Nazionali (che comprendono le società e le aziende partecipate dallo Stato) ed Imprese Pubbliche Locali (IPL). In quest'ultimo settore rientrano tre categorie di enti controllati dalle Regioni e dagli enti della PA locale (Province, Comuni, Comunità Montane, Camere di Commercio, ecc.): i consorzi e le forme associative, le aziende ed istituzioni, gli enti aventi forma di società e fondazione¹.

La rilevazione delle unità appartenenti al comparto delle IPL rappresenta uno degli elementi distintivi della banca dati dei Conti Pubblici Territoriali in quanto, nel sistema di statistiche sul settore pubblico, nessuna altra fonte consente di evidenziare i flussi finanziari generati dai consorzi, dalle aziende e dalle società controllate dalle Regioni e dagli altri enti della PA Locale.

Nei manuali di Contabilità Nazionale è infatti prevista una distinzione tra imprese soggette a controllo pubblico e altre imprese, ma la diffusione di dati con tale livello di dettaglio non è richiesta dai regolamenti internazionali. In generale, quindi, o il focus è posto sulla sola Pubblica Amministrazione, oppure le ulteriori informazioni che sono diffuse sono di natura essenzialmente anagrafica.

¹ Come riportato in maggiore dettaglio nel precedente Rapporto, la classificazione degli enti prevede, oltre a quella per livello di governo, ulteriori disaggregazioni che consentono una rappresentazione più precisa dell'universo CPT: si distinguono infatti le categorie (che, nel caso delle IPL, sono appunto consorzi, aziende e società), le sub categorie (che all'interno delle tre categorie distinguono le unità a seconda che l'ente o gli enti che ne detengono il controllo operino a livello regionale o sub regionale) e i sottotipi (che rappresentano le specifiche tipologie di enti appartenenti a ciascuna sub-categoria: ad esempio, tra i consorzi, si distinguono i Consorzi di Bonifica, gli ATO, i parchi e gli altri consorzi). Cfr. Rapporto Annuale del DPS 2005, capitolo III - Riquadro N.

Il progetto Conti Pubblici Territoriali, grazie alla sua organizzazione articolata sul territorio, riesce invece a monitorare la dinamica dei flussi finanziari originati dalle IPL, attraverso l'attività di rilevazione operata dai Nuclei Regionali CPT, presenti nelle 19 Regioni e 2 Province Autonome. Un processo di verifica continua dell'effettiva consistenza del comparto delle IPL in ciascuna Regione, svolto congiuntamente dal Nucleo Centrale e dai Nuclei Regionali, è attualmente in corso al fine di evidenziare eventuali problemi di copertura e di pervenire ad una rappresentazione esaustiva di una realtà particolarmente complessa che, attualmente, si compone di oltre 2.000 unità.

Le tavole diffuse con cadenza regolare, sia nel Rapporto Annuale del DPS che sul sito dei CPT, hanno finora presentato le informazioni relative al Settore Pubblico Allargato nel suo complesso. Riportiamo qui, invece, l'attenzione sulle sole IPL fornendo informazioni sull'intero comparto e alcuni dettagli per categoria di enti.

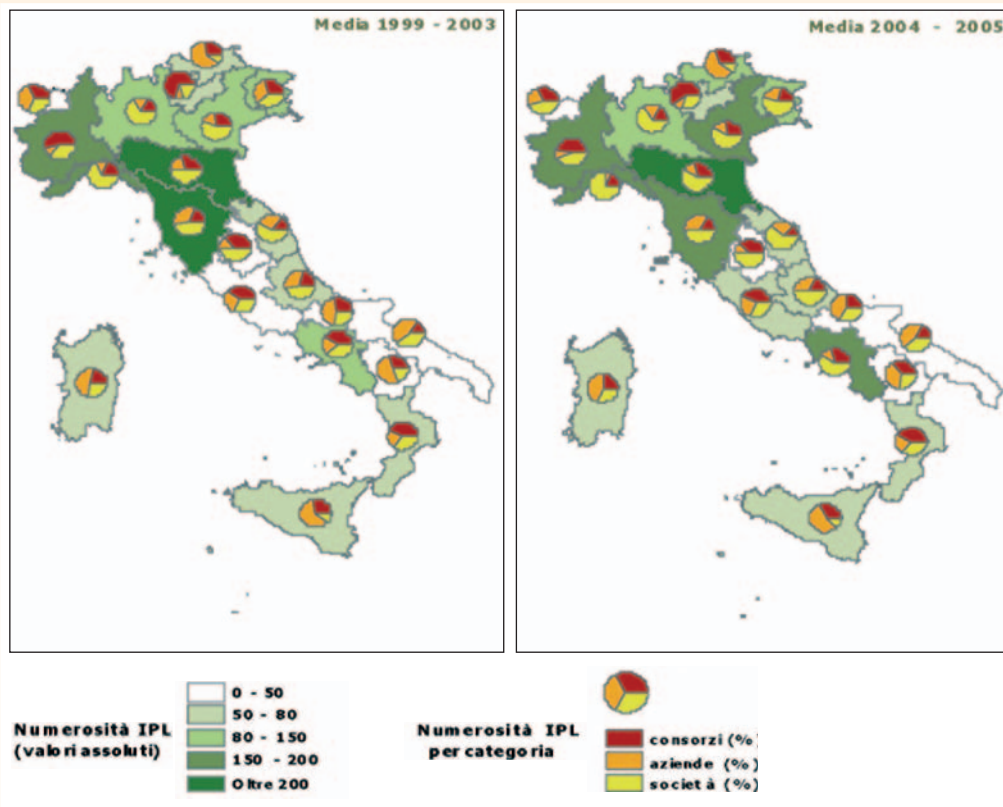
I risultati derivanti dall'analisi dei flussi finanziari evidenziano l'importanza del comparto e la sua evoluzione recente. Nella media del periodo 1999-2005 il peso delle IPL è stato pari al 3,9 per cento sul totale del conto consolidato del Settore Pubblico Allargato in termini di spesa totale (al netto della spesa per interessi) e al 6,6 per cento in termini di spesa in conto capitale. Distinguendo per macroarea geografica, al Centro-Nord il peso medio risulta pari al 4,4 per cento a fronte del 2,8 per cento nel Mezzogiorno per quanto riguarda la spesa totale. Relativamente alla spesa in conto capitale il peso dell'aggregato IPL è del 7,1 per cento al Centro-Nord e del 5,4 nel Mezzogiorno.

In termini pro capite, al Centro-Nord si registrano 64 euro di spesa totale sostenuta dalle IPL, contro i circa 30 del Mezzogiorno, mentre per la spesa in conto capitale si registrano 16 euro al Centro-Nord e 9 nel Mezzogiorno. Facendo riferimento ai due sottoperiodi 1999-2003 e 2004-2005 si nota come la spesa totale pro capite aumenti più rapidamente nel Centro-Nord (da 59 a 77 euro) che nel Mezzogiorno (da 29 a 31 euro). Dinamiche analoghe, con quella registrata al Centro-Nord più accentuata rispetto a quella del Mezzogiorno, si registrano per la spesa in conto capitale.

Nelle cartine (cfr. Figura J.1) sono fornite informazioni di natura anagrafica circa l'evoluzione, all'interno di ciascuna regione, dell'universo delle IPL in termini di numerosità complessiva del comparto e di ripartizione per categoria. Per due sottoperiodi 1999-2003 e 2004-2005 si è analizzata, per regione, la distribuzione di due variabili: la numerosità complessiva delle IPL che contribuiscono al conto consolidato CPT (rappresentato dal colore del territorio regionale) e la ripartizione della stessa nelle tre categorie (rappresentate nei grafici a torta relativi a ciascuna regione).

Relativamente alla numerosità, la regione che presenta il maggior numero di enti è l'Emilia-Romagna con quasi 300 unità nel biennio 2004-2005. Nel Centro-Nord particolarmente popolato è l'universo di imprese pubbliche locali rilevate in Piemonte, Liguria, Veneto e Toscana, che superano i 150 enti, mentre al Sud una tale numerosità è raggiunta solo dalla Campania. Le regioni che hanno manifestato una dinamica più accentuata nell'intero periodo si evidenziano dal confronto tra le due cartine: tra i due sottoperiodi quattro regioni (Veneto, Lazio, Campania e Provincia Autonoma di Bolzano) sono infatti passate da una classe dimensionale a quella immediatamente superiore. È importante tuttavia segnalare come l'evoluzione della numerosità possa de-

Figura J.1 – DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI (IPL)



rivare da fattori di effetto opposto quali, da un lato, la tendenza sempre maggiore degli enti locali ad affidare a società controllate la gestione di numerosi servizi e, dall'altro, quella ad integrare in soggetti unici le competenze precedentemente distribuite tra enti diversi di dimensioni minori (la prima grande operazione di questo tipo ha riguardato il gruppo HERA che accorpa numerose imprese del settore delle public utility operanti in Emilia-Romagna).

Passando all'analisi della composizione interna del comparto, si nota come la situazione si stia evolvendo con un peso crescente assunto dalle unità aventi forma giuridica di società. Nel primo triennio, per il totale dell'Italia, queste rappresentavano infatti il 44 per cento degli enti rilevati per poi raggiungere il 50 per cento nell'ultimo biennio. La quota delle società risulta più elevata al Centro-Nord (dove passa dal 47 al 53 per cento) rispetto al Mezzogiorno (dal 32 al 43 per cento). Si nota quindi come nelle regioni meridionali, a fronte di una quota inferiore, la quota delle società sul totale delle IPL registra un tasso di crescita maggiore rispetto al resto del paese.

Analizzando alcuni dati relativi alle singole regioni si può notare come la forma di consorzio sia particolarmente diffusa nel Piemonte, nel Lazio e nella Provincia Autonoma di Trento dove si registrano, prendendo ad esempio il biennio 2004-2005, quote superiori al 40 per cento, a fronte di una media nazionale inferiore al 30 per cento.

Le aziende ed istituzioni (categoria che include enti pubblici economici, aziende speciali, istituzioni, aziende consortili, aziende di servizi alle persone e aziende per l'edilizia

residenziale) risultano invece particolarmente diffuse nel Mezzogiorno, con una numerosità quasi doppia rispetto al resto del paese dove, come rilevato, è invece più significativo il ruolo delle società. Le regioni più indicative in questo senso sono, per il Mezzogiorno, Sicilia, Sardegna e Puglia dove le aziende rappresentano circa il 50 per cento delle unità e, per il Centro-Nord, Lombardia, Liguria e Emilia-Romagna con una quota di società superiore al 60 per cento. Le eccezioni sono invece date, da un lato, dalla Provincia Autonoma di Bolzano dove le società rappresentano solo il 10 per cento delle IPL e, dall'altro, da Abruzzo e Campania con una quota di società superiore al 50 per cento.

III.1.4 Spesa in conto capitale: risultati per livelli di governo e per settore

L'osservazione dei dati di spesa per livelli di governo e per settore può fornire ulteriori conferme alle precedenti interpretazioni e offre uno spaccato sia sul ruolo che le diverse amministrazioni assumono nelle due aree del Paese, sia sulle priorità da esse assunte. In questo paragrafo si daranno separatamente le linee principali delle due dimensioni, mentre nel paragrafo III.1.4.2 si analizza più dettagliatamente, in maniera incrociata, la composizione per livelli di governo di alcuni settori di rilievo.

Per quanto attiene ai livelli di governo, da un punto di vista "strutturale" (cfr. Figura III.10), si conferma per il periodo 1999-2005 il ruolo preminente delle Amministrazioni Centrali, che gestiscono, rispetto al periodo 1996-1998, ancora una quota elevata della spesa pubblica complessiva¹³.

Nel Mezzogiorno, il ruolo delle Amministrazioni territoriali, in particolare di quelle regionali, è più elevato che nel resto del Paese, con circa 4 punti percentuali in più che nel Centro-Nord.

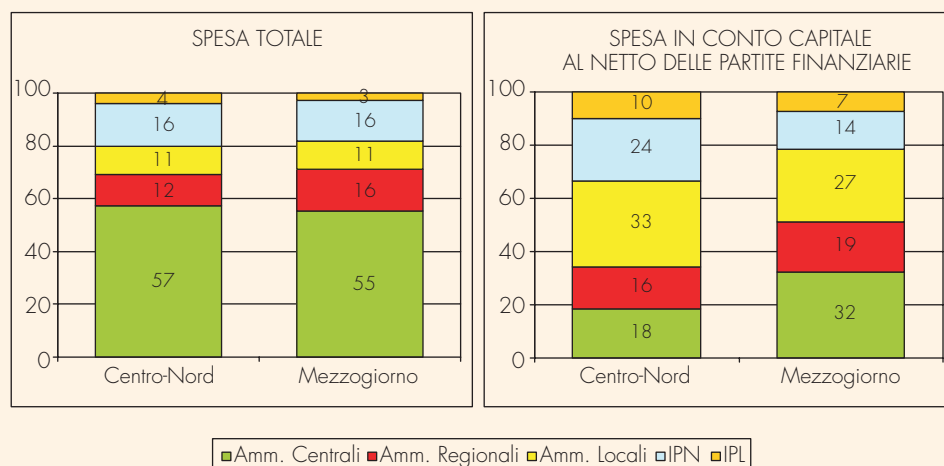
La rilevanza della spesa complessiva delle Imprese Pubbliche Nazionali (IPN) e delle Imprese Pubbliche Locali (IPL), considerate nel loro insieme, risulta essere, in termini percentuali equivalente tra le macroaree (pari al 20 per cento nel Centro-Nord e del 19 per cento nel Sud).

Se si considera invece la sola spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie, aggregato coerente con la definizione di spesa in conto capitale della Contabilità Nazionale, molto più significativo e rilevante appare complessivamente il ruolo delle Amministrazioni territoriali: 59 per cento nel Nord e 53 per cento nel Mezzogiorno¹⁴. In questa area, inoltre, il peso delle Amministrazioni Centrali è più elevato: (nelle regioni del Sud la componente centrale assorbe una quota di spesa di circa il 32 per cento sull'intero periodo 1999-2005, nelle regioni del Centro-Nord la stessa componente ingloba in media una quota pari al 18 per cento della spesa nel territorio). Tale evidenza riflette il ruolo svolto dall'Amministrazione Centrale, diretto al riequilibrio del divario tra Nord e Sud, in particolare attraverso strumenti quali il Fondo Innovazione Tecnologica, i Patti Territoriali e i Contratti d'area.

¹³ La spesa pubblica totale, nella media 1999-2005, è pari a 544 milioni di euro costanti 1999 nel Centro-Nord ed a 217 milioni nel Mezzogiorno.

¹⁴ Le quote riportate assumono maggiore significato se si considera che la spesa in conto capitale del Centro-Nord è di 42 miliardi di euro costanti 1999 nella media 1999-2005, mentre quella del Mezzogiorno è di 22 milioni di euro.

Figura III.10 – SPESA PER LIVELLI DI GOVERNO DEL SPA, MEDIA 1999-2005
(composizione percentuale)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Le Imprese Pubbliche Nazionali registrano una quota maggiore al Centro-Nord (24 per cento) rispetto al Sud (14 per cento). Le ragioni di un tale risultato, in particolare considerando i livelli assoluti di spesa corrispondenti vanno ricercate nella circostanza che, essendo le IPN aziende di tipo “market”, non seguono, nonostante gli interventi a tal fine sostenuti dal decisore pubblico, un intento redistributivo tra le aree.

Anche la quota media di spesa in conto capitale delle Imprese Pubbliche Locali mostra un maggior peso nelle regioni del Centro-Nord (10 per cento) che non nel Sud (7 per cento). All’interno del comparto il maggior peso nell’area settentrionale è registrato dalle “Società e fondazioni partecipate da enti locali”, mentre nel Sud dalle “Aziende e istituzioni locali”.

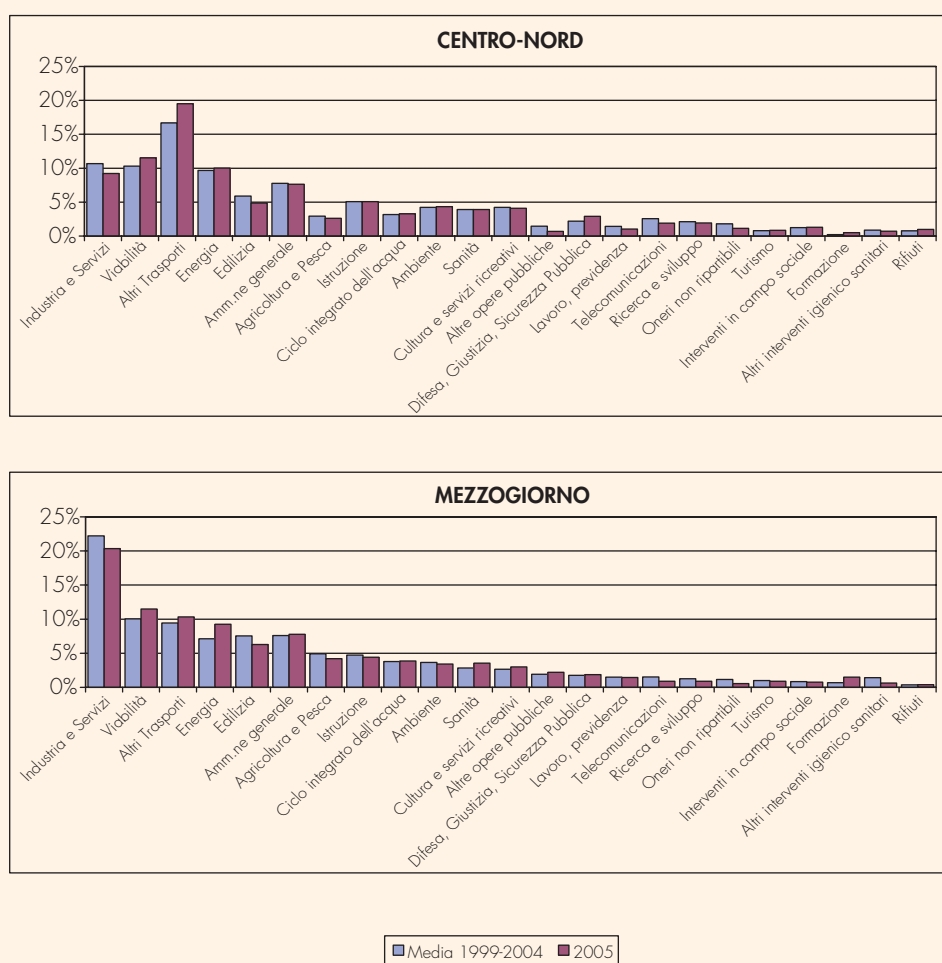
La distribuzione della spesa per settore (Figura III.11) mostra come la composizione funzionale della spesa in conto capitale del Settore Pubblico Allargato nell’anno 2005, in entrambe le macroaree, appare piuttosto stabile se confrontata con quella registrata nel periodo 1999-2004. In particolare nel Mezzogiorno oltre il 58 per cento di tale spesa, per l’anno 2005, si concentra in cinque ambiti principali: industria e servizi, viabilità, altri trasporti, energia ed edilizia.

Considerando il peso dei vari settori sul totale della spesa, nel Mezzogiorno la quota più elevata risulta quella relativa all’industria e servizi (20 per cento) che incorpora una porzione significativa di spesa per trasferimenti e regimi di aiuto a privati, sensibilmente superiore rispetto a quella analoga del Centro-Nord (pari al 9 per cento).

Oltre al settore industriale, anche per il settore dell’edilizia si registra nel Mezzogiorno una quota di spesa più alta che nel Centro-Nord, che, nonostante la riduzione rispetto alla media del periodo precedente, si attesta nel 2005 al 6 per cento contro il 5 per cento del Centro-Nord, relativamente più elevata nel Mezzogiorno

anche la spesa per l'agricoltura e pesca. Nel comparto della viabilità, si registra una quota (11 per cento), analoga tra le macroaree. Più elevata, anche per il 2005, la spesa nel comparto degli altri trasporti (che include la spesa per il trasporto ferroviario, marittimo, aereo, lacuale e fluviale, compresi i porti, gli aeroporti, le stazioni, gli interporti) del Centro-Nord, che, con il 19 per cento, risulta essere il comparto predominante in quest'area.

Figura III.11 - DISTRIBUZIONE DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE DEL SPA PER SETTORI E AREE¹, MEDIA 1999-2004 E ANNO 2005 (valori percentuali sul totale della macroarea)



¹ Al netto delle partite finanziarie.

Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

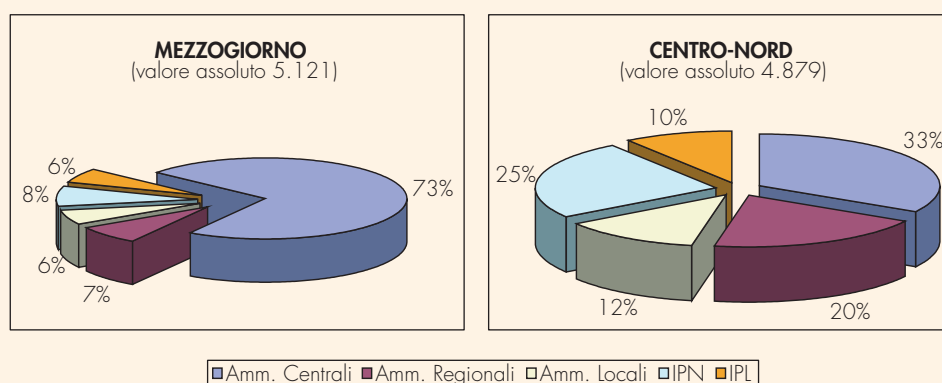
È da sottolineare nel 2005 un incremento della quota di spesa del settore Energia in entrambe le aree considerate, ma con una maggiore crescita nel Sud che porta tale quota al 9 per cento della spesa totale dell'area, (10 per cento nel Centro-Nord) con un avvicinamento delle due aree, rispetto alla media degli anni precedenti.

III.1.4.1 Soggetti di spesa e settori di intervento

L'analisi settoriale della spesa pubblica, affronta alcuni quesiti fondamentali per leggere e interpretare l'impatto che l'attuazione delle azioni pubbliche ha sui territori, a seconda dei vari livelli di governo. I cinque principali settori, su cui si concentra l'analisi, sono selezionati in base alla loro rilevanza sul totale e coprono circa il 56 per cento del totale della spesa italiana in conto capitale, al netto delle partite finanziarie, del Settore Pubblico Allargato.

La spesa nel settore dell'industria e dei servizi¹⁵ (cfr. Figura III.12) risulta nel 2005 più elevata nel Mezzogiorno (5.121 milioni di euro contro 4.878 nel Centro-Nord). L'articolazione della spesa è, inoltre, molto diversa per livello di governo tra le due aree.

Figura III.12 – SPA, SETTORE INDUSTRIA E SERVIZI: SPESA IN CONTO CAPITALE PER LIVELLI DI GOVERNO NEL CENTRO-NORD E NEL MEZZOGIORNO¹, 2005
(valori percentuali)



¹ Al netto delle partite finanziarie.

Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Nel Mezzogiorno, la quota delle Amministrazioni Centrali raggiunge ben il 73 per cento rispetto al 33 per cento del Centro-Nord.

A determinare questa forte incidenza del settore statale è la voce relativa ai trasferimenti alle imprese private che, nel Sud, rappresenta il 97 per cento della spesa in conto capitale relativa a questo settore. Tali trasferimenti avvengono in prevalenza in attuazione di leggi finanziate con risorse aggiuntive (è il caso, ad esempio, della legge 488/1992 le cui spese vengono contabilizzate nei capitoli relativi al Fondo Innovazione Tecnologica) che determinano gli effetti redistributivi osservati nel settore: la quota di risorse erogate dallo Stato, infatti, è del 30 per cento nel Centro-Nord mentre, al Mezzogiorno sono destinate il 70 per cento delle risorse.

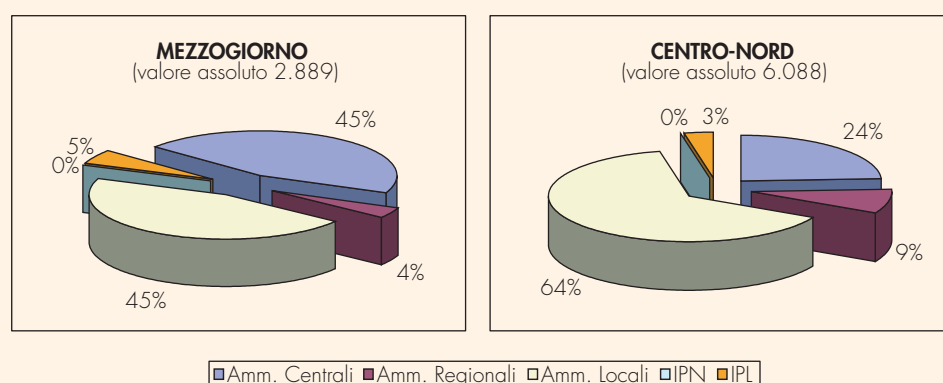
¹⁵ Ottenuto dalla aggregazione dei settori: Industria e artigianato, Commercio e altre spese in campo economico. La descrizione sintetica del contenuto di tutti i settori è riportata nella Nota metodologica dell'Appendice di questo Rapporto.

Di converso le Imprese Pubbliche Nazionali destinano al settentrione un importo più rilevante (1.200 milioni di euro contro i 416 del Sud), poiché le aziende ex Iri e l'Eni, unici soggetti di questo livello di governo che operano nel settore industria e servizi, concentrano i loro investimenti maggiormente in questa area.

Le quote di spesa afferenti a livello di governo territoriale nel Mezzogiorno hanno di riflesso un ruolo abbastanza marginale. Tuttavia, anche considerato il valore assoluto e non la quota, la spesa degli enti citati per l'industria risulta comunque più bassa rispetto a quella effettuata nel Centro-Nord.

Nel comparto Viabilità (cfr. Figura III.13), le cui spese sono esclusivamente determinate dalla realizzazione di infrastrutture, le maggiori risorse sono allocate nelle regioni del Centro-Nord (6.088 milioni di euro a fronte di 2.888 milioni di euro del Sud).

Figura III.13 - SPA, SETTORE VIABILITÀ: SPESA IN CONTO CAPITALE PER LIVELLI DI GOVERNO NEL CENTRO-NORD E NEL MEZZOGIORNO¹, 2005
(valori percentuali)



¹ Al netto delle partite finanziarie.

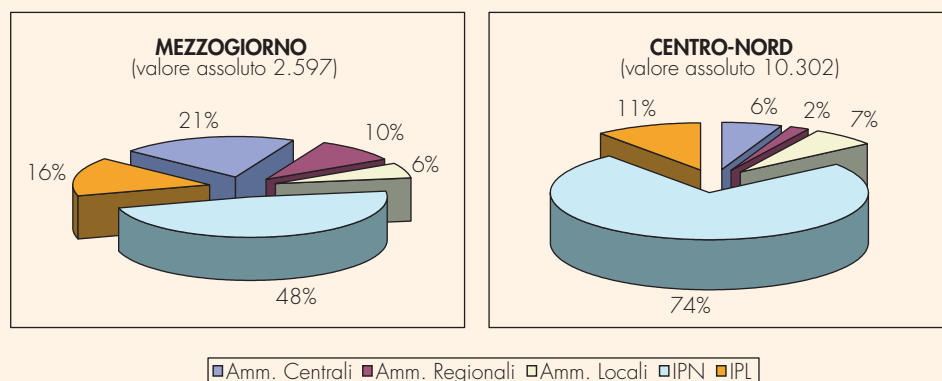
Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Ciò riflette la maggiore spesa da parte delle Amministrazioni Locali del Centro-Nord attraverso gli investimenti effettuati dai Comuni: la spesa di queste amministrazioni è di 3.381 milioni di euro a fronte di 1.310 milioni di euro dei Comuni del Sud.

Un'altra quota significativa è rappresentata dalle Amministrazioni Centrali che, attraverso l'Anas, spendono 1.305 milioni di euro nel Mezzogiorno e 1.466 milioni di euro nel settentrione. Marginali appaiono i contributi degli altri livelli di governo.

Per quanto riguarda il settore degli altri trasporti (cfr. Figura III.14), dove la maggior parte della spesa è rappresentata anche in questo caso da investimenti diretti, si osserva come la tendenza degli anni precedenti si confermi anche nel 2005, con un forte divario di spesa tra le due macroaree a favore del Centro-Nord.

Figura III.14 – SPA, SETTORE ALTRI TRASPORTI: SPESA IN CONTO CAPITALE PER LIVELLI DI GOVERNO NEL CENTRO-NORD E NEL MEZZOGIORNO¹, 2005
(valori percentuali)



¹ Al netto delle partite finanziarie.

Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Infatti, su un totale nazionale di 12.900 milioni di euro, 10.302 milioni di euro (80 per cento) sono attribuite alle regioni del Centro-Nord e 2.597 milioni di euro (20 per cento) a quelle del Sud.

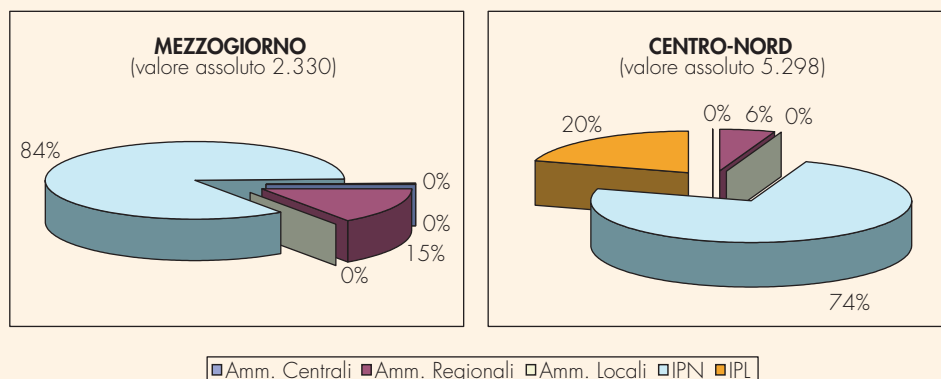
A determinare questo risultato è la spesa delle IPN e in particolare delle Ferrovie dello Stato che destinano alle regioni centro-settentrionali 7.347 milioni di euro contro i 1.196 milioni di euro riservati alle altre regioni. In questo comparto anche la spesa delle Amministrazioni Centrali non ha un effetto di riequilibrio, (lo Stato impiega nel Mezzogiorno 537 milioni di euro, mentre nel Nord raggiunge 641 milioni di euro).

Se si analizza, sempre in termini assoluti, l'apporto degli altri livelli di governo alla spesa del settore, è evidente come anche il contributo degli altri soggetti pubblici sia, nelle regioni del Mezzogiorno, molto al di sotto dei corrispondenti enti settentrionali. Infatti, ad eccezione delle Amministrazioni Regionali che spendono nel Sud 252 milioni di euro, contro i 182 milioni del Centro-Nord, le Amministrazioni Locali impiegano nel Centro-Nord 699 milioni di euro contro i 161 milioni di euro spesi nel resto del paese e le IPL investono 1.128 milioni di euro al Centro-Nord e 405 milioni di euro al Sud.

Nel Mezzogiorno la spesa per il settore Energia (vedi Figura III.15) è quasi interamente realizzata da due società che fanno parte delle Imprese Pubbliche Nazionali: l'Enel e l'Eni. Le quote destinate alle due aree (33 per Sud e 67 per cento al Nord) sembrano direttamente collegate ai consumi (elettricità per l'Enel e gas per l'Eni), segnalando una distribuzione che riflette la realtà strutturale dei territori.

Nel Centro-Nord si evidenzia invece un apporto aggiuntivo, dato dalle imprese pubbliche locali che meglio sembrano aver interpretato la liberalizzazione del mercato operata nel settore.

Figura III.15 – SPA, SETTORE ENERGIA: SPESA IN CONTO CAPITALE PER LIVELLI DI GOVERNO NEL CENTRO-NORD E NEL MEZZOGIORNO¹, 2005
(valori percentuali)

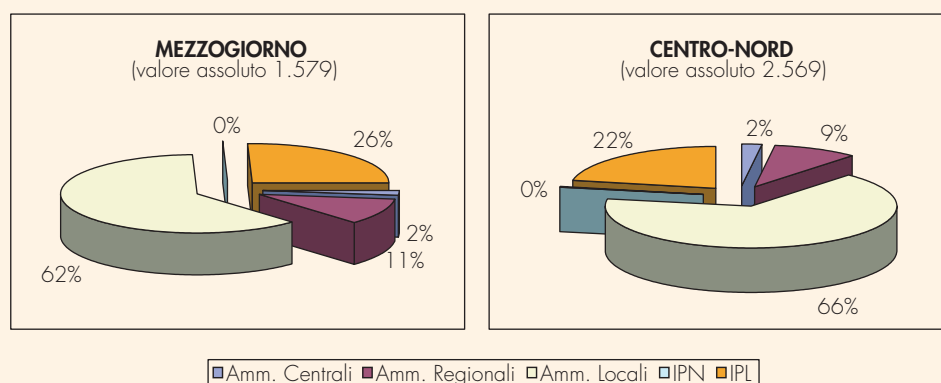


¹ Al netto delle partite finanziarie.

Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Nel comparto dell'edilizia (vedi Figura III.16), su un totale di spesa nazionale di 4.149 milioni di euro, 2.569 milioni di euro sono allocati nel Centro-Nord e 1.579 milioni di euro nel Mezzogiorno. In questo settore, sono le Amministrazioni Locali, tramite i Comuni, gli enti che maggiormente contribuiscono alle spese. Nel 2005, la spesa del settore nel Mezzogiorno è effettuata per il 62 per cento da Amministrazioni Locali, per il 26 per cento è alimentato dalle IPL, attraverso le Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (ATER), e per l'11 per cento dalle Amministrazioni Regionali. La parte residuale è coperta dalle Amministrazioni Centrali, con stanziamenti statali erogati tramite la Cassa Depositi e Prestiti.

Figura III.16 – SPA, SETTORE EDILIZIA: SPESA IN CONTO CAPITALE PER LIVELLI DI GOVERNO NEL CENTRO-NORD E NEL MEZZOGIORNO¹, 2005
(valori percentuali)



¹ Al netto delle partite finanziarie.

Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

III.1.4.2 Lo stato di attuazione del decentramento

Su un tema di interesse generale come quello del decentramento e del federalismo, esiste l'oggettiva esigenza di creare strumenti volti a rendere conto della sua evoluzione nel tempo nonché della responsabilità e del grado di attivismo dei diversi livelli di governo. A tale specifica esigenza cerca di rispondere la costruzione di un indicatore che, utilizzando la banca dati Conti Pubblici Territoriali, è utile a far luce, a livello nazionale e di singole aree regionali, sul ruolo svolto dai diversi livelli di governo - Stato, regioni e enti locali, ma anche IPL - nella gestione delle spese pubbliche. L'indicatore può offrire un contributo alla comprensione circa la portata degli effetti finanziari conseguenti all'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

L'indicatore qui presentato, basato sui livelli di spesa pubblica complessiva consolidata pro capite¹⁶, consente di dare conto dell'effettivo decentramento di funzioni dallo Stato alle autonomie in considerazione del fatto che un maggior grado di decentramento, dovrebbe portare - rispetto ai valori attuali comunque già significativi - la quota della spesa pubblica gestita dagli enti territoriali ad aumentare. Poiché lo scopo è quello di valutare il livello di decentramento della spesa pubblica in relazione alle funzioni potenzialmente conferite ai livelli di governo territoriale sulla base del vigente titolo V della Costituzione e di creare le premesse per una verifica della sua evoluzione futura, l'analisi, pur basata sulla spesa dell'intero universo SPA, è effettuata al netto di alcune poste non interessate dal decentramento e la cui inclusione porterebbe a falsare i risultati (attribuendo agli enti territoriali un ruolo inferiore a quello che essi potenzialmente hanno nella gestione dei servizi "decentrabili"¹⁷). In questo ambito, un ruolo importante si ritiene rivestano le Imprese Pubbliche Locali, in quanto delegate, dagli enti locali, a svolgere sul territorio specifiche funzioni.

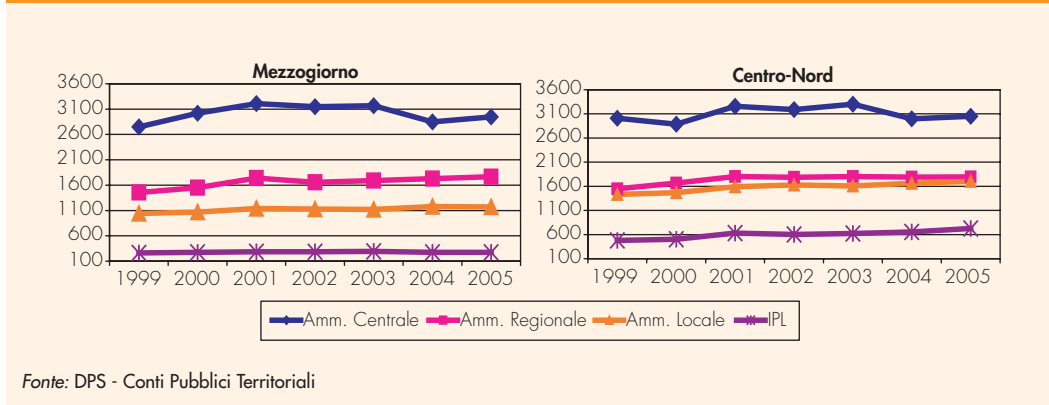
Le informazioni sul decentramento che possono desumersi dalla spesa totale consolidata pro capite (al netto delle suddette poste) mostrano che, non solo il livello di decentramento raggiunto in Italia al 2005 è di rilievo, ma che, a partire dal 2000 (anno in cui è stato avviato il decentramento amministrativo di cui alla legge 59 del 1997), il grado di decentramento è andato man mano crescendo in entrambe le aree del Paese, seppure con andamenti diversi (Figura III.17).

Nel 1999 nel Centro-Nord, dei 6.468 euro pro capite spesi sul territorio dal complesso delle amministrazioni del SPA, già 1.547 euro erano in capo alle Amministrazioni regionali, 1.432 euro erano erogati dalle Amministrazioni locali e

¹⁶ Un tale indicatore è tanto più utile nel caso italiano in cui la discussione non verte tanto sui presunti guadagni di efficienza derivanti da una gestione dei servizi e degli interventi pubblici più vicina alle esigenze delle collettività locali - come appunto dovrebbe avvenire con il rafforzamento del decentramento - quanto sul fatto che tali guadagni potrebbero essere più che compensati, almeno a livello nazionale, da una spinta alla crescita della spesa pubblica sia per l'aumento dei costi di transazione, sia per l'aumento dei costi di gestione, soprattutto se l'amministrazione centrale, a fronte del conferimento di funzioni agli enti territoriali, non riducesse in modo adeguato le proprie strutture e il proprio personale, sia, infine, per le maggiori difficoltà a controllare la dinamica della spesa pubblica quando una quota maggiore di quella attuale, già consistente, venisse gestita dalle amministrazioni regionali e locali.

¹⁷ Le poste escluse sono: 1) la spesa d'interessi sul debito pubblico; 2) l'intero apporto delle Imprese Pubbliche Nazionali; 3) gli esborsi relativi al settore previdenziale.

Figura III.17 – SPA: SPESA TOTALE PER LIVELLI DI GOVERNO, 1999-2005
(euro pro capite costanti 1999)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

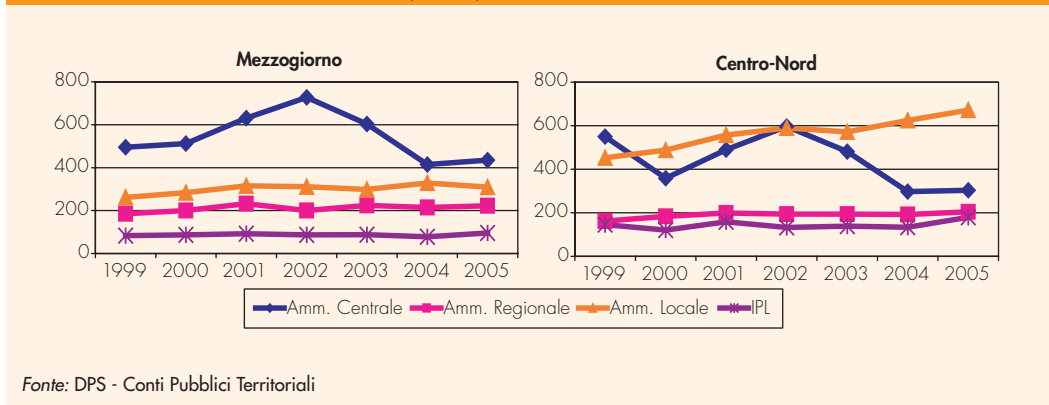
479 euro venivano spesi dalle imprese pubbliche locali, (le Amministrazioni territoriali nel loro complesso davano un apporto alla propria area del 53 per cento). Nel 2005, su un apporto complessivo al settentrione di 7.277 euro pro capite, le Amministrazioni territoriali spendono rispettivamente 1.796 euro, 1.432 euro e 726 euro per abitante, con una quota assorbita complessivamente sul totale del 58,1 per cento.

Nel Mezzogiorno, d'altra parte, dal 1999 al 2005 le amministrazioni regionali sono passate da 1.454 a 1.767 euro pro capite, quelle locali da 1.040 a 1.172 euro e le IPL da 263 a 274 euro, aumentando, complessivamente la quota sul totale dell'area dal 50 per cento del primo anno al 52 per cento dell'ultimo.

Si può comunque affermare che nel Sud del paese il ruolo dello Stato appare in generale maggiore che al Centro-Nord, il che indica che ancora oggi gli interventi a sostegno dello sviluppo economico del Mezzogiorno sono gestiti in misura significativa dal governo centrale.

Una evoluzione più evidente dei processi di decentramento si registra nell'esame della spesa in conto capitale (Figura III.18).

Figura III.18 – SPA: SPESA IN CONTO CAPITALE PER LIVELLI DI GOVERNO, 1999-2005
(euro pro capite costanti 1999)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Nelle erogazioni del conto capitale intervengono, in entrambe le aree, soprattutto lo Stato e gli enti locali, mentre alle regioni e alle IPL spetta un ruolo secondario. Il fatto che le regioni gestiscano una quota modesta delle spese di capitale è giustificato dal fatto che queste, in ossequio al principio di sussidiarietà ribadito anche nel testo vigente del Titolo V della Costituzione, operano soprattutto attraverso gli enti locali.

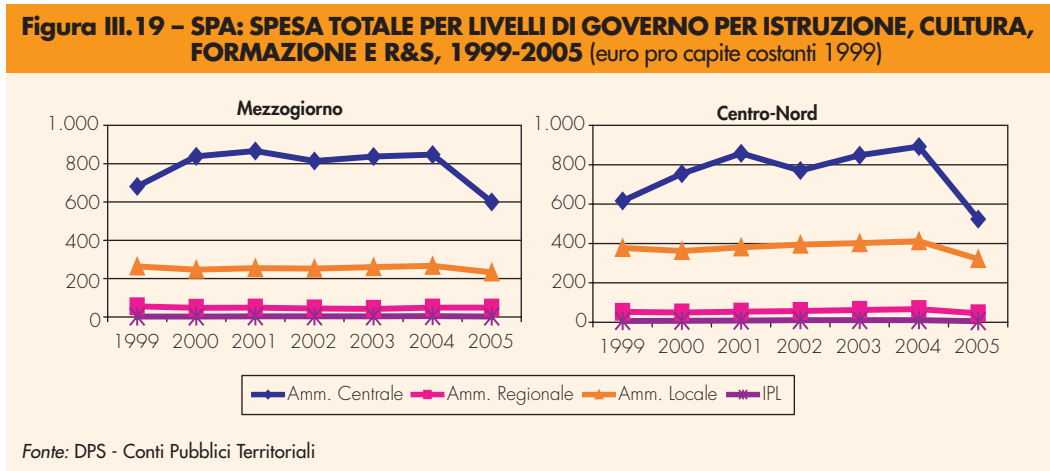
Dagli andamenti dei due grafici si può desumere che la politica di devoluzione è stata recepita maggiormente nel territorio del Centro-Nord, confermando come il decentramento sia fortemente influenzato dal livello di sviluppo economico e amministrativo già raggiunto nelle diverse regioni.

Le Amministrazioni Regionali mostrano un andamento crescente in tutto il periodo considerato (26 per cento nel Nord e 20 per cento al Sud), andamento confermato anche nel 2005.

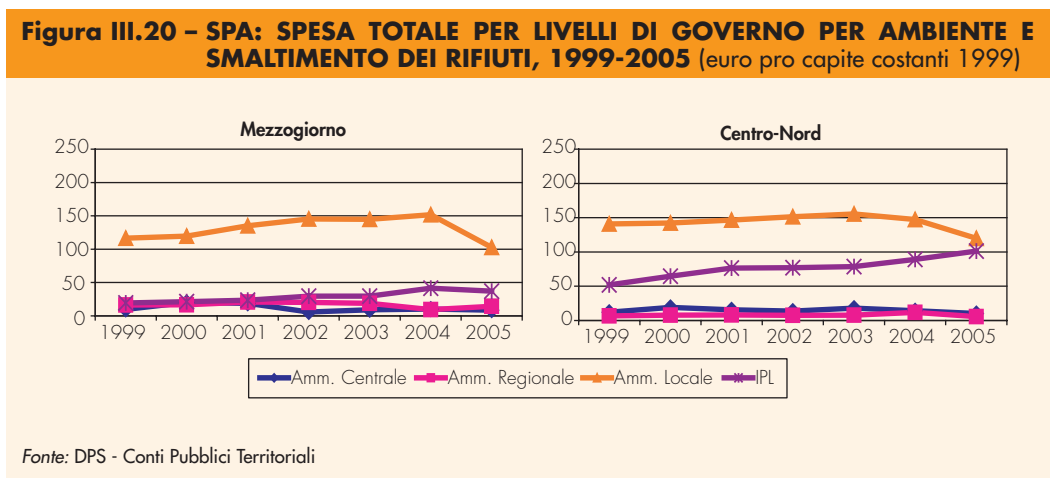
In entrambe le aree è più accentuata la crescita degli enti locali che tra l'inizio e la fine del periodo considerato aumentano la loro spesa di oltre il 48 per cento nel Centro-Nord e del 18 per cento nel Sud. L'amministrazione centrale riduce fortemente il suo contributo nel Nord (-45 per cento), e in maniera più contenuta nel Mezzogiorno (-12 per cento), dove comunque lo Stato mantiene un ruolo importante nelle politiche di riequilibrio territoriale.

Le imprese pubbliche locali, pur presentando livelli di spesa ancora modesti rispetto al totale, gestiscono un volume d'investimenti sempre più consistente come dimostra la crescita di circa il 23 per cento nell'area settentrionale e del 14 per cento in quella meridionale. Non di poco rilievo la considerazione che nel Nord le IPL gestiscono una spesa in conto capitale poco al di sotto di quella attribuibile alle amministrazioni regionali, cosa che non è ancora avvenuta nel Mezzogiorno.

Le diverse modalità con cui si manifestano gli effetti del decentramento nelle aree del Paese, possono desumersi osservando gli andamenti per alcuni macrosettori specifici. Per il macrosettore ottenuto dai flussi di istruzione, formazione professionale, cultura e ricerca e sviluppo, il cui andamento è riportato nella Figura III.19, si nota come, in entrambe le aree, l'amministrazione centrale mantiene ancora un forte ruolo nella spesa (che solo nell'ultimo anno segna una riduzione consistente). Ciò è dovuto essenzialmente al pagamento di stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi ai dirigenti scolastici, al personale docente, educativo, amministrativo, tecnico ed ausiliario relativi a parte della scuola primaria, alla secondaria e a quella universitaria ancora in capo al bilancio dello Stato. Le amministrazioni locali, gestendo parte delle scuole primarie, sono, tra le Amministrazioni territoriali, quelle che danno il maggiore apporto ai cittadini, mentre gli altri soggetti presentano un apporto pressoché residuale. Le future fasi del decentramento dovrebbero portare ad una riduzione del peso dell'amministrazione centrale in questo macrosettore a favore di quelle territoriali.



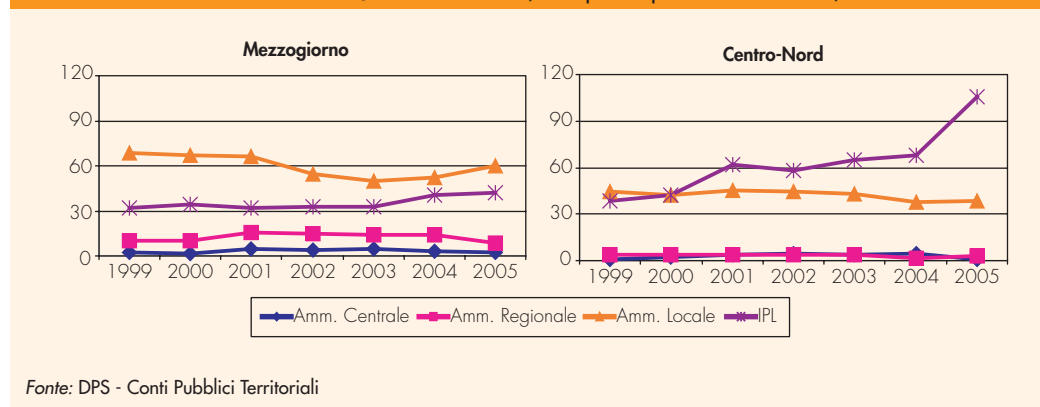
Un altro macrosettore interessante dal punto di vista del decentramento è quello ottenuto dalla somma di ambiente e smaltimento dei rifiuti. In questo caso, sono le Amministrazioni territoriali che danno il maggior apporto al territorio (Figura III.20).



In particolare, oltre al ruolo predominante delle amministrazioni locali (che presentano tuttavia un calo nel 2005) è interessante sottolineare l'evoluzione delle IPL che, soprattutto nel Centro-Nord, segnano una crescita continua nel periodo considerato, attestante il graduale decentramento della gestione alle aziende e società del territorio (assolvendo gradualmente anche funzioni delle amministrazioni locali). Le amministrazioni regionali e quella centrale vedono invece sempre più ridursi il loro apporto alle questioni ambientali, manifestandosi pienamente gli effetti del federalismo.

Analogo ragionamento può essere fatto per il macrosettore del ciclo integrato dell'acqua (Figura III.21).

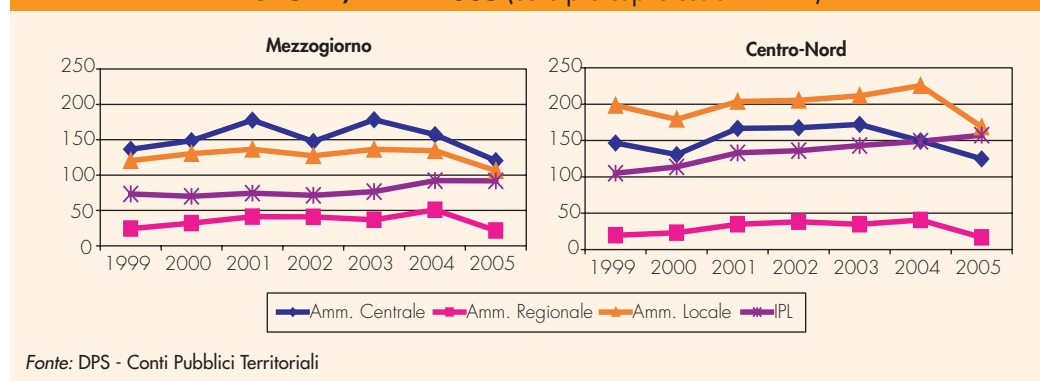
Figura III.21 – SPA: SPESA TOTALE PER LIVELLI DI GOVERNO PER CICLO INTEGRATO DELL'ACQUA, 1999-2005 (euro pro capite costanti 1999)



In questo caso le IPL registrano una spesa crescente in tutto il periodo e, nell'ultimo anno, arrivano a eguagliare la spesa degli enti locali nel Mezzogiorno, e nel Centro-Nord addirittura a superarla abbondantemente. In questo caso gli effetti del decentramento sono rintracciabili soprattutto attraverso l'affidamento della gestione del servizio idrico alle aziende e alle società presenti sul territorio, riducendosi man mano il ruolo diretto di comuni e province.

Diverso è infine il caso della viabilità e degli altri trasporti (Figura III.22) in cui, l'amministrazione centrale, attraverso soprattutto la spesa dell'Anas e quella dello Stato indirizzata alle ferrovie in concessione¹⁸, risulta avere ancora un ruolo importante nel Sud, anche se gli enti territoriali nel loro complesso hanno assunto un ruolo sempre più importante nella gestione del settore.

Figura III.22 – SPA: SPESA TOTALE PER LIVELLI DI GOVERNO PER VIABILITÀ E ALTRI TRASPORTI, 1999-2005 (euro pro capite costanti 1999)



Non è da trascurare, inoltre, il ruolo sempre più preponderante delle IPL che in entrambe le aree tendono addirittura a eguagliare nel 2005 la spesa pro capite delle Amministrazioni Locali, da sempre gestori della spesa del trasporto pubblico locale.

¹⁸ Si ricorda che, essendo la spesa riferita al SPA al netto delle Imprese Pubbliche Nazionali, gli effetti della spesa delle Ferrovie dello Stato non sono considerate.

RIQUADRO K - LA SPESA PUBBLICA NEL SETTORE AMBIENTE: UNA LETTURA DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

Nell'analizzare il settore Ambiente dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), va innanzi tutto precisato quali tipi di intervento questa voce effettivamente comprenda. Essendo infatti la definizione di ambiente assai ampia, si rischia sovente di attribuire a questo ambito di intervento pubblico spese che in realtà andrebbero inserite in settori differenti. Nello specifico i CPT classificano nel settore "Ambiente" tutte le attività riguardanti la tutela dell'assetto idrogeologico, la conservazione del suolo e tutti gli interventi finalizzati alla protezione delle biodiversità e del paesaggio¹. Sono infine parte integrante di questo settore tutte le attività di forestazione e gestione forestale. Nella classificazione rientrano, infine, le spese sostenute dagli enti dipendenti regionali e sub-regionali, come le ARPA e le società partecipate dalle Regioni (o da enti sub-regionali).

Sono invece da escludersi tutte le spese riguardanti il ciclo integrato dei rifiuti (catalogate dai CPT nel settore Rifiuti), così come le spese concernenti il ciclo integrato dell'acqua (classificate dai CPT nell'omonimo settore). Va inoltre ricordato che sono esclusi gli interventi riguardanti l'estrazione, la distribuzione e lo sfruttamento delle varie fonti di energia, anche quando riguardano le fonti rinnovabili, in quanto catalogati all'interno del settore Energia.

Complessivamente le spese del settore pubblico allargato classificate nel settore Ambiente sono pari in media annua 1999-2005 a circa 7 miliardi di euro, di cui circa il 70 per cento erogate nei territori del Centro-Nord (cfr. Tavola K.1). Inoltre, in questo settore, la quota in conto capitale raggiunge in media nazionale il 41 per cento circa sul totale della spesa complessiva, e il 44 per cento considerando le sole regioni del Mezzogiorno.

Tavola K.1 - LA SPESA PER L'AMBIENTE DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: SPESA CORRENTE E IN CONTO CAPITALE PER LIVELLO DI GOVERNO E RIPARTIZIONE TERRITORIALE, MEDIA 1999-2005 (milioni di euro a prezzi correnti)

	Spesa Corrente			Spesa in conto capitale			Spesa totale		
	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
Amministrazioni Centrali	200,9	87,9	288,8	407,9	175,8	583,8	608,9	263,7	872,6
Amministrazioni Regionali	99,5	113,3	212,8	220,1	237,9	458,0	319,7	351,2	670,9
Enti Locali	1.339,2	792,8	2.132	1.043,8	430,9	1.474,7	2.383,0	1.223,7	3.606,7
Imprese Pubbliche Locali	1.311,5	145,4	1.456,9	256,2	26,1	282,4	1.567,7	171,5	1.739,3
Totale	2.951,2	1.139,3	4.090,5	1.928,1	870,8	2.798,9	4.879,3	2.010,1	6.889,4
Partite Finanziarie	-	-	-	52,6	25,4	78,0	52,6	25,4	78,0
Spesa Totale	2.951,2	1.139,3	4.090,5	1.980,8	896,2	2.877,0	4.932,0	2.035,5	6.967,5

Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Per ciò che riguarda la composizione della spesa tra i diversi livelli di governo, emerge come i principali erogatori di spesa, sia corrente che in conto capitale, siano gli Enti Locali (51,8 per cento in media nazionale oltre il 60 per cento nel Mezzogiorno). Confrontando la diversa composizione della spesa tra le regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno, emergono tuttavia notevoli differenze riguardanti, in particolar modo, la spesa erogata dalle Imprese Pubbliche Locali e dalle Amministrazioni Regionali. Nel Mezzogiorno infatti le Imprese Pubbliche Locali non raggiungono l'8,5 per cento della spesa totale (contro un valore medio del Centro-Nord che sfiora

¹ Nell'ambito di un supplemento d'analisi riguardante il settore Ambiente, si è andati ad osservare il grado di copertura, da parte dei Conti Pubblici Territoriali, delle spese del settore pubblico per le Aree Naturali Protette (istituite dalla legge quadro 394/1991) presenti sul territorio nazionale.

Nonostante i CPT, attraverso gli enti gestori, individuino più dell'80 per cento delle Aree Protette, lo studio non ha permesso di identificare puntualmente i flussi di spesa relativi a suddette aree. Ciò è dovuto principalmente al fatto che più del 70 per cento delle spese destinate a queste aree sono inserite in voci di bilancio di enti, come Regioni, Province e Comuni, che non permettono di ricostruire il dato disaggregato.

il 32 per cento) mentre sono le Amministrazioni Regionali ad erogare un volume di spesa più elevato sia in termini assoluti (351 milioni di euro, contro 319 nel Centro-Nord) che in termini percentuali (17,3 per cento contro una media del Centro-Nord di appena il 6,5 per cento).

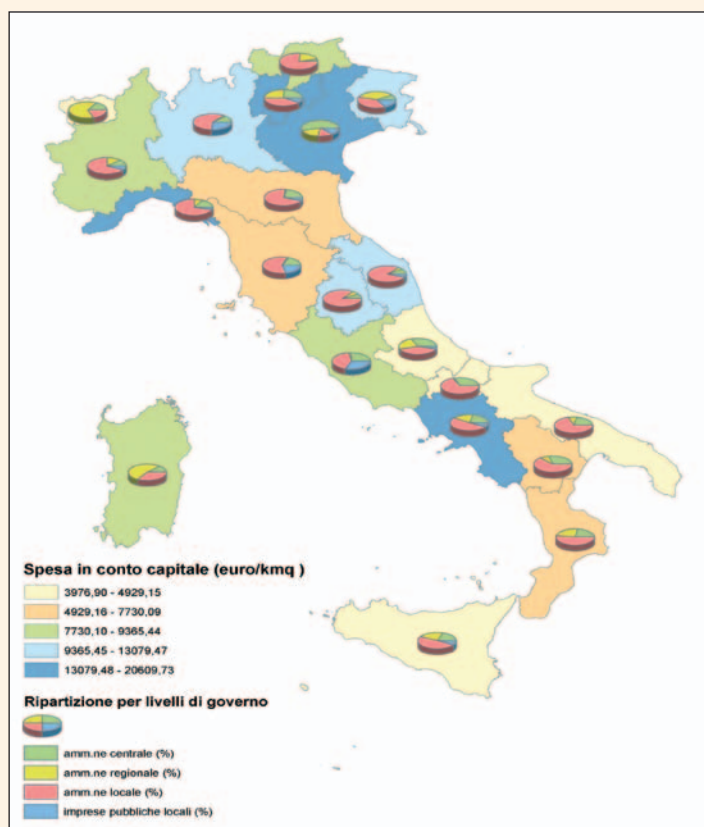
Da questa struttura della spesa si può quindi desumere come, data l'esiguità di Imprese Pubbliche Locali presenti nel Mezzogiorno, siano le Amministrazioni Regionali a realizzare direttamente una maggiore quantità d'interventi.

È proprio focalizzando l'attenzione sulla distribuzione territoriale degli investimenti pubblici (al netto delle partite finanziarie) che emerge una chiara differenza tra regioni del Mezzogiorno e resto del Paese (cfr. Figura K.1).

La figura K.1, che riporta la spesa in conto capitale per kmq, mostra investimenti molto bassi in tutte le regioni del Mezzogiorno, con l'unica eccezione della Campania che, al contrario, si attesta su valori simili a quelli di Veneto e Trentino (tra i 15 e i 20 mila euro circa).

La ripartizione della spesa tra i vari livelli di governo permette di individuare tre situazioni regionali particolari, due nel Mezzogiorno (Abruzzo e Molise) e una nel Centro-Nord (Veneto), per le quali si rileva una elevata incidenza della spesa direttamente erogata dallo Stato. Per Abruzzo e Molise l'elevato peso della spesa statale è dovuto principalmente al basso livello di spesa complessivo che riguarda tutti i soggetti competenti ad intervenire in questo ambito. Nel caso del Veneto invece, ciò è dovuto agli interventi compiuti dallo Stato per le attività di bonifica del territorio della Laguna di Venezia.

Figura K.1 – SETTORE AMBIENTE: SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER KMQ, EURO E COMPOSIZIONE PER LIVELLI DI GOVERNO (valori percentuali)



RIQUADRO L – GLI SVILUPPI DELL'INDICATORE ANTICIPATORE: PRIMI ESITI DELLA FASE SPERIMENTALE

I dati CPT hanno significativamente migliorato la loro tempestività. Da un ritardo di due anni rispetto al periodo di riferimento delle informazioni si è raggiunto l'obiettivo di un solo anno di differenza nella produzione dei dati annuali su spese e entrate del Settore Pubblico Allargato (SPA) e della Pubblica Amministrazione (PA). Questo rappresenta per i CPT un traguardo, ottenuto con un significativo sforzo della Rete dei Nuclei e sostenuto anche dal meccanismo di Premialità dedicato al Progetto, ma è al tempo stesso un limite difficile da superare tenendo conto delle fonti informative che alimentano la banca dati.

A partire dall'anno 2003 il Progetto CPT si era già dotato, con riferimento alla sola spesa in conto capitale della PA, di uno strumento statistico, l'Indicatore Anticipatore (IA), che ha fornito, per le diverse categorie di spesa, stime territorializzate proprio per l'anno di riferimento che oggi la produzione CPT ha raggiunto. Ciò comporta, per lo strumento IA, nuovi ambiti di applicazione¹ che conducono, da un lato, alla produzione di stime infrannuali della spesa (stime trimestrali e stima annuale effettuata in corso d'anno) e, dall'altro, a previsioni della spesa annuale futura (per l'anno successivo quello in corso).

La base informativa a supporto dell'IA è già oggi assai ricca ma gli sviluppi appena indicati ne sollecitano ulteriori ampliamenti. L'IA, infatti, dispone, con circa un periodo di ritardo, di dati trimestrali provenienti dalla Trimestrale di Cassa della Ragioneria Generale dello Stato e riferiti alla spesa di Regioni, Province, Comuni, ASL e Comunità Montane, dai mandati di pagamento dello Stato, dalla banca dati degli investimenti dell'Anas e da elaborazioni ad hoc riferite a specifiche leggi di incentivazione alle imprese, a patti territoriali e contratti di programma e ai crediti d'imposta. Queste informazioni, per poter garantire l'estrapolazione delle stime a periodi futuri, devono essere integrate con variabili di natura più prettamente economica. È stato dunque sperimentato, nell'ambito del sistema CPT-IA, l'impiego di altri e nuovi dati. In particolare per gli investimenti pubblici sono state utilizzate le informazioni derivanti dai bandi di gara pubblicati² che rappresentano, di fatto, i primi anticipatori di una spesa che si potrà osservare contabilmente solo dopo un certo intervallo di tempo. Sono dati "micro", osservati a livello di singolo appalto, che, opportunamente agganciati a previsioni dei profili di spesa degli investimenti pubblici³, sono in grado di dare indicazioni circa la spesa che ogni diverso territorio dovrebbe esprimere. Per quanto riguarda i trasferimenti, mancando la dispo-

¹ Per maggiori dettagli sull'Indicatore Anticipatore cfr. Appendice.

² La banca dati dei bandi di gara è pubblicata dalla società Telemat. Essa raccoglie informazioni su tutti i bandi di gara ad evidenza pubblica riportando per ciascuno di essi le seguenti informazioni: stazione appaltante, importo a base d'asta, categoria dei lavori, localizzazione e procedura di gara. Inoltre, essa riporta anche gli esiti di ciascuna gara d'appalto relativamente alle seguenti informazioni: data di esperimento, ribasso d'asta e ditta aggiudicataria.

³ Tali modelli, si applicano attualmente al programma degli APQ, ma possono essere efficacemente mutuati all'ambito della stima della spesa in conto capitale.

bilità di indicatori di spesa da impiegare per la previsione, sono state individuate diverse ipotesi di scenario su variabili di tipo economico a livello territoriale.

Nel corso dell'ultimo anno sono state realizzate, per la spesa in conto capitale della PA, alcune prime sperimentazioni sia di stime trimestrali che di stima annuale in corso d'anno. Nel prossimo futuro l'attività sarà dedicata alla previsione di tale spesa per l'anno successivo.

Le stime trimestrali si sono ottenute ripartendo per trimestre i dati annuali sulla base della dinamica congiunturale di indicatori di riferimento, determinando anche dati trimestrali in corso d'anno quando l'informazione annuale non è ancora disponibile⁴. Le formule di trimestralizzazione sperimentate sono rappresentate da modelli di regressione lineare con ipotesi diverse sulla componente residuale (ad esempio, errori autoregressivi di primo ordine o di tipo random walk)⁵. Per la stima della spesa annua, in corso d'anno, sono invece stati testati diversi approcci per, da una parte, prevedere i trimestri mancanti degli indicatori di riferimento a livello annuale e stimare poi successivamente la spesa complessiva annuale della PA. Si sono impiegati a questo scopo dapprima modelli econometrici di tipo dinamico su base trimestrale sfruttando, per gli investimenti, l'informazione esogena derivante dai bandi di gara e per i trasferimenti, specifiche variabili rappresentative del ciclo economico; successivamente si sono provate diverse strategie di modellizzazione (modello econometrico dinamico su base annuale per stabilire la relazione tra serie CPT e indicatori di riferimento di fonte IA, già ricostruiti a livello annuale, comprendenti anche ritardi temporali delle diverse variabili; oppure estrapolazione dei trimestri in corso d'anno attraverso i modelli di trimestralizzazione della spesa utilizzati per le stime trimestrali).

I diversi approcci metodologici da adottare e la complessa strategia di calcolo e modellizzazione che ne consegue per pervenire alle stime IA saranno oggetto, nei prossimi mesi, di ulteriori validazioni, verifiche e integrazioni per concludere l'attuale fase di sperimentazione.

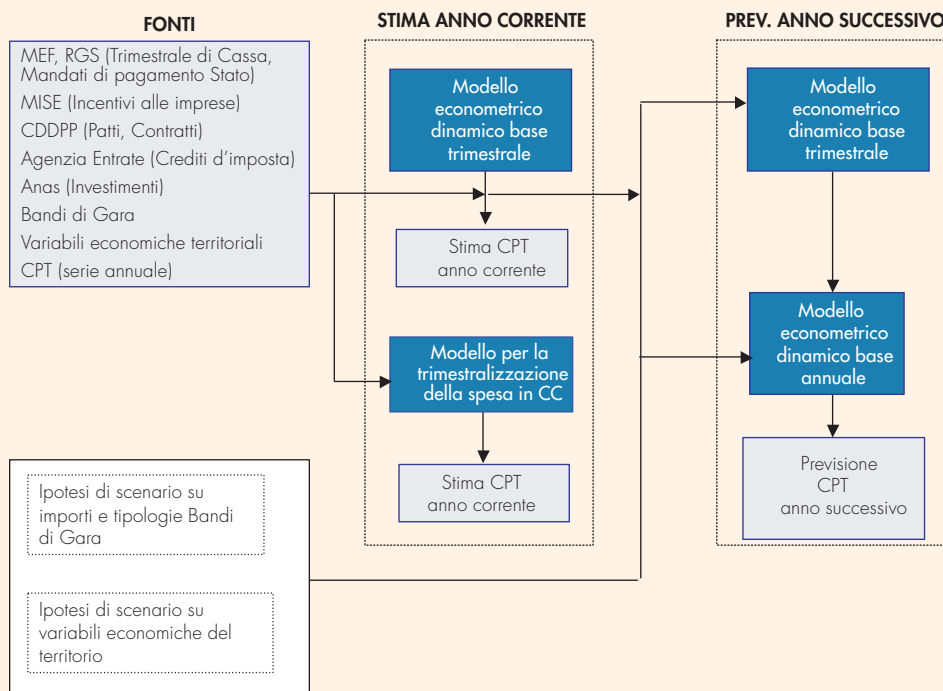
Sinteticamente la strategia attualmente in fase di test può essere descritta attraverso lo schema sotto riportato, nel quale la stima della spesa dell'anno corrente si riferisce sia a quella trimestrale che a quella annuale.

Nel grafico successivo sono invece presentate le prime stime trimestrali dei CPT relative agli investimenti e trasferimenti per le circoscrizioni Mezzogiorno e Centro-Nord, limitatamente all'insieme degli Enti Locali, dello Stato e dell'Anas basate sugli indicatori congiunturali disponibili fino al terzo trimestre 2006. Per quanto riguarda i primi esiti della stima della spesa annuale, ottenuti applicando il primo dei due metodi sopra descritti, questi sono presentati nella nota metodologica dei Conti Pubblici Territoriali, paragrafo 6 nell'Appendice.

⁴ Per le stime infrannuali è stata impiegata l'impostazione metodologica già utilizzata dall'Istat per la produzione delle stime trimestrali di contabilità nazionale. Si veda a tale proposito: Istituto nazionale di Statistica, Commissione di studio sul trattamento dei dati ai fini dell'analisi congiunturale, Rapporto finale, Ottobre 2005.

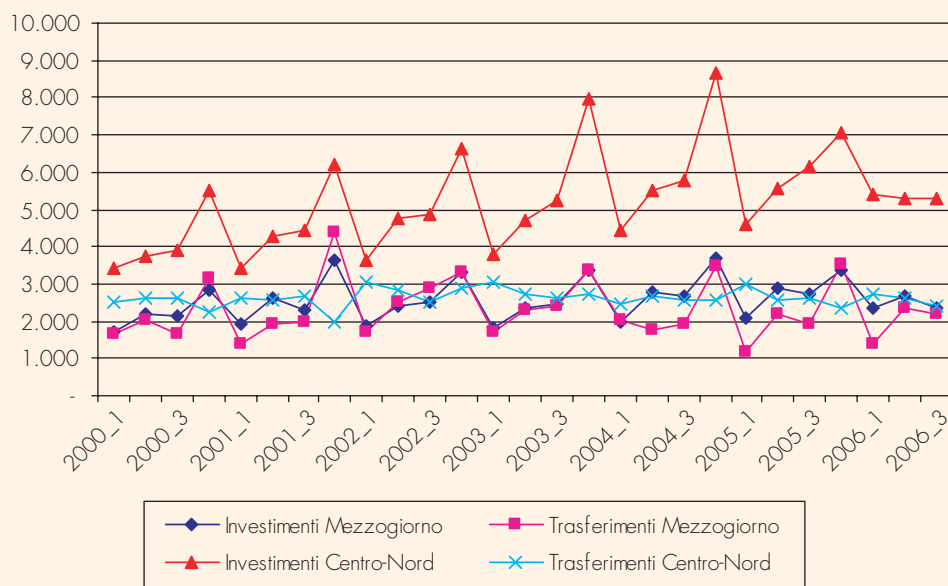
⁵ Si vedano, oltre al testo citato nella nota precedente, anche i seguenti lavori: Chow, G. e Lin, A.L. (1971), Best Linear Unbiased Interpolation, distribution and Extrapolation of Time Series by Related Series, The Review of Economics and Statistics, 53, 4, 372-375 e Fernandez, P.E.B. (1981), A Methodological note on the estimation of time series, The Review of Economics and Statistics, 63, 3, 471-478.

Figura L.1 – LE STIME INFRANNUALI E LA PREVISIONE ANNUALE DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA



Fonte: DPS - Indicatore Anticipatore, Conti Pubblici Territoriali

Figura L.2 – LE PRIME STIME INFRANNUALI DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA, 2000-2006 (totale enti locali, stato, anas, valori in milioni di euro)



Fonte: DPS - Indicatore Anticipatore, Conti Pubblici Territoriali

III.2 Quadro finanziario unico pluriennale programmatico 2007-2015

Il Quadro Finanziario Unico programmatico di cassa (QFU) è uno strumento di previsione e programmazione delle grandezze finanziarie di spesa in conto capitale relative alle due macroaree del territorio nazionale. Esso consente una trasparenza sull'entità delle risorse disponibili sia per le scelte più generali in materia di spesa in conto capitale, sia per le specifiche politiche aggiuntive per lo sviluppo, in attuazione dell'articolo 119, comma 5 della Costituzione e in coerenza con il Trattato dell'Unione Europea¹⁹.

Attraverso l'elaborazione del QFU, che periodicamente registra i cambiamenti delle variabili macroeconomiche e le variazioni dei criteri di classificazione degli aggregati, la programmazione delle risorse destinate al Mezzogiorno viene annualmente raccordata con quella nazionale, e vengono delineate le compatibilità finanziarie tra gli obiettivi di sviluppo concordati in sede europea (con il QSN) e nazionale (con il DPEF) e gli obiettivi di risanamento del bilancio. Il Quadro costituisce altresì uno strumento conoscitivo sulla politica regionale e sui suoi obiettivi finanziari utilizzato nel confronto parlamentare e con le parti economiche e sociali sin dal 1999.

Il QFU, nella versione aggiornata con i dati Istat 1 marzo 2007²⁰, evidenzia che la spesa in conto capitale nazionale, al netto delle vendite degli immobili e di alcune altre voci²¹, ha subito negli ultimi anni un rallentamento, dal 4,4 del 2003 al 4,0 per cento del Pil nel 2006.

La spesa in conto capitale, al netto delle citate poste correttive, dal 2003 è praticamente stazionaria in termini nominali intorno ai 58,5 miliardi di euro (cfr. Tavola III.5). La spesa per investimenti fissi lordi (al netto della vendita e cartolarizzazione degli immobili) si è ridotta in termini monetari del 3,4 per cento nel 2006 tornando ai valori di 4 anni or sono (35,4 miliardi di euro) dopo la crescita nel 2004; i contributi agli investimenti si sono lievemente ridotti a causa del rallentamento delle agevolazioni alle imprese, dei crediti d'imposta e dei bandi della legge 488/1992.

La quota di spesa in conto capitale affluita al Mezzogiorno rispetto al totale nazionale, (si veda anche il paragrafo III.1) dopo l'accelerazione del 2001, ultimo anno consentito per utilizzare i finanziamenti del ciclo di programmazione comunitaria 1994-1999 (e gli anticipi di spesa per i patti territoriali), è rimasta al di sotto del 40 per cento. Nel 2006 le stime di preconsuntivo segnalano un modesto incremento della quota destinata al Mezzogiorno, sebbene i vincoli alla spesa in conto capitale posti nella Legge finanziaria per il 2006 con il Patto di stabilità interno non fossero applicabili (al contrario di quanto av-

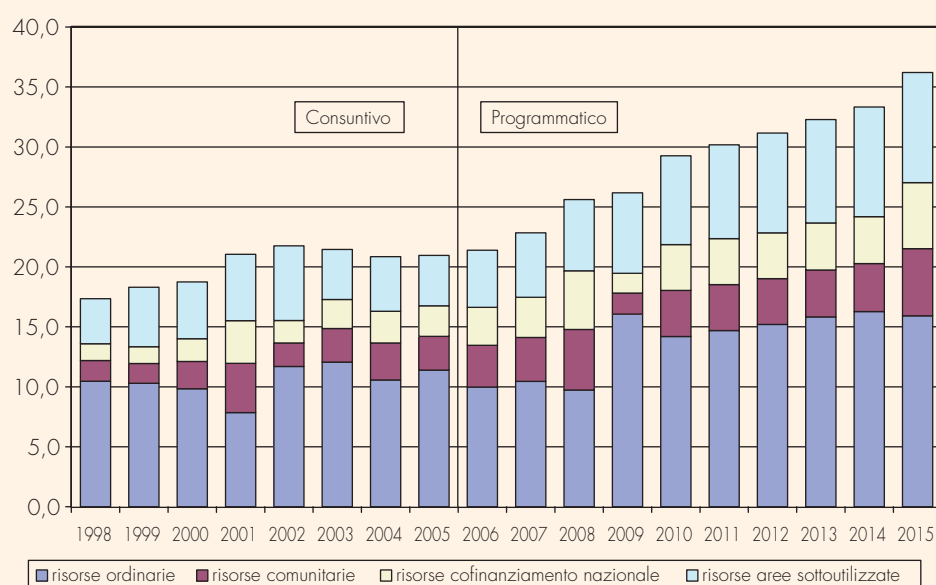
¹⁹ Per maggiori dettagli sulla metodologia di costruzione del quadro e sulle ipotesi su cui poggiano le previsioni di spesa si rimanda alla "Nota Metodologica al Quadro Finanziario Unico" nell'Appendice di questo Rapporto.

²⁰ Cfr. Istat "Conti economici nazionali. Anni 2004-2006", 01/03/2007.

²¹ Sono poste inserite nell'aggregato ISTAT per motivi di classificazione contabile, che ne alterano la dimensione reale e dunque l'effetto netto sul mercato. Si tratta in particolare degli incassi da vendita e cartolarizzazione degli immobili (che viene contabilizzata in riduzione degli investimenti fissi) e di altre voci minori (ad es. alcune spese della Difesa più propriamente di natura corrente). Dal 2001 in poi, vengono inoltre aggiunti gli apporti al capitale di Ferrovie SpA, che sono stati inseriti nella riclassificazione recentemente effettuata dall'ISTAT (giugno 2005). Nel 2006 sono state contabilizzate alcune uscite straordinarie pari a 29,666 miliardi di euro costituite da: 15,982 miliardi per i rimborsi IVA sulle auto aziendali a seguito della sentenza della Corte di Giustizia Europea del 14 settembre 2006, 12,950 miliardi per il finanziamento dell'Alta Velocità, in conseguenza dell'accollo diretto del debito di Infrastrutture SpA disposto dalla Legge finanziaria per il 2007 e 0,734 miliardi per la retrocessione alla società di cartolarizzazione dei crediti di contributi sociali dovuti dai lavoratori agricoli.

venne nel 2005) ai finanziamenti e cofinanziamenti su programmi comunitari²². La spesa per infrastrutture materiali e immateriali e incentivi indirizzata alle regioni meridionali mantiene il profilo già evidenziato per l'intero Paese, anticipando però al 2003 la fase di leggero declino e passando quindi dai quasi 22 miliardi di euro del 2002 ai 21,0 miliardi del 2005 (valore simile a quello del 2004). Per il 2006 si stima una leggera ripresa che porta il valore della spesa in conto capitale nell'area a 21,4 miliardi, corrispondente ad una quota del Mezzogiorno sulla spesa complessiva del 36,3 per cento.

Figura III.23 - SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE NEL MEZZOGIORNO
(miliardi di euro)



Fonte: Elaborazioni DPS - Quadro Finanziario Unico

Per una valutazione puntuale dei profili di spesa anche in vista di eventuali interventi correttivi e ai fini di una politica di programmazione risulta funzionale la scomposizione delle risorse destinate al Mezzogiorno per fonte di finanziamento: nel 2000-2006, la spesa effettuata con risorse ordinarie è pari, in media, a 10,5 miliardi, quella a valere sulle risorse comunitarie a 2,9 miliardi, il relativo cofinanziamento nazionale a 2,6 miliardi, mentre la spesa sostenuta con risorse aggiuntive nazionali è di 4,9 miliardi (cfr. Figura III.23).

L'andamento della spesa a valere su risorse ordinarie nel Mezzogiorno con riferimento alla riduzione evidenziata a partire dal 2004, sconta le difficoltà manifestate da Amministrazioni ed Enti (Ferrovie dello Stato, ANAS ecc.) a effettuare investimenti pari al 30 per cento della loro spesa nel Sud del Paese²³.

Le risorse comunitarie e il relativo cofinanziamento dopo un fisiologico calo successivo al valore massimo di spesa registratosi nel 2001 per la chiusura del Programma Co-

²² La deroga è disposta dal comma 147 dell'art. 1 della Finanziaria per il 2006 che recita: "Limitatamente all'anno 2006 il complesso delle spese in conto capitale di cui ai commi 139 e 141 è calcolato anche al netto delle spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dall'Unione europea, ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale".

²³ Cfr. paragrafo III.I.1.

munitario 1994-1999, riprendono a crescere nel 2003 e 2004, con una lieve riduzione nel 2005 che le porta ad attestarsi intorno ai 5,4 miliardi²⁴.

Anche le risorse aggiuntive per le aree sottoutilizzate sono previste in lieve crescita, da 4,2 a 4,8 miliardi del 2006.

Per il periodo programmatico, le previsioni del QFU scontano un profilo di incremento della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno in linea con i target indicati nel DPEF 2007-2011, ovvero ancorata, a partire dal 2007, al 4,2 per cento del Pil. Tali valutazioni tengono conto dell'ingente ammontare di risorse stanziato e già assegnate e dell'introduzione negli anni recenti di regole premiali per la programmazione della politica regionale comunitaria e nazionale²⁵.

In particolare, la nuova formulazione del QFU si basa su una previsione di spesa dei Fondi strutturali (e relativo cofinanziamento) che considera la sovrapposizione di due cicli di programmazione, 2000-2006 e 2007-2013, nel biennio 2007-2008. Le proiezioni di spesa sono definite a seguito della chiusura del QSN sulla base di un ammontare di risorse disponibili per l'Italia pari a 28,1 miliardi di euro (FESR e FSE), di cui 21,6 all'area Convergenza, inclusa la Regione Basilicata in *phasing out*, e 6,3 all'area Competitività, inclusa la Regione Sardegna in *phasing in*. La parte rimanente delle risorse è assegnata all'Obiettivo Cooperazione territoriale. Il cofinanziamento nazionale è stato stimato in base ai tassi medi per Obiettivo utilizzati nel ciclo di programmazione 2000-2006 nella misura del 50 per cento circa del costo pubblico. È previsto un picco di spesa nel 2008, a chiusura del ciclo 2000-2006 simile al precedente ciclo di programmazione. Il profilo annuo di spesa è stato infatti stimato in base all'ipotesi che i flussi di cassa permettano di non incorrere nel disimpegno automatico delle risorse, in base alla cosiddetta "regola dell'N+2". A fronte di una spesa complessiva per l'Italia sino al 2009 pari a 2,6 miliardi di euro di risorse comunitarie e a 2,9 miliardi del corrispettivo cofinanziamento nazionale, se si considera la sola area Mezzogiorno, la spesa prevista per lo stesso arco temporale è pari a circa 1,9 miliardi di euro sia per la fonte comunitaria sia per il cofinanziamento nazionale²⁶.

La spesa finanziata dal Fondo aree sottoutilizzate è ipotizzata in crescita costante per l'intero periodo, anche in considerazione delle risorse autorizzate fino al 2013 (spendibili fino al 2015) dalla Legge finanziaria per il 2007, al fine di consentire una programmazione settennale e garantire un flusso annuo programmato di alimentazione del ciclo della spesa. La previsione di spesa del FAS risulta più contenuta rispetto alle ultime versioni del Quadro pubblicate sia per una revisione delle stime riferite alle componenti relative all'incentivazione d'investimenti privati (in particolare fondo rotativo), sia per le componenti riferite a investimenti pubblici (cfr. paragrafi III.3 e IV.3.2.3).

²⁴ Nello stesso anno, per l'attuazione dei progetti finanziati a valere su fondi FESR/FSE è stato speso il 66,6 per cento del totale nel Mezzogiorno e il 55,1 per cento nell'area Mezzogiorno Convergenza. Per iniziative finanziate da FEOGA/SFOP è stato speso il 92,7 per cento del totale nel Mezzogiorno e il 75,5 per cento nell'area Convergenza. Per questa componente di spesa si prevede un aumento nel 2006 di 1,3 miliardi.

²⁵ Si deve, tuttavia, tenere conto della permanenza di vincoli imposti alla spesa pubblica sia dalle leggi finanziarie precedenti, sia dal Piano di stabilità fino al 2008.

²⁶ Vi si deve aggiungere la spesa prevista, fino al 2009 per i Fondi FEASR e FEP, pari a 2,4 miliardi a livello nazionale, di cui 1,1 per l'area Convergenza.

Tavola III.5 – QUADRO FINANZIARIO UNICO: SPESA IN CONTO CAPITALE PER FONTE DI FINANZIAMENTO (erogazioni in miliardi di euro)

	Consuntivo										Proiezioni programmatica					Estensione proiezioni				
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
ITALIA																				
risorse ordinarie	33,1	35,5	35,2	36,0	44,1	47,2	44,8	46,0	44,8	48,4	47,8	56,5	52,8	54,8	56,7	59,2	60,9	59,6		
risorse comunitarie																				
fondi strutt. ¹	2,5	2,4	3,1	5,0	2,3	3,6	4,0	3,8	4,2	4,8	5,9	2,1	4,8	4,9	4,9	5,0	5,1	7,1		
risorse cofinanziamento nazionale ¹	2,5	2,4	3,0	4,5	2,4	3,6	3,9	3,7	4,3	4,7	5,8	2,0	5,2	5,1	5,1	5,2	5,3	7,5		
risorse aree sottoutilizzate ²	4,2	5,8	5,6	6,5	7,3	4,9	5,4	5,0	5,6	6,3	7,0	7,9	8,7	9,2	9,8	10,2	10,8	10,8		
Totale spesa in c/capitale³	42,3	46,2	46,9	52,0	56,1	59,2	57,9	58,5	58,9	64,2	66,5	68,5	71,5	74,0	76,5	79,5	82,0	85,0		
MEZZOGIORNO																				
risorse ordinarie:																				
componente base ⁴	8,1	8,6	8,6	8,7	10,9	11,6	11,1	11,4	11,2	12,2	12,2	14,5	13,6	14,1	14,6	15,2	15,7	15,3		
componente perequat. ⁴	1,4	1,1	0,9	-0,9	0,8	0,7	-0,5	0,0	-1,2	-1,5	-2,2	1,8	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0		
risorse comunitarie																				
fondi strutt. ¹	1,7	1,6	2,3	4,1	2,0	2,8	3,1	2,8	3,5	3,7	5,1	1,8	3,8	3,8	3,8	3,9	4,0	5,6		
risorse cofinanziamento nazionale ¹	1,4	1,4	1,9	3,6	1,9	2,4	2,6	2,6	3,2	3,4	4,9	1,7	3,8	3,8	3,8	3,9	3,9	5,5		
risorse aree sottoutilizzate ⁵	3,8	5,0	4,7	5,5	6,2	4,2	4,6	4,2	4,8	5,4	5,9	6,7	7,4	7,8	8,3	8,6	9,1	9,2		
Totale spesa in c/capitale	16,3	17,8	18,3	21,1	21,8	21,8	20,9	21,0	21,4	23,1	25,9	26,4	29,6	30,6	31,5	32,7	33,7	36,6		
Quota c/cap Mezzogiorno su Italia (%) ³	38,6	38,4	39,1	40,5	38,7	36,7	36,0	35,8	36,3	36,0	38,9	38,6	41,5	41,3	41,2	41,1	41,1	43,0		
Quota ordinaria																				
Mezzogiorno su Italia (%)	28,4	27,5	26,7	21,8	26,5	26,2	23,6	24,8	22,3	22,1	20,9	28,9	27,6	27,5	27,5	27,4	27,3	27,4		

¹ Per le risorse comunitarie e il cofinanziamento nazionale i valori sono netti della spesa per la formazione; per gli anni 1998-2001 viene inoltre detratta la parte che affluisce direttamente ai privati senza essere computata nel conto della PA. Gli ammontari, rilevati dal SIRGS, tengono conto, per il ciclo 1994-1999, dello stato di attuazione dei programmi; per il ciclo 2000-2006 essi tengono conto dei quadri finanziari dei Programmi operativi regionali e nazionali del QCS 2000-2006 adeguati ai dati di spesa; dal 2007 si tiene conto di un'ipotesi di spesa del nuovo ciclo comprensiva di Feasr e Fesr.

² Per il 1998-2002 si tiene conto delle stime del conto risorse e impieghi per le aree sottoutilizzate al netto del cofinanziamento nazionale; per gli anni successivi i dati derivano da stime e proiezioni effettuate sulla base di un monitoraggio presso gli Enti attuatori (delibera Cipe n. 16 del 9/5/2003 e n. 19 del 29/9/2004).

³ Spesa in c/capitale Conto Consolidato PA (Istat 1/3/2007) al netto di euroclassa, cartolarizzazioni, semenzia IVA, ecc.; gli apporti al capitale di Ferrovie SpA per omogeneità di confronto sono stati aggiunti anche negli anni precedenti al 2001. Per il 2007-2015, c/capitale valori programmatici che dal 2007 assicurano una crescita reale della spesa in c/capitale costante e pari al 4,2 per cento del Pil, in coerenza con quanto indicato nel DPEF 2006. È stata inoltre stimata e detratta dalla spesa in c/capitale la spesa per acquisti della difesa che ha natura di spesa corrente per renderla coerente con i CPI (oltre alla quota ricalificata in sede Istat).

⁴ Si ipotizza che le risorse ordinarie per il Mezzogiorno siano pari alla quota di Pil (crescente) più una parte perequativa in modo da tener conto dell'ipotesi che le decisioni politico-amministrative di Enti e Amministrazioni convergono nel rispetto tendenziale di investire il 30 per cento della loro spesa nel Mezzogiorno.

⁵ Si ipotizza che le risorse per le aree sottoutilizzate destinate al Mezzogiorno siano pari all'8,5 per cento del totale nazionale come adottato nelle delibere Cipe di ripartizione.

Fonte: DPS

III.3 Legge finanziaria per il 2007 e risorse aggiuntive per le aree sottoutilizzate

Dando seguito alle indicazioni già contenute nel DPEF 2007-2011 e relative al mantenimento di una dotazione del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) sufficiente a sostenere gli impegni congiunti di incidenza della spesa in conto capitale della PA sul Pil intorno al 4 per cento e la sua destinazione al Mezzogiorno per una quota crescente fino al 42 per cento, la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria per il 2007) ha previsto una dotazione aggiuntiva al FAS pari a 64.379 milioni di euro per gli anni 2007-2013. Il periodo copre l'arco temporale coincidente con il prossimo ciclo di programmazione della politica regionale che presenta la rilevante innovazione dell'unificazione programmatica tra politica regionale nazionale e comunitaria. La disposizione della Finanziaria completa quindi la base giuridica necessaria per dare attuazione al principio della programmazione unitaria della politica regionale aggiuntiva - già definito nelle determinazioni della Conferenza Unificata del febbraio 2005 - che ha trovato riscontro strategico nell'approvazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN) da parte del Cipe nel dicembre 2006²⁷ (cfr. oltre il paragrafo IV.1).

In coerenza con l'arco temporale di programmazione della prossima politica comunitaria di coesione 2007-2013, la Legge finanziaria ha quindi modificato la modulazione temporale delle assegnazioni relative al Fondo per le aree sottoutilizzate estendendola da quattro a sette anni, ha consentito l'impegnabilità delle stesse assegnazioni fin dal primo anno e il mantenimento in bilancio, quali residui fino al termine del periodo di programmazione, di quelle risorse non impegnate nell'esercizio di assegnazione. Tale nuova dimensione temporale consente di programmare nell'ambito del Fondo per le aree sottoutilizzate interventi di rilevanti dimensioni economiche e di più ampio respiro temporale di realizzazione, superando le difficoltà di un processo di programmazione di contributi stabiliti annualmente. La modulazione delle nuove assegnazioni al FAS - 100 milioni nel 2007, 100 nel 2008, 5.000 nel 2009 e 59.179 entro il 2015²⁸ (cfr. Tavola III.6) - è stata operata per essere coerente con la tempistica di realizzazione degli interventi da finanziare e tenendo conto sia degli stanziamenti operati da precedenti leggi finanziarie, sia della esigenza di risanamento dei conti pubblici²⁹. Pur in presenza di rimodulazioni che hanno ridotto

²⁷ La Conferenza Unificata Stato-Regioni del 3 febbraio 2005 ha approvato con procedura d'intesa le Linee Guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale, documento di strategia unitaria per l'indirizzo della programmazione operativa relativa alla dotazione dei Fondi strutturali comunitari per il ciclo 2007-2013 e delle risorse nazionali del FAS sul medesimo periodo. Al Quadro Strategico Nazionale - approvato dal Cipe nel dicembre 2006 - che declina le priorità per la politica regionale, la Legge finanziaria riconosce inoltre lo status, per le priorità individuate, di quadro di riferimento anche della programmazione delle risorse ordinarie in conto capitale, fatte salve le competenze regionali in materia.

²⁸ Articolo unico, comma 863 della legge 296/2006. Nell'ammontare di tali risorse sono inclusi 1.106 milioni di euro di maggiore dotazione, in relazione a tagli operati dalla vecchia programmazione nel corso della discussione della Legge finanziaria per il 2007.

²⁹ Sulle nuove assegnazioni al FAS è stata fissata poi una riserva del 30 per cento, da destinare alla realizzazione di infrastrutture e i servizi di trasporto di rilievo strategico nelle regioni meridionali, al fine di migliorare la qualità dei servizi collettivi, per quali esiste ancora un divario rispetto alle aree del Centro-Nord. Per la realizzazione di tali interventi è istituita, presso il Ministero dello Sviluppo Economico, una Cabina di regia, composta dai rappresentanti delle Regioni del Mezzogiorno e dei Ministeri competenti (comma 864 della legge 296/2006). Rientra in tale obiettivo di sviluppo la preallocazione specifica di risorse del FAS per interventi di ammodernamento e di potenziamento della viabilità secondaria esistente nella regione Sicilia e nella regione Calabria, mediante l'assegnazione rispettivamente di 350 milioni di euro e 150 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 (comma 1152 della legge 296/2006).

la disponibilità accumulata dal FAS³⁰, il totale dei fondi assegnati in competenza dal 2007 al 2013 ammonta nel complesso a 83,697 miliardi di euro in grado pertanto di fornire pieno contributo per sostenere i requisiti di aggiuntività della politica regionale e di addizionalità dei fondi comunitari, in coerenza con le previsioni programmatiche del Quadro Finanziario Unico di cassa (QFU) (paragrafo III.2).

Tavola III.6 – FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE-RISORSE NAZIONALI SPENDIBILI
(milioni di euro)

	2007	2008	2009	2010 e successivi	Totale
Dotazioni leggi finanziarie precedenti	6.734,1	5.985,2	10.450,9		23.170,2
somme iscritte ai capitoli 1900 (U.B.P. 3 "interessi Fondo Rotativo"); 7506 e 7507 del Ministero Interno	185,9	84,8			270,7
deduzioni operate con D.L. n.2/2006 conv. nella L. n. 81/2006 ¹	-488,0	-315,0	-113,0		-916,0
rimodulazioni e arrotondamenti	-1.590,4	-835,2	-5.400,9	7.826,5	0,0
variazione Tab. E L.F. 2007 (sett. 4)	-633,8	-291,2	-100,0		-1.025,0
variazioni negative in articolato (art. 1 - commi: 507, 716, 869 - L.F. 2007)	-850,7	-645,8	-734,9		-2.231,3
dotazione aggiuntiva tab. D (L.F. 2007) ²		25,0			25,0
Dotazioni aggiuntive art. 1, comma 863 L.F. 2007	100,0	100,0	5.000,0	59.179,0	64.379,0
Totale fondi aree sottoutilizzate²	3.457,1	4.132,8	9.102,1	67.005,5	83.697,6
Stima residui e disponibilità extrabilancio al 31/12/2006	20.600,0				20.600,0
TOTALE RISORSE SPENDIBILI	24.057,1	4.132,8	9.102,1	67.005,5	104.297,6

¹ Le deduzioni sono indicate nell'art. 1, comma 13, lett. b) del provvedimento citato e sono state destinate a finanziare interventi urgenti nei settori dell'agricoltura, dell'agroindustria e della pesca.

² Nella tabella F della legge finanziaria per il 2007 la dotazione aggiuntiva del FAS per il 2008, indicata in tabella D, per 25 milioni di euro è stata riportata due volte. Il totale include quindi anche ulteriori 25 milioni di euro.

Fonte: DPS

L'esigenza che si stabilisca una correlazione tra la politica di sviluppo regionale e la politica di sviluppo del Paese negli ambiti della innovazione, della ricerca e dell'accumulazione del capitale umano è evidenziata dalla menzione dell'utilizzo di risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (sia già assegnate dal Cipe per tali finalità, sia in virtù di eventuali nuove assegnazioni) a favore di Fondi di nuova istituzione (che a fini di miglioramento di efficacia ed efficienza riuniscono in Fondi di scopo linee di finanziamento precedentemente differenziate), quali il "Fondo per la competitività e lo sviluppo"³¹, diretto anche a finanziare progetti d'innovazione industriale nelle aree tecnologiche dell'efficienza energetica, della mobilità soste-

³⁰ Nella tabella F il Governo ha disposto slittamenti di 7,8 miliardi di euro dagli anni 2007, 2008 e 2009 al 2010 e successivi. Ulteriori riduzioni della dotazione del fondo, per un ammontare complessivo di 2,2 miliardi di euro, sono state operate nell'articolato della Legge stessa. Le dotazioni autorizzative finali che risultano da queste operazioni potrebbero rivelarsi insufficienti qualora maturassero esigenze finanziarie di cassa soprattutto nei primi due anni del triennio.

³¹ Commi 842-846 della legge 296/2006. Rientra in questo ambito di azioni a sostegno dell'innovazione la confluenza nel "Fondo per la finanza d'impresa" delle risorse del *venture capital*, strumento introdotto con la l. 311/2004, commi 222-223, per favorire la partecipazione al capitale di rischio nelle piccole e medie imprese innovative.

nibile, delle nuove tecnologie della vita, delle nuove tecnologie per il *made in Italy*, delle tecnologie innovative per i beni e le attività culturali; il “Fondo per investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica” (FIRST)³²; il “Fondo per l’istruzione e la formazione tecnica superiore” per finanziare progetti finalizzati a migliorare l’occupabilità dei giovani che hanno concluso il secondo ciclo di istruzione e formazione³³.

La Legge finanziaria per il 2007 ha inteso inoltre specificamente potenziare la politica di sviluppo nel Sud, introducendo alcune importanti azioni di intervento, finanziate con risorse ordinarie:

- la rivisitazione dell’istituto del credito d’imposta investimenti, ricondotto al ruolo di incentivo automatico ma limitato nell’utilizzo a investimenti in macchinari, programmi informatici e brevetti, effettuati presso le strutture produttive del solo Mezzogiorno³⁴;

- la cd. “riduzione ulteriore del cuneo fiscale” che consente alle imprese del Sud di operare, per ogni neo assunto a tempo indeterminato, deduzioni fino a 10.000 euro annui sulla base imponibile Irap, ovvero sia per un importo doppio rispetto alle analoghe deduzioni operabili sul restante territorio nazionale, nonché di poter fruire di una maggiorazione degli importi deducibili dall’Irap, per l’occupazione femminile realizzata nelle aree di cui alle lettere a) e c) dell’art. 87, paragrafo 3 del Trattato istitutivo della CE³⁵;

- il cofinanziamento di programmi regionali per realizzare interventi di recupero urbano di aree e quartieri degradati in città del Mezzogiorno (cd. zone franche urbane)³⁶;

- la riconversione dell’utilizzo delle risorse finanziarie destinate al Ponte sullo Stretto di Messina, già disposta con l’art. 2 del decreto legge 262/2006, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, destinando le stesse al Ministero delle Infrastrutture e al Ministero dell’Ambiente, con il proposito di realizzare opere infrastrutturali e interventi a tutela dell’ambiente e difesa del suolo in Sicilia e Calabria³⁷;

- l’ampliamento dell’ambito di operatività del “Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca”³⁸, estendendolo agli interventi previsti, oltre che da leggi nazionali, anche da leggi regionali di agevolazione o conferiti alle Regioni dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 per gli investimenti produttivi e per la ricerca. A tal fine la Cassa Depositi e Prestiti che gestisce il fondo è stata autorizzata a incrementarne la dotazione fino a due miliardi di euro.

³² Commi 870-874 della legge 296/2006.

³³ Comma 875 della legge 296/2006.

³⁴ Commi 271-279 della legge 296/2006.

³⁵ Comma 266 della legge 296/2006, che ha modificato l’art. 11 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446.

³⁶ Commi 341-343 della legge 296/2006.

³⁷ Comma 1155 della legge 296/2006.

³⁸ Tale Fondo è stato istituito dall’art. 1, comma 354 e ss. della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e finanzia interventi sull’intero territorio nazionale. L’estensione del suo ambito di operatività è stato stabilito con le disposizioni di cui ai commi 855-856 della legge 296/2006.