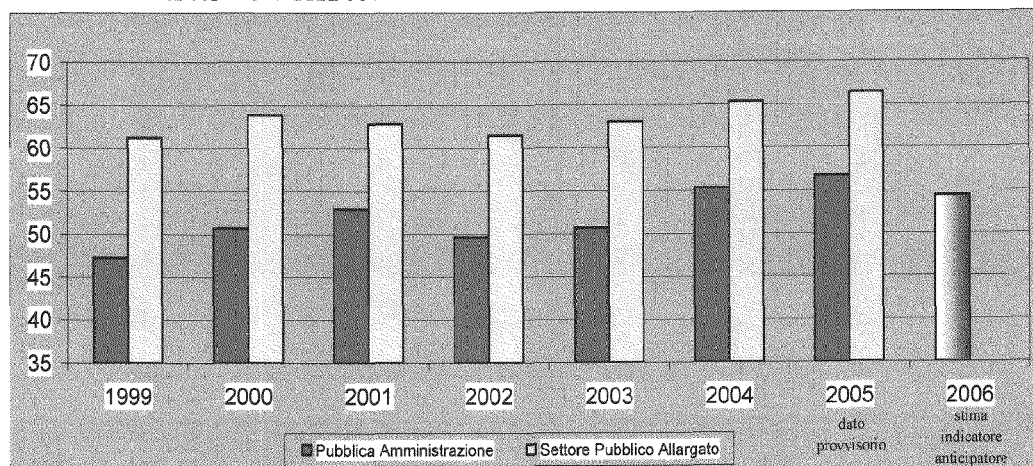


Figura III.9 - QUOTA DEGLI INVESTIMENTI SUL TOTALE DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE NEL MEZZOGIORNO - 1999-2006



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

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: L. 488/1992, L.46/1982 (innovazione tecnologica), L.64/1986, L.219/1981, interventi per l'imprenditoria femminile L.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

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.

sui fondi stanziati per questo strumento, infatti, prevede ora il diniego nel caso in cui le domande eccedano le disponibilità.

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.

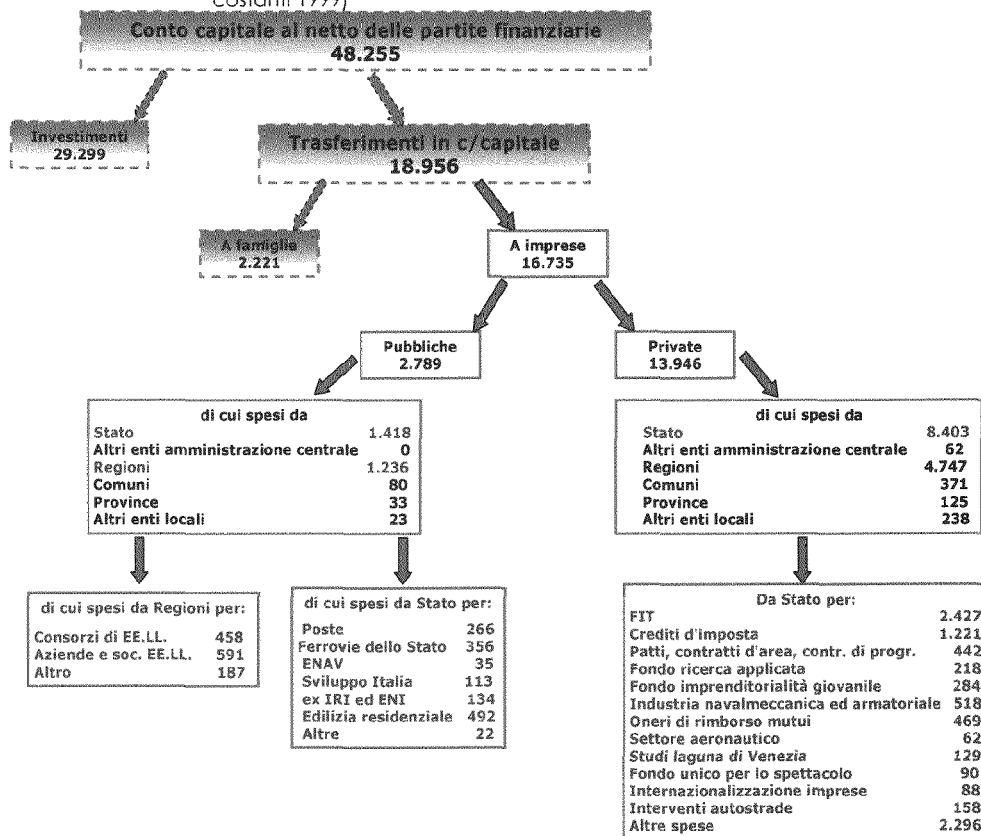
¹¹ Un esempio di queste difficoltà è la considerazione che una sempre maggiore quota di risorse veicolate attraverso il bilancio statale viene ad essere gestita attraverso l'impiego di fondi, alimentati in sede di decisione finanziaria e ripartiti con successivi atti di carattere programmatico ed amministrativo. Soprattutto in questo caso, l'intermediazione della Tesoreria Centrale dello Stato rappresenta una peculiarità del sistema contabile italiano e

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 politiche 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 livello territoriale, la necessaria analisi relativa ai singoli capitoli di spesa per evidenziare la destinazione dei flussi (Figura III.10) non è di fatto ricostruibile con accuratezza a livello regionale.

Figura III.10 - PA: SCOMPOSIZIONE DELLA SPESA PER TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE ALLE IMPRESE IN ITALIA MEDIA 1999-2005 (milioni di euro costanti 1999)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

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 dai 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

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.

focus è posto sulla sola Pubblica Amministrazione, oppure le ulteriori informazioni che sono diffuse sono di natura essenzialmente anagrafica.

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. fig 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 derivare 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.

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

