

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

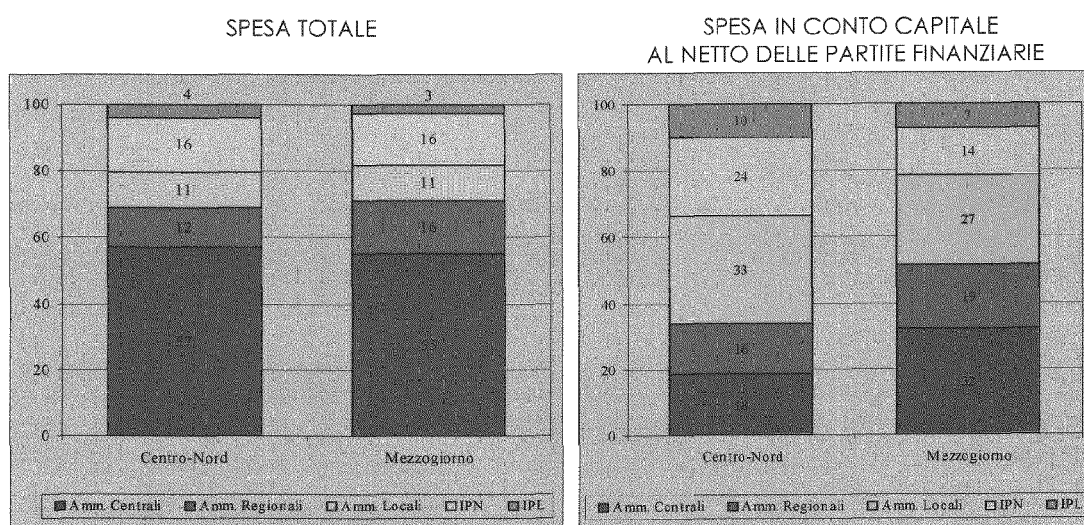
L'osservazione dei dati di spesa per livelli di governo e per settore può fornire ulteriori conferme alle precedenti interpretazioni e offre uno spaccato sia sul ruolo che le diverse amministrazioni assumono nelle due aree del Paese, sia sulle priorità da esse assunte. In questo paragrafo si daranno 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.11), 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).

Figura III.11 SPESA PER LIVELLI DI GOVERNO DEL SPA: MEDIA 1999-2005 (composizione percentuale)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

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

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 Nord-Sud, in particolare attraverso strumenti quali il Fondo Innovazione Tecnologica, i Patti Territoriali e i Contratti d'area.

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 Nord-Centro (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.12) 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.

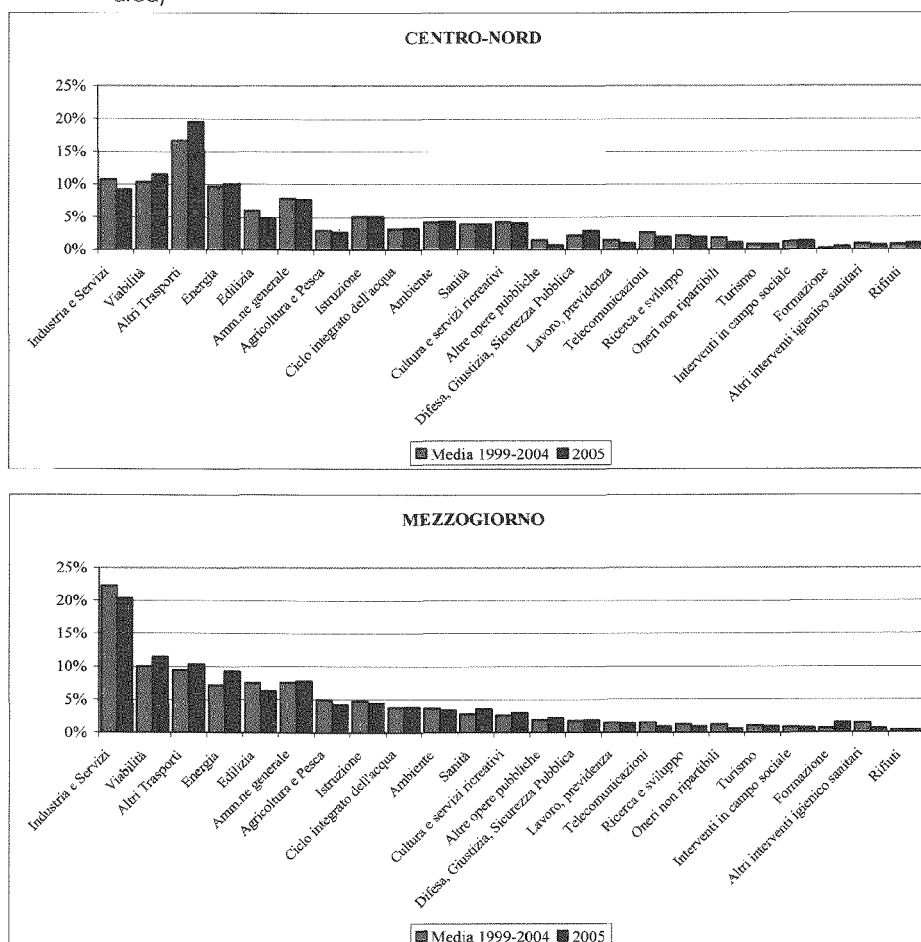
Considerando il peso dei vari settori sul totale della spesa, nel Mezzogiorno la quota più elevata risulta quella relativa all'industria e servizi (20 per cento) che incorpora una porzione significativa di spesa per trasferimenti e regimi di aiuto a

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.

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.12 - DISTRIBUZIONE DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE DEL SPA PER SETTORI E AREE¹: MEDIA 1999-2004 E ANNO 2005 (Valori percentuali sul totale della macro area)



¹ Al netto delle partite finanziarie
Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

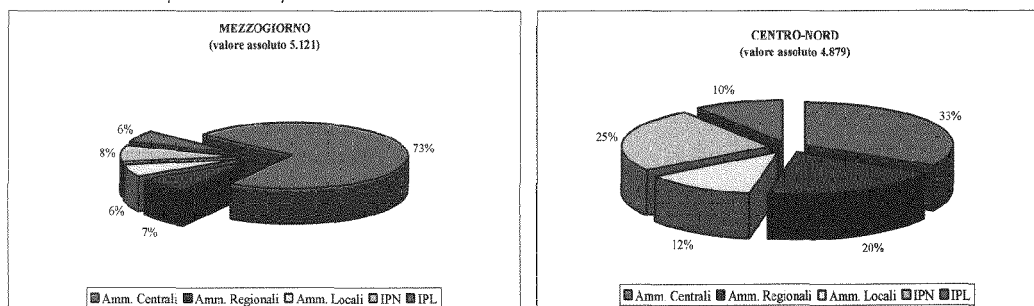
È da sottolineare nel 2005 un incremento della quota di spesa del settore Energia in entrambe le aree considerate, ma con una maggiore crescita nel Sud che porta tale quota al 9 per cento della spesa totale dell'area, (10 per cento nel Centro-Nord) con un avvicinamento delle due aree, rispetto alla media 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.13) 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.13 - SPA, SETTORE INDUSTRIA E SERVIZI: SPESA IN CONTO CAPITALE PER LIVELLI DI GOVERNO NEL CENTRO-NORD E NEL MEZZOGIORNO¹ (anno 2005-Valori percentuali)



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

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.

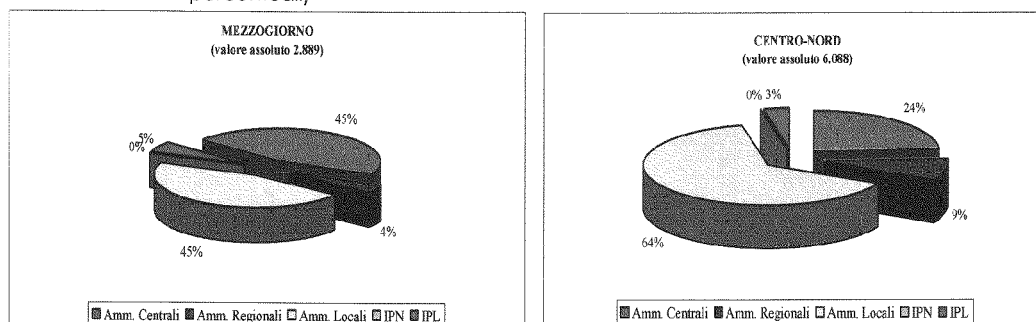
in attuazione di leggi finanziate con risorse aggiuntive (è il caso, ad esempio, della L. 488/1992 le cui spese vengono contabilizzate nei capitoli relativi al Fondo Innovazione Tecnologica) che determinano gli effetti redistributivi osservati nel settore: la quota di risorse erogate dallo Stato, infatti, è del 30 per cento nel Centro-Nord mentre, al Mezzogiorno sono destinate il 70 per cento delle risorse.

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.14), 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.14 - SPA, SETTORE VIABILITÀ: SPESA IN CONTO CAPITALE PER LIVELLI DI GOVERNO NEL CENTRO-NORD E NEL MEZZOGIORNO¹ (anno 2005-Valori percentuali)



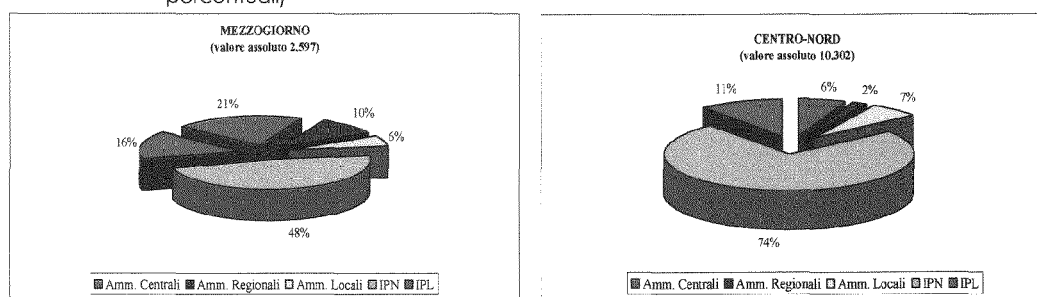
¹Al netto delle partite finanziarie
Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

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.15), 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.15 - SPA, SETTORE ALTRI TRASPORTI: SPESA IN CONTO CAPITALE PER LIVELLI DI GOVERNO NEL CENTRO-NORD E NEL MEZZOGIORNO¹ (anno 2005-Valori percentuali)



¹ Al netto delle partite finanziarie
Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

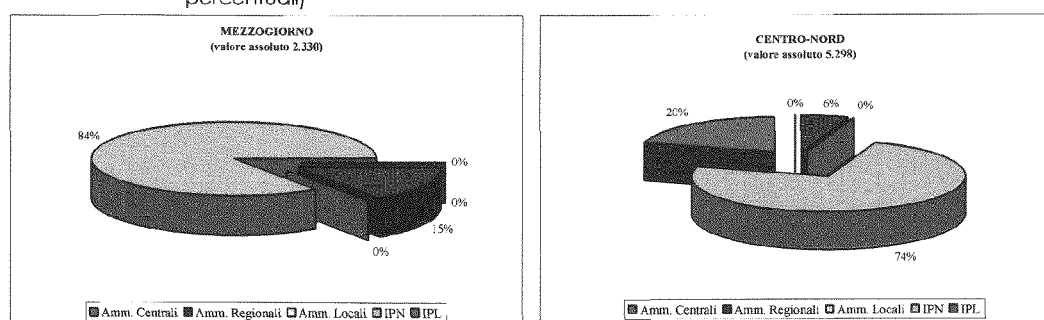
Infatti, su un totale nazionale di 12.900 milioni di euro, 10.302 milioni di euro (80 per cento) sono attribuite alle regioni del Centro- Nord e 2.597 milioni di euro (20 per cento) a quelle del Sud.

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.16) 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.

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

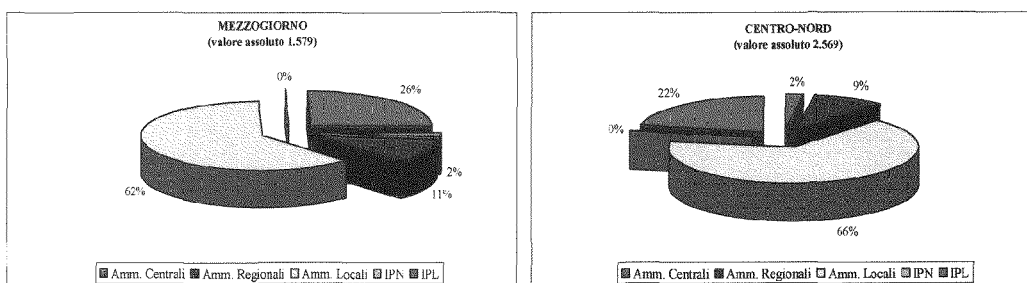


¹Al netto delle partite finanziarie
Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

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.

Nel comparto dell'edilizia (vedi Figura III.17), 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 alimentata 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.17 - SPA, SETTORE EDILIZIA: SPESA IN CONTO CAPITALE PER LIVELLI DI GOVERNO NEL CENTRO-NORD E NEL MEZZOGIORNO¹ (anno 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

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.