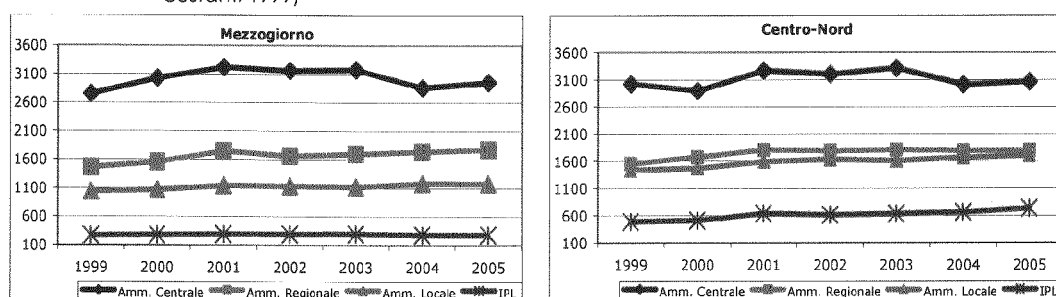


verifica della sua evoluzione futura, l'analisi, pur basata sulla spesa dell'intero universo SPA, è effettuata al netto di alcune poste non interessate dal decentramento e la cui inclusione porterebbe a falsare i risultati (attribuendo agli enti territoriali un ruolo inferiore a quello che essi potenzialmente 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. (Figura III.18), 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.18 - SPA: SPESA TOTALE PER LIVELLI DI GOVERNO: 1999-2005 (euro pro capite costanti 1999)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

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 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.

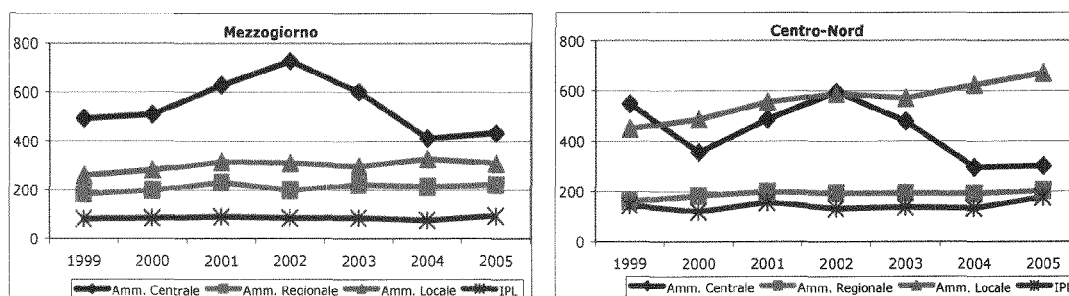
¹⁷ Le poste escluse sono: 1) la spesa d'interessi sul debito pubblico; 2) l'intero apporto delle Imprese Pubbliche Nazionali; 3) gli esborsi relativi al settore previdenziale.

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.19).

Figura III.19 - 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.

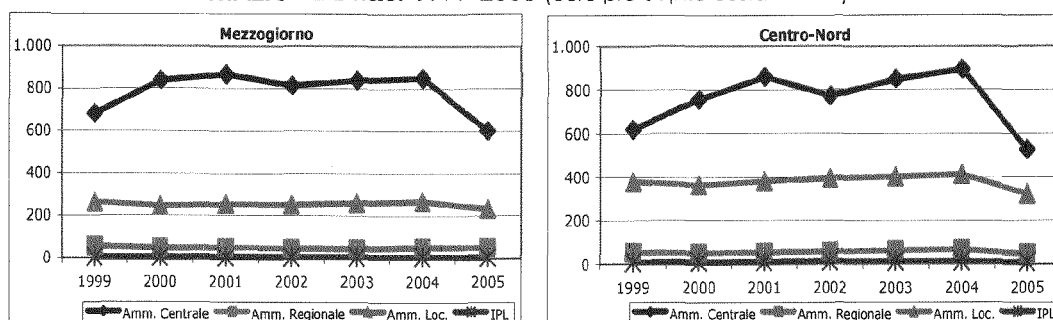
In entrambe le aree è più accentuata la crescita degli enti locali che tra l'inizio e la fine del periodo considerato aumentano la loro spesa di oltre il 48 per cento nel

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.20, 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.

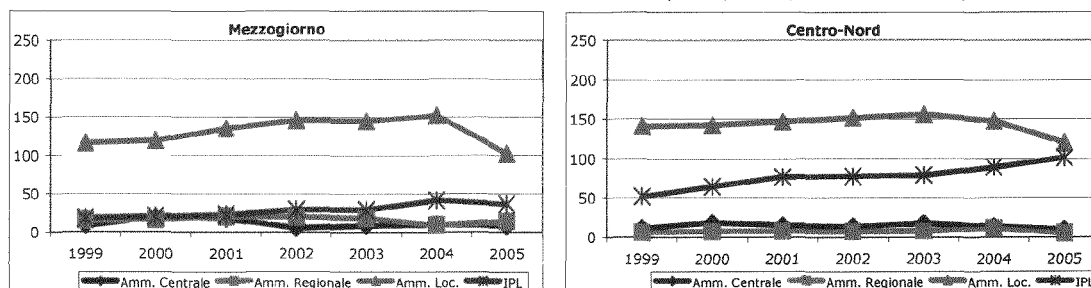
Figura III.20 - SPA: SPESA TOTALE PER LIVELLI DI GOVERNO PER ISTRUZIONE, CULTURA, FORMAZIONE E R&S: 1999-2005 (euro pro capite costanti 1999)



Fonte: DPS-Conti Pubblici 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.21).

Figura III.21 - SPA: SPESA TOTALE PER LIVELLI DI GOVERNO PER AMBIENTE E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI: 1999-2005 (euro pro capite costanti 1999)

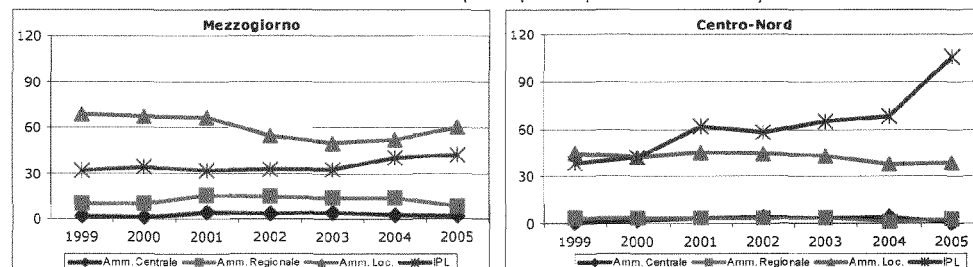


Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

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, attestando 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.22).

Figura III.22 - SPA: SPESA TOTALE PER LIVELLI DI GOVERNO PER CICLO INTEGRATO DELL'ACQUA: 1999-2005 (euro pro capite costanti 1999)



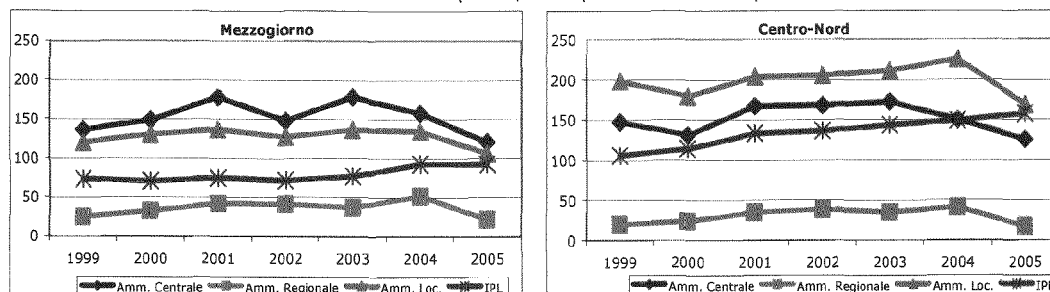
Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

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.23) 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.23 - SPA: SPESA TOTALE PER LIVELLI DI GOVERNO PER VIABILITÀ E ALTRI TRASPORTI: 1999-2005 (euro pro capite costanti 1999)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

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 procapite delle amministrazioni locali, da sempre gestori della spesa del trasporto pubblico locale.

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

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

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	Mezzo giorno	Italia	Centro Nord	Mezzo giorno	Italia	Centro Nord	Mezzo giorno	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

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.

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 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.

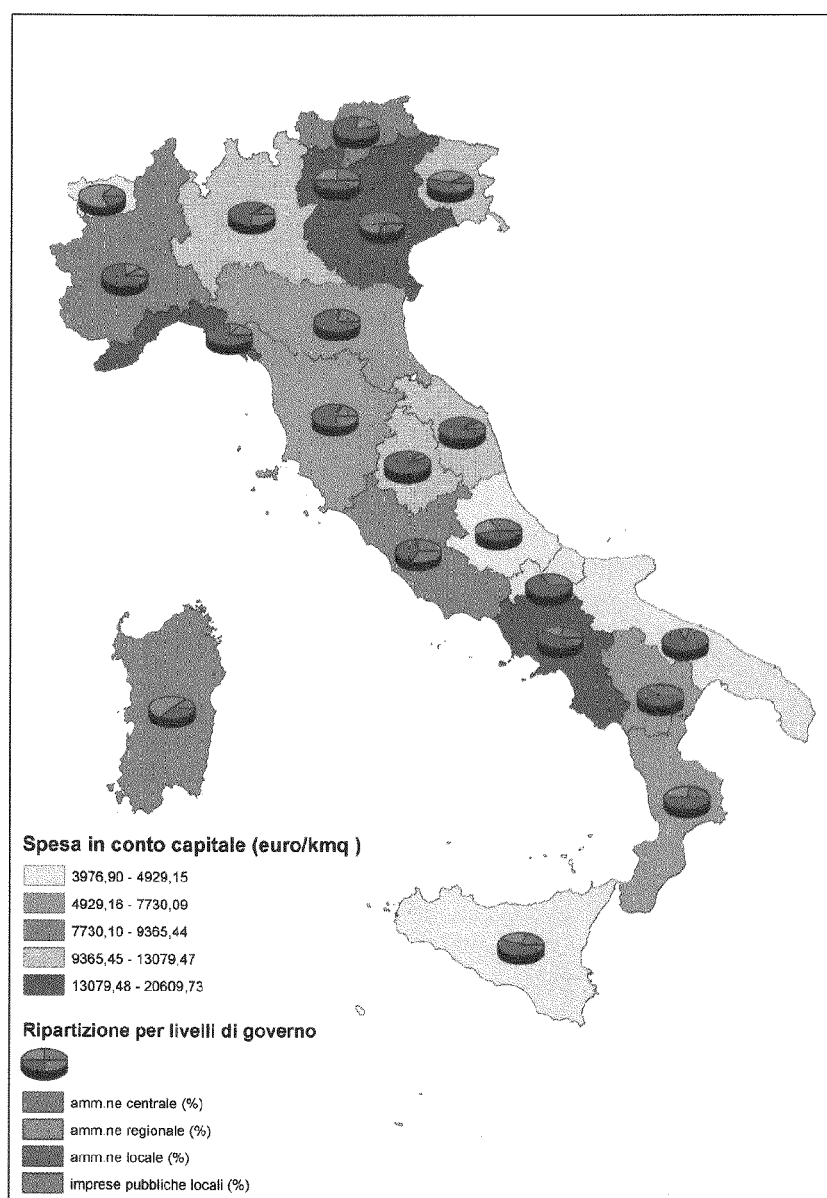
È proprio focalizzando l'attenzione sulla distribuzione territoriale degli investimenti pubblici (al netto delle partite finanziarie) che emerge una chiara differenza tra regioni del Mezzogiorno e resto del Paese (cfr. Figura K.1).

La Figura I.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 PERCENTUALE PER LIVELLI DI GOVERNO



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 stati 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 disponibilità 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.

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.