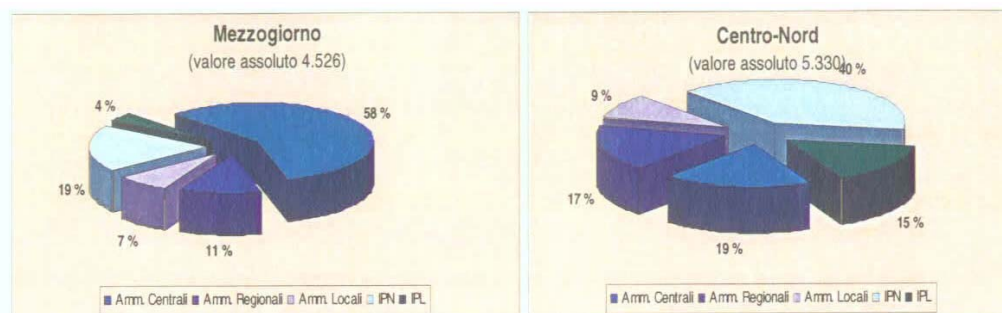


Figura III.11 - SPA: SPESA IN CONTO CAPITALE PER SOGGETTI EROGATORI AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER IL SETTORE INDUSTRIA E SERVIZI NEL MEZZOGIORNO E NEL NORD-CENTRO ANNO 2006 (valori percentuali)



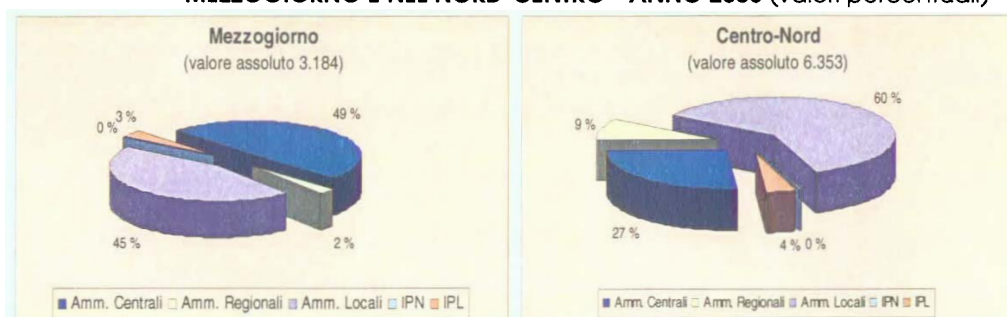
Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Per il settore, nel Mezzogiorno la quota relativa alle Amministrazioni Centrali raggiunge il 58 per cento, mentre nel Centro-Nord tale quota è pari al 19 per cento. Infatti, escludendo l'ICE, che ha un ruolo assolutamente marginale, lo Stato è l'unico soggetto delle Amministrazioni Centrali ad impegnare risorse in questo settore, destinando il 73 per cento al Sud e il 27 per cento al Centro-Nord. La voce dei trasferimenti alle imprese private è quella assolutamente prevalente tra questi soggetti erogatori, raggiungendo il 99 per cento della spesa in conto capitale. Tuttavia, il quadro risulta più chiaro se si prendono in considerazione i valori procapite: nel Sud la spesa per abitante è pari a 127 euro, al Nord di 27 euro. Una situazione opposta emerge dal confronto del contributo delle IPN alla spesa in conto capitale nelle due aree. Nelle regioni centro-settentrionali, infatti, la quota arriva al 40 per cento mentre nel Mezzogiorno è solo del 19 per cento. Tale scarto è dovuto dalla distribuzione della spesa, in questo caso investimenti, tra le due aree (71 per cento nel Centro-Nord e 29 per cento nel Mezzogiorno). Sono soprattutto le ex Aziende IRI (in particolare Finmeccanica e Fintecna) che, impiegando 1.107 milioni di euro al Centro-Nord, rispetto ai 228 milioni di euro destinati al Sud, determinano la maggiore concentrazione di spesa nell'area centro settentrionale.

Le indicazioni che provengono dal contributo degli altri comparti del SPA (Amministrazioni Regionali, Locali e Imprese Pubbliche Locali), che hanno quote nel Centro-Nord maggiori rispetto al Sud, possono essere considerate *proxy* del grado di autonomia, e di conseguenza, di una più spiccata propensione all'attuazione del processo di decentramento, soprattutto se si osserva il dato relativo alle IPL (15 per cento del Nord a fronte del 4 per cento del Sud).

La spesa nel settore della Viabilità (Figura III.12), quasi esclusivamente destinata alla costruzione di infrastrutture, è stata per il 67 per cento destinata al Nord e per il restante 33 per cento al Mezzogiorno.

Figura III.12 - SPA: SPESA IN CONTO CAPITALE PER SOGGETTI EROGATORI AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER IL SETTORE VIABILITÀ NEL MEZZOGIORNO E NEL NORD-CENTRO - ANNO 2006 (valori percentuali)

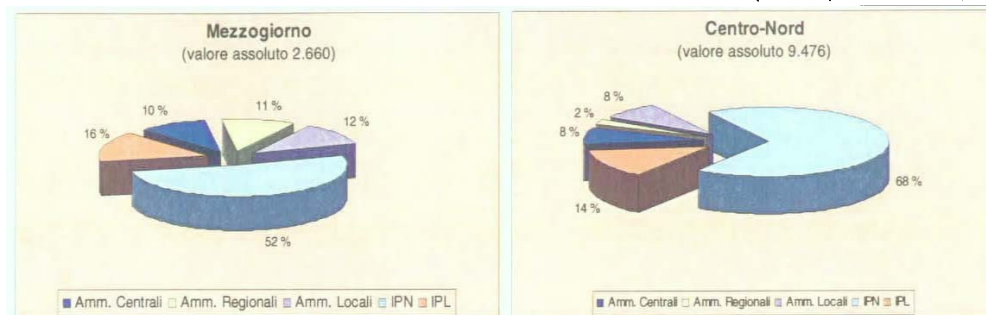


Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

In quest'ultima area, la spesa delle Amministrazioni Centrali, nel caso specifico dell'Anas, rappresenta il 49 per cento della spesa totale, parte della quale, negli ultimi anni, assorbita dagli interventi di adeguamento della Salerno-Reggio Calabria. Nel Centro-Nord, la spesa dell'Anas copre il 27 per cento mentre le Amministrazioni Locali, attraverso i Comuni, impegnano una quota più alta con un livello di spesa che, nel 2006, ha raggiunto 3.823 milioni di euro, a fronte dei 1.434 milioni di euro dei Comuni meridionali. Tale spesa risulta superiore, anche in termini procapite rispetto a quella sostenuta dalla stessa tipologia di soggetti nel Mezzogiorno: 100 euro per ogni abitante delle regioni centro settentrionali e 69 euro per quelle meridionali. Marginali, soprattutto nell'area meridionale, risultano gli apporti degli altri soggetti.

Nel settore Altri trasporti, la composizione tra i diversi gruppi di enti (Figura III.13) è più omogenea sul territorio, con le IPN che gestiscono, attraverso le Ferrovie dello Stato e l'Alitalia, la quota di spesa maggiore.

Figura III.13 - SPA: SPESA IN CONTO CAPITALE PER SOGGETTI EROGATORI AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER IL SETTORE ALTRI TRASPORTI NEL MEZZOGIORNO E NEL NORD-CENTRO ANNO 2006 (valori percentuali)

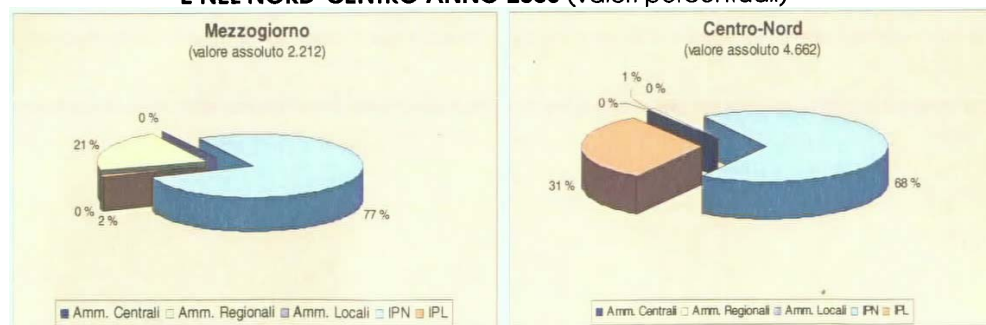


Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Se si analizzano i dati in valori assoluti si evidenzia un forte *gap* tra le due aree geografiche del paese, che persiste anche nel confronto tra i dati procapite: 247 euro nel Centro-Nord e 128 euro nel Mezzogiorno. Questa sostanziale differenza è determinata soprattutto dalla spesa per investimenti che le Ferrovie dello Stato indirizzano verso le regioni centro-settentrionali, le quali ricevono l'82 per cento delle risorse complessive (il 77 per cento se si considerano le spese al netto degli investimenti per l'Alta Velocità). Analoga tendenza si riscontra negli altri soggetti erogatori del settore: anche le Amministrazioni Centrali e le IPL, ad esempio, indirizzano verso il Centro-Nord quote superiori al 70 per cento della loro spesa in conto capitale.

Il settore dell'Energia (Figura III. 14) riceve gran parte delle risorse dalle Imprese Pubbliche Nazionali ed in particolare dall'Enel, dall'Eni e dal GSE. La ripartizione della spesa tra le due macroaree è analoga a quella della popolazione, determinando un allineamento dei livelli di spesa procapite (82 euro).

Figura III.14 - SPA: SPESA IN CONTO CAPITALE PER SOGGETTI EROGATORI AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER IL SETTORE ENERGIA NEL MEZZOGIORNO E NEL NORD-CENTRO ANNO 2006 (valori percentuali)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

I dati relativi alle IPL evidenziano nel Mezzogiorno un contributo minimo agli investimenti nel settore (2 per cento del totale), di gran lunga inferiore a quello riscontrato nelle regioni centro-settentrionali (31 per cento). Questo dato indica in modo evidente come nel Centro-Nord le IPL si siano introdotte, con maggiore successo, in un mercato liberalizzato da qualche anno. Il ruolo che al Centro-Nord è svolto dalle IPL sembra essere, in parte, assicurato nel Mezzogiorno da un maggior peso delle Amministrazioni Regionali (21 per cento, contro l'1 per cento del Centro-Nord).

RIQUADRO J - LA SPESA PUBBLICA NEL SETTORE DELLO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI: UNA LETTURA DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

La spesa del settore pubblico allargato (SPA) per la gestione dei rifiuti, urbani e assimilabili¹, in Italia, nel periodo 2000-2006, supera in media annua i 9 miliardi di euro, di cui circa 8 (pari all'89,5 per cento del totale) costituiscono spesa corrente (Tav. J.1).

La spesa in conto capitale si attesta su un valore medio annuo di circa 710 milioni di euro, pari a circa l'8 per cento del totale del SPA². In termini assoluti la spesa in conto capitale è concentrata nel Centro-Nord (più dell'80 per cento del totale erogato, a fronte di un 69 per cento in termini di spesa corrente).

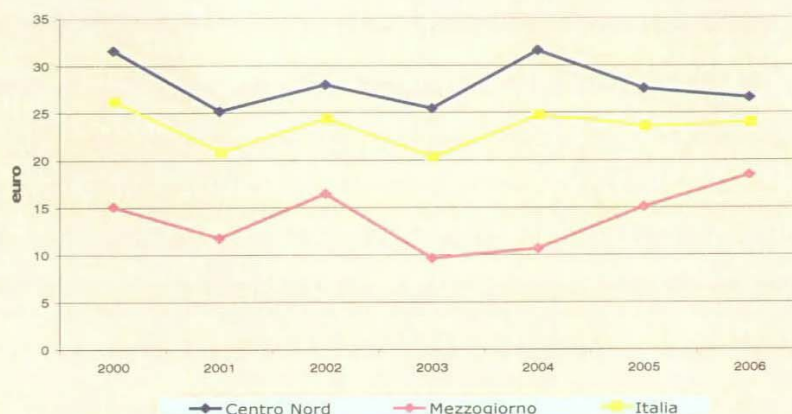
TAVOLA J.1 - LA SPESA PER LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: SPESA CORRENTE E IN CONTO CAPITALE PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE (milioni di euro a prezzi costanti 2000)

	Spesa Corrente			Spesa in conto capitale			Spesa totale		
	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
2000	5.277	2.140	7.417	616	143	759	5.731	2.246	8.271
2001	5.484	2.326	7.810	501	112	614	5.912	2.449	8.564
2002	5.591	2.477	8.068	566	159	725	6.038	2.592	9.028
2003	5.713	2.589	8.302	514	95	609	6.273	2.712	9.279
2004	5.775	2.609	8.384	663	109	771	6.478	2.760	9.458
2005	5.948	2.548	8.497	589	156	745	6.580	2.671	9.552
2006	6.123	2.598	8.721	569	190	759	6.915	2.767	9.752

Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

La maggiore spesa totale per Investimenti erogata al Centro-Nord non riflette solo la differenza di popolazione tra le due macro aree, ma incorpora un investimento per tonnellata di rifiuto prodotto, in media più che doppio rispetto al Mezzogiorno. Nel periodo considerato, sono stati infatti spesi in media circa 28 euro per tonnellata di rifiuto urbano prodotto al Centro-Nord, contro meno di 14 euro nel Mezzogiorno (Figura J.1). Nonostante l'ampio divario, l'ultimo triennio ha registrato un trend incrementale nell'area Mezzogiorno, dovuto a consistenti aumenti, in termini di spesa erogata, da parte di Molise, Campania e Sicilia. Nell'area del Centro-Nord, sono Trentino Alto Adige, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia a presentare i valori più alti in termini di spesa per investimento per tonnellata di rifiuto urbano prodotto (con valori superiori a 40 euro), mentre Piemonte e Lombardia presentano i valori più bassi (con una spesa media annua inferiore ai 20 euro).

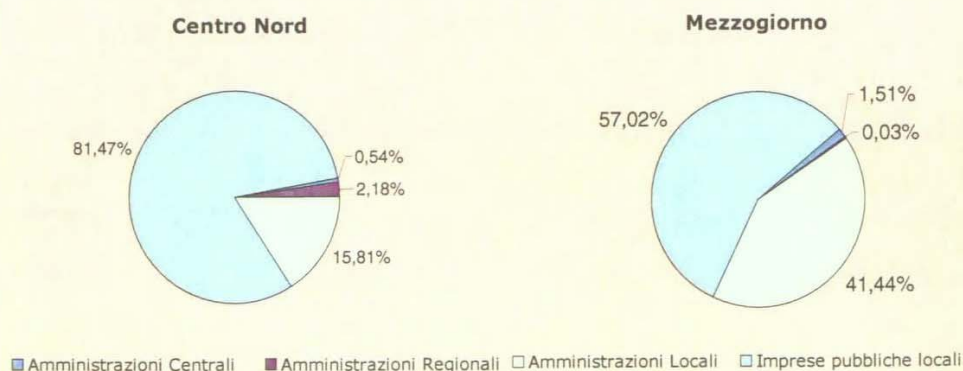
FIGURA J.1 – SPESA PER INVESTIMENTI DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO (SPA) PER TONNELLATA DI RIFIUTO URBANO PRODOTTO 2000-2006 (euro costanti 2000)



Fonte: elaborazioni DPS su banca dati Conti Pubblici Territoriali e APAT

Le Imprese Pubbliche Locali (IPL), come è mostrato in figura J.2, sono i principali erogatori di spesa per investimenti, con oltre 545 milioni di euro spesi in media ogni anno nel periodo 2000-2006 (pari al 76,8 per cento del totale erogato). Considerando la sola Pubblica Amministrazione (PA), le Amministrazioni locali erogano la quasi totalità della spesa, (circa 148 milioni di euro spesi in media ogni anno, pari al 20,7 per cento della spesa per investimenti del SPA e all'89 per cento se si considera la sola PA). La figura J.2 mostra inoltre come vi siano delle differenze marcate tra le ripartizioni territoriali. Nel Mezzogiorno infatti, essendo minore il numero di IPL presenti sul territorio, la percentuale di spesa erogata dalle Amministrazioni locali è di conseguenza maggiore (41,4 per cento contro il 15,8 per cento del Centro-Nord). Al contrario, la spesa delle IPL nel Centro-Nord supera l'80 per cento del totale erogato, mentre la stessa spesa nel Mezzogiorno, non raggiunge il 60 per cento.

FIGURA J.2 – RIPARTIZIONE DELLA SPESA PER INVESTIMENTI DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO (SPA): MEDIA 2000-2006 (percentuale)



Fonte: elaborazioni UVAL - DPS su banca dati Conti Pubblici Territoriali

¹ Nella classificazione dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) lo smaltimento dei rifiuti include "teoricamente" anche i contributi pubblici per la gestione dei rifiuti speciali. Tuttavia, poiché questi contributi - principalmente trasferimenti a imprese industriali - sono nella quasi totalità contabilizzati nel settore CPT Industria, l'ammontare classificato nel settore rifiuti dai CPT corrisponde in larga misura alla gestione dei rifiuti urbani.

² Escluse le Partite Finanziarie che ammontano, nel periodo considerato, a circa 250 milioni di euro l'anno.

³ Sono escluse le partite finanziarie.

III.5 Lo stato di attuazione del decentramento

All'esigenza di valutare in modo oggettivo lo stato di attuazione del decentramento si cerca di rispondere con l'analisi di un indicatore della cosiddetta 'spesa decentrabile', ovvero della spesa potenzialmente oggetto di decentramento verso soggetti erogatori inferiori che agiscono sul territorio¹⁶. L'analisi di questo indicatore permette di evidenziare la portata degli effetti finanziari conseguenti sia alle riforme amministrative che all'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, dando conto dell'effettivo decentramento di funzioni dallo Stato alle autonomie locali e del grado dei cambiamenti del ruolo delle Regioni e degli Enti locali nella gestione della spesa pubblica. In questo ambito, un ruolo importante rivestono le Imprese Pubbliche Locali (IPL), a cui gli enti pubblici territoriali delegano la fornitura di alcuni servizi pubblici.

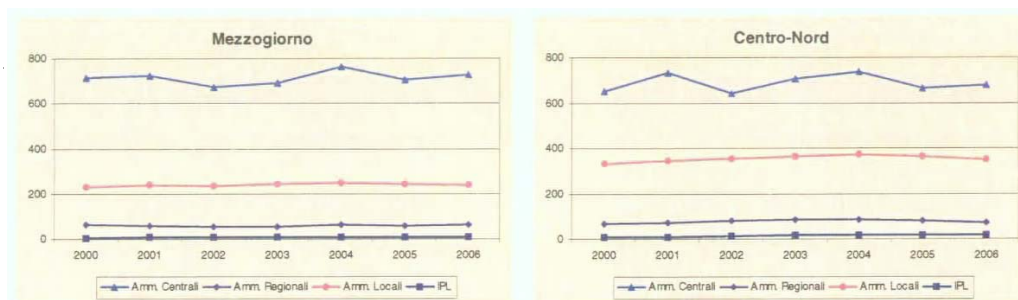
Dall'analisi della spesa consolidata pro capite decentrabile si desume che non solo il livello di decentramento raggiunto in Italia al 2006 è di rilievo, ma che, a partire dal 2000 (anno in cui è stato avviato il decentramento amministrativo di cui alla legge 59 del 1997), è andato man mano crescendo in entrambe le aree pur se con caratteristiche diverse. Ciò è evidenziato dalla dinamica della spesa delle Amministrazioni Centrali, che, tra il 2001 e il 2006, si è ridotta sia nel Mezzogiorno (-8 per cento) che nel Centro-Nord (-14 per cento) a fronte di un aumento nella spesa del complesso delle altre Amministrazioni considerate (+4 per cento al Sud, +6 per cento al Centro-Nord).

La politica di devoluzione sembra quindi essere stata maggiormente recepita nel Centro-Nord, confermando come l'attuazione concreta del decentramento sia un fenomeno fortemente influenzato dal livello di sviluppo economico e amministrativo raggiunto nelle diverse regioni. Inoltre, nel Mezzogiorno, dove – peraltro ai sensi di un esplicito dettato costituzionale (art. 119, comma 5) - lo Stato interviene ancora a sostegno dello sviluppo economico dell'area, il livello di spesa in conto capitale delle Amministrazioni Centrali risulta più elevato e caratterizzato da una più lieve flessione nel tempo.

¹⁶ L'indicatore è costituito dalla somma delle poste di spesa pubblica consolidata pro capite al netto degli interessi sul debito pubblico e degli esborsi relativi al settore previdenziale di quei soggetti del Settore Pubblico Allargato interessati dalle scelte fondanti delle riforme. Sono quindi esclusi i flussi relativi alle Imprese Pubbliche Nazionali, in quanto ritenute gestrici di servizi nazionali non decentrabili.

Gli effetti del decentramento e il diverso modo in cui questi si manifestano nelle aree del Paese, emergono in modo più evidente dalla rappresentazione della spesa totale per alcuni macrosettori più interessati dalla manovra federalista.

Figura III.15 - SPA: SPESA TOTALE PER SOGGETTI EROGATORI IN ISTRUZIONE, CULTURA, FORMAZIONE E R&S: 2000-2006 (euro pro capite costanti 2000)

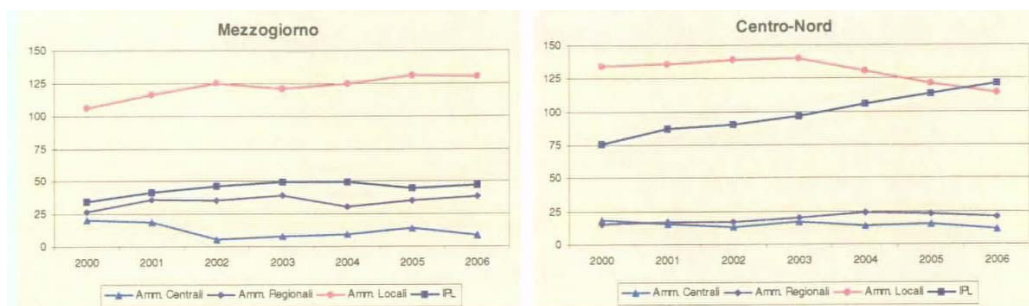


Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Nel macrosettore relativo ai flussi di spesa per istruzione, formazione professionale, cultura e ricerca e sviluppo (Figura III.15), in entrambe le aree, l'Amministrazione Centrale detiene ancora un forte accentramento della spesa, dovuto essenzialmente alla spesa per il personale delle scuole, ai vari livelli, e delle università in capo al bilancio dello Stato. Le Amministrazioni Locali, gestendo parte delle scuole primarie, sono, tra le Amministrazioni territoriali, quelle che forniscono l'apporto maggiore. Nel settore, l'impegno delle Amministrazioni Locali del Centro-Nord è però superiore rispetto a quello del Mezzogiorno (in media rispettivamente 355 contro 240 milioni in termini reali), a fronte di livelli di spesa degli altri soggetti pressoché simili nelle due aree. Sulla base delle riforme varate, le future fasi del decentramento dovrebbero comunque portare ad una riduzione del peso delle Amministrazioni Centrali in questo macrosettore nonostante molte competenze rimangano a livello centrale (con l'eccezione del sottosettore formazione).

Il maggior contributo al settore Ambiente e smaltimento dei rifiuti (Figura III.16) è dato invece dalle Amministrazioni territoriali, che da molti anni hanno competenze in questo settore, come mostrato dal basso livello della spesa delle Amministrazioni Centrali già all'inizio del periodo.

Figura III.16 - SPA: SPESA TOTALE PER SOGGETTI EROGATORI IN AMBIENTE E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI: 2000-2006 (euro pro capite costanti 2000)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

È interessante però porre attenzione sul ruolo delle IPL. La spesa di questi soggetti, più bassa nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord, è cresciuta in entrambe le macroaree ma con intensità e modalità diverse. In particolare, mentre nel Mezzogiorno il debole aumento della spesa si è accompagnato ad un più marcato aumento della spesa delle Amministrazioni Locali, nel Centro-Nord, soprattutto a partire dal 2004, si è assistito ad un andamento decrescente del ruolo di queste ultime (-18 per cento tra il 2003 e il 2006) a fronte di un forte aumento di quello delle IPL (+26 per cento), attestante un più avanzato processo di decentramento verso le aziende e le società del territorio. Residuale e in calo, soprattutto nel Centro-Nord il ruolo delle Amministrazioni Centrali e Regionali. Nel Mezzogiorno, un maggior ruolo relativo di tali soggetti deriva dal maggior peso di interventi diretti collegati ai programmi di sviluppo.

Nel macrosettore del Ciclo integrato dell'acqua (Figura III.17) si nota come le IPL nel Mezzogiorno registrino una spesa crescente per tutto il periodo (+61 per cento), che a partire dal 2004 supera quella degli Enti locali. Nel Centro-Nord, dove anche in questo settore il decentramento è più avanzato, la spesa delle IPL è, fin dall'inizio del periodo, molto più elevata di quella delle Amministrazioni Locali (in media rispettivamente 86 milioni di euro costanti contro 34).