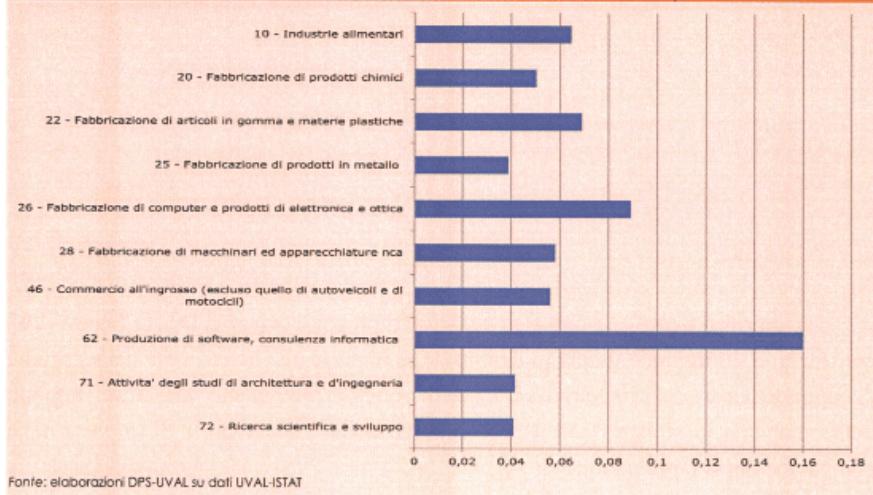


I DT sono diffusi in tutte le regioni italiane con un numero per regione che varia tra 1 e 4, e con una partecipazione in media di circa 3 imprese su 10.000¹¹³. Le imprese consorziate nei DT interessano un'ampia varietà di settori¹¹⁴; tra questi sono stati riportati nella Figura II.55 i 9 caratterizzati da una concentrazione delle imprese partecipanti ai DT¹¹⁵ pari o superiore al 4 per cento; tra i settori si distinguono in ordine di rilevanza, oltre a quelli *high-tech* relativi a “Produzione di *software* e consulenza informatica” (16 per cento) e “Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica” (9 per cento), il settore della “Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche” (7 per cento) e quello delle “Industrie alimentari” (6 per cento).

Distretti tecnologici

Figura II.55 - DISTRIBUZIONE SETTORIALE DELLE IMPRESE CHE PARTECIPANO AI DISTRETTI TECNOLOGICI, 2011 (composizione percentuale per settore)



Per analizzare la dimensione territoriale dei DT è utile osservare la distribuzione delle imprese associate su scala regionale, con riferimento alla percentuale di imprese localizzate nella stessa regione del DT di appartenenza e al di fuori di essa.

riconoscimento ufficiale della nuova realtà territoriale. Dai successivi accordi firmati tra i due attori scaturisce anche la suddivisione del carico finanziario. Nel “Programma Nazionale della Ricerca 2005-2007” si trova, oltre alla “definizione della strategia generale per la creazione di DT regionali e l’istituzione dei primi DT di interesse regionale” (pag 11), il riferimento alla priorità “di accelerare la collaborazione tra diversi soggetti istituzionali nell’ambito di una forte collaborazione pubblico-privato, sorretta da un processo di intesa istituzionale tra Amministrazioni centrali, regionali e locali” (pag. 41). Il nuovo *Programma Nazionale della Ricerca 2011-2013* pone nuova enfasi sul ruolo dei DT, definiti “distretti ad alta tecnologia”. Per un approfondimento bibliografico sul tema dei Distretti Tecnologici in Italia è possibile consultare il sito <http://www.distretti-tecnologici.it/home.htm>.

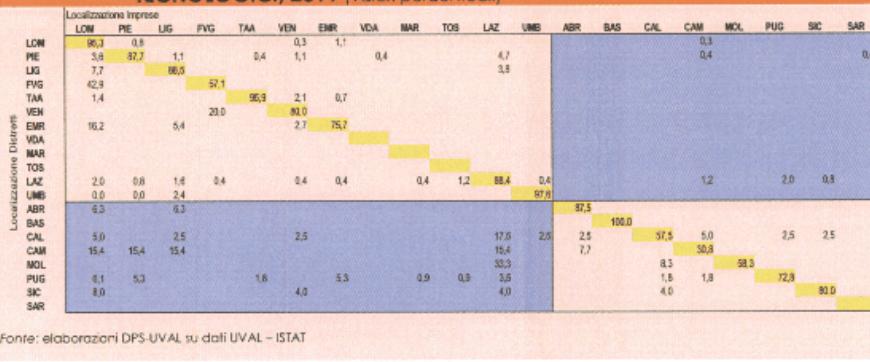
¹¹³ La rappresentazione delle informazioni riportate è il risultato di una prima elaborazione UVAL-ISTAT su dati raccolti presso i Distretti Tecnologici nell’ambito di un’analisi congiunta sulle attività di R&S e innovazione nelle imprese italiane. L’elaborazione, con l’esclusione dei dati relativi alle regioni Marche, Sardegna, Toscana e Val d’Aosta, si basa su 1383 imprese che rappresentano il 70 per cento delle imprese censite.

¹¹⁴ Un riscontro sui settori ATECO ne ha rilevati 54.

¹¹⁵ Le imprese partecipanti, che sono analizzate nel testo, possono differire per dimensione e/o settore economico dalle unità economiche effettivamente operanti nel distretto; è questo probabilmente in gran parte il caso di imprese che operano in altra regione e/o in più distretti. Si rimanda a successive analisi che potranno chiarire questo fenomeno.

La Figura II.56 rappresenta in diagonale la percentuale delle imprese partecipanti ai DT per regione con sede legale nella stessa regione del DT di appartenenza¹¹⁶. Il quadrante in basso a sinistra evidenzia la percentuale delle imprese associate a DT delle regioni del Mezzogiorno aventi sede legale al Centro-Nord; complessivamente essa ammonta al 24,9 per cento. In modo speculare, la percentuale di imprese del Mezzogiorno che partecipano ai DT del Centro-Nord è di circa l'1 per cento.

Figura II.56 - DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DELLE IMPRESE ASSOCIATE AI DISTRETTI TECNOLOGICI, 2011 (valori percentuali)



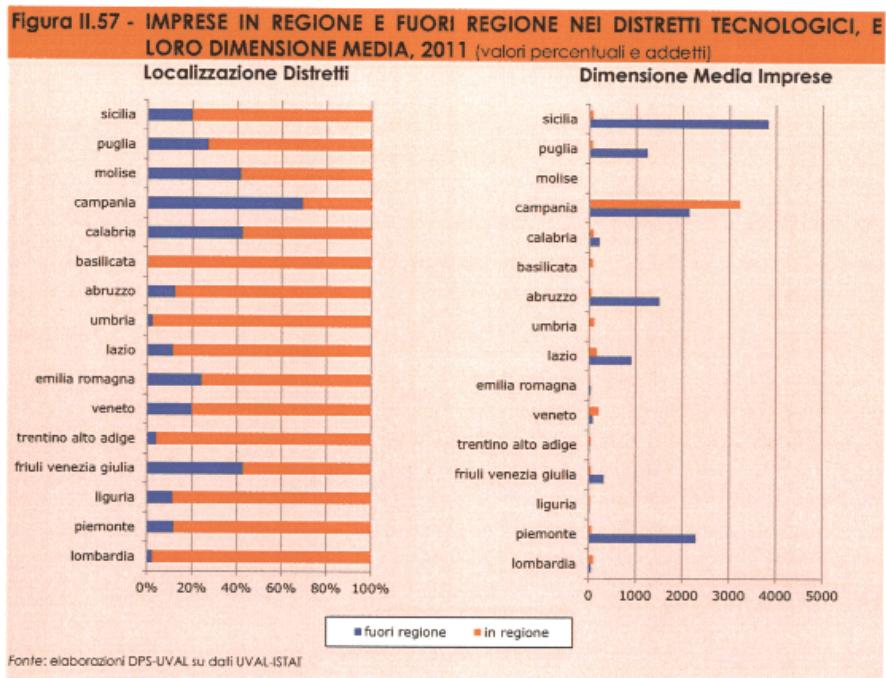
Con riferimento alla dimensione delle imprese associate ai DT, la Figura II.57 evidenzia la dimensione media (a destra) delle imprese che hanno sede nella regione di appartenenza del rispettivo DT e di quelle provenienti da altre regioni, confrontandola (a sinistra) con il peso relativo delle due categorie di impresa nella compagine dei DT per regione.

Solo in 7 regioni (di cui 4 localizzate nel Mezzogiorno)¹¹⁷ le imprese associate ai DT hanno una dimensione media superiore a 300 addetti. Questo dato, che può risentire della differente dimensione dei DT in termini di numero di imprese, si riferisce nella quasi totalità dei casi a grandi imprese “fuori regione”; con l'eccezione della Campania in cui partecipano alla realtà distrettuale imprese “regionali” di grandi dimensioni (più di 3000 addetti), anche se in numero ridotto rispetto alle imprese fuori regione. Le restanti regioni evidenziano una dimensione media contenuta delle imprese partecipanti ai DT, associata a una provenienza intra-regionale.

La discrasia rilevata nel confronto tra l'offerta e la domanda dei servizi di creazione e valorizzazione economica del capitale intellettuale lascia aperta la riflessione sui fattori di carattere strutturale che, seppur con opportune differenze a livello territoriale, limitano la capacità degli attori del tessuto produttivo italiano di beneficiare adeguatamente del supporto disponibile alla realizzazione di attività innovative, con prevedibili conseguenze sul generale livello di innovatività dei territori.

¹¹⁶ I valori percentuali riportati nelle caselle si riferiscono a imprese aventi sede principale nella regione indicata per colonna e appartenenti al DT che ha sede nella regione indicata sulla riga.

¹¹⁷ Sicilia, Puglia, Campania, Abruzzo



Il confronto con il dato europeo che nella presente analisi ha rilevato delle significative differenze soprattutto per la capacità di impiego dei ricercatori nelle imprese, ha posto in evidenza nel 2009, attraverso l'analisi comparativa della *performance* dell'innovazione delle regioni europee, sia l'alto livello di eterogeneità tra i territori, sia la persistenza di significativi divari tra i Paesi europei, a partire dalla rilevazione condotta nel 2004¹¹⁸. L'Italia risulta caratterizzata da una presenza dominante di regioni appartenenti al raggruppamento dei *medium-low* e *low innovators* (53 per cento)¹¹⁹: le regioni *low innovators* sono presenti esclusivamente nell'area del Mezzogiorno (Calabria e Sardegna), che comprende anche regioni *medium-low innovators* (Basilicata, Campania, Puglia e Sicilia) e *average innovators* (Abruzzo e Molise). A livello nazionale le uniche regioni raggruppate tra i *medium-high innovators* sono Lombardia ed Emilia-Romagna.

¹¹⁸ Il *Regional Innovation Scoreboard (RIS)* è una metodologia di rilevazione della *performance* dell'innovazione delle regioni europee e della Norvegia messa a punto nell'ambito dell'iniziativa PROINNO EUROPE condotta dalla *DG Enterprise and Industry* e dal *Joint Research Center* della Commissione Europea, in collaborazione con la Maastricht University (UNU MERIT). Il RIS replica la metodologia utilizzata a livello nazionale dall'*European Innovation Scoreboard (EIS)*: nella versione 2009, a cui corrisponde la rilevazione più recente, ha adottato 16 dei 29 indicatori dell'EIS per 201 regioni europee (EU27) e Norvegia. Sulla base della *performance* dell'innovazione dei territori, le regioni osservate sono state inserite in 5 raggruppamenti, corrispondenti a 5 livelli di *performance*: 1. *High innovators*, 2. *Medium-high innovators*, 3. *Average innovators*, 4. *Medium-low innovators*, 5. *Low innovators*. Per approfondimenti sul tema <http://www.proinno-europe.eu/page/regional-innovation-scoreboard>

¹¹⁹ Compongono il raggruppamento Bulgaria (100 per cento), Grecia (100 per cento), Lituania (100 per cento), Polonia (100 per cento), Romania (100 per cento), Ungheria (86 per cento), Portogallo (83 per cento), Slovacchia (75 per cento), Spagna (71 per cento), Repubblica Ceca (63 per cento), Italia (53 per cento). Il raggruppamento, creato sulla base della *performance* regionale secondo il *Regional Innovation Scoreboard (RIS)*, risulta coerente con il raggruppamento sulla base della *performance* nazionale secondo l'*European Innovation Scoreboard (EIS)*.

PAGINA BIANCA

III. POLITICHE NAZIONALI E POLITICHE DI SVILUPPO NEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

L'andamento degli ultimi anni, e quello programmatico, delle diverse componenti della spesa in conto capitale in Italia e nel Mezzogiorno è illustrato in questo capitolo principalmente attraverso la lettura dei flussi finanziari pubblici regionalizzati derivanti dalla banca dati Conti Pubblici Territoriali (CPT)¹.

La prima parte del capitolo è dedicata (paragrafo III.1) a un'analisi della spesa primaria della Pubblica Amministrazione (PA) basata sulla serie storica CPT 1996-2010, utilizzata per lo più in valori costanti (deflazionata a prezzi 2000²) e articolata per componenti, sia con riferimento alla dimensione economica e settoriale che alla origine del flusso. La spesa della PA italiana viene anche confrontata con quella degli altri Paesi europei (*Riquadro III.A – Indicatori della spesa in Italia e nei principali paesi europei*). L'uso dell'aggregato riferito alla PA, calcolato al netto degli interessi e delle partite finanziarie, consente di confrontare con le fonti pubbliche nazionali e internazionali - che non dispongono dell'informazione territoriale relativa al Settore Pubblico Allargato (SPA) - un universo omogeneo e comparabile.

L'andamento relativo al 2011 della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno e delle sue componenti (investimenti e trasferimenti a famiglie e imprese, pubbliche e private) è ricostruito utilizzando le stime dell'Indicatore anticipatore³ (*Riquadro III.B – La spesa in conto capitale per lo sviluppo nel 2011: stime dell'Indicatore Anticipatore dei CPT*).

¹ La natura dei Conti Pubblici Territoriali è di tipo finanziario: la ricostruzione dei flussi di spesa è effettuata nella maggior parte dei casi sulla base dei bilanci consuntivi degli enti considerati, tenendo conto cioè dei dati definitivi relativi a spese effettivamente realizzate. Ciascun ente viene considerato, attraverso l'eliminazione dei flussi intercorrenti tra i vari livelli di governo, quindi attraverso un processo di consolidamento degli stessi, quale erogatore di spesa finale. Le informazioni contenute nella banca dati CPT consentono di effettuare analisi su diversi universi di riferimento: Pubblica Amministrazione (PA) e Settore Pubblico Allargato (SPA).

Molti dei dati riportati nel presente Capitolo si riferiscono al SPA che comprende, oltre alla PA, società quali ENEL, Ferrovie dello Stato, ENI, Poste Italiane, per le quali è possibile riscontrare un controllo (diretto e indiretto) da parte di Enti Pubblici. In alcune tavole del presente Capitolo, in analogia con i precedenti rapporti del DPS, viene però privilegiata la confrontabilità dei risultati con altre fonte ufficiali, in particolare con la Contabilità Nazionale. Per rispondere a tale esigenza si utilizza quindi 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, Note metodologiche CPT, paragrafo 7). Per ulteriori dettagli cfr. Appendice statistica, Note metodologiche CPT del presente Rapporto, AA.VV., *Guida ai Conti Pubblici Territoriali*, UVAL – DPS, 2007. La pubblicazione è disponibile su: www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt_notemetodologiche.asp; e quanto pubblicato all'indirizzo www.dps.tesoro.it/cpt.

² I dati assoluti sono stati deflazionati utilizzando il deflatore del PIL, calcolato come rapporto tra il valore del PIL reale a prezzi 2000 e il valore del PIL corrente.

³ L'Indicatore Anticipatore dei Conti Pubblici Territoriali è uno strumento statistico che, sulla base delle informazioni disponibili in corso d'anno, fornisce una stima preliminare della spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione per l'intero anno di riferimento. Tale stima è soggetta a revisioni sulla base della disponibilità di informazioni complete e, successivamente, a sostituzione con il dato definitivo dei Conti Pubblici Territoriali (dopo circa 12 mesi). 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/materialeuv); Appendice statistica, Note metodologiche CPT del presente Rapporto, par. 6; e quanto pubblicato all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_indicatore.asp.

La seconda parte del capitolo (paragrafi III.2 - III.5) ricostruisce i flussi di spesa del Settore Pubblico Allargato (SPA), utilizzando integralmente la ricchezza informativa derivante dalla conoscenza dei comportamenti di spesa della componente allargata del settore pubblico che, soprattutto a livello locale, rappresenta il vero carattere distintivo dei CPT rispetto alle altre fonti statistiche ufficiali relative all'attività economica dell'operatore pubblico.

Il paragrafo III.2 approfondisce la dinamica della spesa in conto capitale e delle sue componenti (investimenti e trasferimenti) al fine di dar conto anche delle politiche di spesa effettiva delle imprese pubbliche nazionali e locali.

Il paragrafo III.3 approfondisce la composizione e la consistenza dei trasferimenti in conto capitale alle imprese, evidenziando non solo l'ente erogatore, ma anche il beneficiario e/o la finalità dell'intervento e consentendo, quindi, un'analisi dettagliata dell'intervento pubblico a sostegno del sistema produttivo.

Il paragrafo III.4 valuta, attraverso la costruzione di opportuni indicatori, lo stato di attuazione del decentramento nei territori, con riferimento alla autonomia di entrata e alla capacità di spesa, tenendo conto sia del trasferimento di funzioni dai livelli centrali a quelli regionali e locali che da questi ultimi a soggetti da essi controllati o dipendenti.

Il paragrafo III.5 definisce, quantifica e analizza la dimensione e i comportamenti di spesa dei Enti dipendenti dalle Amministrazioni regionali e locali e di tutti gli altri enti della relativa componente allargata (Consorzi, Aziende e Società partecipate identificati come Imprese Pubbliche Locali), cui le Regioni e gli enti locali hanno esternalizzato alcune funzioni. Quest'ultima componente, rilevata direttamente dai Nuclei Regionali CPT⁴, rappresenta una speciale caratteristica della banca dati che offre uno strumento essenziale di conoscenza delle realtà regionali e sub-regionali nelle quali agisce l'operatore pubblico.

Il paragrafo III.6 presenta una versione aggiornata del Quadro Finanziario Unico della spesa in conto capitale della PA, che elabora un accordo tra l'andamento macroeconomico della spesa destinata al Mezzogiorno nelle sue componenti ordinarie e aggiuntive (risorse comunitarie e FAS) e il totale della spesa in conto capitale risultante dalle statistiche ufficiali e dalle proiezioni di finanza pubblica contenute nei principali documenti programmatici del Governo.

III.1 *La spesa primaria della Pubblica Amministrazione*

Nonostante l'allineamento ai valori medi internazionali (cfr. *Riquadro III.A - Indicatori della spesa in Italia e nei principali paesi europei*), l'allocazione interna della

⁴ La banca dati dei Conti Pubblici Territoriali si fonda, oltre che su una Unità Tecnica Centrale, operante presso l'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL) del DPS, su una rete di Nuclei costituiti presso le 21 Amministrazioni Regionali e Province Autonome. Se l'Unità Centrale cura la rilevazione degli Enti dell'Amministrazione Centrale, delle Imprese Pubbliche Nazionali e di alcuni comparti dell'Amministrazione Pubblica Locale, sono i Nuclei Regionali a provvedere alla rilevazione diretta di una quota assai significativa di enti appartenenti ai comparti della PA e del Settore Pubblico Allargato a livello locale.

spesa pubblica italiana risulta squilibrata soprattutto a causa di una distribuzione territoriale non favorevole alle aree che presentano un maggior fabbisogno di intervento, di un eccessivo peso della spesa corrente rispetto a quella in conto capitale e di un inadeguato volume di risorse destinate alla politica di sviluppo regionale.

La distribuzione regionale dei flussi complessivi di spesa e entrata di fonte CPT e dei due indicatori strutturali più tipici, PIL e popolazione, fornisce una prima rappresentazione dei diversi modelli territoriali esistenti in Italia, della loro complessità e anche della necessità di ulteriori approfondimenti per scoprirne i fattori esplcativi.

Il 68,9 per cento della totalità della spesa della Pubblica Amministrazione italiana - calcolata al netto degli interessi e delle partite finanziarie e pari in media annua a circa 542 miliardi di euro a prezzi correnti nel periodo più recente, relativo al triennio 2008-2010 - è concentrato nelle regioni del Centro-Nord, il 31,1 per cento è quindi destinato nel Mezzogiorno (Tavola III.1). Tali quote risultano peraltro stabili nel tempo, con una dimensione dell'ultimo triennio pressoché identica a quella del triennio 1996-1998.

Tavola III.1 - PA - INDICATORI DELLA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DI POPOLAZIONE, PIL E AGGREGATI FINANZIARI (medie 1996-1998 e 2008-2010 - quote sul totale Italia)

	Popolazione		Pil		Spesa Primaria Totale al netto delle partite finanziarie		Entrate Totali		Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	
	Media 1996-1998	Media 2008-2010	Media 1996-1998	Media 2008-2010	Media 1996-1998	Media 2008-2010	Media 1996-1998	Media 2008-2010	Media 1996-1998	Media 2008-2010
	Centro Nord	63,7	65,3	76,0	76,5	68,8	68,9	78,1	77,2	60,4
Piemonte	7,5	7,4	8,4	8,0	7,7	7,8	8,8	8,1	6,6	7,3
Valle d'Aosta	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,9	0,8
Lombardia	15,7	16,3	21,0	20,7	15,2	16,0	21,4	21,9	11,7	12,1
Liguria	2,8	2,7	2,8	2,7	3,6	3,3	3,1	2,9	3,4	3,0
P. A. Trento	0,8	0,9	1,0	1,0	1,2	1,2	1,0	1,0	2,6	3,3
P. A. Bolzano	0,8	0,8	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	2,4	2,3
Veneto	7,8	8,1	9,2	9,5	7,1	7,4	8,7	8,9	6,2	7,0
Friuli Venezia Giulia	2,1	2,0	2,2	2,3	2,5	2,5	2,4	2,3	2,8	3,0
Emilia Romagna	6,9	7,2	8,8	8,9	7,6	7,7	9,0	9,0	6,1	6,3
Toscana	6,1	6,2	6,7	6,8	6,7	6,5	6,8	6,5	5,5	5,0
Umbria	1,4	1,5	1,4	1,4	1,6	1,6	1,4	1,4	1,5	1,6
Marche	2,5	2,6	2,5	2,7	2,5	2,5	2,5	2,4	2,2	1,9
Lazio	9,0	9,4	10,6	11,1	11,9	11,0	11,7	11,4	8,5	12,1
Mezzogiorno	36,3	34,7	24,0	23,5	31,2	31,1	21,9	22,8	39,6	34,3
Abruzzo	2,2	2,2	1,9	1,9	2,1	2,2	1,7	1,8	3,0	3,1
Molise	0,6	0,5	0,4	0,4	0,6	0,5	0,4	0,4	1,2	0,9
Campania	10,1	9,7	6,3	6,1	8,0	8,0	6,0	6,0	9,4	9,2
Puglia	7,1	6,8	4,6	4,5	5,6	5,9	4,1	4,4	5,3	4,6
Basilicata	1,1	1,0	0,7	0,7	1,0	0,9	0,6	0,6	2,2	1,3
Calabria	3,6	3,3	2,2	2,1	3,2	3,1	1,9	2,0	4,6	4,3
Sicilia	8,8	8,4	5,7	5,7	7,6	7,6	5,1	5,5	8,4	7,3
Sardegna	2,9	2,8	2,2	2,1	3,1	2,9	2,1	2,1	5,5	3,8
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: DPS - Confini Pubblici Territoriali

Emergono con chiarezza due modelli distinti per macro area: quello del Mezzogiorno che dispone storicamente di una quota di spesa pubblica totale superiore (di oltre sette punti) rispetto alla quota di PIL ma inferiore rispetto alla quota della relativa popolazione; quello del Centro-Nord che registra invece una percentuale di spesa pubblica totale inferiore a quella del PIL (di oltre sette punti) ma superiore a quella della popolazione.

Il livello delle entrate appare correlato al livello di ricchezza dei territori; nel Centro-Nord la quota di entrate risulta superiore a quella del proprio contributo al PIL nazionale ma in decremento (77,2 per cento nel 2008-2010 rispetto al 78,1 del triennio 1996-99), nel Mezzogiorno la quota di entrate risulta inferiore a quella del proprio contributo al PIL nazionale ma in crescita (22,8 per cento nel 2008-2010 rispetto al 21,9 per cento del triennio 1996-1999).

La spesa in conto capitale, come si vedrà anche nel successivo paragrafo, sembra invece aver perso completamente il ruolo di strumento di riequilibrio rispetto alla persistenza degli squilibri territoriali; mentre nel triennio 1996-1998 la quota di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno risultava superiore (39,6 per cento) alla rispettiva quota di popolazione (36,3 per cento) e coerente rispetto all'obiettivo di sviluppo dell'area⁵, negli anni più recenti il crollo di tale quota (al 34,3 per cento) segnala una netta inversione di tendenza, con una spesa in conto capitale di dimensioni ridotte (vedi anche Figure III.4 e III.5), oltre che pressoché integralmente costituita da risorse aggiuntive nazionali e comunitarie (vedi Figura III.6 e Tavola III.3).

La crescita consistente della quota della Regione Lazio, che incide evidentemente sull'elevato livello della quota dell'area Centro-Nord, è determinato sia da un elevato livello di trasferimenti dallo Stato a imprese pubbliche nazionali nel triennio, in buona misura concentrati nella regione, sia ad un capitolo di spesa straordinario relativo ad erogazioni di rimborsi fiscali giacenti molto concentrati nel Centro Nord e, in particolare, nel Lazio⁶.

La fotografia del territorio non è però del tutto omogenea all'interno delle macro aree e l'analisi delle singole realtà regionali segnala modelli territoriali, con riferimento a tutte le variabili, eterogenei e a volte differenziati rispetto ai modelli generali delle macro aree.

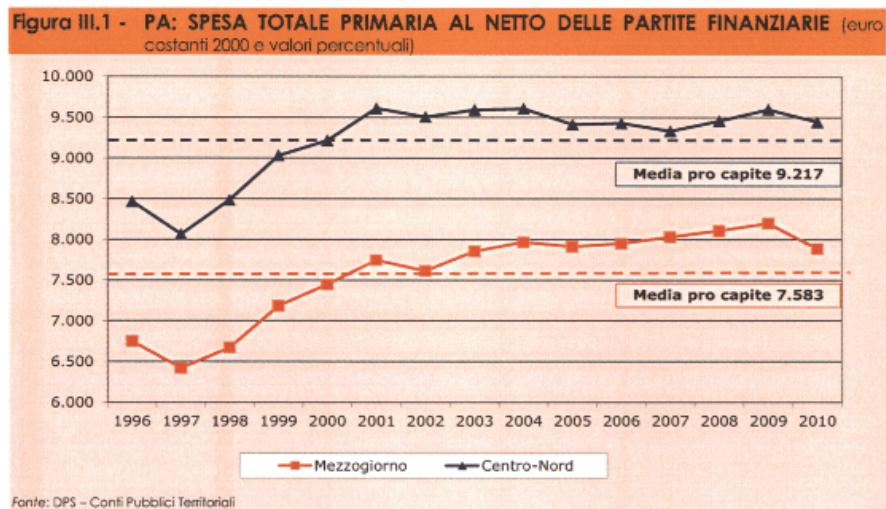
In termini monetari, ogni cittadino del Centro-Nord si è avvalso mediamente, a prezzi costanti 2000, di circa 9.217 euro pro capite rispetto ai 7.583 euro del cittadino del Mezzogiorno. Nelle due aree l'andamento della spesa totale procapite appare simmetrico in tutto l'arco temporale considerato, con un tasso di crescita omogeneo e un divario medio di 1.634 euro pro capite tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

Anche tenendo conto di una più ridotta capacità di spesa delle amministrazioni meridionali nell'influenzare tale divario, l'ampiezza dello stesso si traduce in un circolo cumulativo che aggrava la persistenza di condizioni di offerta meno vantaggiose per il cittadino del Mezzogiorno, sia con riferimento ai servizi alla

⁵ L'obiettivo programmatico di sviluppo del Sud richiedeva, infatti, come riportato anche nei documenti di programmazione economica e finanziaria succedutisi per molti anni, che il 45 per cento della spesa pubblica in conto capitale italiana fosse destinata sul finire del decennio 2000 a questa area del paese.

⁶ Si tratta delle erogazioni di rimborsi fiscali giacenti da oltre 10 anni (pari a 4.796 milioni di euro nel 2008, 837 nel 2009 e 566 nel 2010) registrati sul bilancio dello Stato (capitolo 7776 del Ministero dell'Economia e delle Finanze) come Altri trasferimenti in conto capitale. Cfr. anche Nota 9.

persona che con riferimento ai servizi destinati a creare condizioni favorevoli allo sviluppo, come si vedrà nel resto del capitolo.

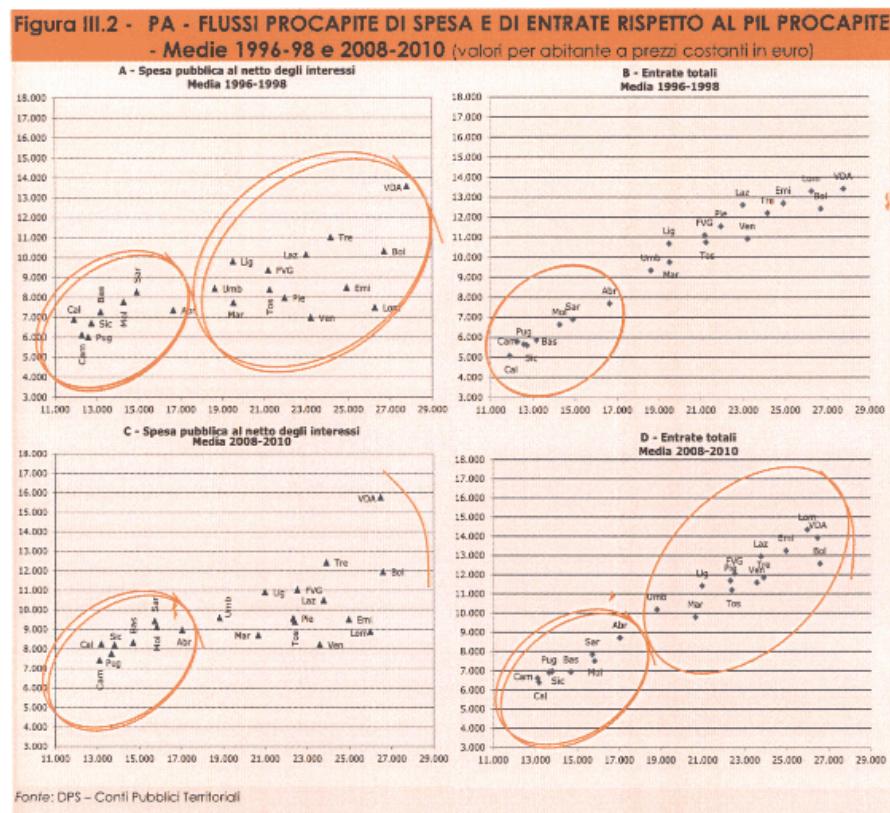


Affiancare all'analisi della spesa qualche prima evidenza sui divari in termini di entrata, pur evitando di definire saldi finanziari⁷, arricchisce il quadro conoscitivo, soprattutto se i flussi finanziari, sia di entrata che di spesa, vengono posti in relazione alla dimensione economica dei territori, approssimata dal PIL regionale.

La spesa pro capite complessiva nel Mezzogiorno è probabilmente più inefficiente ma certamente inferiore a quella del Centro Nord e ricalca fedelmente la distribuzione pro capite delle entrate. Essendo la tassazione tendenzialmente progressiva, le differenze di gettito dipendono infatti notevolmente dalle differenze di reddito.

Se il flusso pro capite viene posto in relazione alla dimensione economica dei territori, approssimata dal PIL, appare evidente una stretta correlazione tra flusso finanziario, sia di entrata che di spesa, e grado di sviluppo con un generale effetto anti distributivo (Figura III.2).

⁷ Al di là dell'esistenza di problemi metodologici che sconsigliano la realizzazioni di saldi utilizzando la banca dati CPT, il saldo tra individui (entrate pro capite – spese pro capite) appare un indicatore troppo opaco in quanto prescinde dai fabbisogni e dalla situazione economica. All'interno delle varie componenti della redistribuzione tale indicatore coglie essenzialmente la redistribuzione tra individui, configurandosi soprattutto come una misura della diversa distribuzione della ricchezza sul territorio. Se si rimane nel mondo degli individui appare più utile, analizzare separatamente e in tutta la loro complessità entrate e spese. Per approfondimenti sui problemi metodologici cfr. Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT), UVAL – DPS, 2007 e quanto pubblicato all'indirizzo: www.dps.tesoro.it/cpt.

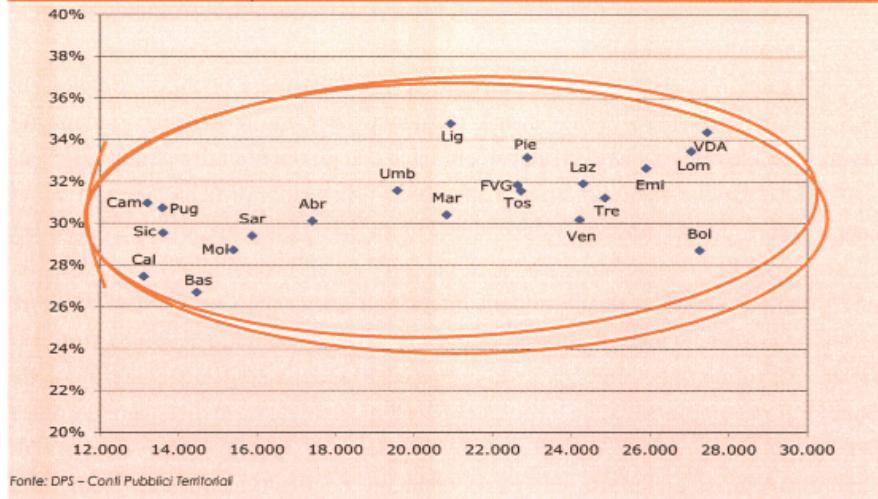


Benché risulti evidente sia il più elevato livello di entrate rispetto alle spese di alcune regioni (Lombardia, Emilia, Lazio) sia il sostanziale equilibrio tra le due poste di altre (Trento, Bolzano, Liguria, Umbria, Abruzzo), il modello polare - costituito da alto PIL/alte spese e entrate da un lato e specularmente basso PIL/basse spese e entrate dall'altro - appare solido e stabile nel tempo, e non scalfito dal notevole decentramento finanziario e di funzioni avvenuto in Italia nell'ultimo decennio (vedi oltre il paragrafo III.4).

Se, oltre che alle entrate pro capite, si guarda alla pressione tributaria⁸, le varie realtà regionali si riallineano (Figura III.3) e, soprattutto, lo sforzo finanziario di molte regioni del Mezzogiorno (Campania, Puglia, Sardegna) non appare inferiore a quello di molte regioni del Centro-Nord (Veneto, Trento, Bolzano), oltre ad essere crescente nel tempo (come già evidenziato nella Tavola III.1).

⁸ La pressione tributaria è calcolata come rapporto percentuale tra tributi propri e devoluti e PIL. In questo caso si è fatto riferimento all'intera serie storica 1996-2010, sia al fine di cogliere il carattere strutturale del fenomeno sia di ridurre al minimo eventuali effetti derivanti dalle metodologie.

Figura III.3 - PA - PRESSIONE TRIBUTARIA IN RAPPORTO AL PIL - Media 1996-2010 (euro costanti 2000)



La maggior parte dell'effetto di differenziazione territoriale tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno è imputabile alla spesa corrente che costituisce il 91,4 per cento del bilancio pubblico nel triennio 2008-2010 (90,1 nel triennio 1996-1998). La natura di tale spesa è pressoché integralmente ordinaria, a differenza della spesa in conto capitale, sostenuta soprattutto dalla componente aggiuntiva esplicitamente finalizzata allo sviluppo territoriale e al miglioramento delle condizioni di contesto.

La distribuzione territoriale della spesa corrente è tuttavia notevolmente influenzata da alcune variabili socio-economiche strutturali. Ad esempio la distribuzione della spesa previdenziale appare rigida e riflette i livelli e la composizione dell'occupazione, la struttura delle qualifiche, la maggiore/minore solidità dell'apparato economico e produttivo. Tale componente rappresenta il 47,5 per cento della spesa corrente nel Centro-Nord e il 37,7 nel Mezzogiorno, con una crescita in entrambe le aree rispetto al triennio iniziale (Tavola III.2). Seguono i compatti della spesa sanitaria, della amministrazione generale, della conoscenza, cultura e ricerca (in cui il peso più rilevante è quello del settore istruzione).

Tavola III.2 - PA - SPESA CORRENTE PRIMARIA PER MACRO-SETTORI (quote sul totale: media 1996-2007)

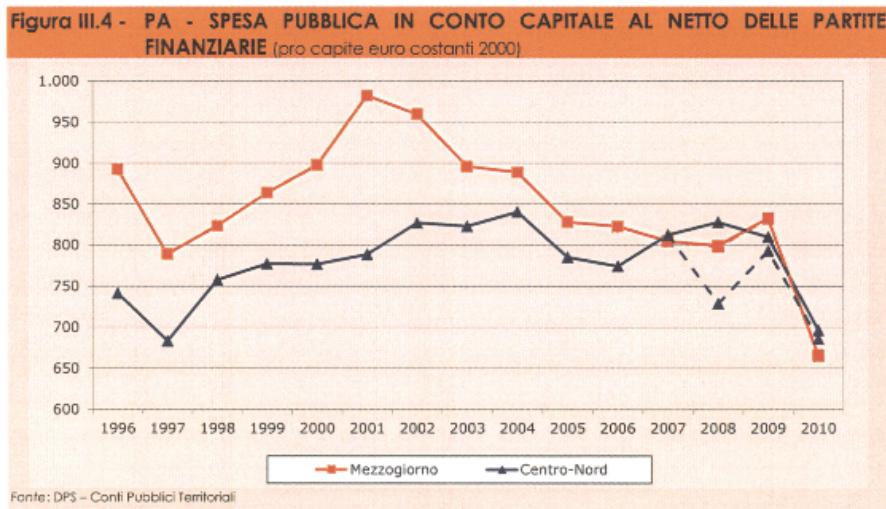
	Centro-Nord		Mezzogiorno		Italia	
	Media 1996-1998	Media 2008-2010	Media 1996-1998	Media 2008-2010	Media 1996-1998	Media 2008-2010
Amministrazione Generale	11,4	12,7	10,1	12,4	11,0	12,6
Servizi Generali	6,0	5,8	7,7	7,4	6,5	6,3
Conoscenza, Cultura e Ricerca	10,5	9,4	14,8	12,1	11,8	10,2
Ciclo Integrato dell'Acqua	0,4	0,1	0,7	0,3	0,5	0,2
Ambiente e Gestione del Territorio	1,6	1,1	1,8	2,1	1,7	1,4
Sanità	12,7	14,6	15,6	16,6	13,6	15,2
Politiche sociali (COMPRESA PREVIDENZA)	52,3	52,6	43,4	45,3	49,6	50,4
di cui Previdenza	46,7	47,5	35,4	37,7	0,0	0,0
Attività Produttive e Opere Pubbliche	2,0	1,1	2,2	1,1	2,1	1,1
Mobilità	2,8	2,3	3,0	2,6	2,9	2,4
Reti Infrastrutturali	0,3	0,2	0,6	0,1	0,4	0,2
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonfe: DPS - Conti Pubblici Territoriali

In crescita risultano l'Amministrazione Generale, la Sanità, la Previdenza in entrambe le macroaree; si riducono i pesi relativi di Conoscenza, Cultura e Ricerca, Attività produttive e Mobilità.

La spesa in conto capitale, pari solo all'8,6 della spesa pubblica complessiva (9,9 nel triennio 1996-1998), aveva mantenuto per molti anni un andamento favorevole alle regioni meno sviluppate, in linea con gli obiettivi di riequilibrio.

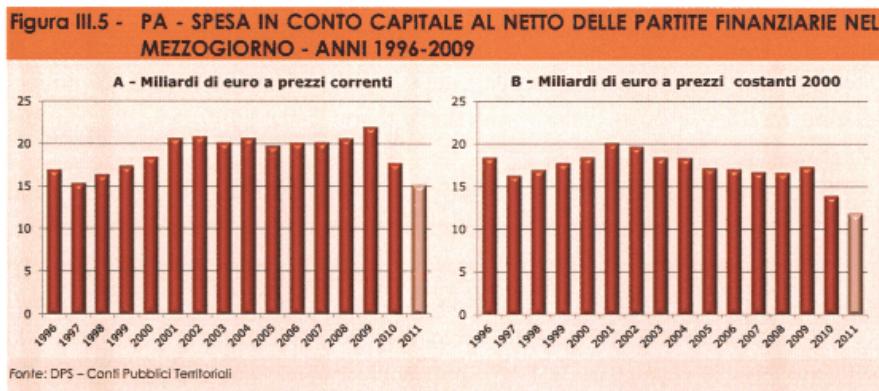
La funzione riequilibratrice a favore del Mezzogiorno della spesa in conto capitale si è andata tuttavia riducendo (Figura III.4) fino ad arrivare, dopo un allineamento della spesa tra le due aree nel 2007, a un'inversione di tendenza, con una spesa pro capite negli ultimi anni inferiore a quella del Centro-Nord. Occorre tuttavia tener conto che gli ultimi anni della serie (soprattutto il 2008) risultano fortemente influenzati, come già visto in precedenza, dalla erogazione da parte dello Stato di forti somme destinate e rimborsi fiscali giacenti da oltre dieci anni destinate per lo più alle regioni del Centro-Nord⁹. Se, alla luce del suo carattere di straordinarietà, si escludesse tale posta contabile negli ultimi tre anni (vedi linea tratteggiata), l'inversione di tendenza tra le due aree si sposterebbe in avanti, con una spesa pro capite più alta nel Centro-Nord nel 2010.



In Italia la PA ha speso per investimenti e trasferimenti alle imprese in media 16,0 miliardi di euro costanti all'anno nelle regioni del Mezzogiorno tra il 2008 e il 2010 (17,3 nel triennio 1996-1998).

⁹ Il capitolo 7776 del Ministero dell'Economia e delle Finanze è iscritto nel Bilancio dello Stato nella voce Altri Trasferimenti in conto capitale. Poiché il dato CPT assume i dati direttamente dal bilancio dell'ente, astenendosi dall'operare riclassificazioni delle poste ivi iscritte, la voce alla quale fa riferimento il capitolo in esame è stato classificato nella voce Trasferimenti in conto capitale alle imprese private. Diversamente, la Contabilità nazionale, alla base delle stime del QFU discusse nel par. III.6, considerando anche le operazioni di tesoreria e interpretando tale trasferimento a favore della Agenzia delle Entrate, annulla l'effetto di tale posta. Cfr. Anche Nota 6.

Il flusso di risorse in termini monetari nel periodo è stato sostanzialmente stabile a partire dal 2001 e fino al 2009, con una evidente erosione in termini reali (Figura III.5).



Il dato 2010, per la Pubblica Amministrazione, pari a 17,8 miliardi (a valori correnti), evidenzia una pesante caduta rispetto all'anno precedente, sia nella componente degli investimenti sia soprattutto in quella dei trasferimenti (Tavola III.6). Nel 2011 tale spesa si riduce ulteriormente pervenendo, in base alle stime dell'Indicatore anticipatore, ad un valore di 15,1 miliardi di euro, il livello minimo di tutto l'arco temporale considerato (vedi il *Riquadro III.B- La spesa in conto capitale per lo sviluppo nel 2011: stime dell'Indicatore Anticipatore dei CPT*).

Il crollo della spesa complessiva in conto capitale nel 2010, pari a circa il 19 per cento rispetto all'anno precedente nel Mezzogiorno (-15 per cento in Italia), deriva da una caduta degli investimenti più contenuta di quella italiana (-10 per cento rispetto al -13 per cento) e da una caduta fortissima (-31 per cento) dei trasferimenti a famiglie e imprese, più pesante di quella media nazionale (-18 per cento).

Il principale fattore esplicativo, accanto alla riduzione delle spese statali¹⁰, è individuabile nei pesanti effetti del Patto di Stabilità Interno (PSI) su Regioni ed Enti Locali, oltre alla minore disponibilità di risorse aggiuntive esplicitamente destinate allo sviluppo, in particolare risorse FAS (Fondo aree sottoutilizzate, recentemente ridenominato FSC- Fondo per lo sviluppo e la coesione¹¹).

Una maggiore osservanza del PSI ha infatti costretto le Regioni e gli Enti Locali a ridurre progressivamente, oltre alla loro spesa corrente, anche la spesa in conto capitale. La natura di quest'ultima componente, più facilmente rinviabile rispetto a quella di parte corrente, e i margini di azione non ampli nei bilanci degli

¹⁰ Il decremento della spesa dello Stato ammonta a circa 1.600 milioni di euro, quello degli enti di Previdenza a circa 1.700, attribuibili tuttavia in entrambi i casi ad una sorta di "normalizzazione" dopo investimenti straordinari avvenuti negli anni precedenti. Per gli Enti di Previdenza "nel 2009 sono state chiuse le operazioni di cartolarizzazione SCIP1 e SCCIP e gli enti originariamente proprietari dei beni immobili ne hanno riacquistato la proprietà" (DEF 2011).

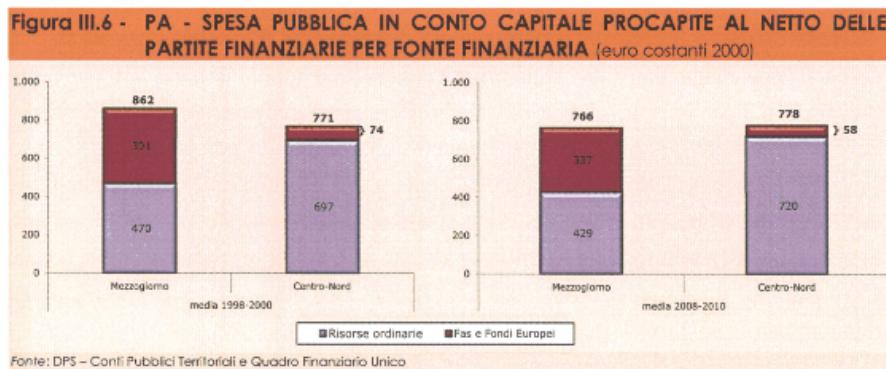
¹¹ Vedi oltre il capitolo IV.

Enti territoriali hanno reso oggettivamente difficoltosa l'individuazione di spazi di intervento che evitino la riduzione dei programmi di investimento. Il sacrificio della spesa per investimenti è dimostrata dai dati di consuntivo dell'ultimo anno: la spesa in conto capitale delle Amministrazioni Regionali si riduce di circa 3.300 milioni di euro tra 2009 e 2010 (valori provvisori), di cui circa 2.500 nelle Regioni del Mezzogiorno; la spesa in conto capitale dei Comuni si riduce di circa 2.700 milioni di euro tra 2009 e 2010 (valori provvisori), di cui circa 1.200 nelle Regioni del Mezzogiorno.

Le risorse FAS, d'altra parte - principale strumento che destina, insieme ai fondi comunitari, risorse aggiuntive, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, per la promozione dello sviluppo delle aree più deboli del Paese - sono state contratte a seguito di vari provvedimenti, di cui si dà conto nel capitolo IV di questo Rapporto.

La componente di spesa in conto capitale esplicitamente finalizzata allo sviluppo (risorse comunitarie e FAS), pur rappresentando una quota molto ridotta della spesa pubblica complessiva, ha svolto negli anni una funzione essenziale di sostegno allo sviluppo nel Mezzogiorno, rappresentando circa il 50 per cento delle risorse in conto capitale complessive.

Ciò vuol dire in termini pro capite che, in assenza delle risorse aggiuntive, i 766 euro pro capite di cui ha usufruito il cittadino del Mezzogiorno tra il 2008 e il 2010 (862 nel triennio 1998-2000), si ridurrebbero a 429, mentre i 778 del cittadino del Centro-Nord (771 nel triennio 1998-2000) rimarrebbero sostanzialmente invariati (Figura III.6).



Sebbene rappresentino la parte preponderante della spesa destinata allo sviluppo nel Mezzogiorno, le risorse per la politica regionale aggiuntiva costituiscono tuttavia una quota ridotta della spesa pubblica totale, elemento che sottolinea l'importanza del complesso delle politiche di spesa pubblica e la necessità di concentrare l'attenzione sulle politiche generali; infatti il volume di risorse speso annualmente ai fini della politica di sviluppo regionale, come ricordato anche dalla Banca d'Italia¹², ha

¹² M. Draghi, Relazione introduttiva al Convegno "Mezzogiorno e politica economica dell'Italia", Roma, 26 Novembre 2009.

rappresentato in media nel periodo 2008-2010 solo il 4,2 per cento della spesa pubblica primaria destinata al Mezzogiorno e l'1,3 per cento di quella italiana complessiva (Tavola III.3), con un consistente ridimensionamento rispetto al triennio 1998-2000¹³ (rispettivamente 5,5 e 1,7 per cento).

Tavola III.3 - PA - SPESA PRIMARIA E RISORSE AGGIUNTIVE (miliardi di euro costanti 2000)

Italia	Media 1998-2000	Media 2008-2010
Spesa primaria al netto delle partite finanziarie spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie <i>di cui:</i>	469,9	541,6
risorse aggiuntive	45,7	46,6
risorse aggiuntive su spesa primaria	10,7	9,4
	2,3%	1,7%
Mezzogiorno		
Spesa primaria al netto delle partite finanziarie spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie <i>di cui:</i>	146,4	168,3
risorse aggiuntive	17,8	16,0
risorse aggiuntive su spesa primaria	8,1	7,0
risorse aggiuntive Mezzogiorno su spesa primaria Italia	5,5%	4,2%
	1,7%	1,3%

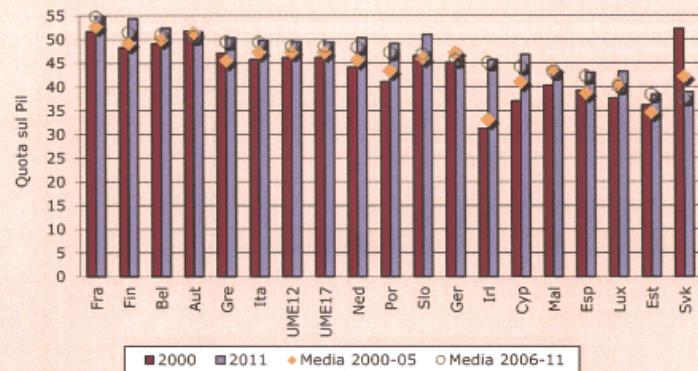
Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali e Quadro finanziario unico

RIQUADRO III.A - INDICATORI DELLA SPESA IN ITALIA E NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

Nell'arco degli undici anni che vanno dal 2000 al 2011, la quota della spesa pubblica¹ italiana è aumentata dal 47,3 per cento del PIL (media 2000-2005) al 49,4 per cento (media 2006-2011), risultando, in questo ultimo periodo, superiore sia a quella dell'UME 12 (48,7 per cento) sia a quella dell'UME 17 (48,6 per cento)². Questa dinamica ha risentito della forte riduzione del PIL nominale avvenuta nel 2008-2009 e dell'incomprimibilità di alcune voci di spesa pubblica essenzialmente di parte corrente. L'incidenza della spesa pubblica è però aumentata più che nel nostro Paese in Irlanda (+12,1 per cento al 45,4 per cento del PIL nel periodo 2006-11), Grecia (+4 per cento, raggiungendo il 49,6 per cento medio nello stesso periodo), Portogallo, (+3,9 per cento, con un'incidenza media giunta al 47,3 per cento nel periodo), Estonia (+3,8 per cento al 38,5), Spagna (+3,6 per cento al 42,4), Cipro (+3,3 per cento per giungere al 44,4 per cento del PIL), Paesi Bassi (+2,8 per cento al 48,4), Finlandia (+2,4 al 51,6 per cento medio del PIL), mentre la dinamica della spesa pubblica francese è del tutto simile a quella registrata nel nostro Paese. Proprio in Francia tale incidenza risulta essere la più alta sia per l'anno 2011 che per l'intero periodo 2006-2011. In Slovacchia, Germania, Austria, Cipro, Lussemburgo il confronto fra le due medie periodali mostra, al contrario, una chiara riduzione dell'incidenza (Figura III.A.1).

¹³ La disponibilità informativa per le risorse aggiuntive parte dal 1998.

Figura III.A.1 - SPESA PUBBLICA NELL'EUROZONA. ANNI 2000-2011 (valori percentuali)



N.B.: i valori sono ordinati in base alla quota media 2006-11. UME12: Aut, Bel, Esp, Fin, Fra, Ger, Gre, Irl, Ita, Lux, Ned, Por; UME17: UME12+Cyp, Est, Mal, Slo, Svk. I dati per il 2011 sono provvisori.
Fonte: elaborazioni DPS su dati Pubblica Amministrazione, Commissione europea - Affari economici e finanziari, autunno 2011 e, per il Pil, Eurostat.

I valori reali pro capite mostrano come la spesa pubblica italiana ha interrotto la crescita a partire dal 2006, anno in cui giunse a più di 10.600 euro. Nel 2011 essa è risultata pari a meno di 10.300 euro pro capite. Da notare che in Irlanda, dopo il valore anomalo del 2010 pari a più di 20.000 euro – dovuto alla socializzazione di perdite – la spesa pubblica pro capite si attesterebbe attorno ai 13.800 euro. In genere, nel confronto fra 2010 e 2011, sembra che i tagli di spesa e l'incremento dell'inflazione (e del deflattore del PIL) stiano portando alla riduzione dei valori pro capite reali essenzialmente nei Paesi dell'area con maggiori problemi finanziari, oltre che in Germania e Paesi Bassi (Tavola III.A.1).

Tavola III.A.1 - SPESA PUBBLICA PRO CAPITE DEFLAZIONATA: EUROZONA, ANNI 2000-2011 (anno di riferimento 2000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lux	19.073	19.597	21.951	22.214	23.276	23.619	22.647	22.380	22.697	24.441	24.359	24.562
Fin	12.337	12.478	12.935	13.478	13.949	14.351	14.612	14.776	15.319	15.831	16.231	16.302
Aut	13.484	13.413	13.383	13.621	14.576	13.777	13.952	14.252	14.628	15.034	15.252	15.341
Ned	11.636	12.082	12.228	12.435	12.393	12.256	12.859	13.263	13.745	14.729	14.818	14.628
Fra	12.288	12.426	12.724	12.888	13.078	13.298	13.375	13.497	13.589	13.989	14.099	14.260
Bel	12.091	12.173	12.439	12.798	12.722	13.592	12.961	13.171	13.622	14.163	14.118	14.157
Irl	8.736	9.580	10.066	10.222	10.643	11.060	11.549	12.675	14.068	14.786	20.039	13.785
Ger	11.234	12.033	12.084	12.163	11.954	11.988	12.029	11.944	12.237	12.705	13.148	12.912
Ita	9.637	10.213	10.121	10.272	10.228	10.304	10.609	10.541	10.545	10.565	10.405	10.286
Cyp	5.237	5.542	5.890	6.695	6.479	6.612	6.633	6.739	7.053	7.526	7.571	7.801
Esp	6.162	6.234	6.367	6.371	6.554	6.605	6.747	7.023	7.358	7.809	7.667	7.266
Gre	5.833	5.962	6.101	6.390	6.791	6.742	7.162	7.740	8.216	8.440	7.549	7.056
Slo	4.347	4.791	5.030	5.358	5.651	5.831	6.058	6.148	6.632	6.723	6.883	7.009
Por	5.118	5.357	5.336	5.428	5.593	5.752	5.647	5.759	5.806	6.280	6.548	6.190
Mal	4.282	4.295	4.462	5.076	4.876	4.981	5.061	5.056	5.383	5.127	5.198	5.220
Est	1.622	1.667	1.833	1.930	2.011	2.171	2.394	2.607	2.921	2.871	2.638	2.687
Svk	3.012	2.710	2.832	2.569	2.443	2.531	2.542	2.384	2.379	2.587	2.595	2.629
UME17	9.965	10.345	10.455	10.570	10.614	10.699	10.831	10.941	11.185	11.579	11.709	11.478
UME12	10.192	10.583	10.690	10.809	10.854	10.934	11.067	11.178	11.423	11.820	11.956	11.713

N.B.: i flussi di spesa sono ordinati in base al valore del 2011
Fonte: elaborazioni DPS su dati Pubblica Amministrazione, Commissione europea - Affari economici e finanziari, autunno 2011 ed Eurostat.

La spesa corrente italiana deflazionata si è attestata a poco meno di 9.700 euro nel 2011, valore praticamente costante dal 2009. Fra i Paesi con maggiori problemi finanziari, solo in Irlanda essa sembra essere leggermente aumentata nel confronto fra gli ultimi due anni, mentre risulta in forte decremento sia in Grecia che Portogallo. Il Lussemburgo e la Finlandia sono i due Paesi che presentano la spesa corrente pro capite più alta (Tavola III.A.2).