

Tavola III.A.2 - SPESA PUBBLICA CORRENTE PRO CAPITE A VALORI CONCATENATI: EUROZONA, ANNI 2000-2011 (anno di riferimento 2000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lux	16.605	17.617	18.689	19.085	20.067	20.218	19.530	19.566	20.059	21.509	21.198	21.337
Fin	11.622	11.710	12.123	12.662	13.084	13.530	13.855	13.956	14.458	14.937	15.296	15.387
Aut	12.647	12.495	12.529	12.780	12.770	12.876	13.029	13.179	13.599	13.979	14.086	14.173
Bel	11.310	11.543	11.795	12.007	12.064	12.220	12.257	12.415	12.872	13.265	13.356	13.361
Fra	11.347	11.478	11.803	11.946	12.099	12.243	12.322	12.436	12.508	12.905	13.120	13.271
Ned	10.861	10.993	11.119	11.333	11.446	11.302	11.917	12.207	12.559	13.238	13.438	13.268
Irl	7.507	8.041	8.555	8.838	9.248	9.624	10.001	10.730	11.742	12.481	12.577	12.592
Ger	11.039	11.156	11.246	11.345	11.202	11.253	11.306	11.221	11.440	11.904	12.084	12.109
Ita	9.093	9.323	9.345	9.348	9.379	9.423	9.514	9.652	9.730	9.673	9.687	9.682
Cyp	4.740	5.042	5.363	6.085	5.834	6.059	6.042	6.085	6.388	6.626	6.713	6.951
Esp	5.433	5.458	5.539	5.567	5.670	5.758	5.856	6.050	6.385	6.810	6.825	6.688
Gre	5.026	5.199	5.374	5.602	5.883	6.074	6.421	6.925	7.287	7.621	6.960	6.508
Slo	3.904	4.328	4.589	4.829	5.087	5.302	5.458	5.394	5.772	5.908	6.146	6.176
Por	4.578	4.729	4.841	4.926	5.048	5.241	5.251	5.329	5.406	5.764	5.829	5.692
Mal	3.793	3.861	3.995	4.217	4.388	4.421	4.511	4.574	4.972	4.764	4.774	4.840
Est	1.434	1.452	1.542	1.669	1.785	1.912	2.031	2.150	2.438	2.513	2.423	2.409
Svk	2.314	2.393	2.427	2.375	2.259	2.279	2.336	2.196	2.168	2.305	2.360	2.386
UME17	9.363	9.485	9.617	9.711	9.748	9.824	9.938	10.043	10.256	10.616	10.705	10.684
UME12	9.587	9.708	9.840	9.931	9.968	10.042	10.157	10.263	10.488	10.840	10.933	10.909

N.B.: i flussi di spesa sono ordinati in base ai valori del 2011.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Pubblica Amministrazione, Commissione europea – Affari economici e finanziari, autunno 2011, ed Eurostat.

Per quanto riguarda gli investimenti fissi lordi pubblici pro capite a valori deflazionati³, nel 2011 l'Italia si è attestata a 385 euro, ai minimi dal 2002. I calcoli evidenziano come la riduzione della spesa pubblica totale a livello pro capite sia effettuata soprattutto attraverso la compressione delle voci del conto capitale. Il nostro Paese si trova ormai ampiamente sotto la Spagna (459 euro) e su livelli simili a quelli della Grecia (367 euro). Lussemburgo e Paesi Bassi sono i due Paesi che registrano gli investimenti pubblici pro capite più alti (Tavola III.A.3). Solo nei Paesi Bassi e in Estonia gli investimenti pro capite sono cresciuti fra 2010 e 2011 mentre la spesa corrente pro capite è diminuita. In altri 4 Paesi (Irlanda, Slovenia, Austria, Slovacchia) sono invece diminuiti gli investimenti mentre è cresciuta la spesa corrente pro capite. Tutti i paesi con maggiori problemi finanziari – ad esclusione dell'Irlanda – registrano riduzioni sia della spesa corrente che degli investimenti pubblici pro capite deflazionati.

Tavola III.A.3 - INVESTIMENTI PUBBLICI PRO CAPITE DEFLAZIONATI: EUROZONA, ANNI 2000-2011 (anno di riferimento 2000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lux	1.944	2.210	2.609	2.431	2.326	2.557	2.123	2.034	1.966	2.122	2.359	2.415
Ned	826	867	935	938	866	900	933	974	1.028	1.078	1.049	1.054
Irl	956	1.206	1.250	1.105	1.087	1.142	1.261	1.592	1.711	1.222	1.139	924
Fin	622	649	700	754	789	722	696	765	791	803	753	822
Fra	734	722	696	728	758	813	809	837	827	839	763	777
Cyp	420	429	442	509	620	482	465	491	515	685	621	641
Slo	296	327	321	375	426	409	501	612	660	631	589	534
Bel	482	420	414	414	411	442	437	432	435	445	440	481
Ger	474	467	447	411	376	361	386	406	436	460	452	476
Esp	503	533	580	595	570	611	656	724	712	753	641	459
Ita	491	509	375	526	519	510	515	514	486	511	427	385
Gre	455	469	455	495	524	431	543	553	601	493	421	367
Por	455	480	441	396	409	375	310	351	382	373	458	304
Aut	407	321	358	334	318	329	321	316	340	340	303	302
Mal	402	348	428	502	414	526	460	447	291	262	261	288
Est	167	196	272	242	224	256	334	388	387	324	253	280
Svk	162	188	206	164	155	139	152	130	134	145	169	123
UME17	548	556	534	561	552	563	584	616	625	635	581	544
UME12	559	567	544	571	562	574	594	626	634	645	589	552

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.

¹ Viene presa in considerazione la spesa delle amministrazioni centrali e locali e degli enti previdenziali e assistenziali. Si tratta quindi del settore Pubblica Amministrazione che viene definito su base funzionale, includendo tutte le unità istituzionali che non producono per il mercato ma per il consumo individuale e collettivo e finanziate per lo più da somme obbligatorie sborsate da unità appartenenti ad altri settori. Vengono escluse invece le imprese pubbliche sia locali che nazionali, ovvero tutte le unità istituzionali partecipate o possedute dallo Stato o dagli enti locali.

² Per l'elenco dei paesi facenti parte dell'UME12 e dell'UME17 vedi la nota della fig. IIIA.1. Prima di entrare nell'Unione Monetaria vera e propria, un Paese membro dell'UE deve necessariamente rimanere 2 anni nel Meccanismo di Cambio Europeo II (MCE II), una sorta di camera di compensazione che serve a ridurre la variabilità del tasso di cambio fra monete europee. Dal 1-1-2009 la Slovacchia ha lasciato il MCE II ed è entrata a far parte dell'Unione Monetaria vera e propria (fase 3), adottando quindi l'Euro: la corona slovacca ha avuto valore legale sino al 16-01-2009. Essa è stata seguita dall'Estonia a partire dal 1-1-2011, mentre la corona estone ha avuto corso legale sino al 15-01-2011. All'interno del MCE II rimangono Lituania, Lettonia e Danimarca le cui monete usufruiscono di particolari bande di oscillazione (ufficiali ed effettive) rispetto alla parità centrale contro l'Euro: la corona danese deve rispettare le bande d'oscillazione ristrette del ± 2,25 per cento, mentre Lats lettone e Lita Lituano devono rispettare delle bande d'oscillazione più larghe, dell'ordine del ± 15 per cento rispetto alla parità centrale contro l'Euro. Ad oggi, anche a seguito della crisi finanziaria che ha colpito l'area, non si conoscono le date di entrata degli altri Paesi membri dell'UE all'interno del MCE II. L'Euro non è utilizzato nei territori d'oltremare francesi della Nuova Caledonia, della Polinesia francese e di Wallis e Futuna (dove la moneta ufficiale è il franco pacifico), nei territori sotto la corona olandese di Aruba (moneta ufficiale il fiorino arubano, in parità fissa con il dollaro USA), Curaçao e Sint Maarten (moneta ufficiale il fiorino caraibico anch'esso con parità fissa rispetto al dollaro USA e che sostituirà il fiorino antillano alla fine del 2012) e dei Caraibi Olandesi (moneta ufficiale il dollaro statunitense). Nell'enclave italiana in Canton Ticino di Campione d'Italia ha corso legale anche il franco svizzero, mentre la Repubblica Turca settentrionale di Cipro utilizza la lira turca. Altri territori invece coniano Euro pur non essendo parte formale dell'UE: si tratta di Principato di Monaco, San Marino, Vaticano. Il Principato d'Andorra ha firmato un accordo monetario con l'UE a giugno 2011 che gli permetterà di utilizzare l'Euro come moneta ufficiale quando tale accordo verrà ratificato. L'accordo in questione prevede che Andorra avrà il diritto di coniare Euro dal 1-7-2013 se il Principato attuerà la legislazione UE in materia di conio e moneta. Montenegro e il territorio disputato del Kosovo hanno unilateralmente adottato la moneta unica europea.

³ Per il calcolo delle serie deflazionate per ognuno dei 17 Paesi è stato utilizzato il deflatore del PIL calcolato come rapporto fra serie storica nominale e serie storica reale (a valori concatenati, con anno di riferimento 2000).

RIQUADRO III.B – LA SPESA IN CONTO CAPITALE PER LO SVILUPPO NEL 2011: STIME DELL'INDICATORE ANTICIPATORE DEI CPT

La validità statistica delle stime presentate, consolidatasi nel tempo anche in virtù del costante aggiornamento metodologico e del controllo di qualità sulle basi dati che alimentano l'Indicatore Anticipatore (IA) dei Conti Pubblici Territoriali¹, consente di disporre di prime indicazioni su eventuali cambiamenti di tendenza o su conferme di comportamenti già consolidatisi nel passato e di leggere quindi il comportamento di spesa del comparto pubblico, con una tempestività che i dati CPT non possono altrimenti offrire per le caratteristiche proprie delle fonti di cui si alimentano.

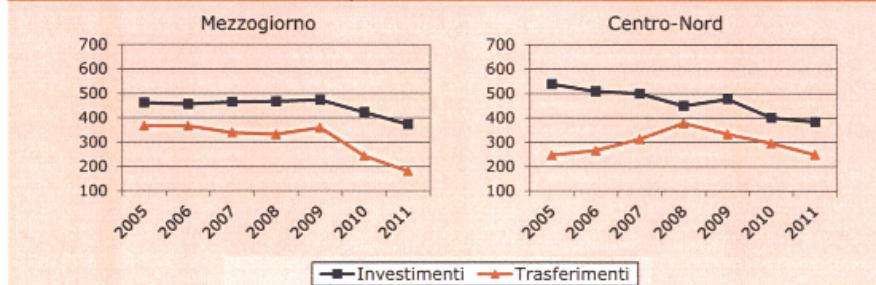
Nel 2011 la spesa italiana in conto capitale della PA stimata dall'IA ammonta a circa 47,9 milioni di euro in valori correnti e fa registrare una contrazione di circa il 9 per cento rispetto all'anno precedente (Tavola III.B.1). Investimenti e trasferimenti mostrano entrambi dinamiche negative sebbene di diversa intensità, i primi, infatti, fanno registrare una riduzione di circa il 4 per cento rispetto all'anno precedente, mentre i secondi subiscono una contrazione di circa il 16 per cento. Tali andamenti determinano un incremento della quota degli investimenti sulla spesa in conto capitale totale, che passa da circa il 59,6 per cento del 2010 al 62,7 per cento del 2011.

Tavola III.B.1 – SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA 2009-2011 (milioni di euro e %)

Ripartizioni	Investimenti (a)		Trasferimenti (b)		Totale (c)		Quota investimenti su spesa totale	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Centro-Nord	20.093	19.868	14.802	12.906	34.895	32.774	57,6	60,6
Mezzogiorno	11.278	10.187	6.501	4.939	17.779	15.125	63,4	67,3
Totale Italia	31.371	30.054	21.303	17.845	52.674	47.899	59,6	62,7
Spesa Mezzogiorno su totale Italia	36,0%	33,9%	30,5%	26,9%	33,8%	31,2%		

Fonte: dati Conti Pubblici Territoriali 2005-2010 e stime Indicatore Anticipatore 2011

I compatti territoriali evidenziano dinamiche negative ma di diversa intensità (più forte per il Mezzogiorno) con la spesa per trasferimenti in più forte riduzione rispetto a quella per investimenti. In termini di spesa pro capite (in valori costanti 2000), il Centro Nord mostra una contrazione del 9 per cento circa attribuibile ad una riduzione sia della spesa per investimenti (-4 per cento), sia di quella per trasferimenti (-16 per cento). Nel Mezzogiorno si osserva una contrazione della spesa del 17 per cento circa causata da una riduzione degli investimenti pari al 12 per cento e una contrazione più che doppia dei trasferimenti (-26 per cento). In entrambi i casi si tratta di una conferma di tendenze già in atto a partire dal 2009 (Figura III.B.1).

Figura III.B.1 – SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA PER MACRO AREE (euro pro-capite costanti su base 2000)

Fonte: dati Conti Pubblici Territoriali 2005-2010 e stime Indicatore Anticipatore 2011

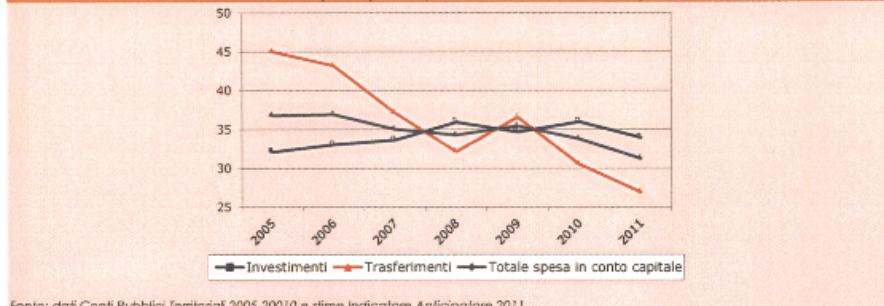
Tali andamenti determinano una riduzione della spesa del Mezzogiorno in rapporto al totale nazionale, che passa dal 33,8 per cento del 2010 al 31,2 per cento circa del 2011. Essa dipende, come abbiamo visto, sia dalla componente dei trasferimenti, la cui quota sul totale nazionale subisce una contrazione passando dal 30,5 per cento nel 2010 al 26,9 per cento nel 2011, che da quella degli investimenti che passa dal 36 per cento nel 2010 a quota 33,9 per cento nel 2011 (Tavola III.B.1 e Figura III.B.2).

Analizzando gli stessi dati per ente, per interpretare al meglio le determinanti degli andamenti descritti, si osserva una dinamica negativa più forte per i trasferimenti delle Regioni e degli Enti Locali rispetto a quella dello Stato e dell'Anas e per gli investimenti dello Stato e dell'Anas rispetto a quelli delle Regioni e degli Enti Locali (Figura III.B.3). Complessivamente, la spesa pro capite di Regioni e Enti Locali si riduce dell'11 per cento, per effetto di una contrazione degli investimenti (-6,5 per cento) e del più negativo andamento dei trasferimenti (-24,6 per cento circa). La spesa dello Stato, invece, si riduce del 14 per cento a causa di

una contrazione degli investimenti dell'11 per cento circa e dei trasferimenti di circa il 15 per cento.

L'analisi territoriale mostra andamenti dello stesso segno tra le due aree con riferimento ai compatti e alle poste di spesa considerati.

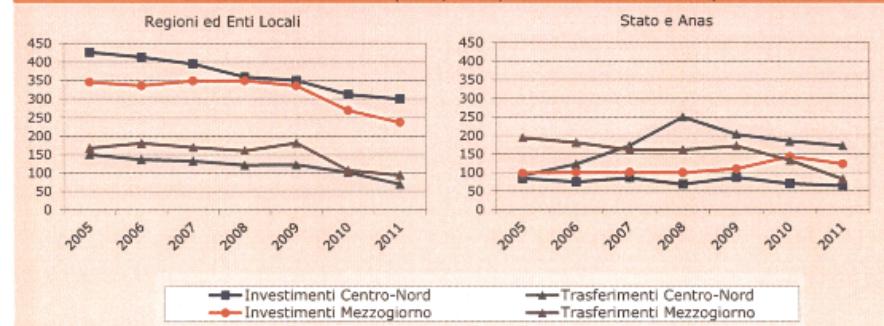
Figura III.B.2 – SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA: QUOTA MEZZOGIORNO SU TOTALE ITALIA (euro pro-capite costanti su base 2000)



Fonte: dati Conti Pubblici Territoriali 2005-2010 e stime Indicatore Anticipatore 2011

Per quanto riguarda la spesa pro capite dello Stato essa evidenzia dinamiche negative più marcate nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord: gli investimenti e i trasferimenti del Centro Nord si contraggono rispettivamente del 8,8 per cento e del 6,7 per cento, contro una riduzione rispettivamente del 13,8 per cento e del 38 per cento nel Mezzogiorno. Con riferimento, invece, alle Regioni e agli Enti locali, gli investimenti e i trasferimenti del Centro Nord si contraggono rispettivamente del 4 per cento e del 31 per cento, contro una riduzione del 12 per cento per entrambe le poste nel Mezzogiorno.

Figura III.B.3 – SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA PER MACRO AREE E PRINCIPALI LIVELLI DI GOVERNO (euro pro-capite costanti su base 2000)



Fonte: dati Conti Pubblici Territoriali 2005-2010 e stime Indicatore Anticipatore 2011

L'analisi per ente consente dunque di "spiegare" la più negativa performance complessiva del Mezzogiorno come effetto di dinamiche negative più forti fatte osservare dai due gruppi di enti analizzati, laddove invece nel Centro Nord gli andamenti delle due poste di spesa tra Regioni ed Enti Locali e Stato ed Anas sono meno marcati in particolare dal lato degli investimenti, che "pesano" di più rispetto agli investimenti in termini di importi.

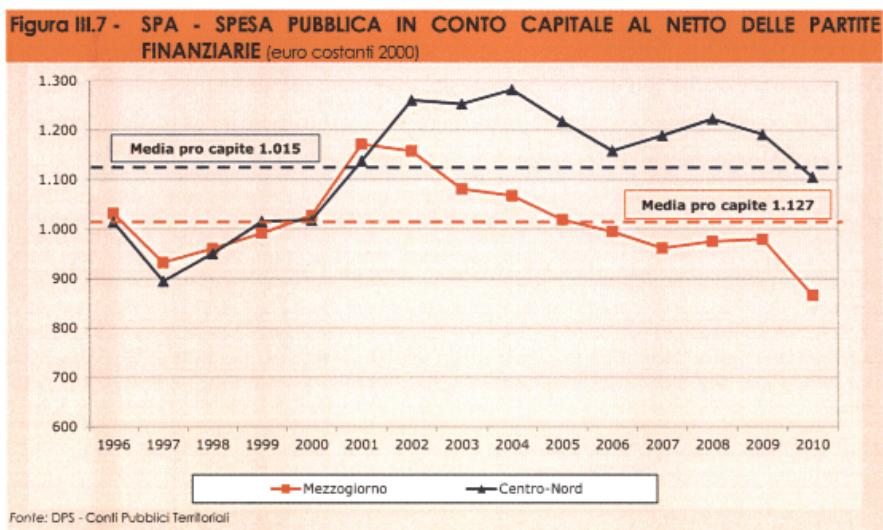
¹ cfr. Nota 3 in questo Capitolo.

III.2 La spesa in conto capitale del Settore Pubblico Allargato (SPA)

L'analisi della spesa primaria della PA effettuata nel precedente paragrafo consente di confrontare - sia pure con una articolazione territoriale, per settori e per categorie economiche molto più spinta - l'aggregato derivante dalla Banca dati CPT con quello desumibile dalle altre fonti pubbliche.

Da questo paragrafo in avanti le analisi circa la dinamica della spesa in conto capitale vengono effettuate con riferimento al Settore Pubblico Allargato (SPA)¹⁴ al fine di dar conto anche delle politiche di spesa effettiva anche delle imprese pubbliche nazionali e locali¹⁵. L'obiettivo è quello di utilizzare integralmente la ricchezza informativa derivante dalla disponibilità della componente allargata del settore pubblico, che, soprattutto a livello locale, rappresenta – come prima già richiamato – il principale carattere distintivo dei CPT rispetto alle altre fonti statistiche ufficiali relative all'attività dell'operatore pubblico.

Il fenomeno della cessazione del ruolo di riequilibrio a favore del Mezzogiorno della spesa in conto capitale, già abbiamo rilevato per la PA a partire dal 2007, si manifesta nel caso dell'SPA molto prima, a partire dal 2001 (Figura III.7).



La fortissima caduta già evidenziata per la spesa della PA tra 2009 e 2010 è molto evidente anche per il SPA (Tavola III.5) poiché, ai fattori esplicativi già

¹⁴ Sulla definizione di Settore Pubblico Allargato (SPA) cfr. Appendice Metodologica al Rapporto Sez. AII – Conti Pubblici Territoriali e AA.VV., *Guida ai Conti Pubblici Territoriali*, UVAL – DPS, 2007, cit.

¹⁵ L'operazione di consolidamento effettuata per passare da PA a SPA consente di leggere come erogazioni finali delle imprese pubbliche che rientrano nella Componente allargata del Settore Pubblico quelli che, nella PA, vengono colti come trasferimenti dallo Stato a tali imprese. Nel considerare il solo settore della PA, infatti, le imprese pubbliche, che non ne fanno parte, sono considerate alla stregua di imprese private; quando invece si considera l'intero aggregato SPA i trasferimenti ad esse risultano "interni" all'aggregato di riferimento e pertanto elisi per evitare doppi conteggi.

menzionati, si aggiunge un forte calo della spesa per investimenti sia delle Imprese Pubbliche Nazionali (in particolare Ferrovie dello Stato¹⁶) sia di società partecipate da soggetti locali (Azienda Trasporti Milanesi e Ferrovie Nord Milano in Lombardia, Hera SpA in Emilia, Agenzia per lo Sviluppo e Patrimonio SpA in Trentino).

Alcune riduzioni di spesa, ugualmente molto rilevanti, appaiono imputabili, come già segnalato nel caso della PA, ad un riallineamento rispetto a valori fisiologici, dopo livelli straordinari dell'anno precedente: è il caso ad esempio della Cassa DDPP, che nel 2009 aveva effettuato una consistente operazione di investimento nel capitale sociale di ENEL, e della Società Concessioni Autostradali Venete (CAV) che nello stesso anno aveva effettuato consistenti investimenti relativi al Passante di Mestre.

Il calo della spesa per investimenti risulta tuttavia meno evidente nel Mezzogiorno (- 6,3 per cento rispetto al -13,1 dell'Italia nel suo complesso), in cui complessivamente la spesa dei grandi investitori nazionali sembra tenere (Tavola III.4). Benché la maggior parte di tali Enti (con l'eccezione dell'ANAS) risultino infatti lontano dal perseguitamento dell'obiettivo di assicurare al Mezzogiorno il 45 per cento della propria spesa in conto capitale e le loro dinamiche di investimento continuino ad incontrano grandi difficoltà nel realizzare un'azione redistributiva tra le aree del Paese, l'ANAS e l'ENEL incrementano di molto nell'ultimo anno il proprio impegno nel Mezzogiorno; anche le Ferrovie dello Stato, nonostante la caduta complessiva della spesa in conto capitale, sembrano mantenere invariato il peso relativo della propria spesa nel Mezzogiorno.

Tavola III.4 - OBIETTIVO MEDIO SULLA SPESA TOTALE (INCENTIVI E INFRASTRUTTURE): MEZZOGIORNO AL 45 PER CENTO

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ANAS	31,3	30,6	32,4	37,9	44,0	45,9	44,9	42,1	43,2	47,2	48,1	51,5	45,2	50,0	59,4
Ferrovie	29,5	31,2	29,4	24,6	24,8	22,8	20,4	16,7	12,2	14,0	19,5	21,0	18,5	22,1	22,1
ENEL	35,6	36,8	37,0	37,5	37,4	28,9	28,3	31,2	31,4	30,2	30,8	27,6	27,1	28,9	38,6
Aziende ex IRI *	24,0	20,1	20,8	13,0	16,1	18,8	7,8	11,4	9,7	11,1	15,5	12,8	18,0	23,4	22,7
ENI	34,9	34,1	44,6	32,7	36,6	29,7	29,0	37,0	43,3	40,0	38,4	36,3	40,6	40,8	40,8
Poste	6,6	17,4	24,0	5,0	15,3	30,9	31,4	31,4	31,1	33,6	30,1	27,6	33,4	28,9	29,0

(*) Il dato relativo alle Aziende Ex IRI comprende Aeroporti di Roma, Alitalia, Finmeccanica, Fintecna e RAI. Per il periodo antecedente alla liquidazione della società, avvenuta nel corso del 2000, i dati si riferiscono al gruppo IRI nelle sue successive articolazioni.

Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

In particolare notevoli risultano gli interventi dell'ENEL in Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, riferibili ad investimenti su impianti di generazione eolica, geotermoelettrica, idroelettrica e fotovoltaica e quelli dell'ANAS in Calabria, riferibili a

¹⁶ Le Ferrovie dello Stato segnalano come "la flessione registrata nel 2010 (pari al 21 per cento circa) risulta allineata alle previsioni in quanto dovuta essenzialmente ai minori interventi sulla Rete ad Alta Velocità, visto il sostanziale completamento della stessa e al rinvio di interventi sulla Rete Convenzionale conseguente alla diminuzione dei trasferimenti pubblici a causa della già citata carenza di risorse pubbliche disponibili. Tale ultima situazione ha ancor più accresciuto la necessità di selezionare al massimo e mirare gli interventi di investimento sulle aree/settori con il miglior tasso di ritorno economico...." (Relazione sulla Gestione 2010, pag. 7).

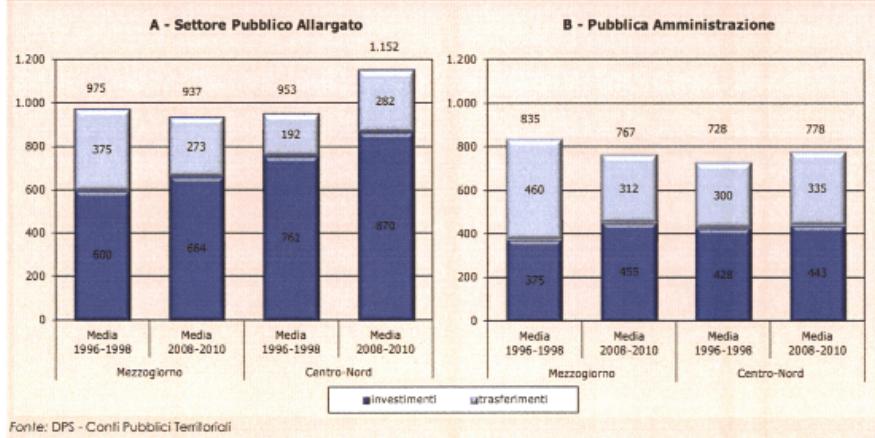
sistemi integrati di videosorveglianza, finalizzati al controllo fisico delle aree di cantiere ed alla prevenzione di fenomeni legati ad atti intimidatori.

Molto più consistente è invece la riduzione dei trasferimenti nel Mezzogiorno (-23,6 per cento) rispetto a quelli dell'Italia nel suo complesso (-7,2 per cento), che riflette nuovamente, come già evidenziato per la PA, gli effetti del PSI e della riduzione dei fondi FAS sulla erogazione effettiva degli Enti decentrati.

La composizione del *policy mix* della spesa in conto capitale, ovvero la ripartizione di tale spesa nelle sue due componenti (investimenti diretti e trasferimenti) fornisce informazioni qualitative sulle politiche di intervento. L'obiettivo dichiarato delle politiche di sviluppo è infatti, oltre a quello di sostenere l'aumento della spesa in conto capitale nelle aree sottoutilizzate, il riequilibrio di tale spesa a vantaggio della componente di spesa diretta, nell'ipotesi che il contributo di quest'ultima alla crescita di un'area sia maggiore e più immediato rispetto a quello garantito dalla spesa per incentivi e contributi agli investimenti.

Il confronto tra le due componenti di spesa (Figura III.8) effettuato per il Settore Pubblico Allargato evidenzia – oltre alla conferma che, nel confronto tra il 1996-1998 e il 2008-2010, il livello complessivo della spesa in conto capitale pro capite del Centro-Nord è cresciuto a fronte di una riduzione di quello del Mezzogiorno – un certo miglioramento del *policy mix* nell'area meridionale: i trasferimenti si riducono dal 38,5 al 27,6 per cento sul totale della spesa in conto capitale, gli investimenti crescono dal 61,5 al 72,4 per cento.

Figura III.8 - SPESA IN CONTO CAPITALE PRO CAPITE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PROCAPITE DELLA PA E DEL SPA: INVESTIMENTI E TRASFERIMENTI (euro costanti pro capite)



Rapporto Annuale 2011

Tavola III.5 - SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE (valori in milioni di euro a prezzi costante 2000)

Tavola III.6 - PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE (valori in milioni di euro a prezzi

Dove trovare la guida turistica di Roma - 2003

卷之三

Fonte: DPs - Coni Pubblici Territori

Relativamente alla Pubblica Amministrazione si registra una ripartizione tra le due voci di conto capitale molto diversa con un peso dei trasferimenti sul totale decisamente maggiore. Ciò non sorprende se si considera che la PA non include gli enti aventi forma di impresa (pur includendo il trasferimento ad essi), che hanno una trascurabile attività di trasferimento e per i quali, di conseguenza, la spesa in conto capitale di fatto coincide con gli investimenti diretti. Anche in questo caso tuttavia la ricomposizione a favore degli investimenti è notevole: i trasferimenti si riducono dal 55,0 al 39,2 per cento sul totale della spesa in conto capitale, gli investimenti crescono dal 45 al 60,8 per cento.

Un approfondimento sugli andamenti dei trasferimenti in conto capitale alle imprese (pubbliche e private) è riportato nel paragrafo successivo sia pure con riferimento al dato nazionale.

III.3 I trasferimenti alle imprese private e pubbliche

I trasferimenti in conto capitale hanno un ruolo marcato nell'intervento pubblico, pur essendosi parzialmente ridotti negli ultimi anni a beneficio degli investimenti.

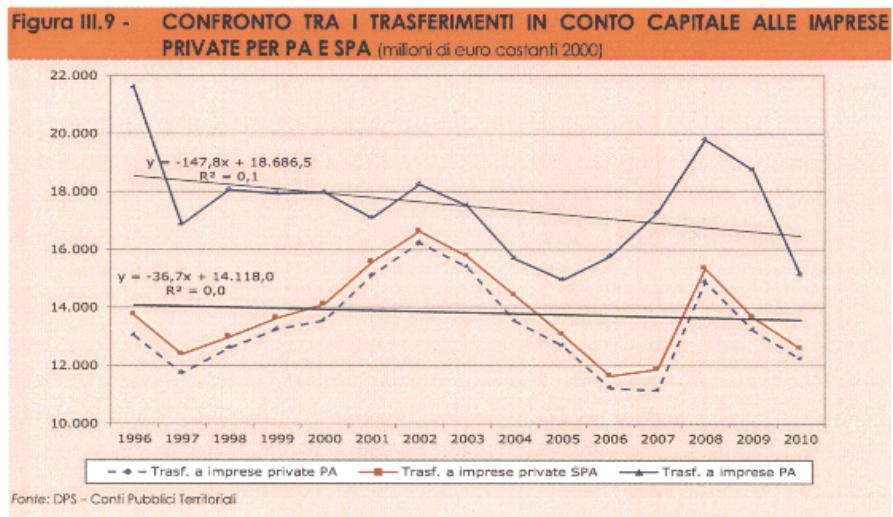
Dal punto di vista del beneficiario, i trasferimenti in conto capitale sono distinti tra quelli alle Imprese e quelli a favore di Famiglie e istituzioni senza fini di lucro che, considerando il SPA nella media del 1996-2010, assorbono meno del 15 per cento del totale. Il peso preponderante delle erogazioni alle imprese, nonché la funzione teorica di tali interventi sia per stimolare il riequilibrio territoriale che a supporto dello sviluppo di determinate aree o settori produttivi, induce a svolgere un'analisi di dettaglio di tale posta. Una completa quantificazione delle risorse pubbliche nazionali effettivamente messe a disposizione del sistema produttivo, dalla Pubblica Amministrazione come dal Settore Pubblico Allargato, può essere anche di supporto al dibattito in corso sia sulla necessaria razionalizzazione della spesa pubblica, sia sul superamento dell'attuale crisi economica, che richiede di comprendere meglio quale sia il migliore sostegno alle attività produttive.

Al momento solo lo strumento dei CPT, che considerano i trasferimenti in conto capitale alle imprese di tutti i soggetti erogatori, offre la possibilità di quantificare, dettagliare e monitorare i flussi nel loro complesso. Attraverso la banca dati CPT e le fonti che la alimentano è possibile, infatti, disporre di un patrimonio informativo tale da consentire l'approfondimento della composizione e della consistenza dei trasferimenti alle imprese. L'analisi qui presentata è effettuata per la Pubblica Amministrazione e a livello nazionale, sia per garantire la confrontabilità con altre fonti, relative in genere al totale delle erogazioni senza ulteriori disaggregazioni territoriali, sia perché presenta un dettaglio più fine di quello offerto

generalmente dai CPT, che non sempre consente la regionalizzazione puntuale delle singole poste¹⁷.

La Figura III.9 evidenzia chiaramente che, dal 1996 al 2010, l'attenzione, in termini reali, verso le imprese pubbliche e private, e quindi verso il sistema produttivo, è stata alta e solo lievemente decrescente; anche nel punto di minimo, registrato nel 2006, sono comunque stati trasferiti dalla PA alle imprese quasi 16 miliardi di euro (12 considerando i soli contributi alle imprese private).

Va chiarito che le imprese private ricevono contributi in conto capitale, e quindi un sostegno ai propri investimenti, quasi solamente dalla PA, in quanto le Imprese Pubbliche Nazionali e Locali effettuano trasferimenti (ovvero erogazioni senza contropartita) ad altri soggetti in modo molto limitato: nel caso dei trasferimenti in conto capitale alle imprese private, quindi, fare riferimento alla Pubblica Amministrazione o al Settore Pubblico Allargato non modifica l'analisi, mentre considerare la PA ha il vantaggio di poter esaminare anche quanto percepito dalle Imprese Pubbliche.



La Figura III.10 illustra, pur su un periodo più limitato, il dettaglio della scomposizione dei trasferimenti in conto capitale della PA evidenziando non solo l'ente erogatore, ma anche il beneficiario (impresa pubblica o privata). Se ne ricava che dei 20.584 milioni a valori correnti trasferiti mediamente nel periodo, circa il 74 per cento (pari a 15.256 milioni in media) sono andati a favore delle imprese private, mentre 5.328 milioni alle imprese pubbliche. Si evidenzia, inoltre, che la forte contrazione nei trasferimenti complessivi del 2010 (circa -19 per cento) è imputabile soprattutto alle minori risorse stanzziate dallo Stato alle imprese pubbliche (e alle

¹⁷ Maggiori dettagli metodologici ed elementi di confronto con altre fonti sono riportati nel Riquadro III.C.

Ferrovie dello Stato SpA in particolare), ma anche da una più contenuta contrazione delle erogazioni alle imprese private.

Per quanto riguarda i trasferimenti alle imprese pubbliche, lo Stato trasferisce fondi soprattutto alle Ferrovie dello Stato, seguite da Poste Italiane, Enti per l'edilizia residenziale, e, per una parte residuale, altri enti. I trasferimenti dello Stato alle Ferrovie, particolarmente elevati nel 2009 a causa dei fondi per la prosecuzione degli interventi relativi alla TAV, riguardano generalmente il finanziamento di programmi d'investimento per lo sviluppo e l'ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie. Le Regioni destinano risorse soprattutto alle Aziende e alle Società cui hanno delegato servizi propri attraverso una partecipazione.

Anche i flussi destinati alle imprese private pesano principalmente sul bilancio dello Stato e delle Amministrazioni Regionali (in termini medi percentuali il primo eroga il 58 per cento, mentre le seconde il 35 per cento), ma impattano su una più larga tipologia di interventi.

Figura III.10 - PA – SCOMPOSIZIONE DEI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE A IMPRESE PUBBLICHE E PRIVATE [milioni di euro correnti]						
	Trasferimenti in conto capitale ad Imprese	2005	2006	2007	2008	2009
	17.167	18.431	20.715	24.392	23.625	19.173
■						
ad Imprese Pubbliche	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	2.609	5.309	7.361	6.047	6.963	3.678
<i>di cui erogati da:</i>						
Stato	476	2.906	5.354	3.746	4.700	2.151
Altri enti dell'Amministrazione Centrale	0	0	0	0	0	0
Regioni	1.969	2.321	1.920	2.231	2.206	1.466
Comuni	104	36	48	29	33	27
Province	38	19	15	17	8	13
Altri enti locali	23	27	24	23	16	21
+						
ad Imprese Private	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	14.558	13.122	13.355	18.344	16.662	15.495
<i>di cui erogati da:</i>						
Stato	7.737	6.893	6.508	12.200	9.715	10.559
Altri enti dell'Amministrazione Centrale	234	9	23	71	11	10
Regioni	5.642	5.237	5.133	5.093	6.175	4.040
Comuni	504	440	1.149	382	458	372
Province	146	231	188	254	87	105
Altri enti locali	294	312	353	345	216	408

Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Per le Amministrazioni Regionali il sistema di incentivazione e sostegno alle imprese private si concretizza soprattutto negli interventi a valere su Fondi comunitari (comprensivi di DOCUP e POR), accompagnati da Accordi di Programma Quadro, Intese Istituzionali di Programma, Patti Territoriali, Contratti d'area e altri strumenti finanziati da fondi FAS.

Il sostegno alle imprese da parte dello Stato è stata realizzato, nel corso del tempo, attraverso strumenti di *policy* e finalità d'intervento differenti, nella ricerca dello strumento migliore di stimolo allo sviluppo. In generale, le forme d'intervento messe in atto dallo Stato si sono mantenute, nel periodo di riferimento, a livelli consistenti passando dai 7,7 miliardi del 2005 ai quasi 11 miliardi del 2010, dei quali oltre il 46 per cento erogati attraverso i Crediti d'imposta e i cosiddetti Interventi agevolativi alle imprese¹⁸ (Tavola III.7).

I Crediti d'imposta, che assumono nel periodo un peso crescente e, secondo i dati provvisori del 2010, quasi raddoppiano la loro consistenza arrivando a circa 3,5 miliardi, riguardano soprattutto: interventi per l'acquisizione di beni strumentali per nuovi investimenti nelle aree svantaggiate; sostegno ai costi dell'attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo; ecoincentivi per l'acquisto di autoveicoli meno inquinanti e/o ad alimentazione alternativa (che nel 2010 assorbono 1,5 miliardi) effettuati negli ultimi anni per sostenere l'industria automobilistica italiana.

Gli Interventi agevolativi alle imprese presentano, invece, una generale riduzione, con una forte contrazione tra il 2009 e il 2010 da attribuirsi ai tagli intervenuti, per esigenze di finanza pubblica, al Fondo per la competitività e lo sviluppo¹⁹ che, passato da 0,3 miliardi nel 2008 a 1,8 miliardi nel 2009, si è poi ridotto a 0,4 miliardi nel 2010.

Carattere di straordinarietà, ma con importi notevoli, hanno i Rimborsi fiscali²⁰, che, attestandosi su circa 4,8 miliardi, hanno un impatto notevole sui trasferimenti del 2008, ma che nei due anni successivi non raggiungono il miliardo.

Gli Interventi agevolativi al settore aeronautico costituiscono un altro tipo di trasferimento a imprese rilevante nel bilancio dello Stato, erogando mediamente, oltre 0,8 miliardi all'anno, con una consistente crescita a partire dal 2008 e fino ad arrivare a oltre 1,7 miliardi nel 2010. Tali interventi, contemplati dalla legge 808/1985, sono concepiti quali strumento per la realizzazione di una politica industriale di sviluppo e promozione della competitività del settore aeronautico, ritenuto strategico sia per le ricadute tecnologiche e manageriali che esso genera a beneficio anche di altri settori industriali, sia per il sostanzioso contributo all'autonomia tecnologica del Paese²¹.

¹⁸ Sono compresi in questa categoria, sia l'omonimo capitolo del bilancio del Ministero dello Sviluppo Economico, che quelli relativi al Fondo per la competitività e lo sviluppo e al Fondo per lo sviluppo sostenibile.

¹⁹ Il Fondo per la competitività e lo sviluppo è un fondo pluriennale utilizzato per finalità di riequilibrio economico e sociale nel Sud e nel Centro-Nord del paese, attraverso la realizzazione di investimenti pubblici e l'erogazione di incentivi alle imprese.

²⁰ Cfr. Note 6 e 9 in questo Capitolo.

²¹ Per il raggiungimento di tali finalità la suddetta legge autorizza la concessione di finanziamenti per lo svolgimento di attività di ricerca e sviluppo alle imprese nazionali partecipanti a programmi industriali aeronautici in collaborazione internazionale. In particolare, nell'ultimo triennio, tali agevolazioni hanno finanziato i programmi relativi all'Eurofighter, al velivolo addestratore M346, agli elicotteri EH101, al sistema di comunicazioni SICOTE e al satellite di comunicazioni militari SICRAL2.

Tavola III.7 - PA: SCOMPOSIZIONE DELLA SPESA DELLO STATO PER TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE ALLE IMPRESE PRIVATE (milioni di euro correnti)

	da Stato per:					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Crediti d'imposta	1.382	1.258	867	1.153	1.320	3.459
Interventi agevolativi alle imprese	2.908	2.185	1.830	1.292	2.264	1.090
Imprenditorialità giovanile	382	595	482	379	321	253
Interventi agevolativi al settore aeronautico	137	177	212	1.197	1.362	1.744
Rimborsi fiscali	0	0	0	4.796	837	566
Interventi in Mobilità	729	937	1.075	870	979	1.009
Interventi in Agricoltura	390	256	367	351	228	236
Interventi in Ricerca e Sviluppo	377	470	330	971	653	499
Interventi in Cultura e spettacolo	163	106	176	192	231	101
Interventi in Industria	396	444	489	164	493	709
Altri interventi specifici	874	465	680	836	1.028	893
- Fondo per l'efficienza Energetica	0	0	0	0	0	300
- Studi laguna di Venezia	193	188	204	145	133	132
- Interventi Presidenza del Consiglio	298	33	82	88	343	56
- Edilizia residenziale	52	75	91	191	45	50
- Digitale terrestre	114	13	45	36	40	38
- Interventi patrimonio idrico nazionale	17	106	62	98	32	29
- Sistema Mose	0	0	19	80	59	11
- Altri interventi	200	50	177	198	377	278
TOTALE	7.737	6.893	6.508	12.200	9.715	10.559

Fon/e: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Il sostegno dell'attività d'investimento in specifici settori è realizzato dai contributi nel settore della Mobilità, in cui spiccano gli interventi in favore del sistema autostradale²² e delle ferrovie in regime di concessione, che passano da 0,7 a 1 miliardo; nella Ricerca e sviluppo, principalmente alimentati dal Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica, che crescono da 0,4 a 0,5 miliardi con una punta di quasi un miliardo nel 2008; nel settore dell'Industria, alimentati soprattutto dal capitolo relativo al Fondo per la finanza d'impresa²³ e quello relativo agli Interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM (fregata europea multimissione) e delle relative dotazioni operative; nell'Agricoltura, in cui ricade, tra gli altri, il Fondo di solidarietà nazionale-incentivi assicurativi²⁴.

²² Si tenga presente che all'interno di tali trasferimenti non sono considerate le erogazioni all'ANAS, che sono invece ricompresi tra i trasferimenti in conto capitale ad altri enti dell'amministrazione centrale, essendo l'ANAS compresa tra gli enti della PA all'interno dell'Universo CPT.

²³ Il Fondo ha lo scopo di facilitare l'accesso al credito, alla finanza e al mercato finanziario delle imprese, nonché di razionalizzare le modalità di funzionamento dei fondi pubblici di garanzia e di partecipazione al capitale di rischio.

²⁴ Il Fondo, che nel 2010 eroga 157 milioni dei 236 totali, è volto a incentivare la stipula di contratti assicurativi per i danni alle produzioni agricole e zootecniche, alle strutture aziendali agricole, agli impianti produttivi ed alle infrastrutture agricole, nelle zone colpite da calamità naturali o eventi eccezionali.

RIQUADRO III.C – I TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE: DIFFERENZE TRA CPT E ALTRE FONTI

I Conti Pubblici Territoriali, nella loro natura di rilevazione complessiva dei flussi finanziari generati dall'operatore pubblico, registrano nei trasferimenti in conto capitale la totalità delle erogazioni unilaterali alle imprese, operate a vario titolo da tutti gli enti della PA e relative a tutti i settori d'intervento. Prendono in considerazione, quindi, partendo dai singoli bilanci consuntivi, sia i Contributi agli investimenti alle imprese (sia private, sia pubbliche, però distinguendole), che parzialmente gli Altri trasferimenti in conto capitale, senza operare, come d'uso nella metodologia di CPT, riclassificazioni. Per alcune voci l'importo CPT si discosta dal dato riportato nel Rendiconto Generale dello Stato, pur rappresentando questo la fonte primaria utilizzata. È il caso dei Crediti di imposta per investimenti e occupazione, dei Patti territoriali e dei Contratti d'area, nonché di alcuni fondi (come quello per l'Imprenditorialità giovanile o quello relativo alle leggi 46/82, 64/86 e 488/92, per le quali l'erogazione è effettuata, in parte, attraverso contabilità speciali costituite presso la Tesoreria). La differenza è dovuta alla scelta di rilevare, nella banca dati CPT, le effettive erogazioni alle imprese (o i crediti portati in compensazione nel caso dei Crediti di imposta), laddove il bilancio riporta l'assegnazione al fondo di riferimento o alla tesoreria anziché l'effettiva erogazione all'economia. I CPT consentono quindi di evidenziare in modo piuttosto chiaro i "trasferimenti in conto capitale alle imprese private", cioè quei trasferimenti cui si fa comunemente riferimento come "incentivi alle imprese". I trasferimenti legati agli interventi definiti comunemente di incentivazione, generalmente presi in esame negli studi sul fenomeno, costituiscono quindi spesso un sottoinsieme dell'aggregato CPT.

È questo il caso, ad esempio, delle informazioni riportate nella Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, pubblicata annualmente dal MISE (vedi Appendice a questo Rapporto). In tale Relazione si fa riferimento solo ai principali strumenti di incentivazione di Stato e Regioni e dei loro enti attuatori, rilevati attraverso un monitoraggio ad hoc della spesa realizzata per il singolo strumento. I dati contenuti nella Relazione sono, quindi, di natura amministrativa e comprendono gli aiuti all'investimento alle imprese operanti nei settori dell'industria (anche di trasformazione dei prodotti agricoli), dell'artigianato e del commercio, e alcuni interventi a favore delle imprese pubbliche (quali ad esempio gli incentivi alla difesa), mentre escludono i contributi alle altre attività economiche, comprese quelle specificatamente agricole.

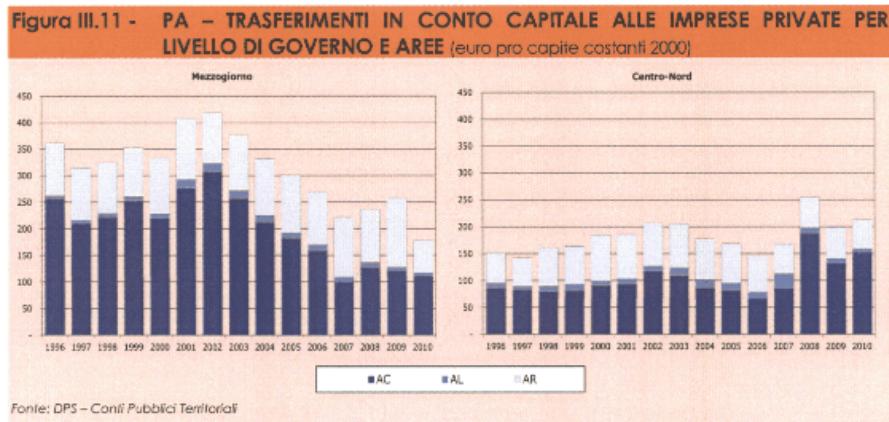
Altre elaborazioni sulla classificazione e la ricognizione degli incentivi alle imprese hanno fatto, invece, riferimento al solo bilancio dello Stato prendendo in esame sia i dati relativi agli incentivi in senso stretto, che quelli concernenti altre forme di aiuto quali, ad esempio, i cosiddetti incentivi indiretti e quelli settoriali, escludendo però gli incentivi erogati attraverso i fondi strutturali dell'Unione Europea e quelli erogati direttamente dalle Regioni o da altri enti, sia pubblici che privati. Per contro, in queste elaborazioni sono compresi tra gli incentivi alle imprese le agevolazioni contributive e previdenziali, classificate nel bilancio dello Stato come trasferimenti correnti. Inoltre gli incentivi sono selezionati attraverso l'analisi dei capitoli di spesa e dei piani gestionali del bilancio dello Stato, utilizzando il criterio della controprestazione, ovvero che l'erogazione non sia in cambio di un bene o servizio, oppure che il soggetto pubblico si sostituisca all'impresa nel pagamento di alcuni oneri quali gli sgravi contributivi o previdenziali, o, infine, vi sia una riduzione del gettito fiscale dovuto.

Tra gli Interventi specifici sono compresi quei contributi, che pur di importo contenuto (sono complessivamente in media circa 0,8 miliardi nel periodo in esame), sono indirizzati al sostegno di azioni mirate. Tra questi occorre evidenziare:

- l'introduzione nel 2010 del Fondo per il sostegno della domanda finalizzata a obiettivi di efficienza energetica, eco-compatibilità e di miglioramento della sicurezza sul lavoro;
- il proseguimento dei Fondi destinati alla salvaguardia di Venezia, attraverso contributi sia per studi, progettazioni, sperimentazioni e opere, volti al riequilibrio idrogeologico della Laguna, sia per il Sistema Mose (Modulo Sperimentale Elettromeccanico) infrastruttura, in corso di realizzazione, in grado di isolare la laguna Veneta dal Mare Adriatico durante gli eventi di alta marea;
- i finanziamenti erogati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, tra i quali sono compresi anche alcuni degli interventi per la ricostruzione de L'Aquila;
- gli esborsi per le agevolazioni all'Edilizia, tra i quali di particolare rilievo sono i contributi quindicennali per l'abbattimento del tasso di interesse sui mutui agevolati concessi ad imprese, cooperative e loro consorzi e agli Istituti autonomi case popolari, per la realizzazione di un programma a carattere nazionale di edilizia sperimentale agevolata in locazione a canone concertato;
- la gestione del Fondo per il passaggio al Digitale Terrestre, la cui attività, nel 2010, ha riguardato sostanzialmente la verifica e il pagamento delle convenzioni già in atto, in relazione agli impegni di precedenti esercizi finanziari;
- gli Interventi relativi al patrimonio idrico nazionale riferiti ad annualità quindicennali per la contrazione dei mutui e di altre operazioni finanziarie da parte di alcuni enti e consorzi del settore.

Se l'analisi dei beneficiari e del tipo d'interventi messi in atto dalla Pubblica Amministrazione aiuta ad avere un quadro chiaro del sostegno alle imprese, non di poca importanza è come tali risorse siano state distribuite nelle diverse aree del Paese e, all'interno di queste, come abbiano agito i diversi livelli di governo. Dalla Figura III.11 si evince che l'Amministrazione Centrale ha avuto un ruolo rilevante soprattutto nel Mezzogiorno, ruolo che si è andato però riducendo negli ultimi anni e che in parte è stato compensato da un aumento delle erogazioni dell'Amministrazione Regionale, lasciando una parte decisamente residuale alle Amministrazioni Locali. Il contributo dell'Amministrazione Regionale, anche, come già visto, attraverso la gestione dei Fondi Comunitari, è stato crescente fino al 2009, registrando poi una forte battuta d'arresto nel 2010, per le motivazioni esplicitate nei paragrafi 1 e 2 del presente Capitolo.

Nel Centro-Nord, il ruolo delle Amministrazioni Centrali è stabile fino al 2007 per poi crescere sensibilmente nell'ultimo triennio, in virtù delle manovre messe in atto per far fronte alla crisi nascente e sostenere le imprese, anche attraverso poste straordinarie, come quella dei Rimborsi fiscali di cui si è dato conto prima. Il ruolo delle Amministrazioni Regionali è più contenuto rispetto a quanto avviene nel Mezzogiorno e a partire dal 2005 mostrano una notevole riduzione.



III.4 Evoluzione degli indicatori di decentramento e analisi della spesa per livelli di governo

Già da molti anni l'Italia si è mossa in direzione di un modello più federale incentrato essenzialmente sul trasferimento di funzioni dal governo centrale agli enti decentrati e da questi affidati a soggetti controllati o dipendenti. Tale processo è stato accompagnato da una crescente autonomia finanziaria delle Amministrazioni Regionali e Locali ed ha avuto effetti e incidenze diverse sia a livello territoriale, che settoriale.

L'ultimo provvedimento in materia di federalismo fiscale è stata la L.D.42/2009, che delegava il Governo ad emanare provvedimenti attuativi per un nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le Autonomie, il coordinamento della finanza pubblica e i relativi meccanismi di perequazione in attuazione dell'art. 119 della Costituzione riformato nel 2001. L'emanazione della L.D.42/2009 ha posto le basi per la realizzazione dell'autonomia finanziaria di entrata di regioni a statuto ordinario e province (D.Lgs.68/2011)²⁵. L'elemento di forte novità è

²⁵ La legge delega è stata seguita da una serie di decreti legislativi che disciplinano alcune previsioni della legge stessa e riguardano: federalismo demaniale (D.Lgs. 85/2010); ordinamento transitorio di Roma capitale (D.Lgs. 156/2010); determinazione dei costi e fabbisogni *standard* di comuni, città metropolitane e province (D.Lgs. 216/2010); federalismo fiscale municipale (D.Lgs. 23/2011); determinazione di costi e fabbisogni *standard* nel settore sanitario (D.Lgs. 68/2011); risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici (D.Lgs. 88/2011). Cfr. *Riconoscizione sullo stato di attuazione della delega contenuta nella L. 42/2009. Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, Ministero dell'Economia e delle Finanze.