

una quota di partenza superiore al 40 per cento ad aver registrato un ulteriore incremento di tale rapporto³. Gli altri aumenti infatti hanno riguardato esclusivamente i Paesi con quota di partenza inferiore al 40 per cento come la Spagna, l'Eire e la Grecia. La Francia resta la nazione con la quota di spesa pubblica corrente più elevata (48,3 per cento nel 2007 con una media dell'intero periodo pari al 48,6 per cento), mentre l'Irlanda continua a presentare il rapporto più basso (30 per cento). Per quel che riguarda la spesa pubblica in conto capitale, nel nostro Paese gli investimenti fissi lordi pubblici rimangono costanti al 2,3-2,4 per cento del PIL anche nel 2007 mentre quelli del resto dell'Eurozona passano dal 2,5 al 2,6 per cento. Il dato europeo continua ad essere condizionato dalla bassa quota relativa agli investimenti fissi lordi pubblici tedeschi (meno dell'1,5 del PIL), e in misura minore dalle quote di Austria, Belgio e Slovacchia, ampiamente inferiori al 2 per cento (l'Austria ha registrato in realtà una quota pari all'1 per cento), mentre l'Irlanda si trova al di sopra del 4 per cento. Le variazioni dello stock di capitale e degli oggetti di valore del settore pubblico hanno registrato nel 2007 dei valori degni di nota solo per Malta (0,09 per cento del PIL) e per la Slovacchia (0,11 per cento del PIL). Quanto alle acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte da parte delle Pubbliche Amministrazioni, la Grecia e la Francia hanno fatto registrare valori positivi almeno pari allo 0,1 per cento del PIL, mentre Malta, i Paesi Bassi e la Slovacchia valori negativi superiori allo 0,2 per cento (nel caso di Malta le cessioni nette sono giunte allo 0,7 per cento del PIL). I trasferimenti pubblici in conto capitale si riducono in Italia dal 2,6 all'1,8 per cento del PIL⁴. Il nostro Paese viene quindi superato dall'Austria (2,1 per cento), mentre nell'arco degli otto anni analizzati anche la Slovacchia presenta una quota superiore alla nostra. La media 2000-2007 dei trasferimenti pubblici in conto capitale raggiunge infatti il 2,6 per cento in Austria, il 2,1 per cento in Slovacchia e l'1,8 per cento del PIL in Italia.

L'analisi dei valori a prezzi costanti della spesa pubblica pro capite mostra per l'Italia un dato sostanzialmente costante, superiore ai 10.400 euro, a fronte dei 23.000 euro del Lussemburgo, dei 13.500 della Francia, dei 12.000 della Germania (cfr. Tavola F.1).

Tavola F.1 - SPESA PUBBLICA TOTALE NEI PAESI EUROZONA (euro costanti 2000 pro capite)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Lux	18.955	19.477	21.855	22.058	23.127	23.431	22.807	23.126
Fin	12.348	12.493	12.942	13.482	13.989	14.400	14.575	14.673
Aut	13.502	13.383	13.366	13.557	14.484	13.644	13.892	13.990
Fra	12.251	12.374	12.671	12.874	13.087	13.304	13.338	13.463
Ned	11.592	12.041	12.199	12.416	12.381	12.249	12.878	13.201
Bel	12.075	12.144	12.439	12.847	12.705	13.557	12.901	13.146
Eir	8.667	9.555	10.085	10.300	10.696	11.127	11.521	12.531
Ger	11.317	12.060	12.175	12.241	12.035	12.066	12.039	11.939
Ita	9.659	10.220	10.099	10.217	10.148	10.224	10.493	10.427
Gre	5.899	5.944	6.100	6.408	6.754	6.608	6.703	7.196
Cyp	5.371	5.700	6.063	6.792	6.571	6.792	6.917	7.033
Esp	6.123	6.198	6.316	6.323	6.506	6.556	6.705	6.895
Slo	5.036	5.264	5.325	5.478	5.642	5.804	6.025	6.092
Por	5.158	5.382	5.365	5.433	5.605	5.765	5.661	5.696
Mal	4.485	4.549	4.645	5.091	4.864	4.916	4.922	4.920
Svk	2.082	1.888	2.001	1.863	1.844	1.979	2.089	2.152

Dati ordinati per valore medio 2000-2007.

Fonte: elaborazioni DPS su dati General Government Data, autunno 2007 e Eurostat

La spesa corrente italiana deflazionata⁵ si è attestata attorno ai 9.500 euro nel 2007, valore superiore ai 7.400 dell'intera Eurozona (cfr. Tavola F.2).

Tavola F.2 – SPESA CORRENTE PRO CAPITE DEFLAZIONATA: EUROZONA (anno di riferimento 2000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Lux	16.510	17.526	18.604	18.943	19.924	20.060	19.664	20.055
Fin	11.615	11.706	12.124	12.658	13.101	13.576	13.797	13.793
Aut	12.643	12.473	12.486	12.713	12.703	12.769	13.002	13.120
Fra	11.319	11.456	11.754	11.931	12.105	12.252	12.308	12.421
Bel	11.292	11.521	11.799	12.048	12.067	12.197	12.221	12.362
Ned	10.820	10.956	11.093	11.315	11.433	11.296	11.934	12.153
Ger	11.147	11.215	11.360	11.442	11.294	11.329	11.334	11.218
Eir	7.419	8.009	8.555	8.880	9.294	9.687	9.955	10.618
Ita	9.118	9.333	9.327	9.302	9.308	9.357	9.418	9.531
UME	9.380	8.842	8.571	8.283	8.048	7.817	7.596	7.359
Gre	5.084	5.184	5.376	5.575	5.806	5.914	6.090	6.557
Cyp	4.866	5.193	5.527	6.185	5.928	6.232	6.321	6.422
Esp	5.407	5.426	5.495	5.527	5.628	5.718	5.819	5.967
Slo	4.528	4.751	4.860	4.938	5.083	5.285	5.444	5.440
Por	4.570	4.733	4.848	4.924	5.062	5.245	5.244	5.262
Mal	3.975	4.098	4.164	4.242	4.380	4.375	4.411	4.462
Svk	1.588	1.667	1.714	1.722	1.705	1.782	1.921	1.985

Dati ordinati per valore medio 2000-2007.

Fonte: elaborazioni DPS su dati General Government Data, autunno 2007 e Eurostat

Per quanto attiene agli investimenti fissi lordi pubblici pro capite deflazionati, nel 2007 l'Italia presenta dei valori inferiori rispetto a quelli dell'Eurozona (500 contro 600 euro circa) nonostante l'entrata della Slovacchia, mentre l'Eire (1.400 euro circa) supera ampiamente varie nazioni fra cui la Finlandia e la Francia, collocandosi appena dietro il Lussemburgo (cfr. Tavola F.3).

Tavola F.3 – SPESA IN CONTO CAPITALE PRO CAPITE DEFLAZIONATA: EUROZONA (anno di riferimento 2000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Lux	1.933	2.198	2.598	2.412	2.328	2.535	2.135	2.268
Eir	967	1.230	1.280	1.141	1.121	1.147	1.231	1.449
Ned	823	864	932	936	865	899	931	972
Fra	732	722	705	742	765	822	815	839
Fin	642	671	719	777	816	749	720	803
Esp	493	532	575	590	566	607	649	682
UME	540	549	530	559	550	563	576	601
Slo	343	359	340	383	426	408	500	538
Ita	487	505	370	519	511	501	505	509
Gre	460	469	454	517	547	441	477	487
Cyp	426	436	449	506	617	487	476	484
Mal	427	364	441	502	422	536	469	465
Bel	481	419	414	415	415	469	430	441
Ger	448	441	425	394	366	355	373	400
Aut	390	301	337	313	298	308	302	292
Por	448	468	429	371	378	355	291	287
Svk	115	131	145	119	117	109	123	117

Dati ordinati per valore medio 2000-2007.

Fonte: elaborazioni DPS su dati General Government Data, autunno 2007 e 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 Dal 1° gennaio 2009 anche la Slovacchia ha lasciato il Meccanismo del Tasso di Cambio II (MTC II) ed è entrata a far parte dell'Unione Monetaria vera e propria (fase 3), adottando quindi l'Euro: la corona slovacca ha continuato ad avere valore legale sino al 16-01-2009. All'interno del MTC II rimangono gli Stati baltici (Lituania, Lettonia, Estonia) e la Danimarca le cui monete hanno particolari bande di oscillazione (ufficiali ed effettive) rispetto alla parità centrale contro l'Euro. I valori calcolati risultano leggermente differenti rispetto a quelli pubblicati nel General Government Data poiché si è utilizzata una serie del PIL corrente più recente, aggiornata il 30 dicembre 2008. Le variazioni del rapporto Spesa pubblica su PIL hanno riguardato soprattutto i Paesi che

sono entrati nell'UME dopo il 1999, e fra di essi in particolare la Slovacchia e la Slovenia specificamente per i primi anni della serie storica.

³ In Italia, fra le principali componenti della spesa pubblica corrente, si è ridotta fra il 2006 e il 2007 l'incidenza dei consumi intermedi (dal 5,25 al 5,19 per cento del PIL), quella delle remunerazioni lorde dei dipendenti pubblici (dall'11,01 al 10,75 per cento), mentre è aumentata quella delle prestazioni sociali (esclusivamente per quelle in denaro) dal 19,83 al 20 per cento, così come è tornata ad aumentare la quota degli interessi sul debito dal 4,65 al 4,93 per cento (la più alta all'interno dell'Eurozona).

⁴ Nel 2006 furono contabilizzati diverse voci una tantum: i rimborsi IVA sulle auto aziendali, il finanziamento degli oneri finanziari di ISPA a seguito della sua incorporazione nella Cassa Depositi e Prestiti SpA e la retrocessione alla società di cartolarizzazione dei crediti di contributi sociali dovuti ai lavoratori agricoli.

⁵ Per il calcolo delle serie a prezzi costanti per ognuno dei 15 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).

Un adeguato volume di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno costituisce di fatto un pre-requisito per la realizzazione degli obiettivi di crescita fissati per tale area e per il Paese nel suo complesso consentendo al contempo il miglioramento dei servizi collettivi ancora carenti nei territori meridionali.

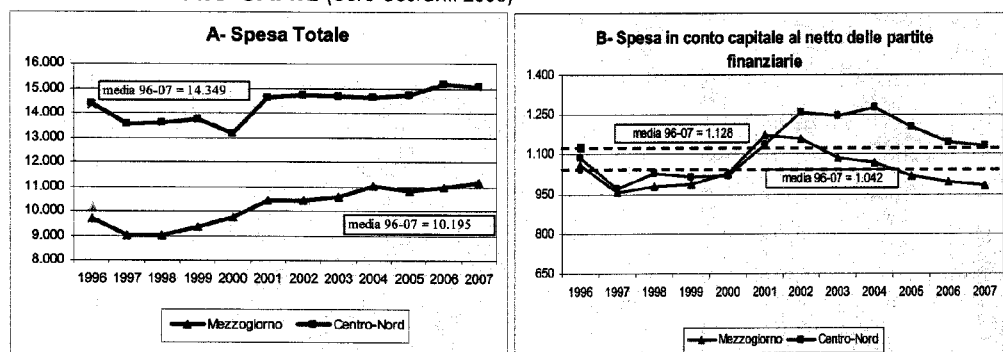
Tavola III.1 - INDICATORI DELLA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DI POPOLAZIONE, PIL E SPESA DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: ANNI 1996-2007 (valori medi – quote sul totale Italia)

	Popolazione	PIL	Spesa pubblica Totale	Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie
Centro-Nord	64,1	75,9	71,5	66,1
Mezzogiorno	35,9	24,1	28,5	33,9
Italia	100	100	100	100

Fonte: DPS – Contil Pubblici Territoriali

Il 71,5 per cento della totalità della spesa regionalizzata del SPA, pari in media annua a circa 784 miliardi di euro a prezzi costanti nel periodo 1996-2007, è concentrato nelle regioni del Centro-Nord, solo il 28,5 per cento nel Mezzogiorno. Ogni abitante cittadino del Centro-Nord, si è dunque avvalso mediamente, in termini costanti, di circa 14.349 euro pro capite rispetto ai 10.195 euro del cittadino del Mezzogiorno (cfr. Figura III.1A).

Figura III.1 - SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: AGGREGATI DI SPESA PUBBLICA PRO CAPITE (euro costanti 2000)



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Nelle due aree l'andamento della spesa totale pro capite appare simmetrico in tutto l'arco temporale considerato, con un tasso di crescita omogeneo e un divario medio di 4.154 euro pro capite tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

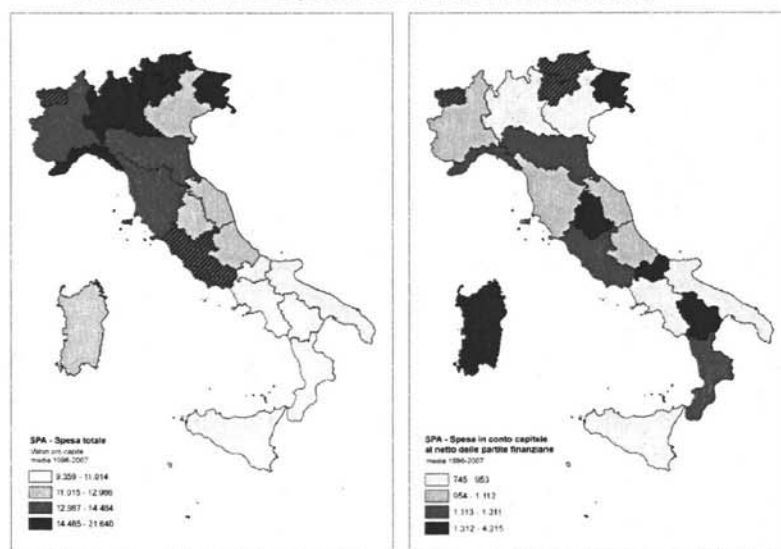
La spesa in conto capitale, quota molto ridotta della spesa pubblica complessiva, ha mantenuto tra il 1997 e il 2001 un andamento favorevole alle regioni meno sviluppate, in linea con gli obiettivi di riequilibrio. Tale tendenza è stata sostenuta dalla componente di spesa in conto capitale esplicitamente finalizzata allo sviluppo territoriale (alimentata dalle risorse nazionali del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), e dai Fondi Strutturali comunitari.

La funzione riequilibratrice a favore del Mezzogiorno della spesa in conto capitale, si è andata tuttavia riducendo negli anni successivi (cfr. Figura III.1B), soprattutto a causa della notevole concentrazione degli investimenti delle Imprese Pubbliche Nazionali nel Centro-Nord. Dal 2002 l'area centro settentrionale del Paese registra infatti una spesa media in conto capitale costantemente superiore rispetto al Mezzogiorno (pari rispettivamente a 1.128 e 1.042 euro pro capite), sia pure con una tendenza alla ricomposizione negli ultimi anni.

Se si considera la distribuzione regionale pro capite la sperequazione determinata dalla spesa complessiva⁸ ed il, pur modesto, ruolo riequilibratore della spesa in conto capitale appaiono ancora più evidenti (cfr. Figura III.2).

⁸ Il divario procapite medio al netto della spesa previdenziale, componente che più delle altre tende a seguire il processo di sviluppo, riflettendo le condizioni strutturali dell'economia si riduce da 4.154 a 2.513 euro procapite, con una leggera tendenza al deterioramento negli ultimi anni. Anche l'esclusione della spesa per interessi non modifica i rapporti relativi tra le aree.

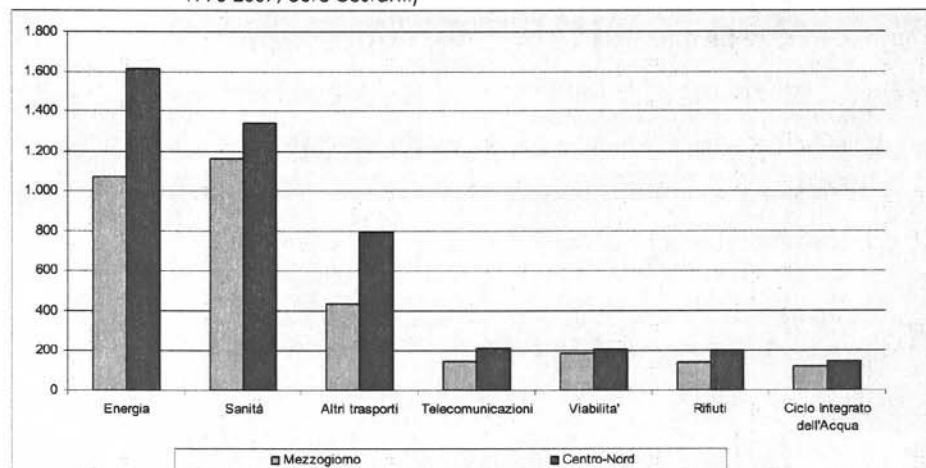
Figura III.2 - SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLA SPESA PRO CAPITE (media 1996-2007, euro costanti 2000)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

La sperequazione, rilevante e persistente in molti servizi essenziali quali l'energia, la sanità, il ciclo integrato dell'acqua, i rifiuti, non risulta ridursi negli anni recenti, nonostante il notevole trasferimento di funzioni dallo Stato alle autonomie locali con conseguente decentramento delle spese (cfr. paragrafo III.5) e delle entrate (cfr. *Riquadro G - Decentramento e federalismo*) verso livelli di governo inferiori, cui ha portato il processo di devoluzione avviato fin dagli anni Novanta e la riforma costituzionale approvata nel 2001.

Figura III.3 - SPESA TOTALE PRO CAPITE PER ALCUNI SETTORI D'INTERVENTO (media 1996-2007, euro costanti)

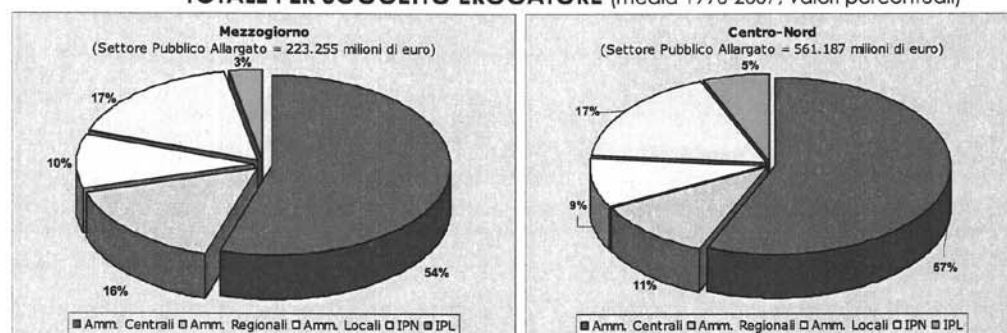


Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

La spesa corrente, pari a circa il 90 per cento della spesa complessiva, determina la quota maggiore della differenziazione territoriale tra Centro-Nord e Mezzogiorno: a fronte di una spesa corrente media italiana di 11.061 euro procapite, la media del Mezzogiorno è di 7.763.

Il ruolo che i diversi soggetti erogatori di spesa assumono nelle due aree del paese risulta differenziato, soprattutto con riferimento alla spesa in conto capitale (cfr. Figura III.4 e Figura III.5).

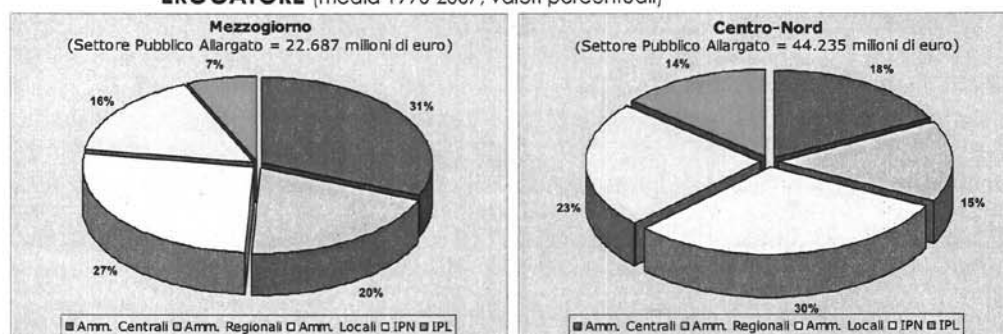
Figura III.4 - SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: DISTRIBUZIONE DELLA SPESA PUBBLICA TOTALE PER SOGGETTO EROGATORE (media 1996-2007, valori percentuali)



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Infatti, mentre per la spesa nel suo complesso la distribuzione tra soggetti appare piuttosto simmetrica tra le due aree, molto diverso è il peso di ciascun erogatore per la componente in conto capitale. La Pubblica Amministrazione eroga, attraverso i suoi tre livelli di governo (centrale, regionale e locale) il 78 per cento della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno e solo il 63 per cento nel Centro-Nord. Tuttavia lo Stato e tutti gli enti della Amministrazione Centrale esercitano un ruolo orientato al riequilibrio territoriale (31 per cento della spesa nel Mezzogiorno, 18 per cento nel Centro-Nord), soprattutto attraverso strumenti di incentivazione alle imprese.

Figura III.5 - SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: DISTRIBUZIONE DELLA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER SOGGETTO EROGATORE (media 1996-2007, valori percentuali)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

Inoltre tutti gli Enti dell'Extra PA, più orientati a una logica di mercato, ed in particolare le Imprese Pubbliche Nazionali (IPN), incontrano grandi difficoltà nel realizzare un'azione redistributiva tra le aree del Paese, benché in tal senso indirizzati dal decisore pubblico. La politica di spesa risulta fortemente indirizzata verso il Centro-Nord: le IPN arrivano a pesare il 23 per cento nel Centro-Nord mentre pesano solo il 16 per cento nel Mezzogiorno. La maggior parte dei grandi investitori nazionali⁹ risulta del resto lontana dal perseguimento dell'obiettivo programmatico¹⁰ - finalizzato ad assicurare al Mezzogiorno una quota di risorse ordinarie in conto capitale pari al 30 per cento della spesa totale e al 45 per cento della spesa in conto capitale - salvo l'eccezione costituita dall'ANAS, che aumenta consistentemente i suoi investimenti anche nel 2007 (seguendo un *trend* crescente iniziato fin dal 2003), con una elevata concentrazione di spesa soprattutto in Calabria in virtù degli interventi sull'autostrada SA-RC (cfr. Tavola III.2).

Una leggera inversione di tendenza nell'ultimo anno sembra evidenziarsi anche per le Ferrovie dello Stato con una ripresa della quota di risorse destinate al Sud.

Tavola III.2 - IMPRESE PUBBLICHE NAZIONALI QUOTA DELLA SPESA TOTALE IN CONTO CAPITALE DESTINATA AL MEZZOGIORNO (valori percentuali sul totale Italia della spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
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
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
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
Aziende ex IRI (*)	24,0	20,1	20,8	13,0	16,1	18,8	7,8	11,4	9,7	11,1	14,5	13,4
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
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

Nota (*) Il dato relativo alla 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

⁹ Si fa riferimento agli enti dell'Extra PA a cui si aggiunge l'ANAS, che fa parte invece della PA.

¹⁰ L'articolo 1, comma 17 della legge n. 311/2004 (Legge finanziaria per il 2005), ha sancito per i grandi investitori pubblici l'obiettivo di destinare al Mezzogiorno almeno il 30 per cento della spesa ordinaria in conto capitale, ribadito successivamente dall'art. 1 comma 863 della legge n. 296/2006.

Nel Centro-Nord il peso delle Imprese Pubbliche Locali (14 per cento) appare rilevante laddove il loro ruolo nel Mezzogiorno (6 per cento) è più ridotto. Peraltro tale comparto evidenzia un ampliamento del divario tra le due aree con una riduzione, tra il 2005 e il 2007, di 1,8 punti percentuali della quota Mezzogiorno. Si osservano, nel Centro-Nord, fenomeni di aggregazione e fusione delle imprese locali, nonché la creazione di aziende *multiutility*, di soggetti pubblici più forti, attivi anche su scala sovraregionale, che detengono elevate quote di mercato e godono di forti economie di scala e di scopo, offrendo una maggiore diversificazione dei servizi. L'assenza di simili fenomeni nel Mezzogiorno determina il *trend* decrescente della quota, pur in presenza di livelli di spesa reali lievemente in aumento (cfr. paragrafo III.6).

Nonostante la sua rilevanza in quota, la spesa in conto capitale nel Mezzogiorno rimane squilibrata a favore dei trasferimenti, pur in presenza di un obiettivo dichiarato della *policy* di questi ultimi anni che privilegia una crescita degli investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali, rispetto al sostegno diretto al sistema produttivo. I risultati registrati negli ultimi anni (cfr. paragrafi III.3 e III.4) sono tuttavia alquanto soddisfacenti; si conferma infatti con decisione nel 2007 e 2008 una netta inversione di tendenza e una crescita consistente della spesa per investimenti diretti, verso il riallineamento con gli altri Paesi dell'Eurozona (cfr. *Riquadro F – Indicatori della spesa pubblica nei principali Paesi europei*).

RIQUADRO G - DECENTRAMENTO E FEDERALISMO

Il dibattito in corso su decentramento amministrativo e federalismo fiscale non è sempre fondato su evidenze empiriche certe e soprattutto su un uso corretto delle informazioni disponibili. Appare quindi utile riportare alcuni risultati quantitativi ricostruibili grazie alla articolazione e alla flessibilità della banca dati CPT¹, al fine di garantire supporti più solidi alla discussione in corso e ad alcune scelte di policy alla base della riforma federale.

Gli effetti finanziari conseguenti alla riforma del Titolo V della Costituzione sono in Italia consistenti e visibili. Il processo di decentramento avvenuto negli anni Novanta e la riforma costituzionale del 2001 hanno portato ad una autonomia finanziaria crescente nel tempo (cfr. Figura G.1.), superiore a quella di altri paesi, siano essi federati e non (cfr. Tavola G.1) e anche ad un consistente riallineamento tra entrate e spese (cfr. Figura G.2).