

Focalizzando ora l'attenzione sui viaggi per motivi di lavoro⁵⁵, segmento di Viaggi per lavoro domanda di mobilità che richiede maggiore efficienza nei servizi di trasporto, in quanto lo spostamento è parte integrante della funzione di produzione, sia nel settore privato che in quello pubblico, emerge con maggiore evidenza il peso del trasporto aereo e la difficoltà del trasporto ferroviario di catturare quote di domanda. Anche negli spostamenti per lavoro, in media nazionale, l'automobile è il mezzo relativamente più utilizzato (46 per cento) e peraltro in crescita nel triennio 2006-2008 (+22 per cento), l'aereo conferma una quota del 31 per cento, doppia rispetto alla quota di domanda di mobilità soddisfatta dal treno, ferma al 16 per cento (cfr. precedente Tavola II.23).

Il flusso dei viaggi per lavoro, nel 2008 pari ad oltre 16 milioni (erano 14 milioni nel 2006) corrispondenti a circa 75 mila persone al giorno, si somma, sulle stesse reti di trasporto, al ben più ampio flusso interregionale della mobilità per turismo (circa 560 mila persone al giorno). Ma, è soprattutto l'analisi dei flussi tra macroaree che permette di meglio qualificare le direttrici principali degli spostamenti (cfr. Tavola II.26).

Tavola II.26 - ORIGINE E DESTINAZIONE DEI VIAGGI DI LAVORO, 2008 (viaggi in migliaia)

Origine dei viaggi	Destinazioni					
	Italia			Totale interno	Estero	Totale generale
	Nord	Centro	Mezzogiorno			
Nord	3.639	1.694	501	5.834	1.814	7.648
Centro	1.529	565	646	2.740	1.068	3.808
Mezzogiorno	1.407	1.156	1.547	4.110	559	4.669
Totale viaggi	6.575	3.415	2.694	12.684	3.441	16.125
Nord	47,6	22,1	6,6	76,3	23,7	100,0
Centro	40,2	14,8	17,0	72,0	28,0	100,0
Mezzogiorno	30,1	24,8	33,1	88,0	12,0	100,0
Totale viaggi	40,8	21,2	16,7	78,7	21,3	100,0

Fonte: ISTAT, Indagine sui viaggi e le vacanze degli italiani, 2009

Al Nord è diretto il 41 per cento circa dei viaggi (di cui quasi la metà interna al Nord stesso, il 22 per cento circa al Centro e poco meno del 7 per cento al Sud). Nel Centro gli scambi sono ancora in prevalenza con il Nord, con modesti flussi sia interni alla macroarea che verso il Sud. Il Mezzogiorno, destinazione di solo il 17 per cento circa dei viaggi di lavoro, scambia meno, rispetto alle altre ripartizioni geografiche, con l'estero (solo il 12 per cento) e, tra i flussi nazionali, distribuisce i viaggi in modo quasi uniforme nel territorio, con una quota di rilievo (33 per cento) di viaggi interni alla stessa macroarea.

⁵⁵ Secondo la definizione ISTAT si intende un viaggio svolto per motivi prevalenti di lavoro temporaneo fuori sede o più in generale per motivi professionali (missioni, partecipazione e congressi, convegni, ecc.). In questi viaggi sono inclusi anche quelli effettuati per formazione/aggiornamento professionale o per sostenere concorsi.

Accessibilità
ferroviaria e
servizi

È evidente allora come si possano leggere i processi in corso di infrastrutturazione e di riconversione di parti del sistema dei trasporti esistenti al Nord, al Centro e al Sud. Si tratta di processi assai differenti: quello del Nord interessa di fatto due versanti, quello peninsulare per migliorare i rapporti economici con il Centro e con Roma e quello dell'allargamento del sistema infrastrutturale e dei trasporti centroeuropeo. Quello del Sud, la parte più debole del sistema dei trasporti italiano, con carenze di servizi di collegamento, in particolare ferroviari sia esterni che interni all'area; carenze che, in misura minore, si riscontrano anche nel Centro Italia (ad esempio, nei collegamenti dal Tirreno all'Adriatico).

Mentre il sistema dei trasporti del Nord è strutturato, ma è messo in crisi dalla congestione locale specie nell'area metropolitana diffusa della valle padana e dai valichi, il Sud deve ancora completare il proprio sistema "interno" dei trasporti, per renderlo, appunto, "sistema".

Una riduzione degli squilibri di accessibilità, di servizi e di costi di trasporto per le imprese e per le famiglie richiede soprattutto nel Mezzogiorno il completamento di opere infrastrutturali e un parallelo forte impegno nel miglioramento dei servizi esistenti e per sfruttarne al meglio le potenzialità.

In questa direzione si muovono le politiche regionali di sviluppo 2007-2013 con una consistente mobilitazione di risorse finanziarie, pari a livello nazionale, e a valere solo sulla programmazione comunitaria, a circa 8 miliardi di euro (l'87 per cento concentrato in Sicilia, Calabria, Puglia e Campania) e per quasi la metà destinata ai sistemi ferroviari, con beneficio anche dei servizi di trasporto pubblico locale.

III. POLITICHE NAZIONALI E POLITICHE DI SVILUPPO

In questa edizione il capitolo si concentra su una analisi della spesa pubblica consolidata a livello territoriale attraverso la lettura dell'intera serie storica dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) e delle analisi effettuate dalla Rete dei Nuclei Regionali CPT nell'ambito del progetto Monografie Regionali¹. Esso dà conto inoltre delle principali innovazioni normative e procedurali intervenute in corso d'anno: in particolare la riforma federale, la riforma della legge di contabilità e il Patto per la salute.

Il taglio prescelto è quindi strutturale, in parziale discontinuità con le precedenti edizioni del Rapporto, in cui il capitolo evidenziava soprattutto le modifiche congiunturali intervenute nell'anno precedente sui principali aggregati della spesa, con particolare riferimento alla spesa per lo sviluppo.

Tale scelta deriva dalla volontà di valorizzare la ricchezza e la profondità temporale dei dati CPT osservando, anche attraverso l'utilizzo di altri strumenti di cui il DPS dispone, alcuni macrofenomeni (distribuzione e composizione della spesa primaria, rapporto tra spesa ordinaria e spesa aggiuntiva, rapporti relativi tra territori regionali); di dar conto dei risultati di un ampio lavoro realizzato dalla rete dei soggetti produttori dei dati CPT che ha portato, attraverso la redazione di volumi regionali, a ricostruire lo sforzo prodotto dalla finanza pubblica ai fini dello sviluppo territoriale e le dinamiche messe in atto dal processo di decentramento nelle singole realtà regionali; di approfondire e valutare l'impatto sulle politiche di sviluppo di importanti riforme e procedure di finanza pubblica intervenute nel 2009.

Nel determinare l'impianto del capitolo ha pesato tuttavia anche l'indisponibilità, nei tempi previsti per la redazione del Rapporto, del conto consolidato CPT relativo al 2008, la cui elaborazione ha subito un ritardo rispetto ai tempi previsti dal cronogramma di rilascio dei dati, in seguito a difficoltà finanziarie, oltre che procedurali e amministrative².

La prima parte del capitolo è dedicata ad una analisi della spesa primaria della Pubblica Amministrazione (PA) basata sulla serie storica CPT 1996-2007, utilizzata per lo più a valori costanti (deflazionata a prezzi 2000³) e articolata per componenti, sia con riferimento alla dimensione economica e settoriale che alla origine del flusso (cfr. paragrafo III.1). La spesa della PA italiana viene anche confrontata con quella degli altri Paesi europei (cfr. *Riquadro G - Indicatori della spesa in Italia e nei principali paesi europei*). Indicazioni per il 2008 e il 2009 vengono fornite, con riferimento alla spesa in

¹ L'intera serie storica CPT è disponibile all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/cpt/banca_dati_home.asp. Per approfondimenti sulla Rete e sul Progetto Monografie regionali cfr. http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_nuclei_regionali.asp e http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_monografie.asp.

² Il conto 2008 sarà tuttavia reso disponibile, grazie al ripristino delle risorse umane dedicate al progetto, secondo le consuete modalità di diffusione nel corso del mese di giugno 2010.

³ 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.

conto capitale nel Mezzogiorno e alle sue componenti (investimenti e trasferimenti a famiglie e imprese, pubbliche e private), utilizzando le stime dell'Indicatore anticipatore⁴ (cfr. *Riquadro H - La spesa in conto capitale per lo sviluppo nel 2008 e 2009: stime dell'Indicatore anticipatore dei CPT*).

La seconda parte del capitolo ricostruisce i flussi di spesa nelle regioni italiane, spostando l'attenzione dalla PA al Settore Pubblico Allargato (SPA) e ricostruendo i comportamenti territoriali con riferimento a molteplici fenomeni (cfr. paragrafo III.2). Il lavoro di sintesi è stato effettuato costruendo delle cartografie tematiche grazie allo strumento CPT Explorer (cfr. *Riquadro P - Explorer uno strumento interattivo per dati e indicatori territoriali*).

L'ultima parte del capitolo approfondisce i nuovi sistemi di regole e di relazioni finanziarie tra livelli di governo stabiliti dalla legge n.42/2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dalla legge n.196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e dal Patto per la Salute 2010-2012 (cfr. paragrafo III.3). Vengono in particolare approfondite, alla luce dei forti divari strutturali esistenti nel Paese, la complessità e la delicatezza delle modalità di attuazione delle nuove regole relative al federalismo; le disposizioni della riforma di contabilità che incideranno sulle politiche di sviluppo e sulle procedure di rendicontazione e controllo dei programmi di investimento; alcune scelte in materia di finanziamento del settore sanitario, con un approfondimento sui livelli essenziali di assistenza (LEA), evidenziando come il nuovo sistema nel suo complesso può condizionare il futuro delle politiche di sviluppo (cfr. *Riquadro I - Livelli essenziali di assistenza*).

III.1 Politiche nazionali e politiche regionali: un'analisi della spesa primaria della Pubblica Amministrazione

La spesa pubblica italiana risulta in linea con i valori medi degli altri Paesi dell'Unione Europea. La quota della spesa pubblica complessiva della Pubblica Amministrazione sul PIL corrente nel periodo 2000-2008 è pari al 47,9 per cento, secondo i dati Eurostat, a fronte del 46,9 per cento per il resto dei paesi; la sola spesa pubblica in conto capitale è pari al 4,0 per cento⁵ (cfr. *Riquadro G - Indicatori della spesa in Italia e nei principali paesi europei*).

Tuttavia, benché il volume complessivo della spesa in termini di PIL appaia allineato, anzi superiore, a quanto emerge dal confronto internazionale, la sua

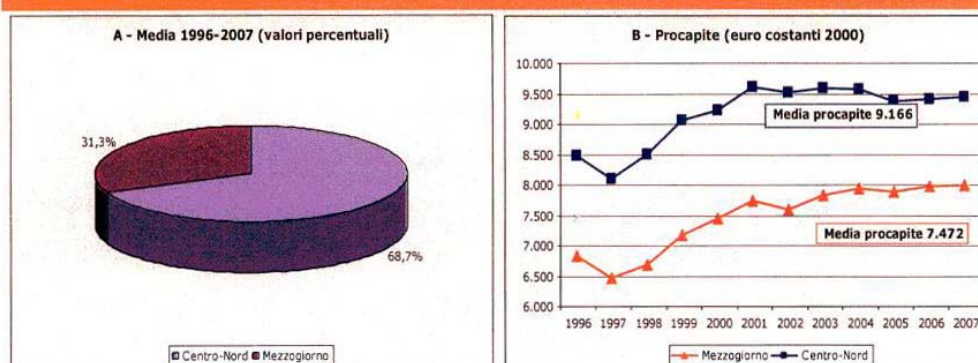
⁴ L'Indicatore anticipatore è uno strumento statistico elaborato dal DPS che fornisce, relativamente alla spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, stime regionalizzate con soli sei mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento. Per dettagli metodologici cfr. "L'Indicatore anticipatore 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/materialiuvall) e quanto pubblicato all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_indicatore.asp.

⁵ I dati analizzati da EUROSTAT sono di competenza economica e si riferiscono alle informazioni della Contabilità Nazionale; essi risultano pertanto diversi dai quelli, di fonte CPT, utilizzati nella parte restante del capitolo che sono invece dati di cassa.

allocazione risulta squilibrata soprattutto a causa di un insoddisfacente livello nell'area meridionale e di una sperequata distribuzione della spesa per servizi collettivi e per la competitività.

Il 68,7 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 522 miliardi di euro a prezzi costanti nel periodo 1996-2007 – è concentrato nelle regioni del Centro-Nord, solo il 31,3 per cento nel Mezzogiorno. Ogni cittadino del Centro-Nord si è dunque avvalso mediamente, in termini costanti, di circa 9.166 euro pro capite rispetto ai 7.472 euro del cittadino del Mezzogiorno (cfr. Figura III.1B).

Figura III.1 - PA: SPESA PRIMARIA AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE (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 1.694 euro pro capite tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

RIQUADRO G - INDICATORI DELLA SPESA IN ITALIA E NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

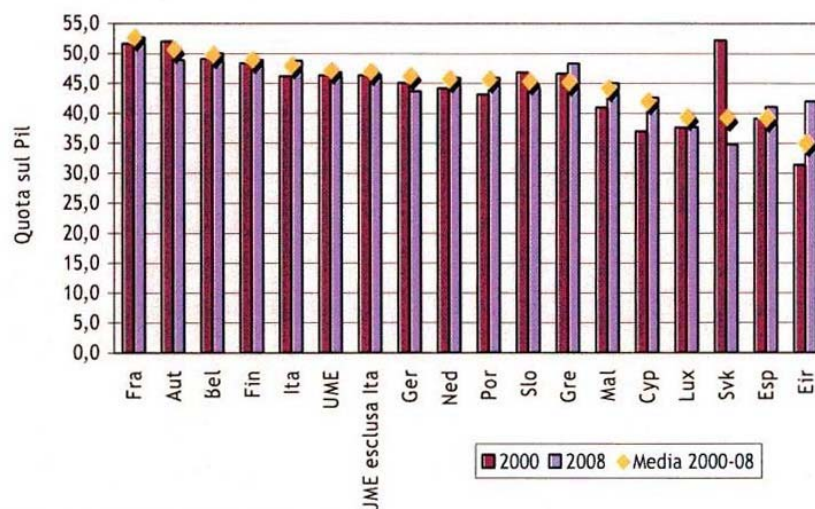
Nel periodo 2000-2008, la quota della spesa pubblica¹ italiana sul PIL è risultata superiore a quella del resto dell'Eurozona, con un'incidenza del 47,9 per cento sul PIL a fronte del 46,9 degli altri 15 Paesi che hanno adottato la moneta unica². Continua a spiccare, sino al 2008, la grande riduzione dell'incidenza in Slovacchia. Nel complesso del periodo esaminato, tale quota risulta in media variare fra il 52,6 per cento della Francia ed il 34,9 per cento dell'Eire: la differenza fra le incidenze di questi due Paesi si è quindi ridotta a 17,7 punti percentuali (cfr. Figura G.1).

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 avuto valore legale sino al 16 gennaio 2009. All'interno del MTC II rimangono gli Stati baltici (Lituania, Lettonia, Estonia) e la Danimarca le cui monete hanno delle particolari bande di oscillazione (ufficiali ed effettive) rispetto alla parità centrale contro l'Euro. Ungheria e Bulgaria entreranno nel MTC II nel 2010, mentre la Svezia e la Romania nel biennio 2011-2012. Più in particolare, l'Estonia dovrebbe adottare l'Euro dal 2011 e l'Ungheria la potrebbe seguire nell'anno successivo.

Anche relativamente al periodo 2000-2008 questo range continua quindi a ridursi. In effetti, quello medio del periodo 2000-2007 era di 19 punti mentre quello del 2000-2006 era risultato pari a 19,4 punti³. Ciò rappresenta un sintomo di come l'intermediazione pubblica cominci ad estendersi anche in Paesi come la Spagna o, appunto, l'Eire dove tradizionalmente essa era meno forte.

Figura G.1 - SPESA PUBBLICA NELL'EUROZONA, ANNI 2000-2008 (valori percentuali)



N.B.: i valori sono ordinati in base alla quota media 2000-08

Fonte: elaborazioni DPS su dati Pubblica Amministrazione, Commissione europea - Affari economici e finanziari, autunno 2009.

Considerando le incidenze medie dei due sottoperiodi 2000-2004 e 2005-2008 si vede come l'incidenza aumenta in Eire, Cipro e Spagna – Paesi che partivano da posizioni di retroguardia – ma anche in Portogallo, Italia e Francia (cfr. Tavola G.1). Per quel che riguarda il nostro Paese, la dinamica del rapporto spesa pubblica su PIL si incrementa di 9 decimi di punto fra il quinquennio 2000-2004 ed il quadriennio 2005-2008. L'incomprimibilità delle molte voci di spesa corrente (al numeratore del rapporto) e la troppo contenuta dinamica del PIL nominale (al denominatore) non possono essere prese a giustificazione di questo risultato: in un Paese abbastanza simile come la Germania, il PIL nominale è cresciuto in media meno dell'Italia e tuttavia l'incidenza della spesa pubblica è andata anch'essa abbassandosi nel corso del decennio (cfr. Tavola G.1).

Per quanto riguarda gli investimenti fissi lordi pubblici nel periodo 2000-2008 la loro incidenza in Italia è risultata costante e piuttosto contenuta (2,3 per cento del PIL), al di sopra solo di quella verificatasi in Austria, Germania e Belgio. La Slovacchia registra una flessione di questa quota dal 2,8 del periodo 2000-2004 al 2 per cento del periodo 2005-2008. Fra i Paesi con un'incidenza alta si segnalano l'Irlanda (4,1 per cento del PIL nei nove anni oggetto dello studio), Lussemburgo (4 per cento), Spagna e Slovenia (3,6 per cento).

³ In entrambi i casi la quota media più alta era stata quella della Francia e quella più bassa dell'Eire.

Tavola G.1 - INCIDENZA DELLA SPESA PUBBLICA NELL'EUROZONA E DINAMICA DEL PIL
(valori percentuali)

Paesi	media 2000-08	media 2000-04	media 2005-08	diff m 05-08 / m 00-04	crescita media PIL nominale 2000-08
Fra	52,6	52,5	52,7	0,3	3,9
Aut	50,6	51,9	49,2	-2,7	3,9
Bel	49,7	49,7	49,7	0,0	4,0
Fin	48,8	49,0	48,7	-0,3	4,3
Ita	47,9	47,5	48,4	0,9	3,5
UME	47,0	47,3	46,7	-0,7	4,0
UME sn ITA	46,9	47,4	46,4	-1,0	4,1
Deu	46,1	47,3	44,8	-2,4	2,4
Ned	45,6	45,8	45,4	-0,4	4,5
Por	45,6	44,8	46,4	1,6	3,9
Slo	45,2	46,6	44,0	-2,5	9,1
Gre	45,1	45,4	44,8	-0,6	7,3
Mal	44,1	44,2	44,0	-0,2	4,6
Cyp	41,9	40,9	42,9	2,0	7,2
Lux	39,3	40,5	38,3	-2,2	7,5
Svk	39,2	43,3	35,9	-7,4	10,1
Esp	39,1	38,8	39,3	0,6	7,1
Eir	34,9	33,1	36,6	3,6	7,1

Fonte: elaborazioni DPS su dati Pubblica Amministrazione, Commissione europea - Affari economici e finanziari, autunno 2009.

I valori concatenati pro capite mostrano come i Paesi a PIL più alto siano quelli che hanno anche spesa pubblica per abitante più alta⁴. La spesa italiana è giunta nel 2008 a poco meno di 10.400 euro a persona, con valore medio dell'intero periodo pari a circa 10.200 euro. L'Irlanda - Paese che si trova sopra l'Italia in questa graduatoria supera ormai i 14.000 euro, con un valore medio di 10.950 euro (cfr. Tavola G.2).

Tavola G.2 - SPESA PUBBLICA PRO CAPITE A VALORI CONCATENATI: EUROZONA, ANNI 2000-2008
(anno di riferimento 2000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Lux	18.955	19.483	21.843	22.038	23.105	23.398	22.454	22.247	22.757
Fin	12.345	12.456	12.923	13.451	13.962	14.364	14.500	14.734	15.340
Aut	13.456	13.337	13.312	13.508	14.429	13.624	13.912	14.093	14.365
Fra	12.244	12.373	12.658	12.856	13.058	13.264	13.288	13.420	13.493
Bel	12.077	12.147	12.413	12.780	12.689	13.568	12.901	13.138	13.614
Ned	11.591	12.036	12.197	12.407	12.367	12.232	12.837	13.261	13.589
Deu	11.312	12.058	12.177	12.238	12.031	12.070	12.071	11.931	12.124
Eir	8.638	9.541	10.056	10.235	10.617	11.093	11.580	12.708	14.081
Ita	9.654	10.212	10.071	10.212	10.132	10.221	10.496	10.405	10.371
Gre	5.826	5.883	6.017	6.301	6.688	6.536	6.633	7.150	7.967
Esp	6.120	6.188	6.307	6.314	6.500	6.551	6.696	6.959	7.243
Cyp	5.266	5.587	5.944	6.659	6.444	6.656	6.773	6.809	7.044
Por	5.152	5.376	5.363	5.427	5.605	5.772	5.663	5.690	5.708
Slo	4.344	4.554	4.591	4.722	4.863	5.000	5.194	5.280	5.663
Mal	4.222	4.282	4.371	4.793	4.582	4.651	4.661	4.678	5.014
Svk	3.017	2.668	2.824	2.638	2.595	2.795	2.944	3.027	3.249

N.B.: I flussi di spesa sono ordinati in base alla media 2000-08, non riportata nella tavola.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Pubblica Amministrazione, Commissione europea - Affari economici e finanziari, autunno 2009

La spesa corrente italiana deflazionata si è attestata attorno ai 9.600 euro nel 2008, con una media pari a 9.353 euro, appena al di sopra della corrispondente media dell'Irlanda (9.333 euro). Questo Paese aveva già superato l'Italia dal 2005 (cfr. Tavola G.3).

⁴ 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). Le correlazioni di rango fra PIL pro capite a valori concatenati e corrispondente spesa pubblica pro capite a valori concatenati calcolate con il metodo di Spearman per ognuno degli anni dal 2000 al 2008, sono sempre risultate più alte di 0,85.

Tavola G.3 – SPESA PUBBLICA CORRENTE PRO CAPITE A VALORI CONCATENATI: EUROZONA, ANNI 2000-2008 (anno di riferimento 2000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Lux	16.512	17.533	18.593	18.924	19.920	20.031	19.361	19.434	19.866
Fin	11.610	11.670	12.102	12.624	13.070	13.521	13.726	13.867	14.430
Aut	12.597	12.427	12.431	12.665	12.651	12.731	12.998	13.128	13.452
Bel	11.293	11.524	11.774	11.985	12.035	12.176	12.220	12.373	12.853
Fra	11.313	11.455	11.742	11.914	12.078	12.215	12.265	12.357	12.437
Ned	10.819	10.951	11.090	11.306	11.419	11.280	11.897	12.215	12.412
Deu	11.142	11.214	11.361	11.439	11.291	11.341	11.368	11.224	11.354
Ita	9.113	9.325	9.299	9.296	9.292	9.348	9.414	9.521	9.573
Eir	7.389	7.985	8.525	8.818	9.220	9.631	10.005	10.741	11.683
Gre	5.020	5.131	5.301	5.518	5.793	5.880	6.025	6.510	6.960
Cyp	4.771	5.091	5.419	6.064	5.814	6.107	6.190	6.217	6.466
Esp	5.404	5.417	5.487	5.518	5.623	5.713	5.812	5.995	6.299
Por	4.565	4.727	4.846	4.918	5.061	5.253	5.246	5.256	5.372
Slo	3.906	4.111	4.190	4.256	4.381	4.552	4.687	4.640	4.943
Mal	3.743	3.859	3.918	3.992	4.128	4.139	4.178	4.250	4.657
Svk	2.318	2.356	2.420	2.439	2.399	2.516	2.707	2.791	2.940

N.B.: i flussi di spesa sono ordinati in base alla media 2000-08, non riportata nella tavola

Fonte: elaborazioni DPS su dati Pubblica Amministrazione, Commissione europea – Affari economici e finanziari, autunno 2009

Per quanto riguarda i valori concatenati degli investimenti fissi lordi pubblici pro capite, nel 2008 l'Italia si è attestata anche al di sotto di Cipro (488 contro 473 euro). Nel complesso del periodo, il nostro Paese rimane indietro rispetto a Irlanda (seconda nella graduatoria con quasi 1.300 euro e 1.760 nell'ultimo anno della serie) e Spagna (media di 600 euro ed investimenti pro capite dell'ultimo anno attestatisi a 675 euro). Anche la Grecia, nel 2008, mostra valori simili a quelli italiani (cfr. Tavola G.4).

Tavola G.4 – INVESTIMENTI PUBBLICI PRO CAPITE A VALORI CONCATENATI: EUROZONA, ANNI 2000-2008 (anno di riferimento 2000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Lux	1.932	2.197	2.597	2.412	2.309	2.533	2.100	2.043	2.153
Eir	987	1.229	1.279	1.136	1.117	1.164	1.279	1.607	1.760
Ned	823	863	932	936	865	898	931	978	1.030
Fra	732	722	704	742	764	820	808	844	820
Fin	642	668	719	779	821	753	717	783	810
Esp	493	531	575	590	565	606	648	718	675
Ita	487	505	370	519	511	501	503	506	473
Cyp	418	427	440	496	605	478	465	469	488
Gre	454	463	449	488	516	420	462	469	472
Bel	481	419	413	413	414	470	422	437	452
Mal	402	342	415	473	387	490	421	410	278
Deu	448	441	425	394	366	348	370	386	416
Slo	296	309	293	330	367	351	430	526	553
Por	448	468	429	371	379	355	291	287	270
Aut	390	301	336	313	297	308	304	296	323
Svk	183	185	205	168	165	154	173	164	183

N.B.: i flussi di spesa sono ordinati in base alla media 2000-08 non riportata nella tavola

Fonte: elaborazioni DPS su dati Pubblica Amministrazione, Commissione europea – Affari economici e finanziari, autunno 2009

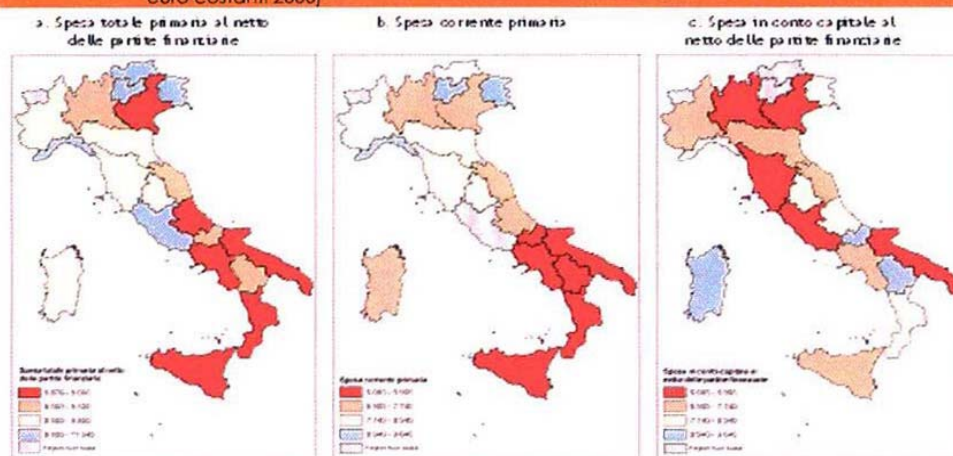
La spesa corrente, pari a circa il 90,5 per cento della spesa complessiva, determina la quota maggiore della differenziazione territoriale tra Centro-Nord e Mezzogiorno (cfr. paragrafo III.1.1).

La spesa in conto capitale, pari solo al 9,5 per cento della spesa pubblica complessiva, ha mantenuto negli anni un andamento favorevole alle regioni meno sviluppate. Tale tendenza è stata sostenuta soprattutto (cfr. paragrafo III.1.2) 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).

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

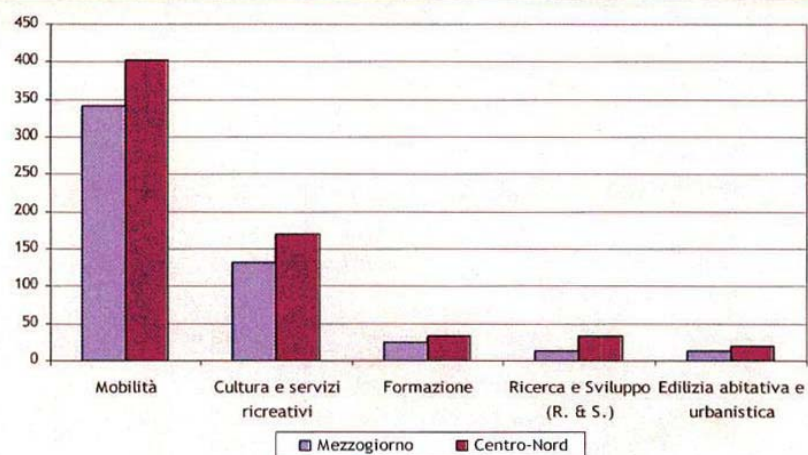
Figura III.2 - PA: DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLA SPESA PRO CAPITE (media 1996-2007, euro costanti 2000)



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

La sperequazione, rilevante e persistente in molti servizi essenziali, quali i trasporti, la cultura, la formazione, la ricerca, l'edilizia abitativa, (cfr. Figura III.3), rimane elevata, né sembra ridursi negli anni recenti, nonostante il notevole trasferimento di funzioni dallo Stato alle autonomie locali.

Figura III.3 - PA: SPESA PRIMARIA AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE TOTALE PRO CAPITE PER ALCUNI SETTORI D'INTERVENTO (media 1996-2007, euro costanti)



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

A fronte di un divario territoriale così evidente, le risorse per la politica regionale aggiuntiva costituiscono una quota esigua della spesa pubblica totale; infatti il volume di risorse speso annualmente ai fini della politica di sviluppo regionale, come ricordato di recente dal Governatore della Banca d'Italia⁶, ha rappresentato in media nel periodo 1998-2007⁷, solo il 5,9 per cento della spesa pubblica primaria destinata al Mezzogiorno e l'1,7 per cento di quella italiana complessiva (cfr. Tavola III.1), riproponendo l'importanza del complesso delle politiche di spesa pubblica e la necessità di concentrare l'attenzione sulle politiche generali.

Tavola III.1 - PA: SPESA PRIMARIA E RISORSE AGGIUNTIVE (miliardi di euro costanti 2000)

Italia		Media 1998-2007
Spesa primaria al netto delle partite finanziarie		545,8
spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie		47,7
<i>di cui:</i>		
risorse aggiuntive		11,8
risorse aggiuntive su spesa primaria		2,2%
Mezzogiorno		Media 1998-2007
Spesa primaria al netto delle partite finanziarie		157,7
spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie		18,1
<i>di cui:</i>		
risorse aggiuntive		9,3
risorse aggiuntive su spesa primaria		5,9%
risorse aggiuntive Mezzogiorno su spesa primaria Italia		1,7%

Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali e Quadro finanziario unico

III.1.1 La spesa corrente

La maggior parte dell'effetto di differenziazione territoriale tra il Centro-Nord ed il Mezzogiorno è imputabile alla spesa corrente che, oltre a costituire circa il 90,5 per cento del bilancio pubblico, è la componente più rigida e meno manovrabile a fini di *policy*, poiché segue il processo di sviluppo piuttosto che anticiparlo e concorre in definitiva al mantenimento degli squilibri. Al tempo stesso la natura della spesa è pressoché integralmente ordinaria, a differenza della spesa in conto capitale, sostenuta soprattutto (cfr. paragrafo III.1.2) dalla componente aggiuntiva esplicitamente finalizzata allo sviluppo territoriale.

⁶ Banca D'Italia relazione introduttiva del Governatore M. Draghi al Convegno "Mezzogiorno e politica economica dell'Italia", Roma 26 novembre 2009, disponibile sul sito www.bancaditalia.it. Il valore riportato dalla Banca d'Italia differisce leggermente da quello costruito su dati CPT (5,6 per cento rispetto a 5,9 per cento) sia perché costruito su dati diversi (Contabilità Nazionale) sia perché riferito ad un arco temporale diverso (2000-2008).

⁷ L'arco temporale è in questo caso più breve (1998-2007) poiché la disponibilità informativa per le risorse aggiuntive è limitata a tale periodo.

La distribuzione regionale della spesa corrente pro capite mostra come, a fronte di una media italiana di 8.383 euro pro capite, la media del Mezzogiorno è di 6.599 Euro.

Circa il 43 per cento di tale spesa è costituita da spesa previdenziale (cfr. Tavola III.2), in cui è particolarmente forte l'effetto inerziale, essendo riflesse nella sua dinamica alcune condizioni strutturali dell'economia, come la struttura per età della popolazione, i livelli e la composizione dell'occupazione, la struttura delle qualifiche e, in generale, la maggiore solidità dell'apparato economico e produttivo.

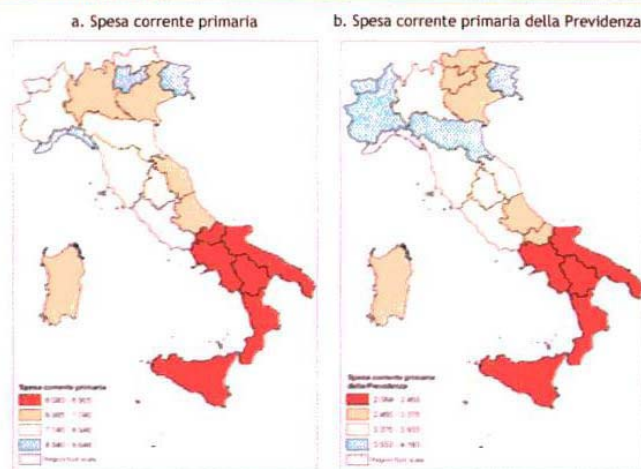
Tavola III.2 - PA: SPESA CORRENTE PRIMARIA PER MACRO-SETTORI (quote sul totale; media 1996-2007)

	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
Amministrazione Generale	12,3	12,0	12,2
Servizi Generali	6,0	8,2	6,7
Conoscenza, Cultura e Ricerca	10,7	14,2	11,8
Ciclo Integrato dell'Acqua	0,2	0,6	0,3
Ambiente e Gestione del Territorio	1,5	1,9	1,6
Sanità	13,8	15,7	14,4
Politiche sociali	50,8	42,3	48,2
di cui Previdenza	46,0	35,5	42,8
Attività Produttive e Opere Pubbliche	1,9	2,0	2,0
Mobilità	2,5	2,7	2,6
Reti Infrastrutturali	0,3	0,4	0,3
TOTALE	100,0	100,0	100,0

Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

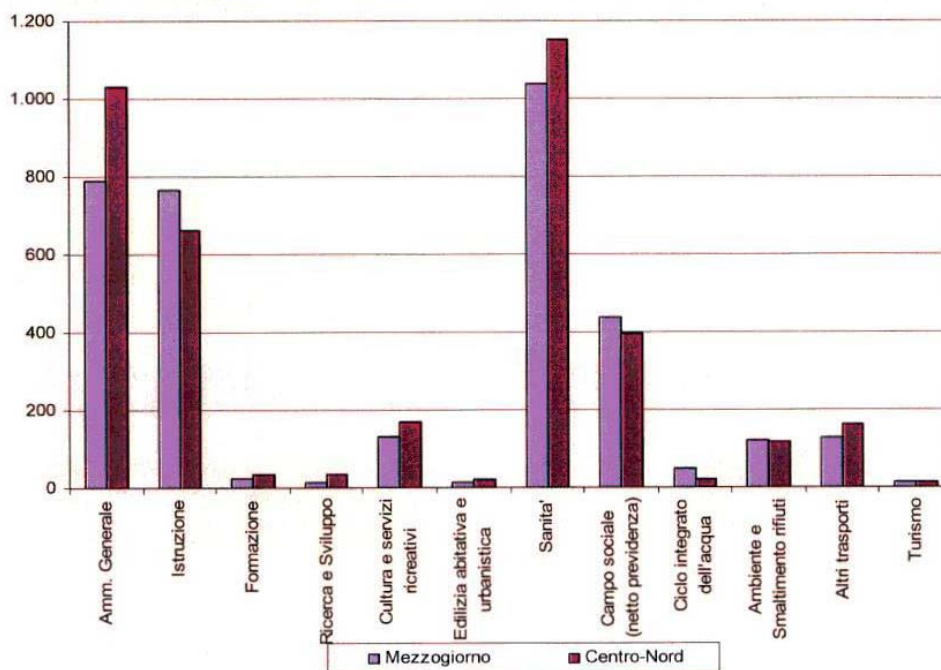
La distribuzione regionale di tale spesa influenza quindi notevolmente la distribuzione complessiva della spesa corrente (cfr. Figura III.4).

Figura III.4 - PA: DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLA SPESA PRO CAPITE (media 1996-2007, euro costanti 2000)



Escludendo le prestazioni sociali e concentrando l'analisi sulla parte corrente al netto di tale componente, i divari sembrano attenuarsi (cfr. Figura III.5). In molti settori si evidenzia un sostanziale allineamento alla distribuzione della popolazione; più elevata risulta nel Mezzogiorno la spesa pro capite per Istruzione, soprattutto a causa della diversa struttura per età della popolazione e nel Ciclo Integrato dell'Acqua; nell'Amministrazione Generale, Sanità e Mobilità, la cui spesa è direttamente destinata alla erogazione di servizi pubblici la spesa pro capite rimane inferiore. I fattori esplicativi di tali differenze dovrebbero essere meglio indagati anche alla luce delle capacità amministrative e dei servizi offerti.

Figura III.5 - PA: SPESA CORRENTE PRIMARIA PRO CAPITE IN ALCUNI SETTORI (media 1996-2007, valori costanti 2000)



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

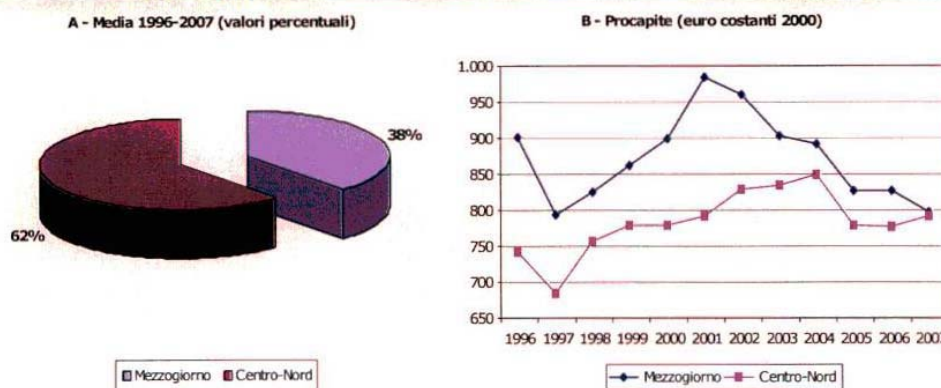
III.1.2 La spesa in conto capitale

In Italia la spesa in conto capitale della PA (investimenti e trasferimenti alle imprese) in media è stata pari a 49,6 miliardi di euro all'anno tra il 1996 e il 2007, di cui 19 miliardi nelle regioni del Mezzogiorno.

Tale spesa, pari solo al 9,5 per cento della spesa pubblica complessiva, ha mantenuto 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 negli ultimi anni (cfr. Figura III.6B) – pervenendo ad un sostanziale allineamento della spesa tra le due aree nel 2007.

Figura III.6 - PA: SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE

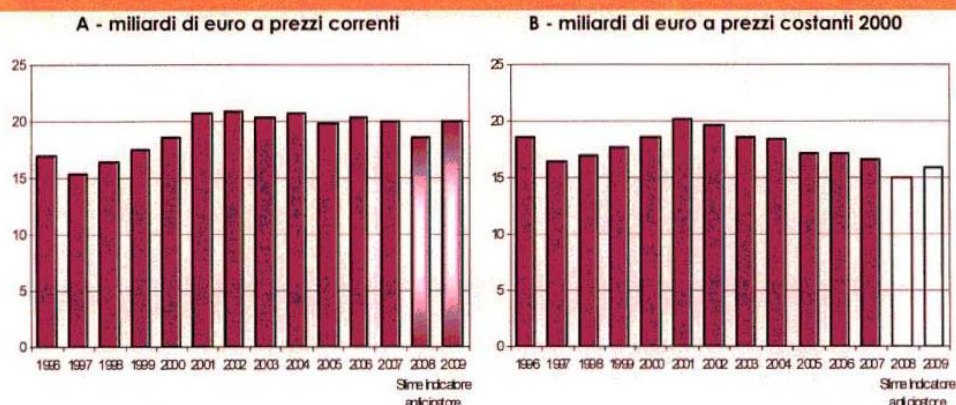


Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Nel complesso la spesa in conto capitale diretta al Mezzogiorno è stata pari al 38,3 per cento del totale, con una quota inferiore al target programmato, pari al 45 per cento.

Il flusso di risorse in termini monetari nel periodo è stato sostanzialmente stabile, con una erosione in termini reali (cfr. Figura III.7).

Figura III.7 - PA: SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE NEL MEZZOGIORNO, ANNI 2001-2008



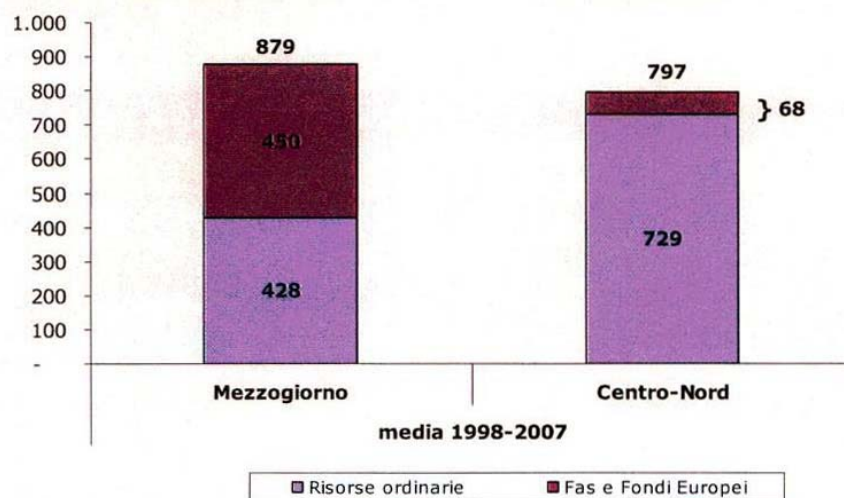
Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Il dato 2008, per la Pubblica Amministrazione, pari a 18,6 miliardi (valori correnti), conferma quanto precedentemente stimato dall'Indicatore anticipatore.

Le indicazioni preliminari relative al 2009 effettuate sulla base dei modelli statistici elaborati per questo strumento di anticipazione, mostrano un'espansione, seppur modesta, della spesa nel Mezzogiorno in rapporto al totale nazionale con una inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti (cfr. *Riquadro H – La spesa in conto capitale per lo sviluppo nel 2008 e 2009: stime dell'indicatore anticipatore dei CPT*).

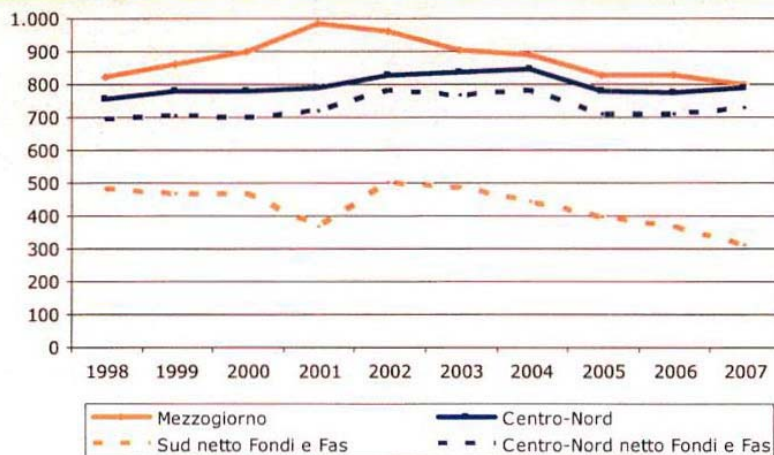
Come già segnalato, la funzione di sostegno allo sviluppo è stata sostenuta nel Mezzogiorno soprattutto dalla componente di spesa in conto capitale esplicitamente finalizzata allo sviluppo territoriale (alimentata dalle risorse nazionali del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) e dai Fondi Strutturali comunitari), che ha rappresentato circa il 50 per cento delle risorse complessive. Ciò vuol dire in termini pro capite che, in assenza delle risorse aggiuntive, gli 879 euro pro capite del cittadino del Mezzogiorno si ridurrebbero a 428, pari a meno del 50 per cento, mentre i 797 del cittadino del Centro Nord rimarrebbero sostanzialmente invariati (cfr. Figura III.8).

Figura III.8 - PA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE PRO CAPITE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER FONTE FINANZIARIA (euro costanti 2000)



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali e Quadro Finanziario Unico

L'evoluzione temporale della spesa in conto capitale al netto e al lordo della politica aggiuntiva (cfr. Figura III.9) evidenzia un ulteriore peggioramento negli ultimi anni.

Figura III.9 - PA EVOLUZIONE DELLA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE PRO CAPITE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER FONTE FINANZIARIA (euro costanti 2000)

Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali e Quadro Finanziario Unico

RIQUADRO H - LA SPESA IN CONTO CAPITALE PER LO SVILUPPO NEL 2008 E 2009: STIME DELL'INDICATORE ANTICIPATORE DEI CPT

La lettura delle prime anticipazioni sul 2009 della spesa in conto capitale della PA articolata per area geografica, voce di spesa ed ente erogatore, permette di cogliere gli ultimi sviluppi di un fenomeno che nella Figura H.1 viene rappresentato in serie storica a partire dal 2000, mediante l'apporto dei CPT per quanto riguarda i dati che vanno dal 2000 al 2007 e dell'IA per quanto riguarda i dati 2008 e 2009. 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 2009 la spesa italiana in conto capitale della PA stimata dall'IA ammonta a circa 56,4 miliardi di euro in valori correnti e fa registrare un incremento di poco superiore al 5 per cento rispetto all'anno precedente (cfr. Tavola H.1). Investimenti e trasferimenti mostrano entrambi dinamiche positive, tuttavia i primi fanno registrare un incremento di circa il 2 per cento rispetto all'anno precedente, confermando l'andamento osservato nei due anni precedenti, mentre i secondi, dopo la forte contrazione subita nel 2008, riprendono vigore attestandosi su una crescita del 12 per cento circa. Tali andamenti determinano una riduzione della quota degli investimenti sulla spesa totale, che passa da circa il 67 per cento del 2008 al 64,5 per cento del 2009.

¹L'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 sull'IA è possibile consultare il paragrafo 6 della Nota metodologica alle tavole dei CPT nell'Appendice statistica di questo Rapporto.

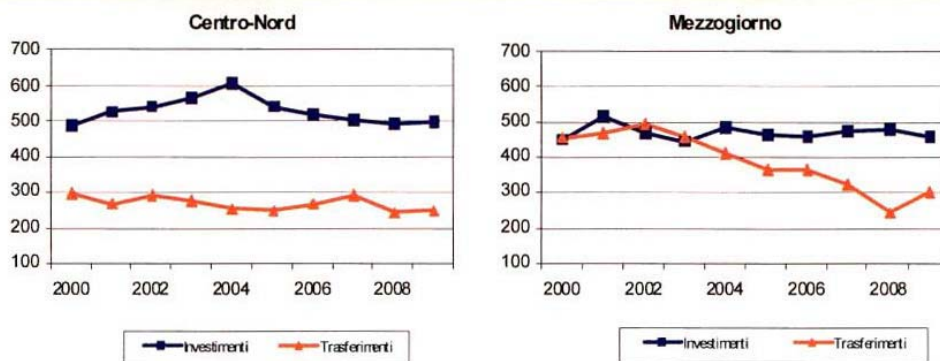
Tavola H.1 - SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA 2008-2009 (milioni di euro e percentuali)

Ripartizioni	Investimenti (a)		Trasferimenti (b)		Totale (c)		Quota investimenti su spesa totale	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Centro-Nord	23.325	24.188	11.534	12.056	34.859	36.244	66,9	66,7
Mezzogiorno	12.327	12.155	6.276	7.970	18.603	20.125	66,3	60,4
Totale Italia	35.652	36.343	17.810	20.026	53.462	56.369	66,7	64,5
Mezzogiorno su totale Italia	34,6	33,4	35,2	39,8	34,8	35,7		

Fonte: dati Conti Pubblici Territoriali 2000-2007 e stime Indicatore Anticipatore 2008-2009

I comparti territoriali evidenziano dinamiche complessivamente positive, ma di diversa intensità, con la spesa per investimenti generalmente penalizzata rispetto a quella per trasferimenti. In termini di spesa pro capite (in valori costanti 2000), il Centro Nord mostra una sostanziale stabilità (+1,0 per cento) attribuibile ad un tasso di crescita prossimo allo zero per gli investimenti (+0,7 per cento) e pari all'1,5 per cento per i trasferimenti.

Nel Mezzogiorno, invece, a fronte di una crescita della spesa più decisa (circa il 6 per cento), si osserva una contrazione degli investimenti (-4 per cento circa) e una forte ripresa dei trasferimenti (+24 per cento). I dati osservati nell'area meridionale rappresentano un'inversione di tendenza (da verificare nel futuro) rispetto all'andamento, coerente con le linee programmatiche della politica economica nazionale, registrato per investimenti e trasferimenti a partire dal 2006, ma in realtà apprezzabile seppur con qualche tentennamento sin dal 2004 (cfr. Figura H.1).

Figura H.1 - SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA PER MACRO AREE (euro pro capite costanti 2000)

Fonte: dati Conti Pubblici Territoriali 2000-2007 e stime Indicatore Anticipatore 2008-2009

Tali andamenti determinano una, seppure modesta, espansione della spesa del Mezzogiorno in rapporto al totale nazionale, che passa dal 34,8 per cento del 2008 al 35,7 per cento del 2009. Essa dipende dalla sola componente dei trasferimenti, la cui quota sul totale nazionale subisce un incremento passando dal 35,2 per cento nel 2008 a 39,8 per cento nel 2009, in controtendenza con la discesa sistematica osservata già dal 2001. Al contrario gli investimenti si contraggono passando da quota 34,6 per cento nel 2008 a quota 33,4 per cento nel 2009 (cfr. Tavola H.1 e Figura H.2).