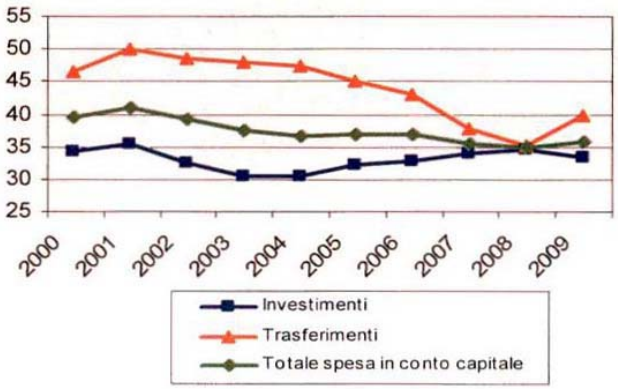
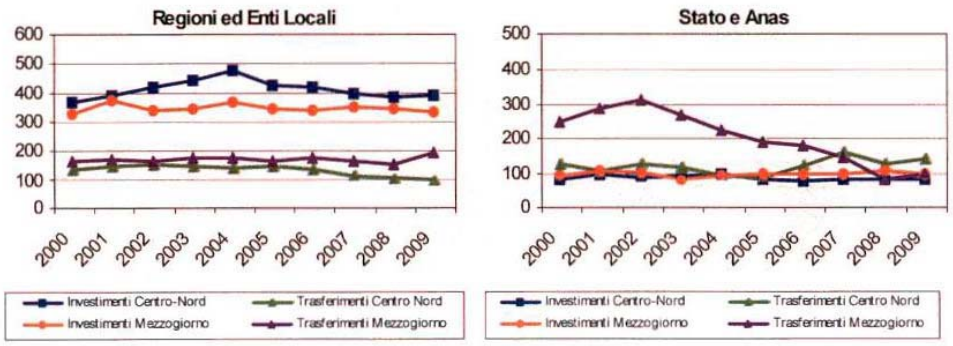
Figura H.2 - SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA: QUOTA MEZZOGIORNO SU TOTALE ITALIA



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

Analizzando gli stessi dati per ente, per interpretare al meglio le determinanti degli andamenti sopra illustrati, si osserva una dinamica più debole delle Regioni e degli Enti Locali rispetto a quella dello Stato e dell'Anas (cfr. Figura H.3). Complessivamente, la spesa pro capite di Regioni e Enti Locali è in lieve aumento (+1,2 per cento), per effetto di una leggera contrazione degli investimenti (-0,4 per cento) e del positivo andamento dei trasferimenti (+6 per cento circa). L'analisi territoriale mostra andamenti opposti tra le due aree con riferimento alle due poste di spesa: nel Centro Nord, a fronte di un lieve incremento degli investimenti (+1,1 per cento), i trasferimenti subiscono una contrazione superiore all'8 per cento; nel Mezzogiorno, viceversa, gli investimenti si contraggono del 3,5 per cento, mentre i trasferimenti crescono del 24 per cento. Con riferimento allo Stato, la spesa pro capite cresce del 5,5 per cento per effetto dell'espansione dei trasferimenti (+13,2 per cento) che compensa la contrazione degli investimenti (-4,0 per cento). L'analisi territoriale mostra questa volta dinamiche simili tra le aree: una positiva performance dei trasferimenti (+9 per cento nel Centro Nord, +26 per cento nel Mezzogiorno) e una contrazione degli investimenti (-1 per cento circa nel Centro Nord, -8 per cento nel Mezzogiorno).

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



Fonte: dati Conti Pubblici Territoriali 2000-2006 e stime Indicatore Anticipatore 2007

L'analisi per ente consente dunque di "spiegare" la migliore performance complessiva del Mezzogiorno come effetto di dinamiche simili fatte osservare dai due gruppi di enti analizzati, in particolare con riferimento al positivo andamento dei trasferimenti, laddove invece nel Centro Nord gli andamenti delle due poste di spesa tra Regioni ed Enti Locali e Stato ed Anas sono opposti e tendono quindi in parte ad annullarsi traducendosi in una performance dell'area piuttosto debole.

III.2 I flussi di spesa nelle regioni italiane: un'analisi comparata degli aggregati finanziari del Settore Pubblico Allargato

La lettura comparata dei flussi di spesa pubblica nelle regioni italiane illustrata nel presente paragrafo, si basa sugli approfondimenti contenuti nei volumi dell'edizione 2009 delle Monografie regionali dei CPT[8]. Si tratta di una raccolta di pubblicazioni, strutturate secondo un indice comune e condiviso, che illustra in dettaglio, per ciascun territorio regionale, i flussi di spesa e di entrata degli enti appartenenti al Settore Pubblico Allargato (SPA). La base dati sottostante le Monografie regionali CPT[9] è anche messa a disposizione attraverso *CPT eXplorer*, uno strumento innovativo di esplorazione dinamica di indicatori con il quale costruire mappe tematiche, analizzare contemporaneamente più dimensioni di uno stesso fenomeno e creare network interattivi per lo scambio di dati, informazioni e analisi (cfr. *Riquadro P - Explorer uno strumento interattivo per dati e indicatori territoriali*).

Gli approfondimenti pubblicati nelle Monografie 2009, qui ripresi per un'analisi comparata dei territori regionali italiani, assumono le scelte metodologiche, non sempre omogenee con quanto presentato in altri paragrafi del presente capitolo, adottate per la realizzazione delle pubblicazioni e riferite a universo di riferimento e definizioni economiche. In particolare, per una corretta interpretazione di dati e fenomeni, è utile precisare:

a. Universo di riferimento: Settore Pubblico Allargato (SPA)[10] – Tale aggregato di enti, non riferito dunque alla sola PA, consente di dare maggior risalto alle realtà territoriali e al processo di decentramento di funzioni a livello locale esplicitato generalmente attraverso la costituzione di Imprese Pubbliche Locali.
b. Aggregato finanziario: Spesa totale – Si tratta di un aggregato che, oltre alla Spesa primaria, include anche interessi e partite finanziarie. Il dato complessivo considerato consente di tracciare un quadro completo dei flussi

[8] Per consultare i testi delle Monografie regionali CPT cfr. www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_monografie.asp

[9] Si tratta di indicatori di contesto (Popolazione, PIL, Superficie, ecc.), serie storiche dei principali flussi di spesa e di entrate in valori pro capite a prezzi costanti 2000, indicatori sul decentramento amministrativo e sul fenomeno della societarizzazione.

[10] Il Settore Pubblico Allargato è costituito dalla Pubblica Amministrazione e dagli enti dell'Extra PA, aggregato in cui sono incluse le entità sotto il controllo pubblico (Imprese Pubbliche Nazionali e Locali), impegnate nella produzione di servizi destinabili alla vendita, a cui la PA ha affidato la *mission* di fornire alcuni servizi di natura pubblica, come le telecomunicazioni, l'energia, ecc.

che transitano sui territori. È opportuno precisare come la spesa per interessi, oltre che di non poca rilevanza e presente nei bilanci di tutti i soggetti rilevati, non modifichi significativamente i rapporti relativi tra le diverse aree[11].

Assumendo dunque le definizioni sopra specificate, una prima rappresentazione dei diversi modelli territoriali esistenti in Italia, della loro complessità, della loro già nota esistenza o della necessità di ulteriori approfondimenti per scoprirne cause, logiche o nessi, è offerta dalla Tavola III.3, dove è riportata la distribuzione regionale dei flussi complessivi di spesa e entrata di fonte CPT e dei due indicatori strutturali più tipici, PIL e Popolazione.

Tavola III.3 - SPA - INDICATORI DELLA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DI POPOLAZIONE, PIL E AGGREGATI FINANZIARI (media 1996-2007 - quote su totale Italia)

	Popolazione	Pil	Spesa Totale	Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	Entrate Totali
Nord	**44,9**	**54,7**	**48,3**	**42,6**	**54,6**
Piemonte	7,4	8,3	7,6	6,9	8,2
Valle d'Aosta	0,2	0,3	0,4	0,7	0,3
Lombardia	15,9	20,8	17,8	12,5	20,8
Liguria	2,8	2,9	3,5	3,4	3,1
P. A. Trento	0,8	1,0	1,0	1,9	1,0
P. A. Bolzano	0,8	1,1	1,0	1,8	1,0
Veneto	7,9	9,3	7,0	6,1	8,6
Friuli Venezia Giulia	2,1	2,3	2,5	2,6	2,5
Emilia Romagna	7,0	8,8	7,5	6,7	9,0
Centro	**19,2**	**21,2**	**23,1**	**25,7**	**22,4**
Toscana	6,1	6,7	6,3	5,8	6,8
Umbria	1,5	1,4	1,5	1,8	1,4
Marche	2,6	2,6	2,4	2,3	2,5
Lazio	9,0	10,5	13,0	15,7	11,8
Sud	**35,9**	**24,1**	**28,5**	**31,7**	**22,9**
Abruzzo	2,2	1,9	1,9	2,3	1,8
Molise	0,6	0,4	0,5	0,7	0,4
Campania	10,0	6,4	7,3	8,3	6,1
Puglia	7,0	4,6	5,2	4,6	4,4
Basilicata	1,0	0,7	0,9	1,5	0,7
Calabria	3,5	2,2	2,8	3,8	2,0
Sicilia	8,7	5,7	7,1	7,1	5,4
Sardegna	2,9	2,2	2,9	3,5	2,2
Italia	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Emergono evidentemente, in Italia, due modelli distinti di comportamento per macro area: nel Centro-Nord si registra una percentuale di spesa pubblica totale superiore a quella della popolazione e inferiore a quella del PIL; nelle regioni meridionali, le percentuali di spese risultano invece generalmente inferiori alle quote di popolazione, ma superiori a quelle di PIL.

La fotografia del territorio non è però del tutto omogenea all'interno delle macro aree appena delineate e l'analisi delle singole realtà regionali segnala come,

[11] Per tutti i dettagli metodologici circa la regionalizzazione di tale voce cfr. http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_nuclei_regionali.asp e http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_monografie.asp e AA.VV., Guida Metodologica ai Conti Pubblici Territoriali, UVAL 2007.

rispetto al primo modello, facciano eccezione soprattutto, Liguria, Friuli Venezia Giulia e Lazio, che presentano quote di spesa superiori sia al PIL che alla popolazione, mentre il Veneto mostra una quota di spesa inferiore a entrambi gli indicatori macroeconomici. Le cause di tali disallineamenti dal modello del Centro-Nord sono rintracciabili nelle caratteristiche specifiche di tali territori: la Liguria e il Friuli Venezia Giulia, infatti, assorbono alte quote di spesa corrente per una maggiore presenza di trasferimenti in conto corrente alle famiglie da parte degli enti previdenziali la prima e di spese di personale la seconda. Nel Lazio, regione in cui incide significativamente la presenza della capitale, sono invece collocate una parte consistente delle spese delle Amministrazioni Centrali (per la presenza dei Ministeri, ma anche della maggior parte delle sedi principali di altri enti).

Riferendosi al modello proprio del Sud, l'Abruzzo e la Sardegna sono le uniche regioni che se ne discostano. L'Abruzzo, infatti, registra una quota di spesa pari al PIL, dovuta a una quota significativa dei trasferimenti in conto corrente alle famiglie, che risentono di un forte aumento a partire dal 2002 della popolazione residente. La Sardegna, invece, ha una quota di spesa pari a quella della popolazione, probabilmente in virtù della specialità del proprio statuto.

Un discorso a parte merita la spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie, voce economica che riveste tipicamente un ruolo riequilibratore nella politica economica: in questo caso, infatti, le percentuali maggiori vengono assorbite da Lazio, Lombardia e Campania, mentre si riscontrano forti similitudini tra Sicilia e Piemonte, Liguria e Sardegna, Marche e Abruzzo, analogie che sottolinenano la mancanza di modelli territoriali specifici.

La spesa totale

La spesa totale del Settore Pubblico Allargato, comprensiva degli interessi passivi, esaminata in termini percentuali nella Tavola III.1, può essere rappresentata in termini pro capite (cfr. Figura III.11 - prima a sinistra). Da questa si evince che, nella media 1996-2007, i valori minimi sono registrati da regioni del Mezzogiorno quali Puglia, Campania e Sicilia (con valori compresi fra gli 8.100 e gli 8.800 euro per abitante), mentre i valori più alti sono erogati in Liguria, Lazio e Valle d'Aosta (con una spesa media tra 16.000 e 19.000 euro).

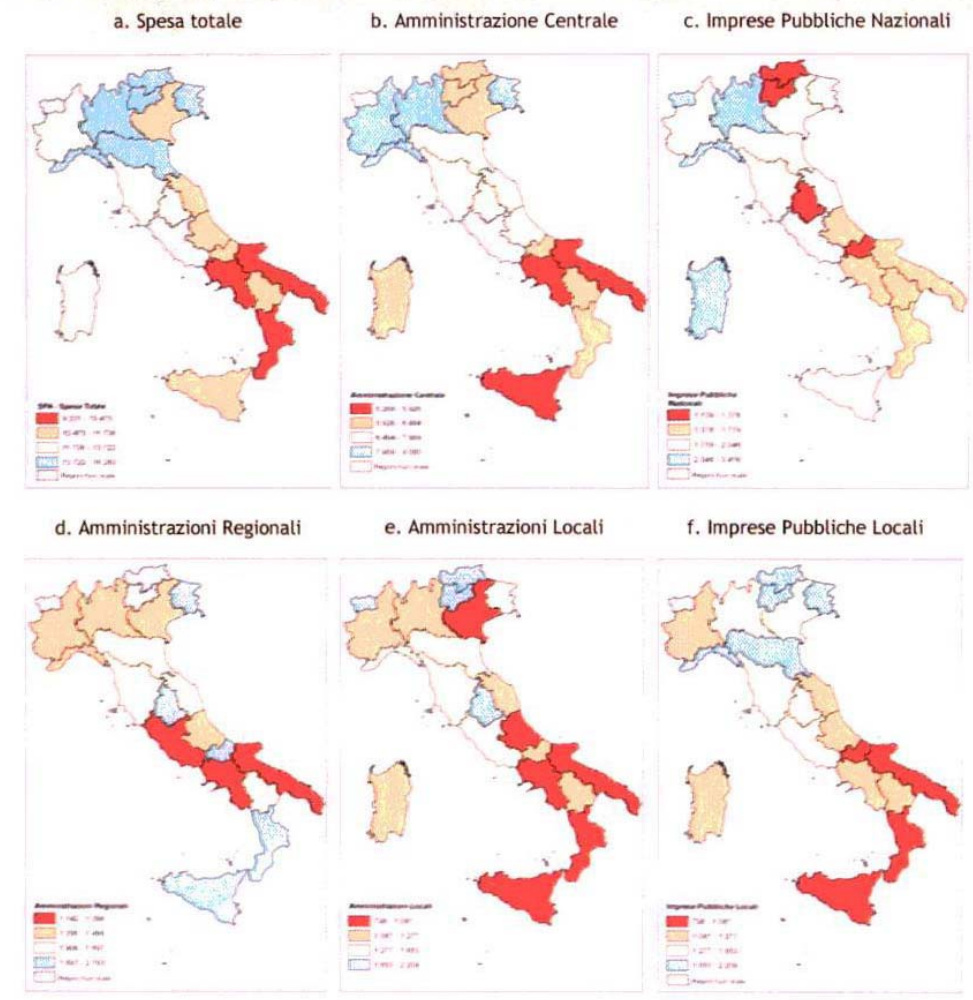
All'interno di tali intervalli estremi è importante sottolineare come alcune regioni, quali Umbria e Sardegna, pur appartenendo ad aree diverse e con differenti statuti, presentano una spesa pro capite del tutto simile (11.472 contro 11.496 euro). Al contrario, in regioni geograficamente prossime, come ad esempio Veneto ed Emilia Romagna, le erogazioni del SPA sono molto diverse (10.314 la prima, 13.115 la seconda).

Spesa totale per livelli di governo

Ulteriori spiegazioni dei comportamenti territoriali prima evidenziati possono essere tratti dall'analisi delle altre cartografie riportate nella Figura III.10, dove è rappresentata la spesa totale secondo il livello di governo che la eroga ed a colori più intensi corrisponde un minor valore pro capite. Da queste si evince che le regioni del Sud (e soprattutto Puglia, Campania e Sicilia) sono particolarmente penalizzate da quasi

tutti i livelli di governo ad eccezione delle Amministrazioni Regionali di Sardegna e Sicilia (regioni a statuto speciale) e, a livelli inferiori, Calabria e Basilicata.

Figura III.10 - SPA – SPESA PRO CAPITE TOTALE E PER LIVELLO DI GOVERNO (media 1996-2007, euro costanti 2000)



Nota: Le classi rappresentate nelle cartine sono state costruite calcolando i quintili.
Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Più in dettaglio si osserva come la spesa totale delle Amministrazioni Centrali (AC) è indirizzata soprattutto alla Lombardia, che assorbe alte quote di spesa corrente per una maggiore presenza di lavoratori (e quindi di trasferimenti in conto corrente alle famiglie da parte degli enti previdenziali) nonché per una maggiore allocazione sul suo territorio di interessi sul debito pubblico, e al Lazio, per i motivi prima specificati. Anche Liguria e Friuli Venezia Giulia presentano un'alta spesa da parte delle AC, in virtù di un alto tasso di persone anziane presenti sul territorio interessate dalla spesa pensionistica.

Le spesa delle Imprese Pubbliche Nazionali (IPN) segue una distribuzione più indirizzata al mercato che non di sostegno allo sviluppo, nonostante alcune

indicazioni normative, in particolare per la spesa in conto capitale, come sarà più dettagliatamente esposto nel seguito. La spesa IPN è concentrata nelle regioni del Centro-Nord (con l'eccezione di Umbria e Province Autonome che presentano al contrario valori molto bassi). Tra le regioni del Mezzogiorno costituiscono una eccezione Sardegna e Sicilia, che, in virtù di consistenti erogazioni di ENI e ENEL, presentano invece alti livelli di spesa.

La spesa totale delle Amministrazioni Regionali (AR) raggiunge ovviamente i valori massimi nelle Regioni a statuto speciale, ma le indicazioni più rilevanti riguardo le regioni ordinarie possono essere tratte solo da una lettura congiunta di tutti i livelli locali. Un'alta spesa delle AR, infatti, è accompagnata spesso da una rigidità nel trasferimento di competenze ai livelli più bassi, Amministrazioni Locali (AL) e Imprese Pubbliche Locali (IPL) ed è dunque segnale di un lento processo di decentramento amministrativo. È questo il caso della Calabria in cui, a fronte di una spesa delle AR mediamente alta, si registrano erogazioni di AL e IPL tra le più basse d'Italia. Situazione diametralmente opposta, indice di un palese e consistente trasferimento di competenze, è quella dell'Emilia Romagna che, a fronte di una spesa delle AR e AL tra le più basse del Centro-Nord, registra valori molto alti da parte delle IPL.

Il trasferimento di funzioni da AR e AL a Soggetti a rilevanza regionale e locale[12] è uno dei temi più interessanti da analizzare per comprendere l'evoluzione del processo di riorganizzazione e/o privatizzazione della PA. Nel corso degli anni Novanta il processo di snellimento della Pubblica Amministrazione ha avuto un'importante accelerazione. Si è sviluppata, infatti, la tendenza degli Enti territoriali a trasferire la gestione dei servizi a soggetti terzi, di natura sempre più imprenditoriale. Già la legge n.142/1990 aveva introdotto la possibilità di affidare a Società per azioni, a prevalente capitale pubblico, la gestione dei servizi pubblici locali. In seguito è venuto meno il vincolo della proprietà maggioritaria pubblica e infine, con il Testo Unico degli Enti locali del 2000, la Società per azioni è diventata l'unica forma di gestione per i servizi di rilevanza economica[13]. La lettura delle informazioni della Banca dati CPT, unica fonte statistica pubblica in grado di fornire informazioni specifiche e dettagliate su tale comparto, consente dunque di approfondire tale fenomeno, verificando le diverse realtà esistenti nel panorama nazionale. Nella Figura III.11 viene riportata, nella media 2000-2007[14], la spesa totale pro capite dei Soggetti a rilevanza locale (graduata secondo la scala cromatica della cartina) nonché la relativa composizione per tipologia di enti (grafici a torta rappresentati in cartina per ciascuna regione).

---

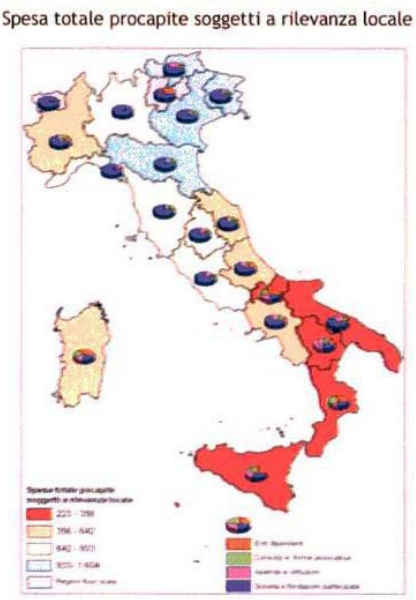
[12] Si prendono qui in considerazione Enti dipendenti e delle Imprese Pubbliche Locali, queste ultime costituite da Società e Fondazioni partecipate, Consorzi e forme associative e Aziende e istituzioni.

[13] Scarpa C., Bianchi P., Bortolotti B., Pellizzola L. "Comuni S.p.A.. Il capitalismo municipale in Italia", Il Mulino.

[14] Trattandosi di enti che hanno assunto rilevanza nell'assetto istituzionale a partire dalle riforme attuate alla fine degli anni Novanta, l'analisi proposta considera il solo periodo 2000-2007.

Dalla mappa tematica si evince che le regioni con una più alta spesa pro capite dei soggetti a rilevanza locale, oltre a Valle d'Aosta e Province Autonome che scontano effetti dimensionali, sono il Veneto, l'Emilia Romagna e il Friuli Venezia Giulia, territori in cui si registra anche un'alta presenza di Società e fondazioni partecipate. Al contrario, Puglia, Molise, Calabria, Basilicata e Sicilia presentano valori minimi della spesa del comparto accompagnata da una distribuzione tra le varie categorie di enti generalmente più uniforme, con l'eccezione della Puglia che presenta un'alta quota delle Società, dovuta alla presenza dell'Acquedotto pugliese S.p.A. L'analisi in serie storica segnala infine che la spesa dei soggetti a rilevanza locale è andata crescendo in tutte le Regioni e che le Società assorbono quote sempre più consistenti, pur se tali fenomeni si sono verificati con intensità e tempistiche diverse nel Centro-Nord e nel Sud. In particolare, mentre le regioni centro-settentrionali hanno intrapreso il processo di decentramento di funzioni a partire dal periodo 1998-2000, le regioni meridionali si sono adeguate solo negli ultimi anni ed il processo è oggi ancora parziale.

Figura III.11 - SPA – SPESA TOTALE PRO CAPITE DEI SOGGETTI A RILEVANZA LOCALE E DISTRIBUZIONE PER CATEGORIA DI ENTI (media 2000-2007, euro costanti 2000 e valori percentuali)



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

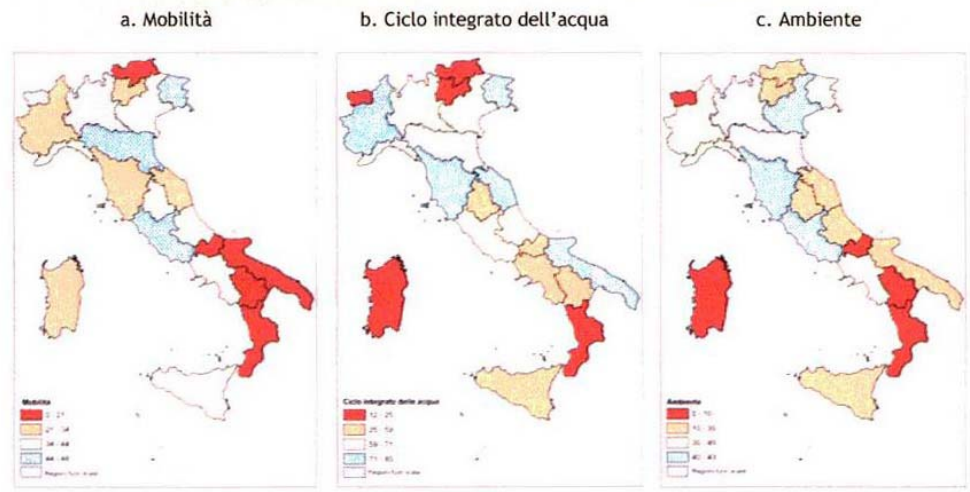
Esternalizzazione di funzioni a IPN

Una lettura di maggior dettaglio sul decentramento di funzioni, che arricchisce ulteriormente il quadro fin qui delineato, può trarsi dall'analisi settoriale della Quota della spesa totale delle IPL sulla spesa regionale e locale (cfr. Figura III.12) incentrata sui tre macrosettori funzionali nei quali sono stati effettuati importanti interventi

legislativi e dove l'azione dei governi locali è dunque oggi di particolare rilievo: Mobilità, Ciclo integrato dell'acqua e Ambiente e gestione del territorio[15].

L'analisi comparata delle mappe tematiche evidenzia come, ad esempio, la Valle d'Aosta, che detiene la più alta quota di spesa delle IPL in Mobilità, è invece all'ultimo posto per quanto riguarda gli altri due settori. La Puglia, d'altra parte, anche grazie alla presenza, come detto, dell'Acquedotto Pugliese S.p.A., registra nel settore del Ciclo integrato quote di decentramento particolarmente elevate. Un processo di esternalizzazione significativa in questo settore è riscontrabile anche in Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana e Marche, soprattutto in virtù della costituzione e del buon funzionamento di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) che gestiscono il Ciclo integrato dell'acqua.

Figura III.12 - SPA – QUOTA DELLA SPESA TOTALE DELLE IPL SULLA SPESA REGIONALE E LOCALE PER MOBILITÀ, CICLO INTEGRATO DELL'ACQUA E AMBIENTE
(media 2000-2007, valori percentuali)



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Il decentramento di funzioni nel campo dell'Ambiente e gestione del territorio, in cui le quote in oggetto registrano la massima variabilità, vede l'Emilia Romagna e la Lombardia con percentuali fuori scala (59 e 51 per cento rispettivamente), dovute alla presenza di grosse Società partecipate di capitale tra le quali risaltano HERA e ENIA, nel primo caso, e AEM e AMSA nel secondo. All'interno della scala di riferimento, Toscana, Lazio e Veneto registrano il maggior decentramento (quote intorno al 43 per cento), in virtù, soprattutto, della spesa di Quadrifoglio S.p.A. e GEOFOR S.p.A. nella prima, di AMA S.p.A e del Consorzio

[15] L'analisi di questi tre macrosettori è rilevante, oltre che per la significatività a livello locale, anche per il collegamento con quanto riportato nel Capitolo II del presente Rapporto. Tali macrosettori sono ottenuti dall'aggregazione di settori CPT. In Mobilità sono compresi Viabilità e Altri trasporti; il Ciclo integrato dell'acqua è composto da Acqua e Fognature e depurazione delle acque; in Ambiente e gestione del territorio confluiscono Ambiente, Smaltimento dei rifiuti, e Altri interventi igienico sanitari.

GAIA nel Lazio, e, infine, di VERITAS e AMIA S.pA. per l'ultima. Di non trascurabile importanza è l'indicazione data dalla quota molto bassa di Calabria, Basilicata e Sardegna in cui la spesa in questo macrosettore è ancora quasi esclusivamente a carico delle Amministrazioni Locali.

L'approfondimento, sul tema del decentramento, è da collegarsi ad un'analisi di dettaglio della spesa totale del Settore Pubblico Allargato, ripartito nelle sue due componenti principali: conto corrente e conto capitale.

Spesa corrente

La spesa corrente rappresenta in Italia, nella media 1996-2007, l'86 per cento del totale con punte minime nelle regioni più piccole (Valle d'Aosta, Province Autonome di Trento e Bolzano, Basilicata e Molise) e quote più alte in Lombardia, Veneto e Puglia. La spesa corrente è composta principalmente da Spesa di personale (che assorbe sulla media italiana del periodo in esame il 18 per cento), Acquisto di beni e servizi (27 per cento) e Trasferimenti in conto corrente alle famiglie (33 per cento), questi ultimi imputabili soprattutto al pagamento delle pensioni. Dal valore medio si discostano, per le spese di personale, la Lombardia (12 per cento) e la Campania (25 per cento). Le spese di personale della Lombardia sono allocate soprattutto nei macrosettori Sanità e Conoscenza, cultura e ricerca, mentre nel caso della Campania, oltre a questi macrosettori, si aggiunge anche quello dei Servizi generali.

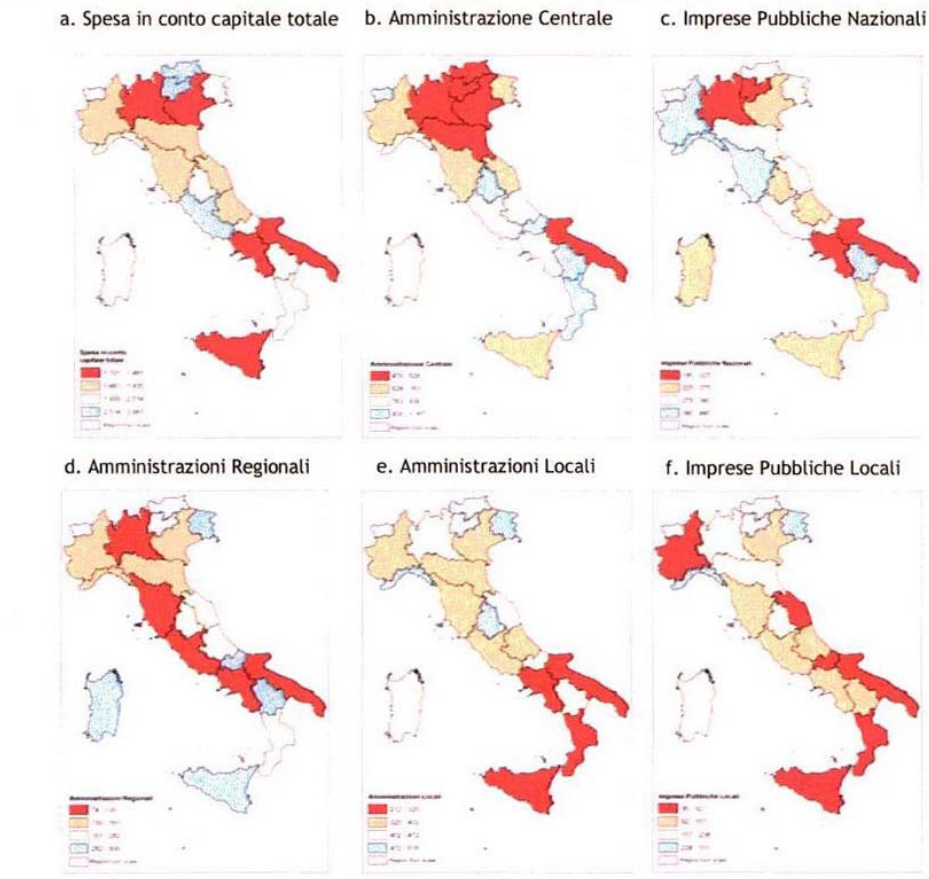
Nell'Acquisto di beni e servizi l'Umbria e la Sardegna rappresentano le regioni con quote più lontane dalla media italiana, 22 per cento la prima e 31 per cento la seconda. Per entrambe queste regioni i maggiori acquisti avvengono in Sanità e Reti infrastrutturali, a cui si aggiungono, per la Sardegna, le Attività produttive e opere pubbliche.

Le percentuali registrate dalle diverse regioni italiane nell'ambito dei Trasferimenti in conto corrente a famiglie e istituzioni sociali sono quelle che registrano la maggiore variabilità con un minimo del 25 per cento del Lazio e un massimo del 41 per cento dell'Umbria, valore, quest'ultimo, da attribuirsi a una forte presenza di popolazione anziana e, di conseguenza, a rilevanti spese pensionistiche.

Spesa in conto capitale

La seconda componente della spesa totale è quella in conto capitale, rappresentata nella Figura III.13. La distribuzione territoriale del complesso di tale spesa (prima cartina a sinistra), mostra come, nel territorio italiano, non esistano modelli caratteristici per aree. Infatti, tra le regioni con i valori più bassi si collocano sia la Sicilia (1.470 euro costanti per abitante) che la Lombardia (1.464 euro), mentre, all'interno della classe medio alta, si collocano, con analoghi valori pro capite, Sardegna (2.186 euro) e Liguria (2.148 euro).

Figura III.13 - SPA – SPESA IN CONTO CAPITALE PRO CAPITE, TOTALE E PER LIVELLO DI GOVERNO (media 1996-2007, euro costanti 2000)



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Il complesso della spesa in conto capitale rappresenta ovviamente la situazione media registrata nei diversi livelli di governo, fra i quali invece si manifestano situazioni più articolate. Dalle mappe tematiche della Figura III.13 si nota, infatti, come l'apporto di risorse in conto capitale delle Amministrazioni Centrali raggiunga i livelli più bassi soprattutto in alcune regioni del Nord: Lombardia, dove la spesa pro capite è inferiore in assoluto (476 euro pro capite), seguita da Veneto (500 euro), Emilia Romagna (627 euro) e dalle due Province Autonome (625 euro Trento e 628 euro Bolzano). A queste si aggiunge lo scarso apporto in conto capitale delle AC in Puglia, informazione particolarmente rilevante, visto che tale regione beneficia delle risorse per il sostegno alle aree svantaggiate sia nazionali che comunitarie. La spiegazione di tale fenomeno può essere rintracciata per un minore impiego in valori assoluti di risorse da parte dell'Amministrazione Centrale, che si combina con la presenza di un'alta quota di popolazione nella regione.

I territori che presentano al contrario una forte incidenza dell'intervento pubblico centrale sono le tre regioni con superficie più piccola (Molise, Valle

d'Aosta e Basilicata) e la Calabria. Quest'ultima, oltre a beneficiare delle risorse aggiuntive, riceve forti investimenti da parte dell'ANAS per l'adeguamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria e della SS106 Ionica. Ovviamente il dato relativo al Lazio risulta molto al di sopra di quanto registrato nelle altre regioni, in virtù della presenza delle sedi dei Ministeri e di molti enti centrali, ma anche da una forte incidenza delle partite finanziarie (partecipazioni azionarie e concessioni di crediti) dello Stato verso soggetti residenti in tale regione.

Nel caso delle Imprese Pubbliche Nazionali (IPN), le evidenze che si possono cogliere dalla cartina tematica sono l'alto impiego di risorse di capitali in Piemonte, Liguria, Basilicata e Toscana. Per la Basilicata, in particolare, l'ENI investe in maniera consistente sul territorio attraverso l'attività estrattiva, mentre in Toscana sono gli interventi strutturali delle Ferrovie dello Stato a sostenere la spesa del comparto. Per la Liguria si registrano apporti da parte di ENEL, Aziende ex IRI e Ferrovie, che pur non essendo, in valore assoluto, particolarmente alti, si combinano con una popolazione piuttosto limitata. Il Lazio e la Valle d'Aosta presentano valori anomali (fuori scala) dovute, nel primo caso, alla concentrazione delle sedi delle Imprese e, nel secondo, a un'area estremamente ridotta.

Tra le regioni meno interessate dalla spesa delle IPN spicca la presenza della Lombardia, fenomeno determinato dall'alta quota di popolazione residente, più che da una scarsa attenzione al territorio da parte delle Imprese.

La distribuzione della spesa in conto capitale delle Amministrazioni Regionali (formata dall'unione dei flussi di Regione e ASL) è interessante, più che per gli alti valori pro capite della Valle d'Aosta e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, che sono territori piccoli con un'amministrazione di tipo speciale, per la similitudine del dato pro capite in Campania (130 euro per abitante) e Toscana (126 euro): tale risultato discende da un valore assoluto delle ASL più alto in Toscana e da una spesa in conto capitale nell'Ente Regione Campania decisamente più elevata rispetto all'altro territorio in esame.

L'esame della spesa in conto capitale delle Amministrazioni Locali risulta maggiormente omogeneo: si nota, infatti, come siano in genere le regioni del mezzogiorno ad assumere i valori inferiori, alle quali si unisce il Lazio. Tra i valori più alti spiccano solo l'Umbria, in virtù delle opere per la ricostruzione post terremoto, e il Friuli Venezia Giulia, in cui è stata attuata una specifica politica a favore dell'Edilizia abitativa e urbana. Tutte le atre regioni si muovono su un *range* molto ristretto (da 333 euro a 472 euro per abitante).

Le informazioni relative alle Imprese Pubbliche Locali presentano, diversamente dal comparto appena esaminato, una grossa variabilità: si va, infatti, da un minimo di 36 euro pro capite della Calabria, ai 310 euro del Friuli Venezia Giulia, anche escludendo gli *outlier* di Valle d'Aosta e Province Autonome di Trento e Bolzano (759 euro per la prima, 512 euro la seconda e 473 la terza). Tale variabilità è

riconducibile, come già sottolineato per la spesa totale, al diverso grado di decentramento di funzioni e servizi raggiunto nelle varie regioni.

Dal punto di vista dell'allocazione per funzioni della spesa in conto capitale, dalla banca dati CPT si può desumere che questa è concentrata principalmente su quattro macrosettori: Attività Produttive e Opere Pubbliche (27 per cento), Politiche sociali (21 per cento), Mobilità (19 per cento) e Reti infrastrutturali (9 per cento). Gli interventi relativi alle Attività Produttive sono imputabili, essendo l'aggregato comprensivo delle partite finanziarie, ai mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti, cui si aggiungono gli incentivi alle imprese da parte dello Stato e gli interventi delle Regioni.

Le erogazioni nel campo delle Politiche sociali riflettono essenzialmente le operazioni effettuate dagli Enti di Previdenza sul proprio patrimonio immobiliare allocato in gran parte in Lazio, Lombardia, Campania e Sicilia.

La spesa del macrosettore Mobilità è alimentata, oltre, ovviamente, da Ferrovie e ANAS, dallo Stato e dalle Amministrazioni Comunali. Queste ultime sono infatti preposte alla gestione di viabilità, circolazione stradale e servizi connessi all'interno delle proprie circoscrizioni.

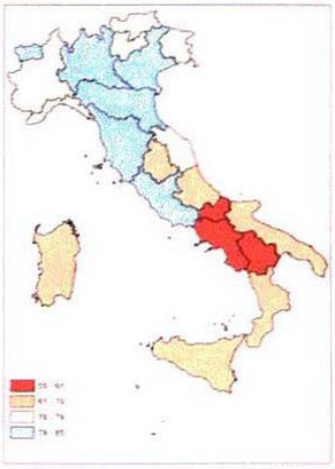
ENEL, ENI e Società partecipate alimentano gli interventi nel campo delle Reti infrastrutturali, allocati principalmente in Lombardia, Lazio e Emilia Romagna.

Spesa per investimenti

Gli investimenti diretti degli enti del Settore Pubblico Allargato hanno effetti importanti sullo sviluppo economico dei territori nel medio-lungo periodo e il rapporto tra questo tipo di spesa e il conto capitale al netto delle partite finanziarie dà indicazioni importanti circa l'attenzione dei *policy makers* alla crescita dei vari territori.

Nella Figura III.14 viene riportata la distribuzione regionale del suddetto rapporto, che evidenzia come le quote maggiori sono registrate nel Lazio (85 per cento), in Emilia Romagna (84 per cento), Valle d'Aosta e Toscana (entrambe 83 per cento) e Lombardia (81 per cento).

Figura III.14 - SPA – QUOTA DEGLI INVESTIMENTI SULLA SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE (media 1996-2007, euro costanti 2000)



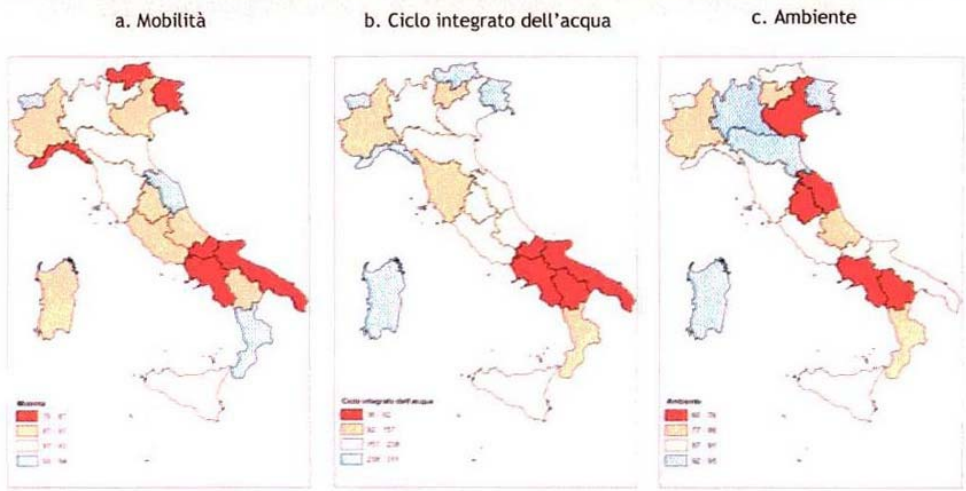
Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

Le regioni del Mezzogiorno si collocano sui livelli più bassi, con un minimo del 55 per cento (Basilicata) e un massimo del 70 per cento (Sicilia). Tale evidenza trova giustificazione nel fatto che gli interventi a favore delle aree svantaggiate del Paese sono stati perseguiti dai *policy makers* soprattutto attraverso lo strumento dell'incentivazione alle imprese private (che si configura come trasferimento in conto capitale), e solo negli ultimi anni questa tendenza è stata leggermente modificata. A ciò si aggiunge un minore flusso di risorse destinato a questi territori da parte delle IPN. A valori comparabili con quelli registrati nelle regioni del Mezzogiorno, si colloca l'Umbria: tale risultato deriva non da un minor livello di investimenti, ma dal peso dei Trasferimenti a imprese e famiglie connesso con il processo di ricostruzione *post* terremoto.

La distribuzione della quota degli investimenti sul totale della spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie mostra una maggiore variabilità se analizzata a livello di macrosettore. Nella Figura III.15 sono considerati nuovamente la Mobilità, il Ciclo integrato dell'acqua e l'Ambiente e gestione del territorio.

La quota relativa alla Mobilità varia da un minimo del 79 per cento in Campania a un massimo del 94 per cento della Valle d'Aosta.

Figura III.15 - SPA – QUOTA DEGLI INVESTIMENTI SUL CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE IN MOBILITÀ, CICLO INTEGRATO DELL'ACQUA E AMBIENTE (media 1996-2007, euro costanti 2000)



Fonte: DPS – Conti Pubblici Territoriali

All'interno di tali valori estremi si possono evidenziare alcune particolarità. È interessante notare, infatti, come il Friuli Venezia Giulia (87 per cento) e la Provincia Autonoma di Bolzano (85 per cento) registrino una quota leggermente inferiore a quella di Abruzzo e Basilicata (entrambe 89 per cento), fenomeno da imputarsi ad una scarsa propensione agli investimenti delle Società partecipate nel macrosettore. Ancora, si sottolinea l'alta percentuale di investimenti della Sicilia (92 per cento), con quote simili

a quelle di Emilia Romagna (92 per cento) e Lombardia (91 per cento), in virtù dell'opere effettuate dall'ANAS per l'ammodernamento di alcune arterie principali della regione, tra cui le autostrade Catania-Siracusa e Messina-Palermo.

La quota relativa al Ciclo integrato dell'acqua presenta una variabilità poco più alta rispetto a quanto visto per il precedente macrosettore: si passa, infatti, da un minimo del 70 per cento registrato in Molise ad un massimo del 97 per cento di Liguria, Provincia Autonoma di Bolzano e Friuli Venezia Giulia. L'altra particolarità di questo settore è che ben otto regioni ricadono nell'intervallo medio alto, accomunando territori appartenenti ad aree diverse, quali Sicilia ed Emilia Romagna, Abruzzo e Lombardia, Umbria e Veneto, tutte con quote molto vicine al 96 per cento. Il comparto è dominato generalmente dagli investimenti delle Amministrazioni Comunali e, per le regioni centro-settentrionali, dalle Società partecipate.

Nel settore Ambiente sono l'Emilia Romagna e la Sardegna (94 per cento) a presentare le maggiori quote di investimenti, mentre Basilicata e Umbria registrano le percentuali minori (64 e 60 per cento rispettivamente). Anche in questo caso le quote di investimenti di otto regioni sono concentrate nella classe medio alta con un intervallo molto ristretto (87-91 per cento). Tali risultati discendono direttamente dall'impegno delle Amministrazioni Comunali, soprattutto nell'ambito dell'Ambiente in senso stretto e degli Altri interventi igienico sanitari, e delle Imprese Pubbliche Locali, che invece concentrano i propri investimenti nel settore dello Smaltimento dei rifiuti.

Il quadro territoriale dei flussi finanziari pubblici è dunque, nell'insieme, ricco e complesso ed offre un'Italia dalle mille sfaccettature che, dopo essere stata descritta ed approfondita grazie alla ricchezza informativa dei CPT, può rappresentare un bagaglio importante per tutti coloro che devono intervenire sui territori effettuando scelte di politica economica e realizzando e valutando le *policy* stesse.

III.3 Riforme e procedure di controllo della finanza pubblica intervenute nel 2009

III.3.1 Federalismo fiscale e implicazioni sulle politiche di sviluppo

Inquadramento generale

La legge n.42/2009 in materia di federalismo fiscale delega il Governo ad emanare i decreti attuativi per il 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'articolo 119 della Costituzione riformato nel 2001. Disciplina altresì i principi per l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali (di cui al comma 5, art. 119 Cost.) "...perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese[16]". Tale finalità, sottolineata nelle premesse della legge delega, evidenzia quale

[16] Articolo 1 comma 1 , legge 5 maggio 2009, n. 42.

rilevanza assumano le politiche di coesione ai fini dell'equilibrata realizzazione di una importante riforma istituzionale destinata a produrre profondi cambiamenti nel sistema di finanziamento di Regioni ed enti locali. Cambiamenti che devono essere valutati anche alla luce delle implicazioni che questi determinano sull'efficacia delle politiche di sviluppo e di riequilibrio territoriale del Paese.

L'obiettivo è il passaggio da un modello di finanziamento a "finanza derivata", basato sui trasferimenti dallo Stato (con il relativo finanziamento a "piè di lista") con il principio della "*spesa storica*" (ovvero quanto si è speso finora, incorporando anche le inefficienze implicite), a un modello di decentramento fiscale fondato sulla maggiore autonomia finanziaria di entrate recuperate nel proprio territorio; ciò consentirebbe il relativo aumento della trasparenza dei flussi dei finanziamenti e l'implementazione del principio di responsabilizzazione gestionale dei diversi livelli di Governo. L'applicazione dei *"fabbisogni e costi standard"* (ovvero i costi di produzione dei servizi pubblici in condizioni di efficienza e appropriatezza), potrà garantire maggiore efficienza ed equità della spesa pubblica e miglioramento dei servizi collettivi offerti dagli Enti decentrati, in misura uniforme su tutto il territorio nazionale. Tutto ciò dovrà avvenire mantenendo la sostenibilità della finanza pubblica senza nuovi o maggiori oneri.

I forti divari strutturali esistenti nel Paese rendono, tuttavia, particolarmente delicate le modalità di attuazione delle regole del federalismo fiscale in particolare della funzione di perequazione.

Vengono di seguito evidenziati e sintetizzati in maniera semplificata i punti salienti del meccanismo di funzionamento delle disposizioni, con particolare attenzione alle questioni riguardanti il finanziamento delle politiche di sviluppo e di riequilibrio territoriale e sociale.

Strutture di supporto

La riforma delega il Governo ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore, uno o più decreti legislativi (art. 2)[17].

Nel definire i principi generali per il finanziamento delle Regioni a Statuto Ordinario (per analogia estendibili agli Enti locali, vedi oltre), che sostituiranno i trasferimenti dallo Stato, la delega distingue le funzioni e le connesse modalità di finanziamento nei seguenti raggruppamenti (art. 7):

Finanziamento livelli essenziali delle prestazioni

1) Spese determinate dall'esercizio delle funzioni connesse alle "prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" per i quali la Costituzione prevede che vengano garantiti i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) uniformi su tutto il territorio nazionale (di cui alla lettera m) del secondo comma dell'art. 117

[17] Questi decreti saranno adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le Regioni e del Ministro delle politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro per la pubblica Amministrazione e l'innovazione e con gli altri Ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto di tali decreti. Gli schemi d i decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata sono trasmessi alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica perché su di essi sia espresso il parere delle commissioni parlamentari competenti entro sessanta giorni dalla trasmissione. Decorso tale terminala procedura viene reiterata con i pareri del Consiglio dei Ministri e del Parlamento .

della Costituzione); in esse rientrano la spesa per la sanità, l'assistenza e l'istruzione (limitatamente alle spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle Regioni dalle norme vigenti) a cui deve essere garantita la copertura integrale dei fabbisogni[18]; per il finanziamento della spesa per il trasporto pubblico locale si terrà conto della fornitura di un "...livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale...".

Principi di finanziamento per le Regioni

La misurazione dei fabbisogni di spesa corrispondenti a questi livelli di prestazione avverrà non sulla base della "spesa storica", ma sulla base dei "costi *standard*", fissati da legge statale in piena collaborazione con le Autonomie. Per la convergenza ai costi standard la legge fissa un periodo di transizione di 5 anni prolungabili in alcuni casi[19].

Queste spese verranno finanziate con il gettito proveniente dai tributi propri derivati delle Regioni (ad aliquota e base imponibile uniforme), dall'addizionale regionale all'IRPEF e della compartecipazione all'IVA (e transitoriamente anche con l'IRAP) e con il fondo perequativo. Le aliquote verranno determinate "a livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno... in una sola regione" (probabilmente la Lombardia essendo la regione con maggiore capacità fiscale). Per le altre regioni verrà assicurato un trasferimento dal fondo perequativo, finanziato attraverso la compartecipazione all'IVA, che garantirà la copertura integrale dei costi/fabbisogni *standard* per i LEP (scostamento gettito regionale – fabbisogno).

2) Spese con natura diversa dalle precedenti che non riguardano funzioni essenziali (spese non LEP) per cui possono essere fissati livelli di prestazioni non uniformi a livello nazionale e variare in base alle specificità territoriali anche in base all'esercizio dell'autonomia gestionale (ad esempio, la formazione professionale, il sostegno delle autonomie locali).

   Queste funzioni verranno finanziate in base al criterio della capacità fiscale con il gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF (stabilita al livello sufficiente ad assicurare l'esatta compensazione tra gettito e trasferimenti soppressi per il complesso delle Regioni) e dal fondo perequativo; non ci sarà perequazione per le regioni in cui il gettito pro-capite dell'addizionale è superiore a quello medio nazionale. Le Regioni con minore capacità fiscale (ove il gettito per abitante è inferiore al gettito medio nazionale per abitante) partecipano alla ripartizione del Fondo perequativo alimentato dal gettito dell'addizionale all'IRPEF delle

[18] La spesa per la sanità e l'assistenza rappresentano per le Regioni circa l' 80 per cento della spesa corrente del bilancio delle Regioni a Statuto Ordinario.

[19] Articolo 20 co. 1 lett.c. "....Nel caso in cui, in sede di attuazione dei decreti legislativi, emergano situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune regioni, lo Stato può attivare, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, meccanismi correttivi di natura compensativa di durata pari al periodo transitorio di cui alla presente lettera;".