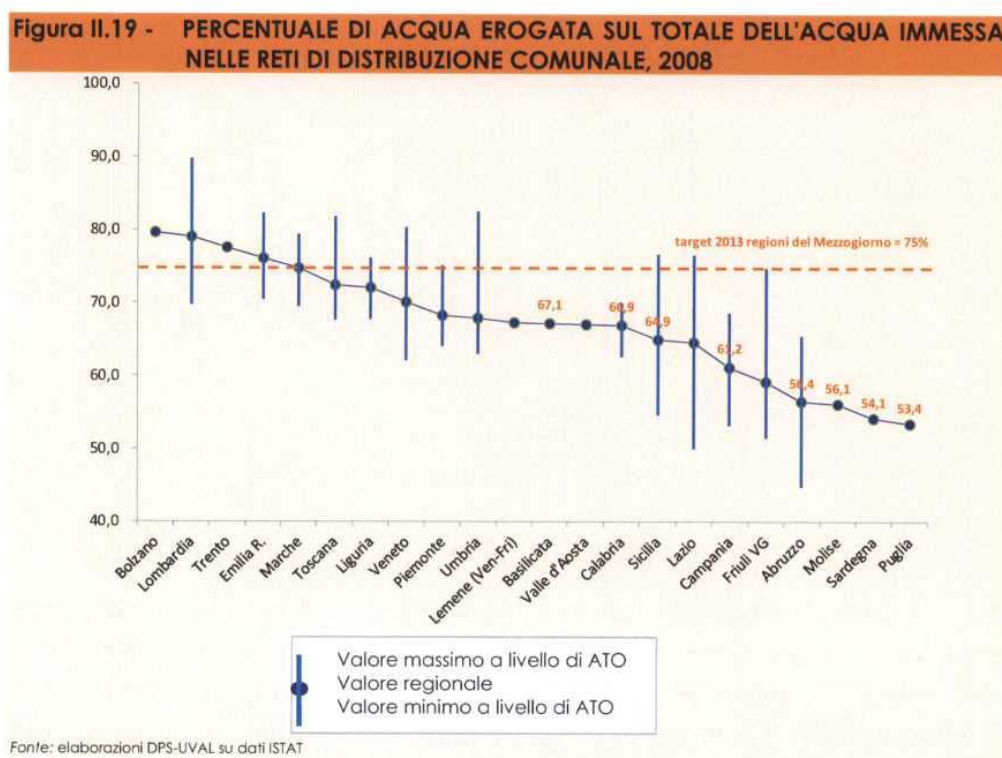


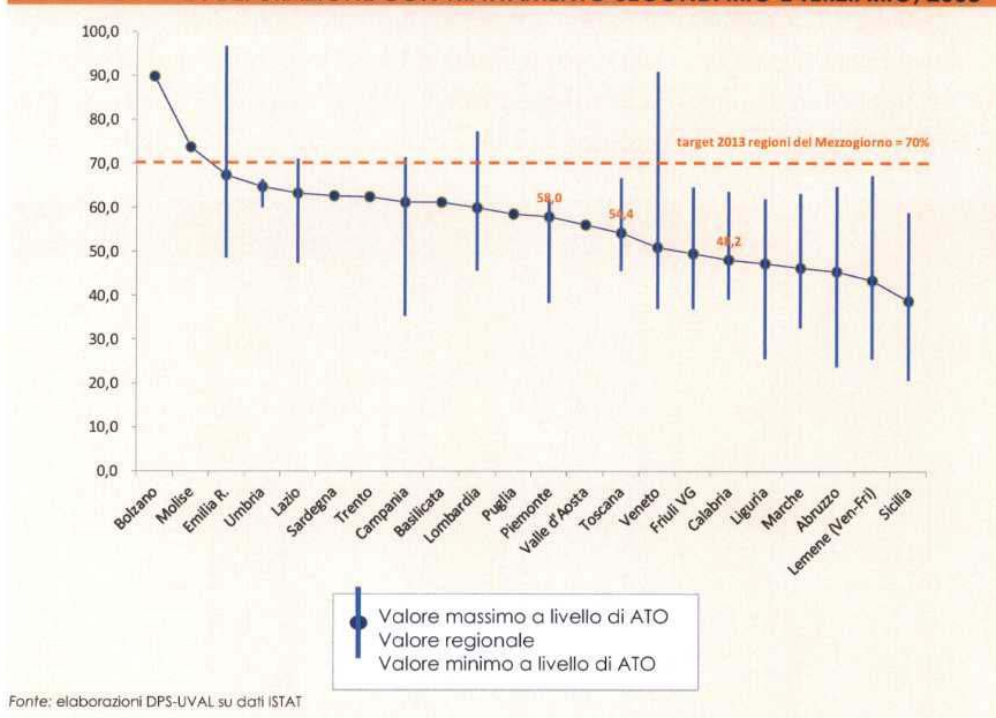
All'interno di uno stesso territorio regionale i diversi ATO mostrano performance differenziate: l'indicatore oscilla in un *range* tra minimo e massimo di oltre venti punti, come in Friuli Venezia Giulia e Lazio, al Centro Nord, e Sicilia e Abruzzo nel Mezzogiorno (escluse ovviamente le regioni con ATO unico). Solo in Calabria la differenza tra Ato appare contenuta.



Le differenze tra Ato appaio complessivamente maggiori per l'indicatore di depurazione (cfr. Figura II.20) dove peraltro spicca, tra le regioni meridionali, la buona posizione dell'Ato unico molisano e la prossimità all'obiettivo stabilito per il 2013 della Sardegna.

Di contro, i dati non lasciano intravedere tendenze sistematiche con riferimento alla varianza attorno alla media, colta dal campo di variazione assoluta (sempre calcolato per le regioni che annoverano più di un Ato). Mentre nel caso delle perdite, la variabilità sembra ampliarsi lievemente man mano che ci si sposta nella parte bassa della graduatoria, nel caso della depurazione la variabilità appare più elevata.

Figura II.20 - QUOTA DI POPOLAZIONE EQUIVALENTE URBANA SERVITA DA IMPIANTI DI DEPURAZIONE CON TRATTAMENTO SECONDARIO E TERZIARIO, 2008



Transizione verso
una gestione
unitaria del
servizio idrico
integrato

Complessivamente gli indicatori che misurano l'efficacia del servizio idrico integrato mostrano avanzamenti lenti. Le cause sono molteplici ma riconducibili essenzialmente al ritardo nel passaggio a una gestione industriale e al permanere di una frammentazione gestionale. Per quanto riguarda in particolare la questione delle perdite di rete, emerge peraltro una difficoltà di corretta misurazione del fenomeno dovuta alla scarsa diffusione degli appositi strumenti di conturizzazione.

La transizione verso una gestione del servizio unitaria, integrata e fondata su criteri industriali, incontra il limite di una compiuta regolazione del settore, che porti a una netta separazione di ruoli tra controllo e gestione a livello di Ambiti territoriali ottimali.

II.4 Servizi energetici e fonti rinnovabili

Il miglioramento dell'efficienza energetica e un maggiore ricorso alle fonti rinnovabili nella copertura del fabbisogno primario di energia costituiscono, accanto al contenimento delle emissioni atmosferiche di agenti nocivi con effetti sul riscaldamento globale, gli assi portanti della strategia europea volta al perseguimento degli obiettivi internazionali sul cambiamento climatico. Declinati a livello regionale, essi figurano anche nel Programma Nazionale di Riforma allegato al Documento di

Economia e Finanza 2011 varato dal Governo italiano nell'aprile scorso fra gli strumenti individuati per promuovere un'economia efficiente ed eco-sostenibile³³.

L'impegno dell'Italia per muovere verso sistemi di produzione e di consumo più compatibili con la preservazione dell'ambiente appare necessario anche alla luce dell'ampio divario che separava, ancora nel 2008, la posizione del nostro Paese dall'obiettivo di Kyoto³⁴.

Con riferimento all'efficienza energetica, la posizione relativa dell'Italia nel panorama internazionale non è arretrata. Come evidenziato dall'OCSE nel recente *Economic Survey*³⁵, l'Italia utilizza meno energia rispetto alla maggior parte dei paesi avanzati, sia per unità di prodotto che per abitante (cfr. Figura II.21). Vi sono tuttavia segnali di un'attenuazione della tendenza al contenimento del consumo di energia primaria, stante anche la minore efficienza in alcuni usi finali dell'energia (abitazioni e trasporti di merci, in particolare); ne consegue una riduzione della distanza dal resto dei paesi europei.

Efficienza
energetica in
Europa

L'efficienza energetica è del resto anche la scelta di fondo dell'Unione europea, che stima per l'Italia un potenziale di risparmio compreso tra il 25 e il 30 per cento a seconda del settore di uso finale³⁶. Tale opzione rivestirebbe inoltre vantaggi sotto il profilo dell'efficacia di costo: pur condizionate dalle ipotesi sul tipo di tecnologie di mitigazione adottate, le stime sono infatti tendenzialmente concordi nel ritenere che, almeno nell'orizzonte di breve periodo, l'efficienza energetica sia la modalità preferibile - accanto alla cd. "cattura e stoccaggio di carbonio" - per ridurre le emissioni di gas climalteranti, in quanto presenta allo stesso tempo i minori costi unitari di abbattimento e il maggiore potenziale di risparmio³⁷.

³³ Si veda *Programma Nazionale di Riforma*, punto V.4., disponibile all'indirizzo <http://www.mef.gov.it/documenti/open.asp?idd=26712>

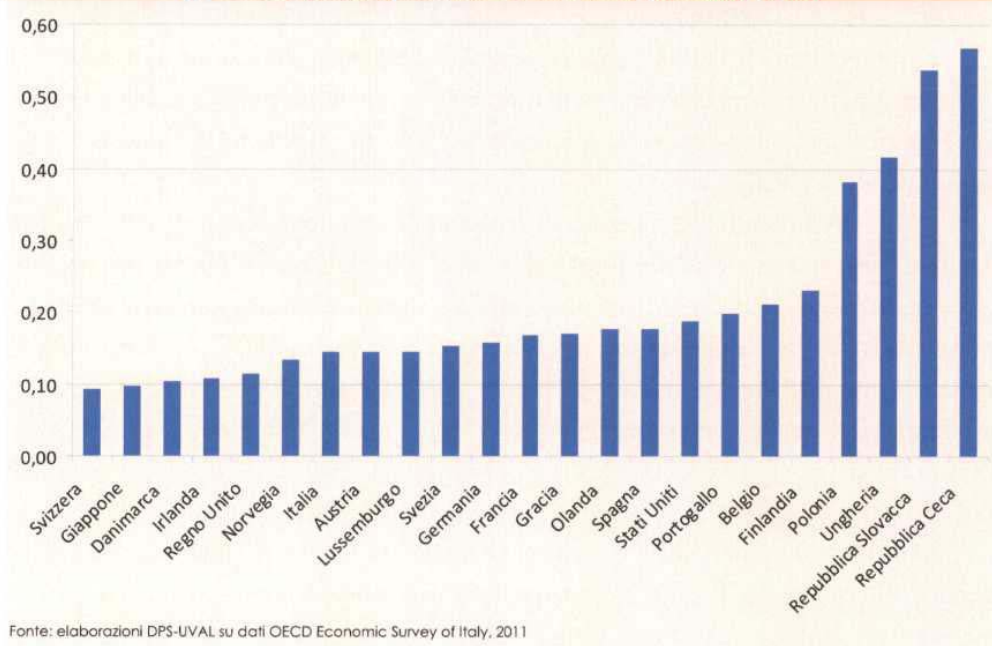
³⁴ Consistente, come noto, nell'impegno a ricondurre, nella media del quinquennio 2008-2012, le emissioni complessive di gas serra su un livello del 6,5 per cento inferiore a quello consuntivato nell'anno 1990, assunto come base di riferimento. Rispetto a tale anno, nel 2008 le emissioni dell'Italia risultavano in realtà del 9,5 e 4,3 per cento più elevate, a seconda che la valutazione sia effettuata considerando, o non considerando, i cd. "meccanismi flessibili" e i cd. *carbon sinks*. Si veda: European Environment Agency, *Tracking progress towards Kyoto and 202 targets in Europe*, EEA Report, no. 7/2010.

³⁵ Cfr., *OECD Economic Surveys: Italy 2011*, May 2011. Si veda in particolare il cap. 3: *Environmental policy: getting prices and governance right*.

³⁶ Si vedano: a) *Communication from the Commission action plan for energy efficiency: realising the potential*, COM(2006) 545 final; e b) *Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: energy efficiency plan 2011*, COM(2011) 109 final, e i documenti ivi citati.

³⁷ Si veda OECD, op. cit., pag. 98.

Figura II.21 - INTENSITÀ ENERGETICA IN ALCUNE ECONOMIE INDUSTRIALIZZATE, 2009
(Domanda di energia primaria/PIL in tonnellate equivalenti petrolio)



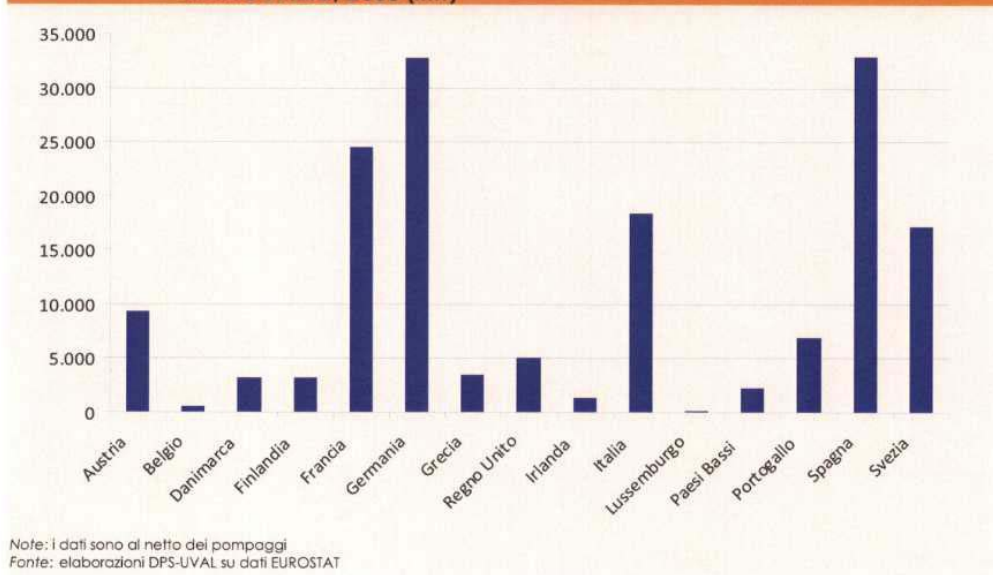
Generazione
elettrica da fonti
rinnovabili in
Europa

Le fonti rinnovabili³⁸ incontrano un'attenzione crescente anche a livello globale. Si stima che, nel mondo, circa il 15 per cento della produzione di energia elettrica derivi da impianti idroelettrici e circa il 3 per cento dalle altre fonti rinnovabili, tra le quali si registra la forte espansione degli impianti eolici e soprattutto fotovoltaici (che l'*International Energy Agency* stima abbia superato i 20 GW nel 2009), con aumenti proporzionali dell'ordine di un terzo in termini annui.

Nell'Europa a 15 membri Germania, Spagna e Francia sono, nell'ordine, i paesi che hanno raggiunto la maggiore consistenza del parco di generazione rinnovabile; nel 2008 l'Italia si collocava al quarto posto, superando di poco la Svezia (cfr. Figura II.22).

³⁸ Le definizioni di fonti energetiche rinnovabili sono stata recentemente aggiornate con il decreto legislativo n. 28 del 3 marzo 2011 che recepisce la Direttiva 2009/28/CE. In particolare, le fonti rinnovabili, sono: eolica, solare, aerotermica, geotermica, idrotermica e oceanica, idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas. Si considerano inoltre: energia aerotermica, accumulata nell'aria ambiente sotto forma di calore; energia geotermica, immagazzinata sotto forma di calore nella crosta terrestre; energia idrotermica, immagazzinata nelle acque superficiali sotto forma di calore; biomassa, frazione biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui di origine biologica provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali), dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, comprese la pesca e l'acquacoltura, gli sfalci e le potature provenienti dal verde pubblico e privato, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani.

Figura II.22 - UE-15: POTENZA LORDA DEGLI IMPIANTI DI GENERAZIONE CON FONTI RINNOVABILI, 2008 (MW)



Incrociando le informazioni sulla consistenza del parco di generazione - convenzionale e rinnovabile - con dati demografici e territoriali è possibile ottenere alcune caratterizzazioni strutturali della diffusione delle fonti rinnovabili nei paesi europei. Considerando le fonti rinnovabili nel loro complesso e trascurando il caso del Lussemburgo – realtà poco significativa in ragione dell'esigua dimensione territoriale - Austria, Svezia e paesi iberici presentano la penetrazione più elevata (cfr. Tavola II.6, terza colonna); con il 26,5 per cento del totale della potenza elettrica, l'Italia si colloca poco al di sotto nella media europea.

Diffusione
territoriale e
demografica delle
fonti rinnovabili in
Europa

Guardando alle misure di densità relativa, 8 paesi su 15 (tra cui l'Italia) si segnalano per un grado di diffusione territoriale delle fonti rinnovabili superiore a quello medio europeo (quarta colonna della tavola): l'indice assume valore massimo nel caso dell'Austria, su cui influisce l'alta incidenza dell'idroelettrico. Qualora questa fonte venga esclusa dal rapporto (quinta colonna), in Germania, Danimarca e Paesi Bassi si registrano i valori più elevati, seguiti dai paesi iberici: vi concorre l'apporto dell'energia eolica (che include la pur ancora limitata componente offshore) e, nel caso della Germania, dell'energia solare; l'Italia si colloca circa un terzo al di sotto del valore medio. Infine, calcolando il rapporto assoluto fra popolazione e potenza rinnovabile installata (il cui inverso può essere visto come una lontana *proxy* – per dati i consumi energetici pro capite, la quota delle importazioni di energia finale e i rendimenti di generazione - del grado di compatibilità ambientale della domanda finale), si osserva come (sesta colonna) valori inferiori alla media europea di circa 2.000 abitanti per MW si riscontrino nei paesi scandinavi, in quelli iberici e, nuovamente, in Austria. Con circa 2.300 abitanti per MW rinnovabile l'Italia eccede di poco la media comunitaria.

Tavola II.6 - CARATTERISTICHE STRUTTURALI DELLA GENERAZIONE ELETTRICA CON FONTI RINNOVABILI NELL'EUROPA A 15 MEMBRI, 2008

Paesi	Consistenza	Penetrazione	Misure di densità		
	Potenza totale (MW)	quote %	indici UE-15 = 100		Popolazione/ Potenza
	A	A	A , C	B , C	A , D
Austria	13.550	65,3	263,1	54,3	617
Belgio	1.804	10,8	95,4	54,5	5.961
Danimarca	3.178	25,4	118,1	314,7	1.734
Finlandia	3.251	19,5	17,1	2,1	1.638
Francia	28.787	24,5	84,8	27,5	2.236
Germania	39.229	29,3	176,0	350,5	2.090
Grecia	4.210	29,6	51,6	33,9	2.675
Regno Unito	7.802	9,1	51,3	60,2	7.895
Irlanda	1.559	21,6	36,5	64,3	2.854
Italia	25.903	26,5	140,6	67,1	2.318
Lussemburgo	1.202	73,1	740,7	112,0	411
Paesi Bassi	2.243	9,0	106,3	279,4	7.350
Portogallo	7.996	50,9	139,4	137,0	1.329
Spagna	38.267	42,4	121,2	167,6	1.198
Svezia	17.259	50,9	67,4	8,6	536
Europa (15)	196.240	28,5	100,0	100,0	2.020

Note: A = Potenza lorda comprese fonti idroelettriche
 B = Potenza lorda escluse fonti idroelettriche
 C = MW / Km²
 D = Abitanti per MW

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati EUROSTAT

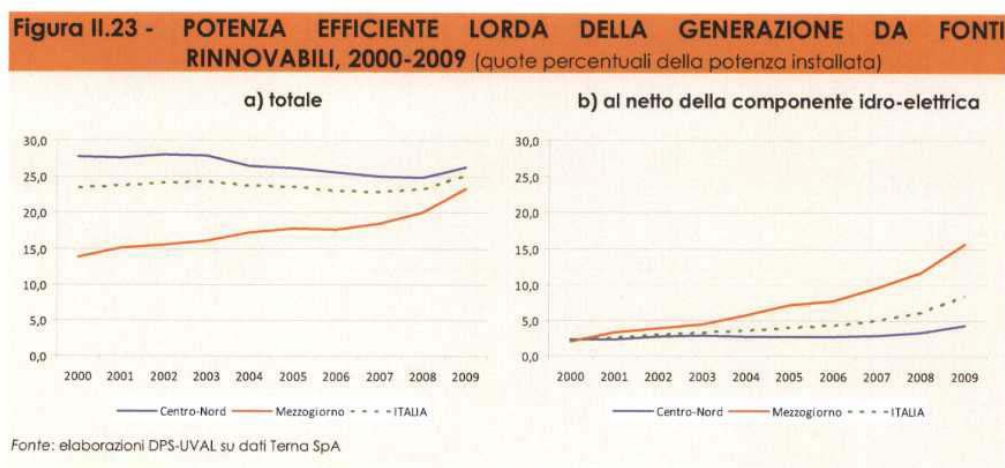
Fonti rinnovabili in
Italia

In Italia la penetrazione delle fonti rinnovabili continua ad aumentare. La forte crescita della loro produzione avvenuta in concomitanza con la flessione dei consumi di energia elettrica indotta dalla recessione del 2008-2009 ha sospinto la quota del consumo interno lordo italiano di energia elettrica coperta con tali fonti verso un quinto contro al 16,5 per cento del 2008³⁹. Rapportata al totale della potenza lorda di generazione, la loro incidenza è salita nel 2009 al 25,2 per cento dal 23,3 dell'anno precedente; se si esclude la componente idroelettrica, l'aumento va dal 6 all' 8,4 per cento. In questa seconda accezione, il Mezzogiorno si attesta al 15,7 per cento contro il 4,3 del Centro-Nord.

Tale esito è frutto di tendenze in atto fin dai primi anni dello scorso decennio in tutte le aree del Paese (cfr. Figura II.23.a). In questo contesto, il Mezzogiorno si caratterizza per significativi e crescenti aumenti della potenza della generazione rinnovabile la cui consistenza, quando valutata al netto della fonte idroelettrica,

³⁹ Si veda Autorità per l'energia elettrica e il gas, *Relazione dell'autorità per l'energia elettrica e il gas sullo stato del mercato dell'energia elettrica e del gas naturale e sullo stato di utilizzo ed integrazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*, febbraio 2011.

strutturalmente meno diffusa nelle regioni meridionali per ragioni geomorfologiche, ha sopravanzato quella installata nel Centro-Nord fin dal 2001 (cfr. Figura II.23.b).



Nella media del decennio 2000-2009, a fronte di una crescita su base nazionale del 4,2 per cento (misurata in termini medi annui composti) della potenza lorda efficiente installata, nel Mezzogiorno si è registrata un'espansione dell'11,5 per cento, con una crescita della dinamica cumulata rispetto all'anno precedente anche maggiore di quella registrata nel Centro-Nord⁴⁰. Questi incrementi salgono al 20,2 e al 32,3 per cento, rispettivamente, se calcolati escludendo la generazione idroelettrica (cfr. Tavola II.7).

Tavola II.7 - POTENZA EFFICIENTE LORDA DELLE FONTI RINNOVABILI, 2000, 2008-2009
(MW)

	2000	2008	2009	Variazione percentuale composta 2009/2000	
				Totale	Al netto idroelettrico
Nord	12.839	14.391	14.970	1,7	14,5
- Nord-Ovest	7.831	8.901	9.162	1,8	13,8
- Nord-Est	5.008	5.489	5.808	1,7	15,2
Centro	2.144	2.510	2.741	2,8	6,4
Mezzogiorno	3.313	6.913	8.807	11,5	32,3
Italia	18.296	23.814	26.517	4,2	20,2

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati Terna S.p.A. e GSE

L'esclusione a fini rappresentativi della capacità idroelettrica dal parco di generazione riduce in misura percepibile la dimensione media degli impianti. In particolare, la taglia media scende da circa 490 a 45 kW nelle regioni Nord-Occidentali, dove è ovviamente molto significativa la presenza di accumuli alpini e impianti

Dimensione media degli impianti da fonti rinnovabili

⁴⁰ Si veda il *Rapporto Annuale 2009*, Tav. 2.18, pag.103.

idroelettrici di elevata capacità, mentre flette da circa 450 a poco più di 300 kW nel Mezzogiorno, riflettendo l'elevata dimensione media degli impianti delle fonti rinnovabili "non convenzionali" in quell'area, segnatamente di taluni parchi eolici dislocati in Puglia e Sicilia. L'espunzione della fonte idroelettrica dal totale nazionale riduce di un terzo la dimensione media degli impianti (cfr. Tavola II.8).

Tavola II.8 - FONTI RINNOVABILI: DIMENSIONE MEDIA DEGLI IMPIANTI, 2009 (kW)

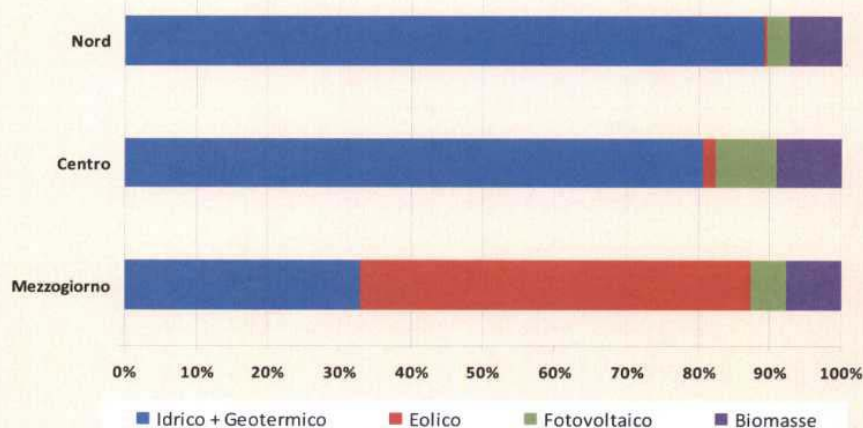
	Totale	Al netto idroelettrico
Nord	370,4	42,0
- Nord-ovest	489,5	44,9
- Nord-est	267,7	39,5
Centro	193,6	91,4
Mezzogiorno	447,5	302,9
Italia	357,1	122,2

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati Terna S.p.A. e GSE

Le sottostanti differenze di composizione del parco di generazione rinnovabile, che vede l'idroelettrico rappresentare quasi il 90 per cento delle fonti rinnovabili installate nel Nord del Paese, la predominanza dell'energia dal vento nel Mezzogiorno e la ragguardevole incidenza degli impianti fotovoltaici nelle regioni centrali, possono essere apprezzate nella Figura II.24.

Figura II.24 - POTENZA EFFICIENTE LORDA DELLE FONTI RINNOVABILI PER TIPOLOGIA D'IMPIANTO, 2009 (composizione percentuale)

Criticità della rete di trasmissione elettrica



Fonte: elaborazioni DPS-UVAL su dati Terna SpA

L'ulteriore crescita dell'offerta di generazione rinnovabile, ai fini della sostenibilità sistemica, è dipendente dal superamento di una rilevante criticità strutturale, data dalla "robustezza" della rete di trasmissione bassa e media tensione, cui

si connettono gli impianti di produzione: la rete deve essere in grado di assorbire, anche attraverso regolazioni attive, gli sbalzi di tensione e di carico che sono inevitabilmente correlati alla produzione di energia rinnovabile, per sua natura mutevole in funzione di fattori meteorologici o climatici.

Indicazioni indirette delle condizioni di adeguatezza della rete si possono ricavare dagli indicatori di interruzione del servizio elettrico, rilevati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, che è anche responsabile dei meccanismi di regolazione incentivante, attivi fin dallo scorcio degli anni novanta, volti a ridurre frequenza e durata delle discontinuità di fornitura.

Le informazioni più recenti evidenziano che anche nel 2009 si è prodotto un pur lieve miglioramento di prestazioni. In particolare, il numero complessivo di interruzioni senza preavviso lunghe è sceso a 2,35 (2,37 nel 2008) interruzioni per cliente all'anno, mentre il numero di interruzioni brevi per cliente si è attestato a 3,54 (3,62 nel 2008). Quanto alla durata delle interruzioni non annunciate di responsabilità delle imprese distributrici, essa è scesa da 50 a 46 minuti per cliente all'anno su base nazionale, il valore minimo in assoluto; le corrispondenti durate medie nelle tre ripartizioni territoriali sono state di 30, 41 e 73 minuti, rispettivamente nell'Italia settentrionale, centrale e meridionale, in cui si registra una sostanziale stazionarietà rispetto al 2008 (cfr. Figura II.25a).

Le tendenze emerse degli ultimi anni evidenziano che la compressione del divario del Mezzogiorno dall'area dove la durata è inferiore (il Nord-Ovest) parrebbe aver raggiunto un limite asintotico, attestandosi attorno ai 40 minuti per utente disalimentato (si veda la Figura II.25b, in cui è stata sovrapposta un'interpolante).



In conclusione, la lettura territoriale dei fenomeni energetici conferma l'esigenza per l'Italia di accelerare nello sforzo di convergenza - interna e del sistema Paese - verso livelli di maggiore efficienza negli usi finali e di più elevata penetrazione delle fonti rinnovabili, già raggiunti dai più avanzati Paesi europei. Al raggiungimento di questi obiettivi la politica regionale di sviluppo 2007-2013, segnatamente nelle regioni dell'Obiettivo comunitario della Convergenza,

contribuisce con un consistente impegno finanziario programmatico che dovrà essere tradotto, nei prossimi cinque anni, in realizzazioni concrete, sfruttando le sinergie con l'insieme delle misure incentivazione operative a livello nazionale. Inoltre, la strategia delineata nel cd. *Set Plan (Strategic Energy Technology Plan)* della Commissione Europea sulle nuove tecnologie, nel pacchetto Europa 20-20-20 e, più di recente, nell'ambiziosa *Energy Roadmap* al 2050 in via di definizione costituisce un riferimento imprescindibile per le politiche energetiche nazionali e regionali di promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico.

Nella stessa direzione muovono le opportunità offerte dai contesti globali, segnati dall'attuale ripresa del prezzo del petrolio e dal profondo ripensamento in atto a livello mondiale sulle strategie energetiche di medio periodo lungo periodo.

III. POLITICHE NAZIONALI E POLITICHE DI SVILUPPO

Il capitolo ha l'obiettivo di fornire - principalmente attraverso la lettura dei flussi finanziari pubblici regionali derivanti dalla banca dati Conti Pubblici Territoriali (CPT)¹ - una analisi degli effetti della spesa pubblica sui territori e, al tempo stesso, una valutazione delle modifiche congiunturali intervenute sui principali aggregati della spesa, con particolare riferimento alla spesa per lo sviluppo.

Dà conto inoltre delle principali innovazioni legislative intervenute in corso d'anno con riferimento alla attuazione della riforma federale - valutandone in particolare l'impatto sulle politiche di sviluppo - e presenta una nuova versione del Quadro Finanziario Unico (QFU) della risorse in conto capitale destinate al Mezzogiorno.

La ricchezza e la profondità temporale dei dati CPT con riferimento a universi, aggregati settoriali ed economici e archi temporali diversi a seconda del fenomeno indagato e delle ipotesi effettuate, hanno consentito di ricostruire analiticamente 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.

La prima parte del capitolo è dedicata (cfr. paragrafo III.1) a una analisi della spesa primaria della Pubblica Amministrazione (PA) basata sulla serie storica CPT 1996-2009, utilizzata per lo più in valori costanti (deflazionata a prezzi 2000²) e articolata per componenti, sia con riferimento alla dimensione economica e settoriale che alla origine del flusso. La spesa della PA italiana viene anche confrontata con quella degli altri Paesi europei (cfr. *Riquadro G - Indicatori della spesa in Italia e nei principali paesi europei*). L'uso dell'aggregato riferito alla P.A., calcolato al netto degli interessi e delle partite finanziarie, consente di confrontare con le fonti pubbliche

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

Molti dei dati riportati nel presente Capitolo si riferiscono al SPA che comprende, oltre alla PA, società quali ENEL, Ferrovie dello Stato, ENI, Poste Italiane, per le quali è possibile riscontrare un controllo (diretto e indiretto) da parte di Enti Pubblici. In alcune tavole del presente Capitolo, in analogia con i precedenti rapporti del DPS, viene però privilegiata la confrontabilità dei risultati con altre fonte ufficiali, in particolare con la Contabilità Nazionale. Per rispondere a tale esigenze si utilizza quindi l'aggregato riferito alla PA: il dato CPT presenta però alcune differenze - derivanti dalla natura stessa dei Conti - rispetto a quanto pubblicato dalla Contabilità Nazionale (per dettagli circa il confronto CPT - ISTAT Contabilità Nazionale cfr. Appendice statistica, Note metodologiche CPT, paragrafo 5).

Per ulteriori dettagli cfr. Appendice statistica, Note metodologiche CPT del presente Rapporto, AA.VV., *Guida ai Conti Pubblici Territoriali*, UVAL - DPS, 2007. La pubblicazione è disponibile su: www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt_notemetodologiche.asp; e quanto pubblicato all'indirizzo www.dps.tesoro.it/cpt.

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

nazionali e internazionali, che non dispongono dell'informazione territoriale relativa al Settore Pubblico Allargato (SPA), un universo omogeneo e comparabile.

La seconda parte del capitolo (cfr. paragrafi III.2 – III.5) ricostruisce i flussi di spesa nelle regioni italiane, spostando l'attenzione dalla PA al Settore Pubblico Allargato (SPA) e utilizzando integralmente la ricchezza informativa derivante dalla disponibilità della componente allargata del settore pubblico, che, soprattutto a livello locale, rappresenta il vero carattere distintivo dei CPT rispetto alle altre fonti statistiche ufficiali relative all'attività economica dell'operatore pubblico.

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

Il paragrafo III.3 analizza le dinamiche di spesa regionale effettuando un approfondimento specifico sul settore della sanità regionale, che rappresenta uno dei settori a maggiore assorbimento di spesa. Si tenta di identificare possibili modelli di comportamento di spesa regionali, ricostruiti sia mettendo a confronto dati di cassa (CPT) con dati di competenza (Ministero della Salute), sia correlando i dati di spesa con indicatori di qualità delle prestazioni e di mobilità interregionale.

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

Il paragrafo III.5 definisce, quantifica e analizza il Settore Pubblico Locale (SPL), quel particolare insieme di enti che comprende, a livello locale, gli enti della Pubblica Amministrazione in senso stretto (cioè Enti dipendenti dalle Amministrazioni regionali e locali) e gli altri enti della sua componente allargata (Consorzi, Aziende e Società partecipate identificati come Imprese Pubbliche Locali). Quest'ultima componente, rilevata direttamente dai Nuclei Regionali CPT³, rappresenta il vero carattere distintivo della banca dati rispetto alle altre fonti statistiche ufficiali relative all'attività economica dell'operatore pubblico, garantendo uno strumento essenziale di conoscenza delle realtà regionali e sub-regionali nelle quali agisce l'operatore pubblico.

Il paragrafo III.6 presenta una nuova versione del Quadro Finanziario Unico, che elabora un raccordo tra l'andamento macroeconomico della spesa destinata al Mezzogiorno nelle sue componenti ordinarie e aggiuntive e il totale della spesa in conto capitale risultante dalle proiezioni di finanza pubblica nei principali documenti programmatici del Governo.

³ La banca dati dei Conti Pubblici Territoriali si fonda, oltre che su una Unità Tecnica Centrale, operante presso l'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL) del DPS, su una rete di Nuclei costituiti presso le 21 Amministrazioni Regionali e Province Autonome. Se l'Unità Centrale cura la rilevazione degli Enti dell'Amministrazione Centrale, delle Imprese Pubbliche Nazionali e di alcuni comparti dell'Amministrazione Pubblica Locale, sono i Nuclei Regionali a provvedere alla rilevazione diretta di una quota assai significativa di enti appartenenti ai comparti della PA e del Settore Pubblico Allargato a livello locale.

L'ultima parte del capitolo (cfr. paragrafo III.7) ricostruisce il processo di attuazione della legge 42/2009 in materia di federalismo fiscale, partito con l'istituzione della Commissione Parlamentare per l'attuazione del Federalismo fiscale ("Bicamerale") e della Commissione Tecnica Paritetica per l'Attuazione del Federalismo Fiscale (COPAFF) e proseguito nel 2010 con la definitiva approvazione di vari decreti delegati. Uno specifico approfondimento viene svolto sul decreto attuativo di cui all'art.16 della legge delega relativo alle risorse aggiuntive, alla luce delle importanti implicazioni in merito alle politiche di sviluppo e di riequilibrio territoriale.

III.1 Politiche nazionali e politiche regionali

III.1.1 La spesa primaria della Pubblica Amministrazione (PA)

Il volume complessivo della spesa pubblica italiana in termini di PIL appare allineato, anzi leggermente superiore, rispetto ai valori medi degli altri paesi dell'Unione Europea. La quota della spesa pubblica complessiva della Pubblica Amministrazione sul PIL nel periodo 2001-2010 è pari al 48,9 per cento, secondo i dati Eurostat, a fronte del 47,7 per cento degli altri paesi che hanno adottato la moneta unica; la sola spesa pubblica in conto capitale è pari, sempre nella media del decennio al 4,1 per cento del PIL⁴ (cfr. *Riquadro G - Indicatori della spesa in Italia e nei principali paesi europei*).

Tuttavia, nonostante l'allineamento ai valori medi internazionali, l'allocazione della spesa risulta squilibrata soprattutto a causa di un eccessivo peso della spesa corrente rispetto a quella in conto capitale e di una distribuzione territoriale che non rispecchia i bisogni dell'area meridionale.

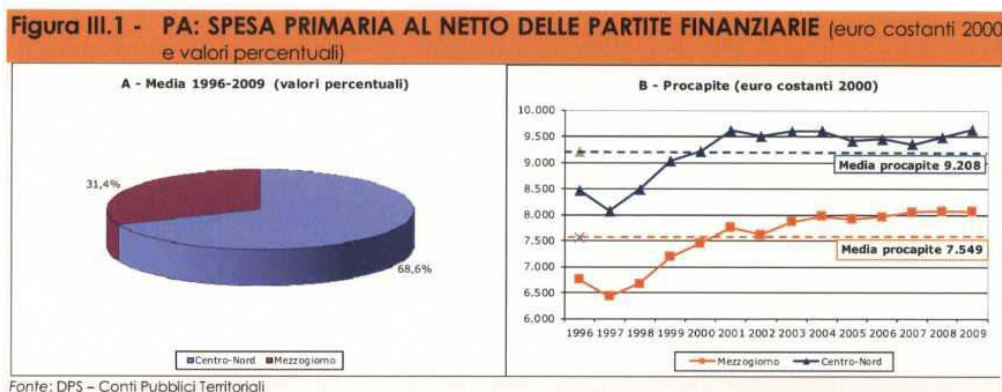
Il 68,6 per cento della totalità della spesa della Pubblica Amministrazione italiana - calcolata al netto degli interessi e delle partite finanziarie e pari in media annua a circa 544 miliardi di euro a prezzi correnti nel periodo 1996-2009 (pari a 500 miliardi di euro costanti 2000) - è concentrato nelle regioni del Centro-Nord, il 31,4 per cento nel Mezzogiorno (a fronte di una popolazione pari rispettivamente al 64,3 e al 35,7 per cento).

Ogni cittadino del Centro-Nord si è dunque avvalso mediamente, in termini costanti, di circa 9.208 euro procapite rispetto ai 7.549 euro del cittadino del Mezzogiorno. Nelle due aree l'andamento della spesa totale procapite appare simmetrico in tutto l'arco temporale considerato, con un tasso di crescita omogeneo e un divario medio di 1.659 euro procapite tra Centro-Nord e Mezzogiorno. (cfr. Figura III.1).

Anche tenendo conto di una più ridotta capacità di spesa delle amministrazioni meridionali nell'influenzare tale divario (un tentativo di approfondimento in tale direzione, stante la ridotta disponibilità di informazioni territoriali utili, è contenuta nel paragrafo III.3 e riferita al settore sanitario), l'ampiezza dello stesso segnala comunque la persistenza di

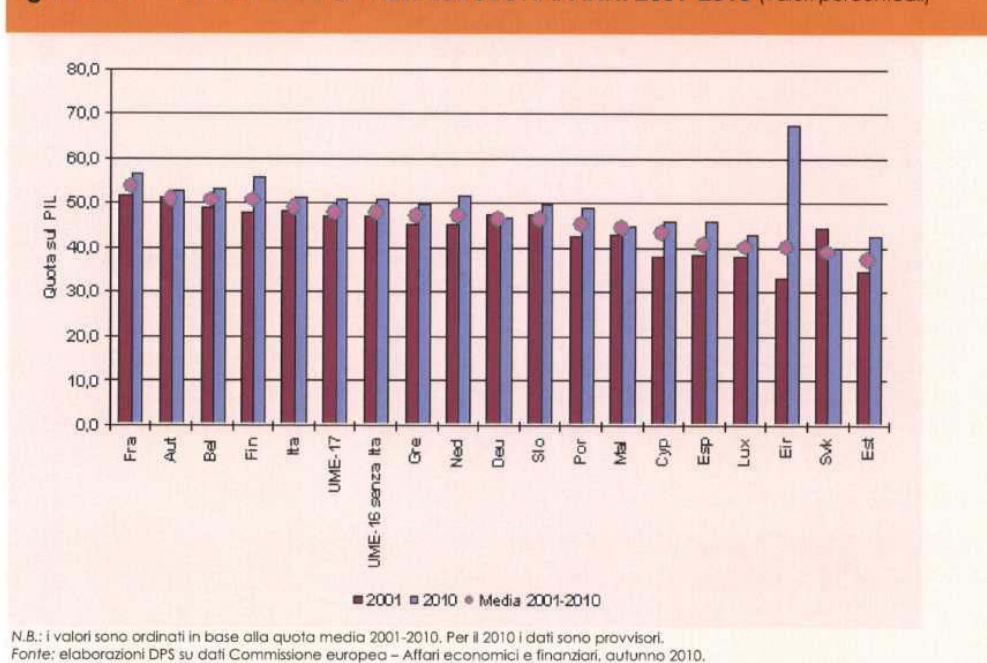
⁴ I dati analizzati da EUROSTAT sono di competenza economica e si riferiscono alle informazioni della Contabilità Nazionale; essi risultano pertanto diversi da quelli, di fonte CPT, utilizzati nella parte restante del capitolo che sono invece dati di cassa.

condizioni di offerta meno vantaggiose per il cittadino del Mezzogiorno, sia con riferimento ai servizi alla persona che con riferimento ai servizi destinati a creare condizioni favorevoli allo sviluppo, come si vedrà nel resto del capitolo.



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

Nel periodo 2001-2010, la quota della spesa pubblica¹ italiana sul PIL è risultata superiore a quella del resto dell'Eurozona, con un'incidenza media annua del 48,9 per cento del PIL a fronte del 47,7 degli altri 16 Paesi che hanno adottato la moneta unica². Il trend è quindi in crescita rispetto al 47,9 e al 46,9 per cento registrato nel periodo 2000-2008 rispettivamente per l'Italia e il resto dell'Eurozona. Questo incremento è dovuto alla riduzione del PIL avvenuta anche in termini nominali nell'anno 2009 e all'incompribilità di alcune voci di spesa sostanzialmente acicliche. L'analisi mostra come la spesa pubblica rispetto al PIL abbia avuto una dinamica più contenuta solo in Slovacchia (nonostante l'impennata del 2009-2010 che l'ha portata al di sopra del 40 per cento, per la prima volta dal 2003) e, fra i grandi Paesi, in Germania, grazie soprattutto ai tagli implementati nel biennio 2007-2008. Da notare l'incremento avvenuto in Irlanda, con livelli di spesa pubblica che nel 2010 sono stati dell'ordine del 67,5 per cento del PIL, causati dalla grave recessione che ha fortemente ridotto il denominatore del rapporto. Questo Paese ha superato i livelli medi percentuali di Slovacchia ed Estonia in soli 2 anni³. Nel complesso del periodo esaminato tale quota risulta in media variare fra il 53,5 per cento della Francia e il 37,3 per cento dell'Estonia. La differenza fra quota massima e quota minima continua dunque a ridursi inesorabilmente, essendo giunta a 16,2 punti percentuali⁴. È continuato quindi il processo di allargamento dell'intermediazione pubblica anche nei Paesi più piccoli le cui economie erano state caratterizzate nello scorso decennio da forte crescita economica e bassa spesa pubblica.

Figura G.1 - SPESA PUBBLICA NELL'EUROZONA. ANNI 2001-2010 (valori percentuali)

Se si considera la media dell'incidenza della spesa pubblica nei due sottoperiodi 2001-2005 e 2006-2010 essa si riduce in Germania (unico fra i grandi Paesi ad aver raggiunto l'obiettivo del contenimento della spesa), Lussemburgo, Malta, Austria, Slovenia, Slovacchia (cfr. Tavola G.1). L'incidenza aumenta in tutti gli altri Paesi. Più in particolare, in Italia l'incidenza media aumenta di 1,8 punti percentuali fra la prima e la seconda metà del decennio appena trascorso, più che nel resto dell'Eurozona, ma meno che in molti Paesi fra cui Finlandia e Olanda (+2,1 per cento in entrambi i casi).

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

	media 2001-2010	media 2001-2005	media 2006-2010	differenza media 2006-10/2001-05	crescita media PIL nominale 2001-2010
Fra	53,5	52,8	54,1	1,3	2,7
Aut	50,8	51,5	50,3	-1,2	2,9
Bel	50,7	50,3	50,9	0,6	3,1
Fin	50,4	49,3	51,4	2,1	2,5
Ita	48,9	47,9	49,7	1,8	2,2
UME-17	47,9	47,5	48,2	0,7	2,6
UME-16 sn Ita	47,7	47,4	47,9	0,5	2,7
Gre	47,1	44,9	48,7	3,9	4,7
Ned	47,0	45,9	48,0	2,1	2,7
Deu	46,4	47,6	45,4	-2,2	1,7
Slo	46,1	46,2	46,0	-0,2	5,7
Por	44,9	43,8	45,9	2,0	2,5
Mal	44,4	44,9	43,9	-1,0	4,2
Cyp	43,2	42,1	44,0	1,9	5,1
Esp	40,6	38,6	42,1	3,5	4,4
Lux	40,1	41,2	39,4	-1,8	6,0
Eir	40,1	33,5	45,4	11,9	2,9
Svk	38,8	40,7	37,5	-3,2	6,9
Est	37,3	34,5	39,0	4,6	7,4

Fonte: elaborazioni DPS su dati Commissione europea - Affari economici e finanziari, autunno 2010

Nel complesso, in Italia il totale della spesa pubblica in conto capitale ha raggiunto il 4,1 per cento del PIL nel decennio 2001-2010 (con un leggero aumento nel secondo quinquennio 2006-2010 dal 4 al 4,2 per cento), di cui il 2,3 per cento è stata costituita da investimenti fissi lordi pubblici. Solo Austria, Germania e Belgio hanno registrato percentuali di investimenti pubblici più basse (rispettivamente 1,7, 1,5 e 1,1 per cento). Tale quota media è rimasta in Italia assolutamente stabile fra i due quinquenni 2001-2005 e 2006-2010. Essa si riduce invece in piccoli Paesi come Malta e Lussemburgo, data l'effervescente dinamica del PIL che essi hanno registrato rispetto agli altri partner dell'Unione Monetaria. La nazione con l'incidenza degli investimenti fissi lordi più alta nel decennio è risultata essere l'Estonia (4,7 per cento del PIL).

I valori concatenati procapite mostrano come i Paesi a PIL procapite più alto registrino anche la spesa pubblica per abitante più alta⁵. Nel 2010 la spesa procapite deflazionata in Italia si è attestata a 10.325 euro, a livelli analoghi a quelli medi per l'intero decennio (10.321 euro). Si noti come lo scorso anno in Irlanda essa ha superato ampiamente i 20.500 euro per abitante (cfr. Tavola G.2).

Tavola G.2 - SPESA PUBBLICA PROCAPITE A VALORI CONCATENATI: EUROZONA, ANNI 2001-2010 (anno di riferimento 2000)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Lux	19.593	21.947	22.224	23.275	23.616	22.652	22.317	22.721	24.512	25.278
Fin	12.480	12.938	13.479	13.950	14.350	14.609	14.801	15.523	16.052	16.312
Aut	13.373	13.351	13.550	14.501	13.699	13.893	14.087	14.440	14.844	15.090
Fra	12.412	12.709	12.898	13.098	13.302	13.371	13.458	13.544	13.895	14.190
Bel	12.167	12.439	12.793	12.721	13.606	12.939	13.176	13.686	14.252	14.152
Ned	12.082	12.230	12.434	12.395	12.260	12.856	13.268	13.705	14.632	14.771
Eir	9.620	10.136	10.345	10.782	11.316	11.802	13.003	14.263	14.924	20.642
Deu	12.073	12.189	12.232	12.036	12.064	12.073	11.923	12.118	12.570	12.785
Ita	10.210	10.115	10.264	10.193	10.248	10.539	10.436	10.427	10.434	10.325
Gre	5.961	6.098	6.389	6.791	6.641	7.131	7.622	8.160	8.619	7.734
Esp	6.233	6.365	6.371	6.559	6.611	6.752	7.025	7.333	7.739	7.603
Cyp	5.644	5.999	6.854	6.624	6.773	6.859	6.972	7.215	7.566	7.652
Slo	4.791	5.024	5.348	5.631	5.806	6.041	6.132	6.614	6.680	6.764
Por	5.356	5.333	5.427	5.593	5.751	5.647	5.644	5.632	6.048	6.245
Mal	4.286	4.440	5.078	4.885	4.990	5.021	5.003	5.365	5.092	5.347
Svk	2.710	2.833	2.568	2.443	2.532	2.553	2.396	2.387	2.595	2.599
Est	1.685	1.878	1.974	2.073	2.251	2.494	2.733	3.009	2.936	2.790

N.B.: i flussi di spesa sono ordinati in base alla media 2001-10, non riportata nella tavola. Per il Lussemburgo il dato del deflatore per il 2010 è stato ottenuto applicando il tasso d'inflazione dei prezzi al consumo armonizzato (pari al 2,8 per cento) al deflatore dell'anno 2009.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Commissione europea - Affari economici e finanziari, autunno 2010 ed Eurostat.

La spesa corrente italiana procapite e deflazionata si è attestata a 9.555 euro nel 2010, con una media pari a 9.451 euro, al di sotto dei 10.398 euro dell'Irlanda che nel 2010 ha comunque superato anche la Germania, attestandosi a 12.860 euro per abitante (cfr. Tavola G.3).

Tavola G.3 - SPESA PUBBLICA CORRENTE PROCAPITE A VALORI CONCATENATI: EUROZONA, ANNI 2001-2010 (anno di riferimento 2000)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Lux	17.613	18.686	19.093	20.067	20.216	19.534	19.502	20.079	21.639	22.298
Fin	11.712	12.126	12.663	13.085	13.528	13.851	13.947	14.619	15.111	15.362
Aut	12.467	12.461	12.700	12.721	12.811	12.971	13.155	13.561	13.986	14.226
Bel	11.537	11.796	12.002	12.057	12.210	12.252	12.405	12.903	13.313	13.365
Fra	11.495	11.789	11.956	12.118	12.248	12.344	12.385	12.465	12.827	13.120
Ned	10.992	11.121	11.332	11.447	11.306	11.915	12.211	12.516	13.138	13.304
Deu	11.232	11.373	11.439	11.296	11.340	11.374	11.225	11.348	11.786	12.049
Eir	8.047	8.597	8.906	9.345	9.827	10.197	10.969	11.907	12.489	12.860
Ita	9.322	9.341	9.344	9.350	9.373	9.454	9.555	9.633	9.565	9.555
Gre	5.198	5.371	5.601	5.883	5.971	6.401	6.895	7.333	7.888	7.131
Cyp	5.141	5.470	6.242	5.976	6.216	6.268	6.366	6.623	6.738	6.851
Esp	5.456	5.538	5.568	5.674	5.765	5.861	6.053	6.372	6.745	6.688
Slo	4.327	4.584	4.820	5.072	5.288	5.451	5.388	5.758	5.879	5.997
Por	4.728	4.839	4.925	5.049	5.239	5.252	5.251	5.311	5.598	5.849
Mal	3.862	3.980	4.222	4.398	4.433	4.482	4.532	4.968	4.737	4.812
Svk	2.394	2.428	2.374	2.259	2.279	2.347	2.208	2.177	2.316	2.331
Est	1.469	1.579	1.706	1.841	1.983	2.115	2.268	2.521	2.576	2.501

N.B.: i flussi di spesa sono ordinati in base alla media 2000-08, non riportata nella tavola. Per il Lussemburgo il dato del deflatore per il 2010 è stato ottenuto applicando il tasso d'inflazione dei prezzi al consumo armonizzato (pari al 2,8 per cento) al deflatore dell'anno 2009.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Commissione europea - Affari economici e finanziari, autunno 2010 ed Eurostat.