

II. LA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE PER LO SVILUPPO

La spesa pubblica in conto capitale rappresenta, assieme alle azioni di modernizzazione amministrativa e di liberalizzazione dei mercati dei servizi di pubblica utilità, la principale leva per promuovere lo sviluppo nei territori sottoutilizzati. Perché dia risultati, la spesa in conto capitale deve essere concentrata in interventi di infrastrutturazione materiale e immateriale e non di sussidio e deve essere di qualità. Condizione indispensabile resta, comunque, che la spesa sia adeguata in termini quantitativi. Di questo secondo profilo - l'adeguatezza e l'effettivo utilizzo delle risorse per la spesa in conto capitale rivolta ai territori - si occupa questo capitolo.

L'impegno assunto nei recenti Documenti di programmazione economico-finanziaria (DPEF) è di concentrare negli anni fino al 2008 il 45 per cento della spesa in conto capitale totale del Paese nel Mezzogiorno. Per fare ciò vengono perseguiti tre obiettivi intermedi:

1. utilizzare pienamente i fondi comunitari, il relativo cofinanziamento nazionale e le risorse nazionali per le aree sottoutilizzate (per l'85 per cento destinate al Mezzogiorno) previste in attuazione del comma quinto, art. 119 della Costituzione, in una parola le "risorse aggiuntive" per spese in conto capitale;
2. adeguarne annualmente la componente nazionale con la Legge Finanziaria;
3. arrivare a destinare al Mezzogiorno, secondo l'impegno assunto anche con l'Unione Europea, il 30 per cento delle risorse ordinarie in conto capitale.

Il capitolo fornisce una verifica dello stato di attuazione di questi obiettivi. L'analisi riguarda, sia la spesa effettiva, sia le assegnazioni finanziarie necessarie per la spesa futura.

II.1 La spesa in conto capitale totale: il riparto territoriale 1997-2000

Premessa di metodo

I dati presi in esame riguardano due diverse definizioni di "pubblico" e tre diverse definizioni di "conto capitale" (cfr. Riquadro H),

Per pubblico si intendono:

a) la "Pubblica Amministrazione", ossia lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri Enti Pubblici (quali ASL, Università, Enti di previdenza);

ovvero:

b) il "Settore pubblico allargato" (SPA) che alla Pubblica Amministrazione aggiunge anche società, quali ENEL, Ferrovie dello Stato, ENI, Società Poste Italiane, per le quali è ancora riscontrabile un controllo (diretto e indiretto) da parte degli Enti pubblici.

L'esercizio di un controllo, ancorché indiretto, delle decisioni politiche pubbliche sulle scelte di spesa in conto capitale di *tutti* gli enti compresi nel SPA rende preferibile, ove possibile, il riferimento al secondo concetto. È allo SPA, d'altronde, che l'Unione Europea fa riferimento nel chiedere l'addizionalità del proprio intervento. È con riguardo sia a SPA che PA che vale la "regola del 30 per cento".

Quanto all'oggetto della spesa, tre sono le grandi tipologie di spesa:

- a) le *spese per investimenti pubblici*, che comprendono le spese per beni mobili e immobili che si traducono in infrastrutture materiali o immateriali;
- b) le *spese in conto capitale effettive all'economia*, che agli investimenti pubblici aggiungono i Trasferimenti di capitale¹ depurati da alcune poste finanziarie (rimborsi, cartolarizzazioni, etc.). Si tratta quindi di una rielaborazione del totale della spesa in conto capitale della Contabilità Nazionale;
- c) le *spese connesse allo sviluppo*, concetto utilizzato dall'Unione Europea, che al totale della spesa in conto capitale aggiunge le spese correnti di formazione.

Nell'anno in corso il Dipartimento per le politiche di sviluppo ha avviato, in collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato e con l'ISTAT², uno specifico progetto finalizzato a fornire tempestivamente dettagli relativi alla localizzazione territoriale, a livello di macroarea e regioni, della spesa pubblica in conto capitale e a costituire quindi una fonte stabile ed efficace di monitoraggio a supporto alle decisioni di investimento pubblico.

Nel corso di tale attività, che ha avuto come *prodotto* la costruzione di un Indicatore anticipatore trimestrale relativo all'ammontare dei flussi di spesa in conto capitale diretti all'economia (cfr. Riquadro I), sono state rese confrontabili fonti informative diverse, rese esplicite diverse definizioni di spesa pubblica, universi di riferimento, e metodologie. (cfr. Riquadro H).

In particolare, sono state investigate le differenze, relative anche al totale nazionale, fra la banca dati Conti Pubblici Territoriali (CPT) – che è l'unica a consentire un riparto territoriale altrimenti non disponibile – e la serie ISTAT di Contabilità Nazionale³.

II.1.1 Risultati generali

La ricostruzione dei Conti Pubblici Territoriali consente di verificare che, con riguardo al complesso delle spese in conto capitale della Pubblica Amministrazione – l'aggregato oggetto di programmazione – si è avuto nel 1998-2000 un aumento progressivo della quota destinata al Mezzogiorno sul totale Italia dal 37,6 al 39,1 per cento.

¹ Comprende i trasferimenti in conto capitale a famiglie, a imprese private e a imprese pubbliche locali e nazionali. Per quanto riguarda le imprese pubbliche, il trasferimento viene eliso nel passaggio da PA ad SPA.

² Ci si è avvalsi in particolare della collaborazione della Direzione Contabilità Nazionale guidata da R. Malizia

³ La natura dei "Conti Pubblici Territoriali" (CPT) 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 conto cioè dei dati definitivi delle 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.

La scelta conseguente di non effettuare riclassificazioni sulle fonti dirette – data la natura del "conto" – porta a delle difformità rispetto alle serie di fonte ISTAT relativa alla Contabilità Nazionale (cfr. ISTAT - *Conto Consolidato della Pubblica Amministrazione*).

Il totale nazionale è l'unico confrontabile, anche quando questo risulti depurato dalle partite finanziarie, quindi a parità di aggregati. Tali differenze, sia pure contenute, possono creare possibili problemi nel confronto tra valori reali e valori programmatici: questi secondi infatti (cfr. Par. II.4) sono costruiti a partire dai dati ISTAT dovendo fornire gli obiettivi coerenti con i documenti di programmazione nazionale. Delle motivazioni di tali differenze si dà conto nel Riquadro L.

Ove si tenga conto delle indicazioni provvisorie provenienti dall'indicatore anticipatore, (cfr. Riquadro I) la quota sarebbe arrivata a sfiorare il 40 per cento nel 2001, superando così, seppur brevemente, il valore del 1997 (prima della brusca caduta del 1998).

Le stime relative al 2000 di fonte CPT, presentate per la prima volta in questo Rapporto mostrano che la ripresa della quota di spesa destinata al Mezzogiorno riguarda tutte le diverse definizioni, tanto di settore pubblico, che di conto capitale. Per la Pubblica Amministrazione, la quota arriva al 34,4 per cento nel caso della spesa per gli investimenti, al 39,1 nel caso della spesa in conto capitale complessiva, al 38,6 nel caso delle spese connesse allo sviluppo. Per il Settore Pubblico Allargato le quote arrivano rispettivamente a 34,2, 38,7 e 38,3 (cfr. Tavole II.1 e II.2).

L'inversione del 2000 è avvenuta in particolare grazie all' incremento delle risorse aggiuntive (cfr. Tavola II.6 par. II.4), che crescono significativamente a partire dal 1998.

Figura II.1 - SPESA IN CONTO CAPITALE: QUOTA DEL MEZZOGIORNO SUL TOTALE SUL TOTALE. PA E SPA (anni 1997-2001, valori percentuali)



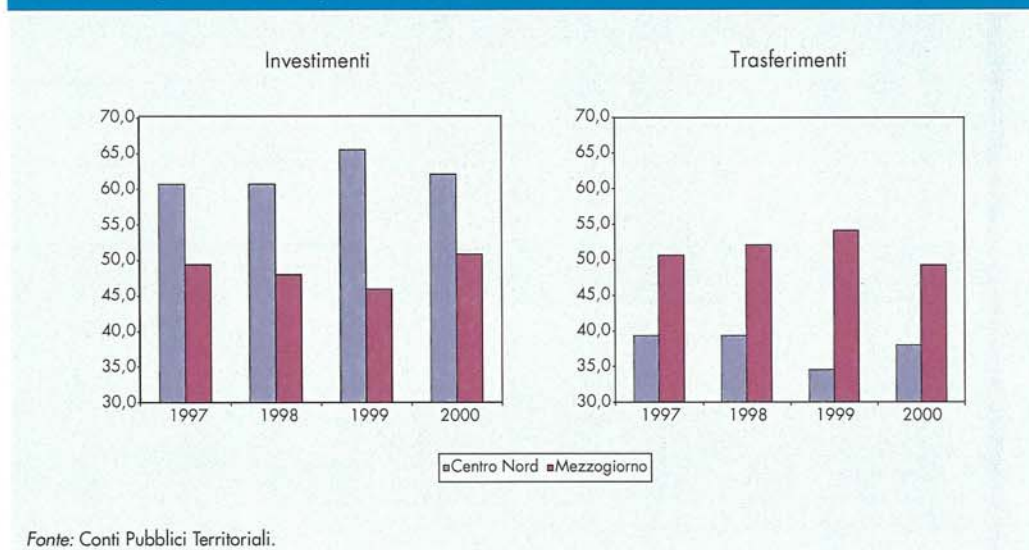
Nota: Il valore programmatico relativo all'anno 2001 tiene conto dei primi risultati dell'indicatore anticipatore (cfr. Riquadro I).
Fonte: Conti Pubblici Territoriali.

L'inversione di tendenza del 2000 appare particolarmente forte per la componente degli investimenti pubblici (infrastrutture materiali e immateriali), (dal 30,7 del 1999 al 34,4 per cento nel caso della PA, dal 30,2 del 1999 al 34,2 per cento nel caso dell'SPA). Tale inversione di tendenza è attribuibile a un in-

cremento delle politiche di investimento degli enti del settore locale, ma anche delle risorse specificamente destinate alle aree depresse e dell'Ente nazionale autonomo strade (ENAS).

Questo risultato è particolarmente significativo perché una adeguata concentrazione di risorse per investimenti pubblici di qualità è condizione indispensabile per lo sviluppo.

Figura II.2 - SPESA IN CONTO CAPITALE-QUOTE PERCENTUALI DI INVESTIMENTI E TRASFERIMENTI DI CAPITALE NEL CENTRO NORD E NEL MEZZOGIORNO (anni 1997-2000)



Tuttavia, nel Mezzogiorno il peso dei trasferimenti a imprese e famiglie sul totale della spesa in conto capitale resta assai più elevato rispetto a quanto avviene nel Centro-Nord. Tale quota è pari nel 2000 al 49,2 per cento per la P.A. contro il 37,9 per cento nel Centro-Nord. Il miglioramento rispetto al 1999 è netto, quando i trasferimenti hanno rappresentato il 54,1 per cento nel Mezzogiorno e il 34,5 per cento nel Centro-Nord. Ma la ricomposizione della spesa a favore della componente di gran lunga più efficace e meno distorsiva è lenta. Nel paragrafo II.1.2 si mostra come questo squilibrio, nel Mezzogiorno, fra trasferimenti e investimenti pubblici si traduca in una inadeguatezza delle spese per investimenti pubblici destinati a settori strategici quali la mobilità e la ricerca, l'istruzione e l'ambiente.

Il recupero del 2000 riporta anche la quota del complesso della spesa in conto capitale del SPA intorno ai valori del 1997. In un quadro di crescita tendenziale dei valori nominali della spesa nazionale⁴, il Mezzogiorno ha tenuto il ritmo. Ciò è particolarmente rilevante ove si consideri che la gestione della politica economica e della politica di bilancio è stata fortemente condizionata dal vincolo europeo

⁴ Analoghe considerazioni valgono anche per la definizione di spesa connessa allo sviluppo. Cfr. colonna D della tavola II.1

Tavola. II.1 - SPA: RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE (valori correnti - milioni di euro)

	Spese d'investimento (A)				Trasferimenti di capitale (B)				Spese d'investimento + trasferimenti di capitale (C=A+B)				Spese connesse allo sviluppo (D)			
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
Italia																
valori assoluti (milioni di euro)	29.665,43	31.787,73	34.520,80	34.447,38	14.524,03	15.204,53	16.046,34	18.207,67	44.179,46	46.992,26	50.567,14	52.655,06	45.190,53	48.392,05	52.110,83	54.657,29
quota su spesa totale (%)	4,8	5,0	5,2	5,0	2,3	2,40	2,41	2,67	7,1	7,4	7,6	7,7	7,2	7,6	7,8	8,0
quota su PIL (%)	2,9	3,0	3,1	3,0	1,4	1,42	1,45	1,56	4,3	4,4	4,6	4,5	4,4	4,5	4,7	4,7
variazione % m.a.		7,2	8,6	-0,2		4,7	5,5	13,5		6,4	7,6	4,1		7,1	7,7	4,9
Mezzogiorno																
valori assoluti (milioni di euro)	10.194,36	10.439,14	10.415,98	11.784,40	6.995,60	7.333,65	8.483,68	8.610,07	17.189,96	17.772,78	18.899,66	20.394,46	17.580,40	18.245,98	19.345,60	20.916,02
quota su spesa totale (%)	5,8	5,8	5,5	6,0	3,9	4,09	4,46	4,38	9,7	9,9	9,9	10,4	9,9	10,2	10,2	10,6
quota su PIL (%)	4,1	4,0	3,8	4,2	2,8	2,80	3,13	3,04	6,9	6,8	7,0	7,2	7,0	7,0	7,1	7,4
variazione % m.a.		2,4	-0,2	13,1		4,8	15,7	1,5		3,4	6,3	7,9		3,8	6,0	8,1
Quota Mezz./Italia	34,4	32,8	30,2	34,2	48,2	48,2	52,9	47,3	38,9	37,8	37,4	38,7	38,9	37,7	37,1	38,3

A= Investimenti fissi lordi.

B= Trasferimenti in conto capitale a famiglie, a imprese private, a imprese pubbliche locali e nazionali.

C= A + B = Totale spese in conto capitale.

D= C + Spesa corrente consolidata per formazione.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali.

Tavola. II.2 - PA: RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE (valori correnti - milioni di euro)

	Spese d'investimento (A)				Trasferimenti di capitale (B)				Spese d'investimento + trasferimenti di capitale (C=A+B)				Spese connesse allo sviluppo (D)			
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
Italia																
valori assoluti (milioni di euro)	21.351,60	23.480,27	25.465,47	27.337,32	16.643,95	18.523,11	18.525,86	20.088,32	37.995,56	42.003,38	43.991,34	47.425,64	39.041,48	43.450,09	45.604,01	49.427,88
quota su spesa totale (%)	3,9	4,1	4,2	4,4	3,0	3,23	3,09	3,26	6,9	7,3	7,3	7,7	7,1	7,6	7,6	8,0
quota su PIL (%)	2,1	2,2	2,3	2,3	1,6	1,73	1,67	1,72	3,7	3,9	4,0	4,1	3,8	4,0	4,1	4,2
variazione % m.a.		10,0	8,5	7,4		11,3	0,0	8,4		10,5	4,7	7,8		11,3	5,0	8,4
Mezzogiorno																
valori assoluti (milioni di euro)	7.442,57	7.578,41	7.815,23	9.411,63	7.624,35	8.229,48	9.216,17	9.124,46	15.066,92	15.807,89	17.031,39	18.536,10	15.475,36	16.281,08	17.479,58	19.057,65
quota su spesa totale (%)	4,8	4,7	4,6	5,4	4,9	5,08	5,37	5,20	9,7	9,8	9,9	10,6	9,9	10,1	10,2	10,9
quota su PIL (%)	3,0	2,9	2,9	3,3	3,1	3,15	3,40	3,22	6,0	6,0	6,3	6,5	6,2	6,2	6,5	6,7
variazione % m.a.		1,8	3,1	20,4		7,9	12,0	-1,0		4,9	7,7	8,8		5,3	7,4	9,0
Quota Mezz./Italia	34,9	32,3	30,7	34,4	45,8	44,4	49,7	45,4	39,7	37,6	38,7	39,1	39,6	37,5	38,3	38,6

A= Investimenti fissi lordi.

B= Trasferimenti in conto capitale a famiglie, a imprese private, a imprese pubbliche locali e nazionali.

C= A + B = Totale spese in conto capitale.

D= C + Spesa corrente consolidata per formazione.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali.

e da altri fattori strutturali (fine dell'intervento straordinario, decentramento amministrativo) che hanno costituito un fattore di rallentamento dell'azione di investimento e della relativa spesa.

La crescita è meno evidente per la PA perché, come ora appare chiaro, il recupero era iniziato già nel 1999. Confrontando gli attuali risultati con l'ipotesi programmatica presentata nel IV Rapporto (cfr. Figura II.2 del IV Rapporto), le stime di allora appaiono particolarmente prudentziali.

Con riguardo all'intero periodo, 1997-2000 il comparto Extra PA è, peraltro, in calo. Il processo di privatizzazione e di dismissioni che durante gli anni '90 ha interessato quasi tutti gli Enti economici e le Aziende autonome comprese nella componente allargata del Settore pubblico ne ha rallentato l'attività di spesa⁵, con un rimbalzo, appunto, nel 2000.

Tenendo conto delle operazioni di consolidamento, il settore Extra PA è pari nel 2000 in Italia a circa il 14 per cento dell'intero settore pubblico allargato. Si osserva una progressiva diminuzione di peso nel periodo (da circa il 21 per cento nel 1997 a circa il 18 per cento tra 1998 e 1999).

Tavola II.3 - COMPONENTI DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO - ITALIA E MEZZOGIORNO

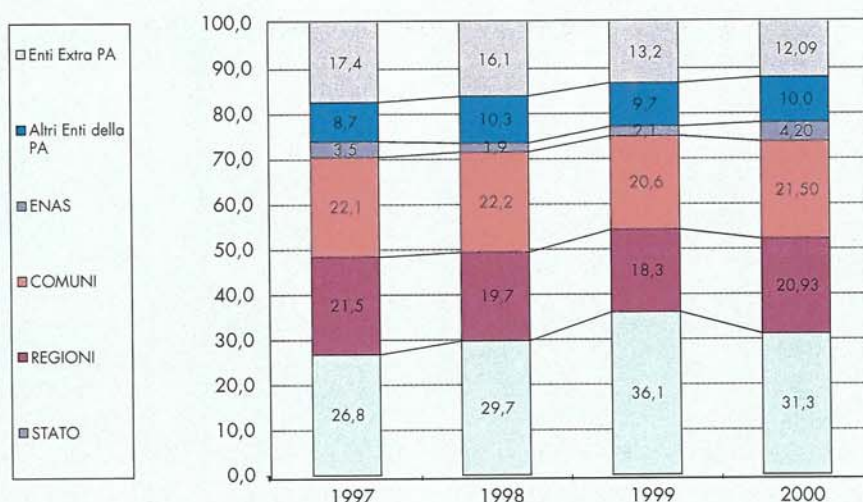
	1997	1998	1999	2000
Italia				
PA	79,1	82,2	82,1	85,8
Extra-PA	20,9	17,8	17,9	14,2
SPA	100,0	100,0	100,0	100,0
Mezzogiorno				
PA	82,6	83,9	86,8	87,9
Extra-PA	17,4	16,1	13,2	12,1
SPA	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Conti Pubblici Territoriali.

Per quanto riguarda, infine, la composizione della spesa per enti erogatori – soggetti pubblici finali che erogano la spesa, qualunque ne sia l'origine (risorse ordinarie, risorse aggiuntive, fondi comunitari) e senza che ciò implichi necessariamente una responsabilità sulla spesa stessa – risulta, per lo SPA, che la spesa maggiore viene erogata dallo Stato, dalle Regioni e dai Comuni (cfr. Fig. II.3). Lo Stato eroga più del 30 per cento della spesa, mentre Regioni e Comuni hanno un ruolo piuttosto simile erogando ciascuno circa il 20 per cento. Inoltre, dall'analisi in serie storica emerge per quest'area nell'anno 2000 un incremento del ruolo delle Amministrazioni comunali e regionali in coerenza con i processi di decentramento in corso; si conferma, inoltre, la flessione del peso degli enti Extra PA che passano dal 17,4 del 1997, al 16,1 del 1998, al 13,2 del 1999 al 12,09 del 2000.

⁵ Tali Enti, infatti, pur avendo vissuto negli ultimi anni situazioni alquanto diverse, hanno avuto come elemento comune il rallentamento o il rinvio nel tempo dei programmi di investimento rispetto a quanto originariamente previsto, in seguito al più cogente obiettivo della redditività, anche a breve termine. I programmi di investimento rispetto a quanto originariamente previsto, in seguito al più cogente obiettivo della redditività, anche a breve termine.

Figura II.3 - COMPOSIZIONE DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO PER ENTE EROGATORE NEL MEZZOGIORNO: 1997-2000



Fonte: Conti Pubblici Territoriali.

RIQUADRO H - DEFINIZIONI DI SETTORE PUBBLICO E SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE

Esistono diverse definizioni di settore pubblico e di spesa pubblica. Ai fini di una lettura organica e consapevole di dati di spesa, talvolta provenienti da fonti diverse ed eterogenee per loro stessa natura, in questo riquadro vengono indicate le definizioni adottate nel presente capitolo.

Per il settore pubblico si hanno due diverse definizioni che si riferiscono a:

a) **"Pubblica Amministrazione" - PA** - (cfr. Tavola II.2) ossia un aggregato composto da enti che producono beni e servizi non destinabili alla vendita ma finalizzati a consumi collettivi e/o la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese. In particolare:

Tavola H.1- ENTI APPARTENENTI ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - PA

- | | |
|---|---|
| - Stato | - Aziende Ospedaliere/Ospedali Pubblici |
| - Cassa Depositi e Prestiti | - Amministrazioni Provinciali |
| - Altri Enti dell'Amministrazione Centrale | - Comunità Montane |
| - ENAS | - CCIAA |
| - Enti di previdenza | - Università |
| - Regioni a Statuto ordinario, Regioni a Statuto Speciale e Province autonome | - Aziende/Enti per il diritto allo studio universitario |
| - Enti dipendenti dalle Regioni | - Amministrazioni comunali |
| - ASL | - Altri Enti dell'Amministrazione Locale |

b) *“Settore pubblico allargato” – SPA – (cfr. Tavola II.1) che comprende, oltre a tutti gli enti appartenenti alla PA, i seguenti enti extra-PA:*

Tavola H.2 - ENTI APPARTENENTI ALL'EXTRA PA

- Azienda dei Monopoli di Stato
- Ente Tabacchi Italiano
- ENEL
- Società Poste Italiane
- Ferrovie dello Stato
- ENI
- IRI

La definizione di settore pubblico allargato è in linea con quella utilizzata dalla UE per la verifica del principio di addizionalità¹. Il Settore Pubblico Allargato comprende al suo interno una prima componente che coincide fondamentalmente con la definizione di Pubblica Amministrazione della Contabilità pubblica italiana.

La scelta dell'Unione Europea di usare l'aggregato “Settore Pubblico allargato” per la verifica di addizionalità, costituito secondo la terminologia UE da una componente di “Bilancio” e da una di “Extra-bilancio”, si fonda sui seguenti criteri: l'appartenenza sostanziale al settore che produce servizi di pubblica utilità; l'appartenenza formale al Settore pubblico, nel senso che è ancora riscontrabile un controllo (diretto o indiretto) nella gestione e/o un intervento nel finanziamento degli organismi in questione da parte degli Enti pubblici; l'aver già ottenuto nel passato, ovvero la possibilità di ottenere nel futuro, quote dei Fondi strutturali comunitari.

È da sottolineare come, utilizzando i due universi di riferimento ed analizzando i dati di spesa, sia necessario effettuare un processo di consolidamento. In particolare alcuni flussi che nell'universo PA vengono colti come trasferimenti agli enti della componente allargata del settore pubblico, rappresentano, in ambito SPA, erogazioni finali di tali soggetti, come ricostruibili a valle dai rispettivi bilanci. Nel considerare il solo settore PA, infatti, le imprese pubbliche che non ne fanno parte sono considerate alla stregua di imprese private; quando invece si considera l'intero aggregato SPA i trasferimenti ad esse risultano “interni” all'aggregato di riferimento e pertanto elisi per evitare doppi conteggi.

Con riferimento all'aggregato di spesa pubblica in conto capitale, il prospetto seguente (Figura 3) rappresenta in modo sintetico le definizioni utilizzate nel presente rapporto.

¹ Il principio di addizionalità, sancito dall'art. 11 del Regolamento 1260/99, stabilisce che per ciascun obiettivo ogni Stato membro debba mantenere, nell'insieme dei territori in questione, le proprie spese pubbliche o assimilabili a finalità strutturali almeno allo stesso livello raggiunto nel periodo di programmazione precedente. La verifica del principio di addizionalità viene effettuata in tre momenti differenti: ex ante, in itinere ed ex post. La verifica ex ante del principio di addizionalità viene effettuata al momento dell'approvazione del documento di programmazione (in Italia è contenuta nel QCS 2000-2006); la verifica intermedia avviene tre anni dopo l'approvazione del documento di programmazione (in Italia entro il 31.10.2003); la verifica ex post alla fine del periodo di programmazione (in Italia entro il 31.12.2006).