

di servizi museali, al di là del contributo finanziario (canoni di concessione e royalties, pari complessivamente in Italia a circa 4,6 milioni di euro, dati 2002) alla gestione del patrimonio, ha lentamente avviato un rinnovamento dell'offerta che ha indubbiamente favorito la crescita della domanda. Anche da questo punto di vista il Sud registra una dinamica recente molto positiva: il numero dei musei dotati di servizi aggiuntivi è passato, fra il 2000 e il 2001, dal 22 per cento al 26 per cento del totale nazionale.

La dotazione di servizi per la fruizione costituisce, come già detto, uno degli aspetti importanti per trasformare le opportunità derivanti dall'offerta culturale in occasioni reali di sviluppo, ma non l'unico. Assieme va considerata la fruibilità del territorio: in questa chiave di lettura, oltre alle infrastrutture più propriamente turistiche necessarie ad accogliere i potenziali fruitori, assumono importanza decisiva le reti e i circuiti museali. Al riguardo si può citare un solo dato, di per sé eloquente: fra il 1999 e il 2002⁶⁹ i visitatori dei circuiti museali (più siti e musei accessibili con un unico biglietto d'ingresso) sono passati da circa 127 mila a circa 5,8 milioni a livello nazionale. L'organizzazione di servizi di visita e l'aggregazione di più siti e musei, soprattutto quando si è in presenza di risorse diffuse e non note ad un pubblico vasto consente di raggiungere obiettivi altrimenti non conseguibili.

⁶⁹ Le statistiche culturali di fonte Istat/MiBAC forniscono il dato solo a partire dal 1999, anno in cui iniziano ad essere operativi i circuiti relativi al patrimonio statale.

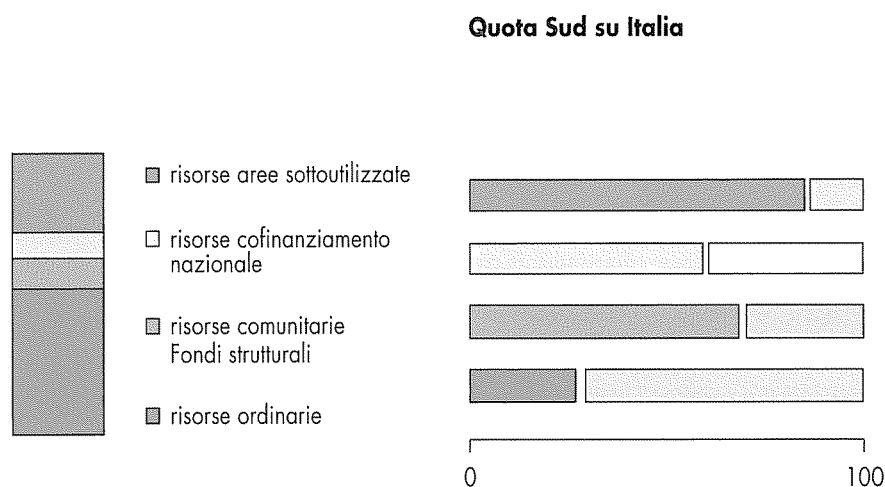
III. LA SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE PER LO SVILUPPO

Il raggiungimento degli obiettivi programmatici di sviluppo del Sud presentati nel paragrafo I.4, richiede, come ribadito nei più recenti documenti di programmazione economica e finanziaria, che il 45 per cento della spesa pubblica in conto capitale italiana sia destinata sul finire del decennio a questa area del Paese. Richiede anche, evidentemente, che la qualità di tale spesa continui a crescere, come avvenuto negli anni più recenti.

Il complesso della spesa pubblica in conto capitale destinato al Sud è determinato da differenti fonti finanziarie: si tratta di risorse ordinarie, aggiuntive nazionali, aggiuntive comunitarie e relativo cofinanziamento nazionale. Il primo tipo di risorse è previsto per lo svolgimento delle funzioni ordinarie dello Stato. Nel comma 5 dell'art. 119 della Costituzione si delinea invece un ulteriore intervento finanziario dello Stato, espressamente rivolto alle aree sottoutilizzate, attraverso risorse aggiuntive (e interventi speciali) con finalità tese a rimuovere gli squilibri strutturali. Le risorse comunitarie, e il relativo cofinanziamento nazionale trovano invece il loro fondamento nel Trattato che istituisce la Comunità europea (artt. 158 e 159), laddove si prevede che la Comunità debba mirare a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo di quelle meno favorite anche attraverso l'impiego di Fondi strutturali.

Il capitolo che segue illustra l'andamento recente e programmatico delle diverse componenti della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno.

Figura III.1 - RISORSE DESTINATE AL SUD



Fonte: DPS

In particolare il paragrafo III.1 dà conto dell'andamento della quota di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno utilizzando i dati della banca dati Conti Pubblici Territoriali (CPT) e riporta le variazioni regionali e settoriali nei comportamenti di spesa. Il paragrafo III.2 descrive l'andamento delle erogazioni aggiuntive originate dal Settore statale, e indirizzate alle aree sottoutilizzate, tratte da un conto "risorse e impieghi". Tali informazioni concorrono alla definizione della componente delle risorse aggiuntive (sia nazionali che comunitarie) del quadro finanziario unico pluriennale, descritto nel par. III.4. Si tratta del principale strumento di programmazione finanziaria impiegato negli ultimi anni per definire il profilo della spesa effettiva territoriale. Il paragrafo III.3 infine, descrive come la Legge Finanziaria 2004 abbia contribuito a definire uno stanziamento di risorse nazionali aggiuntive adeguate in termini di Pil, al raggiungimento degli obiettivi programmatici di spesa.

*III.1. La spesa in conto capitale totale nel Mezzogiorno e Centro-Nord:
1997-2001 e anticipazioni per il 2002*

Premessa di metodo

I dati, le analisi e le letture presentati nel paragrafo, con riferimento alla spesa pubblica in conto capitale, si basano sulla banca dati Conti Pubblici Territoriali (CPT)¹.

Nel Quinto Rapporto del DPS si è dato conto del lavoro di affinamento metodologico svolto per ricostruire e rendere esplicite le differenti definizioni di spesa pubblica in conto capitale e i diversi universi di riferimento del settore pubblico². Con riferimento all'oggetto della spesa si è scelto, in analogia al Quinto Rapporto, di privilegiare la confrontabilità dei risultati con altre fonti ufficiali, in particolare la Contabilità Nazionale. L'aggregato riferito all'universo della Pubblica Amministrazione risponde a tale esigenza: è da osservare come tale valore presenti alcune contenute differenze con la Contabilità Na-

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 conto 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. Per ulteriori dettagli cfr. Appendice statistica – Note metodologiche.

² Un'ampia descrizione dell'attività di definizione della metodologia alla base dei Conti Pubblici Territoriali è stata altresì esposta nell'ambito del Convegno "La regionalizzazione della spesa pubblica: migliorare la qualità e la tempestività delle informazioni". L'iniziativa si è svolta presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze il 16 ottobre scorso (i materiali sono disponibili su www.dps.tesoro.it/cpt). Nel corso del 2003 si è inoltre costituito un gruppo di lavoro interistituzionale, formato dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, dalla Ragioneria Generale dello Stato, dall'Istat e dall'ISAE con l'obiettivo di approfondire le metodologie di costruzione delle statistiche di finanza pubblica a livello regionale attualmente adottate in Italia per pervenire ad un sistema coordinato di conti e informazioni a livello territoriale provenienti dalle varie istituzioni. Per ulteriori approfondimenti cfr. note metodologiche nell'appendice statistica.

zionale³. Per alcune analisi, in particolare per approfondire la dinamica della spesa per investimenti e trasferimenti (incentivi, sussidi, aiuti), risulta però di estrema rilevanza riferirsi al Settore Pubblico Allargato (SPA) che alla Pubblica Amministrazione aggiunge società quali Enel, Ferrovie dello Stato, Eni, Società Poste Italiane, per le quali è possibile riscontrare un controllo pubblico diretto o indiretto.

L'aggregazione più ampia degli universi di spesa pubblica e settore pubblico, presentata nella tavola III.2 del presente paragrafo e nelle elaborazioni settoriali, è data dal Settore Pubblico Allargato e dalla Spesa Connessa allo Sviluppo, (che al totale delle spese in conto capitale aggiunge le spese correnti di formazione, considerate un investimento in capitale umano)⁴. Tale aggregato, da considerarsi il più vicino a finalità di sviluppo, è mutuato dalla definizione adottata dall'Unione europea ai fini della verifica del principio di addizionalità da parte degli Stati membri e fa riferimento all'insieme delle decisioni politiche sulle scelte di spesa in conto capitale di *tutti* gli enti compresi nel SPA.

I dati sono aggiornati all'anno 2001: il miglioramento della tempestività dei dati e delle informazioni disponibili, fortemente perseguito nell'ambito del progetto CPT anche attraverso la costruzione dell'Indicatore anticipatore (cfr. *riquadro M*) ha tuttavia consentito, con riferimento alla Pubblica Amministrazione e alla spesa in conto capitale coerente con Istat Contabilità Nazionale, di stimare anche dati per l'anno 2002.

III.1.1 Risultati generali

Il progressivo incremento della quota di spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione destinata al Mezzogiorno – l'aggregato oggetto di programmazione – sul totale Italia si conferma anche nel 2001.

Spesa in conto
capitale PA

Tale valore, per il quale i documenti di programmazione fissano al 45 per cento il valore obiettivo di medio termine, è passato dal 37,6 per cento del 1998 al 38,7 del 1999 al 39,8 del 2000 per arrivare al 40,4 per cento nel 2001. Il calo del 2002 (38,1 per cento), segnalato dai risultati dell'Indicatore anticipatore, è un fenomeno congiunturale: così come il dato del 2001 era stato influenzato positivamente dalla chiusura del programma comunitario 1994-99, così l'arresto delle spese del vecchio programma e l'avvio graduale del nuovo (frutto di una scelta che teneva conto dei tempi necessari per predisporre progetti di qualità) hanno depresso il dato del 2002. A ciò ha anche contribuito la contrazione dei trasferimenti di capitale via credito d'imposta (per le non rinviabili necessità di riforma), poi ripartiti nel 2003.

³ Nelle note metodologiche riportate nell'appendice statistica del presente Rapporto è possibile rintracciare l'aggiornamento del prospetto di dettaglio relativo al confronto tra i Conti Pubblici Territoriali e il dato di fonte ISTAT Contabilità Nazionale con riferimento alla spesa in conto capitale. In una prospettiva di progressivo rafforzamento dei rapporti tra il DPS e l'Istat stesso si prevede l'estensione del confronto all'intero set di conti, spese ed entrate, nonché alla dimensione territoriale e settoriale.

⁴ Per ulteriori dettagli cfr. Appendice statistica – Note metodologiche.

Figura III.2 - SPESA IN CONTO CAPITALE: QUOTA DEL MEZZOGIORNO SUL TOTALE. PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E SETTORE PUBBLICO ALLARGATO 1998-2002

Fonte: Conti Pubblici Territoriali – Indicatore anticipatore

La crescita della quota di spesa destinata al Mezzogiorno dalla PA riguarda tutte le diverse definizioni di conto capitale. In particolare, la spesa in conto capitale (comprensiva di investimenti e trasferimenti) della Pubblica Amministrazione arriva nel 2001 al 40,4 per cento della spesa italiana, la quota di Spesa Connessa allo Sviluppo risulta pari a 40,3 per cento (cfr. fig. III.2 e tavola III.1).

Spesa in conto
capitale SPA

Diversa e più complessa risulta l'evoluzione se si assume come universo di riferimento il Settore Pubblico Allargato, aggregato che consente una lettura più articolata e veritiera della evoluzione della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno.

L'operazione di consolidamento effettuata per passare da PA a SPA⁵, infatti, consente di leggere come erogazioni finali delle imprese pubbliche che rientrano nella componente allargata del settore pubblico (Ferrovie, Poste, Enel...) quelli che, nella tavola relativa alla PA, vengono colti come trasferimenti dallo Stato a tali imprese. Proprio per questo l'utilizzo a regime di tale universo consente di monitorare con maggiore precisione l'attuazione della regola, stabilita in via programmatica, che il 30 per cento medio delle risorse ordinarie sia allocato nel Mezzogiorno, non solo per gli enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione, ma per tutti gli enti che concorrono alla realizzazione della spesa in conto capitale (a cui si applicano verifiche e sanzioni in materia di adizionalità).

⁵ Per effetto del consolidamento, alcuni flussi che nella tavola relativa alla PA vengono colti come trasferimenti agli enti della componente allargata del settore pubblico, rappresentano nella tabella relativa al 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.

Tavola. III.1 - PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: 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)			
	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
Italia																
valori assoluti (milioni di euro)	23.480,27	25.465,47	26.985,92	31.235,57	18.523,11	18.525,86	18.864,74	18.922,60	42.003,38	43.991,34	45.850,66	50.158,17	43.450,09	45.604,01	48.324,16	52.016,31
quota su spesa totale (%)	4,1	4,2	4,2	4,6	3,2	3,1	2,9	2,8	7,3	7,3	7,1	7,3	7,6	7,6	7,5	7,6
quota su PIL (%)	2,2	2,3	2,3	2,6	1,7	1,7	1,6	1,6	3,9	4,0	3,9	4,1	4,0	4,1	4,1	4,3
variazione % m.a.		8,5	6,0	15,7		0,0	1,8	0,3		4,7	4,2	9,4		5,0	6,0	7,6
Sud																
valori assoluti (milioni di euro)	7.578,41	7.815,23	9.331,03	11.687,38	8.229,48	9.216,17	8.899,09	8.580,28	15.807,89	17.031,39	18.230,13	20.267,66	16.281,08	17.479,58	18.948,81	20.941,78
quota su spesa totale (%)	4,7	4,6	5,1	5,9	5,1	5,4	4,8	4,3	9,8	9,9	9,9	10,2	10,1	10,2	10,3	10,5
quota su PIL (%)	2,9	2,9	3,3	3,9	3,1	3,4	3,1	2,9	6,0	6,3	6,4	6,8	6,2	6,5	6,7	7,1
variazione % m.a.		3,1	19,4	25,3		12,0	-3,4	-3,6		7,7	7,0	11,2		7,4	8,4	10,5
Quota Sud/Italia	32,3	30,7	34,6	37,4	44,4	49,7	47,2	45,3	37,6	38,7	39,8	40,4	37,5	38,3	39,2	40,3

A= Investimenti fissi lordi

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

C= A + B = Totale spese in conto capitale

D= C + Spesa corrente consolidata per formazione

Fonte: Conti Pubblici Territoriali

Tavola. III.2 - SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: 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)			
	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
Italia																
valori assoluti (milioni di euro)	31.787,73	34.520,80	34.095,98	40.915,26	15.204,53	16.046,34	16.986,31	17.684,88	46.992,26	50.567,14	51.082,29	58.600,14	48.392,05	52.110,83	53.555,16	60.447,85
quota su spesa totale (%)	5,0	5,2	5,3	6,0	2,4	2,4	2,6	2,6	7,4	7,6	8,0	8,5	7,6	7,8	8,3	8,8
quota su PIL (%)	3,0	3,1	2,9	3,4	1,4	1,4	1,5	1,5	4,4	4,6	4,4	4,8	4,5	4,7	4,6	5,0
variazione % m.a.		8,6	-1,2	20,0		5,5	5,9	4,1		7,6	1,0	14,7		7,7	2,8	12,9
Sud																
valori assoluti (milioni di euro)	10.439,14	10.415,98	11.703,80	14.404,23	7.333,65	8.483,68	8.254,27	8.123,64	17.772,78	18.899,66	19.958,06	22.527,87	18.245,98	19.345,60	20.676,74	23.198,67
quota su spesa totale (%)	5,8	5,5	6,3	7,2	4,1	4,5	4,5	4,1	9,9	9,9	10,8	11,3	10,2	10,2	11,2	11,6
quota su PIL (%)	4,0	3,8	4,1	4,9	2,8	3,1	2,9	2,7	6,8	7,0	7,0	7,6	7,0	7,1	7,3	7,8
variazione % m.a.		-0,2	12,4	23,1		15,7	-2,7	-1,6		6,3	5,6	12,9		6,0	6,9	12,2
Quota Sud/Italia	32,8	30,2	34,3	35,2	48,2	52,9	48,6	45,9	37,8	37,4	39,1	38,4	37,7	37,1	38,6	38,4

A= Investimenti fissi lordi

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

C= A + B = Totale spese in conto capitale

D= C + Spesa corrente consolidata per formazione.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali

Considerando il Settore Pubblico Allargato (SPA), si registra nel corso del periodo 1998-2001 una stabilità della quota del Mezzogiorno maggiore che non per la PA⁶. Per la spesa in conto capitale la quota passa dal 37,8 per cento del 1998 al 38,4 del 2001. Pesano qui le difficoltà forti con cui gli enti pubblici esterni alla Pubblica Amministrazione aderiscono all'indirizzo programmatico di destinare al Sud il 30 per cento della loro spesa in conto capitale. Anche in seguito al processo di privatizzazione – accompagnato a quello di liberalizzazione dei settori di appartenenza (energia, telecomunicazioni, trasporti, ecc.) – molte aziende hanno ripreso ad espandersi soprattutto nelle aree geografiche in cui le prospettive di mercato si mostravano più favorevoli.

Spesa pubblica.
popolazione e Pil

La rilevanza dell'impegno al raggiungimento dell'obiettivo programmatico del 45 per cento della quota di spesa in conto capitale del Mezzogiorno sulla spesa totale italiana è resa maggiormente evidente dal confronto con i principali indicatori economici.

Tavola III.3 - INDICATORI DELLA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DI POPOLAZIONE, PIL E SPESA DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: 1998-2001 (valori medi - quote sul totale Italia)

	Popolazione	Prodotto Interno Lordo	Spesa pubblica totale	Spesa pubblica in conto capitale
Centro-Nord	63,9	75,6	71,7	60,8
Mezzogiorno	36,1	24,4	28,3	39,2
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Istat e Conti Pubblici Territoriali

La quota di spesa in conto capitale nel Mezzogiorno risulta superiore alla rispettiva quota di popolazione e ciò appare coerente rispetto all'obiettivo di sviluppo dell'area, che impone che vi sia indirizzato un flusso di risorse destinate allo sviluppo tale da avviare uno stabile innalzamento della percentuale di reddito prodotta.

Spesa
in conto capitale
e spesa corrente

Tale andamento della spesa in conto capitale costituisce un parziale correttivo all'andamento della spesa corrente, che, sia a causa della sua rigidità che del suo peso (circa il 90 per cento del totale della spesa pubblica), concorre al mantenimento degli squilibri territoriali ed influenza pesantemente l'andamento della spesa complessiva. Il Sud, infatti, dispone storicamente di una quota di spesa pubblica totale superiore alla quota di Pil e abbastanza inferiore alla quota della relativa popolazione.

La fig. III.3 evidenzia con chiarezza come la spesa corrente pro-capite sia nelle regioni del Sud univocamente inferiore alla media italiana, generando uno stabile effetto antidistributivo.

⁶ Il rapporto Mezzogiorno/Italia cresce anche nel 2000 nonostante il fatto che in corrispondenza del 2000 vi sia stata una forte contrazione degli investimenti effettuati a livello nazionale; inoltre nel corso del 2000 l'attività dell'intero Gruppo IRI è stata fortemente condizionata con la sospensione e/o il rinvio dell'attuazione dei programmi di investimento allora in corso, i quali sembrano però essere stati ripresi a partire dall'anno successivo, quando il quadro giuridico all'interno del quale le aziende del gruppo avrebbero dovuto operare, è tornato ad essere sufficientemente stabile.