

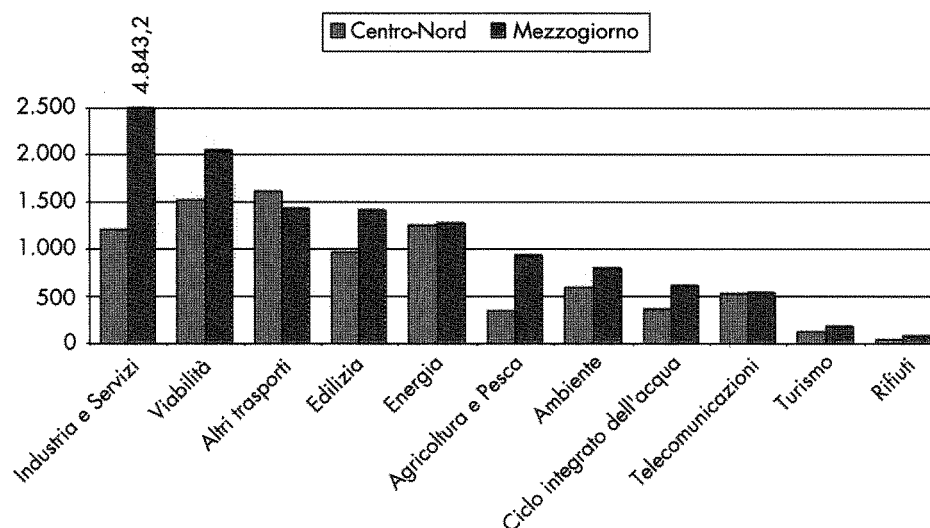
agli incentivi all'investimento privato al Mezzogiorno. In entrambe le macroaree tale quota registra un rilevante incremento rispetto al periodo precedente (2,3 per cento al Centro-Nord e 8 per cento nel Mezzogiorno rispetto al 2001).

Oltre al settore industriale, solo per il settore dell'agricoltura e pesca si registra nel Mezzogiorno una quota di spesa più alta che nel Centro-Nord (4,4 per cento contro 2,1 per cento). Sempre per il 2002 la spesa è sensibilmente più elevata nel Centro-Nord per il settore dei Trasporti (11,5 per cento contro 6,8 per cento nel Mezzogiorno), e per il settore dell'Energia (8,8 per cento contro 6,1 per cento).

L'esame della spesa pro capite conferma in gran parte i risultati appena descritti, fornendo ulteriori elementi.

Nel Mezzogiorno, si registrano valori di spesa pro capite superiori a quelli del Centro-Nord solo nei settori dell'Industria e Servizi (310,5 euro contro 148,5 euro), dell'Agricoltura e pesca (53,7 euro contro 25,4 euro) e dell'Edilizia (81,7 euro contro 75,6 euro). Nel Centro-Nord, la spesa per abitante è particolarmente più alta rispetto al Mezzogiorno, nel settore dei Trasporti (137,2 euro contro 82,4 euro), in quello dell'Energia (105,3 euro contro 73,2 euro) e nel settore Cultura e servizi ricreativi (45,9 euro contro 23 euro). I valori di spesa pro capite risultano simili nelle macroaree nei settori dei Rifiuti (3,3 euro nel Centro-Nord contro 4 nel Mezzogiorno), del Turismo (8,7 euro nel Centro-Nord contro 10 nel Mezzogiorno) e dell'Ambiente (47,2 euro nel Centro-Nord contro 45,5 nel Mezzogiorno). Praticamente identici sono i valori nel settore dell'Istruzione (70,7 euro nel Centro-Nord contro 70,4 nel Sud).

Figura III.10 - SPESA IN CONTO CAPITALE PER UNITÀ LOCALE NEI SETTORI DELLE INFRASTRUTTURE ECONOMICHE - CONFRONTO CENTRO-NORD-MEZZOGIORNO - ANNO 2002 (valori in euro)



Fonte: Conti Pubblici Territoriali.

Sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord la spesa pro capite risulta maggiore nel settore dell'Industria e Servizi. Segue, nel Mezzogiorno come nel Centro-Nord, anche se a posizioni invertite, la spesa nei settori della Viabilità (118,3 euro pro capite e 120,7 euro pro capite) e dei Trasporti (100 euro circa pro capite e 137,2 euro pro capite).

Per meglio valutare la relazione tra la spesa per infrastrutture economiche (aggregato della spesa nei settori del Ciclo integrato dell'acqua, dell'Ambiente, dei Rifiuti, degli Altri trasporti, della Viabilità, delle Telecomunicazioni, del Turismo, dell'Industria e Servizi e dell'Energia), e il sistema imprenditoriale attualmente presente sul territorio, il dato di spesa è stato rapportato al totale delle unità locali (u.l.) delle imprese. Ne emerge che in media le imprese meridionali dispongono di livelli maggiori di erogazioni rispetto a quelle settentrionali (11.744 euro per u.l. nel Mezzogiorno contro 7.223 euro nel Centro-Nord). I dati medi risultano tuttavia determinati da valori regionali molto diversificati, e suggeriscono quindi una riflessione più articolata sulle misure di policy da indirizzare alle effettive esigenze di crescita dei sistemi produttivi locali.

Se si considera infatti la sola componente degli investimenti in infrastrutture economiche, si rileva il sottodimensionamento della spesa in regioni vaste del Mezzogiorno quali la Puglia, la Campania e l'Abruzzo. In queste aree gli investimenti risultano largamente inferiori non solo a quelli mediamente rilevati nel Mezzogiorno, ma anche a quelli del Centro-Nord (rispettivamente 4.926, 4.803 e 4.342 euro per u.l. contro 5.512 euro per u.l. al Centro-Nord).

Viceversa in alcune regioni settentrionali come Veneto, Liguria, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, gli investimenti per unità locale in infrastrutture economiche connesse allo sviluppo sono nettamente superiori anche rispetto ai valori medi registrati al Sud (rispettivamente 16.380, 9.250, 9.158 e 8.308 euro per u.l. contro 6.285 euro per u.l. nel Mezzogiorno).

Come prevedibile l'analisi dei trasferimenti rimanda invece la rappresentazione di un Mezzogiorno piuttosto compatto, che sostiene il proprio settore produttivo con aiuti pari a circa 5.400 euro per impresa; mentre le regioni settentrionali, anche a causa delle più ridotte intensità di aiuto, si attestano su livelli di spesa nettamente inferiori, pari a circa 1.700 euro per attività imprenditoriale.

RIQUADRO I: LA REVISIONE DELLA SERIE STORICA DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

La banca dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) produce un conto consolidato del Settore Pubblico Allargato a livello regionale per il complesso dei flussi finanziari correnti e in conto capitale. I dati sono disponibili secondo diverse chiavi di accesso: anno (a partire dal 1996), categoria economica, settore di intervento, ente. Il gruppo di lavoro CPT è articolato in un Nucleo Centrale – presso l'Unità di Valutazione degli investimenti pubblici del DPS – e da 21 Nuclei attivi presso tutte le Regioni e Province Autonome. Nel corso del secondo semestre del 2003, si è avviata l'apertura verso l'esterno della banca dati CPT e si è consolidato il "Sistema CPT-IA"¹ per migliorare la tempestività delle informazioni con riferimento alla spesa in conto capitale. Nel corso del 2004 sono state avviate ed implementa-

¹ Ci si riferisce al Sistema costituito dalle informazioni integrate derivanti dai Conti Pubblici Territoriali (CPT) e da quanto stimato mediante l'indicatore anticipatore (IA). Nel corso del secondo semestre 2003 si sono svolte due occasioni pubbliche di presentazione: un primo incontro dedicato a "La regionalizzazione della spesa pubblica: migliorare la qualità e la tempestività delle informazioni" ed un secondo convegno incentrato sul tema "Federalismo politico per il territorio: la svolta dei numeri". Gli atti sono disponibili su www.dps.tesoro.it/cpt.

te molteplici attività: l'apertura della banca dati a studiosi e ricercatori attraverso l'avvio di un progetto di ricerca, denominato "Utilizzo della banca dati Conti Pubblici Territoriali: realizzazione di un pacchetto di ricerche applicate" finalizzato ad approfondire, utilizzando i dati disponibili, tematiche e argomenti selezionati (vedi Riquadro W); la trasformazione dell'accesso alla banca dati da "servizio sperimentale e mediato" a "servizio pubblico con accesso diretto" rafforzando al tempo stesso il sistema CPT dal punto di vista logico – informatico – gestionale; l'ingresso del progetto nel Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) a partire dal Programma Statistico Nazionale 2005-2007.

Un'apertura verso l'esterno di così ampie proporzioni ha fatto da catalizzatore al processo di revisione della banca dati, accelerando un'attività comunque necessaria a dieci anni dall'avvio del progetto.

Molteplici fattori connessi all'impostazione e alla logica stessa della banca dati rendevano comunque necessaria una ricostruzione delle serie storiche delle entrate e delle spese. In particolare:

- a) La metodologia applicata al progetto, non potendo far riferimento a esperienze simili, si è caratterizzata per il suo progressivo affinamento sia della comprensione della natura delle fonti, attraverso la condivisione delle informazioni derivanti dai Nuclei Regionali, sia delle scelte metodologiche più appropriate. La natura progressiva della definizione metodologica aveva però dato luogo a incongruenze e salti di serie. Inoltre la molteplicità degli attori coinvolti nel processo, se ha costituito un rilevante punto di forza del progetto, ha comportato in alcuni casi disallineamenti nelle soluzioni proposte e nei criteri applicati.
- b) Il processo per la costruzione dell'IA, in considerazione della natura e finalità dello strumento rispetto alla banca dati CPT, ha reso necessario l'uso di criteri comuni e l'adozione di metodi e scelte che garantissero una sempre maggiore coerenza tra i due strumenti.
- c) L'evoluzione istituzionale che ha mutato l'universo di riferimento del progetto, imponendo una riflessione sulla sua delimitazione e i suoi confini, anche alla luce dei molteplici usi (interni ed esterni all'Amministrazione) del progetto.
- d) Il miglioramento delle condizioni di contesto e del rapporto di collaborazione tra enti² ha determinato un consistente miglioramento delle basi informative disponibili.

L'attività di revisione è stata organizzata in due fasi (Cfr. Cronogramma):

La prima fase, conclusa a fine dicembre 2004, è relativa alla ricostruzione delle serie storiche di entrata e spesa, con una metodologia unitaria di trattamento delle fonti, per il periodo 1996-2002 a parità di universo di riferimento. I risultati di tale fase dell'attività sono già alla base, limitatamente alla serie delle spese e agli anni 1999-2002, delle analisi del presente capitolo. L'intero insieme di serie storiche oggetto della revisione riferita alle spese per gli anni 1996-2002 è disponibile sul sito (www.tesoro.it/contipubbliciterritoriali.asp)³.

² Nel 2003 è stato costituito un gruppo di lavoro interistituzionale formato da DPS, RGS, ISTAT ed ISAE istituito a seguito di protocollo d'intesa tra gli enti e le istituzioni partecipanti, volto all'approfondimento metodologico delle diverse fonti statistiche nazionali in materia di finanza pubblica. Tale sede rappresenta una importante occasione di confronto, collaborazione e condivisione di metodi e risultati.

³ L'intera serie 1996-2002 riferita alle entrate, oggetto della revisione, sarà disponibile a partire dal mese di marzo 2005.

Con riferimento quindi all'universo degli enti appartenenti al Settore Pubblico Allargato (Pubblica Amministrazione + Componente Allargata) come finora presente nella banca dati⁴, è stata operata la ricerca della piena coerenza delle serie storiche attraverso la definizione di metodi coerenti a livello di singolo ente (utilizzando le stesse metodologie per l'intera serie storica), tra enti (fissando regole univoche di classificazione nelle categorie e nei settori CPT delle voci, spesso analoghe per enti appartenenti agli stessi comparti dell'universo, presenti nei dati di base), tra livelli di governo (individuando regole di registrazione che garantissero l'omogeneità di trattamento di flussi analoghi nel caso fossero generati da enti operanti a livello sovraregionale o da enti con competenze locali).

Tale ricerca di coerenza è riferibile sia alla quantificazione dei flussi, sia alla loro classificazione nelle voci economiche e nei settori, sia, soprattutto, alla loro ripartizione regionale. Particolare attenzione è stata dedicata alla coerenza nelle registrazioni dei flussi nei diversi enti eliminando eventuali residue duplicazioni e portando ad omogeneità diverse modalità di registrazione da parte di enti centrali o locali. Da ultimo sono state affinate le metodologie di stima provvisoria, necessarie quando la fonte definitiva non presenta la tempestività richiesta dalla banca dati CPT.

La seconda fase, che si concluderà entro il primo semestre 2005, implementerà la revisione di cui alla fase I, con un allargamento dell'universo relativo alla componente allargata sia centrale che locale.

L'universo delle imprese pubbliche nazionali, finora considerato nella banca dati, era definito in base al criterio comunitario, principalmente riconducibile alla finalità di verifica del principio dell'addizionalità della spesa nazionale rispetto al contributo comunitario. L'Unione Europea richiedeva infatti di riferirsi, per detta verifica, ad un Settore Pubblico Allargato delimitato secondo i seguenti criteri:

- l'appartenenza sostanziale al settore che produce servizi di pubblica utilità;*
- l'appartenenza formale al Settore pubblico, nel senso che è 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 o la possibilità di ottenere nel futuro la gestione di quote dei Fondi strutturali comunitari.*

L'evoluzione dello strumento CPT, ormai intensamente utilizzato per finalità interne e sempre più aperto agli utilizzatori finali ha richiesto una riflessione sulla possibile sostituzione od integrazione del criterio comunitario con un approccio più conforme all'attuale natura del progetto.

L'obiettivo di ampliare la copertura del fenomeno (con particolare riguardo ai flussi di maggiore interesse per l'Amministrazione, ossia le spese in conto capitale di natura reale) ha portato all'adozione di un approccio flessibile in base al quale i diversi usi dei dati CPT implicherebbero il diverso posizionamento del confine del settore pubblico allargato, seguendo una logica già adottata efficacemente in passato. Si avrebbe così un'area di rilevazione particolarmente allargata, di volta in volta modulabile sulla base delle finalità perseguite.

Particolare rilevanza assume l'inserimento nella banca dati della componente allargata locale rilevata capillarmente sul territorio dai Nuclei Regionali CPT e finora solo implicitamente presente in banca dati attraverso i trasferimenti ad essa da parte degli enti sovraordinati.

⁴ Cfr. Appendice statistica - Note metodologiche.

La rilevazione di tale componente, non considerata organicamente da alcuna altra fonte, è resa possibile solo grazie alla capillarità della rete sul territorio. Si tratta di una componente che risente della estrema variabilità dei contesti subregionali e pertanto molto eterogenea sia con riferimento alla natura degli enti che al grado di copertura del fenomeno da parte dei Nuclei Regionali.

Tale variabilità ha imposto l'applicazione di un'attenta metodologia di conversione dalla contabilità economica, propria della maggior parte di tali enti, alla contabilità finanziaria propria dell'intero progetto, oltre ad una dettagliata analisi delle tipologie di spesa individuabili tale da consentire una classificazione omogenea da parte delle varie regioni.

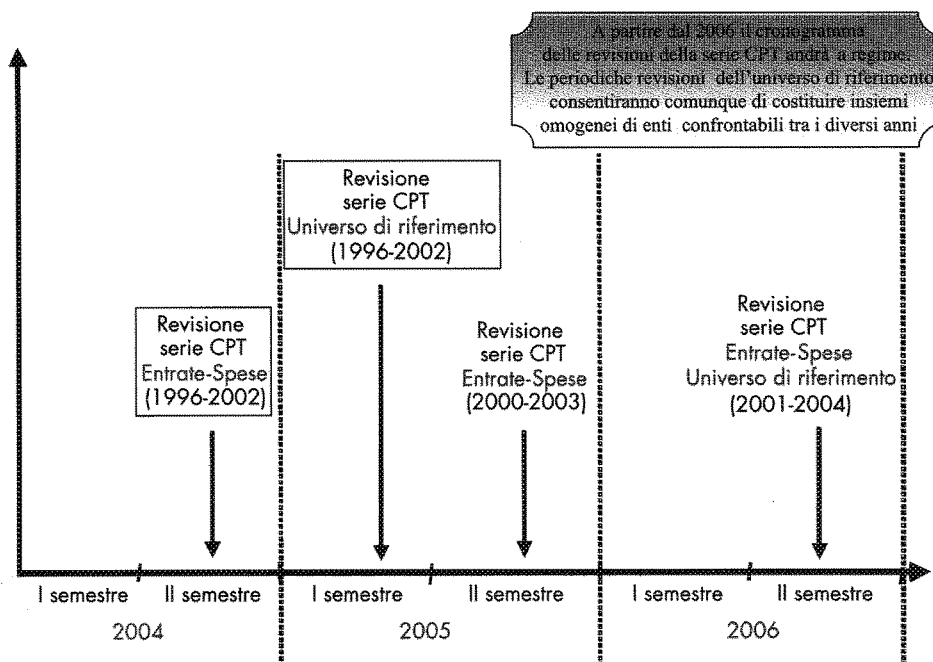
A dicembre 2005 il cronogramma delle revisioni della serie CPT andrà a regime e prevederà, insieme alla diffusione annuale della serie provvisoria relativa all'anno t-1¹⁸, un contestuale aggiornamento delle serie relative ai tre anni precedenti, con riferimento agli aggiornamenti di cui alla Fase I e alla Fase II¹⁹.

A cadenza periodica (ogni 5 anni) è previsto comunque un intervento di revisione dell'intera serie storica per incorporare ed omogeneizzare miglioramenti metodologici e variazioni dell'universo.

¹⁸ A partire dall'anno 2005, anche grazie all'attivazione di un Fondo di premialità (Delibera CIPE n. 36 del 3 maggio 2002), con lo scopo di incentivare la completezza e la tempestività dell'informazione, sarà possibile l'aggiornamento dei dati all'anno t-1.

¹⁹ I periodici aggiornamenti dell'universo di riferimento consentiranno comunque di costruire insiemi omogenei di enti confrontabili.

CRONOGRAMMA REVISIONI DELLA SERIE CONTI PUBBLICI TERRITORIALI



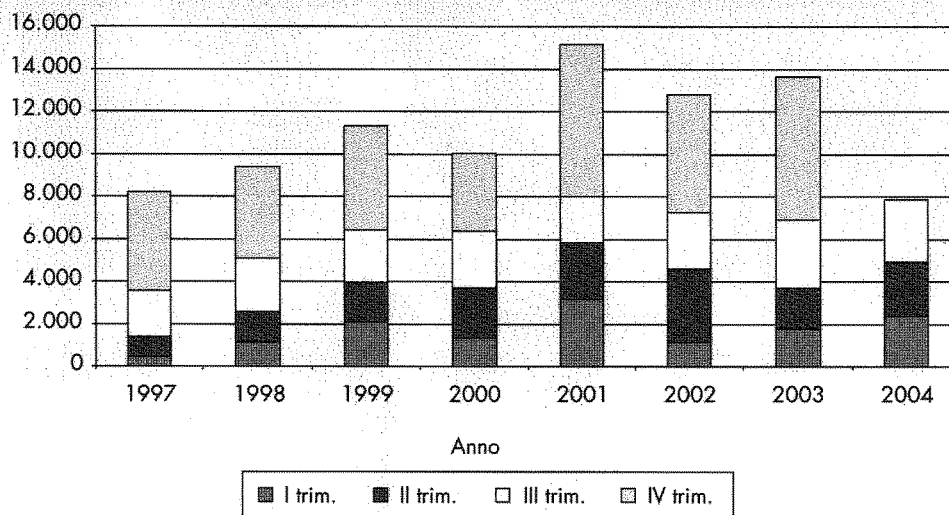
III.2 La spesa in conto capitale aggiuntiva nel Mezzogiorno e nelle aree sottoutilizzate: 2003-2004

Le risorse aggiuntive finalizzate al riequilibrio economico e sociale del Paese sono alimentate da due principali fonti di finanziamento:

- a) le risorse nazionali specificamente destinate alle aree sottoutilizzate che vengono determinate annualmente con le autorizzazioni iscritte nel Fondo (stanziato in tabella D della Legge Finanziaria) e successivamente ripartito con le delibere del CIPE sui vari strumenti legislativi (si vedano parr. III.3 e IV.3.3);
- b) le risorse comunitarie in attuazione degli impegni assunti nel QCS, provenienti dal bilancio comunitario e dal suo cofinanziamento con risorse nazionali, determinate dal Fondo di rotazione (anche questo alimentato annualmente con Legge Finanziaria in tab. D).

Negli ultimi anni si sono costruite e rese disponibili una pluralità di fonti informative per la stima della spesa in conto capitale effettiva, in particolare delle sue componenti aggiuntive specificamente destinate alle aree sottoutilizzate. Queste fonti si vanno così ad aggiungere alle informazioni relativamente tempestive sulla spesa in conto capitale aggiuntiva nelle aree sottoutilizzate che derivano dal "conto risorse impieghi" dei flussi di cassa originati dal Settore statale (gestione Bilancio + Tesoreria)¹⁴.

Figura III.11 - SPESE IN CONTO CAPITALE AGGIUNTIVE SPECIFICAMENTE DESTINATE ALLE AREE SOTTOUTILIZZATE - (dati trimestrali in milioni di euro)¹



¹ Per alcune forme di intervento, gestite da soggetti estranei all'Amministrazione centrale dello Stato, il flusso di spesa registrato non coincide temporalmente con il trasferimento delle risorse ai beneficiari finali.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali.

¹⁴ Cfr. Terzo Rapporto sullo Sviluppo Territoriale 1999-2000. Il "conto risorse e impieghi per le aree sottoutilizzate" viene pubblicato nella Relazione Generale sulla Situazione economica del Paese.

Il flusso di erogazioni per le aree sottoutilizzate mantiene negli anni più recenti una dinamica sostenuta (pari a circa il 14 per cento medio annuo dal 1997 al 2003), con fluttuazioni congiunturali dovute ad una forte componente ciclica impressa dall'utilizzo dei flussi comunitari (e talvolta degli incentivi alle imprese)¹⁵.

In considerazione della natura della fonte rispetto ai diversi strumenti, è ipotizzabile che l'anno 2003 incorpori una sovrastima delle poste relative ai crediti d'imposta¹⁶.

In attesa dei dati di chiusura del 2004, in via provvisoria si valutano le stime effettuate sui primi 9 mesi del 2004. I dati disponibili mettono in evidenza per tutti i primi tre trimestri dell'anno una crescita rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente dovuto a un incremento della componente di spesa collegata alla programmazione comunitaria.

III.3 Legge finanziaria 2005 e risorse aggiuntive per le aree sottoutilizzate 2005-2008

Il DPEF 2005-2008, nell'assumere l'obiettivo programmatico di rafforzare la produzione e la competitività del Mezzogiorno e delle Aree Sottoutilizzate del Centro-Nord, ha confermato la validità della politica regionale nazionale, avviata con le due ultime Leggi Finanziarie, e la necessità della sua integrazione con quella comunitaria. In particolare ha ribadito la volontà di dare piena e continuativa attuazione al Fondo per le Aree Sottoutilizzate che, caratterizzato da flessibilità di impiego e verificabilità dei risultati conseguiti, governa una parte rilevante della spesa pubblica in conto capitale destinata a tali aree e consente di proseguire e intensificare l'azione di riequilibrio delle assegnazioni finanziarie dagli incentivi all'infrastrutturazione, materiale ed immateriale, del territorio. Si tratta di una delle condizioni indispensabili per l'attuazione degli obiettivi programmatici di crescita rivisti nella revisione di metà periodo del Quadro Comunitario di Sostegno¹⁷.

La Legge Finanziaria per il 2005, poiché il finanziamento del credito d'imposta investimenti era già stato assicurato, fino all'esercizio 2006, dalle precedenti Finanziarie, ha assegnato al Fondo finanziamenti aggiuntivi pari a 7,84 miliardi di euro, corrispondenti allo 0,55 per cento del Pil, valore coerente con gli impegni assunti con l'Unione Europea nell'ambito della revisione di metà periodo dei Fondi Comunitari¹⁸ e con la correzione strutturale dei conti pubblici.

A seguito di tale decisione le risorse complessivamente assegnate al Fondo per il quadriennio 2005-2008 ammontano a 31,409 miliardi di euro (cfr. tavola III.4) che opportunamente modulati, intervenendo anche sugli stanziamenti assegnati in precedenza, confermano l'indirizzo, già assunto con la Finanziaria per l'anno 2004, di garantire una sequenza decisionale innovativa: prima i progetti e gli obiettivi di spesa, poi i fondi di competenza nella misura e nei tempi necessari a realizzare quei progetti e quegli obiettivi.

¹⁵ Confronta, per una simile valutazione, il paragrafo III.1.1.

¹⁶ Le richieste di compensazioni avanzate dai contribuenti che vantano crediti d'imposta per investimenti e occupazione sono risultati nel 2003 inferiori ai trasferimenti dal bilancio dello Stato all'Agenzia delle entrate a tale titolo.

¹⁷ Cfr., paragrafo I.4.1.

¹⁸ La revisione è stata effettuata in forza dell'articolo 14 del Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999.

Ferma restando l'impegnabilità fin dal primo anno delle risorse aggiuntive assegnate, la nuova articolazione consente oggi di migliorare la convergenza tra le autorizzazioni di competenza e l'impiego delle risorse, al fine di impedire l'ulteriore crescita dei residui passivi che, accumulatisi negli anni precedenti fino a raggiungere un valore stimato al 31 dicembre 2004 di 18,400 miliardi di euro, non consentono un adeguato governo delle uscite di cassa costituendo elemento di disturbo degli andamenti dei conti pubblici.

Per la loro correzione la Legge Finanziaria ha introdotto, per l'anno 2005, un limite dei pagamenti a favore dei soggetti beneficiari finali, pari a 6.550 milioni di euro per l'insieme degli strumenti finanziati dal Fondo, valore più elevato degli obiettivi di spesa dell'esercizio 2004¹⁹.

Il limite suindicato, per assicurare il conseguimento degli obiettivi di cui alla revisione di metà periodo del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le regioni dell'obiettivo 1, richiamata in precedenza, potrà essere elevato con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze. Per le stesse finalità la Legge Finanziaria ha previsto che le Amministrazioni Centrali si conformino all'obiettivo di destinare al Mezzogiorno almeno il 30 per cento della spesa ordinaria in conto capitale. Le stesse, nell'esercizio dei diritti dell'azionista, adottano le opportune direttive nei confronti delle società di capitali a prevalente partecipazione pubblica, diretta o indiretta, per il conseguimento del medesimo obiettivo.

Nell'intento di rafforzare la verificabilità dei risultati conseguiti, la Legge ha disposto che i soggetti che gestiscono le risorse del Fondo trasmettano trimestralmente al Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione e Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - informazioni sull'ammontare delle somme erogate per singolo strumento e intervento, aggiornando le previsioni relative ai trimestri successivi.

Tavola III.4 - FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE RISORSE SPENDIBILI (milioni di euro)

	2005	2006	2007	2008	Totale
Dotazioni leggi finanziarie precedenti	11.988	8.860	2.700	0	23.558
Dotazioni aggiuntive tabella D legge finanziaria 2005	68	48	7.728	0	7.844
Rimodulazioni e arrotondamenti	-5.096	1.653	-3.400	6.850	7
Totale fondi aree sottoutilizzate	6.970	10.561	7.028	6.850	31.409
Stima residui e disponibilità extrabilancio al 31/12/2004	18.400	0	0	0	18.400
TOTALE RISORSE SPENDIBILI	25.370	10.561	7.028	6.850	49.809

Fonte: DPS.

¹⁹ Per il conseguimento degli obiettivi di correzione degli andamenti dei conti pubblici il comma 15, dell'articolo 1, della Legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria 2005) ha imposto una limitazione ai pagamenti: a) degli strumenti di intervento finanziati con il FAS, b) del fondo investimenti - incentivi alle imprese gestito dal MAP, c) degli interventi finanziati con l'art. 13, comma 1 della legge 1 agosto 2002 n. 166 (legge obiettivo), complessivamente pari a 7.900 milioni di euro. Oltre a tale limite sono previsti limiti specifici per ciascuno dei tre distinti settori suindicati. Poiché il FAS finanzia sia alcune misure di intervento del fondo investimenti - incentivi alle imprese gestito dal MAP sia alcuni degli interventi della legge obiettivo, nell'ambito del limite di spesa assegnato al FAS la legge indica anche l'entità dei pagamenti effettuabili con risorse per le aree sottoutilizzate relative ai settori b) e c). Il successivo comma 17, nel rispetto del limite complessivo, consente, sulla base dell'andamento dei pagamenti registrato, di modificare i limiti settoriali in favore del FAS.