

32,6 per cento) che nel Mezzogiorno (dal 25,8 al 26,4), da attribuirsi soprattutto a Comuni e Università.

Nel Mezzogiorno, inoltre, il peso delle Amministrazioni Centrali è più elevato che nel resto del Paese: se, infatti, nelle regioni del Sud la componente centrale assorbe una quota di spesa di circa il 34 per cento sull'intero periodo 1999-2003, con una decisa contrazione nell'ultimo anno che la porta al 32 per cento, nelle regioni del Centro-Nord la stessa componente ingloba in media una quota pari al 20 per cento della spesa nel territorio, che scende al 18 per cento nel 2003. Tale evidenza conferma, ancora una volta, il ruolo, teso al riequilibrio e alla stabilizzazione del divario Nord-Sud svolto proprio dall'Amministrazione Centrale, anche attraverso strumenti quali il Fondo Innovazione Tecnologica, i Patti Territoriali e i Contratti d'area.

Le Imprese Pubbliche Nazionali segnalano invece diversi comportamenti territoriali, essendo la loro quota maggiore al Centro-Nord (22,2 per cento) rispetto al Sud (13,8 per cento). Le ragioni di un tale risultato vanno sicuramente ricercate nella considerazione che, essendo le Imprese Pubbliche Nazionali aziende di tipo *market-oriented*, non seguono, nonostante gli interventi a tal fine sostenuti dal decisore pubblico, un effettivo intento redistributivo tra le aree.

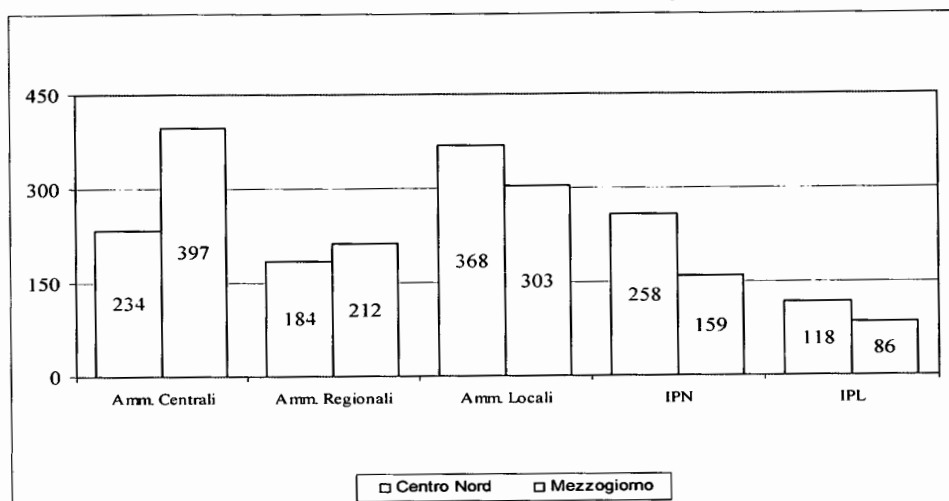
Anche la quota media di spesa in conto capitale delle Imprese Pubbliche Locali mostra un maggior peso nelle regioni del Centro-Nord (10,2 per cento) che non nel Sud (7,4 per cento). All'interno di tale comparto il maggior peso nell'area settentrionale è registrato da "Società e fondazioni partecipate da enti locali", mentre nel Sud da "Aziende e istituzioni locali".

L'analisi dei valori pro capite per livello di governo (cfr. fig. III.11) registrati nel periodo 1999-2003 nelle due aree segnala, in primo luogo, che il cittadino del Sud riceve mediamente dall'Amministrazione Centrale 396 euro, contro i 234 euro del cittadino del Centro-Nord, valore che nasconde, nel 2003, una certa stabilità dell'esborso all'area settentrionale ed una riduzione consistente (dai 455 euro procapite del 2002 ai 393 euro procapite del 2003) nel Mezzogiorno. Tale riduzione è da attribuirsi da una parte al forte incremento registratosi nella spesa di queste Amministrazioni nel 2001 e nel 2002, e dall'altra alle dinamiche registrate dal credito d'imposta nel 2003²⁴. Guardando la spesa delle Amministrazioni Regionali si

²⁴ Cfr. nota 16, par. III.1.2.

rileva che, nella media 1999-2003, i cittadini del Nord ricevono da queste 184 euro mentre quelli del Sud ne ricevono 212 euro.

Figura III.11 – SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: SPESA PRO CAPITE IN CONTO CAPITALE DI C.N. PER LIVELLI DI GOVERNO - MEDIA 1999-2003 (euro procapite)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali.

La spesa delle Amministrazioni locali si assesta mediamente sui 368 euro procapite al Centro Nord e sui 303 euro procapite al Sud. L'aumento di spesa in conto capitale sia dei Comuni che delle Province e degli Enti dipendenti da enti locali, crea, nel 2003, un aumento della spesa nell'area settentrionale (dai 410 euro per abitante del 2002 ai 439 euro dell'anno successivo), a fronte della stabilità della spesa di queste amministrazioni nel Sud.

Dalla lettura congiunta dei dati per livelli di governo subnazionali (Amministrazione regionale e locale), si possono evincere altre due considerazioni generali:

- gli Enti Locali continuano a spendere molto di più delle Amministrazioni Regionali: ciò non significa che queste ultime abbiano un ruolo secondario rispetto alle prime, ma che si rifanno al principio di sussidiarietà ribadito nel testo attuale del Titolo V della Costituzione, in cui è previsto che la spesa in conto capitale sia effettuata attraverso gli enti territoriali e che le amministrazioni di livello superiore operino soprattutto attraverso trasferimenti a Comuni e Province (cfr. Riquadro T);

- la politica di devoluzione verso il livello territoriale più prossimo continua a essere recepita maggiormente nel territorio del Centro-Nord, confermando come il decentramento sia influenzato fortemente dal livello di sviluppo economico e amministrativo.

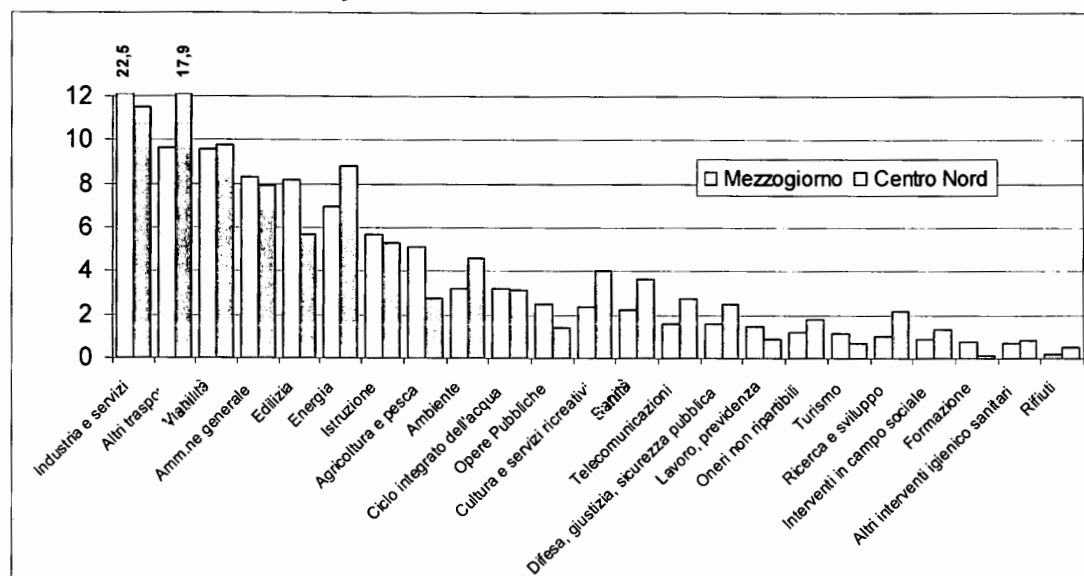
La spesa media delle Imprese Pubbliche Nazionali avvantaggia, come già detto, le regioni del Centro-Nord: il cittadino settentrionale beneficia di 258 euro mentre quello del Sud riceve solo di 159 euro. Il maggior aumento della spesa, all'interno del comparto in esame, si registra nel 2002 (e si mantiene agli stessi livelli nel 2003) in virtù degli aumenti negli investimenti: delle Ferrovie dello Stato (maggiori investimenti della TAV Spa e anche del resto del gruppo; dell'ENI nel settore dell'energia; dell'ENEL, per gli ampliamenti dell'azienda; delle Aziende dell'ex IRI. Le Poste Italiane, al contrario, segnano una contrazione della spesa in virtù dell'avvicinarsi della conclusione del processo di ristrutturazione, ammodernamento e informatizzazione degli uffici postali, che aveva caratterizzato gli anni precedenti al 2002.

Le Imprese Pubbliche Locali, infine, registrano, nel periodo 1999-2003 una spesa di 118 euro per abitante al Centro-Nord e di 86 euro al Sud. L'aumento, nel Mezzogiorno, della spesa delle "Società e fondazioni partecipate da enti locali" fa registrare, nel 2003, un incremento delle spesa nel totale del comparto (2,5 per cento), maggiore di quello realizzato nel Centro-Nord (1,5 per cento).

III.1.5 Spesa in conto capitale: risultati settoriali

La composizione settoriale della spesa in conto capitale del Settore Pubblico Allargato nell'anno 2003 in entrambe le macroaree appare piuttosto stabile se confrontata con quella registrata nell'intero periodo 1999-2003. In particolare nel Mezzogiorno oltre il 50 per cento di tale spesa relativa al 2003 si concentra in quattro ambiti principali: industria e servizi; viabilità; altri trasporti; edilizia.

Figura III.12 - COMPOSIZIONE SETTORIALE DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE: SUD E CENTRO NORD, 2003
(valori percentuali sul totale della macroarea)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali.

Considerando il peso dei vari settori sul totale della spesa, nel Mezzogiorno la quota più elevata risulta quella relativa all'industria e servizi (22,5 per cento), sensibilmente superiore rispetto a quella analoga del Centro Nord (pari al 11,5 per cento).

Oltre al settore industriale, anche per i settori dell'edilizia e dell'agricoltura e pesca si registra nel Mezzogiorno una quota di spesa sensibilmente più alta che nel Centro Nord (rispettivamente 8,2 per cento contro 5,7 per cento e 5,1 per cento contro 2,8 per cento). E' più elevata nel Centro Nord, invece, la spesa nei settori dei trasporti e dell'energia (rispettivamente 17,9 e 8,8 per cento contro 9,6 e 7 per cento nel Mezzogiorno) (cfr. fig. III.12).

Per i settori industria e servizi, viabilità, altri trasporti ed edilizia, nei quali viene quindi concentrata la maggior quantità delle risorse, è utile scendere ad un livello di analisi più dettagliato evidenziando il contributo, all'interno di ogni macrosettore, dei vari enti del Settore Pubblico Allargato (cfr. fig. III.13).

Nel 2003 nel comparto industria e servizi 5.731 milioni di euro (50,2 per cento del totale) vengono spesi nel Centro-Nord e 5.672 milioni di euro (49,8 per cento) nel Mezzogiorno.

All'interno di questo settore, in cui assai ampia è la componente di incentivazione alle imprese, l'apporto, quasi esclusivo nel Sud (74 per cento della spesa), è dato dallo Stato. Seguono con una quota inferiore, le Imprese Pubbliche Locali 11 per cento e le Regioni con il 5 per cento, mentre i Comuni, le aziende ex IRI (Finmeccanica) e le Poste coprono la parte residuale.

A determinare questa forte incidenza della spesa dello Stato è proprio la voce relativa ai trasferimenti alle imprese private, che nel Sud giunge al 76 per cento della spesa in conto capitale relativa a questo settore, e le cui spese per il 2003 sono riferibili in larga parte ai Crediti d'Imposta per Investimenti e Occupazione e alle erogazioni del Fondo Innovazione Tecnologica²⁵ (l'82 per cento del totale di questa voce).

Proprio il forte contributo rivestito da trasferimenti effettuati in attuazione di leggi finanziate con risorse aggiuntive (è il caso, ad esempio, della L. 488/1992 le cui spese vengono contabilizzate proprio nei capitoli relativi al Fondo Innovazione Tecnologica) può spiegare gli effetti redistributivi che si osservano nel settore: nel Centro-Nord, infatti, la quota di risorse erogate dallo Stato è del 45 per cento rispetto al 74 per cento destinato al Mezzogiorno. Di converso, le Amministrazioni Regionali centro settentrionali raggiungono il 24 per cento della spesa, rispetto al 5 per cento di quelle meridionali, riequilibrando il rapporto tra le due aree.

Per quanto riguarda il settore dei trasporti si osserva come la tendenza degli anni precedenti si confermi anche nel 2003, con un forte divario di spesa tra le due macroaree.

Infatti, su un totale di 11.330 milioni di euro, 8.809 milioni di euro (79 per cento) sono destinati alle regioni del Nord-Centro e 2.422 milioni di euro (21 per cento) a quelle del Sud.

La spesa del Mezzogiorno, si distribuisce tra Ferrovie dello Stato con la quota maggiore (pari al 48 per cento), lo Stato con il 24 per cento, le Imprese Pubbliche

²⁵ Proprio con riferimento ad alcune spese contabilizzate nel Fondo Innovazione Tecnologica e dunque interamente attribuite, nei CPT al settore Industria e artigianato, è da segnalare come, tra le attività di affinamento metodologico della banca dati, si stia valutando la possibilità di ripartire settorialmente alcuni ammontari secondo criteri più vicini agli ambiti in cui i beneficiari operano effettivamente. La possibilità di realizzare tale esercizio di affinamento è fortemente condizionato dalla disponibilità di informazioni di maggior dettaglio rispetto a quanto registrato nel bilancio dello Stato. È il caso ad esempio dei bandi turismo della L. 488/1992 che potrebbero essere più propriamente imputati a tale settore e scorporati dunque dall'ammontare complessivo delle spese a valere su industria e artigianato

Locali –Aziende Municipalizzate, Consorzi, Società Partecipate – con l’11 per cento, i Comuni con il 6 per cento, le Regioni con il 5 per cento, gli altri Enti Locali della Pubblica Amministrazione, l’Enav e l’Alitalia coprono la parte restante.

Nella viabilità, su un totale Italia pari a 7.254 milioni di euro, 4.846 milioni di euro (67 per cento) vengono spesi nel Centro-Nord e 2.408 meuro (33 per cento) nel Mezzogiorno. Nel settore la spesa è esclusivamente caratterizzata da investimenti, in larga massima effettuati dai Comuni e in particolare sono quelli del Centro Nord che erogano maggiori risorse (2.598 milioni di euro). Le Amministrazioni Comunali del Sud spendono 964 meuro che rappresentano il 40 per cento della spesa del settore nel Mezzogiorno a cui segue l’Anas con il 33 per cento, le Province con il 17 per cento e le Imprese Pubbliche Locali con il 7 per cento.

Nel comparto dell’edilizia, su un totale di spesa di 4.868 di milioni di euro, 2.813 meuro (58 per cento) sono allocati nel Centro-Nord e 2.055 milioni di euro (42 per cento) nel Mezzogiorno. Anche in questo settore, sono i Comuni gli enti che maggiormente contribuiscono alle spese. Nel 2003 la quota delle Amministrazioni Comunali nel Mezzogiorno è del 53 per cento, il 22 per cento è costituito dalle Imprese Pubbliche Locali e il 12 per cento dalle Regioni. La parte residuale è coperta dalla Cassa Depositi e Prestiti con il 10 per cento e dalle aziende ex IRI (Fintecna) con il 3 per cento.

Figura III.13 - SETTORE PUBBLICO ALLARGATO: SPESA IN CONTO CAPITALE DI CONTABILITA' NAZIONALE. PER SETTORI (INDUSTRIA E SERVIZI, TRASPORTI, VIABILITA' ED EDILIZIA) E PER ENTE, 2003 (quote percentuali)

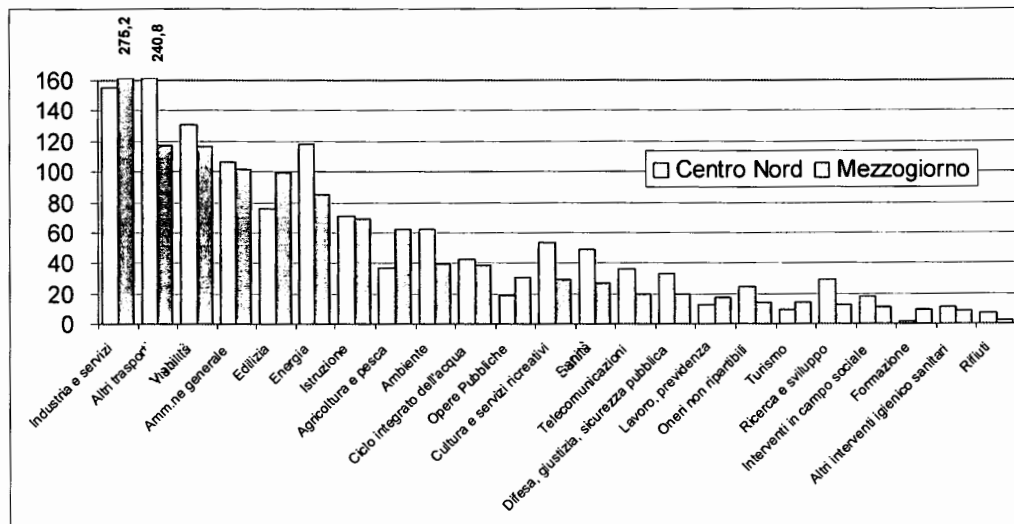


Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali.

I dati relativi alla spesa settoriale pro capite nel confermare in gran parte i risultati appena descritti, offrono ulteriori spunti di analisi.

Il confronto tra i valori di spesa pro capite nelle due macroaree conferma come nelle regioni meridionali si registrino valori superiori a quelli del Centro-Nord prevalentemente nei settori dell'industria e servizi (271,8 euro contro 156,2 euro), dell'agricoltura e pesca (61,3 euro contro 37,4 euro) e dell'edilizia (98,5 euro contro 76,7 euro). Nel Centro Nord, per contro, la spesa per abitante è particolarmente più alta rispetto al Mezzogiorno, nel settore dei trasporti (242,8 euro contro 116,1 euro), in quello dell'energia (119,3 euro contro 84,1 euro) e nel settore della cultura e servizi ricreativi (54,2 euro contro 28,6 euro). I valori di spesa pro capite appaiono piuttosto vicini tra le macroaree per quanto riguarda il turismo (13,7 euro nel Mezzogiorno contro 9,5 nel Centro-Nord) e per l'istruzione (71,6 euro nel Centro-Nord contro 68,4 nel Mezzogiorno).

Figura III.14 - SPESA IN CONTO CAPITALE PRO CAPITE PER SETTORI:
SUD E CENTRO NORD, 2003 (euro)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali.

In entrambe le macroaree nei settori dell'industria e servizi, dei trasporti e della viabilità si riversa la quota più elevata di spesa pro capite. Nel Mezzogiorno come nel Centro Nord, segue, anche se a posizioni invertite, la spesa nei settori dell'edilizia (98,5 euro pro capite nel Sud e 76,7 euro pro-capite nel Centro Nord) e dell'energia (119,3 euro pro capite nel Centro Nord e 84,1 euro pro-capite nel Mezzogiorno)(cfr. fig. III.14).

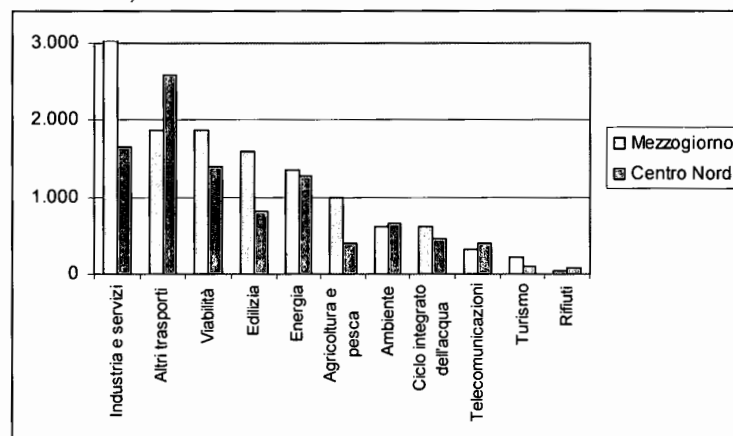
RIQUADRO O - SPESA IN CONTO CAPITALE PER UNITA' LOCALE NEI SETTORI DELLE INFRASTRUTTURE ECONOMICHE

Nella precedente edizione del Rapporto Annuale del DPS, è stato introdotto un indicatore che distribuisce il dato di spesa relativo alle sole 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) sul totale delle unità locali (u.l.) delle imprese presenti sul territorio. Si tratta di una grandezza calcolata con lo scopo di investigare la relazione tra le infrastrutture più strettamente connesse alle attività produttive e le imprese presenti sul territorio regionale. Si deve tuttavia sottolineare la necessità di utilizzare con cautela i risultati ottenuti con tale indicatore poiché i valori medi delle macroaree sono determinati da realtà territoriali sensibilmente differenziate e disomogenee.

I dati mostrano come, in media, le imprese meridionali dispongono di livelli maggiori di erogazioni rispetto a quelle settentrionali (13.844 euro circa per u.l. nel Mezzogiorno contro 9.793 euro circa nel Centro Nord).

La figura O.1 evidenzia invece come, nell'articolazione settoriale, si possa osservare una spesa sensibilmente maggiore in trasporti (distinti dalla viabilità) per singola unità locale nelle regioni settentrionali.

Figura O.1 - SPESA IN CONTO CAPITALE PER UNITA' LOCALE NEI SETTORI DELLE INFRASTRUTTURE ECONOMICHE - CONFRONTO CENTRO NORD MEZZOGIORNO, 2003 (valori in euro)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali.

RIQUADRO P - LA LETTURA DEI FINANZIAMENTI AL SETTORE TURISTICO NEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

Le voci che compongono la spesa settoriale dedicata al “Turismo” nei Conti Pubblici Territoriali, banca dati di natura finanziaria costruita a partire dai bilanci consuntivi degli enti appartenenti al Settore Pubblico Allargato, rispecchiano la classificazione contabile coerente con il sistema COFOG adottato nella Contabilità Pubblica¹. Il contenuto del settore “Turismo” nei bilanci pubblici non necessariamente rispecchia in modo fedele le effettive competenze di settore di Enti e Amministrazioni. Ciò è particolarmente vero in anni, come quelli recenti, in cui anche in questo settore numerose e frequenti sono state le modifiche apportate a ruoli e funzioni delle Amministrazioni Pubbliche e degli Enti da esse controllati². Il confronto tra le funzioni di competenza e le spese contabilizzate settorialmente, consente di affermare che nella voce “Turismo” dei bilanci pubblici vengono contabilizzate certamente tutte le spese per il funzionamento e l’organizzazione di Enti e Amministrazioni con competenze sul settore, parte delle spese ordinarie di promozione dei territori e parte delle principali spese di investimento e trasferimento in conto capitale. Un’analisi dettagliata sugli strumenti delle politiche di sviluppo³, finanziati con risorse ordinarie ma anche con il ricorso a fondi aggiuntivi sia nazionali (Fondo Aree Sottoutilizzate) che comunitari (Fondi Strutturali), ha mostrato come solo parte delle spese sostenute per la valorizzazione turistica sia effettivamente contabilizzata nel settore “Turismo” mentre altra parte venga invece attribuita, per un criterio di prevalenza, ai settori contabili “Industria e servizi” o “Altre spese in campo economico”.

Tali elementi appaiono di fondamentale importanza per comprendere appieno cosa venga incluso e/o escluso nel dato contabile relativo al turismo oggetto della lettura proposta⁴.

L’ammontare delle voci “Turismo” dei CPT rappresenta comunque una quota assai significativa, circa l’85-90 per cento, di ciò che può essere considerata quale l’effettiva spesa che il Settore Pubblico Allargato sostiene per le politiche settoriali turistiche⁵ nei diversi territori. È importante sottolineare come la capillarità della rete dei Nuclei Regionali CPT consenta già oggi di rilevare organicamente la Componente Locale Allargata, un insieme di enti⁶ che, come erogatori finali di spesa, non vengono colti da alcuna altra fonte statistica ufficiale. Il consolidamento, nella serie CPT, della spesa effettuata da tale.

¹ Il Settore Pubblico Allargato (SPA) comprende, oltre alla PA, società per le quali è possibile riscontrare un controllo (diretto e indiretto) da parte di Enti Pubblici che ne costituiscono la Componente Allargata. 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 Componente Allargata del Settore Pubblico può essere distinta tra Centrale e Locale inclusiva degli Enti subregionali. Finora questi ultimi erano presenti nella banca dati CPT solo implicitamente attraverso i trasferimenti da parte di Enti e Amministrazioni ad essi sovraordinati. I dati qui presentati includono invece i risultati della ultima fase della revisione delle serie CPT (cfr. Riquadro X) che ha consolidato direttamente la spesa finale di tali enti.

Per dettagli circa i criteri di classificazione cfr. Nota metodologica CPT in Appendice e la pagina web www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt_classificazione.asp²

² La legge 29 marzo 2001, n.135, “Riforma della legislazione nazionale del turismo” rappresenta il nuovo quadro di riferimento normativo per il settore, disciplinando in particolare all’articolo 2 le competenze dei vari livelli di governo da attuarsi sulla base di Leggi Regionali, in ottemperanza al principio di sussidiarietà di cui all’articolo 4, comma 3, lettera a), della legge 15 marzo 1997, n.59.

³ Accordi di Programma Quadro (APQ), Contratti di programma, Patti Territoriali, aiuti alle imprese con bandi specializzati della L.488/1992, Programmi Operativi Regionali in attuazione, per le regioni del Mezzogiorno, del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1, nonché Documenti Unici di Programmazione, Programmi di Sviluppo Rurale e Programmi Operativi Regionali del Quadro Comunitario di Sostegno Regioni Obiettivo 3 per le Regioni del Centro Nord.

⁴ La lettura aggiorna e integra l’analisi delle politiche e degli strumenti di programmazione per il turismo curata dall’Unità di valutazione degli investimenti pubblici del DPS riportata nel Rapporto sull’industria turistica del Mezzogiorno, SVIMEZ, in fase di pubblicazione.

Componente ha comportato un incremento nell'entità complessiva della spesa pubblica per il turismo pari a circa il 20 per cento (la gran parte in conto corrente) rispetto a quanto contabilizzato precedentemente attraverso i soli trasferimenti. Tale variazione appare da imputare alla presenza di alcune SpA che, oltre alle risorse trasferite da Enti e Amministrazioni pubbliche, realizzano spese anche attraverso risorse proprie, ma anche a possibili sfasamenti temporali esistenti tra il momento in cui si contabilizza il trasferimento e il momento in cui si realizza la spesa finale.

Un approfondimento volto alla ricostruzione della consistenza dell'universo teorico della Componente Allargata Locale a livello regionale⁷ consente di leggerne e interpretarne il ruolo svolto nella promozione del settore turistico. Nonostante la variabilità delle normative turistiche regionali, si evidenzia il peso rilevante che in tutte le regioni rivestono le Aziende di Promozione del Turismo (o assimilate). La multidimensionalità degli interventi che caratterizzano il settore si riflette infatti sia nell'eterogeneità delle tipologie giuridiche dei vari enti presenti territorialmente, sia nell'oggetto della loro promozione turistica (mare, montagna, città, porti turistici, patrimonio naturale e culturale).

L'ammontare medio annuo a livello nazionale, calcolato per il periodo 1999-2003, della spesa complessiva del Settore Pubblico Allargato destinata al turismo è di circa 1.530 milioni di euro, con una peso maggiore attribuito alla spesa corrente rispetto alla spesa in conto capitale⁸ (circa il 58 per cento).

Analizzando le risorse per ripartizione territoriale (mediamente pari a circa 563 milioni di euro per il Mezzogiorno e 967 milioni di euro per il Centro Nord) si nota, per il Mezzogiorno, una quota più elevata di spesa in conto capitale che raggiunge circa il 47 per cento. La lettura dei dati per livello di governo evidenzia il ruolo di primo piano svolto da Regioni, Comuni, Enti della Componente Allargata del Settore Pubblico e mostra al tempo stesso come lo Stato amministri una quota marginale della spesa pubblica per il turismo, in coerenza con il quadro delle competenze delineato dalla normativa e addirittura, nei dati, anticipando significativamente il percorso di devoluzione attualmente in atto in Italia.

⁵ Cfr. "Politiche territoriali per il turismo: risorse e strumenti", Riquadro T, Rapporto Annuale 2004 del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo.

⁶ Si tratta, per il settore turismo, di Enti dipendenti, Consorzi e forme associative, Aziende e Istituzioni, Società e Fondazioni partecipate a livello regionale e subregionale (in particolare Aziende di Promozione Turistica, Agenzie o Società per Azioni pubbliche o miste pubblico-private di promozione o gestione di impianti turistici).

⁷ Il confronto tra enti rilevati ed enti appartenenti all'universo teorico di riferimento per la Componente Locale Allargata per il turismo indica che, attualmente, la consistenza degli enti rilevati è, per circa la metà delle Regioni, assolutamente esaustiva. A livello medio Italia per il settore Turismo si osserva uno scarto di solo il 15-20 per cento di enti ancora da consolidare.

⁸ È importante precisare come la natura finanziaria dell'aggregato di spesa considerato dai CPT includa nell'ambito delle spese in conto capitale anche le partite finanziarie date da 1) concessioni di crediti e anticipazioni e 2) partecipazioni azionarie e conferimenti. Si tratta in particolare delle categorie da escludere nel passaggio da un conto finanziario alla definizione adottata dall'ISTAT nelle tavole della Contabilità Nazionale. Tutti i dati presentati fanno riferimento a prezzi correnti.

Tavola P.1- LA SPESA PER IL TURISMO: SPESA CORRENTE E IN CONTO CAPITALE PER LIVELLO DI GOVERNO E RIPARTIZIONE TERRITORIALE - MEDIA 1999-2003 (milioni di euro a prezzi correnti)

		Spesa Corrente			Spesa in conto capitale			Spesa totale		
		Centro Nord	Sud	Italia	Centro Nord	Sud	Italia	Centro Nord	Sud	Italia
AC ¹	Stato	6,2	1,6	7,8	5,3	2,5	7,8	11,6	4,0	15,6
	Enti	29,6	0,0	29,6	1,4	0,0	1,4	31,0	0,0	31,0
AR ¹		90,9	59,8	150,7	185,7	158,3	344,0	276,6	218,1	494,7
EL ¹	Province	44,2	47,8	92,0	11,3	4,9	16,2	55,6	52,7	108,2
	Comuni	205,1	76,4	281,6	96,4	60,0	156,4	301,5	136,5	438,0
	C.Montane	8,5	2,2	10,7	20,6	15,1	35,7	29,1	17,3	46,5
CA SPA ¹		209,5	107,5	244,3	52,6	21,8	74,4	262,1	134,3	396,4
TOTALE SPA		594,1	300,3	894,4	373,5	262,5	636,0	967,6	562,8	1530,4

¹AC = Amministrazione Centrale; AR = Amministrazione Regionale; EL = Enti Locali
CA SPA = Componente Allargata del Settore Pubblico Allargato (centrale e locale)

Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

I circa 1.530 milioni di euro di spesa totale in media annua per il turismo in Italia per gli anni 1999-2003 corrispondono a circa il 3,8 per cento della spesa del Settore Pubblico Allargato nei principali settori produttivi (Agricoltura e Pesca, Industria e servizi e Turismo). Nonostante in valori assoluti il Centro Nord contribuisca con maggiori risorse, il peso medio del settore turismo rispetto al totale risulta maggiore nel Mezzogiorno.

Tavola P.2 - ARTICOLAZIONE DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE PER IL TURISMO TRA INVESTIMENTI, TRASFERIMENTI E PARTITE FINANZIARIE - MEDIA 1999-2003 (quote percentuali)

	Centro Nord			Sud			Italia		
	Inv.	Trasf.	Part. fin.	Inv.	Trasf.	Part. fin.	Inv.	Trasf.	Part. fin.
TOTALE SPA	46,4	42,8	10,8	46,7	45,9	7,4	46,5	44,1	9,4

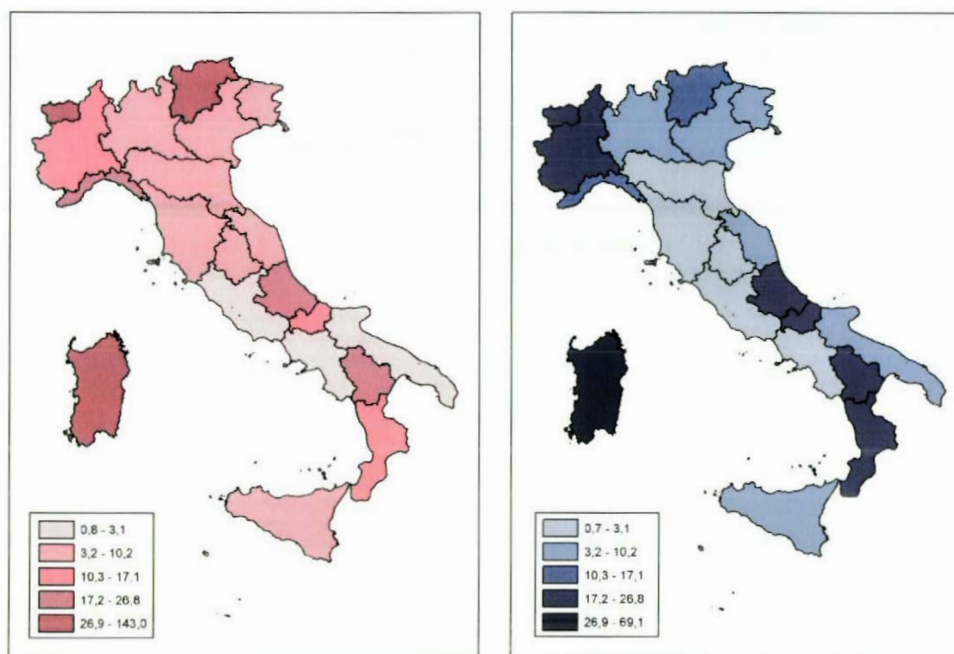
Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

L'analisi dell'articolazione della spesa turistica in conto capitale tra investimenti, trasferimenti e partite finanziarie mostra come tra le prime due poste vi sia un sostanziale equilibrio nel Mezzogiorno, policy mix in linea con la più generale finalità di riequilibrio territoriale.

Tale obiettivo si persegue infatti non solo sostenendo e aumentando la spesa in conto capitale, ma anche concentrando maggiori risorse in investimenti pubblici, rispetto a quelle destinate al sostegno del sistema produttivo (trasferimenti in conto capitale alle imprese). Tuttavia la già evidenziata articolazione contabile delle voci di spesa nel settore Turismo, che non comprende alcune significative erogazioni di incentivi alle imprese (Bandi turismo L.488/1992 e Patti Territoriali) concentrate nel Mezzogiorno, deve far considerare con cautela tali andamenti territoriali. In effetti, qualora questi trasferimenti fossero inclusi nel settore contabile Turismo si osserverebbe certamente una ricomposizione delle spese in conto capitale tra investimenti e trasferimenti a favore di questi ultimi.

Nelle cartine che seguono si riportano, per l'anno 2002, i valori pro capite (riportati alla popolazione residente) di spesa in conto capitale per il turismo e i valori pro turista costruiti in rapporto agli arrivi di turisti in esercizi alberghieri e complementari di ciascuna regione. Da un valore pro capite medio di spesa in conto capitale per il turismo sulla popolazione italiana di poco superiore ai 10 euro, si passa al corrispondente valore rispetto agli arrivi di turisti pari a circa 7 euro. Il livello della spesa pro capite del Mezzogiorno, caratterizzata da un'elevata variabilità dei dati su scala regionale, è in media lievemente superiore rispetto al corrispondente valore del Centro Nord, mentre a livello di spesa pro turista, l'area meridionale mostra un valore quasi triplo rispetto al Centro Nord, nonostante la regione Campania risulti molto al di sotto del valore medio italiano. È la Sardegna, tra le regioni del Mezzogiorno, quella che fa registrare il valore di spesa pro capite e pro turista più elevato, segnalando un notevole sforzo dell'operatore pubblico a favore della qualificazione turistica del territorio regionale. Si può osservare come il Centro Nord evidenzia una maggiore omogeneità territoriale di comportamento rispetto al Mezzogiorno, con riferimento alla spesa pro capite.

Figura P.1 - SPESA IN CONTO CAPITALE SETTORE PUBBLICO ALLARGATO PRO CAPITE E PER TURISTA - ANNO 2002 (euro)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali.

Il volume di spesa pubblica nel settore Turismo risulta, nel complesso, significativo in termini di quantità e destinato certamente ad aumentare nel breve-medio periodo in considerazione del consistente ammontare di risorse finanziarie aggiuntive (Fondi Strutturali e FAS) programmate nel periodo 2000-2005. È tuttavia da approfondire la caratterizzazione qualitativa di tale spesa per migliorarne in prospettiva l'orientamento strategico e massimizzarne l'efficacia a livello territoriale.

RIQUADRO Q - I RISULTATI DI POLICY ANALIZZATI DAI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI: UNA PRIMA STAGIONE DI STUDI

L'insieme di studi promosso con l'intento di assumere ulteriori indicazioni sul potenziale conoscitivo dei dati CPT¹ e condotto da un gruppo di esperti, è giunto alla fase finale. Grazie a un proficuo e continuo confronto tra ambiente scientifico e amministrazione, l'iniziativa ha fornito una solida base quantitativa al dibattito in corso sul complesso rapporto tra federalismo, equità e sviluppo.

A conclusione del progetto, è stato promosso un convegno² che ha rappresentato anche l'occasione sia per discutere i risultati emersi dalle ricerche, sia per collocare l'esperienza italiana di regionalizzazione dei flussi finanziari nel dibattito internazionale.

Lo stato attuale del federalismo è stato analizzato dal punto di vista finanziario a partire dalla seconda metà degli anni '90, attraverso la costruzione di indicatori ottenuti utilizzando la banca dati CPT³. La lettura congiunta degli indicatori evidenzia che, nel periodo 1996-2002, i cambiamenti manifestatisi dal lato delle entrate e delle spese sono stati in linea con le indicazioni del testo vigente del Titolo V della Costituzione, essendo aumentato il flusso di risorse erogate per le funzioni che, in base al dettato costituzionale, sono di competenza regionale.

Il tema della redistribuzione e ripartizione del rischio fra territori regionali italiani prodotta dall'intervento pubblico è stato trattato attraverso un'analisi econometrica per il periodo 1996-2002. I risultati indicano un livello di redistribuzione interregionale particolarmente elevato, di cui gran parte va attribuita alla struttura delle entrate dell'Amministrazione centrale e, in subordine, alla progressività delle spese delle Amministrazioni regionali e locali. Circa tre quarti della redistribuzione si realizza attraverso flussi di risorse "orizzontali", che coinvolgono un solo livello di governo, mentre gli effetti restanti sono spiegati dalle relazioni "verticali", ossia dagli interventi finanziati da trasferimenti dalle Amministrazioni centrali. L'analisi della ripartizione del rischio evidenzia un comportamento pro-ciclico delle entrate delle Amministrazioni centrali e, come atteso, una forte anti-ciclicità della spesa degli Enti previdenziali. Le Amministrazioni regionali svolgono un ruolo assicurativo, seppur limitato, mentre l'intervento delle Amministrazioni locali amplia le fluttuazioni del reddito.

In un contesto federale assume rilevanza critica il concetto di equità orizzontale tra gli individui di diverse regioni. L'idea centrale è che vi siano alcune sfere di intervento pubblico per le quali qualsiasi differenza di trattamento fiscale tra individui appartenenti a diverse aree o regioni è fonte di iniquità, a differenza di altre aree di intervento per le quali una differenziazione fiscale tra regioni è legittima. I risultati mostrano come, relativamente alla spesa sanitaria, il grado di iniquità orizzontale tra regioni non sia molto elevato (anche se varia in maniera significativa tra i diversi tipi di servizi), a differenza di quanto accade all'interno delle regioni, in particolar modo nelle regioni più grandi e popolose.

Un ulteriore campo di indagine è relativo all'impatto della spesa pubblica sul livello del prodotto. In questo contesto, sulla base della stima di una funzione di produzione è stato analizzato il ruolo svolto dal capitale pubblico nell'aumentare i livelli di produttività in Italia nel periodo 1996-2002.

¹ Cfr. Rapporto annuale del DPS 2004, Riquadro X, pg.307.

² "Federalismo, equità, sviluppo. I risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai Conti Pubblici Territoriali", Roma, 6 dicembre 2005.

³ Livello di decentramento della spesa pubblica consolidata e del gettito tributario; ruolo delle entrate tributarie nel finanziamento corrente degli enti territoriali; autonomia di entrata degli enti territoriali; equalizzazione della capacità fiscale; ruolo delle regioni nel finanziamento degli enti locali

I risultati mostrano che, per effetto della legge dei rendimenti decrescenti, il capitale privato è più produttivo nel Sud che nel Centro-Nord, mentre si verifica il contrario per capitale pubblico e lavoro. L'analisi individua inoltre un impatto differente nelle due macroaree delle infrastrutture economiche, e una minore efficienza delle amministrazioni decentrate del Mezzogiorno rispetto all'amministrazione centrale e agli enti del settore pubblico allargato. Ulteriori spunti di riflessione potranno venire dalla separazione degli investimenti pubblici dai trasferimenti alle imprese, che consentirà di cogliere con maggiore efficacia la complementarità esistente tra gli investimenti pubblici (infrastrutture economiche e le altre infrastrutture) e gli investimenti privati.

Relativamente alla performance amministrativa regionale, l'efficienza del settore pubblico regionale è stata valutata mediante l'impiego di tecniche non-parametriche, che permettono di stimare l'efficienza di un'unità decisionale appartenente a un insieme omogeneo in base alla distanza fra le combinazioni input-output di quella unità da una frontiera definita dalle prassi migliori dell'insieme considerato. Nel caso specifico come input sono state considerate le risorse spese e come output un indicatore sintetico costruito a partire dagli indicatori di contesto. Alla luce dei risultati emerge che le regioni efficienti sono prevalentemente quelle del Nord Est e della fascia Centrale Adriatica.

Il grado di convergenza delle regioni nei livelli di offerta dei servizi scolastici è stato misurato attraverso il finanziamento delle infrastrutture scolastiche, composto quasi integralmente da risorse locali. La stima dei fabbisogni di infrastrutture scolastiche (misurati come dotazione fisica per studente) consente di valutare la coerenza dell'allocazione delle risorse pubbliche con il dettato costituzionale. Il quadro che emerge mostra però che i flussi di spesa pubblica non seguono i fabbisogni infrastrutturali, ma le diverse capacità fiscali.

La questione della misurazione della dotazione di capitale pubblico è stata affrontata utilizzando dati relativi alla spesa per investimenti e alle misure di consistenza fisica, allo scopo di verificare se la distribuzione territoriale della spesa per investimenti in opere infrastrutturali degli anni più recenti abbia consentito la riduzione dei divari di inizio periodo.

L'analisi ha fatto emergere, nel periodo 1996-2002, una distribuzione territoriale della spesa orientata alla riduzione, più o meno accentuata, dei consistenti divari di dotazione esistenti, che penalizzano soprattutto le regioni meridionali.

E' interessante rilevare che l'esperienza italiana dei CPT, seppure avviata in ragione di esigenze specifiche, non è un caso isolato. Un caso esplicito di confronto già realizzato è avvenuto con il Regno Unito. Dal punto di vista del metodo di costruzione, la base dati CPT si fonda su un metodo di costruzione bottom up rispetto all'analoga base dati inglese ottenuta attraverso stime di territorializzazione di un dato aggregato. Peraltro la maggiore onerosità del metodo CPT è giustificata dalla più stringente necessità, nel caso italiano, di dati solidi in un contesto istituzionale in maggiore evoluzione e con una funzione maggiore di tutela delle disparità affidate alla corretta misurazione dei flussi.

Nel Regno Unito, benché risulti molto ricco il dibattito teorico e l'utilizzo di dati regionalizzati per le scelte vanta una lunga tradizione, l'effettiva ricostruzione dei flussi viene effettuata secondo un approccio di tipo top down. L'ammontare totale della spesa pubblica viene quindi ripartito tra le regioni sulla base di criteri di stima.

E' stato anche tentato un confronto sugli effetti redistributivi della spesa tra regioni nelle due realtà. E' emerso che nel Regno Unito, benché la distribuzione regionale della spesa pubblica si presenti differenziata, anche in ragione della maggiore capacità contrattuale di alcune regioni alle quali vengono destinati i più elevati flussi finanziari, sembra comunque individuabile un effetto redistributivo della politica di spesa (ad un PIL più basso corrisponde una spesa più alta). Ciò a differenza del caso italiano in cui la spesa pubblica - con la significativa eccezione della spesa in conto capitale - risulta positivamente correlata con il grado di sviluppo (basso PIL/bassa spesa; alto PIL/alta spesa), concorrendo al mantenimento degli squilibri territoriali.

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

Il conto risorse-impieghi

Le componenti aggiuntive, nazionali e comunitarie, della spesa in conto capitale nelle aree sottoutilizzate sono quantificate sulla base dell'elaborazione di un conto risorse impieghi dei flussi di cassa del Settore statale (gestione Bilancio + Tesoreria dello Stato)²⁶. L'elaborazione coglie in modo tempestivo le erogazioni destinate alle aree sottoutilizzate in una fase successiva al trasferimento dal bilancio, in cui le risorse affluiscono ai conti correnti di tesoreria degli enti decentrati e di qui all'economia, oppure verso i conti di altri enti pubblici²⁷.

Il conto considera i flussi finanziari alimentati dalle risorse aggiuntive finalizzate al riequilibrio economico territoriale del Paese, riconducibili a due principali fonti di finanziamento:

- a) le risorse nazionali specificamente destinate alle aree sottoutilizzate che vengono determinate annualmente con le autorizzazioni della Legge finanziaria mediante il Fondo FAS (stanziato in tabella D e successivamente ripartito con le delibere del Cipe);
- b) le risorse comunitarie provenienti dal bilancio comunitario e dal suo cofinanziamento con risorse nazionali, queste ultime determinate dal Fondo di rotazione (anche questo alimentato annualmente con legge Finanziaria in tab. D).

²⁶ Il "conto risorse e impieghi per le aree sottoutilizzate", viene pubblicato annualmente, oltre che in questo Rapporto, anche nella Relazione Generale sulla Situazione economica del Paese, a cui si rimanda per le note metodologiche.

²⁷ Si tratta di un'elaborazione indicativa che approssima il flusso finanziario sul livello territoriale decentrato. Di questo considera solamente la parte originata dal trasferimento dal bilancio dello Stato che successivamente si trasformerà in spesa dell'ente territoriale (a volte con ulteriori passaggi ad es. sul sistema bancario). L'analisi sarebbe più completa e puntuale se si potesse costruire un conto che parta dalla spesa dei singoli bilanci degli enti centrali e decentrati per fonte di finanziamento. Le informazioni possono dunque differire da quelle provenienti da altre fonti informative sulla spesa aggiuntiva in conto capitale a causa dell'universo di riferimento e della tempistica della spesa.