MATERIALI UVAL
Analisi e studi
Documenti
Metodi

Numero 6, Anno 2005

MISURARE I RISULTATI DELL'INTERVENTO PUBBLICO: I NUMERI PER VALUTARE GLI EFFETTI TERRITORIALI DELLE POLITICHE

S. De Luca, F. Nusperli, A. Sferrazzo, A. Tancredi, M. Volpe

Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo
Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici

L'*Unità di valutazione degli investimenti pubblici* (UVAL) svolge attività di supporto tecnico alle amministrazioni pubbliche, elaborando e diffondendo metodi per la valutazione dei progetti e dei programmi d'investimento pubblico *ex ante*, *in itinere* e *ex post*, anche al fine di ottimizzare l'utilizzo dei Fondi strutturali comunitari. L'Unità partecipa alla rete dei nuclei di valutazione regionali e centrali.

E' stata istituita, nella sua forma attuale, nell'ambito del riordino delle funzioni di promozione dello sviluppo assegnate al Ministero dell'Economia e delle Finanze avviato con la costituzione, nel 1998, del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione. Formata da un massimo di 30 componenti coordinati da un Responsabile, è parte del Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, posto alle dirette dipendenze del Capo Dipartimento, ai sensi del D.M. 19 dicembre 2000, recante *Modifiche al riassetto organizzativo dei dipartimenti centrali del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica.*

L'Unità fornisce valutazioni sulla rispondenza dei programmi e progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, nonché sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate.

La collana *Analisi e studi* dei **Materiali UVAL** intende promuovere la circolazione, in versione provvisoria e allo scopo di raccogliere commenti e suggerimenti, di lavori di ricerca condotti da componenti e collaboratori dell'Unità di Valutazione o presentati da studiosi esterni nell'ambito di seminari e convegni organizzati dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo.
I lavori pubblicati nella collana riflettono esclusivamente le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità dell'Unità, del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo o del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Collana Materiali Uval

Direttore responsabile: Laura Raimondo
Segreteria di redazione: materialiuval.redazione@tesoro.it
Progetto grafico a cura dell'Ufficio per la Comunicazione e le Relazioni esterne del DPS
Autorizzazione Tribunale di Roma n. 306/2004

Finito di stampare nel novembre 2005

Materiali UVAL è pubblicato anche in formato elettronico all'indirizzo http://www.dps.mef.gov.it/materialiuval

Misurare i risultati dell'intervento pubblico: i numeri per valutare gli effetti territoriali delle politiche

Sommario

L'analisi territoriale della spesa pubblica, possibile oggi con un grado di attendibilità assai superiore al passato grazie agli investimenti compiuti nel miglioramento dell'informazione, consente di analizzare i punti di forza e i limiti della crescita recente della spesa in conto capitale del Sud. La quota di tale spesa è superiore nel Sud rispetto alla quota della popolazione, coerentemente con l'obiettivo di sviluppo dell'area e a parziale correttivo all'andamento della spesa corrente, che contribuisce invece alla persistenza di squilibri territoriali. Un'analisi più approfondita delle componenti di tale spesa - investimenti e trasferimenti a imprese e famiglie - mostra tuttavia come la quota destinata a investimenti, pur essendosi accresciuta come da obiettivo di *policy,* resta ancora troppo bassa rispetto all'obiettivo di ridurre il divario infrastrutturale e di servizi per cittadini e imprese. Il lavoro articola l'analisi per regione, livello di governo, settore e categoria economica attraverso i Conti Pubblici Territoriali (CPT) del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo. La disponibilità di dati tempestivi e la possibilità di riferirsi a un universo particolarmente ampio arricchiscono le analisi proposte, potendosi queste avvalere sia dei risultati dell'Indicatore anticipatore, uno strumento statistico che riduce il ritardo temporale a soli sei mesi, sia dei dati relativi alla componente allargata del Settore Pubblico a livello centrale e locale, caratteristica distintiva dei dati CPT rispetto alle altre componenti del sistema delle statistiche di finanza pubblica.

Measuring the results of public intervention: data for evaluating the territorial impact of policies

Abstract

The reliability of territorial analysis of public spending has significantly improved over recent years, due to the investments in improving the availability and quality of information. In particular, it is now possible to analyse the strengths and weaknesses of the recent increase in capital expenditure in the South of Italy. The share of such spending in the South is greater than the area's share of total population, in line with the goal of fostering development and partially correcting the trends of current expenditure, which tend to reinforce the persistence of regional disparities. However, a more detailed analysis of the different components of current expenditure - including investment and transfers to public and private enterprises and households - shows that although the proportion or resources devoted to investment has increased in line with the policy objective, it remains insufficient for narrowing the disparities of infrastructures, services to citizens and enterprises. Drawing on the wealth of information available in the Department for Development Policies' database on the Regional Public Accounts (RPA), which measure public financial flows at the territorial level, the paper analyses spending by region, level of government, sector and economic category. The analysis is enriched by the availability of timely data and the coverage of a particularly broad universe. In particular, the analysis is based on both the public capital expenditure Indicator, a statistical tool which reduces the lag in data availability to only six months, and on data on the wider public sector at both the central and local level, a feature that distinguishes RPA data from the other components of the system of public finance statistics.

Autori
Simona De Luca, Federico Nusperli, Antonio Sferrazzo, Alessandra Tancredi, Mariella Volpe, ***Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze.***

Una versione preliminare della presente pubblicazione è stata presentata alla XXVI Conferenza scientifica annuale dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRE) dal titolo ***"Città e regioni del Sud Europa - Trasformazioni, coesione, sviluppo" Napoli, 17-19 Ottobre 2005.***

Si ringrazia il Prof Aurelio Bruzzo che ha discusso il documento nella sessione della conferenza AISRE dedicata a "Gli effetti delle politiche".

Si ringraziano Fabrizio Barca e Francesca Utili per i preziosi commenti e suggerimenti e Franca Acquaviva per la sempre attenta collaborazione all'editing del testo.

Indice

I. La spesa pubblica regionalizzata: obiettivi e confronto tra Italia e Regno Unito 7

II. L'esperienza italiana: la banca dati Conti Pubblici Territoriali 9

III. L'uso dei Conti Pubblici Territoriali per misurare l'intervento pubblico 11

IV. Come si distribuisce la spesa pubblica sul territorio italiano? 12

V. La spesa in conto capitale e il territorio: quale ruolo di investimenti e trasferimenti? 19

VI. La spesa in conto capitale e i settori di intervento: quali priorità? 28

VII. La spesa in conto capitale e i livelli di governo: chi, come e quanto spende? 35

Bibliografia 43

APPENDICE: La banca dati Conti Pubblici Territoriali (CPT) 45

I. La spesa pubblica regionalizzata: obiettivi e confronto tra Italia e Regno Unito

I decisori pubblici, governo e *policy maker,* e gli analisti che approfondiscono e interpretano la sfera dell'economia pubblica mostrano un bisogno sempre più esplicito di dati accurati sui flussi di spesa pubblica a livello regionale.

Conoscere non solo *quanto si spende* ma anche *dove si spende* è un bisogno fondamentale per garantire la necessaria trasparenza della pubblica gestione e per poter verificare criteri di efficienza economica e di equità. Spesso i decisori riescono ad avere una dimensione, seppur stimata, dell'entità complessiva della spesa, ma hanno informazioni e percezioni molto meno precise rispetto a quanto si spende in ciascun territorio. Il dettaglio territoriale di dati di spesa pubblica rappresenta perciò uno strumento fondamentale a) per misurare le ineguaglianze inter e intraregionali e b) per sviluppare la capacità di analisi dell'impatto regionale di una vasta gamma di politiche.

La disponibilità di dati sistematici e metodologicamente rigorosi sui flussi di spesa regionali consente all'analista e al *policy maker* di:

- definire valori di riferimento degli *input* pubblici rispetto ai quali valutare realizzazioni e risultati (*output* ed *outcome)* della spesa o delle attività di *policy*;
- verificare se le politiche sono state perseguite appropriatamente, laddove la spesa o alcune sue componenti siano il risultato di decisioni politiche;
- identificare le tipologie di spesa che consentono più di altre di generare sinergie tra flussi economici aventi origini diverse;
- avviare una attività di analisi dei flussi a livello subregionale.

La conoscenza dei flussi regionali di spesa è inoltre presupposto indispensabile per poter comprendere le variabili alla base della diversa distribuzione territoriale, per arrivare cioè a identificare le determinanti dei livelli di spesa. Le spese pubbliche possono infatti mantenersi a livelli diversi tra le regioni per tre principali motivi:

- differenti livelli di bisogno;
- differenti livelli di costo dei servizi pubblici;
- scelte di *policy* che possono portare alla decisione di spendere relativamente di più o relativamente di meno in una determinata area.

Nella maggior parte dei casi la non conoscenza dei flussi rende impraticabile la conoscenza della *ratio* dei differenziali.

L'informazione regionale sui flussi finanziari pubblici rappresenta inoltre un miglioramento nella qualità e disponibilità delle statistiche pubbliche per:

- supportare l'obiettivo chiave della *policy* volto a incrementare la crescita di tutte le aree e a ridurre il persistente *gap* di crescita tra territori;
- riflettere adeguatamente i cambiamenti in atto a livello territoriale garantendo una natura dei dati coerente con gli obiettivi di conoscenza e una frequenza di aggiornamento adeguata;
- rispondere a principi di rilevanza, integrità, qualità e accessibilità dell'informazione.

Perseguire e realizzare obiettivi di questo tenore non è semplice. Non a caso essi appaiono nel dibattito internazionale come dei principi ispiratori, degli obiettivi cui tendere nel lungo periodo. L'effettiva ricostruzione della distribuzione territoriale dei flussi costituisce per lo più un adattamento rispetto a tali obiettivi, anche nei paesi che vantano una spiccata sensibilità in materia e che più hanno lavorato in tale direzione.

Riquadro A – La regionalizzazione dei flussi di spesa pubblica nel Regno Unito

Nel Regno Unito, a esempio, benché risulti ricchissimo il dibattito teorico (Short 1978, 1981, 1982; McLean 2003; McLean *et al.* 2003; Bramley *et al.* 2000; Bramley - Evans 2000; Cameron *et al.* 2004) e l'utilizzo di dati regionalizzati per le scelte programmatiche vanti una lunga tradizione (HM Treasury, vari anni; ONS, vari anni), 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. Un ruolo rilevante assumono in tale esercizio i diversi Dipartimenti della Amministrazione Pubblica con responsabilità nella allocazione regionale della spesa. Ciascun Dipartimento disaggrega il dato attribuendo un valore a ciascuna delle nove regioni inglesi, utilizzando criteri di ripartizione che si basano sull'andamento storico della spesa, sulla popolazione regionale, sul PIL regionale, su indicatori specifici legati al programma o anche su dati di proprietà della stessa Amministrazione. L'esercizio è evidentemente vincolato al totale della spesa di ciascun Dipartimento e alla spesa complessiva della Amministrazione Pubblica centrale.

Al fine di ridurre l'inevitabile discrezionalità che tale modalità comporta, negli ultimi anni sono stati effettuate alcune importanti analisi (McLean 2003; Bramley 2000; Bramley - Evans 2000) finalizzate a migliorare la disponibilità delle informazioni esistenti, a omogeneizzare i criteri utilizzati e a individuare metodologie per affinare le stime prodotte. Tali approfondimenti, indagini *una tantum* con carattere di ricerche analitiche, hanno fornito indicazioni operative volte a migliorare i criteri di riparto dei flussi di spesa e hanno anche offerto specifiche raccomandazioni per l'HM Treasury, per tutti i Dipartimenti della Pubblica Amministrazione coinvolti e, secondo lo standard inglese, anche per i politici. In particolare i lavori più rilevanti sono due. Il primo è un lavoro commissionato dal ODPM (Office of the Deputy Prime Minister) con il supporto del HM Treasury e del DEFRA (Department of Environment, Food and Rural Affairs) e realizzato dal Politic Group del Nuffield College e da esperti del HM Treasury nel corso del 2003. Il secondo lavoro è stato svolto per il DETR (Department of Environment, Transport and the Regions) da Bramley *et al.* Quest'ultimo tenta una prima e parziale ricostruzione usando un approccio *bottom up*, basato cioè su una ricostruzione dal basso dei flussi. In realtà però lo studio ha lo scopo di ricostruire i flussi non tanto a livello regionale quanto a livello locale e si fonda sull'obiettivo di allocare il costo dei servizi presso i loro immediati beneficiari. Le aree oggetto di studio sono solo tre grandi aree urbane: Londra, Liverpool e Notthingam. Si tratta, in definitiva, di un approccio più vicino a quello della analisi dei servizi pubblici e quindi piuttosto diverso da quello presente nel filone della ricostruzione dei flussi finanziari.

II. L'esperienza italiana: la banca dati Conti Pubblici Territoriali

L'esperienza italiana di regionalizzazione dei dati di spesa pubblica, promossa e sostenuta dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS) del Ministero dell'Economia e delle Finanze con il diretto contributo tecnico e metodologico di tutte le Regioni e Province Autonome in cui è articolato il territorio nazionale, segue una logica di tipo *bottom up,* basata quindi sulla ricostruzione dei flussi finanziari dei singoli territori che, per aggregazione, forniscono l'ammontare complessivo italiano.

Le informazioni relative ai flussi di spesa disponibili dalla banca dati Conti Pubblici Territoriali (CPT)[1] sono infatti il risultato di una ricostruzione effettuata sulla base dei bilanci consuntivi di enti e amministrazioni pubbliche e tengono quindi conto di dati contabili definitivi relativi a spese effettivamente realizzate. Ciascun ente viene considerato quale erogatore di spesa finale, eliminando i flussi intercorrenti tra i vari livelli di governo, quindi attraverso un processo di consolidamento degli stessi. Le informazioni contenute nella banca dati CPT consentono di effettuare analisi su diversi universi di riferimento: la Pubblica Amministrazione (PA) e il Settore Pubblico Allargato (SPA), che comprende, oltre alla PA, società per le quali è possibile riscontrare un controllo (diretto e indiretto) da parte di Enti Pubblici..

I dati sono disponibili, anche in considerazione dei tempi di elaborazione dei bilanci da parte dei diversi enti, con circa 12-18 mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento delle informazioni. Viene però effettuata una stima, tramite uno strumento statistico elaborato dal DPS e denominato Indicatore anticipatore (IA), con l'obiettivo di ridurre il *lag* temporale di disponibilità dei dati per alcuni aggregati contabili di particolare interesse per la *policy*. L'IA fornisce, relativamente alla spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, stime regionalizzate con soli sei mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento[2].

La banca dati CPT viene sottoposta a un costante affinamento teorico e metodologico[3], anche avvalendosi di approfondimenti specifici (Coppi - Giordani 2005; Malizia 2005), nella convinzione che la trasparenza e la qualità nella produzione dei conti pubblici territoriali costituisca un elemento chiave per fondare valutazioni e scelte su basi solide.

---

[1] cfr. Appendice e quanto riportato su www.dps.mef.gov.it/cpt

[2] cfr. "L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale", Materiali UVAL, Numero 1, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze. La pubblicazione è disponibile all'indirizzo www.dps.mef.gov.it /materialiuval

[3] cfr. Nota 2

Il processo attraverso cui le informazioni di base vengono raccolte infine è un vero e proprio esempio di *capacity building*: il gruppo di lavoro CPT è stato infatti articolato, fin dalla sua creazione nel 1994, in un Nucleo Centrale – attivo presso l'Unità di Valutazione degli investimenti pubblici del DPS – e da 21 Nuclei operanti presso tutte le Regioni e Province Autonome. Si tratta di fatto di un sistema *federato ante litteram,* segnale di una forte scelta operata a livello di progetto: la produzione di conti territoriali infatti sarebbe stata ipoteticamente realizzabile anche con una organizzazione esclusivamente centralizzata. L'ambizione è però stata, fin dall'inizio, quella di realizzare una banca dati che possa rappresentare un effettivo strumento per il governo delle Regioni e che dunque ne veda la diretta partecipazione in fase di costruzione. La rete dei Nuclei regionali CPT rappresenta oggi non solo una capillare rete fisica, ma soprattutto una rete di metodi condivisi.

Rispetto alla fondamentale distinzione tra *spesa in* (*expenditure in)* e *spesa per* (*expenditure for)* le regioni, concettualizzata da Short (Short J.1978) e ripresa poi da tutta la letteratura successiva (Short 1981; McLean 2003; McLean *et al.* 2003; Cameron *et al.* 2004) la scelta teorica originaria di CPT è quella del criterio *spesa in.*

In base a tale distinzione è possibile classificare la spesa pubblica regionale in due modi distinti :

- la *spesa* è *in* una regione se fisicamente avviene in essa *indipendentemente* da dove producono il loro effetto i benefici che dalla spesa derivano;
- la *spesa* è *per* una regione se i destinatari (individui e imprese) in quella regione sono i beneficiari di essa. In questo caso i benefici sono calcolati *indipendentemente* da dove gli input di spesa si sono prodotti.

Il concetto di *spesa per* ruota intorno al concetto di *beneficio*, il concetto di *spesa in* si rifà alla articolazione *finanziaria* con cui le spese sono classificate e tende ricostruire *dove* le spese sono state effettuate.

Il conto CPT è un conto finanziario "reale", cioè senza riclassificazioni o stime sulle fonti dirette; la ricostruzione dei flussi di spesa e di entrata è effettuata, come detto, sulla base dei bilanci consuntivi degli enti considerati, tenendo conto cioè dei dati definitivi dei flussi finanziari effettivamente realizzati. L'attività di riclassificazione delle fonti di base è complessivamente limitata. Alcuni interventi, effettuati nel corso della recente revisione e finalizzati all'esigenza (propria anche della Unione Europea e della Contabilità Nazionale) di privilegiare, rispetto alla natura contabile, la finalità economica

della spesa, hanno avuto un obiettivo di chiarezza e pulizia contabile e non hanno modificato la natura *finanziaria* del *dato* e del *conto* (cfr. Riquadro A).

III. L'uso dei Conti Pubblici Territoriali per misurare l'intervento pubblico

Le informazioni della banca dati CPT e dell'Indicatore anticipatore sono ormai largamente utilizzate sia per l'analisi (Bordignon *et al.* 2005 e 2005bis; Buglione 2005; Di Palma *et al.* 2005; Marrocu *et al.* 2005; Pigliaru *et al.* 2005; Zanardi - Arachi 2005) che per la valutazione di scelte di *policy* (DPS 2003; DPS 2003 bis; DPS vari anni).

In questo *paper* i dati CPT utilizzati per offrire una misurazione dell'intervento pubblico nei diversi territori regionali, presentano alcune innovazioni:

- viene utilizzata, con riferimento al Settore Pubblico Allargato, l'intera serie storica CPT, consolidata alla luce della recente revisione della banca dati[4], per un arco temporale che copre gli anni dal 1996 al 2003 (per quest'ultimo anno si tratta di un dato non ancora definitivo);
- limitatamente alle spese in conto capitale della Pubblica Amministrazione per le quali è disponibile la stima dell'IA, la serie storica arriva fino al 2004;
- la serie viene utilizzata in valori costanti, deflazionata riportando tutti i valori a prezzi 1999[5]. Ciò al fine di sfruttare appieno la profondità temporale disponibile e di consentire una lettura corretta degli andamenti.

Sulla base del ricco *set* di informazioni disponibili, l'analisi viene svolta guardando le scelte di *policy* da molteplici angolature e con riferimento a diverse chiavi di lettura. Le informazioni vengono articolate per regione, livello di governo, settore e categoria economica, verificando di volta in volta la tesi interpretativa proposta e approfondendone la sensibilità al variare del territorio regionale considerato, del livello di governo coinvolto, del settore interessato.

Nel paragrafo 4, il lavoro affronta il problema generale della dimensione complessiva della spesa a livello regionale e degli effetti territoriali della distribuzione delle risorse. Successivamente ci si concentra, entrando più specificamente su domande di *policy*, sulla

[4] cfr. Appendice e quanto riportato su www.dps.mef.gov.it/cpt
[5] I dati assoluti sono stati deflazionati utilizzando il deflattore del PIL, calcolato come rapporto tra il valore del PIL reale a prezzi 1999 e il valore del PIL corrente.

sola spesa in conto capitale che, seppur molto più contenuta dal punto di vista dimensionale, è la componente più discrezionale e manovrabile da parte dei decisori pubblici. Il paragrafo 5 offre una lettura dell'articolazione della spesa in conto capitale tra investimenti e trasferimenti a famiglie e imprese, pubbliche e private. In questo caso l'obiettivo di *policy* esplicitato è quello di ridurre la quota dei trasferimenti alle imprese, attraverso il sostegno alla spesa per investimenti pubblici che costituiscono la vera condizione per ridurre il *gap* infrastrutturale esistente tra diverse regioni. Al tempo stesso si cerca di indagare, al di là della mera definizione contabile, l'effettivo significato economico di alcune voci classificate tra i trasferimenti. Il paragrafo 6, articolando la spesa in conto capitale per settori, permette di comprendere in quali ambiti si sia effettivamente concentrata nell'ultimo decennio la spesa in conto capitale e quali dinamiche abbia mostrato negli ultimi anni. L'articolazione settoriale risente di differenze regionali? I settori-chiave per lo sviluppo dei territori mostrano andamenti di rilievo? Nel paragrafo 7 l'attenzione si sposta alla lettura per livelli di governo. In un periodo storico in cui il decentramento amministrativo è in fase di attuazione, la spesa pubblica segnala effettivamente andamenti che riflettono le scelte politiche devolutive effettuate? La lettura territoriale proposta offre un contributo all'approfondimento delle diverse realtà esistenti e a come si configurino, in questo contesto, i ruoli dell'Amministrazione Centrale, dell'Amministrazione Locale e degli altri enti del Settore Pubblico Allargato.

IV. Come si distribuisce la spesa pubblica sul territorio italiano?

Il principio di equità orizzontale è il principio base di ogni politica di intervento pubblico: richiede l'*uguale trattamento* di *eguali*. È evidente che sia la definizione di *uguale trattamento* che la definizione di *eguali* deriva dal concetto di equità che si utilizza[6]. In prima approssimazione e in termini generali assumiamo la definizione secondo cui *uguale trattamento* si riferisce all'ammontare di beni e servizi pubblici di cui ciascun individuo può godere.

[6] Il concetto di equità più elementare è quello di *equità di input*, in base al quale individui aventi le stesse caratteristiche dovrebbero ricevere o avere la possibilità di ricevere lo stesso ammontare di risorse pubbliche. Ciò non garantisce *equità di output*; infatti l'uguaglianza di spesa tra individui diversi non necessariamente produce, stante la diversità di qualità e di efficienza nelle erogazioni pubbliche, uguaglianza nelle prestazioni offerte. Né l'uguale spesa e/o l'uguale prestazione garantiscono *equità di outcome*, essendo l'uguaglianza di benefici molto influenzata dalle caratteristiche e dalle preferenze individuali" (per approfondimenti cfr. Arrow, 1970, Bordignon *et al.*, 2005)

La banca dati CPT consente di avvicinarsi molto alla possibilità di misurare l'*eguale trattamento*, e, definendo adeguatamente la misura di equità, di quantificarlo con ragionevole certezza. In particolare è possibile misurare l'*equità di input*, la possibilità cioè che ciascun individuo in territori diversi riceva lo stesso ammontare di risorse pubbliche; ciò che evidentemente i dati CPT, per la loro natura di conto esclusivamente finanziario, non consentono di misurare è l'*equità di output* sia tra individui che tra territori. Fissati tali confini è dunque possibile, con un supporto empirico solido, verificare gli effetti territoriali delle politiche di spesa attraverso la chiave interpretativa del principio di *equità di input*.

L'equità tra territori è la precondizione per il perseguimento dell'equità tra individui ed imporrebbe che l'ammontare di risorse disponibili sia ragionevolmente simile a parità di condizioni.

Facendo riferimento al complesso del Settore Pubblico Allargato e alla totalità della spesa pubblica regionalizzata, pari a circa 690 miliardi di euro nel periodo 1996-2003, il 71,6 per cento di tale ammontare è concentrato nelle regioni del Centro-Nord, mentre il 28,4 per cento nel Mezzogiorno (cfr. Figura IV.1a). Ciò significa che il cittadino del Centro-Nord dispone mediamente di un ammontare, calcolato in valori costanti, pari a 13.546 euro procapite rispetto ai 9.500 euro del cittadino del Mezzogiorno, facendo quindi registrare cioè circa un 43 per cento in più (cfr. Figura IV.1b).

Il Mezzogiorno dispone quindi di una quota di spesa pubblica leggermente superiore alla corrispondente quota di PIL (24,5 per cento) e significativamente inferiore alla relativa quota di popolazione (36,2 per cento, cfr. Tavola IV.1). Il Centro-Nord, di converso, dispone di una quota di spesa pubblica leggermente inferiore a quella del PIL e abbastanza superiore a quella della rispettiva popolazione. Il modello territoriale che i dati delineano si era già intravisto nel dibattito che storicamente si è concentrato sul tema (Geri - Volpe 1985; Geri - Volpe 1993; Moro 1994). La conferma che offrono i dati appena analizzati rappresenta comunque un significativo passo avanti in virtù della solidità dei numeri su cui oggi si possono basare le analisi.

Figura IV.1a SPA: Spesa pubblica totale
media 1996-2003, percentuali

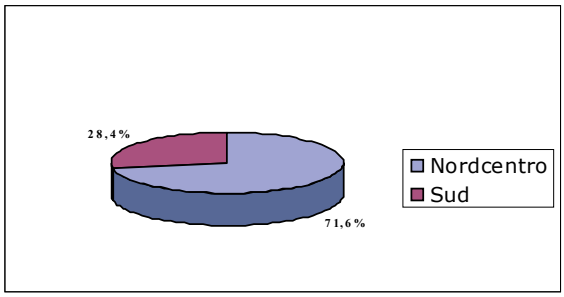
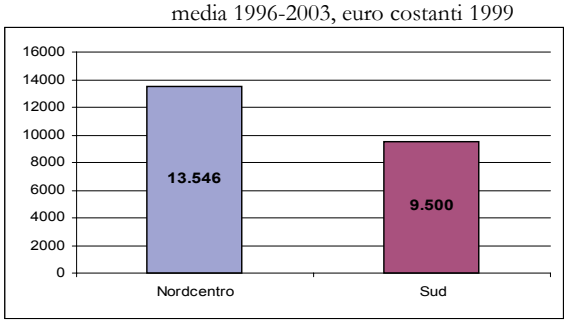


Figura IV. 1b SPA: Spesa pubblica procapite
media 1996-2003, euro costanti 1999



Fonte: DPS – UVAL Banca dati CPT

La maggior parte dell'effetto di differenziazione territoriale tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno è imputabile alla spesa corrente che, oltre a costituire circa il 90 per cento del bilancio pubblico, è la componente più rigida e meno manovrabile a fini di *policy*, poiché segue il processo di sviluppo piuttosto che anticiparlo e concorre in definitiva al mantenimento degli squilibri.

La spesa in conto capitale – in particolare se considerata secondo una delle sue possibili definizioni, ovvero quella coerente con la Contabilità Nazionale[7] – è costituita da investimenti e trasferimenti pubblici ed il contributo di queste poste contabili corregge parzialmente, come vedremo nel seguito del lavoro, tali effetti generando un complessivo effetto distributivo. È però da osservare come, al di là di una parte della spesa in conto capitale allocata sul territorio in base a un chiaro criterio stabilito *ex ante* e basato su metodi quantitativi definiti (Brezzi - Pennisi - Utili 2005), la quasi totalità della spesa pubblica risulti distribuita territorialmente in base a criteri eterogenei e diversi per ciascuna area di intervento (procapite, *demand led*,…), determinando l'effetto finale complessivo di cui alle Figure I.1a e I.1b.

---

[7] Per effettuare specifiche analisi sugli effetti territoriali delle *policy* (anche in relazione all'attuazione della politica di coesione comunitaria e delle strategie delineate per la definizione delle politiche nazionali di sviluppo regionale), le informazioni estratte dalla banca dati vengono *aggregate in un modo confrontabile* con il dato ufficiale dei Conti Nazionali diffuso dall'ISTAT, pur mantenendo integralmente la natura di dato finanziario. La definizione di *Spesa in conto capitale coerente con la Contabilità Nazionale* viene ottenuta escludendo dal conto capitale finanziario le voci relative a concessione di crediti e anticipazioni e partecipazioni azionarie e conferimenti. Le voci di dettaglio che compongono quindi la *Spesa in conto capitale coerente con la Contabilità Nazionale* sono: Beni e opere immobiliari; Beni mobili macchine e attrezzature; Trasferimenti in conto capitale (a: famiglie e istituzioni sociali, imprese private e imprese pubbliche); Somme non attribuibili in conto capitale.

Di particolare interesse risulta pertanto un esercizio controfattuale, finalizzato a misurare non più l'effetto territoriale *ex post* degli interventi di spesa, così come appena descritto, ma l'analisi dell'allocazione teorica che deriverebbe dalla ipotetica applicazione di un parametro perequativo *ex ante* alla distribuzione complessiva della totalità delle risorse finanziarie di spesa pubblica.

Analisi e studi recenti (McLean - McMillan 2003; McLean *et al.* 2003) hanno considerato con particolare enfasi l'inverso del PIL quale indicatore di fabbisogno generale, robusto e non manipolabile, trasparente e in grado di garantire l'equità necessaria per l'allocazione delle risorse pubbliche ai territori. Si tratta di un criterio a nostro giudizio non particolarmente sofisticato ma, come si è detto, fortemente sostenuto dal confronto internazionale oggi disponibile. Una simulazione della situazione di vantaggio/svantaggio territoriale che si sarebbe determinata se il totale della spesa pubblica italiana si fosse distribuito in base all'indicatore definito dall'inverso del PIL procapite produce un risultato fortemente intuitivo: tutte le Regioni del Mezzogiorno ne risulterebbero avvantaggiate a scapito delle Regioni del Centro-Nord. L'Italia che se ne delineerebbe appare però anche troppo marcatamente riequilibrata, secondo pesi che non riescono a tenere conto anche di esigenze strutturali dei territori più avanzati. Probabilmente è troppo consistente la distanza esistente nella dimensione del PIL procapite tra le due macro aree del Paese. Un criterio di distribuzione della spesa basato su tale indicatore deve forse essere più correttamente applicato tra aree con squilibri meno forti e caratterizzate da un certo grado di omogeneità (a titolo di esempio potrebbe essere utilizzato nella distribuzione interna tra le regioni del Mezzogiorno e, distintamente, tra le regioni del Centro-Nord).

L'esercizio mostra comunque la forte sensibilità territoriale ai criteri di allocazione adottati e la significativa differenziazione regionale che ne deriva. Esiste in Italia, come si è detto, anche una concreta esperienza di ripartizione di risorse pubbliche basata su indicatori statistici. Si tratta dei criteri di allocazione delle risorse aggiuntive a favore delle aree sottoutilizzate. Una analisi approfondita su metodi e dati utilizzati conferma la effettiva sensibilità territoriale ai criteri di riparto adottati (Brezzi - Pennisi - Utili 2005).

Concentrando l'attenzione sulla componente della spesa pubblica rappresentata dalla spesa in conto capitale, componente maggiormente manovrabile del bilancio e quindi strumento di elezione per le politiche di sviluppo attuate in Italia a partire dal 1998 (Bruzzo - Volpe 2001), si è già osservato che, pur essendo di diverso ordine di

grandezza rispetto alla spesa corrente[8] essa evidenzia una coerenza con gli obiettivi di riequilibrio territoriale avvantaggiando le regioni meno sviluppate e generando un effetto distributivo. La quota media sul totale Italia della spesa in conto capitale (secondo la definizione coerente con la Contabilità Nazionale, cfr. nota 7) del Settore Pubblico Allargato per il periodo 1996-2003 è pari al 37,9 per cento, rispetto al 62,1 per cento del Centro-Nord (Figura IV.2a); il cittadino del Mezzogiorno dispone di 981 euro procapite costanti rispetto ai 911 euro del corrispondente cittadino del Centro-Nord (Figura IV.2b). Nel complesso quindi il cittadino del Mezzogiorno ha avuto a disposizione negli ultimi anni 70 euro costanti procapite di spesa in conto capitale in più rispetto al cittadino del Centro-Nord (pari a circa il 7,6 per cento in più).

Figura IV.2a SPA: Spesa in conto capitale (CK)
media 1996-2003, percentuali

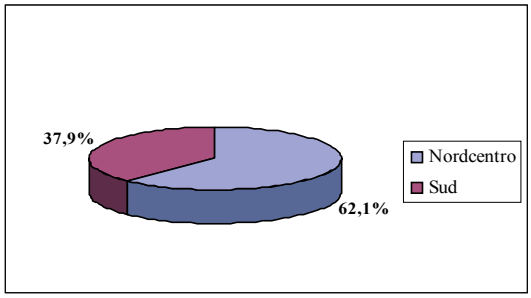
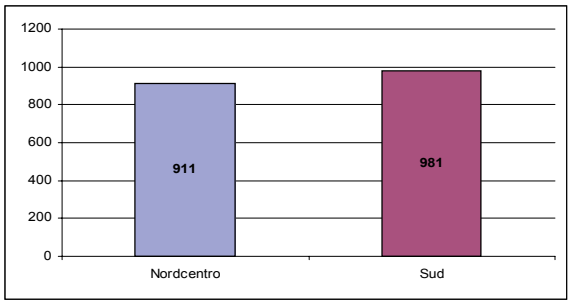


Figura IV.2b SPA: Spesa procapite CK
media 1996-2003, euro costanti 1999



Fonte: DPS – UVAL Banca dati CPT

Il raggiungimento di un adeguato volume di spesa in conto capitale rappresenta uno dei principali obiettivi di politica economica con particolare riferimento all'attuazione della politica di coesione comunitaria; inoltre permane quale leva principale per la realizzazione degli obiettivi di crescita del Mezzogiorno, come si evidenzia dal confronto con i principali indicatori economici.

Tavola IV. 1 Indicatori della distribuzione territoriale
media 1996-2003, percentuali

	Popolazione	PIL	Spesa totale	Spesa in conto capitale di C. N.
Centro-Nord	63,8	75,5	71,6	62,1
Mezzogiorno	36,2	24,5	28,4	37,9
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: ISTAT, DPS – UVAL Banca dati CPT

[8] La spesa in conto capitale rappresenta circa un 8 per cento della spesa pubblica totale.

Una quota di spesa in conto capitale superiore nel Mezzogiorno alla rispettiva quota di popolazione, appare coerente con l'obiettivo di sviluppo dell'area e costituisce un parziale correttivo all'andamento della spesa corrente, che contribuisce invece, come si è detto, alla persistenza degli squilibri territoriali.

Un forte sostegno allo sviluppo del Mezzogiorno è stato offerto, negli anni oggetto di analisi, soprattutto attraverso la componente di spesa pubblica finalizzata al riequilibrio economico sociale del Paese e finanziata con risorse pubbliche aggiuntive alimentate da due principali fonti:

- le risorse nazionali del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) determinate annualmente con le autorizzazioni iscritte nel Fondo (stanziato in tabella D della Legge Finanziaria) e successivamente ripartite con delibere CIPE sui vari strumenti legislativi;
- le risorse comunitarie in attuazione degli impegni assunti nel QCS, provenienti dai Fondi Strutturali del bilancio comunitario e dal suo cofinanziamento nazionale, complessivamente determinate dal Fondo di rotazione.

Queste due fonti complessivamente destinano al Mezzogiorno in termini programmatici, rispettivamente l'85 e il 100 per cento delle proprie risorse stanziate.

L'effetto complessivamente redistributivo della spesa in conto capitale deriva dunque essenzialmente dal fatto che larga parte della componente di spesa finalizzata allo sviluppo (FAS e Fondi Strutturali) viene allocata territorialmente in base a un criterio *ex ante formula based* (Brezzi - Pennisi - Utili 2005) finalizzato a una maggiore redistribuzione e un migliore equilibrio delle sue componenti.

Ciò è coerente con quanto sancito dall'art. 119 comma 5 della Costituzione Italiana, attraverso cui lo Stato realizza una perequazione *ulteriore* rispetto a quella finanziaria *già* prevista dal comma 3 (Fondo perequativo) del medesimo articolo. Con il comma 5 si delineano azioni di sostegno ai territori in particolari situazioni di bisogno, con interventi dello Stato volti a rimuovere i divari strutturali e di crescita e a creare le condizioni minime di contesto necessarie a consentire l'effettivo esercizio dei diritti di cittadinanza. La peculiarità degli interventi di cui al comma 5 è rinvenibile proprio nel *carattere complementare, aggiuntivo e non ordinario* di tali interventi rispetto al *normale esercizio* delle funzioni attribuite agli enti territoriali, il cui fabbisogno di spesa è coperto con le fonti finanziarie individuate ai commi 2 e 3 dell'art.119.

Al tempo stesso, al fine di assicurare l'efficacia della politica regionale (finanziata da FAS e Fondi Strutturali), gli impegni programmatici del Governo per il Mezzogiorno prevedono anche un obiettivo di spesa relativo alle politiche nazionali settoriali realizzate con fondi ordinari. Tale obiettivo, fissato nei DPEF e negli accordi con l'Unione Europea, prevede che il 30 per cento della spesa in conto capitale ordinaria di ogni settore sia erogata nel Mezzogiorno. Mediamente dunque tale obiettivo deve assicurare al Mezzogiorno una quota pari al 45 per cento della spesa in conto capitale totale (risorse ordinarie e aggiuntive). La regola deve essere attuata e verificata, oltre che dagli enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione, anche da tutti gli enti appartenenti alla componente allargata del settore pubblico, che concorrono alla realizzazione della spesa in conto capitale e a cui si applicano verifiche e sanzioni in materia di addizionalità[9].

Non è facile monitorare il rispetto di tale regola di allocazione territoriale delle risorse. A oggi si può evidenziare come la quota complessiva della spesa in conto capitale risulti ancora lontana dall'obiettivo programmatico del 45 per cento essendo, in media per gli anni 1996-2003, pari al 37,9 per cento. Restano dunque aperti molti interrogativi sulla componente costituita dalla spesa ordinaria, non sostenuta, come si è detto, da regole precise e definite di riparto territoriale e particolarmente difficile da individuare e misurare anche *ex post* poiché i bilanci pubblici – e di conseguenza la banca dati CPT che li assume come base informativa – non consentono di distinguere la fonte dei flussi finanziari di spesa.

I dati sulla distribuzione territoriale della spesa pubblica analizzati dimostrano come informazioni sistematiche e metodologicamente rigorose possano sostenere e qualificare le scelte del *policy maker*, consentendo tanto la determinazione di criteri *ex ante* di riparto delle risorse tanto l'analisi *ex post* dell'effettiva allocazione avvenuta. Si è già detto però che molti possono essere gli elementi di giudizio da offrire a una attenta e approfondita lettura regionale degli andamenti della spesa pubblica: l'articolazione tra le macro

[9] I Regolamenti Comunitari che disciplinano l'attività dei Fondi Strutturali prevedono che le risorse con cui tali Fondi concorrono al conseguimento degli obiettivi della politica comunitaria abbiano carattere aggiuntivo rispetto alle risorse pubbliche nazionali destinate ai medesimi obiettivi. Più in particolare, il principio di addizionalità stabilisce che, per assicurare un reale impatto economico, gli stanziamenti dei Fondi non possono sostituirsi alle spese pubbliche dello Stato membro che, di conseguenza, dovrà mantenere, nell'insieme delle sue regioni obiettivo 1, le proprie spese pubbliche o assimilabili, a finalità strutturali, a un livello pari almeno all'importo delle spese medie annue in termini reali raggiunto durante il periodo di programmazione precedente. Nel ciclo di programmazione 2000-2006 il principio di addizionalità è sancito dall' art. 11 del Regolamento CE 1260/99.

componenti di spesa corrente e spesa in conto capitale ha già mostrato come sia quest'ultima a sostenere maggiormente una politica redistributiva e come al suo interno diverse fonti di finanziamento concorrano alla sua realizzazione. Nel seguito si propone una lettura di dettaglio della spesa in conto capitale, analizzando innanzitutto il peso, l'andamento storico e le caratteristiche puntuali delle voci che la compongono: gli investimenti e i trasferimenti a famiglie e imprese, pubbliche e private.

V. La spesa in conto capitale e il territorio: quale ruolo di investimenti e trasferimenti?

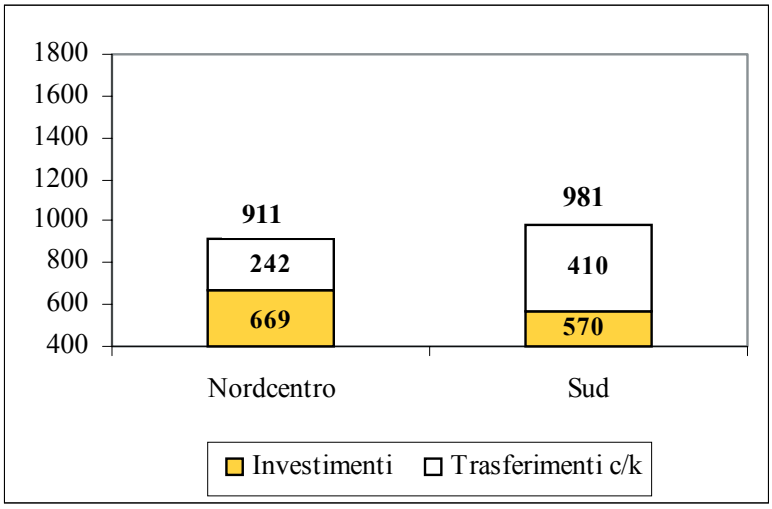
La quota di spesa in conto capitale per ripartizione territoriale (cfr. Tavola IV.1) rappresenta, come si è rilevato, un primo indicatore per valutare l'intensità dell'intervento pubblico con particolare riferimento agli obiettivi di sviluppo volti al riequilibrio tra aree del Paese.

L'analisi e il giudizio sulle effettive scelte di *policy* attuate, può però significativamente arricchirsi con la lettura della composizione interna della spesa in conto capitale ed in particolare con la disaggregazione tra spese per investimenti e spese per trasferimenti di capitale. Infatti al fine di concorrere al riequilibrio del livello di sviluppo la spesa in conto capitale non deve solo essere sostenuta e aumentare, ma deve concentrarsi in investimenti pubblici che costituiscono la condizione per l'offerta di servizi alle imprese e ai cittadini. L'obiettivo dichiarato della *policy* di questi ultimi anni ritiene dunque determinante per il perseguimento di finalità di sviluppo una crescita delle spese dirette, ovvero gli investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali, rispetto a quelle per il sostegno al sistema produttivo registrate tra i trasferimenti in conto capitale a imprese e famiglie. I risultati registrati per gli ultimi anni risultano solo in parte soddisfacenti: la contrazione della quota di spesa in conto capitale destinata ai trasferimenti non è infatti particolarmente accentuata, anche se i dati più recenti sembrano prefigurare un recupero di velocità nel processo di riequilibrio.

Analizzando l'intensità complessiva dell'intervento pubblico si può confermare come la spesa in conto capitale procapite risulti superiore al Sud rispetto al resto del Paese (cfr. Figura IV.2b). Tale superiorità complessiva è tuttavia il frutto di una diversa articolazione per voce economica (cfr. Figura V.1) con una spesa per trasferimenti maggiore nelle regioni meridionali rispetto al Centro-Nord e un rapporto inverso per le spese di investimento. La spesa procapite per investimenti (media 1996-2003) è infatti

pari a 570 euro al Sud a fronte dei 669 al Centro-Nord mentre quella per trasferimenti è pari a 410 al Sud contro i 242 al Centro-Nord.

Figura V.1 SPA: spesa procapite in conto capitale di C.N.
media 1996-2003, euro costanti 1999



Fonte: DPS – UVAL Banca dati CPT

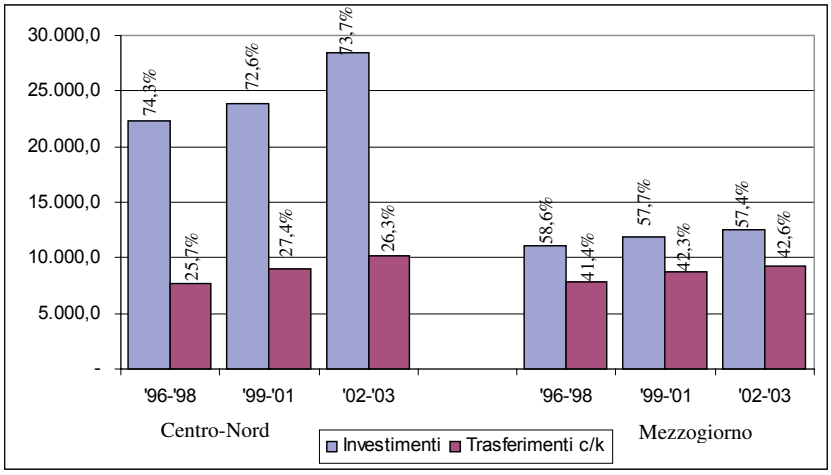
A fronte di una composizione della spesa in conto capitale ancora non ottimale in termini di media del periodo 1996-2003 è importante verificare se le dinamiche in atto consentano di affermare che un processo di riequilibrio verso una migliore allocazione della spesa sia effettivamente in corso. A tal fine il periodo complessivo è stato suddiviso in sottoperiodi triennali, tenendo tuttavia distinto, nell'ultimo periodo, l'anno 2004 perché risultante dai processi di stima adottati dall'Indicatore anticipatore e, pertanto, disponibile per la sola Pubblica Amministrazione.

In primo luogo si segnala come la serie CPT 1996-2003 mostri un andamento significativamente diverso a seconda che si consideri l'universo più ampio (SPA) oppure che si limiti l'analisi al conto della PA, dal quale, come si è detto, sono esclusi i flussi relativi alle grandi imprese pubbliche nazionali. Queste tipologie di enti, che differenziano dunque i due universi di riferimento, hanno natura di società e non presentano significative spese di trasferimento[10] e ciò comporta come diretta conseguenza che la quota di investimento sul totale della spesa in conto capitale cresca passando dalla PA al SPA, a prescindere da differenziazioni territoriali. Pur in presenza

[10] I trasferimenti sono per definizione flussi unilaterali senza contropartita e la loro erogazione non rientra tra le attività tipiche di unità aventi natura di impresa, mentre risultano una attività peculiare dell'operatore pubblico strettamente definito.

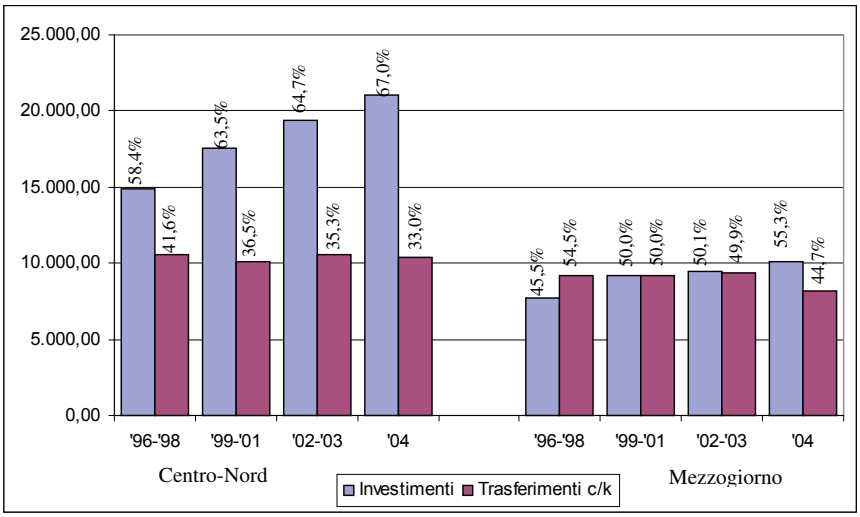
di una più alta quota di investimento, il dato relativo al SPA sconta una progressiva riduzione delle spese in conto capitale destinate al Sud da parte delle imprese pubbliche nazionali che determina una dinamica decrescente della quota stessa nel periodo considerato.

Figura V.2 SPA: distribuzione della spesa tra investimenti e trasferimenti
euro costanti 1999



Fonte: DPS – UVAL Banca dati CPT

Figura V.3 PA: Distribuzione della spesa tra investimenti e trasferimenti
euro costanti 1999



Fonte: DPS – UVAL Banca dati CPT

Sia con riferimento al Settore Pubblico Allargato che alla Pubblica Amministrazione, nel corso dell'intero periodo 1996-2003 si assiste, nel Mezzogiorno, a una lenta ma progressiva crescita degli investimenti in termini assoluti. Tra i due universi sono però

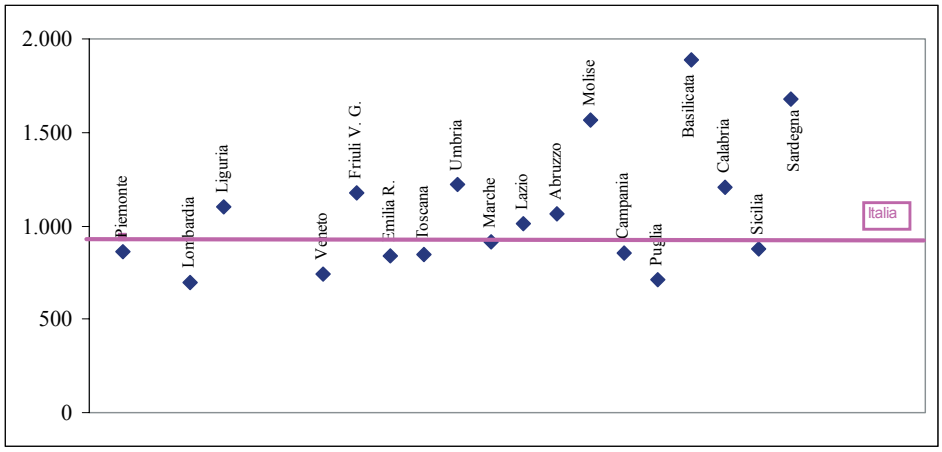
da segnalare alcuni elementi di differenziazione. Nel primo triennio di analisi, 1996-1998, gli investimenti della Pubblica Amministrazione al Sud risultavano inferiori ai trasferimenti. Negli anni successivi, dal 1999 al 2003, si è invece assistito a una sorta di equilibrio tra la due macro categorie di spesa in conto capitale. La disponibilità dell'informazione relativa al 2004 per il solo universo della Pubblica Amministrazione, di fonte Indicatore anticipatore, segnala una ulteriore significativa accelerazione impressa proprio alla spesa per investimenti nel Mezzogiorno (principalmente attribuibile agli Enti Locali), che avviene congiuntamente a una riduzione dei trasferimenti da imputarsi soprattutto a quanto erogato dall'Amministrazione Centrale[11]. Tali andamenti si confrontano di converso con quanto osservabile nel SPA per il Sud dove si registra una minore crescita, nel biennio 2002-2003, degli investimenti rispetto ai trasferimenti (cfr. Figura V.2 e V.3).

Si può pertanto affermare che il processo di riequilibrio tra le due poste nelle regioni del Mezzogiorno sia effettivamente in corso, almeno con riferimento alla parte di spesa sostenuta dalle Amministrazioni Pubbliche, maggiormente soggetta a forme di controllo in termini di *policy*. Con riferimento ai trasferimenti nelle regioni del Sud è da segnalare la consistente attività di sostegno alle imprese delle aree sottoutilizzate, manifestatasi principalmente, negli ultimi anni, nelle erogazioni del Fondo rotativo per le imprese, nella concessione dei crediti di imposta per gli investimenti e per l'occupazione, nei trasferimenti operati attraverso la Cassa Depositi e Prestiti per i Patti territoriali e i Contratti d'Area. Tali interventi hanno mantenuto la quota di trasferimenti sul totale di spesa in conto capitale nel Sud a un livello superiore rispetto alle altre aree del Paese.

Passando da un'analisi relativa alla sola area meridionale a un confronto con quella centro-settentrionale, appare evidente come la dinamica definita "virtuosa" di riduzione della quota relativa ai trasferimenti sia accentuata anche nell'area centro-settentrionale con una riduzione, in termini percentuali, di sei punti per la PA dal 41,6 per cento del periodo 1996-1998 al 35,3 per cento del periodo 2002-2003 (a fronte dei quattro punti rilevati per il Mezzogiorno).

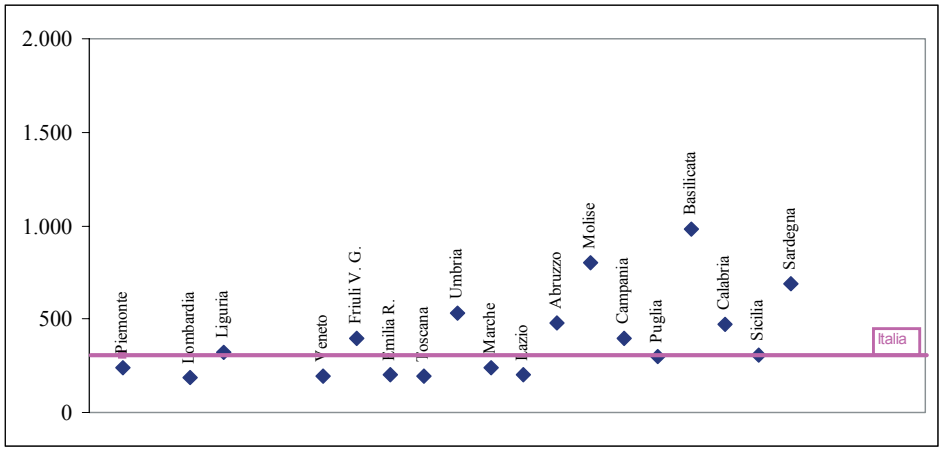
[11] In particolare nel passaggio dal 2003 al 2004 si assiste a una riduzione "fisiologica" delle spese dei Patti territoriali dovuta alla chiusura dei lavori, alla contrazione degli incentivi erogati a valere sulle principali leggi incluse nel Fondo Innovazione Tecnologica (cfr. nota 19) dovuta alla chiusura delle modalità speciali di contabilità originariamente previste, a una diminuzione della spesa del Credito d'imposta da imputare all'entrata a regime della procedura che prevede l'accesso al credito mediante domanda preventiva. Il controllo sui fondi stanziati per questo strumento, infatti, prevede ora il diniego nel caso in cui le domande eccedano le disponibilità.

Figura V.4a SPA: Spesa procapite in conto capitale
media 1996-2003, euro costanti 1999



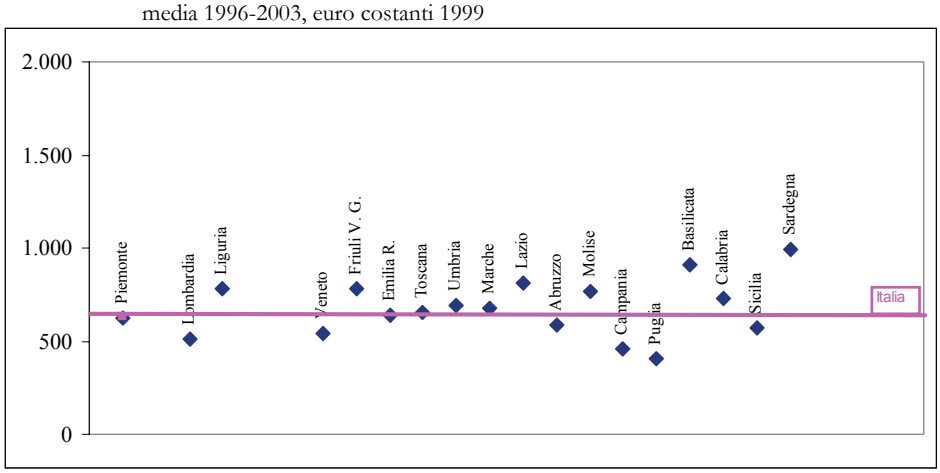
Fonte: DPS – UVAL Banca dati CPT

Figura V.4b SPA: Spesa procapite per trasferimenti in conto capitale
media 1996-2003, euro costanti 1999



Fonte: DPS – UVAL Banca dati CPT

Figura V.4c SPA: Spesa procapite per investimenti in conto capitale
media 1996-2003, euro costanti 1999



Fonte: DPS – UVAL Banca dati CPT

Approfondendo il livello di dettaglio territoriale e analizzando dunque i dati per singola regione si può vedere che nel Mezzogiorno si osservano valori di spesa in conto capitale procapite particolarmente elevati per Molise, Basilicata, Calabria e Sardegna e, al contrario, in posizioni di coda per Campania, Puglia e Sicilia. La lettura regionale delle due categorie economiche in cui si articola la spesa in conto capitale, trasferimenti e investimenti, segnala come siano questi ultimi a condizionare più marcatamente l'andamento complessivo. La spesa per trasferimenti nel Mezzogiorno mostra infatti ammontari essenzialmente superiori alla media nazionale (solo in Puglia si osserva un valore inferiore seppure trascurabile). Nel caso degli investimenti il quadro appare invece assai disomogeneo, con regioni, quali Basilicata e Sardegna, che si collocano nelle posizioni di vertice della graduatoria nazionale degli investimenti procapite e regioni, quali Campania, Puglia e Sicilia, che occupano invece le posizioni di coda.

Le scelte di *policy* che hanno caratterizzato il periodo di riferimento dei dati analizzati hanno dunque, come si è detto, perseguito un obiettivo di riequilibrio territoriale puntando alla realizzazione di investimenti infrastrutturali e considerando scarsamente efficaci gli effetti positivi dei trasferimenti in conto capitale se al contempo non si rendono disponibili sui territori sufficienti beni pubblici e servizi collettivi.

La spesa in conto capitale può tuttavia essere oggetto di una ulteriore analisi di approfondimento. Una accurata lettura delle fonti utilizzate come *input* della banca dati CPT consente infatti una valutazione di dettaglio, seppur prevalentemente qualitativa, delle due componenti in cui si articola, individuando negli investimenti e, soprattutto, nei trasferimenti differenti sotto-tipologie di spesa e collocando queste ultime su una scala di valori a seconda della loro "capacità di generare sviluppo".

Preliminare a questo esercizio è tuttavia la verifica che la classificazione delle spese in conto capitale adottata dalla banca dati CPT sia effettivamente aderente alle definizioni teoriche adottate e coerente con le chiavi di lettura generalmente utilizzate nella interpretazione dei dati, evitando cioè la registrazione in tali voci di flussi ritenuti estranei ai concetti di investimento e trasferimento. Tale verifica ha costituito il principale risultato dell'attività di revisione complessiva della serie storica dei CPT[12]

[12] La revisione ha consentito di migliorare l'omogeneità delle metodologie adottate per l'intera serie storica e di ottenere una migliore rappresentazione dei fenomeni economici, mantenendo invariato l'universo di riferimento. È attualmente in corso una seconda fase della revisione che prevede l'allargamento dell'universo rilevato al fine di ampliare la componente allargata del Settore Pubblico sia a livello locale (enti strumentali delle Regioni, Consorzi, aziende e istituzioni, Società e fondazioni) che nazionale,

conclusasi nella prima metà del 2005. In tale occasione sono stati effettuati specifici interventi di riclassificazione delle spese pubbliche attraverso una valutazione dell'effettivo contenuto di alcune voci presenti nelle fonti utilizzate (cfr. Riquadro B).

Riquadro B – Gli interventi sulle voci di investimento e trasferimento in conto capitale operati in occasione della revisione della serie dei Conti Pubblici Territoriali

La recente rivisitazione generale dei criteri adottati nella costruzione dei CPT, conclusasi nel corso del 2005, ha perseguito l'obiettivo principale di garantire la corretta rappresentazione dei fenomeni economici, mantenendo i caratteri distintivi della banca dati. Tra questi il principale è forse quello riguardante la natura del dato: la banca dati CPT si basa essenzialmente su dati di natura contabile. L'attribuzione dei flussi alle diverse categorie economiche risulta dunque coerente con le classificazioni adottate nei bilanci pubblici con una attività di riclassificazione delle fonti di base complessivamente limitata.

La revisione ha tenuto fermo questo approccio, introducendo tuttavia alcuni interventi di riclassificazione dei dati di base volti esclusivamente a evitare duplicazioni nella registrazione di flussi o, in particolare per le spese in conto capitale, a garantire un migliore grado informativo dei dati eliminando fattori di distorsione (modifiche nei criteri di registrazione di flussi analoghi nel corso del tempo, errate classificazioni ecc.) che avrebbero compromesso la possibilità di analizzare correttamente i fenomeni economici sottostanti alle cifre riportate in banca dati.

Limitando l'esposizione agli interventi riferiti alle voci di spesa in conto capitale, si possono citare:

1) la registrazione dei crediti di imposta introdotti dalla L.388/2000 (Credito d'imposta per gli investimenti nelle aree svantaggiate e Credito d'imposta per l'incremento dell'occupazione) che, pur essendo classificati nel bilancio dello Stato tra la poste correttive delle entrate, per la loro natura di incentivi, sono state riclassificate tra i trasferimenti in conto capitale a imprese. Tale trattamento è stato recepito nel bilancio dello Stato a partire dall'esercizio 2003, confermando la bontà della scelta effettuata;
2) la decisione di non considerare più come spesa il trasferimento per Patti territoriali e Contratti d'Area effettuato dallo Stato alla Cassa Depositi e Prestiti, bensì di prendere in considerazione l'effettivo erogato dalla Cassa alle imprese, essendo tale somma il vero beneficio apportato all'economia;
3) l'esclusione delle spese di investimento del settore della Difesa Militare, che sono state riclassificate in parte corrente anche in considerazione della loro controversa classificazione come "spese per lo sviluppo".

Appare chiaro come l'analisi della composizione e della dinamica della spesa in conto capitale avrebbe condotto a risultati parzialmente distorti in assenza di tali interventi, alcuni dei quali riferiti agli strumenti principali che hanno caratterizzato negli anni recenti la politica di incentivazione delle imprese.

A partire dai risultati della revisione della serie si è avviata l'analisi di dettaglio del contenuto delle voci di conto capitale, che ha riguardato principalmente la categoria dei trasferimenti, sicuramente la più eterogenea. In essa convivono infatti capitoli di spesa che si configurano come un vero e proprio contributo agli investimenti (spese espressamente destinate al finanziamento di infrastrutture) direttamente volte all'incremento della dotazione infrastrutturale del paese, capitoli di spesa relativi a incentivi alle imprese, la cui capacità di "generare sviluppo" dipende da un maggior numero di variabili (efficienza dello strumento di incentivazione, comportamento più o meno virtuoso del beneficiario ecc.), capitoli di contributo in conto interessi, per le quali

estendendo la lista delle Imprese Pubbliche Nazionali rilevate. La conclusione di questa fase è prevista per la fine del 2005, cfr. Appendice.

la stessa collocazione tra le spese in conto capitale è discutibile[13]. L'analisi, limitata alle sole spese sostenute dallo Stato per la quale si aveva la disponibilità di fonti sufficientemente dettagliate[14], ha consentito di individuare tra le spese per trasferimenti in conto capitale, le seguenti macrotipologie di interventi (per un maggior dettaglio cfr. Riquadro C): contributi alla realizzazione di opere ed impianti, spese per l'ammortamento dei mutui accesi da enti privati ma con onere di rimborso a carico dello Stato, spese per la valorizzazione e il recupero del patrimonio artistico e culturale, spese per il sostegno alla ricerca e all'istruzione, spese per la concessione di crediti d'imposta per gli investimenti, spese per la concessione di crediti d'imposta per l'occupazione e altri crediti di imposta, spese per il Fondo rotativo per le imprese e per la programmazione negoziata, spese per contributi in conto interessi destinati alle imprese, altre spese per il sostegno alle imprese. Una tale classificazione deve considerarsi il primo risultato di questo filone di analisi il cui obiettivo è quello di consentire, una volta che le analisi avranno raggiunto un maggior livello di dettaglio e si saranno arricchite di valutazioni di tipo quantitativo, una lettura più accurata del livello della spesa in conto capitale, della sua composizione e delle sue dinamiche nel corso degli ultimi anni

[13] I capitoli relativi a tali spese, contrariamente alla prassi adottata nella contabilità pubblica, vengono infatti classificate dei Conti Nazionali nella parte corrente nel Conto delle Amministrazioni Pubbliche.
[14] La base informativa utilizzata dai Conti Pubblici Territoriali è in questo caso il Rendiconto Generale dello Stato.

Riquadro C – La classificazione delle spese di trasferimento e alcuni risultati preliminari

L'approfondimento sul contenuto delle spese di trasferimento in conto capitale contenute nel Rendiconto Generale dello Stato ha consentito di identificare alcune macrotipologie alle quali assegnare le erogazioni relative ai singoli capitoli di spesa. Nel seguito sono illustrate brevemente le varie macrotipologie identificate con una descrizione degli interventi contenuti in ognuna di esse e una indicazione di massima del peso che nel periodo considerato esse hanno rappresentato sul totale dei trasferimenti dello Stato.

- *Spese per il Fondo rotativo per le imprese, per la programmazione negoziata ecc.*
  Questa tipologia, la più importante finanziariamente, include i principali interventi della politica di incentivazione alle imprese (a es. L.488/1992, Programmazione Negoziata ecc.);
- *Spese per la concessione di crediti d'imposta per gli investimenti*
  È una forma di incentivo che attribuisce una agevolazione fiscale alle imprese che operano in particolari settori per investimenti effettuati in aree svantaggiate;
- *Spese per la concessione di crediti d'imposta per l'occupazione e altri crediti di imposta*
  Il credito d'imposta per l'occupazione prevede la concessione di un contributo per ogni nuovo occupato a tempo indeterminato nel territorio nazionale e di un contributo aggiuntivo per ogni nuovo occupato nel Sud. Un'altra agevolazione, introdotta nel 2002, è stata destinata alle imprese che effettuano investimenti pubblicitari. I crediti di imposta e le spese per il Fondo rotativo rappresentano congiuntamente, per l'intero periodo analizzato, una quota superiore al 50 per cento del totale dei trasferimenti;
- *Spese per l'ammortamento dei mutui accesi da enti privati ma con onere di rimborso a carico dello Stato*
  A seguito di specifiche disposizioni legislative, soggetti privati sono autorizzati a indebitarsi sul mercato senza dover sostenere in proprio l'onere di tale debito assunto totalmente o in parte dallo Stato. In numerosi casi i prestiti sono volti a finanziare la realizzazione di opere (è il caso dei mutui accesi dalla società Autostrade o dalle ferrovie in regime di concessione). Nel periodo considerato questa categoria rappresenta circa il 15 per cento del totale della spesa per trasferimenti;
- *Contributi alla realizzazione di opere ed impianti*
  Si tratta di contributi agli investimenti in senso stretto, ossia flussi a favore di imprese e famiglie espressamente destinati a finanziare spese per investimenti fissi lordi come la costruzione, la manutenzione straordinaria o l'acquisizione di opere infrastrutturali o di macchine, attrezzature e mezzi di trasporto. Tale voce costituisce approssimativamente il 5 per cento del totale della spesa per trasferimenti;
- *Spese per la valorizzazione e il recupero del patrimonio artistico e culturale*
  Tale tipologia include soprattutto interventi per il restauro e la valorizzazione di monumenti, edifici ed opere di proprietà dei privati ma aventi una valenza ritenuta meritevole di un sostegno pubblico;
- *Spese per il sostegno alla ricerca e all'istruzione*
  Rientrano in questo ambito soprattutto i trasferimenti operati dai fondi per la agevolazione della ricerca;
- *Spese per contributi in conto interessi destinati alle imprese*
  Si tratta di capitoli relativi al concorso statale nella spesa di interessi per mutui concessi a enti privati;
- *Altre spese per il sostegno alle imprese*
  Rientrano in questa tipologia interventi di generico sostegno finanziario rivolto a imprese operanti in diversi settori dell'economia e non specificamente destinati al finanziamento di opere e impianti. Rappresenta una quota di circa il 20 per cento del totale dei trasferimenti.

Per alcune delle tipologie la collocazione tra le spese maggiormente "virtuose" appare più evidente: si pensi alla categoria *Contributi alla realizzazione di opere ed impianti* (posto ovviamente che le opere finanziate siano poi effettivamente realizzate), o alla categoria relativa all'ammortamento dei mutui per la quale, al di là del momento del pagamento delle diverse rate di ammortamento, l'opera finanziata attraverso l'accensione del mutuo potrebbe essere già in fase di avanzata di realizzazione se non addirittura terminata. Meno evidente, in questa prima fase dell'analisi, è la valutazione delle altre tipologie per le quali oltretutto si può registrare un cambiamento nel tempo, dovuto a esempio al progressivo affinamento al quale alcuni strumenti possono essere sottoposti in fasi successive alla loro introduzione.

Tutti gli elementi analizzati delineano dunque un panorama territoriale differenziato, in cui le scelte di *policy* non hanno ancora trovato una piena attuazione e in cui si mantengono squilibri e disparità regionali, ma hanno anche segnalato l'estrema attenzione che deve essere rivolta alla qualità delle informazioni disponibili, ai criteri e ai metodi secondo cui le spese vengono classificate e alle differenziazioni esistenti, e dunque interpretabili, anche nell'ambito di una stessa voce contabile. Il quadro complessivo della misurazione dell'intervento pubblico a livello territoriale può quindi ulteriormente arricchirsi di altre e nuove chiavi di lettura dei dati di spesa in conto capitale.

VI. La spesa in conto capitale e i settori di intervento: quali priorità?

L'analisi settoriale della spesa pubblica, basata sulla classificazione in 30 voci[15] adottata dai CPT, affronta alcuni quesiti fondamentali per leggere e interpretare l'intervento pubblico attuato sui territori. La scelta dei settori su cui concentrare l'attenzione nella valutazione dei dati deriva da due fondamentali chiavi di lettura: i settori su cui si concentrano le maggiori risorse economiche rispetto al totale della spesa in conto capitale e quelli che appaiono come maggiormente strategici per il raggiungimento di obiettivi di sviluppo. Si tratta di aggregati solo in parte coincidenti. Seguendo questi due diversi percorsi di analisi il paragrafo si concentra su ricerca e interpretazione di eventuali differenziazioni territoriali esistenti e suggerisce ulteriori elementi di riflessione rispetto al ruolo di investimenti e trasferimenti nell'articolazione della spesa pubblica. L'ammontare complessivo dei sei settori principali raggiunge il 57,4 per cento del totale della spesa in conto capitale del Settore Pubblico Allargato. Questi dunque, assorbendo ingenti volumi di risorse, consentono una lettura *ex post* della distribuzione territoriale *de facto* della spesa. Si tratta dei settori di:

- Industria e servizi
- Edilizia abitativa e urbanizzazione

[15] Si tratta di una articolazione settoriale che, sulla base delle informazioni rilevabili dai bilanci, è coerente con il sistema di classificazione delle funzioni delle Amministrazioni Pubbliche (COFOG) adottato nella Contabilità Pubblica. Nel Rapporto annuale del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo viene presentata una lettura settoriale basata su una riclassificazione in 23 settori, più rispondente alle esigenze della programmazione e dell'analisi della spesa pubblica rispetto a quella adottata nei bilanci dei diversi enti rilevati. Nella pagina web *www.dps.mef.gov.it\cpt\cpt_classificazione.asp* dedicata al sistema di classificazione dei CPT è disponibile lo schema di raccordo tra settori da bilancio e le sue riaggregazioni.

- Amministrazione Generale
- Energia
- Viabilità
- Altri trasporti

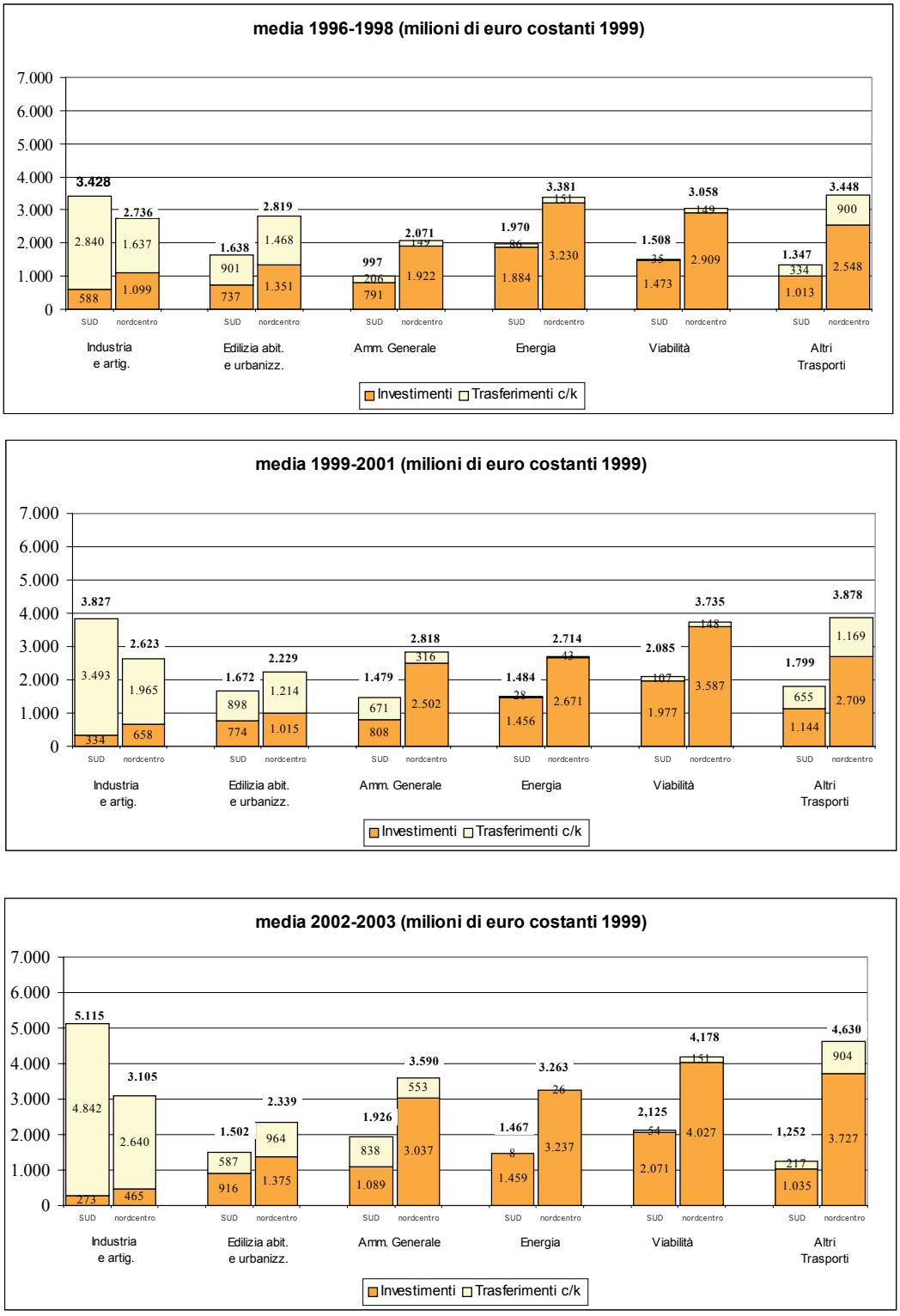
Settori che, comprendendo appieno la natura delle spese che vi sono contabilizzate, possono quindi offrire indicazioni ed elementi utili per una corretta interpretazione dell'intervento pubblico. È da segnalare, al loro interno, una forte differenziazione del ruolo assegnato a investimenti piuttosto che a trasferimenti di capitale.

In alcuni casi la sproporzione tra le due componenti della spesa in conto capitale appare di facile interpretazione: nel settore *Industria e artigianato* i trasferimenti raggiungono nel Mezzogiorno, nella media del periodo 2002-2003, un importo pari a circa 4.800 milioni di euro a fronte di 273 milioni di investimenti. Tra il 1996 e il 2003 il peso dei trasferimenti nel settore è aumentato. Ciò è dovuto essenzialmente a due fattori: l'introduzione, a partire dal 2001 degli incentivi alle imprese attraverso lo strumento del credito d'imposta (voce che ha raggiunto nel 2002 il 37 per cento del totale dei trasferimenti) e il contributo rappresentato dal Fondo Innovazione Tecnologica[16] che a sua volta costituisce, sempre nel 2002, circa il 38 per cento del totale. Proprio il forte contributo rivestito da trasferimenti applicati in attuazione di leggi finanziate con risorse aggiuntive (è il caso, a esempio, della L. 488/1992 le cui spese vengono contabilizzate proprio nei capitoli relativi al Fondo Innovazione Tecnologica[17]) può spiegare gli effetti redistributivi che si osservano nel settore: il Centro-Nord riceve infatti circa la metà dei trasferimenti destinati al Mezzogiorno.

[16] Il Fondo Innovazione Tecnologica include le principali leggi di incentivazione alle imprese erogate dallo Stato, in particolare: L. 488/1992, L.46/1982 (innovazione tecnologica), L.64/1986, L.219/1981, interventi per l'imprenditoria femminile L.215/1992 e, a partire dalla riorganizzazione delle competenze dei Ministeri nel 2001, anche alcuni strumenti di programmazione negoziata prima gestiti direttamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (i Patti Territoriali di prima generazione e i Contratti di programma). Attualmente il FIT è alimentato tramite il Fondo Unico per le Aree Sottoutilizzate istituito con la Legge Finanziaria 2003.

[17] 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 a 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.

FiguraVI.1 SPA: distribuzione della spesa in conto capitale fra alcuni settori, investimenti e trasferimenti per aree geografiche



Fonte: DPS – UVAL Banca dati CPT

Tutti gli altri settori oggetto di analisi mostrano invece un rapporto tra le due aree del paese favorevole al Centro-Nord. Un'analisi di maggior dettaglio, non riportata nelle figure presentate, segnala come siano i Comuni, su tutto il territorio nazionale, a sostenere maggiormente (quota del 75 per cento rispetto al totale) la spesa per investimenti nel settore dell'*Edilizia* che comprende interventi di edilizia pubblica abitativa, di urbanizzazione, di realizzazione di piani urbanistici e di esproprio per opere di pubblica utilità. Di converso, con riferimento ai trasferimenti a famiglie e imprese sono le Regioni ad amministrarne circa il 70 per cento.

Nel settore dell'*Amministrazione Generale* (si tratta di spese in conto capitale per organi istituzionali, per manutenzione ordinaria, gestione e conservazione del patrimonio disponibile), le spese sono fortemente concentrate in investimenti e mostrano una tendenza alla crescita nell'intero periodo considerato, in particolare al Centro-Nord. Anche in questo caso sono i Comuni ad amministrare la quota più elevata di investimenti (circa il 68 per cento in media negli anni 1996-2003), ma in realtà, almeno nel Mezzogiorno, i Comuni sono anche i maggiori erogatori di trasferimenti nel settore (ruolo rivestito dalle Regioni con riferimento ai trasferimenti nel Centro-Nord).

Il settore *Energia* è di fatto costituito da due Enti del Settore Pubblico Allargato: l'Enel e l'Eni, che non si delineano come enti di trasferimento ma come enti di spesa diretta, non effettuando trasferimenti di capitale. Gli investimenti nel settore, che mostrano una leggera flessione solo nel periodo 1999-2001, sembrano direttamente collegati ai consumi (elettricità per l'Enel e Gas per l'Eni), segnalando una distribuzione che riflette la realtà strutturale dei territori. Il rapporto tra le due aree geografiche del Paese ripropone infatti quello relativo alla popolazione, pur segnalando una dinamica nel periodo considerato che appare sfavorevole al meridione, a fronte comunque di un incremento complessivo della spesa.

Anche l'analisi di dettaglio delle spese contenute nel settore della *Viabilità* (che si riferisce a realizzazione e manutenzione di strade statali, provinciali e comunali, all'illuminazione pubblica, nonché alle opere infrastrutturali per le comunicazioni via terra) mostra il ruolo rilevante che rivestono i Comuni. In un settore in cui si realizzano quasi esclusivamente investimenti, sono proprio i Comuni le amministrazioni più impegnate nel comparto, arrivando al 47 per cento del totale nazionale, seguiti dall'ANAS con il 36,3 per cento. Le Regioni mostrano un ruolo assolutamente marginale nel settore, facendo registrare un 3,7 per cento rispetto al totale degli

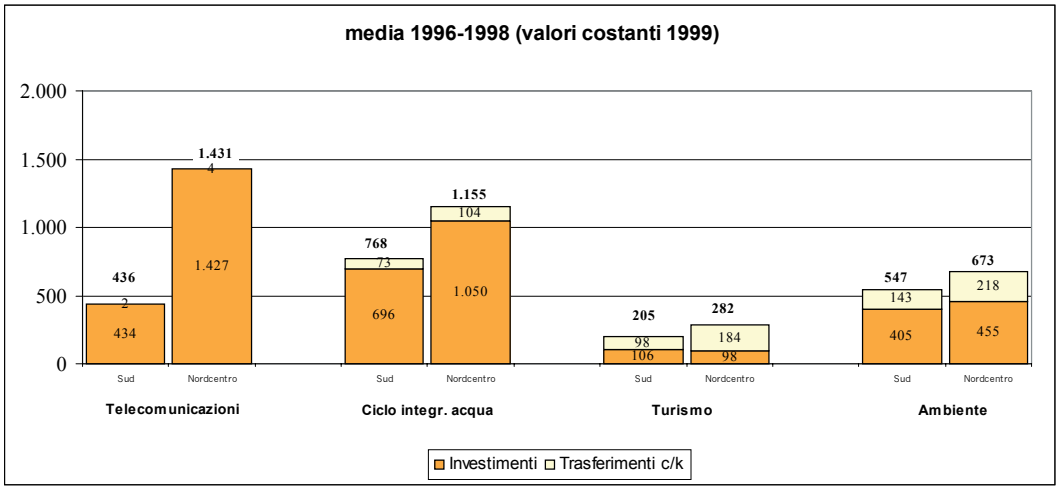
investimenti. Nel Centro-Nord le spese mostrano una crescita costante nel periodo, mentre il Mezzogiorno degnala una flessione, determinata da una minore erogazione di fondi da parte dei Comuni. La quota di investimenti realizzata dall'ANAS non presenta indicative oscillazioni nell'arco del periodo considerato e segnala una tendenza a concentrare maggiori risorse nel Mezzogiorno che passa da un 33 per cento per gli anni 1996-1998, a un 39 per cento nell'ultimo periodo considerato.

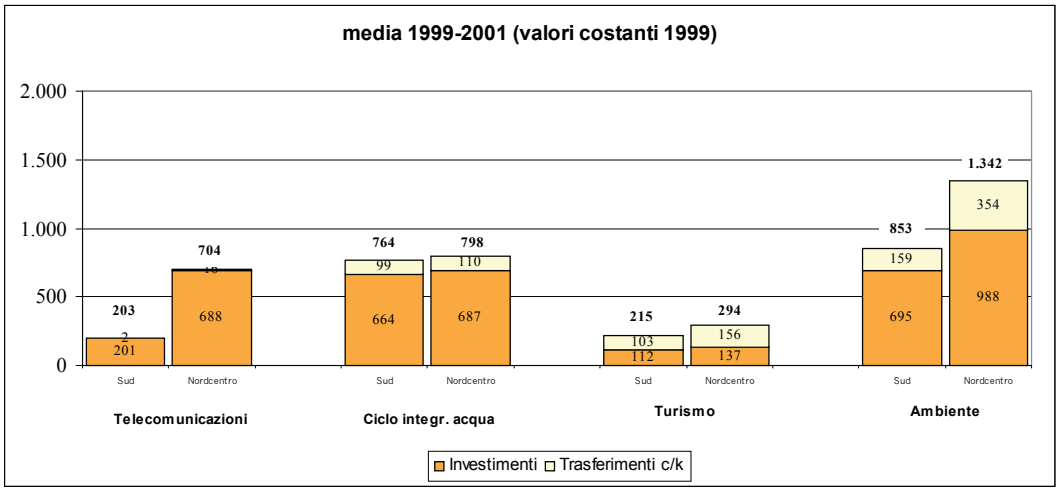
L'effetto territoriale opposto è quello che si registra nel settore degli *Altri trasporti* (esborsi in conto capitale per la gestione e costruzione di infrastrutture per il terrestre, marittimo, aereo, lacuale e fluviale, compresi porti e aeroporti; sovvenzioni per le strutture delle ferrovie in concessione, trasporto pubblico e contributi alle aziende di trasporto) dove il rapporto tra il Mezzogiorno e il resto del Paese si attesta, in media per l'intero periodo 1996-2003, pari al 25,9 per cento. La spesa relativa agli investimenti è sostenuta principalmente dalle Ferrovie dello Stato (circa il 75 per cento), seguita da Alitalia e Società Aeroporti di Roma (18 per cento), Comuni (12 per cento) e Stato (7 per cento). Per i trasferimenti il contributo maggiore è dato dallo Stato che, sempre nella media 1996-2003, raggiunge il 51 per cento seguita dalle aziende ex-IRI con il 41 per cento.

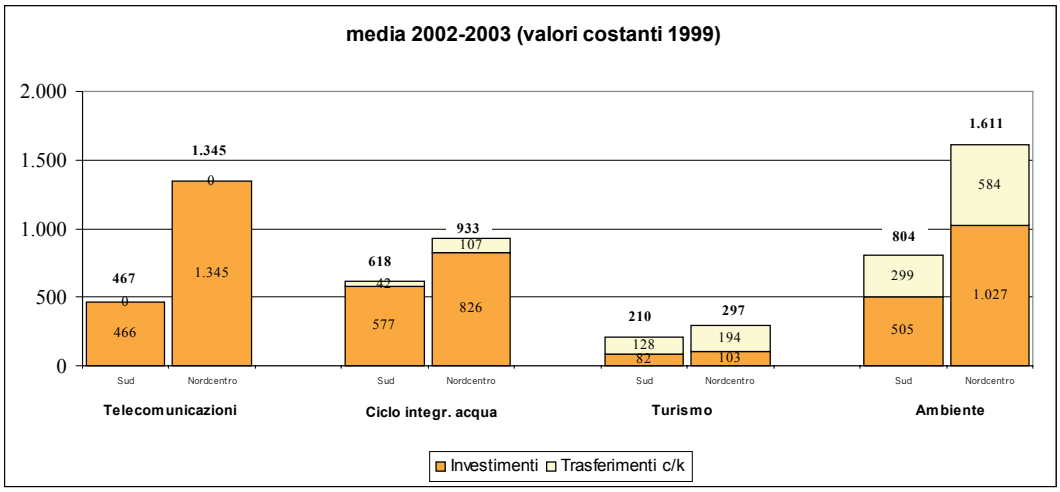
Come si è detto la lettura degli andamenti in serie storica dei settori che più di altri pesano finanziariamente rispetto al totale della spesa pubblica in conto capitale, se da una parte può aiutare nella comprensione degli effetti territoriali delle scelte di allocazione effettuate dal decisore pubblico, può però essere distorta dalla natura stessa degli interventi che rispondono a servizi di pubblica utilità. La lettura che segue offre quindi una diversa angolatura rispetto alla quale guardare l'articolazione settoriale della spesa in conto capitale. Si interpreta la *policy* su settori che finanziariamente pesano meno sul totale, ma rivestono uno specifico ruolo strategico, sono potenziali volani dello sviluppo dei territori e sono dunque oggetto di specifiche politiche da parte del decisore pubblico. L'attenzione, escludendo il settore Trasporti già analizzato precedentemente, è dunque concentrata sui comparti di:

- Telecomunicazioni
- Ciclo integrato dell'acqua
- Turismo
- Ambiente

Figura VI.2 **SPA: distribuzione della spesa in conto capitale tra alcuni settori, quote investimenti e trasferimenti per aree geografiche**







Fonte: DPS – UVAL Banca dati CPT

Con questi quattro settori si riescono a rappresentare diversi approcci del decisore pubblico. Si tratta di settori innovativi (come le Telecomunicazioni) oggetto di una crescente attenzione da parte del decisore pubblico ma caratterizzati da una forte, se non esclusiva, partecipazione degli Enti del Settore Pubblico Allargato (le imprese pubbliche che, come si è detto, fanno la differenza rispetto all'universo della Pubblica Amministrazione) ma anche settori più tradizionali (come il Turismo) su cui però forte è l'attenzione della *policy* in un'ottica di riequilibrio territoriale, o ancora settori (è il caso di Ambiente e Ciclo integrato dell'acqua) su cui, a esempio, sono fortemente concentrati gli sforzi delle risorse aggiuntive in conto capitale (fondi strutturali comunitari e risorse nazionali).

Nell'ambito delle *Telecomunicazioni*, dove la quasi totalità delle spese è in investimenti, si osserva una forte concentrazione nelle aree settentrionali. L'intero Paese si sta oggi confrontando, in questo settore, con una forte espansione, nuove tecnologie, significativi investimenti privati e la liberalizzazione da un iniziale regime di monopolio. Nei primi anni oggetto di analisi il settore era quasi esclusivamente rappresentato dall'IRI, attraverso la Telecom, la cui privatizzazione ha determinato una flessione delle spese negli anni successivi, mentre nel periodo 2002-2003 è l'ENEL, tramite Wind, ad amministrare la quota più significativa di risorse pubbliche. La restante parte di spese è stata affrontata dalle Poste Italiane e dalla RAI. Si tratta quindi di un settore fortemente dominato da enti della componente allargata del settore Pubblico, che non seguono quindi un esplicito obiettivo di riequilibrio territoriale.

L'analisi delle spese sostenute nell'ambito del *Ciclo integrato dell'acqua* (approvvigionamento, invasi, acquedotti, depurazione delle acque reflue e opere fognarie) è rilevante perché, come si è detto, si tratta di un comparto in cui più che in altri è evidente il ritardo di sviluppo di alcune aree del Paese e in cui forte è stata l'enfasi posta da interventi di *policy* volti al riequilibrio territoriale (è il caso, a esempio, della politica comunitaria attuata tramite il Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006). È su interventi ad acque reflue e opere fognarie che sono prevalentemente concentrate le risorse e sono i Comuni gli enti che erogano più risorse nel comparto. Si tratta di interventi da leggere congiuntamente a quanto contenuto nel settore *Ambiente,* altra priorità segnalata dalle politiche comunitarie in atto nelle regioni del meridione, ma a cui l'impegno della spesa finanziata con Fondi Strutturali ha dato una accezione più ampia e dunque collegabile anche ad altri settori contabilmente distinti. Gli interventi nell'*Ambiente* segnalano ancora un andamento fortemente sproporzionato in termini

territoriali. Il Centro-Nord assorbe, per il periodo 2002-2003 una quota del 69 per cento della spesa in conto capitale. Vi sono però inclusi interventi per l'assetto idrogeologico e la conservazione del suolo, per la riduzione dell'inquinamento, la protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici; per lo sviluppo rurale e dell'economia montana e interventi a sostegno delle attività agricole e forestali.

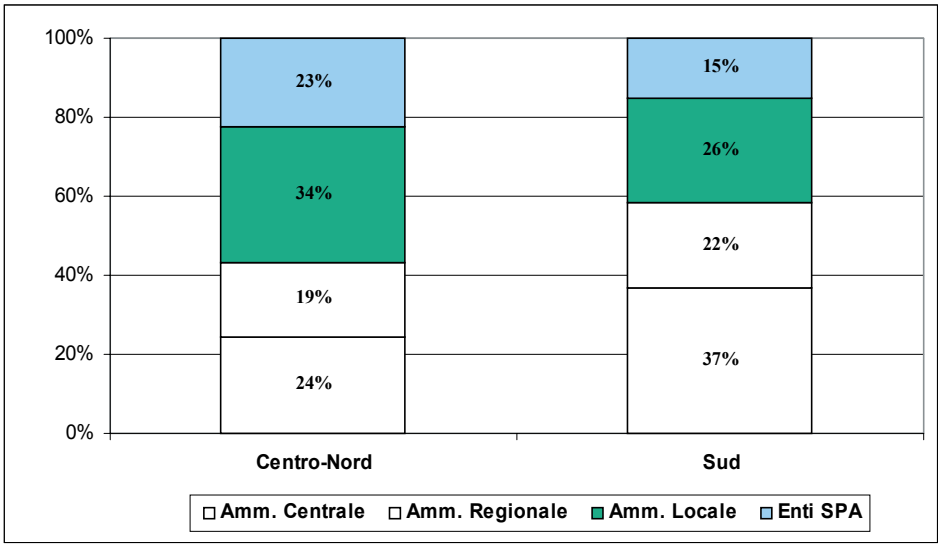
Il peso che rivestono invece le spese per il *Turismo* risente, forse più di altri ambiti data la forte trasversalità che caratterizza il settore, di una potenziale sottostima. L'ammontare registrato settorialmente dai CPT in funzione della classificazione contabile riportata nei bilanci pubblici, non coglie a esempio alcuni interventi mirati al sostegno dell'industria turistica prevalentemente finanziati con risorse aggiuntive (è il caso dei bandi per il turismo della L.488/1992 o della spesa per interventi turistici inclusa in Patti Territoriali o Accordi di Programma Quadro che viene attribuita, per un criterio di prevalenza, a settori come Industria e artigianato o alla voce residuale Altre spese in campo economico). Si tratta comunque del settore, tra i quattro selezionati nell'analisi, in cui minore è il divario tra le risorse destinate al Sud e quelle dirette al Centro-Nord e mostra inoltre una sostanziale equidistribuzione interna tra trasferimenti e investimenti nelle due aree del Paese, a fronte di una stabilità nelle erogazioni pubbliche. Sono gli Enti Locali, in particolare Regioni e Comuni, ad amministrarne la maggior quantità di risorse.

VII. La spesa in conto capitale e i livelli di governo: chi, come e quanto spende?

L'osservazione dei dati di spesa in conto capitale per livelli di governo può fornire ulteriori conferme alle precedenti interpretazioni e soprattutto offre uno spaccato sul ruolo che le diverse amministrazioni assumono nelle due aree del Paese. Da un punto di vista "strutturale" diverso è, a esempio, nell'universo del Settore Pubblico Allargato, il peso dell'Amministrazione Centrale nelle due macroaree del territorio (cfr. Figura VII.1): se, infatti, nelle regioni del Sud la componente Centrale assorbe una quota di spesa di circa il 37 per cento sull'intero periodo 1996-2003, nelle regioni del Centro-Nord la stessa componente ingloba in media una quota pari solo al 24 per cento della spesa nel territorio. Tale evidenza conferma, ancora una volta, il differente ruolo svolto dallo Stato nelle due aree del Paese, volto al riequilibrio e alla stabilizzazione del divario Nord-Sud. Se infatti si esplodesse ulteriormente il dato, si vedrebbe come siano proprio le *policy* messe in atto dall'amministrazione statale (Credito d'imposta, Fondo

Innovazione Tecnologica, Patti Territoriali e Contratti d'area) a sostenere con forza la spesa di sviluppo nel Sud.

Figura VII.1 SPA: Spesa in conto capitale consolidata per aree geografiche e livelli di governo
media 1996-2003 - valori percentuali



Fonte: DPS – UVAL Banca dati CPT

Per le Amministrazioni Regionali si registra una quota maggiore al Sud (22 per cento) che non al Nord (19 per cento). A questo proposito è però da valutare il ruolo rappresentato da una componente in qualche modo esogena: i fondi comunitari. Pur non essendo al momento possibile ripartire i dati CPT per fonte di finanziamento, è comunque possibile considerare come i fondi comunitari per le regioni del Sud gravino per la gran parte sui bilanci regionali (considerati erogatori di spesa finali e gestori delle misure dei Programmi Operativi di attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006), aumentando l'entità della spesa in conto capitale del Sud e confermando anche in questo caso il ruolo riequilibratore dell'intervento statale e comunitario.

Gli altri due comparti si assestano invece su fenomeni opposti a quelli precedenti, essendo la quota delle Amministrazioni Locali e degli Enti del SPA maggiore al Centro-Nord rispetto al Sud. I primi con un relazione Nord-Sud di 34 per cento contro 26 per cento, i secondi con 23 per cento contro 15 per cento.

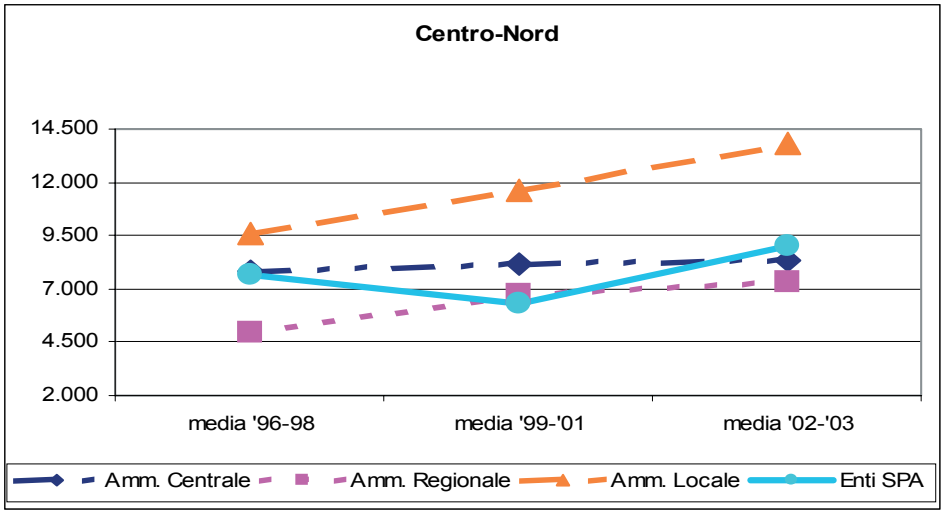
C'è da aggiungere che per le Amministrazioni Locali ulteriori analisi di dettaglio mostrano come gli enti che producono tale effetto siano soprattutto i Comuni e le Università.

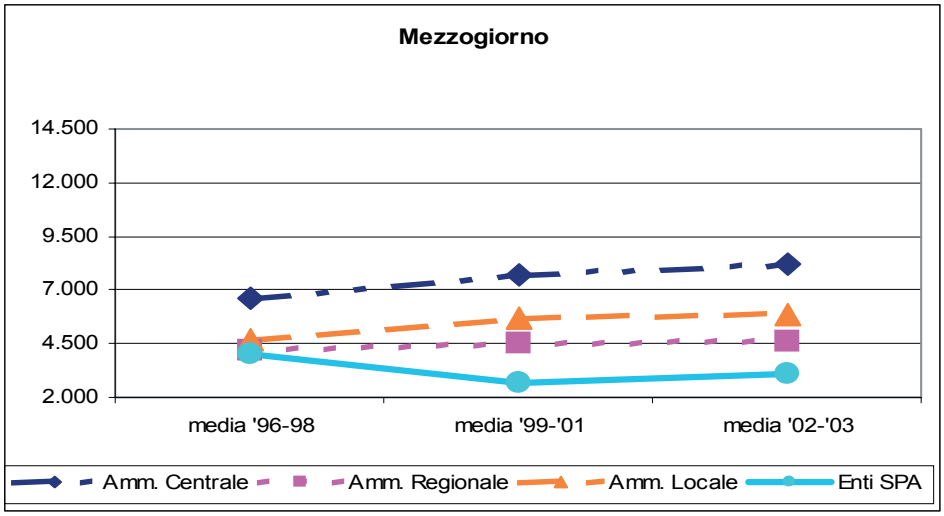
Per quanto attiene invece alla maggiore quota nel Centro-Nord rispetto a quella registrata per il Sud per gli Enti del SPA, le ragioni di un tale risultato vanno sicuramente ricercate nella considerazione che, essendo gli enti del SPA aziende di tipo *market*, non seguono, nonostante gli interventi a tal fine sostenuti dal decisore pubblico, un effettivo intento redistributivo tra le aree. A questo si aggiungono contingenze particolari, come il potenziamento, da parte delle Ferrovie dello Stato, nelle regioni centro-settentrionali delle linee maggiormente frequentate, o attività come quelle gestite dalla società Fintecna la quale opera prevalentemente nelle zone industrializzate del Paese, avendo competenze in materia di razionalizzazione e ristrutturazione di aziende caratterizzate da situazioni di criticità sotto il profilo industriale, economico-finanziario e organizzativo, o ancora l'attività d'investimento dell'Alitalia fortemente concentrata nel Lazio, sede della compagnia, e in Lombardia dove c'è lo scalo italiano più importante (Malpensa-Linate).

Ma se queste sono le indicazioni più strutturali sull'intero periodo 1996-2003, poco ci dicono su come la spesa si sia evoluta nel tempo e su come si siano manifestati nelle due aree gli effetti delle politiche sul federalismo messe in atto proprio negli anni centrali del periodo considerato. Alcune indicazioni possono essere desunte dal grafico successivo (cfr. Figura VII.2), che riporta i valori assoluti medi dei tre sottoperiodi per le due aree

La prima indicazione che si desume è che, stante il differente livello su cui si assesta la spesa in conto capitale nelle due aree (dovuto alla diversa grandezza del territorio competente a ciascuna area), l'Amministrazione Centrale aumenta la sua spesa nel Centro-Nord da 7.869 milioni di euro costanti del periodo 1996-1998 agli 8.329 milioni di euro costanti dell'ultimo biennio, con un tasso di crescita medio annuo di circa il 6 per cento, mentre nel Sud la stessa spesa passa dai 6.613 milioni di euro costanti del primo periodo agli 8.223 milioni di euro del 2002-2003, con un tasso di crescita intorno al 24 per cento, dovuto soprattutto al forte incremento del periodo intermedio. Il forte incremento della spesa di sviluppo nel Sud conferma la forte attenzione del *policy maker* al riequilibrio territoriale attraverso interventi mirati alla crescita dell'apparato infrastrutturale.

Figura VII.2 SPA: spesa in conto capitale per livelli di governo
milioni di euro costanti 1999





Fonte: DPS – UVAL Banca dati CPT

Al contrario, per le Amministrazioni Regionali si segnala un maggiore incremento di spesa al Centro-Nord che non al Sud: mentre infatti nelle regioni centro-settentrionali le erogazioni passano da 4.951 milioni di euro del primo triennio, ai 7.314 milioni di euro di fine periodo con una crescita del 48 per cento, nel Mezzogiorno queste crescono da 4.150 a 4.635 milioni di euro con un tasso del 12 per cento.

Una simile considerazione può essere fatta per le Amministrazioni Locali, che aumentano nella prima area del 44 per cento (da 9.621 a 13.831 milioni di euro) e nella seconda del 25 per cento (da 4.703 a 5.889 milioni di euro). Occorre inoltre sottolineare

che nel Sud la maggiore accelerazione di spesa si è verificata tra il primo e il secondo periodo, in cui la percentuale raggiunge il 21 per cento.

Dalla lettura congiunta di questi livelli di governo subnazionali, si evincono due considerazioni:

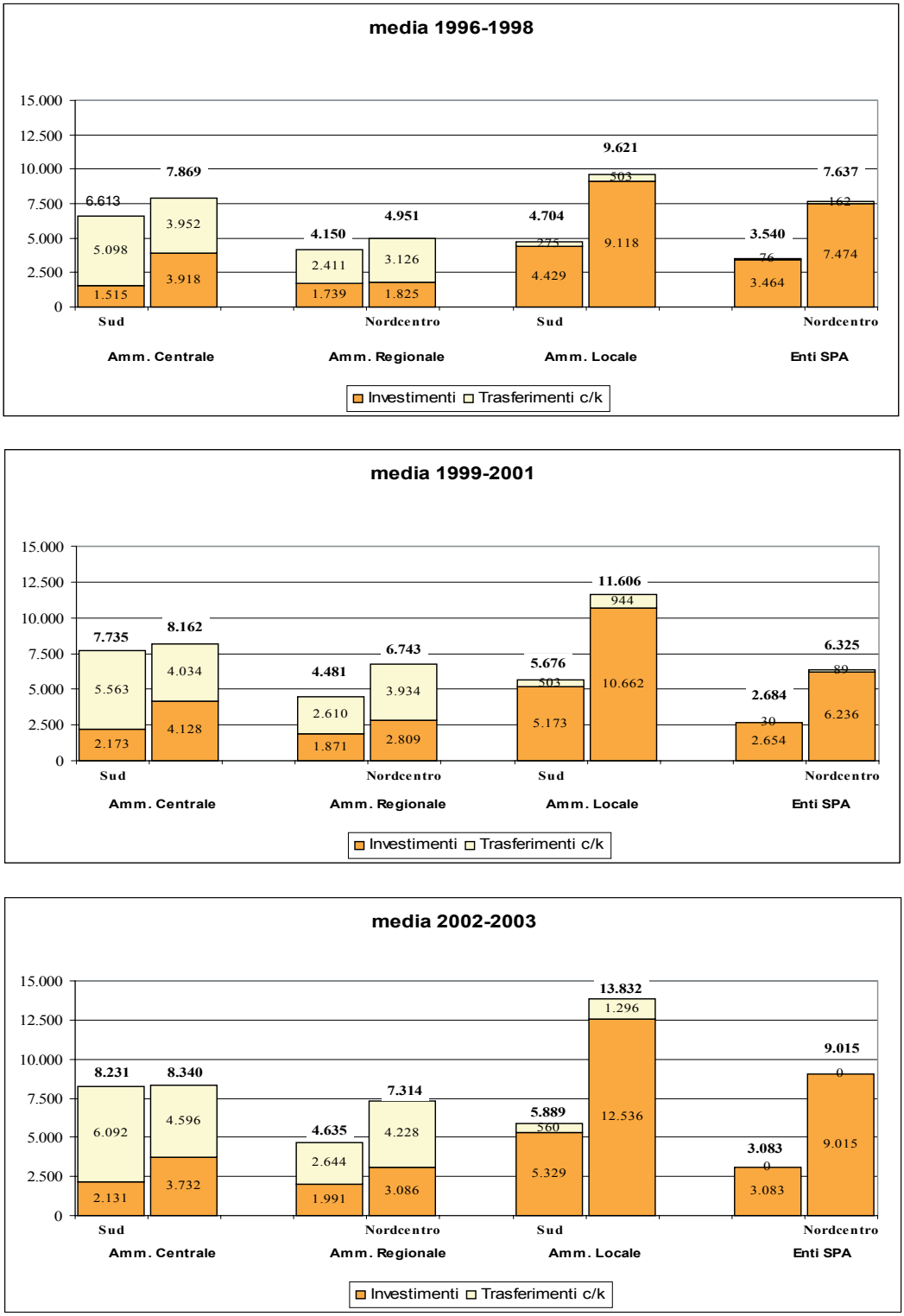
- gli Enti Locali spendono quasi il doppio rispetto alle Amministrazioni Regionali: ciò non significa che queste ultime abbiano un ruolo secondario rispetto alle prime, ma che si rifanno al principio di sussidiarietà ribadito nel testo attuale del Titolo V della Costituzione, in cui è previsto che la 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;
- la politica di devoluzione è stata recepita maggiormente nel territorio del Centro-Nord, confermando come il decentramento sia influenzato fortemente dal livello di sviluppo economico e amministrativo.

L'andamento della spesa degli Enti extra PA offre un quadro non molto positivo per quanto riguarda le aree sottoutilizzate del Paese; infatti, se nel Centro-Nord la spesa aumenta tra il primo e l'ultimo periodo del 18 per cento, partendo già da un importo superiore rispetto al Sud, il Mezzogiorno vede ridurre fortemente la percentuale di spesa di questi enti sul suo territorio (-13 per cento), confermando ancora una volta la tendenza non riequilibratrice dei suddetti enti.

L'analisi si è soffermata sulla questione di chi spende e di quanto spende. È però interessante anche rispondere alla domanda "come spende?", ovvero capire, come fatto in precedenza a livello totale, come distribuiscono la loro spesa i diversi livelli di governo tra investimenti e trasferimenti in conto capitale, e che tipo di evoluzione hanno avuto questi subaggregati nel periodo di riferimento (cfr. Figura VII.3).

La Figura VII.3 mostra come nel Sud l'Amministrazione Centrale concentri la maggior parte della sua spesa nei trasferimenti: sui circa 7.400 milioni di euro annui del periodo 1996-2003, ben 5.500 (pari al 74,2 per cento del totale speso da questi enti) sono classificati come trasferimenti, in forza, come già detto, delle politiche di sostegno delle regioni svantaggiate, che trovano la loro massima espressione in strumenti quali il credito d'imposta, i Patti Territoriali e il Fondo Innovazione Tecnologica.

Figura VII.3 SPA: distribuzione della spesa in conto capitale di CN tra livelli di governo, investimenti e trasferimenti per aree geografiche (valori costanti 1999)



Fonte: DPS – UVAL Banca dati CPT

Tali iniziative di politica economica giustificano anche l'andamento crescente che si osserva nei tre sottoperiodi considerati. Alcuni strumenti sono stati introdotti per la prima volta tra il 1999 e il 2001 e dunque il processo di avvio e stabilizzazione degli stessi è rappresentato solo dalle ultime annualità del periodo in esame. Più equilibrata risulta la distribuzione tra investimenti e trasferimenti nel Centro-Nord in cui i trasferimenti assorbono circa 4.100 degli 8.100 milioni di euro annui, pari al 51 per cento. Dal lato degli investimenti effettuati nelle regioni centro-settentrionali è importante notare tuttavia come il 28 per cento del totale dell'area (pari al 19 per cento del totale nazionale), sia concentrato nel Lazio, in virtù della collocazione delle sedi principali dell'Amministrazione Statale.

Anche per le amministrazioni regionali si registra una sostanziale "preferenza" per i trasferimenti in conto capitale: nell'intero arco temporale considerato, infatti, il 59 per cento dei circa 10.600 milioni di euro spesi in Italia da tali enti sono volti al finanziamento di imprese e famiglie attraverso trasferimenti. Pur essendo in media molto simile la quota di trasferimenti sul totale delle due principali aree geografiche (58 per cento per il Sud, 60 per cento per il Centro-Nord), in termini dinamici si nota come le amministrazioni centro-settentrionali registrano tra i tre sottoperiodi considerati un incremento considerevole, passando da circa 3.100 a circa 4.200 milioni di euro di spesa per trasferimenti dal 1996 al 2003. Andamento questo non segnalato dai dati nelle regioni meridionali, in cui si passa da 2.400 milioni di euro del primo periodo a una cifra sostanzialmente paritaria, circa 2.600 milioni di euro, dell'ultimo biennio considerato.

Contrariamente ai comparti appena analizzati, l'Amministrazione Locale (costituita, tra gli altri, da Comuni e Province) spende in investimenti circa il 92 per cento sia delle risorse del Sud (circa 5.400 milioni di euro in media annua per il periodo 1996-2003) sia delle risorse del Centro-Nord (circa 11.400 milioni di euro). Anche l'andamento crescente nei sottoperiodi rappresentati è analogo nelle due aree del Paese. Tale evidenza è ampiamente giustificata dalle competenze affidate a queste Amministrazioni che, come meglio visto nel paragrafo precedente, comprendono tra le altre: costruzione e gestione delle sedi dei vari enti del comparto (spese classificate nel settore Amministrazione Generale), edilizia scolastica e universitaria, edilizia abitativa, ciclo integrato dell'acqua, risanamento ambientale, interventi per sport e tempo libero, nonché tutela e valorizzazione del patrimonio artistico-culturale e viabilità dello specifico territorio.

Non stupisce, infine, la preminenza degli investimenti nella spesa degli enti del Settore Pubblico Allargato, che, essendo costituito da aziende che producono pubblici servizi quali il trasporto, la viabilità, l'energia, le telecomunicazioni, non possono che effettuare grossi investimenti in infrastrutture.

Bibliografia

Arrow K.J., *A utilitarian approach to the concept of equality in public spending*, Quarterly Economic Journal, 1970

AA.VV, *L'Indicatore Anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale*, Materiali UVAL n. 1, 2004
disponibile all'indirizzo http://www.dps.mef.gov.it/materialiuval/ml.asp

Bordignon M., Fontana A., Peragine V., *Horizontal equity in a regional context*, MEF-DPS, 2005, *draft*

Bordignon M., Fontana A., Peragine V., *Per una prima applicazione empirica della nozione di equità orizzontale in un contesto territoriale*, MEF-DPS, 2005bis, *draft*

Bramley G. *et al*., *Where does public spending go? Flows of public spending into local areas,* DETR, 2000

Bramley G., Evans M., *Getting the smaller picture : small area analysis of public expenditure incidence and deprivation in three english cities*, in Fiscal Studies, n. 2, 2000

Brezzi. M., Pennisi A., Utili F., *Metodi e indicatori per la ripartizione ex ante di risorse per le politiche di sviluppo regionale,* XXVI Conferenza AISRE, Napoli 2005

Bruzzo A., Tancredi A.,Volpe M., *Le spese per lo sviluppo erogate dal Settore Pubblico Allargato nel periodo 1996 – 1998. Un'analisi quantitativa a livello regionale*, XXI Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Palermo, 2000

Bruzzo A., Volpe M., *Finanza pubblica e politiche di sviluppo territoriale*, in (a cura di), Bernardi L., Zanardi A., *La finanza pubblica italiana – Rapporto 2001*, Il Mulino, 2001

Bruzzo A., Volpe M., *Politiche di sviluppo territoriale in Italia: l'evoluzione degli obiettivi e degli strumenti*, Quaderni DEIT, Università di Ferrara, n. 11, 2001

Buglione E., *Il termometro del federalismo: ruolo dello Stato, delle regioni e degli enti locali nella gestione delle entrate e delle spese,* MEF-DPS, 2005, *draft*

Cameron G., McLean I. and Wleizen C., *Public Expenditure in the english regions: measurement problems and (partial) solutions,* The Political Quarterly, n. 2, 2004.

Coppi R., Giordani P., *La ripartizione delle spese in conto capitale per fonti di finanziamento: utilizzo di modelli "fuzzy" in presenza di incertezza delle informazioni,* MEF-DPS, 2005, *draft*

Di Palma M., Mazziotta C., Bracalente B., *Relazione tra spesa cumulata in conto capitale e dotazione fisica, per settori e regioni,* MEF-DPS, 2005, *draft*

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Rapporto Annuale,* Vari anni
disponibile all'indirizzo http://www.dps.mef.gov.it/documenti_elenco.asp

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Atti del convegno *La regionalizzazione della spesa pubblica: migliorare la qualità e la tempestività delle informazioni,* Roma, 16 ottobre 2003, disponibile all'indirizzo http://www.dps.mef.gov.it/convegni.asp#16ottobre

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Atti del convegno *Federalismo e politica per il territorio: la svolta dei numeri* – Roma, 6 novembre 2003, disponibile all'indirizzo http://www.dps.mef.gov.it/convegni.asp#6novembre

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze (2000), *Guida metodologica per la costruzione di conti consolidati della finanza pubblica a livello regionale*, disponibile all'indirizzo http://www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt_guidametodologica.asp

Geri M., Volpe M., *La distribuzione regionale della spesa pubblica*, in R. Brancati, Politiche regionali e politiche macroeconomiche. L'interdipendenza degli obiettivi e degli strumenti, Milano, F. Angeli, 1985

Geri M., Volpe M., *La distribuzione Nord-Sud della spesa pubblica*, in SVIMEZ, Rapporto sulla distribuzione Nord-Sud della spesa pubblica, Il Mulino, Bologna, 1993

Malizia R., *La ripartizione delle entrate: revisione della metodologia*, MEF-DPS, 2005, *draft*

Marrocu E., Paci R., Pigliaru F., *Gli effetti del capitale pubblico sulla produttività delle regioni italiane*, MEF-DPS, 2005, *draft*

McLean *et al*., *Identifying the flows of domestic and european expenditure into the english regions*, Final report, Oxford, Nuffield College and London, ODPM, 2003

McLean I., McMillan A., *The distribution of public expenditure across the UK regions,* Fiscal Studies, n.1, 2003

McLean I.,Wleizen C. and Cameron G., *Where did all the money go? Measuring Public Expenditure in the English Regions*, WP Nuffield College, 2003

Moro F., *Distribuzione Nord-Sud della spesa pubblica: nuove valutazioni al 1991*, Rivista economica del Mezzogiorno, VIII, 1, pp. 65-87, 1994

ONS, *United Kingdom National Accounts: The Blue Book,* London, TSO, vari anni

HM Treasury, *Public Expenditure Statistical Analyses,* London, HM Treasury, vari anni

Pagina web relativa al Progetto CPT http://www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt.asp

Pigliaru F., Marrocu E., Paci R., *Spesa settoriale in conto capitale e vantaggi settoriali comparati,* MEF-DPS, 2005, *draft*

Zanardi A., Arachi G., *La misura della redistribuzione e della ripartizione del rischio tra aree territoriali: il caso Italia,* MEF-DPS, 2005, *draft*

APPENDICE: La banca dati Conti Pubblici Territoriali (CPT)

La banca dati dei Conti Pubblici Territoriali produce un conto consolidato del Settore Pubblico Allargato[18] 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), categorie economiche, settori di intervento, ente. La molteplicità delle chiavi d'accesso dà alla banca dati una straordinaria flessibilità, quindi la possibilità di pervenire a ogni aggregato con riferimento a entrambi gli universi (PA e SPA) e, al tempo stesso, quella di incrociare il dato territoriale con ogni altra informazione.

Il gruppo di lavoro CPT è articolato in un Nucleo Centrale – presso l'Unità di Valutazione degli investimenti pubblici del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo del ministero dell'Economia e delle Finanze – e da 21 Nuclei attivi presso tutte le Regioni e Province Autonome, che a oggi rappresenta non solo una capillare rete fisica, ma anche una rete di metodi condivisi.

Nel corso del 2003 si è migliorata la tempestività delle informazioni con riferimento alla spesa in conto capitale attraverso la costruzione di uno strumento statistico (Indicatore Anticipatore) che fornisce, con un ritardo di soli sei mesi rispetto al periodo di riferimento, informazioni relative alla localizzazione territoriale – a livello di macroarea e regione – della spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione e si è consolidato il "Sistema CPT-IA"[19] per migliorare la tempestività delle informazioni con riferimento alla spesa in conto capitale.

Nel corso del 2004 sono state avviate e implementate 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; la trasformazione dell'accesso alla banca dati da "servizio

---

[18] Alla totalità degli enti della PA si aggiungono quelli appartenenti alla componente allargata del Settore Pubblico; a oggi Ferrovie dello Stato, Poste Italiane, Azienda dei Monopoli di Stato, Aziende Speciali/Municipalizzate, Ente Nazionale di Assistenza al volo, ENEL, ENI, Ente Nazionale Tabacchi, Aziende ex IRI, Società partecipate dalle Regioni

[19] Ci si riferisce al Sistema costituito dalle informazioni integrate derivanti dai Conti Pubblici Territoriali (CPT) e da quanto stimato mediante l'Indicatore anticipatore (IA). L'Indicatore anticipatore è uno strumento statistico elaborato dal DPS che fornisce, relativamente alla sola spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, stime regionalizzate con soli sei mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento. Per dettagli metodologici cfr. *AA.VV, L'Indicatore Anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale, Materiali UVAL n. 1, settembre-ottobre 2004*. La pubblicazione è disponibile all'indirizzo http://www.dps.mef.gov.it/materialiuval/ml.asp

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.

È inoltre stato avviato un processo di revisione della banca dati[20], la cui attività è stata organizzata in due fasi:

- 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.
  Con riferimento quindi all'universo degli enti attualmente appartenenti al Settore Pubblico Allargato 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). 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 2005, sarà dedicata a un ampliamento 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[21]. Si intende oggi ampliare ulteriormente la copertura della banca dati adottando un approccio flessibile che

[20] Per un approfondimento relativo alla revisione della serie storica CPT cfr. Cap. III e Appendice metodologica Conti Pubblici Territoriali in Dipartimento per le politiche di sviluppo, *Rapporto annuale* 2004.

[21] Il criterio è principalmente imputabile alla finalità di verifica del principio dell'addizionalità della spesa nazionale rispetto al contributo comunitario. In questo caso il Settore Pubblico Allargato viene delimitato secondo i seguenti criteri: appartenenza sostanziale al settore che produce servizi di pubblica utilità; 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.

consenta di modulare, in funzione dei diversi usi dei dati CPT, il posizionamento del confine del Settore Pubblico Allargato.

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 a essa da parte degli enti sovraordinati.

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 a 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 nell'anno *t* della serie provvisoria relativa all'anno *t-1*, un contestuale aggiornamento delle serie relative ai tre anni precedenti, con riferimento agli aggiornamenti di cui alla Fase I e alla Fase II. A cadenza periodica (ogni 5 anni) è previsto comunque un intervento di revisione dell'intera serie storica per incorporare e omogeneizzare miglioramenti metodologici e variazioni dell'universo.

Numeri pubblicati

1. **L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale**

Metodi – Anno 2004
Allegati al n. 1
- Atti del convegno *La regionalizzazione della spesa pubblica: migliorare la qualità e la tempestività delle informazioni* - Roma, 16 ottobre 2003
- Atti del convegno *Federalismo e politica per il territorio: la svolta dei numeri* - Roma, 6 novembre 2003

2. **Misurare per decidere: utilizzo *soft* e *hard* di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale**

Analisi e studi - Anno 2004
La pubblicazione è disponibile anche in lingua inglese.

3. **Il mercato delle consulenze per gli investimenti pubblici: opportunità o vincolo?**

Analisi e studi - Anno 2005
La pubblicazione è disponibile anche in lingua inglese.

4. **Domande, ricerca di campo e dati disponibili: indicazioni per la ricerca valutativa – *Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (Modulo VI)***

Documenti – Anno 2005
Allegato al n. 4
- CD ROM contenente *Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (Moduli I – VI)*

5. **Ambiente e politiche di sviluppo: le potenzialità della Contabilità ambientale per decidere meglio**

Metodi - Anno 2005
La pubblicazione è disponibile anche in lingua inglese.

6. **Misurare i risultati dell'intervento pubblico: i numeri per valutare gli effetti territoriali delle politiche**

Analisi e studi - Anno 2005

Materiali UVAL si articola in tre collane:

- *Analisi e studi*, dedicata a lavori di ricerca di natura economica, finanziaria, istituzionale o tecnica in materia di progetti, investimenti e politiche pubbliche
- *Documenti,* che raccoglie materiali di natura divulgativa e informativa concernenti l'attività istituzionale dell'Unità
- *Metodi*, contenente contributi metodologici, orientativi e d'indirizzo in tutti gli ambiti di attività dell'Unità

(VP-2005-06-1-055) Roma, 2005 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - Salario