



Agenzia per la Coesione Territoriale

NUVEC - Nucleo di verifica e controllo
Sistema Conti Pubblici Territoriali. Monitoraggio degli investimenti

POLITICHE NAZIONALI E POLITICHE DI SVILUPPO A LIVELLO TERRITORIALE RELAZIONE ANNUALE CONTI PUBBLICI TERRITORIALI 2017 NOTA INFORMATIVA

La Relazione annuale CPT - Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale – ha l’obiettivo di fornire, principalmente attraverso la lettura dei flussi finanziari pubblici regionali di fonte CPT, un’analisi delle diverse componenti della spesa in Italia e nel Mezzogiorno e, al tempo stesso, una valutazione delle modifiche intervenute negli ultimi anni sui principali aggregati, con particolare riferimento alla spesa per lo sviluppo.

Negli ultimi anni, le politiche regionali di sviluppo, in Italia come in Europa, sono state fortemente condizionate dalla riduzione complessiva delle risorse destinate al finanziamento degli investimenti, derivante principalmente dalle politiche di riequilibrio dei conti pubblici. Il rispetto del Patto di Stabilità Interno ha costituito un limite notevole alla programmazione e realizzazione di investimenti per molte amministrazioni locali e, al tempo stesso, la flessione complessiva delle diverse fonti di finanziamento e il restringersi dei margini di flessibilità nei bilanci, hanno portato ad una grave contrazione del complesso delle risorse destinate allo sviluppo.

La Relazione analizza tale contesto, soprattutto con riferimento ai suoi effetti territoriali, concentrando l’analisi sulla congiuntura recente con uno specifico focus sul 2015, ultima annualità rilasciata dal Sistema CPT, e sulle prime stime del 2016 fornite dall’Indicatore Anticipatore (IA).

Di seguito alcune delle principali evidenze.

- *La spesa in conto capitale italiana erogata dal Settore Pubblico Allargato nel 2015 decresce ancora, passando dai 68,2 miliardi del 2014 ai 65,4 del 2015 e risultando ancora inferiore del 29 per cento rispetto al 2009; il suo rapporto al PIL passa dal 5,8 per cento del 2009 al 4,2 del 2015; gli investimenti, in particolare, si riducono nel 2015 del 38 per cento rispetto allo stesso anno, passando dal 4,3 al 2,7 per cento del PIL.*
- *L’ulteriore riduzione rispetto all’anno precedente della spesa in conto capitale deriva, tuttavia, dall’effetto combinato di una caduta consistente della spesa nel Centro-Nord (-9,8 per cento), compensata dall’aumento di spesa registrata nel Mezzogiorno (+7,0 per cento), fortemente sostenuta dalla spesa aggiuntiva derivante dalla chiusura della programmazione comunitaria 2007-2013.*
- *La spesa in conto capitale del Mezzogiorno sale infatti dai 22,9 miliardi del 2014 ai 24,5 del 2015; gli investimenti dell’area dai 13,6 ai 15,4 miliardi e, in termini pro capite, raggiungono i 739 euro a fronte dei 675 del Centro-Nord. Anche il rapporto al PIL migliora leggermente rispetto agli ultimi anni, sia con riferimento alla spesa in conto capitale totale che ai soli investimenti.*



- *La leggera ricomposizione dei livelli di spesa nel 2015 a favore del Mezzogiorno non ha tuttavia modificato la distribuzione delle risorse in alcuni settori rilevanti per l'erogazione di servizi collettivi. I livelli di spesa destinati all'investimento in settori fondamentali risultano nel Centro-Nord sempre nettamente superiori a quelli del Mezzogiorno e, tuttavia, nella maggior parte dei casi, in forte riduzione. Significativo notare che le differenze più rilevanti tra le due macro aree riguardano i servizi essenziali: Politiche sociali, Sanità, Reti infrastrutturali, Mobilità. La strutturalità del divario in termini di spesa è confermata dalla disparità in termini di dotazioni effettive e di servizi offerti.*
- *Nel complesso la spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno dai grandi investitori nazionali si colloca ampiamente al di sotto dell'obiettivo programmatico del 45 per cento. Particolarmente problematico è il caso della spesa per investimenti delle Ferrovie dello Stato, nonostante il leggero incremento della spesa tra 2014 e 2015. Ma anche le Aziende ex IRI e Poste italiane risultano particolarmente lontane, concentrando esclusivamente o prevalentemente nel Centro-Nord il loro impegno di investimento. Al contrario prossima o superiore all'obiettivo del 45 per cento è la quota di incentivi erogati al Sud da GSE e da Terna nel campo dell'energia rinnovabile. Il dato fortemente in controtendenza è quello di Anas, che destina al Mezzogiorno una quota prossima al 70 per cento della propria spesa per investimenti.*
- *Il picco del 2015 nella spesa in conto capitale, tuttavia, non inverte il crollo strutturale iniziato nel 2010 di tale componente, come segnala la Corte dei Conti e come peraltro confermano le prime stime derivanti dall'IA. Per il 2016, infatti, le stime dell'Indicatore anticipatore dei Conti Pubblici Territoriali registrano una contrazione della spesa in conto capitale della PA che scende a 35,2 miliardi, con una variazione negativa di quasi il 6 per cento. Questa tendenza, segnalata - pur con le dovute differenze - anche nel Documento di economia e finanza 2017, riporta la spesa ai livelli del 2014, evidenziando la straordinarietà dell'incremento di spesa osservato nel 2015 dovuto, come detto, alla chiusura del periodo di programmazione comunitaria 2007-2013.*
- *Il 2015 rimane quindi per il Mezzogiorno un anno eccezionale, mentre la spesa pro capite del Centro-Nord raggiunge (1.029 euro) il livello più basso dal 2000; quella del Mezzogiorno (1.172 euro), nonostante il leggero incremento (che la riporta dopo 16 anni ad un livello superiore a quello del Centro-Nord) rimane comunque tra i livelli più bassi della serie considerata, inferiore del 14 per cento rispetto al 2009 e del 19 per cento rispetto al 2001.*
- *Anche nel 2015, la crescita della spesa della Pubblica Amministrazione nel Mezzogiorno è determinata quasi esclusivamente dall'aumento della componente esplicitamente destinata allo sviluppo territoriale (Fondi strutturali e FSC). Si ribadisce quindi come la componente di spesa in conto capitale esplicitamente finalizzata allo sviluppo territoriale, abbia svolto costantemente e ancor più nelle fasi conclusive dei cicli comunitari, una funzione essenziale di sostegno allo sviluppo nel Mezzogiorno, rappresentando mediamente più della metà della spesa in conto capitale complessiva, con punte che, nelle fasi di chiusura dei periodi di programmazione, raggiungono livelli ancora più elevati: 65,4 per cento nel 2001, 58,5 nel 2007, 72,0 nel 2015. Questo scenario, se enfatizza il ruolo delle risorse aggiuntive che nel Mezzogiorno sostengono pesantemente la spesa in conto capitale, rende tuttavia irrilevante la politica ordinaria che giunge a rappresentare, in termini pro capite nel 2015, meno di un terzo del totale delle risorse in conto capitale e circa la metà di quelle aggiuntive.*
- *Dalla scomposizione della spesa delle risorse aggiuntive per fonte di finanziamento, operata con la costruzione del QFU, emerge una sorta di effetto di sostituibilità all'interno stesso delle politiche di coesione, che si enfatizza negli ultimi anni. Le risorse della politica aggiuntiva nazionale (FSC), infatti, che nei primi anni 2000, costituivano circa il 50 per cento del complesso delle risorse destinate alla coesione, nel 2015 rappresentano nel Mezzogiorno poco più dell'11 per cento.*



Il divario negli andamenti di spesa dei due canali di finanziamento delle politiche di coesione in Italia è imputabile all'effetto di spiazzamento derivante dalla presenza per le risorse comunitarie - a differenza del FSC - di target di spesa, alla incerta dinamica del FSC legata alle esigenze di finanza pubblica, ma anche alla inadeguata capacità delle amministrazioni di programmare e gestire la complessiva dote di risorse della coesione (comunitaria e nazionale), tutti fattori che hanno, tra l'altro, ostacolato il tentativo di programmazione unitaria dei due canali di finanziamento, fatto all'inizio del ciclo 2007-2013 (delibera CIPE n. 166/2007).

Tuttavia il ridisegno di una governance multilivello, anche attraverso il Masterplan e i Patti per il Sud per il ciclo FSC 2014-2020, unitamente alla solida attività di ricognizione e riprogrammazione in corso del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2007-2013, mostrano le potenzialità di un riavvio nella dinamica di spesa del FSC e costituiscono altrettanti elementi per un'auspicabile inversione di tendenza verso una politica territoriale in grado di incidere positivamente sullo sviluppo dei territori, nonché di dare piena attuazione al co.5 dell'art. 119 della Costituzione.

- *La reintroduzione nella L. n. 18/2017(art. 7bis) di principi per il riequilibrio territoriale ha suggerito la costruzione di un esercizio di simulazione, finalizzato a verificare gli effetti in termini di spesa pubblica che si genererebbero nell'ipotesi teorica del pieno raggiungimento dell'obiettivo di riequilibrare i due principali canali finanziari che compongono la spesa in conto capitale nel Mezzogiorno, sia pur con riferimento al ridotto universo previsto dalla norma (Amministrazioni Centrali).*

In particolare, è stato simulato per il 2000-2015 quale sarebbe stato l'impatto della norma nell'ipotesi che tutte le Amministrazioni Centrali si fossero conformate alla prescrizione normativa, portando la propria spesa ordinaria ad un livello pari a quello della popolazione. Al momento la quota di risorse ordinarie delle Amministrazioni Centrali destinate al Mezzogiorno è pari mediamente al 28,9 per cento nel periodo, molto al di sotto della rispettiva quota di popolazione pari mediamente al 34,4 per cento; al contrario nel Centro-Nord la quota delle spese ordinarie è pari al 71,6 per cento, quindi di 6 punti percentuali superiore alla popolazione dell'area (pari a 65,6 per cento).

Laddove tutta la spesa ordinaria delle Amministrazioni Centrali fosse stata sottoposta a riserva, l'ammontare complessivo di spesa pubblica oggetto di redistribuzione che ne deriverebbe sarebbe pari a 1,63 miliardi medi annui a prezzi 2010. Si tratta di un'ipotesi molto cautelativa, una sorta di ipotesi minima, costruita su un aggregato coerente con la norma e con i dati di monitoraggio delle risorse aggiuntive e inferiore ai 4,4 miliardi medi annui di redistribuzione tra le due aree ipotizzato dalla Svimez in una nota recente, costruita però applicando la regola all'intero QFU, quindi a tutta la Pubblica Amministrazione.

Lo scorso anno la Relazione 2016 è stata presentata - insieme all'apertura del portale OpenPartecipate - nel corso di un convegno pubblico presso il Senato della Repubblica. Quest'anno la scelta è quella di una presentazione diffusa della Relazione 2017 presso la Rete dei Nuclei regionali e le principali istituzioni nazionali. La scelta della diffusione sul territorio vuole enfatizzare il carattere federato del Sistema CPT e segnalare l'importanza della Rete dei Nuclei, grande ricchezza del Sistema.

Il primo evento di presentazione sarà organizzato dal Nucleo CPT della Regione Calabria e si terrà a Catanzaro il prossimo 21 luglio.

Per maggiori informazioni consulta: www.agenziacoesione.gov.it/it/cpt/index.html



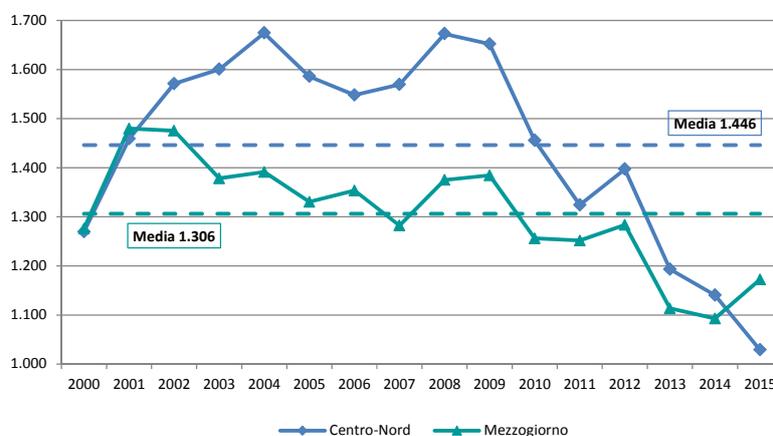
ALLEGATO - GRAFICI e TABELLE

SPA - SPESA IN CONTO CAPITALE E INVESTIMENTI (anni 2000-2015; percentuale su PIL)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Conto Capitale																
Italia	4,6	5,3	5,5	5,5	5,6	5,3	5,2	5,1	5,5	5,8	5,1	4,8	5,2	4,6	4,4	4,2
Mezzogiorno	6,8	7,8	7,8	7,3	7,4	7,0	7,0	6,6	7,2	7,6	6,9	7,0	7,3	6,5	6,5	6,9
Investimenti																
Italia	3,4	3,8	3,9	4,0	4,2	3,9	3,8	3,8	4,0	4,3	3,6	3,4	3,7	3,1	2,8	2,7
Mezzogiorno	4,4	4,8	4,7	4,5	4,7	4,5	4,4	4,5	5,0	5,1	4,8	4,5	5,0	4,1	3,9	4,4

Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali

SPA - SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE (anni 2000-2015; euro pro capite costanti 2010)



Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali

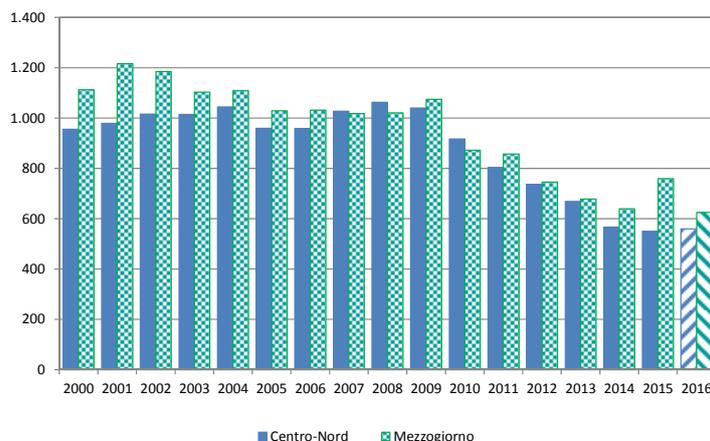
SPA - TOTALE SPESA NETTA PER MACRO SETTORE E PER MACRO AREA (anno 2015; euro pro capite costante 2010)



Fonte: Sistema Conti Pubblici Territoriali



PA - SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER MACRO AREA (anni 2000-2016, euro pro capite costanti 2010)



Fonte: dati Conti Pubblici Territoriali 2014 e stime Indicatore Anticipatore 2015

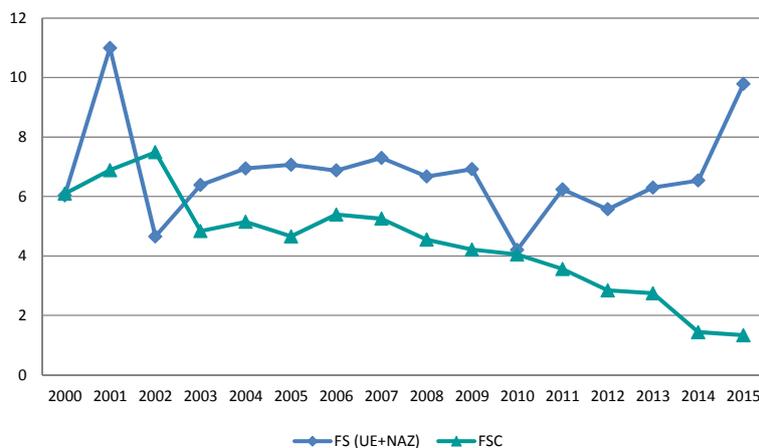
PA - SPESA IN CONTO CAPITALE E RISORSE AGGIUNTIVE (anni 2000-2015; miliardi di euro costanti 2010)

	media 2000-2002	media 2013-2015	2015
Italia			
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	59,6	38,0	37,7
di cui:			
Spesa ordinaria	43,6	25,2	22,5
Fondi strutturali UE al netto formazione	4,2	5,8	7,8
Cofinanziamento (esclusa formazione) e PAC	4,0	4,7	5,9
Risorse aree sottoutilizzate	7,9	2,3	1,5
Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale	27,0%	33,8%	40,4%
Centro-Nord			
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	35,6	23,6	21,9
di cui:			
Spesa ordinaria	32,8	20,2	18,0
Fondi strutturali UE al netto formazione	0,8	1,2	1,5
Cofinanziamento (esclusa formazione) e PAC	1,0	1,7	2,2
Risorse aree sottoutilizzate	1,0	0,5	0,2
Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale	7,8%	14,5%	17,5%
Mezzogiorno			
Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	24,0	14,4	15,8
di cui:			
Spesa ordinaria	10,7	5,0	4,4
Fondi strutturali UE al netto formazione	3,4	4,6	6,3
Cofinanziamento (esclusa formazione) e PAC	3,1	3,0	3,8
Risorse aree sottoutilizzate	6,8	1,8	1,3
Risorse aggiuntive su spesa in conto capitale	55,3%	65,1%	72,0%

Fonte: varie

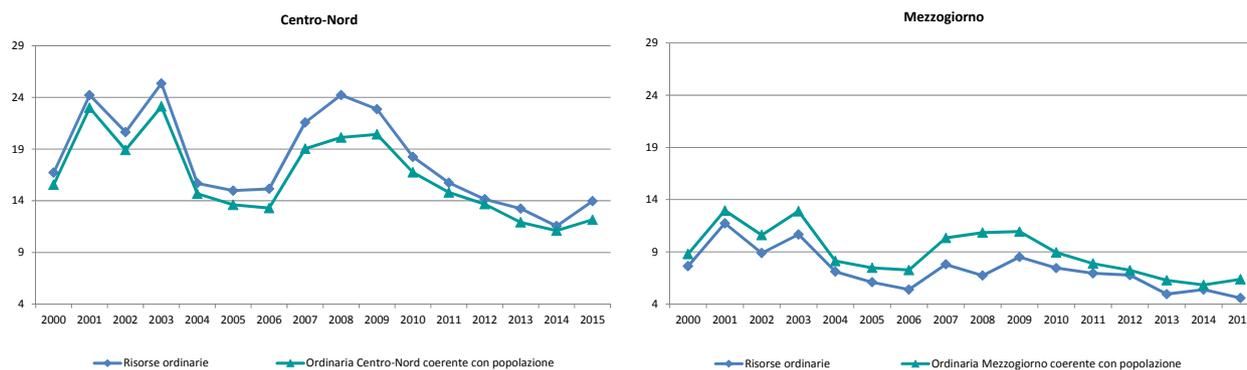


LA SPESA DELLE RISORSE AGGIUNTIVE NEL MEZZOGIORNO (anni 2000-2015; miliardi di euro costanti 2010)



Fonte: varie

AMMINISTRAZIONI CENTRALI - SPESA ORDINARIA EFFETTIVA E SPESA ORDINARIA COERENTE CON LA POPOLAZIONE DELL'AREA (anni 2000-2015; miliardi di euro costanti 2010)



Fonte: varie