

LA DINAMICA DELLA SPESA PUBBLICA PER INVESTIMENTI:
UN'ANALISI TERRITORIALE E PER LIVELLO DI GOVERNO

Roberta GARGANESE¹, Angelo GRASSO²

SOMMARIO

Il contributo si propone di analizzare la dinamica territoriale e per livello di governo della spesa in conto capitale e per investimenti del settore pubblico allargato.

Nella prima parte, il paper presenta, attraverso la rielaborazione di dati Eurostat, un'analisi comparativa della spesa pubblica per investimenti fissi lordi sostenuta dalle Amministrazioni (centrali e territoriali) nei principali Paesi dell'Unione Europea.

La seconda parte del contributo, invece, indaga, attraverso i dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) - estremamente preziosi data la capillarità e l'omogeneità delle informazioni - la dinamica territoriale e funzionale della spesa pubblica italiana per investimenti, presentando poi un focus sul Mezzogiorno d'Italia.

¹ IPRES, piazza Garibaldi 13, 70100, Bari, e-mail: roberta.garganese@ipres.it (corresponding author).

² IPRES, piazza Garibaldi 13, 70100, Bari, e-mail: angelo.grasso@ipres.it.

1. Premessa

Esaminando l'andamento della spesa pubblica negli ultimi anni, emerge in maniera molto evidente come le spese in conto capitale (e, in particolare, gli investimenti in infrastrutture pubbliche) si siano fortemente ridotte, determinando ciò che la Corte dei Conti ha definito una *rinuncia consapevole ad una componente fondamentale in una fase caratterizzata da una bassa crescita economica di natura strutturale*³.

In Italia la spesa pubblica per investimenti è in effetti diminuita molto negli ultimi anni, risultando, nel 2014, inferiore di circa 17,5 miliardi di euro rispetto a quella del 2009 e passando, in termini percentuali, dal 3,4% al 2,2% del PIL.

Nel 2015, tale tendenza si è sensibilmente invertita, visto che gli investimenti (ma soprattutto le altre spese in conto capitale) hanno fatto registrare un lieve aumento legato però, probabilmente, come si dirà meglio più avanti, non a logiche strutturali, ma piuttosto a circostanze di tipo congiunturale.

La legge di stabilità 2016 ha introdotto alcuni elementi di novità (dal Fondo pluriennale vincolato, al vincolo all'indebitamento) che potranno produrre effetti positivi sul fronte degli investimenti, determinandone anche, probabilmente, un significativo accentramento nelle mani delle Amministrazioni centrali.

In un simile contesto, il presente contributo si propone di studiare la più recente dinamica territoriale e funzionale della spesa in conto capitale e degli investimenti del settore pubblico allargato nel nostro Paese⁴, anche al fine di analizzarne i trend relativi ai singoli livelli di governo.

La prima parte del lavoro presenta, attraverso la rielaborazione di dati Eurostat, un'analisi comparativa della spesa pubblica per investimenti fissi lordi sostenuta dalle diverse Amministrazioni (centrali e territoriali) nei principali Paesi dell'Unione Europea, mentre la seconda parte, attraverso la banca dati dei CPT, si focalizza sulla dinamica territoriale e funzionale della spesa pubblica italiana per investimenti ed approfondisce il caso del Mezzogiorno d'Italia.

2. Andamento degli investimenti in Italia e nei principali Paesi europei

Il conto economico delle Amministrazioni pubbliche segnala come, nel 2015, la spesa in conto capitale sia aumentata nel complesso del 10,7 per cento. Tale incremento risente dell'inclusione tra i trasferimenti in conto capitale degli arretrati pagati ai pensionati in seguito alla sentenza della Corte costituzionale e delle risorse erogate dal Fondo di risoluzione nazionale a copertura delle perdite di quattro banche sottoposte a risoluzione lo scorso novembre⁵.

Gli investimenti fissi lordi, invece, sono rimasti sostanzialmente stabili, interrompendo il trend di forte contrazione che durava dal 2010.

³ In questo senso, si può affermare che le priorità contingenti imposte dalla crisi globale hanno contribuito a modificare la portata della spending review, ricondotta al compito - importante ma non unico - di ridurre i livelli della spesa pubblica, anche ponendo in subordine gli effetti distorsivi associati a tagli di spesa poco selettivi.

CORTE DEI CONTI (2016), Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica, pag. XI.

⁴ Che, come è noto, oltre alle amministrazioni pubbliche include anche le imprese nazionali e territoriali a controllo pubblico.

⁵ Al netto di queste voci e del credito di imposta in favore delle imprese a fronte di attività per imposte anticipate, le uscite in conto capitale sarebbero cresciute del 7,2 per cento (a fronte di una contrazione del 2,5 per cento nel 2014). BANCA D'ITALIA (2016), Relazione Annuale, Roma, pag. 122.

Tabella 1
Il Conto economico delle Amministrazioni pubbliche

Conto Economico Amministrazioni Pubbliche	milioni di €			% del PIL		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Investimenti fissi lordi	38.439	36.871	37.256	2,4	2,3	2,3
Contributi agli investimenti	13.977	13.170	15.684	0,9	0,8	1,0
Altre spese in conto capitale	5.330	10.249	13.805	0,0	0,3	0,6
Totale spese in conto capitale	57.746	60.290	66.745	3,6	3,7	4,1

Fonte: Elaborazione IPRES su dati Istat 2016

Attraverso i dati Eurostat, è possibile confrontare i trend dell'incidenza sul PIL degli investimenti fissi lordi nei principali Paesi europei.

La riduzione di tale incidenza nel periodo della crisi (2008-2015), come mostra la tabella seguente, accomuna tutti i Paesi considerati, ad eccezione della sola Germania, e particolarmente rilevante è la contrazione fatta registrare dalle Amministrazioni pubbliche spagnole.

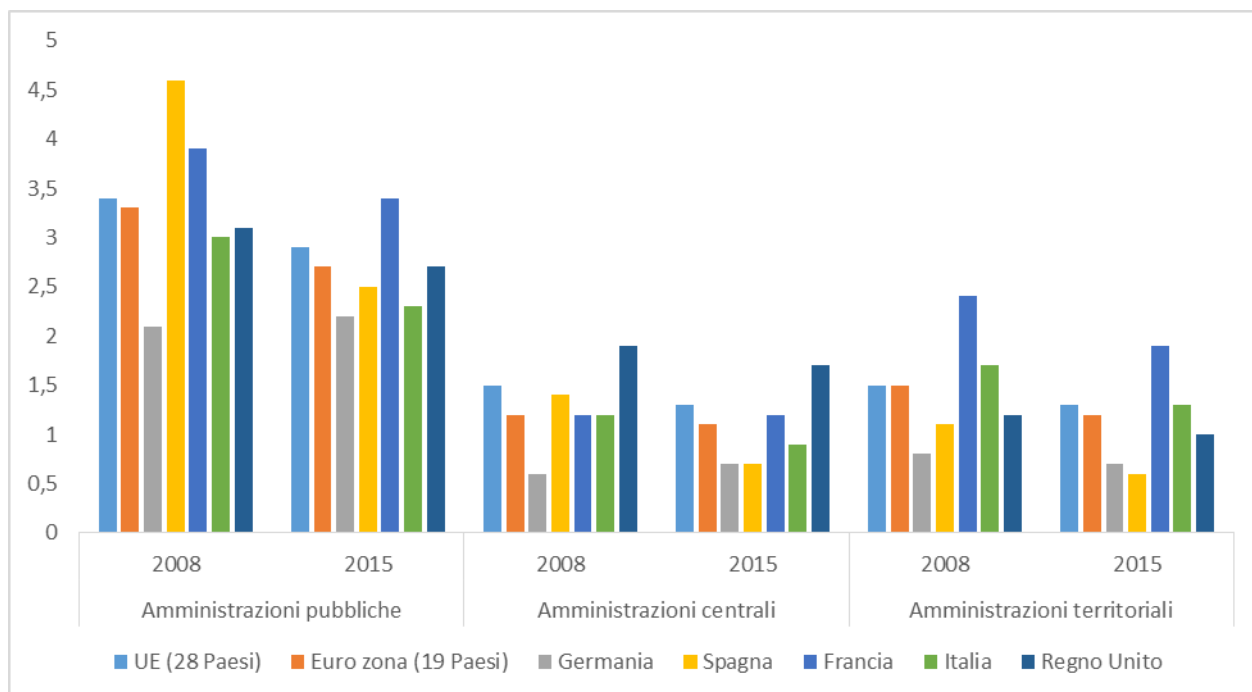
Rispetto ai livelli di governo, è possibile osservare come la riduzione interessi sia le amministrazioni centrali che quelle territoriali, con l'unica eccezione della Francia, che invece vede ridursi solo la componente locale, a fronte di valori delle amministrazioni centrali che sono rimasti stabili.

Tabella 2
Incidenza percentuale sul PIL degli Investimenti fissi lordi (anni 2008; 2015)

	Amministrazioni pubbliche		Amministrazioni centrali		Amministrazioni territoriali	
	2008	2015	2008	2015	2008	2015
UE (28 Paesi)	3,4	2,9	1,5	1,3	1,5	1,3
Euro zona (19 Paesi)	3,3	2,7	1,2	1,1	1,5	1,2
Germania	2,1	2,2	0,6	0,7	0,8	0,7
Spagna	4,6	2,5	1,4	0,7	1,1	0,6
Francia	3,9	3,4	1,2	1,2	2,4	1,9
Italia	3	2,3	1,2	0,9	1,7	1,3
Regno Unito	3,1	2,7	1,9	1,7	1,2	1

Fonte: Elaborazione IPRES su dati Eurostat 2016

Figura 1
Incidenza percentuale sul PIL degli Investimenti fissi lordi (anni 2008; 2015)



Fonte: Elaborazione IPRES su dati Eurostat 2016

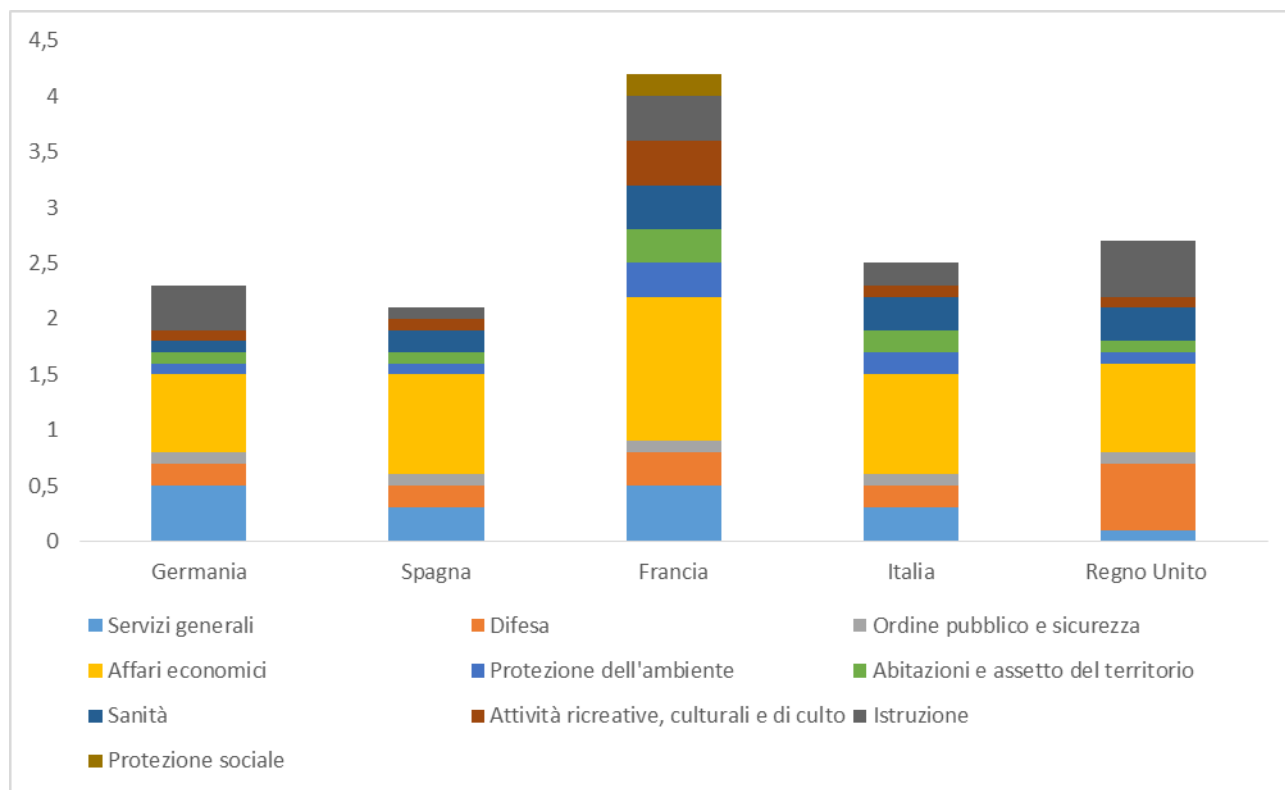
La ripartizione dell'incidenza degli investimenti per settore mostra alcuni significativi scostamenti tra le nazioni poste a confronto. Il nostro Paese, unitamente alla Spagna, ha una percentuale di investimenti nel settore dell'istruzione molto più bassa degli altri, mentre per il settore difesa spicca su tutte la percentuale del Regno Unito (0,6%) e per gli affari economici e le attività culturali quelle della Francia (rispettivamente 1,3% e 0,4%).

Tabella 3
Incidenza percentuale sul PIL della spesa per Investimenti per Divisioni COFOG – anno 2013

	Servizi generali	Difesa	Ordine pubblico e sicurezza	Affari economici	Protezione dell'ambiente	Abitazioni e assetto del territorio	Sanità	Attività ricreative, culturali e di culto	Istruzione	Protezione sociale
Germania	0,5	0,2	0,1	0,7	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	0
Spagna	0,3	0,2	0,1	0,9	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0
Francia	0,5	0,3	0,1	1,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,2
Italia	0,3	0,2	0,1	0,9	0,2	0,2	0,3	0,1	0,2	0,0
Regno Unito	0,1	0,6	0,1	0,8	0,1	0,1	0,3	0,1	0,5	0

Fonte: Elaborazione IPRES su dati Eurostat 2016

Figura 2
Incidenza percentuale sul PIL della spesa per Investimenti per Divisioni COFOG – anno 2013



Fonte: Elaborazione IPRES su dati Eurostat 2016

I dati Eurostat confermano, quindi, come, negli ultimi anni, le politiche regionali di sviluppo, in Italia come in Europa, siano state fortemente condizionate dalla riduzione complessiva delle risorse destinate al finanziamento degli investimenti, derivante principalmente dalle politiche di riequilibrio dei conti pubblici⁶. La significativa contrazione degli investimenti con la quale i principali Paesi europei hanno reagito alla crisi ha portato la Commissione Europea ad adottare il cosiddetto Piano Juncker, che prevede la mobilitazione di almeno 315 miliardi di euro di investimenti pubblici e privati nell'arco di tre anni attraverso l'istituzione del Fondo europeo investimenti strategici (FEIS)⁷.

Il 15 gennaio 2016 la Commissione europea ha pubblicato lo stato di attuazione del Piano, ripartendo i progetti e gli investimenti approvati per Paese e settore⁸.

Per quanto riguarda l'Italia, l'ammontare complessivo dei sette progetti approvati dalla Banca europea degli investimenti è pari a 1.300 milioni di euro, che si prevede genereranno 4.300 milioni di euro in investimenti⁹.

⁶ AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2016), Relazione annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale, Temi CPT, n. 1/2016, pag. 7.

⁷ REGOLAMENTO (UE) 2015/1017 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 25 giugno 2015 relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici, al polo europeo di consulenza sugli investimenti e al portale dei progetti di investimento europei e che modifica i regolamenti (UE) n. 1291/2013 e (UE) n. 1316/2013 – il Fondo europeo per gli investimenti strategici.

⁸ I 42 progetti approvati sono così ripartiti: 8 alla Francia (di cui uno con la Germania), 7 a Italia e Regno Unito, 6 alla Spagna, 2 a Danimarca, Belgio e Olanda, 1 alla Polonia e 7 ad altri Paesi. CORTE DEI CONTI (2016), Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica, pag. 37.

⁹ In particolare, i progetti approvati sono: finanziamento di una parte del programma di modernizzazione della società Arvedi (finanziamento della BEI pari a circa 100 milioni euro - totale investimento atteso 227 milioni); finanziamento del piano di investimenti accelerato di Telecom per reti di nuova generazione (finanziamento della BEI circa 500 milioni - totale investimento atteso 1.808 milioni); ampliamento dell'autostrada A4 Venezia – Trieste di Autovie Venete S.p.A. (dati non pubblicati); ammodernamento di un impianto industriale (Raffineria di Milazzo) per renderlo più efficiente, rispettoso dell'ambiente e più sicuro (finanziamento BEI circa 120 milioni – totale investimento atteso 240 milioni); acquisizione di materiale rotabile per migliorare i servizi ferroviari nelle regioni Lazio, Liguria, Veneto, Piemonte e Toscana (finanziamento della BEI circa 300 milioni – investimento atteso 709 milioni); installazione di sistemi di misurazione intelligenti nelle reti di distribuzione di 2i Rete Gas (finanziamento della BEI pari a circa 200 milioni – totale investimento atteso 415 milioni); finanziamento di investimenti per lo sviluppo di una filiera

La quota di finanziamento BEI che l'Italia è fin qui riuscita ad assicurarsi è, quindi, piuttosto significativa, risultando decisamente superiore alla quota degli investimenti fissi lordi nazionali rispetto all'Unione (22% a fronte del 9%).

Ciononostante, il Piano Juncker è stato accolto da molti addetti ai lavori con un certo scetticismo, soprattutto per il volume complessivo dei finanziamenti approvati - che rappresentano, in Italia come nella intera UE, una quota quasi trascurabile del flusso annuo di investimenti di contabilità nazionale - la cui realizzazione, peraltro, si protrarrà su più anni, facendo perciò presagire un impatto complessivo di dimensioni molto modeste.

3. La spesa in conto capitale e gli investimenti del SPA nelle Regioni italiane

I più recenti dati dei Conti Pubblici Territoriali mostrano come, nel periodo 2007-2014, la spesa in conto capitale risulti sensibilmente aumentata, soprattutto per effetto degli andamenti riconducibili alle partecipazioni azionarie delle AC e delle concessioni di crediti delle IPN.

Il trend degli investimenti è, invece, in netto calo (da 61 a 45 miliardi), con riduzioni molto drastiche per le AC (da 21 a 11 miliardi), ma anche per le AR e le IPL (rispettivamente, da 6 a 4 e da 10 a 7 miliardi).

Da sottolineare come, sul trend estremamente positivo dei trasferimenti alle imprese, incida la notevole attività di incentivazione del comparto delle imprese pubbliche nazionali, connessa, soprattutto per il Mezzogiorno, al consistente aumento del valore degli incentivi erogati dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE) nel campo dell'energia rinnovabile¹⁰.

Tabella 4
Le spese in conto capitale del SPA italiano per categoria economica e livello di governo (anni 2007, 2014);
valori in milioni di euro

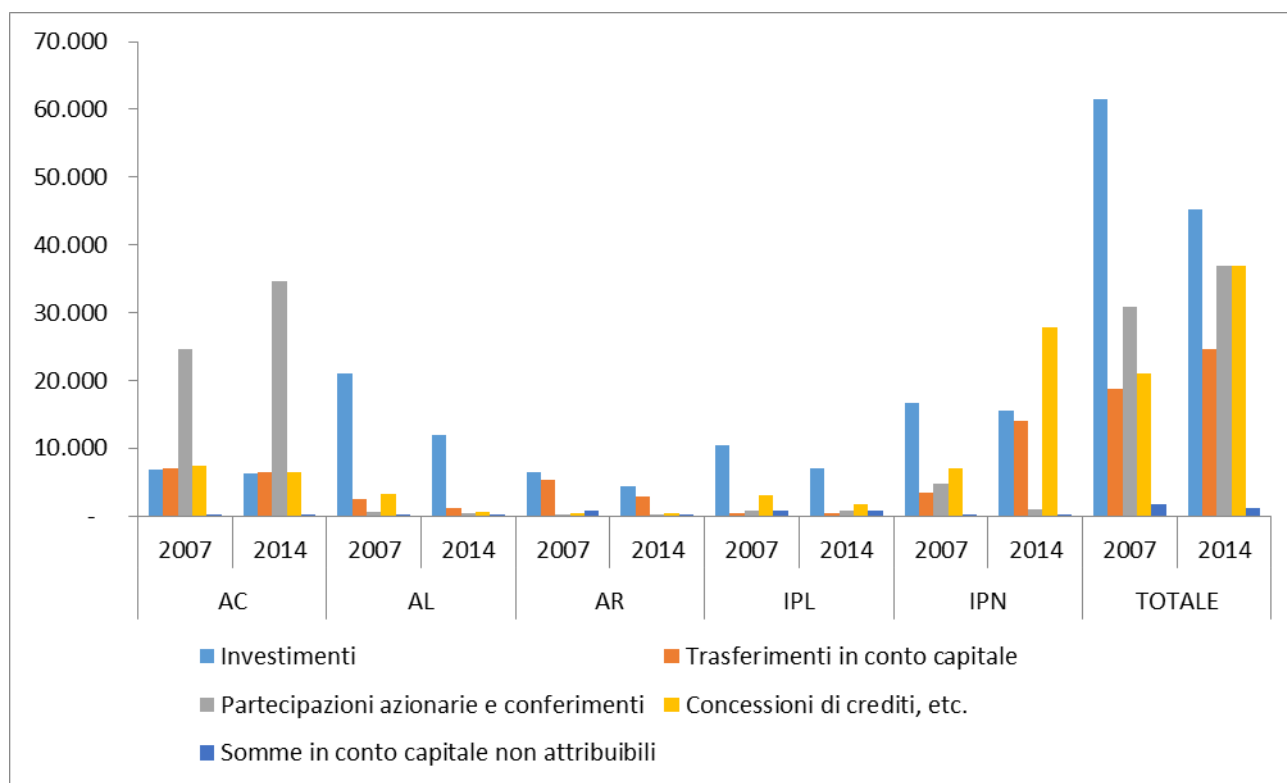
	AC		AL		AR		IPL		IPN		TOTALE	
	2007	2014	2007	2014	2007	2014	2007	2014	2007	2014	2007	2014
Investimenti	6.909	6.340	21.079	11.971	6.471	4.392	10.411	7.090	16.653	15.435	61.523	45.228
Trasferimenti in conto capitale	6.983	6.361	2.555	1.078	5.371	2.788	470	333	3.359	13.971	18.738	24.531
Partecipazioni azionarie e conferimenti	24.514	34.640	659	385	185	186	835	801	4.683	889	30.876	36.901
Concessioni di crediti, etc.	7.384	6.477	3.198	573	384	441	2.949	1.666	7.026	27.839	20.941	36.995
Somme in conto capitale non attribuibili	10	74	15	41	731	257	730	700	133	29	1.619	1.100
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	45.800	53.892	27.507	14.048	13.143	8.063	15.394	10.589	31.853	58.163	133.697	144.755

Fonte: Elaborazione IPRES su dati CPT 2016

integrata nel campo delle sostanze biochimiche e bioplastiche da parte della società Novamont s.p.a. (finanziamento BEI circa 60 milioni – totale investimento atteso 130 milioni).

¹⁰ AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2016), Relazione annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale, Temi CPT, n. 1/2016, pag. 8.

Figura 3
Le spese in conto capitale del SPA italiano per categoria economica e livello di governo



Fonte: Elaborazione IPRES su dati CPT 2016

Per l'anno 2015, i dati ricostruiti attraverso le stime dell'indicatore anticipatore¹¹ - anche se con esclusivo riferimento alla PA - segnalano, in coerenza con i documenti programmatici nazionali, una ripresa degli investimenti pubblici, fortemente sostenuta, soprattutto nel Mezzogiorno, dalla spesa aggiuntiva derivante dalla chiusura della programmazione comunitaria 2007-2013¹².

In questo quadro, l'auspicio è quello che la lieve inversione di tendenza che sembra essersi registrata nell'anno 2015 possa consolidarsi, per effetto, da un lato, della soppressione dei vincoli del Patto di stabilità e, d'altro lato, delle misure volte a migliorare il cosiddetto 'clima di investimento' messe in campo dal Documento di Economia e Finanza 2016¹³.

Prendendo in considerazione i settori di spesa, riclassificati nelle dieci divisioni COFOG, è possibile rintracciare, per ciascun livello di governo, le più significative variazioni intercorse nel periodo tra il 2007 ed il 2014.

Come riportato nella figura seguente, per le AC spiccano in particolare l'incremento delle spese relative agli affari economici ed al territorio, e la riduzione di quelle legate all'istruzione ed alla protezione dell'ambiente. Anche per le AL si registra un'importante contrazione delle spese ambientali e di quelle culturali, a fronte dell'incremento delle spese per l'ordine pubblico. Per le AR, l'incremento più significativo riguarda la

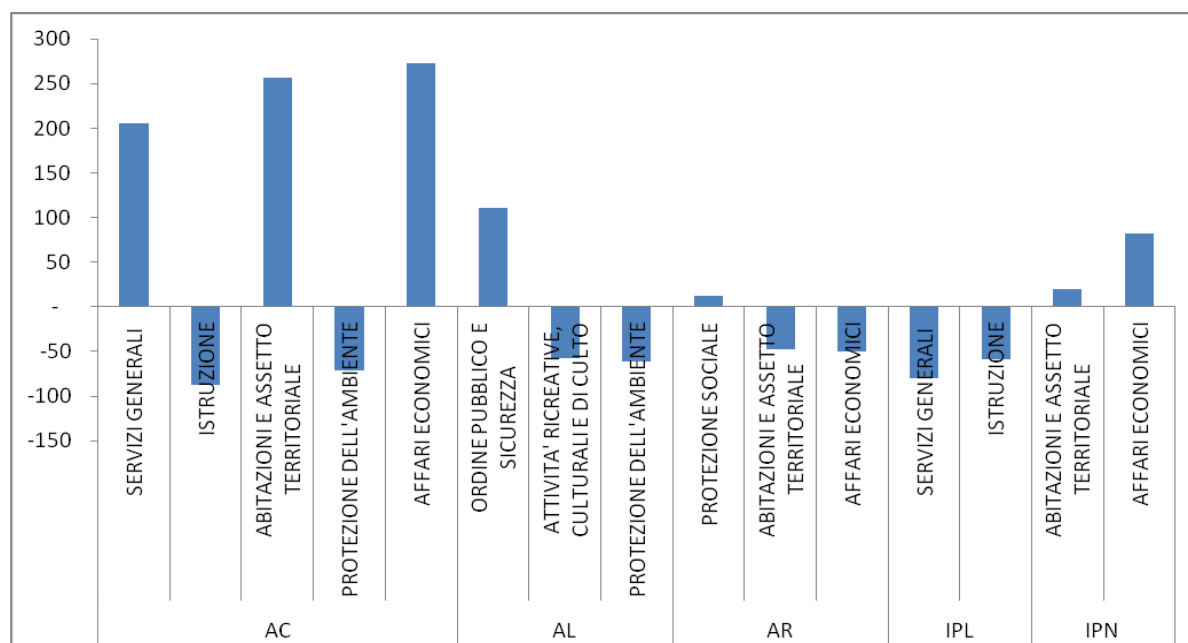
¹¹ L'Indicatore anticipatore è uno strumento statistico che fornisce, relativamente alla spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, stime regionalizzate con soli sei mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento. Per dettagli si veda la nota metodologica dei CPT sul sito: www.agenziacoesione.gov.it.

¹² AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2016), Relazione annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale, Temi CPT, n. 1/2016, pag. 10.

¹³ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Documento di Economia e Finanza 2016. Per stimolare un'accelerazione degli investimenti privati e pubblici la legge di stabilità 2016 ha messo in campo risorse significative, cui si associa la richiesta di utilizzo della clausola per gli investimenti pubblici prevista dalle regole di bilancio dell'Unione Europea. Particolare rilevanza hanno l'intervento sugli ammortamenti a fronte di investimenti effettuati nel 2016 e il credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno nel quadriennio 2016-19. A queste risorse il Governo affianca misure in grado di migliorare ulteriormente il 'clima d'investimento' in Italia, segnatamente nelle aree degli strumenti di finanziamento, dell'efficienza della P.A. e della giustizia civile, della coesione territoriale.

protezione sociale, mentre le riduzioni maggiori interessano gli affari economici ed il territorio. Le IPL fanno registrare contrazioni importanti nei settori dell'istruzione e dei servizi generali, mentre per le IPN gli incrementi più consistenti riguardano gli affari economici ed il territorio.

Figura 4
Le spese in conto capitale del SPA per livello di governo e divisione COFOG (anni 2007, 2014),
variazioni percentuali



Fonte: Elaborazione IPRES su dati CPT 2016

Entrando nel dettaglio regionale della spesa in conto capitale del SPA per livello di governo, si osserva, nella gran parte dei casi, un andamento negativo. Le Regioni che, al contrario, hanno un trend positivo, lo devono essenzialmente alla crescita dei trasferimenti e delle concessioni di crediti riferibili alle AC e alle IPN.

In tal senso, tra gli elementi più significativi devono richiamarsi le agevolazioni statali erogate sotto forma di crediti d'imposta per il finanziamento delle zone franche urbane e per gli interventi nelle aree svantaggiate, ma soprattutto i grossi incentivi stanziati dalle IPN e in particolare dal GSE per la costruzione di impianti fotovoltaici di media/grossa potenza, in Puglia, Campania e Sicilia e, nel Centro-Nord, in Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna e Lazio¹⁴.

Con riferimento agli investimenti diretti, ovvero a quella componente della spesa in conto capitale potenzialmente in grado di produrre il maggiore e più immediato impatto di crescita, tra il 2007 ed il 2014 si registra una contrazione nella quasi totalità delle Regioni italiane, con le sole eccezioni dell'Abruzzo, per via della prosecuzione dell'erogazione dei fondi per la ricostruzione post-terremoto, e della Calabria, grazie ad un significativo incremento degli investimenti riconducibili alle AC¹⁵.

Rispetto ai singoli livelli di governo, si registra in tutte le Regioni (con la sola eccezione dell'Abruzzo per i motivi già richiamati), una netta contrazione degli investimenti delle AL, fondamentalmente riconducibile all'inasprimento dei vincoli del Patto di stabilità interno, che hanno disincentivato la programmazione degli investimenti ed, in alcuni casi, a fronte di risorse stanziare ed impegnate a livello centrale, hanno impedito la partecipazione dei Comuni al cofinanziamento di opere infrastrutturali di grande rilievo, ostacolando lo svolgimento del ruolo prioritario affidatogli per lo sviluppo degli investimenti pubblici sul territorio¹⁶.

¹⁴ AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2016), Relazione annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale, Temi CPT, n. 1/2016, pag. 12.

¹⁵ Rilevano, a tal fine, gli ingenti investimenti effettuati dall'Anas (Autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria e nuova Statale 106 Jonica), che, pur avendo caratteristica di impresa pubblica, rientra, nell'universo CPT, nella PA, in coerenza con il settore S13 dell'Istat.

¹⁶ AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2016), Relazione annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale, Temi CPT, n. 1/2016, pag. 20.

Tabella 5
La spesa in conto capitale del SPA per livello di governo nelle Regioni italiane (anni 2007, 2014),
valori in milioni di euro

Regione	Anno	AC	AL	AR	IPL	IPN	TOTALE SPESE IN CC SPA
Piemonte	2007	3.017	2.263	728	549	2.333	8.890
	2014	2.448	742	410	679	3.190	7.469
Valle d'Aosta	2007	126	147	280	199	122	873
	2014	110	99	181	109	268	767
Lombardia	2007	4.413	4.125	1.157	4.047	5.968	19.710
	2014	5.514	2.318	589	2.463	7.449	18.332
Veneto	2007	2.749	1.950	779	1.509	2.016	9.004
	2014	4.934	888	704	1.008	2.866	10.400
Friuli Venezia Giulia	2007	933	798	619	872	555	3.777
	2014	616	393	438	505	1.419	3.371
Liguria	2007	1.279	812	172	568	876	3.707
	2014	1.429	519	95	303	1.267	3.614
Emilia Romagna	2007	2.583	2.231	775	1.509	2.252	9.350
	2014	2.189	971	440	1.048	3.293	7.941
Toscana	2007	2.355	1.851	454	703	2.017	7.380
	2014	2.092	894	394	784	2.448	6.613
Umbria	2007	941	685	120	306	389	2.441
	2014	492	208	77	130	720	1.628
Marche	2007	1.044	707	248	261	812	3.072
	2014	598	283	132	185	1.285	2.483
Lazio	2007	11.021	3.328	576	1.497	4.931	21.354
	2014	15.299	1.170	302	1.101	11.926	29.799
Abruzzo	2007	1.155	603	241	191	614	2.804
	2014	966	881	155	116	1.146	3.264
Molise	2007	408	201	145	33	202	989
	2014	282	95	46	29	372	824
Campania	2007	3.635	2.544	1.312	1.054	1.968	10.513
	2014	5.443	1.213	373	467	4.003	11.499
Puglia	2007	2.374	1.066	509	216	1.723	5.888
	2014	2.123	695	489	286	3.927	7.521
Basilicata	2007	600	377	219	120	407	1.722
	2014	634	176	130	33	973	1.946
Calabria	2007	2.293	722	321	69	1.072	4.477
	2014	3.019	484	170	155	1.865	5.694
Sicilia	2007	3.011	1.054	2.121	528	2.396	9.110
	2014	4.189	661	1.225	230	7.478	13.781
Sardegna	2007	1.345	988	486	324	749	3.891
	2014	1.195	508	262	146	1.458	3.569
Provincia Autonoma di Trento	2007	260	540	1.047	352	199	2.398
	2014	160	449	701	533	449	2.293
Provincia Autonoma di Bolzano	2007	257	515	834	486	255	2.347
	2014	158	401	749	279	360	1.948

Fonte: Elaborazione IPRES su dati CPT 2016

Tabella 6
Gli investimenti del SPA per livello di governo nelle Regioni italiane (anni 2007, 2014),
valori in milioni di euro

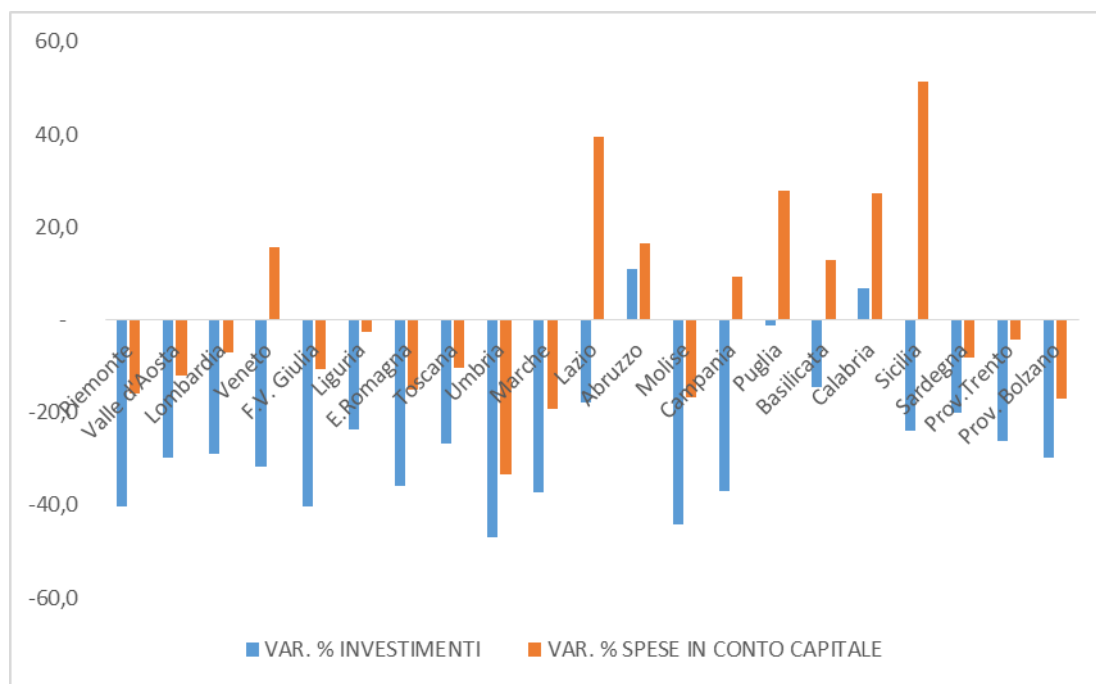
Regione	Anno	AC	AL	AR	IPL	IPN	TOTALE INVESTIMENTI SPA
Piemonte	2007	369	1.641	346	398	1.407	4.162
	2014	177	614	201	484	1.007	2.484
Valle d'Aosta	2007	23	138	157	144	80	543
	2014	56	97	81	95	52	381
Lombardia	2007	534	3.238	553	2.631	2.668	9.623
	2014	855	1.796	415	1.637	2.145	6.848
Veneto	2007	497	1.701	575	1.159	1.096	5.029
	2014	193	781	623	763	1.071	3.431
F.V. Giulia	2007	208	592	304	305	259	1.668
	2014	90	293	189	167	256	995
Liguria	2007	203	618	106	364	605	1.896
	2014	172	446	86	188	556	1.448
E.Romagna	2007	373	1.515	523	1.247	1.180	4.839
	2014	305	745	226	804	1.018	3.097
Toscana	2007	334	1.251	223	552	1.344	3.704
	2014	328	777	237	340	1.035	2.716
Umbria	2007	132	374	58	220	208	992
	2014	104	161	28	78	156	527
Marche	2007	148	599	114	213	403	1.478
	2014	55	269	62	138	404	928
Lazio	2007	1.458	1.879	153	901	3.096	7.487
	2014	737	891	226	955	3.345	6.154
Abruzzo	2007	198	521	69	123	293	1.205
	2014	170	761	60	67	277	1.335
Molise	2007	86	159	35	21	121	423
	2014	30	81	15	13	97	236
Campania	2007	490	2.165	384	555	722	4.316
	2014	334	1.122	134	240	890	2.720
Puglia	2007	212	926	63	202	749	2.152
	2014	255	665	172	273	759	2.124
Basilicata	2007	121	303	32	56	209	721
	2014	145	160	49	19	242	616
Calabria	2007	801	678	78	38	525	2.119
	2014	1.196	456	111	38	462	2.263
Sicilia	2007	380	957	1.419	279	1.089	4.124
	2014	688	628	623	129	1.065	3.133
Sardegna	2007	309	911	196	237	394	2.045
	2014	430	483	190	107	424	1.636
Prov.Trento	2007	17	442	590	301	89	1.439
	2014	13	373	266	323	88	1.061
Prov. Bolzano	2007	17	472	493	463	115	1.559
	2014	7	371	397	231	87	1.094

Fonte: Elaborazione IPRES su dati CPT 2016

La figura seguente mostra in forma grafica, le risultanze sin qui commentate.

Rispetto alle variazioni positive delle spese in conto capitale si sottolinea come, soprattutto per le Regioni del Mezzogiorno, le stesse siano anche imputabili all'andamento della programmazione comunitaria, che, nel 2014, vedeva le Regioni massimamente impegnate nelle attività di chiusura del ciclo 2007-2013.

Figura 5
Variazione % investimenti e spese in c/capitale (anni 2014-2007)



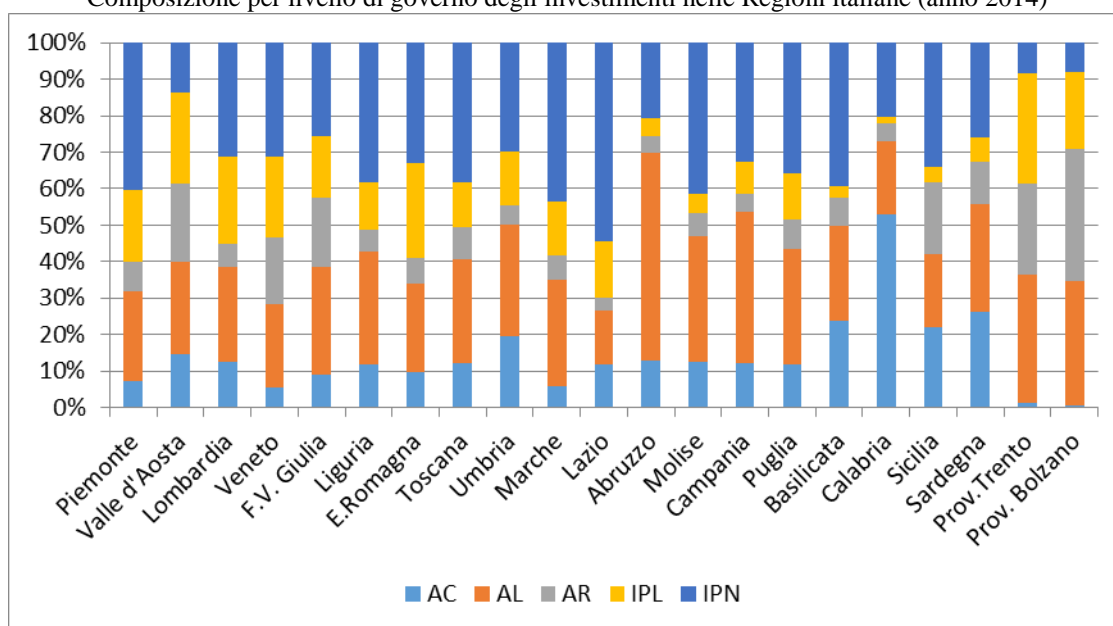
Fonte: Elaborazione IPRES su dati CPT 2016

La composizione degli investimenti per livello di governo nelle Regioni italiane appare piuttosto disomogenea, con un'incidenza particolarmente significativa delle IPN in Lazio, Piemonte, Liguria, Toscana, Marche, Molise e Basilicata.

Per le motivazioni già richiamate, spiccano i ruoli delle AC in Calabria e delle AL in Abruzzo, mentre l'incidenza delle AR è più elevata nelle Regioni a statuto speciale e nel Veneto.

Infine, il peso percentuale delle IPL, minimo in alcune Regioni come la Calabria e la Basilicata, è particolarmente significativo nelle Regioni a statuto speciale, in Emilia Romagna ed in Lombardia.

Figura 6
Composizione per livello di governo degli investimenti nelle Regioni italiane (anno 2014)



Fonte: Elaborazione IPRES su dati CPT 2016

4. Un focus sul Mezzogiorno

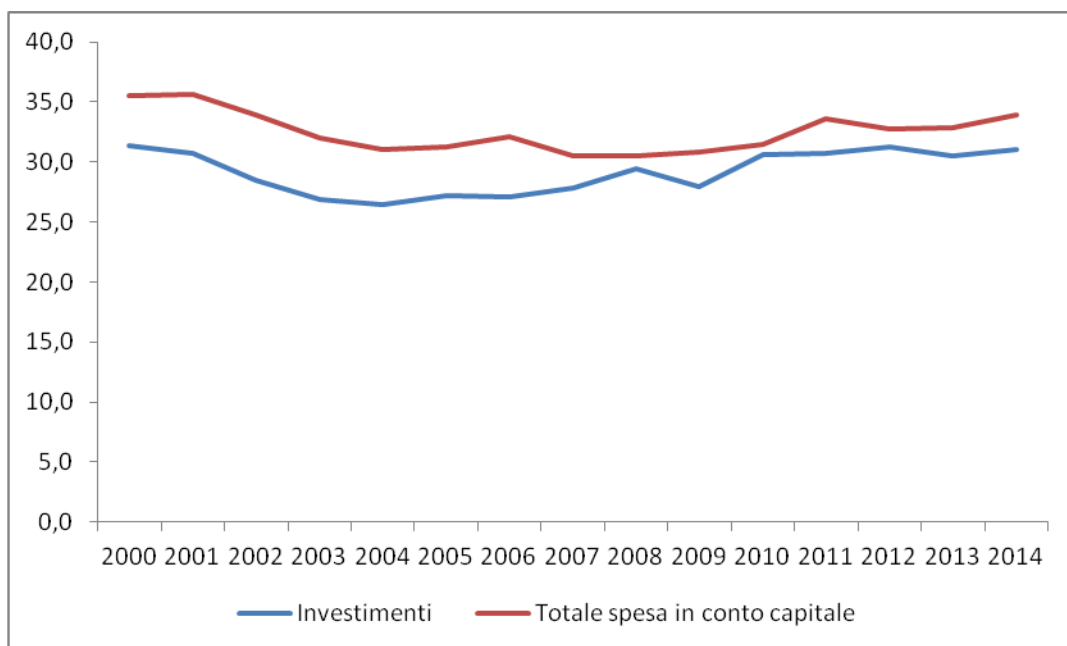
In un Paese, come il nostro, caratterizzato da un così forte divario territoriale di sviluppo, ci si aspetterebbe che gli investimenti fossero distribuiti in una maniera tale da contribuire, con il loro impatto, alla necessaria azione di perequazione economica e sociale.

In realtà, i Conti Pubblici Territoriali dimostrano come, negli anni più recenti, *la spesa in conto capitale abbia perso quel ruolo di strumento di riequilibrio rispetto ai divari territoriali che aveva mantenuto negli anni antecedenti al 2000, quando il livello di spesa pro capite risultava per lo più superiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord*¹⁷.

In effetti, l'obiettivo, riportato nei documenti nazionali di programmazione economica e finanziaria, di destinare al Mezzogiorno d'Italia almeno il 45% della spesa pubblica in conto capitale del Paese, non è mai stato rispettato, visto che la soglia reale, negli ultimi quindici anni, è sempre oscillata intorno ad un valore pari al massimo al 35% (30% per gli investimenti).

¹⁷ AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2016), Relazione annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale, Temi CPT, n. 1/2016, pag. 7.

Figura 7
Ripartizione territoriale della spesa pubblica in Conto Capitale del SPA (anni 2000-2014, valori percentuali)



Fonte: Elaborazione IPRES su dati CPT 2016

Se poi si entra nel merito delle Imprese Pubbliche Nazionali, deve osservarsi come, nonostante l'impegno di molte IPN che negli anni hanno mantenuto quote di investimento nel Mezzogiorno pari o anche superiori alla soglia del 45%, molti dei grandi investitori nazionali destinano al Sud quote decisamente inferiori, sostanzialmente negando il proprio contributo all'unificazione economica del Paese.

Emblematico è, da questo punto di vista, il caso delle Ferrovie dello Stato che, tra il 2011 ed il 2014, hanno ridotto del 34% il proprio impegno nel Mezzogiorno (soprattutto in Sicilia, Calabria e Campania), diminuendo gli investimenti sia nella rete convenzionale che in quella Alta Velocità/Capacità, ed hanno – al contrario – incrementato la propria spesa nel Centro-Nord del Paese, ed in particolare in Lombardia¹⁸.

¹⁸ AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2016), Relazione annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale, Temi CPT, n. 1/2016, pag. 21.

Tabella 7
Spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno da alcune IPN
(anni 2000-2014, percentuale su Italia)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ferrovie	24,8	22,8	20,4	16,7	12,2	15,2	19,2	20,6	17,9	21,8	24,3	26,9	20,5	14,3	18,4
IRI	16,1	18,8													
ITALIA LAVORO	28,1	28,9	24,1	22,2	19,4	18,4	18,0	18,2	16,9	16,5	16,8	16,5	16,7	21,7	16,8
AAMS	41,0	31,5	25,1	28,4	1,4	11,6	14,2	40,8	28,2	28,8	36,5	34,2	31,1	31,1	31,1
Poste	15,3	30,9	31,4	31,4	31,1	33,6	30,1	27,6	33,7	28,7	31,9	31,4	34,3	33,5	34,7
ENEL	37,4	28,9	28,3	31,2	31,4	30,0	30,7	27,2	26,6	28,4	39,3	40,8	42,7	38,2	35,7
ENAV	0,0	48,1	48,6	23,9	24,6	19,1	18,8	21,8	25,1	29,8	17,9	40,4	16,3	35,9	11,0
ENI	36,6	29,7	29,0	37,0	43,3	40,6	33,2	35,6	39,6	40,6	36,4	37,9	39,2	40,1	46,3
GRTN	25,5	26,0	26,2	26,2	26,2										
GSE						24,7	43,8	43,4	43,7	43,4	43,7	43,7	43,8	43,8	43,5
TERNA						17,9	33,4	30,7	37,5	37,2	37,6	59,1	65,4	51,6	51,6
Aeroporti di Roma															
Finmeccanica			39,8	25,2	14,7	15,9	45,0	22,5	28,3	32,1	29,9	30,0	27,8	29,2	11,2
Fintecna			5,1	19,2	14,2	9,1	24,0	11,8	19,2	29,6	15,3	15,4	9,3	9,4	9,4
RAI			6,0	6,4	6,8	8,5	6,2	5,6	10,2	11,1	18,8	8,0	4,7	4,1	12,8
ANAS	44,0	45,9	44,9	42,1	43,2	46,6	48,1	51,4	45,0	50,0	59,4	66,7	73,7	70,8	68,7

Fonte: CPT 2016

Le analisi territoriali sulla spesa in conto capitale non possono non incrociarsi con un tema molto dibattuto, e spesso - per la verità - strumentalizzato per suffragare opposte letture sulla cosiddetta 'questione meridionale', ovvero il tema dell'addizionalità o della sostitutività delle risorse aggiuntive¹⁹ rispetto a quelle ordinarie destinate allo sviluppo del Mezzogiorno.

Su questo tema, la recente Relazione annuale CPT 2016 ha dimostrato, raccordando i dati CPT con quelli del Sistema di monitoraggio degli interventi rientranti nella programmazione nazionale e comunitaria della Banca Dati Unitaria (RGS-IGRUE), che, in assenza delle risorse aggiuntive, i 684 euro pro-capite spettanti, per il triennio 2012-2014, ai cittadini del Mezzogiorno, si sarebbero ridotti di circa il 50% (scendendo a 320 euro), mentre i 655 del cittadino del Centro-Nord sarebbero rimasti sostanzialmente invariati.

Tale effetto, secondo le stesse elaborazioni, sarebbe ancora maggiore per l'anno 2015, nel quale - come detto - le spese relative ai Fondi Strutturali sono cresciute esponenzialmente, in virtù della chiusura del ciclo 2007-2013²⁰.

I dati dimostrano in maniera evidente, quindi, che le cosiddette 'risorse aggiuntive' sono in realtà, ormai da tempo, risorse sostitutive.

Anche per questo, probabilmente, le politiche di coesione - che, pur caratterizzandosi come una delle fondamentali politiche di sviluppo, assorbono, tuttavia, una quota piuttosto ridotta della spesa pubblica totale - non si sono rivelate nel nostro Paese sufficientemente efficaci, perché sarebbe invece necessario che le stesse si integrassero - e non si sostituissero - ad imprescindibili politiche pubbliche ordinarie²¹.

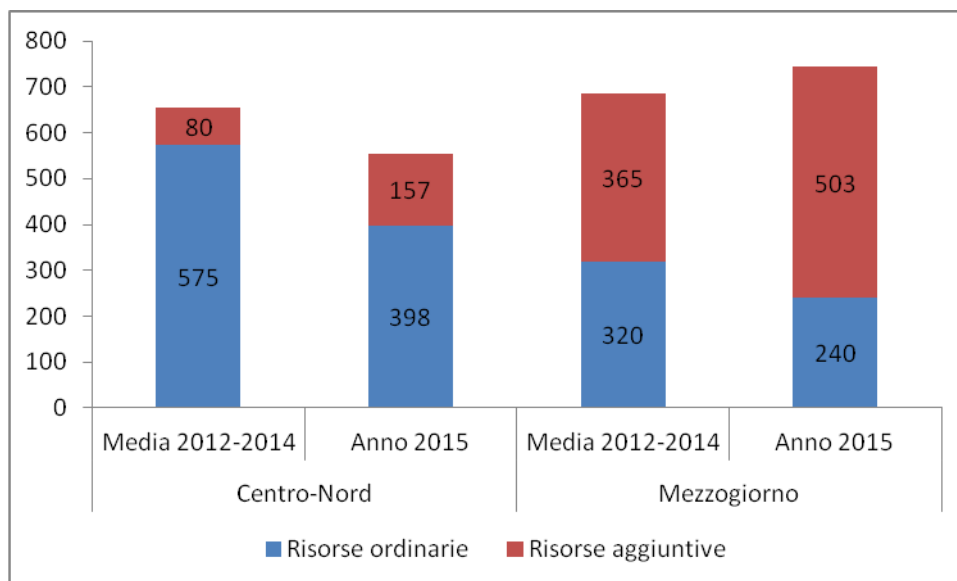
¹⁹ Risorse comunitarie dei Fondi Strutturali e Fondo di Sviluppo e Coesione, ex FAS.

²⁰ AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2016), Relazione annuale CPT 2016 - Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale, Temi CPT, n. 1/2016, pag. 37.

²¹ SVIMEZ, La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario, il Mulino, Bologna, 2016.

SVIMEZ (Anni vari), Rapporto annuale sull'economia del Mezzogiorno, Il Mulino, Bologna.

Figura 8
PA - spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie per fonte di finanziamento (media 2012-2014 e anno 2015; euro pro capite costanti 2010)



Fonte: CPT 2016

5. Conclusioni

Negli anni della crisi si è registrata, nei principali Paesi europei, una importante riduzione delle risorse destinate al finanziamento degli investimenti, per arginare la quale la Commissione ha approvato, nel corso del 2015, il cosiddetto Piano Juncker, la cui efficacia sarà tuttavia, probabilmente, condizionata dal volume, non così elevato, di risorse messe in campo.

Focalizzandosi sul nostro Paese, il trend di drastico calo della spesa in conto capitale e degli investimenti registrato negli ultimi anni pare essersi arrestato nel 2015, soprattutto per effetto degli andamenti riconducibili alle partecipazioni azionarie delle AC e delle concessioni di crediti delle IPN e della spesa aggiuntiva derivante dalla chiusura della programmazione comunitaria 2007-2013.

Per il futuro, si fa molto affidamento sull'effetto che potranno produrre i più recenti provvedimenti normativi, tra i quali il DL 133/2014 (c.d. Sblocca Italia), il rinvio dell'applicazione del fiscal compact, la clausola per gli investimenti pubblici prevista dalle regole di bilancio dell'UE, la Legge di stabilità 2016 – con la soppressione del patto di stabilità, l'intervento sugli ammortamenti a fronte di investimenti effettuati nel 2016 e il credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno nel quadriennio 2016-19 – e tutte le misure di contesto volte ad incidere favorevolmente sul 'clima d'investimento' (riforma della P.A. e della giustizia civile, appalti pubblici, coesione territoriale).

In particolare, si ripongono molte aspettative nel superamento del Patto di stabilità interno (PSI), che per molti anni è stata la regola cardine della finanza locale in Italia, ed ha costituito un limite notevole alla programmazione e alla realizzazione di investimenti per molte AL, che infatti sono tra tutte, non a caso, le Amministrazioni che hanno fatto registrare il più significativo calo di investimenti²².

²² Al tempo stesso la flessione complessiva delle fonti di finanziamento, i tagli lineari alla spesa e la necessità di reperire coperture finanziarie per finalità diverse dalla spesa per investimenti, il restringersi dei margini di flessibilità nei bilanci dell'amministrazione centrale e locale, hanno portato alla grave contrazione del complesso delle risorse destinate allo sviluppo. AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2016), Relazione annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale, Temi CPT, n. 1/2016, pag. 7.

E tuttavia, in questo contesto caratterizzato da elementi di novità che potrebbero indurre un certo ottimismo, la Corte dei Conti ha recentemente sottolineato come, per i prossimi anni, l'operare del nuovo vincolo del pareggio di bilancio, insieme all'ulteriore riduzione dei fondi, sembri offrire ancora prospettive impegnative. In particolare, resta importante lo sforzo richiesto alle amministrazioni locali nei prossimi anni visto che, rispetto al 2014, la spesa complessiva (al netto di interessi e trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche) è attesa ridursi nel 2018 di 1,6 punti in termini di prodotto, circa 3 miliardi in meno in termini assoluti²³.

Particolarmente delicata è, in questo quadro, la situazione del Mezzogiorno d'Italia, rispetto al quale la spesa in conto capitale del settore pubblico allargato ha perso, ormai da tempo, il ruolo che dovrebbe competerle nel processo di recupero del divario.

Oltre al porsi come sostitutive – e non aggiuntive – alle politiche ordinarie, le politiche di coesione nel nostro Paese paiono anche prive di un reale profilo di unitarietà, e ciò per effetto della diversificazione delle fonti di finanziamento (Fondi strutturali, FSC e PAC) che ha prodotto, tra l'altro, una moltiplicazione di strategie, procedure, tempi e organi differenti.

Nei documenti di programmazione 2014-2020 continua a non emergere un chiaro disegno della strategia di sviluppo che il nostro Paese intende adottare per il prossimo settennio, né indicazioni puntuali di una sua integrazione con le politiche ordinarie di crescita. Ed anche l'atteso Masterplan del Governo per il Mezzogiorno ha assunto più la configurazione di una sommatoria di singoli Patti locali, che quella di un disegno organico ed unitario.

Nel frattempo, l'attività infrastrutturale nel Mezzogiorno continua a limitarsi, da ormai molti anni, ad interventi di dimensione modesta, finanziati con stanziamenti - quasi esclusivamente pubblici - molto datati e non progressivamente integrati²⁴.

Ed infatti anche il PIS 2016 conferma, sia per la sua interezza sia con riferimento alle 25 opere infrastrutturali prioritarie²⁵, una distribuzione territoriale a vantaggio del Centro-Nord (190,9 miliardi, pari al 68,4%), e a svantaggio del Mezzogiorno (86,2 miliardi, pari al 30,9%)²⁶.

In questo contesto, pare difficile prevedere, per il Mezzogiorno, un significativo incremento dell'efficacia delle politiche ed in effetti, secondo le previsioni della Commissione Europea, il Sud d'Italia è tra le aree depresse che meno beneficeranno degli effetti potenziali delle politiche di coesione del 2014-2020, visto che nelle regioni dell'Europa centro-settentrionale (in Polonia e Ungheria, in particolare), l'impatto delle politiche sul PIL sarà fino a cinque volte maggiore di quello stimato per le regioni meridionali del nostro Paese²⁷.

²³ CORTE DEI CONTI (2016), Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica, pag. XI.

²⁴ GARGANESE R., GRASSO A., PANARO A., CARRERAS C., *'Una prospettiva funzionale per la macroregione del Mezzogiorno: logistica e trasporti'*, in AA.VV., *La finanza territoriale in Italia, Rapporto 2015*, Franco Angeli 2015.

²⁵ L'allegato al Documento di economia e finanza 2015 ha individuato venticinque opere prioritarie del Programma delle infrastrutture strategiche. In tale documento è stato precisato che le opere prioritarie sono state selezionate a valle di un processo che, partendo dall'analisi dei flussi di domanda riguardanti il trasporto dei passeggeri e delle merci e della dotazione infrastrutturale italiana, identifica le linee strategiche nazionali in materia di trasporti. L'elenco delle venticinque opere prioritarie è stato recentemente confermato dall'allegato al Documento di economia e finanza 2016 denominato "Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica".

²⁶ Anche guardando i cartogrammi allegati al PIS, è possibile cogliere l'evidente sperequazione territoriale delle opere prioritarie, che, per quanto riguarda il Mezzogiorno, comprendono essenzialmente: il completamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria e delle strade SS 106 Jonica e SS 131 Cagliari-Sassari, nonché gli itinerari ferroviari Napoli-Bari e Palermo-Catania-Messina ed alcuni interventi sulle città metropolitane di Napoli, Catania e Palermo.

²⁷ Commissione Europea. Investimenti per l'occupazione e la crescita. Sesta relazione sulla coesione, 2014.

Bibliografia

AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2016), Conti Pubblici Territoriali – anno 2014.

AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2016), La spesa pubblica in conto capitale nelle Regioni italiane, Temi CPT, n. 2/2016.

AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE (2016), Relazione annuale CPT 2016 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale, Temi CPT, n. 1/2016.

BANCA D'ITALIA (2016), Relazione Annuale, Roma.

COMMISSIONE EUROPEA. Investimenti per l'occupazione e la crescita. Sesta relazione sulla coesione, 2014.

CORTE DEI CONTI (2016), Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica.

IRES, IRPET, SRM, ÉUPOLIS, IPRES, LIGURIA RICERCHE (2015), La finanza territoriale in Italia - Rapporto 2015, FrancoAngeli, Milano.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, (2015), La spesa pubblica in Europa: anni 2006-2014.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE; Documento di Economia e Finanza 2016.

SVIMEZ, *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*, il Mulino, Bologna, 2016.

SVIMEZ (Anni vari), Rapporto annuale sull'economia del Mezzogiorno, Il Mulino, Bologna.

ABSTRACT

This paper analyses the trend of General government gross fixed capital formation in the principal European Countries, during the period of financial crisis (2008-2015).

In the first section, the paper presents a comparative analysis between the trend of the investments in the principal European Countries, distinguishing those realized by Central and territorial administrations.

In the second part, the study examines, through the information of ‘Conti Pubblici Territoriali’ (CPT), the territorial and functional dynamic of Italian public expenses for investments, even with a Focus on South of Italy.