



NUCLEO DI
VALUTAZIONE E
VERIFICA DEGLI
INVESTIMENTI
PUBBLICI

**ANALISI DELLA SPESA PUBBLICA
IN REGIONE CAMPANIA**



**NUCLEO DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI
PUBBLICI
DELLA REGIONE CAMPANIA**

Direttore:
ing. Arturo Polese

Componenti:
dott. Valeria Aniello
arch. Carmelina Bevilacqua
arch. Carmela Melania Cavelli
ing. Paolo Cefarelli
ing. Domenico Dell'Anno
dott. Sara Gaudino
dott. Giuseppe Leonello
arch. Claudia Trillo



**ANALISI DELLA SPESA
PUBBLICA IN REGIONE
CAMPANIA**

Napoli, 23 ottobre 2012

Premessa

Con il presente lavoro il Nucleo di valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Campania (NVVIP) intende fornire un contributo all'analisi del contesto finanziario di riferimento per l'azione dei Programmi Operativi finanziati con i Fondi Strutturali. Auspico che le informazioni e gli spunti forniti possano essere elementi utili a sviluppare le analisi di contesto funzionali alle eventuali riprogrammazioni dei Programmi Operativi del ciclo di programmazione 2007-2013 ed alla programmazione 2014-2020.

Il lavoro è stato sviluppato, nell'ambito dell'attività collegiale del Nucleo, affidandone l'approfondimento al dott. Giuseppe Leonello, per la parte relativa all'analisi delle risorse destinate alle politiche strutturali nel quadro degli aggregati e dei flussi complessivi della finanza regionale ed alla dott.ssa Sara Gaudino, per la parte relativa all'analisi specifica dei settori della spesa più rilevanti a livello regionale.

Per effetto delle misure di finanza pubblica che vengono messe in atto a seguito della crisi economico-finanziaria stanno cambiando radicalmente modi e forme dell'investimento pubblico per i servizi al cittadino, per il funzionamento della pubblica amministrazione, per gli investimenti sul capitale fisso, per le politiche di sviluppo. Di conseguenza, l'ambito applicativo delle politiche ordinarie si è fortemente ridimensionato tanto che l'intervento straordinario spesso va a coprire segmenti applicativi dell'azione ordinaria (servizi pubblici locali, misure anticrisi etc.).

Nell'impostazione delle politiche pubbliche quindi, non risulta più possibile trattare separatamente le politiche ordinarie e quelle straordinarie, che vanno affrontate con un approccio integrato ed unitario, tenendo presenti i vincoli di finanza pubblica e le rapidissime evoluzioni del quadro regolatorio di riferimento.

Di conseguenza sta mutando drasticamente anche l'ambito operativo delle attività di valutazione degli investimenti pubblici, passando da valutazioni basate su un'analisi strutturata relativa a cicli di programmazione nei quali si ipotizza una variazione "quasi statica" delle condizioni di riferimento (che vengono viste nella loro evoluzione in un processo valutativo ex-ante, in itinere ed ex post) ad analisi valutative in itinere delle politiche fortemente condizionate dalla velocità del cambiamento del quadro di contesto.

Gli studi presentati dal NVVIP sono stati sviluppati tenendo presente quest'evoluzione del ruolo della "valutazione", fornendo un contributo che spero possa contribuire ad inquadrare la tematica delle politiche strutturali per lo sviluppo finanziate con i fondi strutturali nel contesto finanziario dell'azione pubblica in Campania.

Arturo Polese

SOMMARIO

<i>Premessa</i>	3
<i>Sintesi del lavoro</i>	5
<i>Introduzione</i>	8
<i>I. Il Settore pubblico in Campania</i>	11
I.1. Decentramento di funzioni e investimenti	11
I.2. Composizione della Spesa.....	14
I.3. Struttura delle Entrate	18
I.4. Dinamiche della spesa pubblica per tipologia e trasferimenti dello Stato	21
I.5. Andamento del debito	27
I.6. L'addizionalità della spesa straordinaria.....	30
<i>II. La Spesa pubblica per settore in regione Campania</i>	34
II.1. Dinamiche della spesa pubblica per soggetto erogatore	34
II.2. In quali settori si spende e chi sono i principali soggetti erogatori?	39
II.2.1. I settori nei quali si concentra la spesa pubblica	39
II.2.2. Confronti territoriali	40
II.2.3. Chi spende per investimenti?.....	42
II.2.4. Chi spende per consumi?	44
II.3. Dinamiche delle voci di spesa più rilevanti.....	46
II.3.1. La spesa per la previdenza.....	46
II.3.2. La spesa per il funzionamento dell'apparato amministrativo	48
II.3.3. La spesa per lo sviluppo	50
II.3.4. La spesa per l'istruzione	50
II.4. Dinamiche delle voci di spesa collegate ai SPL	52
II.4.1. Sanità	52
II.4.2. Energia	54
II.4.3. Trasporti e Viabilità	55
II.4.4. Interventi in campo sociale	56
II.4.5. Smaltimento rifiuti.....	57
II.4.6. Servizio idrico (Acqua, Fognature e depurazione)	59
<i>Allegati alla sezione II</i>	63

Sintesi del lavoro

Nella prima parte del lavoro, il tema generale d'indagine ha riguardato l'analisi delle risorse destinate alle politiche strutturali, nel quadro degli aggregati e dei flussi complessivi della finanza regionale.

Dall'analisi condotta emergono numerosi spunti di riflessione; in estrema sintesi, gli elementi centrali emersi dallo studio mostrano molto chiaramente un fenomeno rilevante e generalizzato di contenimento delle spese per investimento e, al contempo, una ridotta capacità di incidere dei fondi straordinari e strutturali. Ciò dipende sia dalla quantità che dalla qualità delle risorse complessivamente disponibili. Corrispondentemente, l'esame, ancorché aggregato, dei flussi finanziari in regione rivela l'impegno notevolissimo di risorse destinate alle politiche ordinarie (nel pubblico impiego e nei servizi) nonostante una significativa riduzione di tutti i "trasferimenti" dal centro. Infine, il carattere "derivato" della finanza regionale e l'andamento calante delle entrate hanno determinato la crescita continua del debito (del settore pubblico allargato regionale), arrivato a livelli allarmanti sia in valore assoluto, sia in termini di incidenza percentuale sul valore totale dell'indebitamento del settore pubblico nazionale.

In primo luogo, le tensioni sui saldi di finanza pubblica e la necessità di rispettare i vincoli di stabilità, hanno determinato un taglio drastico delle risorse per investimenti, a livello sia nazionale che regionale. Conseguentemente, in Campania la spesa pubblica in conto capitale a prezzi correnti – sostanzialmente "governata" dai flussi gestiti dalle Amministrazioni pubbliche "centrali" - ha raggiunto, nel 2010, dopo un periodo di crescita stentata e, dal 2007, di continua diminuzione, valori addirittura inferiori rispetto a quelli del 1996. Anche in termini relativi (valori procapite) le risorse destinate al finanziamento degli investimenti sono cresciute in misura molto modesta, mentre è addirittura aumentato il differenziale negativo della regione rispetto al resto del Paese.

Nello stesso periodo la spesa corrente è stata caratterizzata da dinamiche molto "articolate". Da un lato, infatti, l'incidenza delle risorse indispensabili per sostenere i costi ordinari di funzionamento dell'amministrazione (personale) e quelli destinati ad alcuni servizi essenziali (sanità) è nettamente cresciuta (fino all'89% della spesa complessiva). Dall'altro, nonostante l'incomprimibilità di alcune voci ed, anzi, l'esplosione – talvolta senza controllo – di alcuni costi (ben al di sopra di ogni possibile riferimento "standard") l'incidenza procapite della spesa corrente (1.550€/abitante) si dimostra, in Campania, comunque inferiore rispetto al valore medio nazionale.

Tutto ciò premesso, giova osservare che il settore pubblico continua a rappresentare il comparto di attività più rilevante dell'economia regionale – sia in termini di spesa corrente (dal 50% al 62% del PIL), sia per quanto riguarda la formazione di capitale (dal 35% al 51% del totale degli investimenti fissi regionali) – ben al di sopra dei corrispondenti indici medi registrabili nel resto del Paese.

Dal lato delle entrate, poi, i tributi propri costituiscono una quota modesta e relativamente stabile delle risorse complessive. Al contempo, il complesso delle entrate “accertate” manifesta una sensibile diminuzione e si attesta molto al di sotto delle “previsioni” inizialmente formulate.

In questo scenario, la diminuzione dei trasferimenti si rivela il fattore che è arrivato a condizionare (negativamente) di più, e in misura davvero sostanziale, la tenuta e la capacità di “risposta” del bilancio regionale. Il peso dei trasferimenti, innanzitutto di quelli “correnti”, ricevuti dalle AAPP della Campania si è nettamente ridotto con riferimento al totale nazionale ed è diminuito anche il valore, in termini reali, di questi flussi. Corrispondentemente, sono calati, in termini sia nominali che reali, anche i flussi dei trasferimenti “in conto capitale”.

Le conseguenze chiaramente verificabili di questa condizione sono state la crescita del debito regionale e la rinuncia all’*addizionalità* delle risorse straordinarie (strutturali) per lo sviluppo.

La seconda parte del lavoro è incentrata su uno studio analitico dei settori della spesa più rilevanti a livello regionale. Si sono analizzate le componenti della spesa (per investimenti e corrente), si è “pesato” il contributo dei diversi soggetti erogatori (centrali locali) e si sono evidenziate le principali dinamiche nel decennio 2000-2010.

Complessivamente emerge, a partire dal 2009, una riduzione degli investimenti sul territorio campano sia operati dal livello centrale e regionale che su scala locale ed una modesta tendenza all’aumento della spesa per investimenti effettuata dal sistema delle imprese pubbliche (nazionali e locali). Tale aumento degli investimenti del settore pubblico allargato in ogni caso non compensa il calo complessivo degli investimenti effettuati dai soggetti della PA.

Si registra inoltre una tendenza al contenimento della spesa per la componente rappresentata dalle spese correnti, con riferimento alle quali la distribuzione “per soggetto erogatore” evidenzia che il peso della spesa effettuata dall’amministrazione regionale è in media (anni 2006-2010) pari al 16% del totale. Tale dato è in linea con quello registrato nelle altre regioni del Mezzogiorno, mentre si segnala, per le regioni del Centro e del Nord del paese, una maggiore concentrazione della spesa corrente nell’ambito del sistema delle imprese pubbliche locali e nazionali, a dimostrazione di un più accentuato processo di decentramento di funzioni.

Inoltre, osservando la distribuzione settoriale della spesa complessivamente erogata in Campania, è possibile rilevare che, per la parte “fissa”, la spesa si concentra su interventi a sostegno del sistema produttivo e di allargamento della rete infrastrutturale (trasporti) e, per la parte corrente, le componenti che assorbono relativamente maggiori risorse sono la spesa per previdenza, per integrazioni salariali e quella sanitaria. In particolare, nel settore sanità il soggetto erogatore è sostanzialmente rappresentato dall’amministrazione Regionale, con un volume di spesa pari al 97% della spesa complessiva del settore e con un peso relativo del settore, rispetto al suo profilo di spesa complessivo, pari all’85%.

Nel lavoro svolto, a valle di questo quadro generale, seguono poi una serie di approfondimenti settoriali che osservano le dinamiche del dato di spesa procapite per investimenti e corrente per settore effettuando un confronto territoriale.

Si evidenzia che la spesa procapite per la previdenza in Campania registra valori inferiori al dato nazionale e a quello del Mezzogiorno, mentre con riferimento per la spesa per lo sviluppo la tendenza del valore procapite della Campania a posizionarsi al di sopra del dato nazionale (anni 2000-2007) e a quello delle regioni del Mezzogiorno si è arrestata nel 2008, anno a partire dal quale il valore campano si attesta al di sotto di quello nazionale; ancora, la spesa corrente procapite nel settore dell’istruzione è in Campania più alta rispetto al dato nazionale e in linea con quello del Mezzogiorno; analoga tendenza si registra per gli interventi

in campo sociale; infine, per il settore sanità il confronto segnala che, per le spese in conto capitale, il dato procapite nazionale è superiore a quello registrato in Campania e che, in particolare negli anni 2009-2010 tale scarto è ulteriormente cresciuto, mentre per le spese correnti lo scarto tra il dato nazionale e quello regionale è inferiore; in particolare, poi, negli anni 2007-2008 il valore procapite campano ha mostrato una notevole tendenza alla crescita mentre, viceversa, ha registrato una notevole contrazione negli anni successivi (2009-2010). Nel complesso, i dati della spesa forniti dal sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) rappresentano una prima rappresentazione della rilevanza dei settori per i diversi soggetti erogatori, delle relazioni fra i diversi segmenti della pubblica amministrazione ed il sistema delle imprese pubbliche locali e, in tal senso, potrebbero essere presi in considerazione per azioni di controllo sulla spesa e, al contempo, potrebbero guidare scelte di policy e di riorganizzazione anche con riferimento ai servizi pubblici locali per i quali è sempre più sentita l'esigenza di porre a confronto spesa e qualità del servizio.

Introduzione

L'analisi della finanza regionale – dimensioni, caratteristiche e finalità dell'intervento degli operatori pubblici a livello territoriale - è sempre meno un tema di contabilità pubblica e sempre di più un argomento che intreccia aspetti di valutazione della spesa, tanto sul piano dell'efficienza quanto su quello dell'efficacia.

Non è sufficiente allora lo studio del modo in cui le amministrazioni territoriali allocano e utilizzano le risorse (sia proprie che “derivate”), ma è necessario integrare la comprensione di tali politiche con l'analisi del processo di decentramento di funzioni e con l'approfondimento della *governance* degli investimenti e dei servizi.

Con particolare riferimento alla promozione del capitale fisso territoriale per lo sviluppo ed all'offerta di prestazioni e servizi essenziali alla cittadinanza, l'intervento pubblico, sia esso straordinario o ordinario, è chiamato a programmare la distribuzione delle risorse disponibili e, quindi, a implementare e gestire le scelte, i progetti e le attività correlate, in funzione del massimo soddisfacimento degli obiettivi prefissati e del migliore equilibrio possibile fra mezzi e risultati.

Da questo punto di vista, lo studio dei conti pubblici e delle politiche di bilancio deve accompagnarsi ad un'analisi dei settori più rilevanti della spesa (e delle entrate) a livello territoriale, nonché a una verifica rigorosa del livello e della qualità connessa alla produttività sociale di questi impieghi.

Il NVVIP, con il presente lavoro, intende fornire un contributo di analisi su tali questioni.

Non si tratta tanto di una cruda analisi dei “saldi” finanziari corrispondenti ai maggiori centri di costo e, quindi, alle “attività” più significative e più caratteristiche dell'intervento pubblico, quanto di un esercizio che cerca, innanzitutto, di ricostruire le relazioni fra i diversi segmenti della pubblica amministrazione (centrale, regionale e locale) che agiscono sul territorio, anche in considerazione della necessità di un sempre maggiore controllo della spesa aggregata e del deficit.

Allo stesso tempo, poi, l'esame combinato delle politiche regionali e dei loro riflessi “contabili” costituisce un passaggio imprescindibile per valutare il ruolo delle istituzioni nel sistema socio-economico (soprattutto nei territori in ritardo di sviluppo), arrivando ad indicare strumenti, linee di azione e programmi che possano migliorare, insieme, la sostenibilità finanziaria dell'azione pubblica, la sua redditività e i benefici che gli interventi dell'amministrazione (sia diretti che indiretti) possono produrre sull'offerta di beni e servizi e, quindi, sulla comunità di riferimento.

Tutto questo è inoltre finalizzato ad individuare elementi di criticità, insieme a spazi concreti di riallocazione delle risorse e di miglioramento delle politiche, sia in termini di qualità che di economicità.

Questo cambio di prospettiva rappresenta, peraltro, un'innovazione profonda del modo in cui strutture tecniche (quali il NVVIP), deputate istituzionalmente alla valutazione delle azioni straordinarie e degli investimenti strutturali, si rapportano, oggi, al tema delle politiche regionali e della loro sostenibilità.

Questo nuovo approccio all'analisi ha, in effetti, diverse e importanti motivazioni.

In primo luogo, negli aggregati di finanza pubblica regionale, le politiche straordinarie e la spesa per investimenti costituiscono una componente che, sempre minoritaria nel bilancio, negli ultimi tempi ha progressivamente ridotto il suo peso e, soprattutto, la sua influenza ed, ancor più, la capacità di conseguire stabilmente risultati visibili e davvero significativi.

Difatti, la spesa pubblica in conto capitale e, innanzitutto, la programmazione e l'attuazione dei fondi strutturali ha conseguito, in regione, risultati sostanziali sul piano del sostegno dei redditi e della domanda ma non è stata in grado di raggiungere gli obiettivi di sviluppo che si era proposta (così come è avvenuto, in generale, in tutto il Mezzogiorno).

Sempre di più nel Mezzogiorno e in Campania, i fondi strutturali hanno finito per sostituire la spesa ordinaria, senza riuscire a rappresentare una dotazione (ed un flusso) di risorse fondamentali ed effettivamente aggiuntive rispetto ad altri programmi già delineati e già operativi. In alcuni casi, poi, il capitale fisso realizzato attraverso l'impiego dei fondi strutturali ha portato con sé un aggravio di spese correnti per la gestione di nuove infrastrutture ed impianti non sempre sostenibile da parte dei soggetti pubblici promotori dell'intervento stesso, oltre a creare un'"offerta" di capitale (materiale ed immateriale) a cui non è corrisposto un conseguente sviluppo competitivo dei territori dove questa offerta si è resa disponibile.

Nell'attuale ciclo di programmazione, poi, la spesa strutturale ha subito diverse interruzioni e, complessivamente, un netto ridimensionamento di risorse e di scopo, soprattutto in rapporto agli interventi ordinari per la fornitura di servizi.

Il secondo motivo di un'analisi non circoscritta alla spesa per investimenti (ed agli investimenti per lo sviluppo, in particolare) deriva dalla rilevanza degli interventi nei servizi essenziali, tanto dal punto di vista della domanda sociale da soddisfare, quanto sul piano dell'impegno finanziario pubblico.

In effetti, la spesa corrente di tutte le amministrazioni pubbliche ha seguito, in Campania una dinamica decisamente più accentuata di quella registrabile per il totale della spesa pubblica regionale, con la conseguenza di portare il peso delle risorse indirizzate agli interventi ordinari dall'82% del totale, nel 1996, a quasi il 90% nel 2010.

A ciò fa da contraltare la riduzione tendenziale dei trasferimenti e delle risorse per gli investimenti e per la spesa corrente che dal centro – secondo i dati della Ragioneria Generale – affluiscono annualmente alla regione e che hanno registrato un andamento che si è andato sensibilmente riducendo nei suoi valori effettivi, con una sostanziale stazionarietà dei flussi in valore assoluto, a partire dal 2007, e, quindi, con un vero e proprio arretramento dei contributi finanziari dallo Stato alla Campania, tanto in relazione al "totale nazionale" dei trasferimenti quanto, soprattutto, in termini "reali".

In questo quadro, l'analisi del contesto finanziario delle politiche ordinarie e straordinarie in Campania, risponde, quindi, ad alcune finalità generali che riguardano l'esigenza di una valutazione e di un'attività di monitoraggio continuativo - consapevole e ravvicinato - dei principali flussi (di entrate e uscite) che contraddistinguono il bilancio regionale e che sono il riflesso dell'azione "politica" di tutti i soggetti dell'amministrazione pubblica territoriale (a livello centrale, regionale e locale).

Le funzioni che svolge il settore pubblico, correntemente, nel sistema socioeconomico di riferimento – e che attengono, oltre i trasferimenti e la formazione di redditi nel pubblico impiego, alla gestione, in forma diretta, dei servizi essenziali per la persona ed al miglioramento, in via indiretta, delle condizioni di contesto per cittadini e imprese – trovano espressione, infatti, nell’allocazione di risorse e, quindi, nel bilancio, vale a dire nella declinazione delle diverse voci delle risorse e delle spese che contraddistinguono l’intervento pubblico, oltre che nell’equilibrio (auspicabile da un punto di vista quantitativo e qualitativo) delle singole linee di attività.

Da ciò discende l’opportunità e l’importanza di un’analisi, certamente non solo “contabile”, dell’azione pubblica regionale che prenda in considerazione le attività ed i settori più rilevanti - sul piano degli interventi ordinari e straordinari - e che riconduca condizioni, risultati e *governance* dei diversi “servizi” all’interno di una strategia finalizzata al perseguimento di una gestione corretta delle risorse pubbliche.

In primo luogo, vi è la necessità – resa ancor più stringente dall’aggravarsi dello stato di perdurante crisi della finanza pubblica in Europa, in Italia e in Campania – di aumentare l’efficienza e l’efficacia delle risorse che la Regione, e gli altri Enti territoriali destinano annualmente a copertura delle “politiche pubbliche”, innanzitutto per il finanziamento degli interventi e delle azioni “ordinarie” e, dunque, per il soddisfacimento delle maggiori necessità (di sostegno e di servizio) della collettività.

In altri termini, una conoscenza adeguata e una corretta gestione del “bilancio” e degli andamenti della finanza pubblica decentrata, rappresentano fattori indispensabili per garantire risultati il più possibile incisivi alle politiche “ordinarie” regionali, pur in un quadro di sempre maggiore contenimento della spesa e dei trasferimenti finanziari da parte dello Stato.

Si tratta di un’attività di analisi e di una valutazione che non può non tenere conto dell’esigenza di un controllo sempre più rigoroso del *deficit* e, quindi, della minore *manovrabilità* – soprattutto nel breve termine - delle uscite correnti e della conseguente maggiore elasticità (e della più forte “stretta”) che inevitabilmente (e strutturalmente) si scarica sulla spesa in conto capitale.

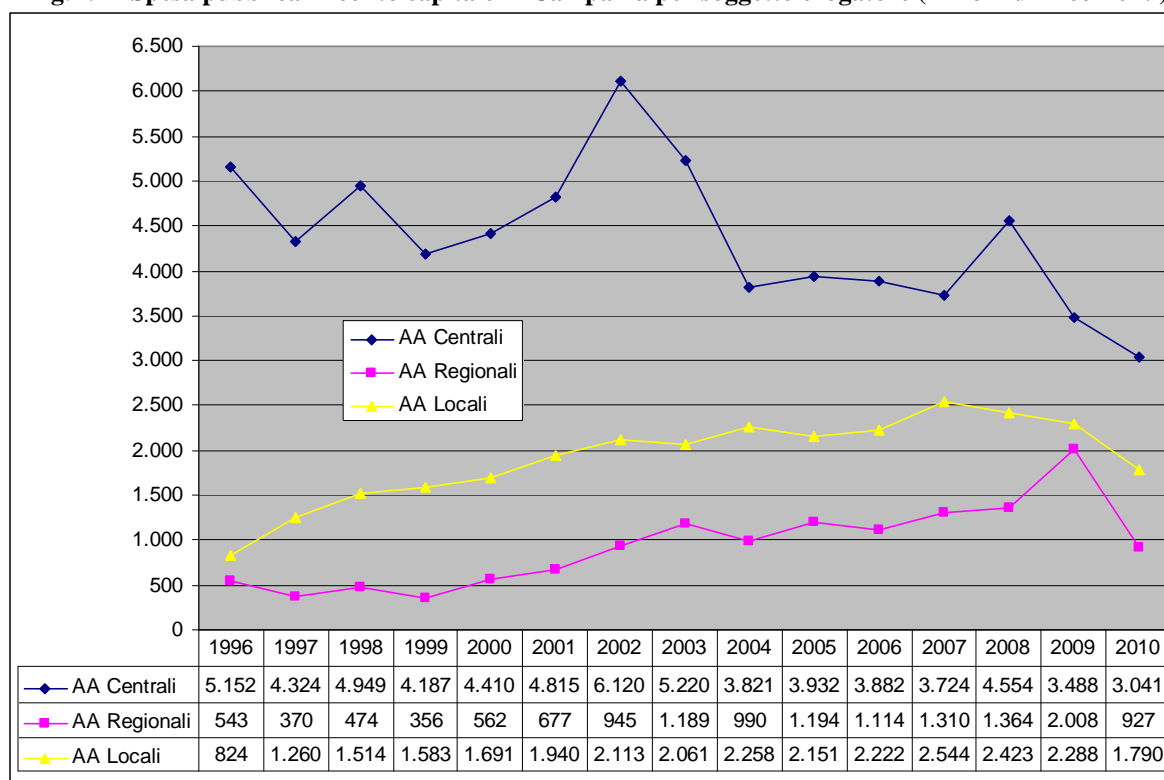
I. Il Settore pubblico in Campania

a cura di Giuseppe Leonello

I.1. Decentramento di funzioni e investimenti

La riduzione progressiva delle risorse che il Governo e le Amministrazioni pubbliche “centrali” destinano, annualmente ed a prezzi correnti, al finanziamento degli investimenti (anche) nella regione Campania è, come si vede nel grafico seguente, un fenomeno di lungo periodo, compensato soltanto in parte da una maggiore stabilità dei flussi provenienti dagli Enti locali (Comuni) e da un relativo incremento (a partire dal 2002) della quota parte rappresentata dall’Amministrazione regionale, soprattutto per effetto dell’avvio dei pagamenti connessi alla programmazione ed alla spesa dei fondi strutturali.

Fig. I.1 - Spesa pubblica in conto capitale in Campania per soggetto erogatore (milioni di € correnti)



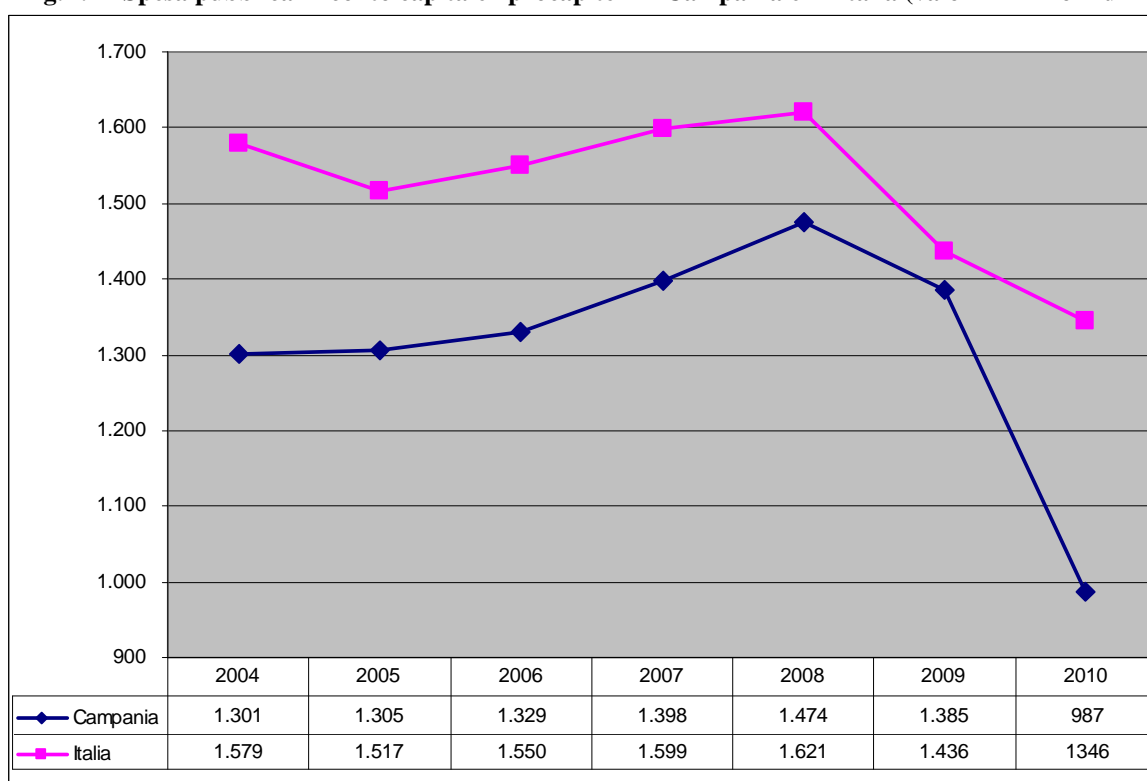
Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali (vari anni)

Complessivamente, la tendenza generale è chiaramente quella di una netta riduzione della spesa pubblica – a livello nazionale, in rapporto al PIL, gli “investimenti pubblici” sono passati dal 4,4% del 2009 al 3% del 2011 – con la conseguenza di restringere sensibilmente anche il volume delle risorse indirizzate alle Regioni (in Campania, secondo i dati della Ragioneria Generale dello Stato, i pagamenti per spese in conto capitale sono passati da circa 2,7 miliardi di € del 2009 a meno di 1,9 miliardi di € del 2010).

Alla fine, il volume complessivo di mezzi finanziari “realmente” a disposizione degli investimenti è risultato, nel 2010 (circa 6 miliardi di €) sensibilmente inferiore rispetto al livello di partenza del 1996, soprattutto se si tiene conto, com’è necessario, dell’andamento generale dei prezzi che nell’arco dell’intero periodo, applicando l’indice generale calcolato dall’ISTAT, porterebbe ad una “rivalutazione” notevole del dato di base (7 miliardi di €) fino ad oltre 9,5 miliardi di €.

Decisamente elevato, poi - oltre che drammaticamente in crescita nell’ultimo anno, anche per effetto di un più drastico taglio delle risorse - è anche il differenziale negativo che separa il dato di spesa “procapite” regionale (in conto capitale) dal valore di riferimento nazionale, superiore a 200€, in media, nel periodo 2004-2010, ad ulteriore conferma di uno scenario contraddistinto da risorse modeste, inadeguate rispetto alle necessità ed all’ampiezza del bacino territoriale e, soprattutto, in netto calo.

Fig. I.2 - Spesa pubblica in conto capitale “procapite” in Campania e in Italia (valori in milioni di €)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali (vari anni)

In questo quadro, inoltre, non si può trascurare l’influenza - sulle funzioni pubbliche, sulle risorse disponibili e sulla composizione dei costi e della spesa ammissibile - delle regole definite con il Patto di Stabilità Interno, con il quale vengono fissati i limiti, in termini di “saldi finanziari”, che devono valere per assicurare il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Nello specifico, anche la spesa per investimenti e, in particolare, il cofinanziamento dei progetti realizzati con i fondi dell’Unione Europea, rientra nel calcolo degli importi assoggettati alle regole del Patto. Infatti, mentre le risorse ricevute direttamente da Bruxelles sono escluse dal computo, le quote a carico dello Stato e degli enti locali vi rientrano, con la conseguenza che, anche per questo motivo, molti programmi hanno incontrato (ed incontrano) difficoltà notevoli per essere finanziati.

A livello territoriale, poi, nemmeno la possibilità di attuare forme di coordinamento della finanza locale, rimodulando gli obiettivi “assegnati” fra i diversi Enti o trasferendo gli scarti positivi “raggiunti” dalle Amministrazioni virtuose a quelle in difficoltà – vale a dire, con l’applicazione e la gestione decentrata dei tetti di spesa, mediante la compensazione “verticale” o “orizzontale”¹ – è riuscita a produrre risultati significativi.

La Campania, infatti, secondo un’indagine realizzata dall’ANCE, nel biennio 2009-2010 figurava fra le 10 Regioni (sulle 19 interessate al Patto di Stabilità) a non aver utilizzato nessuna delle tipologie di “regionalizzazione” previste dalla normativa², pur in presenza di numerosi Comuni (195) con una differenza “positiva” tra il saldo previsto e quello realizzato che avrebbe consentito di liberare, secondo i dati certificati dalla Ragioneria Generale dello Stato, attraverso il meccanismo della compensazione orizzontale, un ammontare significativo di risorse (oltre 255 milioni di €).

Tab.1

Patto di Stabilità Interno nelle Regioni a Statuto Ordinario. Anno 2009

Differenza fra Saldi previsti e Saldi realizzati per la verifica della compensazione orizzontale

Regione	Comuni delle Regioni a Statuto Ordinario					
	Monitorati MEF		Adempienti		Inadempienti	
	N°	Scarto	N°	Scarto	N°	Scarto
Abruzzo	58	21.481	55	37.262	3	-15.781
Basilicata	33	26.182	30	27.772	3	-1.590
Calabria	80	71.775	72	76.894	8	-5.119
Campania	204	237.826	195	255.509	9	-17.683
Emilia-Romagna	193	98.827	184	119.804	9	-20.977
Lazio	126	171.089	123	183.404	3	-12.315
Liguria	55	45.533	50	66.436	5	-20.903
Lombardia	456	-11.046	389	175.417	67	-186.463
Marche	71	33.812	61	51.583	10	-17.771
Molise	13	7.810	13	7.810	-	-
Piemonte	141	155.960	127	180.352	14	-24.392
Puglia	174	86.541	155	113.347	19	-26.806
Toscana	162	99.833	157	117.515	5	-17.682
Umbria	34	15.685	33	28.629	1	-12.944
Veneto	271	38.846	224	136.482	47	-97.636
TOTALE	2.071	1.100.154	1.868	1.578.216	203	-478.062

Fonte: ANCE su dati della Ragioneria dello Stato

In questa condizione – contrassegnata dalla ricerca di un difficile equilibrio tra mezzi finanziari scarsi, necessità di contenimento della spesa e indifferibilità di alcune voci di costo - gli effetti sulla tenuta del bilancio regionale non hanno tardato a manifestarsi.

¹ In particolare, la compensazione “verticale” comporta la cessione di quote di Patto di competenza regionale, ovvero la riduzione dei pagamenti dell’ente Regione, al fine di sbloccare pagamenti di pari importo da parte degli enti locali (Comuni, Province), mentre la compensazione “orizzontale”, invece, consiste nel ridistribuire il peso del Patto di stabilità tra i vari enti territoriali, lasciando inalterati gli obiettivi complessivi fissati per l’insieme degli enti della Regione.

² In base all’analisi condotta sui documenti ufficiali della Ragioneria dello Stato, risulta che la maggior parte delle Regioni (Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna, Toscana e Umbria) ha utilizzato la compensazione “verticale” (con uno sblocco di pagamenti degli Enti locali pari, rispettivamente, a 257 Meuro nel 2009 ed a circa 400 Meuro nel 2010), mentre la compensazione di tipo “orizzontale” è stata impiegata, nel 2010, soltanto in due casi (Lazio e Piemonte), nonostante le grandi potenzialità e i minori “costi” connessi a questa tipologia di intervento (la Ragioneria dello Stato avrebbe stimato, per il 2009, un effetto della compensazione orizzontale sui pagamenti “liberati”, superiore a 1.100 Meuro).

1.2. Composizione della Spesa

In primo luogo, dal lato delle “uscite”, le maggiori tensioni hanno riguardato la notevole incidenza (e la dinamica crescente) della “spesa primaria corrente”, indirizzata, soprattutto, alla copertura delle esigenze di funzionamento dell’amministrazione, alla sanità, ai trasferimenti ed al finanziamento delle spese di personale, e corrispondente, nel periodo 2004-2010, a quasi l’89% della spesa totale regionale ed a circa 1.550 € pro capite (per cittadino campano).

Tab. 2

Spese correnti della Regione Campania per Categoria economica (valori in milioni di €)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Spese di personale	2.646,46	2.819,04	3.005,30	2.698,27	2.977,76	2.976,13	2.626,44
Acquisto di Beni e Servizi	3.741,50	4.145,89	4.390,30	4.961,24	6.204,39	5.683,98	5.140,36
Trasferimenti correnti	896,25	396,81	256,33	210,33	270,81	275,58	265,87
- a famiglie e istituzioni sociali	214,22	207,72	174,84	150,00	99,64	115,52	102,78
- a imprese private	13,17	24,40	37,88	27,64	168,75	153,04	151,96
- a imprese pubbliche nazionali	5,57	3,07	4,03	2,31	-	-	-
- a Consorzi e Forme associative	-	-	-	-	1,11	3,72	2,93
- a Aziende, istituzioni, società e fondazioni partecipate	663,28	161,61	39,57	30,38	1,31	2,73	8,21
Interessi passivi	90,38	132,83	138,63	231,79	567,39	628,54	240,11
Poste correttive e compensative delle entrate	1,46	14,90	47,42	51,37	50,41	52,68	33,91
Somme di parte corrente non attribuibili	384,41	328,63	972,15	800,43	1.158,71	1.128,93	887,07
TOTALE SPESE CORRENTI	7.760,45	7.838,10	8.810,13	8.953,42	11.229,47	10.745,84	9.193,76

Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali (vari anni)

Come si vede, Consumi intermedi e Personale rappresentano, strutturalmente, le principali voci di costo dell’amministrazione, cresciute senza soluzione di continuità fino al 2008 (soprattutto per effetto della dinamica sempre espansiva degli “acquisti”) e poi diminuite, tra 2009 e 2010, in conseguenza (anche) dei provvedimenti di controllo e contenimento della spesa.

D’altra parte, il pubblico impiego rappresenta, in Campania, una componente fondamentale della domanda di lavoro, dell’attività economica e, quindi, della formazione del reddito regionale.

Secondo i dati della Ragioneria Generale dello Stato³, a fine 2010 i dipendenti pubblici occupati a tempo indeterminato in Campania erano circa 287.400 (dagli oltre 341.800 del 2004), pari al 9,4% del totale nazionale ed al 18,1% degli occupati in regione, un livello che resta, comunque, uno fra i più elevati in Italia.

Tab. 3

Occupati e peso % del Pubblico Impiego

	Campania	Italia
Pubblico impiego	287.400	3.070.569
% su Occupati totali	18,1	13,4

Fonte: elaborazione NVVIP su dati ISTAT e Ragioneria dello Stato

³ Ministero dell’Economia e delle Finanze, *Conto Annuale sul Pubblico Impiego*, vari anni

Peraltro, nonostante il forte ridimensionamento dell'organico, le spese per il personale non hanno segnato, alla fine del periodo, valori sensibilmente (e corrispondentemente) inferiori rispetto a quelli di partenza.

Soprattutto in termini procapite, poi, la spesa per il personale della Regione ancora si attesta, in Campania, su valori di molto superiori a quelli delle altre Regioni a Statuto Ordinario, con divari che risentono, sia dei diversi modelli organizzativi utilizzati, sia del maggior numero di addetti per abitante e di una più elevata spesa per addetto (su cui incide, presumibilmente, una più alta incidenza delle componenti variabili della retribuzione).

Tab. 4

Costo dei dipendenti dell'Amministrazione regionale. Anno 2008

(valori in euro e tassi di crescita medi annui)

	Campania	Mezzogiorno	RSO
Spesa pro capite	69,2	61,7	41,9
<i>Dinamica 2003-2008 della Spesa pro capite</i>	1,7%	-1,4%	0,1%
Spesa per addetto	63.400	55.700	55.800
<i>Dinamica 2003-'08 della Spesa per addetto</i>	7,5%	4,4%	2,8%

Fonte: Banca d'Italia - Rapporto sulle Economie regionali - Campania (2011)

Inoltre, a fronte di “trasferimenti” che chiaramente seguono l'andamento del ciclo economico e che riflettono l'esigenza di sostenere, con interventi “integrativi”, il reddito delle famiglie, assolutamente singolare, invece, è l'andamento delle “poste non attribuibili” che dal 2006 diventano la terza componente delle uscite e si contraddistinguono per un'evoluzione continua e impressionante dei valori (con un tasso di crescita medio annuo di oltre il 30% nell'intero periodo).

Ciò nondimeno, come si rileva con chiarezza nel grafico seguente, l'incidenza (procapite) della spesa corrente – vale a dire, la dimensione “economica” delle principali attività attraverso cui la pubblica amministrazione eroga, direttamente o indirettamente, reddito e/o servizi ai cittadini, fa registrare, in Campania, valori sistematicamente inferiori rispetto a quelli riscontrabili nell'insieme delle Regioni italiane (oltre 1.800€ in media nel periodo 2004-2010).

Peraltro, il differenziale che, nel 2008, sembrava essersi sostanzialmente ridotto, ha ripreso a crescere nell'ultimo periodo segnando, nel 2010, il livello più alto mai registrato.

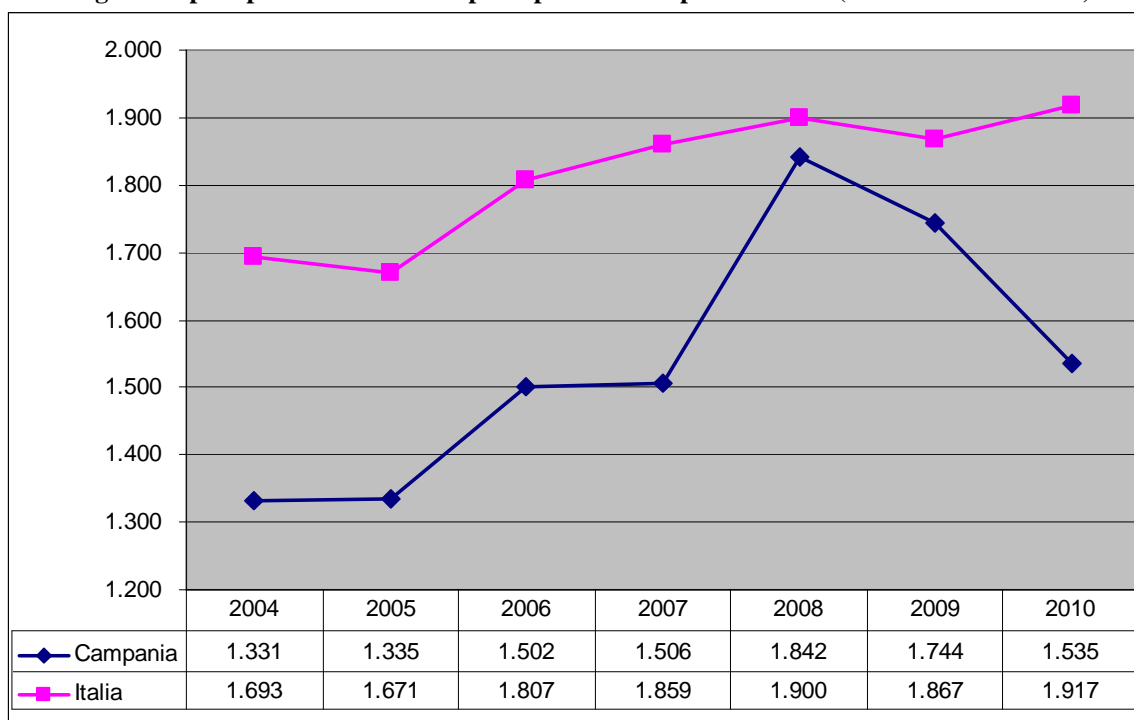
Ne consegue, anche in questo caso, un impegno di risorse ed un valore dell'offerta che, contrariamente all'immagine “corrente”, finisce per mettere a nudo un peso relativamente minore (nei confronti della “media” dell'Italia) della spesa pubblica ordinaria e, quindi, un relativo sottodimensionamento dei mezzi finanziari disponibili, in regione, per il soddisfacimento delle necessità di reddito e di servizi della popolazione residente.

D'altro canto, nella fase di profonda crisi che le economie - europee, nazionali e regionali - stanno attraversando, il necessario sostegno delle attività economiche e delle fasce più deboli e più esposte della società, insieme alla prosecuzione di programmi qualificati e consistenti di spesa in infrastrutture, richiedono naturalmente risorse considerevoli da parte dei governi e, quindi, flussi assai rilevanti di “uscite” dai bilanci delle amministrazioni pubbliche.

Ciò determina un'evidente e difficile competizione per la distribuzione delle risorse disponibili che si rivela particolarmente critica in un momento in cui la limitatezza dei mezzi

nel portafoglio degli operatori e la prevedibile flessione delle entrate fiscali costituiscono altrettanti nodi problematici della congiuntura.

Fig. I.3 - Spesa pubblica corrente “procapite” in Campania e Italia (valori in milioni di €)



Fonte: elaborazione NVVIP su Conti Pubblici Territoriali (vari anni)

Tuttavia, entrambe queste politiche (per contrastare l'emergenza e per lo sviluppo) sono evidentemente indispensabili alla ripresa e la loro attenta combinazione deve rappresentare una via ragionevole e possibile per allargare le prospettive e l'efficacia dell'azione pubblica e per non abbandonare al proprio destino aree e territori con ritardi già (e ancora) gravi dal punto di vista del tessuto imprenditoriale, dell'attrezzatura produttiva e dei servizi.

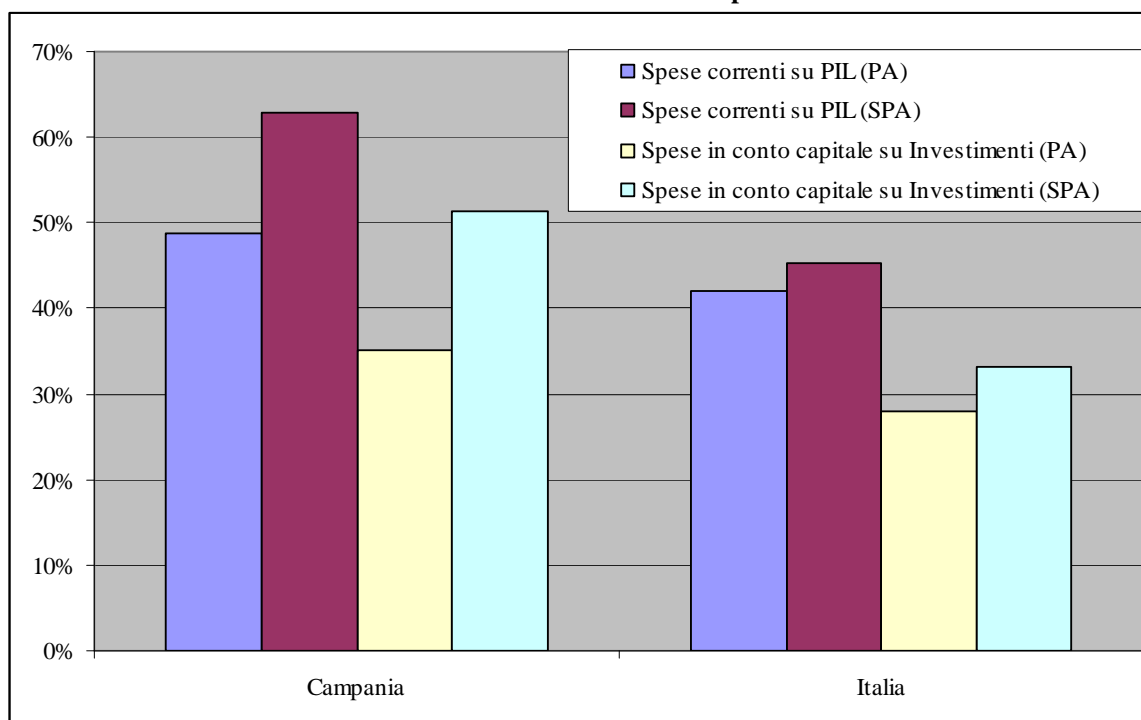
Dimensioni e qualità dell'intervento pubblico diventano così, se possibile, fattori ancor più decisivi per contrastare gli effetti della recessione in atto, intervenendo innanzitutto sulle aree più critiche del sistema - e, quindi, sull'occupazione e sui redditi delle famiglie - ma senza tralasciare di sviluppare anche misure di aiuto rivolte all'apparato produttivo in difficoltà e politiche più strutturali di riequilibrio capaci di sostenere, nel tempo, l'organizzazione ed il funzionamento efficiente della produzione e dei mercati.

Peraltro, l'efficacia di questa strategia - salvaguardare il potenziale produttivo, stimolare la domanda e realizzare, al contempo, investimenti (sui detrattori) che migliorino in prospettiva l'offerta basilare di servizi e infrastrutture - si confronta, in Campania, con la fragilità del sistema imprenditoriale privato e, soprattutto, con l'influenza ed il peso assolutamente straordinari del "settore pubblico".

In particolare, come si vede nel grafico seguente, la Spesa pubblica corrente equivale, in regione, a una percentuale che varia fra il 49% e il 62% dell'intero Prodotto Interno Lordo, secondo che la si valuti con riferimento alla Pubblica Amministrazione o al Settore Pubblico Allargato (vale a dire, sommando alle AAPP l'insieme di tutte le aziende, consorzi e società produttrici di servizi di pubblica utilità, controllate, direttamente o indirettamente, e/o finanziate da Enti pubblici).

Un'incidenza di redditi erogati e acquisti che non solo corrisponde a valori assoluti molto elevati e ad una quota decisamente "critica" dell'offerta regionale, ma che, soprattutto, è, come ci si aspettava, ben al di sopra della media nazionale.

Fig. I.4 - Spese della Pubblica Amministrazione (PA) e del Settore Pubblico Allargato (SPA) su PIL e Investimenti fissi lordi in Campania e Italia



Fonte: elaborazione NVVIP su dati ISTAT e Conti Pubblici Territoriali

Ancora più emblematico e significativo, poi, soprattutto in termini relativi, è il ruolo che il settore pubblico manifesta nella generazione degli investimenti fissi realizzati in Campania.

Infatti, il complesso della Spesa pubblica in conto capitale (acquisti di beni e attrezzature; trasferimenti a imprese; crediti) rappresenta una percentuale considerevole - variabile dal 35% al 51% - dell'accumulazione di capitale, contro valori medi, in Italia, pari, rispettivamente, al 28% (PA) e al 33% (SPA).

In definitiva, la componente pubblica dell'economia svolge, con tutta evidenza, un ruolo importantissimo nel mercato regionale, sia come acquirente di risorse (lavoro, prodotti, servizi), sia come soggetto particolarmente attivo nella domanda di investimenti e nella formazione di capitale (beni durevoli, infrastrutture, risorse finanziarie) a disposizione della comunità.

1.3. Struttura delle Entrate

Dal lato delle entrate, nella tabella seguente, utilizzando i dati provenienti dal sistema dei Conti Pubblici Territoriali, si riportano i valori degli “incassi” dell’Amministrazione regionale derivanti, sostanzialmente, da tributi e trasferimenti. Un sottoinsieme dell’ammontare complessivo delle entrate di competenza “accertate” per le quali sarà necessario, più avanti, ricorrere ai dati della Corte dei Conti, così come presentati nella Relazione sulla Gestione Finanziaria delle Regioni.

Ciò nondimeno, anche sulla base di questa prima serie di informazioni, l’analisi mette chiaramente in evidenza la limitatezza delle risorse finanziarie derivanti dai “tributi propri” regionali (innanzitutto IRAP e addizionale IRPEF) - pari ad appena 540 € procapite - parzialmente compensata, in particolare negli ultimi anni, da un sensibile incremento dell’ammontare delle entrate derivanti dalla “vendita di beni e servizi”, nonché dalla buona tenuta dei cosiddetti proventi diversi, vale a dire degli “altri incassi correnti” (proventi speciali, recuperi e rimborsi) confluiti nel bilancio dell’amministrazione regionale.

Tab. 5

Entrate correnti della Regione Campania (valori in milioni di €)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ENTRATE TRIBUTARIE	2.641,41	3.237,36	3.569,68	3.724,75	2.574,48	3.281,84	2.920,65
<i>Imposte dirette</i>	241,65	623,47	381,86	501,55	389,45	486,67	437,30
<i>Imposte indirette</i>	2.399,76	2.613,88	3.187,81	3.223,19	2.185,02	2.795,17	2.483,36
Redditi da capitale	73,82	66,46	176,94	12,49	17,62	57,63	61,97
Vendita di beni e servizi	84,91	106,31	248,58	152,93	305,47	562,36	568,79
TRASFERIMENTI CORRENTI	0,62	3,00	10,11	37,64	35,97	15,87	30,32
<i>- da Unione Europea e altre Istituzioni estere</i>	0,05	1,14	8,53	12,58	14,36	8,25	14,23
<i>- da Famiglie e Istituzioni sociali</i>	0,02	-	-	-	0,08	0,06	0,06
<i>- da Imprese private</i>	0,56	1,86	1,58	25,06	21,52	7,55	16,01
<i>- da Aziende, Istituzioni, Società e Fondazioni</i>	-	-	-	-	-	0,02	0,03
Poste correttive e compensative delle spese	6,31	50,07	53,92	95,16	1,38	23,03	32,58
Altri incassi correnti,	487,63	365,30	1.004,82	479,41	264,52	329,55	338,63
TOTALE ENTRATE CORRENTI	3.294,70	3.828,48	5.064,05	4.502,38	3.199,44	4.270,29	3.952,96

Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali (vari anni)

Inoltre, secondo i dati del bilancio 2010, le risorse che la Regione Campania ottiene dall’applicazione “in proprio” di Imposte e Addizionali, rappresentano circa il 46% del totale - con una crescita media annua dell’1,9% - a fronte di un volume delle entrate tributarie “devolute” (il restante 54%, corrispondente alle “compartecipazioni”, all’IVA e all’accisa sui carburanti) che hanno registrato, invece, tassi di incremento nell’ordine del 5%.

In definitiva, nelle condizioni attuali, la capacità impositiva della Regione costituisce un esercizio di autonomia finanziaria ancora molto limitato, che riesce a garantire soltanto una quota relativamente modesta delle risorse necessarie. Ben più evidente è, quindi, il carattere strutturalmente “derivato” della finanza regionale, vale a dire il grado decisamente ancora alto di dipendenza dei mezzi annualmente disponibili dagli introiti dell’amministrazione centrale e dai criteri di attribuzione e di riparto definiti dal Governo⁴.

⁴ Allo stato attuale, il finanziamento delle Regioni a statuto ordinario, in attesa del superamento dei “trasferimenti” con il ricorso ad “entrate proprie”, è assicurato dall’attribuzione concordata delle quote di partecipazione ai tributi (risorse devolute) e dagli altri importi spettanti (contributi e trasferimenti, correnti e in conto capitale).

Nel complesso, il quadro delle entrate regionali e della loro evoluzione nell'ultimo quinquennio (2006-2010), comprensivo di tutti i Titoli⁵ che costituiscono le fonti caratteristiche del Bilancio, sia di Previsione che di Cassa, è quello che si presenta nella tabella seguente, costruita sulla base dei dati disponibili nelle Relazioni della Corte dei Conti.

Come si vede, i flussi indicati (in totale e per principali voci) riflettono, da un lato le "previsioni" contenute nei documenti di programmazione regionali e, dall'altro, i valori delle risorse (le entrate di competenza) effettivamente "accertate" nei diversi esercizi, mentre non vengono considerate, in quest'analisi, le "riscossioni" concretamente registrate nell'anno che, in effetti, hanno un significato prevalentemente "contabile" e che risentono, evidentemente, sia dell'ammontare dei valori in gioco, sia della capacità della Regione – sul piano organizzativo ed istituzionale - di riscuotere, con maggiore o minore successo, le risorse accertate nell'esercizio.

Tab. 6

Regione Campania - Entrate di Competenza (Previsioni e Accertamenti) per Categoria (Titolo)

(valori in migliaia di euro)

Previsioni definitive di Competenza						
	Tributi erariali e Risorse devolute	Contributi e Trasferimenti correnti	Entrate extra tributarie	Trasferimenti in conto capitale	Ricorso al credito	TOTALE
2006	6.380.860	3.732.551	360.916	2.411.620	1.981.080	14.867.027
2007	7.858.380	5.316.807	208.249	2.945.077	1.241.963	17.570.476
2008	7.435.353	4.801.040	304.482	2.280.320	3.159.278	17.980.473
2009	7.374.626	4.037.210	355.778	2.760.879	1.446.550	15.975.043
2010	7.337.863	4.160.078	324.312	2.075.687	1.104.822	15.002.762

Accertamenti di Competenza						
	Tributi erariali e Risorse devolute	Contributi e Trasferimenti correnti	Entrate extra tributarie	Trasferimenti in conto capitale	Ricorso al credito	TOTALE
2006	6.393.001	3.706.397	207.351	2.010.137	1.981.080	14.297.966
2007	7.616.370	5.239.807	166.720	2.695.241	1.241.963	16.960.101
2008	7.295.457	4.839.824	62.239	1.470.051	2.057.598	15.725.169
2009	6.867.011	2.909.240	67.053	2.429.349	192.931	12.465.584
2010	7.333.735	3.976.899	35.664	287.558	1.104.822	12.738.678

Accertamenti di Competenza su Previsioni definitive						
	Tributi erariali e Risorse devolute	Contributi e Trasferimenti correnti	Entrate extra tributarie	Trasferimenti in conto capitale	Ricorso al credito	TOTALE
2006	100,2	99,3	57,5	83,4	100,0	96,2
2007	96,9	98,6	80,1	91,5	100,0	96,5
2008	98,1	100,8	20,4	64,5	65,1	87,5
2009	93,1	72,1	18,8	88,0	13,3	78,0
2010	99,9	95,6	11,0	13,9	100,0	84,9

Fonte: elaborazioni NVVIP su dati della Corte dei Conti - Relazione sulla Gestione finanziaria delle Regioni (2011)

Nel periodo in esame, i valori delle entrate "accertate" della Regione Campania sono fortemente diminuiti, sia al lordo del "ricorso al credito" (dai quasi 17 miliardi di € del 2007

⁵ I Titoli di entrata del Bilancio sono i seguenti: Titolo I - Entrate tributarie (proprie e devolute); Titolo II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato e di altri enti pubblici; Titolo III - Entrate extratributarie; Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti in conto capitale e riscossioni di crediti; Titolo V - Entrate derivanti da accensioni di prestiti.

ai 12,7 del 2010), sia al netto delle nuove esposizioni debitorie effettivamente “attivate” nell’esercizio (dai 15,7 miliardi di € del 2007 agli 11,6 del 2010).

Questo andamento mette allo scoperto, innanzitutto, un’evidente sovrastima delle previsioni soprattutto negli anni più recenti - quando l’incidenza degli “accertamenti di competenza” sulle entrate totali “previste” è scesa al 78%-85% (dal 96% dei primi anni) - ed indica, quindi, una maggiore difficoltà della programmazione regionale nell’individuare flussi attendibili e, soprattutto, riscontrabili di risorse.

Nello specifico, poi, il calo vistoso che si è registrato nelle entrate, con riferimento ai valori medi dell’ultimo biennio 2009-2010, è chiaramente attribuibile alla flessione dei “trasferimenti” (le cui erogazioni riguardano, strutturalmente, i comparti del trasporto pubblico locale, dell’edilizia pubblica residenziale, degli incentivi alle imprese e della viabilità), sia “correnti” sia - in misura decisamente più grave - “in conto capitale”, crollati nell’ultimo anno a meno di 300.000€ “accertati” a fronte di una previsione di incassi superiore ai 2 milioni di €.

A ciò si aggiunge il sensibile decremento che ha interessato anche le entrate da “mutui e prestiti”, ridottesi, nel 2009, a poco più di 190.000€ contro 1,5 M€ delle previsioni.

Al contempo, la maggiore stabilità ed, anzi, la crescita degli introiti derivanti da “tributi”, può essere stata determinata (certamente nel 2010) dalla possibilità accordata alle Regioni impegnate nei piani di rientro dei deficit sanitari (fra le quali la Campania) di agire innalzando la pressione fiscale ed, in particolare, aumentando, com’è stato fatto, le addizionali IRPEF ed IRAP⁶.

Tab. 7

Grado di autonomia impositiva (%)

2006	44,7
2007	44,9
2008	46,4
2009	55,1
2010	57,6

Fonte: elaborazione NVVIP su dati MEF

In effetti, misurando il grado di “autonomia impositiva” della regione (dato dal rapporto fra le “entrate tributarie” e le “entrate totali”), quel che si ricava è un’incidenza decisamente crescente delle “imposte” sulle risorse complessivamente a disposizione, derivante prevalentemente dalla contrazione accertata dei trasferimenti ed inquadabile, comunque, in una situazione di forte calo delle entrate.

⁶ Non si può escludere, tuttavia, che anche in Campania, seppure in maniera non esplicita né documentabile con specifici provvedimenti, possa aver funzionato, dal lato delle entrate, l’adozione di misure di valorizzazione dei beni patrimoniali pubblici, accanto ad interventi di lotta all’evasione fiscale dei tributi regionali, attraverso il miglioramento dell’efficienza dei processi di accertamento e riscossione delle entrate.

1.4. Dinamiche della spesa pubblica per tipologia e trasferimenti dello Stato

In generale, è indiscutibile l'effetto sulle politiche pubbliche derivante, soprattutto nell'ultimo periodo, dalle misure di contenimento previste dai provvedimenti governativi di contrasto alla crisi e di controllo del deficit che, infatti, hanno inciso sulla dinamica della spesa determinando, anche in Campania, la riduzione dei flussi, sia in valore assoluto che in rapporto al PIL.

Questo ridimensionamento si è sostanziato, innanzitutto, in un preoccupante taglio della spesa per investimenti, mentre ha comportato un'evoluzione chiaramente meno recessiva nell'ambito della spesa corrente.

In definitiva, l'assoluta "centralità" dell'azione di tutto il settore pubblico nel funzionamento ordinario e nello sviluppo dell'economia della regione continua a rappresentare una costante ed una "leva" che, nel caso della spesa e degli interventi "ordinari", è andata sistematicamente aumentando.

Infatti, a fronte di un tasso di crescita (medio annuo) della spesa complessiva pari al 2,8%, la spesa corrente di tutte le amministrazioni pubbliche è cresciuta, in regione, di quasi il 3,5% fra il 1996 e il 2010, con la conseguenza di portare il peso degli interventi e delle risorse indirizzate alle componenti "ordinarie" dei conti pubblici dall'82% del totale, nel 1996, a quasi il 90% nel 2010.

Tab. 8

Spesa pubblica di tutte le AAPP in Campania (milioni di € a prezzi correnti)

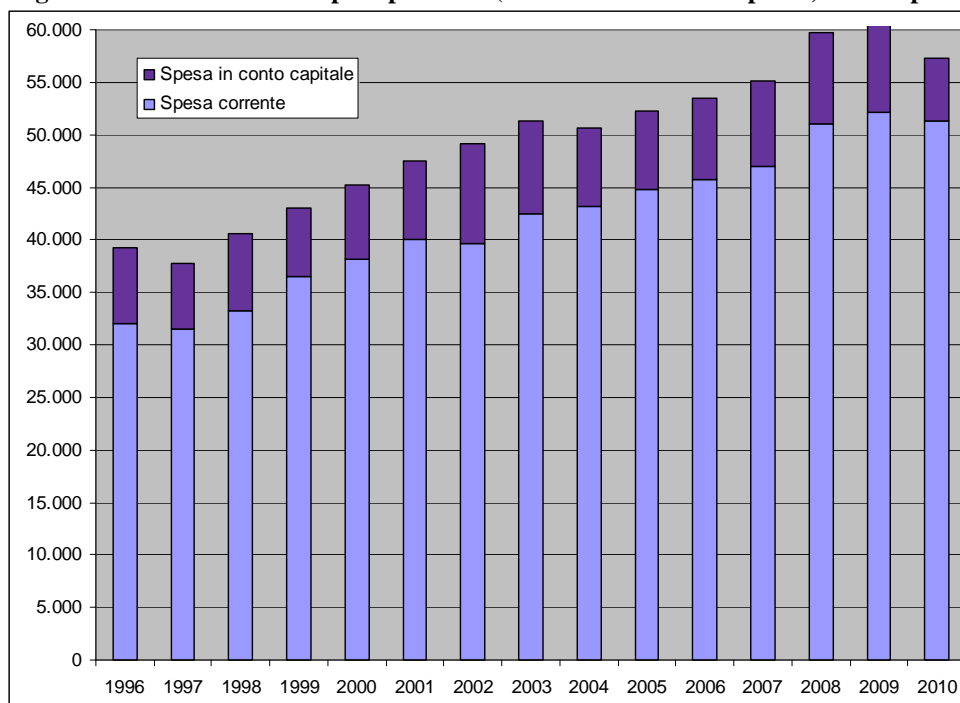
	Spesa pubblica		
	Corrente	In c/capitale	Totale
1996	32.102,53	7.066,52	39.169,05
1997	31.470,53	6.287,97	37.758,50
1998	33.312,78	7.223,17	40.535,96
1999	36.529,10	6.472,36	43.001,46
2000	38.146,74	7.020,50	45.167,24
2001	39.983,22	7.567,94	47.551,16
2002	39.604,52	9.523,64	49.128,16
2003	42.514,25	8.818,50	51.332,75
2004	43.174,59	7.497,06	50.671,64
2005	44.741,81	7.535,07	52.276,88
2006	45.772,36	7.675,87	53.448,23
2007	46.967,41	8.095,59	55.063,00
2008	51.107,29	8.684,27	59.791,56
2009	52.091,40	8.262,10	60.353,50
2010	51.276,70	5.941,02	57.217,72

Fonte DPS - Conti Pubblici Territoriali (vari anni)

In altri termini, nello stesso periodo, mentre la spesa pubblica "corrente" passava da oltre 32 miliardi di € a quasi 52 miliardi di € - con un incremento "straordinario" che rappresenta la migliore prova dell'importanza e del ruolo che la pubblica amministrazione ancora svolge nella formazione del reddito regionale - gli investimenti e, più in generale, la spesa pubblica "in conto capitale" sono addirittura diminuiti nel lungo periodo (in particolare per il taglio

considerevole che si è registrato nell'ultimo anno), passando da 7 a 6 miliardi di € a prezzi correnti, peraltro con una contrazione, nemmeno tanto modesta, dai livelli massimi raggiunti nel 2002-2003 (all'incirca 9.200 M€ in media nel biennio).

Fig. I.5 - Andamento della Spesa pubblica (corrente e in conto capitale) in Campania



Fonte: elaborazione NVVIP su dati dei Conti Pubblici Territoriali (vari anni)

Ciò nondimeno, nel medio periodo che va dal 2002 al 2010, i dati della “spesa statale regionalizzata” indicano chiaramente che i **trasferimenti ordinari** (di parte corrente) dal Bilancio dello Stato all’insieme delle Amministrazioni pubbliche della regione Campania hanno fatto registrare un andamento nettamente “recessivo”, con un profilo che, al di là di un “salto” apprezzabile fra 2005 e 2006 (sostanzialmente attribuibile ai “trasferimenti correnti alle Regioni”), finisce per confermare un’evoluzione davvero debole (se non una contrazione) dei flussi, soprattutto in rapporto al “totale nazionale” e ben più marcata in termini “reali”.

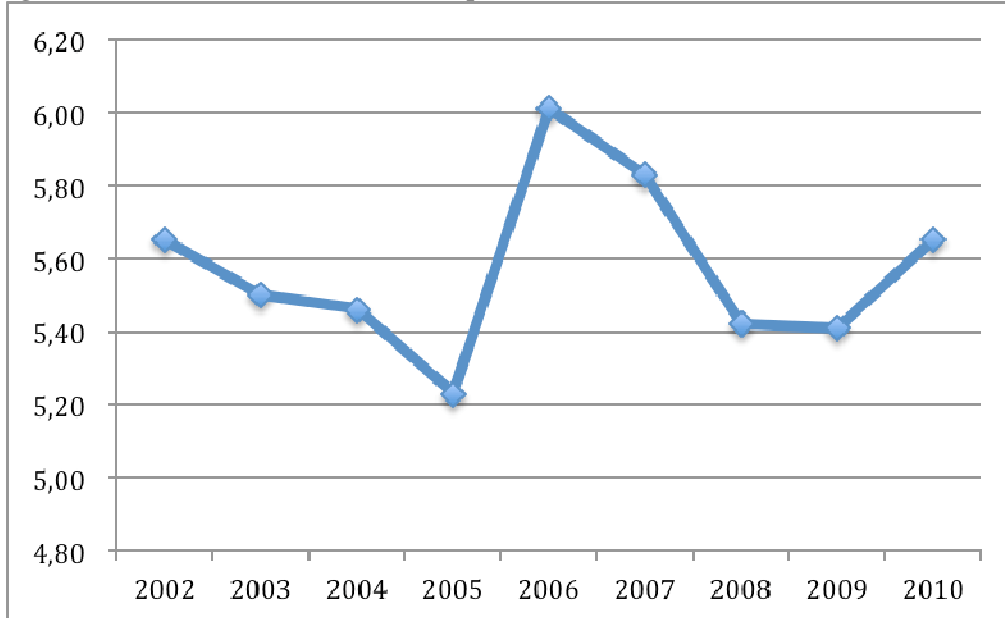
Tab. 9 - Trasferimenti di parte corrente dello Stato alle AAPP della Campania

	Valori in migliaia di €	Campania/Italia
2002	8.504.319	5,65
2003	8.879.145	5,50
2004	9.083.111	5,46
2005	8.824.688	5,23
2006	10.707.422	6,01
2007	11.081.822	5,83
2008	11.030.095	5,42
2009	11.251.449	5,41
2010	11.530.041	5,65

Fonte: elaborazione NVVIP su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Infatti, a fronte di una sostanziale stabilità dei valori nominali delle risorse “trasferite”, i prezzi sono cresciuti (in Campania più che nella media nazionale) a tassi medi annui che, nella sostanza, hanno finito per “svalutare” (e, quindi, per ridurre) il volume dei mezzi finanziari effettivamente affluiti in regione.

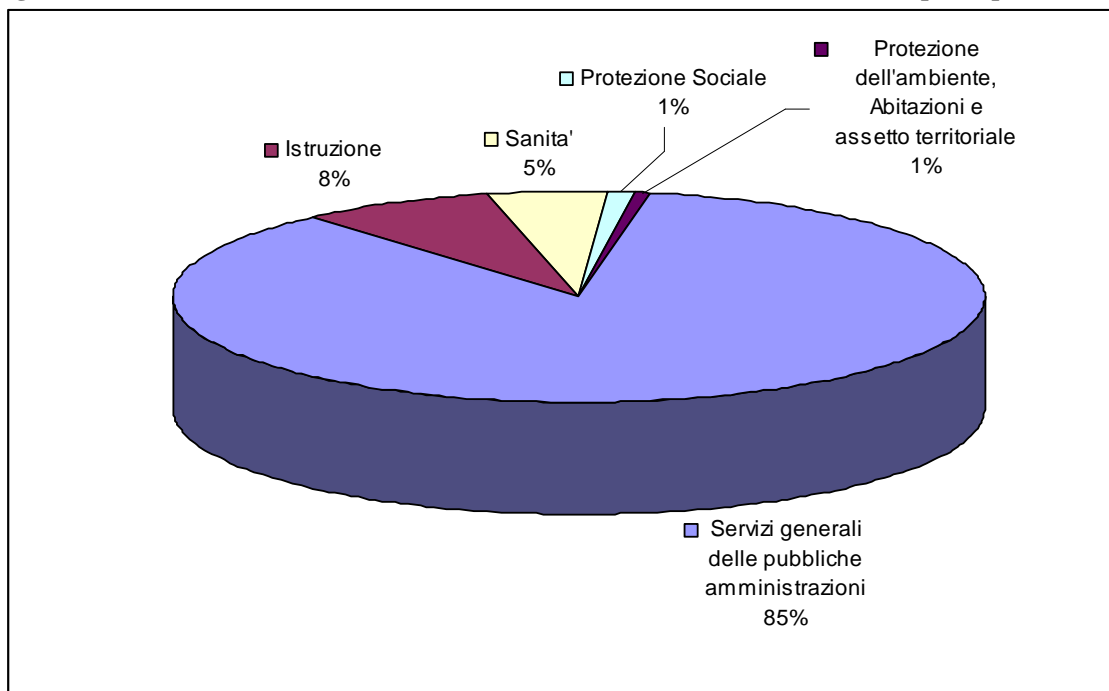
Fig. I.6 - Andamento dell'incidenza (Campania/Italia) dei trasferimenti correnti alle AAPP



Fonte: elaborazione NVVIP su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Inoltre, come si vede anche nel grafico precedente, il peso dei “trasferimenti” di cui ha potuto beneficiare la Campania (in confronto al totale indirizzato, negli stessi anni, alle pubbliche amministrazioni di tutte le regioni italiane) è rimasto pressoché stabile ed anzi è andato nettamente diminuendo, sia nella prima (2002-2005) che nella seconda (2006-2010) parte del periodo in esame.

Fig. I.7 - Distribuzione dei trasferimenti correnti dallo Stato alle AAPP della Campania per Funzione



Fonte: elaborazione NVVIP su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Infine, dal punto di vista delle “funzioni” cui sono “correntemente” indirizzati i trasferimenti ordinari dello Stato, il grafico precedente – costruito sulla base delle “medie” (2006-2010) dei flussi registrati per la Campania – mostra abbastanza chiaramente quali siano le destinazioni prevalenti delle risorse.

In definitiva, la parte preponderante (ed anche la più “stabile” nel tempo) dei trasferimenti correnti riguarda il finanziamento dei “servizi generali delle pubbliche amministrazioni”, vale a dire la copertura delle necessità di funzionamento delle strutture di governo (innanzitutto “regionali”) a livello territoriale, cui seguono, nell’ordine ma a grande distanza, i trasferimenti per l’Istruzione e la Sanità.

Questi ultimi, in particolare, sono i maggiori responsabili della crescita – comunque modesta – registrata nel quinquennio.

Ben diverso, invece, è l’andamento che ha interessato, nello stesso periodo, i “trasferimenti correnti” dello Stato ai settori Istituzionali privati (Famiglie e Imprese) della regione.

In questo comparto – il cui peso sul totale dei trasferimenti correnti non raggiunge, tuttavia, nemmeno il 5,5% - è ben evidente, infatti, l’incremento, in termini sia relativi che assoluti, delle risorse complessivamente ricevute dal “centro” lungo tutto l’intervallo di tempo considerato e di cui hanno beneficiato tutti i soggetti del mercato.

Tab. 10**Trasferimenti di parte corrente dello Stato a Famiglie e Imprese della Campania (valori in migliaia di €)**

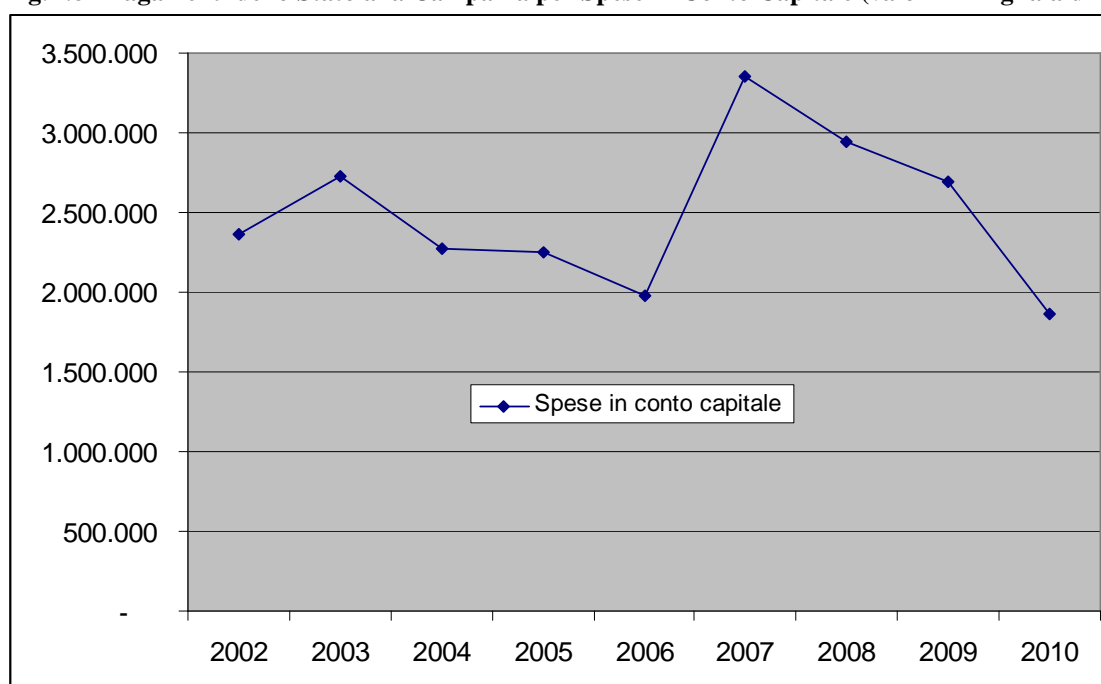
	Famiglie	Imprese	Totale	Campania/Italia
2002	246.187	132.717	378.904	4,70
2003	206.996	197.312	404.308	4,94
2004	275.826	226.115	501.941	5,53
2005	243.640	230.059	473.699	5,61
2006	244.454	261.616	506.070	5,67
2007	535.608	411.894	947.502	8,03
2008	295.398	301.961	597.359	6,38
2009	575.693	415.496	991.189	9,57
2010	297.705	325.505	623.210	7,01

Fonte: elaborazione NVVIP su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Ciò ha comportato, alla fine, una sostanziale crescita degli interventi e del volume di mezzi finanziari indirizzati al sostegno dei redditi e delle attività economiche regionali, fino a portare la Campania (nel 2007 e, soprattutto, nel 2009) a sfiorare il 10% del totale nazionale.

Anche il flusso delle risorse “trasferite” dallo Stato alla Campania per il finanziamento delle spese “in conto capitale” è, come si vede, drasticamente diminuito nel periodo anche in termini “nominali” (soprattutto a partire dal 2007).

Negli ultimi anni, poi, gli investimenti “regionalizzati” dell’Amministrazione centrale hanno riguardato, in particolare, soprattutto i “servizi generali” (35% del totale), seguiti dalla “sanità” (17%), dall’“istruzione” (7%) e dal sostegno alle “attività estrattive, manifatturiere ed edilizie” (7%).

Fig. I.8 - Pagamenti dello Stato alla Campania per Spese in Conto Capitale (valori in migliaia di €)

Fonte: elaborazione NVVIP su dati della Ragioneria Generale dello Stato

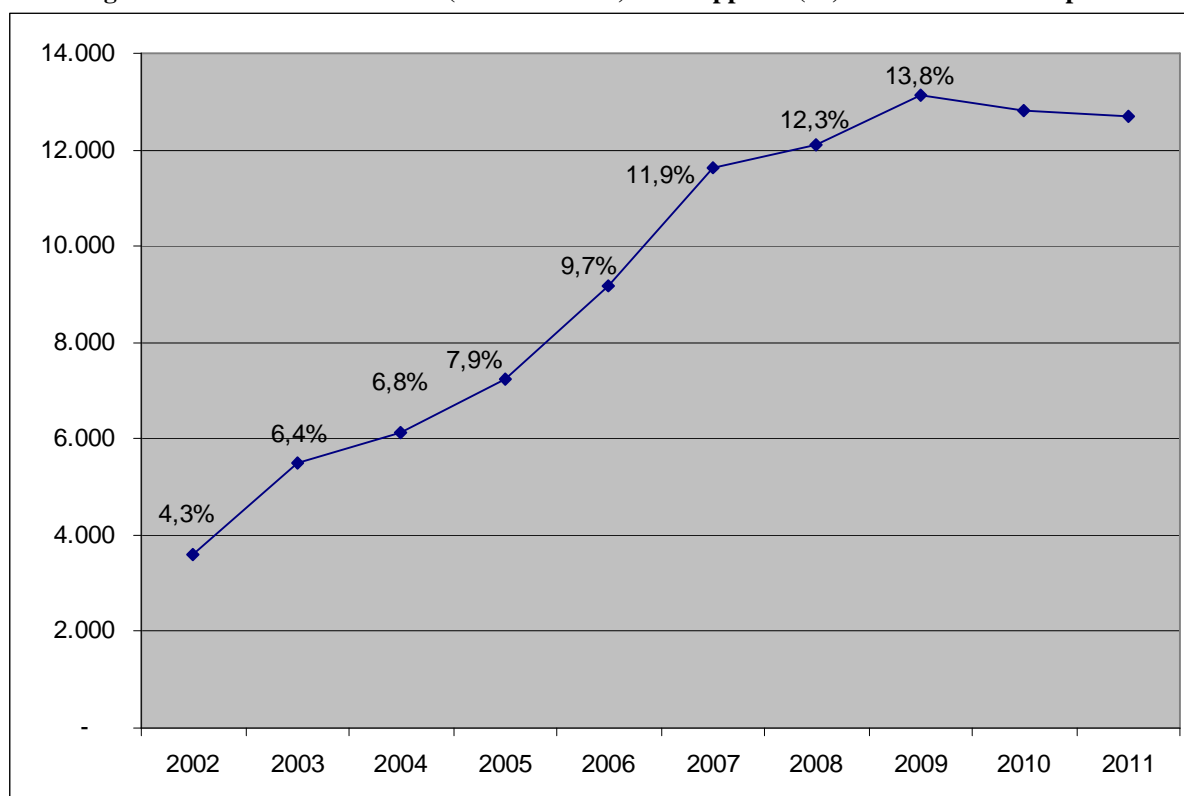
Si tratta, in definitiva, di un complesso di trasferimenti che nel 2002 valeva all'incirca 2,4 miliardi di € e che, nel 2010, è calato a poco più di 1,8 miliardi di €, con una contrazione “reale” assai rilevante sia in assoluto che in relazione al complesso della spesa statale (in conto capitale) regionalizzata (l'incidenza della Campania sul totale nazionale è passata, infatti, dal 4,8% del 2002 al 3,6% del 2010).

1.5. Andamento del debito

La conseguenza di tutto quanto su evidenziato è stata una crescita significativa e impressionante dell'**indebitamento** – da 3,6 miliardi di € nel 2002 ad quasi 12,7 miliardi di € nel 2011, pari all'11,4% del totale di tutte le amministrazioni locali italiane – che si è accompagnato a un incremento altrettanto consistente dell'incidenza dello stock di debito sul PIL (dal 4,3% del 2002 al 13,8% del 2009, ultimo anno per il quale si dispone del dato ISTAT di contabilità “regionale”).

Peraltro, il contributo della regione Campania⁷ al debito pubblico nazionale (includendo, quindi, nel denominatore il valore totale dell'indebitamento contratto da tutte le pubbliche amministrazioni italiane, nazionali e locali) è andato sistematicamente aumentando, come si vede, fino al 2009, per poi ripiegare – comunque lievemente - nel 2010, soprattutto per effetto del taglio di prestiti e altre passività vincolate in via esclusiva, alla sola copertura delle spese di investimento.

Fig. I.9 - Andamento del Debito (in milioni di €) edel rapporto (%) Debito/PIL in Campania



Fonte: elaborazione NVVIP su dati ISTAT e Corte dei Conti

Sul piano dei crediti concessi ed, in particolare, dello stock di debito residuo sottoscritto dalla Regione per il finanziamento, appunto, degli investimenti, l'analisi dei dati della Ragioneria Generale⁸ rivela, soprattutto nel confronto con le altre regioni, una consistenza comunque

⁷ Il debito di tutte le Amministrazioni locali consiste nell'insieme consolidato – “tra” e “nei” sottosettori - delle passività finanziarie valutate al valore di emissione.

⁸ Si fa riferimento all'*Indagine sui Mutui contratti dagli Enti Territoriali per il finanziamento degli investimenti*, Ragioneria Generale dello Stato, Roma (2011).

elevata dell'indebitamento (la Campania, con oltre 1,2 miliardi di € figura, infatti, al 5° posto della graduatoria nazionale) che, però, si accompagna ad una netta concentrazione delle risorse nell'ambito della esecuzione di "opere pubbliche".

Tab. 11

Debito residuo delle Regioni per Oggetto

	Opere Pubbliche		Altri scopi		TOTALE	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
VALLE	65.273	56.312	29.707	25.494	94.980	81.806
PIEMONTE	1.874.519	2.866.853	377.140	341.156	2.251.659	3.208.009
LOMBARDIA	259.482	214.858	1.918.520	1.860.482	2.178.002	2.075.340
TRENTINO-ALTO	28.336	25.265	135.674	110.250	164.010	135.515
VENETO	514.639	476.608	116.859	85.614	631.498	562.222
FRIULI	374.632	301.932	18.567	16.796	393.199	318.728
LIGURIA	331.498	292.967	93.064	81.836	424.562	374.803
EMILIA	248.757	221.809	172.024	143.275	420.781	365.084
TOSCANA	155.994	95.548	57.736	45.184	213.730	140.732
UMBRIA	25.908	22.759	268.930	242.725	294.838	265.484
MARCHE	121.638	145.597	573.173	533.108	694.811	678.705
LAZIO	490.680	1.156.428	2.321.139	2.268.501	2.811.819	3.424.929
ABRUZZO	30.830	27.446	29.717	24.508	60.547	51.954
MOLISE	2.863	2.650	36.245	31.550	39.108	34.200
CAMPANIA	808.845	792.652	473.142	444.151	1.281.987	1.236.803
PUGLIA	123.282	114.813	446.511	397.469	569.793	512.282
BASILICATA	172.285	158.366	189.135	172.804	361.420	331.170
CALABRIA	281.283	257.614	99.477	92.771	380.760	350.385
SICILIA	888.877	1.515.659	219.576	203.575	1.108.453	1.719.234
SARDEGNA	1.046.975	932.957	252.658	230.496	1.299.633	1.163.453
ITALIA	7.846.596	9.679.093	7.828.994	7.351.745	15.675.590	17.030.838

Fonte: elaborazione NVVIP su dati della Ragioneria Generale dello Stato

Dal punto di vista della composizione degli strumenti finanziari utilizzati "a copertura" – vale a dire, esaminando, anche in questo caso in rapporto all'Italia, la distribuzione percentuale delle passività – quel che si registra è, come si vede, una netta (e coerente) concentrazione del debito regionale nell'ambito dei prestiti bancari e dei finanziamenti ricevuti dalla Cassa Depositi e Prestiti (57%).

Tab. 12

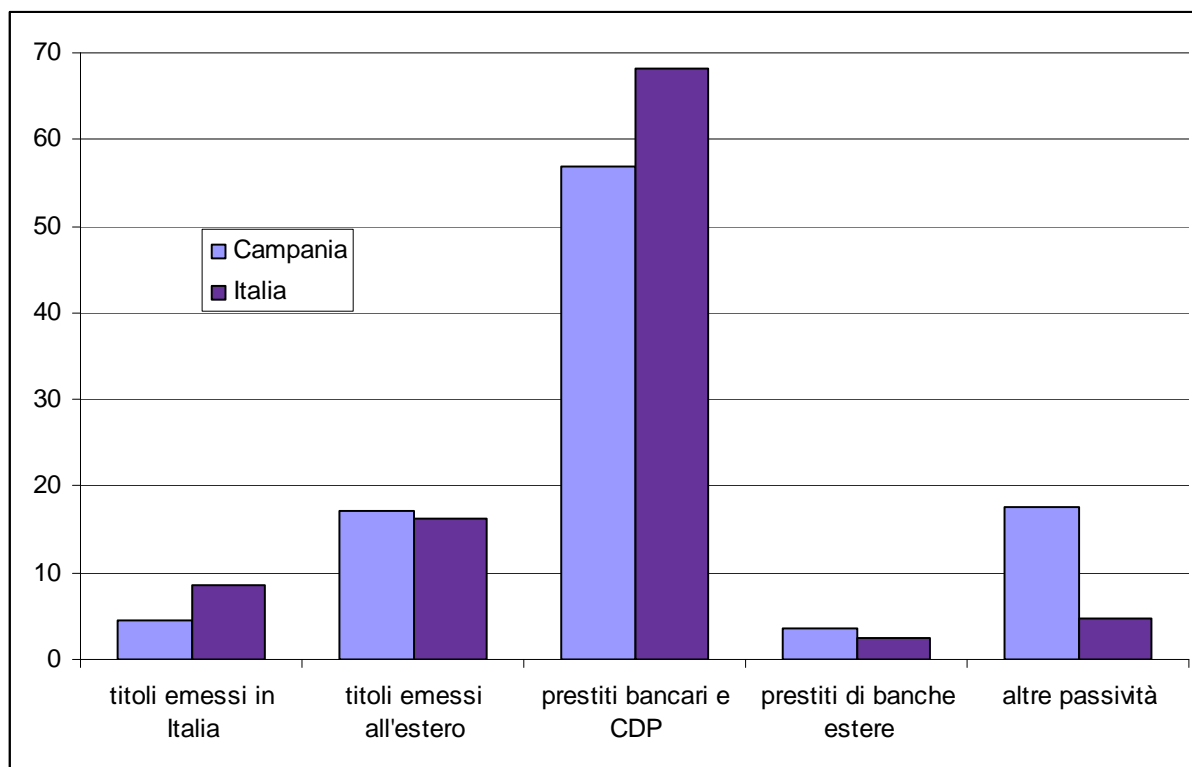
Andamento del Debito pubblico in Campania e in Italia (valori in milioni di €)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Campania	3.615	5.495	6.141	7.237	9.166	11.636	12.097	13.116	12.800
Italia	1.368.512	1.393.495	1.444.603	1.512.779	1.582.008	1.598.934	1.665.705	1.762.724	1.841.912
Campania/Italia	0,26	0,39	0,43	0,48	0,58	0,73	0,73	0,74	0,69

Fonte: elaborazione NVVIP su dati ISTAT e Banca d'Italia

Assolutamente singolare, invece, è l'incidenza in Campania delle "altre passività" - corrispondenti principalmente ad "operazioni di cartolarizzazione" – che raggiungono, infatti, quasi il 18% del totale, contro il 4,7% della media di tutte le amministrazioni locali italiane.

Fig. I.10 - Composizione delle passività delle pubbliche amministrazioni locali nel 2010 in Campania e Italia



Fonte: Banca d'Italia - Rapporto sulle Economie regionali - Campania (2011)

È evidente, quindi, che poter disporre di un'analisi circostanziata ed approfondita delle reali dimensioni degli Operatori pubblici locali – in termini di evoluzione e di composizione di entrate, spese e disavanzo/indebitamento – può consentire, non solo di indirizzare meglio le azioni ordinarie e gli investimenti, ma anche di attuare quegli interventi di riqualificazione e di controllo dei flussi, in grado di abbassare il costo del debito e di scongiurare il rischio di tagli lineari dei bilanci.

1.6. L'addizionalità della spesa straordinaria

Infine, c'è un fattore “congiunturale” che spinge a riconsiderare – nelle quantità e nel merito – **le politiche e gli investimenti “straordinari” per lo sviluppo**, puntando ad azioni effettivamente mirate (e circoscritte) sulle principali criticità che ostacolano la crescita dell'economia e la qualità dell'offerta territoriale e dando, quindi, maggiore spazio all'analisi della spesa e degli interventi “ordinari”.

Da questo punto di vista, la verifica combinata, dei risultati (largamente insoddisfacenti) ottenuti dalle passate programmazioni e delle rigidità (crescenti) imposte dall'esigenza di una più razionale gestione del bilancio regionale, finisce per indicare, infatti, un'ipotesi di profonda revisione della spesa straordinaria (strutturale), con corrispondente “contenimento” e maggiore “finalizzazione” dei flussi.

In primo luogo, l'esame rigoroso del conseguimento dei target (sia generali che settoriali) associati, innanzitutto, ai programmi strutturali comunitari - finalizzati ad un recupero sostanziale dei deficit di sviluppo e, quindi, all'incremento (di medio-lungo termine) delle condizioni di funzionalità e di efficacia dell'offerta territoriale – ha rivelato, nel complesso, risultati non sempre positivi che hanno disatteso molti degli obiettivi e delle aspettative ingenerate.

Nei servizi essenziali (istruzione, ambiente, salute), così come nel tasso di innovazione e nelle dotazioni (e nella funzionalità) che contraddistinguono la maggior parte delle attrezzature economiche e delle attività sociali all'interno della regione, gli standard prestazionali e gli indicatori di risultato restano, infatti, largamente al di sotto della media – ed anche degli obiettivi associati all'azione pubblica di sviluppo – a dimostrazione della necessità di interventi indifferibili e specifici, sul piano delle reti, degli strumenti di *governance* e della gestione.

Nella condizione attuale, infatti, questi stessi settori rappresentano, da un lato nodi problematici di un'offerta ancora largamente insufficiente (sul piano quantitativo) e, soprattutto, insoddisfacente e critica (dal punto di vista della qualità e dell'efficacia delle prestazioni rese all'utenza) e, dall'altro fattori che pesano in misura rilevante sull'impiego delle risorse pubbliche (e sul bilancio).

Per di più, è significativo sottolineare come l'intera esperienza del ciclo di programmazione 2000-2006 abbia segnalato, in tutto il Mezzogiorno d'Italia ed anche in Campania, notevoli difficoltà nel garantire l'addizionalità della politica regionale e, di conseguenza, nel realizzare, complessivamente, gli obiettivi associati alla “nuova” spesa in conto capitale.

In sintesi, a fronte di un valore “soglia” della spesa pubblica di riferimento per l'insieme delle regioni Obiettivo 1, previsto, nell'ipotesi minima, a 19.591,5 milioni di € per anno (a prezzi costanti del 1999), il periodo di programmazione 2000-2006 ha fatto registrare un livello di investimenti per lo sviluppo che si è attestato, in media, 17.871,3 milioni di € (a prezzi costanti del 2006) e che, quindi, non ha rispettato – ed in misura anche molto rilevante, se si tiene conto dell'ulteriore differenziale rappresentato dalle diverse “basi” utilizzate per la trasformazione a “prezzi costanti” – il principio di addizionalità degli aiuti.

Alla base di questo risultato e delle criticità che da esso si originano anche per la qualità e l'efficacia delle politiche regionali, vi sono, in primo luogo, responsabilità e vincoli che attengono alle scelte di finanza pubblica nazionale ed alle ridotte capacità, oltre che all'inadeguatezza, delle amministrazioni locali.

Le verifiche realizzate a livello centrale dimostrano, infatti, che la dimensione complessiva della spesa per il Mezzogiorno è risultata inferiore – nel periodo 2000-2006 - rispetto ai valori programmati e che anche la sua articolazione ha fatto registrare un contributo più ridotto della spesa ordinaria nei confronti degli obiettivi.⁹

A determinare queste difficoltà hanno concorso più fattori:

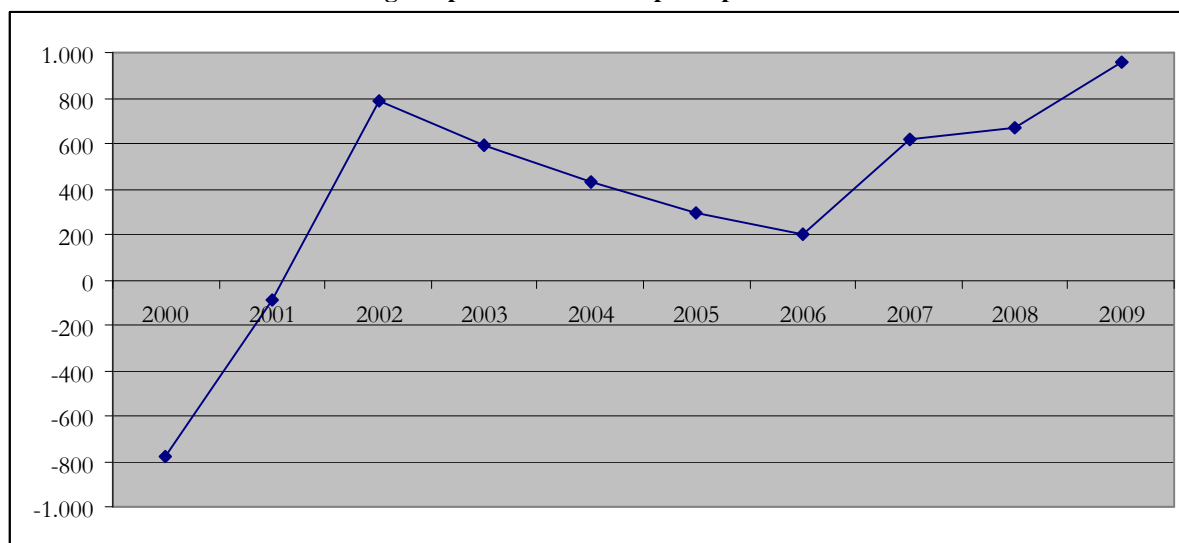
- per quanto riguarda la politica ordinaria: la mancanza di un'effettiva coerenza dell'obiettivo del 30% di spesa da realizzare nel Mezzogiorno che ha lasciato eccessiva discrezionalità innanzitutto ai grandi investitori privati; l'assenza di meccanismi incentivanti; la scarsa capacità delle diverse amministrazioni coinvolte di programmare e monitorare la spesa;
- sul piano più generale: l'accentuarsi della tensione fra gli obiettivi della politica regionale e quelli della finanza pubblica; il peggioramento delle condizioni macroeconomiche; la modesta capacità delle amministrazioni pubbliche, centrali e regionali, di elaborare previsioni di spesa affidabili in grado di orientare l'allocazione delle risorse;
- nel campo delle politiche regionali: una capacità attuativa degli interventi inferiore a quanto preventivato, sia per la sottovalutazione dei tempi di realizzazione, sia per la permanenza di una strutturale arretratezza (e inadeguatezza) delle amministrazioni pubbliche interessate.

Difatti, esaminando più nello specifico i flussi di spesa pubblica “per lo sviluppo” registrati in Campania, è evidente come anche la politica regionale non sia riuscita a cogliere in pieno l'opportunità dei Fondi strutturali 2000-2006 (e più in generale, della spesa straordinaria), in quanto risorse fondamentali ed effettivamente aggiuntive rispetto ai programmi già delineati e già operativi.

Utilizzando gli stessi criteri adottati a livello nazionale – vale a dire, calcolando il livello medio di spesa ammissibile del quadriennio precedente (in Campania: 4.955 M€) e adeguandolo sulla base del tasso di crescita “naturale” (20%) previsto per l'insieme delle regioni Obiettivo 1 - il valore “soglia” degli investimenti regionali per il periodo di programmazione 2000-2006 avrebbe dovuto attestarsi a circa 5.951 milioni di € per anno.

⁹ Inferiori alle attese e, dunque, insufficienti a garantire l'effettiva “addizionalità” delle risorse provenienti dai Fondi strutturali, sono risultati, peraltro, anche i valori della spesa nazionale registrati nella fase di avvio della programmazione “in corso” (2007-2013), vale a dire in corrispondenza della verifica *in itinere* (media 2007-2010) prevista per il 2011. Per l'insieme delle regioni dell'Obiettivo Convergenza, infatti, i dati disponibili mostrano che il target previsto (22.457,8 M€, corrispondente ad una quota “nazionale” di 19,794 M€ cui andavano “aggiunti” 2.663,8 M€ di fondi strutturali) è stato largamente disatteso, con un livello di “spesa per lo sviluppo” che è risultato, nel complesso, inferiore a 19.000 M€ (esattamente, 18.872,5 M€, corrispondenti ad una quota “nazionale” di 16.194,2 M€ - inferiore di oltre 3,5 miliardi di euro rispetto agli impegni assunti nel QSN 2007-2013 - e ad un intervento dei Fondi pari a 2.678,2 M€).

Fig. I.11 - Campania 2000-'09 - Andamento dei differenziali di spesa pubblica in conto capitale rispetto al valore "soglia" per la verifica del principio di addizionalità



Fonte: elaborazione NVVIP su dati DPS e Ragioneria Generale dello Stato

Ebbene, come si vede nel grafico precedente, a fronte di queste indicazioni, la spesa “connessa allo sviluppo” realizzata nei primi due anni del periodo di programmazione del POR 2000-'06 è stata addirittura inferiore al livello “atteso” laddove, considerando anche tutti gli anni a seguire (fino al 2009), la somma degli scarti registrati (pari a circa 3.666 milioni di €) è risultata chiaramente insufficiente ad “assorbire” l’intero ammontare del programma (oltre 7,3 miliardi di €).

La conseguenza è stata che una parte consistente degli aiuti strutturali del POR 2000-2006 è stata rendicontata con riferimento ad “altri” investimenti già definiti e, spesso, già in corso di realizzazione, sostituendosi – seppur entro il termine di utilizzazione delle risorse liberate – ai finanziamenti provenienti da altri programmi.

Non meno controverse (per non dire critiche) sono le prime evidenze che si ricavano dalla programmazione del successivo Quadro strategico nazionale 2007-2013 che ha assegnato alla Campania risorse finanziarie pubbliche, comprensive del contributo comunitario e del cofinanziamento nazionale, per un importo di quasi 6,9 miliardi di € per i fondi FESR e circa 1,1 miliardi per i fondi FSE.

In base ai dati della Ragioneria Generale dello Stato, infatti, a fine 2010 la quota dei pagamenti sul totale si sarebbe attestata al 6,6% e al 2,4%, rispettivamente, per il PO FESR e il PO FSE, una quota, peraltro, chiaramente inferiore a quella delle altre regioni italiane incluse nell’Obiettivo convergenza (8,8% FESR e 7,4% FSE).

Anche per questi motivi, operare per un’amministrazione pubblica capace di realizzare, innanzitutto e direttamente, un’offerta più adeguata e più efficace di servizi alla comunità, non può escludere la necessità di intervenire, indirettamente e in maniera selettiva, a sostegno dello sviluppo – anche per l’approfondirsi dei divari e per l’insufficienza e l’inadeguatezza delle forze di mercato – ma deve rimandare, piuttosto, ad un’analisi più generale circa il ruolo e le modalità di intervento del settore pubblico nell’economia e nella società regionale.

In altri termini, adeguare l’azione nei Servizi, in particolare nelle aree più sensibili in cui la pubblica amministrazione opera per soddisfare – essenzialmente sulla base delle sue politiche ordinarie - la domanda di prestazioni ed interventi essenziali per la persona, rappresenta un

obiettivo che non può prescindere da un'attenta analisi sia della spesa che dei meccanismi di *governance* e, dunque, un elemento in grado di innalzare, insieme, l'efficienza nell'uso delle risorse pubbliche e la qualità dell'offerta.

II. La Spesa pubblica per settore in regione Campania

a cura di Sara Gaudino

II.1. Dinamiche della spesa pubblica per soggetto erogatore

La prima parte del presente lavoro ha fornito un quadro dettagliato del settore pubblico in regione Campania evidenziando la composizione, le dinamiche della spesa, la struttura delle entrate e l'andamento del debito.

Al contempo, affinché l'analisi dei conti pubblici possa svolgere un ruolo di supporto efficace nel processo decisionale e all'attività di programmazione regionale, si è anche sviluppata un'analisi dei flussi di spesa per settore. A tale scopo sono stati elaborati i dati forniti dal sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) che presentano un sistema di rilevazione ed elaborazione settoriale dei flussi di spesa abbastanza articolato.

Con riferimento a ciascuna delle componenti della spesa, i CPT forniscono, per gli anni dal 1996 al 2010, l'indicazione della tipologia di soggetto erogatore e l'articolazione per settore di intervento¹⁰.

È possibile analizzare, quindi, la spesa pubblica nelle due diverse componenti: *spesa in conto capitale* e *spesa corrente*; la prima componente registra le spese di investimento e comprende beni e opere immobiliari; beni mobili, macchine e attrezzature; trasferimenti in c/capitale; partecipazioni azionarie e conferimenti; concessioni di crediti e conferimenti; mentre la seconda componente include le spese di funzionamento, tra cui spese di personale; acquisto di beni e servizi; trasferimenti correnti; interessi passivi; poste correttive e compensative delle entrate. In termini quantitativi, come illustrato nella prima parte, la spesa in conto corrente rappresenta la quota principale essendo pari a circa il 90% della spesa complessiva.

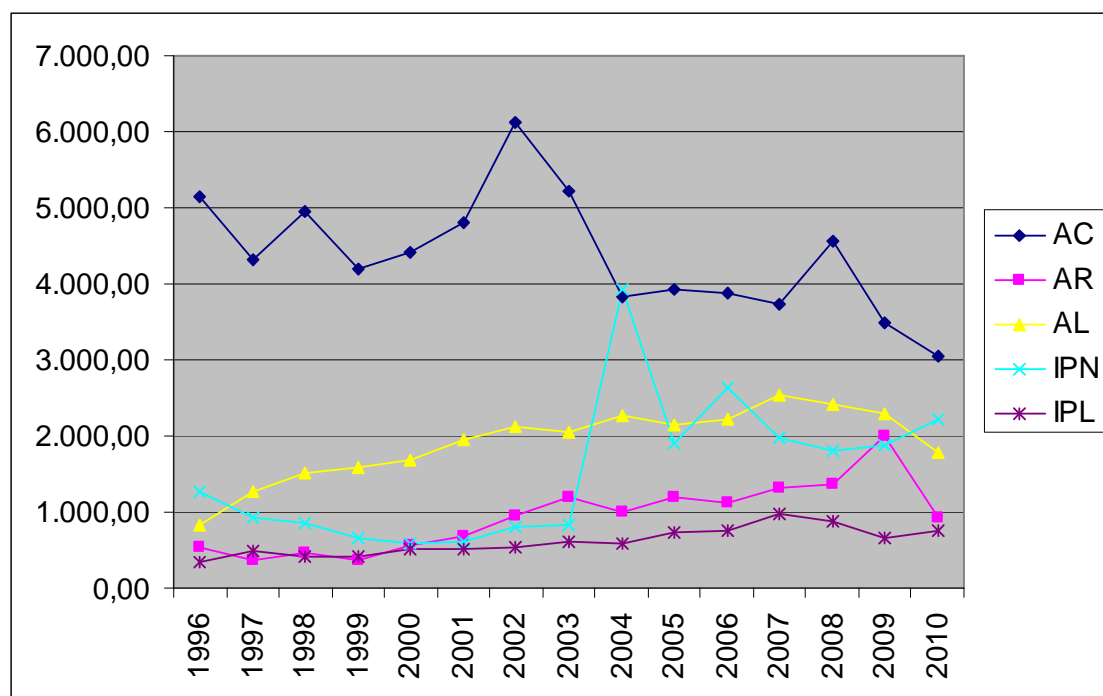
I soggetti erogatori considerati dal sistema dei CPT sono di due tipi: *Enti appartenenti alla PA* e *Enti appartenenti alla Extra PA*. Nella prima tipologia rientrano: l'Amministrazione Centrale (Stato, Enti previdenziali, altri Enti,...), l'Amministrazione Regionale (Regione, enti dipendenti dalle regioni, ASL, ospedali,...), le Amministrazioni locali (Province e Città metropolitane, amministrazioni comunali, C.C.I.A.A., Università, Autorità e enti portuali,...). Gli Enti appartenenti alla Extra PA comprendono: le Imprese Pubbliche Nazionali (Aziende dei Monopoli di Stato, F.S., Poste Italiane, Invitalia,...), le Imprese Pubbliche Locali (consorzi e forme associative di enti locali, società partecipate, ...) ¹¹.

Con riferimento al periodo 1996 – 2010 i volumi di spesa per soggetto erogatore e le relative dinamiche sono rappresentati nei grafici seguenti sia con riferimento alle *spese in conto capitale* che con riferimento alle *spese correnti*.

¹⁰ Per un approfondimento circa le voci di spesa imputate nei diversi settori si rimanda il lettore alla Guida metodologica sui conti pubblici territoriali disponibile on line al seguente indirizzo: http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_notemetodologiche.asp#guida.

¹¹ L'elenco completo dei soggetti erogatori è riportato in allegato, così come estratto dalla guida ai CPT.

Fig. II.1 - Spese in conto capitale per soggetto erogatore in regione Campania (anni 1996-2010) M€



Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

Per le *spese in conto capitale* si evidenzia il trend decrescente della spesa pubblica erogata dall'amministrazione centrale (AC), nonostante i due picchi positivi del 2002 e 2008.

Nello stesso periodo la spesa erogata dall'amministrazione regionale (AR) ha mostrato un trend sostanzialmente crescente, registrando un picco significativo nel 2009 ed un drastico ridimensionamento nel 2010, anno in cui la spesa pubblica erogata dalla AR si attesta su valori simili a quelli del 1996.

Anche per le amministrazioni locali (AL) si registra un andamento della spesa in conto capitale prima crescente, poi sostanzialmente costante, fino a registrare un picco nel 2007, al quale segue un andamento decrescente che raggiunge, al 2010, valori simili a quelli del 2000.

Con particolare riferimento ai Comuni (che sono un "di cui" delle AL) il rapporto Banca d'Italia 2012¹², sulla base dei *Certificati di conto consuntivo* del Ministero dell'Interno, ha evidenziato come tra il 2004 e il 2010, gli investimenti in Campania sono calati del 4,3% in media all'anno. Tale flessione è stata ancor più marcata nelle altre regioni a statuto ordinario. Il calo ha interessato la totalità dei Comuni con oltre 5 mila abitanti soggetti al Patto di stabilità, mentre in quelli con popolazione oltre 60 mila abitanti, la spesa è rimasta sostanzialmente stabile.

Alla riduzione degli investimenti si è associata anche una ricomposizione della tipologia di spesa per funzioni, a favore di quella destinata alla viabilità e ai trasporti; anche le spese per il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani e del servizio idrico integrato sono risultate stabili nel periodo considerato. Si sono ridimensionate, invece, le spese relative alla funzioni di gestione e amministrazione, insieme alla spesa destinata allo sviluppo economico, ai servizi produttivi e al settore turistico.

¹² Banca d'Italia, Economie regionali – L'economia della Campania, giugno 2012.

La spesa in conto capitale erogata dal sistema delle imprese pubbliche locali (IPN) mostra un andamento poco regolare con un significativo picco nel 2004 e con valori, al 2010, superiori a quelli registrati nel quinquennio precedente e nel periodo iniziale di rilevazione del dato.

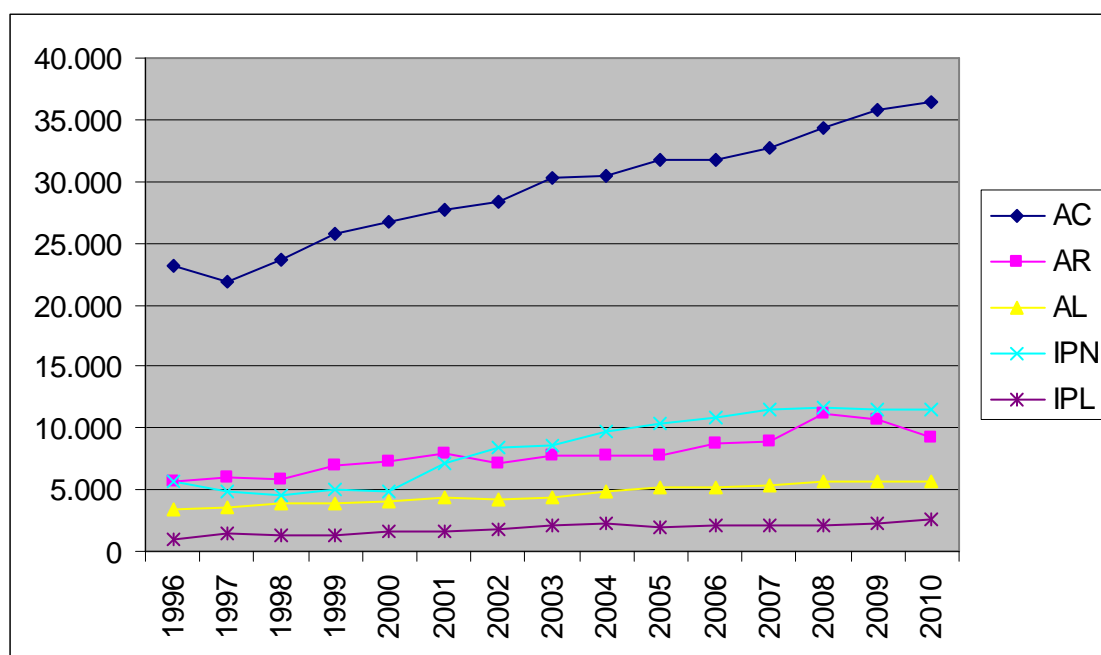
Infine la spesa erogata dalle imprese pubbliche locali (IPL) mostra minori oscillazioni, pur raddoppiando in valore dal 1996 al 2010.

In definitiva, anche allargando il sistema della Pubblica Amministrazione alle Imprese (nazionali e locali), il trend della spesa in conto capitale risulta comunque negativo, dal momento che la diminuzione degli investimenti “centrali” non è stata compensata dall’evoluzione registrata per gli altri soggetti e, in particolare, neanche per quelli “extra PA”.

Con riferimento alle *spese correnti*, i volumi di spesa e le relative dinamiche mostrano, invece, un andamento crescente, con un trend più marcato per le spese relative all’AC e più contenuto per gli altri soggetti erogatori (AR, AL, IPN, IPL).

Per entrambi gli aggregati (spese in conto capitale e spese correnti) si registra un significativo contenimento della spesa pubblica, in particolare di quella erogata dalla AR, nell’anno 2010 determinato in larga misura, come illustrato nella prima parte, dai vincoli imposti dal patto di stabilità.

Fig. II.2 Spese correnti per soggetto erogatore in regione Campania (anni 1996-2010) - M€



Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

Il valore medio di spesa riferito agli anni 2006–2010 evidenzia, inoltre, che in regione Campania la *spesa in conto capitale* complessivamente erogata è stata sostenuta, per oltre un terzo, dall’Amministrazione centrale, per il 22% dal sistema delle Amministrazioni locali, per il 21% dalle IPN, per il 13% dall’Amministrazione Regionale e per il restante 8% dalle IPL.

Si tratta di una distribuzione sostanzialmente analoga a quella riscontrabile nelle altre regioni del sud Italia e, invece, strutturalmente diversa rispetto a quella delle regioni del centro e del nord del paese. In particolare, mentre per le regioni del nord si rileva un peso relativamente minore della spesa erogata dalla AC ed una maggiore incidenza degli investimenti delle IPL,

per le regioni del centro si registra un peso relativamente maggiore della spesa erogata dalla AC, probabilmente per effetto della presenza della Regione Lazio ed un ruolo più contenuto degli interventi riconducibili alla AR.

Per le AL e le IPN il peso relativo sulla spesa complessivamente erogata nelle diverse aggregazioni territoriali analizzate assume valori piuttosto simili.

Tab II.1 - Distribuzione della spesa in conto capitale per soggetto erogatore: confronti territoriali (valore medio 2006-2010) M€

	Soggetto erogatore					totale
	AC	AR	AL	IPN	IPL	
<i>Campania</i>	3.737,64	1.344,74	2.253,21	2.103,61	803,18	10.242,37
<i>val %</i>	36%	13%	22%	21%	8%	
<i>Sud</i>	15.461,63	5.342,93	7.149,70	8.089,17	2.309,88	38.353,30
<i>val %</i>	40%	14%	19%	21%	6%	
<i>nord</i>	15.889,57	6.813,01	12.128,50	12.292,63	9.509,25	56.632,96
<i>val %</i>	28%	12%	21%	22%	17%	
<i>centro</i>	15.493,89	1.656,26	5.233,45	8.373,30	2.588,96	33.345,85
<i>val %</i>	46%	5%	16%	25%	8%	

Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

Con riferimento alle *spese correnti* il valore medio riferito agli anni 2006 – 2010 mostra che, nei quattro aggregati territoriali considerati, le spese correnti sono per oltre la metà erogate dalla AC; in regione Campania e nelle regioni del sud il peso della AR è relativamente maggiore, mentre nel centro e nel nord del paese hanno un peso maggiore gli interventi delle IPN e IPL, testimoniando un più accentuato processo di decentramento di funzioni.

Tab. 2 - Distribuzione delle spese correnti per soggetto erogatore: confronti territoriali (valore medio 2006-2010) Mil€

	Soggetto erogatore					totale
	AC	AR	AL	IPN	IPL	
<i>Campania</i>	34.180,00	9.787,07	5.466,79	11.396,28	2.248,44	63.078,58
<i>val %</i>	54%	16%	9%	18%	4%	
<i>Sud</i>	130.949,32	40.384,63	19.410,35	51.981,80	6.720,14	249.446,25
<i>val %</i>	52%	16%	8%	21%	3%	
<i>nord</i>	223.388,27	55.218,03	28.036,86	93.095,09	32.105,42	431.843,67
<i>val %</i>	52%	13%	6%	22%	7%	
<i>centro</i>	107.468,56	16.980,69	12.947,64	45.464,68	8.990,97	191.852,55
<i>val %</i>	56%	9%	7%	24%	5%	

Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

Nel complesso è possibile rilevare che il sistema delle IPL eroga, sia in termini di spese in conto capitale che in termini di spese correnti, maggiori risorse nel nord del Paese; in tal senso il sistema delle IPL appare più “solido” in queste regioni, rispetto agli altri aggregati territoriali.

Tale dato desta preoccupazione in quanto, nell’ambito del processo riforma dei SPL, di fronte alla tendenza ad incentivare la contendibilità del mercato da parte dei diversi operatori, la

consistenza economica dei soggetti gestori e le eventuali differenze a livello settoriale e territoriale possono influire fortemente sulla praticabilità e sui tempi della riforma. L'Osservatorio Nomisma che calcola l'impatto sul territorio dei SPL, in termini di valore delle *utilities* sul PIL, segnala che la maggiore incidenza si registra nel nord est (3.4%) e nel nord ovest (3%), segue il centro (1,9%), mentre il valore nel Mezzogiorno è pari allo 0,8%.

Il processo imprenditoriale ha dunque investito solo una parte del Paese e molto resta ancora da fare. Analogamente il valore dei "proventi dei servizi pubblici" assume pesi differenti sul territorio regionale e un valore percentuale modesto nei bilanci dei comuni del sud del Paese.

Infine, anche il Rapporto annuale del DPS (2012) conferma sia il peso relativamente maggiore delle IPL nel centro nord sia la maggiore autonomia finanziaria raggiunta anche grazie alla capacità di diversificazione dell'offerta che queste ultime riescono ad assicurare operando in più settori (le cosiddette IPL multisettoriali).

Si segnala tuttavia che, rispetto alle regioni del Mezzogiorno, la Campania è la sola a segnalare la tendenza ad un progressivo passaggio verso un modello multi-utilities, con 14 IPL su 100 impegnate in più di un settore nel 2010¹³.

¹³ Rapporto Annuale DPS 2011.

II.2. In quali settori si spende e chi sono i principali soggetti erogatori?

Il sistema dei CPT mette a disposizione i dati della spesa pubblica in *conto capitale* e della *spesa corrente* imputati per settore di intervento. Per garantire uniformità di contenuto ai flussi registrati, la Guida metodologica ai CPT fornisce descrizioni dettagliate del contenuto delle singole voci, in modo da facilitare la corretta imputazione dei dati ai nuclei dei CPT centrali e regionali¹⁴.

Partendo da questa base informativa, nei paragrafi seguenti si intende evidenziare la distribuzione settoriale della spesa pubblica regionale – vale a dire il peso dei diversi settori di intervento nell’ambito del complesso delle politiche territoriali - nonché la distribuzione della spesa “per settore” tra i diversi soggetti erogatori.

A questo riguardo, si sono considerati i diversi soggetti erogatori nell’ambito del territorio regionale, si è calcolato il valore medio della spesa degli ultimi 5 anni (2006 – 2010) e si è valutata l’incidenza di ciascun settore sul totale della spesa pubblica.

II.2.1. I settori nei quali si concentra la spesa pubblica

Con riferimento alle *spese in conto capitale*, 7 settori (*previdenza e integrazioni, altre in campo economico, altri trasporti, industria e artigianato, energia, amministrazione generale e viabilità*) assorbono, nella media degli ultimi cinque anni, il 70% della spesa complessiva. Considerando anche le voci *edilizia abitativa e urbanistica* e *interventi in campo sociale* si raggiunge quasi l’80% della spesa complessiva.

La tabella seguente riporta appunto la distribuzione settoriale della *spesa in conto capitale* in valore assoluto e in termini percentuali rispetto alla spesa complessivamente erogata.

Tab. 3 - Distribuzione settoriale delle spese in conto capitale (valore medio anni 2006 – 2010)

SETTORE	spesa media anni 2006-2010 (Mil €)	peso settore su totale spesa (val%)
<i>Previdenza e Integrazioni</i>	1.729,93	17%
<i>Altre in campo economico</i>	1.376,72	13%
<i>Altri trasporti</i>	1.246,80	12%
<i>Industria e Artigianato</i>	891,35	9%
<i>Energia</i>	877,23	9%
<i>Amministrazione Generale</i>	582,98	6%
<i>Viabilità</i>	560,73	5%
<i>Edilizia abitativa e urbanistica</i>	425,42	4%
<i>Interventi in campo sociale</i>	327,30	3%
Altri settori	2.223,92	22%
TOTALE SETTORI	10.242,37	100%

Fonte: elaboraz. NVVIP su dati CPT

¹⁴ In allegato si riportano le voci dei settori disponibili e si propongono sintetiche descrizioni, mentre per la descrizione completa si rimanda alla guida metodologica ai CPT.

Con riferimento alle *spese correnti* il quadro che si delinea evidenzia che, anche in questo caso, la voce di spesa *previdenza e integrazioni salariali* (la voce comprende la spesa degli Enti di Previdenza) è prevalente, con un peso relativo molto rilevante (27%).

Si segnala inoltre, in questo ambito, il peso delle spese indirizzate al funzionamento del sistema sanitario (13,6%), alle quali seguono le spese correnti imputate alla voce *energia* (11%) e quelle per il funzionamento delle strutture amministrative (*amministrazione generale*, 10%) e quindi, in ordine decrescente, quelle legate all'erogazione di alcuni SPL quali *istruzione, interventi in campo sociale e altri trasporti*.

Tab. 4 - Distribuzione settoriale delle spese correnti (valore medio anni 2006 – 2010)

SETTORE	spesa media anni 2006-2010 (Mil €)	peso settore su totale spesa (val%)
<i>Previdenza e Integrazioni</i>	17.117,27	27%
<i>Sanità</i>	8.622,12	14%
<i>Energia</i>	7.040,47	11%
<i>Amministrazione Generale</i>	6.035,86	10%
<i>Istruzione</i>	5.774,24	9%
<i>Interventi in campo sociale</i>	3.594,81	6%
<i>Altri trasporti</i>	2.682,97	4%
Altri settori	12.210,84	19%
TOTALE SETTORI	63.078,58	100%

Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

In definitiva, in Campania, a fronte di investimenti che per la parte “fissa” rimandano ad interventi di sostegno al sistema produttivo e di allargamento della rete infrastrutturale (soprattutto nei trasporti), la spesa pubblica corrente e in parte anche quella in conto capitale appaiono significativamente “concentrate” e legate alle misure, dirette e indirette, di integrazione del reddito, a dimostrazione di un tessuto economico fortemente sbilanciato verso la “previdenza” e, in tal senso, dipendente dai trasferimenti erogati dall'amministrazione centrale. Un flusso di risorse che, peraltro, si è notevolmente accresciuto nell'ultimo periodo in corrispondenza della crisi e dell'aumentato ricorso ad interventi integrativi (CIG anche in deroga).

II.2.2. Confronti territoriali

La distribuzione settoriale della spesa erogata in Campania può essere posta a confronto con quella del Mezzogiorno e delle regioni ricadenti nel nord e nel centro del Paese.

Sul fronte delle *spese in conto capitale* emerge un profilo di spesa del sud, del centro e del nord del Paese molto simile a quello riscontrato su scala regionale.

Con riferimento alle *spese correnti*, invece, il confronto è decisamente più interessante, in quanto emerge, innanzitutto, il dato relativo alle *spese correnti* del settore *sanità* che, in Campania, raggiunge un peso percentuale del 14%, maggiore rispetto a quello registrato nelle regioni del centro (8%) e del nord (11%). Sempre con riferimento alla sanità, i dati elaborati dalla Corte dei Conti¹⁵ mostrano, infatti, che in Campania la spesa sanitaria corrente rispetto

¹⁵ Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni*, 2011.

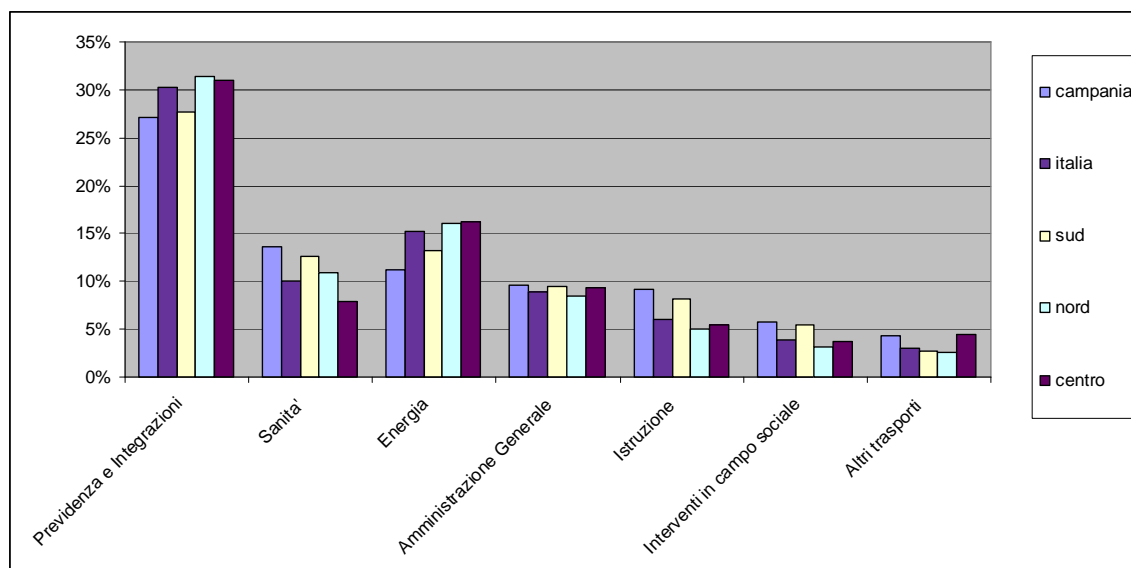
al PIL raggiunge valori percentuali di circa 2,5 punti in più rispetto ai valori italiani, ma in linea con i valori delle regioni del Mezzogiorno (anni 2008-2010).

Tab. 5 - Confronti territoriali: distribuzione settoriale delle spese correnti
(valore medio anni 2006 – 2010)

	Peso settore su totale spesa (val%)				
	campania	italia	sud	nord	centro
Previdenza e Integrazioni	27%	30%	28%	31%	31%
Sanita'	14%	10%	13%	11%	8%
Energia	11%	15%	13%	16%	16%
Amministrazione Generale	10%	9%	9%	8%	9%
Istruzione	9%	6%	8%	5%	6%
Interventi in campo sociale	6%	4%	5%	3%	4%
Altri trasporti	4%	3%	3%	3%	4%
Altri settori	19%	23%	21%	23%	22%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

Fig. II. 3 - Confronti territoriali: distribuzione settoriale delle spese correnti (valore medio anni 2006 – 2010)



Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

Inoltre, mentre, per i consumi energetici, la Campania si attesta su valori inferiori a quelli registrati nel centro e nel nord del Paese, presumibilmente anche in ragione delle diverse condizioni climatiche, la spesa per istruzione è più rilevante in Campania, in quanto pesa per l'11% sulla spesa complessiva, ben al di sopra dell'incidenza registrata nelle regioni del nord (5%) e del centro del Paese (6%).

II.2.3. Chi spende per investimenti?

Sempre partendo dai dati forniti dal sistema dei CPT è già stato esaminato il contributo alla spesa complessiva in conto capitale da parte dei diversi soggetti erogatori sul territorio regionale. L'elaborazione dei dati relativi alla distribuzione degli investimenti per "soggetto" ha permesso di rilevare, infatti, che la spesa complessiva è effettuata, in Campania, per il 36% dall'AC, per il 22% dalle AL, per il 21% dalle IPN, per il 13% dall'AR e per l'8% dalle IPL.

Tale distribuzione, tuttavia, varia sensibilmente se riferita ai singoli settori di spesa. In particolare, per i settori che rappresentano circa l'80% della spesa per investimenti (i nove settori prima evidenziati) sono stati analizzati i seguenti aspetti: soggetto erogatore prevalente e profilo di spesa per soggetto erogatore.

La tabella seguente elenca le voci principali di spesa per investimenti effettuata sul territorio regionale e la corrispondente distribuzione tra i diversi soggetti erogatori.

Tab. 6 - Soggetto erogatore della spesa in conto capitale per i settori di spesa prevalenti.

SETTORE	Totale voce di spesa (Mil. €)	AC val. %	AR val. %	AL val. %	IPN val. %	IPL val. %
Previdenza e Integrazioni	1.729,93	100%	0%	0%	0%	0%
Altre in campo economico	1.376,72	4%	0%	3%	88%	4%
Altri trasporti	1.246,80	12%	14%	24%	29%	22%
Industria e Artigianato	891,35	75%	1%	4%	18%	1%
Energia	877,23	0%	65%	0%	32%	3%
Amministrazione Generale	582,98	51%	11%	37%	0%	0%
Viabilità	560,73	16%	0%	76%	0%	8%
Edilizia abitativa e urbanistica	425,42	4%	5%	77%	0%	14%
Interventi in campo sociale	327,30	89%	2%	7%	0%	2%
Altri settori	2.223,92	-	-	-	-	-
TOTALE SETTORI	10.242,37	36%	13%	22%	21%	8%

Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

L'unico erogatore di spesa in conto capitale nel settore *previdenza e integrazioni* è naturalmente l'AC che è anche il soggetto prevalente nei settori *interventi in campo sociale* (89%) e *industria e artigianato* (75%).

Con riferimento al settore *energia*, rilevante è il peso che assume la voce degli investimenti dell'AR, in quanto il 65% delle risorse complessivamente erogate in conto capitale in quel settore sono appunto regionali. Significativo è anche il contributo delle IPN (32%).

Nei settori *edilizia abitativa e residenziale* e *viabilità* gli investimenti sono effettuati prevalentemente dalle AL, con un peso pari ai $\frac{3}{4}$ della spesa complessiva.

Tab.7. Profilo di spesa in conto capitale per soggetto erogatore

SETTORE	Totale voce di spesa (Mil. €)	AC (val. %)	AR (val. %)	AL (val. %)	IPN (val. %)	IPL (val. %)
Amministrazione Generale	582,98	8%	5%	10%	0%	0%
Difesa	0,00	0%	0%	0%	0%	0%
Sicurezza pubblica	126,57	3%	0%	0%	0%	0%
Giustizia	32,61	1%	0%	0%	0%	0%
Istruzione	265,66	0%	0%	11%	0%	0%
Formazione	14,73	0%	1%	0%	0%	0%
Ricerca e Sviluppo (R. & S.)	193,84	4%	1%	0%	0%	1%
Cultura e servizi ricreativi	212,00	2%	1%	5%	0%	1%
Edilizia abitativa e urbanistica	425,42	0%	2%	15%	0%	7%
Sanità	197,26	0%	14%	0%	0%	1%
Interventi in campo sociale	327,30	8%	0%	1%	0%	1%
Acqua	133,71	0%	0%	0%	0%	16%
Fognature e depurazione	175,40	0%	5%	5%	0%	0%
Ambiente	260,56	1%	3%	8%	0%	2%
Smaltimento dei Rifiuti	115,22	0%	0%	2%	0%	9%
Altri interventi igienico sanitari	59,35	0%	0%	2%	0%	3%
Lavoro	10,59	0%	0%	0%	0%	0%
Previdenza e Integrazioni	1.729,93	46%	0%	0%	0%	0%
Altri trasporti	1.246,80	4%	13%	13%	17%	34%
Viabilità	560,73	2%	0%	19%	0%	6%
Telecomunicazioni	79,16	0%	0%	0%	4%	0%
Agricoltura	156,36	0%	3%	4%	0%	3%
Pesca marittima e Acquicoltura	-	0%	0%	0%	0%	0%
Turismo	44,76	0%	2%	1%	0%	0%
Commercio	36,65	0%	0%	1%	0%	2%
Industria e Artigianato	891,35	18%	1%	1%	8%	2%
Energia	877,23	0%	42%	0%	13%	3%
Altre opere pubbliche	68,45	0%	4%	0%	0%	2%
Altre in campo economico	1.376,72	2%	0%	2%	58%	8%
Oneri non ripartibili	41,06	0%	3%	0%	0%	0%
TOTALE SETTORI	10.242,37	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

Gli investimenti imputati al settore *altre in campo economico*, nell’ambito del quale vengono considerate spese multisettoriali che fanno capo prevalentemente ad attività economiche nelle aree depresse del Paese, sono riconducibili per l’88% alle IPN.

La voce *trasporti* è alimentata dagli investimenti effettuati da tutti i soggetti erogatori considerati; più nello specifico le IPN concorrono per il 29% della spesa complessivamente erogata nel settore, le AL per il 24%, le IPL per il 22%, l’AR e l’AC rispettivamente per il 14% e il 12%.

Al contempo, analizzando i profili di spesa in conto capitale dei diversi soggetti erogatori, è possibile individuare alcuni settori d’investimento “privilegiati” che contraddistinguono l’azione (e le politiche) delle diverse amministrazioni, innanzitutto “territoriali”.

Nello specifico, oltre a quelli già descritti, emerge per l'AR una netta concentrazione degli interventi (pari al 14% della spesa per investimenti) nel settore *sanità*. Per le AL una concentrazione significativa della spesa è quella che si registra nel settore *viabilità* che assorbe circa un quinto della spesa per investimenti effettuata dalle AL. Per le IPL emerge il dato relativo al peso della spesa per investimenti nel settore *acqua*, pari al 16% della spesa complessiva.

II.2.4. Chi spende per consumi?

Come si è già osservato, con riferimento alle *spese correnti* l'elaborazione dei dati ha permesso di rilevare che l'AC concorre al 54% delle spese correnti, seguono le IPN (18%), l'AR (16%), le AL (9%) e le IPL (4%).

Anche in questo caso, naturalmente, la distribuzione delle spese per soggetto erogatore cambia se analizzata dal punto di vista del singolo settore di spesa. Si considereranno solo i settori (in totale 7) nei quali si concentra l'80% della spesa corrente effettuata in regione Campania.

In particolare, è emerso che, per le spese imputate ai seguenti settori *previdenza e integrazioni* (100%), *interventi in campo sociale* (89%), *istruzione* (80%), il soggetto erogatore prevalente è rappresentato dalla AC secondo le percentuali indicate in parentesi.

Nel settore *sanità* il soggetto erogatore è sostanzialmente l'AR con un volume di spesa pari al 97% del totale settore; nel settore *energia* il soggetto erogatore esclusivo è rappresentato dal sistema delle IPN; nel settore *amministrazione generale*, la spesa complessiva è per due terzi effettuata dalla AC e per un quarto dalle AL.

Le spese correnti imputate al settore *altri trasporti*, invece, sono per oltre la metà erogate dalle Imprese pubbliche (IPN 30% - IPL 28%).

Tab. 8 - Soggetto erogatore della spesa corrente per i settori di spesa prevalenti.

SETTORE	Totale voce di spesa (Mil. €)	AC (val. %)	AR (val. %)	AL (val. %)	IPN (val. %)	IPL (val. %)
Previdenza e Integrazioni	17.117,27	100%	0%	0%	0%	0%
Sanità	8.622,12	1%	97%	0%	0%	2%
Energia	7.040,47	0%	0%	0%	100%	0%
Amministrazione Generale	6.035,86	67%	8%	25%	0%	0%
Istruzione	5.774,24	80%	1%	20%	0%	0%
Interventi in campo sociale	3.594,81	89%	1%	10%	0%	0%
Altri trasporti	2.682,97	12%	15%	16%	30%	28%
Altri settori	12.210,84					
TOTALE SETTORI	63.078,58	54%	16%	9%	18%	4%

Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

Infine, analizzando la distribuzione settoriale delle spese correnti per singolo soggetto (tab. 9) è possibile individuare anche il peso che le diverse voci assumono rispetto alla spesa complessiva dei diversi soggetti erogatori.

Emerge così che l'AR, oltre a contribuire al 97% delle spese correnti del settore, concentra nella *sanità* l'85% della spesa totale erogata.

Per le amministrazioni locali, si segnala il peso relativamente maggiore delle seguenti voci: “amministrazione generale” (28%), “istruzione” (21%) e “smaltimento rifiuti” (15%).

Nell’ambito delle IPN, la spesa corrente complessivamente erogata si concentra, per il 62%, alla voce *energia*, mentre per le IPL un terzo delle spese correnti riguarda la voce *altri trasporti*.

Tab.9 -Profilo delle spese correnti per soggetto erogatore.

SETTORE	Totale voce di spesa (Mil. €)	AC (val. %)	AR (val. %)	AL (val. %)	IPN (val. %)	IPL (val. %)
Amministrazione Generale	6.035,86	12%	5%	28%	0%	0%
Difesa	1.260,35	4%	0%	0%	0%	0%
Sicurezza pubblica	1.294,16	3%	0%	5%	0%	0%
Giustizia	763,00	2%	0%	0%	0%	0%
Istruzione	5.774,24	13%	1%	21%	0%	0%
Formazione	43,60	0%	0%	0%	0%	0%
Ricerca e Sviluppo (R. & S.)	138,67	0%	0%	0%	0%	2%
Cultura e servizi ricreativi	600,13	1%	0%	2%	0%	1%
Edilizia abitativa e urbanistica	179,14	0%	0%	1%	0%	4%
Sanità	8.622,12	0%	85%	0%	0%	9%
Interventi in campo sociale	3.594,81	9%	0%	6%	0%	1%
Acqua	291,18	0%	0%	0%	0%	13%
Fognature e depurazione	244,97	0%	1%	2%	0%	1%
Ambiente	344,76	0%	1%	2%	0%	5%
Smaltimento dei Rifiuti	1.216,13	0%	0%	15%	0%	18%
Altri interventi igienico sanitari	92,06	0%	0%	1%	0%	2%
Lavoro	79,62	0%	0%	1%	0%	0%
Previdenza e Integrazioni	17.117,27	50%	0%	0%	0%	0%
Altri trasporti	2.682,97	1%	4%	8%	7%	33%
Viabilità	390,01	0%	0%	4%	0%	3%
Telecomunicazioni	654,24	0%	0%	0%	5%	0%
Agricoltura	90,34	0%	0%	0%	0%	2%
Pesca marittima e Acquicoltura	-	0%	0%	0%	0%	0%
Turismo	56,04	0%	0%	0%	0%	0%
Commercio	100,27	0%	0%	1%	0%	1%
Industria e Artigianato	1.860,37	0%	0%	0%	16%	1%
Energia	7.040,47	0%	0%	0%	62%	1%
Altre opere pubbliche	36,22	0%	0%	0%	0%	1%
Altre in campo economico	1.306,00	0%	0%	1%	10%	3%
Oneri non ripartibili	1.169,58	3%	2%	0%	0%	0%
TOTALE SETTORI	63.078,58	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

II.3. Dinamiche delle voci di spesa più rilevanti

Nei paragrafi precedenti si è ricostruito il quadro di chi *spende* sul territorio regionale e dei settori nei quali si concentra la spesa dei diversi soggetti erogatori.

A questo punto è possibile richiamare l'attenzione su alcuni settori di spesa che saranno oggetto di ulteriore approfondimento e quando possibile di analisi comparata. Si tratta in particolare, dei settori che assorbono complessivamente maggiori risorse (*previdenza e integrazioni, Amministrazione generale, interventi in campo sociale*), di quelli nei quali si concentra la spesa pubblica erogata dall'amministrazione regionale (*sanità e energia*) e, non ultimo, dei settori più strettamente collegati all'erogazione dei servizi pubblici locali (*altri trasporti, viabilità, smaltimento rifiuti, istruzione, acqua, fognature e depurazione*).

Per ciascuna voce di spesa si analizzeranno le dinamiche delle spese in conto capitale e quelle delle spese correnti e si effettuerà un confronto con le dinamiche a livello nazionale e con quelle relative alle regioni del sud Italia.

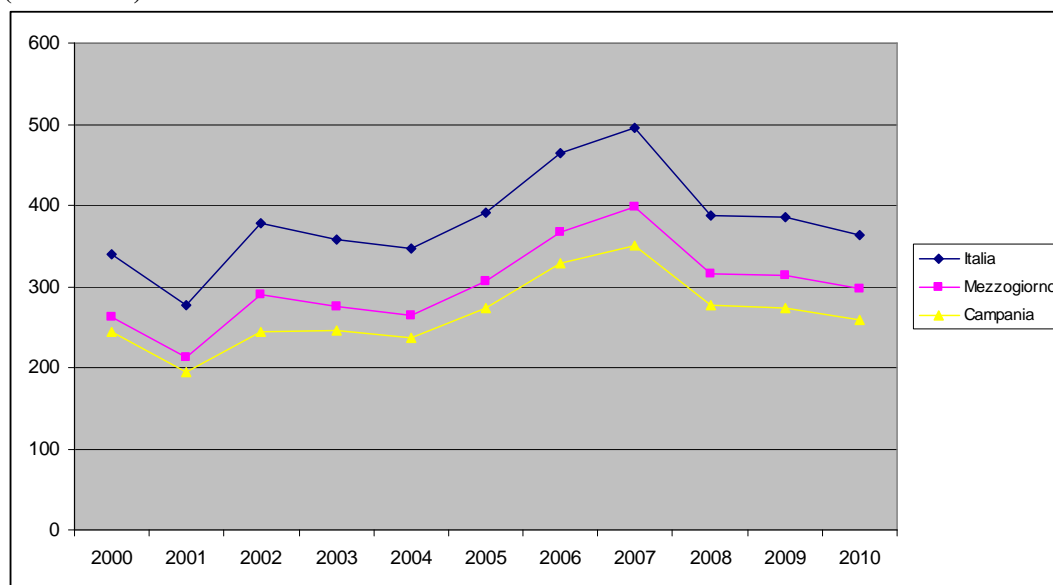
II.3.1. La spesa per la previdenza

La voce comprende la spesa degli Enti di Previdenza, compresi i pagamenti a carico della Cassa Integrazione Guadagni, la spesa Previdenziale dello Stato e, come evidenziato nei paragrafi precedenti, si tratta di una voce di spesa rilevante rispetto al totale delle spese effettuate in Regione, sia nella componente *in conto capitale* che, soprattutto, nella componente relativa alle *spese correnti*. Il soggetto erogatore principale è l'AC, che, come si ricorda al lettore, comprende gli Enti di Previdenza.

Le dinamiche della spesa in conto capitale in regione Campania rispecchiano il profilo di spesa nazionale e quello delle regioni del Mezzogiorno pur mostrando minori oscillazioni.

In particolare, il dato della spesa in conto capitale relativo all'anno 2010, se analizzato in termini di spesa procapite, evidenzia che il valore della Campania è pari a 259,13 €, più basso sia rispetto al sud (296,20 €) che rispetto alla media nazionale (361,23€), su tale dato incide certamente anche la diversa struttura produttiva di riferimento, nonché il diverso peso del settore pubblico.

Fig. II.4 Dinamiche della spesa procapite in c. capitale nel settore “previdenza e integrazioni salariali” (valori in €)

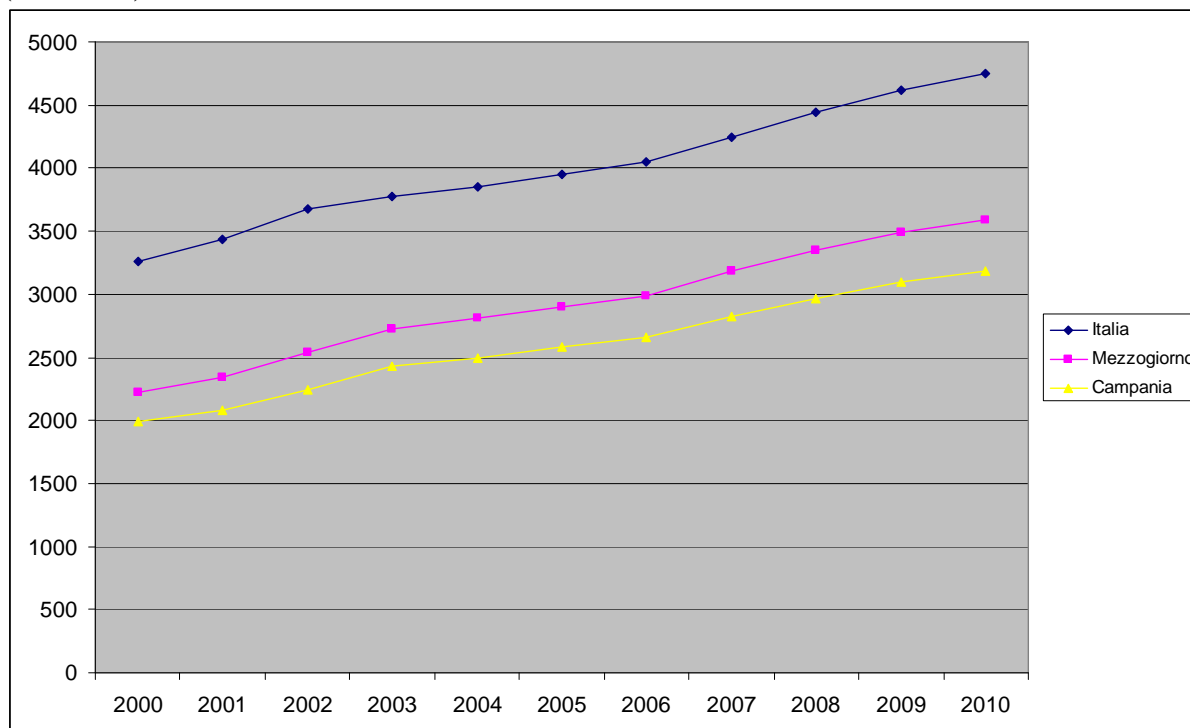


Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

Anche con riferimento alle spese correnti, la Campania mostra un trend simile a quello nazionale ed a quello delle regioni del Mezzogiorno d’Italia.

Il dato procapite segnala, poi, nuovamente per la Campania un valore procapite costantemente più basso rispetto a quello delle regioni del sud del Paese e al dato nazionale.

Fig. 5 - Dinamiche della spesa corrente procapite nel settore “previdenza e integrazioni salariali” (valori in €).



Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

In definitiva, nonostante il notevole contributo che le erogazioni per “previdenza e integrazioni” rivestono (come si è visto) nella formazione dei redditi regionali, lo scarto comunque negativo che separa i valori procapite della Campania da quelli delle altre regioni del Paese (innanzitutto di quelle del centro e del nord Italia) segnala inequivocabilmente il peso – altrettanto negativo – di una base economica meno sviluppata e più tradizionale, certamente con una minore capacità di corrispondere – quantitativamente e qualitativamente – alle necessità e alla domanda (di lavoro e di “sostegno”) proveniente dalla popolazione residente.

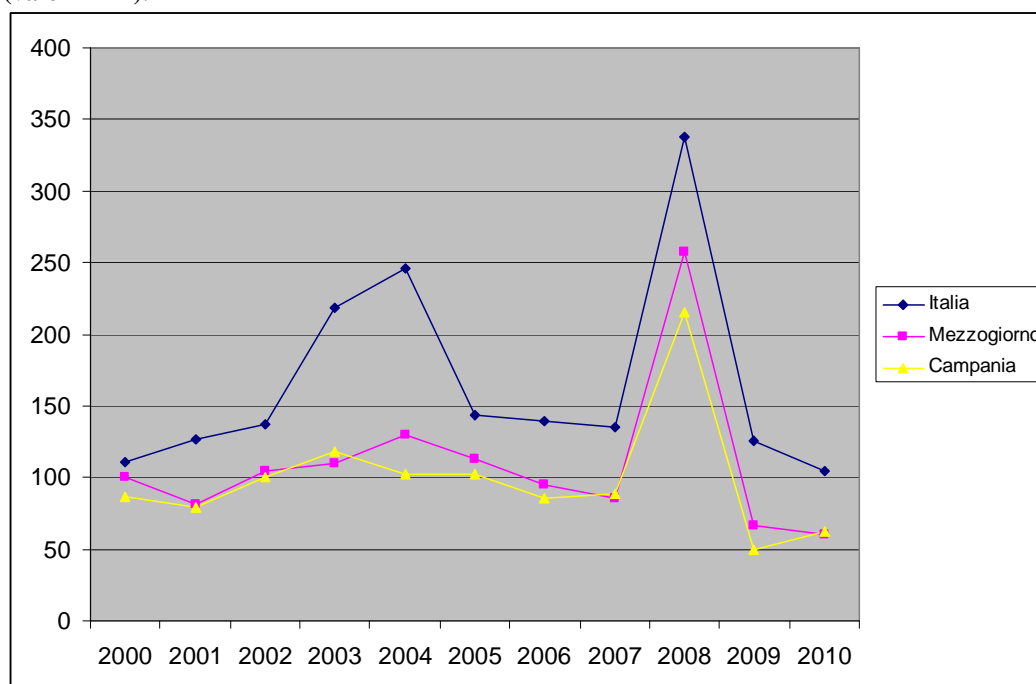
II.3.2. La spesa per il funzionamento dell'apparato amministrativo

La voce “Amministrazione generale” comprende tutte le spese generali di funzionamento delle strutture amministrative, comprese le spese per: gli organi istituzionali; gli affari istituzionali e legali; la manutenzione ordinaria, la gestione e conservazione del patrimonio disponibile; l’acquisto di beni e servizi strumentali per il funzionamento della struttura; postali, telefoniche ed elettriche; riscaldamento; pulizia; i servizi di tesoreria; feste e spettacoli pubblici; liti e arbitrati; elezioni; l’accertamento e la riscossione di tributi; assicurazioni di beni mobili e immobili; le spese per il personale compresi i contributi e gli assegni familiari e di maternità; i servizi di anagrafe e stato civile.

Le spese correnti, corrispondenti a questa particolare dimensione del settore pubblico, hanno evidentemente un peso rilevante sul volume complessivo di risorse erogate in regione (circa 10% del totale). L’AC eroga il 51% della spesa complessiva, le AL il 37% e l’AR l’11%.

La dinamica della spesa in conto capitale segue il trend nazionale e quello del Mezzogiorno. La spesa procapite relativa alla Campania (62,5) è in linea con il valore riferito al Mezzogiorno, mentre è più contenuta del dato nazionale (104,8 €).

Fig. II.6 Dinamiche della spesa procapite in conto capitale nel settore “amministrazione generale” (valori in €).



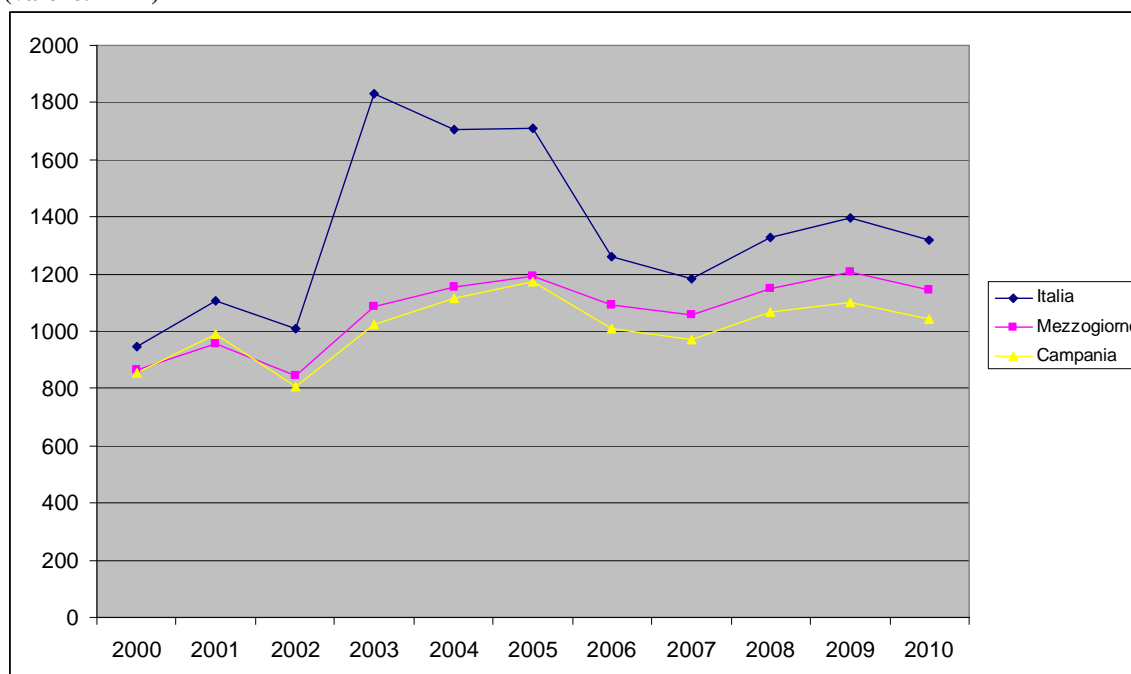
Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

Le spese correnti per l'*amministrazione generale* mostrano, inoltre, a partire dal 2001, un andamento più regolare in Campania rispetto al dato nazionale, che pur registrando in valore assoluto una variazione simile a quella del dato regionale, fa registrare oscillazioni più significative.

Infine, i valori procapite mostrano che la Campania, rispetto alla media nazionale, assorbe anche in questo caso un ammontare inferiore di risorse. In particolare la spesa procapite riferita al 2010 è in Campania pari a 1.045,5€, in Italia si attesta su 1.317,6€ e nelle regioni del sud è pari a 1.144,4€; presumibilmente, ancora una volta, in conseguenza della dimensione demografica particolarmente significativa della regione. Tuttavia, è da segnalare che in Campania, la spesa per singolo addetto è superiore a quella “media” delle regioni a statuto ordinario per effetto anche della maggiore concentrazione nelle AL campane di personale impiegatizio con livelli retributivi più elevati¹⁶.

Fig. II.7 - Dinamiche della spesa in conto corrente procapite nel settore “amministrazione generale”

(valore. in €)



Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

¹⁶ Cfr. Banca d'Italia, *L'Economia della Campania*, giugno 2011.

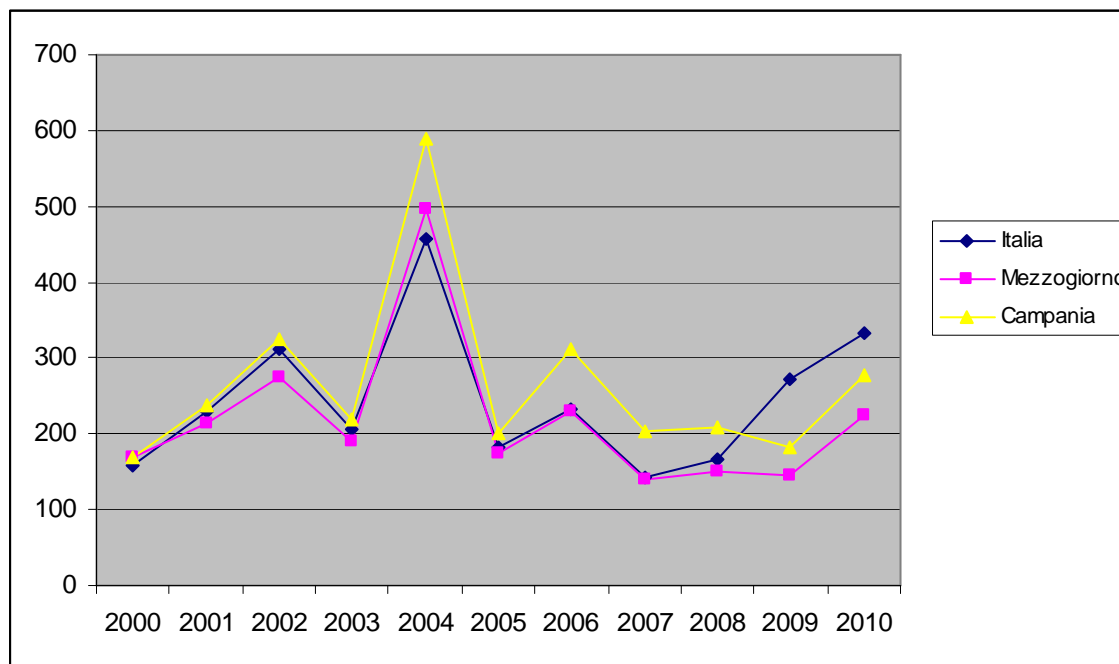
II.3.3. La spesa per lo sviluppo

La voce, come si è già sottolineato, comprende spese multisettoriali, destinate soprattutto alle Aree Depresse del Paese, che fanno capo prevalentemente ad attività economiche.

La componente più significativa è quella rappresentata dalla *spesa in conto capitale* che pesa per oltre il 13% sul totale delle spese in conto capitale effettuate in regione Campania.

Fig. II. 8 - Dinamiche della spesa procapite in conto capitale nel settore “altre in campo economico”

(valori in €)



Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

Il trend della spesa procapite mostra che la regione Campania ha registrato livelli relativamente maggiori di spesa in tale settore, anche rispetto al Mezzogiorno. In particolare, negli anni 2006 – 2008, coincidenti con gli anni conclusivi della spesa della programmazione dei fondi strutturali 2000-2006.

Tale voce di spesa, infatti, è alimentata dai Fondi Strutturali, in particolare dal fondo FESR, di cui la Regione Campania risulta tra i principali beneficiari a livello comunitario.

Si segnala però che, nell'anno 2010, sia il dato della Campania che quello del Mezzogiorno si attestano su valori simili a quelli registrati nel 2005-2006, mentre il dato relativo all'Italia, mostra a partire dal 2007, valori via via crescenti.

II.3.4. La spesa per l'istruzione

La voce comprende gli esborsi per la costruzione, il funzionamento e la gestione delle scuole pubbliche di tutti i livelli, a partire dalla materna; le spese per l'edilizia universitaria e la gestione delle università (ad esclusione della spesa in conto capitale per la ricerca scientifica); la spesa per i servizi di vigilanza e profilassi igienico/sanitaria scolastica dei Comuni; la spesa per l'istruzione tecnico/scientifica, per l'assistenza scolastica e per i provveditorati agli studi

delle Province; le spese per il diritto allo studio (buoni libro, contributi per i trasporti scolastici, mense, convitti) dei vari enti locali.

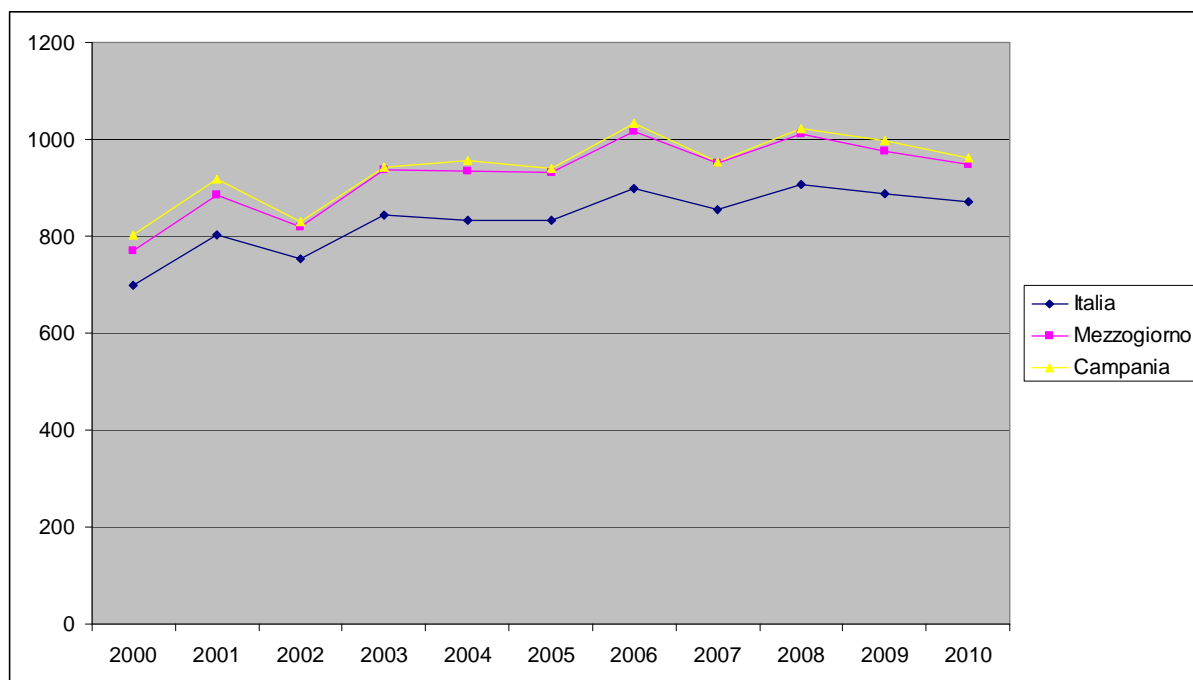
La componente più significativa è quella rappresentata dalle spese correnti che pesano, per il 9% sul totale delle spese effettuate in regione Campania. Il trend è crescente ma con una variazione annua inferiore a quella registrata per il dato nazionale e per quello relativo alle regioni del Sud del Paese.

Il dato procapite segnala che la spesa corrente per abitante nel settore è in Campania, nel periodo 2000-2012, più alta rispetto a quella relativa alle regioni del sud ed anche, ben più nettamente, rispetto a quella dell'intero Paese (dato procapite anno 2010 - Campania: 961,7 €; Mezzogiorno: 947,2 €; Italia: 871,5 €). Il dato risente probabilmente della composizione della popolazione e dei relativi fabbisogni e, al contempo, è collegato anche alla struttura dell'offerta.

Inoltre con riferimento alla qualità della spesa in tale settore, si segnala che il sistema degli Obiettivi di Servizio, messo a punto nell'ambito della programmazione 2007-2013¹⁷, i livelli di servizio raggiunti sono più bassi di quelli che erano stati posti come livello obiettivo (target).

In particolare per gli indicatori considerati (giovani che abbandonano prematuramente gli studi; competenze in lettura e competenze in matematica, presa in carico degli utenti dei servizi dell'infanzia) i progressi compiuti dalla regione Campania nel periodo 2007 – 2012 risultano complessivamente modesti.

Fig. II.9 Dinamiche della spesa corrente procapite nel settore “istruzione” (valori in €)



Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

¹⁷ Vedi prg 5 parte prima.

II.4. Dinamiche delle voci di spesa collegate ai SPL

II.4.1. Sanità

La voce comprende le spese per la prevenzione, tutela e cura della salute in genere e relative strutture, i trasferimenti al Fondo Sanitario Nazionale, la spesa, in conto corrente e in conto capitale, delle USL/ASL e degli Ospedali Pubblici; le commissioni sanitarie; le assegnazioni ad enti pubblici che esercitano l'assistenza sanitaria; gli interventi per la riorganizzazione e la riconversione dei servizi sanitari; le guardie mediche; i centri socio/sanitari e gli istituti zooprofilattici.

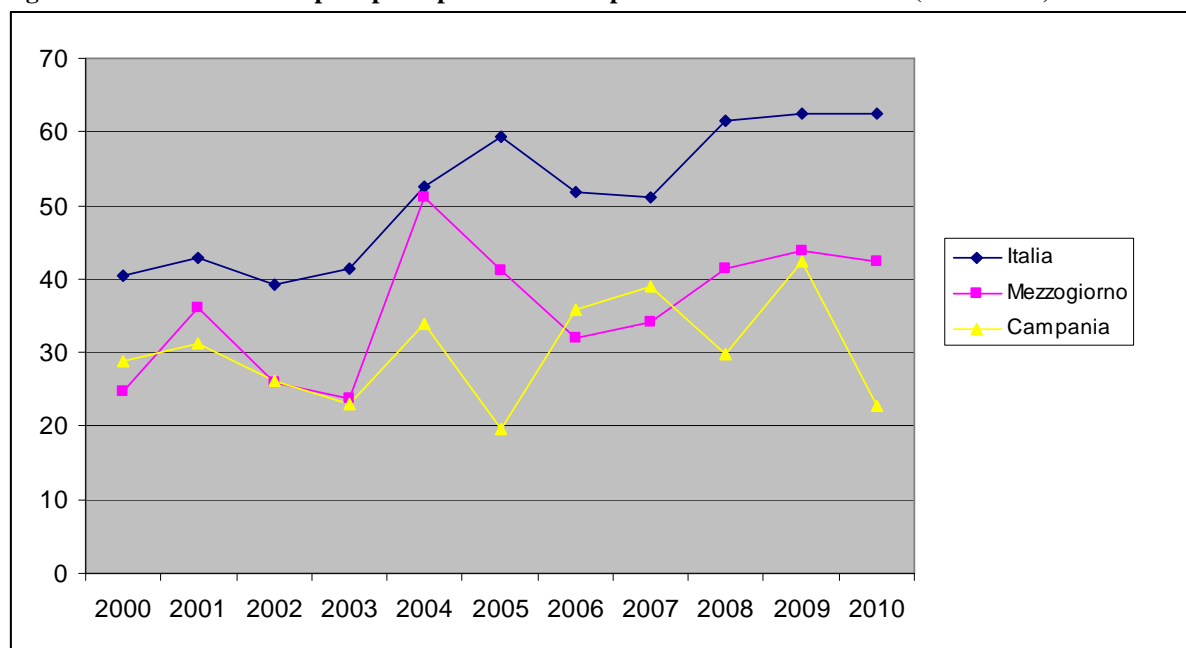
La componente più significativa è rappresentata dalle *spese correnti* che pesano, per circa il 14%, sulle spese correnti complessivamente effettuate in regione Campania.

Dal canto suo, la *spesa in conto capitale*, nel periodo 2000-2010, ha registrato, a livello campano, un decremento del 19%, mentre i valori di spesa italiani e delle regioni del sud sono risultati, nel complesso, sempre crescenti.

La variazione media annua nel periodo 1999-2010 evidenzia per la Campania un tasso pari al 6%, simile a quello nazionale ma più basso di quello relativo alle regioni del sud (10%). La spesa procapite mostra andamenti fortemente discontinui, in particolare la Campania mostra valori in larga parte inferiori a quelli registrati nel Mezzogiorno e sempre più contenuti rispetto a quelli registrati a livello nazionale.

Si segnala il notevole ridimensionamento della spesa negli anni 2005, 2008 e 2010. Nel 2010 il valore della spesa procapite in Campania si attesta su un valore di 22,79 € simile a quello registrato nell'anno 2003 (23 €).

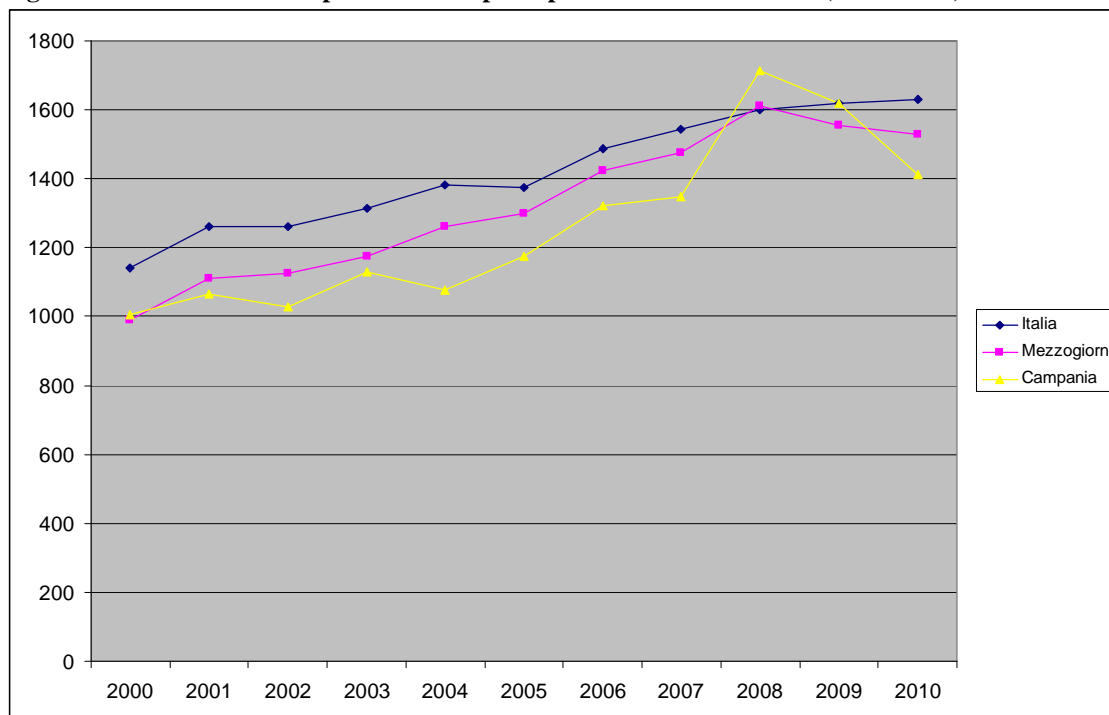
Fig. II.10 Dinamiche della spesa procapite in conto capitale nel settore "sanità" (valori in €).



Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

Con riferimento alle spese correnti il dato 2010, se posto a confronto con il dato 2000, mostra una percentuale di incremento della spesa più bassa in regione Campania (43%) rispetto al dato italiano (51%) e a quello del Mezzogiorno (57%). La variazione media annua calcolata nel periodo 1999-2010 si attesta sul 4% per la Campania, mentre nel sud e in Italia il dato è pari al 5%.

Fig. II. 11 Dinamiche della spesa corrente procapite nel settore “sanità” (valori in €)



Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

Le dinamiche della spesa corrente per abitante mostrano per la Campania un picco significativo negli anni 2008 e 2009 a cui segue un forte ridimensionamento della spesa nel 2010. Il dato pro capite relativo alle spese correnti dell'anno 2010 segnala, infatti, che la Campania destina 1.413,1 € per abitante al settore sanità, il sud 1.529,2 €, mentre il dato nazionale si attesta su 1.629,3 €.

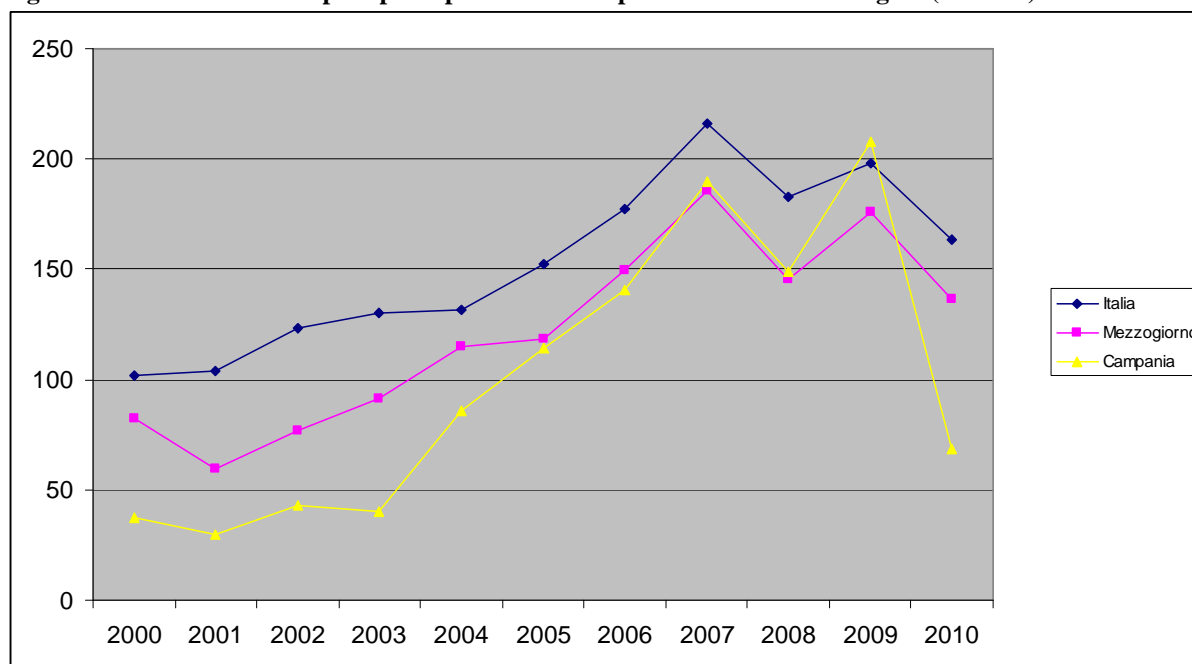
Tuttavia, nei confronti territoriali, è necessario tener conto sia del fabbisogno potenziale di assistenza sanitaria, che dipende anche dalla composizione della popolazione (per fasce d'età e per tipologia di malattie prevalenti), sia della dotazione strutturale dell'offerta (ospedali per numero di abitanti). Considerando tali fattori, la spesa pro capite risulterebbe tra le più elevate in Italia (Rapporto Banca d'Italia 2012).

Si segnala infine che, nell'ambito del sistema degli Obiettivi di servizio, l'indicatore *presa in carico degli anziani per il servizio di assistenza domiciliare integrata* ha registrato, al 2012, un modesto avanzamento verso il valore target.

II.4.2. Energia

Nel settore energia si considerano le spese per: combustibili; petrolio e gas naturali; combustibili nucleari; energia elettrica; nonché gli interventi per rendere possibile economicamente l'impiego di fonti d'energia.

Fig. II. 12 Dinamiche della spesa procapite in conto capitale nel settore "energia" (val.in €).



Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

Per la spesa in conto capitale, nell'ambito della quale è rilevante il contributo della AR, si è registrata una dinamica di spesa crescente a partire dall'anno 2003 e un drastico contenimento nel 2010.

La tendenza complessiva è analoga a quella nazionale e a quella relativa al Mezzogiorno, ma con un livello di ridimensionamento della spesa decisamente più rilevante in Campania rispetto agli altri territori. Il valore della spesa procapite si attesta nel 2010 su un valore di 68,6 €, pari alla metà del valore registrato nel 2006.

La spesa corrente nel settore energia, che pesa per oltre l'11% sulla spesa complessivamente effettuata in Regione, è interamente erogata dalle IPN e mostra una dinamica crescente, ma ben più contenuta rispetto a quella registrata a livello nazionale.

La spesa corrente procapite è in Campania pari a 1.270,2€, mentre il dato italiano si attesta su 2.416,9 € e quello del Sud Italia su 1.723€.

II.4.3. Trasporti e Viabilità

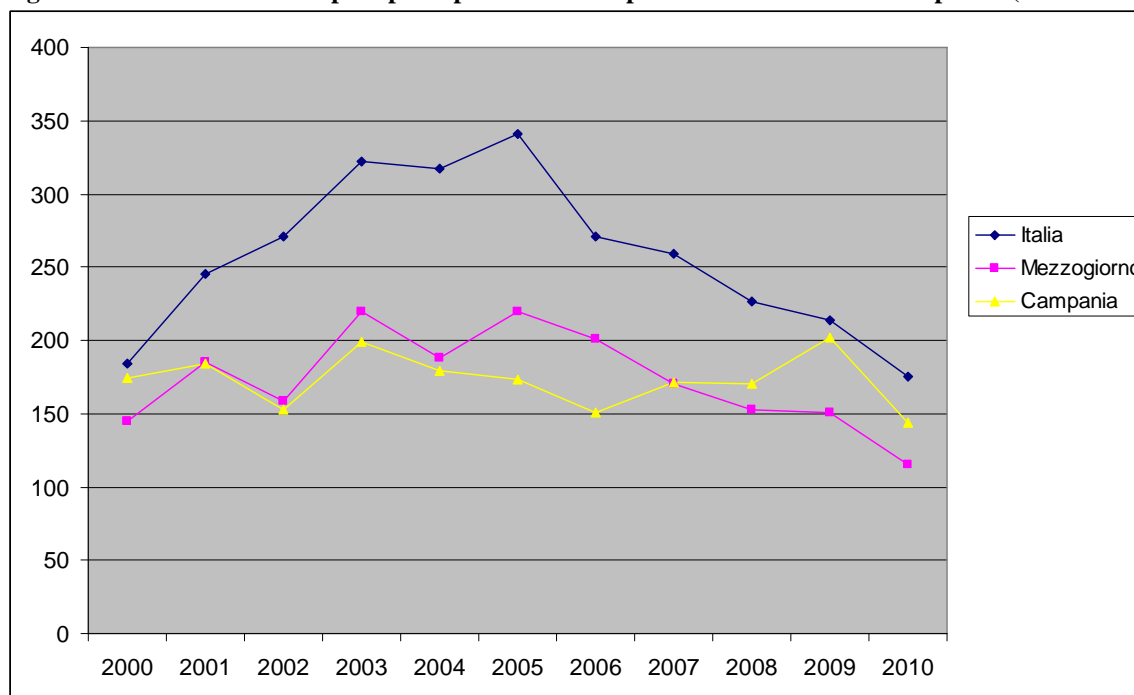
Le voci di spesa imputate al settore trasporti comprendono gli esborsi, in conto corrente ed in conto capitale, per la gestione e costruzione di infrastrutture per il trasporto terrestre, marittimo, aereo, lacuale e fluviale, compresi i porti e gli aeroporti; nonché le sovvenzioni per l'esercizio e le strutture delle ferrovie in concessione, il trasporto pubblico e i contributi alle aziende di trasporto.

Il settore trasporti pesa per il 12% sulle *spese in conto capitale* complessivamente erogate in regione Campania; se si considerano anche le spese in conto capitale imputate al collegato settore viabilità (spese per la realizzazione e manutenzione di strade statali, provinciali e comunali e le spese per l'illuminazione pubblica, nonché le opere infrastrutturali per le comunicazioni via terra), le due voci di spesa raggiungono un peso relativo di oltre il 17%.

Le *spese correnti* del settore trasporti pesano per il 4,2% sul totale delle spese erogate in regione Campania, mentre trascurabile è il peso delle spese correnti nel settore viabilità (1%).

Analizzando le dinamiche della *spesa in conto capitale* nel settore trasporti è possibile rilevare un andamento piuttosto regolare per la regione Campania e un andamento prima crescente e poi decrescente della spesa sul territorio nazionale e su quello del Mezzogiorno. La variazione media annua è analoga (1%) nei tre aggregati territoriali considerati.

Fig. II.13 - Dinamiche della spesa procapite in conto capitale nel settore "altri trasporti" (valori in €)



Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

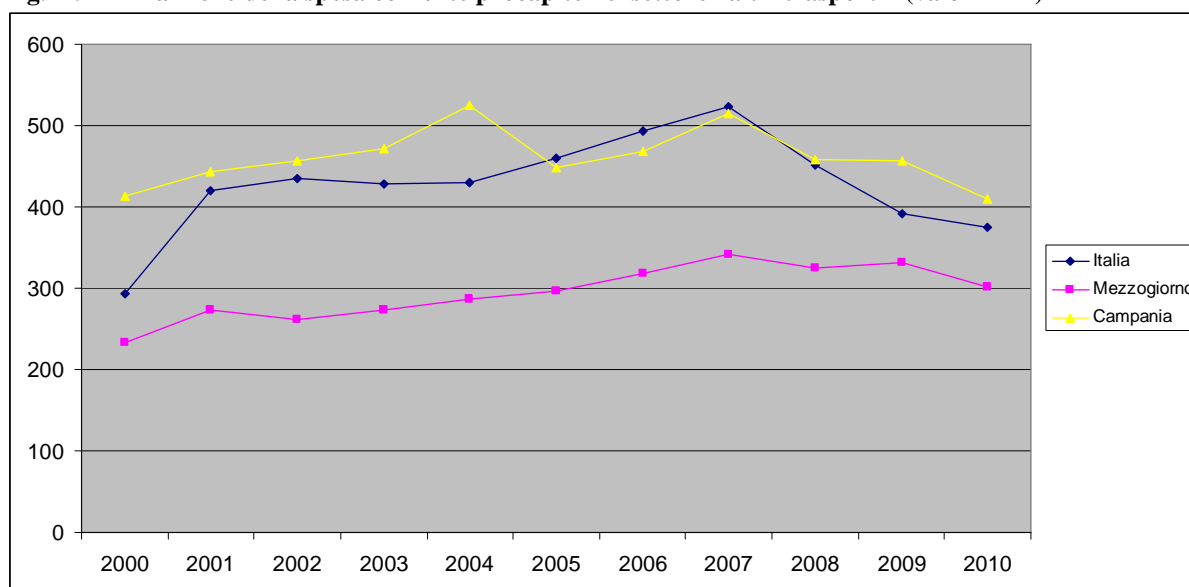
Quanto alla spesa pro capite in conto capitale, i valori registrati a livello nazionale sono più alti di quelli relativi alle regioni del Mezzogiorno e della Campania; in particolare in Campania, nel 2009, il dato procapite ha mostrato un picco positivo, seguito da un forte ridimensionamento nell'anno successivo. Rispetto al Mezzogiorno la Campania ha speso relativamente di più nel settore.

Le spese in *conto capitale* del settore viabilità analogamente mostrano un andamento costante, con una spesa procapite leggermente inferiore a quella nazionale.

La spesa corrente mostra in Campania nel periodo 2000-2010 un andamento costante (variazione 2000 – 2010 pari a 1%), mentre negli stessi anni a livello nazionale si registra un andamento prima crescente e poi decrescente, con una variazione media annua (periodo 1999-2010) nel sud e in Italia del 2% e in Campania del -1%.

Le dinamiche della spesa per abitante mostrano che la Campania presenta valori superiori a quelli italiani, ad eccezione degli anni 2005-2007, e valori ben superiori a quelli registrati nelle regioni del mezzogiorno; al contempo, nei tre aggregati indagati, si registra a partire dal 2009 una tendenza al contenimento della spesa.

Fig. II.14 Dinamiche della spesa corrente procapite nel settore “altri trasporti” (valori in €)



Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

II.4.4. Interventi in campo sociale

Il settore accorpa le voci di spesa per interventi di natura assistenziale, compresi gli asili nido dei bilanci comunali e i servizi di assistenza all’infanzia e ai ciechi e sordomuti delle Amministrazioni Provinciali.

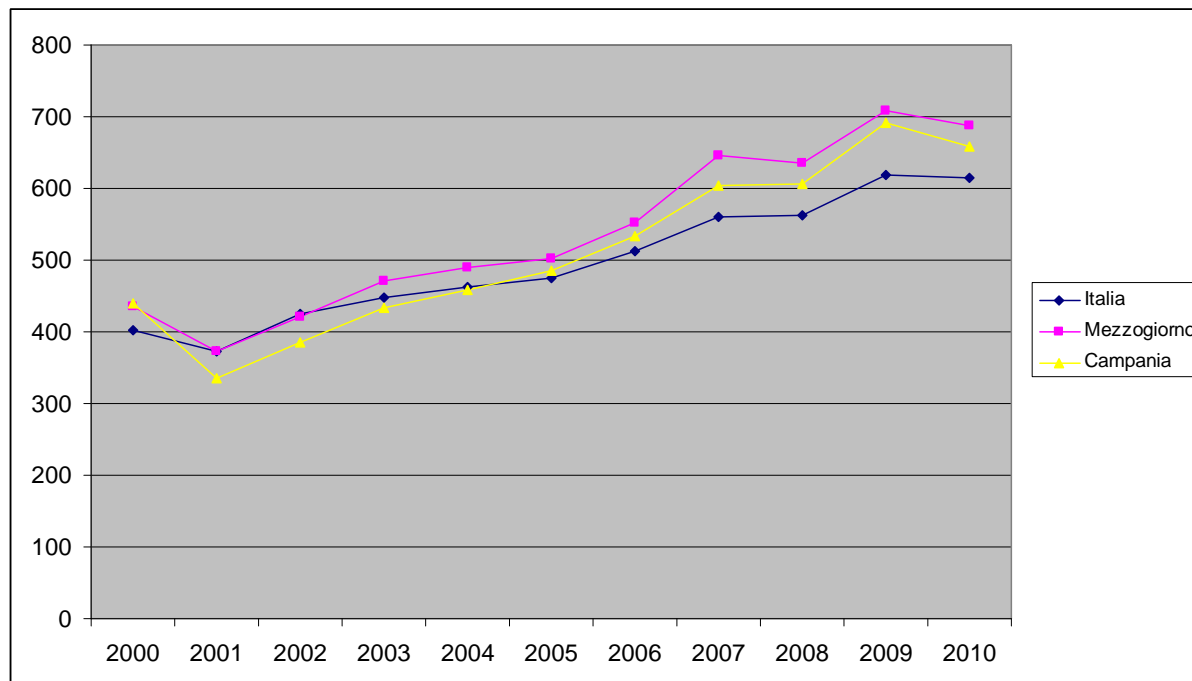
Rilevante è il peso delle spese correnti del settore sulla spesa complessiva effettuata in regione Campania in quanto pari al 5,7%. Il soggetto erogatore principale è l’Amministrazione centrale.

Le dinamiche della spesa corrente sono crescenti sia a livello regionale che nazionale con una variazione media annua (periodo 1999-2010) più alta in Campania (7%) rispetto al Sud (6%) e all’Italia (5%) e valori di spesa procapite generalmente più alti al sud e in Campania rispetto al dato nazionale. Il dato più aggiornato disponibile mette in luce che il valore procapite è pari a 688,4 € nelle regioni del Mezzogiorno, a 657,8 € in Campania e a 613,8 € a livello nazionale.

Si segnala infine che, nell’ambito del sistema degli obiettivi di servizio, l’indicatore *diffusione dei servizi per l’infanzia* ha mostrato un significativo avanzamento. Tale dato, tuttavia, se

analizzato congiuntamente ai valori assunti dall'indicatore *presa in carico degli utenti dei servizi per l'infanzia* che ha registrato, come si accennava un più contenuto avanzamento, mostrerebbe che alla capacità di allestire strutture non si è associata un'adeguata funzionalità delle stesse.

Fig. II.15 - Dinamiche della spesa corrente procapite nel settore “interventi in campo sociale” (valori in €).



Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

II.4.5. Smaltimento rifiuti

La voce di spesa “smaltimento rifiuti” comprende le spese per discariche, inceneritori, progetti e gestione della raccolta differenziata dei rifiuti.

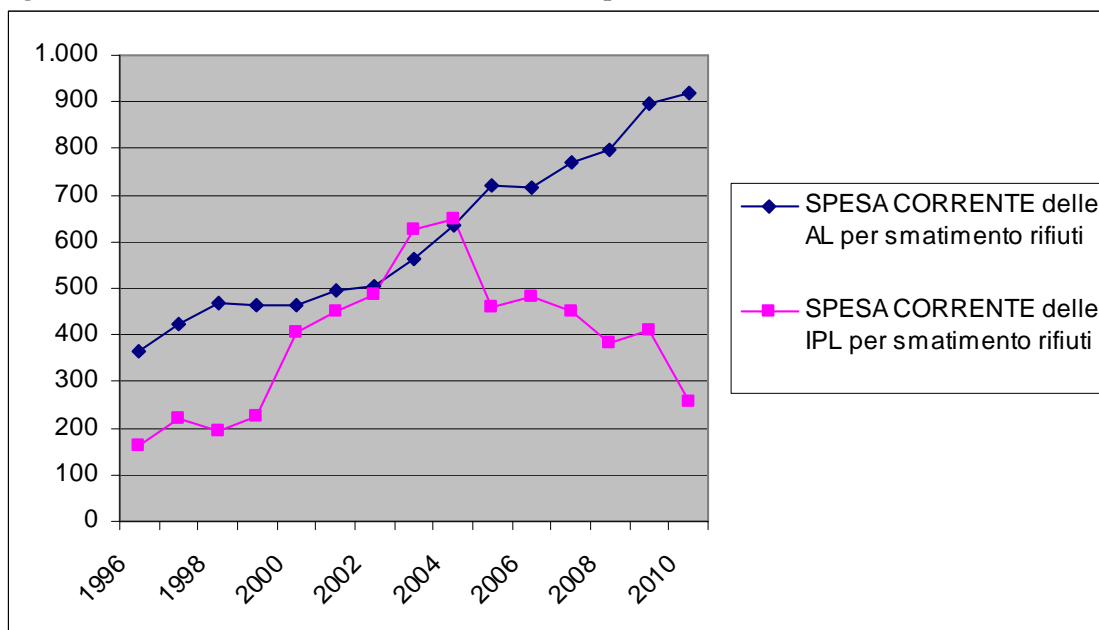
Il settore ha un peso modesto rispetto al totale delle spese erogate in regione Campania sia per la componente in conto capitale (2%) che per la componente di spese correnti (1%), ma configurandosi quale SPL è stato analizzato.

Per entrambe le componenti i soggetti erogatori principali sono rappresentati dalle AL e dalle IPL. Le IPL effettuano il 60% della spesa in conto capitale del settore, le AL il 34% e le AC il restante 6%. Con riferimento alla *spesa corrente* le percentuali risultano invertite in quanto le AC effettuano il 67% della spesa corrente complessiva del settore e le IPL il restante 33%.

Sempre con riferimento alle spese correnti, le AL e le IPL spendono nel settore rispettivamente il 15% e il 18% delle loro erogazioni complessive, mentre minore è la rilevanza delle spese in conto capitale (2% per le AL e 9% per le IPL).

Il contributo delle AL e delle IPL alle spese correnti si è diversamente combinato negli anni in funzione delle diverse scelte di regolamentazione del settore. Il grafico seguente evidenzia le differenti dinamiche di spesa per soggetto erogatore (AL o IPL).

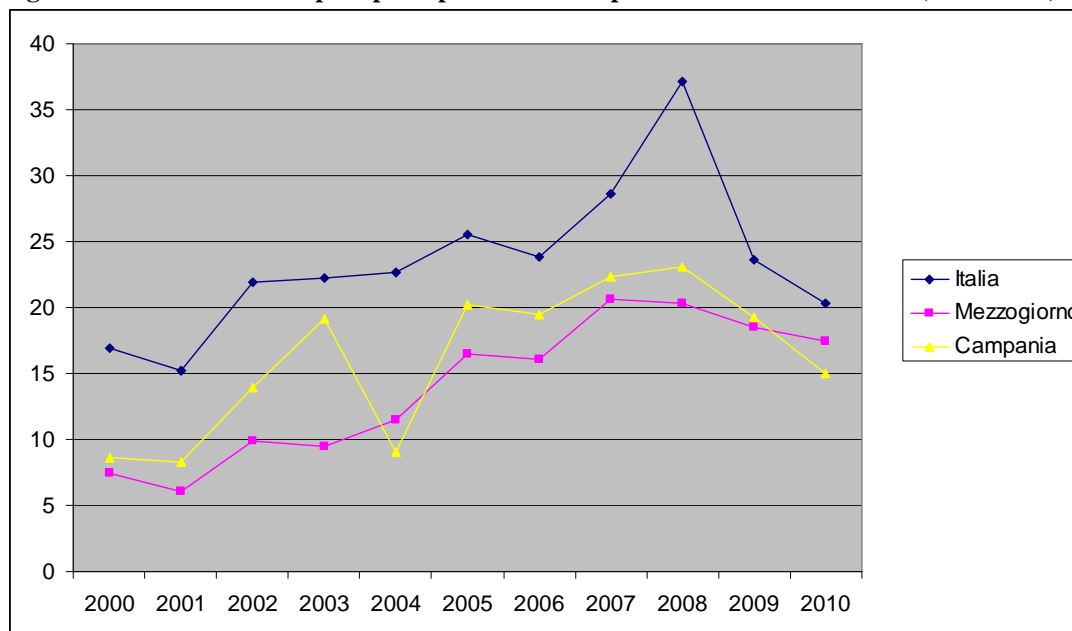
Fig. II. 16 - Smaltimento dei rifiuti: dinamiche della spesa corrente delle AL e delle IPL a confronto (M€)



Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

Le dinamiche della spesa procapite in conto capitale mostrano un andamento discontinuo con un picco positivo nel 2003 (19,1 € procapite) al quale segue un picco negativo nel 2004 (9 € procapite) e un rapido aumento della spesa nell'anno successivo (20,1 € procapite); nel complesso la regione Campania presenta livelli di spesa procapite in larga parte superiori a quelli del Mezzogiorno e costantemente inferiori a quelli italiani.

Fig. II.17 Dinamiche della spesa procapite in conto capitale nel settore "rifiuti" (valori in €).



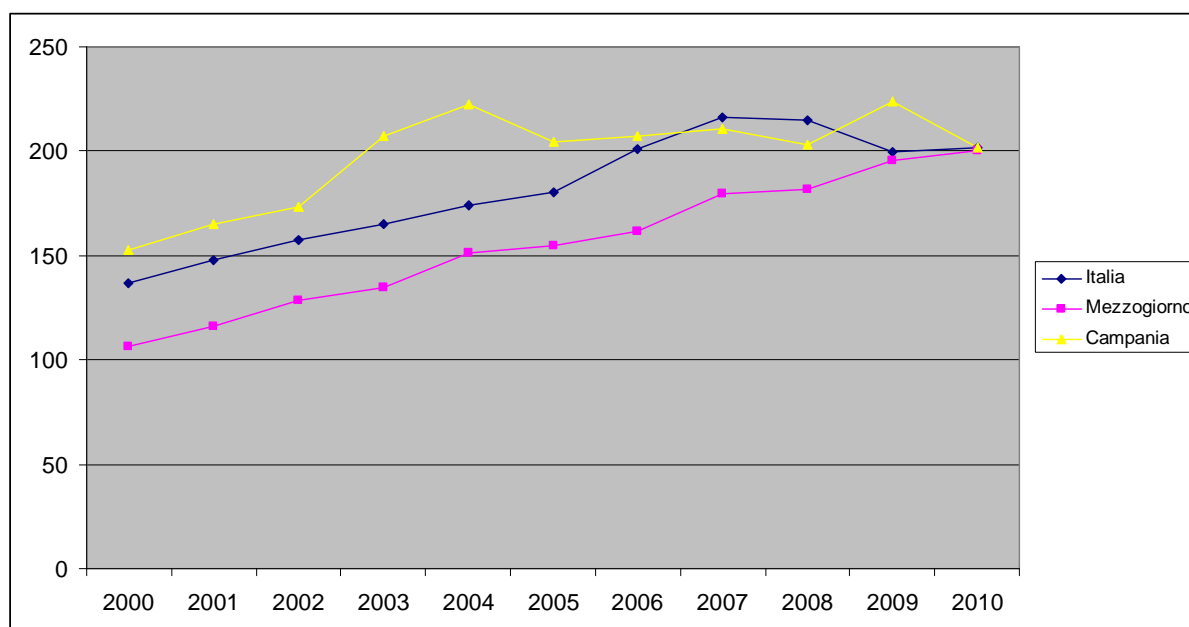
Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

Per i tre aggregati esaminati emerge una tendenza al contenimento della spesa negli anni 2009-2012.

Con riferimento alle spese correnti, i valori complessivamente registrati negli anni mostrano per la Campania tassi di crescita più contenuti rispetto al territorio nazionale e alle regioni del sud Italia, tuttavia la spesa per i rifiuti si caratterizza per una spesa pro capite più alta in Campania sia rispetto al dato nazionale (ad eccezione degli anni 2007-2008) che rispetto a quello del Mezzogiorno.

Tale forbice sembra destinata a ridimensionarsi, in quanto la spesa procapite dell'ultimo anno disponibile nell'ambito del sistema dei CPT (2010) è sostanzialmente la stessa nei tre aggregati analizzati (sud: 200,3 €; Italia: 202,0 €; Campania: 201,8 €).

Fig. II. 18 - Dinamiche della spesa corrente procapite nel settore “rifiuti” (valori in €)



Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

Gli indicatori prescelti dal meccanismo degli obiettivi di servizio (*raccolta differenziata dei rifiuti urbani – rifiuti solidi smaltiti in discarica – quantità di frazione umida trattata in impianti di compostaggio*) presentano valori al 2012 ancora lontani dai valori target assegnati.

II.4.6. Servizio idrico (Acqua, Fognature e depurazione)

I CPT considerano distintamente le voci di spesa “acqua” e “fognature e depurazione” che comprendono, per la voce “acqua” tutte le spese relative agli acquedotti e invasi d’acqua, nonché il trattamento della stessa, le spese di ricerca e il controllo per la salvaguardia del bene, e, per la voce “fognature e depurazione” le opere fognarie e la depurazione delle acque reflue.

Ai fini del presente lavoro, visto che entrambi i settori riguardano l’erogazione del SPL “servizio idrico integrato”, questi ultimi si analizzeranno in maniera congiunta.

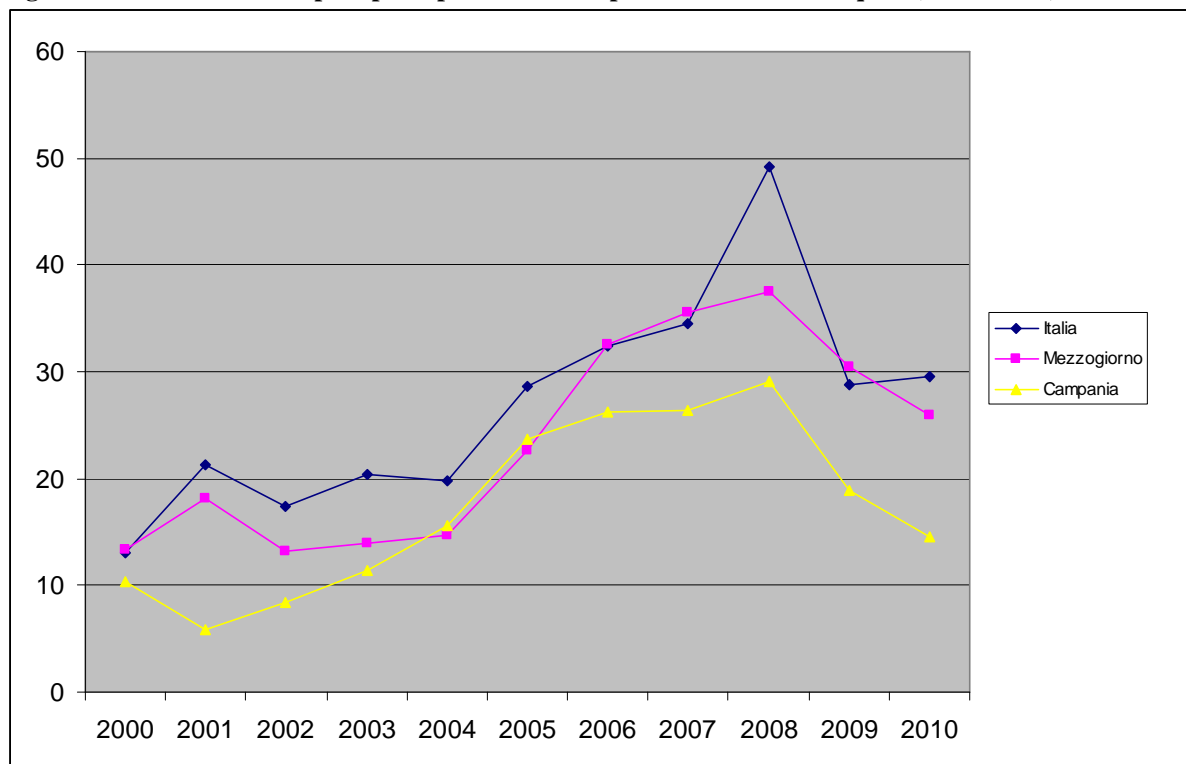
I settori pesano in misura modesta sul totale delle spese erogate in regione Campania (per le spese in conto capitale il peso è del 3% per le spese correnti il peso è davvero esiguo).

I soggetti erogatori principali sono, per il settore acqua, le IPL (sia per la quota in conto capitale che per quella corrente), mentre per il settore fognature e depurazioni, per la componente in conto capitale i 2/3 circa della spesa sono erogati dalle AL e un terzo dalla AR; mentre le spese correnti sono erogate per oltre la metà dalle amministrazioni locali, per il 41% dalla AR e per il 6% dalle IPL.

Con riferimento agli investimenti, le dinamiche della spesa per investimenti mostrano una variazione media annua a livello regionale del 13% simile a quella rilevata a livello nazionale, nonostante l'andamento della spesa nazionale sia più irregolare.

La spesa procapite in conto capitale nel settore acqua è, in Campania, inferiore al dato riferito al Mezzogiorno e al territorio nazionale e ha registrato inoltre una forte contrazione dal 2008 al 2010, passando da 29,1 a 14,5 € procapite.

Fig. II.19 Dinamiche della spesa procapite in conto capitale nel settore "acqua" (valori in €)



Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

Quanto agli investimenti effettuati nel collegato settore fognature e depurazione, la dinamica della spesa in conto capitale del settore mostra per la Campania una variazione media annua positiva pari al 7%, mentre i valori nazionali e quelli relativi al sud Italia mostrano una dinamica decrescente a partire dal 2004 e si attestano nel periodo 1996–2010 su una variazione media annua negativa (-1% Italia, - 3% Sud).

La spesa procapite in conto capitale rappresentata nel grafico seguente evidenzia che la Campania si pone, a partire dal 2004, sistematicamente al di sopra dei valori registrati per le regioni del Mezzogiorno e per il territorio italiano.

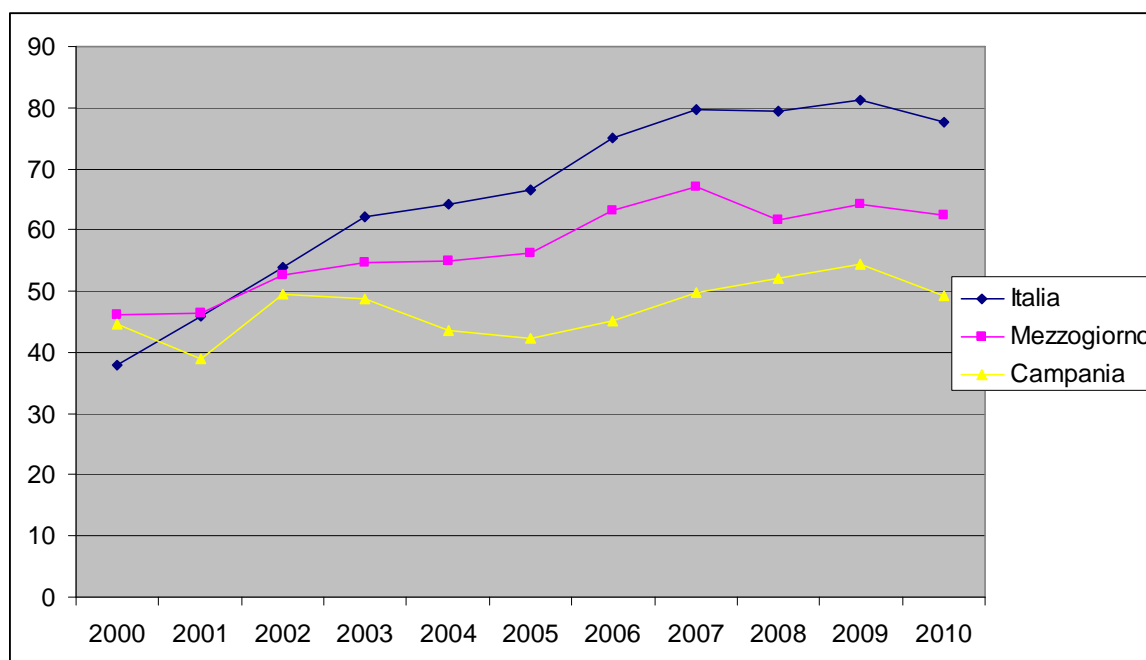
Fig. II.20 Dinamiche della spesa in conto capitale nel settore “fogne” (valori in Mil €).



Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

Per le *spese correnti* nel settore acqua si rappresentano di seguito le dinamiche di spesa per abitante. La spesa, prevalentemente erogata dal sistema delle IPL, mostra che in Campania il dato procapite è molto più contenuto rispetto al dato di spesa registrato nelle regioni del sud del Paese e dell'intero territorio nazionale. Il dato di spesa procapite 2010 è in Italia pari a 77,7 €, nel Sud a 62,5 € e in Campania a 49,2 €.

Fig. II.21 - Dinamiche della spesa corrente pro capite nel settore “acqua” (valori in €)



Fonte: elaborazione NVVIP su dati CPT

Allegati alla sezione II

ENTI APPARTENENTI ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - PA

Amministrazione centrale

- Stato
- Patrimonio dello Stato (fino al 2006, anno dell'acquisizione da parte di Fintecna S.p.A.)
- ANAS
- Enti di previdenza
- Altri Enti dell'Amministrazione Centrale
- Equitalia

Amministrazione regionale

- Regioni e Province autonome
- Enti dipendenti dalle Regioni
- ASL, Ospedali e IRCSS

Amministrazione locale

- Province e Città metropolitane
- Amministrazioni comunali
- Comunità Montane e altre Unioni di Enti locali
- Camere di Commercio Industria e Artigianato
- Università
- Enti dipendenti da Amministrazioni Locali
- Autorità e Enti Portuali
- Parchi Nazionali

Fonte: guida ai CPT e aggiornamenti

ENTI APPARTENENTI ALL'EXTRA PA

Imprese Pubbliche Nazionali (IPN)

- Azienda dei Monopoli di Stato
- Cassa Depositi e Prestiti (dal 2004, anno di trasformazione dell'Ente in S.p.A.)
- Ente Tabacchi Italiano (fino al 2003, anno della completa privatizzazione)
- ENEL
- Poste Italiane S.p.A
- Ferrovie dello Stato
- ENI
- ACI
- Aziende ex IRI (Aeroporti di Roma, Alitalia, Finmeccanica, Fintecna, RAI)
- ENAV (dal 2001, anno di trasformazione dell'Ente in S.p.A.)
- GSE (Gestore Servizi Elettrici, ex GR TN)
- Terna Rete Elettrica Nazionale
- Infrastrutture S.p.A. (fino al 2005: dal 2006 è incorporata in Cassa Depositi e Prestiti)
- Italia Lavoro
- SIMEST (Società Italiana per le Imprese all'Estero)
- SOGESID (Società Gestione Impianti Idrici)
- SOGIN (Società Gestione Impianti Nucleari)
- Invitalia (ex Sviluppo Italia)

Imprese Pubbliche Locali (IPL)

- Consorzi e forme associative di enti locali
- Aziende e istituzioni locali
- Società partecipate

Fonte: guida ai CPT e aggiornamenti

SPESA IN CONTO CAPITALE PER SOGGETTO EROGATORE valore medio anni 2006-2010															
SETTORE	AC	AR	AL	IPN	IPL	Totale voce di spesa	spesa settore / totale spesa	SPESA AC / totale voce di spesa	SPESA AR / totale voce di spesa	SPESA AL / totale voce di spesa	SPESA IPN / totale voce di spesa	SPESA IPL / totale voce di spesa	spesa AC per voce/tot spesa AC (val. %)	spesa AR per voce/tot spesa AR (val. %)	spesa AL per voce/tot spesa AL (val. %)
Amministrazione Generale	297,90	66,72	218,11	0,00	0,25	582,98	5,7%	51%	11%	37%	0%	0%	8%	5%	10%
Difesa	0,00	-	-	0,00	0,00	0,00	0,0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Sicurezza pubblica	115,37	3,06	8,14	0,00	0,00	126,57	1,2%	91%	2%	6%	0%	0%	3%	0%	0%
Giustizia	23,73	-	8,88	0,00	0,00	32,61	0,3%	73%	0%	27%	0%	0%	1%	0%	0%
Istruzione	6,22	2,97	256,47	0,00	0,00	265,66	2,6%	2%	1%	97%	0%	0%	0%	0%	11%
Formazione	-	11,50	0,10	0,00	3,12	14,73	0,1%	0%	78%	1%	0%	21%	0%	1%	0%
Ricerca e Sviluppo (R. & S.)	166,95	15,77	-	0,00	11,12	193,84	1,9%	86%	8%	0%	0%	6%	4%	1%	0%
Cultura e servizi ricreativi	70,26	20,01	116,90	0,00	4,83	212,00	2,1%	33%	9%	55%	0%	2%	2%	1%	5%
Edilizia abitativa e urbanistica	15,75	22,23	329,60	0,00	57,85	425,42	4,2%	4%	5%	77%	0%	14%	0%	2%	15%
Sanita'	0,79	185,66	0,02	0,00	10,80	197,26	1,9%	0%	94%	0%	0%	5%	0%	14%	0%
Interventi in campo sociale	292,87	6,12	23,19	0,00	5,12	327,30	3,2%	89%	2%	7%	0%	2%	8%	0%	1%
Acqua	4,28	-	1,75	1,92	125,76	133,71	1,3%	3%	0%	1%	1%	94%	0%	0%	0%
Fognature e depurazione	0,45	60,95	110,40	0,00	3,60	175,40	1,7%	0%	35%	63%	0%	2%	0%	5%	5%
Ambiente	24,62	45,25	175,87	0,00	14,81	260,56	2,5%	9%	17%	67%	0%	6%	1%	3%	8%
Smaltimento dei Rifiuti	6,69	-	39,67	0,00	68,86	115,22	1,1%	6%	0%	34%	0%	60%	0%	0%	2%
Altri interventi igienico sanitari	-	-	37,72	0,00	21,63	59,35	0,6%	0%	0%	64%	0%	36%	0%	0%	2%
Lavoro	-	0,43	8,71	1,45	0,00	10,59	0,1%	0%	4%	82%	14%	0%	0%	0%	0%
Previdenza e Integrazioni	1.729,93	-	-	0,00	0,00	1.729,93	16,9%	100%	0%	0%	0%	0%	46%	0%	0%
Altri trasporti	149,59	168,90	296,36	358,79	273,16	1.246,80	12,2%	12%	14%	24%	29%	22%	4%	13%	13%
Viabilita'	88,82	0,00	424,73	1,78	45,39	560,73	5,5%	16%	0%	76%	0%	8%	2%	0%	19%
Telecomunicazioni	0,27	-	-	78,89	0,00	79,16	0,8%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%
Agricoltura	14,52	35,70	79,02	0,00	27,12	156,36	1,5%	9%	23%	51%	0%	17%	0%	3%	4%
Pesca marittima e Acquicoltura	-	-	-	0,00	0,00	-	0,0%						0%	0%	0%
Turismo	0,16	26,32	16,97	0,00	1,31	44,76	0,4%	0%	59%	38%	0%	3%	0%	2%	1%
Commercio	0,13	3,64	20,21	0,00	12,67	36,65	0,4%	0%	10%	55%	0%	35%	0%	0%	1%
Industria e Artigianato	671,52	9,16	33,23	164,08	13,34	891,35	8,7%	75%	1%	4%	18%	1%	18%	1%	1%
Energia	0,03	567,31	3,12	281,83	24,94	877,23	8,6%	0%	65%	0%	32%	3%	0%	42%	0%
Altre opere pubbliche	-	51,88	-	0,00	16,57	68,45	0,7%	0%	76%	0%	0%	24%	0%	4%	0%
Altre in campo economico	56,80	0,09	44,02	1214,87	60,93	1.376,72	13,4%	4%	0%	3%	88%	4%	2%	0%	2%
Oneri non ripartibili	-	41,06	-	0,00	0,00	41,06	0,4%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	3%	0%
TOTALE SETTORI	3.737,64	1.344,74	2.253,21	2.103,61	803,18	10.242,37	100,0%	36%	13%	22%	21%	8%	100%	100%	100%

SPESA CORRENTE PER SOGGETTO EROGATORE valore medio anni 2006-2010																	
SETTORE	AC	AR	AL	IPN	IPL	Totale voce di spesa	Totale voce di spesa /totale settori	SPESA AC / totale voce di spesa	SPESA AR / totale voce di spesa	SPESA AL / totale voce di spesa	SPESA IPN / totale voce di spesa	SPESA IPL / totale voce di spesa	spesa AC per voce/tot spesa AC (val. %)	spesa AR per voce/tot spesa AR (val. %)	spesa AL per voce/tot spesa AL (val. %)	spesa IPN per voce/tot spesa IPN (val. %)	spesa IPL per voce/tot spesa IPL (val. %)
Amministrazione Generale	4.042,47	453,83	1.538,90	-	0,66	6.035,86	9,57%	67%	8%	25%	0%	0%	11,83%	4,64%	28,15%	0,00%	0,03%
Difesa	1.260,35	-	-	-	0,00	1.260,35	2,00%	100%	0%	0%	0%	0%	3,69%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Sicurezza pubblica	1.044,52	0,13	249,51	-	0,00	1.294,16	2,05%	81%	0%	19%	0%	0%	3,06%	0,00%	4,56%	0,00%	0,00%
Giustizia	742,74	-	20,26	-	0,00	763,00	1,21%	97%	0%	3%	0%	0%	2,17%	0,00%	0,37%	0,00%	0,00%
Istruzione	4.592,44	51,20	1.130,57	-	0,03	5.774,24	9,15%	80%	1%	20%	0%	0%	13,44%	0,52%	20,68%	0,00%	0,00%
Formazione	27,04	0,78	5,55	-	10,23	43,60	0,07%	62%	2%	13%	0%	23%	0,08%	0,01%	0,10%	0,00%	0,46%
Ricerca e Sviluppo (R. & S.)	84,48	7,82	-	-	46,37	138,67	0,22%	61%	6%	0%	0%	33%	0,25%	0,08%	0,00%	0,00%	2,06%
Cultura e servizi ricreativi	468,46	17,33	97,47	-	16,86	600,13	0,95%	78%	3%	16%	0%	3%	1,37%	0,18%	1,78%	0,00%	0,75%
Edilizia abitativa e urbanistica	28,05	0,59	65,39	0,98	84,12	179,14	0,28%	16%	0%	37%	1%	47%	0,08%	0,01%	1,20%	0,01%	3,74%
Sanita'	58,60	8.359,38	2,07	-	202,07	8.622,12	13,67%	1%	97%	0%	0%	2%	0,17%	85,41%	0,04%	0,00%	8,99%
Interventi in campo sociale	3.194,12	34,22	354,17	-	12,31	3.594,81	5,70%	89%	1%	10%	0%	0%	9,34%	0,35%	6,48%	0,00%	0,55%
Acqua	3,00	-	0,02	7,07	281,09	291,18	0,46%	1%	0%	0%	2%	97%	0,01%	0,00%	0,00%	0,06%	12,50%
Fognature e depurazione	0,25	99,56	130,74	-	14,42	244,97	0,39%	0%	41%	53%	0%	6%	0,00%	1,02%	2,39%	0,00%	0,64%
Ambiente	35,78	85,93	112,86	-	110,19	344,76	0,55%	10%	25%	33%	0%	32%	0,10%	0,88%	2,06%	0,00%	4,90%
Smaltimento dei Rifiuti	0,30	-	820,03	-	395,79	1.216,13	1,93%	0%	0%	67%	0%	33%	0,00%	0,00%	15,00%	0,00%	17,60%
Altri interventi igienico sanitari	-	-	41,53	-	50,52	92,06	0,15%	0%	0%	45%	0%	55%	0,00%	0,00%	0,76%	0,00%	2,25%
Lavoro	-	16,64	54,61	8,22	0,14	79,62	0,13%	0%	21%	69%	10%	0%	0,00%	0,17%	1,00%	0,07%	0,01%
Previdenza e Integrazioni	17.117,27	-	-	-	0,00	17.117,27	27,14%	100%	0%	0%	0%	0%	50,08%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Altri trasporti	309,44	399,05	420,94	809,99	743,55	2.682,97	4,25%	12%	15%	16%	30%	28%	0,91%	4,08%	7,70%	7,11%	33,07%
Viabilita'	57,80	-	239,18	19,21	73,82	390,01	0,62%	15%	0%	61%	5%	19%	0,17%	0,00%	4,38%	0,17%	3,28%
Telecomunicazioni	45,16	7,91	-	601,17	0,00	654,24	1,04%	7%	1%	0%	92%	0%	0,13%	0,08%	0,00%	5,28%	0,00%
Agricoltura	22,52	9,19	21,27	-	37,37	90,34	0,14%	25%	10%	24%	0%	41%	0,07%	0,09%	0,39%	0,00%	1,66%
Pesca marittima e Acquicoltura	-	-	-	-	0,00	-	0,00%						0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Turismo	0,03	31,29	23,34	-	1,39	56,04	0,09%	0%	56%	42%	0%	2%	0,00%	0,32%	0,43%	0,00%	0,06%
Commercio	2,01	2,70	81,32	-	14,24	100,27	0,16%	2%	3%	81%	0%	14%	0,01%	0,03%	1,49%	0,00%	0,63%
Industria e Artigianato	35,52	1,03	11,19	1.783,09	29,54	1.860,37	2,95%	2%	0%	1%	96%	2%	0,10%	0,01%	0,20%	15,65%	1,31%
Energia	0,65	0,40	0,92	7.014,96	23,53	7.040,47	11,16%	0%	0%	0%	100%	0%	0,00%	0,00%	0,02%	61,55%	1,05%
Altre opere pubbliche	-	4,69	-	-	31,53	36,22	0,06%	0%	13%	0%	0%	87%	0,00%	0,05%	0,00%	0,00%	1,40%
Altre in campo economico	40,51	0,41	44,94	1.151,58	68,56	1.306,00	2,07%	3%	0%	3%	88%	5%	0,12%	0,00%	0,82%	10,10%	3,05%
Oneri non ripartibili	966,50	202,97	-	-	0,11	1.169,58	1,85%	83%	17%	0%	0%	0%	2,83%	2,07%	0,00%	0,00%	0,00%
TOTALE SETTORI	34.180,00	9.787,07	5.466,79	11.396,28	2.248,44	63.078,58	100,00%	54%	16%	9%	18%	4%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%