

Finanza Locale Monitor

Direzione Studi e Ricerche

Ottobre 2021

Finanza Locale Monitor

I fondi europei nel quadro finanziario pluriennale per la programmazione 2021-2027

A fine giugno 2021 è stato approvato il Multiannual Financial Framework (MFF) per il periodo 2021-27, che stabilisce il quadro strategico comune e gli obiettivi tematici sui quali concentrarsi, oltre a definire le regole di programmazione e funzionamento. Il MFF 2021-2027 ammonta a 1.074 miliardi a prezzi 2018, in linea con quelli dei precedenti cicli di programmazione, poco al di sopra dell'1% del PIL dei Paesi UE. Le risorse per le politiche di coesione continuano a rappresentare la più importante voce di spesa ma risultano in flessione rispetto alle programmazioni precedenti anche perché, di fatto, su questo capitolo si sono concentrate le risorse aggiuntive del programma Next Generation EU. Il nuovo ciclo di programmazione prevede un aumento delle risorse messe a disposizione dell'Italia: i fondi assegnati superano i 42 miliardi di euro e, con il cofinanziamento nazionale, le risorse disponibili arrivano complessivamente a 82 miliardi di euro. Due terzi delle risorse complessive (53,5 miliardi) sono destinati alle regioni meno sviluppate, mentre i 27,4 miliardi restanti si suddividono tra le regioni più sviluppate e quelle in transizione. Rispetto alla vecchia programmazione tutte le regioni hanno guadagnato risorse. In alcuni casi l'incremento è più marcato: in particolare Abruzzo, Sardegna e Molise hanno più che raddoppiato le risorse a loro disposizione. Rimane il tema della capacità di spesa effettiva di queste risorse: le regole europee prevedono infatti che, se non si spendono i fondi messi a disposizione entro un periodo stabilito, questi vengano disimpegnati. Nel nuovo ciclo i termini si accorciano inoltre di un anno: si torna infatti alla regola del "n+2", ovvero entro 2 anni dalla fine del settennato, rispetto a "n+3" del ciclo 2014-2020. I dati sull'attuazione del precedente periodo di programmazione indicano le difficoltà di programmazione e spesa: al 30 aprile 2021 rimangono oltre 10,5 miliardi di euro da impegnare entro il 2023. Serve inoltre indubbiamente uno sprint per spendere gli oltre 26 miliardi di euro che al 30 aprile non risultavano ancora pagati.

Gli investimenti pubblici: un'analisi a partire dai dati dei Conti Pubblici Territoriali

Tra il 2009 e il 2018 gli investimenti pubblici rilevati dai CPT si sono ridotti di oltre 17 miliardi, con un dimezzamento del livello di spesa complessivo nel giro di un decennio. La riduzione della spesa per investimenti si è concentrata soprattutto sulle Amministrazioni territoriali: dei 17 miliardi di spesa persi, quasi 13 miliardi hanno riguardato le Amministrazioni locali. La riduzione della spesa effettuata dalle Amministrazioni locali ha interessato tutti i territori, con l'eccezione dell'Abruzzo. La provincia autonoma di Bolzano mostra una sostanziale stabilità nel confronto 2009-2018, mentre i cali più marcati si sono osservati nel Lazio (-1,6 miliardi di euro, che in termini reali è pari a una riduzione del 75%) e in Valle d'Aosta (-78% in termini reali). Per quanto riguarda i settori di spesa, la riduzione degli investimenti pubblici è stata piuttosto generalizzata, risparmiando solo i comparti Lavoro ed Energia. I settori nei quali invece le contrazioni della spesa per investimenti sono state più ampie sono la Viabilità, la Sanità, l'Amministrazione generale, l'Ambiente, la Sicurezza pubblica e la Previdenza. I dati riferiti agli ultimi anni evidenziano una svolta: nel 2019 la spesa delle Amministrazioni pubbliche per investimenti è cresciuta ma non tutti i territori sono stati interessati in egual misura dalla ripresa. Nel Mezzogiorno, ad eccezione della Basilicata, la ripresa è stata più contenuta, e in alcuni casi (Campania, Abruzzo e Molise) ancora non si è verificata. Contributo importante alla spesa per investimenti è quello delle imprese pubbliche, locali e nazionali: le imprese partecipate hanno in parte sostituito gli investimenti mancati da parte delle Amministrazioni pubbliche negli ultimi anni e hanno dato una importante spinta alla ripresa del 2019, seppur con differenze territoriali significative.

Ottobre 2021

Nota Trimestrale

Direzione Studi e Ricerche

Industry and Banking Research

Laura Campanini
Economista

Ha collaborato:
Ref. Ricerche

Fedele de Novellis

Valentina Ferraris

Indice

I fondi europei nel quadro finanziario pluriennale per la programmazione 2021-2027 3

Il Multiannual Financial Framework per il periodo 2021-27	3
Le risorse per la politica di coesione nella programmazione 2021-27	8
La distribuzione delle risorse fra gli Stati membri	10
Priorità e scelte strategiche	12
La programmazione per l'Italia e l'accordo di partenariato	13
L'allocazione regionale delle risorse	14
L'utilizzo dei fondi della programmazione 2014-20: quanto manca all'obiettivo?	18

Gli investimenti pubblici: un'analisi a partire dai dati dei Conti Pubblici Territoriali 20

La storia recente: il calo degli investimenti negli anni Duemiladieci	20
Focus - Perché usare i dati CPT? Le differenze tra contabilità nazionale e dati CPT	22
Le tendenze degli investimenti sulla base dei CPT	23
La ripresa del 2019	27
La struttura della spesa per investimenti territoriali	30
Il ruolo delle imprese pubbliche	35

I fondi europei nel quadro finanziario pluriennale per la programmazione 2021-2027

Sebbene negli ultimi mesi l'interesse per la presentazione del Budget europeo sia stato concentrato sull'innovativo programma Next Generation EU (NGEU), introdotto nel corso del 2020 per far fronte alle ripercussioni della crisi economica indotta dalla pandemia da COVID-19, non meno rilevante risulta **la definizione delle risorse della parte "ordinaria" del Budget europeo, ovvero il Quadro finanziario pluriennale** (Multiannual Financial Framework, MFF) per il periodo 2021-27.

All'interno del MFF una quota rilevante è destinata alla politica di coesione: infatti i fondi strutturali rappresentano uno dei principali strumenti per la realizzazione della convergenza fra paesi e aree territoriali. La politica di coesione socioeconomica ha come obiettivo la riduzione dei divari di sviluppo tra i territori e la crescita equilibrata e sostenibile all'interno della UE. Di fatto è il principale strumento di cui si è dotata la UE per attenuare i divari territoriali al suo interno.

Il 2021 rappresenta un anno importante, dato che si completa la programmazione per il settennato a venire. **A fine giugno 2021 è stato approvato il nuovo Regolamento, che stabilisce il quadro strategico comune e gli obiettivi tematici sui quali concentrarsi, oltre a definire le regole di programmazione e funzionamento.**

In queste pagine proviamo a dare un quadro d'insieme della nuova programmazione dei fondi strutturali e delle risorse a disposizione dell'Italia per investimenti (cui andranno ad aggiungersi quelle già assegnate con il NGEU).

Il nuovo ciclo di programmazione prevede **un aumento delle risorse messe a disposizione del nostro Paese con i fondi strutturali**, per effetto del peggioramento relativo subito negli ultimi anni dall'economia italiana (e degli altri Stati meridionali) rispetto ad altre aree. Se nella passata programmazione l'Italia aveva beneficiato di 32,8 miliardi di euro, **nel nuovo ciclo i fondi assegnati al nostro Paese superano i 42 miliardi di euro.**

Questo incremento, sommandosi all'aumento della quota di cofinanziamento nazionale, comporta un incremento non trascurabile delle risorse a favore di programmi operativi, nazionali e regionali.

Va tuttavia anche ricordato che la dimensione quantitativa delle risorse disponibili non basta ad assicurarne gli effetti desiderati sull'economia. Basti pensare che a metà 2021 risulta ancora non spesa circa metà delle risorse della programmazione precedente. Si tratta di risorse che, se non venissero spese entro fine 2023, sarebbero disimpegnate (e quindi perse).

È un problema cronico sul quale si sta peraltro concentrando l'azione del Governo, considerando che l'insieme di risorse disponibili per i prossimi anni, grazie all'incremento derivante dagli stanziamenti del NGEU, ha decisamente innalzato gli obiettivi in termini di spesa complessiva per investimenti pubblici.

Il Multiannual Financial Framework per il periodo 2021-27

Il Multiannual Financial Framework (Quadro finanziario pluriennale) europeo rappresenta la cornice tradizionale entro la quale trovano applicazione le politiche di bilancio definite in sede UE.

Il bilancio della UE ha avuto tradizionalmente compiti in ambiti circoscritti, con un ammontare di risorse limitato. Per il periodo 2021-27, il Multiannual Financial Framework ammonta a 1.074 miliardi a prezzi 2018, linea con i precedenti cicli di programmazione, posizionandosi poco al di sopra dell'1% del PIL dei Paesi UE. Si tratta quindi di un bilancio "piccolo" in coerenza con il fatto che

le politiche fiscali europee sono strutturate sulla base della sovranità degli Stati membri, che mantengono quindi autonomia sulla struttura della spesa pubblica nazionale. La tradizione della politica di bilancio UE è stata difatti sempre quella di rivolgere le risorse verso quegli ambiti specifici che richiedono un elevato grado di coordinamento fra le politiche degli Stati membri, seguendo il principio di sussidiarietà rispetto alle politiche nazionali. **Tradizionalmente gli ambiti nei quali si sono concentrate le risorse europee sono stati la politica agricola e le politiche di coesione**. La prima con l'obiettivo di attenuare gli impatti dell'apertura dei mercati sulle aree rurali, la seconda con l'obiettivo di ridurre i divari di sviluppo territoriali, ampliatisi soprattutto a seguito dell'ingresso nella UE dei Paesi dell'Europa centro-orientale.

Il bilancio UE si è rivolto quindi storicamente soprattutto a questioni di carattere strutturale, affrontate anche adottando criteri di carattere perequativo, a vantaggio delle economie più arretrate dell'Unione.

Proprio per l'orizzonte temporale di medio termine (sette anni), il bilancio europeo non è d'altra parte idoneo ad affrontare problemi di natura congiunturale. Tuttavia, alla luce della fragilità rivelata dalle economie della UE negli ultimi quindici anni, e degli importanti compiti che dovranno essere assegnati alle politiche europee - si pensi soprattutto alla transizione ambientale - ci si sarebbe potuti attendere anche un ampliamento della dotazione del MFF, in modo da aprire alla prospettiva di un peso maggiore della politica di bilancio europea anche una volta superata l'emergenza della crisi del COVID-19.

Peraltro, anche dal punto di vista politico questo sembrava il momento buono, considerando l'uscita dalla UE del Regno Unito, che tradizionalmente ha sempre appoggiato la linea di una dimensione finanziaria molto ridotta del bilancio europeo.

Grazie ai fondi del NGEU, le risorse della politica di bilancio europea per i prossimi anni si portano su livelli superiori a quelli dei cicli di programmazione precedenti, ma l'incremento è di carattere una tantum. Di fatto, con l'introduzione del NGEU, un ampliamento del bilancio europeo è avvenuto, anche se per ora l'intervento adottato è di carattere circoscritto temporalmente. Si può dire che la parte innovativa della politica di bilancio europea (anche dal punto di vista delle modalità di finanziamento) sia stata per ora incorporata in uno strumento di carattere straordinario, mentre la parte ordinaria del bilancio ha risentito meno delle sollecitazioni indotte dalla crisi del COVID-19. Il NGEU, adottato con l'obiettivo di fornire una risposta agli effetti della pandemia, dispone di una dotazione finanziaria aggiuntiva (750 miliardi).

Nel complesso, dal punto di vista delle entrate la dimensione del MFF 2021-27 è in linea con quella dei cicli di programmazione precedenti. **Riguardo alle fonti di finanziamento, il MFF ha entrate distribuite uniformemente fra i Paesi, che versano una quota costante del rispettivo reddito nazionale lordo, o RNL (circa lo 0,7%).** In termini di incidenza pro-capite naturalmente questo comporta che le risorse provenienti dai Paesi più ricchi concorrano in misura maggiore al finanziamento del bilancio. Rispetto alla regola generale vi sono state comunque storicamente frequenti trattative, quando alcuni Paesi hanno contrattato dei ribassi delle quote nazionali. Questa posizione era stata sostenuta soprattutto dal Regno Unito, per cui dopo la Brexit si puntava a ridurre i "rebates" nazionali; tuttavia, nel corso delle trattative per il MFF e il NGEU, nuovi ribassi sono stati accordati ai paesi cosiddetti "frugali".

La parte restante delle risorse proprie della UE è finanziata attraverso dazi e una compartecipazione all'Iva.

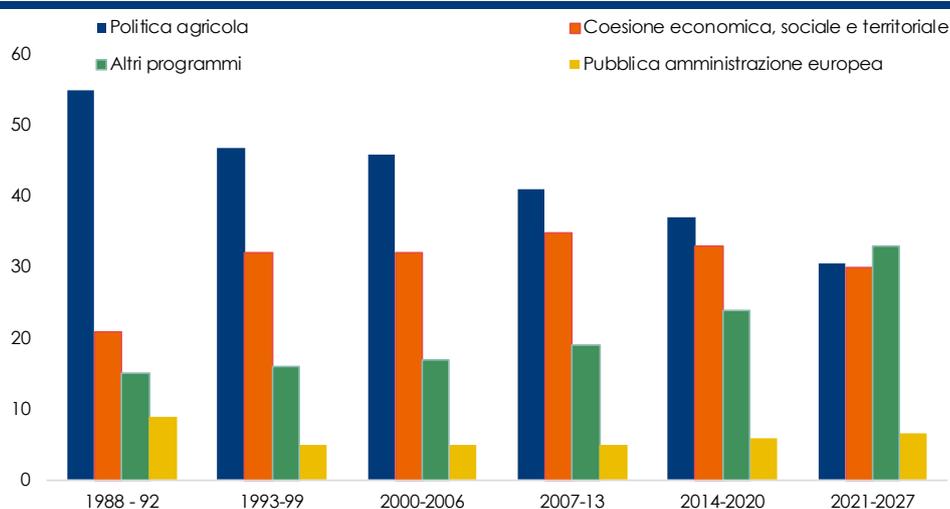
Dal 1° gennaio 2021 fra le risorse proprie della UE è stato introdotto un contributo nazionale basato sulla quantità di rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati prodotti da ciascun Paese: una misura adeguata quindi a stimolare l'aumento del tasso di riciclo della plastica. Al peso dei

rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati sarà applicata un'aliquota uniforme di prelievo di 0,80 euro per chilogrammo.

È poi in corso una fase di introduzione di altre risorse proprie della UE, che restano però fuori dall'ambito del finanziamento del MFF, essendo finalizzate al rimborso nei prossimi anni dei titoli emessi per finanziare il NGEU.

Pur mantenendo la dimensione finanziaria dei precedenti cicli di programmazione, il MFF ha comunque recepito nella sua struttura alcuni cambiamenti significativi: l'enfasi sulle politiche agricole e di convergenza, che aveva ispirato i precedenti cicli di programmazione, si è attenuata a favore di programmi di carattere maggiormente trasversale, **tra i quali l'innovazione, la gestione di flussi migratori, la sicurezza e la politica estera.**

Peso relativo dei principali comparti della spesa della UE (incidenza % sul totale della spesa)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Commissione UE

Di fatto le politiche di coesione, che puntavano a ridurre i divari territoriali all'interno della UE, erano divenute il perno della politica europea nella fase di ingresso dei Paesi dell'Europa dell'est nella UE, accompagnata peraltro da un percorso di riduzione del peso del settore agricolo nell'economia di questi Paesi. A oltre quindici anni dall'allargamento, i divari in termini di sviluppo si sono attenuati, in parte perché i Paesi dell'Europa dell'est hanno registrato tassi di crescita vivaci, e in parte perché alcuni Paesi membri tradizionali hanno subito un arretramento significativo (soprattutto Grecia e Italia). Di fatto, la convergenza in Europa non è stata un processo asimmetrico, guidato cioè dal solo "catching up" da parte dei Paesi nuovi entranti, ma ha visto anche una riduzione del reddito pro-capite di alcuni Paesi più avanzati.

La programmazione del 2021-27 ha dovuto quindi affrontare un problema politico di non poco conto, in quanto sono state ridimensionate le risorse destinate alle economie dell'Europa orientale; come illustrato nel seguito, le risorse per la coesione dirette alle economie dell'Europa centro-orientale nel periodo 2021-27 restano all'incirca invariate in termini nominali nella maggior parte dei casi (ad eccezione di Romania e Bulgaria, dove aumentano ancora) ma si contraggono in termini reali e in quota di PIL. Queste economie negli ultimi anni, pur avendo ricevuto ampi trasferimenti netti dalla UE, hanno visto crescere al proprio interno il peso di partiti politici fortemente euroscettici.

La risalita delle forze antieuropeiste rappresenta un tema importante anche per i prossimi anni. Difatti non sono ancora evidenti le conseguenze che la recessione indotta dalla pandemia potrà determinare sugli equilibri politici dei diversi Paesi; tuttavia, la crisi ha avuto risvolti pesanti in termini di disagio sociale e questo potrebbe poi riflettersi in termini di pressioni dell'opinione pubblica verso i Governi. Molti Paesi potranno incontrare difficoltà una volta che saranno ripristinati i vincoli europei sui saldi di finanza pubblica, e questo renderà quindi complessa la gestione delle relazioni con gli Stati membri.

Guardando alla struttura del MFF, le principali caratteristiche della programmazione 2021-27 sono rappresentate dal fatto di deviare dai target tradizionali per muoversi maggiormente verso obiettivi trasversali. Inoltre, l'intera logica del MFF è quella di assecondare investimenti negli ambiti dell'ambiente e della digitalizzazione. Gli importi dei diversi programmi sono riportati nella tavola che segue; alle risorse del MFF sono accostati gli stanziamenti introdotti con il NGEU.

Nel primo capitolo, **"Mercato unico, innovazione e digitale"**, sono concentrate le voci attraverso cui si intendono stimolare la crescita e la produttività, in particolare attraverso il finanziamento delle spese in Ricerca, con una dotazione di **76,4 miliardi** al programma Horizon Europe. Vi è una dotazione di 2,8 miliardi all'InvestEU Fund (di fatto la prosecuzione del cosiddetto "Piano Juncker"), che mobilita risorse pubbliche e private su progetti europei. Il programma Europa digitale è dedicato alla digitalizzazione e in particolare alla cyber-sicurezza. Vi sono poi le Connecting Europe Facility dedicate ai Trasporti, all'Energia e al Digitale, con dotazioni, rispettivamente, di 11,4, 5,2 e 1,8 miliardi, finalizzati a finanziare infrastrutture per migliorare le connessioni fra i Paesi UE. Infine, vi sono risorse significative destinate al programma spaziale europeo (13 miliardi).

Il secondo capitolo si riferisce alle **politiche di coesione**, sulle quali ci soffermiamo più diffusamente nel seguito. In particolare, appare significativo che sia questo il capitolo nel quale sono concentrate le risorse aggiuntive del NGEU, che per l'appunto è presentato nella logica delle politiche europee come un programma di sostegno ai Paesi in crisi (con risorse rilevanti a favore di Italia e Spagna).

Le **"Risorse naturali e ambiente" hanno una dotazione di ben 356 miliardi**. Di questi, le politiche agricole (che in passato erano l'asse più importante della politica di bilancio dell'UE) assorbono 258 miliardi.

I tre capitoli "minori" sono quello della "Migrazione e gestione delle frontiere" (con una dotazione di 23 miliardi di euro), **della "Sicurezza e difesa"** (13 miliardi) **e dei "Rapporti di vicinato e resto del mondo"** (98,4 miliardi).

Struttura del bilancio UE 2021-27 e del NGEU, principali aree di spesa (mln di euro, a prezzi 2018)

	Bilancio 2021-2027	Next Generation EU	Totale
Mercato unico, innovazione e digitale	132,8	10,6	143,4
1 Ricerca e innovazione	83,2	5,0	
2 Investimenti Strategici Europei	29,4	5,6	
3 Mercato Unico	5,9		
4 Spazio	13,5		
Coesione, resilienza e valori	377,8	721,9	1.099,7
5 Sviluppo Regionale e Coesione	243,1	47,5	
6 Ripresa e Resilienza	18,6	672,5	
7 Coesione Sociale e Valori	115,8	1,9	
Risorse naturali e ambiente	356,4	17,5	373,9
8 Politica Agricola e marittima	342,9	7,5	
9 Azione per il clima e l'ambiente	12,8	10,0	
Migrazione e gestione delle frontiere	22,7		22,7
10 Migrazioni	9,8		
11 Gestione delle frontiere	12,7		
Sicurezza e difesa	13,2		13,2
12 Sicurezza	4,1		
13 Difesa	8,5		
Rapporti di vicinato e resto del mondo	98,4		98,4
14 Azioni esterne	85,3		
15 Assistenza pre-accesso	12,6		
Pubblica amministrazione europea	73,1		73,1
Pubblica amministrazione europea	73,1		
Totale	1.074,4	750,0	1.824,4

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Commissione UE

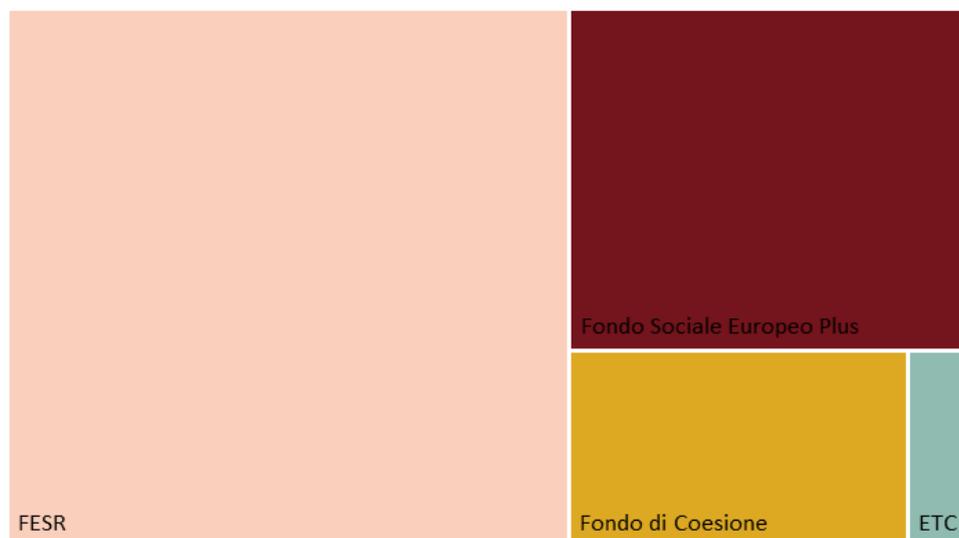
Struttura del bilancio UE 2021-27 e del NGEU, principali programmi di spesa (mln di euro, a prezzi 2018)

	Bilancio 2021-2027	Next Generation EU	Totale
1 Mercato unico, innovazione e digitale	132,8	10,6	143,4
Horizon Europe	76,4	5,0	
ITER	5,0		
Invest EU	2,8	5,6	
CEF Trasporti	11,4		
CEF Energia	5,2		
CEF Digitale	1,8		
Europa digitale	6,8		
Programma Mercato Unico	3,8		
Programma Spaziale europeo	13,2		
2 Coesione, resilienza e valori	377,8	721,9	1.099,7
Politiche di coesione e ReactEu	330,2	47,5	
Recovery and Resilience Facility (RRF) e ReactEu	0,8	672,5	
Costi di finanziamento del NGEU	12,9		
Erasmus+	21,2		
RescEu	1,1	1,9	
EU Health Program	1,7		
Creative Europe	1,6		
Justice, Rights and Values Fund	0,8		
3 Risorse naturali e ambiente	356,4	17,5	373,9
Politica Agricola Comunitaria	336,4	7,5	
di cui: European Agricultural Guarantee Fund	258,6		
Europ. Agricultural Fund for Rural Development	77,9	7,5	
LIFE	4,8		
Just Transition Fund	7,5	10,0	
4 Migrazione e gestione delle frontiere	22,7		22,7
Asylum and Migration Fund	8,7		
Integrated Border Management Fund	5,5		
European Border and Coast Guard	5,1		
5 Sicurezza e difesa	13,2		13,2
Internal Security Fund	1,7		
Nuclear Decommissioning	1,0		
European Defence Fund	7,0		
Military Mobility	1,5		
6 Rapporti di vicinato e resto del mondo	98,4		98,4
Vicinato, Sviluppo e Cooperazione internazionale	70,8		
Politica estera e di sicurezza comune	2,4		
Overseas countries	0,4		
Assistenza pre-accesso	12,6		
Aiuti umanitari	9,8		
7 Pubblica amministrazione europea	73,1		
Totale	1.074,4	750,0	1.824,4

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Commissione UE

Le risorse per la politica di coesione nella programmazione 2021-27

Nonostante la flessione, le risorse per le politiche di coesione continuano a rappresentare la più importante voce di spesa: circa un terzo delle risorse del MFF è destinato alla politica di coesione, finanziando i fondi strutturali che ne rappresentano lo strumento di attuazione. A prezzi correnti, la politica di coesione ha una dote di 373 miliardi di euro; di questi, la maggior parte (217 miliardi) sono destinati al Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), mentre agli altri fondi strutturali (Fondo Sociale Europeo Plus e Fondo di Coesione) vanno rispettivamente 99 e 48 miliardi di euro per il periodo 2021-2027.

Risorse per la politica di coesione 2021-2027 (miliardi di euro, prezzi correnti)

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Commissione UE

Il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (European Regional Development Fund) **ha come obiettivo il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale all'interno dell'Unione**, riducendo le disparità tra regioni e sostenendo la piena integrazione delle regioni meno sviluppate nel mercato interno UE. Il raggiungimento di tali obiettivi è perseguito attraverso la partecipazione all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo e alla riconversione delle regioni industriali in declino, anche promuovendo lo sviluppo sostenibile e affrontando le sfide ambientali.

Il fondo fornisce un sostegno agli investimenti, in particolare per l'innovazione e la ricerca, la transizione digitale, l'ambiente e l'economia a zero emissioni, e sostiene gli investimenti produttivi delle PMI che ne rafforzino competitività e crescita sostenibile. Intende affrontare anche i problemi economici, ambientali e sociali delle aree urbane. **La maggioranza delle risorse del FESR sono concentrate sulla crescita sostenibile e la green economy.** Viene finanziato dal FESR anche il programma Interreg, per promuovere progetti transfrontalieri aventi lo scopo di aiutare le regioni di frontiera a sviluppare il loro potenziale economico.

Il Fondo di Coesione (Cohesion Fund) ha anch'esso l'obiettivo di promuovere la coesione, offrendo sostegno agli investimenti dei paesi più svantaggiati, con un reddito nazionale lordo (RNL) inferiore al 90% della media europea. Il focus è sugli investimenti ambientali capital-intensive e su quelli nei trasporti. Le regioni italiane non sono interessate dal Fondo di Coesione.

Il Fondo sociale europeo Plus (European Social Fund Plus) sostiene progetti in materia di occupazione e capitale umano, con l'obiettivo di promuovere una UE più sociale ed inclusiva, attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, che mira a creare diritti nuovi e più efficaci. I principi sui quali si basa il pilastro sono raggruppabili in tre categorie principali: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; protezione sociale ed inclusione; condizioni di lavoro eque.

Il Fondo Sociale Europeo Plus accorpa fondi e programmi che nella programmazione precedente (2014-2020) erano separati, ovvero il Fondo Sociale Europeo, la Garanzia Giovani (o iniziativa a favore dell'occupazione giovanile), il Fondo di aiuti europei agli indigenti, il programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EAS) e il Programma salute.

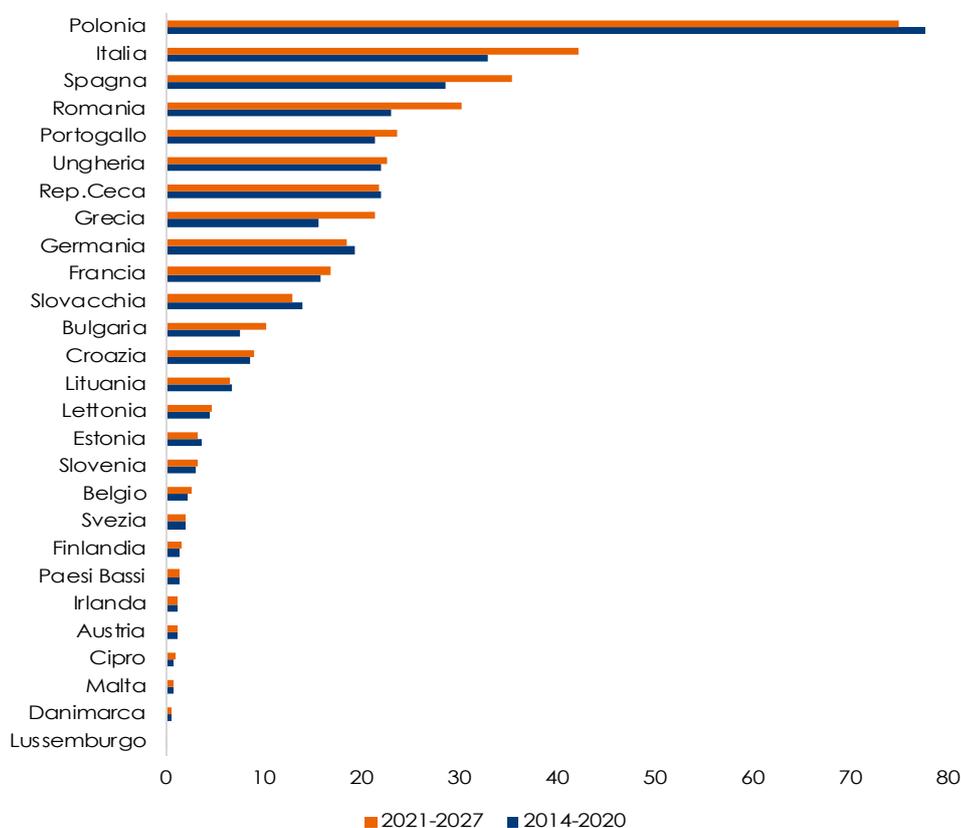
Il fondo sostiene gli investimenti in istruzione, formazione e diretti a garantire in generale qualifiche e occupazioni di buona qualità ai giovani; gli investimenti nel rafforzamento delle capacità e a garanzia di condizioni eque di lavoro anche mediante cooperazione transnazionale. Promuove inoltre la mobilità lavorativa; sostiene l'innovazione sociale; combatte la povertà infantile e fornisce sostegno ai più vulnerabili, anche fornendo cibo e assistenza materiale di base agli indigenti.

La distribuzione delle risorse fra gli Stati membri

L'assegnazione delle risorse della politica di coesione tra gli Stati membri tiene conto del loro grado di sviluppo. Con la programmazione 2021-2027 si introduce un nuovo metodo di assegnazione dei fondi UE che si basa sulla cosiddetta "formula di Berlino", adottata dal Consiglio europeo nel 1999: **si prevedono metodi di calcolo diversi per le tre diverse categorie di regioni (regioni meno sviluppate, in transizione e più sviluppate) e si tiene conto del divario tra il PIL pro capite di una regione e la media europea, ma anche di disoccupazione, densità della popolazione e, per le regioni più avanzate, del livello di istruzione.** Tale metodologia vuole considerare la prosperità regionale ma anche riflettere i nodi economici, sociali e territoriali. L'obiettivo di fondo è rispecchiare più fedelmente l'evoluzione delle disparità socioeconomiche, continuare a destinare risorse alle regioni che devono recuperare i ritardi di sviluppo, concentrare i fondi sugli Stati meno sviluppati rafforzando anche il sostegno alle regioni in transizione industriale.

Al criterio del **PIL pro capite** (che resta la base prevalente di riferimento, con un peso dell'81%), se ne aggiungono altri tre. Il primo è rappresentato dalle **condizioni del mercato del lavoro** (che pesa complessivamente il 15% nella formula e tiene conto della disoccupazione e in particolare di quella giovanile); poi ci sono **i cambiamenti climatici** (che pesano l'1% e sono misurati dalle emissioni di gas a effetto serra in settori non compresi nel sistema di scambio delle quote di emissione); infine **l'immigrazione** (con un peso del 3%, valutata in base all'immigrazione netta di cittadini non comunitari).

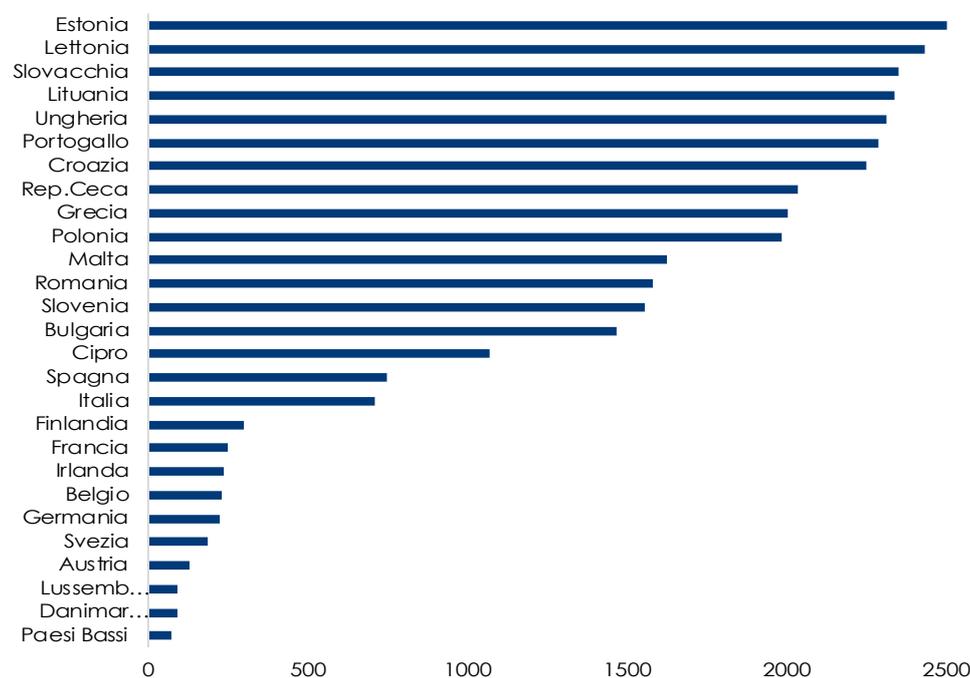
Il nuovo metodo comporta una redistribuzione dei fondi dagli Stati dell'Est Europa, che negli ultimi anni hanno sperimentato una crescita notevole, verso quelli meridionali (Spagna, Portogallo, Italia, Grecia). Se si confrontano le risorse (a prezzi correnti) assegnate dalla politica di coesione ai singoli Stati membri, si osserva come **i paesi meridionali complessivamente ricevano, dalla programmazione 2021-2027, 24 miliardi in più rispetto a quanto ricevuto nella programmazione precedente, mentre Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia perdano, complessivamente, quasi 3,9 miliardi di euro rispetto agli stanziamenti della programmazione 2014-2020.**

Fondi strutturali a disposizione dei Paesi: confronto tra cicli di programmazione (miliardi di euro, prezzi correnti)


Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Commissione UE

Nonostante tale redistribuzione, la Polonia resta il maggior beneficiario delle politiche di coesione, con uno stanziamento pari a oltre 75 miliardi di euro per il settennato 2021-27. Italia e Spagna seguono, rispettivamente, con 42 e 35 miliardi di euro. La graduatoria dei Paesi in base agli stanziamenti non muta molto rispetto a quella della precedente programmazione, con alcune piccole eccezioni a favore della Grecia e della Bulgaria, che guadagnano qualche posizione.

Naturalmente la graduatoria degli stanziamenti a valori assoluti risente delle diverse dimensioni degli Stati membri. In termini pro capite, i Paesi che ricevono maggiori risorse dalla politica di coesione sono le repubbliche baltiche (Estonia, Lettonia e Lituania) e la Slovacchia, e in generale tutti gli Stati dell'Est Europa, oltre a Grecia, Portogallo e Malta. Per ogni abitante, l'Italia riceverà, nell'arco dei sette anni di programmazione, 710 euro (la media europea, escludendo le risorse per i programmi comuni, come l'assistenza tecnica, o i programmi di cooperazione, è di 826 euro).

Risorse pro capite dai fondi strutturali, programmazione 2021-2027 (euro per abitante, prezzi correnti)

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Commissione UE

Priorità e scelte strategiche

La politica di coesione per il periodo 2021-2027 intende concentrarsi su cinque obiettivi strategici:

- un'Europa più intelligente e competitiva, mediante l'innovazione, la digitalizzazione, la trasformazione economica e il sostegno alle piccole imprese;
- un'Europa più verde e in transizione verso un'economia priva di emissioni di carbonio, grazie agli investimenti nella transizione energetica, nelle energie rinnovabili e nella lotta ai cambiamenti climatici;
- un'Europa più connessa, dotata di reti digitali e di trasporto strategiche;
- un'Europa più sociale, che raggiunga risultati concreti riguardo al pilastro europeo dei diritti sociali e sostenga l'occupazione di qualità, le competenze professionali, l'inclusione sociale e un equo accesso alla sanità;
- un'Europa più vicina ai cittadini, che promuova strategie di sviluppo sostenibile gestite a livello locale e che tenga conto di tutti i tipi di territorio.

La maggior parte degli investimenti del FESR e del Fondo di Coesione sarà concentrata sui due primi obiettivi. In particolare, gli investimenti a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo di coesione dovrebbero contribuire a conseguire l'obiettivo - comune all'intero bilancio dell'Unione - di contribuire almeno con il 25% dell'intera spesa UE all'azione per il clima. Il FSE+, invece, si concentrerà soprattutto sul quarto obiettivo (un'Europa più sociale).

Per quanto riguarda le scelte strategiche, si rileva innanzitutto la **decisione della Commissione di focalizzare le risorse su pochi obiettivi** (nella precedente programmazione si trattava invece di 11 obiettivi tematici), ma di continuare a investire su tutte le regioni, anche se le risorse sono concentrate soprattutto su quelle meno sviluppate o in transizione. La ripartizione delle risorse

sugli obiettivi politici sarà fatta a livello nazionale e non più a livello regionale, in modo da consentire una maggiore flessibilità dei diversi programmi.

Vengono accentuate maggiormente la responsabilità e la gestione a livello locale, mediante un aumento del tasso di cofinanziamento, ovvero della quota di finanziamento a carico del singolo Paese, per il principio di addizionalità. Secondo la Commissione, questo accresce il coinvolgimento sui progetti.

Un'altra scelta strategica è **la riduzione di regole e controlli** per le imprese beneficiarie dei finanziamenti e l'aumento della flessibilità nell'uso dei fondi. Si prevedono opzioni semplificate in materia di costi; le imprese non hanno necessità di presentare le singole fatture e buste paga per essere rimborsate ma possono ricorrere a costi fissi e stime per alcune voci di spesa (personale, locazione, assicurazioni), e i rimborsi possono essere ottenuti in base ai risultati raggiunti. Si estende poi il principio dell'audit unico per le piccole imprese, che saranno soggette ad un unico controllo contabile.

La Commissione inoltre propone un corpus unico di norme per i 7 fondi europei in regime di gestione concorrente (oltre ai fondi strutturali, anche Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, Fondo asilo e migrazione, Fondo sicurezza interna e strumento per la gestione delle frontiere e dei visti).

Si propone inoltre un riesame intermedio dei progetti in corso, per eventualmente riprogrammare l'ultimo biennio, trasferendo le risorse da una voce prioritaria all'altra, nel contesto dei fondi UE, senza necessità di approvazione della Commissione. La soglia per tali trasferimenti è del 5% del bilancio stanziato per voce prioritaria.

Per quanto riguarda i tempi di realizzazione dei programmi, si prevede un ritorno alla regola "n+2" (anni) che sostituisce la regola "n+3" applicabile nel periodo 2014-2020: il termine per impegnare i fondi è quindi il 2029 (due anni dopo la fine del periodo di programmazione). Qualora degli importi stanziati per un programma non vengano reclamati da uno Stato membro e alla Commissione non arrivino fatture a copertura dell'importo richiesto entro il lasso di tempo definito, si attua il disimpegno di tale importo, che ritorna nel bilancio dell'UE e non è più a disposizione del programma.

La programmazione per l'Italia e l'accordo di partenariato

A livello nazionale, il quadro strategico della programmazione, così come l'allocazione per programmi e territori, viene deciso in un accordo di partenariato sottoscritto dal Governo e dalla Commissione europea. Al momento è stata presentata una bozza di accordo di partenariato che dovrebbe essere approvata entro la fine dell'estate.

Le risorse dei fondi strutturali relative ai programmi da attuare sul territorio italiano ammontano a 82 miliardi di euro, di cui 1,2 miliardi sono relativi al Just Transition Fund (JTF), che per 680 milioni è parte del pacchetto del Next Generation EU (la restante quota è finanziata con il bilancio pluriennale). Di questi 82 miliardi di euro complessivamente a disposizione, 42 sono gli stanziamenti dei fondi europei, mentre la parte restante (39,8 miliardi di euro) sono il contributo nazionale. Si osserva come la quota di cofinanziamento, pari a circa il 49%, sia ben superiore a quella rilevata per la programmazione 2014-2020 (pari al 33% per i fondi strutturali FSE e FESR). Il cofinanziamento degli interventi a valere sui fondi europei è stato regolamentato con la Legge di Bilancio 2021 (L.178/2020), finanziando il Fondo di rotazione che coprirà integralmente il cofinanziamento degli interventi a titolarità dei Ministeri e il 70% degli interventi gestiti dalle regioni e dalle province autonome (che dovranno assicurare il restante 30%).

Il nodo più delicato nella negoziazione dell'accordo di partenariato è la ripartizione delle risorse tra le regioni per finanziare i programmi operativi regionali (POR) e la quota da destinare ai programmi nazionali (PON), che sono invece gestiti dai ministeri. In alcuni casi i PON hanno avuto in passato risultati deludenti, con bassi tassi di utilizzo dei fondi. Rispetto alla programmazione 2014-2020 il numero di PON è stato ridotto, da 12 a 8. Inoltre, nel corso della negoziazione è stata diminuita la dotazione finanziaria. **Attualmente ai PON vanno 24,7 miliardi di euro, ai quali si aggiungono le risorse (1,2 miliardi) del Just Transition Fund a favore di progetti di decarbonizzazione delle aree di Taranto e del Sulcis, mentre la parte del leone la fanno i POR, gestiti dalle regioni, ai quali va il 70% delle risorse.**

La ragione della scelta di ridurre i PON è quella di mantenere e potenziare le migliori esperienze del ciclo precedente di programmazione, ma con l'obiettivo anche di introdurre nuove iniziative, come il PON Salute, che dovrebbe contribuire a ridurre i deficit della sanità meridionale. Il PON Salute ha una dotazione finanziaria di 625 milioni di euro a favore delle regioni meno sviluppate, con l'obiettivo di superare le disparità territoriali e sociali attraverso il contrasto alla povertà sanitaria e il rafforzamento della medicina di genere e della prevenzione tra le fasce più disagiate. Gli altri PON previsti nell'accordo per la programmazione 2021-2027 sono: il PON Innovazione, ricerca, competitività per la transizione verde e digitale (con dotazione di 5,6 miliardi di euro, destinato anch'esso alle regioni meno sviluppate e che dovrebbe comprendere anche azioni rilevanti in materia energetica); il PON Inclusione e lotta alla povertà (oltre 4,1 miliardi di euro di dotazione, che potrebbero essere consolidati a regime con risorse ordinarie), avente il compito di avviare servizi con caratteristiche e standard omogenei su tutto il territorio, con particolare attenzione di intervento a favore di minori in condizioni di disagio e anziani non autosufficienti e disabili; il PON Giovani donne e lavoro (dotazione di circa 5,1 miliardi, per creare nuova occupazione di qualità); il PON Scuola e competenze, finanziato con 3,8 miliardi di euro per contrastare la povertà educativa e la dispersione scolastica; il PON Cultura (650 milioni, riservati alle regioni meno sviluppate per rivitalizzare i luoghi della cultura); il PON Capacità per la coesione, con una dotazione di 1,3 miliardi di euro per il reclutamento di alte professionalità da destinare al potenziamento delle strutture impegnate nella gestione dei fondi di coesione; e infine il PON Metro Plus, al quale sono destinati 2,9 miliardi di euro. Il PON Metro Plus ricalca quanto già sperimentato nel ciclo precedente con il PON Città metropolitane, potenziandolo ed estendendolo alle città medie del Mezzogiorno. Pur nella continuità di approccio, si intende rafforzare la governance multilivello, attraverso un metodo comune di lavoro e lo scambio di buone pratiche tra organismi intermedi, in modo da migliorarne la capacità amministrativa anche mediante la sperimentazione di modelli replicabili. Inoltre, il programma dovrebbe prevedere due nuovi obiettivi. Il primo è il rafforzamento della sostenibilità ambientale delle comunità, promuovendo le energie rinnovabili, la transizione verso un'economia circolare, la realizzazione di infrastrutture verdi e la lotta all'inquinamento; il secondo obiettivo è invece lo sviluppo delle aree urbane più periferiche, marginali e disagiate, promuovendo la rigenerazione urbana e l'inclusione sociale. Un altro aspetto da sottolineare, nella nuova programmazione, è l'allargamento del PON Metro a un numero maggiore di città rispetto al ciclo precedente (che aveva coinvolto 14 città metropolitane).

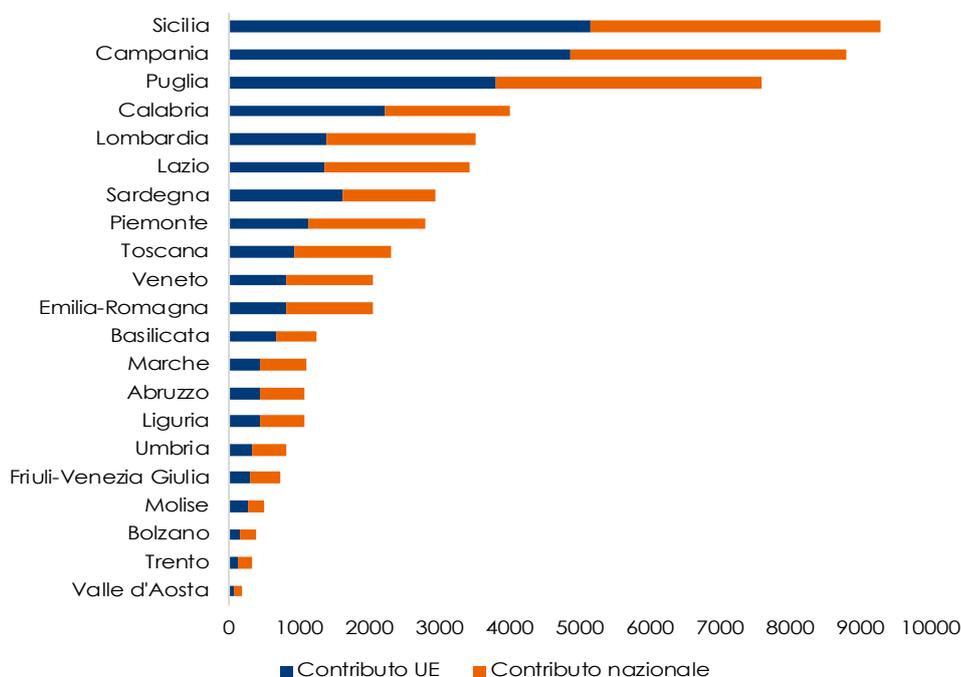
L'allocazione regionale delle risorse

Degli 81 miliardi di euro riconducibili al FESR e al FSE+, che finanziano sia i PON che i POR, due terzi (53,5 miliardi) sono destinati alle regioni meno sviluppate, mentre i 27,4 miliardi restanti si dividono tra le regioni più sviluppate e quelle in transizione.

Prendendo in esame l'allocazione delle risorse per le singole regioni per il finanziamento dei POR, i programmi la cui gestione è in carico alle Regioni e alle province autonome, si osserva come i **destinatari principali, in termini assoluti, siano Sicilia (oltre 9,3 miliardi di euro), Campania (8,8 miliardi) e Puglia (7,6 miliardi),** ovvero le regioni meridionali più popolate; segue la Calabria con

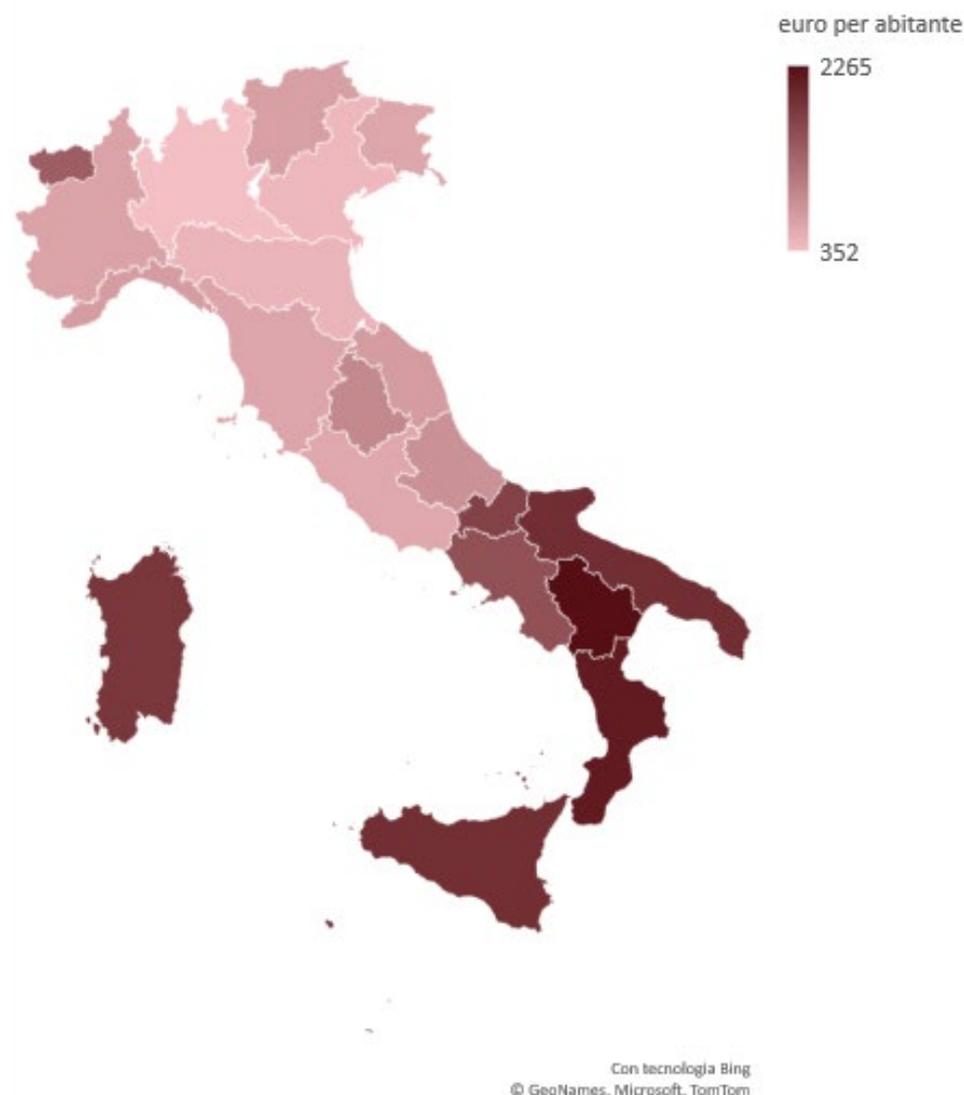
4 miliardi di euro. Complessivamente, a queste quattro regioni va più della metà (il 53%) delle risorse stanziare per i POR (ai quali, come si è detto prima, vanno 7 euro su 10 dei fondi).

Risorse assegnate ai POR, programmazione 2021-2027 (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Agenzia per la coesione territoriale

In termini pro capite, **la graduatoria delle regioni beneficiarie è dominata dalla Basilicata (2.265 euro per abitante) seguita dalla Calabria (2.132 euro)**. Non sorprendentemente, sono le regioni classificate come "meno sviluppate" (ovvero, tutte le regioni meridionali con l'eccezione dell'Abruzzo, classificata come "in transizione"), quelle per le quali sono stanziare maggiori risorse per abitante. Questo rientra nella logica della politica di coesione. Tra le regioni più sviluppate, sono le regioni piccole (Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Bolzano, Liguria) quelle che ricevono più risorse per abitante.

Allocazione delle risorse per POR, programmazione 2021-2027 (euro per abitante)

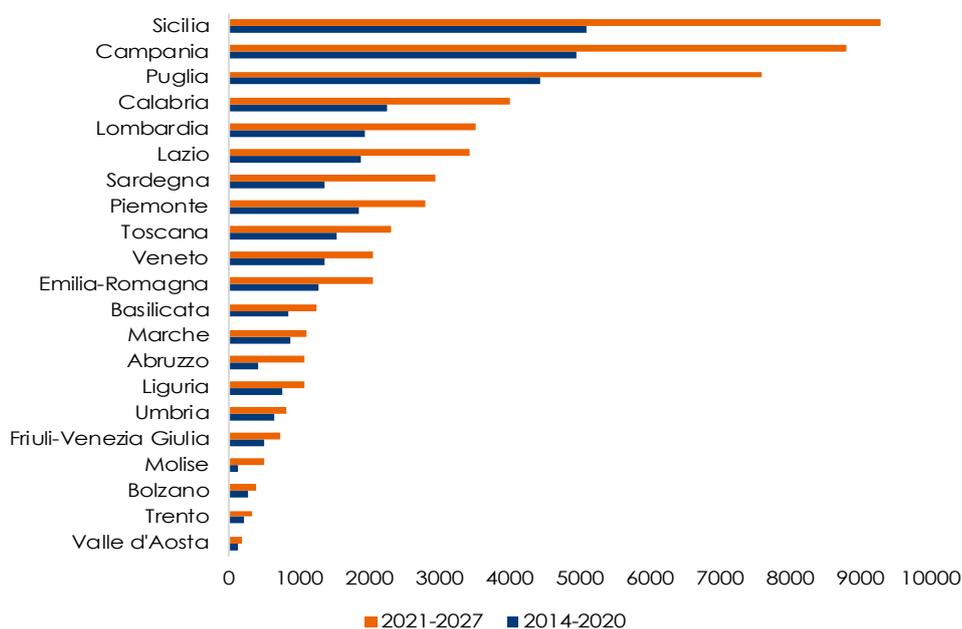
Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Agenzia per la coesione territoriale e Istat

Rispetto alla vecchia programmazione si osservano alcuni cambiamenti. In generale, tutte le regioni beneficiano dell'aumento di risorse messe a disposizione dall'Unione europea, per effetto del peggioramento relativo dell'economia italiana rispetto ad altre aree e della maggiore quota di cofinanziamento nazionale, che accresce ulteriormente i fondi complessivamente stanziati.

Ma se tutte hanno guadagnato risorse, in alcuni casi l'incremento è più marcato: in particolare Abruzzo, Sardegna e Molise hanno più che raddoppiato le risorse a loro disposizione.

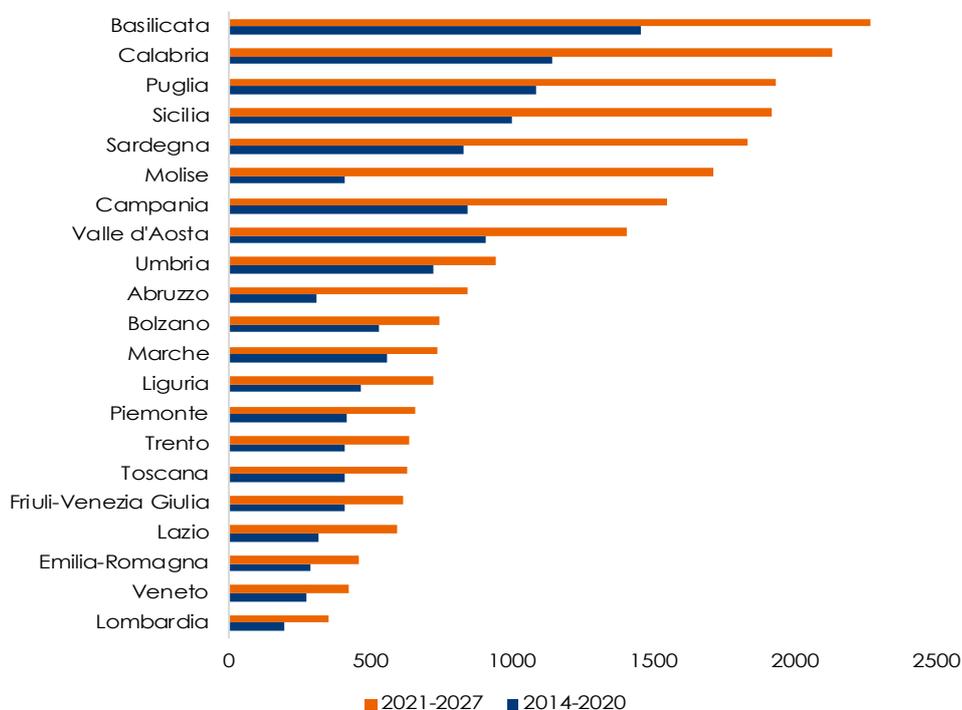
Complessivamente, le risorse allocate ai POR sono aumentate di 23,6 miliardi di euro (+72%) rispetto al ciclo precedente; nel caso di queste tre regioni gli incrementi sono superiori al 100% (e, nel caso del Molise, prossimo al 300%). **Per Sardegna e Molise il motivo è soprattutto il cambiamento di classificazione, da regioni "in transizione" a regioni "meno sviluppate"**. In termini pro capite, inoltre, gli incrementi percentuali sono generalmente dilatati dalla riduzione della popolazione osservata in tutte le regioni (con l'eccezione della provincia di Bolzano, dove invece gli abitanti tra 2014 e 2021 sono aumentati di 18mila persone, e l'Emilia-Romagna che è rimasta sostanzialmente stabile).

Confronto delle risorse destinate ai POR nei cicli di programmazione (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Agenzia per la coesione territoriale, Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e Istat

Confronto delle risorse pro capite destinate ai POR nei cicli di programmazione (euro per abitante)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati Agenzia per la coesione territoriale, RGS e Istat

L'utilizzo dei fondi della programmazione 2014-20: quanto manca all'obiettivo?

Le risorse che il nuovo ciclo di programmazione dei fondi europei destina ai territori italiani sono non trascurabili, pari a 82 miliardi di euro per il settennato 2021-2027 (includendo anche il Just Transition Fund).

Rimane però la questione fondamentale riguardante la capacità di spesa effettiva di queste risorse: le regole europee prevedono infatti che se non si spendono i fondi messi a disposizione entro un periodo stabilito (che in questo ciclo di programmazione torna a "n+2", ovvero entro 2 anni dalla fine del settennato), questi vengano disimpegnati, e quindi non siano più disponibili.

L'analisi dei risultati ottenuti nella programmazione 2014-2020 evidenzia alcuni ritardi importanti.

Va sottolineato che nel precedente ciclo di programmazione vigeva la regola della necessità di impegnare i fondi entro "n+3", quindi con un anno di tempo in più rispetto a quanto valido nel nuovo ciclo.

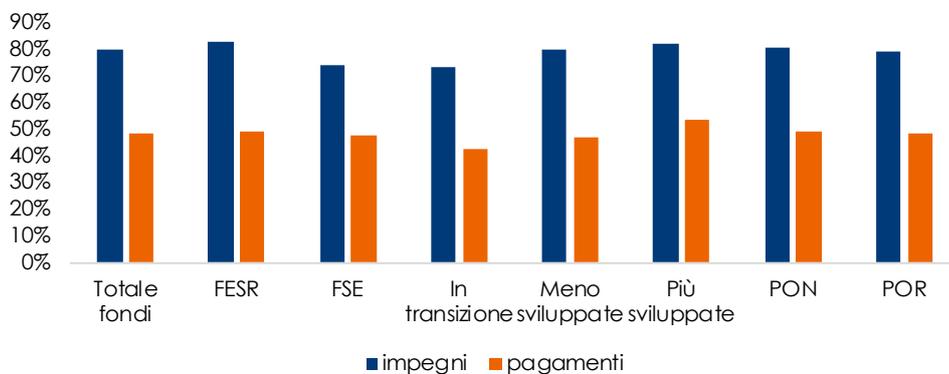
Secondo il monitoraggio effettuato ogni bimestre dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS), **al 30 aprile 2021 risultavano impegnati 41 dei 51,5 miliardi di euro a disposizione** (di cui 34,5 da fondi europei) per i fondi strutturali (quindi FESR e FSE); **il tasso di avanzamento è del 79,7%**. Rimangono pertanto oltre 10,5 miliardi di euro da impegnare entro il 2023. In termini di pagamenti il tasso di avanzamento è ancora più modesto, pari al 49%. Serve indubbiamente uno sprint per spendere gli oltre 26 miliardi di euro che al 30 aprile non risultavano ancora pagati.

Sono soprattutto le regioni in transizione quelle più indietro con impegni e pagamenti, con un tasso di avanzamento – calcolato sulla base dei primi – pari al 73,2%. Ma in termini di risorse a rischio disimpegno, sono soprattutto le regioni meno sviluppate, quelle a cui è destinata la fetta più ampia della torta, ad essere più esposte: a fine aprile restavano ancora da impegnare oltre 6,2 miliardi di euro.

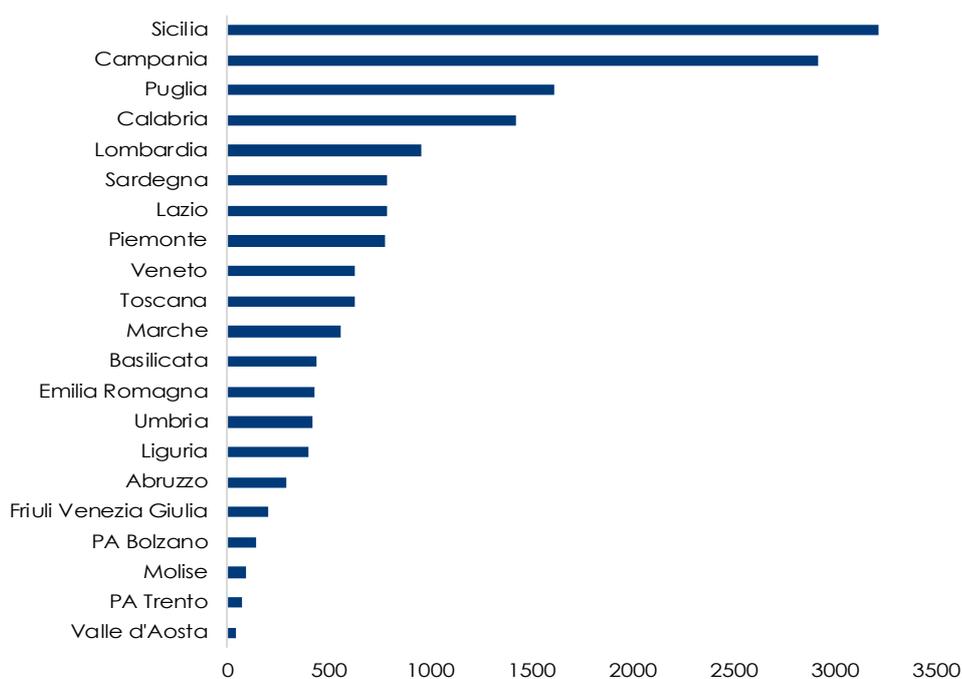
Complessivamente i PON risultano a un grado di avanzamento lievemente maggiore, pari all'81% (con circa 3,4 miliardi a rischio disimpegno). Alcuni PON risultano particolarmente arretrati: è il caso del PON Iniziativa occupazione giovani, che al 30 aprile aveva impegnato solo il 53% delle risorse a disposizione, con oltre 1,3 miliardi a rischio disimpegno.

Per quanto riguarda invece i POR, risultano mediamente più arretrati quelli delle regioni in transizione, che hanno impegnato meno del 69% delle risorse a disposizione, a fronte di gradi di avanzamento del 76,5 e dell'83,4%, rispettivamente, delle regioni meno sviluppate e di quelle più sviluppate. Valutando il grado di avanzamento sui pagamenti, risultano particolarmente indietro l'Abruzzo e il Molise (che si attestano attorno a un terzo delle risorse spese), la Sicilia e la Calabria (attorno al 37%) e le Marche (36%). In Sicilia ci sono 3,2 miliardi non ancora spesi, in Calabria 1,4 e in Campania 2,9 miliardi di euro. Tra le regioni sviluppate, la Lombardia ha ancora metà dei fondi, pari a quasi un miliardo di euro (960 milioni) ancora da spendere.

È quindi indubbio che sia necessaria un'accelerazione per non sprecare queste risorse, e che un rafforzamento della capacità di spesa si renda essenziale, soprattutto in vista dell'arrivo di nuovi fondi, più sostanziosi di quelli della passata programmazione (di cui oltre metà è ancora da spendere).

Stato di attuazione dei fondi per categoria di regione e tipologia di regione, ciclo 2014-2020 (% di fondi impegnati/pagati al 30/04/2021 su totale risorse a disposizione)


Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati RGS

Risorse a rischio disimpegno*, ciclo 2014-2020 (milioni di euro)


Nota: (*) risorse assegnate alle regioni e che al 30/04/2021 non risultano ancora spese (sulla base dei pagamenti).

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati RGS

Gli investimenti pubblici: un'analisi a partire dai dati dei Conti Pubblici Territoriali

Il lungo declino sperimentato dagli investimenti pubblici italiani, dettato prevalentemente da vincoli di finanza pubblica, rappresenta un limite allo sviluppo dell'economia. La spesa per investimenti ha infatti un ruolo primario come fattore di crescita, sia direttamente, mediante l'aumento della domanda aggregata e il ruolo dello stock di capitale, che indirettamente. La debolezza della spinta derivante dall'accumulazione di capitale pubblico e dagli incrementi di efficienza che essa favorisce si pone alla radice della stagnazione della produttività, che ha limitato la crescita dell'economia italiana.

Dato il crescente allarme circa il basso livello degli investimenti pubblici nel nostro Paese, l'atteggiamento dei policy maker nel corso degli ultimi anni è drasticamente mutato: **sono state introdotte numerose misure atte a rilanciare questa importante componente della domanda.**

Sebbene il quadro sul recente passato sia, nel complesso, piuttosto chiaro, definendo una **dinamica cedente almeno fino al 2018, seguita nel più recente biennio da una ripresa**, si sollevano alcune domande: **chi ha investito di più e dove? In quali settori, per quali beni, in quali territori?**

Alcune risposte sono fornite dai dati di contabilità nazionale, che però non sempre riescono a scendere ad un livello sufficiente di dettaglio. Una possibile alternativa, che proponiamo in queste pagine, è un'analisi dell'andamento degli investimenti a livello territoriale, basandoci su una fonte informativa importante, ma spesso poco utilizzata, ovvero i Conti Pubblici Territoriali (CPT), sviluppati dall'Agenzia per la Coesione Territoriale. Il sistema dei Conti Pubblici Territoriali ricostruisce conti consolidati di entrate e spese, correnti e in conto capitale, sia della Pubblica Amministrazione (PA) sia delle Imprese pubbliche, restituendo così un quadro per quello che viene definito Settore Pubblico Allargato (SPA). Le informazioni che sono fornite sono molto particolareggiate a livello regionale. Questo, insieme alla possibilità di ampliare lo sguardo anche al comparto extra-PA delle imprese pubbliche, rappresenta uno dei punti di forza del sistema dei CPT.

La storia recente: il calo degli investimenti negli anni Duemiladieci

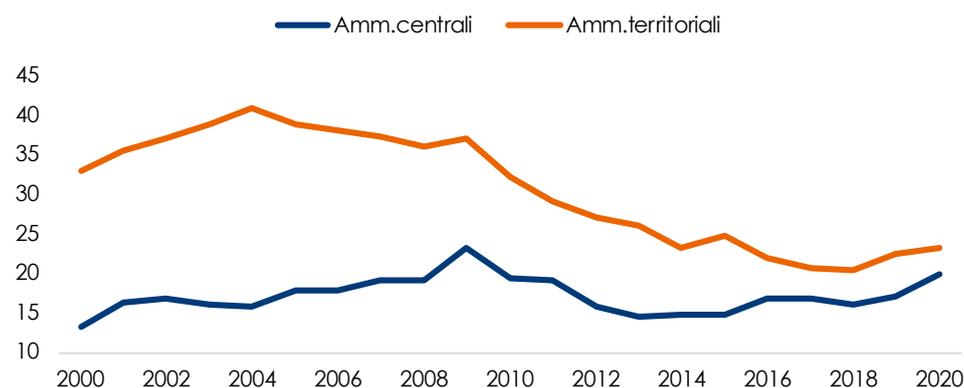
Nel corso dell'ultimo decennio gli investimenti pubblici hanno sperimentato una flessione importante, riconducibile al processo di consolidamento fiscale attuato nel nostro Paese in reazione alla crisi del debito sovrano di inizio decennio, che ha richiesto ingenti sforzi di contenimento della spesa. Questi hanno comportato fra l'altro l'introduzione di alcune misure per assicurare il contenimento della spesa anche a livello locale, garantendo così **un contributo positivo da parte della finanza locale al consolidamento fiscale nazionale.** La conseguenza è stata, come più volte descritto in Finanza Locale Monitor, **la compressione delle voci di spesa meno rigide e più facilmente riducibili, come gli investimenti.**

Secondo la contabilità nazionale, **tra il 2009 e il 2018 gli investimenti pubblici hanno sperimentato una caduta del 34%, passando da poco meno di 58 miliardi di euro all'anno di spesa a poco più di 38, con una perdita di quasi 20 miliardi.** In termini reali la caduta è stata ancora più ampia, e pari al 40%. **Il calo ha interessato tutti i livelli di governo**, ma con diverse intensità: **gli investimenti delle Amministrazioni centrali si sono ridotti di 5,2 miliardi, mentre ben più ampia è stata la perdita**

in termini di investimenti da parte delle Amministrazioni territoriali¹, pari a 13,8 miliardi di euro nello stesso periodo.

In particolare, nel periodo in esame la diminuzione è di oltre 6 miliardi per gli investimenti dei Comuni, 2,4 miliardi per quelli delle Regioni, 1,7 miliardi per le Province e 2,2 miliardi negli Enti sanitari locali.

Investimenti fissi lordi della PA (miliardi di euro, valori concatenati 2015)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati conti nazionali Istat

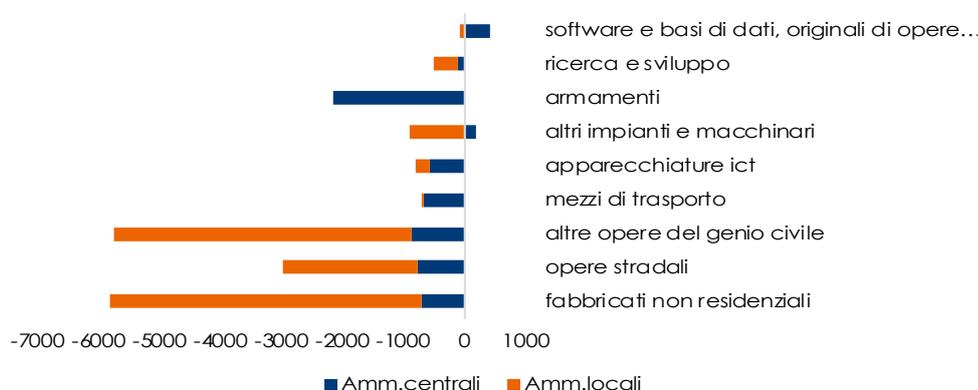
La contabilità nazionale permette anche di distinguere per il tipo di capitale in cui si è investito. **Dei 19,9 miliardi di euro di investimenti persi tra il 2009 e il 2018, ben 5,8 hanno riguardato minori investimenti in fabbricati non residenziali (come possono essere scuole, ospedali, stazioni, etc.), 3 miliardi rappresentano i minori investimenti nelle opere stradali e, infine, 5,8 miliardi sono i minori investimenti nelle altre opere del genio civile (ferrovie, porti, linee di comunicazione etc.).** La riduzione degli investimenti pubblici in queste tre voci spiega 25 dei 34 punti percentuali di calo osservato complessivamente. Il resto della caduta si distribuisce equamente tra armamenti (2,1 miliardi di euro persi) e impianti e macchinari (2,3 miliardi di investimenti in meno). Si è osservato anche un **calo della spesa per investimenti in ricerca e sviluppo** (400 milioni di euro spesi in meno) mentre in controtendenza sono aumentati gli investimenti in software, basi dati e opere artistiche (400 milioni di euro in più); d'altra parte, nel corso del decennio vi sono stati importanti innovazioni, con una crescente rilevanza dell'utilizzo di big data anche nell'amministrazione della cosa pubblica.

Se per le Amministrazioni centrali la riduzione degli investimenti (pari a 5,2 miliardi) è stata soprattutto concentrata su impianti, macchinari e armamenti (con un calo di 3,2 miliardi complessivo), **le Amministrazioni territoriali hanno visto una riduzione soprattutto della spesa per investimenti in fabbricati non residenziali² (-5,1 miliardi nel periodo 2009-2018), nelle altre opere del genio civile (-4,9 miliardi) e nelle opere stradali (-2,2 miliardi).** La caduta degli investimenti nelle infrastrutture fisiche si è concentrata così soprattutto nelle Amministrazioni territoriali.

¹ In queste pagine si userà questa terminologia: "Territoriale", quando ci si riferisce al complesso di Regioni, Province autonome, Comuni, Province, Città metropolitane e altri Enti locali; "Locale" quando si escludono le Regioni e Province autonome e si considerano solo il complesso degli Enti locali.

² Gli ospedali sono di competenza regionale, mentre gli edifici scolastici sono di competenza comunale o provinciale a seconda del grado.

Variatione spesa per investimenti della PA 2009-2018 (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati conti nazionali Istat

Perché usare i dati CPT? Le differenze tra contabilità nazionale e dati CPT

L'analisi delle tendenze degli investimenti è generalmente basata sui dati di contabilità nazionale, che hanno anche il vantaggio di consentire confronti internazionali (dato che sono la base dei dati armonizzati utilizzati nelle statistiche di Eurostat) e di essere più rapidamente aggiornati.

Una fonte alternativa di informazioni è rappresentata dai Conti Pubblici Territoriali (CPT), elaborati dall'Agenzia per la Coesione Territoriale. I dati provengono dai bilanci dei soggetti pubblici (Amministrazioni locali, regionali, centrali) e delle società partecipate che rientrano nel perimetro di osservazione dei CPT³, che costituiscono quello che viene chiamato il Settore Pubblico Allargato (SPA). I conti rappresentano gli importi effettivi, incassati e spesi, su ciascun territorio regionale, consolidati.

Va evidenziato che i due sistemi contabili (contabilità nazionale e CPT) non sono confrontabili, perché basati su obiettivi e presupposti diversi. La contabilità nazionale, che ha anche il vincolo della coerenza con i criteri internazionali, rileva flussi di competenza riferiti alla sola Pubblica Amministrazione in senso stretto. **I CPT, invece, rilevano flussi di cassa, riferiti ad un comparto diverso (il Settore Pubblico Allargato, per quanto siano disponibili anche dati relativi alla sola PA).** Inoltre, i due sistemi contabili utilizzano metodologie di riclassificazione delle poste di bilancio differenti.

Per quanto i CPT abbiano un aggiornamento più ritardato (il ritardo usuale è di 2 anni: a metà 2021 sono stati pubblicati i dati relativi al 2019), hanno il pregio di fornire un ampio dettaglio di dati, non solo per categorie (Amministrazioni centrali, locali e regionali, come avviene per la contabilità nazionale), ma anche per territorio e settore in cui si è generata l'entrata o è confluita la spesa.

³ L'universo CPT è composto da due categorie di Enti pubblici: la prima è indicata come PA e vi appartengono tutti gli Enti giuridicamente compresi nella Pubblica Amministrazione; la seconda categoria, indicata come ExtraPA, è costituita da tutte le entità impegnate sia nella produzione di servizi destinabili alla vendita sia nella gestione di funzioni proprie dell'Amministrazione e che sono controllate direttamente o indirettamente da Enti pubblici. La condizione di controllo pubblico è valutata mediante un'analisi della relazione tra Ente controllante e unità controllata. Il controllo sussiste anche se esercitato da più Enti appartenenti alla PA, ma è necessario che la quota di partecipazione sia superiore al 30% del capitale.

Le tendenze degli investimenti sulla base dei CPT

I Conti Pubblici Territoriali confermano la caduta degli investimenti pubblici negli anni Duemiladieci. Tra il 2009 e il 2018 gli investimenti pubblici⁴ rilevati dai CPT si sono ridotti di oltre 17 miliardi; in termini reali, la flessione è stata del 52%, con un dimezzamento del livello di spesa complessivo nel giro di un decennio. Come già osservato con i dati della contabilità nazionale, **la riduzione della spesa per investimenti si è concentrata soprattutto sulle Amministrazioni territoriali: dei 17 miliardi di spesa persi tra 2009 e 2018, quasi 13 miliardi hanno riguardato le Amministrazioni regionali e – in misura più marcata – quelle locali.**

Gli investimenti della PA in sintesi sulla base dei CPT (milioni di euro)

		2009	2018	2019
	TOTALE PA	36.044	18.961	21.484
Tipologia Ente	Amministrazioni Centrali	9.563	5.238	5.933
	Amministrazioni Locali	19.732	10.512	12.093
	Amministrazioni Regionali	6.749	3.211	3.457
Beni acquistati	Beni e opere immobiliari	30.730	13.922	15.769
	Beni mobiliari e macchinari	5.314	5.038	5.714

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati conti nazionali Istat

Si conferma anche la caduta concentrata sui beni immobiliari, per i quali la spesa nel periodo in esame si è ridotta di 16,8 miliardi di euro, mentre per i beni mobili (macchinari, impianti, etc.) si è osservata una riduzione fino al 2015 di 1,3 miliardi di euro, seguita da una ripresa seppur parziale. La maggior parte della contrazione della spesa in beni immobiliari ha interessato le Amministrazioni territoriali (-9 miliardi di investimenti tra il 2009 e il 2018).

Attraverso la base dati CPT è possibile distinguere gli andamenti a livello regionale, sia dettagliandoli secondo la tipologia di Amministrazione che ha sostenuto la spesa, che per bene acquistato o per settore beneficiario.

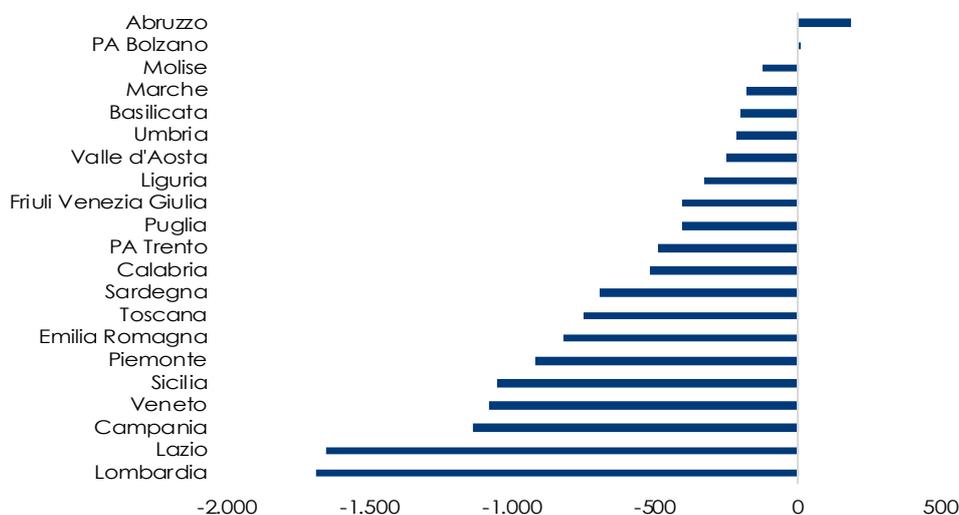
In generale, per quanto tutte le ripartizioni territoriali siano state interessate dalla flessione della spesa, i dati evidenziano **un calo maggiore nelle Isole, e in seconda battuta nel Nord-Ovest.**

Restringendo l'analisi agli investimenti territoriali⁵, il calo complessivo nel periodo in esame è stato di 12,8 miliardi di euro. La riduzione della spesa ha interessato tutti i territori, con l'eccezione dell'Abruzzo, dove si è invece registrato un incremento di 186 milioni, per effetto degli interventi eccezionali di ricostruzione dopo il sisma del 2009. La provincia autonoma di Bolzano mostra una sostanziale stabilità nel confronto 2009-2018, sintesi però di una caduta iniziata nel 2008 e proseguita fino al 2017 e di un deciso recupero nel 2018. In termini di variazione percentuale, **i cali più marcati si sono osservati nel Lazio (-1,6 miliardi di euro, che in termini reali è pari a una riduzione del 75%) e in Valle d'Aosta (-78% in termini reali).**

⁴ Misurati nei CPT come spesa per acquisto di Beni e opere immobiliari e Beni mobili, macchinari, etc. L'aggregato è stato deflazionato con il deflatore degli investimenti (da contabilità nazionale) del settore Amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale, istruzione, sanità e assistenza sociale.

⁵ Ovvero, quelli sostenuti da Amministrazioni regionali e locali.

Variazione della spesa per investimenti territoriali 2009-2018 (milioni di euro, Amministrazioni locali e Amministrazioni regionali)

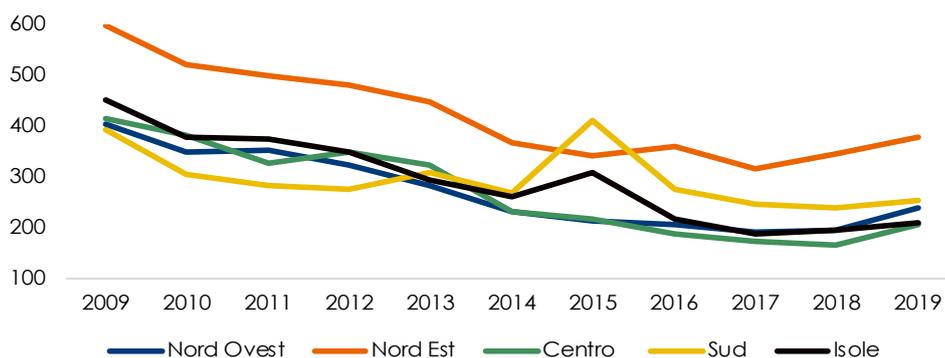


Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati CPT - Agenzia della Coesione territoriale

La caduta degli investimenti degli Enti territoriali ha interessato tutte le ripartizioni territoriali; in termini di variazione percentuale la caduta è stata però più ampia nel Centro (-59%) e nelle Isole (-58%).

Al Nord il calo si è interrotto già nel 2018, in particolare per il Nord-Est. Al Centro-Sud invece il calo è proseguito anche nel 2019: solo nelle Isole si è osservata una stabilizzazione della spesa già dal 2018. La contrazione osservata al Sud e nelle Isole registra un'interruzione nel 2015, quando la spesa per investimenti locali evidenziò un incremento notevole, dovuto all'esigenza di completare quanto possibile degli investimenti finanziati con i fondi europei della programmazione 2007-2013⁶.

Trend degli investimenti territoriali* pro capite per ripartizione (euro per abitante)



Nota: (*) Amministrazioni locali e Amministrazioni regionali. Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati CPT - Agenzia della Coesione territoriale

⁶ Secondo i regolamenti per la programmazione 2007-2013, per evitare il disimpegno delle risorse vigeva la regola "n+2" anni come termine per spendere le risorse per la realizzazione dei programmi (quindi, per la programmazione 2007-2013 il termine era il 2015).

In termini pro capite, **la riduzione degli investimenti territoriali nel periodo in esame è stata in media di 219 euro: i cali più ampi si sono osservati in Valle d'Aosta, dove la spesa per investimenti per abitante è diminuita di 1.979 euro, e nella provincia autonoma di Trento (-1.002 euro)**. Va evidenziato che questi territori partivano da livelli di spesa pro capite molto elevati (rispettivamente, 2.623 euro e 2.030 euro nel 2009). Nel complesso, per quanto la caduta sia stata generalizzata, si osserva una riduzione delle differenze nei livelli di spesa pro capite per investimenti locali, con una sorta di convergenza, purtroppo verso il basso. Ciononostante, il confronto in termini di spesa per abitante evidenzia ancora differenze piuttosto ampie nei livelli di spesa tra i territori.

Investimenti territoriali* pro capite (euro per abitante)

	Media 2008-2009	Media 2018-2019
Piemonte	400	210
Valle d'Aosta	2.557	762
Lombardia	374	205
Veneto	452	234
Friuli-Venezia Giulia	767	442
Liguria	445	274
Emilia-Romagna	449	250
Toscana	427	250
Umbria	456	179
Marche	379	256
Lazio	343	130
Abruzzo	416	536
Molise	656	321
Campania	418	228
Puglia	286	187
Basilicata	624	354
Calabria	431	187
Sicilia	402	171
Sardegna	706	294
PA Trento	2.081	1.020
PA Bolzano	1.818	1.625
ITALIA	448	243

Nota: (*) Amministrazioni locali e Amministrazioni regionali. Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati CPT - Agenzia della Coesione territoriale

Distinguendo per la tipologia di bene acquistato, nel caso degli investimenti in beni e opere immobiliari (che rappresentano mediamente circa l'80% degli investimenti locali), la riduzione nel periodo in esame per le Amministrazioni locali è stata di 9 miliardi, ai quali si aggiungono i 2,8 miliardi di euro persi in investimenti delle Amministrazioni regionali. Tra le Amministrazioni locali, le cadute più intense si sono osservate in Lazio, Valle d'Aosta e in Calabria. In termini assoluti, 3,5 dei 9 miliardi persi nel periodo sono concentrati in tre regioni, Lazio, Lombardia e Campania. Per quanto riguarda gli investimenti delle Amministrazioni regionali, si segnalano per molte regioni cali notevoli (superiori all'80%) nel periodo 2009-2018: si tratta di Molise, Valle d'Aosta, Lazio e Sardegna.

Investimenti (totali e pro capite) delle Amministrazioni locali in beni e opere immobiliari – 2019 (milioni di euro e euro per abitante)

	Totale (mln euro)	Pro capite (euro)	Var. 2009-18 (mln euro)
Piemonte	674	156	-663
Valle d'Aosta	46	366	-111
Lombardia	1.661	166	-1.197
Veneto	811	166	-785
Friuli-Venezia Giulia	345	285	-254
Liguria	364	237	-199
Emilia-Romagna	823	185	-478
Toscana	655	177	-589
Umbria	115	131	-173
Marche	280	184	-202
Lazio	601	104	-1.252
Abruzzo	621	477	228
Molise	83	272	-77
Campania	760	132	-1.089
Puglia	523	132	-448
Basilicata	165	295	-176
Calabria	241	126	-477
Sicilia	444	90	-377
Sardegna	358	220	-524
PA Trento	261	479	-190
PA Bolzano	474	894	32
ITALIA	10.303	172	-9.000

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati CPT - Agenzia della Coesione territoriale

Investimenti (totali e pro capite) delle Amministrazioni regionali in beni e opere immobiliari (2019, milioni di euro e euro per abitante)

	Totale (mln euro)	Pro capite (euro)	Var. 2009-18 (mln euro)
Piemonte	89	21	-100
Valle d'Aosta	30	237	-134
Lombardia	76	8	-264
Veneto	92	19	-176
Friuli-Venezia Giulia	79	65	-157
Liguria	34	22	-28
Emilia-Romagna	122	27	-243
Toscana	85	23	-134
Umbria	15	18	-19
Marche	23	15	17
Lazio	71	12	-199
Abruzzo	23	17	-22
Molise	0	0	-33
Campania	204	35	-203
Puglia	85	21	49
Basilicata	26	47	-4
Calabria	50	26	-53
Sicilia	155	32	-628
Sardegna	25	15	-127
PA Trento	204	376	-279
PA Bolzano	128	242	-41
ITALIA	1.617	27	-2.778

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati CPT - Agenzia della Coesione territoriale

Per quanto riguarda i settori di spesa, la riduzione degli investimenti pubblici⁷ è stata piuttosto generalizzata, risparmiando solo i comparti Lavoro ed Energia, che hanno sperimentato una sostanziale stabilità, pur con alcune oscillazioni tra un anno e l'altro. **I settori nei quali invece le**

⁷ In questo caso si tratta di investimenti totali della PA. La base dati per settori di intervento non permette difatti di distinguere per tipologia di amministrazione (centrale, locale o regionale).

contrazioni della spesa per investimenti sono state più ampie sono la Viabilità (nella quale, da sola, si è concentrato un quarto dei tagli, oltre 4,4 miliardi dei totali 17 persi tra il 2009 e il 2018), la Sanità, l'Amministrazione generale, l'Ambiente, la Sicurezza pubblica e la Previdenza. In totale, questi ultimi comparti (ad eccezione della Viabilità) hanno registrato una riduzione di 6,6 miliardi.

Restringendo l'analisi ai soli beni mobiliari e macchinari (che rappresentano una parte residuale della spesa per investimenti, pari mediamente a circa il 20%), si rileva una perdita concentrata nella Sanità e nell'Amministrazione Generale, mentre per gli altri l'andamento è di sostanziale stabilità. In alcuni casi, tra 2009 e 2018 si osserva un'espansione della spesa (magari sintesi di un'iniziale contrazione, più che recuperata nei periodi più recenti): Sicurezza pubblica (+229 milioni di euro), Cultura e servizi ricreativi (+225 milioni di euro), oltre che in Previdenza, Viabilità e Altri trasporti.

Investimenti pubblici totali 2009-2018, per settori di spesa (milioni di euro)

	Beni e opere immobiliari		Beni mobiliari e macchinari	
	2009	2018	2009	2018
Amministrazione Generale	3.072	1.850	1.088	634
Difesa	0	0	0	0
Sicurezza pubblica	2.208	1.764	368	767
Giustizia	265	104	121	137
Istruzione	2.417	1.522	491	455
Formazione	50	1	8	4
Ricerca e Sviluppo (R. & S.)	336	81	248	412
Cultura e servizi ricreativi	2.041	1.169	138	219
Edilizia abitativa e urbanistica	1.890	841	73	117
Sanità	1.579	598	1.633	993
Interventi in campo sociale (assist. e benef.)	528	184	64	92
Servizio Idrico Integrato	992	313	27	46
Ambiente	1.859	955	171	342
Smaltimento dei Rifiuti	135	97	34	28
Altri interventi igienico sanitari	395	186	13	27
Lavoro	56	55	8	10
Previdenza e Integrazioni Salariali	1.494	286	156	185
Altri trasporti	1.780	1.088	177	391
Viabilità	8.043	4.208	206	488
Telecomunicazioni	108	15	27	32
Agricoltura	533	88	97	34
Pesca marittima e Acquicoltura	3	3	0	1
Turismo	181	69	18	22
Commercio	147	136	39	13
Industria e Artigianato	253	47	17	17
Energia	79	66	8	14
Altre opere pubbliche	125	0	11	0
Altre in campo economico	109	31	64	57
Oneri non ripartibili	54	14	7	176

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati CPT - Agenzia della Coesione territoriale

La ripresa del 2019

I dati riferiti agli ultimi anni evidenziano una svolta. Già nel 2019 la spesa delle Amministrazioni pubbliche per investimenti è cresciuta, secondo i dati di contabilità, del 9% rispetto all'anno precedente; tale recupero è proseguito anche nel 2020, con un ulteriore incremento del 9%. È da rilevare come l'incremento del 2020 sia avvenuto nonostante la crisi connessa all'epidemia

da COVID-19 abbia bloccato nella prima parte molte opere. Le prime informazioni disponibili indicano che la fase di crescita degli investimenti pubblici sia proseguita anche nel 2021.

Nel 2019, secondo i dati di contabilità, la ripresa degli investimenti è da ascrivere prevalentemente alle Amministrazioni locali (in senso lato), e in misura secondaria alle Amministrazioni centrali; nel 2020 si sarebbe osservato un avvicendamento nei ruoli, con una maggiore crescita nelle Amministrazioni centrali, anche legata al fatto che nel 2020 molte spese a contrasto dell'emergenza da COVID-19 sono state sostenute soprattutto dallo Stato. Tuttavia, dietro tale andamento ci sono anche fattori non occasionali; **è mutato l'approccio del policy maker, che negli ultimi anni, anche per effetto dell'evidente deterioramento delle dotazioni infrastrutturali⁸ ha implementato diverse misure di rilancio degli investimenti pubblici.** Sono stati in particolare allentati i vincoli di bilancio degli Enti locali: in primo luogo, è stato abolito il Patto di stabilità interno⁹; successivamente, con la Legge di Bilancio per il 2019, il Patto è stato superato, recependo due sentenze della Corte Costituzionale (247/2017 e 101/2018) circa la piena disponibilità per gli Enti territoriali degli avanzi di amministrazione e delle risorse del Fondo Pluriennale Vincolato. Si è modificata la regola del pareggio di bilancio che gli Enti devono rispettare, ridefinita in termini di rispetto dell'equilibrio del bilancio contabile, che deve essere non negativo. **Tali interventi avevano lo scopo di liberare spazi finanziari e restituire agli Enti maggior certezza sulle regole contabili, rendendo possibile una maggior pianificazione. Inoltre, con le ultime manovre di bilancio sono state messe a disposizione di Amministrazioni centrali e locali nuove risorse da destinare agli investimenti.**

Sono poi state introdotte alcune **misure di semplificazione**, per far fronte alle difficoltà, rilevate soprattutto a livello locale, nella fase di pianificazione, selezione e avviamento in tempi ragionevoli dei progetti. Tra questi gli interventi di semplificazione al Codice degli appalti, che ha incontrato alcune critiche perché si ritiene che il mutamento del quadro normativo, con l'incertezza che si è accompagnata ad esso e la necessità di rivedere le consuetudini con cui fino ad allora si era operato, freni le decisioni di investimento.

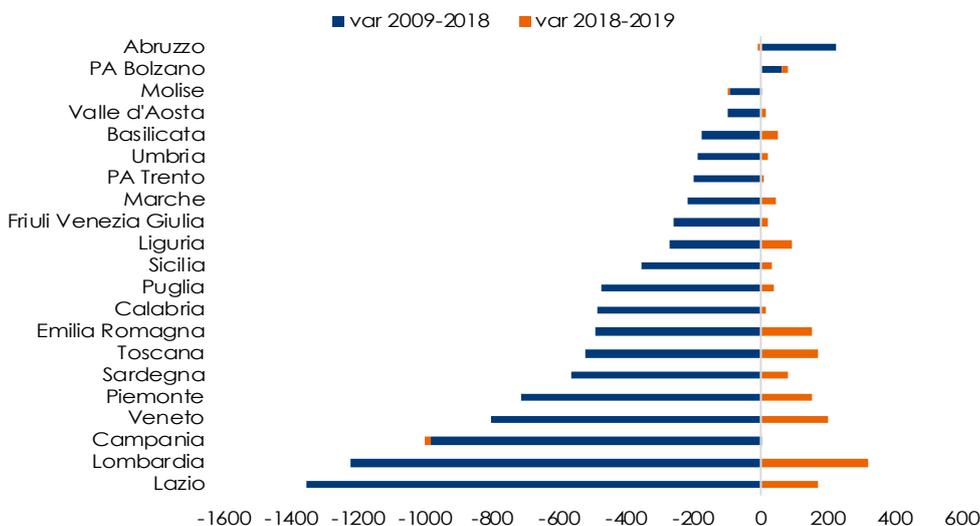
La ripresa degli investimenti pubblici è confermata anche dai dati dei Conti Pubblici Territoriali. Secondo tale base dati, nel 2019 la spesa per investimenti sarebbe cresciuta di 2,5 miliardi di euro rispetto all'anno precedente. Di questi, la maggior parte (1,6 miliardi) sarebbero maggiori investimenti da parte delle Amministrazioni locali.

Non tutti i territori sono stati interessati in egual misura dalla ripresa. Le regioni dove gli investimenti delle Amministrazioni locali sono cresciuti maggiormente sono quelle del Centro-Nord, in particolare nel Lazio e in Valle d'Aosta (regioni dove negli anni precedenti gli investimenti erano caduti in misura marcata). **Nel Mezzogiorno, ad eccezione della Basilicata, la ripresa è stata più contenuta, e in alcuni casi (Campania, Abruzzo e Molise) ancora non si è verificata.**

In generale, i territori sono caratterizzati da tempi diversi di ripresa. In buona parte delle regioni del Nord (con le eccezioni di Veneto, Liguria e Valle d'Aosta), la ripresa della spesa per investimenti da parte delle Amministrazioni locali era partita già nel 2018 e si è rafforzata nel 2019. Andamenti simili si sono osservati in Toscana e in Sicilia. Nelle regioni del Centro-Sud (fatte salve le eccezioni ricordate), la ripresa è arrivata nel 2019.

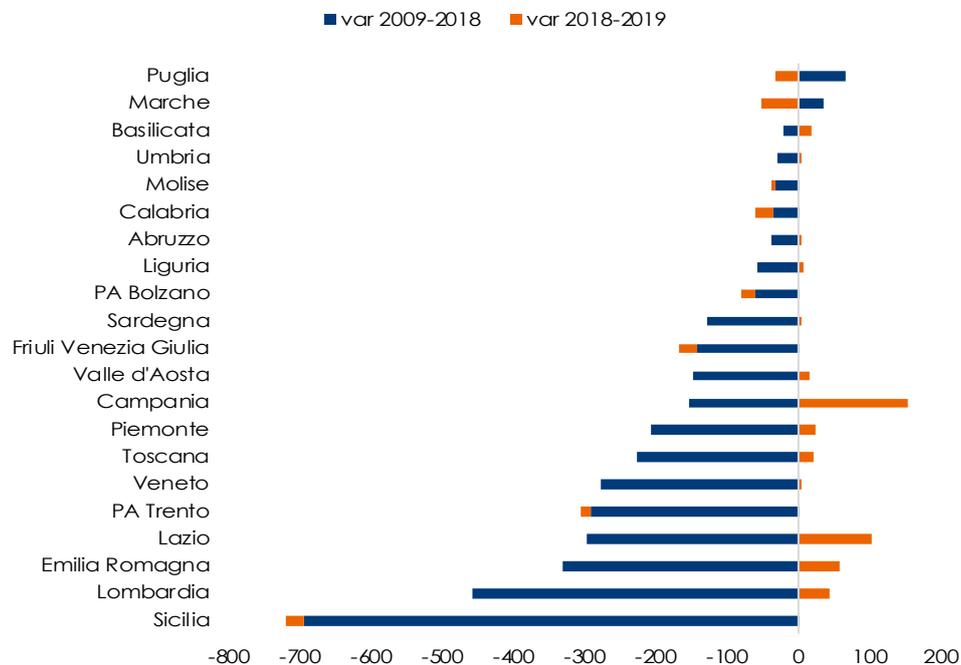
⁸ La contabilità nazionale mostra che il modesto livello degli investimenti pubblici degli ultimi anni non copriva neanche l'ammortamento del capitale, determinando quindi una riduzione dello stock di capitale pubblico.

⁹ La Legge di Bilancio per il 2017 sanciva difatti l'abbandono del Patto, stabilendo che gli Enti devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

Investimenti delle Amministrazioni locali. Variazione 2009-2019 (milioni di euro)

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati CPT - Agenzia della Coesione territoriale

Per quanto riguarda gli investimenti delle Amministrazioni regionali, il recupero della spesa è più modesto e soprattutto eterogeneo. Nel complesso, secondo i dati CPT nel 2019 la spesa per investimenti regionali è cresciuta di 246 milioni di euro rispetto al 2018. Questo incremento è la sintesi di un aumento al Nord-Ovest, al Centro e nel Sud (in particolare in Campania), e di una contrazione nel Nord-Est (in particolare, nei territori a statuto speciale) e nelle Isole.

Investimenti delle Amministrazioni regionali. Variazione 2009-2019 (milioni di euro)

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati CPT - Agenzia della Coesione territoriale

Volgendo lo sguardo sui settori di spesa, gli investimenti totali (incluso anche quelli delle Amministrazioni centrali) sono cresciuti nel 2019 soprattutto in quattro settori: **Sicurezza pubblica**

(quasi un miliardo in più di investimenti rispetto al 2018), Viabilità (853 milioni di euro in più), Altri trasporti e Ambiente.

La struttura della spesa per investimenti territoriali

I dati CPT possono essere molto utili soprattutto per capire come e da chi sono state spese le risorse ed evidenziare le differenze nelle strutture della spesa tra i diversi territori.

Il primo confronto è sui livelli di spesa, misurati in termini pro capite: nonostante nell'ultimo decennio la generalizzata compressione della spesa abbia portato ad una convergenza verso il basso, si evidenziano tutt'ora differenze piuttosto ampie tra le diverse regioni.

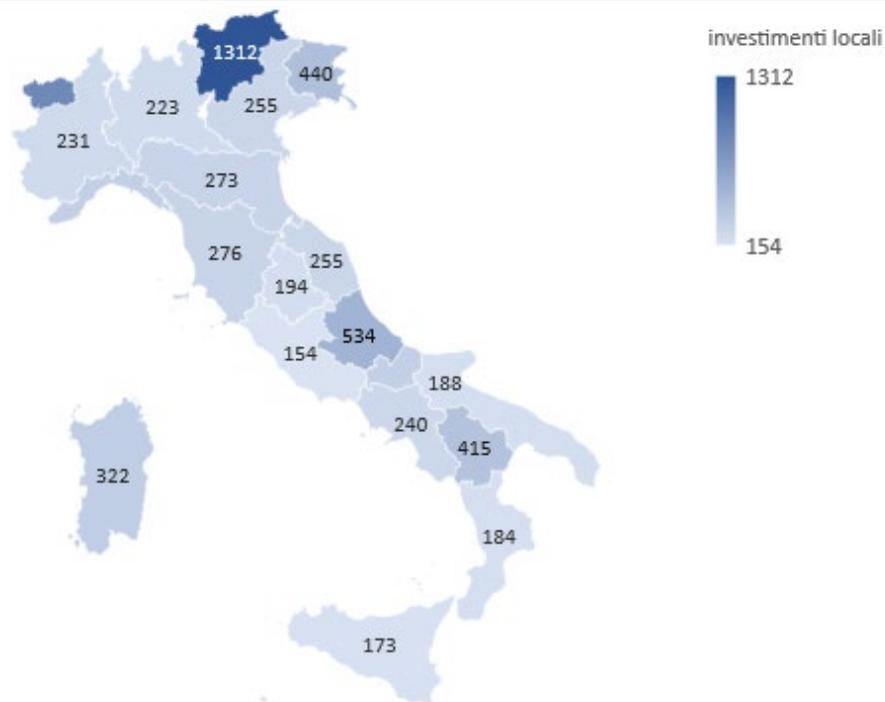
Nel 2019, secondo i dati CPT, la spesa totale per acquisto di beni immobiliari e beni mobili¹⁰ è stata di 359 euro per abitante. Considerando solo gli investimenti territoriali, il livello medio di spesa è stato di 260 euro per abitante.

I livelli più elevati di spesa si sono osservati nelle PA di Bolzano e Trento (1.620 e 1.012 euro per abitante rispettivamente), in Valle d'Aosta e in Abruzzo. In generale, la spesa per investimenti nelle Regioni a statuto speciale (RSS) settentrionali tende ad essere molto più elevata, pari a oltre 3 volte la media nazionale; la differenza è data soprattutto dagli investimenti delle Amministrazioni regionali, che sono quasi 7 volte la media della spesa delle altre regioni (317 euro per abitante contro i 48 riscontrati per le altre regioni).

D'altra parte, lo statuto speciale attribuisce molte più competenze e risorse alle Amministrazioni regionali. Anche le RSS del Sud hanno livelli di spesa delle Amministrazioni regionali superiori alla media nazionale, ma con differenze molto più contenute. Nel caso dell'Abruzzo, invece, la maggior spesa pro capite è da ricondurre alla ricostruzione dopo il sisma del 2009. Nei primi anni la differenza era soprattutto per una maggior spesa da parte delle Amministrazioni centrali nel territorio, mentre dal 2013 la maggior spesa è stata effettuata dalle Amministrazioni locali.

¹⁰ Tali voci sono utilizzate come indicatore della spesa per investimenti delle Amministrazioni.

Spesa pro capite per investimenti locali (Amministrazioni locali e Amministrazioni regionali, 2019, euro per abitante)



Con tecnologia Bing
© GeoNames, Microsoft, TomTom

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati CPT - Agenzia della Coesione territoriale

In generale, la struttura della spesa per investimenti (totali, inclusi quindi anche quelli delle Amministrazioni centrali) per settori è parzialmente condivisa tra le regioni. In quasi tutti i territori (con l'eccezione di Lazio e Abruzzo) **il principale settore di intervento per gli investimenti nel triennio 2017-2019¹¹ è stato la Viabilità**. Già a partire dalla seconda posizione nella graduatoria, però, si osserva una certa eterogeneità: per 6 regioni la seconda voce di spesa è rappresentata dall'Amministrazione Generale (che invece per l'Abruzzo è la prima voce), mentre per altre 5 è costituita dall'Istruzione, per 4 dalla Sanità e per le rimanenti regioni dagli Altri trasporti (Liguria e Campania), Cultura o Ambiente. Per chi non l'ha come seconda voce di spesa, l'Istruzione rappresenta spesso la terza voce in cui confluiscono gli investimenti pubblici; per non poche regioni, però, l'Istruzione ha rappresentato nel triennio in esame una voce piuttosto secondaria: in Liguria, Campania e Sicilia occupa la sesta posizione nella graduatoria e in Lazio addirittura la settima.

Nel caso del Lazio, però, va rilevata una struttura di spesa peculiare, che riflette la localizzazione di molte Amministrazioni centrali nel territorio. Diversamente da tutte le altre regioni, la prima voce per gli investimenti laziali è la Sicurezza pubblica, seguita da Amministrazione generale e Viabilità.

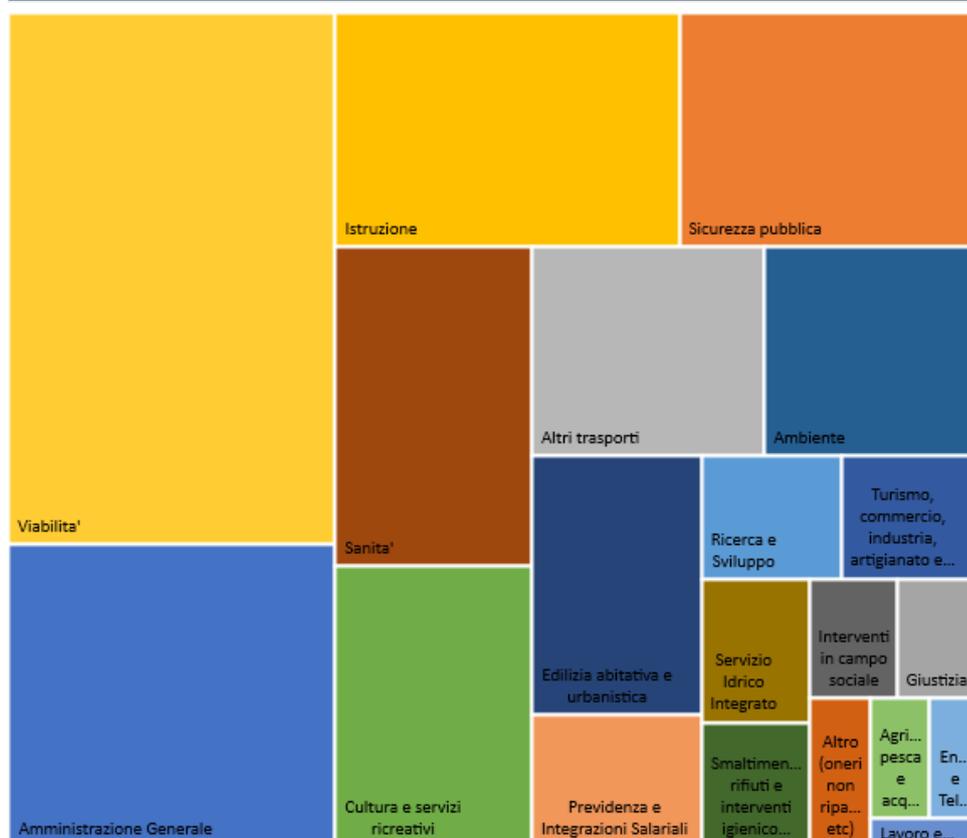
Sebbene con alcune differenze, le voci principali di intervento sono abbastanza condivise: il quadro cambia quando si considerano invece le voci secondarie, divenendo maggiormente frammentato. In alcune regioni, ad esempio, hanno maggiore peso gli investimenti in Edilizia

¹¹ Si è preso a riferimento l'ultimo triennio di dati disponibili e non l'ultimo anno in modo da smussare eventuali oscillazioni temporanee.

abitativa ed urbanistica (in particolare, in Lombardia e in molte regioni del Sud), in altre invece ha un peso maggiore l'Ambiente (ad esempio Calabria, Campania, Valle d'Aosta e Provincia autonoma di Trento).

Agli ultimi posti, come settori di intervento per la spesa d'investimento, si trovano di norma Lavoro e Formazione (ad eccezione che per la provincia autonoma di Trento), l'Agricoltura, pesca e acquicoltura (con l'eccezione del Friuli-Venezia Giulia) e Energia e Telecomunicazioni (ad eccezione della provincia autonoma di Bolzano).

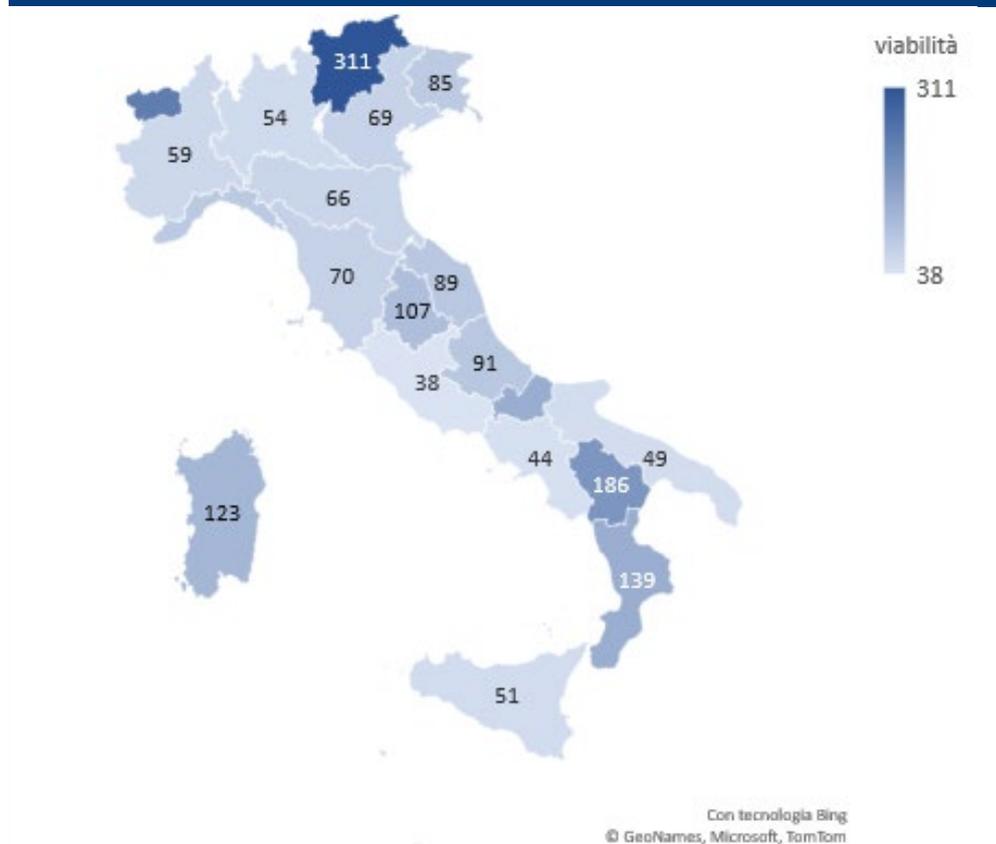
Struttura per settori spesa per investimenti, Italia (media 2017-2019)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati CPT - Agenzia della Coesione territoriale

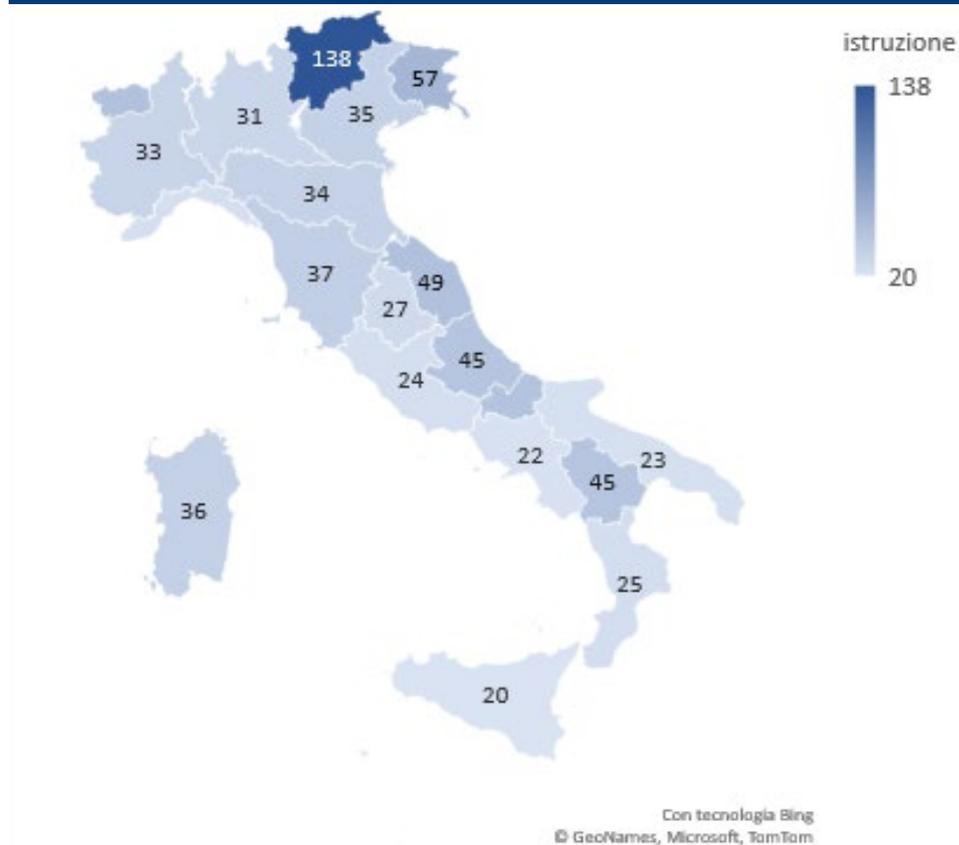
La diversa struttura degli investimenti applicata su livelli di spesa pro capite molto differenti tra i territori porta a risultati molto variegati fra i diversi settori. Per quanto riguarda la principale voce d'investimento in quasi tutti i territori, ovvero **la Viabilità, la spesa media per abitante pari a 69 euro all'anno nel periodo 2017-2019 sia in realtà la sintesi di livelli di spesa molto differenziati, che vanno dal minimo di 38 euro spesi in Lazio ai 382 euro della Provincia di Bolzano.** In generale, le regioni più piccole presentano dei livelli di spesa pro capite più elevati, dato che la spesa per viabilità riflette solo in minima misura la dimensione demografica, essendo costituita in buona misura da costi fissi.

Spesa pro capite per investimenti in Viabilità, media 2017-2019 (euro per abitante)



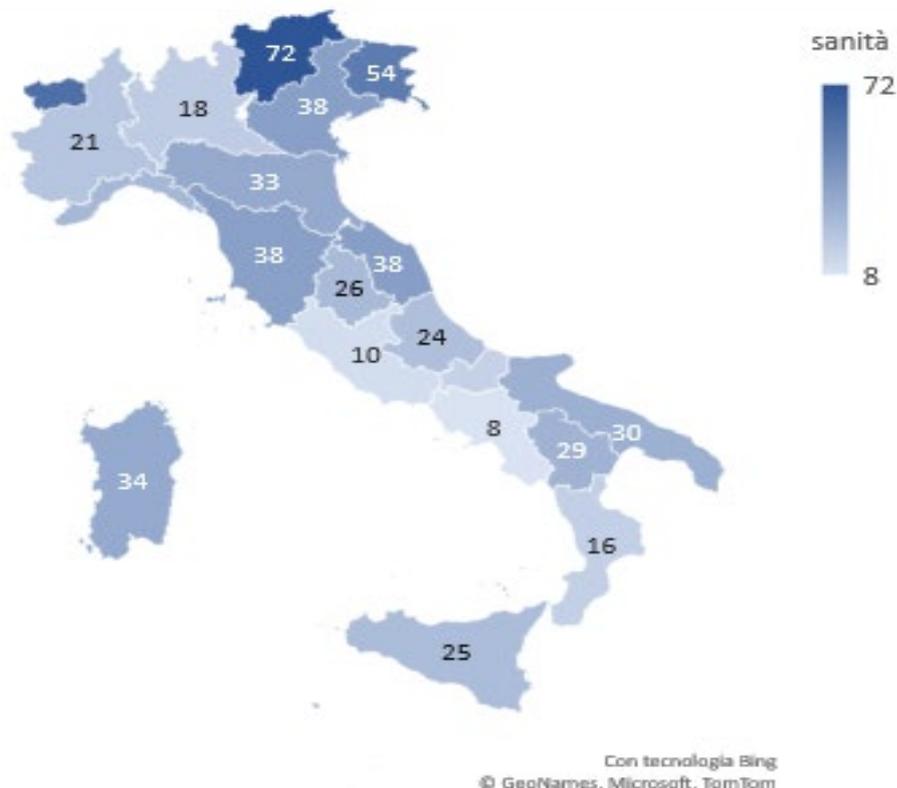
Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati CPT - Agenzia della Coesione territoriale

Altri settori di spesa risentono meno delle economie di scala; è il caso ad esempio **dell'Istruzione, per la quale in media nel triennio si sono spesi 32 euro all'anno per abitante. La spesa pro capite risulta mediamente più bassa nel Mezzogiorno** (con le eccezioni di Abruzzo e Molise, che riflettono probabilmente anche gli sforzi per la ricostruzione) **e in Liguria** (dove la popolazione è mediamente più anziana).

Spesa pro capite per investimenti in Istruzione, media 2017-2019 (euro per abitante)

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati CPT - Agenzia della Coesione territoriale

Per quanto riguarda gli **investimenti in Sanità**, la spesa media annua nel triennio è stata di **25 euro per abitante a livello nazionale**: anche in questo caso, le regioni settentrionali (ad eccezione della Lombardia) sono caratterizzate da una spesa per investimento più elevata, mentre il Sud presenta generalmente livelli inferiori, seppur con eccezioni importanti (Puglia, Sardegna e Basilicata).

Spesa pro capite per investimenti in Sanità, media 2017-2019 (euro per abitante)

Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati CPT - Agenzia della Coesione territoriale

Il ruolo delle imprese pubbliche

Un aspetto interessante dei Conti Pubblici Territoriali è la disponibilità di dati anche per il Settore Pubblico Allargato (SPA). Questo include non solo le Amministrazioni pubbliche, i cui bilanci costituiscono il punto di partenza per i dati finora osservati, ma anche le società partecipate, impegnate sia nella produzione di servizi destinabili alla vendita che nella gestione di funzioni proprie dell'Amministrazione, e che sono controllate direttamente o indirettamente da Enti pubblici.

Se si tiene conto anche della spesa per investimenti sostenuta dalle imprese pubbliche, locali e nazionali, si osserva un importante incremento degli importi spesi, dato che si amplia il perimetro di analisi. **Nel 2009, prima del lungo periodo di caduta, la spesa per investimenti della sola PA era di 36 miliardi di euro (di cui 26,4 spesi da Amministrazioni regionali o locali)¹², mentre quella del complesso dell'extra-PA (costituito da imprese pubbliche nazionali, IPN, e imprese pubbliche locali, IPL) era di altri 32 miliardi di euro.** Nel 2018, dopo l'intensa flessione degli investimenti pubblici, la spesa della sola PA era di poco meno di 19 miliardi di euro, e quella dell'extra-PA di 24,5 miliardi.

¹² Va evidenziato che, proprio per le diverse modalità di classificazione delle diverse voci di spesa, il livello degli investimenti pubblici per il totale della PA indicato nei CPT è significativamente inferiore a quello indicato nei conti economici nazionali dell'Istat.

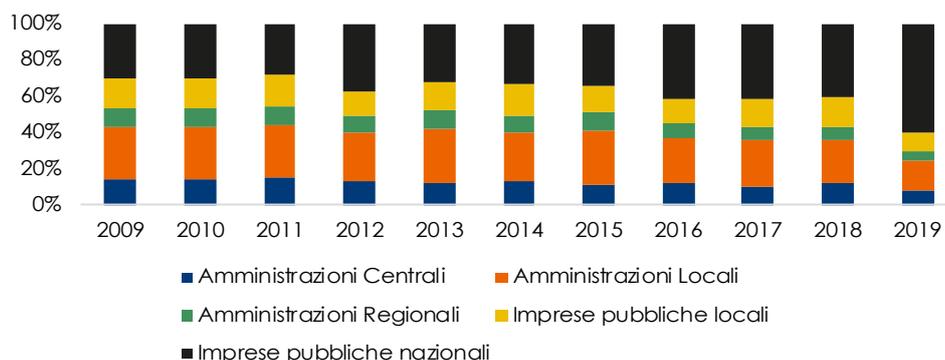
Tale evoluzione è dovuta ad una sostanziale tenuta della spesa dell'extra-PA, pur con qualche correzione nei livelli, che è rimasta tutt'al più stagnante in un periodo in cui invece gli investimenti della PA subivano una flessione notevole.

Nel 2019, in concomitanza con la ripresa degli investimenti pubblici (della PA), si osserva un forte rimbalzo della spesa da parte delle imprese pubbliche nazionali (IPN), diffuso in tutti i territori (con eccezione del Lazio). In particolare, è più che triplicata la spesa in beni mobili e macchinari. Tale forte incremento ha interessato soprattutto tre settori: Telecomunicazioni, Energia ma soprattutto Altre opere in campo economico (quest'ultima ha registrato da sola un incremento della spesa per l'acquisto di beni mobili e macchinari di oltre 21 miliardi di euro tra 2018 e 2019).

Questi andamenti spiegano molto bene come il ruolo dell'extra-PA sia tutt'altro che secondario: **le imprese partecipate hanno in parte sostituito gli investimenti mancati da parte delle Amministrazioni pubbliche negli ultimi anni e hanno dato un'importante spinta alla ripresa del 2019.** Nella media 2015-2018, già prima del rimbalzo del 2019, le imprese pubbliche nazionali (IPN) avevano realizzato la quota prevalente di investimenti (oltre il 39%) nella classificazione dei CPT, come evidenzia anche l'Agenzia per la Coesione territoriale, con una forte attenzione al settore degli Altri trasporti (legato all'attività di Ferrovie dello Stato), seguito dall'Energia (in virtù della spesa di Enel, Terna ed Eni) e da quello delle Altre spese in campo economico, per gli interventi di Eni, Poste italiane e Cassa Depositi e Prestiti.

Questo aspetto ben evidenziato dai dati dei CPT è molto importante in quanto la dotazione infrastrutturale del Paese è attualmente legata in misura rilevante dalle attività di queste aziende, i cui investimenti sono a loro volta connessi, direttamente o indirettamente, a misure di policy anche attraverso contributi pubblici agli investimenti. Difatti, si pone una questione importante in relazione alle scelte relative alla dotazione infrastrutturale delle diverse aree del Paese, in un contesto in cui la realizzazione di una quota importante di queste è affidata all'azione di aziende che per loro natura seguono logiche di mercato che possono non coincidere con gli indirizzi delle politiche adottate dai Governi.

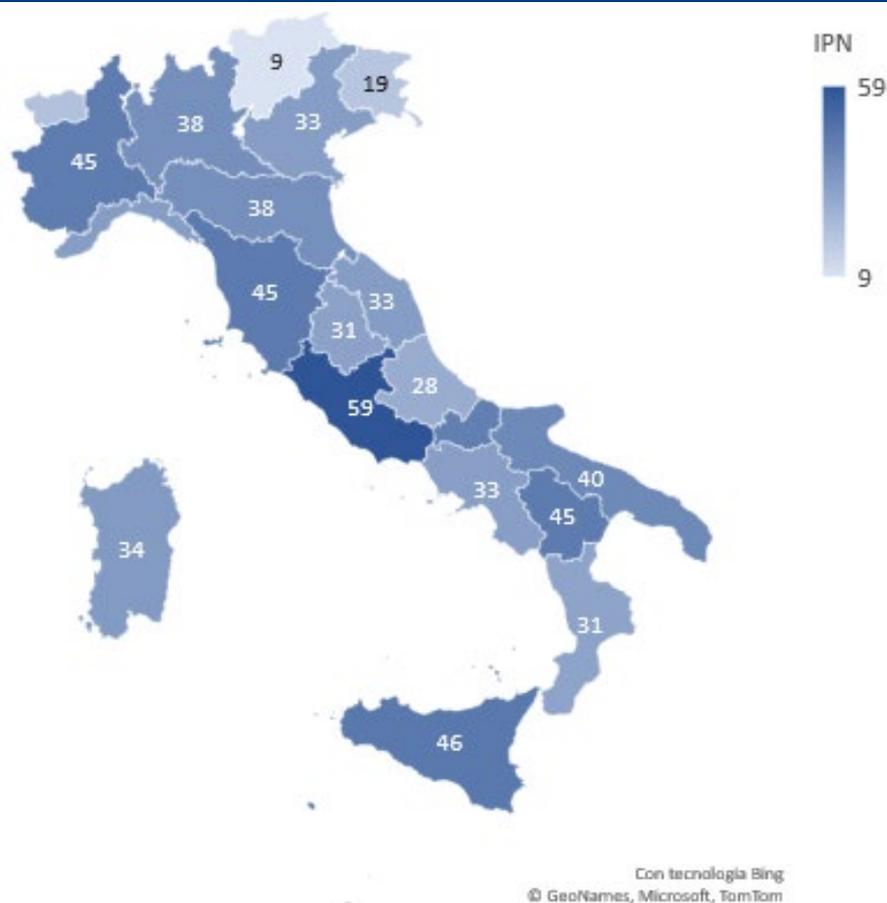
Spesa per investimenti del Settore pubblico allargato (composizione %)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati CPT - Agenzia della Coesione territoriale

Il tema è di rilievo anche in relazione al fatto che la rilevanza del comparto extra-PA non è omogenea sul territorio. Tuttavia, l'interpretazione di tali dati deve tener conto del fatto che in alcuni casi si può trattare di investimenti attribuiti alla regione sulla base della considerazione che la sede legale della Società è in quella regione, anche se il capitale opera di fatto in altre aree del Paese. Il dato del Lazio è di certo condizionato da tale elemento: nel periodo 2015-2018, il 59% degli investimenti del Settore Pubblico Allargato (SPA) nel Lazio sono stati realizzati da IPN; il caso più significativo è quello relativo ai mezzi di trasporto – navi, aerei ad esempio – che, evidentemente svolgono la loro funzione su più regioni.

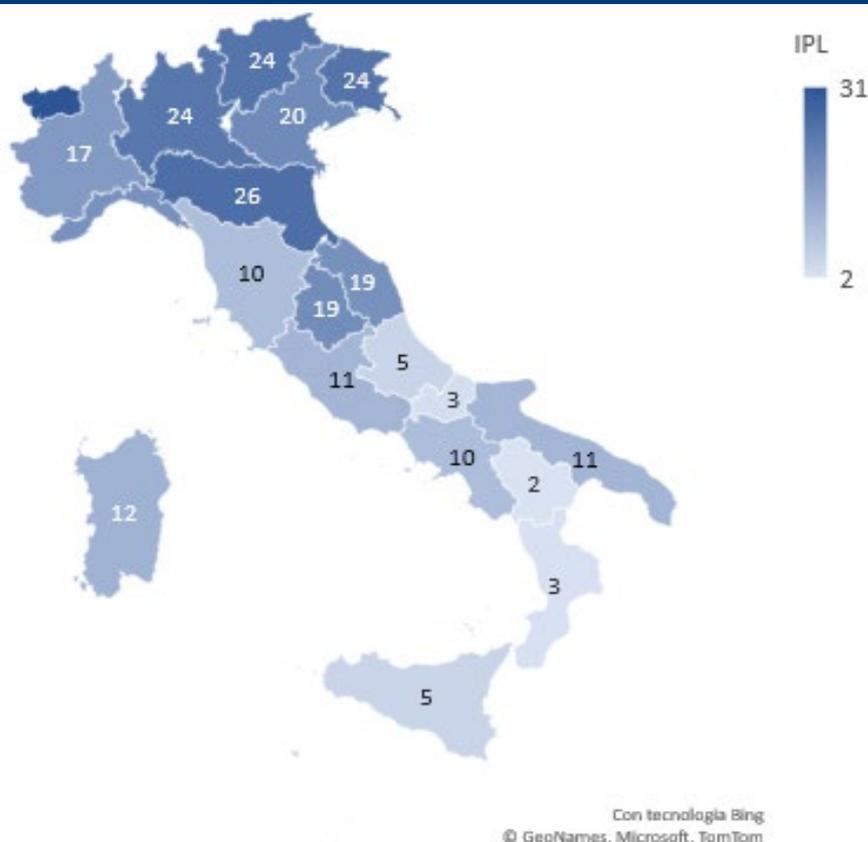
Il ruolo delle imprese pubbliche nazionali (IPN) sugli investimenti del SPA (quota % investimenti, media 2015-2018)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati CPT - Agenzia della Coesione territoriale

Per quanto inferiore, non è comunque trascurabile **nemmeno il peso delle Imprese Pubbliche Locali (IPL), che nel periodo 2015-2018 hanno realizzato mediamente il 15,3% degli investimenti del SPA**. Nel caso del ruolo svolto dalle IPL nella realizzazione di investimenti, il quadro a livello territoriale è ancora più eterogeneo di quanto non sia per le IPN. In generale, si osserva un peso maggiore della spesa delle IPL sulla spesa totale per investimenti del settore pubblico allargato nelle regioni del Nord (e in parte del Centro), dovuta alla presenza di grandi aziende (ad esempio, A2A, Hera, Iren o Acea.).

Il ruolo delle imprese pubbliche locali (IPL) sugli investimenti del SPA (quota % investimenti, media 2015-2018)

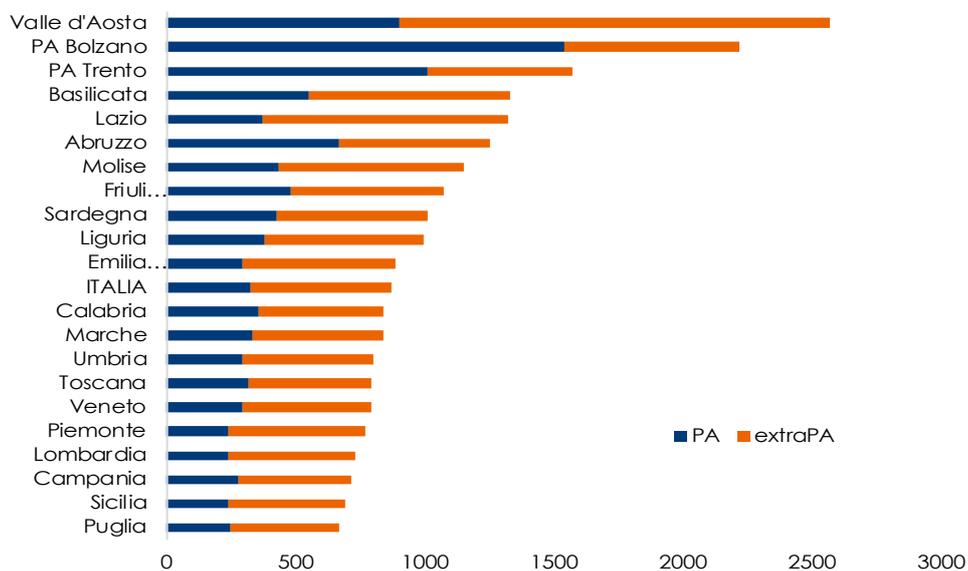


Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati CPT - Agenzia della Coesione territoriale

Naturalmente, i diversi gradi di rilevanza della spesa del comparto extra-PA, combinati con livelli di spesa molto differenziati (per diversi fattori, come la dimensione o la composizione demografica, o la tipologia di regione), portano a livelli di spesa per abitante per investimenti per il complesso del Settore Pubblico Allargato molto differenziati.

Mediamente nel periodo 2017-2019 sono stati investiti 548 euro per abitante all'anno da parte delle IPN e IPL. I livelli più elevati si sono osservati in Valle d'Aosta e in Lazio, mentre nelle posizioni più arretrate si trovano le regioni del Sud. **Gli investimenti del comparto extra-PA, quindi, rafforzano le disparità territoriali già osservate per gli investimenti pubblici (della sola PA).**

Di fatto, quindi, i dati dei CPT suggeriscono che una volta presi in considerazione anche gli investimenti delle aziende che sono fuori dal perimetro della PA secondo la definizione della contabilità nazionale, le disparità territoriali fra regioni del Nord e del Mezzogiorno si ampliano in misura significativa.

Spesa pro capite per investimenti (euro per abitante, media 2017-2019)


Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati CPT - Agenzia della Coesione territoriale

Tenere in considerazione anche il comparto dell'extra-PA permette di avere un quadro più completo dello stato degli investimenti pubblici sui territori; questo conferma l'importanza di utilizzare come base informativa per le analisi sul tema anche il sistema dei Conti Pubblici Territoriali.

Importanti comunicazioni

Gli economisti che hanno redatto il presente documento dichiarano che le opinioni, previsioni o stime contenute nel documento stesso sono il risultato di un autonomo e soggettivo apprezzamento dei dati, degli elementi e delle informazioni acquisite e che nessuna parte del proprio compenso è stata, è o sarà, direttamente o indirettamente, collegata alle opinioni espresse.

La presente pubblicazione è stata redatta da Intesa Sanpaolo S.p.A. Le informazioni qui contenute sono state ricavate da fonti ritenute da Intesa Sanpaolo S.p.A. affidabili, ma non sono necessariamente complete, e l'accuratezza delle stesse non può essere in alcun modo garantita. La presente pubblicazione viene a Voi fornita per meri fini di informazione ed illustrazione, ed a titolo meramente indicativo, non costituendo pertanto la stessa in alcun modo una proposta di conclusione di contratto o una sollecitazione all'acquisto o alla vendita di qualsiasi strumento finanziario. Il documento può essere riprodotto in tutto o in parte solo citando il nome Intesa Sanpaolo S.p.A.

La presente pubblicazione non si propone di sostituire il giudizio personale dei soggetti ai quali si rivolge. Intesa Sanpaolo S.p.A. e le rispettive controllate e/o qualsiasi altro soggetto ad esse collegato hanno la facoltà di agire in base a/ovvero di servirsi di qualsiasi materiale sopra esposto e/o di qualsiasi informazione a cui tale materiale si ispira prima che lo stesso venga pubblicato e messo a disposizione della clientela.

Comunicazione dei potenziali conflitti di interesse

Intesa Sanpaolo S.p.A. e le altre società del Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo (di seguito anche solo "Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo") si sono dotate del "Modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231" (disponibile sul sito internet di Intesa Sanpaolo, all'indirizzo: <https://group.intesasnpaolo.com/it/governance/dlgs-231-2001>) che, in conformità alle normative italiane vigenti ed alle migliori pratiche internazionali, include, tra le altre, misure organizzative e procedurali per la gestione delle informazioni privilegiate e dei conflitti di interesse, ivi compresi adeguati meccanismi di separazione organizzativa, noti come Barriere informative, atti a prevenire un utilizzo illecito di dette informazioni nonché a evitare che gli eventuali conflitti di interesse che possono insorgere, vista la vasta gamma di attività svolte dal Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo, incidano negativamente sugli interessi della clientela.

In particolare, l'esplicitazione degli interessi e le misure poste in essere per la gestione dei conflitti di interesse – facendo riferimento a quanto prescritto dagli articoli 5 e 6 del Regolamento Delegato (UE) 2016/958 della Commissione, del 9 marzo 2016, che integra il Regolamento (UE) n. 596/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme tecniche di regolamentazione sulle disposizioni tecniche per la corretta presentazione delle raccomandazioni in materia di investimenti o altre informazioni che raccomandano o consigliano una strategia di investimento e per la comunicazione di interessi particolari o la segnalazione di conflitti di interesse e successive modifiche ed integrazioni, dal FINRA Rule 2241, così come dal FCA Conduct of Business Sourcebook regole COBS 12.4 – tra il Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo e gli Emittenti di strumenti finanziari, e le loro società del gruppo, nelle raccomandazioni prodotte dagli analisti di Intesa Sanpaolo S.p.A. sono disponibili nelle "Regole per Studi e Ricerche" e nell'estratto del "Modello aziendale per la gestione delle informazioni privilegiate e dei conflitti di interesse", pubblicato sul sito internet di Intesa Sanpaolo S.p.A. all'indirizzo <https://group.intesasnpaolo.com/it/research/RegulatoryDisclosures>. Tale documentazione è disponibile per il destinatario dello studio anche previa richiesta scritta al Servizio Conflitti di interesse, Informazioni privilegiate ed altri presidi di Intesa Sanpaolo S.p.A., Via Hoepli, 10 – 20121 Milano – Italia.

Inoltre, in conformità con i suddetti regolamenti, le disclosure sugli interessi e sui conflitti di interesse del Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo sono disponibili all'indirizzo <https://group.intesasnpaolo.com/it/research/RegulatoryDisclosures/archivio-dei-conflitti-di-interesse> ed aggiornate almeno al giorno prima della data di pubblicazione del presente studio. Si evidenzia che le disclosure sono disponibili per il destinatario dello studio anche previa richiesta scritta a Intesa Sanpaolo S.p.A. – Industry & Banking Research, Via Romagnosi, 5 - 20121 Milano - Italia.

Intesa Sanpaolo Direzione Studi e Ricerche - Responsabile Gregorio De Felice**Industry & Banking Research**

Fabrizio Guelpa (Responsabile)	0287962051	fabrizio.guelpa@intesasnpaolo.com
Ezio Guzzetti	0287963784	ezio.guzzetti@intesasnpaolo.com

Industry Research

Stefania Trenti (Responsabile)	0287962067	stefania.trenti@intesasnpaolo.com
Letizia Borgomeo		letizia.borgomeo@intesasnpaolo.com
Enza De Vita		enza.devita@intesasnpaolo.com
Serena Fumagalli	0272652038	serena.fumagalli@intesasnpaolo.com
Ilaria Sangalli	0272652039	ilaria.sangalli@intesasnpaolo.com
Anna Cristina Visconti		anna.visconti@intesasnpaolo.com
Giovanni Foresti (Responsabile coordinamento Economisti sul Territorio)	0287962077	giovanni.foresti@intesasnpaolo.com
Romina Galleri (sede di Torino)	0115550438	romina.galleri@intesasnpaolo.com
Sara Giusti (sede di Firenze)	0552613508	sara.giusti@intesasnpaolo.com
Anna Maria Moressa (sede di Padova)	0496537603	anna.moressa@intesasnpaolo.com
Carla Saruis	0287962142	carla.saruis@intesasnpaolo.com
Enrica Spiga	0272652221	enrica.spiga@intesasnpaolo.com
Rosa Maria Vitulano (Roma)	0667124975	rosa.vitulano@intesasnpaolo.com

Banking Research

Elisa Coletti (Responsabile)	0287962097	elisa.coletti@intesasnpaolo.com
Valentina Dal Maso	0444631871	valentina.dalmaso@intesasnpaolo.com
Federico Desperati	0272652040	federico.desperati@intesasnpaolo.com
Viviana Raimondo	0287963637	viviana.raimondo@intesasnpaolo.com

Local Public Finance

Laura Campanini (Responsabile)	0287962074	laura.campanini@intesasnpaolo.com
--------------------------------	------------	-----------------------------------