

CAPITOLO 1 - ANALISI DEL SETTORE ISTRUZIONE BASATA SUI DATI CPT

ABSTRACT

Il presente contributo intende illustrare l'analisi statistica descrittiva dei dati di spesa pubblica di fonte Conti Pubblici Territoriali sostenuta dal Settore Pubblico Allargato per il settore Istruzione con l'obiettivo di offrire una descrizione dei fenomeni e delle caratteristiche principali emergenti dalla distribuzione dei dati medesimi.

La scelta dell'universo di riferimento è ricaduta sul Settore Pubblico Allargato mentre quella rappresentativa dei territori ha visto privilegiare sia le aggregazioni ripartizionali nell'accezione delle tre macro-aree Nord-Italia, Centro-Italia e Mezzogiorno e dell'aggregato nazionale, sia l'ambito regionale in modo da evidenziare le differenze esistenti tra i vari comparti geografici e le diverse realtà territoriali.

Il riferimento temporale per la serie storica si estende dal 2000 al 2018 (ultimo anno di disponibilità dei dati CPT), quale orizzonte relativamente lungo per meglio recepire l'importanza di possibili cambiamenti strutturali che interessano la gestione della spesa pubblica.

In particolare si analizzano:

- la dinamica evolutiva in termini assoluti e pro capite dell'aggregato di spesa totale e dei due macro-aggregati economici della spesa corrente e di quella in conto capitale al fine di rilevare la composizione della spesa in risposta alle domande "quanto si è speso?" e "quanto si è investito?";
- la distribuzione degli aggregati di spesa totale, corrente ed in conto capitale per livelli di governo al fine di individuare il principale soggetto erogatore e finanziatore della spesa in risposta alla domanda "chi ha speso?";
- la distribuzione dei macro-aggregati economici di spesa corrente ed in conto capitale nelle principali categorie economiche della spesa al fine di identificare le voci di destinazione della spesa pubblica di funzionamento e di quella per investimento in risposta alla domanda "per cosa si spende?".

Sulla base delle tendenze emerse dall'analisi della spesa del Settore Pubblico Allargato nel campo dell'Istruzione si osservano quali principali evidenze:

- la predominanza della componente di spesa corrente (96%) nell'analisi di composizione della spesa pubblica totale per Istruzione, che ammonta nel 2018 a oltre 52 miliardi di euro (pari a -6% rispetto al dato di inizio serie del 2000), costituiti da 23 miliardi di euro del Nord, 10 miliardi del Centro-Italia e 19 miliardi di euro del Mezzogiorno;
- la presenza di divari territoriali relativamente consistenti in termini di spesa pro capite, che vedono primeggiare il comparto Sud con una spesa 2018 di oltre 920 euro a persona, notevolmente superiore rispetto alla media nazionale di 866 euro (dato in flessione rispetto al 2000 di oltre l'11% trainata dal Centro Italia e dal Meridione) e a quella delle altre due macro aree;
- un'incidenza media di spesa per istruzione sulla totalità dei settori di attività in cui si articola l'intervento pubblico nei CPT relativamente contenuta in tutti gli aggregati territoriali indagati, variabile tra il 6,4% dell'aggregato nazionale e l'8,6% del Mezzogiorno;
- un peso ancora più esiguo della spesa totale in rapporto alla principale grandezza di reddito del PIL, pari mediamente a livello di Italia al 3,2%, mentre a livello di comparto è il Mezzogiorno a superare la media nazionale con una quota del 5,3%;

Capitolo 1

- in termini di responsabilità e gestione la preponderanza, per l'intero ventennio, del ruolo delle Amministrazioni Centrali quale maggiore soggetto erogatore della spesa totale dedicata all'istruzione nelle tre macro aree geografiche e nell'aggregato Italia, seguite dalle Amministrazioni Locali e con un po' di distacco dalle Amministrazioni Regionali;
- la predominanza, nell'ambito dell'analisi di composizione della spesa pubblica di funzionamento dello SPA, della voce di spesa destinata al personale, pari nel 2018 a 38,2 miliardi di euro complessivi ripartiti in 15,8 miliardi del Nord, 14,7 miliardi del Sud e 7,5 miliardi al Centro-Italia, seguita dalla spesa per l'acquisto di beni e a servizi;
- la prevalenza, nell'ambito dell'analisi di destinazione economica della spesa pubblica in conto capitale per istruzione, della componente di spesa per investimenti (95,4% nella media del periodo 2000-2018), che vengono concentrati principalmente in beni ed opere immobiliari, aventi una quota media di incidenza dell'82% sia a livello nazionale che negli altri tre comparti territoriali, seguiti dalla spesa per beni mobili.

1.1 PREMESSA METODOLOGICA

Il capitolo 1 presenta l'analisi statistica descrittiva dei dati di spesa pubblica consolidata di fonte Conti Pubblici Territoriali (CPT) nel settore "Istruzione" per l'arco temporale 2000-2018 secondo una specifica articolazione diretta a rispondere alle seguenti domande di analisi:

1. quanto si è speso?
2. quanto si è investito?
3. chi ha speso?
4. per cosa si spende?

Nel presente contributo viene effettuata un'analisi sulla distribuzione territoriale della spesa pubblica primaria italiana destinata al settore Istruzione. Lo studio degli effetti dell'articolazione territoriale della spesa pubblica consente da una parte di apprezzare le differenze di spesa esistenti a livello regionale e dall'altra di effettuare valutazioni di efficienza e di efficacia del sistema scolastico. Si tratta di uno degli argomenti al centro dell'intenso dibattito attualmente in corso sul progetto di autonomia differenziata, nel cui ambito è fortemente sentito il tema della minore autonomia da attribuire alle Regioni in alcuni settori cardine per il Paese quali l'istruzione e la sanità.

Il settore "Istruzione", secondo la classificazione settoriale dei dati CPT in base alle 30 voci dei settori di attività dell'intervento pubblico, comprende le seguenti categorie di spesa¹:

- amministrazione, funzionamento e gestione delle scuole e delle università pubbliche (ad esclusione della spesa da queste ultime esplicitamente destinata alla ricerca scientifica);
- edilizia scolastica e universitaria;
- servizi ausiliari dell'istruzione (trasporto, fornitura di vitto ed alloggio, servizio doposcuola, assistenza sanitaria e dentistica);
- provveditorati agli studi; sostegno al diritto allo studio (buoni libro, contributi per i trasporti scolastici, mense, convitti) dei vari enti locali;

¹ La metodologia del Sistema CPT è consultabile al seguente link:
www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali/pubblicazioni-cpt/guida-ai-cpt/

- interventi per la promozione di iniziative di cooperazione educativa e scientifica, per l'attuazione di scambi, di ricerche, di viaggi didattici, di studi e di gemellaggi di scuole.

Il metodo di indagine impiegato per garantire un'esaustiva ed efficace rappresentazione dell'analisi statistica descrittiva dei dati di spesa CPT nel settore osservato, e illustrare in modo sintetico i fenomeni oggetto di studio, ha reso necessario effettuare:

- un'analisi realizzata mediante rappresentazioni grafiche, con aggregazioni ripartizionali nell'accezione delle tre macro aree territoriali di Nord-Italia, Centro-Italia e Mezzogiorno e dell'aggregato Italia, e mediante rappresentazioni Tabellari riportate in apposita Appendice statistica per descrivere il dettaglio dei dati con riferimento alle singole Regioni;
- un'analisi riferita esclusivamente all'universo del Settore Pubblico Allargato (SPA);
- un'analisi di composizione della spesa pubblica totale e dei relativi macro aggregati economici della spesa corrente ed in conto capitale;
- un'analisi temporale in termini assoluti e pro capite realizzata utilizzando l'intera serie storica disponibile estesa dal 2000 al 2018;
- un'analisi per livelli di governo utilizzando aggregazioni temporali nei quattro sotto periodi 2000-2004, 2005-2009, 2010-2014, 2015-2018;
- un'analisi di composizione dei macro aggregati economici della spesa corrente e della spesa in conto capitale.

Le elaborazioni utilizzano i dati attualmente pubblicati dei Conti Pubblici Territoriali riferiti alla serie storica 2000-2018 (versione 23 giugno 2020). Per permettere confronti sia temporali che territoriali, i dati sono generalmente espressi in euro pro capite costanti 2015. La popolazione utilizzata è quella media dell'anno rilevata dall'Istat. Il PIL e il relativo deflatore sono ripresi dalle stime di contabilità nazionale diffuse a giugno 2020.

1.2 LE DOMANDE DI ANALISI: QUANTO SI È SPESO?

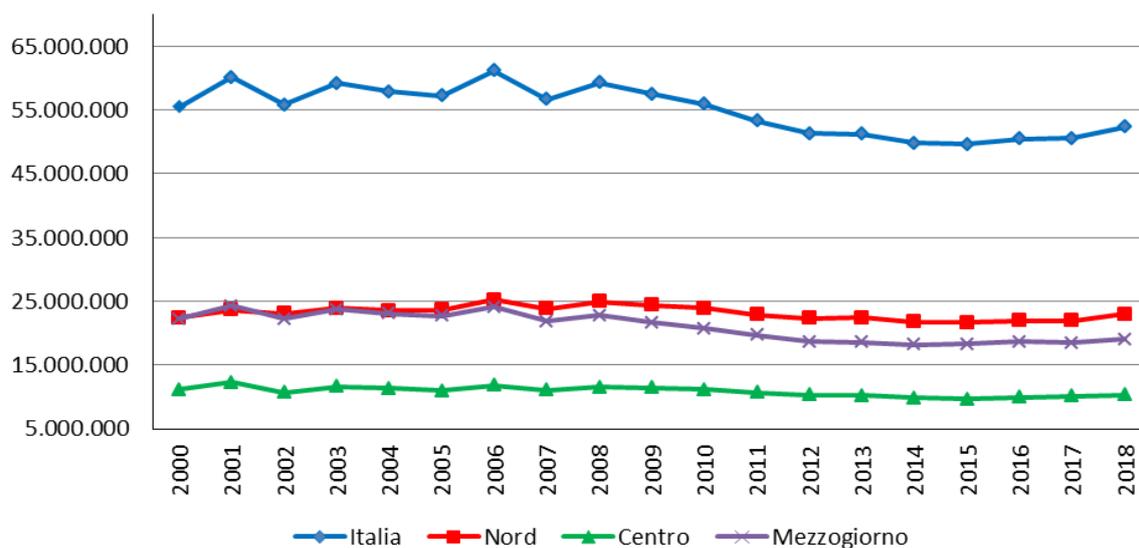
La prima analisi con evidenze di interesse per il settore "Istruzione", in risposta alla domanda di ricerca "quanto si è speso?", è quella sulla distribuzione territoriale della spesa primaria italiana consolidata (espressa a prezzi costanti 2015 e considerata al netto delle partite finanziarie e degli interessi²), sostenuta dagli Enti appartenenti all'universo del Settore Pubblico Allargato (SPA).

In particolare, dall'osservazione della dinamica evolutiva della spesa primaria totale dello SPA per la pubblica istruzione, che a livello Italia ammonta complessivamente nel 2018 (ultimo anno di disponibilità dei dati) a 52,33 miliardi di euro (-5,8% inferiore rispetto al dato di 55,6 miliardi di euro dell'anno 2000), costituiti per oltre il 96% dalla spesa di parte corrente e ripartiti in 23 miliardi del Nord, 10,29 miliardi del Centro-Italia e 19 miliardi del Mezzogiorno, emerge un comportamento di tale aggregato di spesa moderatamente crescente fino al 2008, seppur con un trend tutt'altro che lineare bensì altalenante, che prosegue discendente fino al 2015 per poi risalire ancora una volta per il rimanente arco temporale esaminato (cfr. la Figura 1.1).

² In tutto il documento si fa riferimento agli aggregati di spesa primaria netta del Settore Pubblico Allargato, ossia alla spesa consolidata totale, corrente e in conto capitale considerata al netto delle partite finanziarie e degli interessi.

Capitolo 1

Figura 1.1 ANDAMENTO DELLA SPESA PRIMARIA NETTA TOTALE DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO PER MACRO-AREE TERRITORIALI E AGGREGATO NAZIONALE ANNI 2000/2018 (VALORI IN MIGLIAIA DI EURO COSTANTI 2015)



Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

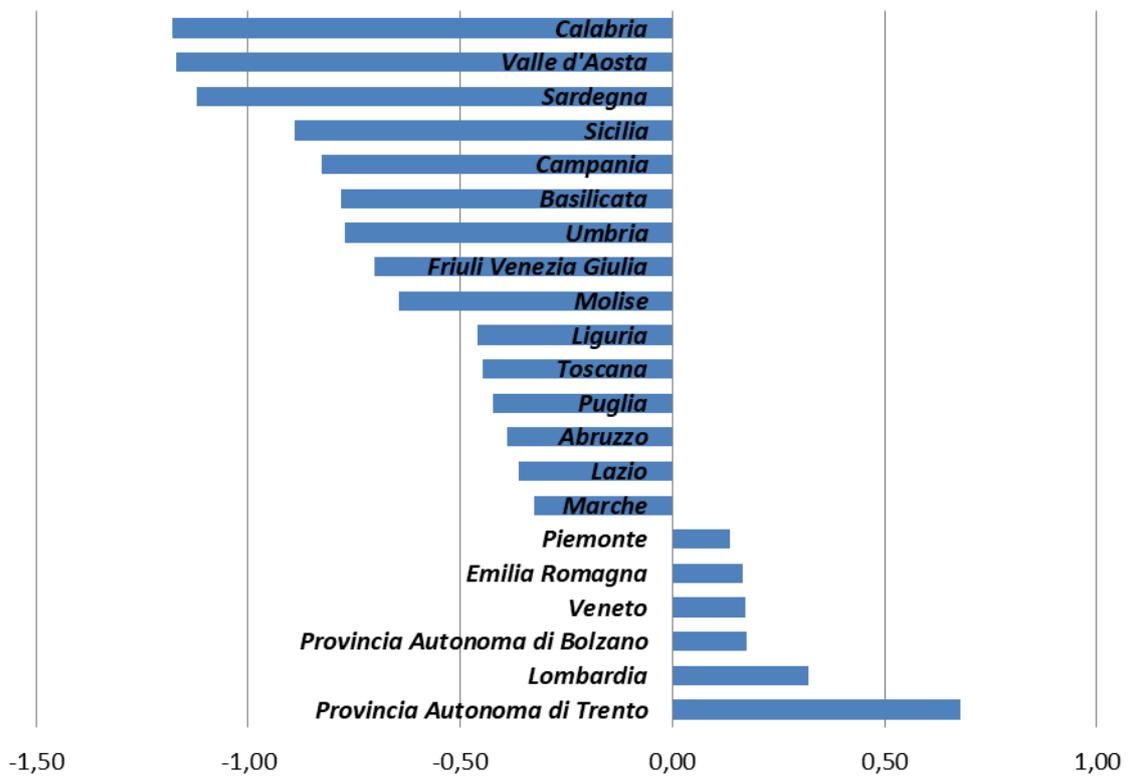
Tale trend risente in particolare dell'andamento della spesa erogata nel comparto Sud, ove si registra un calo del 14,45%, imputabile prioritariamente ai comportamenti di spesa delle Regioni Calabria, Sardegna e Sicilia, seguito dalla flessione di circa il 7,4% dell'area Centro-Italia mentre in contropartita si registra il lieve aumento (+2,6%) del comparto settentrionale.

Dalle rappresentazioni evidenziate degli andamenti di spesa in termini assoluti emerge pertanto come la dinamica della spesa totale per istruzione nelle tre macro-ripartizioni territoriali abbia contribuito per l'intero periodo oggetto di indagine ad ampliare il divario tra i comparti Nord e Sud, che registrano trend di spesa quasi coincidenti soprattutto nella prima parte della serie storica sull'ordine di grandezza dei 23 e 21 miliardi di euro rispettivamente, e la macro area del Centro-Italia la cui linea di spesa resta collocata mediamente al di sotto degli 11 miliardi di euro.

Le tendenze sopra descritte trovano in parte conferma nel grafico che sintetizza le dinamiche di spesa illustrate attraverso la rappresentazione del trend per macro-ripartizione territoriale del tasso di variazione annuo della spesa primaria totale. Tale variabile di spesa segue infatti in tutti e tre i comparti territoriali, nonché a livello di Italia, un trend omogeneo, fortemente oscillatorio e discontinuo soprattutto nella prima parte dell'arco temporale di riferimento, con punte minime e picchi di crescita accentuati che variano tra una flessione del 13% ed un incremento del 10,6% rinvenuti nella macro-area Centro rispettivamente negli anni 2002 e 2001 (cfr. la Figura A.1.1 dell'Appendice 1).

Con riferimento al tasso di variazione medio annuo 2000-2018 della spesa i valori registrati a livello regionale variano all'interno di un *range* compreso tra -1,18% della Calabria e +0,68% della Provincia Autonoma di Trento (cfr. la Figura 1.2).

Figura 1.2 TASSO DI VARIAZIONE MEDIO ANNUO 2000-2018 DELLA SPESA PRIMARIA NETTA TOTALE DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO PER REGIONI (VALORI %)



Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

Un'analisi comparativa ancora più efficace delle dinamiche di spesa territoriali può essere svolta prendendo a riferimento i valori pro capite, che rendono possibile un confronto tra gli andamenti di spesa tra le varie aree del Paese anche se nell'ambito di intervento "Istruzione", tenuto conto della variabilità nei diversi territori di popolazione giovane, i risultati e gli effetti migliori in termini di comparazione si ottengono da un'analisi basata sulla spesa per studente piuttosto che sulla spesa per abitante. Per la rilevazione di tali risultati si rimanda alla lettura del successivo capitolo 2 nella parte in cui vengono descritti gli indicatori di contesto con riferimento al settore dell'istruzione primaria e secondaria.

Tornando all'illustrazione dei risultati dell'analisi della spesa in termini pro capite ciò che emerge con tutta evidenza è la presenza di divari piuttosto consistenti tra le macroaree Nord, Centro e Sud. In Italia, in media, gli Enti dello SPA spendono in istruzione per abitante 934 euro. A livello di macro area territoriale gli importi pro capite più elevati destinati all'istruzione vengono registrati nel Mezzogiorno, che presenta una spesa media per abitante di circa 1.017 euro, seguita dalla spesa del Centro Italia (945,5 euro) e da quella del Nord (865,8 euro).

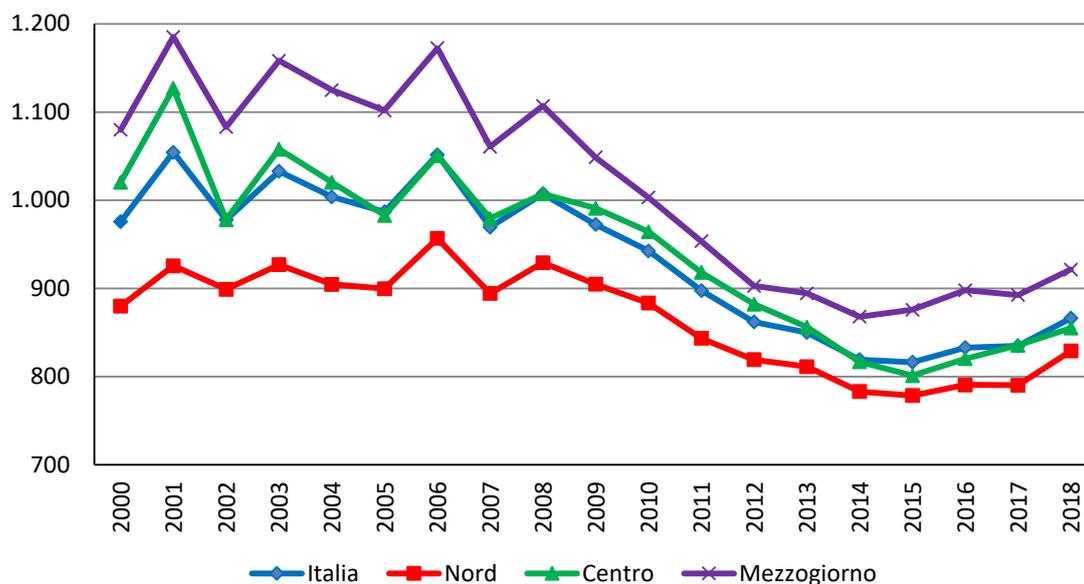
Se è vero che i trend di spesa totale pro capite seguono un percorso evolutivo analogo in tutte le macro-ripartizioni considerate, un'altra evidenza emergente per le tre macro aree e l'aggregato Italia è quella di un fenomeno di generale contrazione della spesa totale pro capite, altalenante fino al 2008 e più deciso a partire dal 2009 fino al 2014.

Nel 2018 la spesa pubblica italiana sostenuta complessivamente dallo SPA ammonta in termini pro capite a circa 866 euro, con una discesa di oltre l'11% rispetto al 2000,

Capitolo 1

trainata dalla flessione significativa della spesa registrata sia nel Centro Italia (-16,2%) che nel Meridione (-14,7%), dove si passa da valori superiori al migliaio di euro di inizio periodo a quelli rispettivamente di 855 e 921 euro (cfr. la Figura 1.3).

Figura 1.3 ANDAMENTO DELLA SPESA PRIMARIA NETTA TOTALE PRO CAPITE DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO PER MACRO-AREE TERRITORIALI E AGGREGATO NAZIONALE ANNI 2000/2018 (VALORI IN EURO PRO CAPITE COSTANTI 2015)



Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

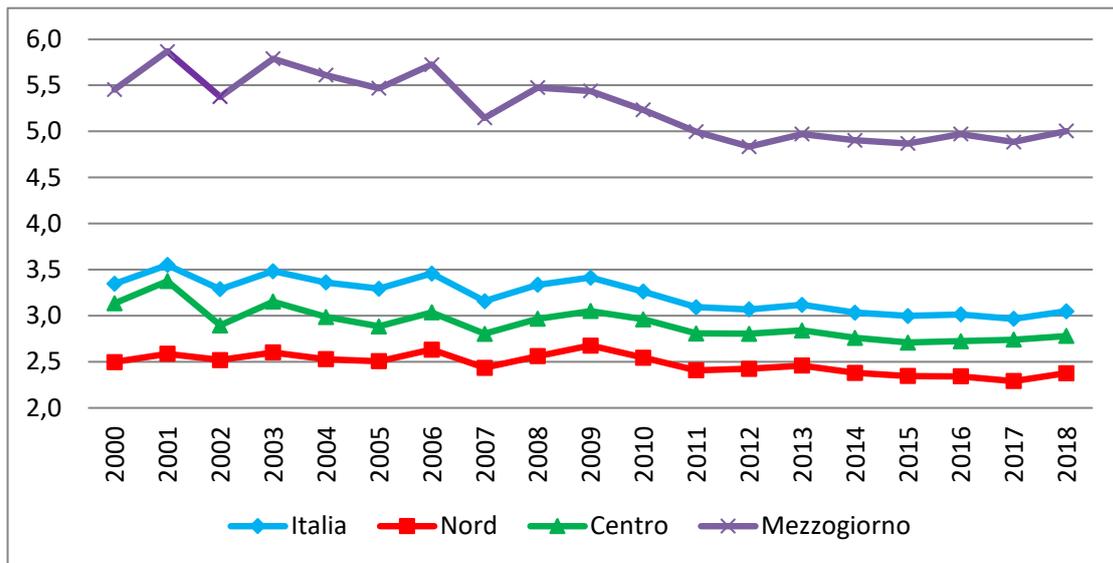
Se nelle Regioni del Mezzogiorno la spesa per persona supera la media italiana, e se la macro-area Centro si contraddistingue per la presenza di un andamento di spesa quasi perfettamente sovrapponibile a quello del livello Italia (con il picco massimo di 1.127 euro nel 2001 e quello minimo di 801,2 del 2015), nel Nord per contro, ove la spesa si colloca nel 2018 su circa 830 euro (5,8% in meno rispetto al 2000), si registra lungo tutto il periodo oggetto di indagine la spesa in istruzione per persona più bassa di tutti i comparti osservati, con valori che oscillano tra un minimo di 778,6 euro dell'anno 2015 ed un massimo di 956,8 euro del 2008. Tali risultati si contrappongono a quelli conseguiti nell'analisi della spesa totale considerata in termini assoluti ove sono le Regioni del Centro Italia a distinguersi per spesa primaria più bassa.

L'analisi della distribuzione regionale dei dati evidenzia in particolare che a spendere di più in istruzione sono le due Province Autonome, in primis Bolzano, con una spesa media per abitante di 1.620 euro, un picco massimo che arriva addirittura a collocarsi sul valore di 1.863,2 euro nel 2001 ed una spesa di fine periodo di 1.583,2 euro, mentre Trento registra una spesa media di 1.561,6 euro a persona ed ammontante a 1.375,6 euro nel 2018. Il primo posto nella classifica delle Regioni Ordinarie con il maggior livello di spesa pro capite è invece occupato dalla Basilicata (1.044,6 euro), seguita da Molise (949,1 euro) e Calabria (946,2 euro). Per contro a spendere di meno nell'ambito di intervento esaminato è la Regione Liguria, che registra il suo picco minimo di spesa per persona di 693,8 euro nel 2015 per raggiungere nel 2018 i 744,3 euro, seguita da Veneto (769,6 euro) e Lombardia (787,2 euro) (cfr. la Tabella A.1.1. dell'Appendice 1).

Valutando la spesa pubblica primaria totale per istruzione a prezzi costanti in percentuale del PIL quale principale grandezza di reddito ripartita tra i vari soggetti, si

rileva un trend sostanzialmente costante nel tempo in ciascuna delle macro aree esaminate, facendo registrare valori medi più elevati del dato nazionale (3,2%) e pari al 5,3% nel comparto del Mezzogiorno, diversamente dalle Regioni degli altri due comparti che in confronto al PIL si collocano al di sotto della media nazionale, seppur di poco, spendendo per il settore una quota media compresa tra il 2,5% ed il 2,9% (cfr. la Figura 1.4 e la Tabella A.1.2 dell'Appendice 1).

Figura 1.4 ANDAMENTO DELLA SPESA PRIMARIA NETTA TOTALE DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO PER MACRO-AREE TERRITORIALI E AGGREGATO NAZIONALE IN RAPPORTO AL PIL ANNI 2000/2018 (VALORI %)



Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

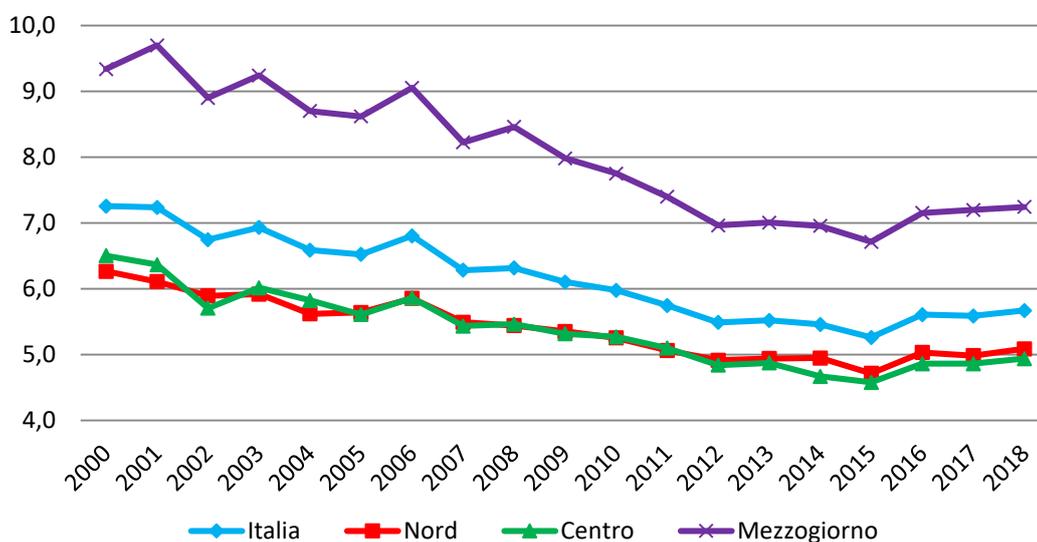
Se infine si considera la spesa primaria italiana dedicata all'istruzione (ammontante come si è detto a 52,33 miliardi di euro) in percentuale rispetto alla spesa riferita al complesso dei settori di attività in cui si articola l'intervento pubblico nel sistema di classificazione settoriale CPT a 30 voci, questa rappresenta il 5,7% della spesa complessiva totale dello SPA, pari ad oltre 923 miliardi di euro.

A livello di comparti territoriali emerge ancora una volta il comportamento peculiare del Mezzogiorno, che presenta valori di incidenza della spesa in esame più elevati rispetto a quelli registrati a livello di Italia, e variabili tra un minimo del 6,7% del 2015 ad un massimo del 9,7% del 2001.

Minore variabilità si riscontra per le macro-aree Nord e Centro, che seguono percorsi di incidenza di spesa settoriale sul totale sostanzialmente coincidenti sia nella forma della linea del trend che nei valori, risultanti compresi tra il 4,6% ed il 6,5%, e di poco al di sotto della linea dei valori percentuali dell'aggregato Italia posizionato attorno al dato medio del 6,1% (cfr. la Figura 1.5).

Capitolo 1

Figura 1.5 ANDAMENTO DELL'INCIDENZA DELLA SPESA PRIMARIA NETTA TOTALE PER ISTRUZIONE DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO PER MACRO-AREE TERRITORIALI E AGGREGATO NAZIONALE SULLA SPESA PRIMARIA NETTA TOTALE DI TUTTI I SETTORI ANNI 2000/2018 (VALORI %)



Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

Per la generalità dei territori regionali si riscontra una dinamica evolutiva di graduale discesa, con la Campania che nel 2018 occupa il primo posto nella classifica delle Regioni italiane con il maggior livello di spesa sostenuta nel settore (8,9%), seguita da Calabria (8,7%) e Provincia Autonoma di Bolzano (8,16%). A spendere di meno in istruzione sono invece la Valle d'Aosta (3,99%), la Liguria (4,1%) e il Lazio (4,73%).

Nel periodo 2000-2018 la riduzione maggiore del peso della spesa per istruzione sul totale, pari a 2,1 punti percentuali, si registra nel Mezzogiorno mentre le Regioni del Centro-Italia perdono 1,6 punti conformemente all'aggregato nazionale, ed il comparto Settentrionale perde 1,2 punti percentuali (cfr. la Tabella A.1.3. dell'Appendice 1).

Per spiegare le differenze di spesa esistenti tra le Regioni è utile guardare alla composizione della spesa iniziando dalla distinzione tra le due macro-categorie economiche ossia la spesa corrente e la spesa in conto capitale.

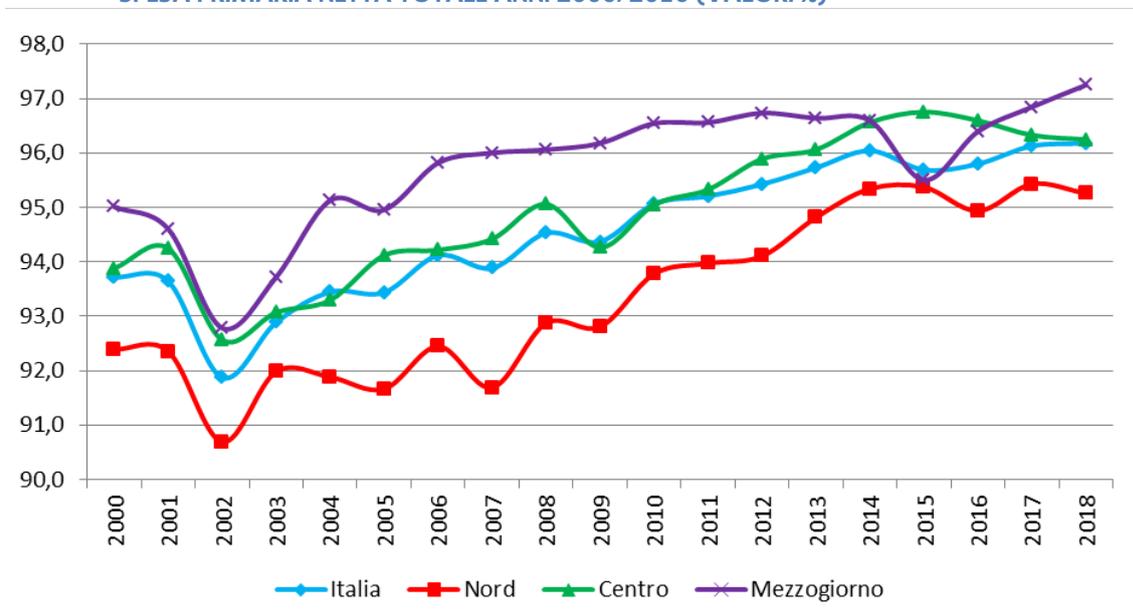
Come noto, l'analisi di composizione della spesa primaria totale dello SPA per macro-categorie economiche mostra per l'intero territorio ed i comparti territoriali la netta predominanza della spesa corrente, testimoniando come la spesa pubblica sostenuta nell'ambito di interesse si concentri quasi esclusivamente negli interventi di spesa di parte corrente per fronteggiare il funzionamento degli Enti.

In particolare, il peso della spesa di parte corrente sul totale si muove mediamente in un gap percentuale compreso tra il 93,4% del Nord-Italia, unica tra le macroaree a collocarsi al di sotto della performance del livello nazionale (94,6%), ed il 95,8% del Mezzogiorno. Guardando ai dati delle singole regioni, queste presentano quote di incidenza di spesa corrente comprese in un intervallo esteso tra il 90% e il 98%, ad eccezione delle Province Autonome di Trento e Bolzano quali uniche due realtà territoriali del panorama italiano, con una quota di incidenza media di spesa corrente rispettivamente pari all'84,6% e all'83,3%, a destinare agli investimenti un quantitativo medio di spesa pressoché pari al 15%. Andamento di spesa altrettanto singolare è anche quello registrato dalla Valle d'Aosta, la cui spesa corrente sul totale parte da una quota

di incidenza dell'84,6% per crescere via via fino a raggiungere i livelli del comparto territoriale di appartenenza (96,4% nel 2018) (cfr. la Tabella A.1.4 dell'Appendice 1)

Osservando i trend evolutivi dell'incidenza sul totale della spesa corrente si rinviene un'omogeneità di comportamento tra i comparti del Nord e del Centro-Italia e l'aggregato nazionale, con punte e picchi di spesa ravvisabili in specifiche annualità di un percorso che può certamente definirsi di crescita seppure in termini altalenanti. Nel corso dell'intero ventennio tale variabile di spesa aumenta, seppur in maniera contenuta in tutte le aree territoriali di riferimento, facendo registrare l'incremento più elevato nelle Regioni del Nord (+3,1% rispetto al 2000) che porta il comparto su un valore di incidenza pari nel 2018 al 93,4%. Per contro nelle Regioni del Sud e del Centro-Italia, nonché a livello nazionale, si registra un tasso di crescita 2000-2018 della componente di incidenza in esame del 2,5% circa (cfr. la Figura 1.6).

Figura 1.6 ANDAMENTO DELL'INCIDENZA DELLA SPESA PRIMARIA NETTA CORRENTE DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO PER MACRO-AREE TERRITORIALI E AGGREGATO NAZIONALE SULLA SPESA PRIMARIA NETTA TOTALE ANNI 2000/2018 (VALORI %)



Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

I risultati dell'analisi di composizione della spesa totale in istruzione per macro-categorie economiche permettono di confermare per la spesa di parte corrente, che in tale analisi riveste la posizione preponderante, la presenza di comportamenti analoghi e omogenei a quelli individuati per la spesa totale; ciò si rileva con riferimento sia alle dinamiche evolutive della spesa corrente per istruzione in termini assoluti e pro capite ed alle relative variazioni annue sia agli andamenti di spesa in rapporto al PIL ed alla spesa corrente riferita alla totalità degli ambiti settoriali (cfr. le Figure 1.2, 1.3, 1.5, 1.6, 1.7, e le tabelle A.1.5, A.1.6, A.1.7 dell'Appendice 1). Si segnala qualche lieve differenza rispetto alle risultanze dell'analisi della spesa primaria totale in relazione alla graduatoria delle Regioni con riferimento alle cifre dei tassi di variazione media annuale (cfr. la Figura A.1.4 dell'Appendice 1).

In particolare, a livello di intero Paese la spesa assoluta sostenuta dallo SPA nell'istruzione per il proprio funzionamento ammonta nel 2018 a 50,33 miliardi di euro, valore in crescita rispetto al 2000 del 3,3% e pari al 2,9% del PIL. A tale spesa contribuiscono i 21,9 miliardi di euro sostenuti nel Nord-Italia, i 9 miliardi delle Regioni

Capitolo 1

del Centro e i 18,5 miliardi del comparto Sud, ove si registra un decremento sostanzioso (-12,44%) in analogia a quanto già riscontrato per l'aggregato di spesa primaria totale (cfr. la Tabella A.1.6 dell'Appendice 1).

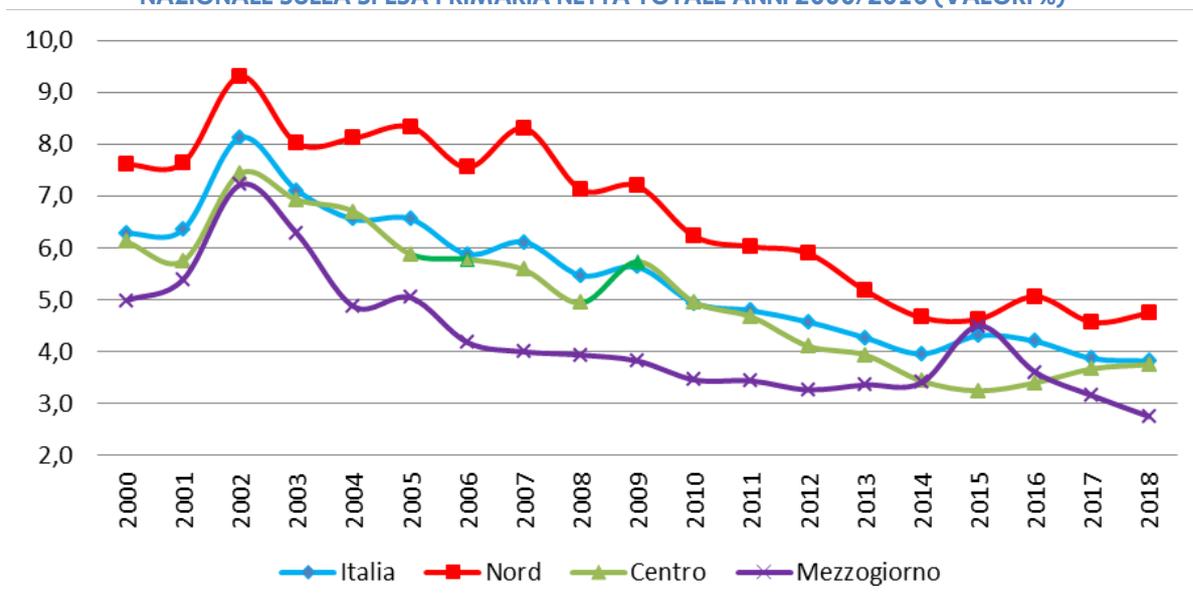
In termini pro capite si osserva principalmente che la spesa corrente delle Regioni del Centro Italia si attesta a decorrere dal 2002 su livelli pressoché corrispondenti a quelli registrati a livello Italia, che nel 2018 si posizionano sugli 833 euro a testa (pari a -8,9% rispetto all'anno 2000); diversamente il Nord si posiziona al di sotto della media nazionale (790 euro) mentre nel Mezzogiorno lo SPA arriva a superare per il proprio funzionamento la spesa di 896 euro per persona (cfr. la Figura 1.5 e la Tabella A.1.5 dell'Appendice 1). E come nel caso dell'aggregato di spesa totale i decrementi di spesa più consistenti tra inizio e fine serie si rilevano nel Centro Italia (-14,1%) e nel Meridione (-12,7%).

1.3 LE DOMANDE DI ANALISI: QUANTO SI È INVESTITO?

Tendenze differenti e altrettanto significative emergono dall'analisi di distribuzione della spesa in conto capitale sostenuta dallo SPA nel settore istruzione in risposta alla domanda "quanto si è investito?". La spesa pubblica in conto capitale, componente minoritaria della spesa primaria totale, rappresenta il principale motore dello sviluppo dei territori ed offre il quadro degli investimenti pubblici realizzati e quello dei trasferimenti.

In contropartita al trend espansivo delle incidenze della spesa corrente descritto nel paragrafo 1.2. si riscontra l'andamento in calo, speculare, delle quote di spesa in conto capitale. In particolare le incidenze sul totale della spesa in conto capitale segnano un'accentuata caduta nel corso del ventennio in tutte le macro aree ed in particolare nel Mezzogiorno, che registrando un decremento del 45%, si vede a fine periodo quasi dimezzare la propria quota di spesa per investimenti passando essa dal 5% del 2000 al 2,8% del 2018. Diversamente, per le altre due ripartizioni territoriali, si rinvencono tassi di variazione 2000-2018 più prossimi tra loro (-37,7% al Nord e -38,7% al Sud) in linea con la percentuale rilevata a livello di Italia (-39,1%) (cfr. la Figura 1.7).

Figura 1.7 ANDAMENTO DELL'INCIDENZA DELLA SPESA PRIMARIA NETTA IN CONTO CAPITALE DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO PER MACRO-AREE TERRITORIALI E AGGREGATO NAZIONALE SULLA SPESA PRIMARIA NETTA TOTALE ANNI 2000/2018 (VALORI %)



Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

Per alcune realtà territoriali, e precisamente per la Regione Valle d'Aosta e le due Province Autonome di Trento e Bolzano, il percorso discendente di spesa si caratterizza per la presenza di alcuni tratti altalenanti (cfr. la Tabella A.1.8 dell'Appendice 1).

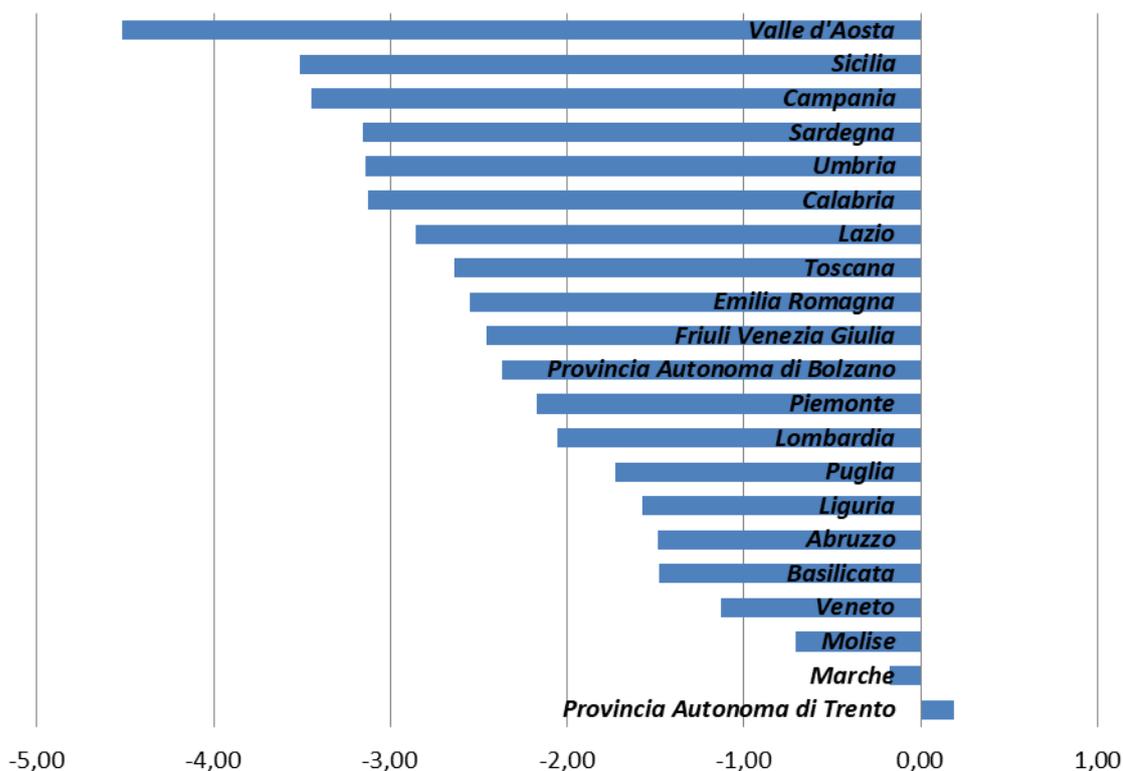
Le analisi mostrano una sistematica contrazione della spesa per investimento in istruzione sull'intero territorio nel ventennio esaminato. Il declino flette in quasi tutte le realtà regionali anche a causa dell'applicazione delle norme e dei vincoli stringenti in materia di Patto di Stabilità Interno.

In particolare, la spesa in conto capitale del Paese arriva ad attestarsi complessivamente nel 2018 sui 2 miliardi di euro, risultando alimentata per oltre metà dell'importo dalla spesa delle Regioni Settentrionali e per poco meno di un terzo da quelle meridionali. Secondo quanto già osservato nell'ambito dell'analisi di composizione percentuale della spesa, in tutte e tre le macro-aree indagate la spesa in conto capitale segue nel periodo 2000-2018 un percorso di forte contrazione, particolarmente marcato nelle Regioni del Mezzogiorno che perdono oltre il 50% (-52,8% rispetto al 2000) di ammontare di spesa, che arriva a raggiungere i 523 milioni di euro. Altrettanto significative le riduzioni di spesa registrate negli altri due comparti, pressoché pari al 43% nel Centro-Italia ove la spesa di parte capitale scende da 680 a 386 milioni di euro con conseguente abbassamento della quota già bassa di incidenza sulla spesa totale del 6,12% del 2000 a quella di 3,75% del 2018, ed al 36% nel Nord (cfr. la Figura A.1.8 dell'Appendice 1).

Diversamente da quanto riscontrato per gli aggregati di spesa primaria totale e di parte corrente, per la spesa in conto capitale dello SPA il trend registrato dalle variazioni percentuali annuali appare molto più discontinuo e disomogeneo sul territorio nazionale, con punte minime e picchi massimi particolarmente accentuati al Sud, oscillanti tra -24,5% del 2001 e +33% del 2015 ed ascrivibili primariamente al comportamento di spesa delle Regioni Abruzzo, Molise e Campania (cfr. la Figura A.1.9 dell'Appendice 1).

La Figura sottostante mostra invece che i valori del tasso di variazione medio annuo 2000-2018 della spesa si muovono in un intervallo compreso tra un minimo di -4,52% della Valle d'Aosta ed un massimo di +0,19 della Provincia Autonoma di Trento.

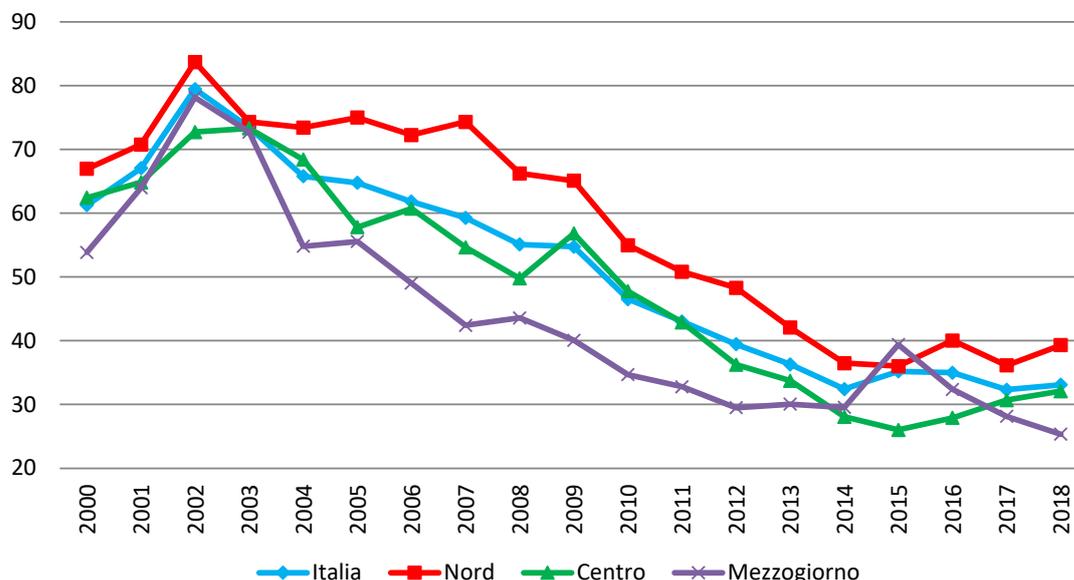
Figura 1.8 TASSO DI VARIAZIONE MEDIO ANNUO 2000-2018 DELLA SPESA PRIMARIA NETTA IN CONTO CAPITALE DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO PER REGIONI (VALORI %)



Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

L'analisi pro capite della spesa in conto capitale, in analogia a quanto riscontrato per la spesa corrispondente in termini assoluti, fa registrare una contrazione considerevole (-46%) tra inizio e fine serie, ascrivibile primariamente alle Regioni del Sud (-52,9%) ed a quelle del Centro (-48,6%). Secondo quanto evidenziato dalla rappresentazione grafica sottostante, sopra la curva discendente della spesa di livello nazionale, che viene intersecata dal trend di spesa della macro area Centro-Italia e che tra il 2000 ed il 2018 arriva quasi a dimezzarsi passando da 61,2 a 33,1 euro per persona, si colloca la spesa pro capite del comparto Nord che arriva a superare a fine periodo i 39 euro (-41,9% rispetto al 2000), con le migliori performances delle Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia, mentre ad investire in misura minore sono le Regioni del comparto Sud, ed in particolare Sicilia e Puglia, ove si spendono circa 25 euro a testa contro i 54 euro di inizio periodo (cfr. la Tabella A.1.9. dell'Appendice 1).

Figura 1.9 ANDAMENTO DELLA SPESA PRIMARIA NETTA IN CONTO CAPITALE PRO CAPITE DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO PER MACRO-AREE TERRITORIALI - ANNI 2000/2018 (VALORI IN EURO PRO CAPITE COSTANTI 2015)

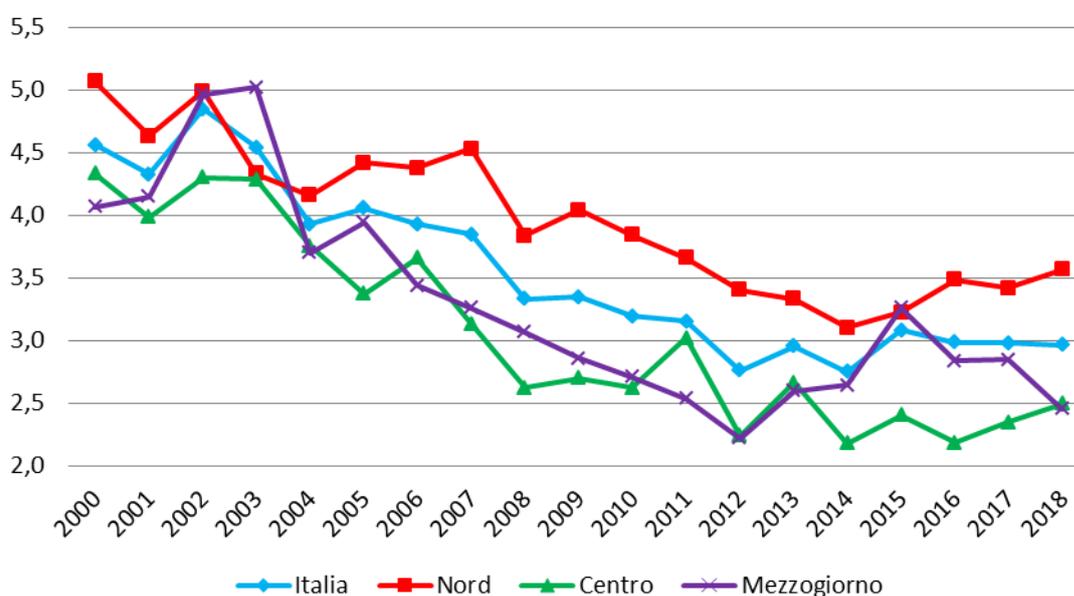


Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

Non si rinvergono tendenze di rilievo con riferimento al livello di incidenza della spesa in conto capitale sul PIL, che come si è già avuto modo di appurare risulta trascurabile in tutti i territori regionali (cfr. la Figura A.1.10 dell'Appendice 1).

I risultati fino a qui illustrati trovano ulteriore conferma nelle evidenze emerse dall'analisi sul peso della spesa in conto capitale destinata all'istruzione sul totale della spesa riferita a tutti gli ambiti di intervento CPT. Si rileva infatti ancora una volta un trend di incidenza di spesa per investimento in istruzione calante in tutti i comparti territoriali indagati, con variazioni nell'intero periodo dell'ordine del 30%/40% (cfr. la Figura 1.10).

Figura 1.10 ANDAMENTO DELL'INCIDENZA DELLA SPESA PRIMARIA NETTA IN CONTO CAPITALE PER ISTRUZIONE DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO PER MACRO-AREE TERRITORIALI E AGGREGATO NAZIONALE SULLA SPESA PRIMARIA NETTA IN CONTO CAPITALE DI TUTTI I SETTORI - ANNI 2000/2018 (VALORI %)



Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

Capitolo 1

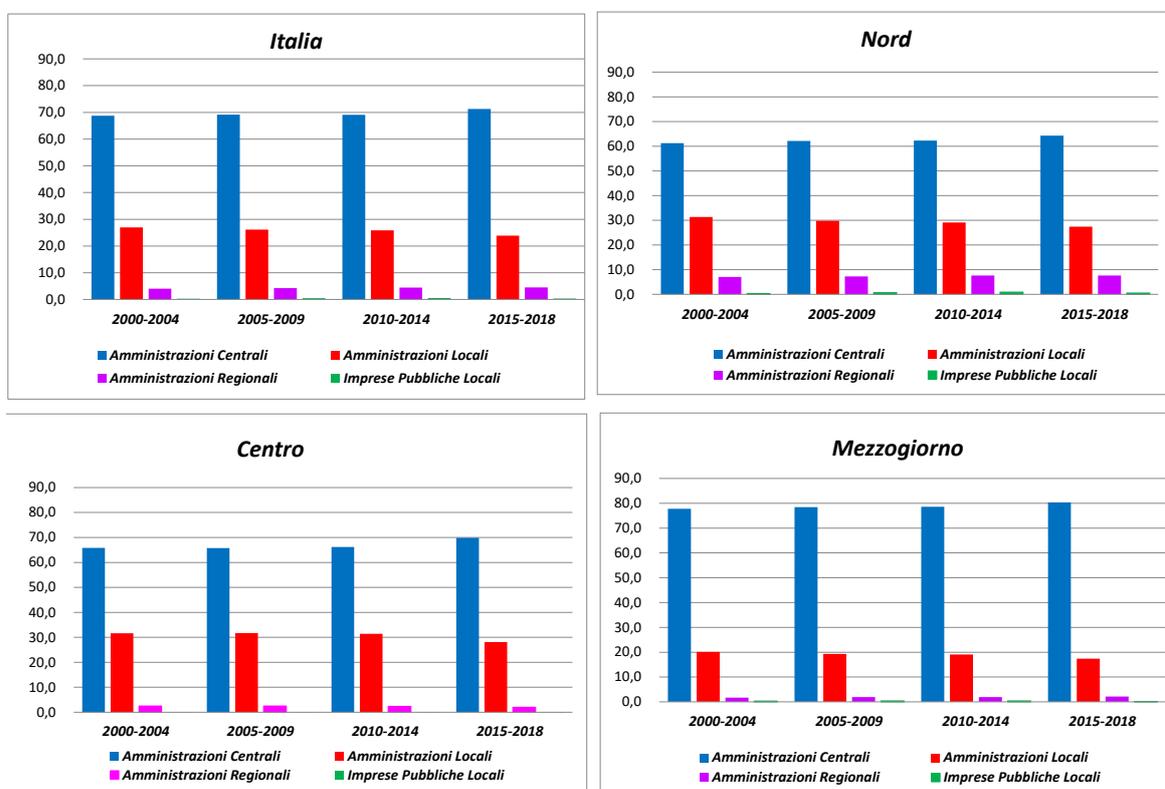
Nella comparazione interregionale, se si eccettua il comportamento delle due Province Autonome di Trento e Bolzano dove la quota di spesa in conto capitale per l'istruzione tocca valori dell'8,4%, il livello di incidenza media di tale componente di spesa varia in un intervallo molto ristretto compreso tra il 2% della Regione Liguria e il 4% delle Regioni Toscana e Marche a pari merito (cfr. la Tabella A.1.10. dell'Appendice 1).

1.4 LE DOMANDE DI ANALISI: CHI HA SPESO?

L'analisi di composizione della spesa pubblica totale in istruzione per livelli di governo, rappresentati da Amministrazioni Centrali (AC), Amministrazioni Locali (AL), Amministrazioni Regionali (AR) e Imprese Pubbliche Locali IPL), mostra per il ventennio 2000-2018 risultati interessanti, che in risposta alla domanda di analisi "chi ha speso?" offrono una fotografia del ruolo svolto nelle macro aree territoriali e nelle singole regioni dalle Autonomie territoriali, classificate nei CPT come Amministrazioni Regionali e Amministrazioni Locali, rispetto a quanto erogato dai Ministeri in qualità di organi dei soggetti di spesa delle Amministrazioni Centrali.

La Figura 1.11 mostra come in tutte i comparti esaminati e nell'aggregato Italia la quota preponderante della spesa primaria netta totale dello SPA dedicata all'istruzione viene erogata per l'intero periodo 2000-2018 dalle AC seguite subito dopo dalle AL, e con un po' di distacco dalle AR.

Figura 1.11 ANDAMENTO DELLA COMPOSIZIONE MEDIA DELLA SPESA PRIMARIA NETTA TOTALE PER LIVELLI DI GOVERNO PER MACRO-AREE TERRITORIALI E AGGREGATO NAZIONALE- ANNI 2000/2018 (VALORI %)

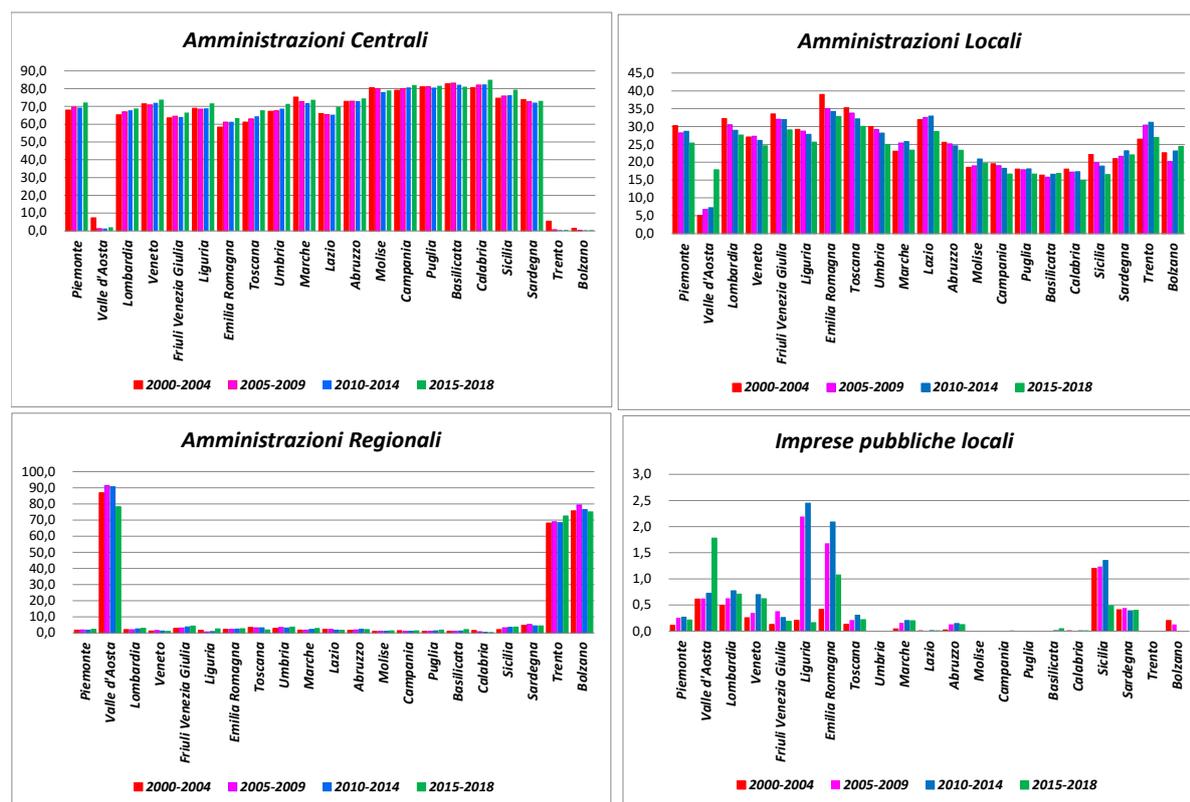


Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

In particolare si osserva come, sia a livello di comparto territoriale che di singola regione, l'importante ruolo svolto dallo Stato nel finanziamento della spesa pubblica totale è molto più rilevante nelle Regioni del Sud, ove a livello di intera macro area tale soggetto di spesa, con una spesa ammontante nel 2018 a 15,5 miliardi di euro (-7,7% rispetto al dato 2000) arriva addirittura ad erogare nel 2018 quasi l'82% della spesa pubblica totale meridionale contro la quota corrispondente di spesa del 64,8% nelle Regioni del Nord, che seppur più elevata di quasi 7 punti percentuali rispetto a quella di inizio serie (58,2%) colloca le realtà territoriali di quest'ultimo comparto all'ultimo posto nella classifica delle Regioni aventi come maggior soggetto erogatore della spesa le AC (cfr. la Tabella A.1.11 dell'Appendice 1).

Dall'analisi di composizione interregionale della spesa per soggetti erogatori spicca in particolare il dato della Calabria, ove le AC sostengono per l'istruzione una spesa pari nel 2018 all'80,2% della spesa dell'intero SPA di comparto, seguite dalle AL con una responsabilità corrispondente ad un'incidenza del 18,3%, e dalle AR che pesano appena l'1,5% del totale (cfr. la Figura 1.12).

Figura 1.12 ANDAMENTO DELL'INCIDENZA MEDIA DELLA SPESA PRIMARIA NETTA TOTALE DEI SINGOLI LIVELLI DI GOVERNO (AC, AL, AR, IPL) SULLA SPESA PRIMARIA NETTA TOTALE DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO PER REGIONI - ANNI 2000/2018 (VALORI %)



Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

Se è vero che anche al Nord, per la maggior parte delle Regioni, sono ancora una volta le AC a spendere maggiormente in materia di istruzione, emerge altresì con tutta evidenza il comportamento di spesa peculiare delle due Province Autonome e della Valle d'Aosta, ove sono invece le Amministrazioni Locali a svolgere il ruolo di principali erogatori di tale spesa, con quote di incidenza comprese tra il 73,1% e il 75,7%, seguite

Capitolo 1

dal livello di governo regionale; la Valle d'Aosta attribuisce una presenza seppur minima alle AC ed alle IPL (2,8% e 2,5% rispettivamente) (cfr. la Tabella 1.11 dell'Appendice 1).

Le tendenze descritte sono in parte ascrivibili all'incidenza e al ruolo svolti dalla spesa di parte corrente destinata prevalentemente alle spese di personale.

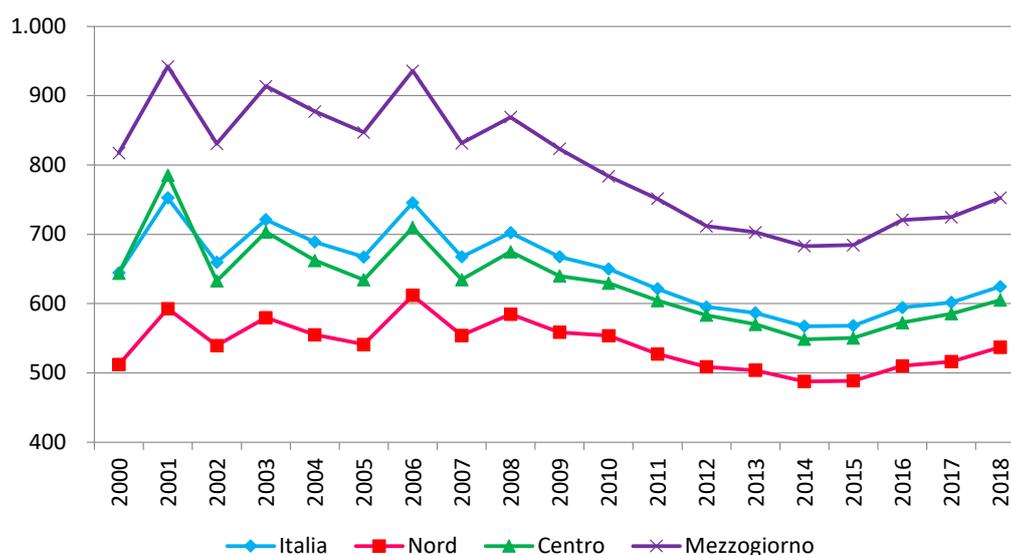
Nessuna tendenza di particolare significato nelle Regioni del Centro Italia, che come quelle Settentrionali si posizionano al di sotto della media nazionale, facendo registrare nel 2018 una quota di spesa di pertinenza del livello di governo centrale che varia tra un minimo del 68,7% della Toscana ad un massimo del 73,2% delle Marche.

Il confronto interregionale dei dati di inizio serie evidenzia le tendenze singolari delle Regioni Emilia Romagna e Toscana che sostanzialmente, in controtendenza rispetto a quanto si rinviene nel comparto delle Regioni a Statuto Ordinario, equi distribuiscono la spesa tra le AC e le AR (rispettivamente pari al 52,2% ed al 45,2% in Emilia ed al 57,1% ed al 39,8% in Toscana).

L'analisi della spesa per livelli di governo in termini pro capite conferma le tendenze già emerse mettendo in luce che sono le Amministrazioni Centrali, seppur con un trend 2000-2018 discendente, a contribuire maggiormente ai risultati della curva di spesa totale per istruzione dello SPA sia in termini quantitativi che di andamento. Si ravvisa infatti per la spesa di tali soggetti finanziatori una dinamica evolutiva comparabile a quella del trend di spesa totale pro capite dello SPA.

In Italia la spesa gestita dal livello di governo centrale si attesta a fine periodo su un valore di spesa per persona pressoché pari a 625 euro circa a livello di Italia, dato al quale si presenta sostanzialmente allineata la spesa delle AC del Centro Italia (605 euro) mentre nel Meridione si arriva ad un ammontare di spesa (753 euro) di quasi 130 euro più elevato rispetto alla media nazionale ed addirittura superiore di oltre 215 euro alla spesa erogata dal livello di governo centrale del Nord (537 euro) (cfr. la Figura 1.13).

Figura 1.13 ANDAMENTO DELLA SPESA PRIMARIA NETTA TOTALE PRO CAPITE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI PER MACRO-AREE TERRITORIALI E AGGREGATO NAZIONALE ANNI 2000/2018 (VALORI IN EURO PROCAPITE 2015)

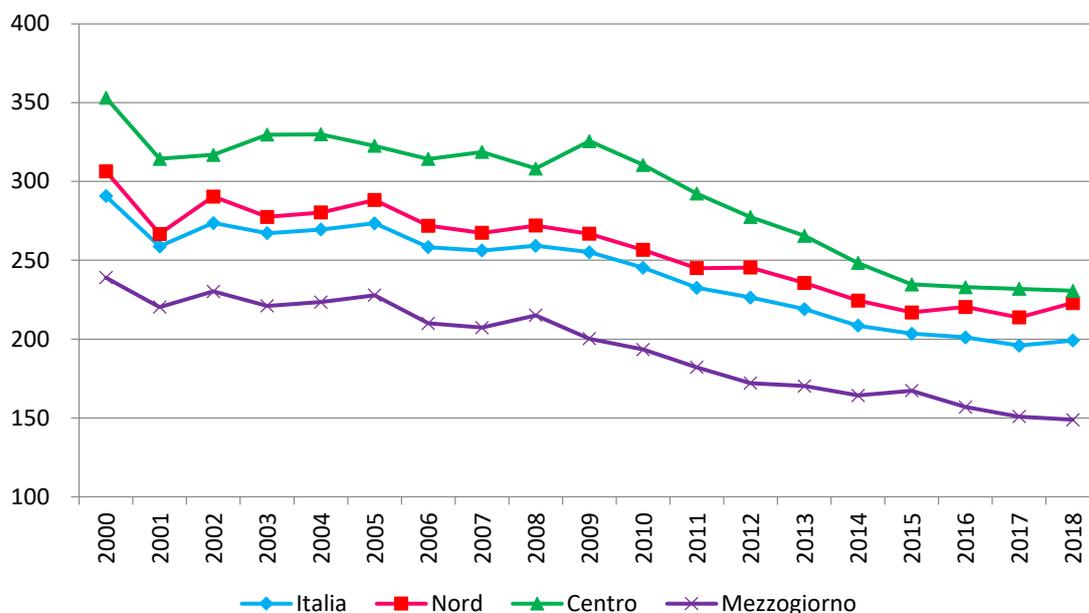


Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

Nell'ambito della distribuzione regionale i trend di spesa più peculiari vengono registrati in Valle d'Aosta, dove la spesa pro capite delle AC fa registrare picchi abnormi di spesa nelle annualità 2000, 2001 e 2003 che le fanno allontanare fortemente dal livello medio del resto del trend oscillante tra i 6,07 ed i 31,2 euro a testa, e la Provincia di Bolzano che registra anch'essa picchi di spesa particolarmente cospicui nel 2001 e 2003 (132 e 228 euro) (cfr. la Tabella A.1.18 dell'Appendice 1).

La Figura 1.14 mette in luce per contro il posizionamento del trend di spesa pro capite delle AC del Centro e del Nord-Italia (pari rispettivamente nel 2018 a 231 e 223 euro) al di sopra dei livelli di spesa rilevati per l'aggregato nazionale (199 euro), seppur tra inizio e fine serie in ogni comparto territoriale si registrino variazioni percentuali considerevoli variabili tra il 37,5% delle Regioni del Centro-Italia ed il 60,6% di quelle del Meridione (cfr. la Tabella A.1.19 dell'Appendice 1).

Figura 1.14 ANDAMENTO DELLA SPESA PRIMARIA NETTA TOTALE PRO CAPITE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI PER MACRO-AREE TERRITORIALI E AGGREGATO NAZIONALE ANNI 2000/2018 (VALORI IN EURO PROCAPITE 2015)

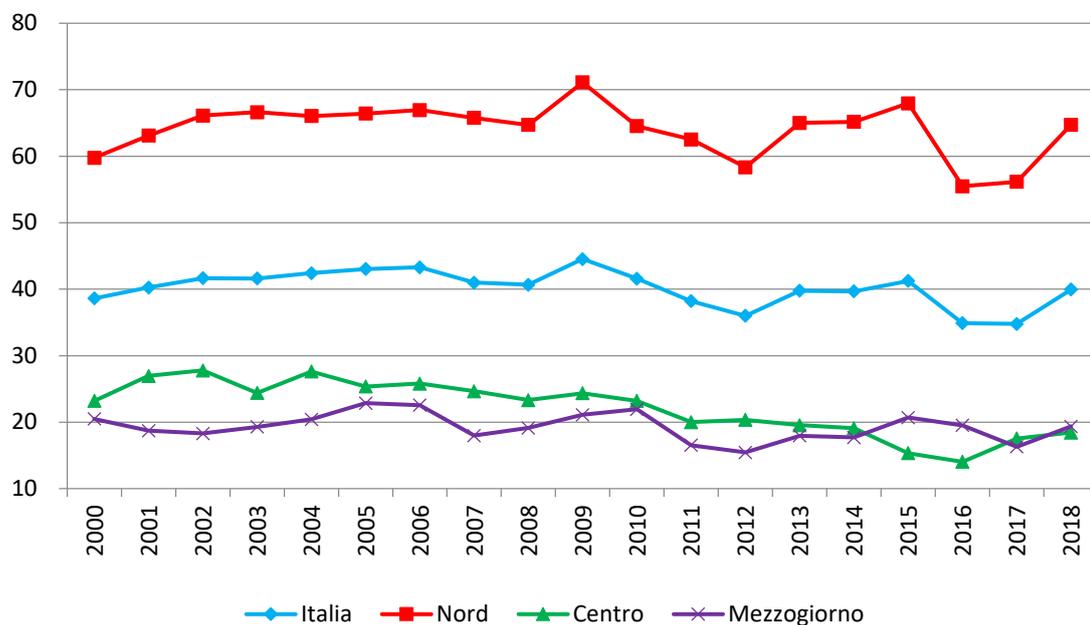


Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

La spesa totale pro capite sostenuta dalle Amministrazioni Regionali mostra nella generalità dei comparti territoriali e delle Regioni un andamento maggiormente stazionario rimanendo pressoché costante lungo l'arco temporale esaminato. Con riferimento al livello di governo regionale è il Nord a collocarsi per primo nella classifica delle macro aree territoriali con la maggiore quota di spesa erogata per persona per l'istruzione (cfr. la Figura 1.15). Tale dinamica risulta ascrivibile al comportamento di spesa della Regione Valle d'Aosta e delle due Province Autonome che fanno registrare per le AR una spesa totale 2018 estesa tra un minimo di oltre 750 euro ed un massimo di circa 1.200 euro discostandosi dallo standard delle altre regioni, ed in particolare modo dalle linee di spesa delle AR del Centro e del Mezzogiorno oltreché dall'aggregato Italia (cfr. la Tabella A.1.20 dell'Appendice 1).

Capitolo 1

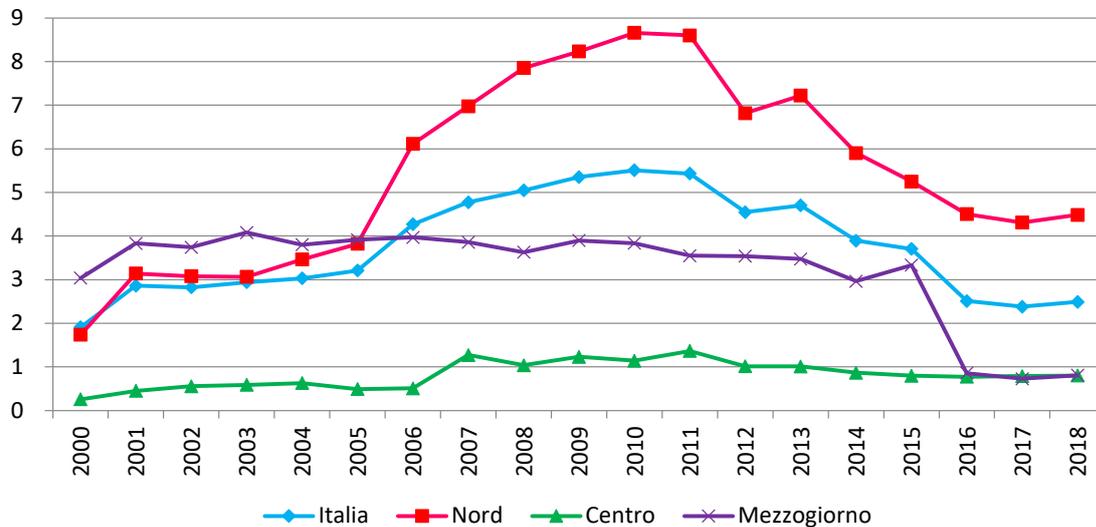
Figura 1.15 ANDAMENTO DELLA SPESA PRIMARIA NETTA TOTALE PRO CAPITE DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI PER MACRO-AREE TERRITORIALI E AGGREGATO NAZIONALE ANNI 2000/2018 (VALORI IN EURO PROCAPITE 2015)



Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

Osservando infine dalla Figura 1.16 la dinamica di spesa pro capite erogata dalle IPL - che pur rivestendo un ruolo del tutto trascurabile in termini di apporto alla spesa complessiva dello SPA si caratterizzano quali imprese dirette a produrre sotto il controllo pubblico servizi pubblici destinati alla vendita nel territorio nazionale o locale nonché a monitorare l'andamento della spesa per investimenti - emergono al Nord i comportamenti di spesa difforni dal quadro generale interregionale di Liguria ed Emilia, la cui dinamica di spesa di accentuata crescita a partire dal 2005 fino rispettivamente al 2013 ed al 2015 produce un allontanamento significativo della curva di spesa della macroarea Nord dai trend dei restanti comparti, e al Sud il comportamento della Sicilia che fa registrare da inizio periodo valori di spesa dell'ordine di quelli dell'aggregato nazionale (cfr. la Tabella A.1.21 dell'Appendice 1).

Figura 1.16 ANDAMENTO DELLA SPESA PRIMARIA NETTA TOTALE PRO CAPITE DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI PER MACRO-AREE TERRITORIALI E AGGREGATO NAZIONALE ANNI 2000/2018 (VALORI IN EURO PROCAPITE 2015)



Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

Risulta infine che il trend della spesa primaria totale dello SPA rapportata al PIL raffigurato in Figura 1.3 riflette in ciascuna delle macro aree considerate il trend della spesa corrispondente sostenuta dalle AC, il cui contributo alla spesa dell'intero universo risulta prevalente rispetto agli altri tre livelli di governo. In particolare sono le Regioni del Meridione, e prime tra le altre la Calabria, la Campania e la Sicilia, a registrare la percentuale di spesa delle AC sul PIL più elevata e superiore alla media italiana, contrariamente a quanto si ravvisi per le quote di spesa corrispondenti nei comparti Centro e Nord che si collocano per contro al di sotto del dato nazionale (cfr. la Tabella A.1.22 dell'Appendice 1).

In analogia a quanto emerso nell'ambito della scomposizione per soggetti erogatori dell'aggregato di spesa primaria totale si osserva come la spesa corrente dello SPA sia quasi interamente erogata dal livello di governo centrale nelle tre macroaree e nell'aggregato Italia. Nel 2018 risulta che oltre il 99,8% della spesa totale delle AC dedicata all'istruzione sia di parte corrente, ammontando complessivamente ad oltre 37,7 miliardi di euro ripartiti tra i 14,9 miliardi del Nord, 15,5 del Mezzogiorno e 7,3 del Centro-Italia. Seguono le AL e con un po' di distacco le AR.

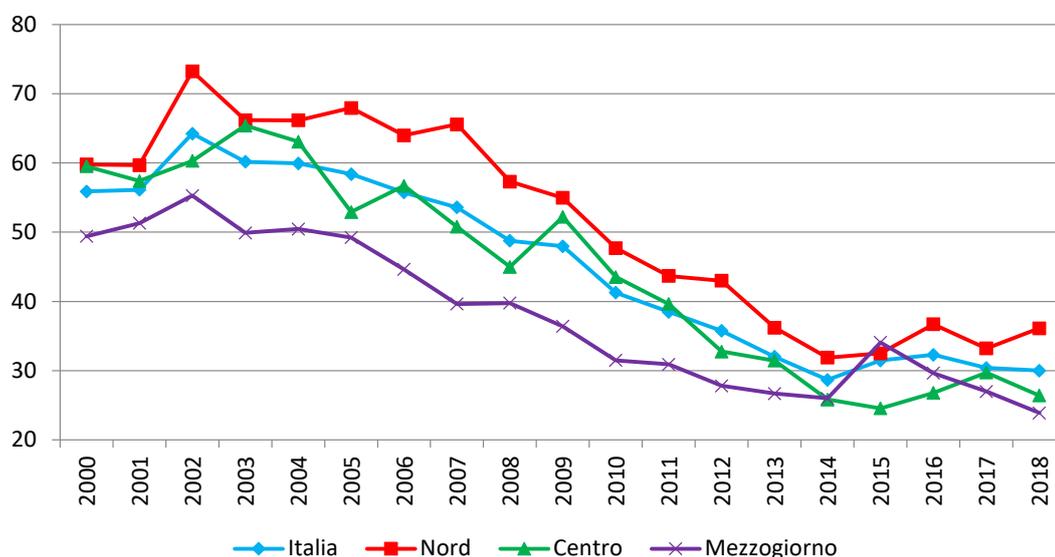
Tendenze uniformi a quelle evidenziate con riferimento all'aggregato di spesa primaria totale si riscontrano per l'aggregato di spesa corrente nelle analisi di distribuzione della spesa per singole Regioni e per livelli di governo in termini pro capite e nell'analisi della spesa in rapporto al PIL.

Capitolo 1

Per quanto concerne l'analisi di distribuzione per livelli di governo della spesa in conto capitale si osserva invece che in tutti i comparti e nell'aggregato nazionale, nonché a livello di singole regioni, sono le AL principale soggetto finanziatore della spesa, ad eccezione della Regione Valle d'Aosta ove invece la spesa in conto capitale dello SPA è trainata principalmente dalle AR fino al 2014 mentre nell'ultimo quadriennio la spesa media viene equi distribuita tra il livello di governo regionale e quello locale.

L'analisi di composizione della spesa in termini pro capite conferma sostanzialmente le tendenze già rilevate per le quali la maggior parte della spesa in conto capitale viene erogata dalle AL. Per la totalità dei comparti indagati si assiste ad una discesa progressiva della spesa in conto capitale per abitante erogata dal livello di governo locale, che nel 2018 arriva a collocarsi su un valore pressoché dimezzato rispetto a quello di inizio serie (cfr. la Figura 1.17).

Figura 1.17 ANDAMENTO DELLA SPESA PRIMARIA NETTA IN CONTO CAPITALE PRO CAPITE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI PER MACRO-AREE TERRITORIALI E AGGREGATO NAZIONALE ANNI 2000/2018 (VALORI IN EURO PROCAPITE 2015)



Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

A livello di distribuzione regionale si distinguono in particolare i trend di spesa delle due Province Autonome, con valori particolarmente accentuati dell'ordine di 100 / 200 euro per persona lungo l'intero arco temporale osservato.

1.5 LE DOMANDE DI ANALISI: PER COSA SI SPENDE?

Un'ultima analisi di interesse, svolta al fine di individuare "per cosa si spende?" riguarda la composizione per categorie economiche della spesa primaria netta corrente e quella in conto capitale sostenuta dallo SPA per l'istruzione tra il 2000 ed il 2018.

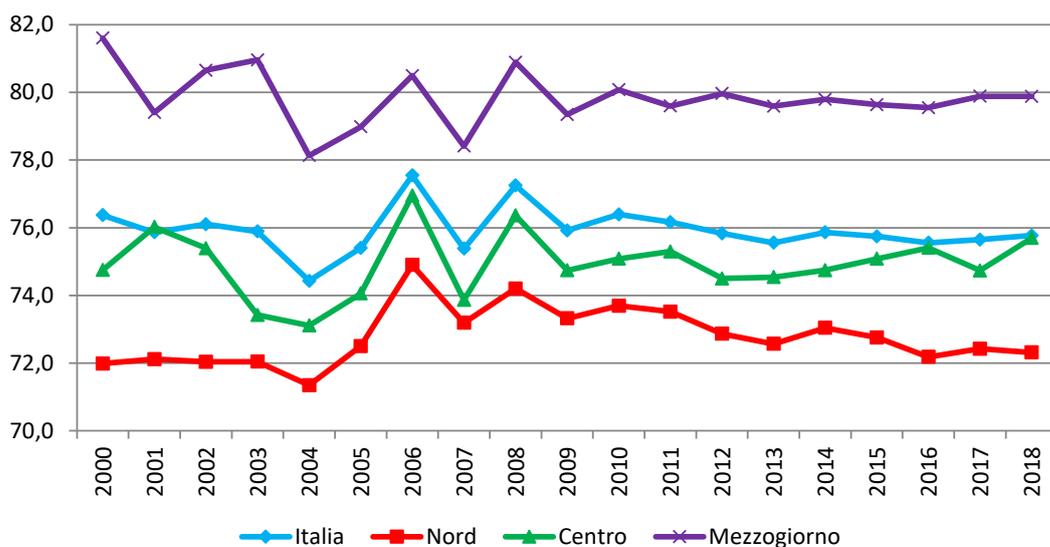
Dalla disamina per destinazione economica della spesa di parte corrente si evince la netta preponderanza delle voci relative alla spesa di personale e a quella per l'acquisto di beni e servizi. In particolare, a livello di aggregato nazionale, la spesa di personale per il settore indagato, con un'incidenza media del 75,9% sulla spesa corrente e del 71,9%

sull'aggregato di spesa totale, si contrae nel periodo 2000-2018 di circa il 4%, passando da 39,7 a 38,2 miliardi di euro, questi ultimi ripartiti in 15,8 miliardi di euro al Nord, 7,5 miliardi al Centro e 14,7 miliardi al Sud ove si registra rispetto all'anno di inizio serie la flessione più consistente a livello di comparto (-14,3%).

Le Figure 1.18 e 1.19 illustrano come tra i comparti territoriali sia il Mezzogiorno a distinguersi per costi di personale più elevati e superiori al livello nazionale, con quote medie di incidenza sulla spesa corrente e su quella totale pari rispettivamente al 79,8% e al 76,4%, mentre le curve di spesa delle macro aree Nord e Centro restano posizionate sotto il livello Italia lungo tutto l'arco temporale indagato, con le uniche eccezioni delle annualità 2001 e 2016 ove la spesa sostenuta per il personale nel comparto meridionale appare equiparata o lievemente superiore a quella dell'aggregato nazionale.

L'analisi per distribuzione regionale mostra che a spendere maggiormente nella media del periodo 2000-2018 sono le Regioni Basilicata, Calabria e Molise, con percentuali di incidenza sulla spesa corrente pari a oltre l'81% mentre a spendere di meno, con una quota del 63,8%, è la Provincia di Trento (cfr. le tabelle A.1.23 e A.1.24 dell'Appendice 1).

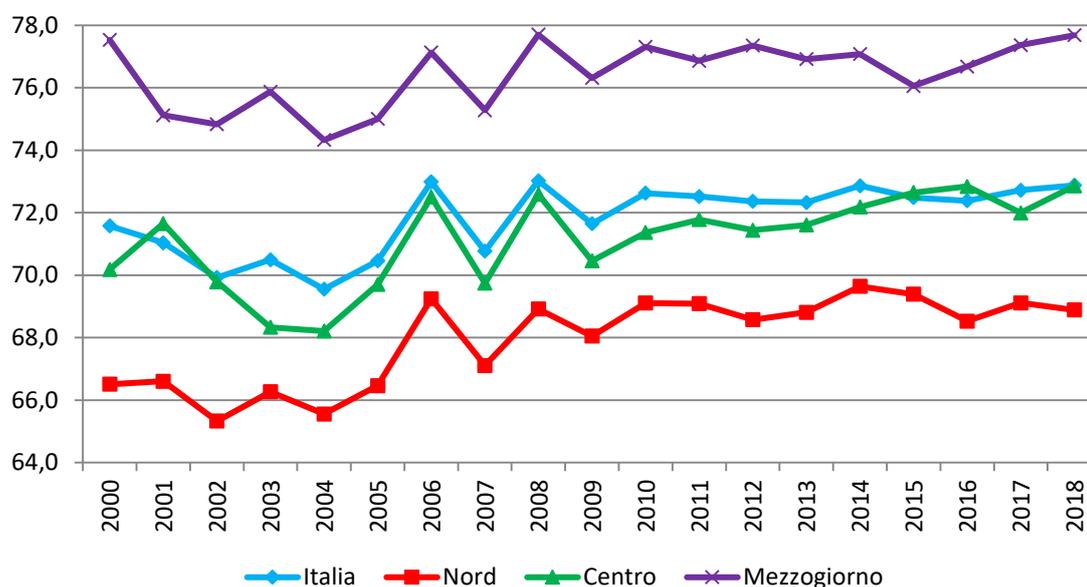
Figura 1.18 ANDAMENTO DELL'INCIDENZA DELLA SPESA PER IL PERSONALE SULLA SPESA PRIMARIA NETTA CORRENTE DELLO SPA PER MACRO-AREE TERRITORIALI E AGGREGATO NAZIONALE ANNI 2000/2018 (VALORI %)



Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

Capitolo 1

Figura 1.19 ANDAMENTO DELL'INCIDENZA DELLA SPESA PER IL PERSONALE SULLA SPESA PRIMARIA NETTA TOTALE DELLO SPA PER MACRO-AREE TERRITORIALI E AGGREGATO NAZIONALE ANNI 2000/2018 (VALORI %)

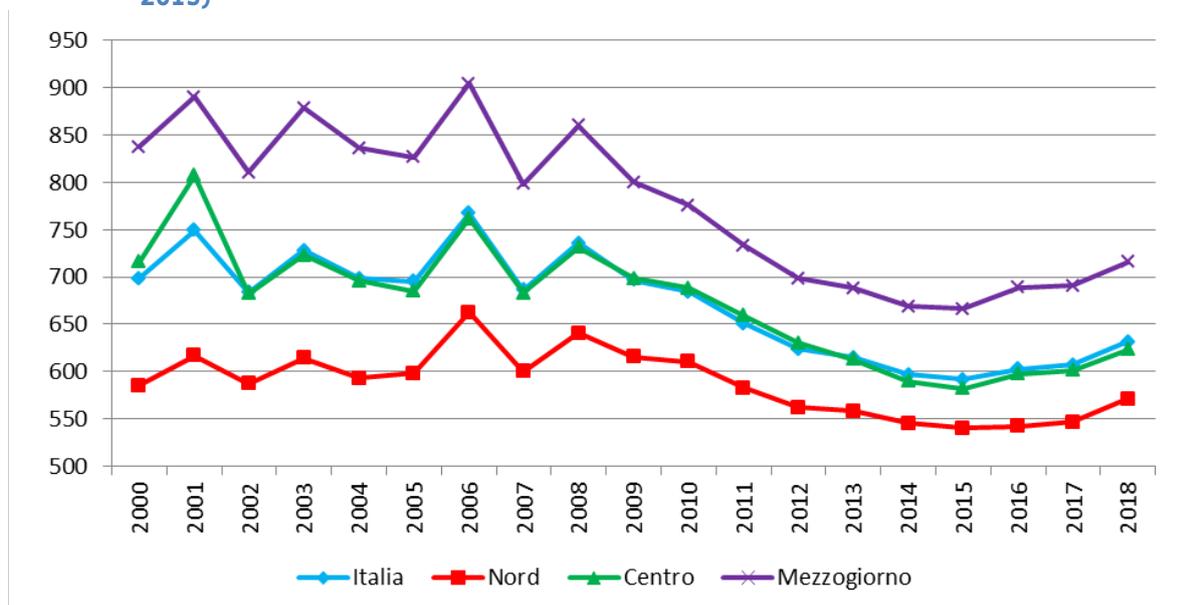


Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

L'analisi della spesa di personale per abitante mostra per i vari comparti territoriali curve omogenee a quelle registrate per la spesa corrente dello SPA, in particolare il trend di spesa rilevabile nel comparto del Centro si attesta su livelli pressoché corrispondenti a quelli registrati a livello Italia, che nel 2018 si posizionano su un valore di 631 euro a testa (pari a -9,6% rispetto all'anno 2000); diversamente il Nord si posiziona al di sotto della media nazionale (571 euro) mentre nel Mezzogiorno la spesa sostenuta per il personale arriva a superare i 715 euro a cittadino. E come nel caso degli aggregati di spesa totale e corrente le riduzioni di spesa 2000-2018 più significative si registrano nelle macro aree del Centro (-13%) e del Meridione (-14,5%).

L'analisi di distribuzione territoriale evidenzia come all'interno di un range di valori medi di spesa per personale oscillabili tra un minimo di 588 euro a testa del Nord ed un massimo di 777 euro del Mezzogiorno, emerge per spesa media di personale più elevata, pari a 1.067 euro per abitante, la Provincia di Bolzano seguita dalla Regione Calabria e dalla Provincia di Trento, entrambe con circa 840 euro di spesa, mentre a spendere di meno per il personale è la Regione Lombardia, con una spesa pro capite addirittura inferiore a 550 euro (cfr. la Figura 1.20 e la Tabella A.1.25 dell'Appendice 1).

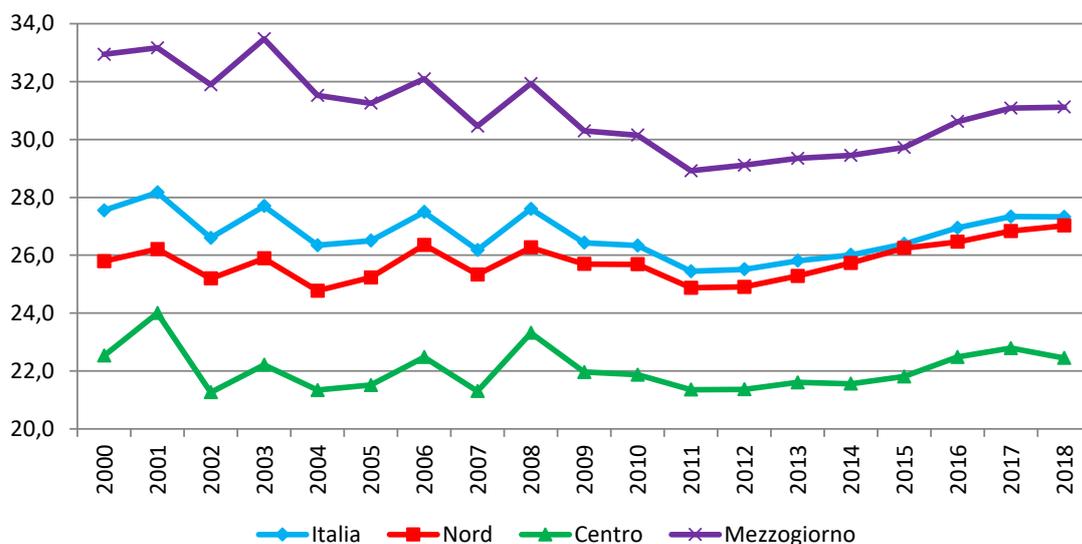
Figura 1.20 ANDAMENTO DELLA SPESA PER IL PERSONALE PRO CAPITE DELLO SPA PER MACRO-AREE TERRITORIALI E AGGREGATO NAZIONALE ANNI 2000/2018 (VALORI IN EURO PRO CAPITE 2015)



Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

Da ultimo, osservando il peso della spesa di personale per l'istruzione sul totale della spesa corrispondente riferita alla totalità dei settori, non si rinvencono tendenze di particolare significato né a livello interregionale che di macro area territoriale, eccezione fatta per la sostanziale sovrapposizione del trend di incidenza rilevato al Nord con quello dell'aggregato Italia, dell'ordine di valori del 27%. Nel 2018 tale incidenza percentuale varia tra il minimo del 22,5% del Centro Italia al massimo del 31,1% del Sud (cfr. la Figura 1.21 e la Tabella A.1.26 dell'Appendice 1).

Figura 1.21 ANDAMENTO DELL'INCIDENZA DELLA SPESA PER IL PERSONALE PER ISTRUZIONE DELLO SPA SULLA SPESA DI PERSONALE DI TUTTI I SETTORI PER MACRO-AREE TERRITORIALI E AGGREGATO NAZIONALE ANNI 2000/2018 (VALORI %)

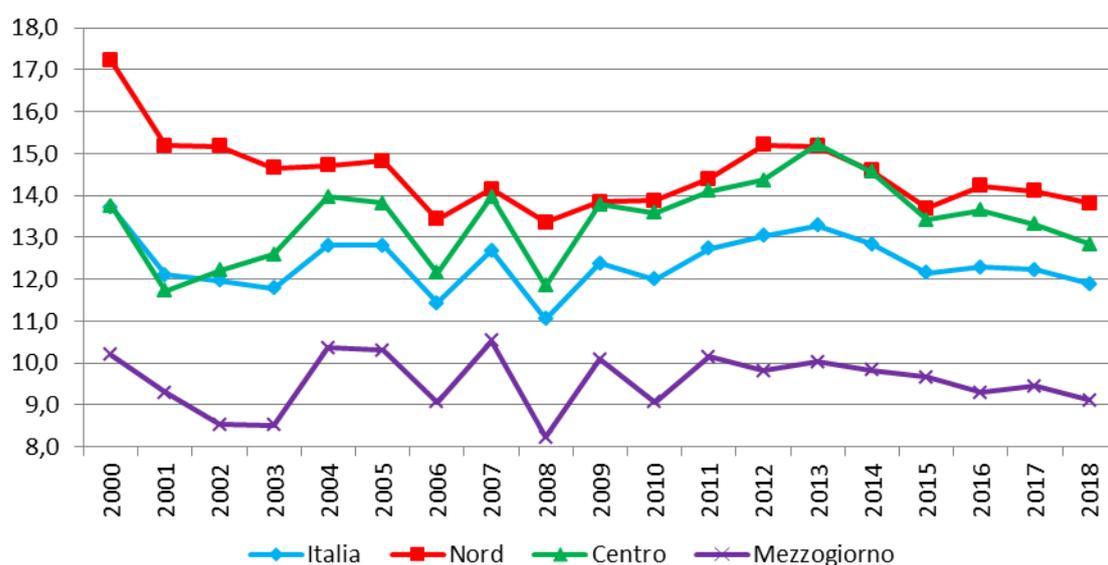


Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

Capitolo 1

Per la seconda componente di spesa di funzionamento dello SPA prevalente per ammontare, ossia la spesa per acquisto di beni e servizi che nel 2018 incide sulla spesa corrente e su quella totale per circa il 12% / 13% in tutti i comparti eccetto al Sud, ove tale quota di incidenza si ferma al 9,1%, si rinviene una flessione complessiva tra inizio e fine serie di oltre il 16% che la porta sui 6 miliardi di euro finali, risultando trainata principalmente dalla discesa della spesa registrata nel Mezzogiorno (-21,7%) seguita da quella del comparto Settentrionale (-15,1%), che da sola rappresenta oltre il 50% dell'intera spesa italiana per beni e servizi. A spendere di più in beni e servizi, con quote medie di incidenza sulla spesa corrente comprese tra il 15% e il 16%, sono le Regioni Toscana ed Emilia Romagna mentre all'opposto, con la porzione media più bassa dell'8,4%, si colloca la Sicilia (cfr. la Figura 1.22 e la Figura A.1.11 e le tabelle A.1.27 e A.1.28 dell'Appendice 1).

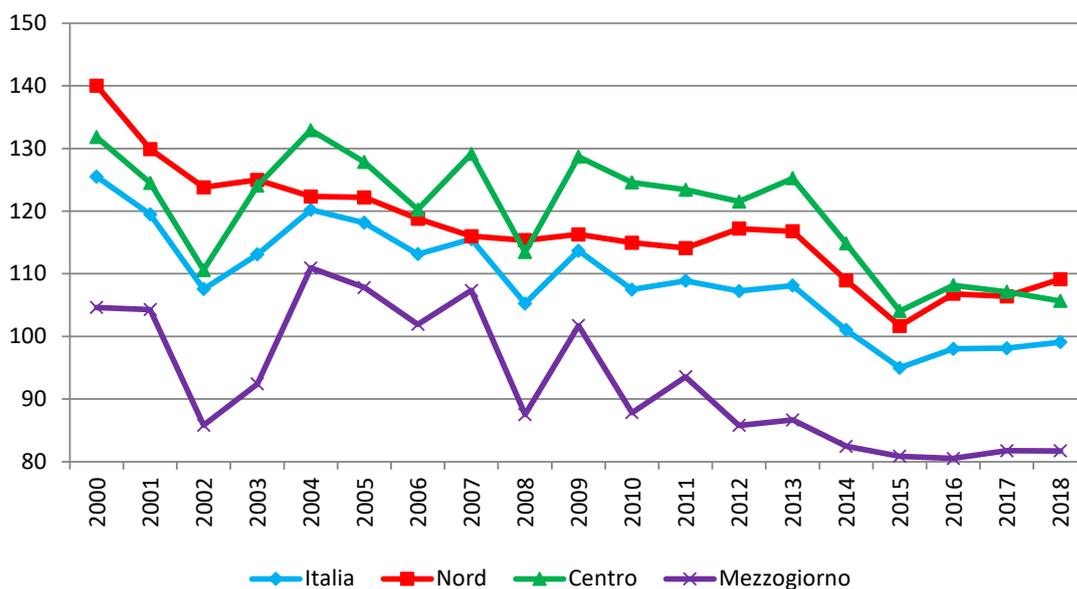
Figura 1.22 ANDAMENTO DELL'INCIDENZA DELLA SPESA PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI SULLA SPESA PRIMARIA NETTA CORRENTE DELLO SPA PER MACRO-AREE TERRITORIALI E AGGREGATO NAZIONALE ANNI 2000/2018 (VALORI %)



Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

L'analisi della spesa per beni e servizi in termini pro capite evidenzia altri risultati, con un maggior grado di variabilità di comportamenti a livello territoriale. Da una parte si osserva una sorta di intersecazione tra i trend di spesa delle macro aree Nord e Centro-Italia, entrambi attestati al di sopra delle curve del livello Italia e del Mezzogiorno che fa in generale registrare il dato di spesa più basso, pari nel 2018 a 81,7 euro contro i 99 euro dell'aggregato Italia, i 106 del Centro e addirittura i 109 euro del Nord-Italia. Dall'altra parte emerge come alcune regioni registrano mediamente valori di spesa per persona nettamente superiori od inferiori rispetto al dato rilevato per il comparto di appartenenza: ne sono un esempio al Sud la Regione Sardegna, che registra un ammontare di spesa media per acquisto di beni e servizi superiore a 100 euro a testa contro il dato di spesa corrispondente del comparto di appartenenza pari a 93 euro, e al Nord le Province di Trento e Bolzano, con una spesa rispettivamente pari a 197 e 180 euro sovrastante quella di comparto (117 euro), alle quali si contrappongono le Regioni Veneto e Valle d'Aosta per spesa inferiore alla media nazionale corrispondente rispettivamente a 94 e 86 euro a cittadino (cfr. la Figura 1.23 e la Tabella A.1.29 dell'Appendice 1).

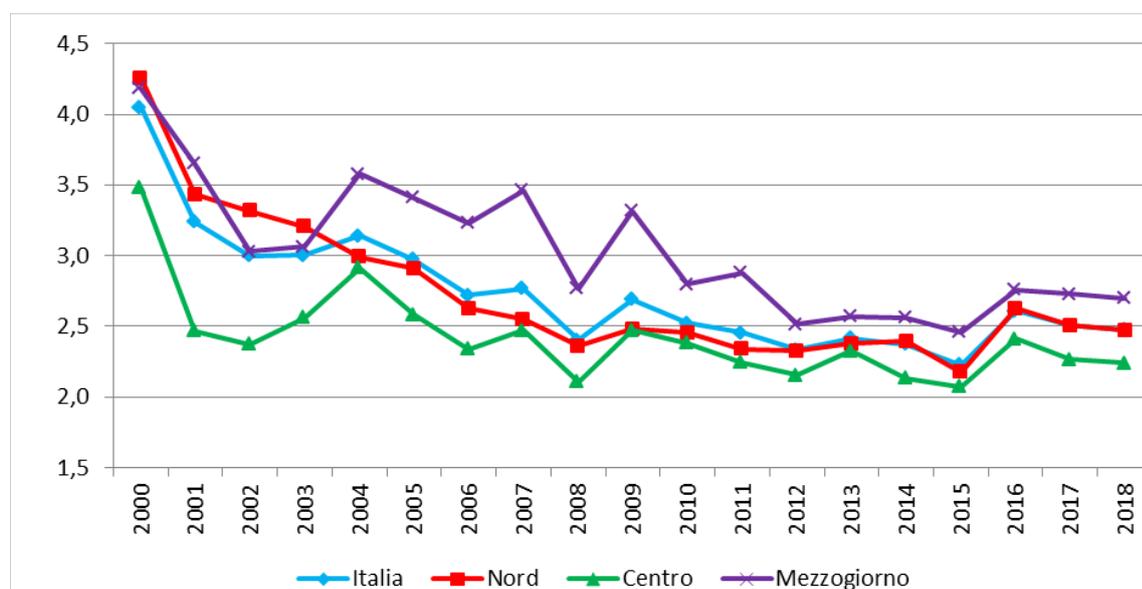
Figura 1.23 ANDAMENTO DELLA SPESA PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI PRO CAPITE DELLO SPA PER MACRO-AREE TERRITORIALI E AGGREGATO NAZIONALE ANNI 2000/2018 (VALORI IN EURO PRO CAPITE 2015)



Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

L'analisi dei dati di incidenza dell'acquisto di beni e servizi sulla spesa corrispondente del totale dei settori non mostra risultanze di particolare interesse, tale voce di spesa attestandosi nel 2018 su valori compresi tra il 2% e il 3,5% di incidenza, fatta salva la Provincia di Bolzano per la quale si rileva una quota del 4,7% (cfr. la Figura 1.24 e la Tabella A.1.30 dell'Appendice 1).

Figura 1.24 ANDAMENTO DELL'INCIDENZA DELLA SPESA PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI PER ISTRUZIONE DELLO SPA SULLA SPESA PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI DI TUTTI I SETTORI PER MACRO-AREE TERRITORIALI E AGGREGATO NAZIONALE ANNI 2000/2018 (VALORI %)

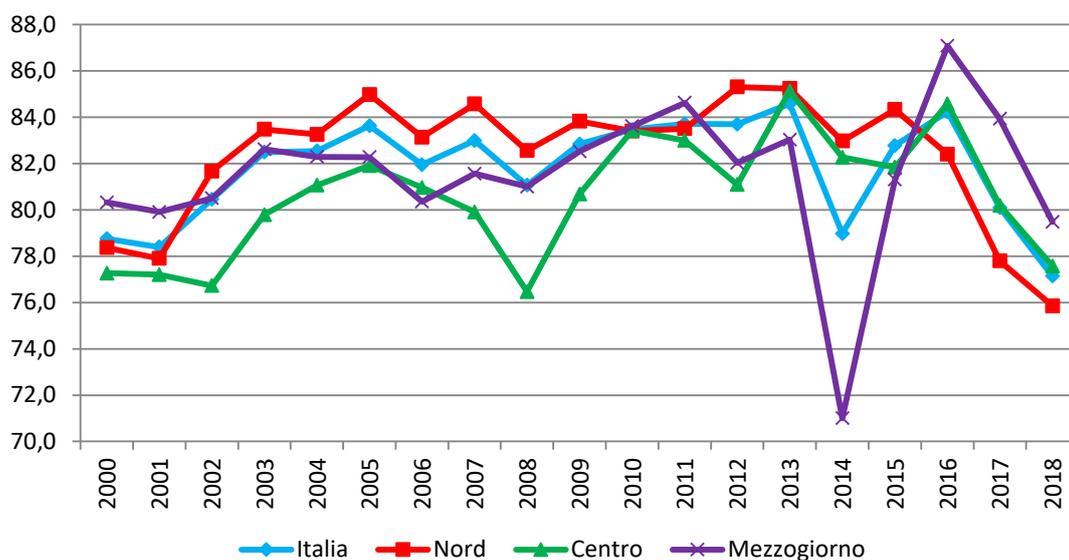


Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

Capitolo 1

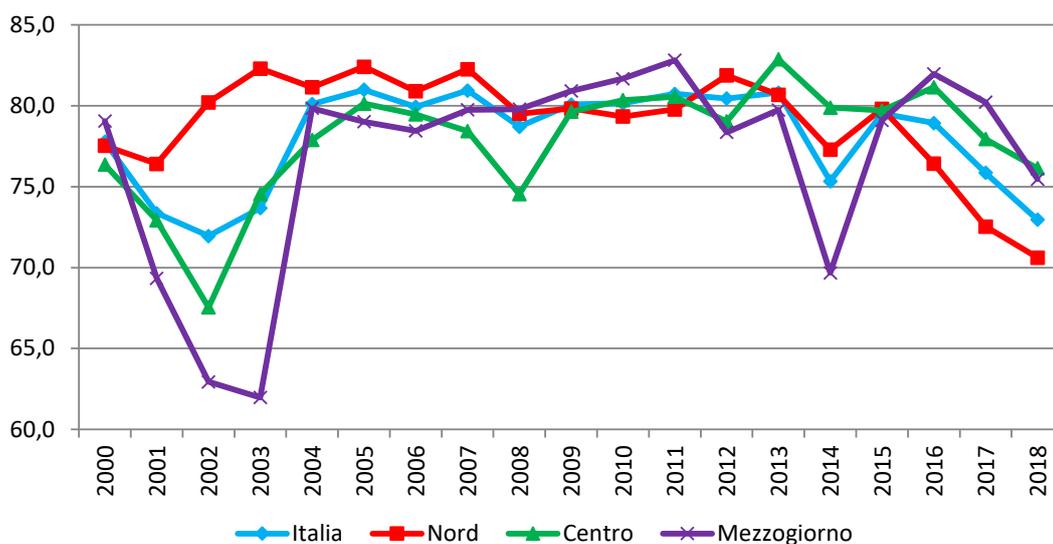
La spesa pubblica in conto capitale destinata all'istruzione, nella media del periodo 2000-2018, risulta costituita prevalentemente dalla componente investimenti (95,4%). In particolare, con riferimento all'ambito di intervento esaminato, è nella categoria dei beni e delle opere immobiliari che lo SPA investe la maggior parte delle proprie risorse, seguita dagli investimenti nei beni mobili. A livello nazionale mediamente la spesa per beni ed opere immobiliari, che nel ventennio esaminato segue una dinamica evolutiva discendente arrivando a collocarsi nel 2018 sul valore di 1,46 miliardi di euro alimentati per quasi la metà dalla spesa del comparto Nord, pesa sul totale degli investimenti per quasi l'82% e sulla spesa in conto capitale per il 78% (cfr. le Figure 1.25 e 1.26).

Figura 1.25 ANDAMENTO DELL'INCIDENZA DELLA SPESA PER BENI E OPERE IMMOBILIARI SUGLI INVESTIMENTI DELLO SPA PER MACRO-AREE TERRITORIALI E AGGREGATO NAZIONALE ANNI 2000/2018 (VALORI %)



Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

Figura 1.26 ANDAMENTO DELL'INCIDENZA DELLA SPESA PER BENI E OPERE IMMOBILIARI SULLA SPESA PRIMARIA NETTA IN CONTO CAPITALE DELLO SPA PER MACRO-AREE TERRITORIALI E AGGREGATO NAZIONALE ANNI 2000/2018(VALORI %)

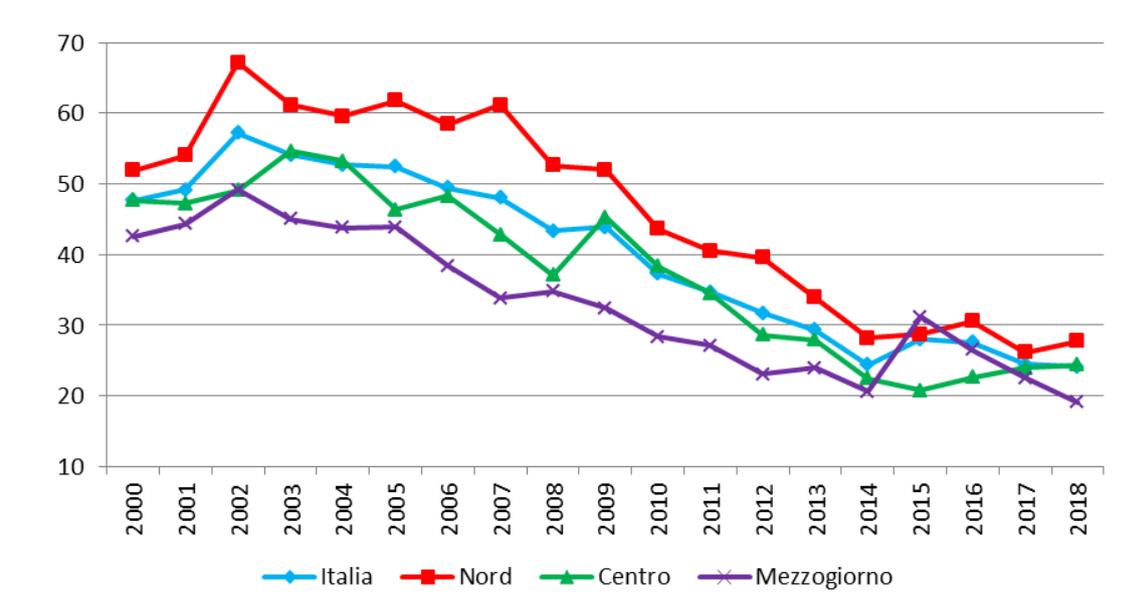


Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

Rispetto a tali percentuali risultano allineati i dati corrispondenti rinvenibili nelle tre macro aree geografiche mentre nel confronto interregionale spicca per quota media di incidenza più elevata di spese immobiliari sugli investimenti, e superiore al dato nazionale e a quello del comparto di appartenenza di addirittura 12/13 punti, la Valle d'Aosta (94,7%), seguita dalla Provincia Autonoma di Bolzano (89,5%) e dalla Basilicata (87,5%). All'ultimo posto, per quota di spesa media più bassa, si posiziona la Provincia di Trento che destina in beni e opere immobiliari il 74,5% dei propri investimenti (cfr. le tabelle A.1.31 e A.1.32 dell'Appendice 1).

A livello pro capite l'andamento della spesa per beni immobili ricalca nella forma il trend di spesa registrato per l'aggregato di spesa in conto capitale, presentandosi fortemente discendente in tutti i comparti e a livello di Italia. In particolare, in tutti i comparti esaminati si registra tra inizio e fine periodo una progressiva contrazione tale da far dimezzare la spesa, che scende addirittura sui 19 euro pro capite nelle Regioni meridionali (-55% rispetto al 2000) mentre nelle altre macro aree la spesa immobiliare si colloca tra i 24 ed i 27 euro (cfr. la Figura 1.27).

Figura 1.27 ANDAMENTO DELLA SPESA PER BENI E OPERE IMMOBILIARI PRO CAPITE DELLO SPA PER MACRO-AREE TERRITORIALI E AGGREGATO NAZIONALE ANNI 2000/2018 (VALORI IN EURO PRO CAPITE 2015)



Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

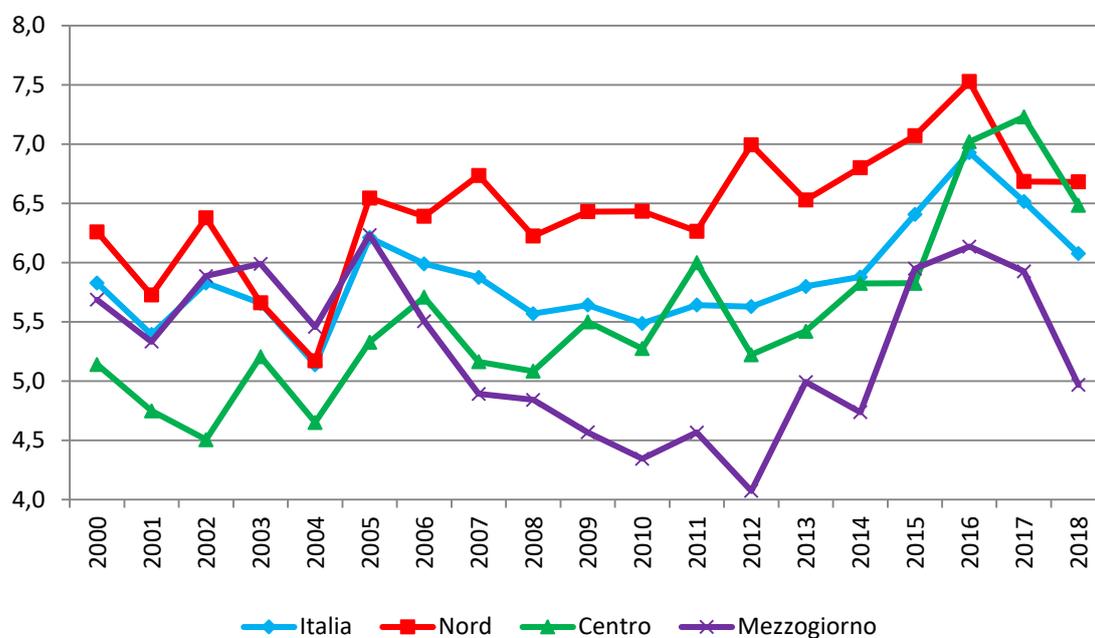
A livello di distribuzione territoriale si distingue ancora una volta il comportamento delle due Province Autonome di Trento e Bolzano, che fanno registrare un ammontare di spesa in beni immobili per abitante mediamente pari rispettivamente a 172 euro e 231 euro, con picchi di spesa talvolta superiori anche a 300 euro, mentre per la generalità delle Regioni a Statuto Ordinario si rileva una propensione ad investire in dotazioni scolastiche e di settore corrispondente a circa 20 euro a cittadino nel 2018, con picchi di spesa superiori ai 40 e 50 euro per abitante registrati rispettivamente nelle Marche e in Abruzzo, seguiti da Molise e Basilicata con una spesa pro capite di circa 36 euro (cfr. la Tabella A.1.33 dell'Appendice 1).

Infine, si osserva che nel 2018 la spesa immobiliare destinata all'istruzione incide sul totale della spesa corrispondente per circa il 5% al Sud ed il 6,5% nelle altre macro aree

Capitolo 1

geografiche, seguendo dei trend evolutivi moderatamente altalenanti e discontinui nella totalità dei comparti territoriali (cfr. la Figura 1.28).

Figura 1.28 ANDAMENTO DELL'INCIDENZA DELLA SPESA PER BENI E OPERE IMMOBILIARI PER ISTRUZIONE DELLO SPA SULLA SPESA PER BENI E OPERE IMMOBILIARI DI TUTTI I SETTORI PER MACRO-AREE TERRITORIALI E AGGREGATO NAZIONALE ANNI 2000/2018 (VALORI %)



Fonte: Elaborazioni su Conti Pubblici Territoriali

A livello di comparazione interregionale si contraddistinguono per dati di incidenza superiori alla media nazionale e di comparto la Regione Marche, con una quota di incidenza di spesa immobiliare che raggiunge addirittura il 13% nel 2018, e le due Province Autonome, in particolare quella di Trento con una quota di fine serie del 9,7% (cfr. la Tabella A.1.34 dell'Appendice 1).

1.6 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La spesa primaria netta (espressa a prezzi costanti 2015) sostenuta in Italia dal Settore Pubblico Allargato (SPA) per l'Istruzione ammonta nel 2018, ultimo anno di disponibilità dei dati CPT, a 52,33 miliardi di euro. Tale spesa appare di circa il 6% inferiore rispetto al dato di inizio serie registrato venti anni prima (2000), rappresentato per oltre il 96% da spesa di parte corrente e ripartito in 23 miliardi di euro del Nord, 10,29 miliardi del Centro-Italia e 19 miliardi di euro del Mezzogiorno.

L'analisi della dinamica evolutiva a livello territoriale della spesa primaria netta in termini pro capite mette in luce la presenza di divari piuttosto consistenti tra le macroaree Nord, Centro e Sud, che si vedono pur tuttavia accomunate da un fenomeno di generale contrazione della spesa totale per abitante. In particolare, a livello di aggregato nazionale, gli Enti dello SPA spendono per il settore istruzione 866 euro a persona, un dato in calo rispetto al 2000 di oltre l'11%, trainato dalla flessione significativa della spesa registrata nel Centro Italia (-16,2%) e nel Meridione (-14,7%) dove si passa da valori superiori al migliaio di euro di inizio periodo a quelli di fine serie

di 855 e 921 euro rispettivamente. Se nelle Regioni del Mezzogiorno la spesa per abitante supera la media italiana, per contro al Nord si ravvisa la spesa per istruzione più bassa di tutti i comparti esaminati, collocandosi essa nel 2018 sul valore di 830 euro (-5,8% rispetto all'anno 2000).

L'analisi della distribuzione territoriale (regionale) mostra che a spendere di più per istruzione sono le due Province Autonome di Bolzano e Trento, con un dato nel 2018 pari rispettivamente a 1.583,2 euro e 1.375,6 euro mentre il primo posto nella classifica delle Regioni Ordinarie con il maggior livello di spesa pro capite è occupato dalla Basilicata (1.044,6 euro), seguita da Molise (949,1 euro) e Calabria (946,2 euro). Per contro, a spendere di meno nell'ambito di intervento esaminato, è la Regione Liguria, con un dato di spesa di 744,3 euro, seguita da Veneto (769,6 euro) e Lombardia (787,2 euro).

Tra il 2000 e il 2018 in Italia la spesa dello SPA in Istruzione rappresenta in media il 6,4% della spesa pubblica complessiva riferita alla totalità degli ambiti di attività in cui si articola l'intervento pubblico nel sistema di classificazione settoriale CPT a 30 voci, con il comportamento peculiare del Mezzogiorno che nel confronto con l'aggregato nazionale ed i comparti territoriali di riferimento fa registrare la più elevata incidenza di spesa di settore sul totale (8,6%).

Lo sguardo alla spesa pubblica per istruzione a prezzi costanti in percentuale del PIL mostra un peso piuttosto esiguo della spesa totale sulla principale grandezza di reddito ripartita tra i vari soggetti, in trend sostanzialmente costante nel tempo in ciascuna delle macro aree geografiche considerate, facendo registrare valori più elevati del dato nazionale (3,23%) e mediamente pari al 5,26% nella macro-area del Mezzogiorno, diversamente dagli altri due comparti che in rapporto al PIL si collocano al di sotto della media nazionale spendendo mediamente per il settore istruzione una quota compresa tra il 2,5% ed il 2,9%.

In termini di responsabilità e gestione, in tutti i comparti esaminati e nell'aggregato Italia la quota preponderante della spesa primaria totale dello SPA dedicata all'istruzione è erogata per l'intero ventennio dalle Amministrazioni Centrali, seguite dalle Amministrazioni Locali e con un po' di distacco da quelle Regionali.

Con riferimento infine alla prevalenza delle categorie economiche di spesa nel settore istruzione, si evince che la maggior parte della spesa di funzionamento dello SPA è destinata alla voce per il personale, pari nel 2018 a 38,2 miliardi di euro complessivi ripartiti in 15,8 miliardi del Nord, 14,7 miliardi del Sud e 7,5 miliardi al Centro-Italia, e in misura minore all'acquisto di beni e servizi.

In particolare, a sostenere la spesa di personale più elevata (superiore alla media nazionale) sono le Regioni del comparto meridionale, ed in particolare Basilicata, Calabria e Molise, mentre la realtà territoriale meno dispendiosa risulta essere la Provincia Autonoma di Trento. L'analisi pro capite porta alla luce altre evidenze, che all'interno di un range di valori medi di spesa per personale oscillabili tra un minimo di 588 euro a testa del Nord ed un massimo di 777 euro del Mezzogiorno, collocano la Provincia di Bolzano al primo posto, con la spesa media di personale più elevata pari a 1.067 euro per abitante, seguita dalla Regione Calabria e dalla Provincia di Trento con circa 840 euro di spesa, mentre la Regione Lombardia si posiziona all'ultimo posto per spesa pro capite più bassa, addirittura inferiore a 550 euro.

A spendere di più in acquisto di beni e servizi, con quote medie di incidenza sulla spesa corrente comprese tra il 15% e il 16% contro una media nazionale di circa il 12%, sono invece le Regioni Toscana ed Emilia Romagna mentre all'opposto, per porzione di spesa più bassa (8,4%), si colloca la Sicilia. L'analisi di tale categoria di spesa in termini pro

Capitolo 1

capite evidenzia altri risultati, con un maggior grado di variabilità di comportamenti a livello territoriale, che vedono al Sud la Regione Sardegna sostenere una spesa media per acquisto di beni e servizi superiore ai 100 euro a testa contro il dato di spesa corrispondente del comparto di appartenenza di 93 euro, ed al Nord le Province Autonome di Trento e Bolzano con una spesa rispettivamente pari a 197 e 180 euro sovrastante quella di comparto (117 euro), alle quali si contrappongono le Regioni Veneto e Valle d'Aosta per spesa inferiore alla media nazionale corrispondente rispettivamente a 94 e 86 euro pro capite.

Sul fronte infine della destinazione economica della spesa pubblica in conto capitale per istruzione, questa risulta in prevalenza costituita dalla componente investimenti (95,4% nella media del periodo 2000-2018), che vengono concentrati principalmente in beni ed opere immobiliari, aventi una quota media di incidenza dell'82% sia a livello nazionale che negli altri tre comparti geografici, seppur in ogni territorio indagato l'investimento in spese immobiliari si contrae progressivamente attestandosi a fine ventennio su valori pressoché dimezzati rispetto a quelli del 2000; la seconda componente della spesa in conto capitale per ammontare è quella dei beni mobili.

Nel confronto interregionale spicca per quota media di incidenza più elevata di spesa immobiliare sugli investimenti, e superiore al dato nazionale e a quello del comparto di appartenenza di addirittura 12/13 punti, la Valle d'Aosta (94,7%), seguita dalla Provincia Autonoma di Bolzano (89,5%) e dalla Basilicata (87,5%) mentre all'ultimo posto, per quota di spesa media più bassa, si posiziona la Provincia di Trento che destina in beni e opere immobiliari il 74,5% dei propri investimenti. L'analisi di comparazione interregionale in termini pro capite mostra inoltre come, fatta eccezione per le due Province Autonome di Trento e Bolzano che si contraddistinguono per dati di spesa pro capite in beni immobili talvolta superiori anche a 300 euro (nel 2018 i valori ammontano rispettivamente a 105 e a 117 euro), la propensione ad investire in dotazioni scolastiche e di settore resta collocata nella generalità delle Regioni Ordinarie su un valore attorno a circa 20 euro a cittadino nel 2018, con picchi di spesa superiori ai 40 e 50 euro per abitante registrati rispettivamente nelle Regioni Marche ed Abruzzo, seguite da Molise e Basilicata con un dato di circa 36 euro.