

CAPITOLO 1 - I DATI CPT SULLA SPESA PER INVESTIMENTI PUBBLICI¹

ABSTRACT

Il capitolo 1 presenta inizialmente l'analisi statistica descrittiva dei dati di spesa pubblica consolidata per investimenti di fonte Conti Pubblici Territoriali (CPT) nel Settore Pubblico Allargato (SPA), per l'arco temporale 2000-2018, secondo una specifica articolazione diretta a rispondere alle domande di analisi: quanto si è investito e chi ha investito nel SPA? In cosa si è investito e in quali settori? Come si investe nei territori?

L'andamento della spesa per investimenti in tutto il SPA² è decrescente a partire dal 2010, con l'eccezione del 2012 e con una parziale inversione nell'ultimo anno di rilevazione, il 2018, anno in cui si è comunque investito non più del 71% di quanto avvenuto in media in tutti gli anni precedenti, a dimostrazione della compressione a cui è sottoposta la componente della domanda aggregata che fa riferimento agli investimenti pubblici.

Nella Pubblica Amministrazione (PA) sono principalmente le amministrazioni locali e quelle regionali (e, in misura lievemente più ridotta, le amministrazioni centrali) a determinare il trend in discesa mentre tra i soggetti ExtraPA si annoverano le Imprese Pubbliche Locali (IPL). Invece le Imprese Pubbliche Nazionali (IPN) nell'ultimo quinquennio, pur in presenza di una riduzione dell'ammontare degli investimenti, hanno visto incrementarsi la propria incidenza arrivando a quasi un quinto del totale

A livello territoriale, nel 2018 un quarto degli investimenti deriva dalle regioni del Centro; appena sotto (23,1%) il Nord-Ovest, seguito a breve distanza da Nord-Est e Mezzogiorno (circa un quinto ciascuna delle risorse totali) con le regioni insulari di gran lunga più lontane (8,6%).

Con riferimento alla tipologia di spese, nella PA gli investimenti riguardano in larga parte i beni e le opere immobiliari, seppur con una prevalenza che tende a ridursi progressivamente: se nel 2000 il peso delle spese per beni mobili e macchinari era pari al 16,1%, a distanza di anni tale incidenza è quasi triplicata, portandosi al 43,6% nel 2018. Situazione differente per le spese a carattere immobiliare che hanno avuto un andamento più definito, rispetto al quale è possibile riconoscere due lassi temporali ben precisi: dal 2001 fino al 2004 il suo ammontare tra tutti i soggetti di spesa pubblici o partecipati si trovava sistematicamente sopra i 50 miliardi di euro; dal 2014, invece, sempre sotto i 30 miliardi, fino a raggiungere il minimo storico nell'ultimo biennio per cui sono disponibili i dati (poco più di 23 miliardi in media tra il 2017 e il 2018).

In termini pro capite, tutte le regioni e province autonome, nessuna esclusa, nel 2000 presentavano un valore della spesa per investimenti in beni e opere immobiliari più elevato rispetto al 2018. In media la spesa è stata pari a 817 euro per cittadino nel 2000 mentre dopo 18 anni tale valore si è più che dimezzato, non andando oltre i 397 euro. Con riferimento alle spese per beni mobili e macchinari la situazione sembra essere quasi all'opposto, con la maggior parte delle Regioni che ha visto incrementarsi l'investimento pro capite nel confronto tra gli estremi della serie storica: in media si è speso circa il 96% in più (307 euro, a fronte dei 157 euro di qualche anno prima).

Guardando ai settori, la distribuzione percentuale della spesa per investimenti al 2018 nel SPA è concentrata in particolare in quattro comparti ("Altri trasporti", "Energia", "Viabilità" e "Altri in campo economico"), che da soli coprono più della metà delle risorse. Più residuale il ruolo giocato dagli altri

¹ A cura di Alessandra Bellina, Marco Biagetti, Manuel Ciocci, Francesca Spagnolo, Alessandra Tancredi - Agenzia per la Coesione Territoriale, NUVEC-CPT.

² Il Settore Pubblico Allargato (SPA) include, oltre alla Pubblica Amministrazione (PA, l'aggregato in cui confluiscono gli enti che, in prevalenza, producono servizi non destinabili alla vendita), anche un Settore Extra PA comprensivo di quei soggetti, centrali e locali, che producono servizi di pubblica utilità e sono controllati direttamente o indirettamente da Enti pubblici.

Capitolo 1

settori, che non superano mai il 5-6%, mentre per alcuni l'apporto è praticamente nullo. Nel territorio nazionale sono le Imprese Pubbliche Nazionali a realizzare la quota prevalente di investimenti (in media circa il 39 per cento della spesa del Settore Pubblico Allargato). Un ruolo non marginale è rivestito anche dalle Amministrazioni Locali (24,1%) e dalle Imprese Pubbliche Locali (17,7%).

Nell'ultima parte del capitolo viene abbandonata la lettura dei dati del Sistema CPT, per poter fornire al lettore un'analisi di più ampio respiro dal punto di vista della comparazione internazionale. Le informazioni di base, in questo caso, sono tratte dalla banca dati Eurostat sulla Contabilità nazionale europea, che segue le prescrizioni del SEC2010.

C'è da precisare che i due sistemi contabili, quello di CPT e quello di contabilità nazionale, non sono equipollenti, in quanto si basano su obiettivi (la ripartizione regionale il primo, il confronto con gli altri Paesi il secondo) e un comparto di soggetti diversi (Settore Pubblico Allargato vs Amministrazioni pubbliche), contemplano flussi di bilancio diversi (cassa vs competenza), utilizzano una differente metodologia di riclassificazione delle poste di bilancio, pervenendo quindi ovviamente a quantificazioni diverse degli investimenti, che ampliano l'offerta di analisi sull'aggregato.

Dall'analisi dei dati Eurostat emerge che la situazione dell'investimento pubblico italiano è depressa sia per quanto riguarda quello generale (ridottosi a poco più del 2% del PIL nel 2019), sia per quello a valere sia sulle Amministrazioni centrali che locali (poco più dell'1% per entrambe). Simili conclusioni possono essere tratte per l'investimento pro capite (con alcune interessanti aggiunte come il caso olandese e la conferma del sotto-investimento pubblico tedesco che non si abbassa ma non inizia una stagione di auspicata grande crescita). La situazione italiana è comune a tutti i Paesi dell'euro-periferia meridionale, dove più forti sono state le misure di austerità fiscale a partire dalla Grande crisi finanziaria del 2009 e a Paesi strutturalmente più deboli che comunque sono entrati in accordi di cambio.

Il sotto-investimento tedesco e gli stop improvvisi effettuati in Spagna e Italia sono confermati dalle cifre sullo stock di capitale pubblico, mentre quello francese frena solo poco prima del 2017: quello britannico viaggia in controtendenza: al blocco ventennale avviatosi fra la metà degli '80 e la metà degli anni 2000, fa seguito una consistente crescita fino al 2017.

In termini di qualità infrastrutturale totale e relativa alle sole strade, l'Italia si trova messa peggio rispetto agli altri Paesi comparabili per dimensione demografica ed economica: l'indicatore del *World Economic Forum* (indicatore che varia fra 1 e 7) è sceso ad un valore inferiore a 3,5 mentre quelli spagnolo e britannico sono rispettivamente pari a 5,33 e 5,54. Le differenze fra Italia ed altri Paesi nella qualità delle infrastrutture sono meno marcate nel 2017, ma il ritardo qualitativo resta evidente anche in questo caso. Il blocco improvviso nella quantità e il deterioramento della qualità mostrano come l'Italia necessiti d'investimenti pubblici per la costituzione di nuovo capitale così come per la manutenzione del capitale già costituito e obsoleto. I recenti allentamenti delle regole fiscali europee rappresentano una speranza che le regole fiscali comunitarie vengano modificate ed un'opportunità da cogliere affinché l'investimento pubblico venga ravvivato e con esso anche gli indicatori macroeconomici più importanti.

1.1 PREMESSA METODOLOGICA

La prima parte del capitolo 1 è dedicata all'analisi statistica descrittiva dei dati della **spesa pubblica consolidata per investimenti**³ di fonte Conti Pubblici Territoriali (CPT) nel

³ La spesa consolidata per investimenti del SPA si concentra sulle categorie economiche "Beni e opere immobiliari" e "Beni mobili, macchinari, etc." che rappresentano la spesa diretta effettuata dal SPA.

Settore Pubblico Allargato (SPA), per l'arco temporale 2000-2018, secondo una specifica articolazione diretta a rispondere alle seguenti domande di analisi:

1. quanto si è investito e chi ha investito?
2. in cosa si è investito?
3. come si spende per investimenti nei territori?
4. in quali settori si investe?

Il metodo di indagine impiegato per garantire un'esaustiva ed efficace rappresentazione dell'analisi statistica descrittiva dei dati di spesa CPT 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 cinque macro aree territoriali (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Italia Meridionale e Italia Insulare), e tabellari per descrivere il dettaglio dei dati con riferimenti Regionali;
- un'analisi riferita all'universo della Pubblica Amministrazione (Amministrazioni centrali, Amministrazioni regionali e Amministrazioni locali) e dell'Extra PA (Imprese Pubbliche Nazionali, Imprese Pubbliche Locali);
- un'analisi di composizione della spesa pubblica per investimenti;
- un'analisi temporale in termini assoluti e pro capite;
- un'analisi per livelli di governo;
- un'analisi per settori.

Le elaborazioni utilizzano i dati attualmente pubblicati dei Conti Pubblici Territoriali riferiti alla serie storica 2000-2018 (versione giugno 2020). Per permettere confronti sia temporali che territoriali, i dati sono espressi in euro (anche 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 INVESTITO E CHI HA INVESTITO NEL SPA?

L'analisi della componente della spesa in conto capitale che fa riferimento ai soli investimenti, se condotta guardando alla tipologia di soggetto, può offrire spunti interpretativi relativamente alle funzioni ma anche alle modalità di allocazione delle risorse che le diverse amministrazioni/aziende partecipate assumono nel nostro Paese.

La Figura 1.1 mostra come l'andamento della spesa per investimenti in tutto il SPA sia decrescente nel tempo a partire dal 2010 fino al 2017 (con l'eccezione del 2012), a cui ha fatto seguito una parziale interruzione e un leggero cambio di rotta nell'ultimo anno di rilevazione, il 2018: nel corso di quest'anno, infatti, l'ammontare complessivo degli investimenti è tornato leggermente a crescere, con un incremento del 3.6% rispetto all'anno precedente. Il livello complessivo rimane sempre molto inferiore rispetto al massimo fatto registrare negli ultimi 18 anni, ovvero sia il 2009, anno nel quale la PA investiva 1,7 volte tanto. Senza voler prendere in considerazione le fluttuazioni cicliche, al 2018 si è investito il 71% di quanto avvenuto in media in tutti gli anni precedenti andando a ritroso fino al 2000, a dimostrazione della compressione a cui è sottoposta la componente della domanda aggregata che fa riferimento agli investimenti.

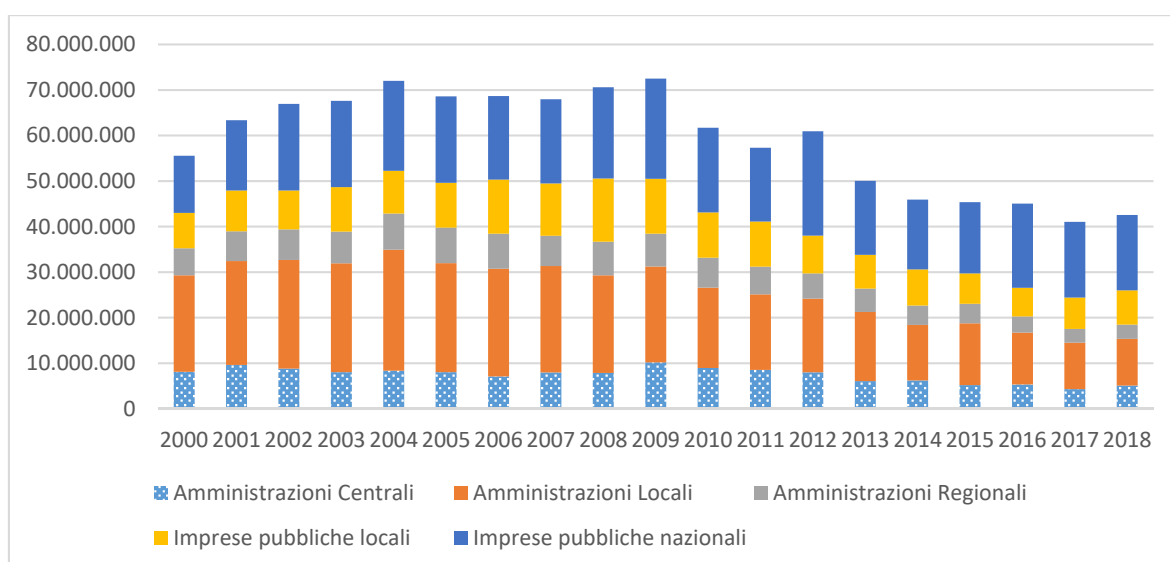
Quali amministrazioni o aziende partecipate hanno contribuito maggiormente a tale andamento? I dati mostrano come siano principalmente nella PA le amministrazioni locali, quelle regionali (in misura lievemente più ridotta, le amministrazioni centrali) e tra i soggetti ExtraPA le IPL a determinare il trend in discesa; di contro l'andamento delle IPN, ha mostrato

Capitolo 1

una sostanziale tenuta nel tempo: l'effetto è stato quello di un parziale mutamento nella composizione del complesso delle spese tra le varie tipologie di amministrazioni, con le Imprese Pubbliche Nazionali che nell'ultimo quinquennio, pur in presenza di una riduzione dell'ammontare degli investimenti, hanno visto incrementarsi la propria incidenza arrivando a quasi un quinto del totale.

In termini di valori assoluti deflazionati, nel 2018 le Amministrazioni regionali spendono circa 3,1 miliardi per investimenti, cifra che raggiunge i 5,1 miliardi prendendo in considerazione invece le Amministrazioni centrali e che rispetto a questo valore si duplica (10,3 miliardi) per gli Enti Locali; per avere un termine di paragone, nel 2004 le cifre erano rispettivamente 7,9, 8,4 e 26,5 miliardi di euro. Ma chi investe di più sono appunto le IPN, che spendono 16,5 miliardi di euro (erano stati 22,9 nel 2012), mentre le IPL si attestano su 7,5 miliardi, per un totale complessivo di 42,6 miliardi di investimenti pubblici tra PA e ExtraPA.

Figura 1.1 SPA - SPESA PUBBLICA PER INVESTIMENTI PER TIPOLOGIA SOGGETTI (anni 2000-2018; valori assoluti in migliaia di euro a prezzi costanti 2015)

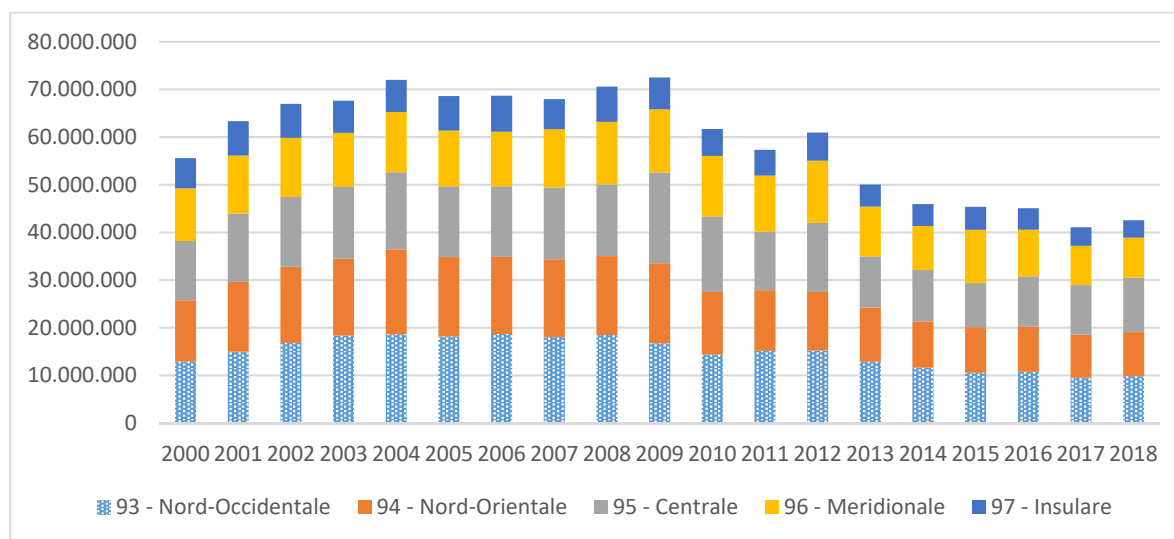


Fonte: elaborazione su dati Sistema Conti Pubblici Territoriali

L'analisi per tipologia di ente erogatore fornisce chiavi interpretative rispetto ai vincoli e alle scelte allocative delle risorse pubbliche dedicate agli investimenti analogamente alla caratterizzazione geografica, che incide a sua volta sui livelli e sulla propensione alla spesa; i dati della Figura 1.2 sembrano confermarlo: al 2018 più di un quarto degli investimenti deriva dalle regioni del Centro; appena sotto (23,1%) il Nord-Ovest, seguito a breve distanza da Nord-Est e Mezzogiorno (circa un quinto ciascuna delle risorse totali) e più in lontananza dalle regioni insulari (8,6%). La composizione non ha mostrato variazioni notevoli nel tempo, anche se nel periodo post-crisi del 2007-08 l'incidenza sul totale della spesa nel Mezzogiorno è via via aumentata fino al picco del 2015, e ciò trova verosimilmente spiegazione nel fatto che in quei territori le amministrazioni regionali e locali sono state sempre più tra i principali soggetti beneficiari dei Programmi di intervento finanziati con risorse europee e nazionali per la politica di coesione territoriale.

In termini finanziari, nel 2018 la spesa del SPA per investimenti nel Mezzogiorno ammontava a 8,4 miliardi di euro (circa i due terzi di quanto destinato nel 2009); 0,9 miliardi in più sono stati spesi nel Nord-Est, anche se il rapporto rispetto al massimo storico del 2004 scende fino alla metà. Quasi identica la dotazione per il Nord-Ovest (9,8 miliardi), mentre il massimo è raggiunto dal Centro (attorno agli 11,5 miliardi); infine la Sicilia e la Sardegna insieme si avvicinano al valore di 3,7 miliardi di spesa.

Figura 1.2 SPA - SPESA PUBBLICA PER INVESTIMENTI PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA (anni 2000-2018; valori assoluti in migliaia di euro a prezzi costanti 2015)



Fonte: elaborazione su dati Sistema Conti Pubblici Territoriali

1.3 LE DOMANDE DI ANALISI: IN COSA SI È INVESTITO NEL SPA?

Oltre alla dimensione quantitativa, così come delineata nel precedente paragrafo, un utile contributo alla comprensione delle dinamiche allocative delle risorse finanziarie può derivare dal prendere in considerazione la "funzione" delle spese per investimenti effettuate in ambito di Settore Pubblico Allargato. Come noto, secondo le indicazioni contenute nella guida metodologica dei CPT⁴ all'interno della Spesa in conto capitale, la componente degli investimenti distingue la categoria economica dei "beni o opere immobiliari"⁵ da quella dei "beni mobili"⁶. Si è pertanto voluto verificare su quale delle due categorie confluissero in prevalenza le decisioni di spesa: nel SPA - quindi nell'intero universo considerato - gli

⁴ La metodologia del Sistema CPT è consultabile al seguente link:

www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali/pubblicazioni-cpt/guida-ai-cpt/

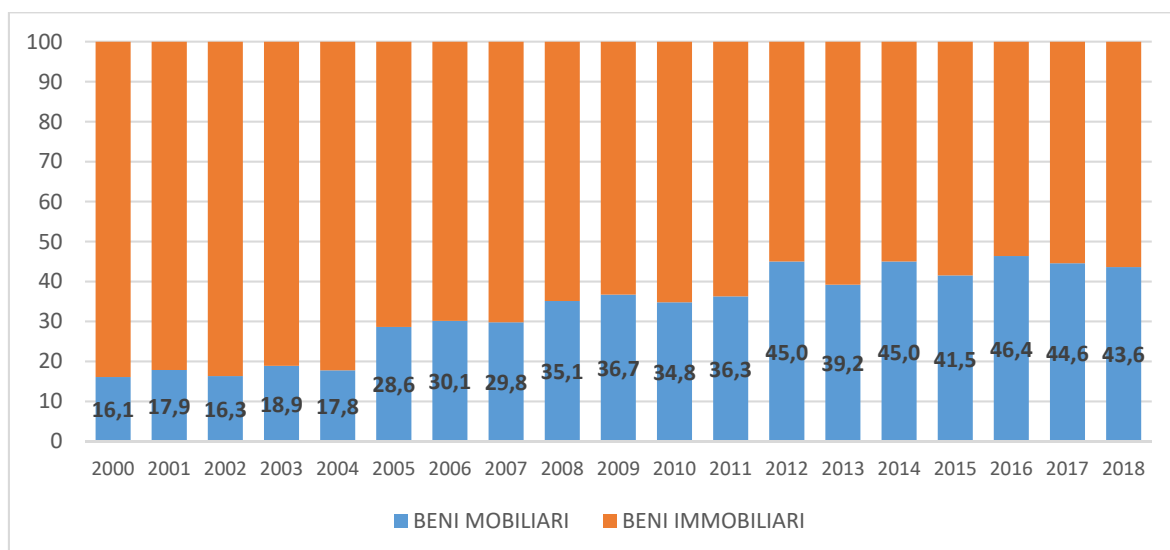
⁵ *Beni e opere immobiliari*. Spese derivanti dalle operazioni di costruzione, manutenzione straordinaria (sistemazione, completamento, riadattamento) o acquisto di edifici e di altri beni di natura immobiliare quali le opere del genio civile (strade, porti, aeroporti, opere di bonifica, di consolidamento abitati, ecc.).

⁶ *Beni mobili, macchinari*. Acquisizione diretta di beni mobili (macchine ed attrezzature, macchine per ufficio, apparati per le comunicazioni, mobilio, ecc.) attraverso i quali l'ente mira a realizzare finalità d'investimento, utilizzandoli cioè nel processo produttivo per un periodo superiore all'anno. I beni mobili che costituiscono l'oggetto delle spese da comprendere nella categoria in esame, devono pertanto presentare i requisiti della durevolezza e della potenzialità di produrre un reddito oltre l'esercizio contabile. In questo senso rientrano, fra gli altri, l'acquisto di software e alcune spese per la ricerca scientifica. L'acquisto di titoli, pubblici o privati, che non mirano ad apporti finanziari a società, enti o aziende (i quali rientrano invece nelle Partecipazioni azionarie) e pertanto non forniscono alcun diritto di proprietà a chi le detiene, ma che costituiscono strumenti finanziari fruttiferi, devono considerarsi in questa voce.

Capitolo 1

investimenti riguardano in larga parte i beni e le opere immobiliari, seppur con una prevalenza che tende a ridursi progressivamente (cfr. Figura 1.3). Se nel 2000 il peso delle spese per beni mobili era pari al 16,1%, a distanza di anni tale incidenza è quasi triplicata, portandosi al 43,6% nel 2018 (laddove come riferimento si prenda non più l'inizio della serie storica ma la media dei vari anni, i punti base in più sono circa 11).

Figura 1.3 SPA - COMPOSIZIONE % DELLE VOCI DI SPESA PER INVESTIMENTI (anni 2000-2018; valori %)

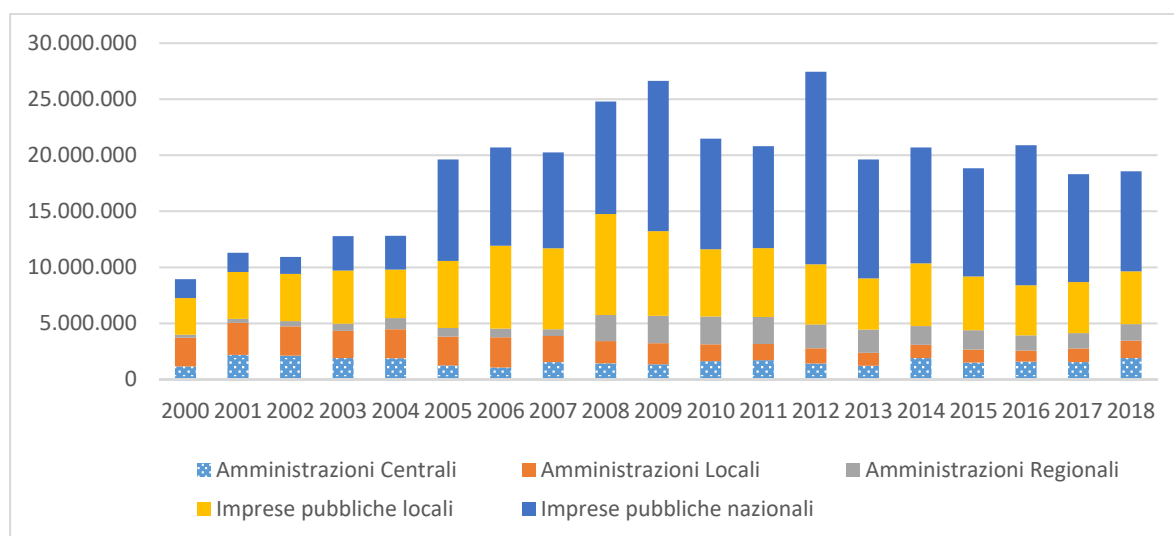


Fonte: elaborazione su dati Sistema Conti Pubblici Territoriali

È la stessa dinamica dei valori assoluti, opportunamente deflazionati, a mostrare come l'ammontare degli investimenti in beni mobili e macchinari si sia accresciuto dal 2000 al 2009, per poi scendere e raggiungere nuovamente il picco nel 2012 (27,5 miliardi) fino a ridimensionarsi notevolmente negli anni successivi (cfr. Figura 1.4). Va segnalato che nel 2018 il dato è rimasto sostanzialmente in linea con la media complessiva degli anni precedenti. Non è da escludere che la dinamica possa di nuovo tornare a crescere attraverso l'esplicitarsi di scelte che vanno nella direzione di un maggiore investimento nei processi di digitalizzazione connessi al funzionamento e all'erogazione dei servizi pubblici.

Negli anni ciò che invece è variato notevolmente è stato il ruolo svolto dalle Imprese Pubbliche Nazionali: se nel primo quinquennio il loro peso sul totale delle spese per investimenti in beni mobili e macchinari era di poco inferiore al 20%, negli anni successivi - e in particolare dal 2009 - la propensione alla scelta di questa voce allocativa è aumentata considerevolmente tanto che esse hanno speso da allora in media il 49% del totale della voce. Un altro dato spiega bene questa sorta di effetto sostituzione nella titolarità delle spese tra le varie tipologie di amministrazioni: il valore medio delle spese negli ultimi cinque anni (2014-2018) per le Amministrazioni Locali (AL) è stato la metà rispetto alla media del primo quinquennio (2000-2004); specularmente le Amministrazioni Regionali hanno visto triplicarsi la relativa voce.

Figura 1.4 SPA - SPESA PUBBLICA PER BENI MOBILI, MACCHINARI PER TIPOLOGIA SOGGETTI (anni 2000-2018; valori assoluti in migliaia di euro a prezzi costanti 2015)



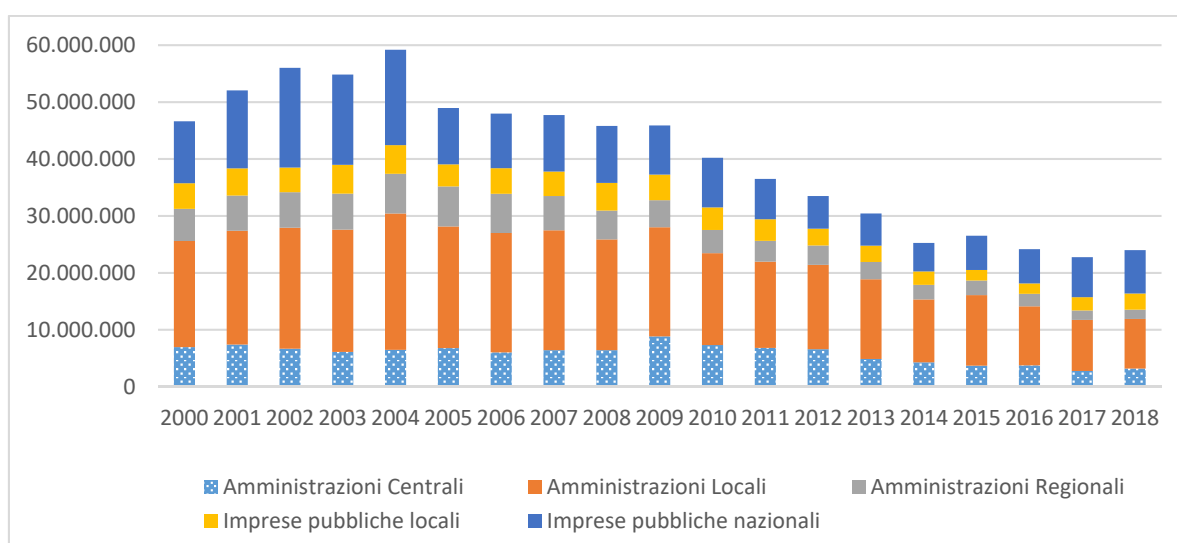
Fonte: elaborazione su dati Sistema Conti Pubblici Territoriali

A fronte della variabilità della categoria afferente ai beni mobili, la spesa pubblica per beni e opere immobiliari ha avuto un andamento più definito, rispetto al quale è possibile riconoscere almeno due periodo temporali specifici: dal 2001 fino al 2004 il suo ammontare tra tutti i soggetti di spesa pubblici o partecipati si trovava sistematicamente sopra i 50 miliardi di euro (cfr. Figura 1.5); dal 2014, invece, sempre sotto i 30 miliardi, fino a raggiungere il minimo storico nell'ultimo biennio per cui sono disponibili i dati (poco più di 23 miliardi in media tra il 2017 e il 2018).

Anche l'analisi delle singole componenti per tipologia di ente o di impresa pubblica può aiutare ad avere un quadro più chiaro: fino al 2009 le Amministrazioni Centrali e quelle Locali spendevano in media quasi il doppio di quanto fatto poi dal 2014 al 2018; le Amministrazioni Regionali nel 2018 hanno destinato a tale voce di spesa "appena" il 23% di quanto stanziato nel 2005, anche se in questo caso influisce l'effetto sostituzione con l'altra categoria di investimenti pubblici, quelli per beni mobili, evidenziato nelle pagine precedenti. Le Imprese Pubbliche Locali, che meno di tutte concorrono a formare l'aggregato beni e opere immobiliari, dal 2012 spendono in media la metà di quanto avvenuto negli anni precedenti; le Imprese Pubbliche Nazionali, a loro volta, nel 2018 hanno speso appena il 44% di quanto erogato nel 2002.

Capitolo 1

Figura 1.5 SPA - SPESA PUBBLICA PER BENI E OPERE IMMOBILIARI PER TIPOLOGIA SOGGETTI (anni 2000-2018; valori assoluti in migliaia di euro a prezzi costanti 2015)



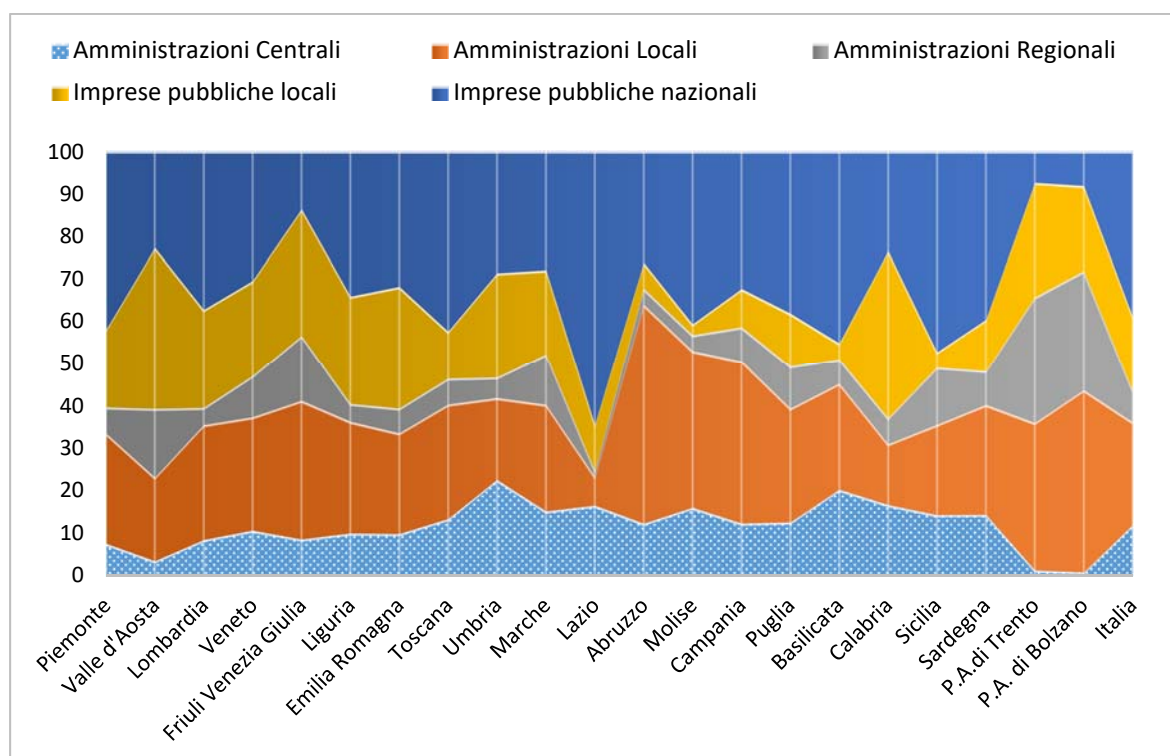
Fonte: elaborazione su dati Sistema Conti Pubblici Territoriali

1.4 LE DOMANDE DI ANALISI: COME SI INVESTE NEI TERRITORI?

Fino ad ora l'ambito geografico utilizzato per fare i confronti spaziali è stato quello delle 5 macro ripartizioni in cui si divide idealmente l'Italia. Si è ritenuto allora opportuno effettuare un approfondimento che permettesse di verificare più nel dettaglio, gli andamenti su scala regionale, con un particolare focus sulla tipologia di investimenti effettuati e sull'origine dei medesimi. Ciò che sembra emergere tra le Regioni è che non solo si investe in quantità diversa, ma anche con titolarità differenti e destinazioni finali non sempre identiche.

Nel 2018 gli ambiti territoriali dove sono direttamente le amministrazioni regionali ad investire in percentuale notevole coincidono con quelle a statuto autonomo (ad eccezione della Sardegna); di contro sotto la media nazionale l'incidenza delle AR si rileva in Lombardia, Liguria, Umbria e soprattutto nel Lazio (cfr. Figura 1.6); d'altro canto è proprio questa regione a mostrare una fortissima componente legata al ruolo delle Imprese Pubbliche Nazionali e una rilevante delle Amministrazioni Centrali - a causa del principio della localizzazione delle spese e della presenza di numerose proprietà immobiliari del comparto "Stato" - così come avviene, seppur in forma minore, in Basilicata, Toscana e Sicilia. Con riferimento alle sole Amministrazioni Locali, le province autonome di Bolzano e Trento, il Friuli Venezia-Giulia, la Campania, il Molise e l'Abruzzo mostrano un peso maggiore rispetto alla media nazionale.

Figura 1.6 SPA - COMPOSIZIONE PER TIPOLOGIA DEI SOGGETTI DELLA SPESA PER INVESTIMENTI NELLE REGIONI (anno 2018; valori percentuali)



Fonte: elaborazione su dati Sistema Conti Pubblici Territoriali

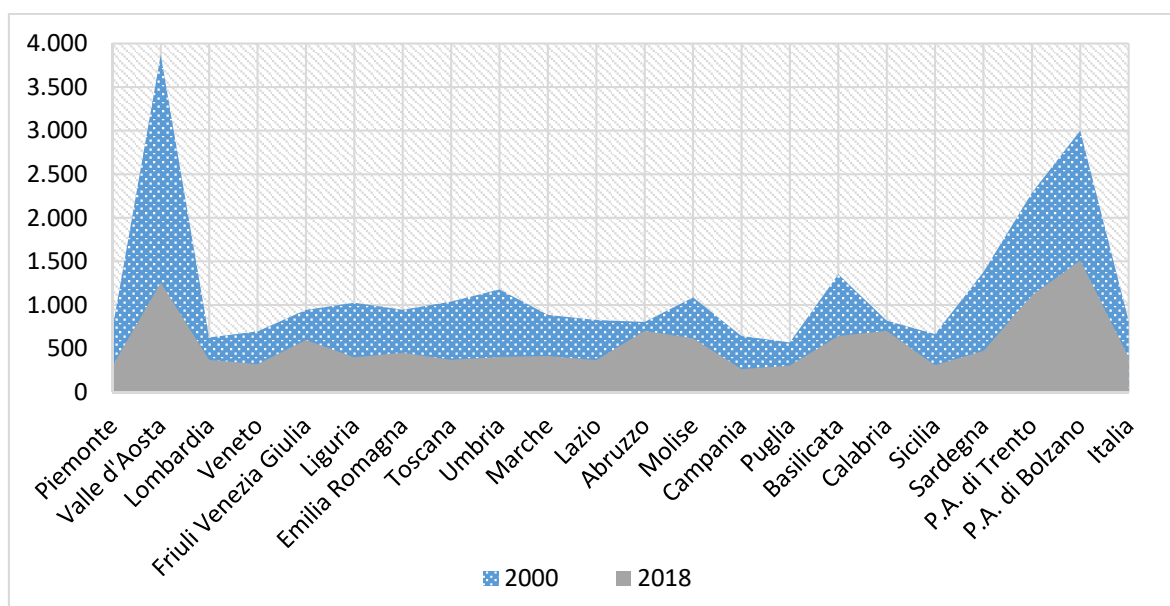
Al di là della fotografia dell'ultimo anno, può essere utile raffrontare i due estremi della serie storica, per comprendere eventuali e significativi scostamenti nelle decisioni di spesa occorse nel tempo e dinamiche più o meno convergenti tra le regioni italiane. La prima evidenza che emerge dalla lettura della Figura 1.7 è che tutte le regioni italiane, nessuna esclusa, nel 2000 presentavano un valore pro capite della spesa per investimenti in beni e opere immobiliari del Settore Pubblico Allargato più elevato rispetto al 2018. In media la spesa è stata pari a 817 euro per cittadino nel 2000 mentre dopo 18 anni tale valore si è più che dimezzato, non andando oltre i 397 euro.

Si spende ovunque meno, dunque, ma su livelli differenti e con variazioni non uniformi: se all'inizio della serie in Valle d'Aosta e nelle province autonome del Trentino Alto-Adige si spendevano oltre 2 mila euro a testa, ovvero valori estremamente più elevati rispetto alla media, a distanza di anni tali gap si sono notevolmente ridotti, seppur mantenendosi positivi. Tutte le regioni che al 2000 rilevavano valori superiori alla media si sono confermate tali anche nel 2018, con la sola eccezione del Lazio e della Toscana, che hanno visto invertire il divario con il valore medio nazionale. Tutte le regioni che si posizionavano al di sotto della media invece, escluso l'Abruzzo, hanno confermato il segno negativo, anche se ciascuna di queste ha visto ridursi in termini assoluti il divario rispetto alla media pro capite italiana, a dimostrazione di una tendenza alla convergenza e alla riduzione dei divari, anche per effetto delle politiche di coesione su alcuni territori.

Escluse le realtà a statuto autonomo, nel 2018 le regioni che hanno speso di più in beni e opere immobiliari sono state l'Abruzzo, la Calabria, il Molise e la Basilicata; all'estremo opposto troviamo Piemonte, Veneto, Campania, Sicilia e Puglia, tutte con valori simili intorno ai 300 euro pro capite.

Capitolo 1

Figura 1.7 SPA - CONFRONTO DELLA SPESA PER BENI E OPERE IMMOBILIARI PER REGIONE (anni 2000 e 2018; valori pro-capite a prezzi costanti 2015)

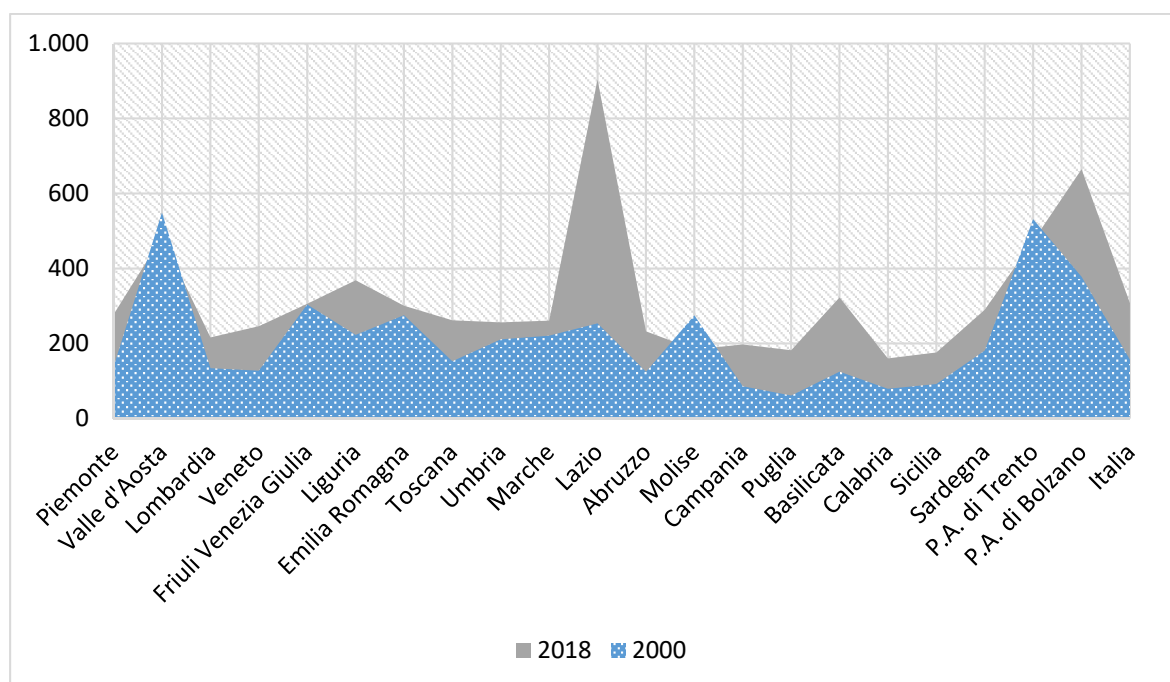


Fonte: elaborazione su dati Sistema Conti Pubblici Territoriali

Lo stesso confronto può essere fatto prendendo a riferimento le spese per beni mobili e macchinari nei due anni di riferimento (cfr. Figura 1.8): colpisce immediatamente una situazione quasi all'opposto rispetto alla variabile presa precedentemente in considerazione, con la maggior parte delle Regioni che ha visto incrementarsi l'investimento pro capite tra il 2000 e il 2018 (uniche eccezioni: Valle d'Aosta, Molise e Provincia Autonoma di Trento).

In media nel 2018 si è speso circa il 96% in più del 2000 (307 euro, a fronte dei 157 euro di qualche anno prima), un incremento che è sintesi di una crescita anche quadruplicata per il Lazio, triplicata per la Puglia e raddoppiata per parecchi altri contesti regionali. I maggiori investimenti nel 2018 si rilevano quindi nel Lazio (poco meno di mille euro e il triplo quasi rispetto ai beni immobiliari), la Provincia Autonoma di Bolzano e, tra le regioni non a statuto autonomo, la Liguria. Valori ben sotto la media sono registrati in quasi tutte le regioni meridionali, con l'eccezione della Basilicata.

Figura 1.8 SPA - CONFRONTO DELLA SPESA PER BENI MOBILI, MACCHINARI PER REGIONE (anni 2000 e 2018; valori pro-capite a prezzi costanti 2015)



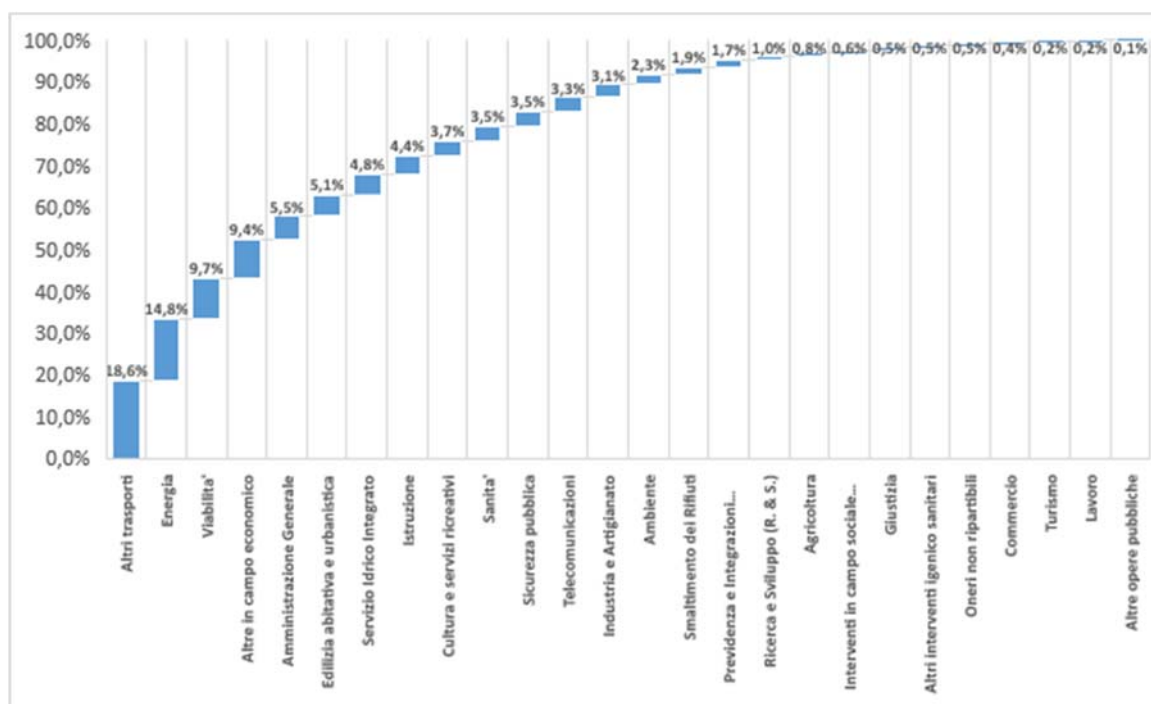
Fonte: elaborazione su dati Sistema Conti Pubblici Territoriali

1.5 LE DOMANDE DI ANALISI: IN QUALI SETTORI INVESTE IL SPA?

Un'analisi approfondita della spesa per investimenti nel 2018 aiuta a capire l'apporto dato dai diversi soggetti erogatori nei vari settori di intervento, dando conto di chi spende e in che cosa spende. Dalla Figura 1.9 si evince che la distribuzione percentuale settoriale della spesa per investimenti al 2018 nel SPA è concentrata in particolare in quattro comparti ("Altri trasporti", "Energia", "Viabilità" e "Altri in campo economico"), che da soli coprono più della metà delle risorse. Più residuale il ruolo giocato dagli altri settori, che non superano mai il 5-6%, laddove per alcuni l'apporto è praticamente nullo, essendo le somme investite inferiori ai 100 milioni di euro spalmati su tutto il territorio nazionale ("Formazione", "Lavoro", "Turismo", "Pesca marittima" tra le altre).

Capitolo 1

Figura 1.9 SPA - SPESA INVESTIMENTI PER SETTORE (anno 2018; distribuzione % su totale)



Fonte: elaborazione su dati Sistema Conti Pubblici Territoriali

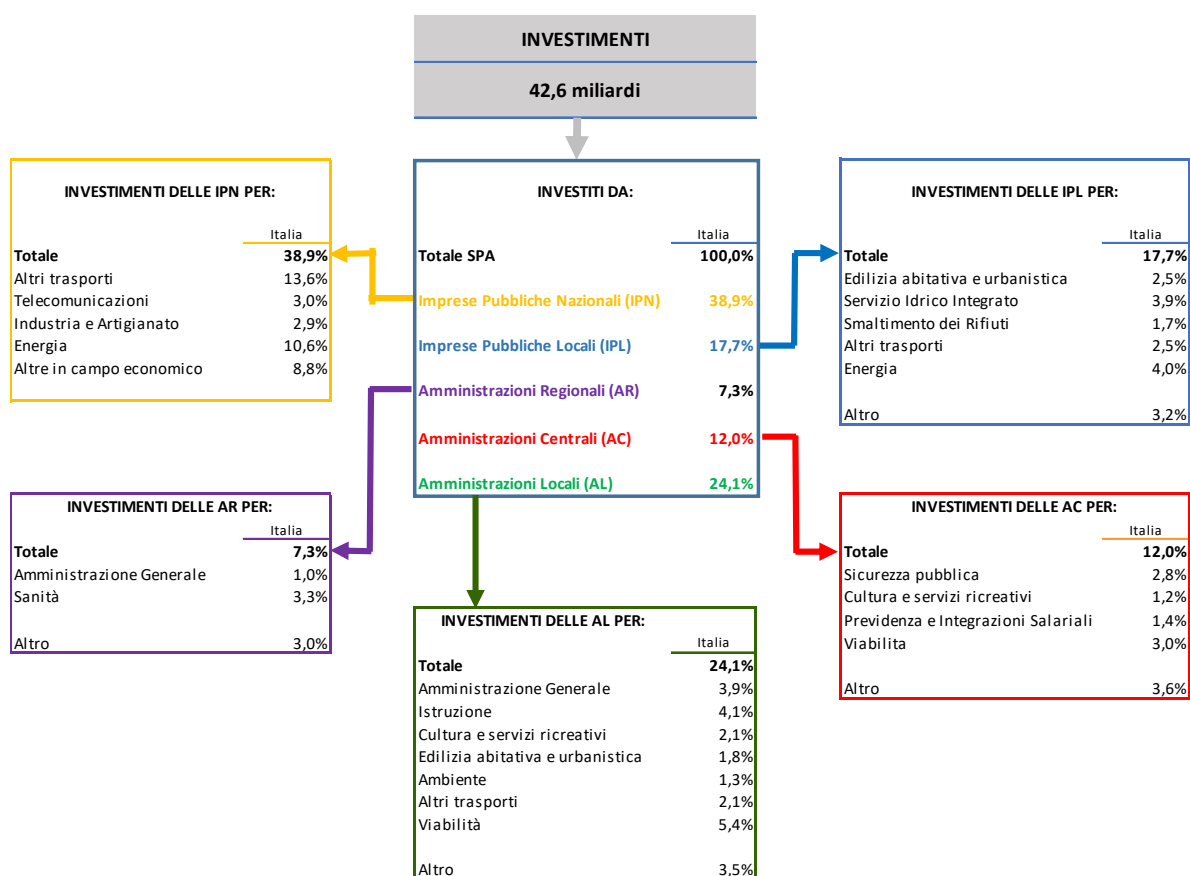
Nel territorio nazionale sono le Imprese Pubbliche Nazionali a realizzare la quota prevalente di investimenti (in media circa il 39 per cento della spesa del SPA, come da Figura 1.10), con una forte attenzione al settore degli Altri trasporti (legato all'attività di Ferrovie dello Stato) che da solo, per questa tipologia di Enti, copre il 13,6% del totale degli investimenti nazionali. Sempre con riferimento alle IPN, seguono i settori dell'Energia (10,6%), in virtù della spesa di Enel, Terna ed Eni e quello delle "Altre spese in campo economico" (8,8%) - per gli interventi di Eni, Poste italiane e Cassa Depositi e Prestiti.

Nel 2018 un ruolo non indifferente è svolto dalle Amministrazioni Locali, che investono poco meno di un quarto delle risorse complessive del Settore Pubblico Allargato (24,1%). Gli interventi locali sono incentrati soprattutto nella Viabilità, nell'Istruzione, nell'Amministrazione generale, a cui seguono quelli relativi alla Cultura e servizi ricreativi, Altri Trasporti, Edilizia Abitativa e Ambiente.

La spesa afferente alle Imprese Pubbliche Locali si aggira attorno al 18% del totale, con una distribuzione in termini settoriali che vede la prevalenza del comparto energetico (specie al Centro-Nord, data la presenza di grandi aziende quali ad esempio A2A, Acea, Hera e Iren), immediatamente seguita dal Servizio idrico integrato dove resta una propensione, (più spiccata sempre al Centro-Nord) a gestire i servizi attraverso l'affidamento ad Imprese Pubbliche a carattere locale.

Gli investimenti diretti delle Amministrazioni Centrali ammontano al 12% del complesso nazionale e si riverberano in special modo nella Viabilità e nella Sicurezza Pubblica; fanalino di coda, infine, sono le Amministrazioni Regionali, con l'ovvia prevalenza del comparto sanitario.

Figura 1.10 SPA - SPESA INVESTIMENTI PER SOGGETTO EROGATORE E SETTORE (anno 2018; valori % su totale)



Fonte: elaborazione su dati Sistema Conti Pubblici Territoriali

1.6 L'INVESTIMENTO PUBBLICO: UNA PANORAMICA INTERNAZIONALE

Negli ultimi decenni si è assistito ad un forte ridimensionamento della componente pubblica del prodotto interno lordo in conseguenza delle misure di consolidamento fiscale attuate a più riprese soprattutto in Europa. All'interno della spesa pubblica, la voce degli investimenti ha risentito particolarmente delle strette fiscali avviate a più riprese e in particolar modo successivamente alla firma del Trattato di Maastricht e poi alla fine della Grande Crisi Finanziaria (GCF) del 2009, limitatamente ai Paesi dell'euro-periferia meridionale. Come già notato fra gli altri da Streeck e Mertens (2010), l'austerità fiscale si estrinseca giocoforza in una riduzione della spesa pubblica discrezionale, compresa quella in investimenti. Ma se si riducono gli investimenti pubblici aumenta il pericolo di non riuscire più a finanziare le necessità sociali in via di continuo cambiamento e non poter più rendere le società più eque ed efficienti.

Nelle elaborazioni che seguono viene abbandonata la lettura dei dati del Sistema CPT, per poter fornire al lettore un'analisi di più ampio respiro dal punto di vista della comparazione internazionale. Le informazioni di base, in questo caso, sono tratte dalla banca dati Eurostat

Capitolo 1

sulla Contabilità nazionale europea, che segue le prescrizioni del SEC2010, e che consente quindi una comparazione internazionale sufficientemente accurata.

C'è da precisare che i due sistemi contabili, quello di CPT e quello di Eurostat differiscono sotto diversi aspetti⁷:

- a) per gli obiettivi perseguiti (la ripartizione regionale il primo, il confronto con gli altri Paesi il secondo);
- b) nella natura del dato (cassa per i CPT, competenza per i dati di Eurostat);
- c) negli universi di riferimento;
- d) nelle fonti utilizzate;
- e) nel trattamento delle voci contabili.

In questo paragrafo si cerca pertanto di analizzare le tendenze dell'investimento pubblico a livello europeo.

Nonostante il tentativo di uniformizzazione tentato con l'applicazione pedissequa delle regole SEC 2010, la spesa pubblica discrezionale include diverse voci, spesso difficili da catalogare e impossibili da confrontare perfettamente fra diversi Paesi. È anche noto che, l'investimento pubblico tradizionale (ovvero quello della definizione antecedente al SEC-2010) si limita all'infrastruttura fisica di un Paese: strade, ferrovie, canali e ponti, macchine utilizzate dal settore pubblico e a tutti gli interventi effettuati per mantenere ed accrescere lo stock di capitale pubblico esistente: in una parola la cosiddetta "formazione lorda di capitale fisso del settore pubblico". La sua quota sul PIL ha continuato a ridursi nei vari Paesi avanzati addirittura dai primi anni '80 (Haan et al. 1996) e il declino si è fatto più forte dal 2009 (cfr. Figura 1.11). Tuttavia, negli ultimi anni, la quota dell'investimento pubblico sul totale della spesa pubblica sembra essere di nuovo aumentata in diversi Paesi ma non in Italia, dove fra il 2013 e il 2019 essa resta piuttosto stabile fra il 4,5 e il 4,9% del totale della spesa pubblica. In effetti, soprattutto nei Paesi ad alto debito, la spesa in conto capitale (ivi compresa quella per investimenti) è più facilmente comprimibile rispetto alla spesa corrente in pensioni o a quella per la salvaguardia del reddito dei lavoratori: è conseguentemente più agevole avviare un consolidamento fiscale tagliando questo tipo di spesa discrezionale. Nel caso italiano, tale taglio è conseguenza della serie di surplus primari di bilancio (spese al netto degli interessi sul debito pubblico meno entrate pubbliche) che raggiunse il 3% medio annuo per quattordici anni di seguito (Costantini 2017, 2018). Nel periodo 1996-2008, solo il Belgio superò l'Italia con un surplus primario medio del 4,9% del PIL, ma, nel caso del Belgio, il consolidamento fiscale fu meglio sopportato grazie ad una crescita reale più alta, essenzialmente dovuta all'incremento dell'export (Sapir, 2018).

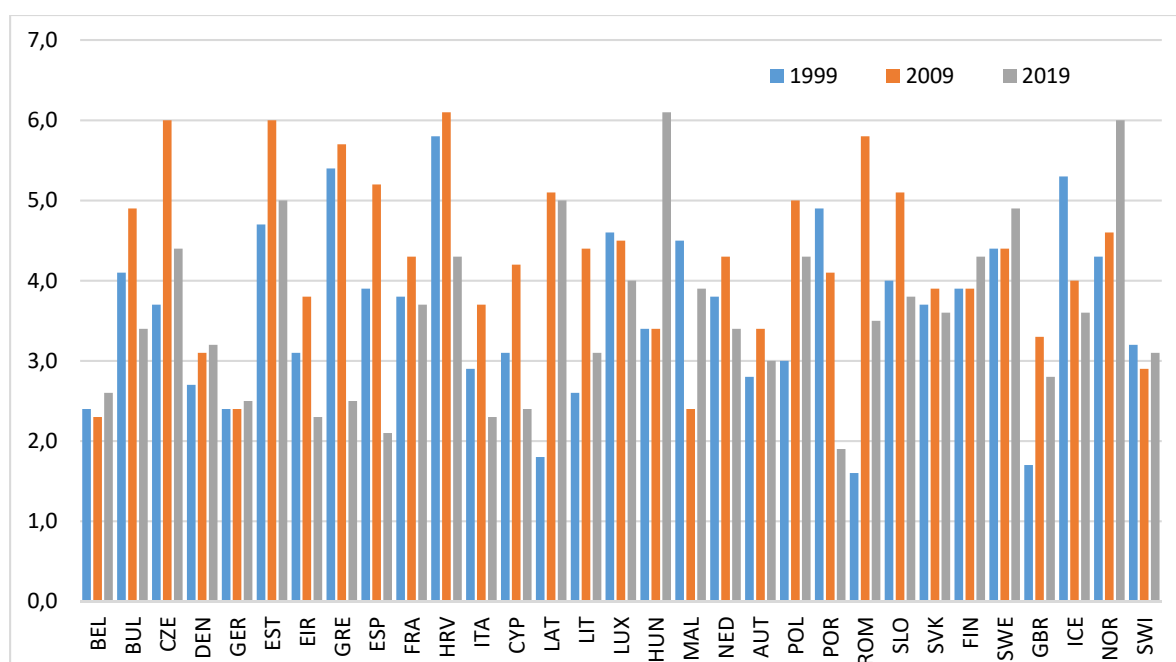
Come già menzionato, la riduzione degli investimenti in rapporto al PIL è pressoché generalizzata dal 2009, benché talvolta meno che della spesa corrente: in effetti la quota degli investimenti sul totale della spesa pubblica non diminuisce dappertutto. Queste eccezioni si registrano in Belgio e Germania all'interno dell'Unione monetaria, in Danimarca fuori dall'Unione monetaria ma all'interno degli accordi di cambio, in Svezia all'interno dell'Unione europea, in Svizzera e Norvegia fuori Unione Europea ma in area EFTA. Per quel

⁷Per un approfondimento relativo alle differenze metodologiche si rimanda alla Relazione annuale CPT (2020) www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/12/Relazione_annuale_CPT_2020_Politiche_naz_svil.pdf.

che concerne il nostro Paese la quota d'investimenti scende dal 3,7 al 2,3% del PIL fra il 2009 e il 2019. Al contrario, forte è l'incremento avvenuto in Ungheria e a Malta (cfr. Figura 1.11).

Secondo la visione classica, la riduzione dell'investimento pubblico rispetto al PIL è considerabile una sorta di danno collaterale da sopportare nell'opera di ristrutturazione dello Stato sociale. Come già accennato comunque, l'investimento pubblico di tipo "forte" (strade, dighe, canali, ferrovie, ponti) è difficilmente comparabile fra una Nazione e l'altra; esso dipende infatti dalle condizioni naturali e dallo stadio di sviluppo economico in cui si trova un Paese.

Figura 1.11 INVESTIMENTI PUBBLICI SU PIL IN DIVERSI PAESI EUROPEI. ANNI 1999, 2009, 2019 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni CPT su dati Eurostat

Inoltre, vi sono punti cosiddetti di saturazione oltre i quali non è possibile costruire alcunché per varie ragioni, anche ambientali. Per fare un altro esempio, è molto difficile pensare che la costruzione di un'altra autostrada in Germania aggiunga qualcosa ad una rete d'infrastrutture stradali già ben sviluppata, senza pensare al fatto che potrebbe essere controproducente in termini d'impatto ambientale. Occorrerebbe concentrare l'attenzione su una diversa specie d'investimento pubblico più importante per le società post-industriali: il cosiddetto "investimento leggero" definibile come quelle tipologie di spesa pubblica che hanno come obiettivo quello di creare le condizioni per l'incremento della prosperità e della sostenibilità di una società della conoscenza post-industriale. Occorrerebbe considerare soprattutto quattro tipologie di spesa pubblica: a) quella in istruzione; b) quella in ricerca e sviluppo; c) quella in politiche attive del lavoro; d) quella a favore delle famiglie. La spesa pubblica in istruzione e ricerca e sviluppo infatti favorisce la formazione del cosiddetto "capitale umano" e l'innovazione industriale; quella per la ricerca e sviluppo aiuta ad incrementare le potenzialità di crescita economica e produttiva di un Paese; quella per le politiche attive per il lavoro aiuta ad incrementare l'occupabilità delle persone che vanno ad

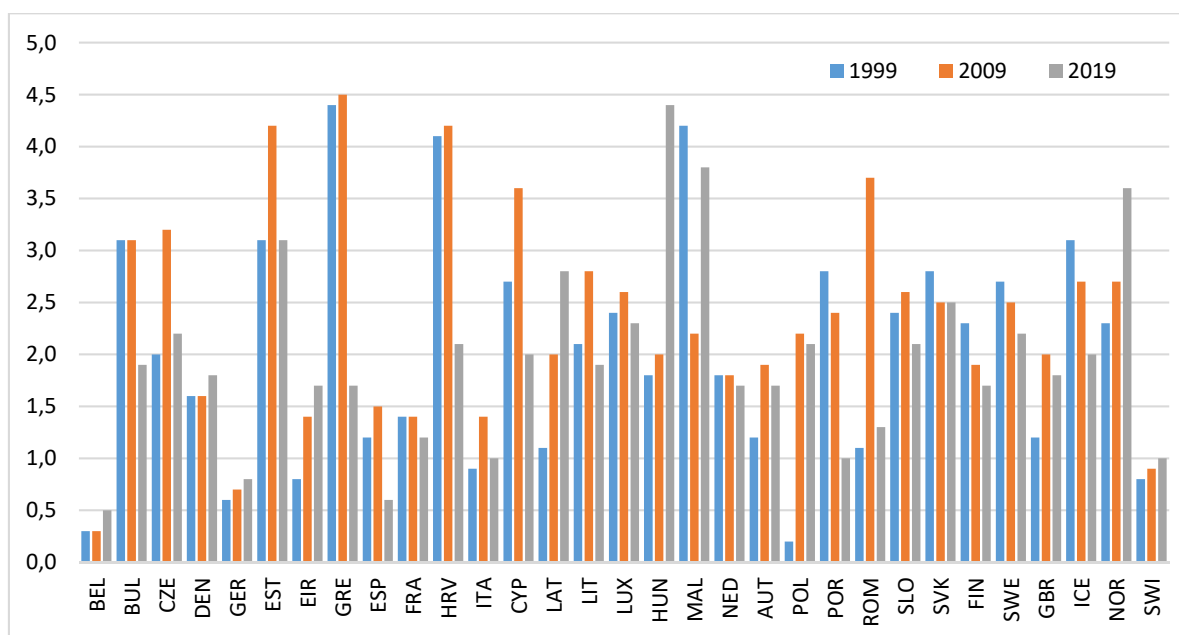
Capitolo 1

incrementare le fila dei disoccupati di lungo termine; quella a favore delle famiglie può essere rivolta alla cura dell'infanzia mentre le madri sono trovano impieghi di buona qualità e ad incrementare le opportunità per i bambini dei gruppi familiari meno benestanti. Tuttavia un'analisi di questo tipo è difficoltosa poiché spesso i dati rinvenibili sono difficilmente comparabili⁸.

In mancanza però di dati aventi un sufficiente grado di comparabilità sugli investimenti leggeri ci si limita ad analizzare quelli sugli investimenti pubblici classici in infrastrutture e macchinari.

Per quel che riguarda la quota relativa alle Amministrazioni centrali, l'andamento dei diversi Paesi non si discosta da quello del settore pubblico generale (cfr. Figura 1.12). È interessante notare comunque che i Paesi che vedono accrescersi la quota totale nella Figura 1.11 sono quelli che presentano una quota bassa nella Figura 1.12, sovente Paesi ad ordinamento federale (Belgio, Germania e, fuori dall'UE, la Svizzera). Fra questi, risalta la caduta della quota d'investimenti statale spagnola fra il 2009 e il 2019. Infine, come si può vedere, l'incremento avvenuto in Ungheria e Malta è dovuto essenzialmente alla quota a valere sulle Amministrazioni centrali.

Figura 1.12 INVESTIMENTI PUBBLICI SU PIL DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI IN DIVERSI PAESI EUROPEI. ANNI 1999, 2009, 2019 (valori percentuali)



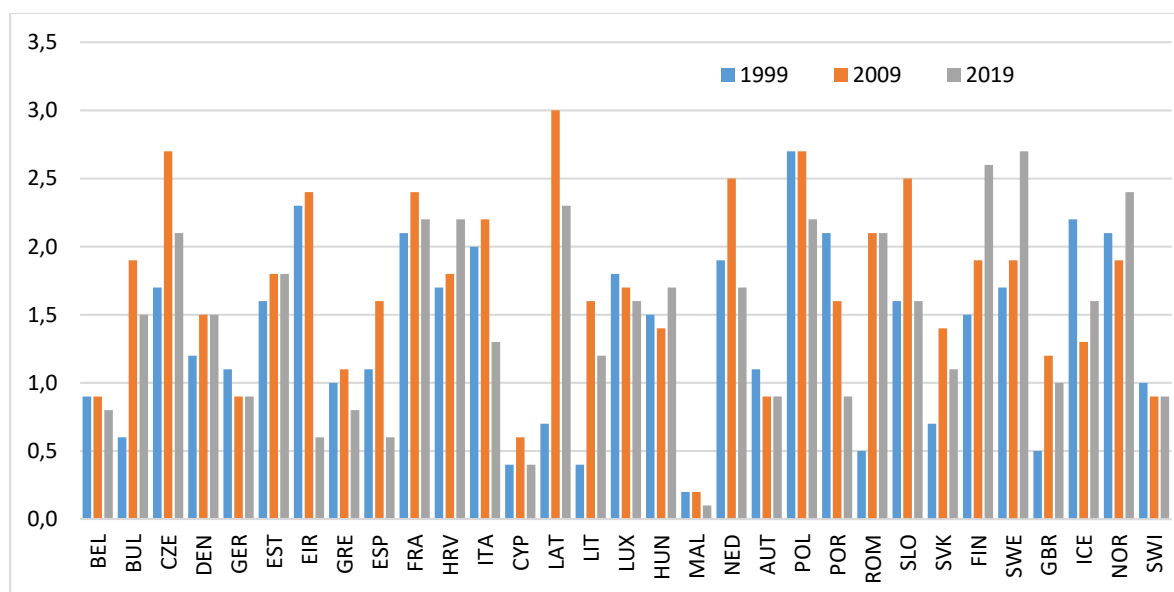
Fonte: elaborazioni CPT su dati Eurostat

Per quel che riguarda le amministrazioni locali, gli unici incrementi della quota degli investimenti pubblici sul PIL fra il 2009 e il 2019 sono quelli dei Paesi scandinavi e dell'Ungheria (nel caso ungherese al di sotto dell'incremento a valere sulla quota relativa

⁸ Streeck e Mertens (2010) eseguono una comparazione a tre Paesi fra Germania, Svezia e USA. Essi calcolano che l'investimento di tipo leggero nei quattro campi sopra menzionati dal 1981 al 2007 passa dal 7,7 al 6,5% del PIL in Germania, dal 13 al 10,3% in Svezia mentre resta praticamente invariato negli USA dal 6,6 al 6,4% del PIL, a livelli comunque più bassi rispetto al Paese scandinavo.

alle amministrazioni centrali), mentre in Germania essa resta costante (cfr. Figura 1.13). In Italia si riduce sia la quota relativa alle amministrazioni centrali, sia quella delle amministrazioni locali, entrambe a poco più dell'1%.

Figura 1.13 INVESTIMENTI PUBBLICI SU PIL DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI IN DIVERSI PAESI EUROPEI. ANNI 1999, 2009, 2019 (valori percentuali)



Fonte: elaborazioni CPT su dati Eurostat

La comparazione fra diverse tipologie di amministrazioni nel corso del tempo e fra un più ristretto gruppo di Paesi che per dimensione demografica abbastanza simili al nostro può essere vista nella Figura 1.14.

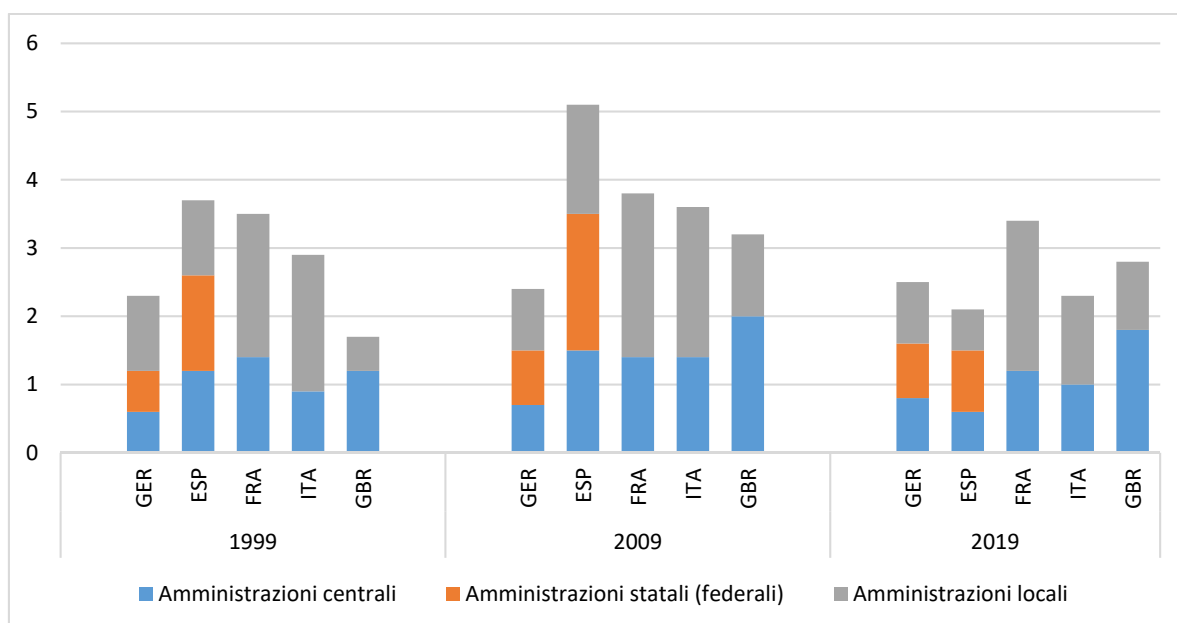
In questo caso, viene presa in considerazione anche la quota parte d'investimento pubblico di tipo tradizionale afferente alle amministrazioni statali in Germania e Spagna, Paesi ad ordinamento di tipo federale. In questi cinque Paesi comparabili per grandezza, Francia, Germania e Gran Bretagna riescono a limitare la riduzione della quota degli investimenti. In Germania la quota quella relativa alle amministrazioni centrali e degli Stati federati cresce. Emblematico è il crollo dell'investimento pubblico in Spagna la cui quota era stata piuttosto alta fino all'inizio della GCF del 2009: nel paese iberico, in quell'anno la somma delle tre quote relative alle tre tipologie di amministrazione superava il 5%⁹: dieci anni più tardi essa era caduta a poco più del 2%, a causa della riduzione avvenuta a livello locale o di

⁹ Nel primo periodo dell'Unione Monetaria (2000-2008) la divergenza strutturale fra centro e periferia meridionale fu nascosta da massicci flussi finanziari verso la periferia. La GCF del 2008 colpì l'economia reale europea nel 2009 e determinò un blocco della liquidità a livello internazionale causando uno stop improvviso dei flussi di capitale, un collasso della domanda e del commercio internazionale. In quel momento cominciarono a divenire evidenti le debolezze istituzionali e strutturali dell'Unione monetaria. La reazione alla crisi aggravò le divergenze. Il peso della ristrutturazione fu portato dai cosiddetti "Stati debitori" della periferia (Spagna, Portogallo, Irlanda e Grecia), e furono avviate aggressive politiche di austerità volte essenzialmente a garantire la solvibilità di quei debitori periferici (pubblici e privati), incuranti del danno portato all'economia reale di quei Paesi.

Capitolo 1

Comunidad. La riduzione registratasi in Italia è minore anche se il nostro Paese partiva da quote più basse, segno di carenza strutturale, cronicizzatasi già molti anni addietro.

Figura 1.14 INVESTIMENTI PUBBLICI SU PIL IN CINQUE PAESI EUROPEI, DIVISI PER TIPOLOGIA DI AMMINISTRAZIONE ANNI 1999, 2009, 2019 (valori percentuali)

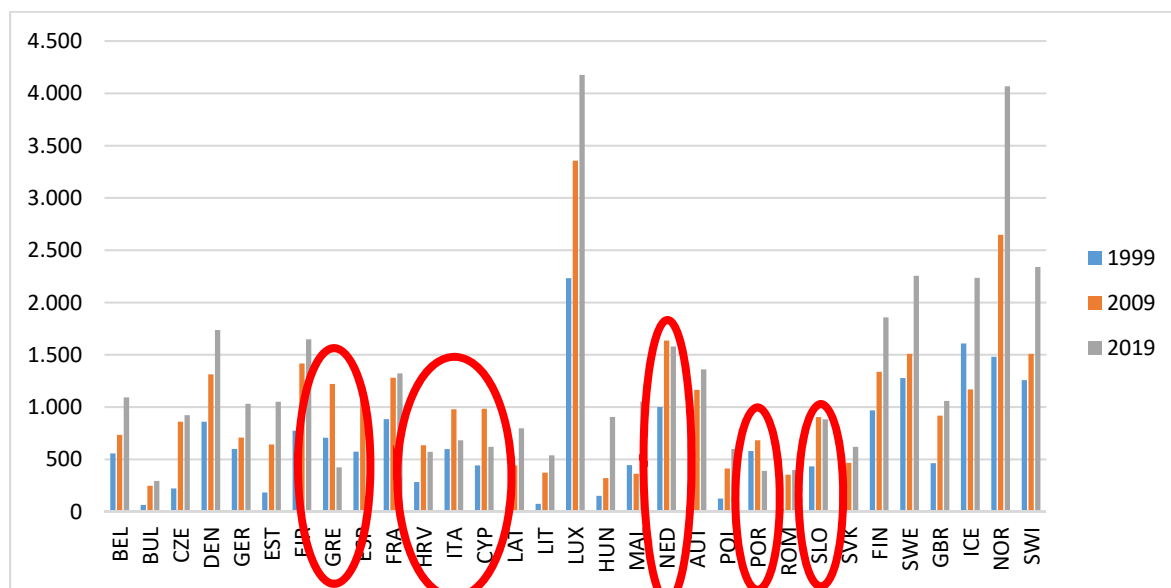


Fonte: elaborazioni CPT su dati Eurostat

Per quanto riguarda i valori per abitante, fra il 2009 e il 2019 gli investimenti pubblici correnti si riducono solo in alcuni Paesi fra l'Italia. Più in particolare, in Grecia passano dai 1222 euro nel 2009 a 546 del 2019 (-65,3%!), in Spagna da 1197 a 596 euro (-53,7%), in Croazia da 635 a 573 euro (-9,7%), a Cipro da 984 a 620 euro (-37%), nei Paesi Bassi da 1636 a 1579 (-3,5%), in Portogallo da 682 a 391 euro (-42,7%), in Slovenia da 904 a 882 (-2,4%), in Italia da 979 a 682 euro (-30,7%, cfr. Figura 1.15). Vale la pena sottolineare che questi valori non sono esattamente confrontabili fra Paesi poiché non si hanno a disposizione parità di potere d'acquisto per i soli investimenti pubblici. Tuttavia essi risultano sufficienti a verificare il grado di sofferenza della formazione lorda di capitale fisso pubblico che si è verificata negli ultimi anni nell'euro-periferia.

Appare altresì degno di nota ricordare che, fra 2009 e 2019, gli investimenti pubblici pro capite si riducono nell'eurozona (da 1024 a 975, -4,8%) mentre aumentano nell'intera UE, da 917 a 956 euro (+4,2%) se si considera il Regno Unito o da 917 a 940 (+2,6%) senza Regno Unito. Questo dato costituisce un'evidenza di come il consolidamento fiscale a discapito delle spese in conto capitale usualmente più discrezionali e determinato dall'applicazione del *vincolo esterno* sia più forte (anche se non esclusivo) all'interno dell'architettura dell'eurozona: per Paesi ad economia debole è sufficiente entrare in accordi di cambio perché la disciplina di bilancio si faccia stringente e cominci a farsi sentire sulle spese in conto capitale, come dimostra il caso croato.

Figura 1.15 INVESTIMENTI PUBBLICI PRO CAPITE A VALORI CORRENTI. ANNI 1999, 2009, 2019



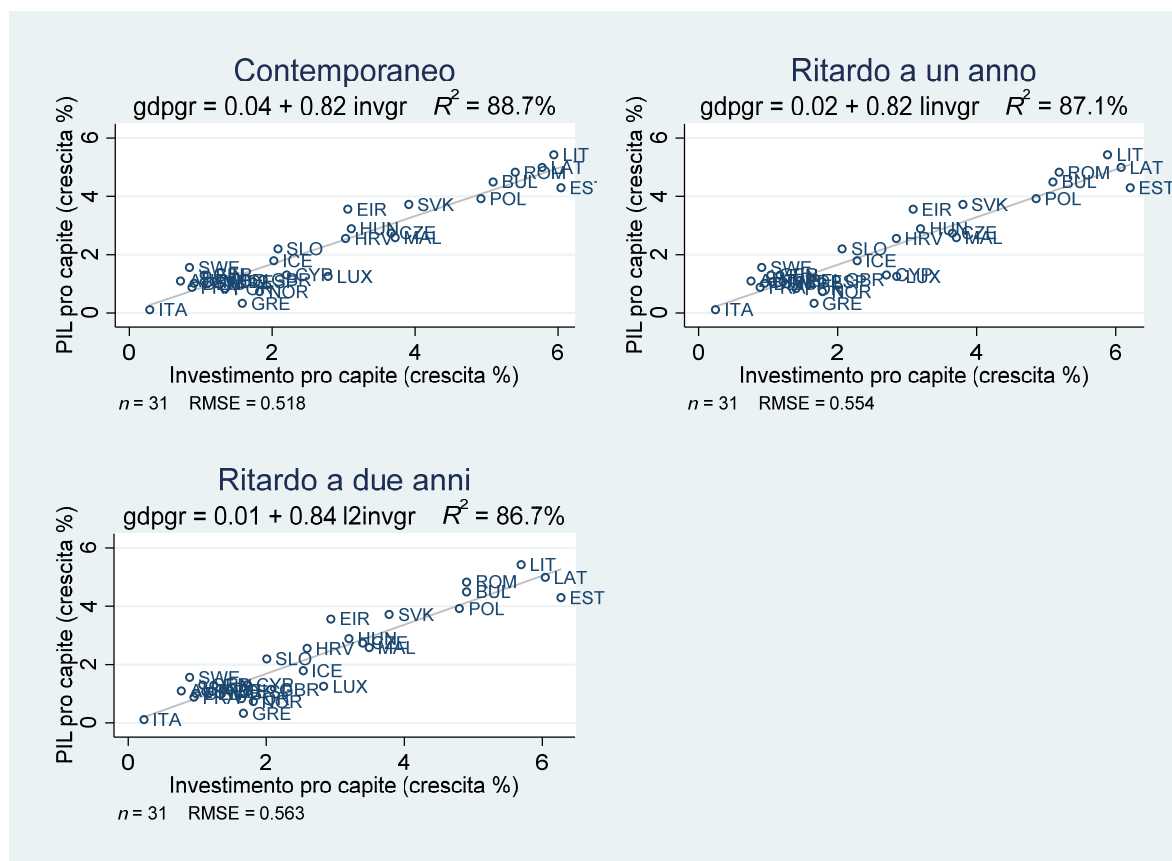
Fonte: elaborazioni CPT su dati Eurostat

La riduzione degli investimenti pro capite in Italia è riscontrabile anche utilizzando i dati a valori concatenati (con base di riferimento 2015, non mostrati). Nel 2019 essi erano pari a 665 euro, contro i 1047 euro del 2009 e gli 817 euro nel 1999. La riduzione fra 2009 e 2019 è quindi pari al 4,5% medio. Ancora, solo gli altri Paesi dell'euro-periferia del Sud (Grecia, Spagna, Portogallo e Cipro) fanno registrare riduzioni più marcate. Gli investimenti pubblici pro capite valutati a prezzi costanti stagnano anche nei Paesi Bassi (-1,1% nel confronto fra i due anni 2009 e 2019), Austria (-0,2%), Slovenia (-1,7%), Francia (-0,7%). Al di fuori dell'eurozona, in Bulgaria (-0,2%), Repubblica Ceca (-0,6%), Romania (-0,7%).

La relazione fra investimento pro capite e PIL è sicuramente positiva. A riscontro di tale affermazione si può notare come, nel periodo 2000-2019, la correlazione fra media del tasso di crescita del PIL pro capite e media dei tassi di variazione dell'investimento pro capite sia diretta e alta, sia fra variabili contemporanee, sia considerando la media del tasso di crescita degli investimenti pubblici pro capite ritardati di uno e due anni. Gli R2 sono infatti, in tutti e tre i casi al di sopra dell'80%. Questo sta anche a significare che l'investimento pubblico ha un effetto ritardato e continuato sulle tendenze del PIL. L'Italia è quella che si trova più in basso fra i Paesi europei considerati, mentre all'estremo opposto parte si trovano i Paesi dell'Est entrati negli ultimi decenni nell'UE (cfr. Figura 1.16).

Capitolo 1

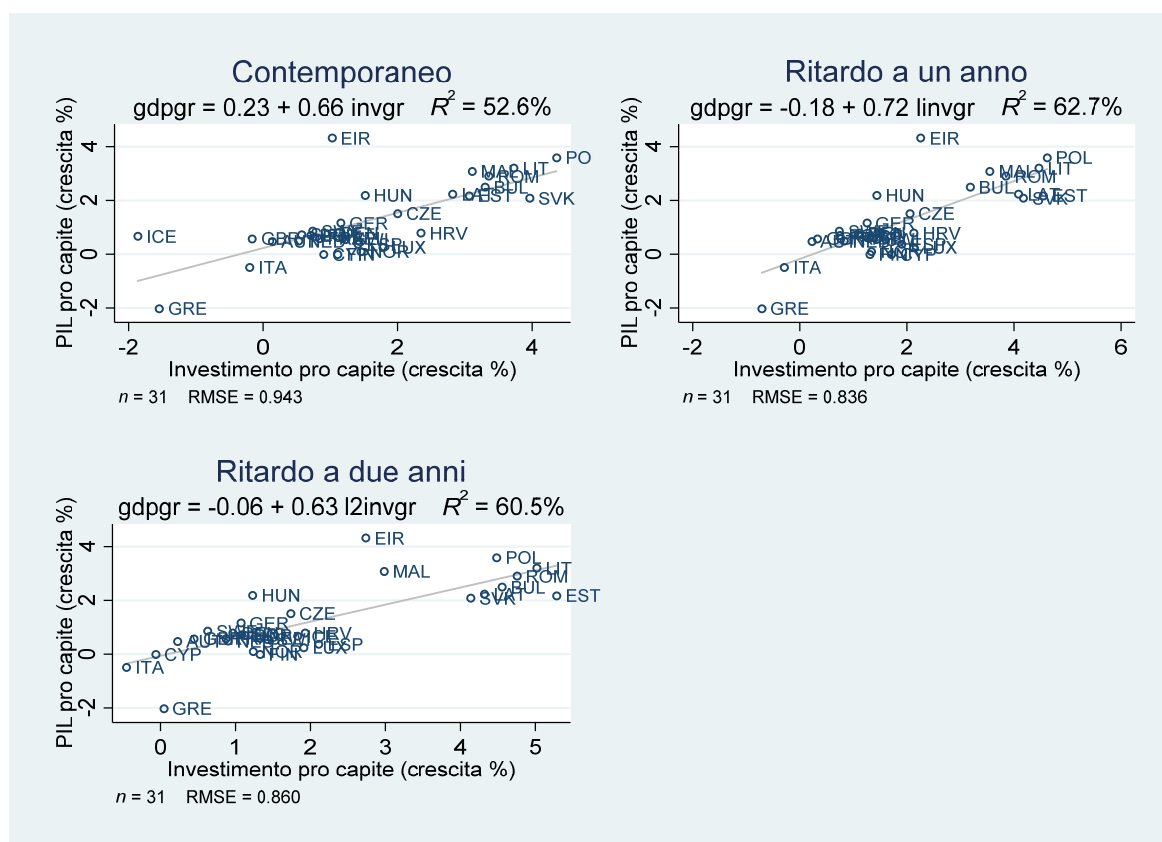
Figura 1.16 RELAZIONE FRA LE MEDIE DEI TASSI DI CRESCITA DEL PIL E DELL'INVESTIMENTO PUBBLICO PRO CAPITE A VALORI COSTANTI (anno di riferimento 2015). Anni 2000-2019



Fonte: elaborazioni CPT su dati Eurostat e AMECO

La stessa relazione appare in genere meno forte nell'ultimo decennio: come mostra la Figura 1.17, gli R2 delle tre relazioni (con media degli investimenti pubblici contemporanei, ritardati di un anno e ritardati di due anni) sono più bassi rispetto a quelli calcolati nel ventennio 2000-2019. Si nota anche che nell'ultimo decennio la Grecia registra una riduzione media degli investimenti pubblici (con l'Islanda che presenta un valore estremamente basso solo per l'anno 2009 che influenza la relazione contemporanea: in quell'anno nell'isola scandinava l'investimento pubblico pro capite si ridusse del 27,2%). Appare altresì interessante notare come la correlazione non si abbassi utilizzando i ritardi dell'investimento pubblico a differenza dell'intero periodo 2000-2019: l'R2 per il ritardo ad un anno è infatti più alto di quello contemporaneo (62,7% contro 52,6%). Questo dimostra ancora una volta come l'investimento pubblico abbia effetti ritardati e resistenti sul PIL.

Figura 1.17 RELAZIONE FRA LE MEDIE DEI TASSI DI CRESCITA DEL PIL E DELL'INVESTIMENTO PUBBLICO PRO CAPITE A VALORI COSTANTI (anno di riferimento 2015). Anni 2009-2019



Fonte: elaborazioni CPT su dati Eurostat e AMECO

I dati analizzati aiutano a comprendere dunque come la spesa pubblica in genere e le sue voci discrezionali costituiscono elemento importante per la crescita economica in via diretta poiché sono componenti del PIL ed in via indiretta poiché aiutano a costituire capacità produttiva anche nel settore privato quando questa è insufficiente. Essi sono utili anche a mostrare il ruolo che l'austerità fiscale ha avuto sulla crescita stessa e, di conseguenza, sul tessuto sociale dei coinvolti. Le recenti azioni intraprese in ambito comunitario per far fronte alla crisi determinatasi con il diffondersi del COVID-19 (blocco del patto di stabilità¹⁰,

¹⁰ Ricordiamo che la sua versione fiscale più restrittiva è Il titolo III del trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'UME (TSCG), cosiddetto *Fiscal Compact*, accordo intergovernativo che concerne i 19 Stati membri che hanno adottato l'euro più i 3 stati membri (Bulgaria, Croazia, Danimarca) che hanno deciso di aderire agli accordi di cambio fisso per i quali valgono le norme sulla disciplina fiscale ma non quelle sul coordinamento delle politiche economiche. Gli stati membri vincolati dal patto fiscale devono trasporre le norme nelle rispettive legislazioni nazionali. In particolare, il bilancio pubblico deve essere in equilibrio o in surplus, mentre deve essere stabilito un meccanismo di correzione automatico per modificare significative deviazioni potenziali. Deve essere costituita un'istituzione nazionale indipendente con il compito di sorveglianza fiscale delle casse pubbliche. Il trattato definisce bilancio in pareggio un deficit del 3% sul PIL ed un deficit strutturale di bilancio che non supera l'Obiettivo di Medio Termine (OMT) specifico per Paese che al massimo può essere pari allo 0,5% del PIL per gli Stati con un debito pubblico superiore al 60% del PIL stesso, e dell'1% del PIL per quelli con un livello del debito inferiore al 60% del PIL. Gli OMT vengono ricalcolati ogni tre anni. Il trattato contiene anche il criterio del freno del debito così come stabilito nel Patto di Stabilità che definisce il tasso al quale la parte di debito al di sopra del 60% dovrebbe scendere. Durante tempi normali (e quindi non in caso di profonda recessione) se uno Stato membro non rispetta il Fiscal Compact e il Patto di Stabilità nei criteri del deficit pubblico o del debito, esso è

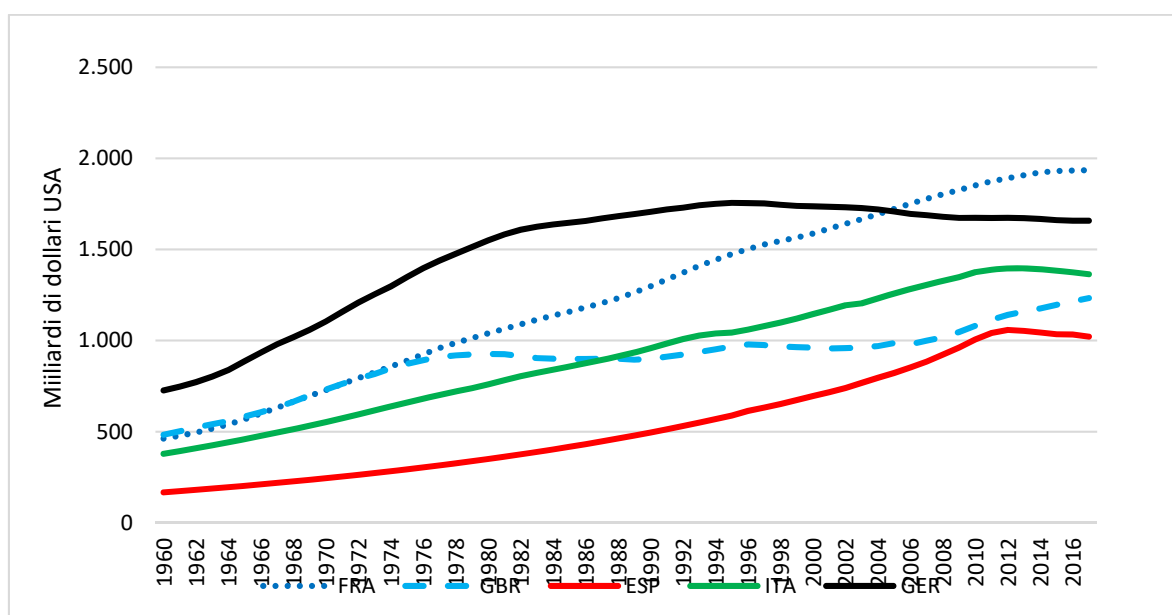
Capitolo 1

maggiore flessibilità sugli aiuti di Stato particolarmente utilizzata dal governo tedesco¹¹, programma di acquisto pandemico dei titoli del debito pubblico da parte della Banca centrale Europea, debito federale allo stato embrionale costituito dal *Next Generation EU* fanno pensare che il ritorno alle vecchie regole fiscali sia alquanto complesso da realizzarsi quando l'emergenza passerà e che potrà esservi un rilancio dell'investimento pubblico.

1.7 LO STOCK DI CAPITALE PUBBLICO. UN'ANALISI COMPARATA DI LUNGO PERIODO

L'andamento stagnante dell'investimento pubblico si riflette nello stock di capitale pubblico anche nei paesi che non hanno sofferto delle continue sollecitazioni dovute all'austerità imposta. La Figura 1.18 è emblematica del sotto-investimento pubblico tedesco causa una leggera diminuzione dello stock di capitale pubblico valutato a parità di potere d'acquisto fra la metà degli anni '90 e la metà degli anni 2010. Negli ultimi anni esso risultato appiattirsi anche in Francia, mentre, a partire dalla metà degli anni 2000, cresce nel Regno Unito dopo una stagnazione iniziata alla metà degli anni '80. In Italia e ancor di più in Spagna, è più evidente l'azione aggressiva sulle finanze pubbliche degli anni 2010: l'accrescimento dello stock di capitale pubblico si riduce a partire dal 2012, soprattutto nel Paese iberico, bloccando il processo di *catching-up* avviato dalla fine degli anni '80.

Figura 1.18 STOCK DI CAPITALE PUBBLICO A PARITÀ DI POTERE D'ACQUISTO. ANNI 1960-2017 (miliardi di dollari a valori concatenati).



Fonte: elaborazioni CPT su dati FMI, investment and capital stock dataset

obbligato ad avviare azioni atte a mettere in sicurezza le sue finanze. Dal punto di vista legale, esso non si trova all'interno del quadro normativo UE benché tutte le norme del trattato funzionino come estensioni di regole UE già esistenti.

¹¹ La Germania produce circa un quarto del PIL di tutta l'Unione europea ma ad essa va il 52% degli aiuti di Stato per il coronavirus approvati dalla Commissione europea. Ad Italia e Francia spettano il 17% degli aiuti di Stato ciascuna (Celi et al., 2020).

Questi dati possono essere accompagnati con alcuni indicatori sulla qualità del capitale fisso infrastrutturale.

RIQUADRO - MISURARE L'INVESTIMENTO PUBBLICO

L'investimento pubblico viene misurato utilizzando la formazione lorda di capitale fisso del settore pubblico (amministrazioni centrali e locali). Tale approccio permette l'utilizzo di dati comparabili per numerosi Paesi ma ignora i modi alternativi attraverso i quali i governi aiutano l'investimento totale che includono: a) i trasferimenti alle imprese per gli investimenti in attività fisse; b) garanzie sui prestiti; c) concessioni fiscali (ad esempio quelle sugli interessi su mutui, sulla ricerca e sviluppo, oppure sui titoli pubblici municipali sottoscritti da aziende; d) le operazioni delle istituzioni finanziarie pubbliche, come le banche per lo sviluppo che forniscono finanziamenti di lungo termine a tassi agevolati; e) i programmi di risparmio garantiti dal governo. Allo stesso modo, alcuni governi contrattano il settore privato affinché questo fornisca i servizi delle infrastrutture (ad esempio attraverso il partenariato pubblico-privato) con pagamenti annuali per questi servizi che sono classificati come spesa pubblica corrente e con spesa d'investimento solo formalmente privata ma sostanzialmente pubblica. Inoltre, alcuni enti controllati dal settore pubblico che però si trovano fuori dal suo circuito ufficiale, intraprendono un programma di spese in infrastrutture che non è registrato come spesa per investimento. Tipici esempi sono quelli riguardanti le imprese di proprietà pubblica (quelle appartenenti al SPA dei CPT), quelle parastatali, o alcuni enti che si occupano di edilizia popolare, i cui investimenti possono essere cospicui. Allo stesso modo, i cosiddetti veicoli a scopo speciale (*Special Purpose Vehicles, SPV*) legati ai contratti di partenariato pubblico-privato sono classificati come privati, anche se sono controllati dal settore pubblico. Usualmente lo stock di capitale è costruito mediante il metodo dell'inventario permanente:

$$K_{it+1} = (1 - \delta_{it})K_{it} + \left(1 - \frac{\delta_{it}}{2}\right)I_{it}$$

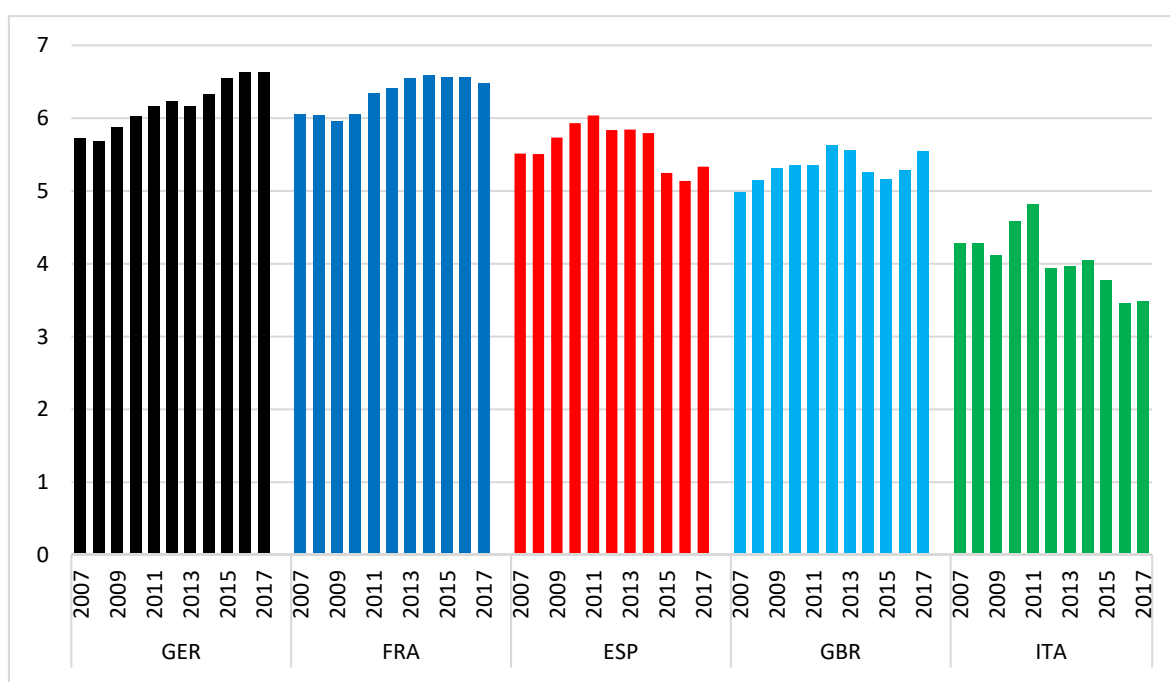
Dove per ogni paese i , lo stock di capitale (pubblico o privato) al tempo $t+1$ è dato da quello del periodo precedente K_{it} moltiplicato per un opportuno tasso di deprezzamento $1 - \delta_{it}$ e sommato all'investimento I_{it} effettuato nell'anno precedente supponendo che sia operativo a metà anno. È quindi chiaro che i dati necessari per applicare questo metodo sono le serie d'investimenti, lo stock di capitale iniziale, la grandezza e il profilo temporale del deprezzamento. Le serie devono essere espresse a prezzi costanti e a parità di potere d'acquisto. Lo stock di capitale iniziale viene posto pari a zero per l'anno 1860 (Kamps, 2006) ed inoltre deve essere costruita una serie storica artificiale fra il 1860 e il primo anno disponibile nei dati, supponendo che l'investimento sia cresciuto del 4% all'anno per raggiungere il suo livello della media mobile a 5 anni in avanti. Per quel che riguarda i tassi di deprezzamento invece essi non sono quasi mai disponibili e per questo si suppone che aumentino con il reddito assumendo che la quota di attività a vita più breve (come ad esempio gli attivi tecnologici) aumenti con i livelli di reddito. Kamps (2006) suppone che il tasso di deprezzamento per le economie ad alto reddito cresca in maniera monotona dal 2,5 del 1960 al 4,7% del 2015 per gli attivi pubblici e dal 4,25 al 10,77% per quelli privati. Altre assunzioni vengono invece supposte per i Paesi a basso o medio reddito.

Secondo gli indicatori del *Global competitiveness index* del *World Economic Forum*, la qualità infrastrutturale in Italia (strade, porti, aeroporti, reti per le forniture elettriche) già bassa nel 2007 rispetto a quella dei Paesi dimensionalmente più simili, si è ridotta ulteriormente nei dieci anni successivi in cui tale indicatore è stato calcolato. In Italia l'indice passa da 4,28 a 3,48 (con un valore massimo pari a 7). Non solo l'indicatore è in controtendenza con le altre quattro nazioni europee dimensionalmente comparabili ma ha

Capitolo 1

subìto due forti riduzioni (nel 2012 e nel 2016) che l'hanno ulteriormente abbassato. In Germania esso è passato da 5,72 del 2007 a 6,62 del 2017; in Francia da 6,05 a 6,48, in Spagna esso è rimasto pressoché invariato nonostante la forte riduzione nell'investimento pubblico vista sopra avutasi dopo la GFC (la riduzione della qualità sarebbe estremamente contenuta, con l'indicatore che scenderebbe marginalmente fra il 2007 e il 2017 da 5,51 a 5,33), nel Regno Unito esso invece cresce più fortemente da 4,99 a 5,54 superando quindi la Spagna (cfr. Figura 1.19).

Figura 1.19 INDICE DI QUALITÀ INFRASTRUTTURALE PER CINQUE PAESI EUROPEI. ANNI 2007-2017

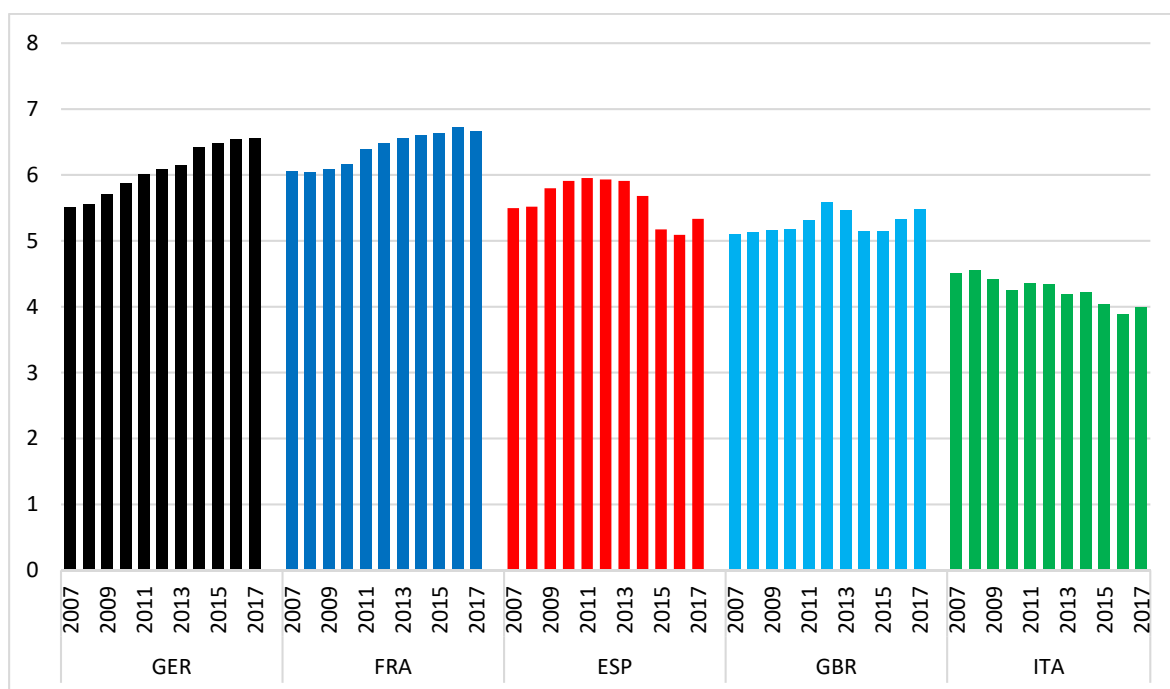


Fonte: elaborazioni CPT su dati World Economic Forum

Non sorprende affatto come l'andamento della qualità delle sole infrastrutture stradali sia molto simile a quello totale: tuttavia per l'Italia la sua variabilità nel periodo analizzato 2007-2017 risulta inferiore rispetto al primo che evidentemente risente di un peggioramento di altri tipi d'infrastrutture (aeroporti, porti, reti di fornitura elettrica, ferrovie). Esso comunque passa da 4,52 a 4. In Germania lo stesso indicatore invece raggiunge il valore di 6,52 da 5,51, in Francia da 6,05 a 6,67, in Spagna da 5,5 a 5,34, nel Regno Unito da 5,11 a 5,49 (cfr. Figura 1.20).

La comparazione di dati di quantità e qualità dello stock di capitale pubblico mostra quindi come il nostro Paese abbia forte bisogno sia di nuovo stock di e quindi di nuovi investimenti sia di ricostituzione/ristrutturazione del capitale già esistente. Paesi che hanno sofferto in maniera simile gli anni dell'austerità - come la Spagna - mostrano dati piuttosto negativi sul fronte della quantità ma non su quello della qualità.

Figura 1.20 INDICE DI QUALITÀ DELLE INFRASTRUTTURE STRADALI PER CINQUE PAESI EUROPEI.
ANNI 2007-2017



Fonte: elaborazioni CPT su dati World Economic Forum

BIBLIOGRAFIA

Agenzia per la Coesione Territoriale, Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (2020) "*Relazione annuale CPT 2020. Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale*", [https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/12/Relazione annuale CPT 2020 Politiche naz svil.pdf](https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/12/Relazione_annuale_CPT_2020_Politiche_naz_svil.pdf)

Celi G., Guarascio D., Simonazzi A. (2020) "*A fragile and divided European Union meets Covid-19: further disintegration or 'Hamiltonian moment'?*", *Journal of Industrial and Business Economics*, <https://doi.org/10.1007/s40812-020-00165-8>

Costantini, O. (2017). "*Political economy of the Stability and Growth Pact*." *European Journal of Economics and Economic Policy: Intervention* 14 (3): 333-350.

Costantini, O. (2018). "*Italy holds a mirror to a broken Europe*." Blog post, Institute for New Economic Thinking, Giugno. <https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/italyholds-a-mirror-to-a-broken-europe>

Haan, J., Egbert J., Bernd J.S. (1996). "*Government Capital Formation: Explaining the Decline*." In: *Weltwirtschaftliches Archiv* 132, 55-74.

Kamps, C. (2006). "*New Estimates of Government Net Capital Stocks for 22 OECD Countries, 1960-2001*" Staff Papers, International Monetary Fund, Vol. 53, No. 1, pp. 120-50.

Sapir, A. (2018). "*High public debt in euro-area countries: comparing Belgium and Italy*" Policy Contribution issue no. 15. Brussels: Bruegel.

Streeck W., Mertens, D. (2010). "*Politik im Defizit: Austerität als fiskalpolitisches Regime*." In: *dms - der moderne Staat* 3, 7-29.