

Le Imprese Pubbliche Nazionali nello sviluppo economico del Mezzogiorno

Working paper

Giorgia Marinuzzi*, Walter Tortorella**

*Giorgia Marinuzzi, IFEL, Istituto per la Finanza e l'Economia Locale, Dipartimento Studi Economia Territoriale, piazza S. Lorenzo in Lucina 26, 00186, Roma, giorgia.marinuzzi@fondazioneifel.it

**Walter Tortorella, IFEL, Istituto per la Finanza e l'Economia Locale, Dipartimento Studi Economia Territoriale, piazza S. Lorenzo in Lucina 26, 00186, Roma, walter.tortorella@fondazioneifel.it

ABSTRACT

In un contesto di crescente marginalizzazione della questione meridionale nel quadro nazionale, il presente paper si pone l'obiettivo di individuare il ruolo che le Imprese Pubbliche Nazionali (IPN), con la propria spesa, giocano nei processi di crescita e sviluppo economico del Mezzogiorno d'Italia.

Per fare ciò, ricorrendo alla banca dati dei Conti Pubblici Territoriali, si analizza il trend delle uscite in conto capitale del Settore Pubblico Allargato (SPA), ed in particolare degli investimenti, per soggetto di spesa.

L'evidenza empirica dimostra come il ridotto impegno delle IPN nel Mezzogiorno, rispetto al Centro-Nord, abbia pesantemente contribuito ad amplificare il divario di spesa pubblica in conto capitale tra il 2001 ed il 2010, per poi riequilibrarsi dall'anno dopo fino al 2016.

Nel decennio 2001-2010 si assiste anche ad una importante contrazione degli investimenti della Pubblica Amministrazione, aggravatasi pesantemente dal 2009, che non poteva non impattare negativamente sul livello di dotazione infrastrutturale del Mezzogiorno, condizione abilitante per uno sviluppo industriale strutturale e duraturo.

Parole chiave: spesa per investimenti, imprese pubbliche, Mezzogiorno, Conti Pubblici Territoriali

Codici JEL: H41; H54; H72

1. Introduzione¹

Il presente articolo si pone l'obiettivo di individuare il ruolo che le Imprese Pubbliche Nazionali (IPN²) giocano nei processi di crescita e sviluppo economico del Mezzogiorno d'Italia.

Assodato che la spesa pubblica in conto capitale, ed in particolare quella destinata agli investimenti, costituisce uno strumento cruciale di politica economica per lo sviluppo e la crescita del Paese, il paper valuta lo sforzo che le IPN, all'interno del Settore Pubblico Allargato, indirizzano alle aree più in ritardo.

Per fare ciò si ricorre alla banca dati "Conti Pubblici Territoriali"³ ("Sistema CPT" – NUVEC, interno all'Agenzia per la Coesione Territoriale), che ricostruisce i flussi finanziari di entrata e di spesa, a livello regionale, per tutti gli enti appartenenti al Settore Pubblico Allargato, che include, oltre agli enti della PA⁴, le Imprese Pubbliche Nazionali e Locali⁵.

I dati ad oggi disponibili⁶ riguardano l'intervallo temporale 2000-2016 e per tale periodo l'articolo analizza nel paragrafo 3 la dinamica delle spese in conto capitale del Settore Pubblico Allargato, per macro ripartizione geografica (Centro-Nord e Mezzogiorno) e per soggetti di spesa. Il paragrafo 4 si concentra sulla spesa in conto capitale e per investimenti sostenuta dalle IPN per il Mezzogiorno, con un focus anche a livello settoriale. Il quinto paragrafo conclude.

2. Il ruolo delle imprese pubbliche per l'economia

Il presente articolo prende forma in un momento storico in cui la questione dello sviluppo del Mezzogiorno appare sempre più marginale nell'agenda politica nazionale.

Sono stati proposti, e mai applicati, vincoli per assicurare un livello di spesa pubblica sufficiente a garantire un processo di sviluppo delle aree più arretrate della Penisola; la politica industriale a livello nazionale si è azzerata (Liberati e Travaglini, 2014); i fondi strutturali europei da aggiuntivi sono diventati sostitutivi delle risorse ordinarie (IFEL, 2018; Agenzia per la Coesione Territoriale, vari anni; UVI-Senato, 2018); le politiche regionali si sono progressivamente interrotte (Viesti, 2011); il "trucco" della rendicontazione all'UE di progetti coerenti per interventi infrastrutturali ha liberato risorse che sono state dirottate per fini non direttamente connessi con lo sviluppo locale (Ofria e Farinella, 2012).

¹ Il lavoro riflette esclusivamente le opinioni degli autori senza impegnare la responsabilità dell'Istituzione di appartenenza. Si ringrazia Alessia Brinciotti per la collaborazione nella fase di elaborazione dei dati.

² L'aggregato "Imprese Pubbliche Nazionali" comprende: Cassa Depositi e Prestiti (dal 2004, anno di trasformazione dell'Ente in S.p.A.), ACI, ENEL, Aziende ex IRI (Aeroporti di Roma, Alitalia fino al 2009, Finmeccanica, Fintecna, RAI), ENI, Poste, Ferrovie, AAMS, ENAV (dal 2001, anno di trasformazione dell'Ente in S.p.A.), Sviluppo Italia (ora Invitalia), SOGESID, SOGIN, SIMEST, Infrastrutture S.p.A. (fino al 2005, poiché dal 2006 è incorporata in Cassa Depositi e Prestiti), GRTN (comprende GSE e Terna Rete Elettrica Nazionale), Italia Lavoro.

³ www.agenziacoesione.gov.it/it/cpt/index

⁴ Amministrazioni centrali, locali e regionali.

⁵ L'aggregato "Imprese Pubbliche Locali" comprende: consorzi istituiti e/o partecipati da regioni o province o comuni, ATO, consorzi di bonifica, parchi di province e/o comuni, enti pubblici economici ed aziende regionali, istituzioni regionali, aziende di edilizia residenziale di livello regionale e sub-regionale, aziende speciali e municipalizzate, enti pubblici economici di livello sub-regionale, aziende consortili di province e/o comuni, società di capitali a partecip. regionale o sub-regionale, per la gestione di pubblici servizi o con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi, fondazioni regionali o sub-regionali (cultura).

⁶ L'articolo si chiude con le informazioni disponibili al 5 giugno 2019.

In tale scenario, alla luce di un ridimensionamento dello Stato nell'economia, con l'affermarsi di mercati liberi e concorrenziali per i servizi di pubblica utilità, l'Impresa Pubblica Nazionale è stata letteralmente lasciata a se stessa con i Governi che si sono occupati principalmente delle nomine dei consigli di amministrazione senza un disegno di politica industriale di respiro unitario. Ciò, come si vedrà in seguito, ha significativamente contribuito a condizionare lo sviluppo economico degli ultimi 15 anni del Paese e del Mezzogiorno in particolare, lasciando praticamente mano libera alle IPN di muoversi tra Stato e mercato a seconda della convenienza economica o della opportunità politica. I processi di liberalizzazione in Italia per alcune IPN si sono concretizzati spesso in privatizzazioni formali, con un'attenzione da parte dello Stato che ha riguardato sempre meno le scelte strategiche e sempre più la filiera dei controlli tecnico-amministrativi e del sistema delle regole. In alcuni casi, come per i servizi in rete, non è stato possibile transitare da assetti caratterizzati dall'esistenza di un monopolista pubblico (es. Ferrovie) a mercati liberi e concorrenziali. Le imprese infatti, pur essendo liberalizzate, hanno mantenuto un monopolio a livello territoriale ed una forte autonomia decisionale. In questo modo, spesso le IPN sono state corresponsabili di un aumento delle disparità territoriali, perché inseguendo la redditività degli investimenti, più elevata nel Centro-Nord, hanno concentrato i propri sforzi nelle aree con una buona dotazione iniziale. Ciò ha generato esternalità positive, che sostengono ulteriormente i processi di crescita di quelle aree, ed acuito lo iato Nord-Sud.

È sorto, dunque, un problema di equità, perequazione territoriale e redistribuzione sociale poiché l'Impresa Pubblica Nazionale ha continuato a ricevere finanziamenti pubblici alimentati da una contribuzione dei residenti di tutte le regioni, ma ha deciso di investire ed operare secondo logiche di mercato nelle aree-Paese più redditizie.

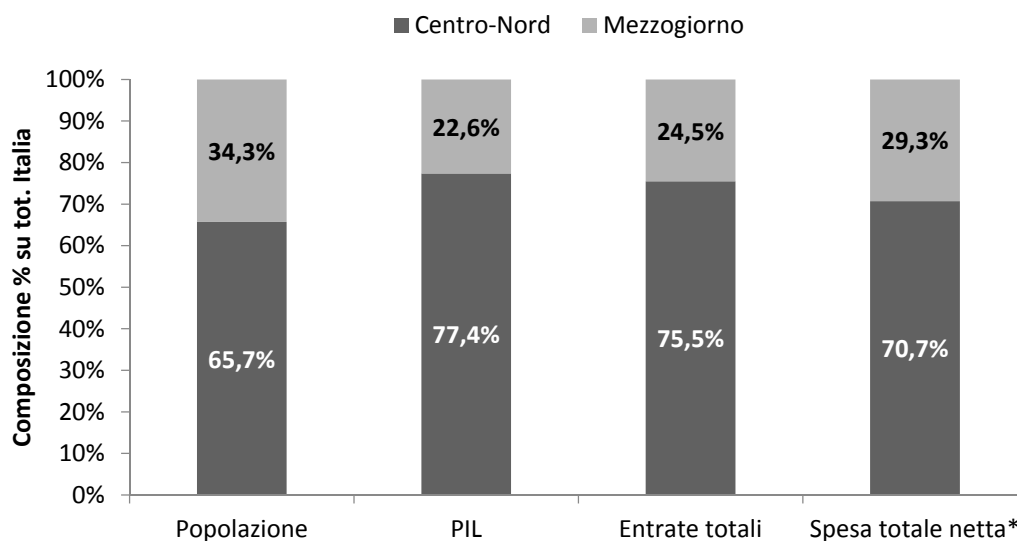
3. Le spese in conto capitale del Settore Pubblico Allargato

Prima di addentrarci nel cuore dell'analisi empirica appare opportuno soffermarsi su pochissime e rilevanti differenze strutturali che caratterizzano le due aree del Paese prese in esame.

Attraverso la Figura 1 si intende, in estrema sintesi, fare una premessa circa il peso che ha il Mezzogiorno in Italia, rispetto ai flussi complessivi di entrata e di spesa del Settore Pubblico Allargato, nonché rispetto a due "classici" indicatori di tipo strutturale, ossia il PIL e il numero di residenti.

Con riferimento al 2016, ultimo anno per il quale si hanno informazioni finanziarie di fonte CPT, si rileva infatti che nel Mezzogiorno vive il 34,3% della popolazione (vs il 65,7% del Centro-Nord), una percentuale di circa 12 punti più elevata rispetto a quella associata al prodotto interno lordo (22,6%). Limitatamente alle spese del SPA, la "quota Sud" ammonta al 29,3%, circa 5 punti percentuali in più rispetto alla quota rilevata per le entrate, pari al 24,5%.

Figura 1 Settore Pubblico Allargato - Indicatori della distribuzione territoriale di popolazione, PIL, entrate e spese totali (anno 2016; valori percentuali su totale Italia)



*Dato al netto degli interessi e delle partite finanziarie.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CPT, 2019

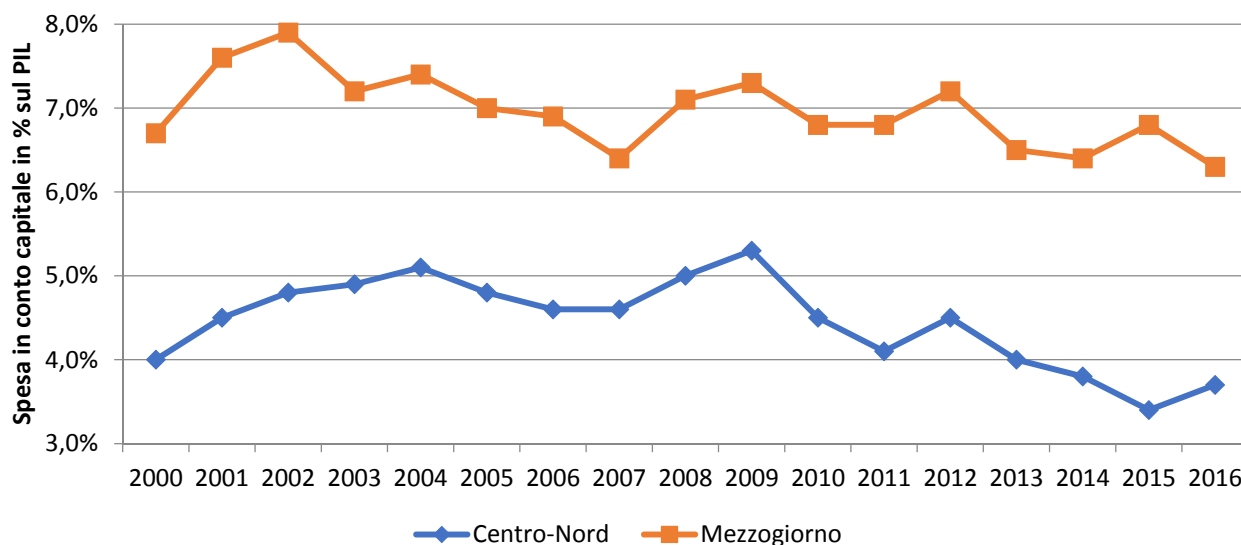
Concentrandosi sulla spesa in conto capitale del Settore Pubblico Allargato, questa supera nel 2016 i 67 miliardi di euro, un dato in leggera crescita rispetto all'anno precedente, ma ancora su livelli visibilmente inferiori rispetto al periodo pre-crisi (circa il 25% in meno).

Tuttavia emerge un diverso livello e andamento della spesa a seconda della ripartizione geografica presa in esame. Ponderando tale spesa rispetto al PIL (Figura 2) si rileva per il Mezzogiorno una spesa in conto capitale che passa da valori compresi tra quello massimo del 2002, il 7,9% del PIL dell'area, a quello minimo del 2016, il 6,3%. In questo ultimo anno il dato si è dunque contratto dello 0,5% rispetto al 2015⁷, riavvicinandosi al valore contenuto registrato negli anni 2007 e 2014, che si attestava intorno al 6,4%.

Per il Centro-Nord l'incidenza percentuale della spesa sul PIL presenta una dinamica tendenzialmente in crescita fino al 2009, anno in cui si rileva il valore massimo della serie (5,3%). A partire da tale anno, il dato subisce delle contrazioni significative come effetto combinato della crisi e della conseguente caduta del PIL: nel 2011 è pari al 4,1% del PIL e dal 2014 inferiore al 4%.

⁷ Il dato 2015 per il Mezzogiorno è fortemente influenzato dalla chiusura della programmazione europea 2007-2013.

Figura 2 Settore Pubblico Allargato - Spesa in conto capitale (anni 2000-2016; percentuale su PIL)



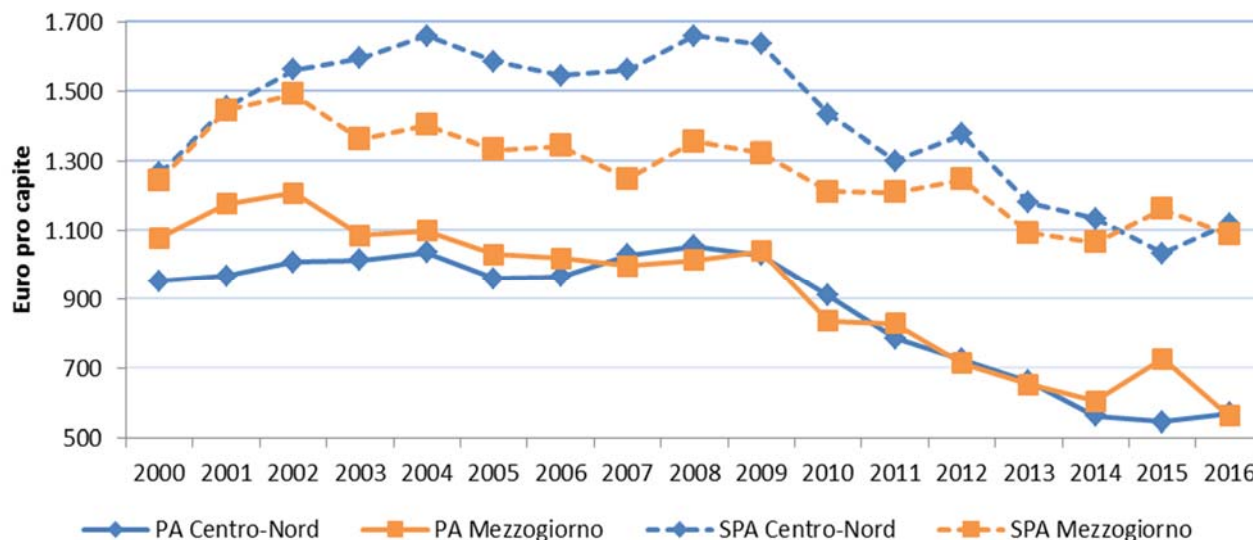
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CPT, anni vari

L'analisi che segue si concentra sull'andamento della spesa in conto capitale in valori pro capite e delle sue componenti, trasferimenti e investimenti, per ripartizione geografica, al fine di ottenere informazioni qualitative sulle politiche di intervento per lo sviluppo attuate negli ultimi 17 anni nel nostro Paese.

Nell'intervallo 2000-2016 la spesa in conto capitale al Mezzogiorno è di 1.274 euro pro capite, circa 150 euro in meno rispetto alla media registrata nel Centro-Nord, pari a 1.420 euro per abitante. Tuttavia il trend non è affatto costante: dal 2002 infatti si inizia a palesare un evidente *gap* redistributivo con le regioni settentrionali e centrali che vedono crescere complessivamente la quota pro capite della spesa in maniera molto più consistente rispetto a quelle del Mezzogiorno (Figura 3). Tale divario si assottiglia dal 2010, primo anno in cui la spesa in c/capitale del Centro-Nord diminuisce velocemente, fino al raggiungimento di una situazione di convergenza da parte delle due aree intorno ai 1.100 euro pro capite.

Tuttavia, confrontando il trend della spesa in conto capitale in euro pro capite del Settore Pubblico Allargato con quello della sola PA, si nota immediatamente come il *gap* Centro-Nord e Mezzogiorno abbia una dimensione molto più contenuta. Tale evidenza permette di dedurre che tra i principali soggetti responsabili della determinazione di un differenziale così ampio di spesa sono proprio le Imprese Pubbliche Nazionali e Locali, che hanno rivolto maggiori sforzi nell'area più ricca del Paese.

Figura 3 Pubblica Amministrazione/Settore Pubblico Allargato – Spesa pubblica in conto capitale (anni 2000-2016; euro pro capite costanti 2010)



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CPT, anni vari

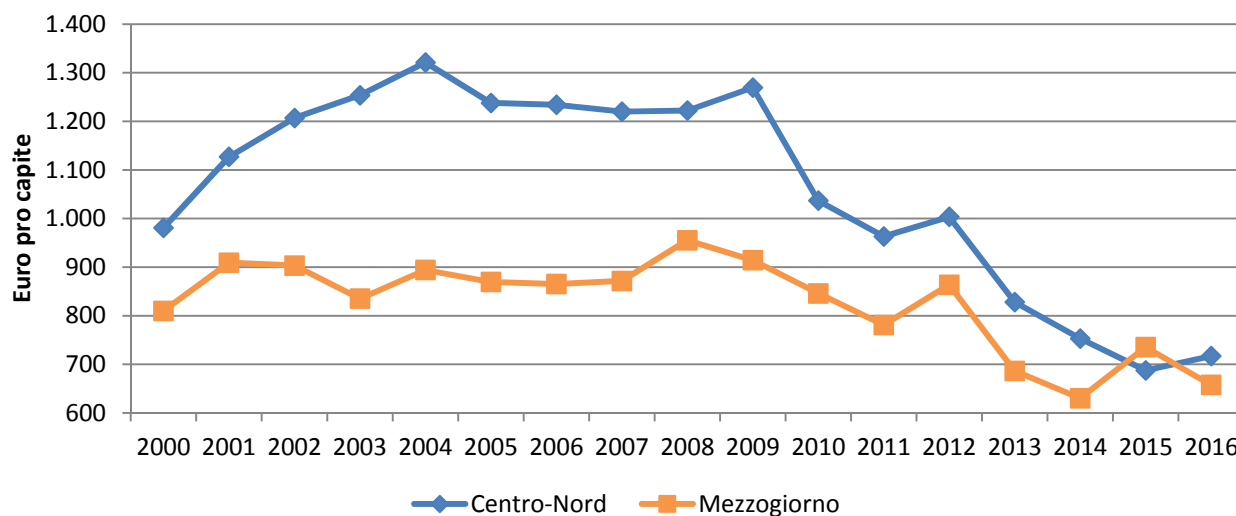
Analizzando l'andamento delle due componenti principali della spesa in conto capitale (investimenti e trasferimenti), si evidenzia come la parte che ha influito sul risultato complessivo osservato è la forte riduzione degli investimenti (Figura 4).

L'obiettivo del contenimento della spesa pubblica non ha infatti interessato le uscite di parte corrente, bensì si è tradotto in una compressione a danno delle spese d'investimento di cui la cittadinanza percepisce meno, nel breve periodo, gli effetti. Implicitamente, simili tagli presentano dunque una maggiore "tollerabilità sociale", ed essendo meno evidenti espongono la classe politica a rischi più contenuti di malcontento e dissenso da parte dei cittadini e dell'opposizione.

Nel Centro-Nord, a fronte di una generale tenuta della componente trasferimenti, si osserva, a partire dal 2009, una riduzione degli investimenti. Nel Mezzogiorno, per ciò che concerne la componente investimenti, si osservano in tutta la serie considerata valori sempre inferiori a quelli del Centro-Nord, ad eccezione del 2015, anno in cui si rileva un dato superiore (più di 700 euro pro capite) che è stato raggiunto grazie agli effetti delle politiche aggiuntive, comunitarie e nazionali. L'anno 2015 risulta infatti "dopato" dalle massicce certificazioni dei fondi UE poiché ha scontato la coincidenza con la chiusura del periodo di programmazione 2007-2013, prevista secondo la regola "n+2" (art. 93 del Regolamento CE 1083/2006) al 31 dicembre dell'anno. Si è infatti determinata una significativa contabilizzazione di spese associate ad impegni che potevano risalire perfino agli inizi del ciclo o addirittura al settennio di programmazione precedente.

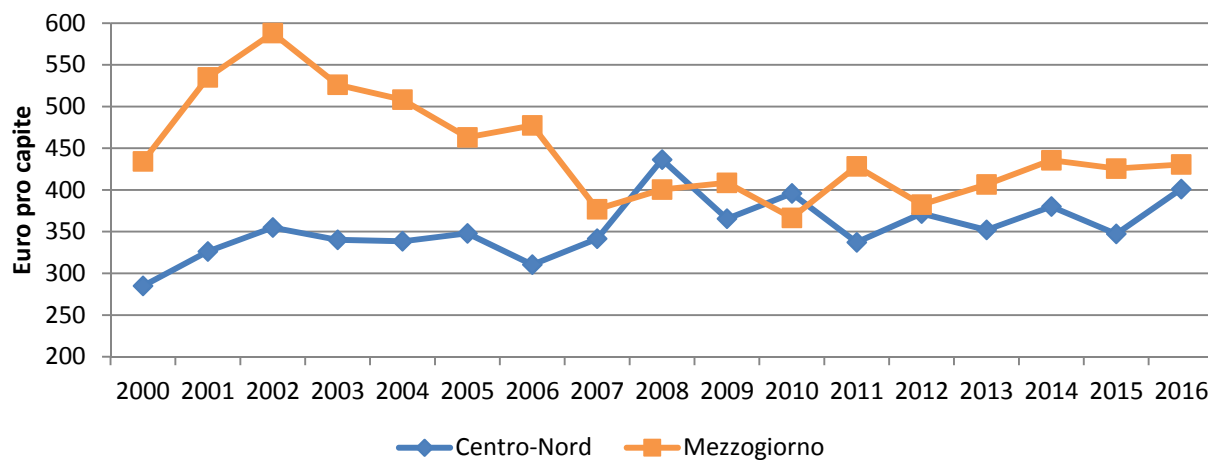
Nei 17 anni considerati i trasferimenti in conto capitale nel Mezzogiorno si attestano su valori superiori a quelli dell'area centro-settentrionale (Figura 5), ad eccezione degli anni 2008 e 2010. Tuttavia, è proprio a partire dal 2007 che la distanza dei livelli di trasferimenti nelle due ripartizioni geografiche si assottiglia notevolmente rispetto al periodo 2000-2006.

Figura 4 Settore Pubblico Allargato – Spese d’investimento (anni 2000-2016; euro pro capite costanti 2010)



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CPT, anni vari

Figura 5 Settore Pubblico Allargato – Trasferimenti di capitale (anni 2000-2016; euro pro capite costanti 2010)



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CPT, anni vari

Al fine di comprendere l’impegno che ciascuna delle amministrazioni assume nelle diverse aree del Paese, appare utile esplodere le dinamiche di spesa viste sinora per tipologia di soggetti del Settore Pubblico Allargato (SPA).

La spesa pro capite in conto capitale delle Imprese Pubbliche Nazionali (Figura 6) si caratterizza per un *trend* di crescita sostanziale, anche se non costante. Nell’arco di tempo analizzato la spesa pro capite in conto capitale delle IPN passa, in entrambe le ripartizioni geografiche, da circa 200 euro pro capite ad oltre 500 euro, ma non con la stessa velocità. Nel Centro-Nord infatti, dal 2000 al 2005 si registra un balzo del +96%, contro un aumento di appena il 35% nel Mezzogiorno. Le IPN attive nell’area più sviluppata del Paese viaggiano, dal 2001 al 2010, su un livello di spesa superiore a quello del Mezzogiorno di 130 euro pro capite

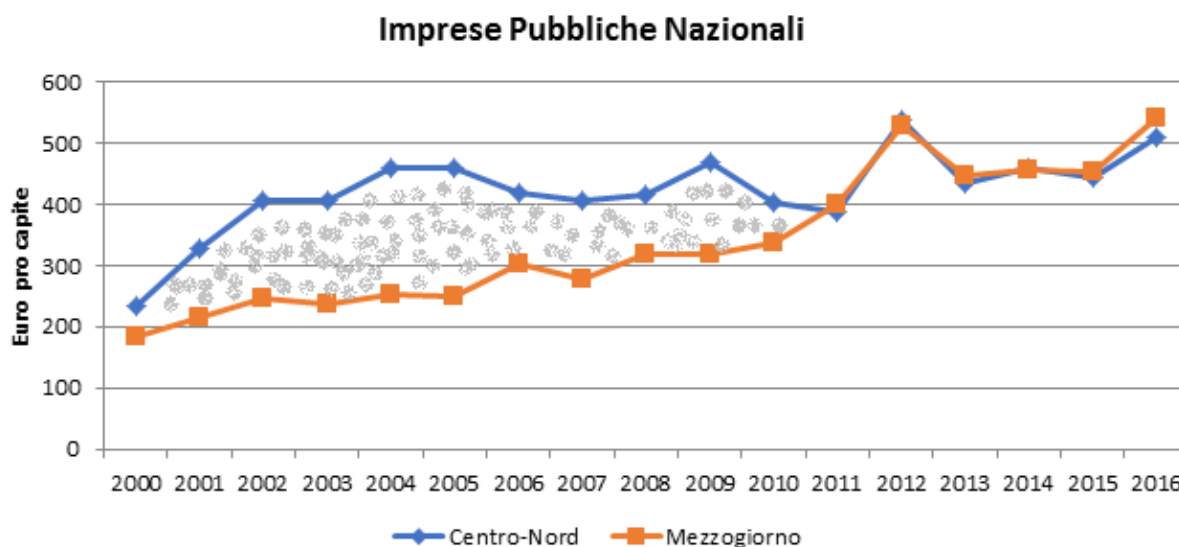
in media ogni anno, con un picco nel biennio 2004-2005 che supera i 200 euro di differenza per cittadino a favore del Centro-Nord. Dal 2011 le uscite in conto capitale delle IPN coincidono nelle due macro-ripartizioni.

In sintesi, nell'intero periodo 2000-2016 le spese dei grandi investitori nazionali si attestano a 339 euro per abitante nelle regioni del Sud e delle Isole, contro i 422 euro al Centro-Nord, area dove si è concentrata una maggiore e significativa accumulazione di capitale dal 2001 al 2010 (area grigia della Figura 6) che rappresenta la benzina per alimentare investimenti (e quindi sviluppo) nell'area già più industrializzata d'Italia.

La scelta delle IPN di spendere di più nel Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno va ricercata nel contesto in cui esse operano: tali imprese infatti, all'interno del mercato europeo, subiscono la pressione della concorrenza sovranazionale e pertanto preferiscono indirizzare la propria spesa nei territori dove gli investimenti sono più remunerativi (prevalentemente il Centro-Nord) e dove esiste una domanda di mercato. L'effetto è la dismissione di interi comparti nelle aree più in ritardo del Paese, ossia proprio in quei territori dove è più forte la necessità di investimenti, infrastrutture e servizi.

Al Mezzogiorno, la crescita lenta e continua, senza flessioni, delle spese delle IPN può essere in parte giustificata dal massiccio coinvolgimento diretto di tali imprese nel ruolo di beneficiari dei fondi strutturali europei. Con riferimento ad esempio al FESR nel periodo di programmazione 2007-2013, RFI risulta attuatore di progetti del valore complessivo di 1,7 miliardi di euro, di cui il 98% nelle regioni Convergenza. Simile situazione per ANAS, con 1,65 miliardi di euro, di cui il 99% destinato al Mezzogiorno. Cifre più contenute per ENEL, con 221 milioni di euro di provenienza FESR, dei quali 218 milioni investiti nell'area Convergenza.

Figura 6 Imprese Pubbliche Nazionali - Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie (anni 2000-2016; euro pro capite costanti 2010)



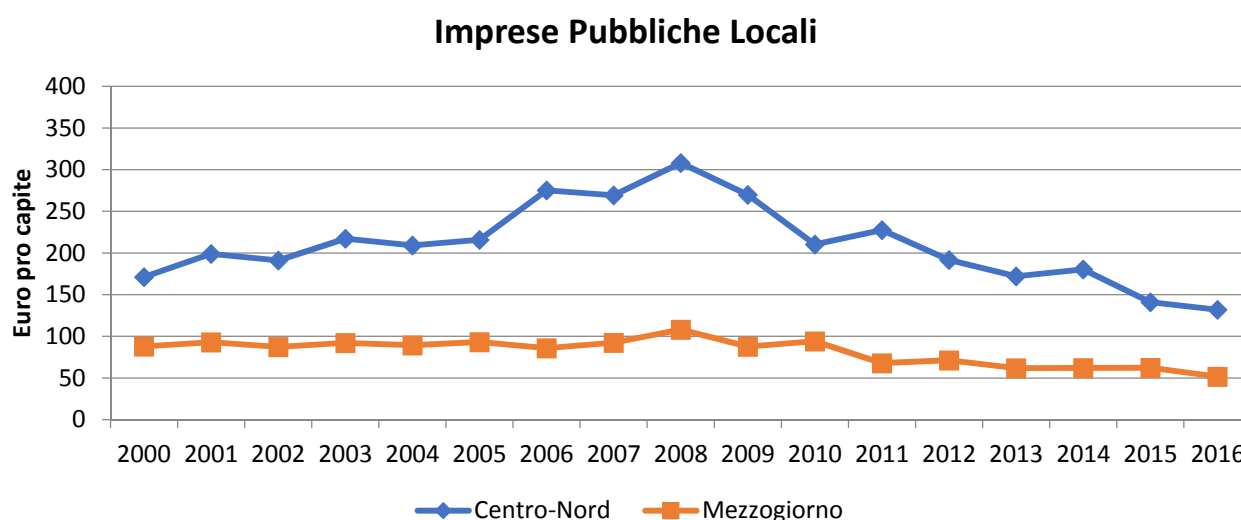
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CPT, anni vari

Insomma nel Mezzogiorno le IPN non sembrano aver seguito logiche di mercato e neanche di politica industriale unitaria quanto piuttosto l'opportunità di lavorare in un contesto – garantito e protetto come quello dei fondi strutturali - che nella migliore delle ipotesi ha risposto ad un disegno di crescita e sviluppo di valenza regionale.

Spostando l'attenzione sulle Imprese Pubbliche Locali (Figura 7), si può notare dal grafico che l'andamento della spesa in conto capitale dal 2000 al 2016 rimane sostanzialmente costante, ma su due livelli differenti: sui circa 200 euro pro capite nel Centro-Nord e intorno agli 80 euro pro capite nel Mezzogiorno, dove le IPL mantengono un ruolo marginale tra i soggetti di spesa. Un simile divario trova conferma sia nella presenza di un numero più elevato di IPL nell'area più industrializzata del Paese (2.605 imprese in media tra il 2000 ed il 2016, vs le 905 del Sud e Isole), sia nella loro maggiore dimensione finanziaria (19,6 milioni per impresa al Centro-Nord, contro 11,4 milioni al Mezzogiorno). Quest'ultima caratteristica è da attribuirsi alla maggiore presenza nel Centro-Nord di IPL *multiutility* (si pensi ad esempio ad Hera in Emilia-Romagna o ad Acea nel Lazio), che operando in più settori diversificano l'offerta e raggiungono maggiore autonomia finanziaria.

La causa di un simile assetto è da ricercarsi nelle difficoltà incontrate dai processi di liberalizzazione in Italia per le *public utility* locali: l'incompletezza della riforma ha generato un basso livello di concorrenza ed inefficienza dei mercati, soprattutto al Mezzogiorno, dove le neonate IPL hanno faticato ad affermare un proprio assetto redditizio. Se da punto di vista strettamente economico-finanziario sono quindi palesi gli elementi di debolezza, più complesso e critico è l'impatto di questa compressione degli investimenti sull'erogazione di servizi. Si pensi al trasporto pubblico locale piuttosto che ai rifiuti, ambiti che stanno rivoluzionando il mondo della produzione industriale, e che nel Mezzogiorno d'Italia, con qualche eccezione, appaiono fortemente in ritardo. Un ritardo che finisce per condizionare negativamente non solo la qualità della vita dei cittadini – impedendone pari diritti di cittadinanza - ma anche la possibilità delle imprese di poter accedere a reti di infrastrutture di servizi efficienti e competitive.

Figura 7 Imprese Pubbliche Locali - Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie (anni 2000-2016; euro pro capite costanti 2010)



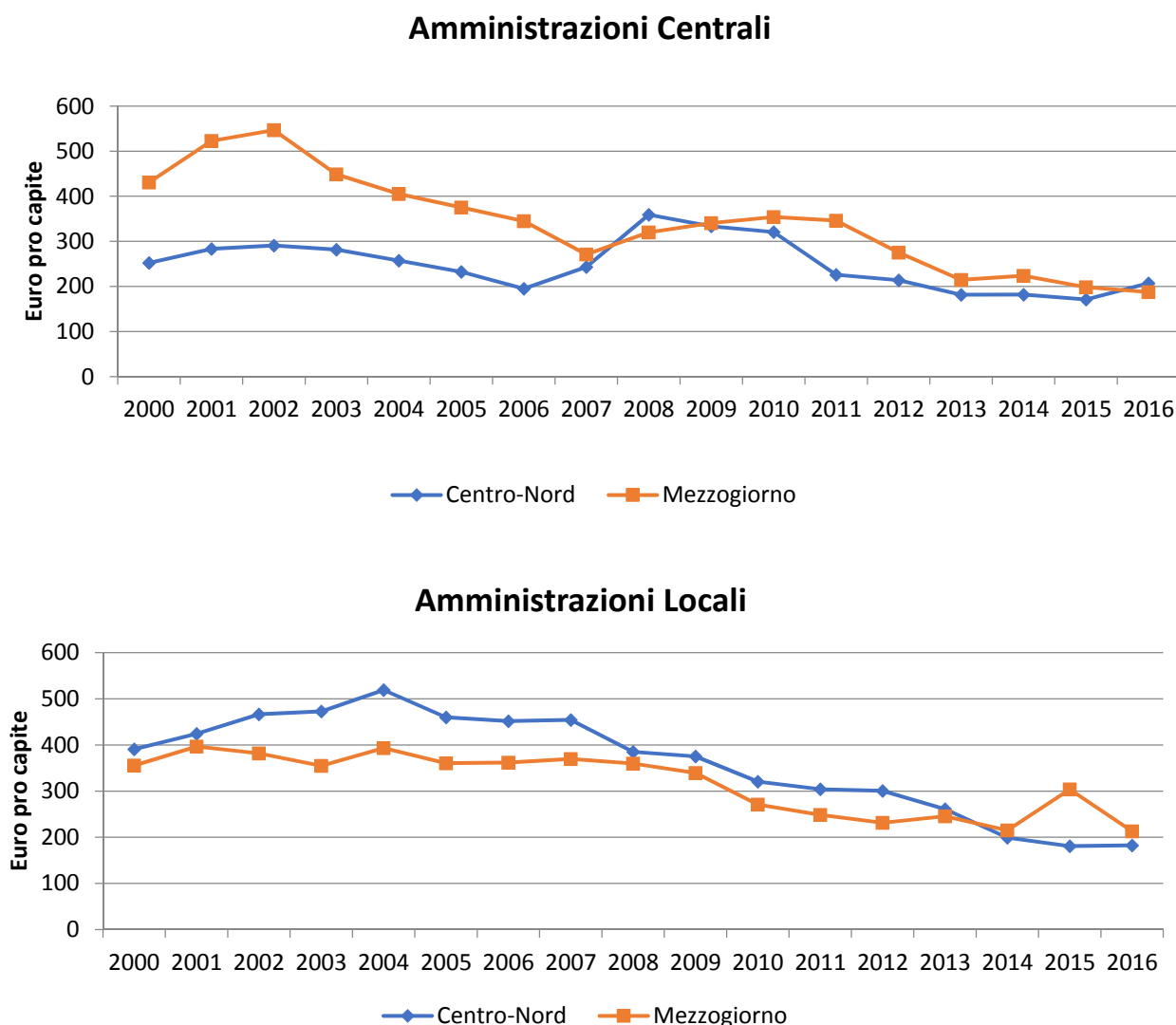
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CPT, anni vari

Dunque, al generale andamento decrescente della spesa in conto capitale del SPA contribuisce principalmente la PA (Figura 8).

Le amministrazioni centrali hanno una spesa che si attesta nel 2016 intorno ai 200 euro pro capite in entrambe le macro ripartizioni geografiche, ma che dal 2000 è calata del 18% al Centro-Nord e del 56% nel Mezzogiorno.

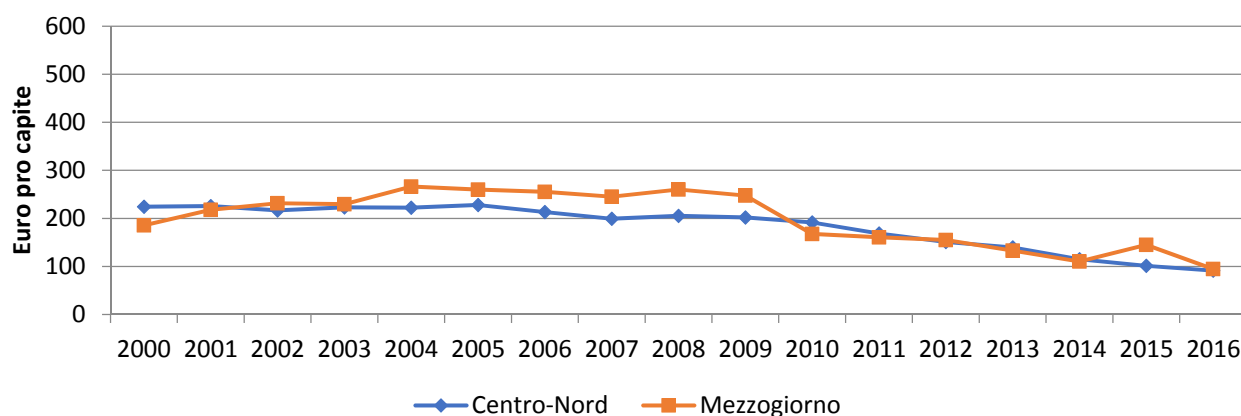
Anche le amministrazioni locali raggiungono nel 2016 un livello di uscite in conto capitale prossimo ai 200 euro per abitante in seguito ad una forte contrazione delle spese: -53% al Centro-Nord e -40% nel Sud e Isole. Infine, per le amministrazioni regionali le variazioni percentuali sono molto elevate (-59% nell'area più ricca del Paese e -49% in quella meridionale), fino al raggiungimento nel 2016 di un livello di spesa in c/capitale prossimo ai 90 euro in entrambe le ripartizioni.

Figura 8 Pubblica Amministrazione - Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie dei diversi soggetti (anni 2000-2016; euro pro capite costanti 2010)



Segue...

Amministrazioni Regionali



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CPT, anni vari

4. L'intervento delle IPN nel Mezzogiorno

Un'analisi per macro aree territoriali della spesa in conto capitale dei grandi investitori istituzionali può illustrare quanta parte di tale spesa essi destinano al Mezzogiorno. Nel 2016 la percentuale si attesta complessivamente al 35,8% (1 punto in più rispetto al 2015), con differenze notevoli tra un'Impresa e l'altra (Tabella 1).

Nel 2016 ANAS indirizza al Mezzogiorno 1,37 miliardi di euro, quasi i tre quarti (il 72,3%) della propria spesa in conto capitale per la rete stradale ed autostradale e TERNIA più della metà (il 56,0%, ossia 457 milioni di euro).

Da segnalare l'impegno di GSE e Ferrovie: il primo, nel 2016, indirizza al Sud e alle Isole il 42,6% delle proprie spese in conto capitale, pari a 6,1 miliardi di euro, proseguendo il supporto allo sviluppo di energia rinnovabile nel meridione; Ferrovie, con il 34,7% nel 2016, pari a 2 miliardi di euro, quasi raddoppia l'impegno nel Mezzogiorno rispetto alle singole annualità precedenti.

Stabile Poste Italiane, che dal 2001 destina circa un terzo della spesa in conto capitale di ciascun anno a favore del Mezzogiorno.

ENEL, dopo il picco registrato nel 2012 (42,7%) contrae il proprio impegno con una quota pari al 33,8% nell'ultima annualità (771 mln di euro).

Infine Finmeccanica resta nel 2016 (28,9%, ossia 96 milioni di euro) su percentuali in linea con il biennio 2012-2013 e registra un incremento di 2,2 punti percentuali rispetto al 2015.

Livelli significativamente più bassi si rilevano nel 2016 per la RAI, che destina al Mezzogiorno circa 59 milioni di euro, il 10,3% della propria spesa in conto capitale.

Tabella 1 Spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno dai grandi investitori nazionali (anni 2000-2016; percentuale su Italia)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
IRI	16,1	18,8															
Finmeccanica			39,8	25,2	14,7	15,9	45,0	22,5	28,3	32,1	29,9	30,0	27,8	29,2	11,2	26,7	28,9
Fintecna			5,1	19,2	14,2	9,1	24,0	11,8	19,2	29,6	15,3	15,4	9,3	9,4	9,4		
RAI			6,0	6,4	6,8	8,5	6,2	5,6	10,2	11,1	18,8	8,0	4,7	4,1	12,8	13,1	10,3
Ferrovie	24,8	22,8	20,4	16,7	12,2	15,2	19,2	20,6	17,9	21,8	24,3	26,9	20,5	14,3	18,4	19,0	34,7
Poste	15,3	30,9	31,4	31,4	31,1	33,6	30,1	27,6	33,7	28,7	31,9	31,4	34,3	33,5	34,7	35,0	32,2
ENEL	37,4	28,9	28,3	31,2	31,4	30,0	30,7	27,2	26,6	28,4	39,3	40,8	42,7	38,2	35,7	36,6	33,8
ENI	36,6	29,7	29,0	37,0	43,3	40,6	33,2	35,6	39,6	40,6	36,4	37,9	39,2	40,1	46,3	49,2	38,9
GRTN	25,5	26,0	26,2	26,2	26,2												
GSE						24,7	43,8	43,4	43,7	43,4	43,7	43,7	43,8	43,8	40,6	38,9	42,6
TERNA						17,9	33,4	30,7	37,5	37,2	37,6	59,1	65,4	51,6	58,2	56,2	56,0
ANAS	44,0	45,9	44,9	42,1	44,3	48,3	50,0	49,9	44,8	51,0	59,7	66,7	72,9	71,1	68,7	69,2	72,3

Fonte: CPT, anni vari

Di fatto non esiste una quota di spesa minima obbligatoria che le IPN devono destinare al Mezzogiorno, tuttavia in passato sono stati proposti vincoli di tale natura per altri enti del SPA che poi di fatto non si sono mai concretizzati. L'esperienza più recente riguarda il "decreto Mezzogiorno" che, con l'obiettivo in introdurre principi per il riequilibrio territoriale, prevedeva di destinare alle regioni del Sud e delle Isole una quota di spesa ordinaria dell'Amministrazione centrale proporzionale alla quota di popolazione residente in tale area del Paese (ossia pari al 34%). In questo modo le risorse ordinarie sarebbero state orientate al rispetto del principio di equità, secondo il quale i cittadini avrebbero potuto disporre di un ammontare di risorse equivalente, a prescindere dall'area di residenza. La norma si sarebbe anche mossa nella direzione di consentire l'adeguamento e la modernizzazione dell'armatura infrastrutturale del Mezzogiorno, condizione imprescindibile per creare quel contesto adatto a uno sviluppo industriale stabile e strutturale.

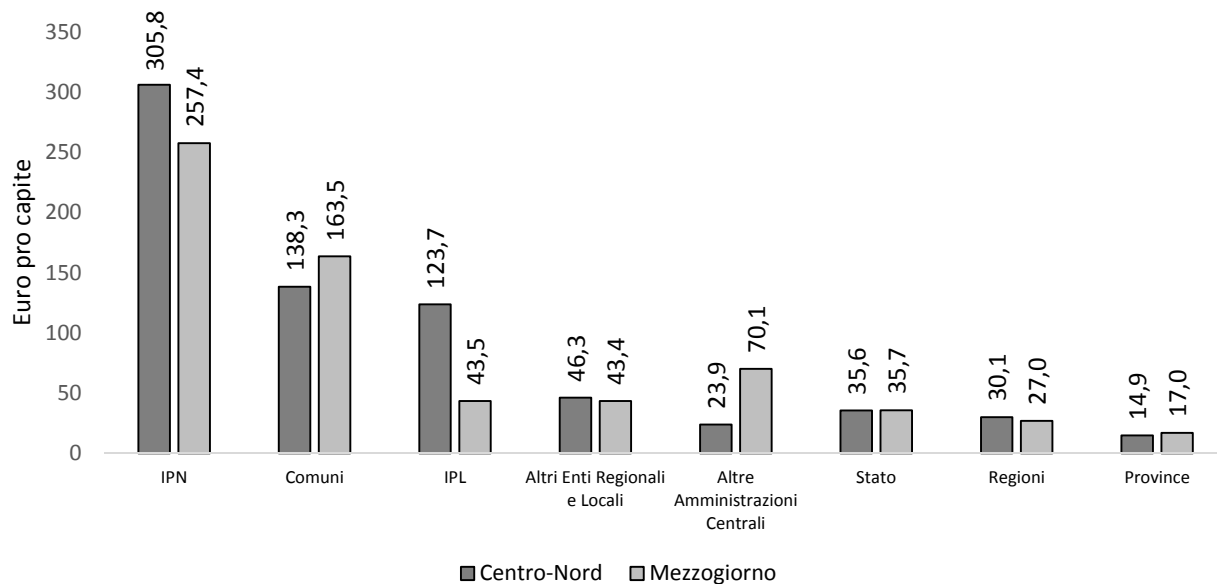
Come anticipato, la clausola non è stata ancora applicata.

Con riferimento esclusivo alla quota di spesa per investimenti⁸, le IPN sono i soggetti più attivi all'interno del Settore Pubblico Allargato in entrambe le ripartizioni geografiche (Figura 9 e 10). Su 718 euro pro capite di investimenti al Centro-Nord le IPN sono responsabili del 43% delle spese, per un valore pari a circa 306 euro per cittadino. Nel Mezzogiorno il valore degli investimenti del SPA per abitante ammonta a 658 euro, di cui 257 euro, il 39%, direttamente proveniente dai grandi investitori nazionali.

⁸ Per investimenti si intendono le spese in conto capitale per beni e opere immobiliari e per beni mobili e macchinari.

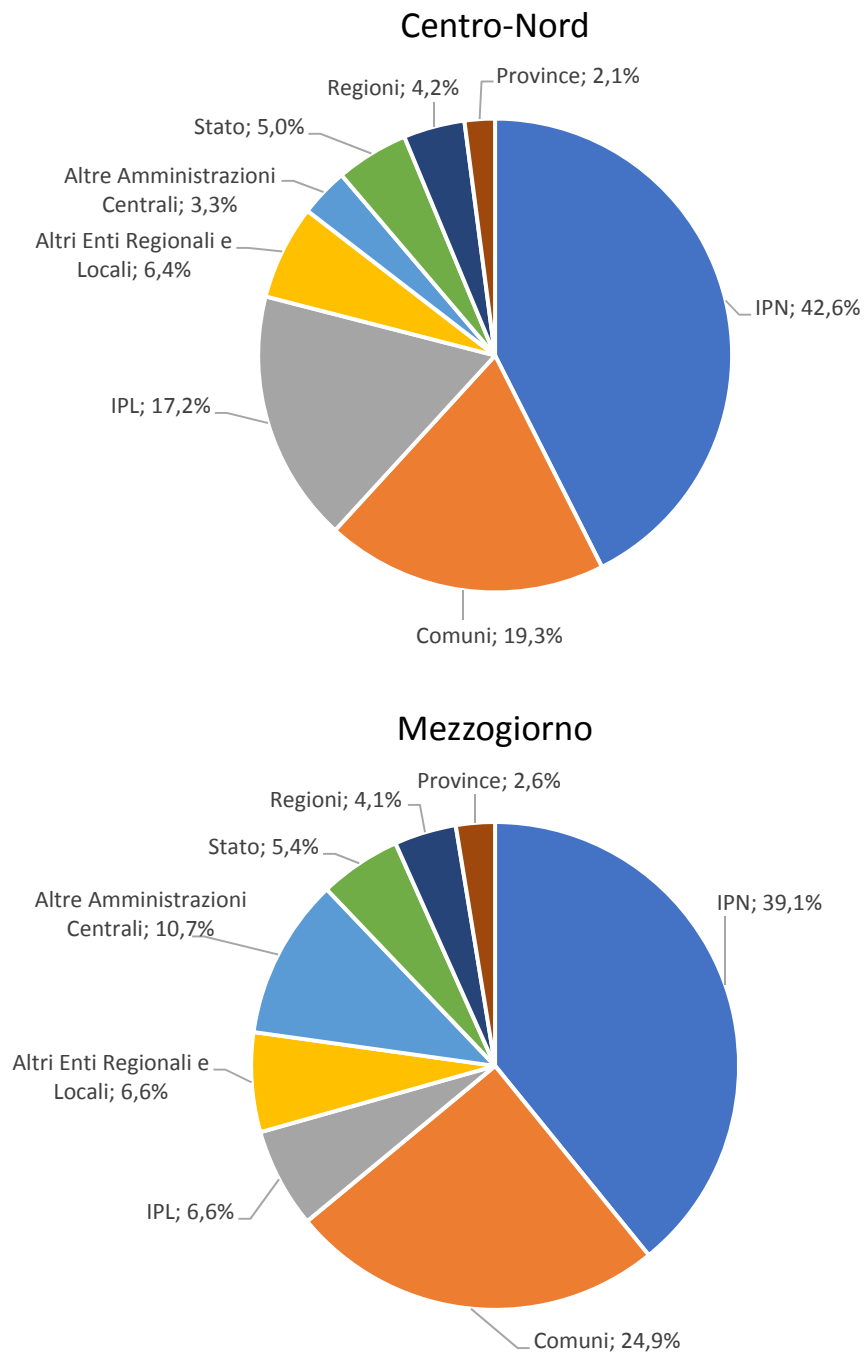
In sintesi, su 10 euro investiti nei territori 4 originano dalle IPN. I soggetti più prossimi a tali quantità di risorse investite sono i comuni, che però, con 138 e 163 euro pro capite di investimenti, rispettivamente al Centro-Nord e al Mezzogiorno, non riescono ad eguagliare gli sforzi delle IPN.

Figura 9 Settore Pubblico Allargato - Spesa per investimenti, per soggetto erogatore e ripartizione geografica (anno 2016; euro pro capite costanti 2010)



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CPT, 2019

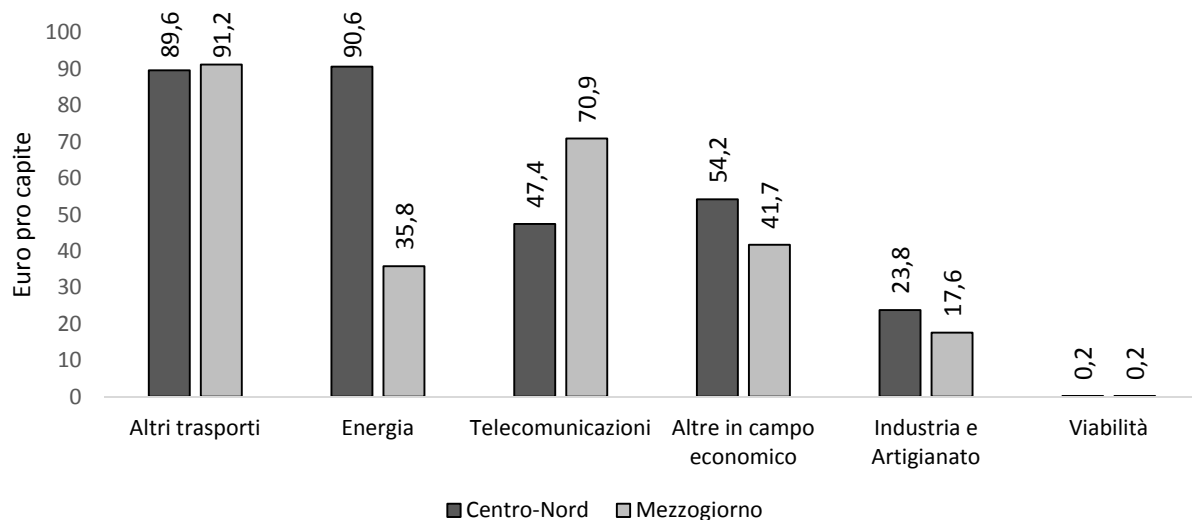
Figura 10 Settore Pubblico Allargato - Spesa per investimenti, per soggetto erogatore e ripartizione geografica (anno 2016; composizione percentuale)



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CPT, 2019

I principali settori di investimento delle IPN derivano dalla natura stessa delle Imprese (Figura 11 e 12). Particolarmente elevata infatti la voce “Altri Trasporti”⁹, dove la parte del leone la fa Ferrovie: si tratta di circa 90 euro in entrambe le ripartizioni geografiche, il 29,3% degli investimenti delle IPN nel Centro-Nord e il 35% nel Mezzogiorno. Al Sud e nelle Isole risulta altrettanto significativa la quota di investimenti destinata alle telecomunicazioni (71 euro per abitante, il 27% del totale); mentre al Centro-Nord spicca il settore dell’energia (91 euro pro capite, circa il 30% del totale).

Figura 11 Imprese Pubbliche Nazionali - Spesa per investimenti, per settore e ripartizione geografica (anno 2016; euro pro capite costanti 2010)

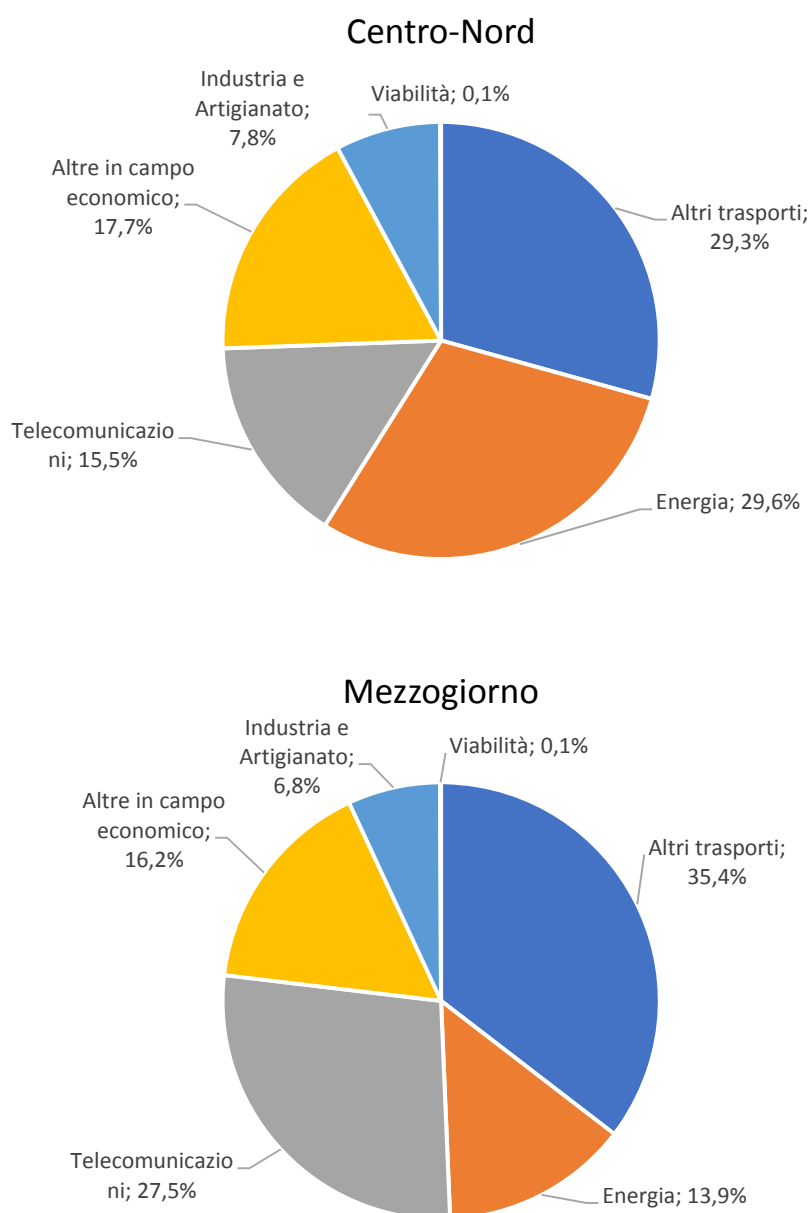


Altre in campo economico: spese per servizi non inclusi nelle altre voci (ad es. l’attività degli enti operanti in campo finanziario e di quelli destinati a favorire lo sviluppo generale di un territorio, senza essere rivolti ad uno specifico settore); interventi multisettoriali, prevalentemente riferiti ad attività in campo economico, ma senza che si individui un settore prevalente di attività.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CPT, 2019

⁹ Spese per realizzazione, funzionamento, utilizzo e manutenzione di infrastrutture per il trasporto ferroviario, marittimo, aereo, lacuale e fluviale, compresi i porti, gli aeroporti, le stazioni, gli interporti; vigilanza e regolamentazione dell’utenza (registrazioni, autorizzazioni, ispezioni, regolamentazioni sulla sicurezza, condizioni dei mezzi di trasporto, indagini sugli incidenti), della concessione di licenze, dell’approvazione delle tariffe per il servizio di trasporto; finanziamento e gestione di linee di trasporto pubblico, anche su strada; sovvenzioni per l’esercizio e le strutture delle ferrovie in concessione.

Figura 12 Imprese Pubbliche Nazionali - Spesa per investimenti, per settore e ripartizione geografica (anno 2016; composizione percentuale)



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CPT, 2019

Un ruolo altrettanto importante è svolto dalle Imprese Pubbliche Nazionali nella fase di erogazione di trasferimenti ad imprese private, soggetti attivi nel processo di incremento della dotazione infrastrutturale del Paese.

Considerando la totalità dei beneficiari, il Settore Pubblico Allargato, nel 2016, ultimo anno per il quale si hanno informazioni, destina sotto forma di trasferimenti in conto capitale 402 euro pro capite al Centro-Nord e 431 euro al Mezzogiorno. Di tali somme, in media, meno del 10% è indirizzato alle famiglie e istituzioni sociali ed il restante 90% a imprese private. Degli importi destinati alle imprese private, il primo erogatore sono proprio le IPN, che per il Centro-Nord indirizzano il 53% dei trasferimenti complessivi destinati all'area

(196 euro per abitante) e per il Mezzogiorno il 69% (278 euro pro capite). In entrambi i casi, la quasi totalità delle erogazioni riguarda il settore energetico.

5. Conclusioni

Le Imprese Pubbliche Nazionali svolgono un ruolo cruciale nello sviluppo del Mezzogiorno.

Innanzitutto sostengono attivamente la spesa dell'area, posizionandosi come il primo soggetto di spesa in conto capitale, con il 35,8% degli importi. Tale percentuale raggiunge la soglia del 40% relativamente alla spesa per investimenti, grazie soprattutto a Ferrovie che incrementa la propria quota di investimenti e al Gestore dei Servizi Energetici che continua a supportare la diffusione delle rinnovabili.

Inoltre, si configurano come la prima categoria di soggetti erogatori per i trasferimenti in conto capitale alle imprese private che si concretizzano, per la quasi totalità, in contributi per l'incentivazione del fotovoltaico da parte di GSE.

Tuttavia, facendo un confronto con i livelli di spesa destinati al resto della Penisola, appare chiaro come le IPN siano più orientate ad indirizzare le proprie risorse nell'area più sviluppata del Paese.

La scelta delle IPN di spendere di più nel Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno è guidata dalla ricerca di investimenti più remunerativi e dalla presenza di una più ampia domanda di mercato. Viceversa, le IPN che "nonostante tutto" hanno continuato ad indirizzare parte dei propri sforzi nell'area più in ritardo del Paese non sembrano aver seguito logiche di mercato e neanche di politica industriale unitaria, bensì l'opportunità di lavorare in un contesto che nella migliore delle ipotesi ha risposto ad un disegno di crescita e sviluppo di valenza regionale, come quello garantito peraltro dai POR finanziati dai fondi strutturali.

Riferimenti bibliografici

- Agenzia per la Coesione Territoriale (2017), *Relazione annuale CPT*.
- Agenzia per la Coesione Territoriale (2018), *Relazione annuale CPT*.
- Banca d'Italia (2012), *L'efficienza della spesa per infrastrutture*.
- Gaudino S. e Leonello G. (2015), *La spesa pubblica nel Mezzogiorno: necessità, vizi e virtù*, in *Chi ha cancellato la questione meridionale?*, (pp. 197-221), Rubbettino.
- Giannola A., Prezioso S. (2017), *La clausola del "34%" delle risorse ordinarie a favore del Sud: una valutazione relativa al periodo 2009-2015*, *Rivista economica del Mezzogiorno*, a. XXXI, 2017, n. 1-2.
- Liberati P. e Travaglini G. (2014), *Riforme senza politica industriale: l'Italia negli ultimi venti anni*, *Rivista delle Politiche Sociali/Italian Journal of Social Policy*, 4/2014.
- IFEL (2018), *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020. Ottava edizione – 2018*.
- Ofria F., Farinella D. (2012), *Spesa pubblica nel Mezzogiorno: un contributo al dibattito*, *Atti della XXXIII Conferenza AISRe*.
- SVIMEZ (2018), *Rapporto sull'Economia del Mezzogiorno*.
- UVI-Senato (2018), *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Documento di valutazione n. 11/2018.
- Viesti G. (2011), *Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno negli ultimi venti anni: scelte e risultati*, *Economia e Politica Industriale - Journal of Industrial and Business Economics*, vol. 38, n. 4, pp. 95-137.