



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA



Ministero dello Sviluppo Economico
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione
Unità di valutazione degli investimenti pubblici

AA. VV.

L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali (CPT) I flussi finanziari pubblici nella Regione Sardegna



Regione Autonoma della Sardegna - Conti Pubblici Territoriali
2008

La raccolta delle monografie regionali *L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali - I flussi finanziari pubblici nelle Regioni italiane* è il risultato di un lavoro collettivo dell'intera Rete dei Nuclei dei Conti Pubblici Territoriali (CPT). Ciascuna monografia è stata curata dal Nucleo Regionale CPT della Regione interessata. Il Nucleo Centrale CPT, che ha ideato e promosso la raccolta delle monografie, ha costantemente affiancato i Nuclei Regionali guidando la stesura dei singoli volumi e curando l'omogeneità e gli aspetti redazionali dei testi pubblicati. Le opinioni espresse impegnano solo gli autori, responsabili unici del prodotto finale nonché di eventuali errori o omissioni.

Il Nucleo Regionale dei Conti Pubblici Territoriali della Regione Sardegna è composto da: Francesca Piras, coordinatrice, e dai seguenti componenti: Antonio Cambus, Silvano Castangia, Sebastiano Dore, Elisabetta Mallus, Susanna Massa, Simone Puddu, Elena Serreli.

Il Nucleo opera presso il Servizio Bilancio dell'Assessorato della Programmazione.

In particolare sono autori del volume:

Silvano Castangia (Cap. 1, 7)
Francesca Piras (Capitoli 2, 3, 4)
Simone Puddu (Capitolo 5)
Elisabetta Mallus, Susanna Massa (Capitolo 6)
Elena Serreli (Capitolo 8)
Elena Serreli, Francesca Piras (Capitoli 9, 10)
Elisabetta Mallus, Sebastiano Dore (Capitolo 12)
Antonio Cambus, Francesca Piras (Capitoli 11, 13)

Il volume riflette il percorso metodologico e istituzionale del progetto Conti Pubblici Territoriali. I dati riportati sono tratti prevalentemente dalla Banca dati CPT e sono aggiornati al marzo 2008.

Finito di stampare nel giugno 2008

INDICE

GUIDA ALLA LETTURA DEL VOLUME	V
PARTE I - IL QUADRO DI RIFERIMENTO REGIONALE	
1. Il contesto socio-economico	13
2. La programmazione dello sviluppo regionale: obiettivi e strumenti	19
3. Aspetti normativi di finanza pubblica	23
PARTE II - LA SPESA PUBBLICA NELLA REGIONE	
4. La spesa totale del Settore Pubblico Allargato	25
4.1 <i>La spesa totale per macrosettori di intervento</i>	26
4.2 <i>La spesa totale per livelli di governo</i>	28
4.3 <i>La composizione della spesa totale tra corrente e capitale</i>	38
5. La spesa corrente	40
5.1 <i>Focus sulla spesa per il Personale</i>	41
5.2 <i>Focus sulla spesa per l'Acquisto di beni e servizi</i>	46
6. La spesa in conto capitale	52
6.1 <i>Spesa in conto capitale per livelli di governo</i>	53
6.2 <i>La spesa in conto capitale per macrosettori di intervento</i>	62
6.3 <i>Le politiche di incentivazione allo sviluppo: investimenti e trasferimenti</i>	63
6.3.1 <i>Focus sugli investimenti</i>	64
6.3.2 <i>Focus sui trasferimenti in conto capitale a famiglie e imprese private</i>	67
7. La spesa dei soggetti a rilevanza regionale e locale	74
7.1 <i>Le Imprese Pubbliche Locali</i>	77
7.2 <i>Il fenomeno di societizzazione dei servizi pubblici locali</i>	80
7.3 <i>Il decentramento territoriale</i>	82
PARTE III - LE ENTRATE PUBBLICHE NELLA REGIONE	
8. Le entrate del Settore Pubblico Allargato	85
9. Le entrate correnti	88
10. Le entrate in conto capitale	94

11. Il finanziamento degli Enti locali	96
<i>11.1 Focus sul finanziamento delle Amministrazioni Regionali</i>	<i>97</i>
<i>11.2 Focus sul finanziamento delle Amministrazioni Locali</i>	<i>100</i>
12. Il finanziamento delle Imprese Pubbliche Locali:	
trasferimenti e vendita di beni e servizi	105
<i>12.1 Focus sulla composizione dei trasferimenti</i>	<i>105</i>
<i>12.2 Focus sui trasferimenti complessivi e sulla vendita di beni e servizi</i>	<i>107</i>
PARTE IV - ALTRE CARATTERISTICHE DI FINANZA PUBBLICA NELLA REGIONE	
13. I tributi devoluti: analisi del caso Sardegna	111
A. APPENDICE METODOLOGICA	115

GUIDA ALLA LETTURA DEL VOLUME

La raccolta delle monografie regionali *L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali - I flussi finanziari pubblici nelle Regioni italiane* propone un'analisi approfondita sulla base delle informazioni contenute nella Banca dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), che ricostruisce per tutti gli enti appartenenti al Settore Pubblico Allargato (SPA) i flussi di spesa e di entrata a livello regionale, pervenendo alla costruzione di conti consolidati per ciascuna regione italiana.

La Banca dati CPT fa parte del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) e si avvale del contributo di una rete federata di 21 Nuclei operativi presso ciascuna Regione italiana e un Nucleo Centrale operante al momento presso l'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo. Ciascun volume è curato dal Nucleo Regionale CPT di riferimento, nell'ambito di un lavoro collettivo dell'intera Rete CPT.

Di seguito si dettagliano i principali contenuti della monografia regionale con riferimento sia ai temi generali trattati nei diversi capitoli che alle più importanti evidenze riscontrate. La sintesi riferita agli andamenti osservati nella singola Regione viene riportata anche quale introduzione di ciascun Capitolo, al fine di agevolarne la lettura.

La PARTE I - IL QUADRO DI RIFERIMENTO REGIONALE si articola in tre capitoli che approfondiscono i principali elementi distintivi del contesto sociale, economico e normativo della regione cui è dedicata la monografia. In particolare nel **Capitolo 1 – Il contesto socio-economico**, si descrivono le caratteristiche del territorio regionale, focalizzandosi sugli aspetti demografici e sulle principali variabili macroeconomiche, quali il tasso di crescita del Pil, il grado di indipendenza economica, il tasso di accumulazione del capitale, il tasso di natalità delle imprese nonché la dinamica delle esportazioni, del mercato del lavoro e la dotazione di capitale umano. *La Sardegna ha una densità di popolazione di 69 abitanti per Km², una delle più basse in Italia. Il Pil ha registrato incrementi sempre più importanti dal 1996, mediamente superiori sia a quelli del Sud sia a quelli nazionali. Rispetto a queste aree risulta inoltre molto significativo nella Regione il ruolo della spesa del Settore Pubblico Allargato in rapporto al Pil. Il quadro generale dei principali indicatori socio-economici presenta un posizionamento della Sardegna sfavorevole rispetto alla media delle altre Regioni, sostenuto solamente dalla capacità di attrazione dei consumi turistici.*

Nel **Capitolo 2 – La programmazione dello sviluppo regionale: obiettivi e strumenti**, vengono riportati alcuni cenni sulla programmazione

regionale, con particolare riferimento alla nuova fase 2007-2013 e ai rapporti con gli Enti locali del territorio. *Sulla falsariga di quanto enunciato nel Documento Strategico Regionale (DSR), il Governo Regionale ha individuato, tra gli altri, tre strumenti di governance necessari per l'attuazione della strategia di sviluppo in Sardegna, da porre in essere nel prossimo periodo di programmazione: la riforma della programmazione, la riforma dell'apparato amministrativo regionale e la riforma delle agenzie regionali. Con la L.R.11/2006, la Regione Sardegna ha dato impulso al primo dei tre strumenti, innovando profondamente il ciclo della programmazione con l'introduzione del Piano Regionale di Sviluppo, che pone le basi per la formulazione del bilancio regionale, determinando obiettivi generali (strategie) e specifici (funzioni obiettivo), che la Regione intende perseguire per lo sviluppo economico e sociale. Sul versante della riforma dell'apparato amministrativo, è in corso l'approvazione di un disegno di legge che ridefinisce la struttura organizzativa dell'Amministrazione Regionale. Infine, sono state approvate le leggi di riforma degli enti strumentali della Regione, in parte soppressi e accorpati e in parte trasformati in Agenzie.*

Il Capitolo 3 – Gli aspetti normativi della finanza pubblica traccia un quadro generale della realtà normativa regionale circa lo stato di decentramento tra i diversi livelli di governo e il trasferimento dei servizi pubblici dalle amministrazioni locali (regionali e subregionali) agli enti subordinati, tenendo presenti gli effetti sui flussi di erogazione delle risorse pubbliche nel territorio. *La Regione Sardegna ha dato impulso all'attuazione del decentramento amministrativo con l'approvazione della L.R.9/2006 che definisce funzioni e compiti degli Enti locali. Con la Legge Finanziaria regionale per l'anno 2007 è stata disposta l'attuazione della riforma dell'ordinamento delle autonomie locali e della normativa che regola i rapporti finanziari tra Regioni, Province e Comuni. Attualmente il finanziamento degli Enti locali è attuato attraverso fondi deputati a finalità specifiche; tuttavia, nelle more dell'attuazione della riforma prevista dalla Finanziaria 2007, le risorse in essi contenute confluiscono in un Fondo unico.*

La PARTE II - LA SPESA PUBBLICA NELLA REGIONE approfondisce aspetti strutturali e congiunturali della spesa pubblica. L'analisi riportata nel **Capitolo 4 – La spesa totale del Settore Pubblico Allargato** è dedicata ai flussi di spesa dell'intero universo di enti considerati che vengono letti per il periodo 1996-2006, in termini complessivi e procapite, sia rispetto ai principali macrosettori di intervento che ai diversi livelli di governo. *Complessivamente la distribuzione della spesa del Settore Pubblico Allargato in Sardegna evidenzia come le politiche di sviluppo che si sono*

susseguite nell'ultimo decennio abbiano dirottato risorse soprattutto nel macrosettore Attività produttive e opere pubbliche. Si osserva inoltre, nel macrosettore Ambiente, una spesa delle Amministrazioni Regionali, cui sono ancora attribuibili sul territorio la maggior parte delle funzioni, superiore rispetto a quella sostenuta dalle Amministrazioni Locali e dalle IPL. Con riguardo al decentramento delle funzioni, l'analisi dei macrosettori Acqua, Mobilità e Ambiente denota una certa lentezza nell'attuazione delle riforme previste e un ruolo di amministrazione attiva ancora fortemente regionale.

Il Capitolo 5 – La spesa corrente analizza e interpreta l'evoluzione della spesa corrente nella regione interessata, in Italia e nella macroarea di riferimento con *focus* dedicati alla spesa di personale e alla spesa per l'acquisto di beni e servizi. *L'andamento della spesa corrente del SPA in Sardegna evidenzia un trend in crescita dovuto alla copertura dei disavanzi delle aziende sanitarie che tende a stabilizzarsi a partire dal 2001 per il rispetto del Patto di stabilità interno. La spesa per il Personale più elevata è quella delle Amministrazioni Centrali imputabile al settore Istruzione. Il livello di governo regionale (ASL comprese) sostiene rilevanti spese per il Personale nel settore sanitario. La stessa voce di spesa nelle IPN è sostenuta per Reti infrastrutturali e nelle IPL per Attività produttive, con valori significativamente più elevati rispetto al panorama italiano e alla macroarea di riferimento, dovuti alla presenza di consorzi industriali e di bonifica e alle società minerarie. La spesa procapite per beni e servizi è sensibilmente più elevata in Sardegna rispetto al Sud e alla media italiana. La maggiore quota è sostenuta dalle IPN con un costante trend di crescita a partire dalla privatizzazione dell'ENEL. Le Attività produttive costituiscono il macrosettore in cui si riscontra la percentuale di spesa maggiore, riconducibile per gran parte all'ENI.*

La lettura riportata nel **Capitolo 6 – La spesa in conto capitale** si concentra sul dato al netto delle partite finanziarie. L'analisi si articola per livello di governo e settore di intervento. Per valutare le politiche di incentivazione allo sviluppo realizzate, si considera la composizione della spesa in conto capitale tra investimenti e trasferimenti a imprese e famiglie. *L'andamento della spesa in conto capitale della Sardegna è in linea con quello di Sud e Italia, anche se il livello è notevolmente superiore. La quota maggiore è sostenuta dalle Amministrazioni Regionali e il suo sovradimensionamento rispetto alle macroaree di riferimento è attribuibile principalmente ai settori Agricoltura, Industria e Ambiente, nei quali si sono concentrate a partire dagli anni Settanta, numerose politiche settoriali a livello regionale, statale e comunitario. Se complessivamente la distribuzione settoriale della spesa di Amministrazioni Centrali e Locali è*

simile a quella italiana, è per IPL e IPN che si osservano invece alcune differenze, ascrivibili a una scarsità di investimenti in Mobilità, unita a una spesa preponderante in Reti infrastrutturali per le IPN e a una maggiore spesa sostenuta dalle IPL sarde nel settore Industria. La spesa per investimenti, riferibile alla gestione di alcuni programmi comunitari, ha un andamento crescente in linea con quanto osservato a livello di macroarea e Italia. La spesa per trasferimenti in conto capitale a famiglie e imprese, al contrario, evidenzia nel suo complesso un trend fortemente irregolare e risulta essere nettamente superiore rispetto al Sud e alla media italiana, a causa del peso dato dai diversi governi regionali alle leggi di incentivazione, soprattutto in Industria e Artigianato, nonché alle politiche per le famiglie, con finanziamenti dell'edilizia residenziale e concessione di mutui per l'acquisto della prima casa. Si osserva invece un basso livello di trasferimenti in Conoscenza, cultura e ricerca.

Nel Capitolo 7 – La spesa dei soggetti a rilevanza regionale e locale viene approfondita la spesa degli Enti dipendenti e delle Imprese Pubbliche Locali, queste ultime costituite da Società e Fondazioni partecipate, Consorzi e forme associative e Aziende e istituzioni. Si analizza, in particolare, il livello di *societarizzazione* raggiunta, ovvero il passaggio da Enti dipendenti, Consorzi e Aziende a Società in atto in Italia negli ultimi anni. Nel tempo, a livello nazionale, si è anche assistito a un fenomeno di decentramento territoriale dei servizi che è analizzato in dettaglio per la Regione. *L'analisi della spesa delle Imprese Pubbliche Locali e degli Enti dipendenti in Sardegna non mostra gli evidenti fenomeni di societarizzazione dei servizi e di decentramento territoriale che emergono invece in altre aree geografiche. Vi è inoltre una specificità per la forte presenza di consorzi industriali e di bonifica. In Sardegna la spesa delle IPL mostra un lieve incremento dal 2000 al 2006, mentre l'andamento è decisamente in crescita nelle altre aree per effetto della spesa riferita alle società. Un'altra particolarità è l'irrilevante peso della spesa dei consorzi per la gestione di servizi intracomunali. La spesa si concentra su soggetti partecipati dalla Regione ed è debole la presenza di IPL controllate da Enti locali. A livello nazionale queste ultime rappresentano una spesa procapite pari al triplo di quelle controllate dall'ente territoriale.*

La PARTE III - LE ENTRATE PUBBLICHE NELLA REGIONE analizza le principali caratteristiche delle categorie economiche delle entrate. In particolare il **Capitolo 8 – Le entrate del Settore Pubblico Allargato** si concentra sui flussi di entrata per macrocategoria economica (corrente, capitale e totale) e per livelli di governo. *Mentre il livello delle entrate è*

superiore a quello del Sud ma inferiore a quello dell'Italia nel suo complesso, l'andamento risulta simile a quello delle aree di riferimento ed è influenzato soprattutto da scelte operate dai Governi nazionali (es. alienazione dei beni patrimoniali dello Stato).

Nel **Capitolo 9 – Le entrate correnti** se ne approfondisce la dinamica, nonché la loro composizione per livelli di governo. *In Sardegna l'analisi delle entrate correnti del Settore Pubblico Allargato per livello di governo evidenzia la prevalenza delle entrate provenienti dalle Amministrazioni Centrali costituite principalmente da quote di compartecipazione ai tributi statali che incidono in misura inferiore, in termini percentuali, rispetto al Sud e alla media italiana. Le Amministrazioni Regionali registrano invece una notevole crescita delle entrate grazie all'introduzione di nuovi tributi regionali quali l'IRAP e l'Addizionale regionale all'Irpef, mentre per le Amministrazioni Locali l'andamento in costante crescita si giustifica con il potenziamento della loro capacità di riscossione e con l'incremento delle entrate relative ai tributi pagati in loco (Rc auto, Addizionale sull'imposta di consumo dell'energia elettrica, ICI, TARSU ecc.). In Sardegna si ha inoltre, per le IPN, una forte concentrazione delle imprese petrolchimiche.*

Il **Capitolo 10 – Le entrate in conto capitale** è dedicato all'andamento di questa categoria di entrate, approfondita anche per livello di governo. *Le entrate in conto capitale evidenziano in Sardegna una prevalenza di quelle provenienti dalle Amministrazioni Centrali, con un livello nettamente inferiore rispetto alle macroaree di riferimento. Si denota, inoltre, un andamento decrescente delle stesse a partire dal 2003, dovuto al rallentamento del processo di dismissione dei beni patrimoniali dello Stato e al passaggio a partire dal 2004, della Cassa Depositi e Prestiti dal settore della PA al settore dell'Extra PA.*

Nel **Capitolo 11 – Il finanziamento degli Enti locali: tributi propri, devoluzioni e trasferimenti** si analizza in particolare il processo di progressivo incremento dell'autonomia finanziaria con anche un *focus* sull'andamento di tributi propri, devoluzioni e trasferimenti. *Dal raffronto tra l'andamento di questi tributi e i trasferimenti statali tra la Sardegna e le aree di riferimento emerge come l'autonomia speciale, con l'attribuzione di quote di gettito statutariamente previste, abbia conferito alla Sardegna una maggiore capacità di riscossione. Tuttavia, l'andamento dei trasferimenti, che dovrebbe risultare decrescente a seguito dell'approvazione del D.lgs.446/1997, risulta in controtendenza denotando di fatto un'elevata dipendenza finanziaria della Regione dallo Stato. Per le Amministrazioni Locali gli effetti del decentramento innescato con la riforma del federalismo fiscale risultano meno rilevanti.*

Con il **Capitolo 12 – Il finanziamento delle Imprese Pubbliche Locali: trasferimenti e vendita di beni e servizi** si approfondisce il livello di

autonomia delle Imprese Pubbliche Locali (IPL) attraverso due specifici *focus* sulla composizione dei trasferimenti e sulla loro evoluzione comparata a quella della vendita di beni e servizi. *Nel 2006 le entrate delle Imprese Pubbliche Locali sono state, in Sardegna, di 355 euro procapite contro i 626 italiani e sono derivate soprattutto da trasferimenti dalla Regione anche se le Vendite di beni e servizi risultano in crescita. Nel Sud e in Italia questa voce di entrata è superiore ai trasferimenti pubblici e nell'aggregato nazionale è addirittura di sette volte superiore ai trasferimenti erogati da Stato, Regioni ed Enti locali.*

La PARTE IV - ALTRE CARATTERISTICHE DI FINANZA PUBBLICA NELLA REGIONE è dedicata ad approfondimenti specifici diversi per ciascuna regione. Si tratta dunque di una sezione della monografia in cui il singolo Nucleo Regionale CPT, autore del volume, ha selezionato e analizzato tematiche ritenute cruciali per il proprio territorio. **Il Capitolo 13 – I tributi devoluti: analisi del caso Sardegna** esamina il sistema contributivo della regione. *Il sistema della Sardegna era basato, sino alle modifiche apportate dalla Legge Finanziaria 2007 dello Stato, su una compartecipazione a misura fissa ad alcune imposte nazionali riscosse sul territorio regionale e su una quota variabile di IVA da contrattarsi annualmente tra Stato e Regione. Tale sistema avrebbe dovuto garantire una crescita del gettito adeguandolo al livello delle spese sostenute ma ciò non è avvenuto: i tributi devoluti risultano infatti pressoché costanti negli ultimi dieci anni. Una recente analisi effettuata dall'attuale governo regionale ha segnalato come, a una crescita del Pil della Regione perfettamente in linea con quello nazionale, non sia corrisposto un incremento delle quote di compartecipazione IRPEF e del gettito IVA. Ciò è stato in parte imputato a una interpretazione restrittiva del termine “riscosso” che ha fatto sì che l'IRPEF pagata da alcune categorie di dipendenti sfuggisse dalla base di calcolo dell'imposta. A seguito di una trattativa con il Governo centrale è stato raggiunto un accordo che ha condotto alla riformulazione dell'articolo 8 dello Statuto sardo, con la L.296/2006, che ha introdotto importanti innovazioni rispetto al precedente sistema di finanziamento.*

In conclusione il volume riporta un'**Appendice metodologica** in cui sono raccolti, in modo sintetico¹ per tutte le singole monografie regionali, alcuni tratti fondamentali della Banca dati CPT. Si approfondisce la natura del dato,

¹ Approfondimenti e dettagli in AA.VV. *Guida ai Conti Pubblici Territoriali – Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale*, UVAL 2007, disponibile su www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt_notemetodologiche.asp

l'universo di riferimento, i livelli di governo considerati, i metodi adottati per la regionalizzazione dei flussi finanziari, gli schemi per la classificazione economica di spese e entrate e per quella settoriale delle sole spese. Viene anche descritto il processo di consolidamento cui sono sottoposti i dati per consentire un'analisi a livello di Pubblica Amministrazione (PA) e di SPA e l'elenco degli enti rilevati dal Nucleo Regionale CPT.

PARTE I - IL QUADRO DI RIFERIMENTO REGIONALE

1. Il contesto socio-economico

La Sardegna ha una densità di popolazione di 69 abitanti per Km², una delle più basse in Italia. Il Pil ha registrato incrementi sempre più importanti dal 1996, mediamente superiori sia a quelli del Sud sia a quelli nazionali. Rispetto a queste aree risulta inoltre molto significativo nella Regione il ruolo della spesa del Settore Pubblico Allargato in rapporto al Pil. Il quadro generale dei principali indicatori socio-economici presenta un posizionamento della Sardegna sfavorevole rispetto alla media delle altre Regioni, sostenuto solamente dalla capacità di attrazione dei consumi turistici.

La Sardegna occupa l'8 per cento della superficie territoriale nazionale e con 1.659.443 residenti² è una delle regioni con minore densità di popolazione (69 abitanti per Km²).

Gli stranieri nel 2006 costituiscono l'1,2 per cento dei residenti e sono in crescita dell'8,4 per cento rispetto all'anno precedente. Le principali comunità provengono da Marocco, Cina e Senegal.

Il 16,9 per cento delle famiglie residenti risulta sotto la linea di povertà relativa³, che rispetto alle altre regioni del Sud rappresenta una situazione migliore, seconda solo a quella dell'Abruzzo, prossima alla media nazionale.

Anche il Prodotto interno lordo evidenzia uno stato di benessere economico superiore a quello del Sud, che rappresenta la macroarea di primo riferimento⁴.

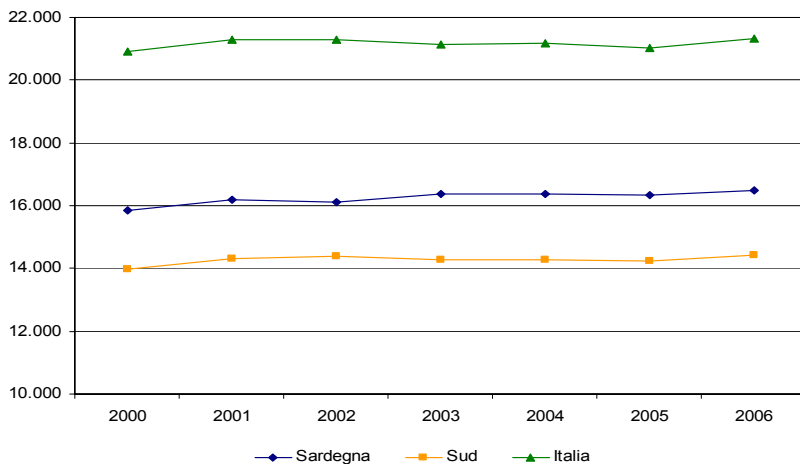
L'incremento del Pil ha registrato differenziali sempre più importanti dal 1996, e l'incremento medio annuo è stato superiore sia a quello del Sud sia a quello nazionale (cfr. Figura 1.1).

²Fonte Istat: popolazione residente al gennaio 2007.

³ La povertà relativa si riferisce al valore di spesa media mensile per consumi. Al 2006 la soglia di povertà per una famiglia di due componenti è risultata pari a 970,34 euro mensili. Al di sotto di tale valore una famiglia viene definita povera in termini relativi.

⁴ L'utilizzo del Pil a valori concatenati a prezzi costanti 2000, pur non garantendo l'additività territoriale e dunque la comparazione tra aree, consente comunque una prima analisi economica in serie storica che deve essere poi approfondita con la costruzione di opportuni numeri indici. Per dettagli cfr. Appendice metodologica, Paragrafo a.8.

FIGURA 1.1 - PIL PROCAPITE (euro, valori concatenati a prezzi costanti 2000)

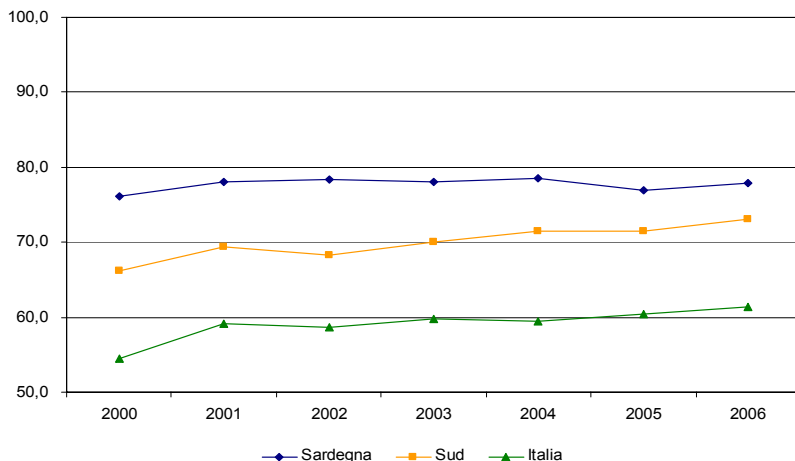


Nota: Dettagli sull'utilizzo del metodo Istat degli indici a catena sono disponibili nell'Appendice metodologica, Paragrafo a.8.

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Analizzando, però, il rapporto tra la spesa del Settore Pubblico Allargato (SPA), al netto delle partite finanziarie, e il Pil emerge come la prima abbia un impatto molto più forte sull'economia della Regione (in media il 77,7 per cento) di quello registrato nel Sud e in Italia e denota quanto l'economia sia eccessivamente squilibrata, ovvero troppo dipendente dalla spesa pubblica (cfr. Figura 1.2).

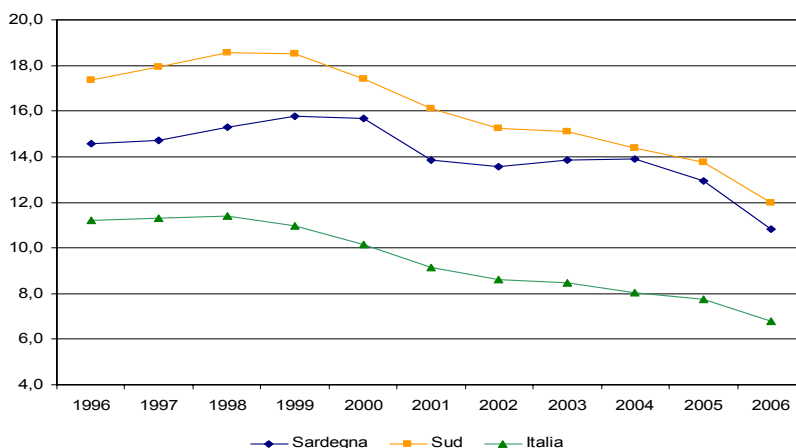
FIGURA 1.2 - SPA - SPESA TOTALE SU PIL (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali e Istat

Analizzando altri indicatori economici significativi per qualificare la situazione della Sardegna si può osservare come l'andamento del tasso di disoccupazione⁵ non abbia seguito le stesse dinamiche favorevoli delle altre macroaree.

FIGURA 1.3 - TASSO DI DISOCCUPAZIONE (valori percentuali)



Fonte: Banca dati indicatori regionali per le politiche di sviluppo, Istat-DPS, gennaio 2008

Come evidenzia la Figura 1.3, dopo il 1998 il tasso di disoccupazione è aumentato mentre era in diminuzione nelle aree di riferimento. Ciò ha comportato un allineamento con il tasso registrato nel Sud e un importante scostamento rispetto alla media nazionale. Seppure significativi decrementi si siano verificati nel 2001 e fra il 2004 e il 2006, questi non sono stati sufficienti a colmare il divario.

La lettura di alcuni indicatori dell'economia e del benessere sociale, definiti quali variabili di rottura del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006⁶, presenta anch'esso un posizionamento sfavorevole della Sardegna rispetto alle altre Regioni.

La capacità di esportare, che ha registrato un forte incremento, è influenzata dalla presenza di una delle più importanti industrie del settore petrolifero. Questo settore equivale a circa il 72 per cento delle esportazioni totali⁷.

⁵ Persone in cerca di occupazione in età 15 anni e oltre sulle forze di lavoro nella corrispondente classe di età.

⁶ Si tratta di un set di indicatori selezionati nell'ambito del QCS e costantemente aggiornati nella Banca dati Istat-DPS. I valori riportati nelle tavole si riferiscono al gennaio 2008.

⁷ Tale stima è ripresa dal 14° Rapporto CRENoS sull'Economia della Sardegna.

TAVOLA 1.1 - CAPACITÀ DI ESPORTARE (valori percentuali)

Esportazioni di merci in percentuale del Pil						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Sardegna	9,4	8,3	7,6	8,4	9,3	12,1
Sud	10,7	10,8	10,2	9,4	9,7	9,9
Italia	21,9	21,9	20,8	19,8	20,5	21,0

Fonte: Banca dati indicatori regionali per le politiche di sviluppo, Istat-DPS, gennaio 2008

Malgrado tale crescita, peggiora il grado di indipendenza economica (importazioni nette in percentuale del Pil). Ciò denota dunque una elevata difficoltà delle imprese regionali a operare attivamente nel mercato.

TAVOLA 1.2 - GRADO DI INDIPENDENZA ECONOMICA (valori percentuali)

Importazioni nette in percentuale del Pil						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Sardegna	20,7	17,7	20,3	19,9	21,7	19,9
Sud	19,5	18,3	16,9	19,3	19,2	20,3
Italia	0,5	0,0	0,2	0,5	0,4	1,1

Fonte: Banca dati indicatori regionali per le politiche di sviluppo, Istat-DPS, gennaio 2008

Com'è noto la Sardegna è una regione con una tradizionale vocazione turistica e in parte la minore capacità di esportazione è mitigata da questo tipo di domanda di mercato.

La variabile che misura la capacità di attrazione dei consumi turistici presenta valori superiori a quanto registrato quale media nazionale e quasi doppi rispetto al Sud.

TAVOLA 1.3 - CAPACITÀ DI ATTRAZIONE DEI CONSUMI TURISTICI (valori percentuali)

Giornate di presenza italiane e straniere negli esercizi ricettivi per abitante						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Sardegna	5,8	6,2	6,3	6,3	6,3	6,2
Sud	3,2	3,3	3,3	3,4	3,4	3,4
Italia	6,0	6,1	6,0	6,0	5,9	6,1

Fonte: Banca dati indicatori regionali per le politiche di sviluppo, Istat-DPS, gennaio 2008

Le analisi di settore individuano inoltre diverse opportunità correlate ai fattori critici di successo del settore turistico quali la vocazionalità turistica, la presenza di siti archeologici e di bellezze naturalistiche ecc. Non sempre, però, le opportunità presenti nel territorio si traducono in vantaggi competitivi.

Rispetto al passato si presentano, peraltro, nuove problematiche connesse allo sviluppo socio-economico del territorio, legate al processo di globalizzazione dei mercati che inasprisce la concorrenza, penalizzando maggiormente le economie meno competitive.

La direzione degli investimenti dei sistemi più competitivi e la loro tipologia viene orientata verso l'aspetto immateriale legato alla creatività delle persone: nella ricerca, nella progettazione, nella comprensione dello sviluppo dello scenario. E in un'economia che ha il suo fulcro nel sapere, la continua creazione di conoscenza e di competenze tende a configurarsi come il fattore competitivo più rilevante.

Per fronteggiare questo nuovo contesto è di primaria importanza dotarsi di forza lavoro istruita, di investimenti in nuove tecnologie e di investimenti legati alla creazione e alla diffusione del sapere.

Rispetto a queste istanze la Sardegna si colloca come ultima Regione italiana per scolarizzazione superiore e ha un tasso di laureati in materie scientifiche e tecnologiche fra i più bassi, anche al di sotto della media del Sud⁸.

Possono però essere individuate alcune strategie su cui attualmente la Sardegna sta puntando al fine di creare le condizioni per superare gli ostacoli allo sviluppo socio-economico:

- per il potenziamento dell'arte e della cultura quali vettori del rapporto di scambio e di comunicazione con la comunità nazionale e internazionale, sono state poste in essere diverse iniziative, quali la redazione di un piano di razionalizzazione e sviluppo dei musei e il collegamento in rete delle biblioteche regionali con possibilità di visualizzazione nel portale dei documenti custoditi;
- nell'ambito dell'istruzione si segnalano: l'avvio del programma *Sardegna Speaks English* con 20 milioni di euro stanziati per favorire l'apprendimento, a tutti i livelli, della lingua inglese; la progettazione del primo *campus* universitario nell'ambito del protocollo d'intesa tra Regione e Comune di Cagliari; l'avvio del programma *Master&Back* per l'erogazione di finanziamenti a fondo perduto per percorsi di alta formazione, tirocini e *stage* a favore di laureati sardi all'interno di Università e strutture internazionali, al fine di favorire il loro successivo rientro in Sardegna apportando i benefici della conoscenza acquisita;
- nel campo della ricerca sono realizzati interventi mirati a un rilancio del settore quali: la ridefinizione della missione

⁸ Cfr. Banca dati indicatori regionali per le politiche di sviluppo, Istat-DPS, gennaio 2008.

strategica del Consorzio Ventuno al fine di potenziare la specializzazione nella ricerca, nell'informatica, nelle telecomunicazioni, nelle biotecnologie e nelle energie rinnovabili; la sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro "Ricerca scientifica e innovazione tecnologica", le cui azioni più significative sono articolate nelle filiere della biomedicina e delle tecnologie per la salute, della biodiversità animale e marina e nelle produzioni agroindustriali di qualità.

2. La programmazione dello sviluppo regionale: obiettivi e strumenti

Sulla falsariga di quanto enunciato nel Documento Strategico Regionale (DSR), il Governo Regionale ha individuato, tra gli altri, tre strumenti di governance necessari per l'attuazione della strategia di sviluppo in Sardegna, da perseguire nel prossimo periodo di programmazione: la riforma della programmazione, la riforma dell'apparato amministrativo regionale e la riforma delle agenzie regionali. Con la L.R.11/2006, la Regione Sardegna ha dato impulso al primo dei tre strumenti, innovando profondamente il ciclo della programmazione con l'introduzione del Piano Regionale di Sviluppo, che pone le basi per la formulazione del bilancio regionale, determinando obiettivi generali (strategie) e specifici (funzioni obiettivo), che la Regione intende raggiungere per lo sviluppo economico e sociale. Sul versante della riforma dell'apparato amministrativo, è in corso l'approvazione di un disegno di legge che ridefinisce la struttura organizzativa dell'Amministrazione Regionale. Infine, sono state approvate le leggi di riforma degli enti strumentali della Regione, in parte soppressi e accorpati e in parte trasformati in Agenzie.

Con l'approvazione del Regolamento Generale CE n.1083/2006 sulla politica di coesione comunitaria per il periodo 2007-2013 è stato definito il quadro di riferimento per i processi di programmazione per lo stesso arco di tempo. Tale processo favorisce un raccordo organico della politica di coesione con le strategie nazionali degli Stati membri che è sfociato, a seguito dell'adozione degli orientamenti strategici da parte del Consiglio Europeo, nella redazione di un Quadro Strategico Nazionale (QSN) da parte di ciascuno Stato Membro. Il QSN delinea la strategia di sviluppo nazionale e costituisce la base di riferimento per la predisposizione dei Programmi Operativi⁹.

Alla luce degli orientamenti strategici comunitari, del Documento Strategico Preliminare Nazionale prima, del Quadro Strategico Nazionale successivamente e del DPEF regionale per gli anni 2006-2008, la Sardegna ha predisposto - come tutte le Regioni - un proprio Documento Strategico Regionale (DSR) per il periodo 2007-2013. Tale documento individua gli obiettivi, le strategie e le priorità politiche di sviluppo per il prossimo periodo di programmazione e costituisce il quadro strategico di riferimento per la definizione dei programmi comunitari e di quelli finanziati da risorse aggiuntive nazionali.

⁹ Il processo per la predisposizione del QSN ha visto una prima fase, conclusasi nel 2005, in cui il complesso delle Amministrazioni Centrali ha predisposto il Documento Strategico Preliminare Nazionale (DSPN). Nel caso del Mezzogiorno, le Regioni hanno anche collaborato tra loro e con il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo a un documento comune denominato Linee per un nuovo Programma Mezzogiorno (DSM).

Nel panorama della programmazione regionale, il DSR riveste un importante ruolo non solo come documento di organizzazione delle strategie e della spesa regionale nell'ambito della politica comunitaria di coesione per il periodo 2007-2013, ma anche come punto di riferimento per l'impostazione del Piano Regionale di Sviluppo (PRS), di cui si dirà tra breve.

Il DSR ha individuato, tra gli altri, i seguenti strumenti di *governance* necessari per l'attuazione della strategia di sviluppo da attuare nel prossimo periodo di programmazione:

- la riforma della programmazione;
- la riforma dell'apparato amministrativo regionale e il decentramento territoriale¹⁰ delle competenze;
- la riforma delle agenzie regionali.

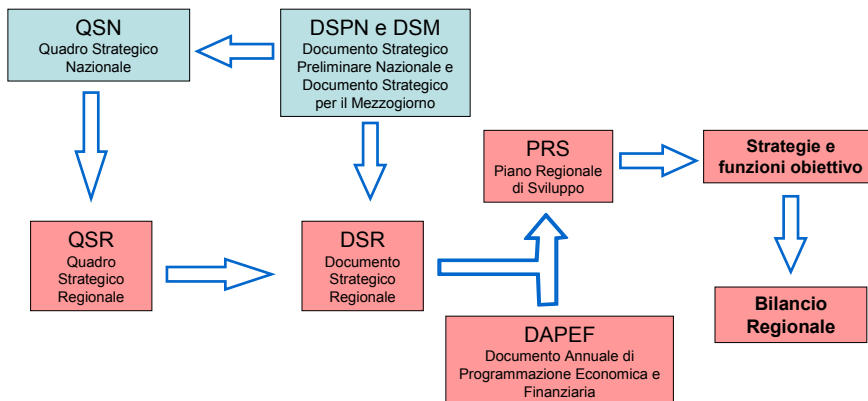
In linea con il primo dei tre strumenti sopra elencati, il Consiglio regionale della Sardegna ha approvato la L.R.11/2006 recante norme in materia di programmazione, bilancio e contabilità che, tra l'altro, riforma la programmazione regionale. Il documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF), strumento che, fino a tale momento, definiva le linee guida per orientare lo sviluppo economico, gli obiettivi e le azioni di intervento, viene sostituito dal Programma Regionale di Sviluppo (PRS), documento di programmazione di durata quinquennale. Quest'ultimo, ai sensi dell'art. 2, comma 3 della citata L.R.11/2006, viene approvato dalla Giunta regionale all'inizio di ogni legislatura in sintonia con il programma della coalizione di governo e contiene:

- l'analisi degli aspetti strutturali e degli andamenti economici del sistema regionale;
- il rapporto sullo stato di attuazione del Programma Regionale di Sviluppo vigente;
- specifici piani di intervento finalizzati al contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale nel territorio regionale.

Il PRS, determinando gli obiettivi generali (strategie) e specifici (funzioni obiettivo) che la Regione intende perseguire per lo sviluppo economico e sociale, definisce la struttura del bilancio regionale. Il Piano Regionale di Sviluppo viene aggiornato annualmente dal Documento Annuale di Programmazione Economica e Finanziaria (DAPEF). Le strategie e le politiche del PRS hanno uno stretto legame con i documenti di programmazione nazionali e comunitari (cfr. Figura 2.1).

¹⁰ Per il decentramento amministrativo e territoriale si rimanda al paragrafo successivo.

FIGURA 2.1 - SARDEGNA - CICLO DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE 2007-2013



Fonte: Elaborazione Nucleo Regionale CPT

La riforma dell'apparato amministrativo, secondo strumento di *governance* individuato dal DSR 2007-2013, ha come obiettivo quello di ridefinire la struttura organizzativa della Regione, adeguandola alle modifiche istituzionali varate a livello nazionale, con l'obiettivo di renderla più flessibile. A tal fine è stato recentemente approvato un disegno di legge che modifica l'attuale organizzazione secondo i principi enunciati.

Infine, la riforma delle agenzie regionali, terzo strumento di *governance*, ha comportato la drastica riduzione degli enti e la razionalizzazione delle competenze a essi attribuite.

In particolare, sono state istituite due agenzie agricole, una con funzioni di ricerca e sviluppo (AGRIS) e l'altra con funzioni di assistenza tecnica (LAORE), in luogo dei precedenti otto enti strumentali della Regione¹¹. È stata istituita l'ARGEA, in linea con le direttive comunitarie, organismo pagatore unico erogatore di tutti gli aiuti e contributi destinati all'agricoltura che rientrano nei circuiti del Fondo Europeo per l'Agricoltura (FEOGA). Sono stati inoltre sciolti gli enti turistici, l'Ente Sardo Industrie Turistiche (ESIT), gli Enti Provinciali per il Turismo e le Aziende Autonome di Soggiorno, e le competenze e il relativo personale sono transitati rispettivamente alla Regione, alle Province e ai Comuni. L'Istituto Sardo per l'Organizzazione del Lavoro Artigiano (ISOLA), ente di promozione

¹¹ Si tratta in particolare di: Ente Regionale di Sviluppo e Assistenza Tecnica in Agricoltura (ERSAT), Consorzio Interprovinciale per la Frutticoltura di Cagliari, Nuoro e Oristano, Consorzio Provinciale per la Frutticoltura di Sassari, Istituto di Incremento Ippico (III), Centro Regionale Agrario Sperimentale (CRAS), Istituto Zootecnico e Caseario (IZCS), Stazione Sperimentale del Sughero (SSS) e CIFDA (Consorzio Interregionale per la Formazione dei Divulgatori Agricoli fra le Regioni Sicilia e Sardegna).

turistica, è stato posto in liquidazione ed è stata istituita l'agenzia Sardegna Promozione, soggetto responsabile di coordinare, razionalizzare e gestire le attività di promozione economica e di sostegno della capacità di esportazione e penetrazione dei prodotti sardi nei mercati. Nel settore idrico è stato soppresso l'ESAF ed è stata istituita, in armonia con la normativa nazionale e comunitaria, la società ABBANOVA SpA unico gestore delle risorse idriche, che esercita le funzioni svolte in precedenza da Comuni e altre società di gestione. I vecchi Istituti Autonomi delle Case Popolari (IACP) sono stati accorpati e trasformati in un unico ente: l'Agenzia Regionale per l'Edilizia Abitativa (AREA).

Con la Legge Finanziaria regionale per l'anno 2008 è stato dato avvio al riordino delle funzioni in materia di aree industriali, che ha come obiettivo la riorganizzazione dei consorzi industriali i cui bilanci hanno presentato, negli ultimi esercizi, ingenti perdite denotando prospettive alquanto deboli per la tenuta del sistema consortile.

Infine, è stato approvato il disegno di legge per la riforma dei Consorzi di Bonifica, che disciplina l'attività di tali enti nel quadro della legislazione e della programmazione regionale, in armonia con le disposizioni dell'Unione Europea e con le azioni svolte a livello nazionale. In esso sono contenuti i seguenti obiettivi:

- ridefinizione delle funzioni attribuite ai Consorzi;
- separazione della gestione delle risorse idriche a esclusivo scopo irriguo dalle funzioni inerenti la difesa del suolo e l'assetto idrogeologico, alla luce della riforma del sistema della gestione delle acque;
- ridelimitazione territoriale dei comprensori di bonifica;
- risanamento finanziario e contenimento degli oneri consortili a carico delle aziende agricole.

La Banca dati CPT riveste un'estrema importanza per la valutazione degli effetti delle riforme. Essendo, infatti, la ripartizione della spesa per settori perfettamente adattabile alle strategie individuate nel Piano Regionale di Sviluppo, sono possibili analisi tra cui la valutazione dell'andamento della spesa nell'ultimo decennio da associarsi alle politiche che in tale periodo hanno guidato i diversi settori, dalla riforma del servizio idrico integrato, alla riorganizzazione degli enti strumentali. Sarà interessante misurare, nei prossimi anni, gli effetti e il livello di attuazione del processo di riorganizzazione avviato con il PRS. Allo stesso modo è possibile analizzare l'andamento delle diverse voci economiche: spese di personale, trasferimenti, investimenti in immobilizzazioni, *trend* della spesa corrente e in conto capitale. Tali elementi consentono di integrare le analisi di contesto e di arricchire le valutazioni economiche riferite al territorio regionale.

3. Aspetti normativi di finanza pubblica

La Regione Sardegna ha dato impulso all'attuazione del decentramento amministrativo con l'approvazione della L.R.9/2006 che definisce funzioni e compiti degli Enti locali. Con la Legge Finanziaria regionale per l'anno 2007 è stata disposta l'attuazione della riforma dell'ordinamento delle autonomie locali e della normativa che regola i rapporti finanziari tra Regioni, Province e Comuni. Attualmente il finanziamento degli Enti locali è attuato attraverso fondi deputati a finalità specifiche; tuttavia, nelle more dell'attuazione della riforma prevista dalla Finanziaria 2007, le risorse in essi contenute confluiscono in un Fondo unico.

La Regione Sardegna ha posto in essere tutte le azioni finalizzate alla realizzazione del decentramento amministrativo in seguito all'approvazione del D.lgs.234/2001, norma di attuazione dello Statuto con cui la Regione ha recepito il D.lgs.112/1998.

Il processo di decentramento vede l'Amministrazione Regionale come primo attore dell'attività di programmazione, pianificazione e indirizzo del territorio. Contemporaneamente, sono state attivate tutte le iniziative legislative e procedurali finalizzate all'effettivo decentramento e all'acquisizione delle risorse statali da destinare agli Enti locali per l'esercizio delle funzioni a essi conferite. Alcune funzioni sono state attribuite *ex novo* dall'Amministrazione Statale alla Regione e agli Enti locali, altre erano già esercitate dalla Regione e sono state trasferite agli Enti locali in attuazione del principio di sussidiarietà.

Il decentramento territoriale delle competenze è stato in parte attuato con la L.R.9/2006 che trasferisce funzioni agli Enti locali, in coerenza con i principi dettati dagli articoli 118 e 119 della Costituzione e della Legge Costituzionale 3/2001 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). I rapporti con gli Enti locali sono regolamentati, in via generale, dal Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (D.lgs.267/2000) che, all'articolo 5, stabilisce che:

- la Regione indica gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale e, sulla base di tali obiettivi, ripartisce le risorse destinate al programma di finanziamento degli Enti locali;
- i Comuni e le Province concorrono alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e nei programmi dello Stato e delle Regioni e provvedono, per quanto di competenza, alla loro specifica attuazione;

- sono le Leggi Regionali a stabilire le forme e i modi di partecipazione degli Enti locali alla formazione dei Piani, dei Programmi regionali e di altri provvedimenti della Regione.

In particolare, nella Regione Sardegna i rapporti con gli Enti locali e il loro finanziamento, sono regolati dalle seguenti leggi:

- la L.R.25/1993 che, in ottemperanza alle disposizioni contenute nella L.142/1998 sull'ordinamento delle Autonomie Locali, istituisce specifici fondi per il trasferimento di risorse finanziarie al sistema delle Autonomie Locali;
- la L.R.19/1997 che prevede l'erogazione di contributi per l'incentivazione della produttività, la qualificazione e la formazione del personale degli Enti locali;
- la L.R.37/1998 che prevede finanziamenti a favore degli Enti locali per interventi finalizzati all'occupazione;
- la L.R.4/2006, che istituisce il Fondo Regionale per lo Sviluppo e la Coesione Territoriale.

I principali fondi deputati al finanziamento degli Enti locali ai sensi delle norme sopra citate sono:

- il Fondo per il funzionamento degli enti, per l'espletamento delle funzioni di competenza e la riqualificazione dei servizi;
- il Fondo per gli investimenti;
- il Fondo per le spese correnti relative ai servizi socio-assistenziali, al diritto allo studio e allo sviluppo dello sport;
- il Fondo per le politiche attive del lavoro.

Con la Legge Finanziaria regionale per l'anno 2007, è stata disposta l'attuazione della riforma dell'ordinamento delle Autonomie Locali e della normativa che regola il vigente regime dei rapporti finanziari tra Regioni, Province e Comuni attraverso l'attribuzione di una quota della compartecipazione ai tributi erariali in sostituzione dei trasferimenti finanziari delle Autonomie Locali, fatta eccezione per quelli finalizzati alla perequazione dei programmi regionali di sviluppo economico e sociale. Nelle more di tale riforma i fondi precedentemente citati confluiscono in un Fondo unico.

PARTE II - LA SPESA PUBBLICA NELLA REGIONE

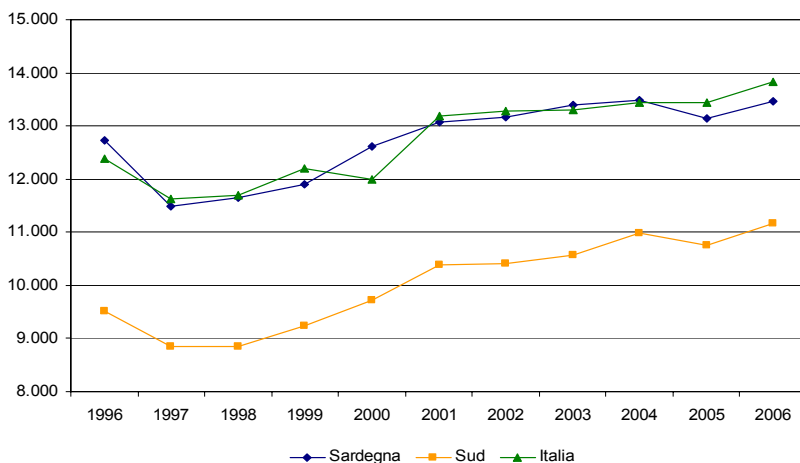
4. La spesa totale del Settore Pubblico Allargato

Complessivamente la distribuzione della spesa del Settore Pubblico Allargato in Sardegna evidenzia come le politiche di sviluppo che si sono susseguite nell'ultimo decennio abbiano dirottato risorse soprattutto nel macrosettore Attività produttive e opere pubbliche. Si osserva inoltre, nel macrosettore Ambiente, una spesa delle Amministrazioni Regionali, cui sono ancora attribuibili sul territorio la maggior parte delle funzioni, superiore rispetto a quella sostenuta dalle Amministrazioni Locali e dalle IPL. Con riguardo al decentramento delle funzioni, l'analisi dei macrosettori Acqua, Mobilità e Ambiente denota una certa lentezza nell'attuazione delle riforme previste e un ruolo di amministrazione attiva ancora fortemente regionale.

L'andamento della spesa del Settore Pubblico Allargato (SPA) in Sardegna segue un percorso identico a quello del Sud ma a un livello nettamente superiore: lo scostamento medio rispetto alla macroarea, riferito al periodo 1996-2006, è pari al 26,9 per cento.

Il livello di spesa della Sardegna risulta praticamente collimante a quello della media italiana sino al 2004; dopo tale anno la spesa regionale tende a decrescere (cfr. Figura 4.1).

FIGURA 4.1 - SPA - SPESA TOTALE PROCAPITE (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'incremento di spesa verificatosi in Sardegna tra il 1999 e il 2001, pari a 1.168 euro procapite, è ascrivibile per 398 euro alle Amministrazioni Centrali, per oltre 230 euro alle Amministrazioni Regionali e per 509 euro alle Imprese Pubbliche Nazionali (IPN).

Con riferimento alla spesa delle Amministrazioni Regionali, l'incremento riguarda per il 93 per cento il macrosettore della Sanità ed è addebitabile alle spese delle ASL.

Per quanto riguarda invece la spesa delle IPN, questa è imputabile per il 76 per cento al settore industriale.

4.1 La spesa totale per macrosettori di intervento

Il macrosettore che impegna la più rilevante quota di spesa del SPA in Sardegna è quello delle Politiche sociali, seguito da Attività produttive e opere pubbliche e da Sanità.

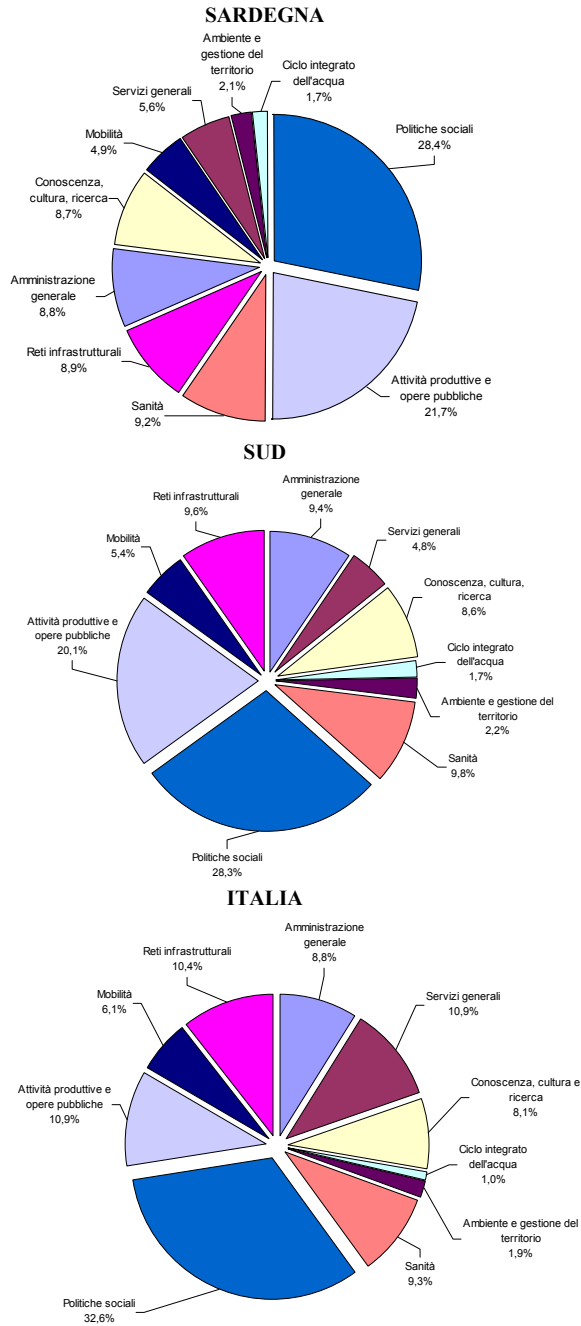
Dal raffronto con le macroaree si rileva come la ripartizione settoriale della spesa sia abbastanza simile, fatta eccezione per il peso che riveste, in Sardegna, la porzione destinata al finanziamento del settore Attività produttive e opere pubbliche (cfr. Figura 4.2).

Tale peso rappresenta una costante nell'analisi della spesa della Sardegna a tutti i livelli. Si cita a titolo esemplificativo quanto verrà ripreso nei paragrafi successivi.

All'interno delle IPN la spesa per Attività produttive e opere pubbliche rappresenta il 53,3 per cento, all'interno delle IPL il 67,9 per cento.

Nei prossimi paragrafi si analizzeranno le ragioni di tale incidenza.

FIGURA 4.2 - SPA - SPESA PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)



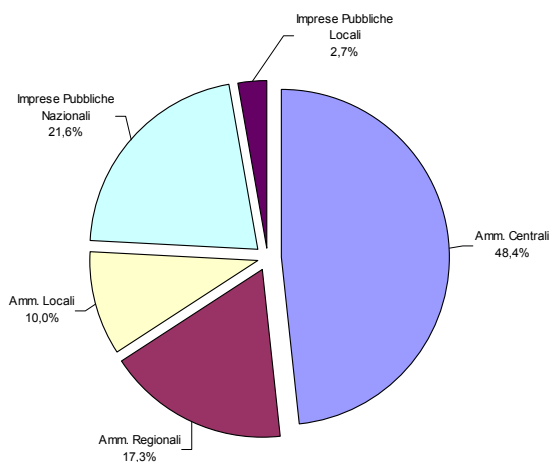
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

4.2 *La spesa totale per livelli di governo*

L'analisi della spesa regionale per livelli di governo consente di misurare il ruolo che ciascuno di essi riveste nella regione e di focalizzare l'attenzione sul tipo di politica condotta dagli operatori economici nell'ultimo decennio (cfr. Figura 4.3).

In Sardegna, come nel resto del Paese, il livello di governo che influisce maggiormente sulla spesa totale è quello delle Amministrazioni Centrali, che incide per 48,4 per cento, seguito dalle IPN (21,6 per cento) e dalle Amministrazioni Regionali (17,3 per cento).

FIGURA 4.3 - SARDEGNA - SPA - SPESA PER LIVELLI DI GOVERNO (valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Da un raffronto del dato con quello riferito alla macroarea di appartenenza e all'Italia (cfr. Tavola 4.1), emerge come il peso rivestito dalle Amministrazioni Regionali e dalle Imprese Pubbliche Nazionali sia in Sardegna maggiormente rilevante.

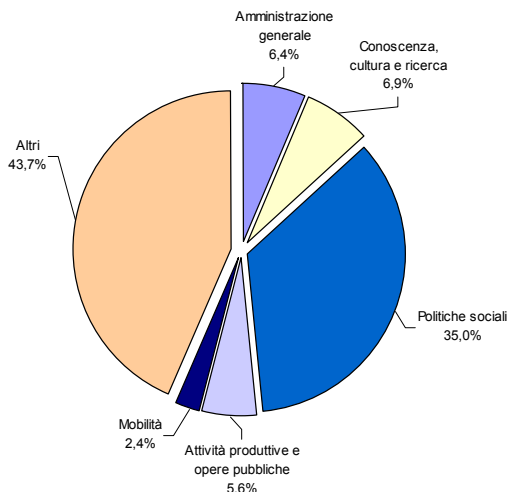
TAVOLA 4.1 - SPA - SPESA PER LIVELLI DI GOVERNO (valori percentuali, media 1996-2006)

	Sardegna	Sud	Italia
Amministrazioni Centrali	48,4	55,2	57,3
Amministrazioni Regionali	17,3	15,7	12,4
Amministrazioni Locali	10,0	9,9	9,4
Imprese Pubbliche Nazionali	21,6	16,6	16,7
Imprese Pubbliche Locali	2,7	2,7	4,3

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Le Amministrazioni Centrali (cfr. Figura 4.4), in Sardegna, investono risorse soprattutto nelle Politiche sociali. Ciò è in linea con quanto avviene nelle altre macroaree.

FIGURA 4.4 - SARDEGNA - AMMINISTRAZIONI CENTRALI - SPESA PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)

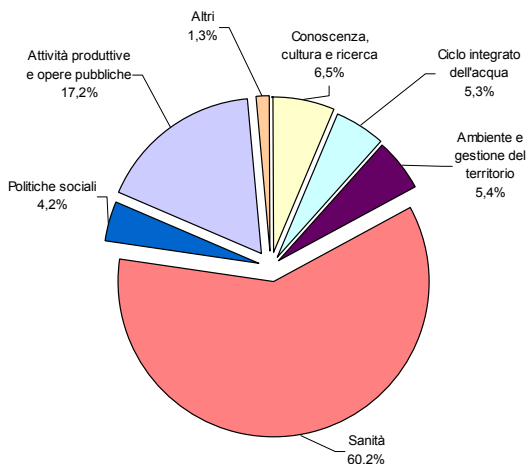


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Nel macrosettore Conoscenza, cultura e ricerca, dove il maggior peso è rivestito dalla spesa per Istruzione, le Amministrazioni Centrali in Sardegna investono il 6,9 per cento delle risorse, in linea con le altre Regioni del Sud.

Nelle Amministrazioni Regionali il macrosettore in cui si concentra la più rilevante quota di spesa è quello della Sanità (cfr. Figura 4.5).

FIGURA 4.5 - SARDEGNA - AMMINISTRAZIONI REGIONALI - SPESA PER MACROSETTORI
(valori percentuali, media 1996-2006)



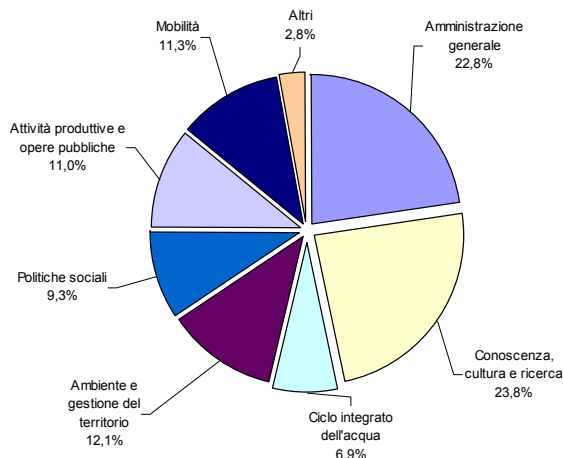
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Si ricorda che, sino all'approvazione della Finanziaria statale 2007, la spesa sanitaria è stata finanziata dalla Regione con le seguenti fonti di entrata:

- gettiti dell'IRAP;
- gettiti dell'Addizionale IRPEF;
- entrate proprie delle ASL;
- contribuzione regionale stabilita, ai sensi delle Leggi 549/95 e 662/96, pari al 29 per cento;
- trasferimenti del Fondo Sanitario Nazionale.

In linea con quanto avviene nelle altre macroaree, la quota maggiore di spesa delle Amministrazioni Locali sarde è destinata al finanziamento dei macrosettori Conoscenza e Amministrazione generale (cfr. Figura 4.6).

FIGURA 4.6- SARDEGNA - AMMINISTRAZIONI LOCALI - SPESA PER MACROSETTORI
(valori percentuali, media 1996-2006)

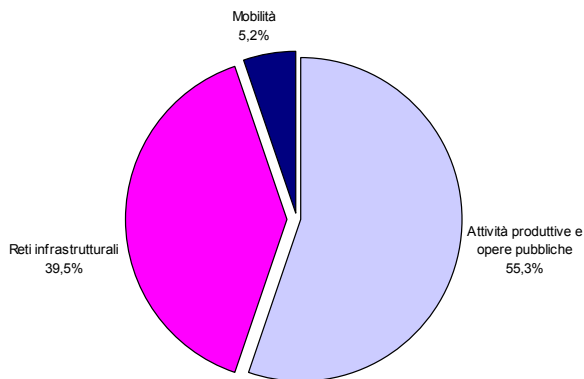


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Il peso della spesa per Ambiente e gestione del territorio, pari al 12,1 per cento del totale nella media del periodo, risulta sostanzialmente simile a quello della macroarea di riferimento e dell'Italia. La quota della spesa per Politiche sociali sostenuta dalle Amministrazioni Locali è invece lievemente più alta in Sardegna (9,3 per cento) rispetto a quella dell'Italia (7 per cento) e del Sud (5,7 per cento).

È importante sottolineare come la spesa sostenuta dalle Amministrazioni Locali nel settore idrico sia più alta in Sardegna che nelle altre macroaree (6,9 per cento contro 4,9 per cento del Sud e 3,9 per cento dell'Italia). Ciò è in parte ascrivibile alla mancata attuazione della riforma del sistema idrico integrato la cui realizzazione ha avuto luogo solo a partire dal 2006. La spesa delle IPN in Sardegna, così come nelle altre Regioni, è interamente destinata alla realizzazione di Reti infrastrutturali, Attività produttive e opere pubbliche, Mobilità, in linea con la natura stessa delle Imprese Pubbliche Nazionali (cfr. Figura 4.7).

FIGURA 4.7 - SARDEGNA - IMPRESE PUBBLICHE NAZIONALI - SPESA PER MACROSETTORI
(valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Oltre la metà della spesa sostenuta dalle IPN in Sardegna è concentrata nel macrosettore Attività produttive e opere pubbliche. Il rapporto si inverte nelle macroaree, dove il macrosettore con la maggiore spesa è invece quello delle Reti infrastrutturali. Si evidenzia inoltre che il macrosettore Mobilità ha un peso del 14,1 per cento nella media italiana e del 10,9 per cento nel Sud, e appena del 5,2 per cento in Sardegna (cfr. Tavola 4.2). Il fenomeno può essere in parte spiegato con l'insularità: in Sardegna non si investe in autostrade e in altri collegamenti.

TAVOLA 4.2 - SPA - QUOTA DELLA SPESA DELLE IMPRESE PUBBLICHE NAZIONALI (valori percentuali, media 1996-2006)

	Sardegna	Sud	Italia
Reti infrastrutturali	39,4	57,1	54,4
Mobilità	5,2	10,9	14,1
Attività produttive e opere pubbliche	55,3	31,9	31,5

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

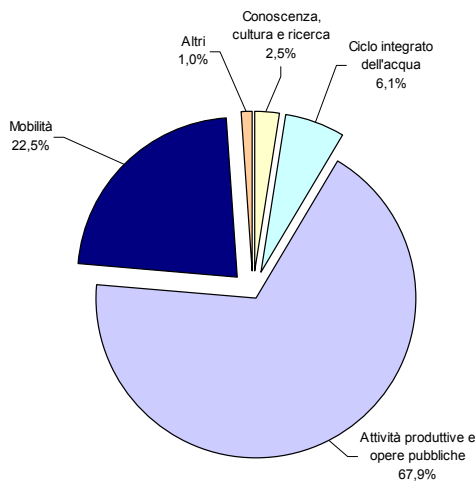
Per quanto riguarda le IPL, la mancata o ritardata riorganizzazione degli enti strumentali aventi il peso più rilevante nel panorama regionale (l'Ente Foreste e l'Ente Sardo Acquedotti e Fognature) ha generato una distribuzione della spesa delle IPL in Sardegna assai squilibrata a favore del macrosettore Attività produttive e opere pubbliche (cfr. Figura 4.8).

Il fenomeno è amplificato dalla sussistenza all'interno delle IPL delle società minerarie facenti capo all'EMSA (Ente Minerario Sardo) posto in liquidazione nel 1999, che controllava una serie di imprese

(PROGEMISA, IGEA, CARBOSULCIS) sopravvissute allo scioglimento dell'Ente. Tali imprese continuano a operare nel settore realizzando ingenti investimenti per le bonifiche dei siti minerari, anche grazie all'utilizzo di lavoratori socialmente utili, oltre che di molti dipendenti delle ex consolidate EMSA. Questa rete di imprese costituisce un importante ammortizzatore sociale per la zona del Sulcis Iglesiente, che, con il coordinamento del "Parco geominerario, storico e ambientale", si sta avviando alla riconversione degli ex siti minerari.

Altra spesa che incide sul macrosettore delle Attività produttive e opere pubbliche è, infine, quella sostenuta dai Consorzi Industriali: i cosiddetti ZIR (Zone di Interesse Regionale) e ASI (Aree di Sviluppo Industriale), ora in corso di riorganizzazione (cfr. Capitolo 2), utilizzati come motori di sviluppo negli anni Sessanta e Settanta a seguito dell'istituzione delle aree industriali destinate a ospitare i grandi impianti produttivi e tuttora operanti soprattutto nel settore delle infrastrutture industriali.

FIGURA 4.8 - SARDEGNA - IMPRESE PUBBLICHE LOCALI - SPESA PER MACROSETTORI
(valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Nell'ambito delle Imprese Pubbliche Locali si rileva, come già detto, l'assenza di spesa per Ambiente e gestione del territorio, poiché l'esercizio della maggior parte delle funzioni attribuibili a questo macrosettore è in capo all'Ente Foreste della Sardegna, ente strumentale della Regione (i cui flussi sono interamente attribuiti al macrosettore Ambiente delle Amministrazioni Regionali) e i servizi locali ambientali sono ancora poco sviluppati.

Si sottolinea inoltre che in molte Regioni l'applicazione della Legge Galli 36/1994 e la conseguente attuazione del servizio idrico integrato ha favorito la privatizzazione degli enti idrici e il conseguente passaggio della gestione delle risorse idriche dagli enti strumentali alle IPL. Ciò non è avvenuto in Sardegna, dove il processo descritto, come già detto, è iniziato soltanto nel 2006. La spesa delle IPL destinata al settore idrico è quindi nettamente inferiore rispetto a quella delle macroaree. La Tavola 4.3 consente una lettura dei dati riferiti ai fenomeni appena descritti.

TAVOLA 4.3 - IMPRESE PUBBLICHE LOCALI - SPESA PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)

	Sardegna	Sud	Italia
Attività produttive e opere pubbliche	67,9	32,0	19,2
Mobilità	22,5	31,8	24,3
Conoscenza, cultura e ricerca	2,5	2,8	2,0
Ciclo integrato dell'acqua	6,1	15,2	11,0
Reti infrastrutturali	0,0	2,5	26,5
Ambiente e gestione del territorio	0,8	14,8	12,9
Altri settori	0,2	1,0	4,1

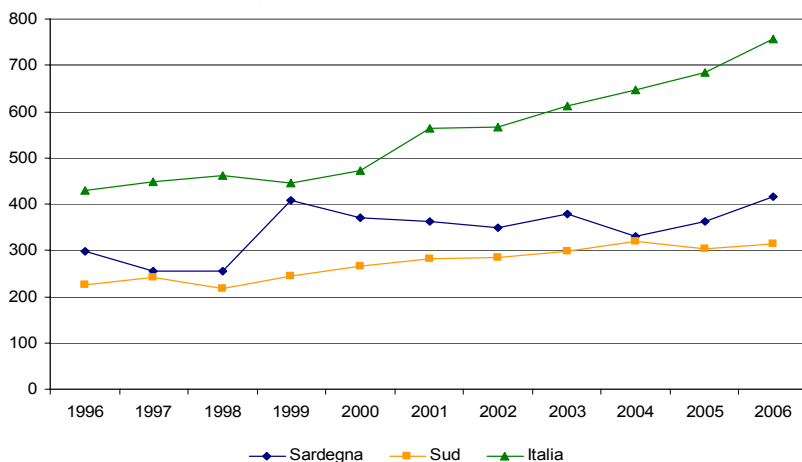
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'analisi della spesa procapite delle IPL (cfr. Figura 4.9) evidenzia quanto, nell'attuazione del decentramento della spesa, la Sardegna risulti ancora piuttosto indietro rispetto all'Italia, sebbene si registri una inversione di tendenza a partire dal 2005 a seguito dell'avvio delle riforme regionali. È solo a partire dal 2006, infatti, che sono state approvate leggi finalizzate alla privatizzazione di alcuni enti strumentali che favoriranno la trasformazione degli stessi in società partecipate dalla Regione e da altri Enti Pubblici. La L.R.4/2006 ha individuato l'ESAF SpA quale gestore unico del Servizio Idrico Integrato a cui subentra, con la Finanziaria del 2007, ABBANOVA SpA, unico affidatario del servizio da parte dell'Autorità d'Ambito Ottimale per la Sardegna. Ai sensi dell'art. 115 del D.lgs.267/2000 (disposizioni sulle modalità di privatizzazione degli enti e delle agenzie regionali) la Giunta ha dato inoltre impulso, nel 2007, alla trasformazione dell'Azienda Regionale Sarda Trasporti in SpA. Rimane invece in capo all'Amministrazione Regionale la gestione dell'Ente Foreste. È in corso di approvazione il disegno di legge di razionalizzazione dei Consorzi di Bonifica (cfr. Capitolo 2), finalizzato alla ridefinizione delle funzioni attribuite a questi enti e alla separazione della gestione delle risorse idriche a esclusivo scopo irriguo dalle funzioni, da attribuire agli Enti locali, inerenti la difesa del suolo e l'assetto idrogeologico. Ciò è in linea con la più generale riforma del

sistema di gestione delle acque e delle attribuzioni delle funzioni alle Regioni prevista dal D.lgs.112/1998.

Infine, nel rispetto delle disposizioni contenute nel D.lgs.267/2000, i Comuni hanno dato avvio alla delega della gestione di una serie di servizi (es. smaltimento rifiuti, ambiente e gestione del territorio) ad aziende speciali (es. MULTISS, SAM, etc.), ma il fenomeno è ancora di scarso rilievo e la spesa consolidata di questa tipologia di enti influisce solo marginalmente sul totale della spesa regionale consolidata.

FIGURA 4.9- IMPRESE PUBBLICHE LOCALI - SPESA TOTALE PROCAPITE (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

A supporto di quanto detto sinora si riportano i grafici relativi ai tre macrosettori maggiormente interessati, a livello nazionale, da fenomeni di decentramento¹² della spesa verso le IPL: Ambiente e smaltimento dei rifiuti, Ciclo integrato dell'acqua e Mobilità. Come si può notare la spesa del SPA nel settore Ambiente (cfr. Figura 4.10) ricade interamente nella sfera delle Amministrazioni Regionali e Locali. Per tutto il periodo di riferimento il ruolo delle Amministrazioni Centrali risulta irrilevante rispetto a quello degli altri livelli di governo. Si può notare come vi sia una progressiva crescita del ruolo delle IPL seppure ancora marginale. Come già detto, l'Ente Foreste, maggiore erogatore di spesa nel settore Ambiente, ricade in ambito regionale.

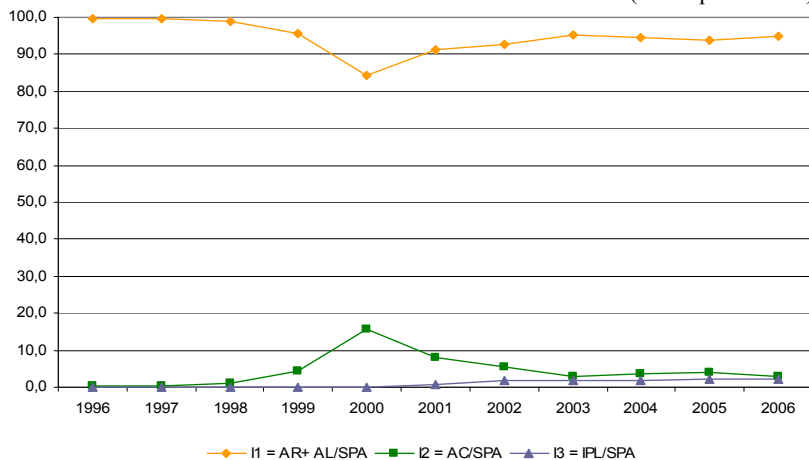
¹² Per l'analisi del decentramento amministrativo vengono utilizzati i seguenti indicatori:

$$I_1 = (\text{spesa Amm. Regionali} + \text{spesa Amm. Locali}) / \text{spesa totale SPA} = (\text{AR} + \text{AL}) / \text{SPA}$$

$$I_2 = \text{spesa Amm. Centrali} / \text{spesa totale SPA} = \text{AC} / \text{SPA}$$

$$I_3 = \text{spesa Imprese Pubbliche Locali} / \text{spesa totale SPA} = \text{IPL} / \text{SPA}$$

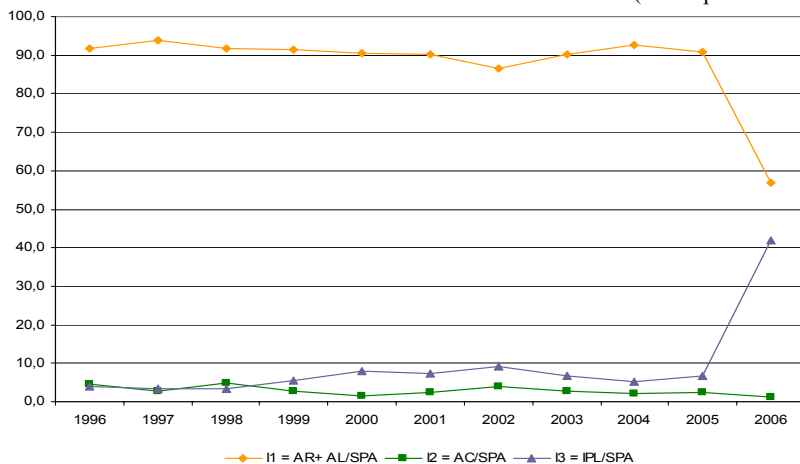
FIGURA 4.10 - SARDEGNA - MACROSETTORE AMBIENTE E GESTIONE DEL TERRITORIO - INDICATORI DI DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Analoga situazione si riscontra nel macrosettore Ciclo integrato dell'acqua (cfr. Figura 4.11) sino al 2006, anno in cui si realizza il decentramento di funzioni da Amministrazioni Regionali e Locali a IPL, per effetto dei più recenti decreti attuativi in materia.

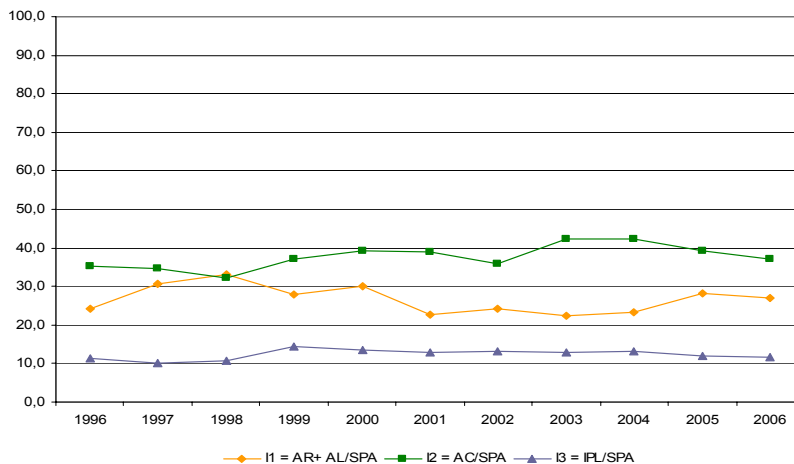
FIGURA 4.11 - SARDEGNA - MACROSETTORE CICLO INTEGRATO DELL'ACQUA - INDICATORI DI DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La Figura 4.12 mostra come nel macrosettore Mobilità (costituito dai settori Altri trasporti e Viabilità) le dinamiche siano piuttosto irregolari.

FIGURA 4.12 - SARDEGNA - MACROSETTORE MOBILITÀ - INDICATORI DI DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

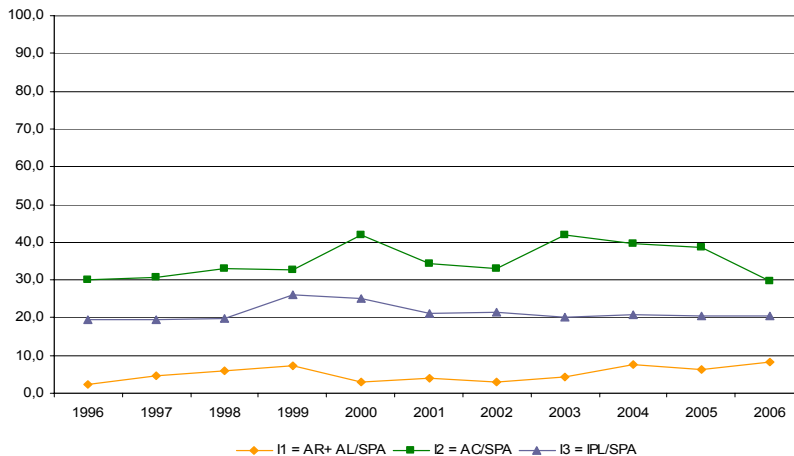
Si evince una difficoltà, da parte della Regione, di affrancarsi dalla dipendenza statale in questo macrosettore.

Se si analizzano separatamente il settore Altri trasporti e il settore Viabilità, emergono informazioni più significative.

La spesa del primo è infatti influenzata, in misura differente, da tutti i livelli di governo (cfr. Figura 4.13). In primo luogo si può notare che non si è realizzato il trasferimento di funzioni dalle Amministrazioni Centrali alle Amministrazioni Regionali e da queste alle IPL. Ciascuna delle componenti di spesa è influenzata da diversi fattori.

Si evidenzia il ruolo preminente delle Amministrazioni Centrali che investono risorse a favore della continuità territoriale, dall'altro si sottolinea la rilevanza della spesa delle IPN destinata prevalentemente al settore ferroviario. Le funzioni del trasporto pubblico locale sono esercitate dalle IPL ma è ancora forte il ruolo dell'Amministrazione Regionale e delle Amministrazioni Locali nel settore. Si ricorda che l'Azienda Regionale Sarda Trasporti (ARST) è diventata società per azioni solo a metà del 2006 e pertanto fino a tale anno ricade nella sfera regionale, ma le altre aziende di trasporto sono già classificate come IPL.

FIGURA 4.13 - SARDEGNA - SETTORE ALTRI TRASPORTI - INDICATORI DI DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO (valori percentuali)

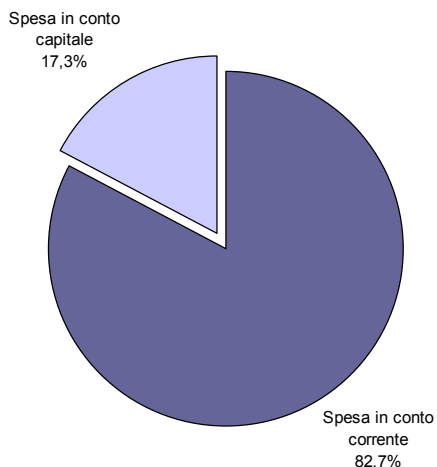


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

4.3 La composizione della spesa totale tra corrente e capitale

In Sardegna la spesa corrente costituisce l'82,7 per cento della spesa totale consolidata (media periodo 1996-2006).

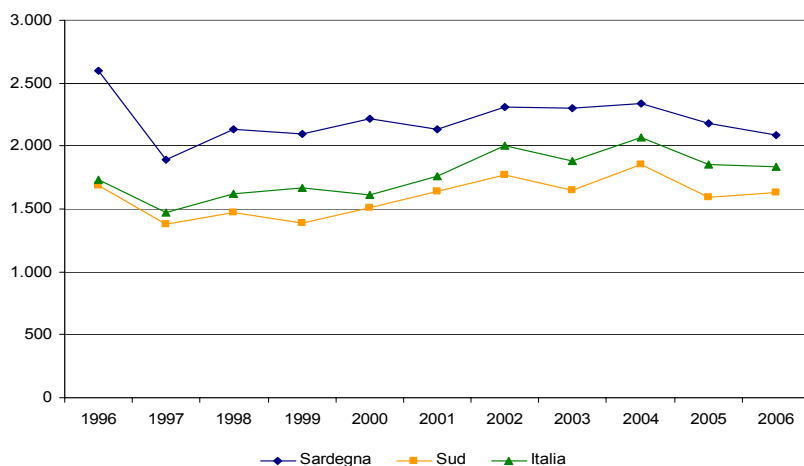
FIGURA 4.14 - SARDEGNA - SPESA PER CATEGORIE ECONOMICHE (valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Il dato si discosta lievemente da quello della macroarea e dell'Italia, rispettivamente pari a 84,1 per cento e a 86,1 per cento. La Figura 4.15 mostra come la spesa in conto capitale della Regione sia maggiore rispetto a quella delle aree di riferimento anche in termini procapite.

FIGURA 4.15 - SPESA PROCAPITE IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE (euro prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La rilevanza della spesa in conto capitale in Sardegna rispetto a quella delle altre regioni del Sud è in parte attribuibile al ruolo che in Sardegna hanno avuto a partire dagli anni Settanta le leggi di incentivazione e i Piani di Rinascita.

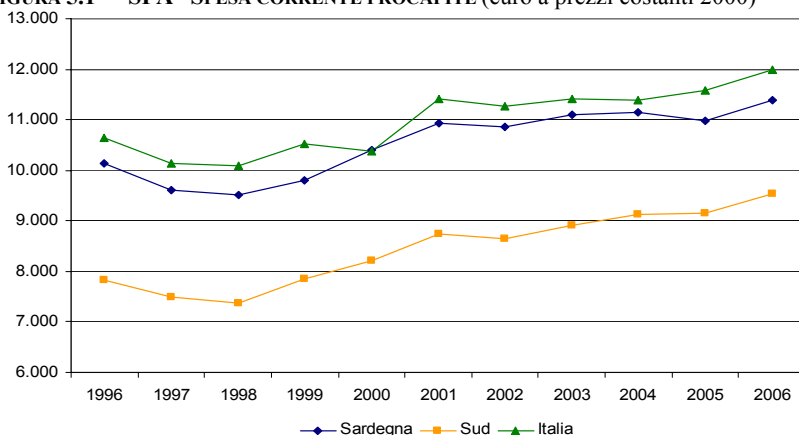
Lo Statuto Sardo prevede che lo Stato - con il concorso della Regione - possa disporre piani organici per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola. Il primo programma di intervento è stato finanziato agli inizi degli anni Settanta, l'ultimo con la L.402/1994 che ha programmato risorse per 469 milioni di euro e la cui spesa è stata dilazionata nel decennio successivo per il finanziamento di opere pubbliche, infrastrutture agricole e industriali.

5. La spesa corrente

L'andamento della spesa corrente del SPA in Sardegna evidenzia un trend in crescita dovuto alla copertura dei disavanzi delle aziende sanitarie che tende a stabilizzarsi a partire dal 2001 per il rispetto del Patto di stabilità interno. La spesa per il Personale più elevata è quella delle Amministrazioni Centrali imputabile al settore Istruzione. Il livello di governo regionale (ASL comprese) sostiene rilevanti spese per il Personale nel settore sanitario. La stessa voce di spesa nelle IPN è sostenuta per Reti infrastrutturali e nelle IPL per Attività produttive, con valori significativamente più elevati rispetto al panorama italiano e alla macroarea di riferimento, dovuti alla presenza di consorzi industriali e di bonifica e alle società minerarie. La spesa procapite per beni e servizi è sensibilmente più elevata in Sardegna rispetto al Sud e alla media italiana. La maggiore quota è sostenuta dalle IPN con un costante trend di crescita a partire dalla privatizzazione dell'ENEL. Le Attività produttive costituiscono il macrosettore in cui si riscontra la percentuale di spesa maggiore, riconducibile per gran parte all'ENI.

L'andamento della spesa corrente del Settore Pubblico Allargato in Sardegna denota un andamento crescente a partire dal 1998, dovuto all'aumento delle spese delle Aziende Sanitarie Locali che, negli anni, hanno accumulato significativi disavanzi (cfr. Figura 5.1).

FIGURA 5.1 - SPA - SPESA CORRENTE PROCAPITE (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

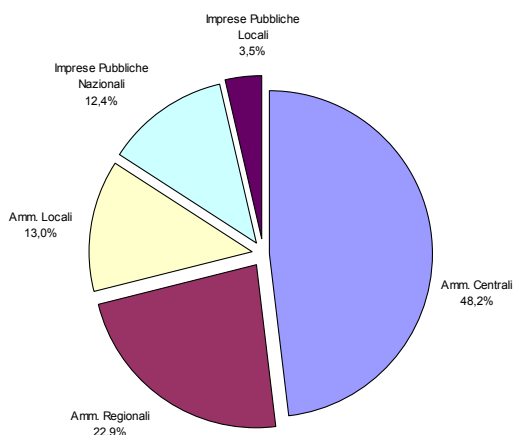
A partire dal 2001 le curve si stabilizzano per effetto del Patto di Stabilità Interno, che pone vincoli alla spesa corrente delle Regioni.

5.1 Focus sulla spesa per il Personale

La spesa per il Personale in Sardegna è mediamente pari a 3.548 milioni di euro e assorbe una quota del 20,5 per cento rispetto alla spesa corrente, quota inferiore a quella del Sud (pari al 22,6 per cento) ma superiore alla media italiana (pari al 18,4 per cento).

Il livello di governo che sostiene la maggiore spesa per il Personale (cfr. Figura 5.2) è quello delle Amministrazioni Centrali (48,2 per cento), seguito da quelle Regionali (22,9 per cento) e Locali (13 per cento).

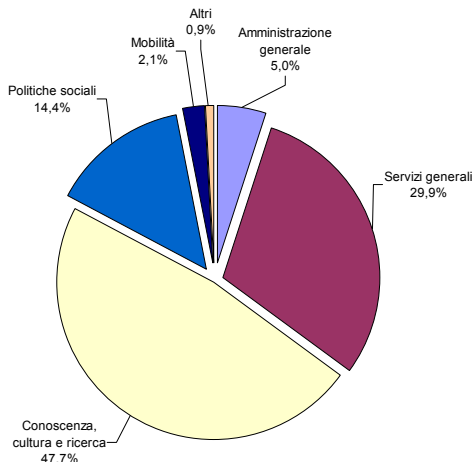
FIGURA 5.2 -- SARDEGNA - SPESA PER IL PERSONALE PER LIVELLI DI GOVERNO (valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Tale distribuzione risulta in linea con quella osservata nel Sud e in Italia. Dall'analisi settoriale emerge che la spesa delle Amministrazioni Centrali (cfr. Figura 5.3) si concentra in Conoscenza, cultura e ricerca (47,7 per cento) dove il peso maggiore, come già detto, è imputabile all'istruzione, in linea con quello della macroarea e dell'Italia; il 29,9 per cento della spesa per il Personale delle Amministrazioni Centrali è destinata al macrosettore Servizi generali.

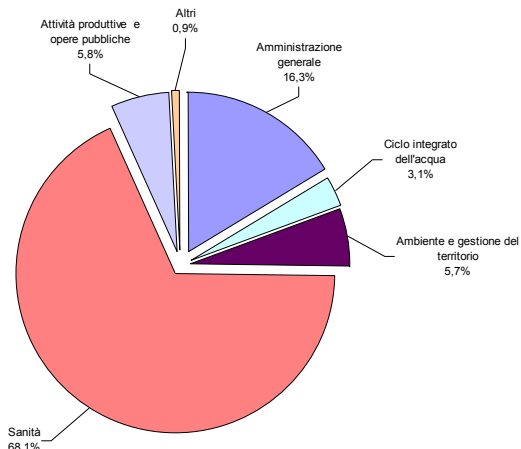
FIGURA 5.3 - SARDEGNA - AMMINISTRAZIONI CENTRALI - SPESA PER IL PERSONALE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La spesa per il Personale delle Amministrazioni Regionali (cfr. Figura 5.4) si concentra invece soprattutto nel settore sanitario (68,1 per cento), ed è finalizzata all'erogazione delle retribuzioni ai dipendenti delle ASL; il 16,3 per cento è destinato all'Amministrazione generale per il Personale dipendente dall'Amministrazione Regionale.

FIGURA 5.4 - SARDEGNA - AMMINISTRAZIONI REGIONALI - SPESA PER IL PERSONALE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La Tavola 5.1 mostra come la spesa per il Personale del settore sanitario sia, in percentuale, inferiore in Sardegna rispetto al Sud e all'Italia.

TAVOLA 5.1 - AMMINISTRAZIONI REGIONALI - SPESA PER IL PERSONALE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)

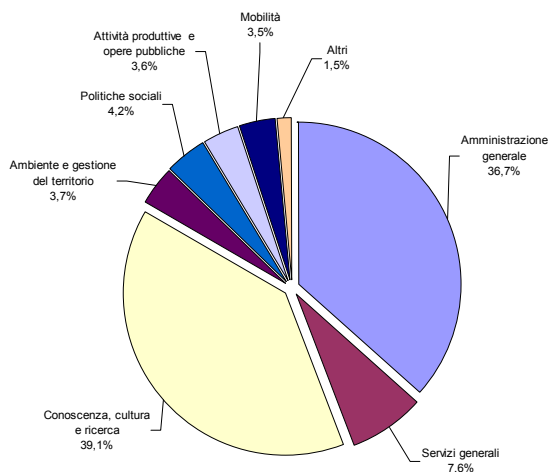
	Sardegna	Sud	Italia
Sanità	68,1	80,0	83,7
Amministrazione Generale	16,3	14,5	10,4
Attività Produttive e Opere Pubbliche	5,8	2,2	1,2
Ambiente e Gestione del Territorio	5,7	0,9	1,1
Ciclo Integrato dell'Acqua	3,1	0,7	0,3
Conoscenza, Cultura e Ricerca	0,9	1,6	3,2
Altri	0,0	0,1	0,1
Totale spesa	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La minore percentuale è compensata da una maggiore quota destinata ad Amministrazione generale e Ambiente. Il dato è influenzato dagli oneri sostenuti dalla Regione Sardegna a partire dall'anno 2000 a seguito dell'assunzione del personale dipendente dall'Ente Foreste.

La spesa delle Amministrazioni Locali (cfr. Figura 5.5) si concentra nei macrosettori Conoscenza, cultura e ricerca (39,1 per cento) e Amministrazione generale (36,7 per cento). Il dato risulta sostanzialmente in linea con quello della macroarea di appartenenza e dell'Italia.

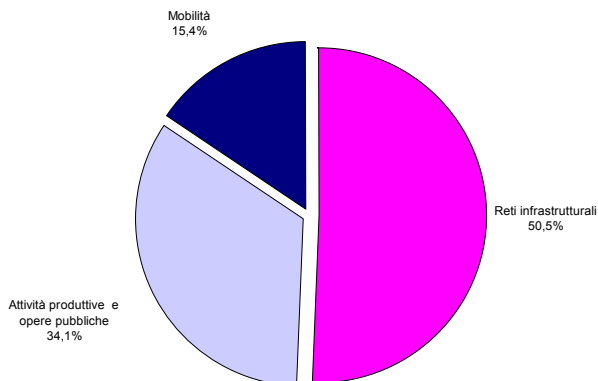
FIGURA 5.5 - SARDEGNA - AMMINISTRAZIONI LOCALI - SPESA PER IL PERSONALE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La Figura 5.6 mostra la ripartizione per settori della spesa per il personale sostenuta dalle IPN.

FIGURA 5.6 - SARDEGNA - IMPRESE PUBBLICHE NAZIONALI - SPESA PER IL PERSONALE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Il macrosettore che sostiene la maggior quota di spesa è quello delle Reti infrastrutturali (50,5 per cento), seguito da Attività produttive e opere pubbliche (34,1 per cento).

Le Reti infrastrutturali incidono in ugual misura nella macroarea ma, rispetto alle aree di riferimento, in Sardegna ha un maggiore impatto la spesa destinata ad Attività produttive e opere pubbliche, mentre è sensibilmente meno rilevante la spesa sostenuta nel macrosettore Mobilità (cfr. Tavola 5.2).

TAVOLA 5.2 - IMPRESE PUBBLICHE NAZIONALI - SPESA PER IL PERSONALE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)

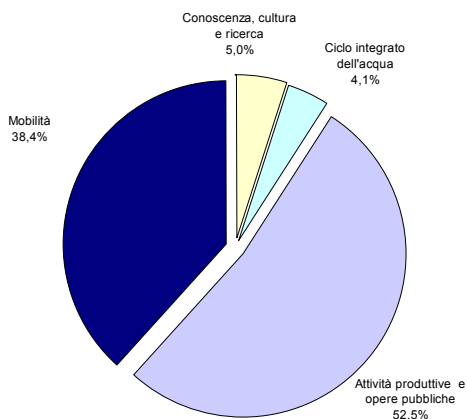
	Sardegna	Sud	Italia
Reti Infrastrutturali	50,5	50,6	46,4
Attività Produttive e Opere Pubbliche	34,1	23,9	25,4
Mobilità	15,4	25,4	28,2
Altri	0,0	0,1	0,0
Totale spesa	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Il dato è chiaramente influenzato dalla mancanza di reti autostradali e dalla presenza di una rete ferroviaria poco sviluppata. Conseguentemente la spesa per il Personale delle Ferrovie e delle altre IPN operanti nel macrosettore Mobilità risulta in Sardegna assolutamente poco rilevante.

La distribuzione settoriale della spesa per il Personale delle IPL in Sardegna (cfr. Figura 5.7) appare assai anomala se confrontata con quella della macroarea di appartenenza e con la media italiana.

FIGURA 5.7 -- SARDEGNA - IMPRESE PUBBLICHE LOCALI - SPESA PER IL PERSONALE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La Tavola 5.3 denota infatti una sproporzione rispetto al Sud e all'Italia della spesa destinata al personale nel settore Attività produttive e opere pubbliche, da un lato, e un livello minimo o nullo di spesa nei settori Ambiente, Ciclo integrato dell'acqua e Reti infrastrutturali dall'altro.

TAVOLA 5.3 - SARDEGNA - IMPRESE PUBBLICHE LOCALI - SPESA PER IL PERSONALE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)

	Sardegna	Sud	Italia
Attività Produttive e Opere Pubbliche	52,3	20,0	13,3
Mobilità	38,3	43,5	43,1
Conoscenza, Cultura e Ricerca	4,9	3,5	2,7
Ciclo Integrato dell'Acqua	4,1	11,1	8,1
Ambiente e Gestione del Territorio	0,0	19,4	16,1
Reti Infrastrutturali	0,0	0,0	12,8
Altri	0,4	2,6	3,9
Totale spesa	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'anomalia è determinata da due importanti fattori già evidenziati:

- il ritardo nel decentramento delle funzioni nei macrosettori Ambiente e Ciclo integrato dell'acqua dalle Amministrazioni Regionali alle IPL con, rispettivamente, l'Ente Foreste e

l'ESAF i cui oneri per il personale ricadono, in entrambi i casi proprio nel livello di governo Amministrazioni Regionali;

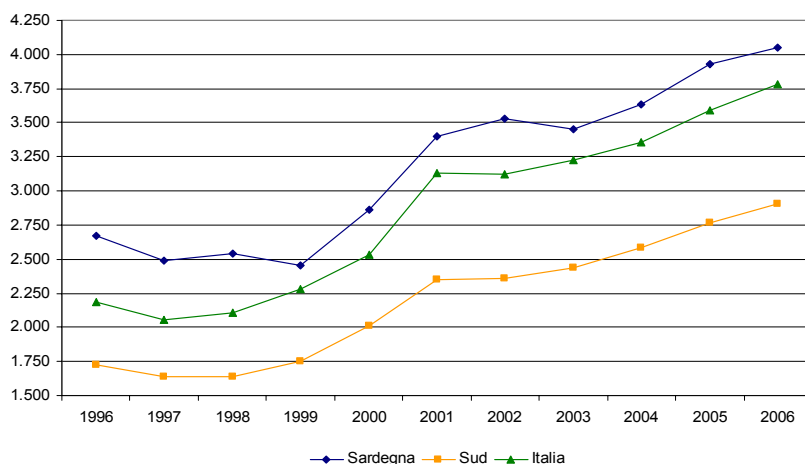
- una rilevante presenza nelle IPL di consorzi industriali e di bonifica e delle società minerarie.

Infine, in relazione al macrosettore Conoscenza, cultura e ricerca la spesa per il Personale è in parte ascrivibile alla presenza di enti operanti nel settore dell'istruzione universitaria e post-universitaria (AILUN) e della cultura (Teatro Lirico).

5.2 Focus sulla spesa per l'Acquisto di beni e servizi

La spesa procapite per l'Acquisto di beni e servizi risulta più elevata in Sardegna sia rispetto alla macroarea di appartenenza che rispetto alla media italiana (cfr. Figura 5.8).

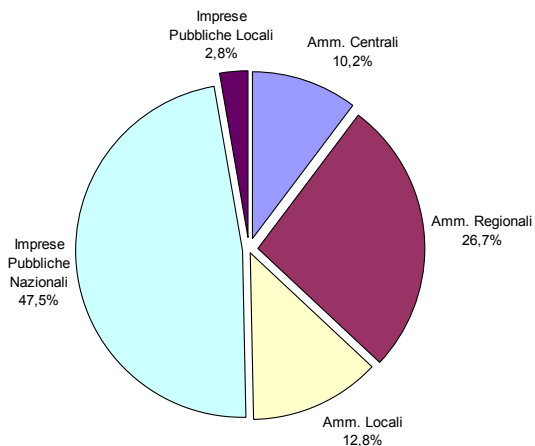
FIGURA 5.8- SPESA PROCAPITE PER L'ACQUISTO DI BENI E SERVIZI (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La Figura 5.9 mostra la ripartizione della spesa regionale per l'Acquisto di beni e servizi per livelli di governo.

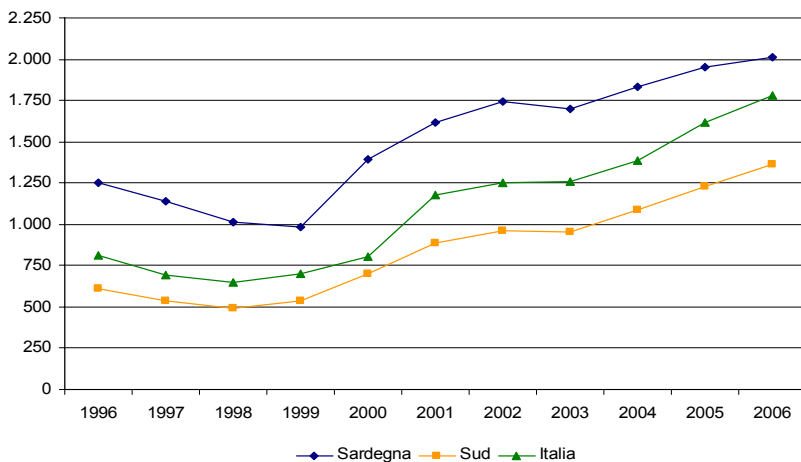
FIGURA 5.9 - SARDEGNA - SPESA PER L'ACQUISTO DI BENI E SERVIZI PER LIVELLI DI GOVERNO (valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La maggiore spesa per questa categoria economica è sostenuta in Sardegna dalle Imprese Pubbliche Nazionali.

FIGURA 5.10 - IMPRESE PUBBLICHE NAZIONALI - SPESA PROCAPITE PER L'ACQUISTO DI BENI E SERVIZI (euro a prezzi costanti 2000)

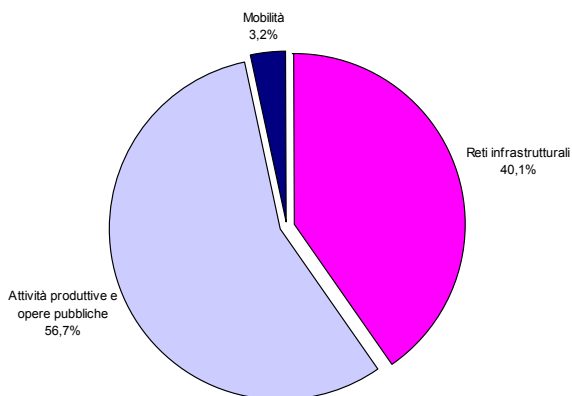


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'innalzamento delle curve tra il 1999 e il 2000 (cfr. Figura 5.10) è dovuto a una privatizzazione sia della spesa dell'ENEL che di quella

dell'ENI. Di seguito si analizza la composizione settoriale della spesa per Acquisto di beni e servizi dei diversi livelli di governo, partendo dalle IPN che hanno il peso più rilevante. La Figura 5.11 mostra come il macrosettore in cui è indirizzata la maggiore spesa delle IPN è quello delle Attività produttive e opere pubbliche.

FIGURA 5.11 - SARDEGNA - IMPRESE PUBBLICHE NAZIONALI - SPESA PER L'ACQUISTO DI BENI E SERVIZI PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)

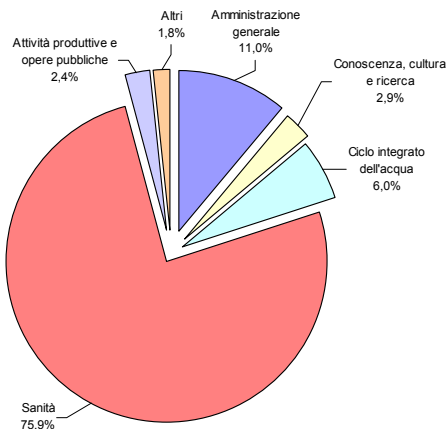


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Da un'analisi più approfondita è emerso come tale spesa sia ascrivibile interamente al settore dell'Industria e in particolare all'ENI.

Le Amministrazioni Regionali destinano la maggiore quota di spesa di beni e servizi al settore sanitario (cfr. Figura 5.12).

FIGURA 5.12 - SARDEGNA - AMMINISTRAZIONI REGIONALI - SPESA PER L'ACQUISTO DI BENI E SERVIZI PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Da un raffronto con la macroarea e con l'Italia emerge tuttavia (cfr. Tavola 5.4) che il peso del settore sanitario per questa categoria economica risulta meno rilevante in Sardegna, dove la spesa è maggiormente concentrata in Amministrazione generale e nel settore idrico. Con riferimento a quest'ultimo settore, il dato è addebitabile - anche in questo caso - ai ritardi nella privatizzazione dell'ESAF.

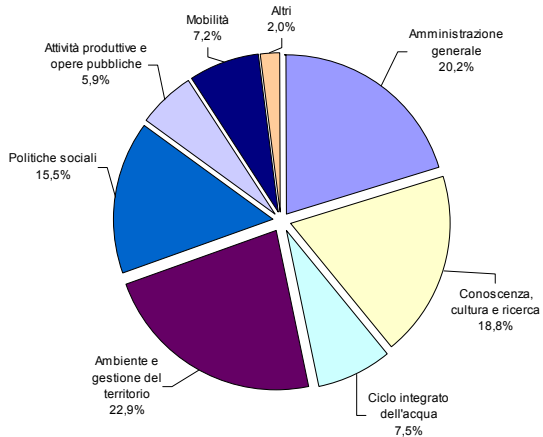
TAVOLA 5.4 - AMMINISTRAZIONI REGIONALI - SPESA PER L'ACQUISTO DI BENI E SERVIZI PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)

	Sardegna	Sud	Italia
Sanità	75,9	87,1	90,7
Amministrazione Generale	11,0	5,2	3,8
Ciclo Integrato dell'Acqua	6,0	1,4	0,5
Conoscenza, Cultura e Ricerca	2,9	1,3	1,5
Attività produttive e Opere pubbliche	2,4	1,7	1,3
Altri	1,8	3,3	2,3
Totale spesa	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Le Amministrazioni Locali (cfr. Figura 5.13) destinano la maggiore quota di spesa per l'Acquisto di beni e servizi al settore ambientale (22,9 per cento), seguito dai macrosettori Amministrazione generale (20,2 per cento) e Conoscenza, cultura e ricerca (18,8 per cento).

FIGURA 5.13 - SARDEGNA - AMMINISTRAZIONI LOCALI - SPESA PER L'ACQUISTO DI BENI E SERVIZI PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)

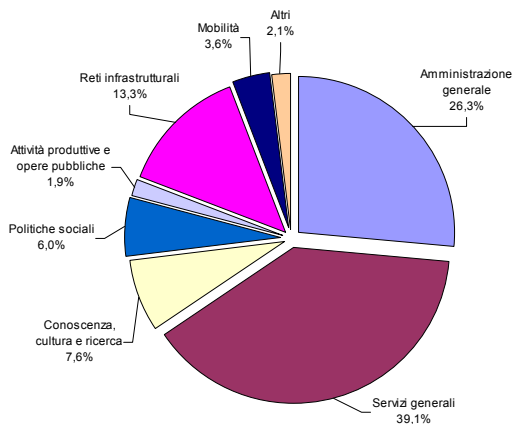


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La distribuzione non presenta rilevanti differenze rispetto a quella della macroarea di appartenenza e dell'Italia.

La Figura 5.14 mostra invece la ripartizione settoriale della spesa per acquisto di beni e servizi sostenuta dalle Amministrazioni Centrali.

FIGURA 5.14 - SARDEGNA - AMMINISTRAZIONI CENTRALI - SPESA PER L'ACQUISTO DI BENI E SERVIZI PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)

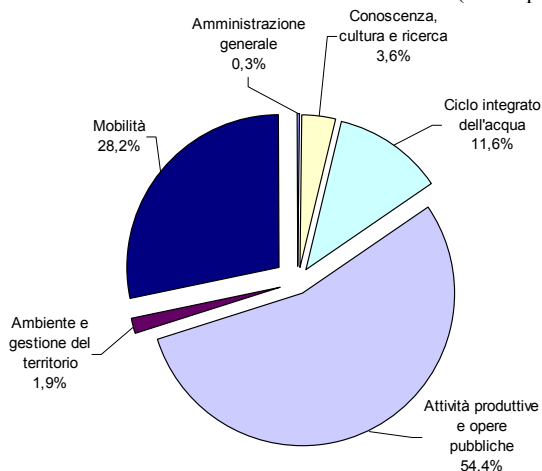


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La quota più rilevante è destinata all'erogazione dei Servizi generali (difesa, sicurezza e giustizia). Tale dato è sostanzialmente in linea con

quello del Sud e della media italiana. Infine, l'analisi settoriale della spesa per beni e servizi sostenuta dalle IPL, mostra come questo livello di governo sostenga la maggiore quota di spesa per Attività produttive e opere pubbliche (54,4 per cento) e Mobilità (28,2 per cento).

FIGURA 5.15 - SARDEGNA - IMPRESE PUBBLICHE LOCALI - SPESA PER L'ACQUISTO DI BENI E SERVIZI PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Il dato presenta alcune peculiarità se confrontato con quello del Sud e nazionale (cfr. Tavola 5.5). La spiegazione ancora una volta è data dalla concentrazione di IPL nel settore industriale e in particolare nei consorzi industriali e nelle società minerarie. Ad eccezione dell'Azienda Regionale Sarda Trasporti, si evidenzia anche un'elevata percentuale di spesa per l'Acquisto di beni e servizi di quasi tutte le IPL nel macrosettore Mobilità. I due fenomeni sono amplificati dal fatto che la spesa delle IPL destinata ai settori ambientale e idrico è assolutamente irrilevante poiché per questi due settori, come già detto, il decentramento di funzioni dalle Amministrazioni Regionali alle IPL si è realizzato con ritardo.

TAVOLA 5.5 - IMPRESE PUBBLICHE LOCALI - SPESA PER L'ACQUISTO DI BENI E SERVIZI PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)

	Sardegna	Sud	Italia
Attività produttive e Opere pubbliche	54,4	25,1	15,5
Mobilità	28,2	25,1	18,0
Ciclo Integrato dell'Acqua	11,6	22,5	12,3
Conoscenza, Cultura e Ricerca	3,6	3,2	2,0
Ambiente e Gestione del Territorio	1,9	18,1	14,0
Reti Infrastrutturali	0,0	4,3	33,2
Altri	0,3	1,6	5,0
Totale spesa	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

6. La spesa in conto capitale

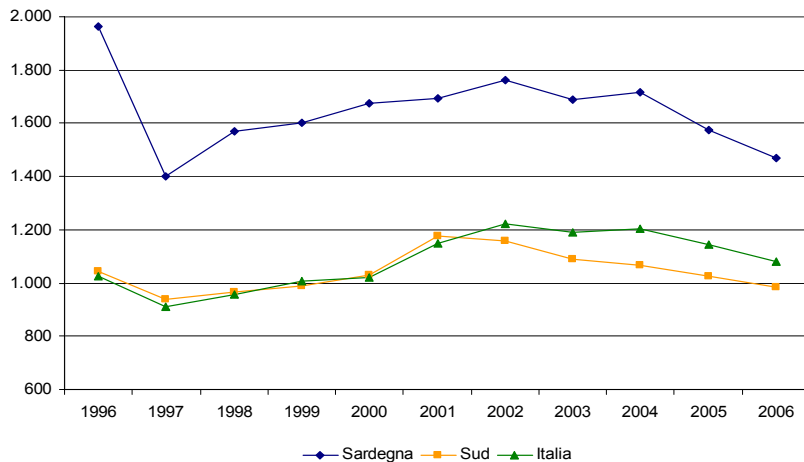
L'andamento della spesa in conto capitale della Sardegna è in linea con quello di Sud e Italia, anche se il livello è notevolmente superiore. La quota maggiore è sostenuta dalle Amministrazioni Regionali e il suo sovradimensionamento rispetto alle macroaree di riferimento è attribuibile principalmente ai settori Agricoltura, Industria e Ambiente, nei quali si sono concentrate a partire dagli anni Settanta, numerose politiche settoriali a livello regionale, statale e comunitario. Se complessivamente la distribuzione settoriale della spesa di Amministrazioni Centrali e Locali è simile a quella italiana, è per IPL e IPN che si osservano invece alcune differenze, ascrivibili a una scarsità di investimenti in Mobilità, unita a una spesa preponderante in Reti infrastrutturali per le IPN e a una maggiore spesa sostenuta dalle IPL sarde nel settore Industria. La spesa per investimenti, riferibile alla gestione di alcuni programmi comunitari, ha un andamento crescente in linea con quanto osservato a livello di macroarea e Italia. La spesa per trasferimenti in conto capitale a famiglie e imprese, al contrario, evidenzia nel suo complesso un trend fortemente irregolare e risulta essere nettamente superiore rispetto al Sud e alla media italiana, a causa del peso dato dai diversi governi regionali alle leggi di incentivazione, soprattutto in Industria e Artigianato, nonché alle politiche per le famiglie, con finanziamenti dell'edilizia residenziale e concessione di mutui per l'acquisto della prima casa. Si osserva invece un basso livello di trasferimenti in Conoscenza, cultura e ricerca.

Il livello della spesa in conto capitale della Sardegna risulta nettamente superiore rispetto a Sud e Italia, sebbene segua lo stesso andamento che si osserva nelle due macroaree (cfr. Figura 6.1).

Lo scostamento percentuale tra la spesa effettuata in Sardegna e quella media italiana era del 91 per cento nel 1996. Dopo il forte decremento del 1997, dovuto al calo della spesa delle amministrazioni centrali, la spesa ha assunto un andamento in linea con quello nazionale, rimanendo, però sempre mediamente superiore del 50 per cento.

Le differenze più rilevanti sono individuate nei settori dell'Agricoltura, dell'Industria e dell'Ambiente.

FIGURA 6.1- SARDEGNA - SPESA IN CONTO CAPITALE PROCAPITE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE (euro a prezzi costanti 2000)

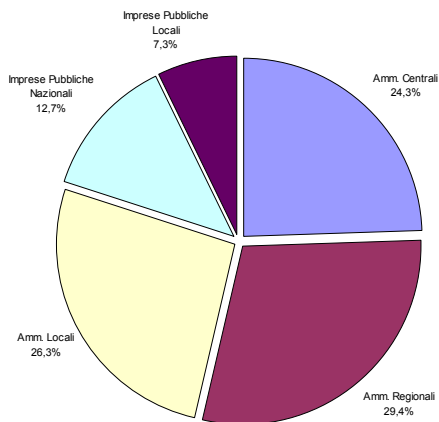


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

6.1 *Spesa in conto capitale per livelli di governo*

La Figura 6.2 mostra la ripartizione della spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie per livelli di governo. La maggior quota di tali spese è sostenuta dalle Amministrazioni Regionali.

FIGURA 6.2- SARDEGNA - SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER LIVELLI DI GOVERNO (valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Di seguito si riporta la ripartizione della spesa per livelli di governo nelle diverse aree di riferimento.

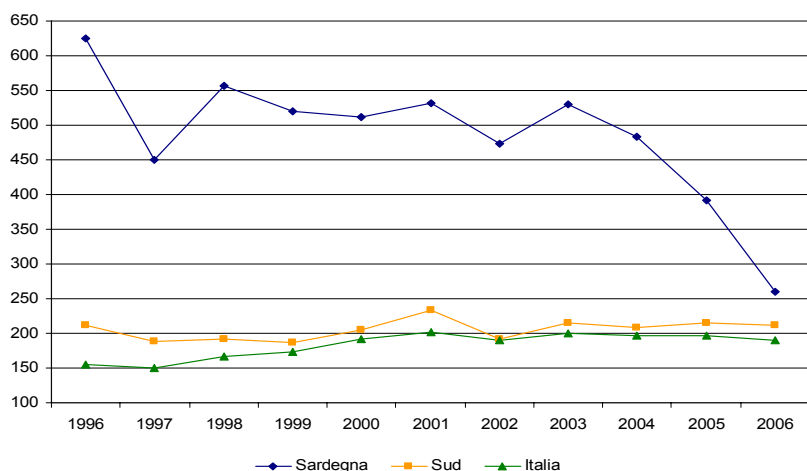
TAVOLA 6.1 - SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER LIVELLI DI GOVERNO (valori percentuali, media 1996-2006)

	Sardegna	Sud	Italia
Amministrazioni Regionali	29,4	19,7	16,9
Amministrazioni Locali	26,3	26,2	29,1
Amministrazioni Centrali	24,3	31,9	23,1
Imprese pubbliche nazionali	12,7	15,9	21,0
Imprese pubbliche locali	7,3	6,3	10,0

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

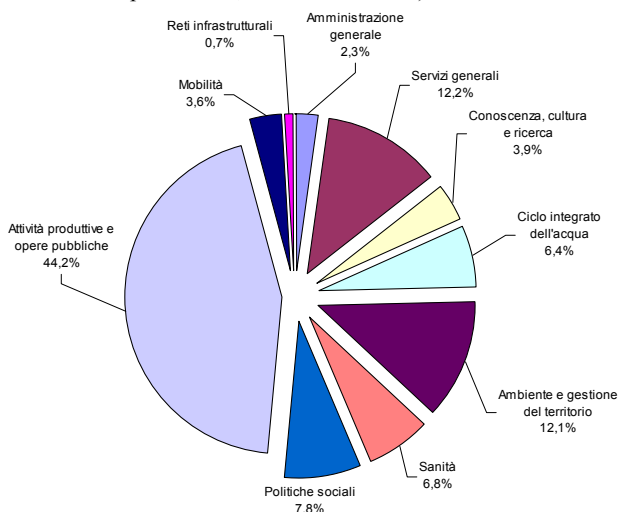
La quota di spesa in conto capitale sostenuta dalle Amministrazioni Regionali risulta dunque in Sardegna superiore di oltre 11 punti rispetto a quella media italiana (cfr. Tavola 6.1 e Figura 6.3) ed è quasi totalmente compensata dalla minore spesa sostenuta dalle IPN (12,7 per cento contro 21 per cento della media italiana).

FIGURA 6.3 - SARDEGNA - AMMINISTRAZIONI REGIONALI - SPESA IN CONTO CAPITALE PROCAPITE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

FIGURA 6.4 - SARDEGNA - AMMINISTRAZIONI REGIONALI - SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'andamento della spesa delle Amministrazioni Regionali tende ad allinearsi a quello rilevato nelle macroaree nell'ultimo anno di rilevazione. Ciò è dovuto a un ridimensionamento della spesa in Agricoltura che, da un'analisi non riportata in dettaglio e relativa ai dati per settore in serie storica, permane il settore con la quota di spesa più elevata.

Rilevante è la spesa destinata dalle Amministrazioni Regionali ai macrosettori Attività produttive e opere pubbliche seguito da Ambiente, Servizi generali, Politiche sociali e Ciclo integrato dell'acqua, specie se raffrontata con quella della macroarea e dell'Italia (cfr. Tavola 6.2).

TAVOLA 6.2 - SARDEGNA - AMMINISTRAZIONI REGIONALI - SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)

	Sardegna	Sud	Italia
Attività Produttive e Opere Pubbliche	44,2	46,0	43,1
Sanità	6,8	13,0	18,9
Servizi Generali	12,2	6,1	8,1
Ambiente e Gestione del Territorio	12,1	6,4	5,2
Politiche Sociali	7,8	3,5	3,2
Ciclo Integrato dell'Acqua	6,4	4,8	2,8
Conoscenza, Cultura e Ricerca	3,9	7,2	6,2
Mobilità	3,6	5,2	6,1
Amministrazione Generale	2,3	5,6	5,1
Reti Infrastrutturali	0,7	2,1	1,3

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'analisi che segue offre una descrizione dei fenomeni che possono avere influito sull'articolazione settoriale.

Attività produttive e opere pubbliche:

In questo macrosettore la maggiore quota di spesa (61,4 per cento del totale del macrosettore) è sostenuta in agricoltura. A determinare tale concentrazione di spesa sono state, in parte, le politiche settoriali condotte a partire dagli anni Settanta. Si citano a titolo esemplificativo:

- la L.R.37/1998, che ha previsto interventi finalizzati all'occupazione e allo sviluppo del sistema produttivo regionale, tra cui: interventi a favore delle imprese agro-industriali; incentivi imprenditoria giovanile in agricoltura; programmi di ristrutturazione fondiaria; programmi di ricerca nel settore zootecnico e caseario; programmi integrati d'area; interventi di manutenzione straordinaria di opere di bonifica;
- la L.R.21/2000, concernente l'adeguamento agli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato delle provvidenze regionali a favore dell'agricoltura, che riforma completamente la normativa in materia con particolare riferimento a: investimenti nelle aziende agricole; aiuti nella trasformazione e nella commercializzazione dei prodotti agricoli; aiuti a favore della valorizzazione, promozione e commercializzazione dei prodotti agricoli e della zootecnia; opere di infrastrutturazione rurale.

Inoltre, nel settore dell'agricoltura hanno avuto un enorme peso gli aiuti erogati con le provvidenze del Fondo di solidarietà nazionale (L.364/1970) e quelli erogati per le calamità naturali (L.198/1985).

A livello comunitario, si segnalano i trasferimenti erogati per riordino fondiario e infrastrutturazione rurale attraverso il Programma Operativo Plurifondo (POP) 1994-1999 finanziato dal FEOGA, mediante il quale la Regione ha trasferito agli enti attuatori risorse pari a oltre 47,9 milioni di euro nel 1999. Infine, ha inciso sulla spesa in conto capitale del settore agricolo l'attività degli otto enti strumentali operanti in questo settore, che hanno effettuato investimenti per una spesa media annua pari a oltre 5 milioni di euro (media riferita al periodo 1999-2005). L'ente con il peso più rilevante è stato l'ERSAT, con una spesa in conto capitale media annua pari a oltre 3 milioni di euro (periodo 1999-2005) sostenuta soprattutto per effettuare investimenti per l'infrastrutturazione rurale e il riordino fondiario.

Ambiente:

In questo settore hanno inciso pesantemente gli oneri sostenuti dalla Regione Sardegna tra il 1999 e il 2001 per la sistemazione idraulico-forestale del proprio territorio che, prima della costituzione dell'Ente Foreste della Sardegna, veniva effettuata mediante l'Azienda Foreste Demaniali con importanti programmi di investimenti. La chiusura dell'Azienda e la costituzione (nel 2000) dell'Ente Foreste della Sardegna ha comportato l'impostazione di una nuova politica nella forestazione con investimenti in Capitale umano anziché in Infrastrutture. Pertanto a partire dall'anno 2001 le spese che le Amministrazioni Regionali precedentemente sostenevano in conto investimenti sono state destinate a personale assunto con contratti a termine per eseguire opere di infrastrutturazione e riordino nelle zone interessate dai programmi di forestazione. Di conseguenza la spesa classificata come in conto capitale sino al 2001, a partire dall'anno 2002 confluisce negli oneri per il personale dipendente.

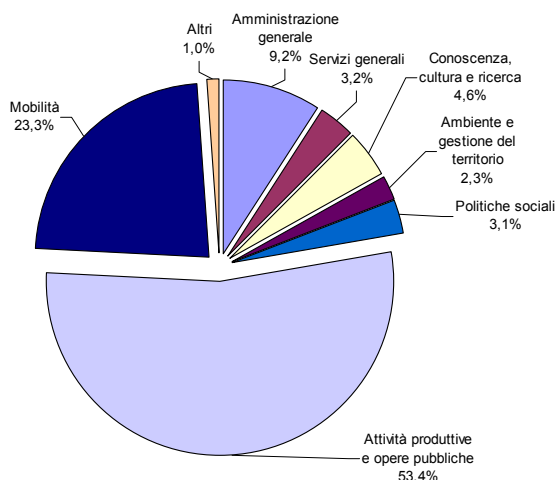
Ciclo integrato dell'acqua:

La L.R.15/1999 ha disposto l'istituzione del servizio idrico integrato e l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali in attuazione della Legge Galli 36/1994. Per perseguire gli obiettivi stabiliti dalla citata norma, era prevista l'approvazione da parte della Giunta regionale di un piano (così detto piano pluriennale di razionalizzazione dei costi di gestione) che avrebbe dovuto portare al risanamento dell'ESAF (Ente Sardo Acquedotti e Fognature, gestore del servizio idrico insieme ai Comuni) e alla sua privatizzazione entro il 2003. Tale piano era finalizzato soprattutto all'adeguamento delle tariffe idriche e alla copertura dei così detti *extra-costi* derivanti dal mancato ammodernamento delle reti. I termini per la realizzazione del programma sono stati più volte posticipati e la

privatizzazione dell'ente ha avuto luogo solo nel 2006. Tuttavia sono stati sostenuti ingenti investimenti per la riparazione delle reti idriche obsolete. Tali costi sono gravati interamente sull'Amministrazione Regionale nel periodo compreso tra l'approvazione della L.15/1999 e la reale trasformazione dell'ESAF che ha avuto luogo solo a seguito dell'approvazione della L.R.4/2006.

La lettura della ripartizione settoriale della spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie effettuata dalle Amministrazioni Centrali (cfr. Figura 6.5) mostra una concentrazione di spesa a favore del macrosettore Attività produttive e opere pubbliche (53,4 per cento), seguito dal macrosettore Mobilità (23,3 per cento), mentre gli altri macrosettori presentano livelli di spesa meno rilevanti.

FIGURA 6.5 - SARDEGNA - AMMINISTRAZIONI CENTRALI - SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La distribuzione della spesa per macrosettori di tale livello di governo presenta numerose analogie con quella del Sud e dell'Italia (cfr. Tavola 6.3).

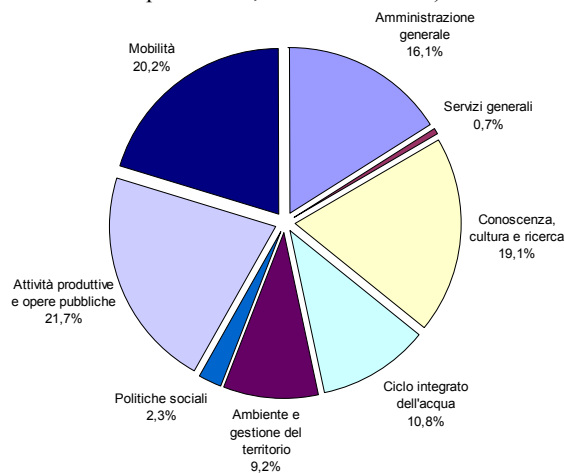
TAVOLA 6.3 - AMMINISTRAZIONI CENTRALI - SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)

	Sardegna	Sud	Italia
Attività produttive e opere pubbliche	53,4	55,9	41,5
Mobilità	23,3	18,4	23,2
Amministrazione generale	9,2	6,8	6,6
Conoscenza, cultura e ricerca	4,6	7,8	11,6
Servizi generali	3,2	4,3	7,1
Politiche sociali	3,1	4,0	5,8
Ambiente e gestione del territorio	2,3	1,8	2,8
Ciclo integrato dell'acqua	0,8	0,6	0,7
Reti infrastrutturali	0,2	0,2	0,2
Sanità	0,0	0,1	0,3

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Di seguito si riporta la Figura 6.6 che mostra la distribuzione della spesa in conto capitale delle Amministrazioni Locali al netto delle partite finanziarie per macrosettori. La distribuzione settoriale risulta abbastanza simile a quelle della macroarea e dell'Italia, non riportate nei grafici.

FIGURA 6.6 - SARDEGNA - AMMINISTRAZIONI LOCALI - SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)

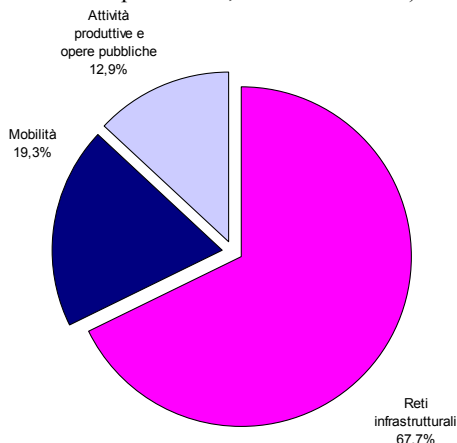


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie delle IPN (cfr. Figura 6.7) si concentra invece soprattutto nel macrosettore Reti

infrastrutturali (67,7 per cento), la quota residua è destinata alla Mobilità (19,3 per cento) e alle Attività produttive e opere pubbliche (12,9 per cento).

FIGURA 6.7 - SARDEGNA - IMPRESE PUBBLICHE NAZIONALI - SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La Tavola 6.4 mostra una disparità nella distribuzione della spesa tra Sardegna, macroarea e Italia.

TAVOLA 6.4 - IMPRESE PUBBLICHE NAZIONALI - SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)

	Sardegna	Sud	Italia
Reti Infrastrutturali	67,7	58,3	47,8
Mobilità	19,3	30,9	41,3
Attività Produttive e Opere Pubbliche	12,9	10,8	10,9

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

In particolare in Sardegna si rileva una carenza di investimenti in Mobilità unitamente a un eccesso di spesa per Reti infrastrutturali sia rispetto al Sud che all'Italia. La spesa di quest'ultima è concentrata nel settore Energia, in particolare nel 1999, anno della liberalizzazione del settore elettrico e della privatizzazione dell'ENEL. Tale peculiarità si riscontra anche valutando la spesa procapite (cfr. Tavola 6.5).

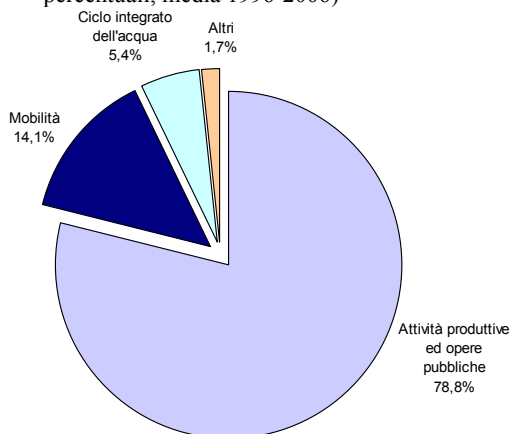
TAVOLA 6.5 - IMPRESE PUBBLICHE NAZIONALI - SPESA PROCAPITE IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER MACROSETTORI (euro a prezzi costanti 2000)

	Sardegna	Sud	Italia
Reti Infrastrutturali	141,2	96,8	108,5
Mobilità	40,3	51,4	93,7
Attività Produttive ed Opere Pubbliche	27,0	17,9	24,8
Totale	208,6	166,1	226,9

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Infine, la distribuzione settoriale della spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie delle IPL (cfr. Figura 6.8) mostra una concentrazione di spesa a favore del macrosettore Attività produttive e opere pubbliche (78,8 per cento).

FIGURA 6.8 - SARDEGNA - IMPRESE PUBBLICHE LOCALI - SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Se si confronta tale dato con quello della macroarea e dell'Italia (cfr. Tavola 6.6) emerge la superiorità della spesa sostenuta dalle IPL sarde nel macrosettore Attività produttive e opere pubbliche e, in particolare al suo interno, all'Industria (cfr. Paragrafo 4.2).

TAVOLA 6.6 - IMPRESE PUBBLICHE LOCALI - SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)

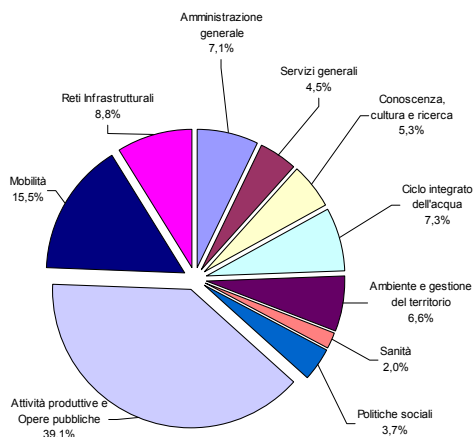
	Sardegna	Sud	Italia
Attività Produttive e Opere Pubbliche	78,8	49,8	30,0
Mobilità	14,1	30,6	25,7
Ciclo Integrato dell'Acqua	5,4	10,0	12,0
Altri	1,7	9,6	32,3

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

6.2 La spesa in conto capitale per macrosettori di intervento

L'ammontare complessivo della spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie del Settore Pubblico Allargato è stato destinato (cfr. Figura 6.9) per il 39 per cento al macrosettoe Attività produttive e opere pubbliche e per il 15,5 per cento al macrosettoe Mobilità.

FIGURA 6.9 - SARDEGNA - SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La ripartizione risulta abbastanza in linea con quella del Sud, ma presenta una quota di spesa a favore del settore Attività produttive anomala rispetto alla media italiana (cfr. Tavola 6.7).

TAVOLA 6.7 - SPESA IN CONTO CAPITALE AL NETTO DELLE PARTITE FINANZIARIE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)

	Sardegna	Sud	Italia
Attività Produttive e Opere Pubbliche	39,1	37,7	27,2
Mobilità	15,5	19,9	24,7
Reti Infrastrutturali	8,8	9,9	12,1
Conoscenza, Cultura e Ricerca	7,3	9,3	10,4
Amministrazione Generale	7,1	6,9	7,1
Ambiente e Gestione del Territorio	6,6	4,6	5,2
Ciclo Integrato dell'Acqua	5,3	4,0	3,8
Servizi Generali	4,5	2,9	3,3
Politiche Sociali	3,7	2,5	2,8
Sanità	2,0	2,6	3,3

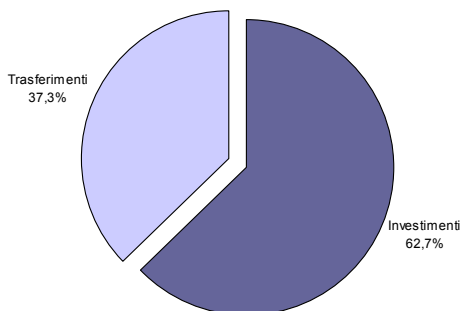
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'analisi svolta nel paragrafo precedente consente di motivare la diversa articolazione settoriale come prevalentemente dovuta alle scelte fatte dalle Amministrazioni Regionali e dalle IPN.

6.3 *Le politiche di incentivazione allo sviluppo: investimenti e trasferimenti*

La spesa per investimenti rappresenta in Sardegna il 62,7 per cento del totale della Spesa in conto capitale (cfr. Figura 6.10).

FIGURA 6.10 - SARDEGNA - INVESTIMENTI E TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE (valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La quota dei trasferimenti è superiore di oltre 11 punti percentuali rispetto alla media italiana, ma risulta in linea con quanto osservato nel Sud (cfr. Tavola 6.8), in virtù anche dell'attenzione dei *policy maker* centrali allo sviluppo meridionale.

TAVOLA 6.8- SPA - INVESTIMENTI E TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE (valori percentuali, media 1996-2006)

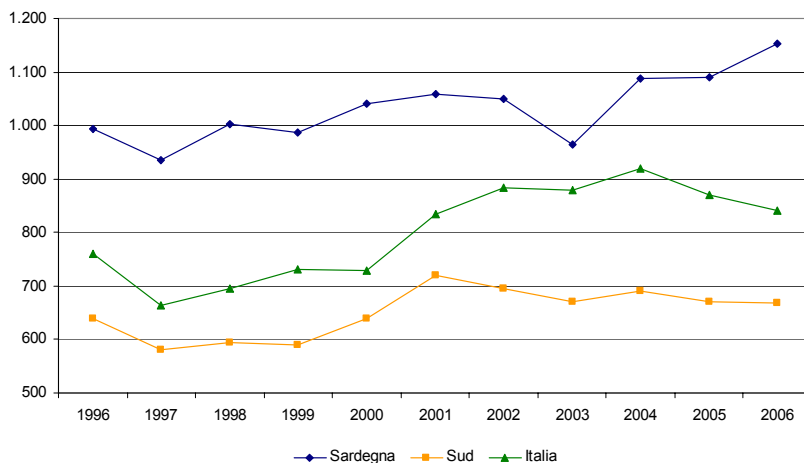
	Sardegna	Sud	Italia
Investimenti	62,7	62,5	74,0
Trasferimenti	37,3	37,5	26,0

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

6.3.1 Focus sugli investimenti

La spesa per investimenti negli ultimi anni del periodo esaminato è cresciuta in particolare in Sardegna. Nell'Italia nel suo complesso e nel Sud si osserva un andamento alterno che conduce comunque, dal 1996 al 2006, a un incremento nel livello (cfr. Figura 6.11).

FIGURA 6.11 - INVESTIMENTI PROCAPITE IN CONTO CAPITALE (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

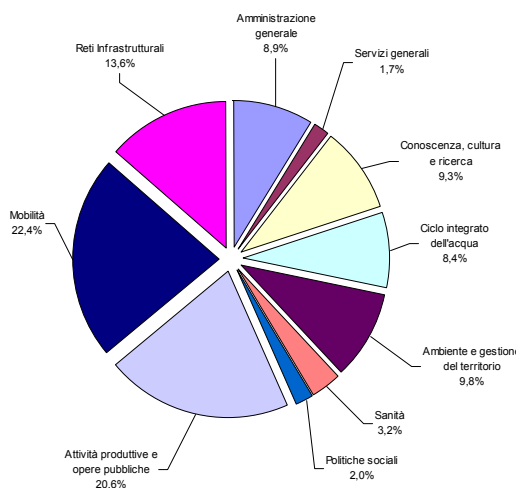
La crescita della spesa per investimenti in Sardegna è in parte imputabile alla gestione di alcuni programmi comunitari che ne hanno largamente influenzato il livello. Si segnalano, in particolare, il POP 1994-1999, il LEADER II e il RECHARD, chiusi nel 1999, i cui pagamenti si sono procrastinati sino al 2001, e il POR Sardegna 2000-2006, che ha provocato un innalzamento della spesa per investimenti tra il 2003 e il 2005. In particolare, la programmazione comunitaria chiusa nel 1999 ha generato pagamenti in conto investimenti nel bilancio regionale per un totale di circa 60 milioni di euro, di cui 48 nel settore agricolo, 10 nel

settore industriale per incentivi alle piccole e medie imprese e 2 per la realizzazione di infrastrutture.

I macrosettori in cui sono maggiormente concentrati gli investimenti del SPA in Sardegna (cfr. Figura 6.12) sono: Mobilità (22,4 per cento), Attività produttive e opere pubbliche (20,6 per cento) e Reti infrastrutturali (13,6 per cento). Altri macrosettori quali Conoscenza, Ciclo integrato dell'acqua, Ambiente e Amministrazione generale, hanno un livello di spesa che oscilla fra l'8,4 e il 9,8 per cento.

Il peso di Sanità, Politiche sociali e Servizi generali è molto ridotto.

FIGURA 6.12 - SARDEGNA - SPA - INVESTIMENTI IN CONTO CAPITALE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)

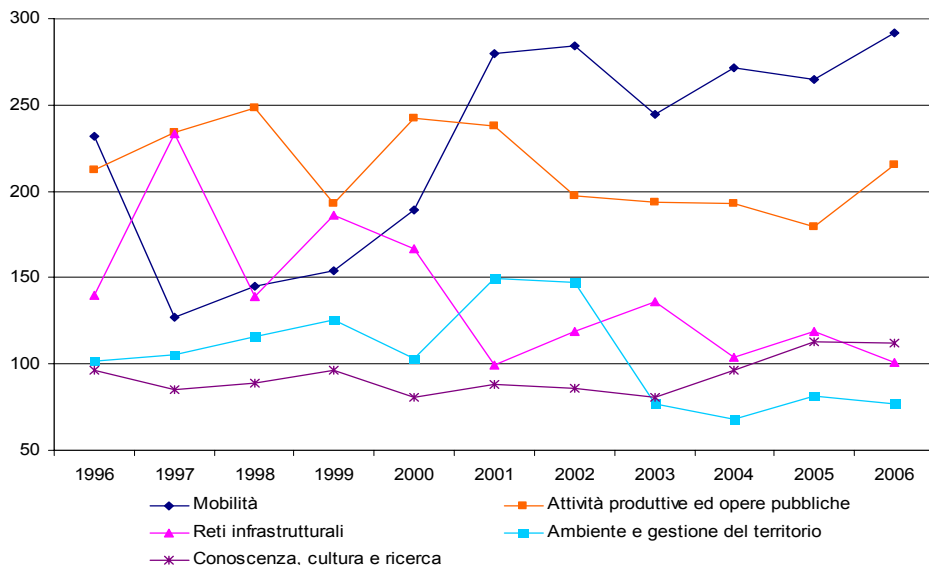


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Il confronto di questa distribuzione settoriale con quanto osservato per la macroarea e per l'Italia, ma non riportato in dettaglio nel presente volume, mostra una ripartizione abbastanza uniforme.

La Figura 6.13 mostra l'andamento della spesa per investimenti per i macrosettori il cui peso è più rilevante.

FIGURA 6.13 - SARDEGNA - INVESTIMENTI IN CONTO CAPITALE PROCAPITE NEI PRINCIPALI MACROSETTORI (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Nel macrosettore Mobilità si evidenzia il ruolo delle aziende di trasporto che realizzano periodicamente investimenti in immobilizzazioni materiali. Tale spesa ha registrato un incremento in tutte le aree nel periodo 1999-2002 a seguito della stipula degli APQ in materia.

Tra gli investimenti in Attività produttive si annoverano importanti programmi di edilizia.

Nel macrosettore Reti infrastrutturali i maggiori investimenti sono sostenuti in campo energetico nel periodo 1996-2001.

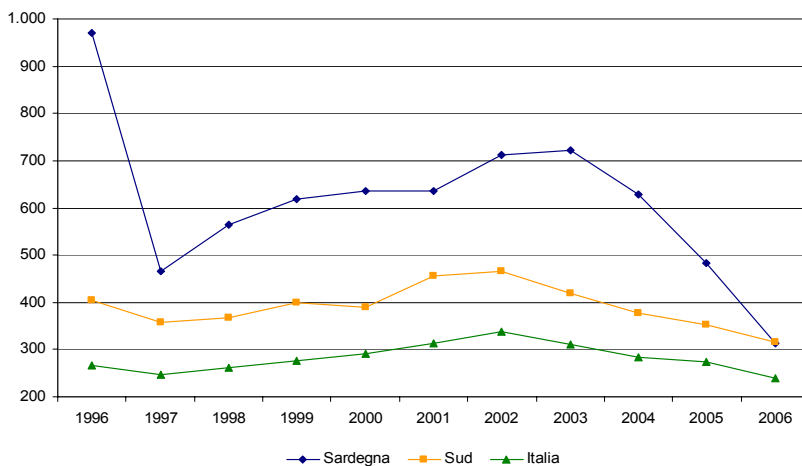
La spesa ambientale si è concentrata nella difesa del suolo (assetto idrogeologico, calamità naturali, protezione civile, campagne anti-incendi) finanziata sia attraverso gli APQ, sia attraverso investimenti diretti della Regione (leggi di settore) e degli Enti locali, sia attraverso i programmi comunitari: INTERREG II e POP 1994-1999.

Nell'ambito della spesa per Conoscenza, cultura e ricerca rientra il finanziamento di importanti programmi di edilizia scolastica.

6.3.2 Focus sui trasferimenti in conto capitale a famiglie e imprese private

In Sardegna la spesa procapite del SPA per trasferimenti in conto capitale a imprese e famiglie è nettamente superiore rispetto a quella del Sud e dell'Italia. Tale spesa ha un trend irregolare. È molto sostenuta all'inizio del periodo di riferimento, quasi 1.000 euro procapite, registra un dimezzamento l'anno successivo per poi assumere un andamento parabolico con un picco nel 2003 e un minimo nel 2006 attestandosi su un importo pari a quello dell'area del Sud (cfr. Figura 6.14).

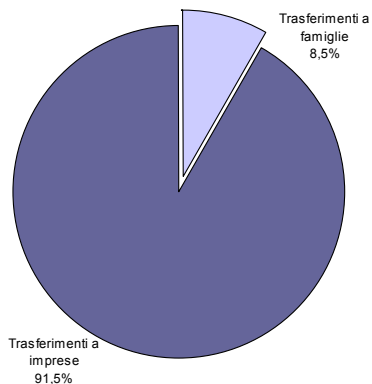
FIGURA 6.14 - SPA - SPESA PROCAPITE PER TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE A FAMIGLIE E IMPRESE PRIVATE (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La quota maggiore dei trasferimenti (91,5 per cento) è destinata alle imprese e tale rilevanza ne influenza l'andamento complessivo (cfr. Figure 6.15 e 6.16).

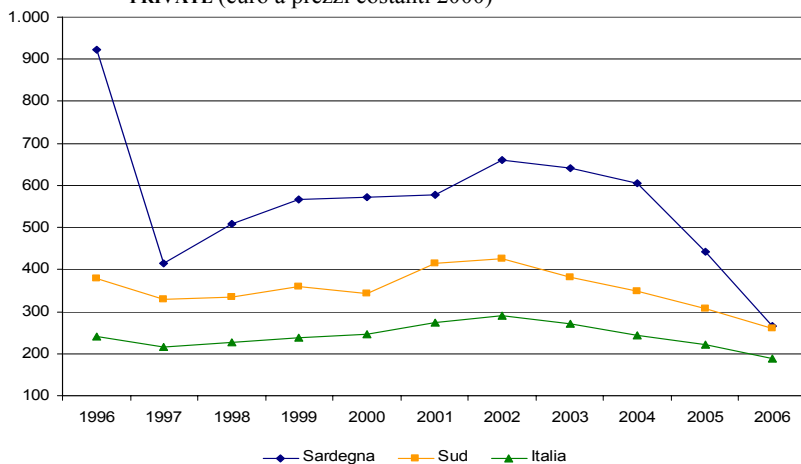
FIGURA 6.15 - SARDEGNA - TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE A FAMIGLIE E IMPRESE PRIVATE (valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

I trasferimenti in conto capitale alle imprese in Sardegna risultano, come si è detto, superiori a quelli del Sud e dell'Italia nel suo complesso. Lo scostamento medio riferito al periodo 1996-2006 risulta superiore del 132 per cento rispetto all'Italia e del 59 per cento rispetto al Sud.

FIGURA 6.16 - SPA - TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE PROCAPITE A IMPRESE PRIVATE (euro a prezzi costanti 2000)



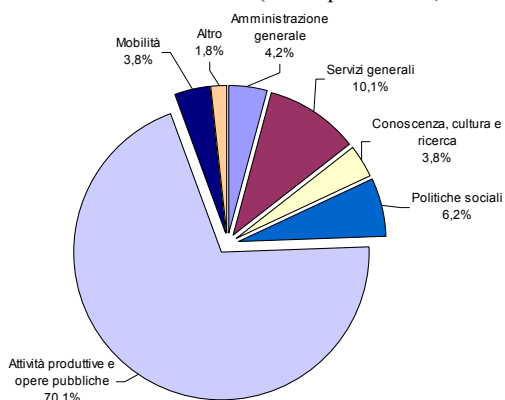
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Sui trasferimenti a imprese private pesa in maniera rilevante l'importanza attribuita da parte dei governi regionali alle leggi di incentivazione che sono state considerate delle vere e proprie leve per lo sviluppo anche se

non sempre con effetti positivi. Si ricorda che nel solo anno 1999 la chiusura del POP 1994-1999 ha comportato trasferimenti alle imprese per incentivi per circa 10 milioni di euro.

La Figura 6.17 mostra come il macrosettore Attività produttive e opere pubbliche sia quello in cui è stata erogata la maggiore quota di trasferimenti. La ripartizione settoriale è in linea con quella della macroarea e dell'Italia.

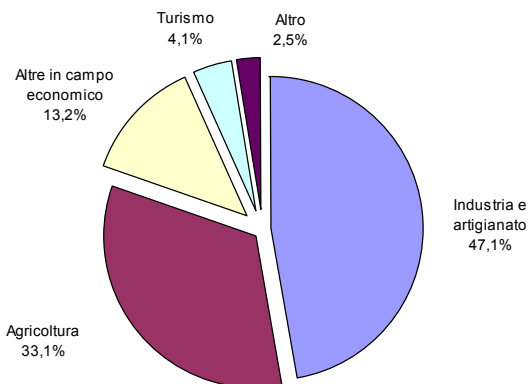
FIGURA 6.17 - SARDEGNA - TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE A IMPRESE PRIVATE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

All'interno del macrosettore Attività produttive e opere pubbliche (cfr. Figura 6.18) il settore che ha il maggior peso è quello dell'Industria e artigianato (47,1 per cento), seguito dall'Agricoltura (33,1 per cento).

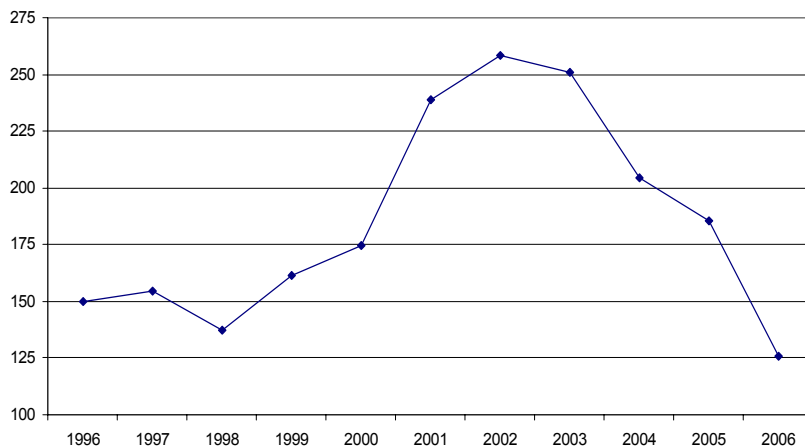
FIGURA 6.18 - SARDEGNA - MACROSETTORE ATTIVITÀ PRODUTTIVE E OPERE PUBBLICHE - TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE A IMPRESE PRIVATE (valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

In particolare, per il settore Industria e artigianato (cfr. Figura 6.19), si cita il rifinanziamento, nel 2000, della L.R.51/1993 da parte dell'allora neocostituita Giunta; i pagamenti si sono susseguiti tra il 2001 e il 2004. Il calo tra 2004 e 2005 è ascrivibile al mancato rifinanziamento della legge.

FIGURA 6.19 - SPA - SETTORE INDUSTRIA E ARTIGIANATO - TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE PROCAPITE A IMPRESE PRIVATE (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

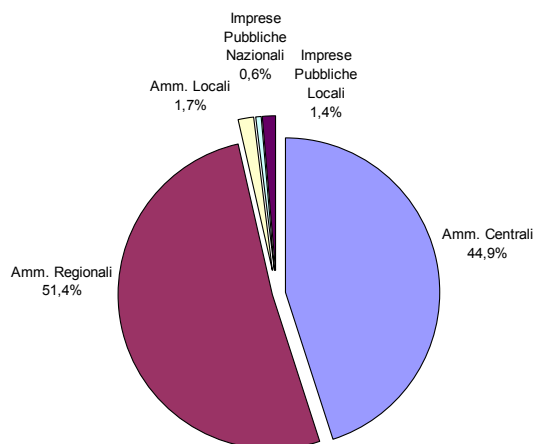
Oltre alla L.R.51/1993 (Provvidenze a favore dell'artigianato sardo), che impegna il bilancio regionale con stanziamenti nell'ordine di 50 milioni di euro annui e altrettanti pagamenti distribuiti nel tempo in maniera non uniforme, a seconda dell'evasione delle pratiche di finanziamento da parte delle banche, si menziona la L.R.15/1994 che sovvenziona le attività industriali e che ha impegnato il bilancio regionale con stanziamenti nell'ordine dei 35 milioni di euro annui (periodo 2001-2003) con pagamenti pari a 32 milioni di euro nel 2001, 15 milioni di euro nel 2002 e 37 milioni di euro nel 2003.

Infine la programmazione negoziata avviata con la L.R.15/1995, ha destinato risorse al settore delle attività produttive con uno stanziamento iniziale di oltre 800 milioni di euro, 170 dei quali sono stati pagati tra il 1999 e il 2004.

Altre leggi di settore che hanno comportato trasferimenti in conto capitale a imprese sono state la Sabatini, che ha dirottato risorse nel settore dell'agricoltura, e la L.488/1994.

Le amministrazioni che erogano in maggiore misura trasferimenti in conto capitale sono quelle Regionali e quelle Centrali (cfr. Figura 6.20).

FIGURA 6.20 - SARDEGNA - TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE A IMPRESE PRIVATE PER LIVELLI DI GOVERNO (valori percentuali, media 1996-2006)



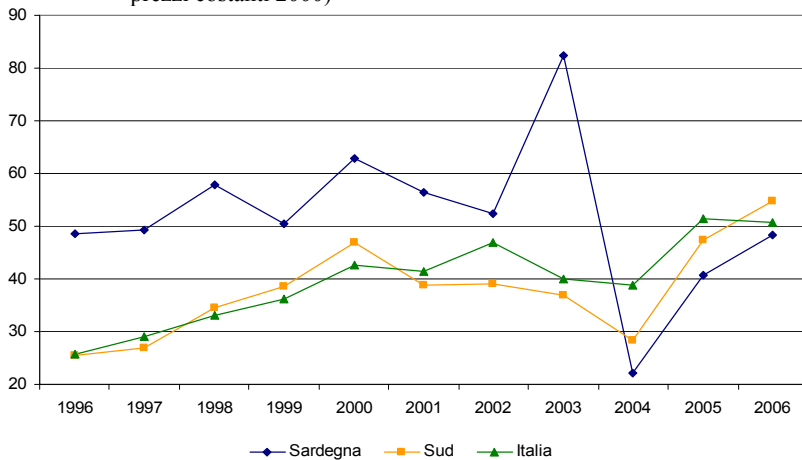
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Da un raffronto con le macroaree si denota per la Sardegna, un peso delle prime più rilevante rispetto a quello assunto nel Sud (28,8 per cento) e nell'Italia nel suo complesso (33,9 per cento), che deriva anche dall'autonomia speciale attribuita alla Regione.

Per quanto concerne i trasferimenti alle famiglie, questi hanno registrato un andamento piuttosto irregolare e sino al 2003 sono stati più alti nella Regione rispetto al Sud e all'Italia nel suo complesso.

I picchi di spesa del 2000 e del 2003 (cfr. Figura 6.21) sono dovuti a due massicci rifinanziamenti della legge sull'edilizia residenziale che regola la concessione di mutui per l'acquisto dell'abitazione principale. Il crollo del 2004 è ascrivibile alla migliore regolamentazione dei finanziamenti che ha comportato la modulazione delle somme erogate a seconda del reddito con modalità più rigide. Ciò ha provocato nel 2004 un arresto delle erogazioni che riprenderanno a partire dal 2006 con un flusso più regolare.

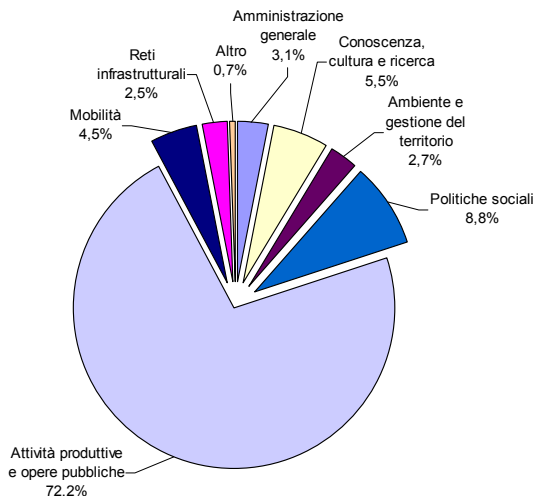
FIGURA 6.21 - SPA - TRASFERIMENTI PROCAPITE IN CONTO CAPITALE A FAMIGLIE (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Quanto detto trova riscontro nell'analisi della destinazione dei trasferimenti. Infatti, la più rilevante percentuale di spesa per trasferimenti in conto capitale a famiglie si concentra (dato medio 1999-2006) nel macrosettore Attività produttive e opere pubbliche, costituito per il 78 per cento da spesa per l'edilizia residenziale (cfr. Figura 6.22).

FIGURA 6.22 - SARDEGNA - TRASFERIMENTI A FAMIGLIE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Da un raffronto con le macroaree si denota una ripartizione dei macrosettori sbilanciata a favore delle Attività produttive per la Sardegna, che penalizza i trasferimenti in Conoscenza, cultura e ricerca (cfr. Tavola 6.9).

TAVOLA 6.9 - TRASFERIMENTI A FAMIGLIE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2006)

	Sardegna	Sud	Italia
Attività Produttive e Opere Pubbliche	72,2	43,4	40,0
Conoscenza, Cultura e Ricerca	5,5	17,7	18,6
Mobilità	4,5	12,5	8,5
Politiche Sociali	8,8	6,2	8,9
Ambiente e Gestione del Territorio	2,7	7,4	8,4
Amministrazione Generale	3,1	5,9	8,0
Reti Infrastrutturali	2,5	2,8	3,3
Ciclo Integrato dell'Acqua	0,6	2,7	2,0
Sanità	0,1	0,6	1,7
Servizi Generali	0,0	0,8	0,7

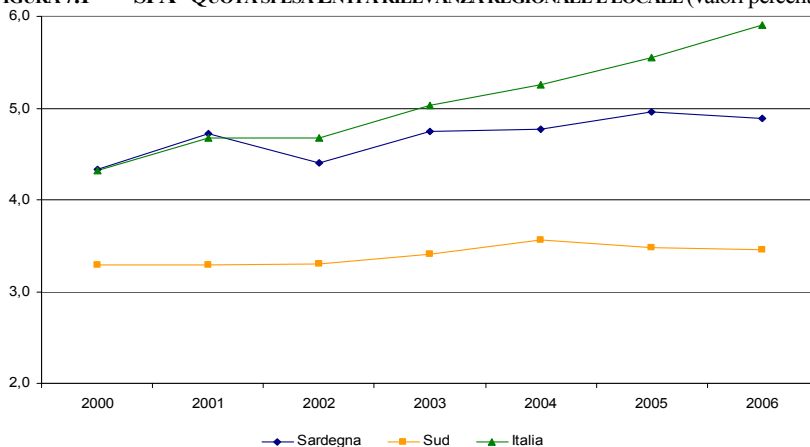
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

7. La spesa dei soggetti a rilevanza regionale e locale

L'analisi della spesa delle Imprese Pubbliche Locali e degli Enti dipendenti in Sardegna non mostra gli evidenti fenomeni di societizzazione dei servizi e di decentramento territoriale che emergono invece in altre aree geografiche. Vi è inoltre una specificità per la forte presenza di consorzi industriali e di bonifica. In Sardegna la spesa delle IPL mostra un lieve incremento dal 2000 al 2006, mentre l'andamento è decisamente in crescita nelle altre aree per effetto della spesa riferita alle società. Un'altra particolarità è l'irrilevante peso della spesa dei consorzi per la gestione di servizi intracomunali. La spesa si concentra su soggetti partecipati dalla Regione mentre è debole la presenza di IPL controllate da Enti locali. A livello nazionale queste ultime rappresentano una spesa procapite pari al triplo di quelle controllate dall'ente territoriale.

Nel periodo 2000-2006 gli enti di rilevanza regionale e locale, ovvero gli Enti dipendenti e le IPL¹³, hanno speso in media il 4,7 per cento della spesa del SPA in Sardegna. Il loro peso si è mantenuto pressoché costante nel tempo, mostrando una lieve tendenza all'aumento a partire dal 2003; in Italia, invece, è aumentato in modo significativo passando dal 4,2 per cento del 2000 a circa il 6 per cento del 2006 (cfr. Figura 7.1).

FIGURA 7.1 - SPA - QUOTA SPESA ENTI A RILEVANZA REGIONALE E LOCALE (valori percentuali)

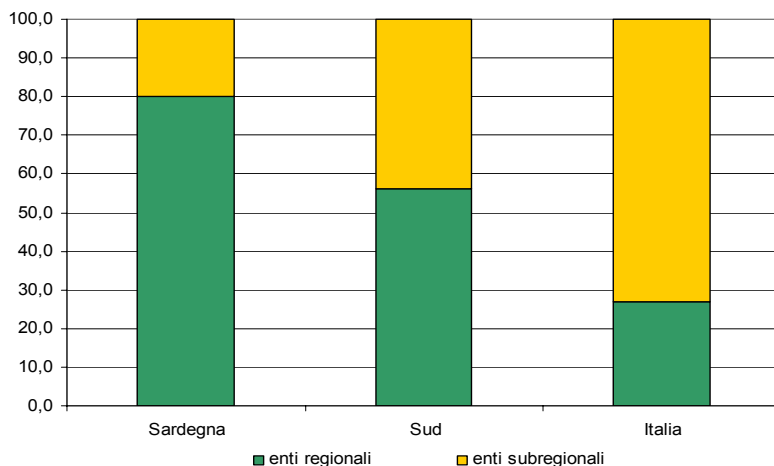


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

¹³ La parte locale del SPA si suddivide in categorie e comprende, oltre ai soggetti propri della PA (Regione, Province, Comuni, ecc.), anche Enti dipendenti e IPL. Gli Enti dipendenti sono enti di diritto pubblico e fanno parte del livello di governo delle Amministrazioni Regionali e Locali, a seconda di chi ne detiene il controllo, mentre le IPL sono classificate tra gli Enti Extra PA e sono collegate alla PA attraverso una quota di partecipazione determinante del capitale sociale. Le IPL sono suddivise in: Aziende e Istituzioni, Consorzi e Forme associative, Società e Fondazioni Partecipate.

Il peso della spesa degli stessi soggetti sul totale della spesa di Amministrazioni Regionali e Locali e Imprese Pubbliche Locali è comunque rilevante e pari al 15,5 cento. La Sardegna si distingue dall'Italia e, pur in minor misura, dal Sud per la forte prevalenza di soggetti afferenti alle Amministrazioni Regionali o controllati dall'Ente Regione. Infatti l'80 per cento della spesa di Enti dipendenti e IPL è riconducibile a soggetti di livello regionale, percentuale inferiore al 60 per cento nel Sud e al 30 per cento in Italia (cfr. Figura 7.2)

FIGURA 7.2- SPESA DI ENTI A RILEVANZA REGIONALE E LOCALE PER LIVELLO DI AMMINISTRAZIONE COMPETENTE (valori percentuali, media 2000-2006)

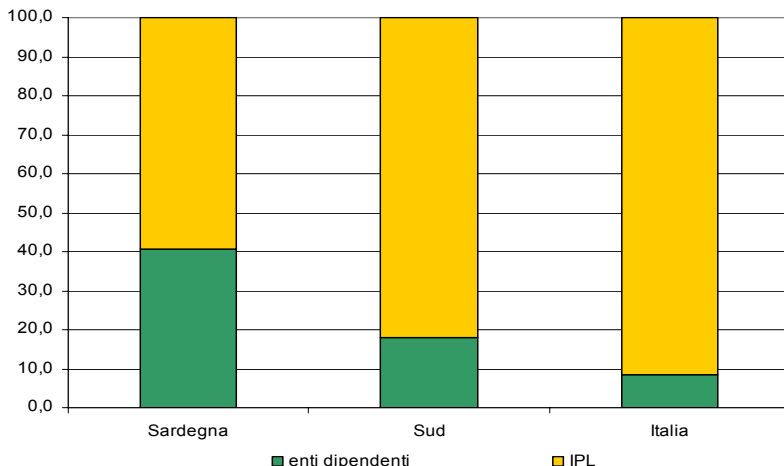


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Un'altra peculiarità della Sardegna è la maggiore incisività degli Enti dipendenti, la cui spesa ha avuto un peso medio di circa il 40 per cento nel periodo considerato, rispetto a quella delle altre aree geografiche.

Tuttavia la ripartizione della spesa tra Enti dipendenti e IPL non è stata costante nel tempo, ma ha subito variazioni a seguito degli interventi legislativi di riordino degli enti stessi. Tali interventi, di cui si parlerà più ampiamente nel paragrafo successivo, hanno determinato negli ultimi anni una riduzione del peso della spesa degli Enti dipendenti, in conseguenza della loro soppressione o trasformazione in IPL (cfr. Figura 7.3).

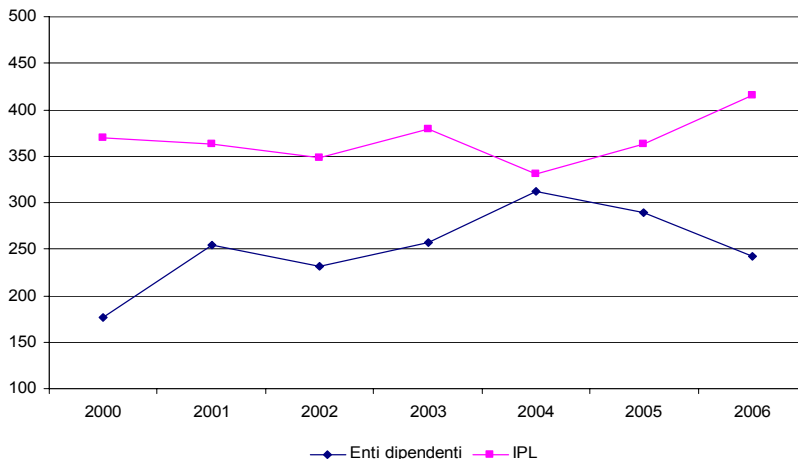
FIGURA 7.3 - SPESA PER CATEGORIA DI ENTI A RILEVANZA REGIONALE E LOCALE (valori percentuali, media 2000-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Per valutare in modo più significativo la tendenza del dato regionale occorre comunque attendere gli effetti di importanti riforme messe in atto nel 2005 e nel 2006 (cfr. Figura 7.4).

FIGURA 7.4 - SARDEGNA - SPESA PROCAPITE DI ENTI A RILEVANZA REGIONALE E LOCALE (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

7.1 *Le Imprese Pubbliche Locali*

L'analisi della spesa dei soggetti dipendenti e delle IPL in Sardegna mostra, come detto nel paragrafo precedente, evidenti differenze rispetto ai fenomeni che emergono dal contesto nazionale. Per di più la realtà e l'assetto organizzativo di questi soggetti è, a livello regionale, in continua evoluzione e merita perciò un'analisi più approfondita. Uno degli interventi più significativi è consistito, ad esempio, nella trasformazione, nel 2000, dell'Azienda Foreste Demaniali in Ente Foreste della Sardegna che rappresenta l'ente strumentale più grande in termini di spesa. Nel settore acqua l'ESAF (Ente Sardo Acquedotti e Fognature), uno dei più importanti Enti dipendenti, è stato trasformato in società di capitali. In un altro settore oggetto di riforma, il Turismo, sono stati soppressi l'ESIT, ente di promozione turistica, gli Enti Provinciali per il Turismo e le Aziende Autonome di Soggiorno e Turismo, le cui competenze sono state trasferite rispettivamente a Regione, Province e Comuni.

Nel settore Industria e Artigianato le funzioni e parte del personale di ISOLA e BIC Sardegna (enti in liquidazione) dovrebbero essere trasferite all'Agenzia Sardegna Promozione¹⁴, ancora in fase di *start-up*. L'Agenzia ha il compito di coordinare i programmi di *marketing* territoriale, fornire servizi nei processi di internazionalizzazione e di tutela e salvaguardia dell'artigianato tipico tradizionale e artistico (cfr. Capitolo 2).

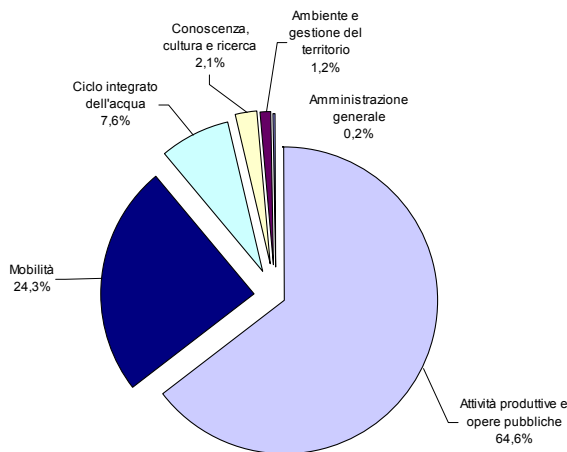
L'intervento più rilevante nell'ambito della gestione dei servizi idrici ha invece riguardato la trasformazione della società ABBANOA SpA. I compiti di attuazione della riforma e di regolazione del nuovo sistema organizzativo idropotabile sono stati infatti attribuiti ai Comuni e alle Province, riuniti in un consorzio obbligatorio, denominato Autorità d'Ambito (ATO). Successivamente l'ATO ha affidato il servizio idrico integrato a un unico gestore, che è stato identificato nella società consortile SIDRIS costituita da tutte le società di servizi idrici facenti capo a diversi Enti locali. Successivamente, con il concomitante scioglimento delle società consorziate, il SIDRIS ha assunto la denominazione di ABBANOA SpA, società a totale capitale pubblico locale che subentra nell'attività svolta dai precedenti gestori.

Vi sono poi altre riorganizzazioni, che riguardano il settore dei servizi alla persona, ambientali ed energetici, che certamente influenzeranno nei prossimi anni la spesa delle IPL. La costituzione di società di servizi a partecipazione totale o mista di enti pubblici in questi settori ha una rilevanza non ancora significativa da un punto di vista finanziario per via di una attività non pienamente a regime. Anche i consorzi sono oggetto di

¹⁴ Art. 7, Legge Regionale 4/2006.

riforme in via di approvazione, ma non è ancora certo il loro esito e l'impatto economico che potrebbero avere sulla lettura dei dati finanziari. Le IPL in Sardegna (cfr. Figura 7.7) si distinguono per la loro particolare composizione settoriale, caratterizzata da un forte peso del macrosettore Attività produttive in cui operano i consorzi di bonifica e i consorzi industriali (cfr. Capitolo 6).

FIGURA 7.7- SARDEGNA - IMPRESE PUBBLICHE LOCALI - SPESA TOTALE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 2000-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Questo macrosettore assorbe il 65 per cento della spesa delle IPL in Sardegna, assumendo una rilevanza ben maggiore rispetto al Sud (31 per cento) e all'Italia (18 per cento).

Rilevante è anche la quota di spesa destinata alla Mobilità (24 per cento), settore in cui sono comprese quasi esclusivamente le aziende di trasporto. Questo macrosettore assorbe una quota simile in Italia e lievemente maggiore nel Sud (31 per cento). Il maggior peso del macrosettore Attività produttive e opere pubbliche è compensato da una minor rilevanza rispetto al Sud e, soprattutto, all'Italia, di due macrosettori importanti dei servizi pubblici locali: Ciclo integrato dell'acqua e Ambiente e gestione del territorio. Un altro macrosettore molto importante a livello nazionale (26 per cento) è quello delle Reti infrastrutturali, in cui invece in Sardegna non opera alcuna IPL (cfr. Tavola 7.1).

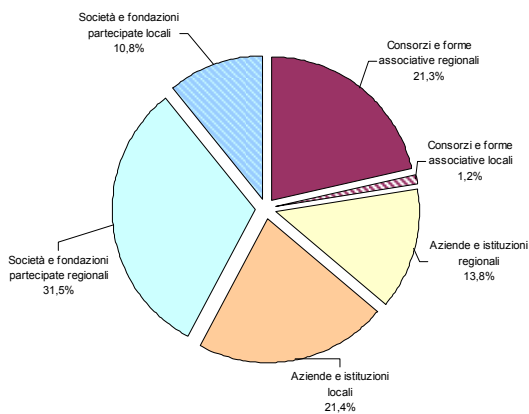
TAVOLA 7.1 - IMPRESE PUBBLICHE LOCALI - SPESA TOTALE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 2000-2006)

	Sardegna	Sud	Italia
Attività Produttive e Opere Pubbliche	64,6	30,7	18,4
Mobilità	24,3	30,8	23,6
Ciclo Integrato dell'Acqua	7,6	15,5	11,9
Conoscenza, Cultura e Ricerca	2,1	2,7	2,0
Ambiente e Gestione del Territorio	1,2	16,5	13,7
Amministrazione Generale	0,2	0,1	0,1
Servizi Generali	0,0	0,0	0,1
Sanità	0,0	0,9	2,6
Reti Infrastrutturali	0,0	2,6	26,1
Politiche Sociali	0,0	0,1	1,5

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'analisi della forma organizzativa delle IPL mette in evidenza la sostanziale omogeneità con il resto del Sud. Rispetto all'Italia, la spesa è più equamente ripartita tra le tre forme associative, Consorzi, Aziende e Società, con una leggera prevalenza di queste ultime sulle Aziende e delle Aziende stesse sui Consorzi. In Italia, la spesa delle società e fondazioni partecipate prevale fortemente su quella delle altre forme organizzative, rappresentando il 69,3 per cento della spesa delle IPL.

FIGURA 7.8 - SARDEGNA - IMPRESE PUBBLICHE LOCALI - SPESA PER CATEGORIE DI ENTI (valori percentuali, media 2000-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La Tavola 7.2 sotto riportata mette anche in evidenza un'altra fonte di eterogeneità derivante dalle scelte adottate nelle diverse regioni circa le

forme di gestione delle IPL. Mentre in Sardegna è prevalente la spesa delle IPL a partecipazione regionale, nel Sud questa è sostanzialmente pari a quella delle IPL a partecipazione subregionale, che in Italia è invece nettamente superiore, rappresentando il 79,7 per cento del totale delle IPL.

TAVOLA 7.2 - IMPRESE PUBBLICHE LOCALI - SPESA PER CATEGORIE DI ENTI (valori percentuali, media 2000-2006)

	Sardegna	Sud	Italia
Consorzi e Forme associative regionali	21,3	12,5	3,8
Aziende e istituzioni regionali	13,8	12,0	6,0
Società e fondazioni Partecipate regionali	31,5	22,0	10,5
Consorzi e Forme associative locali	1,2	4,6	3,6
Aziende e istituzioni locali	21,4	13,9	7,3
Società e fondazioni Partecipate locali	10,8	35,0	68,8

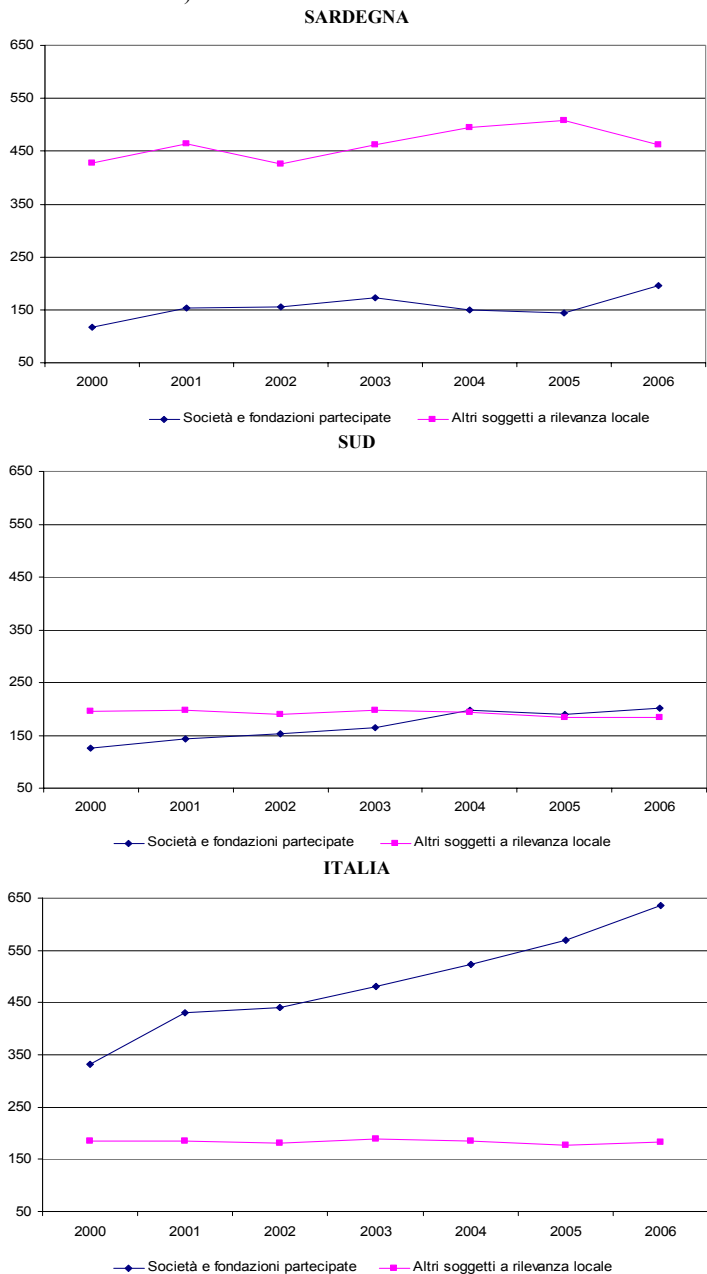
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

7.2 *Il fenomeno di societizzazione dei servizi pubblici locali*

Un interessante elemento di analisi riguarda il fenomeno della *societizzazione*, ossia il passaggio da Enti dipendenti, Consorzi e Aziende a Società, che da più di un decennio interessa i servizi pubblici locali in Italia. Anche rispetto a questo fenomeno la Sardegna si distingue non solo dal Paese, ma anche dal resto delle regioni meridionali, per l'esigua presenza di società e fondazioni rispetto alle forme tradizionali di gestione (Enti dipendenti, Aziende, Consorzi).

La Figura 7.9 mostra come la spesa delle Società e fondazioni sia pari a circa un terzo di quella di Consorzi, Aziende e Enti dipendenti nel loro complesso. Nonostante i recenti interventi legislativi che hanno disposto il riordino degli enti e la costituzione di alcune società, soprattutto a livello regionale, non si apprezza un significativo aumento della spesa delle società, per cui bisognerà probabilmente aspettare del tempo. Nel Sud invece si osserva un più marcato processo di *societizzazione*: la spesa delle società è quasi raddoppiata tra il 2000 e il 2004, portandosi su livelli superiori rispetto a quelli delle forme tradizionali, che però hanno sempre avuto in quest'area del Paese una minor rilevanza rispetto a quella riscontrata in Sardegna. Situazione del tutto diversa si riscontra nella media nazionale, dove la spesa delle Società è stata sempre superiore rispetto a quella delle forme tradizionali e in forte crescita per tutto il periodo considerato.

FIGURA 7.9 - SPESA PROCAPITE DI ENTI A RILEVANZA REGIONALE E LOCALE (euro a prezzi costanti 2000)

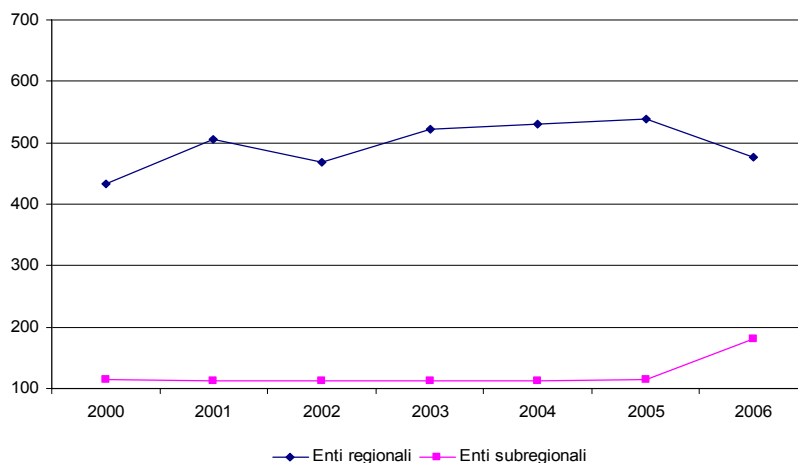


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

7.3 *Il decentramento territoriale*

Il decentramento amministrativo e la conseguente attribuzione ai Comuni e agli altri Enti locali di alcune funzioni precedentemente svolte dalle Regioni, ha determinato nel Paese un maggiore sviluppo delle forme organizzative a partecipazione subregionale rispetto a quelle a partecipazione regionale. In Sardegna continua ad essere predominante la spesa dei soggetti a partecipazione regionale. Solo nell'ultimo anno vi è un segnale che indica un'inversione di tendenza (cfr. Figura 7.10), dovuta alla liquidazione dell'ESAF e all'inizio dell'attività della società ABBANOVA.

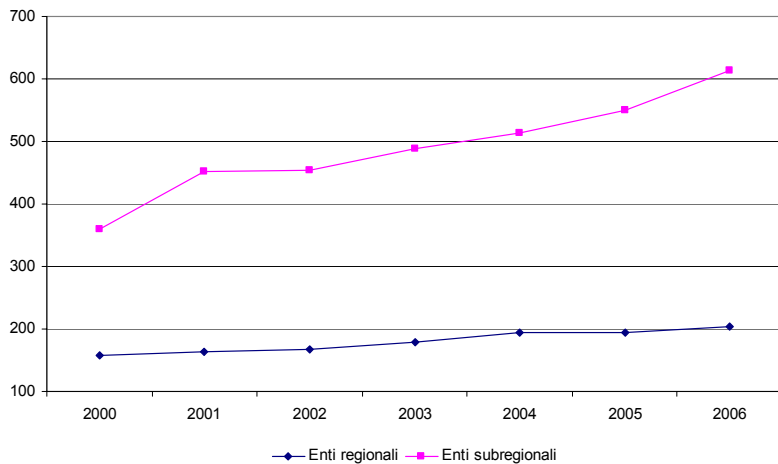
FIGURA 7.10 - SARDEGNA - SPESA PROCAPITE DI ENTI A RILEVANZA REGIONALE E LOCALE
(euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

In Italia la spesa dei soggetti a partecipazione subregionale era più che doppia rispetto a quella dei soggetti a partecipazione regionale già dal 2000 ed è continuata a crescere a ritmo più sostenuto (cfr. Figura 7.11).

FIGURA 7.11 - ITALIA - SPESA PROCAPITE DI ENTI A RILEVANZA REGIONALE E LOCALE (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

In Sardegna la predominanza di Enti dipendenti e Imprese Pubbliche Locali di livello regionale è anche conseguenza del fatto che non si è ancora pienamente realizzato il trasferimento delle funzioni dalla Regione agli Enti locali. Si ricorda che la legge che realizza tale decentramento è stata approvata nel 2006 (cfr. Capitolo 2).

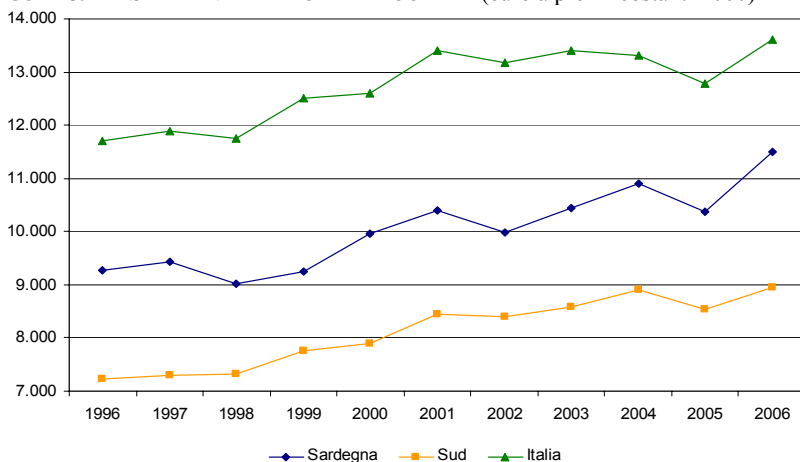
PARTE III - LE ENTRATE PUBBLICHE NELLA REGIONE

8. Le entrate del Settore Pubblico Allargato

Mentre il livello delle entrate è superiore a quello del Sud ma inferiore a quello dell'Italia nel suo complesso, l'andamento risulta simile a quello delle aree di riferimento ed è influenzato soprattutto da scelte operate dai Governi nazionali (es. alienazione dei beni patrimoniali dello Stato).

Le entrate totali del Settore Pubblico Allargato della Regione Sardegna presentano nel periodo 1996-2006 un andamento crescente con valori pro-capite inferiori a quelli nazionali ma nettamente superiori a quelli rilevati nel Sud (cfr. Figura 8.1).

FIGURA 8.1 - SPA - ENTRATE TOTALI PROCAPITE (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'incidenza delle entrate correnti sul totale delle entrate del Settore Pubblico Allargato nel periodo 1996-2006 è pari al 92,5 per cento ed è in linea con quella del Sud e dell'Italia nel suo complesso (cfr. Figura 8.2).

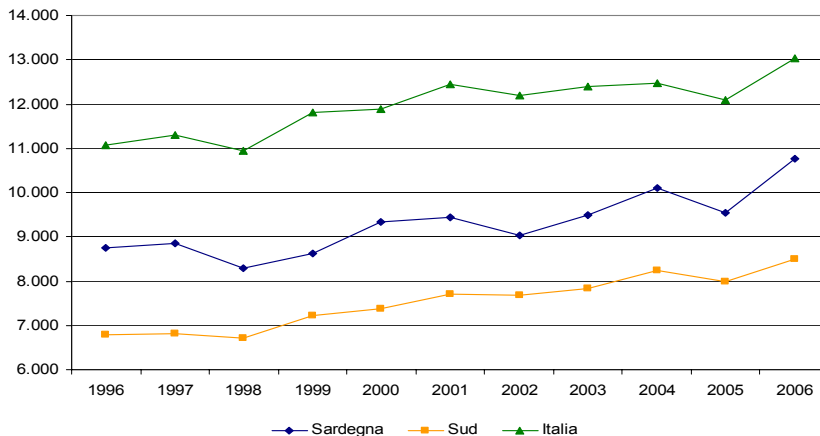
FIGURA 8.2 - SPA - ENTRATE IN CONTO CORRENTE E IN CONTO CAPITALE (valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Come già visto per le entrate totali, quelle correnti (cfr. Figura 8.3) presentano un andamento crescente, inferiore in valori procapite a quello dell'Italia e superiore a quello del Sud. A partire dal 1999, in Sardegna, si registra un incremento delle entrate correnti, dovuto principalmente all'emanazione del D.lgs.446/1997, che introduce nell'ordinamento tributario nazionale due nuovi tributi regionali: l'Imposta regionale sulle attività produttive e l'Addizionale regionale IRPEF.

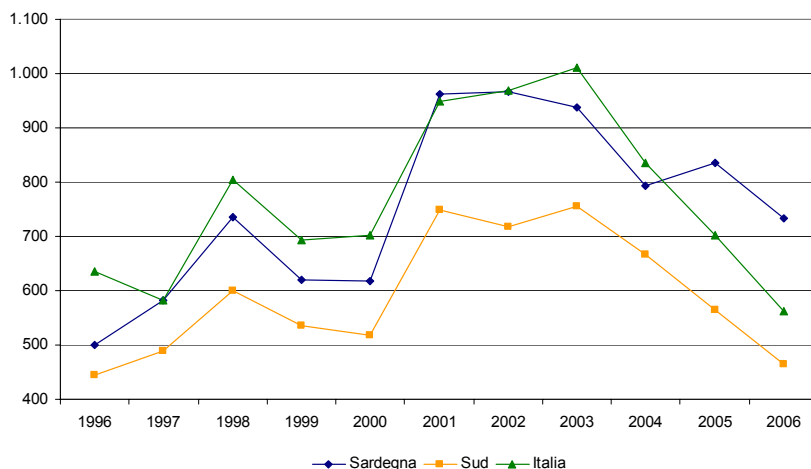
FIGURA 8.3 - SPA - ENTRATE PROCAPITE IN CONTO CORRENTE (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Le entrate in conto capitale presentano, in linea con la macroarea e con l'Italia, un andamento crescente nel triennio 1996-1998, per poi decrescere sino all'anno 2000. Tra il 2000 e il 2001 si registra un incremento seguito da una nuova contrazione che si protrae progressivamente fino al 2006 (cfr. Figura 8.4).

FIGURA 8.4- SPA - ENTRATE PROCAPITE IN CONTO CAPITALE (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

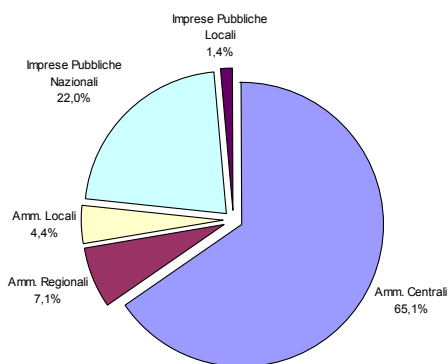
L'andamento che si osserva è influenzato dalle alienazioni di beni patrimoniali che, sul totale delle entrate, hanno un'incidenza media del 63 per cento (periodo 1996-2006).

9. Le entrate correnti

In Sardegna l'analisi delle entrate correnti del Settore Pubblico Allargato per livello di governo evidenzia la prevalenza delle entrate provenienti dalle Amministrazioni Centrali costituite principalmente da quote di compartecipazione ai tributi statali che incidono in misura inferiore, in termini percentuali, rispetto al Sud e alla media italiana. Le Amministrazioni Regionali registrano invece una notevole crescita delle entrate grazie all'introduzione di nuovi tributi regionali quali l'IRAP e l'Addizionale regionale all'Irpef, mentre per le Amministrazioni Locali l'andamento in costante crescita si giustifica con il potenziamento della loro capacità di riscossione e con l'incremento delle entrate relative ai tributi pagati in loco (Rc auto, Addizionale sull'imposta di consumo dell'energia elettrica, ICI, TARSU ecc.). In Sardegna si ha inoltre, per le IPN, una forte concentrazione delle imprese petrolchimiche.

L'analisi delle entrate correnti del Settore Pubblico Allargato per livelli di governo nel periodo 1996-2006 evidenzia la prevalenza delle entrate provenienti dalle Amministrazioni Centrali (65,1 per cento) costituite principalmente da entrate tributarie rappresentate da quote di compartecipazione ai tributi statali previste statutariamente (cfr. Figura 9.1). Inoltre si rilevano entrate provenienti dalle Imprese Pubbliche Nazionali (22 per cento) e Locali (1,4 per cento) e entrate provenienti dalle Amministrazioni Regionali (7,1 per cento) e Locali (4,4 per cento).

FIGURA 9.1- SARDEGNA - ENTRATE CORRENTI PER LIVELLI DI GOVERNO (valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La Tavola 9.1 mostra come in Sardegna le entrate correnti delle Amministrazioni centrali (65,1 per cento) incidano sul totale delle entrate correnti del settore pubblico allargato in misura inferiore rispetto al Sud

(69,6 per cento) e alla media italiana (70,9 per cento). Il dato è compensato da quello delle entrate delle IPN che in Sardegna rappresentano il 22 per cento del totale delle entrate correnti, contro il 14,2 per cento della media italiana e il 16,7 per cento del Sud.

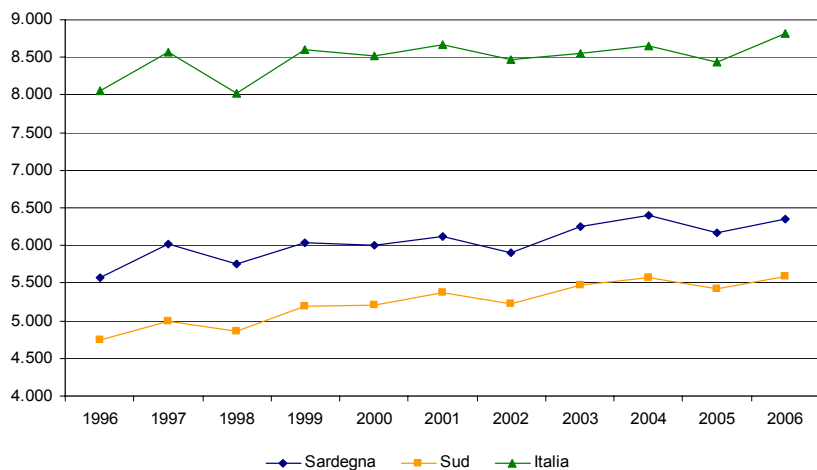
TAVOLA 9.1 - ENTRATE CORRENTI PER LIVELLI DI GOVERNO (valori percentuali, media 1996-2006)

	Sardegna	Sud	Italia
Amministrazioni Centrali	65,1	69,6	70,9
Imprese pubbliche nazionali	22,0	16,7	14,2
Amministrazioni Regionali	7,1	6,7	6,3
Amministrazioni Locali	4,4	4,7	5,0
Imprese pubbliche locali	1,4	2,4	3,6

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Le entrate correnti delle Amministrazioni Centrali presentano un andamento stabile nel tempo, in linea con l'andamento della macroarea di riferimento e dell'Italia nel suo complesso (cfr. Figura 9.2).

FIGURA 9.2 - AMMINISTRAZIONI CENTRALI - ENTRATE CORRENTI PROCAPITE (euro a prezzi costanti 2000)

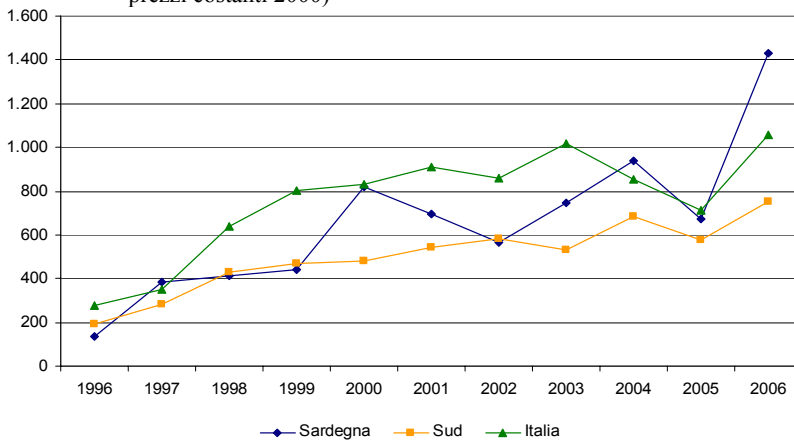


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Il livello è superiore a quello del Sud del 15 per cento ma nettamente inferiore a quello della media italiana (media periodo 1996-2006). Tali entrate sono, inoltre, composte per il 61,5 per cento da tributi propri e per il 28,2 per cento da contributi sociali. In seguito all'introduzione

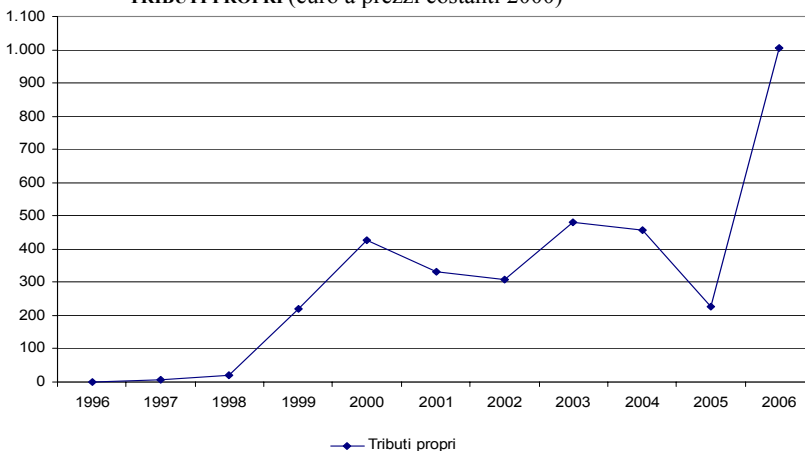
nell'ordinamento giuridico nazionale dei principi del federalismo fiscale, le Regioni e gli Enti locali hanno assunto negli ultimi anni una sempre maggiore autonomia finanziaria a cui ha fatto seguito una progressiva contrazione dei trasferimenti di risorse provenienti dallo Stato. Le entrate correnti delle Amministrazioni Regionali (cfr. Figura 9.3) registrano una notevole crescita dal 1996 al 2000, una successiva riduzione sino al 2002 con un picco negativo nel 2005. Tali tributi hanno registrato una progressiva crescita (cfr. Figura 9.4) a seguito dell'introduzione nell'anno 1999 dei nuovi tributi regionali (IRAP e Addizionale regionale all'IRPEF).

FIGURA 9.3- AMMINISTRAZIONI REGIONALI - ENTRATE CORRENTI PROCAPITE (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

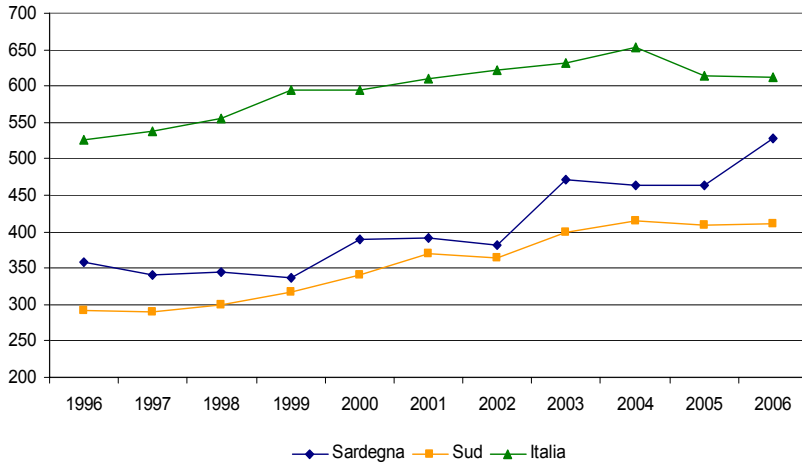
FIGURA 9.4- SARDEGNA - AMMINISTRAZIONI REGIONALI - ENTRATE PROCAPITE PER TRIBUTI PROPRI (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Le entrate correnti delle Amministrazioni Locali (cfr. Figura 9.5), crescono nel tempo con un andamento più lineare e sono costituite per il 73 per cento da tributi propri (es. ICI, TARSU).

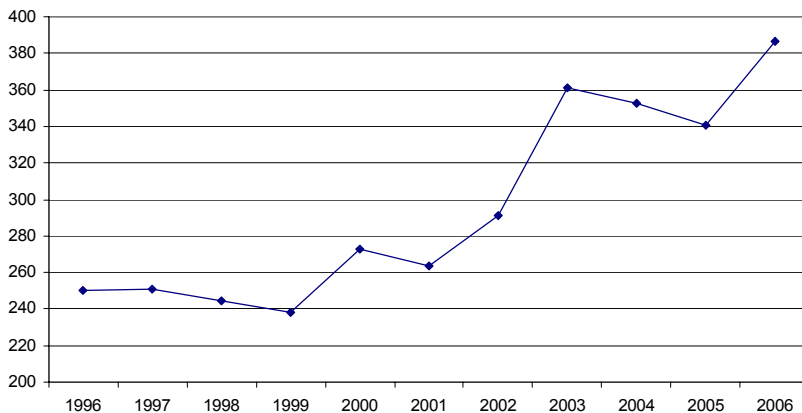
FIGURA 9.5- AMMINISTRAZIONI LOCALI - ENTRATE CORRENTI PROCAPITE (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'andamento dei tributi propri registra una consistente crescita a partire dal 1999 (cfr. Figura 9.6), correlata al potenziamento della capacità di riscossione degli Enti locali.

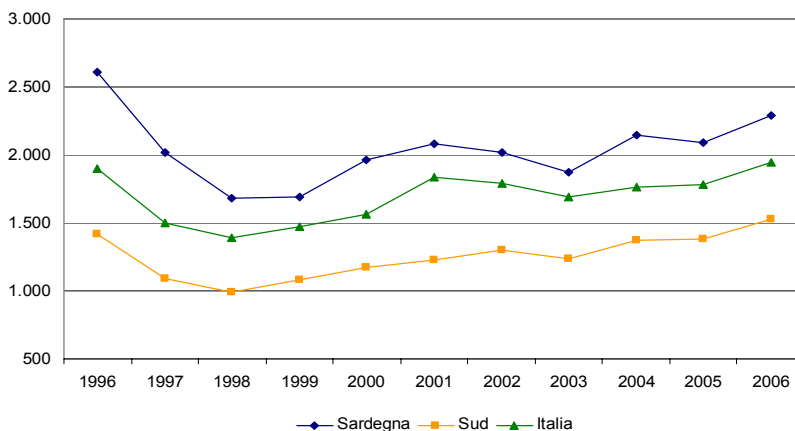
FIGURA 9.6- SARDEGNA - AMMINISTRAZIONI LOCALI - ENTRATE PROCAPITE PER TRIBUTI PROPRI (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Nelle Province e nei Comuni, inoltre si è avuto un notevole incremento, a partire dal 1999, delle entrate relative ai tributi pagati *in loco*: Rc auto, Addizionali sull'imposta di consumo dell'energia elettrica, tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti, imposta provinciale di trascrizione, ICI, Addizionale comunale all'IRPEF, Tassa per l'occupazione del suolo pubblico, TARSU, Canoni idrici, Concessioni edilizie. In Sardegna, le entrate correnti delle Imprese Pubbliche Nazionali (cfr. Figura 9.7) presentano valori superiori sia a quelli nazionali che a quelli del Sud.

FIGURA 9.7 - IMPRESE PUBBLICHE NAZIONALI - ENTRATE CORRENTI PROCAPITE (euro a prezzi costanti 2000)

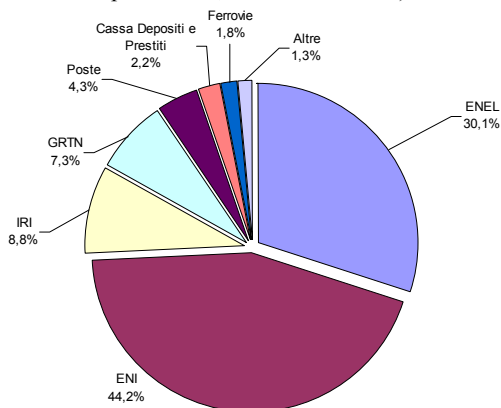


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La Figura 9.8 mostra quali sono le IPN che nel SPA della Sardegna realizzano le maggiori quote di entrate correnti. Si può notare che la quota maggiore di entrate è riscossa dall'ENI e dell'ENEL.

Le entrate correnti incassate dalle Imprese Pubbliche Nazionali in Sardegna risultano quindi maggiori rispetto a quelle dell'Italia nel suo complesso e nel Sud, per effetto di una elevata presenza di imprese operanti in campo petrolifero ed energetico (ENI ed ENEL).

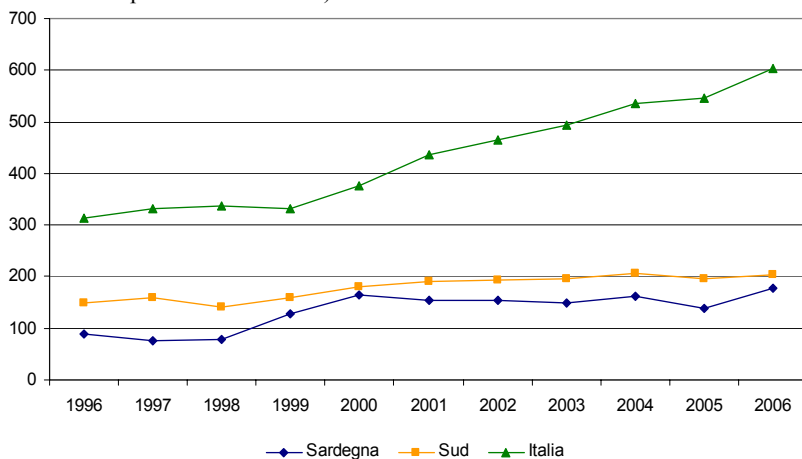
FIGURA 9.8- SARDEGNA - IMPRESE PUBBLICHE NAZIONALI - ENTRATE CORRENTI (valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Il livello delle entrate delle Imprese Pubbliche Locali (cfr. Figura 9.9) nel periodo 1996-2006 è sensibilmente inferiore (-31 per cento) rispetto a quello registrato dalla media italiana, ma superiore rispetto al Sud (+14 per cento). Tali entrate derivano principalmente dalla vendita di beni e servizi (73 per cento) (medie periodo 1996-2006).

FIGURA 9.9- IMPRESE PUBBLICHE LOCALI - ENTRATE CORRENTI PROCAPITE (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

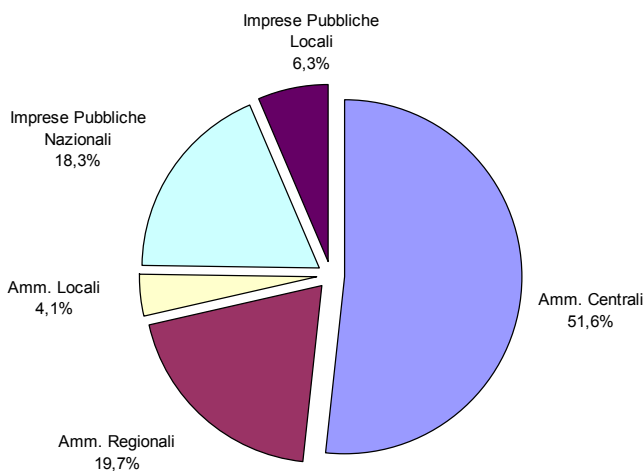
Il basso livello delle entrate delle IPL è riconducibile alla mancata privatizzazione di una serie di enti (si veda a tale proposito quanto detto al riguardo nei capitoli 4, 6 e 7).

10. Le entrate in conto capitale

Le entrate in conto capitale evidenziano in Sardegna una prevalenza di quelle provenienti dalle Amministrazioni Centrali, con un livello nettamente inferiore rispetto alle macroaree di riferimento. Si denota, inoltre, un andamento decrescente delle stesse a partire dal 2003, dovuto al rallentamento del processo di dismissione dei beni patrimoniali dello Stato e al passaggio a partire dal 2004, della Cassa Depositi e Prestiti dal settore della PA al settore dell'Extra PA.

L'analisi delle entrate in conto capitale del SPA per livello di governo della Regione Sardegna nel decennio 1996-2006 evidenzia la prevalenza di entrate provenienti dalle Amministrazioni centrali (51,6 per cento). Inoltre si rilevano entrate da Imprese Pubbliche Nazionali e Locali per il 22,4 per cento e da Amministrazioni Regionali e Locali per il 23,8 per cento (cfr. Figura 10.1).

FIGURA 10.1 - SARDEGNA - ENTRATE IN CONTO CAPITALE PER LIVELLI DI GOVERNO
(valori percentuali, media 1996-2006)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Tale distribuzione percentuale presenta analogie con quella relativa al Sud, fatta eccezione per le entrate in conto capitale delle Amministrazioni Centrali che risultano nettamente più elevate nella macroarea (cfr. Tavola 10.1) e per le entrate delle Amministrazioni Regionali che, al contrario, risultano superiori a quelle del Sud di 8 punti percentuali e alla media italiana di oltre 15 punti percentuali.

Il raffronto con la media italiana denota inoltre una percentuale delle entrate in conto capitale realizzate da Amministrazioni Locali superiore in Italia rispetto a Sud e Sardegna.

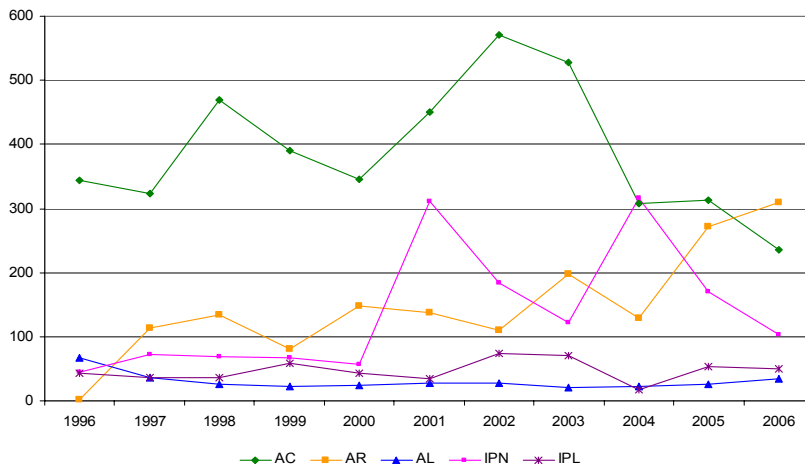
TAVOLA 10.1 - ENTRATE IN CONTO CAPITALE PER LIVELLI DI GOVERNO (valori percentuali, media 1996-2006)

	Sardegna	Sud	Italia
Amministrazioni Centrali	51,6	59,5	57,4
Imprese pubbliche nazionali	18,3	21,0	20,9
Amministrazioni Regionali	19,7	11,1	4,3
Amministrazioni Locali	4,1	5,0	13,0
Imprese pubbliche locali	6,3	3,5	4,4

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Nella Regione Sardegna le entrate in conto capitale provenienti dalle Amministrazioni Centrali presentano dal 2003 un andamento decrescente dovuto al rallentamento del processo di dismissione dei beni patrimoniali dello Stato e soprattutto al fatto che dal 2004 la Cassa Depositi e Prestiti è passata dalla Pubblica Amministrazione all'Extra PA nazionale.

FIGURA 10.2 - SARDEGNA - ENTRATE PROCAPITE IN CONTO CAPITALE PER LIVELLI DI GOVERNO (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

11. Il finanziamento degli Enti locali

Dal raffronto tra l'andamento di questi tributi e i trasferimenti statali tra la Sardegna e le aree di riferimento emerge come l'autonomia speciale, con l'attribuzione di quote di gettito statutariamente previste, abbia conferito alla Sardegna una maggiore capacità di riscossione. Tuttavia, l'andamento dei trasferimenti, che dovrebbe risultare decrescente a seguito dell'approvazione del D.lgs.446/1997, risulta in controtendenza denotando di fatto un'elevata dipendenza finanziaria della Regione dallo Stato. Per le Amministrazioni Locali gli effetti del decentramento innescato con la riforma del federalismo fiscale risultano meno rilevanti.

Come noto in alcune Regioni, tra cui la Sardegna, vige da tempo un sistema finanziario che richiama, per molti versi, i principi ispiratori del federalismo fiscale.

Le Regioni a statuto speciale (e le Province autonome di Trento e Bolzano) infatti già da tempo godono di particolari forme di autonomia. I loro sistemi finanziari, caratterizzati da significative compartecipazioni al gettito erariale riscosso localmente, sono stabiliti dai rispettivi statuti, approvati con legge costituzionale. Il livello delle entrate delle Regioni a statuto speciale è determinato in base alle diverse competenze loro assegnate, ossia in base ai differenti livelli di spesa necessari per l'espletamento delle proprie "funzioni normali".

In tal modo gran parte del gettito tributario prodotto nel territorio viene impiegato per soddisfare le esigenze della popolazione locale.

Anche le Regioni a statuto ordinario godono di una importante autonomia impositiva. Dal 1998 (D.lgs.446/1997) tutte le Regioni sono titolari dei gettiti dell'IRAP e dell'Addizionale IRPEF, le cui aliquote, entro limiti fissati dalla legge statale, possono essere modificate dalle Regioni. Inoltre a decorrere dal 1999 (L.449/1997) le regioni a statuto ordinario sono titolari del gettito derivante dalle tasse automobilistiche e, con il D.lgs.56/2000, si è previsto anche una compartecipazione all'accisa sulla benzina e all'IVA.

Il Consiglio dei Ministri ha recentemente approvato il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale. Con esso si intende dare attuazione alle disposizioni dell'art.119 del novellato Titolo V della Costituzione definendo i meccanismi strutturali del federalismo fiscale. In sintesi esso dovrà:

- determinare i criteri di redistribuzione delle risorse garantendo lo sviluppo socio-economico delle singole realtà territoriali;

- fissare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali;
- stabilire le modalità di perequazione tra le differenti capacità fiscali esistenti nel paese.

Il DDL si ripercuoterà anche sulle regioni a statuto speciale. Si rimanda al Capitolo 12 per l'analisi della finanza nella Regione Sardegna.

11.1 Focus sul finanziamento delle Amministrazioni Regionali

Il gettito tributario della Sardegna, analogamente a quello delle altre regioni, si compone di tributi propri e tributi devoluti.

Si elencano di seguito i tributi propri e il loro gettito¹⁵:

- Tassa sulla concessione regionale per l'apertura e l'esercizio delle agenzie di viaggio e di turismo, istituita con la L.R.13/1988;
gettito medio annuo: 12,8 migliaia di euro.
- Tassa sulle concessioni regionali per l'esercizio di pubblici servizi ordinari di linea per viaggiatori e per i servizi fuori linea, istituita con la L.R.34/1991 che, in virtù della potestà legislativa conferita alla Sardegna dallo Statuto Sardo in materia di trasporti, disciplina le tasse sulle concessioni regionali in materia di trasporti;
gettito medio annuo: 122,9 migliaia di euro.
- Tassa sulle concessioni regionali in materia di caccia, istituita con la L.R.23/1998 concernente "Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna";
gettito medio annuo (media riscossioni 1997-2005): 1.017 migliaia di euro.
- Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani, istituito con la L.549/1995;
gettito medio annuo (media riscossioni 1997-2005): 8.170 migliaia di euro.
- Imposta sul reddito delle attività produttive, istituita con L.446/1997;
gettito medio annuo (media riscossioni 1998-2005): 428.955 migliaia di euro.

¹⁵ Nell'elencazione che segue si fa sempre riferimento alla media delle riscossioni negli anni 1996-2005, a meno che non sia diversamente specificato, come nel caso di tributi istituiti dopo il 1996.

- Addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, istituita con L.446/1997;
gettito medio annuo (media riscossioni 1998-2005): 30.917 migliaia di euro.

I tributi devoluti, definiti e quantificati dall'articolo 8 dello Statuto Sardo quali decimi del gettito riscosso nella Regione¹⁶, sono i seguenti:

- Imposta sulle successioni e donazioni;
gettito medio annuo: 5.493 migliaia di euro.
- Imposta sul reddito delle persone fisiche;
gettito medio annuo: 1.032.363 migliaia di euro.
- Imposta sul reddito delle persone giuridiche;
gettito medio annuo: 89.332 migliaia di euro.
- Imposta di bollo;
gettito medio annuo: 33.545 migliaia di euro.
- Imposta ipotecaria;
gettito medio annuo: 15.951 migliaia di euro.
- Tassa sulle concessioni governative;
gettito medio annuo: 9.202 migliaia di euro.
- Imposta di registro;
gettito medio annuo: 42.637 migliaia di euro.
- Imposta di fabbricazione;
gettito medio annuo: 625.225 migliaia di euro.
- Imposta sul consumo dell'energia elettrica e del gas;
gettito medio annuo: 13.134 migliaia di euro.
- Imposta sul consumo dei tabacchi;
gettito medio annuo: 192.754 migliaia di euro.

Infine, l'Imposta sul valore aggiunto, sino al 2006 da contrattare annualmente con lo Stato¹⁷, produce un gettito medio annuo pari a quasi 190 milioni di euro (media 1996-2005).

La Figura 11.1 mostra l'andamento delle entrate tributarie afferenti alle Amministrazioni Regionali per Sardegna, Sud e Italia nel suo complesso.

¹⁶ Cfr. Capitolo 13 per un approfondimento.

¹⁷ Cfr. Capitolo 12.

FIGURA 11.1 - TRIBUTI PROPRI E TRASFERIMENTI PROCAPITE DALLO STATO PER LE AMMINISTRAZIONI REGIONALI (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Si rileva che il livello dei tributi propri e devoluti in Sardegna è superiore rispetto alla macroarea e all'Italia e che l'effetto di sostituzione verificatosi in Italia nel 1999 e nel Sud nel 2000, in Sardegna costituisce una costante in quanto l'autonomia speciale ha come presupposto statutario la spettanza dei tributi devoluti con le modalità di cui si è detto nell'introduzione al presente paragrafo.

Per un'analisi più approfondita sui tributi devoluti si rimanda al successivo Capitolo 13.

11.2 Focus sul finanziamento delle Amministrazioni Locali

Nel nuovo contesto delineato dal novellato Titolo V della Costituzione, gli Enti territoriali hanno la facoltà di imporre nuovi tributi e di modificare o non applicare quelli esistenti. Si esalta in questo modo l'autonomia finanziaria, intesa come capacità dei singoli enti di determinare i propri livelli di entrata e di spesa rendendo più agevole per gli amministratori esercitare il controllo sull'operato degli amministratori e giudicare la bontà delle loro scelte.

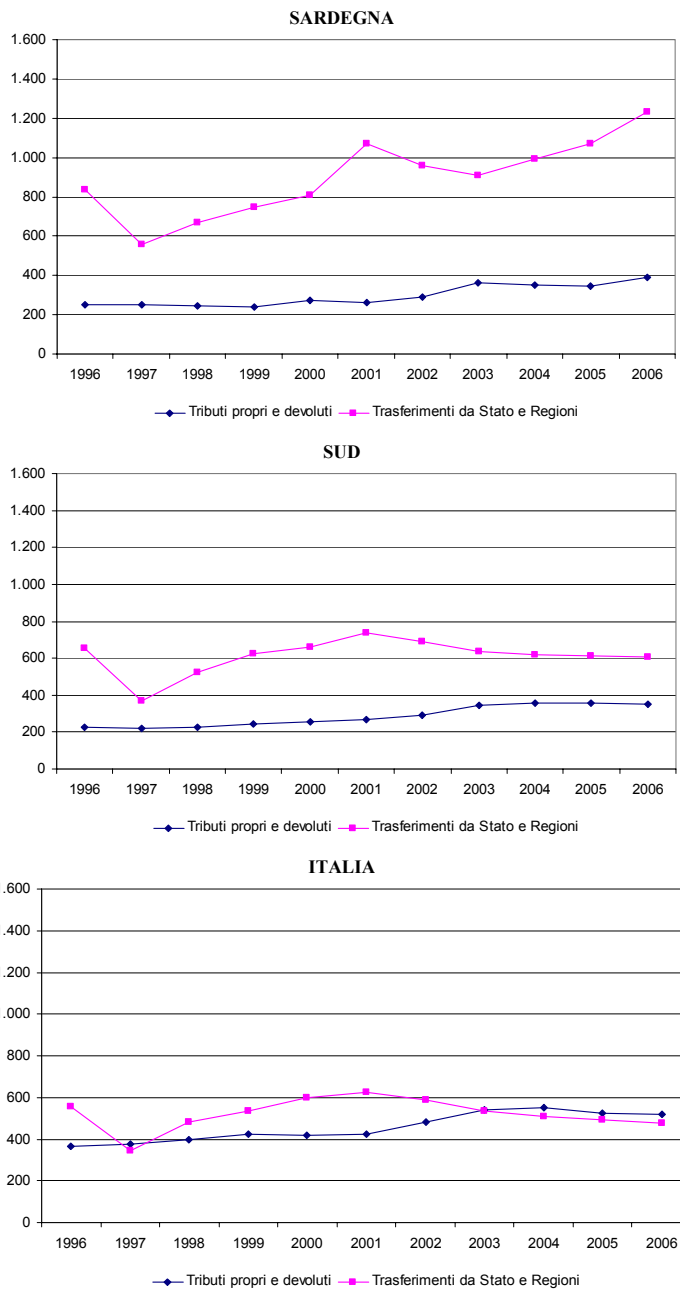
All'art.119, tra l'altro, si stabilisce che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni:

- hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa;
- stabiliscono e applicano tributi propri;
- dispongono di partecipazioni al gettito dei tributi erariali.

Inoltre viene previsto un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante, mentre per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale si stabilisce l'erogazione di apposite risorse aggiuntive.

Per la Sardegna il processo di decentramento innescato con la riforma del federalismo fiscale è più rilevante per l'Amministrazione Regionale che non per quella Locale che presenta una dinamica irregolare. La Figura 11.2 mostra infatti un livello di tributi propri in lieve crescita con un incremento netto del 57 per cento tra il 1996 e il 2006. Il livello dei trasferimenti dallo Stato e dalle Regioni supera di 3 volte quello dei tributi incassati (media 1996-2006). I tributi propri delle Amministrazioni Locali in Sardegna si attestano intorno a una media di 296 euro procapite nel periodo di riferimento, di poco superiore al Sud ma nettamente inferiore rispetto alla media italiana (456 euro procapite). Il livello dei trasferimenti è invece nettamente superiore rispetto alle aree di riferimento. Ciò denota una scarsa autonomia degli Enti locali nella Regione dove non si è ancora realizzato appieno il trasferimento delle funzioni (cfr. Capitolo 2).

FIGURA 11.2 - TRIBUTI PROPRI E DEVOLUTI E TRASFERIMENTI PROCAPITE DA STATO E REGIONE PER LE AMMINISTRAZIONI LOCALI (euro a prezzi costanti 2000)

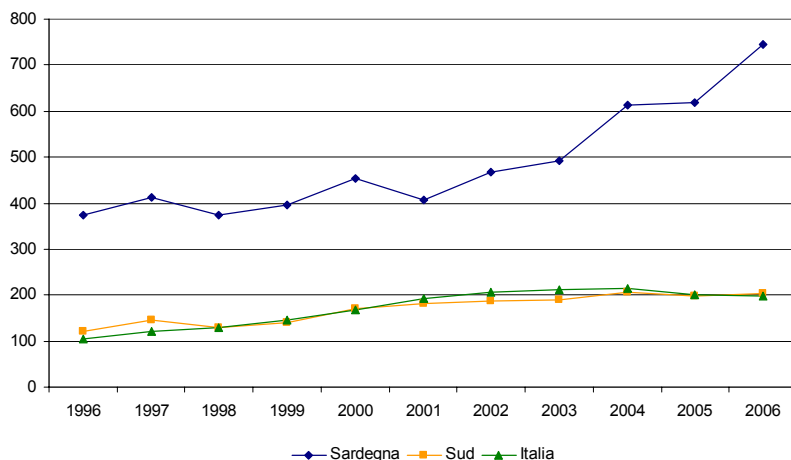


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Se si analizzano separatamente il livello e l'andamento dei trasferimenti dalle Regioni e dalle Province Autonome e il livello dei trasferimenti erogati dallo Stato, emerge che i trasferimenti da Regioni e Province agli Enti locali in Sardegna sono pari a euro 486 procapite (media 1996-2006), con uno scostamento del 185 per cento rispetto al Sud e del 183 per cento rispetto all'Italia nel suo complesso.

La curva dei trasferimenti da Regioni in Sardegna registra una progressiva crescita tra il 1996 e il 2006 ed è influenzata dalle politiche condotte dai Governi regionali a favore degli Enti locali (cfr. Figura 11.3). La Tavola 11.1 riporta gli interventi più rilevanti relativi al periodo 1997-2005¹⁸:

FIGURA 11.3 - TRIBUTI PROPRI E DEVOLUTI PROCAPITE DALLE REGIONI ALLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

¹⁸ Il dato relativo al 2006 non è ancora disponibile ma la tendenza risulta pressoché invariata.

TAVOLA 11.1 -SARDEGNA - PRINCIPALI TRASFERIMENTI EROGATI DALLA REGIONE ALLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (euro a prezzi costanti 2000)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Trasferimenti per il Funzionamento	81.851	81.267	105.284	89.517	92.860	94.786	85.738	103.786	94.776
Trasferimenti per l'incentivazione dei Dipendenti	3.615	2.982	-	1.366	3.099	3.099	2.583	3.099	3.081
Tasferimenti a Comuni e Province per i Servizi socio assistenziali	102.117	101.898	102.905	104.081	104.700	106.639	88.872	106.559	106.699
Trasferimenti per Fondo investimenti	82.633	85.215	82.633	95.574	103.847	99.601	88.410	103.825	89.385
Trasferimenti ai Comuni per l'erogazione di provvidenze a favore dei Talassemici			11.828	21.072	21.226	39.003	27.838	31.725	31.739
<i>Trasferimenti a Comuni a favore dell'occupazione e contro il Precariato</i>	0	1.808	1.033	-	-	-	-	-	-
<i>Trasferimenti a Comuni a favore Programma straordinario</i>	0	-	-	56.681	47.815	47.537	37.949	45.602	45.000
<i>Trasferimenti a Comuni a favore Iniziative per lo sviluppo e l'occupazione</i>	0	-	-	-	-	-	-	95.250	-
Totale trasferimenti ai Comuni a favore dell'occupazione	0	1.808	1.033	56.681	47.815	47.537	37.949	140.852	45.000
Trasferimenti ai Comuni per eventi calamitosi Eventi alluvionali							4.328	8.452	12.725

Fonte: Bilanci consuntivi delle Amministrazioni Regionali

Come si può notare, i trasferimenti destinati all'occupazione hanno avuto un peso estremamente rilevante nella programmazione regionale a partire dal 2000, anno in cui la Legge Finanziaria regionale ha promosso un "intervento straordinario di lavoro" indirizzato a tutti i comuni della Sardegna e prioritariamente rivolto:

- alla qualificazione dei servizi degli Enti locali;
- alla salvaguardia, valorizzazione e gestione ottimale dei beni culturali, archeologici e storici;
- al sostegno di progetti produttivi di itinerari culturali di archeologia industriale e mineraria;
- alla cura ed estensione del verde urbano nonché del patrimonio boschivo comunale.

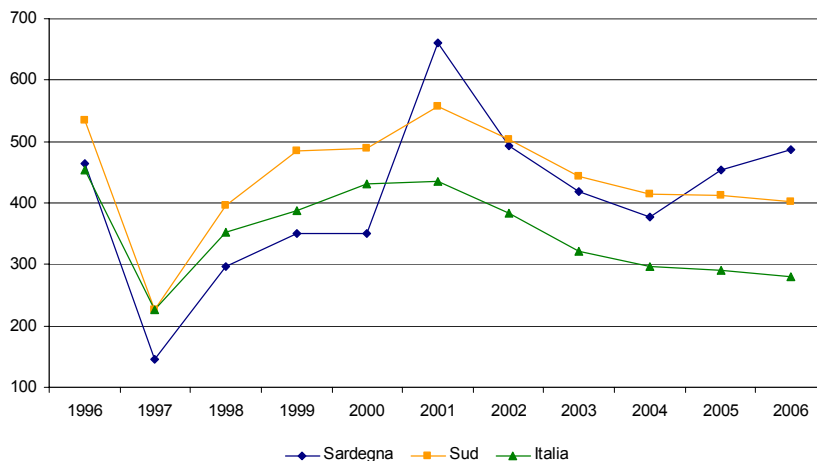
Tuttavia, già prima di allora, la L.R.14/1996 ha dato avvio ai Programmi Integrati d'area finalizzati allo sviluppo e all'occupazione, promossi dalla Regione che, per lo svolgimento delle attività di programmazione, ha il compito di associare nell'elaborazione e definizione delle politiche di sviluppo gli Enti locali, promuovendo il concorso delle forze sociali ed economiche. A questo sistema di finanziamento si è accompagnata, a partire dal 2005, la Progettazione integrata, che promuove

l'associazionismo nei territori, combinando i finanziamenti erogati con risorse regionali a quelli statali e comunitari.

Si citano infine i trasferimenti erogati dalla Regione agli Enti locali finanziati con risorse dei Piani di Rinascita di cui alle Leggi 268/1974 e 402/1994 le cui entrate sono state destinate al finanziamento di una serie di programmi per lo sviluppo economico e sociale della Sardegna tra cui: promozione di impresa, politiche del lavoro e sviluppo locale, anche tramite gli Enti locali.

La Figura 11.4 mostra come l'andamento dei trasferimenti sia in Sardegna piuttosto irregolare e subisca un crollo nel 1997, rilevabile anche per Sud e Italia. Ciò è dovuto agli effetti della manovra di rientro nei parametri di Maastricht, che si è tradotta per gli Enti locali in una limitazione, da parte dello Stato, al trasferimento dei fondi che poteva avvenire solo quando le giacenze di tesoreria fossero diminuite. Gli Enti locali, quindi, sono stati costretti a effettuare i pagamenti con prioritario ricorso alle proprie disponibilità. Negli anni successivi si assiste a un progressivo aumento dei trasferimenti con un picco nel 2001, cui segue una tendenza al ripristino dei livelli iniziali.

FIGURA 11.4- TRASFERIMENTI PROCAPITE DALLO STATO ALLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Il picco verificatosi nel 2001 deriva dai finanziamenti erogati a seguito della chiusura dei programmi: POP 1994-1999, LEADER II e RECHARD, chiusi nel 1999, i cui pagamenti come si è detto si sono procrastinati sino al 2001.

12. Il finanziamento delle Imprese Pubbliche Locali: trasferimenti e vendita di beni e servizi

Nel 2006 le entrate delle Imprese Pubbliche Locali sono state, in Sardegna, di 355 euro procapite contro i 626 italiani e sono derivate soprattutto da trasferimenti dalla Regione anche se le Vendite di beni e servizi risultano in crescita. Nel Sud e in Italia questa voce di entrata è superiore ai trasferimenti pubblici e nell'aggregato nazionale è addirittura di sette volte superiore ai trasferimenti erogati da Stato, Regioni ed Enti locali.

L'obiettivo di questo Capitolo è quello di evidenziare quanto le entrate delle IPL siano riconducibili al finanziamento da parte della Pubblica Amministrazione e quanto alla loro attività di mercato. A tal fine verranno, da un lato, illustrate le dinamiche temporali dei trasferimenti alle IPL, la loro composizione e, dall'altro, il rapporto tra l'ammontare delle entrate derivanti da trasferimenti in conto corrente e in conto capitale da Stato, Regione ed Enti locali e quelle derivanti dalla vendita di beni e servizi.

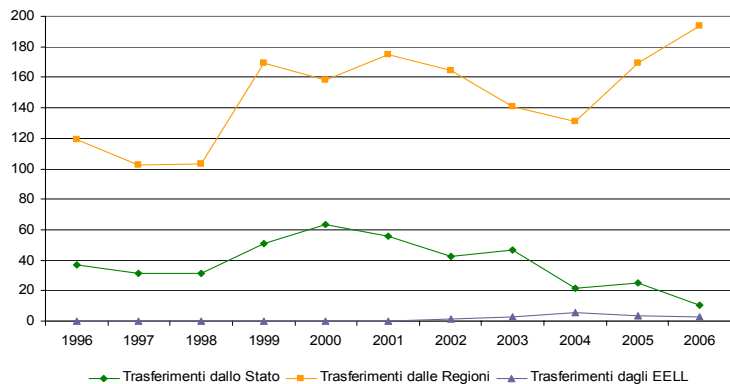
12.1 Focus sulla composizione dei trasferimenti

Nel corso del periodo 1996-2006, in Sardegna i trasferimenti destinati alle IPL hanno un'assegnazione prevalentemente regionale. Attualmente rappresentano la quasi totalità dei trasferimenti, sostituendo gradualmente, a partire dall'anno 2000, anche quelli statali. In minor misura incidono i trasferimenti degli Enti locali (Province, Comuni, Unioni di Comuni e Comunità Montane). Pur non essendo contemplate nel grafico, altre risorse provengono dall'UE per una incidenza media nel periodo pari allo 0,3 per cento dei trasferimenti totali, ma con un andamento crescente, tanto che nel 2006 hanno superato il livello raggiunto dai trasferimenti degli Enti locali, anch'essi in aumento (cfr. Figura 12.1).

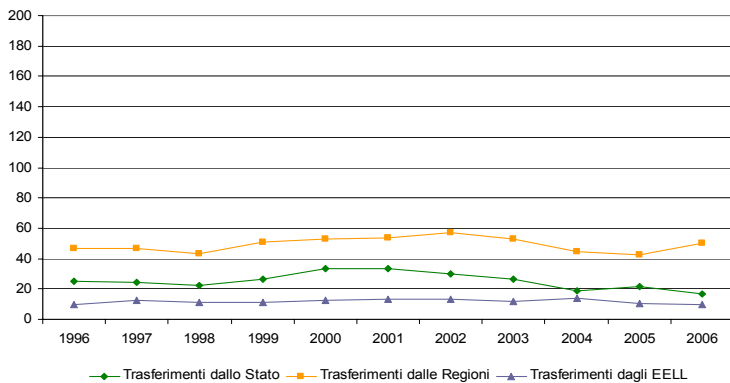
L'andamento delle risorse provenienti da trasferimenti descrive, nel complesso¹⁹, una tendenza crescente con un incremento medio annuo del 5 per cento. L'aumento dei trasferimenti statali per l'anno 2000 si può spiegare con il finanziamento da parte del CIPE dei lavori di realizzazione di attrezzature da banchina per il Porto Canale, mentre l'aumento del 2001 dei trasferimenti regionali alle IPL è riconducibile al finanziamento da parte della Regione Sardegna delle infrastrutture per la realizzazione del Parco Scientifico Tecnologico (Polaris), gestito dal Consorzio Ventuno.

¹⁹ Sono presi in considerazione le assegnazioni statali e i livelli di governo da cui dipendono le IPL. Dall'analisi sono esclusi altri trasferimenti che hanno avuto una incidenza media pari a circa l'1,7 per cento

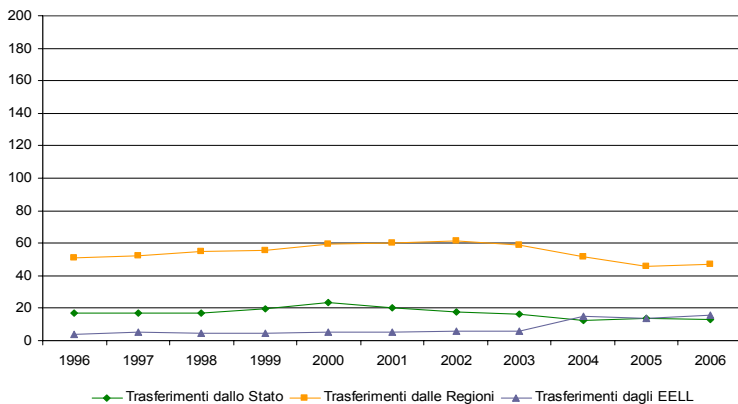
FIGURA 12.1 - IMPRESE PUBBLICHE LOCALI - TRASFERIMENTI PROCAPITE DA STATO, REGIONI E ENTI LOCALI (euro a prezzi costanti 2000)
SARDEGNA



SUD



ITALIA



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Analizzando l'incidenza delle tre tipologie di trasferimenti prese in considerazione sul totale degli stessi è da evidenziare l'aumento dei trasferimenti regionali che passano dal 76 per cento del 1996 al 94 per cento del 2006.

Confrontando il grafico della Sardegna con quello delle aree di riferimento, si può affermare che la dinamica dei trasferimenti della Regione Sardegna nel periodo considerato risulta difforme rispetto a quella della macroarea di riferimento e dell'Italia nel suo complesso.

In Sardegna si registra, per i trasferimenti complessivi, un incremento nel periodo di riferimento, mentre nel Sud questi descrivono un andamento costante e, nella media nazionale, un incremento dello 0,7 per cento, ma soprattutto emergono differenze nell'ammontare e nella loro composizione. I trasferimenti totali in valore assoluto in Sardegna sono più del doppio della media nazionale e del Sud. Ciò è dovuto esclusivamente all'ammontare delle risorse provenienti dal livello di governo regionale. Le risorse statali, infatti, si sono assestate ai livelli delle altre macroaree e quelle degli Enti locali sono di ammontare irrilevante.

Le IPL di Sud e Italia sono finanziate in modo significativo dagli Enti locali, tanto che nella media nazionale hanno superato i finanziamenti statali. Si evince, pertanto, che il processo di riorganizzazione delle IPL della Sardegna è ben lungi dall'essere completato. Esse appaiono ancora troppo dipendenti dai trasferimenti, soprattutto Regionali, e non sembrano in grado di reggersi autonomamente sul mercato.

Le Imprese Pubbliche Locali interessate a processi di ristrutturazione in alcuni casi non hanno ancora completato il riassetto societario oppure la realizzazione della ristrutturazione è così recente da non avere ancora prodotto risultati significativi²⁰.

Inoltre, il livello dei trasferimenti da parte degli Enti locali alle IPL è, verosimilmente, correlato con il decentramento territoriale dei servizi (cfr. Paragrafo 7.3) ed è con l'istituzione delle prime IPL di servizi intracomunali che in Sardegna compaiono i trasferimenti da EELL.

12.2 Focus sui trasferimenti complessivi e sulla vendita di beni e servizi

Il raffronto tra trasferimenti complessivi a favore delle IPL in Sardegna e vendite di beni e servizi delle stesse evidenzia una progressiva riduzione della forbice tra le due grandezze, in virtù dell'incremento delle entrate per vendita di beni e servizi, che passano da 64,8 euro procapite nel 1996

²⁰ A riguardo si veda quanto affermato nel Capitolo 2 relativamente alla riorganizzazione dei Consorzi industriali e di bonifica

a 147,8 euro del 2006. Si passa quindi da un rapporto trasferimenti/vendite pari a 2,4 nel 1996 a un rapporto di 1,4 nel 2006.

Tuttavia, nonostante non si possa negare una minore dipendenza delle IPL dai trasferimenti e un miglioramento della *performance* economica legata alle vendite, si è ancora lontani dagli *standard* medi nazionali.

Per quanto riguarda il Sud il rapporto trasferimenti/vendite passa dallo 0,6 del 1996 allo 0,4 del 2006. Si denota un decremento di 4 euro procapite dei trasferimenti più che compensato dall'incremento nella vendita di beni e servizi pari a 55,5 euro nell'arco di tempo oggetto di analisi.

Per le IPL della macroarea Italia la tendenza all'autofinanziamento è più decisa: si passa nell'arco di tempo considerato da un rapporto trasferimenti/vendite pari a 0,3 nel 1996 allo 0,1 del 2006 e a fronte di trasferimenti stazionari nel periodo, si registra un aumento esponenziale delle vendite (cfr. Figura 12.2).

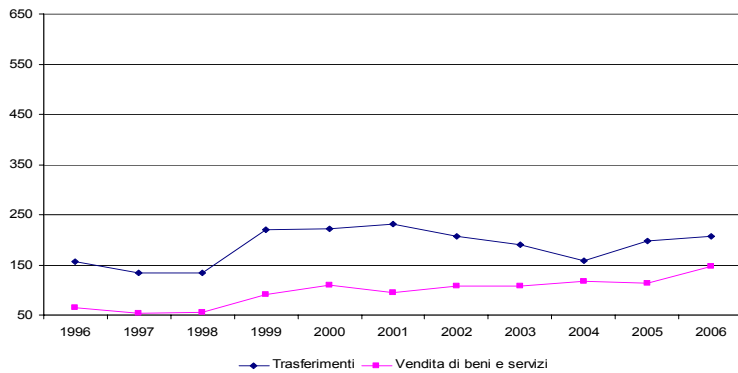
Sebbene in Sardegna i trasferimenti siano più del doppio rispetto a quelli nazionali, considerando le risorse complessive, e quindi anche le entrate delle vendite di beni e servizi, le posizioni si invertono e la media dei valori nazionali risulta pari a 1,6 volte quelli della Sardegna.

Pertanto si può affermare che alla forte dipendenza delle IPL sarde dai finanziamenti regionali corrisponde un livello di produzione e vendita di beni e servizi inferiore alla media nazionale e alla propria macroarea.

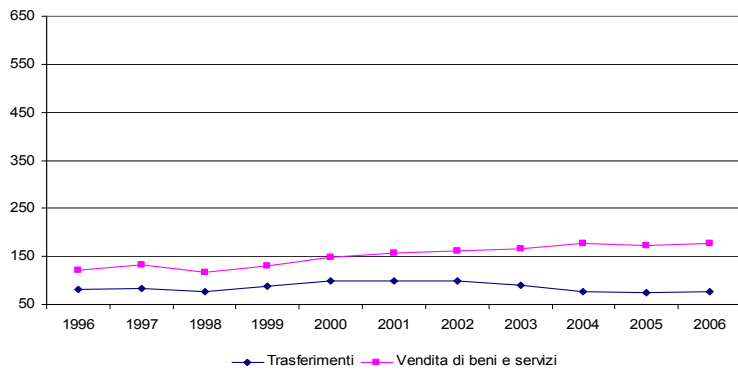
Tale situazione è ascrivibile in parte alla mancata societizzazione di una serie di enti (cfr. Capitoli 4, 6 e 7) e in parte alla gestione non efficiente di altri, quali Consorzi di bonifica e Consorzi industriali. Ai primi sono affidate le funzioni in campo idraulico e irriguo e l'esecuzione di opere di bonifica, per le quali i Consorzi ricevono ingenti trasferimenti pubblici, sia statali sia regionali. Per contro, per i servizi resi vengono applicate tariffe notevolmente basse che spesso non vengono neppure riscosse. La medesima situazione si riscontra analizzando le entrate dei Consorzi industriali, la cui attività caratteristica è la fornitura di servizi alle imprese e la cessione di aree infrastrutturate, nonché la promozione delle condizioni necessarie per la creazione e lo sviluppo di attività produttive nel settore dell'industria e servizi. Anch'essi, infatti, ricevono ingenti trasferimenti per l'infrastrutturazione cui si contrappongono bassi introiti per i servizi resi.

FIGURA 12.2 - IPL - VENDITA DI BENI E SERVIZI E TRASFERIMENTI DA STATO, REGIONI E ALTRI ENTI LOCALI PROCAPITE (euro a prezzi costanti 2000)

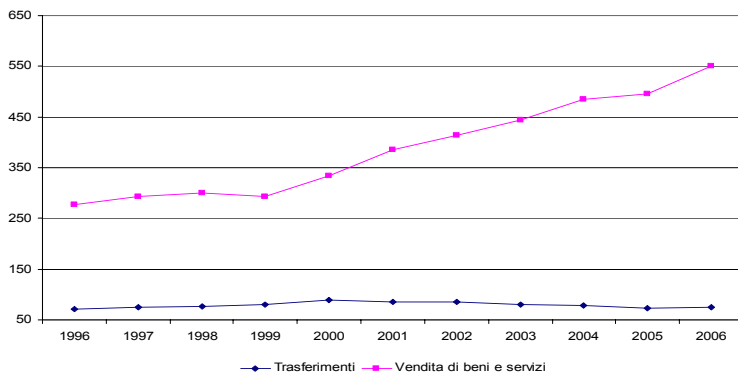
SARDEGNA



SUD



ITALIA



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

PARTE IV - ALTRE CARATTERISTICHE DI FINANZA PUBBLICA NELLA REGIONE

13. I tributi devoluti: analisi del caso Sardegna

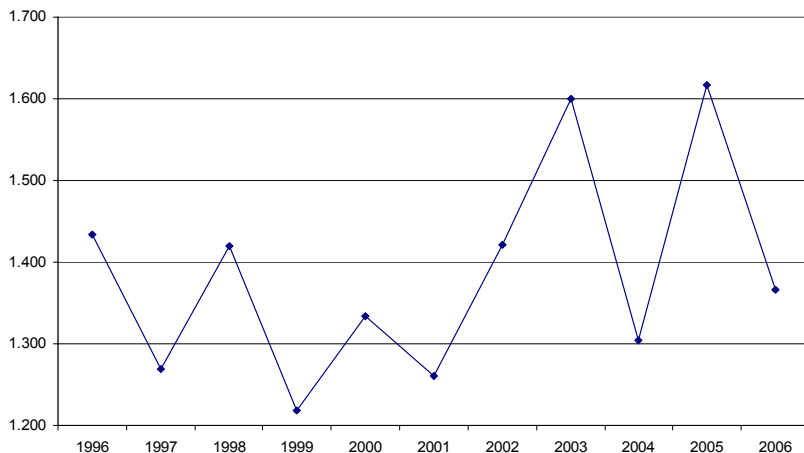
Il sistema della Sardegna era basato, sino alle modifiche apportate dalla Legge Finanziaria 2007 dello Stato, su una compartecipazione a misura fissa ad alcune imposte nazionali riscosse sul territorio regionale e su una quota variabile di IVA da contrattarsi annualmente tra Stato e Regione. Tale sistema avrebbe dovuto garantire una crescita del gettito adeguandolo al livello delle spese sostenute ma ciò non è avvenuto: i tributi devoluti risultano infatti pressoché costanti negli ultimi dieci anni. Una recente analisi effettuata dall'attuale governo regionale ha segnalato come, a una crescita del Pil della Regione perfettamente in linea con quello nazionale, non sia corrisposto un incremento delle quote di compartecipazione IRPEF e del gettito IVA. Ciò è stato in parte imputato a una interpretazione restrittiva del termine "riscosso" che ha fatto sì che l'IRPEF pagata da alcune categorie di dipendenti sfuggisse dalla base di calcolo dell'imposta. A seguito di una trattativa con il Governo centrale è stato raggiunto un accordo che ha condotto alla riformulazione dell'articolo 8 dello Statuto sardo, con la L.296/2006, che ha introdotto importanti innovazioni rispetto al precedente sistema di finanziamento.

Sino alle modifiche apportate con la Finanziaria statale per l'anno 2007, il sistema contributivo della Sardegna, regolamentato dall'articolo 8 dello Statuto sardo, era basato prevalentemente sulla compartecipazione in misura fissa al provento di alcune imposte statali riscosse nel territorio regionale e su una quota variabile dell'IVA da contrattarsi annualmente tra Stato e Regione. Questo sistema avrebbe dovuto garantire un rapporto equilibrato tra il livello delle entrate e il livello delle spese mediante la crescita fisiologica dei gettiti tributari compartecipati. In particolare, la quota variabile dell'IVA avrebbe dovuto assicurare un costante adeguamento delle risorse alle necessità di spesa derivanti dall'espletamento delle funzioni ordinarie della Regione.

La Figura 13.1 mostra l'andamento dei tributi devoluti, evidenziando uno scostamento netto tra il 1996 e il 2005 negativo (-3,6 per cento).

Non si rileva, negli ultimi dieci anni, alcun incremento di gettito; l'andamento irregolare della curva è ascrivibile esclusivamente al fatto che nell'erogazione delle devoluzioni non sempre il Governo centrale ha seguito il criterio della competenza.

FIGURA 13.1 - SARDEGNA - TRIBUTI DEVOLUTI PROCAPITE ALLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La curva mostra un picco di entrate tra il 2001 e il 2003 dovuto a un saldo di accertamenti IRPEF riferiti a esercizi precedenti²¹, a maggiori riscossioni di IRPEG²² e alla riscossione di quote IVA pregresse²³.

La mancata crescita dei tributi devoluti ha costituito oggetto di analisi da parte dell'attuale governo regionale, con particolare riferimento all'IRPEF e all'IVA. Ne è emerso che a una crescita del Pil della regione perfettamente in linea con quello nazionale, non ha corrisposto un incremento delle quote di compartecipazione IRPEF: nel periodo oggetto d'esame (1991-2003), il gettito dell'IRPEF nazionale ha infatti registrato in termini reali un incremento del 38,6 per cento mentre le compartecipazioni regionali alla stessa imposta hanno registrato una crescita pari ad appena l'1,9 per cento.

Allo stesso modo, per una crescita in campo statale del gettito dell'IVA pari, dal 1991 al 2003, all'81,9 per cento in termini reali, le quote variabili corrisposte alla Regione si sono ridotte dell'11 per cento in termini reali.

Sulle cause di tali anomalie l'Amministrazione Regionale ha condotto un approfondimento da cui è emerso, tra l'altro, che la perdita di gettito è stata in parte provocata dalla restrittiva interpretazione del termine "riscosso", che ha sottratto, alla base di calcolo, l'IRPEF pagata da alcune

²¹ Euro 70.412.054 nel 2002 ed euro 47.464.276 nel 2003.

²² Euro 31.387.972 nel 2002 ed euro 38.993.680 nel 2003.

²³ Euro 179.647.466 incassati nel 2002 e riferiti al 2000 ed euro 554.540.431 incassati nel 2003 e riferiti al 2001 e al 2002.

categorie di lavoratori residenti in Sardegna (es. dipendenti statali, militari e pensionati INPS) le cui ritenute dirette vengono effettuate fuori dal territorio regionale e sfuggono alla base di calcolo dei decimi IRPEF.

A seguito di una trattativa attivata tra Governo regionale e Governo Centrale si è addivenuti all'accordo che ha costituito la base per la riscrittura dell'articolo 8 dello Statuto sardo, con la L.296/2006 che ha radicalmente modificato il precedente sistema di finanziamento.

Fra le spettanze riconosciute alla Regione sono state ricomprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'isola, sono riscosse per disposizioni statali fuori dal territorio regionale.

La compartecipazione regionale all'IVA, inoltre, non dovrà essere più determinata in quota variabile, ma nella misura fissa di nove decimi, da determinarsi sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati dall'Istat. Il nuovo regime finanziario previsto dalla L.296/2006 verrà applicato gradualmente ed entrerà a regime soltanto dal 2010. Infatti, in considerazione delle note difficoltà della finanza pubblica, Stato e Regione hanno concordato per il triennio 2007-2009 di limitare la portata del nuovo dettato statutario, "predeterminando" l'incremento delle risorse regionali e dei correlati oneri statali.

Al comma 838 della citata L.296/2006 si è così stabilito che, per il 2007, l'applicazione del nuovo sistema finanziario regionale non dovrà comportare per lo Stato oneri aggiuntivi superiori ai 344 milioni di euro. Analogamente, negli anni 2008 e 2009, detti oneri aggiuntivi, non dovranno essere superiori rispettivamente a 371 e a 482 milioni di euro.

A fronte delle maggiori entrate riconosciute alle Regioni, con la Legge Finanziaria 2007, alla Sardegna sono stati accollati gli oneri derivanti dall'integrale finanziamento della spesa sanitaria regionale, già in parte a carico della Regione.

Prima della entrata in vigore della L.296/2006 infatti la Sardegna concorreva alla spesa sanitaria regionale in una misura corrispondente all'incirca al 60 per cento del fabbisogno regionale annuo stabilito con delibera CIPE, mediante:

- una contribuzione determinata per legge al 29 per cento del fabbisogno regionale;
- i gettiti dell'IRAP e dell'Addizionale IRPEF;
- le entrate proprie delle ASL.

Il rimanente 40 per cento del fabbisogno veniva finanziato mediante il trasferimento di quote del Fondo Sanitario Nazionale. Detto fabbisogno nel 2006 ammontava a 2.452 milioni di euro.

Sulla base di quanto previsto in finanziaria per gli esercizi 2007, 2008 e 2009 la devoluzione dei nove decimi dell'IVA sarà limitata all'importo

corrispondente alle quote del vecchio Fondo Sanitario Nazionale. Le predette spettanze IVA dovranno inoltre essere maggiorate di un importo pari a 300 milioni di euro, senza vincolo di destinazione, per compensare le minori entrate conseguenti alla soppressione della quota variabile.

Dal 2010 invece la Regione potrà contare per intero sui nove decimi del gettito dell'IVA determinata in base ai consumi delle famiglie sarde rilevate dall'Istat.

L'uscita dal Fondo Sanitario Nazionale è un processo previsto per tutte le Regioni, che comporta la rimodulazione e l'adeguamento degli ordinamenti finanziari regionali: per le Regioni a Statuto ordinario ciò è avvenuto attraverso i meccanismi previsti dal D.lgs.56/2000 e per le Regioni a Statuto Speciale si attua mediante la ricontrattazione delle entrate statutariamente previste. La Sardegna è la penultima Regione a giungere a questo traguardo e soltanto la Sicilia risulta ancora agganciata al Fondo Sanitario Nazionale non avendo a oggi trovato un accordo in relazione all'adeguamento delle proprie risorse.

Alla Sardegna sono state anche attribuite le funzioni relative al Trasporto Pubblico Locale (Ferrovie Sardegna e Ferrovie meridionali sarde) e alla continuità territoriale. Gli uffici regionali stanno procedendo alla stima delle relative nuove spese gravanti sul bilancio regionale dal 2010 che si attesteranno, nel complesso, attorno a 150 milioni di euro. Grazie al nuovo regime finanziario le maggiori entrate spettanti alla Sardegna dal 2010 ammonterebbero a oltre 2.650 milioni di euro; i nuovi oneri a meno di 1.200 milioni. Un saldo attivo di poco inferiore ai 1.500 milioni annui.

A. APPENDICE METODOLOGICA

a.1 Quadro d'insieme

I Conti Pubblici Territoriali rilevano, a livello regionale, i flussi finanziari degli enti del Settore Pubblico Allargato, desunti dai bilanci consuntivi degli stessi, secondo il criterio di cassa.

I CPT sono prodotti da un Nucleo Centrale operante, al momento, nell'ambito dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, e da una Rete formata da 21 Nuclei operativi presso ciascuna Regione e Provincia autonoma. La serie storica dei dati dei Conti Pubblici Territoriali, a frequenza annuale, copre più di dieci anni a partire dal 1996. I CPT forniscono oggi, con 12-18 mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento, informazioni sul complesso delle entrate e delle spese consolidate (correnti e in conto capitale) del Settore Pubblico Allargato nei singoli territori regionali.

La stabilizzazione dei metodi utilizzati, così come la solidità e la qualità raggiunta dalla rilevazione CPT, ha reso possibile, dal 2004, l'inserimento della Banca dati nel Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), la rete dei soggetti pubblici e privati che fornisce l'informazione statistica ufficiale.

L'intera Banca dati è oggi gestita ed esplorabile attraverso il Sistema Informativo CPT (SI-CPT), un archivio strutturato e centralizzato che facilita l'accesso all'informazione e consente un più diffuso uso dei CPT anche a livello internazionale. Il Sistema Informativo dei Conti Pubblici Territoriali è un Sistema capace di garantire, infatti, una completa accessibilità e flessibilità esplorativa delle informazioni sia per la Rete dei produttori che per gli utilizzatori esterni, a qualsiasi livello di aggregazione.

Nel Giugno 2007 è stata pubblicata la Guida Metodologica CPT²⁴, contenente aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale. La Guida costituisce uno strumento completo per l'approfondimento dei temi sintetizzati in questa Appendice. Ad essa si rimanda per l'approfondimento degli specifici aspetti metodologici trattati nel seguito.

a.2 Natura del dato

La Banca dati Conti Pubblici Territoriali ricostruisce, per ciascun soggetto appartenente al Settore Pubblico Allargato i flussi di spesa e di entrata a livello regionale sulla base dei bilanci consuntivi dell'ente stesso senza

²⁴ Cfr. AA.VV. *Guida ai Conti Pubblici Territoriali – Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale*, UVAL 2007, disponibile su www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt_notemetodologiche.asp

effettuare, in linea di principio, riclassificazioni. Successivamente si giunge alla costruzione di conti consolidati per ciascuna regione italiana.

Il dato è di tipo finanziario e di cassa. La scelta di un conto finanziario discende dalla convinzione che sia proprio questo a essere indispensabile per delineare le realtà entro cui si colloca l'intervento pubblico a livello regionale e che i dati di natura finanziaria siano parte integrante sia del processo decisionale che di quello di formazione e gestione del bilancio pubblico.

La rilevazione della componente allargata del Settore Pubblico ha però imposto l'applicazione di un'attenta metodologia di conversione dalla contabilità economica, propria della maggior parte di tali enti, a quella finanziaria adottata nel progetto CPT, nonché la formulazione di una definizione del concetto di controllo societario, all'interno degli *standard* internazionali. In particolare, l'inserimento di un soggetto all'interno Banca dati CPT, viene valutato sulla base dei criteri adottati all'interno dello *standard* IPSAS 6 (*International Public Sector Accounting Standards*)²⁵, sia pure attraverso alcuni adattamenti. In particolare il controllo pubblico deve intendersi esercitato anche quando le condizioni dettate dall'IPSAS sono soddisfatte a livello di Settore Pubblico nel suo complesso, e non di un solo ente pubblico; inoltre, per finalità esclusivamente operative, viene adottato convenzionalmente un valore di riferimento, in termini di quota di partecipazione pubblica, pari al 30 per cento, al di sotto del quale si presume che un controllo non sia in genere esercitabile.

a.3 Universo di riferimento e livelli di governo

I CPT rilevano la totalità degli enti presenti nel *Settore Pubblico Allargato* (SPA). Tale universo di enti è costituito dalla *Pubblica Amministrazione* (PA), che coincide con la definizione adottata dalla contabilità pubblica italiana ed è costituita da enti che, in prevalenza, producono servizi non destinabili alla vendita, e dagli enti dell'*Extra PA*, aggregato in cui sono incluse le entità sotto il controllo pubblico (Imprese Pubbliche Nazionali e Imprese Pubbliche Locali), impegnate nella produzione di servizi destinabili alla vendita, a cui la PA ha affidato la *mission* di fornire agli

²⁵ Lo *standard* IPSAS 6 è dedicato alla determinazione dei criteri per la compilazione del conto consolidato di un ente pubblico : in questo ambito la definizione di controllo è necessaria per identificare quali società pubbliche debbano essere inserite nel conto consolidato di un ente. IPSAS 6 definisce il controllo come *potere di governare in termini operativi e finanziari un'altra entità così come di beneficiare delle sue attività*. Gli *standard* contabili negano esplicitamente un legame automatico e biunivoco tra controllo e partecipazione maggioritaria, così come non ritengono necessario il coinvolgimento diretto nella gestione dell'operatività quotidiana, essendo piuttosto rivolti all'analisi del ruolo dell'ente potenzialmente controllante nella definizione degli obiettivi complessivi dell'altra entità. IPSAS 6 definisce un'unità controllata quando sussistono contemporaneamente condizioni di potere e di beneficio.

utenti alcuni servizi di natura pubblica, come le telecomunicazioni, l'energia, ecc. La Tavola a.1 riporta l'elenco delle categorie di enti considerati in CPT nel Settore Pubblico Allargato.

TAVOLA a.1 - CLASSIFICAZIONE DEGLI ENTI DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO

Universo	Subuniverso	Livelli di governo	Categoria
Settore Pubblico Allargato (SPA)	P.A.	Amministrazioni Centrali	Stato Patrimonio dello Stato ANAS Enti di previdenza Altri Enti dell'Amministrazione Centrale
		Amministrazioni Regionali	Regioni e Province autonome Enti dipendenti da Regioni ASL, Ospedali e IRCCS
		Amministrazioni Locali	Province e Città metropolitane Amministrazioni Comunali Comunità Montane e altre Unioni di enti locali Camere di Commercio, Industria e Artigianato Università Enti dipendenti da Amministrazioni Locali Autorità e Enti Portuali
	Extra P.A.	Imprese Pubbliche Nazionali (IPN)	Azienda dei Monopoli di Stato Cassa Depositi e Prestiti (dal 2004, anno di trasformazione dell'Ente in SpA.) Ente Tabacchi Italiano (fino al 2003, anno della completa privatizzazione) ENEL Società Poste Italiane Ferrovie dello Stato ENI ACI Aziende ex IRI (Aeroporti di Roma, Alitalia, Finmeccanica, Fintecna, RAI) ENAV (dal 2001, anno di trasformazione dell'Ente in S.p.A.) GRTN - Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale Infrastrutture SpA Italia Lavoro SIMEST (Società Italiana per le Imprese all'Estero) SOGESID (Società Gestione Impianti Idrici) SOGIN (Società Gestione Impianti Nucleari) Sviluppo Italia
		Imprese Pubbliche Locali (IPL)	Consorzi e forme associative di enti locali Aziende e istituzioni locali Società e fondazioni partecipate

Fonte: DPS, Banca dati Conti Pubblici Territoriali

La rilevazione delle Imprese Pubbliche Locali rappresenta un vero e proprio monopolio informativo della Banca dati CPT, che si è dotata di un proprio sistema di classificazione. La numerosità e complessità

dell'universo rilevato ha comportato la necessità di definire un apposito sistema di classificazione strutturato su tre livelli: Categoria, Subcategoria e Sottotipo. Nel primo livello vengono definiti i grandi aggregati di enti; nel secondo si tiene conto della dimensione territoriale (Centrale, Regionale e Subregionale), nel terzo si evidenziano le principali classi di enti rilevate nella Banca dati CPT, tenendo conto soprattutto del dettato legislativo in materia di Enti locali, e dei possibili legami con altri sistemi di codifica utilizzati nella PA. Nella Tavola a.2 si riporta la classificazione di dettaglio per gli Enti territoriali rilevati dai Nuclei Regionali CPT.

TAVOLA a.2- CLASSIFICAZIONE DEGLI ENTI TERRITORIALI RILEVATI DAL NUCLEO REGIONALE CPT

Subuniverso	Categoria	Subcategoria	Sottotipo
PA	Amministrazione Regionale	Amministrazione Regionale	Amministrazione Regionale
	ASL, aziende ospedaliere e IRCCS	ASL, aziende ospedaliere e IRCCS	ASL Aziende ospedaliere IRCCS
	Enti dipendenti	Enti dipendenti di livello regionale	Enti e Istituti regionali Agenzie regionali Enti di promozione turistica di livello regionale Enti per il diritto allo studio universitario
			Enti e Istituti di province e/o comuni Agenzie di province e/o comuni Enti di promozione turistica di livello sub-regionale
	Comunità montane e altre Unioni di enti locali	Comunità montane e altre Unioni di Enti locali di livello subregionale	Comunità Montane Unioni di comuni Altre unioni di enti locali
	Camere di Commercio, Industria e Artigianato	Camere di Commercio, Industria e Artigianato	Camere di Commercio, Industria e Artigianato
	Autorità ed Enti portuali	Autorità ed Enti portuali	Autorità ed Enti portuali
Extra PA	Consorzi e Forme associative	Forme associative di livello regionale	Consorzi istituiti e/o partecipati dalle regioni ATO (Ambiti Territoriali Ottimali) Parchi regionali e interregionali Consorzi di bonifica
		Forme associative di livello subregionale	Consorzi istituiti e/o partecipati da province e/o comuni Parchi di province e/o comuni
	Aziende e istituzioni	Aziende e istituzioni di livello regionale	Enti pubblici economici ed Aziende regionali Aziende consortili regionali Istituzioni regionali Aziende servizi alla persona (ASP) di livello regionale Aziende di edilizia residenziale di livello regionale
		Aziende e istituzioni di livello subregionale	Aziende speciali e municipalizzate Enti pubblici economici di livello sub-regionale Aziende consortili di province e/o comuni Istituzioni di province e/o comuni Aziende di edilizia residenziale di livello sub-regionale Aziende servizi alla persona (ASP) di livello sub-regionale
	Società e fondazioni partecipate	Società e fondazioni a partecipazione regionale	Società di pubblici servizi a partecipazione regionale Fondazioni a partecipazione regionale Altre Società a partecipazione regionale
		Società e fondazioni a partecipazione subregionale	Società di pubblici servizi a partecipazione sub-regionale Fondazioni a partecipazione sub-regionale Altre Società a partecipazione sub-regionale

Fonte: DPS, Banca dati Conti Pubblici Territoriali

a.4 Regionalizzazione dei flussi

Tra gli aspetti maggiormente complessi della costruzione di un conto consolidato dell'operatore pubblico a livello regionale rientra senz'altro il riparto territoriale dei flussi relativi ad enti operanti su scala sovrrregionale: solo in casi molto limitati gli enti rilevati dispongono infatti di una precisa articolazione territoriale dei loro dati contabili. L'elaborazione di solidi criteri di riparto per disaggregare territorialmente i dati nazionali delle diverse voci economiche presenti nei bilanci rende necessaria l'identificazione di un set di indicatori.

Tali indicatori, disponibili a livello territoriale, devono tener conto delle esigenze informative del *data set* che si intende costruire, come nel caso dei Conti Pubblici Territoriali.

La definizione dei criteri secondo i quali si intende operare la regionalizzazione è infatti preliminare all'individuazione degli indicatori necessari per la realizzazione del riparto: sia per le entrate che per le spese esistono infatti molteplici approcci, la cui applicazione può condurre a risultati significativamente diversi.

Il criterio di base della ripartizione territoriale delle spese nei Conti Pubblici Territoriali è principalmente quello della localizzazione dell'intervento dell'operatore pubblico, in termini di flussi finanziari pubblici gestiti nei diversi territori regionali.

Per i flussi di spesa diretta, quelli legati alla produzione di beni e servizi e all'incremento di una *stock* di capitale non finanziario, la ripartizione territoriale avviene sulla base dell'allocazione fisica dei fattori produttivi impiegati e quindi dell'attività economica svolta, mentre per i flussi di altra natura si adotta il criterio della destinazione delle risorse erogate.

Per le entrate, la logica adottata nei Conti Pubblici Territoriali è quella della costruzione del bilancio di un Operatore Pubblico Regionale virtuale (OPR) in cui siano presenti le entrate di tutti i livelli di governo le cui azioni producono effetti economici diretti sul territorio. Secondo tale approccio, la regione deve essere considerata alla stregua di una nazione, nel cui ambito agisce un operatore pubblico che si presume dotato di propria capacità decisionale.

a.5 Classificazione economica

Tutti gli enti pubblici della Pubblica Amministrazione, così come rappresentati nelle fonti ufficiali, dispongono di uno schema di classificazione delle spese e delle entrate per categorie economiche più o meno simile a quello adottato per il bilancio dello Stato.

L'uniformità dello schema non garantisce tuttavia la corretta imputazione del flusso alla relativa categoria economica, da parte del redattore del singolo bilancio.

Una corretta rilevazione dei flussi, quindi, non si limita al dato contabile, ma cerca, per quanto possibile, di entrare nel merito del flusso stesso e di verificarne, in base alla sua natura, la giusta imputazione.

Ne consegue che, per poter pervenire a conti consolidati che comprendano voci omogenee, occorre determinare quindi preventivamente uno schema di classificazione economica al quale far riferimento per riportare le informazioni rilevate dai bilanci consuntivi, cercando il più possibile di identificare delle relazioni univoche.

Una diversa forma di riclassificazione delle fonti è quella imposta dall'inserimento nell'universo di rilevazione di enti che redigono la propria documentazione contabile secondo le norme sul bilancio di impresa, ovvero dagli enti dell'Extra PA.

In tal caso, al fine di pervenire ad una valutazione degli effettivi pagamenti e riscossioni, il dato di bilancio espresso secondo la competenza economica e secondo gli schemi civilistici deve essere trasformato in un dato di cassa e ricondotto agli schemi di entrata e di spesa adottati dai Conti Pubblici Territoriali.

Le voci delle categorie economiche considerate dai Conti Pubblici Territoriali per le entrate e per le spese sono riportate nella Tavola a.3.

L'estremo dettaglio della classificazione delle voci economiche fa sì che si possano considerare diversi insiemi di categorie economiche. In funzione di specifici usi dei dati CPT vengono effettuate, senza alterare la natura finanziaria del dato di base, rielaborazioni al fine di consentire la piena rispondenza a regole comunitarie o la confrontabilità con altri aggregati della finanza pubblica.

TAVOLA a.3 - CLASSIFICAZIONE ECONOMICA DI SPESE E ENTRATE

Entrate	Spese
<p>1. Tributi propri <i>Imposte dirette</i> - di cui IRPEF <i>Imposte indirette</i> - di cui IVA <i>Altri tributi propri</i></p> <p>2. Redditi da capitale</p> <p>3. Contributi sociali</p> <p>4. Vendita di beni e servizi</p> <p>5. Trasferimenti in conto corrente da Unione Europea famiglie e istit. soc. imprese private imprese pubbliche enti pubblici, di cui da: - Stato - Tributi devoluti da altre Amministrazioni pubbliche - altri enti amm. centr. - Regioni - Province - Comuni - U.S.L. - Cons. aut. di com. - Az. municipalizzate - Comunità montane - enti dip. da Regione - altri enti amm. loc.</p> <p>6. Poste correttive e compensative delle spese</p> <p>7. Altri incassi correnti</p> <p style="text-align: center;">TOTALE INCASSI CORRENTI</p> <p>8. Alienazione di beni patrimoniali</p> <p>9. Trasferimenti in conto capitale da Unione Europea famiglie e istit. soc. imprese private imprese pubbliche enti pubblici, di cui da: - Stato - altri enti amm. centr. - Regioni - Province - Comuni - U.S.L. - Cons. aut. di com. - Az. municipalizzate - Comunità montane - enti dip. da Regione - altri enti amm. loc.</p> <p>10. Riscossione di crediti</p> <p>11. Altri incassi di capitale</p> <p style="text-align: center;">TOTALE INCASSI DI CAPITALE</p> <p style="text-align: center;">TOTALE ENTRATE</p> <p style="text-align: center;">ACCENSIONE PRESTITI</p>	<p>1. Spese di personale, di cui - oneri sociali - ritenute IRPEF</p> <p>2. Acquisto beni e serv.</p> <p>3. Trasfer. correnti a: famiglie e istit. soc. imprese private imprese pubbliche enti pubblici, di cui a: - Stato - altri enti amm. centr. - Regioni - Province - Comuni - U.S.L. - Cons. aut. di com. - Az. municipalizzate - Comunità montane - enti dip. da Regione - altri enti amm. loc.</p> <p>4. Interessi passivi</p> <p>5. Poste corr.e comp.</p> <p>6. Somme non attrib.</p> <p style="text-align: center;">TOTALE SPESA CORRENTE</p> <p>7. Beni e op. immob.</p> <p>8. Beni mob. macc., etc.</p> <p>9. Trasf. in c/capitale a: famiglie e istit. soc. imprese private imprese pubbliche enti pubblici, di cui a: - Stato - altri enti amm. centr. - Regioni - Province - Comuni - U.S.L. - Cons. aut. di com. - Az. municipalizzate - Comunità montane - enti dip. da Regione - altri enti amm. loc.</p> <p>10. Partec. azion. etc.</p> <p>11. Conc. di crediti, etc.</p> <p>12. Somme non attrib.</p> <p style="text-align: center;">TOTALE SPESA C/CAPITALE</p> <p style="text-align: center;">TOTALE SPESA</p> <p style="text-align: center;">RIMBORSO PRESTITI</p>

Fonte: DPS, Banca dati Conti Pubblici Territoriali

a.6 Classificazione settoriale

Affinché il conto consolidato abbia un ruolo di supporto efficace nel processo decisionale e nell'attività di programmazione nazionale e regionale, ed inoltre possa essere utilizzato nelle analisi di settore, occorre che venga impostato un sistema di rilevazione ed elaborazione dei flussi di spesa adeguatamente articolato secondo la finalità perseguita con la loro erogazione.

In coerenza con il sistema di classificazione adottato nella Contabilità Pubblica e, quindi, con il sistema di Classificazione delle Funzioni delle Amministrazioni Pubbliche (COFOG), la costruzione dei Conti Pubblici Territoriali viene effettuata secondo una classificazione settoriale a 30 voci, particolarmente utile per tenere conto delle esigenze sia della Programmazione Comunitaria, sia dell'analisi della spesa pubblica.

La suddetta ripartizione, utilizzata per classificare le spese pubbliche, non può però essere adottata per la classificazione dei flussi di entrata, dal momento che la maggior parte di essi non è vincolata in origine a specifici settori d'intervento.

a.7 Consolidamento

Nella Banca dati Conti Pubblici Territoriali ciascun ente viene considerato quale erogatore di spesa finale, attraverso l'eliminazione dei flussi di trasferimento intercorrenti tra gli enti appartenenti al medesimo livello di governo. Viene dunque effettuato un processo di consolidamento. Tale processo consente di ottenere il valore complessivo delle spese direttamente erogate sul territorio o delle entrate effettivamente acquisite, senza il rischio di duplicazioni. Il consolidamento è direttamente dipendente dall'universo di riferimento: cambiando l'universo cambia il consolidato e il risultato finale. Di conseguenza, nel considerare il solo settore PA le imprese pubbliche che non ne fanno parte (poiché appartenenti al SPA) sono considerate alla stregua di imprese private; quando invece si considera l'intero aggregato SPA, i trasferimenti a esse risultano interni all'universo di riferimento e pertanto elisi per evitare doppi conteggi. L'esempio che segue esplicita le voci di spesa corrente che si consolidano nel caso del Settore Pubblico Allargato. Il consolidamento delle voci in conto capitale e di quelle delle entrate segue logiche analoghe.

TAVOLA a.4 - ESEMPIO DI CONSOLIDAMENTO DELLE VOCI DI SPESA CORRENTE RISPETTO ALL'UNIVERSO DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO

1. Spese di personale nette (*), di cui	7.140.104
- oneri sociali	0
- ritenute IRPEF	335.851
2. Acquisto beni e servizi	6.838.355
3. Trasferimenti in conto corrente a:	11.968.823
famiglie e istituzioni sociali	5.647.388
imprese private	6.321.434
imprese pubbliche nazionali	0
enti pubblici, di cui a:	0
- Stato	0
- altri enti dell'amministrazione centrale	0
- Regioni e province Autonome	0
- Province e Città metropolitane	0
- Comuni	0
- A.S.L., Aziende ospedaliere e IRCCS	0
- Consorzi e Forme associative	0
- Aziende, Istituzioni, Società e Fondazioni partecipate a livello locale	0
- Comunità montane e altre unioni di enti locali	0
- Enti dipendenti	0
- altri enti dell'amministrazione locale	0
4. Interessi passivi	2.486.774
5. Poste correttive e compensative delle entrate	2.666.940
6. Somme di parte corrente non attribuibili	2.304.276
SPESA CORRENTE	33.405.272

Nota: (*) Al netto degli oneri sociali

Fonte: DPS, Banca dati Conti Pubblici Territoriali

a.8 Uso dei dati nella monografia

I dati utilizzati in questa monografia sono consolidati rispetto all'universo del Settore Pubblico Allargato e deflazionati utilizzando il deflatore del Pil a valori concatenati, a prezzi costanti 2000. L'utilizzo di indici a catena, nuovo metodo adottato dall'Istat che sostituisce il precedente sistema a base fissa, comporta però la perdita di additività delle componenti territoriali. La somma dei valori concatenati delle componenti di un aggregato non è quindi uguale al valore concatenato dell'aggregato stesso (fanno eccezione, per costruzione, i dati relativi all'anno di riferimento, anno 2000, e all'anno seguente, anno 2001). Una lettura comparata degli andamenti dei diversi territori, dovrebbe essere approfondita con la costruzione di opportuni numeri indici. Nei Capitoli 11 e 12 sono invece stati impiegati dati non consolidati, ma sempre deflazionati. In entrambi i casi, per permettere confronti significativi fra le diverse aree, le informazioni di base sono state pesate sulla popolazione media regionale dell'anno.

Nelle analisi del conto capitale, si è scelto di utilizzare l'aggregato definito come "Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie", formato solo dalle categorie economiche di investimenti in conto capitale e trasferimenti in conto capitale a imprese e famiglie, con l'esclusione delle voci relative alla concessione di crediti e anticipazioni e alle partecipazioni azionarie e conferimenti. Tale definizione di conto capitale risulta coerente con la Contabilità Nazionale.

Infine, per poter sintetizzare ed interpretare meglio le numerose informazioni, si è scelto di aggregare (cfr. Tavola a.5) i 30 settori CPT in 10 macrosettori.

TAVOLA a.5- RACCORDO TRA MACROSETTORI E SETTORI CPT

Macrosettori monografia	Settori CPT
Amministrazione generale	Amministrazione generale
Servizi generali	<ul style="list-style-type: none"> Difesa Sicurezza pubblica Giustizia Oneri non ripartibili
Conoscenza, cultura e ricerca	<ul style="list-style-type: none"> Istruzione Formazione Ricerca e sviluppo Cultura e servizi ricreativi
Ciclo integrato dell'acqua	<ul style="list-style-type: none"> Acqua Fognature e depurazione delle acque
Ambiente e gestione del territorio	<ul style="list-style-type: none"> Ambiente Smaltimento dei rifiuti Altri interventi igienico sanitari
Sanità	Sanità
Politiche sociali	<ul style="list-style-type: none"> Interventi in campo sociale e assistenza e beneficenza Previdenza e integrazione salariale Lavoro
Attività produttive e Opere pubbliche	<ul style="list-style-type: none"> Agricoltura Pesca marittima e acquicoltura Commercio Edilizia abitativa e Urbanistica Industria e artigianato Altre in campo economico Altre opere pubbliche Turismo
Mobilità	<ul style="list-style-type: none"> Viabilità Altri trasporti
Reti infrastrutturali	<ul style="list-style-type: none"> Telecomunicazioni Energia

Fonte: DPS, Banca dati Conti Pubblici Territoriali

a.9 Elenco degli enti rilevati dal Nucleo Regionale CPT

Data l'importanza assunta dalle realtà locali all'interno dell'economia italiana, la Tavola a.6 riporta l'elenco degli enti rilevati sul territorio da ciascun Nucleo Regionale.

TAVOLA a.6- ENTI RILEVATI NEL NUCLEO REGIONALE CPT DELLA SARDEGNA ALL'ANNO FINANZIARIO 2006

Categoria	Sottotipo	Denominazione Ente
Amministrazione regionale	Amministrazione regionale	Regione Sardegna
Enti dipendenti	Enti per il diritto allo studio universitario	ERSU Cagliari
		ERSU Sassari
	Agenzie regionali	Agenzia della Regione Sardegna per le Entrate
		ARPAS
	Enti e istituti regionali	Ente Foreste della Sardegna
		Istituto Zootecnico e Caseario
		Istituto Sardo Org. Lavoro Artigiano
		Ente Sardo Acquedotti e Fognature (ESAF)
		Ente Autonomo del Flumendosa
		Istituto di Incremento Ippico
		Stazione Sperimentale del Sughero
		Istituto Zooprofilattico Sperimentale
		Istituto Superiore Regionale Etnografico
		Ente Regionale di Sviluppo e Assistenza Tecnica
	Centro Regionale Agrario Sperimentale	
Camere di Commercio	Camere di commercio	CCIAA di Oristano
		CCIAA di Cagliari
		CCIAA di Sassari
		CCIAA di Nuoro
Comunità montane e unioni varie	Unioni di comuni ^(*)	Unione Comuni Trexenta - Senorbi
		Unione Comuni - Marrubiu
		Unione Comuni Parteolla - Dolianova
		Unione Comuni - Basso Campidano - Monastir
		Unione dei Comuni "GS4" Siurgus Donigala
Autorità ed Enti portuali	Autorità ed Enti portuali	Autorità Portuale di Olbia
		Autorità Portuale di Cagliari
Parchi Nazionali	Parchi Nazionali	Parco Nazionale del Gennargentu
		Parco Nazionale dell'Asinara
		Parco Nazionale dell'Arcipelago della Maddalena

Categoria	Sottotipo	Denominazione Ente	
Consozi e forme associative	Ambiti Territoriali Ottimali	ATO Sardegna	
	Consozi istituti e/o partecipati dalle Regioni	Consorzio Interprov. Frutticolt. di CA-NU-OR	
		Consorzio Prov. Frutticolt. di Sassari	
		CRS4 Scarl	
		CIFDA	
		Sardegna Ricerche	
	Consorzio SAR		
	Consozi istituti e/o partecipati da Province e/o Comuni	Consorzio Intercomunale Salvaguardia Ambientale	
	Consozi di bonifica	Consorzio di Bonifica del Basso Sulcis	
		Consorzio di Bonifica della Gallura	
		Consorzio di Bonifica della Sardegna Centrale	
		Consorzio di Bonifica dell'Oristanese	
		Consorzio di Bonifica di Cagliari	
	Parchi regionali e interregionali ^(*)	Parco Geominerario Storico e Ambientale della Sardegna	
		Parco Naturale Regionale Molentargius Saline	
		Parco Naturale Regionale Porto Conte	
	Aziende e istituzioni	Aziende speciali e municipalizzate	Az. Trasp. Pubblici Sassari
			Az. Trasp. Pubblici Nuoro
Az. Serv. Pubblici Olbia			
Aziende di edilizia residenziale di livello regionale		Ist. Autonomo Case Popolari di Cagliari	
		Ist. Autonomo Case Popolari di Oristano	
		Ist. Autonomo Case Popolari di Nuoro	
		Ist. Autonomo Case Popolari di Sassari	
Enti pubblici economici di livello sub-regionale		Azienda Regionale Sarda Trasporti (ARST)	
Enti pubblici economici di livello sub-regionale		Consorzio ASI di Cagliari (CASIC)	
		Consorzio ASI di Nuoro	
		Consorzio ZIR di Tempio Pausania	
		Consorzio Zona Svil. Ind.le Chilivani - Ozieri	
		Consorzio Zona Ind.le di Siniscola	
		Consorzio ZIR di Iglesias	
		Consorzio ASI di Porto Torres - Alghero	
		Consorzio Industriale Nord Est Sardegna	
		Consorzio Ind.le Predda Niedda - Sassari	
		Consorzio ZIR di Macomer	
		Consorzio ZIR Valle del Tirso - Oristano	
		Consorzio ZIR PratoSardo - Nuoro	
	Consorzio Nucleo Ind. Sulcis Iglesiente		
Consorzio Nucleo Ind. dell'Oristanese			
Consorzio ZIR di Villacidro			
Istituzioni regionali	Associazione Istituzione Libera Università Nuorese		

Categoria	Sottotipo	Denominazione Ente
Società e fondazioni partecipate	Società di capitali a partecipazione regionale, per la gestione di pubblici servizi	GEARTO
		SOGAER
		SOGEAOR
		GEASAR
		PTM SpA
		Hydrocontrol
		SOGEAAL
	Fondazioni a partecip. regionale(*)	Teatro Lirico di Cagliari
	Società di capitali a partecipazione regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi	BIC Sardegna SpA.
		IGEA SpA
		Osservatorio Economico
		PROGEMISA
		SFIRS
		Porto Conte Ricerche
		Carbosulcis SpA
		INSAR SpA.
		Nuova Mineraria Silius SpA
		Sotacarbo SpA
	Società di capitali a partecipazione sub-regionale, per la gestione di pubblici servizi	CTM S SpA
		Marina di Baunei e Santa Maria Navarrese Srl
		Multiservizi Cagliari SpA
		Multiss SpA
		Nugoro SpA
		S.A.M. (Servizi Ambientali Municipali) SpA
		Società di Gestione Servizi Domus De Maria - Chia Srl
		S.I.I.T. Srl
		SO.MI.CA. SpA
		ABBANOVA SpA
		Proservice SpA
	Società di capitali a partecipazione sub-regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi	Laboratorio Chimico Merceologico della Sardegna Scrl

Nota: L'elenco degli enti è oggetto di periodiche revisioni e aggiornamenti.

(*) Il sottotipo rilevato dal Nucleo Regionale non è, al momento, considerato nei flussi consolidati CPT o perché si predilige una fonte unitaria rilevata dal Nucleo Centrale, o perché non si dispone ancora di criteri di rilevazione omogenei tra Regioni.

Fonte: DPS, Banca dati Conti Pubblici Territoriali