

NOTA METODOLOGICA
QUADRO FINANZIARIO UNICO PER IL MEZZOGIORNO
(TAVOLA III.5 DEL RAPPORTO)

Il “Quadro Finanziario Unico per il Mezzogiorno” (QFU) consente di verificare ex post e programmare, i flussi di cassa della spesa in conto capitale effettuate nelle due principali macroaree del Paese e per le diverse fonti di provenienza delle risorse.

Il Quadro utilizza i dati della spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione (dato di Contabilità Nazionale)¹ depurati e corretti da alcune partite finanziarie al fine di rappresentare la dimensione reale della spesa che ha impatto finale sull'economia². Il quadro programmatico della spesa in conto capitale complessiva del Paese, partendo dai valori storici dei dati di Contabilità Nazionale, proietta i valori programmatici coerenti con i valori delineati nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria - DPEF (e negli eventuali aggiornamenti, “nota di aggiornamento” e Relazione Previsionale e Programmatica).

La costruzione del quadro finanziario prosegue con la stima delle sue tre componenti, dal momento che le ipotesi di riparto fra Centro-Nord e Mezzogiorno differiscono da risorsa a risorsa.

Per le **risorse complessive in conto capitale**, i dati derivano dal conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche elaborato dall'Istat, con il quale vengono elaborate le previsioni macroeconomiche di finanza pubblica del DPEF (e su cui si svolgono i confronti internazionali e la verifica del rispetto dei parametri Europei)³. Il riferimento è alla sola spesa in conto capitale, quindi al netto della spesa di formazione di parte corrente benché quest'ultima faccia comunque parte delle risorse per lo sviluppo nella programmazione comunitaria. La proiezione programmatica del totale nazionale della spesa in conto capitale a partire dal 2007

¹ Gli investimenti fissi, ovvero la spesa per infrastrutture e opere pubbliche, costituiscono solo una parte delle spese in conto capitale (circa i due terzi del totale); le altre risorse sono i contributi agli investimenti e le altre uscite in conto capitale. Le spese in conto capitale costituiscono la parte principale ma non il totale delle risorse pubbliche per le politiche di sviluppo degli investimenti e dell'occupazione. Alla spesa in conto capitale si aggiungono infatti risorse di natura corrente (ad es. le spese per la formazione, gli stanziamenti a copertura di sgravi fiscali e contributivi ecc.) e risorse liberate dalla riduzione di entrate per determinate categorie di beneficiari (agevolazioni fiscali, crediti d'imposta, minori aliquote, ecc.). Nel Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche non vengono considerati gli enti pubblici facenti parte del Settore Pubblico Allargato (F.S., Enel, e altre imprese pubbliche).

² Le correzioni apportate sono le seguenti: a) vengono aggiunte alla spesa gli introiti da cartolarizzazioni, vendita immobili e proventi UMTS, che secondo le regole di classificazione SEC95 sono imputate in riduzione della spesa in conto capitale (in quanto considerate una riduzione della dotazione di capitale); b) per omogeneità con la serie storica, vengono inclusi i trasferimenti all'Anas e altre voci che programmaticamente potrebbero uscire dai conti PA (per essere finanziate dai privati); c) i consuntivi vengono depurati da alcune partite finanziarie spurie che non hanno natura di spesa in c/capitale (es. restituzione eurotassa, rimborso concessioni governative pregresse, sentenze Corte Costituzionale); d) vengono inoltre aggiunti, per omogeneità di analisi, gli apporti al capitale di F.S. che sono stati inseriti nella riclassificazione effettuata dall'Istat (giugno 2005).

³ I dati di Contabilità Nazionale consentono un'analisi della classificazione economica (investimenti fissi e incentivi, o contributi agli investimenti) e la disaggregazione per i livelli di governo principali (Amministrazioni centrali e decentrate); non consentono invece un'analisi per ripartizione territoriale e per fonte di finanziamento che il QFU elabora effettuando alcune ipotesi. I dati della spesa in conto capitale della PA non consentono inoltre la stima della spesa del Settore Pubblico Allargato (inclusendo F.S., Enel, le imprese municipalizzate e altre), e della spesa corrente per la Formazione, richiesta per la verifica del principio di addizionalità.

si ipotizza che mantenga il valore reale del 4,2 per cento in termini di PIL in coerenza con quanto enunciato nel DPEF 2007-2011.

Ai fini della programmazione comunitaria e nazionale il complesso di queste spese viene ripartito per strumento di finanziamento ordinario ed aggiuntivo, a questo fine vengono assunte specifiche ipotesi di riparto:

Per le **risorse aggiuntive della programmazione comunitaria** (e del relativo cofinanziamento nazionale), la versione del Quadro presentata in questa edizione del Rapporto tiene conto della particolare congiuntura che prevede la sovrapposizione nel 2007 e nell'anno seguente, del ciclo di programmazione 2000-2006, la cui attuazione termina il 31 dicembre 2008, e del nuovo ciclo della programmazione 2007-2013, la cui attuazione parte dall'1 gennaio 2007.

Per rendere sommabili i dati dei due cicli di programmazione si è tenuto conto dei cambiamenti intervenuti nella Politica di Coesione. Il primo riguarda l'area geografica di riferimento, con il passaggio da sette regioni dell'Obiettivo 1, di cui il Molise in sostegno transitorio, alle quattro regioni dell'Obiettivo Convergenza, con l'aggiunta della Basilicata in sostegno transitorio. Il secondo riguarda la riduzione dei Fondi strutturali da quattro (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale - FESR; Fondo Sociale Europeo - FSE; Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia Agricola - FEOPA Orientamento; Strumento Finanziario di Orientamento alla Pesca - SFOP) a due (FESR e FSE).

Questi cambiamenti hanno comportato la necessità di regionalizzare la spesa dei Programmi Operativi Nazionali del ciclo 2000-2006, in particolare nell'area Obiettivo 1. Ai Programmi Operativi Nazionali, in relazione all'Obiettivo 1 è stato assegnato il 30 per cento dello stanziamento complessivo pubblico, pari a 13,7 miliardi di euro a fronte di 45,5 miliardi di risorse comunitarie e nazionali. Relativamente alle aree non Obiettivo 1, gli importi da regionalizzare hanno riguardato un ammontare di risorse pubbliche programmate pari a 1,2 miliardi di euro, il 6,8 per cento di quanto complessivamente assegnato a dette aree.

Al fine di rendere i dati finanziari omogenei a quelli dei nuovi Obiettivi Convergenza, Competitività e Cooperazione Territoriale, gli importi relativi a FEOPA Orientamento e SFOP sono stati enucleati in modo da rendere possibile il confronto con le assegnazioni al Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e al Nuovo Fondo Europeo per la Pesca (FEP) del ciclo di programmazione 2007-2013. Sempre rimanendo nell'ambito dell'Obiettivo 1, le risorse complessivamente assegnate a FEOPA Orientamento e SFOP ammontano a 6,1 miliardi di euro, il 13,5 per cento dei 45,5 miliardi di euro di risorse comunitarie e nazionali.

Per il periodo 2000-2006 le spese dei Programmi Operativi Nazionali Obiettivo 1 sono state territorializzate secondo le quote percentuali indicate dalle Autorità di Gestione a livello di misura (delibera Cipe 20/04). La regionalizzazione della quota non territorializzata è stata stimata in base agli abitanti residenti al 2003 nelle regioni interessate.

Per i Programmi Operativi ricadenti nell'area geografica non Obiettivo 1, regione Abruzzo e regioni del Centro-Nord, si è proceduto a regionalizzare i seguenti Programmi:

- il PON Assistenza Tecnica dell'Obiettivo 3, in base al peso dei Programmi regionali dell'Obiettivo 3;
- il PIC Equal, in base agli abitanti residenti al 2003 nelle regioni interessate;
- il programma Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale, proporzionalmente al peso dei programmi regionali Leader Plus;
- il DOCUP Pesca fuori Obiettivo 1, in base al piano finanziario fornito dall'Autorità di Gestione; l'articolazione della quota non territorializzata è stata stimata in base agli abitanti residenti al 2003 nelle regioni interessate.

La spesa articolata per regione è stata ripartita in comunitaria e di cofinanziamento nazionale, quest'ultimo determinato dal Fondo di Rotazione, in base ai tassi medi di partecipazione dei Fondi strutturali a livello di misura.

Per l'anno 2005, sono stati utilizzati i dati della spesa sostenuta dai beneficiari finali, per gli anni 2006-2008 si è fatto riferimento alle proiezioni programmatiche che tengono conto delle previsioni di spesa coerenti con gli obiettivi finanziari di attuazione dei Fondi strutturali.

Per il ciclo di programmazione 2007-2013, il totale delle risorse disponibili ammonta a 28,1 miliardi di euro, di cui 21,6 all'area Convergenza, inclusa la Regione Basilicata in *phasing out*, e 6,3 all'area Competitività, inclusa la Regione Sardegna in *phasing in*. La parte rimanente delle risorse è assegnata all'Obiettivo Cooperazione territoriale⁴. Il cofinanziamento nazionale è stato stimato in base ai tassi medi per obiettivo utilizzati nel ciclo di programmazione 2000-2006. Il profilo annuo di spesa è stato stimato in base all'ipotesi che i flussi di cassa permettano di non incorrere nel disimpegno automatico.

Per lo stesso periodo sono state ripartite le risorse assegnate all'Italia per quanto riguarda il FEASR ed il FEP⁵. Gli importi FEASR sono stati suddivisi per anno e per regione, con l'ipotesi che i flussi di cassa permettano di non incorrere nel disimpegno automatico. Il totale delle risorse comunitarie assegnate all'Italia, pari a 8,29 miliardi di euro, è stato ripartito dall'accordo nazionale in 4,16 miliardi per l'area Convergenza e 4,13 miliardi per l'area Competitività⁶. Per il FEP, gli importi assegnati all'Italia⁷, ammontano complessivamente a poco più di 424 milioni di euro. Stimando un'assegnazione regionale con pesi ricavati dalla programmazione 2000-2006, è stato possibile prevedere un'assegnazione pari a 318 milioni di euro all'area Convergenza e a 106 milioni di euro all'area Competitività.

I valori di spesa annua sono stati stimati per regione ed anno, in base all'ipotesi che i flussi di cassa permettano di non incorrere nel disimpegno automatico. Il cofinanziamento nazionale è stato stimato in base ai tassi medi per obiettivo utilizzati nel ciclo di programmazione 2000-2006.

⁴ Si veda la nota D(2006)1027 del 7 agosto 2006, con cui la Commissione europea ha comunicato la ripartizione annuale delle risorse dei Fondi strutturali (FESR e FSE) assegnate all'Italia, comprensive dell'indicizzazione.

⁵ La ripartizione è stata effettuata sulla base della decisione C(2006) 4024 del 12 settembre 2006 e dall'accordo nazionale per la ripartizione delle risorse.

⁶ Il cofinanziamento nazionale è stato calcolato in base all'accordo raggiunto nella Conferenza Stato Regioni del 31 ottobre 2006.

⁷ Si veda la Comunicazione D1106 del 16 ottobre 2006.

Per le **risorse aggiuntive nazionali destinate alle aree sottoutilizzate**, dalle stime aggiornate delle erogazioni del Fondo per le aree sottoutilizzate determinate dal monitoraggio della spesa del FAS, viene costruito il profilo programmatico che alimenta la politica regionale nazionale. Tali stime tengono conto delle disposizioni e delle autorizzazioni di spesa contenute nelle Leggi Finanziarie (e nelle relative delibere del Cipe) e ipotizzano il mantenimento di adeguati flussi annuali di finanziamento che garantiscano profili di spesa coerenti con il livello di programmazione comunitaria, nonché l'effettiva capacità di spesa delle amministrazioni. La dinamica di questa componente è stata anche influenzata dagli effetti di contenimento delle misure correttive degli andamenti di finanza pubblica degli ultimi anni.

Dal 2003 i valori di consuntivo sono stati elaborati sulla base dello stato di attuazione dei programmi, mentre i dati programmatici derivano da una stima effettuata sulla base di un monitoraggio presso gli Enti attuatori (delibere Cipe 9 maggio 2003 e 29 settembre 2004).

Per le **risorse ordinarie** i valori programmatici relativi ai totali nazionali vengono ottenuti in maniera residuale, sottraendo le risorse aggiuntive sopra descritte dalla spesa in conto capitale complessiva.

La spesa in conto capitale per il Mezzogiorno viene stimata sulla base della quota risultante dall'andamento storico rilevato dai Conti Pubblici Territoriali, mentre la ripartizione nelle diverse componenti di finanziamento si basa sulle seguenti ipotesi:

1) Per le **risorse ordinarie** la quota è fissata programmaticamente nell'ipotesi che le risorse per il Mezzogiorno siano coerenti con la quota di PIL del Sud (rispetto al totale nazionale) con l'aggiunta di una componente perequativa (che tiene conto anche dei profili ciclici)⁸. Il valore obiettivo dovrebbe tendere al 30 per cento, valore baricentro tra la quota PIL e la quota popolazione del Mezzogiorno rispetto al totale nazionale (pari rispettivamente circa al 25 e 36 per cento)⁹. L'effettivo conseguimento di tale valore dipende oltre che dalla ricordata capacità di spesa delle Amministrazioni centrali e decentrate e dagli Enti di proprietà pubblica, anche dai vincoli di finanza pubblica sul livello della spesa in conto capitale e dalle prospettive del ciclo economico.

2) La quota delle **risorse per le aree sottoutilizzate** destinate al Mezzogiorno (pari all'85 per cento) è definita dagli atti normativi programmatici esistenti¹⁰.

3) Le **risorse comunitarie** risultano territorializzate come precedentemente descritto.

⁸ La componente ordinaria, in particolare quella perequativa, è inversamente correlata con la componente aggiuntiva, ammortizzando in parte le fluttuazioni cicliche dei finanziamenti per il Mezzogiorno.

⁹ L'articolo 1, comma 17 della legge n. 311/04 (Legge Finanziaria per il 2005), dispone che per garantire gli obiettivi di spesa "... le amministrazioni centrali si conformano all'obiettivo di destinare al Mezzogiorno almeno il 30 per cento della spesa ordinaria in conto capitale. Le amministrazioni centrali, nell'esercizio dei diritti dell'azionista nei confronti delle società di capitali a prevalente partecipazione pubblica diretta o indiretta, adottano le opportune direttive per conformarsi ai principi di cui al presente comma".

¹⁰ Tra i quali, ad esempio, la legge n. 488/92 (le cui risorse vanno attribuite all'Obiettivo 1 per l'85 per cento) e le delibere del Cipe di ripartizione del Fondo per le aree sottoutilizzate.