

*Le stime trimestrali si sono ottenute ripartendo per trimestre i dati annuali sulla base della dinamica congiunturale di indicatori di riferimento, determinando anche dati trimestrali in corso d'anno quando l'informazione annuale non è ancora disponibile⁴. Le formule di trimestralizzazione sperimentate sono rappresentate da modelli di regressione lineare con ipotesi diverse sulla componente residuale (ad esempio, errori autoregressivi di primo ordine o di tipo random walk)⁵¹⁹. Per la **stima della spesa annua**, in corso d'anno, sono invece stati testati diversi approcci per, da una parte, prevedere i trimestri mancanti degli indicatori di riferimento a livello annuale e stimare poi successivamente la spesa complessiva annuale della PA. Si sono impiegati a questo scopo dapprima modelli econometrici di tipo dinamico su base trimestrale sfruttando, per gli investimenti, l'informazione esogena derivante dai bandi di gara e per i trasferimenti, specifiche variabili rappresentative del ciclo economico; successivamente si sono provate diverse strategie di modellizzazione (modello econometrico dinamico su base annuale per stabilire la relazione tra serie CPT e indicatori di riferimento di fonte IA, già ricostruiti a livello annuale, comprendenti anche ritardi temporali delle diverse variabili; oppure estrapolazione dei trimestri in corso d'anno attraverso i modelli di trimestralizzazione della spesa utilizzati per le stime trimestrali).*

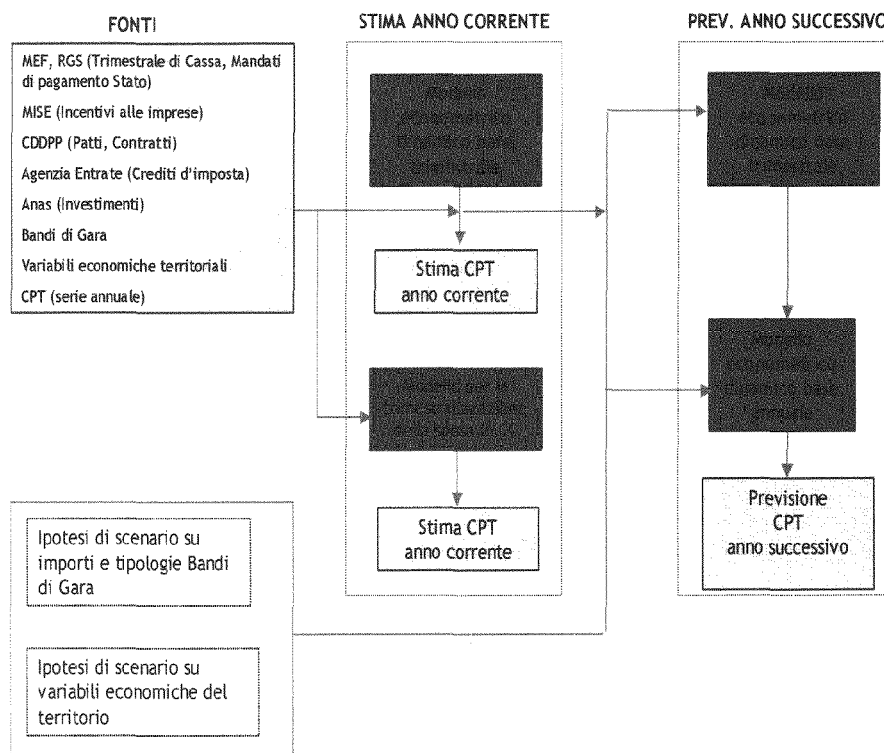
I diversi approcci metodologici da adottare e la complessa strategia di calcolo e modellizzazione che ne consegue per pervenire alle stime IA saranno oggetto, nei prossimi mesi, di ulteriori validazioni, verifiche e integrazioni per concludere l'attuale fase di sperimentazione.

Sinteticamente la strategia attualmente in fase di test può essere descritta attraverso lo schema sotto riportato, nel quale la stima della spesa dell'anno corrente si riferisce sia a quella trimestrale che a quella annuale.

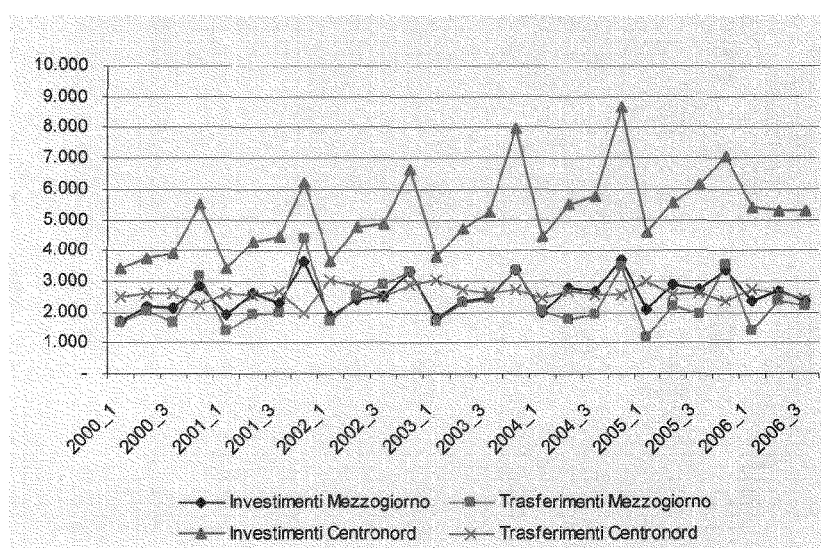
Nel grafico successivo sono invece presentate le prime stime trimestrali dei CPT relative agli investimenti e trasferimenti per le circoscrizioni Mezzogiorno e Centro-Nord, limitatamente all'insieme degli Enti Locali, dello Stato e dell'Anas basate sugli indicatori congiunturali disponibili fino al terzo trimestre 2006. Per quanto riguarda i primi esiti della stima della spesa annuale, ottenuti applicando il primo dei due metodi sopra descritti, questi sono presentati nella Nota metodologica all. Conti Pubblici Territoriali nell'Appendice.

⁴ Per le stime infrannuali è stata impiegata l'impostazione metodologica già utilizzata dall'Istat per la produzione delle stime trimestrali di contabilità nazionale. Si veda a tale proposito: Istituto nazionale di Statistica, Commissione di studio sul trattamento dei dati ai fini dell'analisi congiunturale, Rapporto finale, Ottobre 2005.

⁵ Si vedano, oltre al testo citato nella nota precedente, anche i seguenti lavori: Chow, G. e Lin, A.L. (1971), Best Linear Unbiased Interpolation, distribution and Extrapolation of Time Series by Related Series, The Review of Economics and Statistics, 53, 4, 372-375 e Fernandez, P.E.B. (1981), A Methodological note on the estimation of time series, The Review of Economics and Statistics, 63, 3, 471-478.

Figura L.1 – LE STIME INFRANNUALI E LA PREVISIONE ANNUALE DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA

Fonte: DPS - Indicatore anticipatore, Conti Pubblici Territoriali

Figura L.2 – LE PRIME STIME INFRANNUALI DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PA, 2000-2006 (totale enti locali, stato, anas, valori in milioni di euro)

Fonte: DPS - Indicatore anticipatore, Conti Pubblici Territoriali

III.2 Quadro finanziario unico pluriennale programmatico 2007-2015

Il Quadro Finanziario Unico programmatico di cassa (QFU) è uno strumento di previsione e programmazione delle grandezze finanziarie di spesa in conto capitale relative alle due macroaree del territorio nazionale. Esso consente una trasparenza sull'entità delle risorse disponibili sia per le scelte più generali in materia di spesa in conto capitale, sia per le specifiche politiche aggiuntive per lo sviluppo, in attuazione dell'articolo 119, comma 5 della Costituzione e in coerenza con il Trattato dell'Unione Europea²⁰.

Attraverso l'elaborazione del QFU, che periodicamente registra i cambiamenti delle variabili macroeconomiche e le variazioni dei criteri di classificazione degli aggregati, la programmazione delle risorse destinate al Mezzogiorno viene annualmente raccordata con quella nazionale, e vengono delineate le compatibilità finanziarie tra gli obiettivi di sviluppo concordati in sede europea (con il QSN) e nazionale (con il DPEF) e gli obiettivi di risanamento del bilancio. Il Quadro costituisce altresì uno strumento conoscitivo sulla politica regionale e sui suoi obiettivi finanziari utilizzato nel confronto parlamentare e con le parti economiche e sociali sin dal 1999.

Il QFU, nella versione aggiornata con i più recenti dati Istat²¹ e Ministero dell'Economia²², evidenzia che la spesa in conto capitale nazionale, al netto delle vendite degli immobili e di alcune altre voci²³, ha subito negli ultimi anni un rallentamento, dal 4,4 del 2003 al 4,0 per cento del PIL nel 2006.

La spesa in conto capitale, al netto delle citate poste correttive, dal 2003 è praticamente stazionaria in termini nominali intorno ai 59 miliardi di euro (cfr. Tavola III.5). La spesa per investimenti fissi lordi (al netto della vendita e cartolarizzazione degli immobili) si è ridotta in termini monetari del 3,4 per cento nel

²⁰ Per maggiori dettagli sulla metodologia di costruzione del quadro e sulle ipotesi su cui poggiano le previsioni di spesa si rimanda alla "Nota Metodologica al Quadro Finanziario Unico" nell'Appendice di questo Rapporto.

²¹ Cfr. Istat "Conti economici nazionali. Anni 2004-2006", 1 marzo 2007.

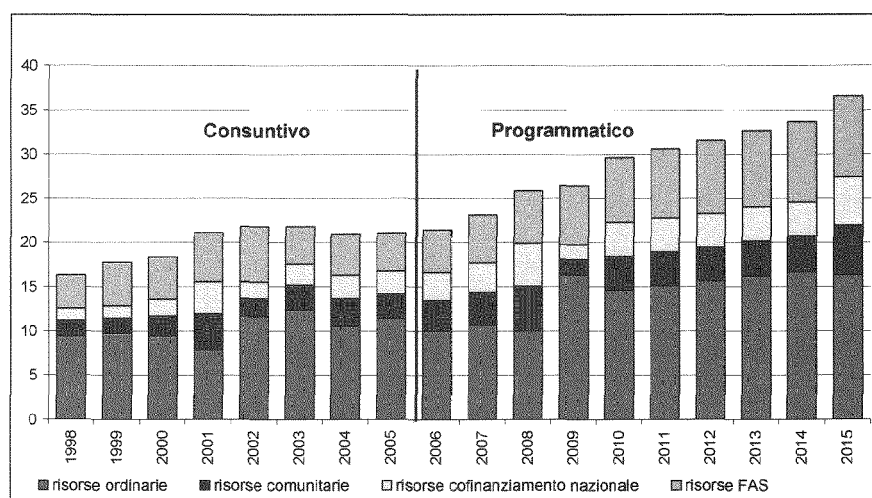
²² Cfr. MEF-RGS "Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica", 16 marzo 2007.

²³ Sono poste inserite nell'aggregato ISTAT per motivi di classificazione contabile, che ne alterano la dimensione reale e dunque l'effetto netto sul mercato. Si tratta in particolare degli incassi da vendita e cartolarizzazione degli immobili (che viene contabilizzata in riduzione degli investimenti fissi) e di altre voci minori (ad es. alcune spese della Difesa più propriamente di natura corrente). Dal 2001 in poi, vengono inoltre aggiunti gli apporti al capitale di Ferrovie SpA, che sono stati inseriti nella riclassificazione recentemente effettuata dall'ISTAT (giugno 2005). Nel 2006 sono state contabilizzate alcune uscite straordinarie pari a 29,666 miliardi di euro costituite da: 15,982 miliardi per i rimborsi IVA sulle auto aziendali a seguito della sentenza della Corte di Giustizia Europea del 14 settembre 2006, 12,950 miliardi per il finanziamento dell'Alta Velocità, in conseguenza dell'accollo diretto del debito di Infrastrutture SpA disposto dalla Legge Finanziaria per il 2007 e 0,734 miliardi per la retrocessione alla società di cartolarizzazione dei crediti di contributi sociali dovuti dai lavoratori agricoli.

2006 tornando ai valori di 3 anni or sono (35,4 miliardi di euro) dopo la crescita nel 2004; i contributi agli investimenti si sono lievemente ridotti a causa del rallentamento delle agevolazioni alle imprese, dei crediti d'imposta e dei bandi della L.488/1992.

La quota di spesa in conto capitale affluita al Mezzogiorno rispetto al totale nazionale, (si veda anche il Paragrafo III.1) dopo l'accelerazione del 2001, ultimo anno consentito per utilizzare i finanziamenti del ciclo di programmazione comunitaria 1994-99 (e gli anticipi di spesa per i patti territoriali), è rimasta al di sotto del 40 per cento. Nel 2006 le stime di preconsuntivo segnalano un modesto incremento della quota destinata al Mezzogiorno, sebbene i vincoli alla spesa in conto capitale posti nella Legge finanziaria per il 2006 con il Patto di stabilità interno non fossero applicabili (al contrario di quanto avvenne nel 2005) ai finanziamenti e cofinanziamenti su programmi comunitari²⁴. La spesa per infrastrutture materiali e immateriali e incentivi indirizzata alle regioni meridionali mantiene il profilo già evidenziato per l'intero Paese, anticipando però al 2003 la fase di leggero declino e passando quindi dai quasi 22 miliardi di euro del 2002 ai 21,0 miliardi del 2005 (valore simile a quello del 2004). Per il 2006 si stima una leggera ripresa che porta il valore della spesa in conto capitale nell'area a 21,4 miliardi, corrispondente ad una quota del Mezzogiorno sulla spesa complessiva del 36,3 per cento.

Figura III.24 - SPESA PUBBLICA IN CONTO CAPITALE NEL MEZZOGIORNO (miliardi di euro)



Fonte: elaborazione DPS - Quadro Finanziario Unico

²⁴ La deroga è disposta dal comma 147 dell'art. 1 della Finanziaria per il 2006 che recita: " Limitatamente all'anno 2006 il complesso delle spese in conto capitale di cui ai commi 139 e 141 è calcolato anche al netto delle spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dall'Unione europea, ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale".

Per una valutazione puntuale dei profili di spesa anche in vista di eventuali interventi correttivi e ai fini di una politica di programmazione risulta funzionale la scomposizione delle risorse destinate al Mezzogiorno per fonte di finanziamento: nel 2000-2006, la spesa effettuata con risorse ordinarie è pari, in media, a 10,5 miliardi, quella a valere sulle risorse comunitarie a 2,9 miliardi, il relativo cofinanziamento nazionale a 2,6 miliardi, mentre la spesa sostenuta con risorse aggiuntive nazionali è di 4,9 miliardi (cfr. Figura III.24 e Tavola III.5).

L'andamento della spesa a valere su risorse ordinarie nel Mezzogiorno con riferimento alla riduzione evidenziata a partire dal 2004, sconta le difficoltà manifestate da Amministrazioni ed Enti (Ferrovie dello Stato, ANAS ecc.) a effettuare investimenti pari al 30 per cento della loro spesa nel Sud del Paese²⁵.

Le risorse comunitarie e il relativo cofinanziamento dopo un fisiologico calo successivo al valore massimo di spesa registratosi nel 2001 per la chiusura del Programma Comunitario 1994-1999, riprendono a crescere nel 2003 e 2004, con una lieve riduzione nel 2005 che le porta ad attestarsi intorno ai 5,4 miliardi²⁶.

Anche le risorse aggiuntive per le aree sottoutilizzate sono previste in lieve crescita, da 4,2 a 4,8 miliardi del 2006.

Per il periodo programmatico, le previsioni del QFU scontano un profilo di incremento della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno in linea con i target indicati nel DPEF 2007-2011, ovvero ancorata, a partire dal 2007, al 4,2 per cento del Pil. Tali valutazioni tengono conto dell'ingente ammontare di risorse stanziato e già assegnate e dell'introduzione negli anni recenti di regole premiali per la programmazione della politica regionale comunitaria e nazionale²⁷.

In particolare, la nuova formulazione del QFU si basa su una previsione di spesa dei Fondi strutturali (e relativo cofinanziamento) che considera la sovrapposizione di due cicli di programmazione - 2000-2006 e 2007-2013- nel biennio 2007-2008. Le proiezioni di spesa sono definite a seguito della chiusura del QSN sulla base di un ammontare di risorse disponibili per l'Italia pari a 28,1 miliardi di euro (FESR e FSE), di cui 21,6 all'area Convergenza, inclusa la Regione Basilicata in *phasing out*,

²⁵ Cfr. Paragrafo III.I.I.

²⁶ Nello stesso anno, per l'attuazione dei progetti finanziati a valere su fondi FESR/FSE è stato speso il 66,6 per cento del totale nel Mezzogiorno e il 55,1 per cento nell'area Mezzogiorno Convergenza. Per iniziative finanziate da FEOGA/SFOP è stato speso il 92,7 per cento del totale nel Mezzogiorno e il 75,5 per cento nell'area Convergenza. Per questa componente di spesa si prevede un aumento nel 2006 di 1,3 miliardi.

²⁷ Si deve, tuttavia, tenere conto della permanenza di vincoli imposti alla spesa pubblica sia dalle leggi finanziarie precedenti, sia dal Piano di stabilità fino al 2008.

e 6,3 all'area Competitività, inclusa la Regione Sardegna in *phasing in*. La parte rimanente delle risorse è assegnata all'Obiettivo Cooperazione territoriale. Il cofinanziamento nazionale è stato stimato in base ai tassi medi per Obiettivo utilizzati nel ciclo di programmazione 2000-2006 nella misura del 50 per cento circa del costo pubblico. E' previsto un picco di spesa nel 2008, a chiusura del ciclo 2000-2006 simile al precedente ciclo di programmazione. Il profilo annuo di spesa è stato infatti stimato in base all'ipotesi che i flussi di cassa permettano di non incorrere nel disimpegno automatico delle risorse, in base alla cosiddetta "regola dell'N+2". A fronte di una spesa complessiva per l'Italia sino al 2009 pari a 2,6 miliardi di euro di risorse comunitarie e a 2,9 miliardi del corrispettivo cofinanziamento nazionale, se si considera la sola area Mezzogiorno, la spesa prevista per lo stesso arco temporale è pari a circa a 1,9 miliardi di euro sia per la fonte comunitaria sia per il cofinanziamento nazionale²⁸.

La spesa finanziata dal Fondo Aree Sottoutilizzate è ipotizzata in crescita costante per l'intero periodo, anche in considerazione delle risorse autorizzate fino al 2013 (spendibili fino al 2015) dalla Legge Finanziaria per il 2007, al fine di consentire una programmazione settennale e garantire un flusso annuo programmato di alimentazione del ciclo della spesa. La previsione di spesa del FAS risulta più contenuta rispetto alle ultime versioni del Quadro pubblicate sia per una revisione delle stime riferite alle componenti relative all'incentivazione d'investimenti privati (in particolare fondo rotativo), sia per le componenti riferite a investimenti pubblici (cfr. Paragrafo III.3 "Legge Finanziaria per il 2007 e risorse aggiuntive per le aree sottoutilizzate" e Paragrafo IV.3.2.3 "Il programma di accelerazione delle infrastrutture strategiche della legge obiettivo").

²⁸ Vi si deve aggiungere la spesa prevista, fino al 2009 per i Fondi FEASR e FEP, pari a 2,4 miliardi a livello nazionale, di cui 1,1 per l'area Convergenza.

Tavola III.5 - QUADRO FINANZIARIO UNICO. SPESA IN CONTO CAPITALE PER FONTE DI FINANZIAMENTO (erogazioni in miliardi di euro)

	Consuntivo									proiezioni programmatica				Estensione proiezioni				
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ITALIA																		
risorse ordinarie	33,1	35,5	35,2	36,0	44,1	47,2	44,8	46,0	44,8	48,4	47,8	56,5	52,8	54,8	56,7	59,2	60,9	59,6
risorse comunitarie fondi strutt. (1)	2,5	2,4	3,1	5,0	2,3	3,6	4,0	3,8	4,2	4,8	5,9	2,1	4,8	4,9	4,9	5,0	5,1	7,1
risorse cofinanziamento nazionale (1)	2,5	2,4	3,0	4,5	2,4	3,6	3,9	3,7	4,3	4,7	5,8	2,0	5,2	5,1	5,1	5,2	5,3	7,5
risorse aree sottoutilizzate (2)	4,2	5,8	5,6	6,5	7,3	4,9	5,4	5,0	5,6	6,3	7,0	7,9	8,7	9,2	9,8	10,2	10,8	10,8
Totale spesa in c/capitale (3)	42,3	46,2	46,9	52,0	56,1	59,2	57,9	58,5	58,9	64,2	66,5	68,5	71,5	74,0	76,5	79,5	82,0	85,0
MEZZOGIORNO																		
risorse ordinarie:componente base(4)	8,1	8,6	8,6	8,7	10,9	11,6	11,1	11,4	11,2	12,2	12,2	14,5	13,6	14,1	14,6	15,2	15,7	15,3
componente perequat (4)	1,4	1,1	0,9	-0,9	0,8	0,7	-0,5	0,0	-1,2	-1,5	-2,2	1,8	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
risorse comunitarie fondi strutt. (1)	1,7	1,6	2,3	4,1	2,0	2,8	3,1	2,8	3,5	3,7	5,1	1,8	3,8	3,8	3,8	3,9	4,0	5,6
risorse cofinanziamento nazionale (1)	1,4	1,4	1,9	3,6	1,9	2,4	2,6	2,6	3,2	3,4	4,9	1,7	3,8	3,8	3,8	3,9	3,9	5,5
risorse aree sottoutilizzate (5)	3,8	5,0	4,7	5,5	6,2	4,2	4,6	4,2	4,8	5,4	5,9	6,7	7,4	7,8	8,3	8,6	9,1	9,2
Totale spesa in c/capitale	16,3	17,8	18,3	21,1	21,8	21,8	20,9	21,0	21,4	23,1	25,9	26,4	29,6	30,6	31,5	32,7	33,7	36,6
Quota c/cap Mezzogiorno su Italia (%) (3)	38,6	38,4	39,1	40,5	38,7	36,7	36,0	35,8	36,3	36,0	38,9	38,6	41,5	41,3	41,2	41,1	41,1	43,0
Quota ordinarie Mezzogiorno su Italia (%)	28,4	27,5	26,7	21,8	26,5	26,2	23,6	24,8	22,3	22,1	20,9	28,9	27,6	27,5	27,5	27,4	27,3	27,4

- 1 Per le risorse comunitarie e il cofinanziamento nazionale i valori sono netti della spesa per la formazione; per gli anni 98-01 viene inoltre detratta la parte che affluisce direttamente ai privati senza essere computata nel conto della PA. Gli ammontari, rilevati dai SIRGS, tengono conto, per il ciclo 1994-99, dello stato di attuazione dei programmi; per il ciclo 2000-2006 essi tengono conto dei quadri finanziari dei Programmi operativi regionali e nazionali del QCS 2000-2006 adeguati ai dati di spesa; dal 2007 si tiene conto di un'ipotesi di spesa del nuovo ciclo comprensiva di Fears e Fep.
- 2 Per il 1998-2002 si tiene conto delle stime del conto risorse e impieghi per le aree sottoutilizzate al netto del cofinanziamento nazionale; per gli anni successivi i dati derivano da stime e proiezioni effettuate sulla base di un monitoraggio presso gli Enti attuatori (delibere CIPE n.16 del 9/5/2003 e n.19 del 29/9/2004).
- 3 Spesa in c/capitale Conto Consolidato PA (Istat 1/3/2007) al netto di eurotassa, cartolarizzazioni, sentenza IVA, debito ex ISPA, ecc.; gli apporti al capitale di Ferrovie SpA per omogeneità di confronto sono stati aggiunti anche negli anni precedenti al 2001. Per il 2007-2015, c/cap. valori programmatici che dal 2007 assicurano una crescita reale della spesa in c/capitale costante e pari al 4,2 per cento del PIL, in coerenza con quanto indicato nel DPEF 2006. È stata inoltre stimata e detratta dalla spesa in c/capitale la spesa per acquisti della difesa che ha natura di spesa corrente per renderla coerente con i CPI (oltre alla quota riqualificata in sede Istat).
- 4 Si ipotizza che le risorse ordinarie per il Mezzogiorno siano pari alla quota di PIL (crescente) più una parte perequativa in modo da tener conto dell'ipotesi che le decisioni politico-amministrative di Enti e Amministrazioni convergano nel rispetto tendenziale di investire il 30 per cento della loro spesa nel Mezzogiorno.
- 5 Si ipotizza che le risorse per le aree sottoutilizzate destinate al Mezzogiorno siano pari all'85 per cento del totale nazionale come adottato nelle delibere CIPE di ripartizione.

Fonte: DPS

III.3 *Legge finanziaria 2007 e risorse aggiuntive per le aree sottoutilizzate*

Dando seguito alle indicazioni già contenute nel DPEF 2007-2011 e relative al mantenimento di una dotazione del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) sufficiente a sostenere gli impegni congiunti di incidenza della spesa in conto capitale della PA sul PIL intorno al 4 per cento e la sua destinazione al Mezzogiorno per una quota crescente fino al 42 per cento, la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria per il 2007) ha previsto una dotazione aggiuntiva al FAS pari 64.379 milioni di euro per gli anni 2007-2013. Il periodo copre l'arco temporale coincidente con il prossimo ciclo di programmazione della politica regionale che presenta la rilevante innovazione dell'unificazione programmatica tra politica regionale nazionale e comunitaria. La disposizione della Finanziaria completa quindi la base giuridica necessaria per dare attuazione al principio della programmazione unitaria della politica regionale aggiuntiva – già definito nelle determinazioni della Conferenza Unificata del febbraio 2005 – che ha trovato riscontro strategico nell'approvazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN) da parte del CIPE nel dicembre 2006²⁹ (cfr. oltre il Paragrafo IV.1).

In coerenza con l'arco temporale di programmazione della prossima politica comunitaria di coesione 2007-2013, la legge finanziaria ha quindi modificato la modulazione temporale delle assegnazioni relative al Fondo per le aree sottoutilizzate estendendola da quattro a sette anni, ha consentito l'impegnabilità delle stesse assegnazioni fin dal primo anno e il mantenimento in bilancio, quali residui fino al termine del periodo di programmazione, di quelle risorse non impegnate nell'esercizio di assegnazione. Tale nuova dimensione temporale consente di programmare nell'ambito del Fondo per le aree sottoutilizzate interventi di rilevanti dimensioni economiche e di più ampio respiro temporale di realizzazione, superando le difficoltà di un processo di programmazione di contributi stabiliti annualmente. La modulazione delle

²⁹ La Conferenza Unificata Stato-Regioni del 3 febbraio 2005 ha approvato con procedura d'intesa le Linee Guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale, documento di strategia unitaria per l'indirizzo della programmazione operativa relativa alla dotazione dei Fondi strutturali comunitari per il ciclo 2007-2013 e delle risorse nazionali del FAS sul medesimo periodo. Al Quadro Strategico Nazionale – approvato dal CIPE nel dicembre 2006 – che declina le priorità per la politica regionale, la legge Finanziaria riconosce inoltre lo status, per le priorità individuate, di quadro di riferimento anche della programmazione delle risorse ordinarie in conto capitale, fatte salve le competenze regionali in materia.