

CAPITOLO 3 - ISTRUZIONE: POLITICHE DI COESIONE E POLITICHE ORDINARIE

ABSTRACT

Nel capitolo 3 i dati CPT e le informazioni contenute nella Banca Dati Unitaria (BDU) sono utilizzati per una valutazione, ancorché aggregata, degli effetti di addizionalità delle risorse per la Coesione.

Sebbene il principio di addizionalità non costituisca più uno dei criteri utilizzati in sede UE per una valutazione di congruità dei trasferimenti agli Stati, le analisi presentate costituiscono una valutazione accurata del ruolo che le risorse di Coesione hanno rispetto agli obiettivi prefissati, permettendo la costruzione di scenari di valutazione che tengano conto di scenari controfattuali adeguati. In secondo luogo il capitolo propone un'analisi utile a studiare i meccanismi di trasferimento alla base delle politiche di convergenza tra regioni caratterizzate da forti divari.

Il contributo offre una metodologia utile alla delimitazione, all'interno dei Conti Pubblici Territoriali, della parte attribuibile ai fondi destinati alla Politica di Coesione territoriale, sia comunitaria che nazionale, con una applicazione al settore dell'Istruzione. Sulla base della metodologia originale proposta si propone un'analisi preliminare del peso della Politica di Coesione al livello settoriale e per tipo di amministrazione responsabile della gestione dei fondi.

Le risorse per la Coesione hanno un peso sui bilanci dei territori "Convergenza", destinatari di una quota compresa tra il 70 e il 75% dei fondi per la Coesione territoriale. L'allocazione dei fondi al livello di governo responsabile dei pagamenti evidenzia come le amministrazioni locali e regionali nei territori ad obiettivo Convergenza dipendano in misura maggiore dalla Politica di Coesione. Mediamente il 6,6% del bilancio delle amministrazioni locali e quasi il 7% di quello delle amministrazioni regionali è sostenuto dai fondi straordinari di provenienza nazionale o comunitaria.

Nel lavoro si evidenzia come le spese in conto capitale per infrastrutture scolastiche e beni durevoli sono per alcune regioni, specialmente (ma non solo) quelle ad obiettivo Convergenza, sostenute grazie a una quota di tutto rilievo derivante dalla Politica di Coesione territoriale. La quota assunta da queste risorse in alcune regioni, come nel caso della Sicilia e della Calabria, tocca anche il 40% del bilancio delle amministrazioni locali.

3.1 INTRODUZIONE

Il primo capitolo ha fornito un quadro approfondito sulla spesa delle pubbliche amministrazioni il settore istruzione. Proponiamo qui un esercizio di lettura dei dati sulla spesa delle amministrazioni centrali e degli enti locali per l'Istruzione che, per la prima volta a nostra conoscenza, evidenzia quale parte della spesa settoriale sia da attribuirsi al finanziamento ordinario del sistema delle pubbliche amministrazioni e quale invece ai contributi straordinari di parte comunitaria o nazionale.

Non sono rintracciabili, a nostra conoscenza, in letteratura approfondimenti significativi sul tema dell'aggiuntività delle risorse straordinarie per il settore dell'Istruzione, al netto di alcuni approfondimenti per il settore Cultura (CPT, 2017) o relativi al totale dei settori coinvolti nelle erogazioni dei Fondi di Coesione (Ifel, 2019). Nelle analisi sulla spesa per Istruzione con un livello di dettaglio territoriale almeno regionale, i dati CPT sono stati utilizzati in alcuni lavori dedicati alla spesa per la scuola in Italia e nelle regioni (Peragine e Fontana, 2011, Peragine e Viesti, 2015), ma non è stato analizzato il ruolo giocato dai fondi straordinari di origine comunitaria o nazionale accanto a quelli ordinari nel

Capitolo 3

finanziamento della spesa settoriale. Sono disponibili lavori che descrivono in dettaglio le risorse comunitarie indirizzate al settore dell'Istruzione e i risultati (si vedano ad esempio, MIUR, Relazione di Attuazione Annuale (RAA), anni vari), ma questi non affrontano direttamente il tema del contributo che tali risorse forniscono alla spesa totale delle amministrazioni pubbliche nei territori e secondo il livello di governo che eroga i finanziamenti. Questo livello di dettaglio non è disponibile all'interno delle fonti di dati a livello comunitario sui pagamenti a valere su fondi UE (EU Commission, 2009).

Dal confronto tra le informazioni sui pagamenti effettuati per i progetti attivati tramite il sistema dei fondi per la Coesione nazionali e comunitari e quelle sulla spesa primaria registrata dai Conti Pubblici Territoriali si può infatti ottenere un indicatore del peso che la politica di Coesione Territoriale ha sui bilanci degli enti che compongono il settore delle pubbliche amministrazioni, specificando in quali territori tale influenza si concentri maggiormente.

Il dettaglio regionale viene fornito per tutti i livelli di governo e secondo la tipologia di spesa (corrente e per investimento) lungo un periodo che copre l'intero ciclo di programmazione 2007-2013 e la parte fino ad oggi disponibile della programmazione 2014-2020.

Così costruito, l'esercizio permette una descrizione ad un fine livello di dettaglio di quale sia l'importanza che le risorse messe a disposizione dal sistema delle politiche di Coesione territoriale nazionali e comunitarie hanno sulla spesa pubblica complessiva. I risultati permettono di osservare quali sono i territori in cui la spesa sostenuta tramite i fondi straordinari incide in modo rilevante sulle spese complessive erogate e forniscono quadro utile alla comprensione della dipendenza della spesa regionale dalle politiche di Coesione territoriale, contribuendo alla discussione sul principio di aggiuntività delle risorse straordinarie di fonte UE rispetto alle risorse ordinarie statali. La metodologia utilizzata può essere replicata per l'analisi della spesa in altri settori di interesse.

La fonte dei dati necessari utilizzati per ricostruire l'aggregato delle spese sostenute per la Politica di Coesione Territoriale è OpenCoesione, il portale a cura del Dipartimento per le politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che permette di tracciare con precisione tutte le informazioni riguardanti i progetti attivati tramite i fondi strutturali nazionali e comunitari. OpenCoesione è alimentato dal sistema informativo della Banca Dati Unitaria (BDU), gestito dall'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE)¹² e contiene buona parte delle informazioni disponibili presso la Pubblica Amministrazione in tema di progetti finanziati tramite i fondi per la Coesione Territoriale.

3.2 IL SISTEMA DEI FONDI STRUTTURALI PER LA COESIONE TERRITORIALE

"La coesione territoriale mira ad assicurare lo sviluppo armonioso tra i territori e a garantire che gli abitanti possano trarre il massimo beneficio dalle loro caratteristiche intrinseche. In questa ottica essa costituisce un mezzo per trasformare la diversità in un punto di forza che contribuisca allo sviluppo sostenibile di tutta l'Unione". Così il "Libro

¹² Nella Banca Dati Unitaria confluisce il set di tutte le informazioni, il cosiddetto corredo informativo, relativo a tutti i progetti di investimento della pubblica amministrazione. Il sistema è concepito come strumento funzionale per l'analisi, il controllo e il monitoraggio dei conti pubblici tramite l'utilizzo di dati strutturati, tempestivamente raccolti e centralizzati.

verde sulla Coesione territoriale”¹³ descrive la filosofia che ispira la Politica di Coesione territoriale.

Gli obiettivi di crescita della Politica di Coesione vengono implementati attraverso strategie di competenza sia nazionale che europea. Le strategie per la coesione territoriale si declinano attraverso la programmazione di risorse finanziarie organizzate in fondi, ognuno dei quali caratterizzato da differenti priorità e propositi. I fondi per la Coesione Territoriale sono considerati aggiuntivi rispetto alla spesa ordinaria nazionale, al fine di massimizzarne l’impatto in termini di crescita e competitività territoriale. Esistono differenti fondi strutturali destinati alla Coesione territoriale, alcuni dei quali sono attivati tramite la cooperazione comunitaria, i più importanti dei quali sono il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) a cui se ne affiancano altri più specifici. Vi sono altri fondi che invece appartengono esclusivamente alla sfera nazionale, in particolar modo il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC).

I fondi Strutturali di Investimento Europei (SIE), così è denominato l’insieme dei fondi attivati a livello europeo, hanno lo scopo di fornire un supporto al conseguimento delle strategie comunitarie, oltre che alle missioni specifiche di ciascun fondo, compresa la coesione economica, sociale e territoriale. I fondi sono strutturati secondo una programmazione dalla durata settennale e forniscono risorse da redistribuire tra le regioni europee per implementare le missioni di ognuno di essi. Tutte le regioni europee possono beneficiare degli interventi previsti dai fondi, ma con un differente livello di intensità.

Come mostrato in Tabella 3.1, all’interno dei periodi di programmazione, le regioni destinatarie dei fondi sono suddivise in base al loro livello di sviluppo. L’attuale periodo di programmazione (2014-2020) distingue tre categorie di regioni, mentre per il ciclo precedente (2007-2013) ne erano state individuate due.

Tabella 3.1 RIPARTIZIONE TERRITORIALE DELLE REGIONI ITALIANE SECONDO LA TIPOLOGIA INDIVIDUATA DALLA POLITICA DI COESIONE TERRITORIALE EUROPEA

	Ripartizioni	Composizione	Descrizione
Ciclo di programmazione 2007-2013	Regioni ad obiettivo Convergenza	Calabria, Campania, Puglia, Sicilia	PIL pro capite < 75% della media comunitaria dell’UE-25
	Regioni Obiettivo Convergenza in regime di "Phasing out"	Basilicata	PIL pro capite > 75% della media comunitaria dell’UE-25 per “effetto statistico” a seguito dell’allargamento dell’Unione a dieci nuovi Stati (dal 1° maggio 2004)
	Regioni ad obiettivo Competitività	Rimanenti	Aree non Obiettivo Convergenza
Ciclo di programmazione 2014-2020	Regioni meno sviluppate	Calabria, Basilicata, Campania, Puglia, Sicilia	PIL pro capite > 75% della media comunitaria
	Regioni in transizione	Abruzzo, Molise, Sardegna	PIL pro capite > 75% e < 90% media comunitaria
	Regioni più sviluppate	Rimanenti	PIL pro capite > 90% della media comunitaria

Fonte: Elaborazioni su documenti Commissione UE

¹³ Commissione delle Comunità Europee, 2008. “Libro verde sulla coesione territoriale: Fare della diversità territoriale un punto di forza”. Comunicazione della commissione al consiglio, al Parlamento Europeo, al comitato delle regioni e al comitato economico e sociale europeo. Bruxelles, 2008

Capitolo 3

È proprio sulla base di queste suddivisioni territoriali che si differenzia l'ammontare delle risorse stanziare dalla strategia europea. La Tabella 2 riassume il piano finanziario scaturito dagli Accordi di Partenariato relativi alle due programmazioni analizzate e descrive l'ammontare delle dotazioni finanziarie concesse in base alla categorizzazione di cui ogni regione fa parte¹⁴.

Nel periodo di programmazione 2007-2013, il 75% delle risorse erano destinate alle regioni denominate obiettivo Convergenza, mentre la restante parte era destinata alle regioni ad obiettivo Competitività regionale e Occupazione e a progetti attivati nelle regioni ad obiettivo Cooperazione Territoriale, ovvero quei territori di confine dove sono attivi partenariati di collaborazione transfrontaliera.

Nel ciclo di programmazione 2014-2020 le risorse a disposizione per le regioni obiettivo convergenza sono pari al 71%, mentre la restante parte è destinata al finanziamento dei progetti localizzati nei territori non convergenza.

Tabella 3.2 RIPARTIZIONE DEI FONDI STRUTTURALI IN ITALIA SECONDO LA RIPARTIZIONE TERRITORIALE

	Ripartizioni	Fondi strutturali (miliardi di euro)
Ciclo di programmazione 2007-2013	Regioni ad obiettivo Convergenza	21,6
	Regioni ad obiettivo Competitività	6,3
	Obiettivo cooperazione territoriale	0,8
Ciclo di programmazione 2014-2020	Regioni meno sviluppate	23,4
	Regioni in transizione	1,5
	Regioni più sviluppate	7,9
	Obiettivo cooperazione territoriale europea	1,1

Fonte: Elaborazioni su documenti Commissione UE

Ricordiamo che i fondi comunitari sono soggetti al cofinanziamento di parte nazionale e, ancorché in parte minore, dagli enti locali (se previsto). Anche la quota di cofinanziamento nazionale è variabile in base al livello di sviluppo della regione dove saranno localizzati i progetti. La programmazione 2007-2013 ammette cofinanziamenti nazionali per un minimo del 25% per le regioni ad obiettivo Convergenza, mentre per le regioni ad obiettivo Competitività la quota minima di cofinanziamento nazionale non può essere inferiore al 50%¹⁵. Nella programmazione 2014-2020 la quota di contribuzione nazionale minima ammissibile varia dal 50% all'85% in base alla categoria di regione, all'asse prioritario di intervento ed al fondo di finanziamento¹⁶. Per garantire la quota parte nazionale degli interventi finanziati tramite i fondi SIE, lo stato si è dotato di un fondo di Rotazione.

¹⁴ Fonte: Accordi di partenariato ciclo di programmazione 2007-2013 e 2014-2020.

¹⁵ Camera dei Deputati - Servizio studi (2018). "La chiusura della programmazione 2007-2013".

¹⁶ Camera dei Deputati - Servizio studi (2020). "I fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020".

La Politica di Coesione territoriale non si esaurisce con la strategia europea ed i fondi SIE. L'Italia, nel tempo, si è dotata di alcuni specifici strumenti volti ad affiancare internamente la Politica di Coesione. Il principale è il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) che si pone come strumento da affiancare ai fondi strutturali europei condividendone gli stessi obiettivi.

Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, prima denominato FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate), ha una strategia settennale per rimanere in linea con la programmazione comunitaria e gestisce numerosi e specifici programmi attraverso i quali si finanziano particolari strategie locali di sviluppo. Con la legge di conversione del Decreto Crescita (Legge 28 giugno 2019 n. 58, di conversione del DL 30 aprile 2019 n. 34), l'attuale molteplicità di Programmi finanziati dal FSC è sostituita con un unico Piano Sviluppo e Coesione per ciascuna Amministrazione. In particolare, l'articolo 44 del suddetto Decreto prevede che la pluralità degli attuali documenti di programmazione da parte di ciascuna Amministrazione centrale, Regione o Città metropolitana, titolari di risorse a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione, sia riorganizzata dall'Agenzia per la coesione territoriale nel quadro di un unico Piano Operativo.

Altri fondi nazionali per la Coesione territoriale sono il Piano di Azione e Coesione (PAC), attivo per la programmazione 2007-2013 e il Programma Operativo Complementare (POC), caratteristico della programmazione 2014-2020.

Nella prosecuzione l'insieme dei fondi nazionali sarà analizzata in aggregato e riporterà la denominazione di Fondi Nazionali (FN). È da tenere a mente che i Fondi nazionali, ad esclusione del FSC che per sua natura è slegato dalla Politica di Coesione comunitaria, sono parte del cofinanziamento nazionale e la loro imputazione nasce in stretta attinenza alla programmazione europea, nonostante seguano regole finanziarie differenti rispetto a quelle previste per i fondi SIE.

3.3 LA METODOLOGIA UTILIZZATA

3.3.1 LE FONTI DATI

Le nostre elaborazioni si basano sulla ricostruzione di due serie di dati che hanno fonti, classificazioni, composizione e obiettivi differenti. Si è così cercato di adattare le informazioni contenute nelle due fonti di dati utilizzate in modo tale che ogni variabile utilizzata contenga le stesse unità di misura (parametri monetari), la stessa composizione settoriale e il medesimo livello di governo.

Da un lato i Conti Pubblici Territoriali (CPT) forniscono informazioni sulle spese suddivise per regioni e per livello di governo, e con un elevato grado di dettaglio le ripartizioni settoriali e per categoria economica delle spese. Le voci del conto CPT contengono classificazioni "rigide", in altri termini utilizzano criteri non modificabili (come ad esempio le voci COFOG). È quindi necessario adattare l'informazione contenuta in OpenCoesione (OC nel seguito), ovvero la base di dati relativa ai fondi relativi alla Politica di Coesione, alle esigenze dei CPT. Questa operazione è possibile grazie all'elevato grado di dettaglio e alla flessibilità dell'informazione disponibile in OC, fino al livello di singolo progetto attivato.

3.3.2 LA DELIMITAZIONE DEI CONFINI DEL SETTORE ISTRUZIONE

Il processo si compone di due principali passaggi. Il primo passaggio prevede l'estrazione dal database OC di tutti i progetti che si riferiscono al settore Istruzione e riconducibili alle

caratteristiche del comparto COFOG "Istruzione", ovvero la classificazione tematica di riferimento del settore in CPT. Dal momento che nelle voci di uscita registrate in CPT non è evidenziabile la componente attribuibile alle spese sostenute a valere sui fondi per la Coesione secondo il livello di governo (di fonte UE e nazionale), si prevede di percorrere il passaggio inverso, ovvero l'attribuzione delle spese relative ai progetti estratti da OC al livello di governo responsabile (disponibile in CPT). L'attribuzione avviene dopo che è stata individuata l'amministrazione pubblica al cui bilancio saranno "assegnati" tali pagamenti. Le spese, infine, dovranno essere classificate per categoria con parametri coerenti tra loro, e da ultimo regionalizzate¹⁷.

Il primo passo, il più importante, è quello relativo alla delimitazione di un settore Istruzione all'interno di OC coerente con quello individuato dai Conti Pubblici Territoriali. Le classificazioni tematiche presenti nel dataset OC fornito da IGRUE sono essenzialmente due: la classificazione per tema sintetico, che fa riferimento ai temi prioritari della Politica di Coesione dell'UE, e la classificazione "settore-sottosettore-categoria" CUP¹⁸. Queste classificazioni, però, non sono utilizzabili direttamente perché si riferiscono a categorie non codificabili secondo la classificazione COFOG. Tali classificazioni sono costruite con criteri non coerenti con il COFOG di riferimento e spesso trasversali a più settori. La più evidente differenza tra la classificazione COFOG e quella per temi prioritari OC riguarda la loro composizione: la categorizzazione per tema prioritario in OC fonde il settore Istruzione con il settore della Formazione, mentre in CPT i due settori appartengono a due tematiche distinte. Una strada percorribile sarebbe quella di separare all'interno del tema sintetico "Istruzione e Formazione" in OC i progetti riconducibili al solo settore Istruzione da quelli classificabili come Formazione, ma nella realtà questa via definirebbe un confine del settore Istruzione parziale e impreciso. In ogni caso, rimarrebbe un ostacolo rilevante determinato dal fatto che il settore Formazione in OC comprende un elevato numero di progetti non agevolmente classificabili secondo i criteri COFOG. La classificazione CUP, d'altra parte, non suddivide i progetti per settore economico, ma per settori di intervento, classificando le spese in differenti categorie e successivamente individuando a quale target queste spese sono rivolte. Anche in questo caso la non comunicabilità tra questa classificazione e quella COFOG è evidente.

Si è scelto quindi di operare tramite l'individuazione e l'estrazione di aggregati di progetti per fasi successive (quattro) all'interno di OC, con il vincolo che ognuno di questi insiemi di progetti fosse compatibile con i requisiti di composizione propri del settore Istruzione CPT.

Il settore Istruzione individuato dai CPT comprende l'amministrazione, il funzionamento e la gestione delle scuole e delle università pubbliche (ad esclusione della spesa da queste ultime esplicitamente destinata alla ricerca scientifica), le spese per l'edilizia scolastica ed universitaria; i servizi ausiliari dell'istruzione (trasporto, fornitura di vitto ed alloggio, servizio doposcuola, assistenza sanitaria e dentistica); la spesa per i provveditorati agli studi; le spese per il sostegno al diritto allo studio (buoni libro, contributi per i trasporti scolastici, mense, convitti) dei vari enti locali; gli interventi per la promozione di iniziative

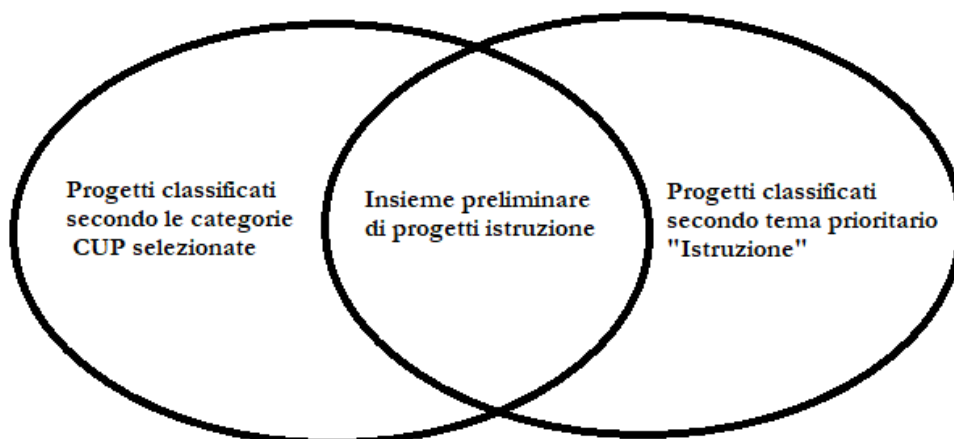
¹⁷ Il criterio di regionalizzazione usato per il presente contributo fa riferimento alla localizzazione del progetto ed è utilizzato anche in OC come metodo di ripartizione delle spese sul territorio. La scelta del criterio di regionalizzazione è di fondamentale rilevanza e può condurre a differenti rappresentazioni del fenomeno. Le spese registrate su cohesiondata.ec.europa.eu, per portare un esempio, fanno riferimento agli stessi fondi di parte comunitaria registrati su OC, ma a causa del diverso criterio di ripartizione delle spese sui territori, i risultati territoriali sono differenti.

¹⁸ L'acronimo CUP si riferisce al Codice Unico di Progetto il quale ha il ruolo di identificare il "corredo informativo" legato ad ogni progetto d'investimento pubblico e costituisce lo strumento cardine del funzionamento del Sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici (MIP). Le classificazioni CUP sono due e derivano direttamente da questo sistema informativo: la classificazione in "natura-tipologia" e la classificazione in "settore-sottosettore-categoria".

di cooperazione educativa e scientifica, per l'attuazione di scambi, di ricerche, di viaggi didattici, di studi e di gemellaggi di scuole”

Come evidenziato in precedenza le classificazioni disponibili in OC, da sole, non permettono l'attribuzione dei progetti al corretto settore COFOG. Una lettura incrociata di queste due classificazioni, però, permette di delimitare un primo confine del settore Istruzione. La classificazione CUP, infatti, nonostante si rivolga a categorie di intervento e non a profili tematici, è molto dettagliata e può essere utilizzata grazie alla suddivisione degli interventi in tre livelli di dettaglio riguardanti il settore, il sottosettore e la categoria. L'idea è quindi quella di scegliere tra le categorie della classificazione CUP quelle che maggiormente avvicinano il loro contenuto alla composizione del settore Istruzione rilevato dalla COFOG e che contemporaneamente siano classificate come tematica "Istruzione" secondo la classificazione per temi prioritari UE. In questo modo vengono isolati in OC solo i progetti classificati come "Istruzione" secondo la classificazione per tema sintetico e che al tempo stesso fanno parte delle categorie CUP scelte. Il concetto è semplificato nella Figura 3.1.

FIGURA 3.1 CRITERIO DI SELEZIONE DEI PROGETTI NELLA LA FASE 1 SECONDO LE CLASSIFICAZIONI CUP E PER TEMA SINTETICO



Il processo appena descritto di adattamento dei contenuti progettuali in OC al settore secondo la classificazione COFOG presenta alcune criticità, in particolare per quanto riguarda la scelta delle categorie settoriali CUP da mantenere e quelle da scartare. Dal momento che le classificazioni sono differenti, infatti, le categorie CUP scelte non rispecchiano con esattezza il contenuto del settore Istruzione rilevato in COFOG. La scelta delle categorie avviene in questa prima fase per analogia con i contenuti del settore Istruzione CPT e pertanto si opera con un certo grado di arbitrarietà, generando così approssimazioni e possibili incongruenze tra il settore Istruzione ricostruito e quello specificato nei COFOG.

È ipotizzabile che il primo insieme di progetti selezionato (vedi Figura 3.1) costituisca un sottoinsieme dell'effettivo numero di progetti classificabili come Istruzione all'interno di OC. Infatti, è possibile che alcuni progetti riferibili al settore Istruzione così come circoscritto dai COFOG non si esauriscano all'interno del tema sintetico "Istruzione" in OC, e vengano classificati secondo un altro tema prioritario per ragioni legate a una differente interpretazione del settore di appartenenza o per ragioni di errori cui sono inevitabilmente soggetti i progetti di OpenCoesione. Ad esempio il tema sintetico

Capitolo 3

“Energia e efficienza energetica” comprende molti progetti di riqualificazione energetica degli edifici scolastici oppure il tema sintetico “Agenda digitale” comprende molti progetti di informatizzazione e digitalizzazione delle aule scolastiche, in particolare se si fa riferimento alla costruzione di nuovi impianti di collegamento wi-fi o l’acquisto di LIM (Lavagna Interattiva Multimediale).

Per ricercare quali, tra i progetti esclusi durante il primo passaggio, ricadessero in queste casistiche, si è rivelato efficace selezionare un secondo aggregato di dati tramite una ricerca testuale di parole chiave tra le descrizioni e nei titoli dei progetti¹⁹. Le parole chiave sono state scelte tra le parole che compaiono con maggiore frequenza nelle descrizioni e nei titoli dei progetti che compongono l’aggregato che è stato selezionato nella fase precedente. La scelta delle parole di maggiore frequenza da utilizzare è stata selezionata ex ante affinché fossero escluse le parole che presentavano significati eccessivamente ambigui e che non avessero corrispondenza con progetti estranei al settore Istruzione. L’ambiguità di alcune parole chiave utilizzate provoca l’integrazione di progetti che non riguardano il settore Istruzione. Tramite ricerche testuali per parole chiave successive si è potuto eliminare con un buon grado di affidabilità tutte queste occorrenze. La Tabella 3.3 esemplifica quali parole sono state utilizzate per la ricerca testuale suddividendole secondo il trattamento che hanno ricevuto i risultati prodotti.

Tabella 3.3 SCHEMA ESEMPLIFICATIVO PAROLE CHIAVE UTILIZZATE PER LA FASE DI SELEZIONE DEI PROGETTI PER RICERCA TESTUALE

Parole selezionate	Parole selezionate di significato ambiguo, successiva selezione per ricerca testuale	Parole escluse, significato eccessivamente ambiguo
Word, scuola, didattica, scolastico, aule, imparare, istituto, lezioni, materna, apprendimento, comprensivo, school, liceo, università, asilo, educativo, education, insegnamenti, succursale, studiare, nido	Asilo, laboratorio, polo, educazione, allievi, elementare, media, sismico	Aiuti, realizzazione, tecnico, creazione, adeguamento, sicurezza, lavori, realizzazione, impianto, edificio, ristrutturazione, manutenzione, fotovoltaico, efficientamento

Questo passaggio consente di selezionare i progetti in OC sottraendosi alla rigidità delle classificazioni settoriali assegnate di default, adattando i dati alle esigenze della ricostruzione settoriale²⁰.

Il terzo passaggio compiuto sui progetti OC ha previsto una selezione dei progetti i cui indicatori di risultato riportati in OpenCoesione fossero con certezza riferibili al settore Istruzione²¹. Anche in questo caso si è proceduto andando ad escludere tra i progetti già selezionati secondo le fasi precedenti quelli che riportassero indicatori di risultato

¹⁹ I titoli e le descrizioni dei progetti sono campi presenti in OC e fanno riferimento alle variabili: oc_titolo_progetto e oc_sintesi_progetto

²⁰ Il criterio della ricerca testuale è stato applicato anche al dataset finale, ottenuto dopo la conclusione dei quattro passaggi che compongono questa prima parte dello studio in modo da ricercare e ripulire il dataset dai progetti che si riferissero più probabilmente al settore della formazione. Utilizzando parole chiave come “professionale”, “tecnico”, ad esempio sono state eliminate tutte le incombenze di progetti relativi alla formazione professionale o la formazione di tecnici specifici.

²¹ Esempio: sono stati selezionati progetti che riportassero indicatori di risultato del tipo “Numero edifici scolastici oggetto dell’intervento” oppure “Allievi iscritti alla scuola dell’infanzia primaria e secondaria di primo e secondo grado”.

certamente non coerenti con il tema Istruzione, in particolare riferiti al settore della Formazione²².

Un quarto ed ultimo criterio di selezione è quello dell'inclusione dei progetti attivati tramite programmi specifici per il sostegno alla scuola e all'istruzione, in particolare i progetti attivati tramite i "PON - per la scuola" e il "Programma attuativo MIUR messa in sicurezza edifici scolastici".

Il settore Istruzione in OC, secondo la ricostruzione²³ sin qui descritta, comprende circa 78.000 progetti attivati in tutta Italia su un totale di 1.500.000 progetti registrati da OpenCoesione riferiti alla Politica di Coesione territoriale di entrambe le programmazioni. Il settore Istruzione proposto secondo il tema prioritario in OC comprende 325.000 progetti circa, al lordo dei progetti attivati per la Formazione Professionale. Una stima dei progetti riguardanti il settore Formazione effettuata utilizzando gli stessi criteri fino ad ora descritti relativamente al settore Istruzione comprenderebbe all'incirca 320.000 progetti.

La Tabella 3.4 descrive i risultati dell'estrazione dei progetti secondo le fasi che compongono il nostro modello. Per ogni fase viene mostrato anche il tema prioritario assegnato in OC, per una migliore comprensione delle differenze di composizione del settore Istruzione da noi ricreato.

Tabella 3.4 SCHEMA RIASSUNTIVO DELLA SELEZIONE DEGLI AGGREGATI SECONDO OGNI FASE DEL MODELLO E VARIABILITÀ DEI TEMI SINTETICI CHE OGNI FASE PERMETTE DI INTEGRARE

FASE	N. PROGETTI INTEGRATI	Tema prioritario OC di riferimento
Fase 1 - Scelta delle voci di categoria CUP	52.172	- "Istruzione"
Fase 2 - Ricerca testuale parole chiave	34.815	- "Agenda digitale" - "Ambiente e prevenzione dei rischi" - "Energia ed efficientamento energetico" - "Inclusione sociale" - "Istruzione" - "Rafforzamento capacità della PA" - "Ricerca ed innovazione" - "Servizi di cura infanzia ed anziani" - "Rinnovamento urbano e rurale"
Fase 3 - Selezione per indicatori di risultato	615	- "Agenda digitale" - "Istruzione"
Fase 4 - Integrazione per programmi specifici istruzione	4.327	- "Agenda digitale" - "Energia ed efficientamento energetico" - "Istruzione" - "Rafforzamento capacità della PA"
Fase 5 - Pulizia finale per ricerca parola chiave e check dell'operatore	-13.078	- Vari

Fonte: elaborazione propria

A seguito di tutte le fasi della metodologia proposta, il settore Istruzione è composto da progetti che appartengono ai temi prioritari di OC come indicato nel seguente schema (Tabella 3.5), secondo le quote percentuali.

²² Esempio: "Persone inattive con età compresa tra 15 e 24 anni" oppure "Disoccupati di lungo periodo"

²³ Attraverso i quattro criteri di selezione descritti, è possibile ricostruire in dettaglio tutti i progetti ritenuti compatibili con uno dei settori COFOG disponibili in CPT, costruendo un nuovo dataset di riferimento, replicabile anche per altri settori.

Capitolo 3

Tabella 3.5 **COMPOSIZIONE DEL SETTORE ISTRUZIONE RICOSTRUITO, SECONDO QUOTE RELATIVE AI TEMI PRIORITARI UE**

Tema Prioritario	%
Agenda digitale	37,5
Ambiente e prevenzione dei rischi	0,2
Energia e efficienza energetica	2,7
Inclusione sociale	3,2
Istruzione	54,0
Occupazione e mobilità dei lavoratori	0,5
Rafforzamento capacità della PA	0,4
Rinnovamento urbano e rurale	0,2
Servizi di cura infanzia e anziani	1,3

Fonte: elaborazione su dati OpenCoesione

Dopo aver circoscritto il confine del settore Istruzione in OC che approssima il settore di riferimento COFOG in CPT, si è reso necessario procedere all'individuazione dell'amministrazione pubblica a cui fa capo la responsabilità dei pagamenti per i progetti. Questo passaggio consente di imputare le spese al livello di governo di riferimento. Isolare l'ultima amministrazione pubblica responsabile dei pagamenti tra i soggetti che partecipano al singolo progetto - i.e. l'amministrazione sul cui bilancio si potrà rinvenire i pagamenti relativi al progetto - permette di associare la competenza del progetto al livello di governo di riferimento dell'universo CPT. Questo passaggio consente, ancorché indirettamente, di valutare il peso che ha Politica di Coesione territoriale sui bilanci delle amministrazioni pubbliche per i diversi livelli individuati in CPT.

Per testare l'efficacia di questo processo di attribuzione si dovrebbero poter ricostruire i flussi di risorse in forma di pagamenti o trasferimenti che intercorrono tra gli attori che partecipano ai progetti. L'informazione disponibile su OpenCoesione, purtroppo, non è completa di tutta l'informazione contenuta nella Banca Dati Unitaria (BDU), specialmente in tema di pagamenti, trasferimenti tra amministrazioni e percettori dei pagamenti.

Con l'informazione disponibile non si è pertanto potuto tracciare il flusso dettagliato dei pagamenti e dei trasferimenti che avvengono tra gli enti coinvolti nei progetti. Non si dispone quindi dell'informazione che consentirebbe di attribuire con elevato grado di affidabilità ad ogni progetto l'ultima amministrazione pubblica (rilevata dai CPT) che partecipa ai suoi pagamenti. Le uniche informazioni disponibili in OC riguardano l'individuazione dei soggetti che intervengono nel progetto in qualità di programmatori, attuatori, beneficiari o realizzatori e la quantificazione dei pagamenti effettuati dal beneficiario.

I pagamenti visualizzati in OC si riferiscono ai pagamenti del beneficiario, pertanto ad esso è stato attribuito il livello di governo corrispondente alla forma giuridica del beneficiario. Se questo è un'amministrazione pubblica, infatti, sarà con tutta probabilità l'ultima amministrazione pubblica ad effettuare pagamenti verso percettori che non fanno parte della sfera della Pubblica Amministrazione. Nel caso il beneficiario non sia invece un'amministrazione pubblica, poiché ente privato o ente pubblico non rilevato dai CPT, la responsabilità del pagamento è stata attribuita all'ente programmatore del progetto, il quale è sempre una amministrazione pubblica. È opportuno qui segnalare una criticità del procedimento: viene standardizzato il flusso dei pagamenti in un modo che non permette di tenere conto anche dei casi in cui specifici regolamenti e consuetudini che coordinano i trasferimenti tra le diverse amministrazioni richiederebbe una differente attribuzione dei pagamenti. In assenza di altre informazioni di dettaglio, questo rappresenta un limite che

in alcuni casi potrebbe condurre a erronea attribuzione di pagamenti e trasferimenti per alcuni progetti.²⁴

Si è ritenuto di derogare a questo criterio nel caso specifico in cui la spesa per il progetto riguardi spese in conto capitale. La responsabilità dei pagamenti viene sempre attribuita alle amministrazioni locali nel cui territorio è sita la scuola, ovvero nei casi in cui le erogazioni riguardano spese infrastrutturali per l'edilizia scolastica o beni durevoli in conto capitale. La scelta di trattare in questo modo questo genere di spese deriva dal fatto che le responsabilità relative agli immobili e all'edilizia scolastica sono in capo ai Comuni, alle Province o alle Città Metropolitane.

Nella pratica, l'attribuzione dei pagamenti ai livelli di governo è avvenuta tramite l'associazione del beneficiario o del programmatore del progetto con il relativo universo di riferimento CPT usando come chiave di attribuzione il codice fiscale dell'ente²⁵.

Sono presenti in OpenCoesione diverse classificazioni che, in linea teorica, potrebbero consentire una divisione della natura dell'intervento in corrente e capitale, ma l'unica trasversale a tutti i programmi, a tutti i cicli di programmazione e a tutte le regioni si è rivelata essere la categorizzazione in natura e tipologia CUP. Secondo questa categorizzazione, le spese possono essere suddivise in acquisto di beni, acquisto di servizi, realizzazioni di opere, concessione di contributi, concessione di incentivi e sottoscrizione iniziale di capitale. Se le spese per realizzazione di opere pubbliche sono da riferirsi a spese in conto capitale, le spese per l'acquisto di servizi fanno riferimento a spese in conto corrente. In tema di acquisto di beni si pone una questione interpretativa, ovvero questo è da intendersi come acquisto di beni di pertinenza della parte corrente, come ad esempio il materiale di cancelleria scolastica, oppure come spesa per beni durevoli, e quindi riferibili a investimenti? La categoria di acquisto di beni comprende infatti entrambe le tipologie di spesa in OC, e si è deciso di suddividere la categoria "Acquisto di beni" attraverso una ricerca di parole chiave. Le parole che compaiono più di frequente nelle descrizioni dei progetti classificati come "Realizzazione di opere" nella categorizzazione CUP sono state utilizzate come chiave per la ricerca dei progetti che fanno riferimento a spese in conto capitale, ad esempio alla realizzazione di opere pubbliche, manutenzione straordinaria degli edifici scolastici oppure all'acquisto di beni durevoli come LIM o laboratori. I progetti appartenenti alla natura CUP "Acquisto di beni" che hanno trovato corrispondenza con questo criterio sono quindi stati attribuiti alla categoria di beni in conto capitale, mentre i restanti sono stati associati alle spese in conto corrente.

3.4 LE PRINCIPALI EVIDENZE IN TERMINI DI ADDIZIONALITÀ

3.4.1 LE SPESE TOTALI SOSTENUTE TRAMITE I FONDI DI COESIONE UNA SINTESI

Per agevolare il confronto temporale nell'analisi delle spese a valere sui fondi di Coesione si è scelto di classificare univocamente le regioni utilizzando un criterio intermedio rispetto alle ripartizioni ufficiali adottate nel primo e nel secondo ciclo di programmazione. Le ripartizioni scelte sono composte come segue:

²⁴ Non è possibile fornire una stima del possibile errore cui si va incontro utilizzando il criterio di attribuzione dei pagamenti qui utilizzato, in assenza dei dati completi.

²⁵ Si indica però una limitazione nel modello nel momento in cui si vuole automatizzare l'intero processo: nel dataset di OpenCoesione sono molti i casi in cui i codici fiscali risultano mancanti, non corretti o viene indicata la P.IVA anziché il codice fiscale. In questi casi, è stato necessario attribuire manualmente i codici fiscali al beneficiario o al programmatore nel momento in cui l'abbinamento automatico venisse a mancare.

Capitolo 3

- Regioni ad obiettivo Convergenza: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia.
- Regioni ad obiettivo Competitività: Tutte le altre

Come per il periodo di programmazione 2007-2013, i raggruppamenti adottati per il presente studio sono due e suddividono le regioni in obiettivo Convergenza ed obiettivo Competitività. Le regioni ad obiettivo Convergenza selezionate per la nostra analisi corrispondono alle quattro regioni ad "obiettivo Convergenza" previste dal ciclo di programmazione 2007-2013 e ad esse si aggiunge la regione Basilicata che per quel ciclo di programmazione godeva di un particolare status di phasing-out dal raggruppamento delle regioni ad "obiettivo Convergenza".

Rispetto al periodo di programmazione 2014-2020, il raggruppamento delle regioni Convergenza qui adottato corrisponde a quello delle "Regioni meno sviluppate", mentre il raggruppamento delle regioni obiettivo Competitività raggruppa sia le "Regioni in transizione" sia le "Regioni più sviluppate". La scelta di creare un unico criterio di raggruppamento delle regioni, comunque non troppo differente da quello ufficiale per entrambi i cicli di programmazione, è motivata da ragioni di semplicità nella comparazione dei dati.

Nelle Figure 3.2 e 3.3, per ognuno dei raggruppamenti territoriali, sono indicate le risorse totali spese per l'applicazione della Politica di Coesione territoriale europea e nazionale in entrambe le programmazioni²⁶.

Osservando l'andamento dei livelli di spesa per le regioni ad obiettivo Convergenza nella programmazione 2007-2013 (linee tratteggiate nelle Figure 3.2 e 3.3), si può immediatamente notare come, in linea con gli accordi di partenariato stipulati al momento della contrattazione della ripartizione delle risorse, le spese totali siano sostenute prevalentemente tramite programmi finanziati attraverso il FESR. I pagamenti per progetti attivati tramite FESR sono quasi 2,5 miliardi di euro in media per ogni anno di programmazione, mentre sono circa 570 milioni di euro a valere sul FSE, e 526 milioni in media per i FN. Il grafico consente di individuare la dinamica peculiare dei finanziamenti europei nei diversi periodi di programmazione. Le spese sostenute, infatti, sono sempre in crescita e raggiungono il loro massimo nel 2015, il cosiddetto anno "n+2". La data del 31 dicembre 2015 è, infatti, il termine ultimo di ammissibilità della spesa rendicontabile alla Commissione Europea per il ciclo 2007-2013 (sono permesse minime deroghe, ad esempio, per gli strumenti di ingegneria finanziaria). Le risorse che non risultano certificate alla Commissione entro i termini prestabiliti sono soggette a disimpegno automatico, cioè alla riduzione del finanziamento comunitario e del corrispondente cofinanziamento nazionale del Programma.

Nel 2015 in questo modo si è incentivata la presentazione di certificazioni di spesa prima che scada il termine ultimo per la loro presentazione, come si riflette nella crescita elevata dei pagamenti nell'ultimo anno in cui ciò è possibile. Nel 2015 i pagamenti totali per progetti attivati tramite FESR ammontavano a 6,13 miliardi, quasi il doppio di quanto avvenuto nel 2013, anno di chiusura del ciclo di programmazione. Per la programmazione 2014-2020 tale termine è fissato a 3 anni dalla fine della programmazione.

Le spese sostenute tramite FSE, per le regioni ad obiettivo Convergenza, vedono invece una dinamica molto più regolare di crescita e declino. Allo stesso modo tutti i pagamenti a valere sui FN, i quali, non prevedendo termini di accettabilità dei pagamenti, proseguono fino agli ultimi anni della serie temporale.

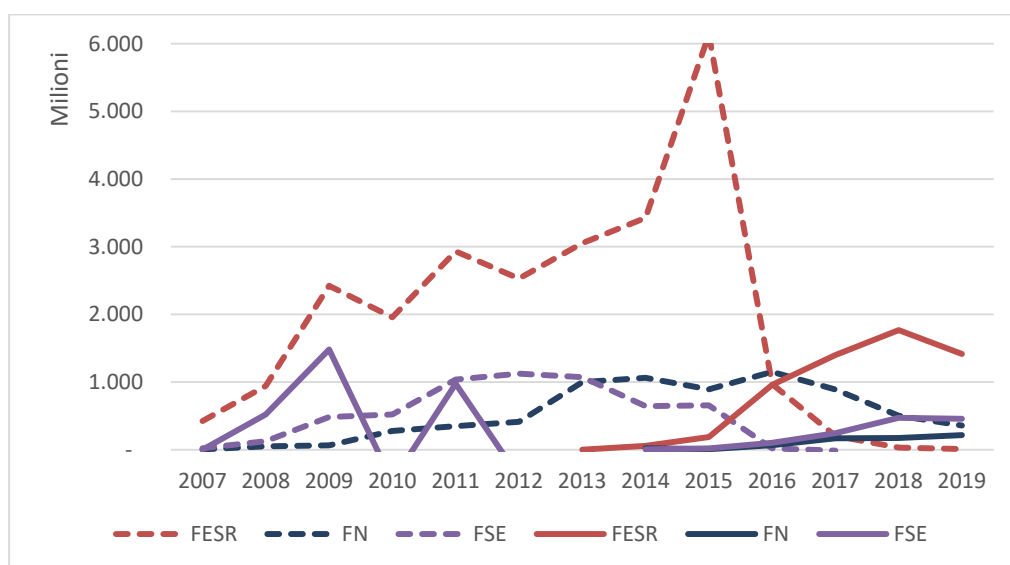
²⁶ Tutta l'analisi che seguirà sarà incentrata sui pagamenti, per cui tutti gli importi evidenziati fanno riferimento a progetti realmente implementati.

Per quanto riguarda le regioni ad obiettivo Competitività, si nota come l'andamento delle spese sia caratterizzato da curve che non presentano i picchi descritti precedentemente per l'anno 2015. Qui si può notare che non ci sono differenze molto rilevanti nel livello delle spese effettuate a valere sui fondi SIE. Mediamente ogni anno si spendono 950 milioni di euro per progetti finanziati tramite FESR e 858 a valere su fondi FSE. Anche per i FN gli importi sono dello stesso ordine di grandezza, circa 410 milioni all'anno, ma i pagamenti sono ripartiti su un periodo temporale più lungo.

È utile ricordare, nella lettura dei grafici, che la programmazione 2007-2013 è osservabile per intero, mentre la programmazione 2014-2020 è ancora in corso e la sua descrizione è pertanto parziale. Per descriverne gli esiti finali sui pagamenti si dovrà aspettare la fine del 2020 ed i tre anni successivi al suo termine, in cui scadrà la presentazione dei certificati di pagamento alla Commissione Europea.

Le informazioni rilevate per la programmazione 2014-2020 possono però essere utilizzate per fare alcune considerazioni. Si può infatti osservare come, per le regioni ad obiettivo Convergenza, le curve dei pagamenti effettuati a valere su FESR e FSC siano meno "ripide" nella crescita se comparate con gli anni iniziali del ciclo di programmazione precedente. Se il primo ciclo di programmazione ha visto ogni anno una crescita media dei pagamenti a valere su fondi FESR di 460 milioni di euro circa rispetto all'anno precedente, nello stesso periodo del ciclo seguente questi crescevano attorno ai 340 milioni. Lo stesso si può dire dei pagamenti per progetti finanziati tramite FSE: le spese del primo periodo crescevano annualmente ad una velocità più che doppia rispetto al ciclo di programmazione 2014-2020. Questo fenomeno potrebbe essere giustificato da fattori quali la dimensione e la quantità dei progetti finanziati. È da tenere in considerazione, infatti, che fino alla fine del 2019, i progetti attivati all'interno dell'intera programmazione 2014-2020 sono circa 520.000, quasi 100.000 in meno rispetto a quelli attivati nei primi 6 anni del ciclo di programmazione precedente. Per di più il valore medio di un progetto si aggira attorno ai 61.000 € nella programmazione 2014-2020, mentre nel ciclo precedente il valore medio, calcolato sullo stesso periodo temporale, superava i 78.000 €.

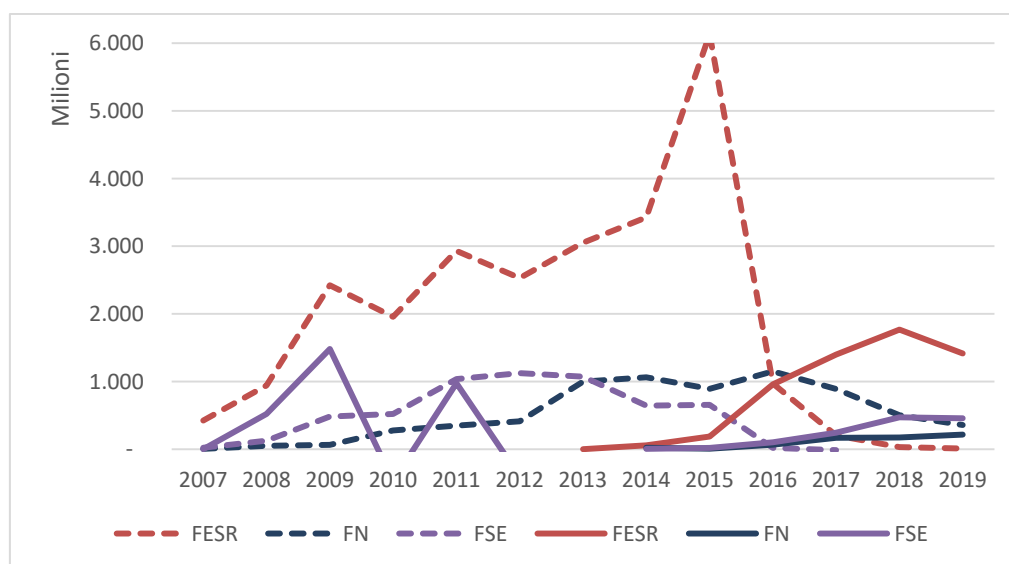
FIGURA 3.2 SPESE TOTALI PER LA POLITICA DI COESIONE NELLE REGIONI OBIETTIVO CONVERGENZA. SUDDIVISIONE PER FONDO DI FINANZIAMENTO E PERIODO DI PROGRAMMAZIONE



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione

Nelle Figure 3.2 e 3.3, sono calcolate le spese totali suddivise per i fondi che contribuiscono alla implementazione della Politica di Coesione, ma per questioni grafiche non sono inclusi i progetti implementati tramite i fondi FEOGA e IOG.

Figura 3.3 SPESE TOTALI PER LA POLITICA DI COESIONE NELLE REGIONI OBIETTIVO COMPETITIVITÀ. SUDDIVISIONE PER FONDO DI FINANZIAMENTO E PERIODO DI PROGRAMMAZIONE



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione

In Tabella 3.6 si indicano i contributi derivanti dalla programmazione europea e nazionale rispetto alla globalità delle risorse messe in campo per l’attuazione della Politica di Coesione territoriale (FN e FSC). Le spese totali sono così suddivise in base al soggetto che ne è responsabile, sia esso la Comunità Europea o il governo nazionale. Per quest’ultimo è anche dettagliato il riparto, ovvero se le spese sono riferibili al cofinanziamento nazionale dei fondi SIE, oppure a risorse proprie dedicate ai FN.

Tabella 3.6 DETTAGLIO DELLA COMPETENZA SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE. IMPORTI IN MILIONI DI EURO

	Ciclo di programmazione 2007-2013					Ciclo di programmazione 2014-2020				
	Totale spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale	Pagamenti per programmi nazionali	Quota UE	Totale spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale	Pagamenti per programmi nazionali	Quota UE
2007	565	274	93	198	48%					
2008	1.718	784	353	581	46%					
2009	5.294	2.678	1.308	1.305	51%					
2010	5.202	2.237	1.227	1.738	43%					
2011	8.107	3.881	2.052	2.174	48%					
2012	7.852	3.372	1.914	2.566	43%					
2013	8.934	3.855	2.037	3.042	43%					
2014	8.631	3.653	1.871	3.098	42%	138	47	19	72	34%
2015	12.131	5.564	2.451	4.114	46%	486	265	111	109	55%
2016	3.868	833	374	2.660	22%	2.396	1.239	472	685	52%
2017	1.874	202	185	1.487	11%	4.214	2.188	904	1.122	52%
2018	1.330	24	2	1.307	2%	6.789	3.862	1.537	1.390	57%
2019	843	22	1	820	3%	5.953	3.019	1.110	1.825	51%

Fonte dati: Elaborazioni su dati OpenCoesione

Da notare in Tabella 3.6 la quota dei pagamenti di competenza UE rispetto al complesso delle risorse disponibili per la Politica di Coesione. Si indica come il contributo dell'Unione Europea nell'ambito della Politica di Coesione sia importante, oscillando tra il 34% e il 55%, in entrambi i cicli. Se si osserva invece come le quote sono variate tra i periodi di programmazione, si può notare come la quota di spese rendicontabili alla Commissione Europea sul totale delle spese sia cresciuta di importanza. Se nei primi sei anni della programmazione 2007-2013 la quota ammontava ad una media del 46% delle risorse totali spese, nei primi anni della programmazione in corso (2014-2020) la quota si aggira attorno al 50%. Negli ultimi due anni per cui disponiamo di informazioni in OC, il contributo UE sale al 54%, una quota che nei precedenti anni, per i due cicli di programmazione, non era mai stata raggiunta.

La colonna quota UE in Tabella 3.6 riporta il contributo dell'Unione Europea alla totalità delle spese della Politica di Coesione sia comunitaria che nazionale. Se ci limitassimo ad osservare il contributo che l'Unione Europea fornisce alla Politica di Coesione di esclusiva natura comunitaria, le quote risulterebbero differenti: nel primo periodo di

Capitolo 3

programmazione la spesa rendicontabile all'UE come quota di cofinanziamento si assesta al 66%, mentre nel secondo periodo di programmazione questa sale al 71%²⁷.

Tabella 3.7 RIPARTIZIONE DELLE SPESE DELLA POLITICA DI COESIONE TRA I SETTORI PER ENTRAMBE LE PROGRAMMAZIONI

	Peso tema su ciclo 2007-2013	Peso tema negli anni 2007-2012	Peso tema su ciclo 2014-2020
Agenda digitale	3%	4%	6%
Ambiente e prevenzione dei rischi	12%	7%	12%
Attrazione culturale, naturale e turistica	8%	9%	3%
Competitività per le imprese	4%	4%	4%
Energia e efficienza energetica	3%	2%	3%
Inclusione sociale	6%	6%	7%
Istruzione*	10%	12%	11%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	9%	11%	17%
Rafforzamento capacità della PA	2%	2%	2%
Ricerca e innovazione	14%	16%	19%
Rinnovamento urbano e rurale	4%	4%	N.A. ²⁸
Servizi di cura infanzia e anziani	1%	1%	0%
Trasporti e infrastrutture a rete	24%	22%	14%

Fonte: elaborazione degli autori su dati OpenCoesione. * comprende la formazione

Le informazioni contenute su OC consentono la descrizione dei settori verso i quali sono destinate le spese della politica di Coesione. È importante sottolineare che, per le quote in Tabella 7, sono stati utilizzati i temi prioritari della politica di Coesione UE.

Il settore che pesa maggiormente nella Politica di Coesione nella programmazione 2007-2013 è quello dei "Trasporti e infrastrutture a rete". Questa assorbiva quasi un quarto del totale delle spese stanziare per la Politica di Coesione. A seguire le risorse destinate alla "Ricerca e innovazione", che assorbivano il 14% delle risorse. Le spese per "ambiente e prevenzione dei rischi" assorbivano il 12% e le spese in "Istruzione" il 10% del totale delle risorse disponibili.

Proponiamo in Tabella 3.7 un confronto tra quote di spesa tra i settori nelle due programmazioni analizzate, e può essere utile confrontare l'assorbimento settoriale delle risorse nel periodo 2014-2020 con i primi anni del ciclo precedente, ovvero gli anni 2007-2012.

La programmazione 2014-2020 vede un più consistente assorbimento delle risorse nei settori "Agenda digitale", "Ambiente e prevenzione dei rischi", "Occupazione e mobilità dei lavoratori" e nella "Ricerca e innovazione" se comparato allo stesso periodo della programmazione precedente. La principale differenza si nota soprattutto nel settore "Trasporti e infrastrutture a rete" cui vengono destinate un inferiore ammontare di risorse, pari a circa 8 punti percentuali in meno destinato al settore precedentemente. Allo stesso modo il settore "Attrazione culturale, naturale e turistica" perde circa due terzi delle risorse precedentemente destinate dalla Politica di Coesione nel comparto.

²⁷ Le quote calcolate come media di periodo dei primi sei anni di ogni programmazione secondo la formulazione: pagamenti rendicontabili UE / (totale pagamenti - FN)

²⁸ Il settore "Rinnovamento urbano e rurale" non esiste nella ripartizione settoriale della programmazione 2014-2020.

Al settore dell' "Istruzione", che in questa classificazione (di fonte OC) non è distinguibile da quello della "Formazione", sono destinate un ammontare di risorse in linea con la programmazione precedente, assorbendo ad oggi l'11% circa delle disponibilità destinate alla Politica di Coesione.

Osservando con maggior grado di dettaglio i dati a livello settoriale, si può quantificare il contributo che apportano i fondi di diversa natura alle spese nei vari ambiti. La Tabella 8, mostra per entrambi i raggruppamenti di regioni i contributi che forniscono le tre categorie di fondi attivi per il ciclo di programmazione 2007-2013.

Il contributo del FESR è distribuito in modo eterogeneo sui vari ambiti ed è differenziato per ripartizione regionale. Per le regioni ad obiettivo Convergenza oltre la metà delle risorse FESR finanziano progetti appartenenti prevalentemente a tematiche quali i "Trasporti e infrastrutture a rete", "Ricerca e innovazione" e "Ambiente e prevenzione dei rischi". La restante parte si distribuisce in modo variabile tra gli altri temi, non superando per ognuno di essi il 10% delle risorse totali FESR. Nelle regioni ad obiettivo competitività, invece, oltre il 60% delle risorse attivate tramite FESR finanziano progetti appartenenti ai settori della "Ricerca e innovazione", "Energia e efficienza energetica", "Attrazione culturale, naturale e turistica" e "Competitività per le imprese".

Le risorse disponibili tramite il FSE sono per entrambe le ripartizioni regionali distribuite unicamente nei settori "Istruzione", "Occupazione e mobilità dei lavoratori" e, solo per le regioni ad obiettivo Competitività, nel settore "Inclusione sociale".

I Fondi Nazionali (FN) sono invece distribuiti eterogeneamente tra i settori, ma in entrambe le ripartizioni territoriali essi privilegiano il settore dei "Trasporti e infrastrutture a rete" che assorbe circa un terzo delle loro disponibilità. Il resto è ripartito prevalentemente nei settori "Ambiente e prevenzione dei rischi" e "Attrazione culturale, naturale e turistica" (Tabella 3.8).

Tabella 3.8 RIPARTIZIONE DELLE SPESE DELLA POLITICA DI COESIONE TRA I SETTORI PER RIPARTIZIONI E FONDO DI FINANZIAMENTO NELLA PROGRAMMAZIONE 2007-2013

Ciclo di programmazione 2007-2013	Regioni obiettivo Convergenza			Regioni obiettivo Competitività		
	FESR	FSE	FN	FESR	FSE	FN
Agenda digitale	6%	0%	2%	7%	0%	3%
Ambiente e prevenzione dei rischi	11%	0%	13%	8%	0%	19%
Attrazione culturale, naturale e turistica	9%	0%	13%	10%	0%	12%
Competitività per le imprese	4%	0%	6%	10%	0%	3%
Energia e efficienza energetica	6%	0%	1%	12%	0%	1%
Inclusione sociale	8%	5%	3%	1%	12%	4%
Istruzione	5%	54%	4%	1%	25%	11%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	1%	36%	10%	0%	58%	1%
Rafforzamento capacità della PA	1%	4%	1%	5%	4%	1%
Ricerca e innovazione	20%	0%	8%	31%	1%	7%
Rinnovamento urbano e rurale	5%	0%	4%	8%	0%	3%
Servizi di cura infanzia e anziani	0%	0%	3%	0%	0%	2%
Trasporti e infrastrutture a rete	25%	0%	32%	7%	0%	33%

Fonte: elaborazione degli autori su dati OpenCoesione

Capitolo 3

Per le regioni a obiettivo Convergenza (Tabella 3.9) si può notare che il FESR ha aumentato il contributo fornito al settore dei "Trasporti e infrastrutture a rete", mentre per il FSE non si sono visti rilevanti cambiamenti, se non nell'importanza che questo fondo assume per il finanziamento del settore "Istruzione", a discapito dell'ambito "Occupazione e mobilità dei lavoratori".

Le maggiori variazioni si notano nella ripartizione delle risorse a valere sui FN tra i settori. La direzione di questi nel secondo periodo di programmazione è maggiormente rivolta verso i settori di "Ricerca e innovazione", "Ambiente e prevenzione dei rischi" e "Inclusione sociale", settori che assorbono quasi il 70% delle risorse disponibili. Perde parte importante di questi finanziamenti il settore "Trasporti e infrastrutture a rete".

In questo periodo di programmazione si aggiungono due fondi SIE: il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) e l'Iniziativa Occupazione Giovani (IOG). Il FEAMP, è rivolto prevalentemente al settore "Competitività per le imprese", mentre l'IOG, quasi tautologicamente, consuma per intero le sue risorse nel settore "Occupazione e mobilità dei lavoratori".

Tabella 3.9 RIPARTIZIONE DELLE SPESE DELLA POLITICA DI COESIONE TRA I SETTORI PER FONDO DI FINANZIAMENTO NELLA PROGRAMMAZIONE 2007-2013 PER LE REGIONI AD OBIETTIVO CONVERGENZA

Ciclo di programmazione 2014-2020	Regioni obiettivo Convergenza				
	FESR	FSE	FEAMP	IOG	FN
Agenda digitale	9%	0%	0%	0%	1%
Ambiente e prevenzione dei rischi	15%	0%	0%	0%	19%
Attrazione culturale, naturale e turistica	5%	0%	0%	0%	6%
Competitività per le imprese	6%	0%	72%	0%	5%
Energia e efficienza energetica	4%	0%	0%	0%	0%
Inclusione sociale	5%	15%	9%	0%	18%
Istruzione	2%	65%	0%	0%	3%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	0%	17%	9%	100%	1%
Rafforzamento capacità della PA	3%	3%	4%	0%	5%
Ricerca e innovazione	18%	0%	4%	0%	32%
Servizi di cura infanzia e anziani	0%	0%	0%	0%	0%
Trasporti e infrastrutture a rete	34%	0%	2%	0%	11%

Fonte: elaborazione degli autori su dati OpenCoesione.

Per quanto riguarda le regioni Obiettivo Competitività, invece, si indica in Tabella 3.10 come si sia verificato un rafforzamento dei contributi rivolti ai settori "Ricerca e innovazione" e "Agenda digitale" tramite risorse FESR (che insieme assorbono per una quota pari al 60%) a discapito di settori come quello dell'"Ambiente e prevenzione dei rischi" e dell'"Attrazione culturale, naturale e turistica".

Il FSE non varia i suoi settori obiettivo, ma a vede una maggiore quota di risorse rivolta verso il settore "Istruzione" a detrimento di quello "Occupazione e mobilità dei lavoratori". Il settore "Istruzione" e quello "Occupazione e mobilità dei lavoratori" nell'attuale periodo di programmazione hanno assorbito circa il 78% delle risorse FSE disponibili per queste regioni.

I FN, invece, vedono una ripartizione delle loro risorse maggiormente rivolta verso il settore "Ambiente e prevenzione dei rischi", mentre cala il loro contributo verso il settore "Inclusione sociale".

Anche per questi territori il FEAMP esaurisce le sue risorse ripartendole tra i settori "Competitività per le imprese", "Inclusione sociale" e "Ricerca e Innovazione", mentre l'IOG è interamente destinato a finanziare progetti in ambito "Occupazione e mobilità dei lavoratori".

Tabella 3.10 RIPARTIZIONE DELLE SPESE DELLA POLITICA DI COESIONE TRA I SETTORI PER FONDO DI FINANZIAMENTO NELLA PROGRAMMAZIONE 2007-2013 PER LE REGIONI AD OBIETTIVO COMPETITIVITÀ

Ciclo di programmazione 2014-2020	Regioni obiettivo Competitività				
	FESR	FSE	FEAMP	IOG	FN
Agenda digitale	14%	0%	0%	0%	2%
Ambiente e prevenzione dei rischi	5%	0%	0%	0%	37%
Attrazione culturale, naturale e turistica	4%	0%	0%	0%	6%
Competitività per le imprese	15%	0%	51%	0%	0%
Energia e efficienza energetica	7%	0%	0%	0%	0%
Inclusione sociale	1%	17%	14%	0%	1%
Istruzione	0%	37%	0%	0%	7%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	0%	41%	4%	100%	9%
Rafforzamento capacità della PA	4%	4%	5%	0%	9%
Ricerca e innovazione	46%	0%	25%	0%	11%
Servizi di cura infanzia e anziani	0%	0%	0%	0%	0%
Trasporti e infrastrutture a rete	4%	0%	1%	0%	19%

Fonte: elaborazione degli autori su dati OpenCoesione.

3.4.2 LE SPESE IN ISTRUZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE TERRITORIALE

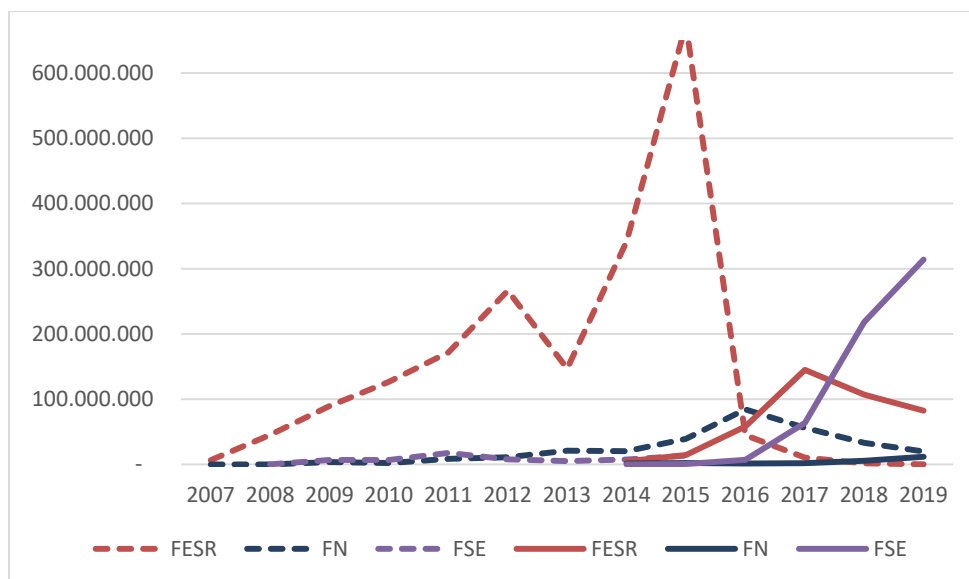
Vengono qui presentati i risultati dell'analisi effettuata sulle spese della Politica di Coesione territoriale dirette al settore Istruzione così come costruito secondo i criteri descritti nel paragrafo 3.3.

Come già sottolineato, la nostra ricostruzione del settore Istruzione all'interno di OC non si compone di un semplice sotto-insieme del settore "Istruzione" proposto nei temi prioritari UE (il quale, lo ricordiamo, comprende istruzione e formazione professionale), ma attinge anche a altre tipologie di spese, riferibili ad altre aree di intervento. Per portare un esempio, nel settore Istruzione qui costruito fanno parte alcune delle spese che sono classificate come "Agenda digitale" secondo i temi prioritari UE.

Le Figure 3.4 e 3.5 mostrano per ognuna delle ripartizioni territoriali l'andamento dei pagamenti in Istruzione dettagliando per tipo di fondo che partecipa al finanziamento e per ciclo di programmazione.

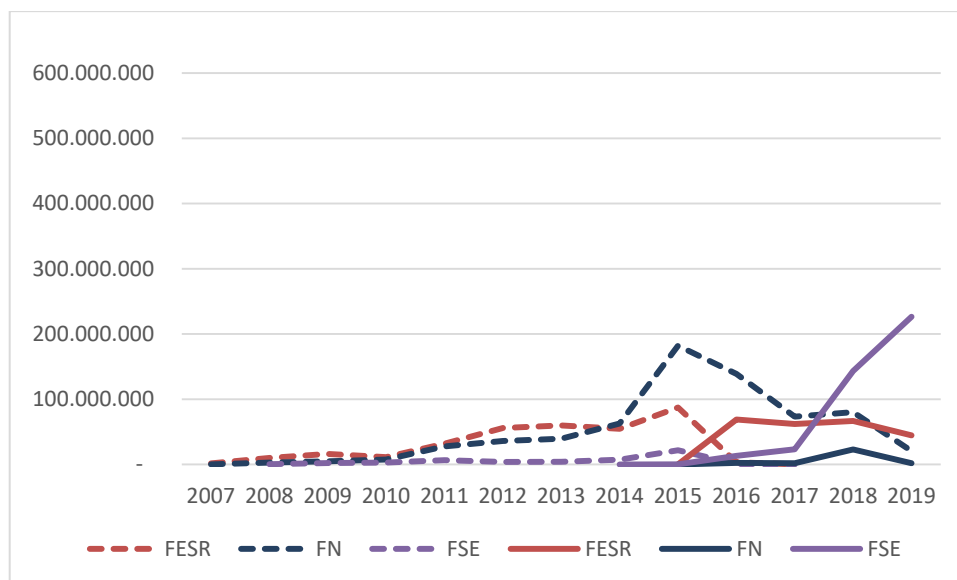
Capitolo 3

FIGURA 3.4 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE ISTRUZIONE PER LE REGIONI OBIETTIVO CONVERGENZA. SUDDIVISIONE PER FONDO DI FINANZIAMENTO E PERIODO DI PROGRAMMAZIONE. IMPORTI IN MILIONI DI EURO



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione

FIGURA 3.5 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE ISTRUZIONE PER LE REGIONI OBIETTIVO COMPETITIVITÀ. SUDDIVISIONE PER FONDO DI FINANZIAMENTO E PERIODO DI PROGRAMMAZIONE. IMPORTI IN MILIONI DI EURO



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione

Si può notare che le spese per i progetti Istruzione che si avvalgono dei fondi FESR compongono, per le regioni obiettivo Convergenza, una parte sostanziale della spesa per la Coesione territoriale nel primo periodo di programmazione. Questo è il risultato della revisione del settore Istruzione secondo la nostra metodologia. Sono i progetti che fanno parte del tema sintetico "Agenda digitale" ad avvalersi per la gran parte delle risorse provenienti da questo fondo in quanto progetti che si propongono di digitalizzare e informatizzare le strutture scolastiche. Se si osservano le spese erogate in Istruzione destinate alle regioni con obiettivo competitività, però, questo fondo ha un peso comparativamente molto inferiore.

Le spese per FSE hanno un peso inferiore nel primo periodo di programmazione per entrambi i raggruppamenti, mentre le spese FN sono maggiormente destinate all'istruzione delle regioni obiettivo Competitività.

Il periodo di programmazione 2014-2020 segna per entrambe le ripartizioni territoriali una maggiore importanza dei progetti attivati tramite FSE, sia rispetto al periodo di programmazione precedente, sia rispetto a quelli a valere sulle risorse stanziati dal FESR.

Tabella 3.11 DETTAGLIO DELLA COMPETENZA SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE ISTRUZIONE. IMPORTI IN MILIONI DI EURO

	Ciclo di programmazione 2007-2013					Ciclo di programmazione 2014-2020				
	Totale spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale per programmi comunitari	Pagamenti per programmi nazionali	Quota UE	Totale spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale per programmi comunitari	Pagamenti per programmi nazionali	Quota UE
2007	8	4	2	3	43%					
2008	58	28	19	12	47%					
2009	123	56	41	27	45%					
2010	157	76	50	31	49%					
2011	263	126	58	79	48%					
2012	380	160	101	119	42%					
2013	272	96	74	102	35%					
2014	496	231	133	132	47%	6	3	3	1	40%
2015	1.038	464	249	325	45%	16	7	6	3	45%
2016	275	34	13	228	12%	147	119	17	10	81%
2017	155	5	1	149	3%	265	192	39	34	73%
2018	131	1	0	130	1%	546	397	56	92	73%
2019	45	1	0	44	2%	675	590	29	56	87%

Fonte dati: Elaborazione propria su dati OpenCoesione

Come per le quote individuate in Tabella 3.6, anche per il settore Istruzione da noi ricostruito è possibile descrivere la competenza delle spese per soggetto che partecipa al finanziamento. Si può osservare (Tabella 3.11) come, nel primo periodo di programmazione, in media il 45% dei finanziamenti sia di competenza dell'UE. Nel

Capitolo 3

secondo periodo tale quota sale al 66%. Se si considerano i primi sei anni della serie, disponibili per il ciclo 2007-2013, tale quota si assesta ad una media del 44%. Per l'istruzione, nel ciclo di programmazione 2007-2013, il peso della fonte europea è pressoché lo stesso che aveva nella Politica di Coesione presa nel suo complesso (si veda Tabella 3.6).

Qualche riflessione aggiuntiva in merito ai dati presentati in Tabella 3.11 è opportuna. I progetti che contribuiscono in maniera più rilevante a incrementare il peso dei fondi UE nel primo periodo del secondo ciclo di programmazione sono quelli attivati tramite Programmi Operativi Nazionali (PON - per la scuola)²⁹ interamente finanziato dalla programmazione comunitaria tramite i fondi FESR ed FSE. Se dunque volessimo ricalcolare le quote in Tabella in modo analogo a quanto fatto in Tabella 3.6, ovvero restringendo l'attenzione al contributo che l'Unione Europea fornisce alla Politica di Coesione di natura esclusivamente comunitaria, le quote sarebbero anche in questo caso superiori: nel primo periodo di programmazione la spesa rendicontabile all'UE si assesta in media al 61%, mentre nel secondo periodo di programmazione questa sale al 71%. Si tratterebbe di una riduzione della quota nazionale pari a circa il 10% in media.

Le elaborazioni presentate in Tabella 3.11, che tengono conto delle informazioni disponibili in OC al periodo dicembre 2019, potrebbero subire modifiche non appena saranno disponibili dati più recenti. Le informazioni sui pagamenti rendicontabili OC più aggiornati consentiranno di verificare in che misura si sono modificate le quote di spettanza nazionale, rispetto a quelle di esclusiva natura comunitaria, nell'ultima parte del periodo di programmazione 2014-2020.

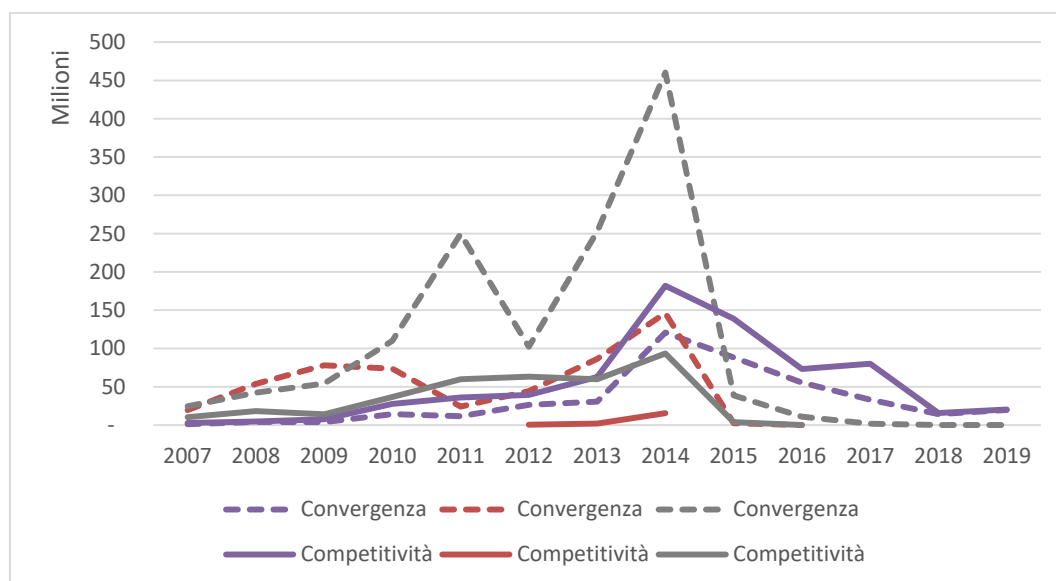
Le Figure 3.6 e 3.7 riportano, per ognuno dei due cicli di programmazione, l'ammontare delle spese effettuate negli anni, suddivise per i principali programmi nazionali con cui le risorse disponibili per la Politica di Coesione sono effettivamente ripartite tra i territori. Per quanto riguarda il periodo di programmazione 2007-2013, le spese effettuate in adempimento dei Programmi Operativi Regionali (POR)³⁰ delle regioni Obiettivo convergenza sono proporzionalmente le più rilevanti nel contesto nazionale. Questo si giustifica con il fatto che i fondi FESR finanziano gran parte dei POR. Altrettanto importanti, ma di ridotta incidenza se comparate alle risorse distribuite tramite i POR, sono le spese attivate tramite i Programmi Operativi Nazionali. Le risorse si spendono quasi esclusivamente nei territori ad obiettivo Convergenza, mentre per le regioni obiettivo Competitività esse finanziano una modesta parte delle spese effettuate tra il 2012 e il 2014.

La voce "Altri" comprende tutti i programmi che non sono quelli operativi nazionali e regionali e si riferiscono per la maggior parte a programmi che si rivalgono sulle risorse rese disponibili tramite i fondi per la Coesione di esclusiva competenza nazionale, FSC in particolare. Essi finanziano, con riferimento ad entrambe le ripartizioni regionali, una parte sempre crescente della spesa, soprattutto a partire dal 2013.

²⁹ Il Programma Operativo Nazionale (PON) a competenza statale (MIUR), intitolato "Per la Scuola" è un piano di interventi che punta a creare un sistema d'istruzione e di formazione di elevata qualità. È finanziato dai Fondi Strutturali Europei (FESR e FSE) e ha una durata settennale. Ricordiamo che il "PON - Per la Scuola", secondo gli accordi di partenariato, prevede una quota di cofinanziamento nazionale tra il 50% e il 55%.

³⁰ I Programmi Operativi Regionali (POR) sono a titolarità di un'Amministrazione locale (Regione o Provincia autonoma) e riguardano il Fondo Europeo Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (PSR FEASR), a seconda delle tipologie di fondi messi a disposizione delle Regioni

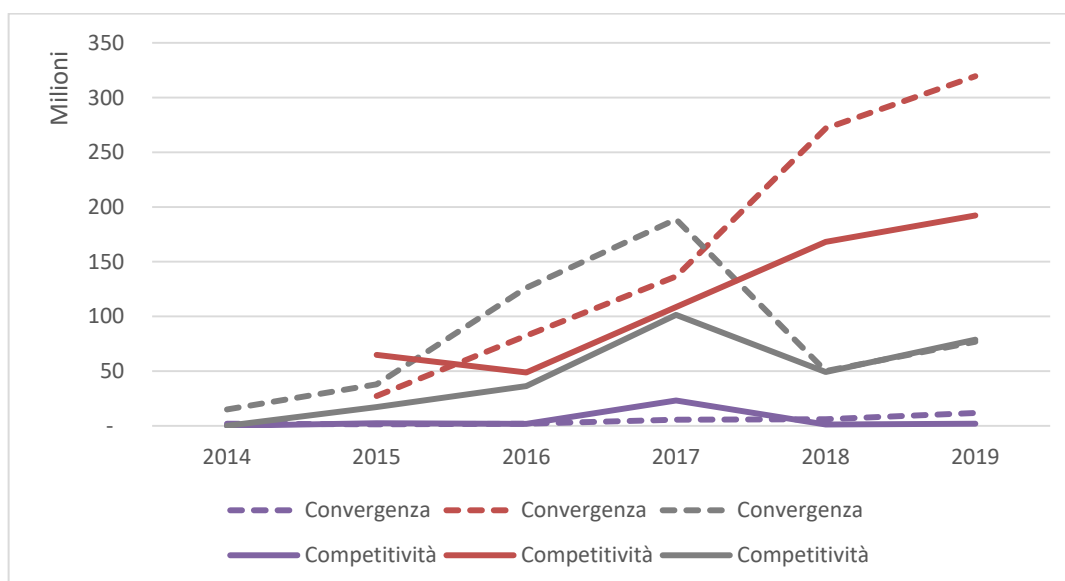
FIGURA 3.6 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE ISTRUZIONE PER LA PROGRAMMAZIONE 2007-2013 SUDDIVISE PER PROGRAMMA E PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE. IMPORTI IN MILIONI DI EURO



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione

Per la programmazione 2014-2020 (cfr. Figura 3.7), si inverte l'importanza del ruolo dei programmi nazionali rispetto a quelli regionali, in particolar modo dal 2017, anno in cui i PON vedono una crescita piuttosto sostenuta nelle spese effettuate. Gli altri programmi hanno, invece, un ruolo marginale nelle spese per istruzione in questo periodo di programmazione. Si conferma come la quota di spese di competenza dell'Unione Europea è cresciuta molto per l'elevato livello delle spese a valere sui PON e la scarsa rilevanza degli altri fondi in questo periodo di programmazione.

FIGURA 3.7 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE ISTRUZIONE PER LA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 SUDDIVISE PER PROGRAMMA E PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE. IMPORTI IN MILIONI DI EURO



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione

3.4.3 LE RISORSE STRAORDINARIE PER ISTRUZIONE SONO REALMENTE AGGIUNTIVE?

Si può ricostruire il peso che ha assunto la Politica di Coesione comunitaria e nazionale sul totale della spesa nazionale, nelle ripartizioni territoriali e nei diversi cicli di programmazione. Nei grafici che seguiranno l'ammontare delle spese è da riferirsi ai pagamenti effettuati per i progetti attivati in entrambi i periodi di programmazione.

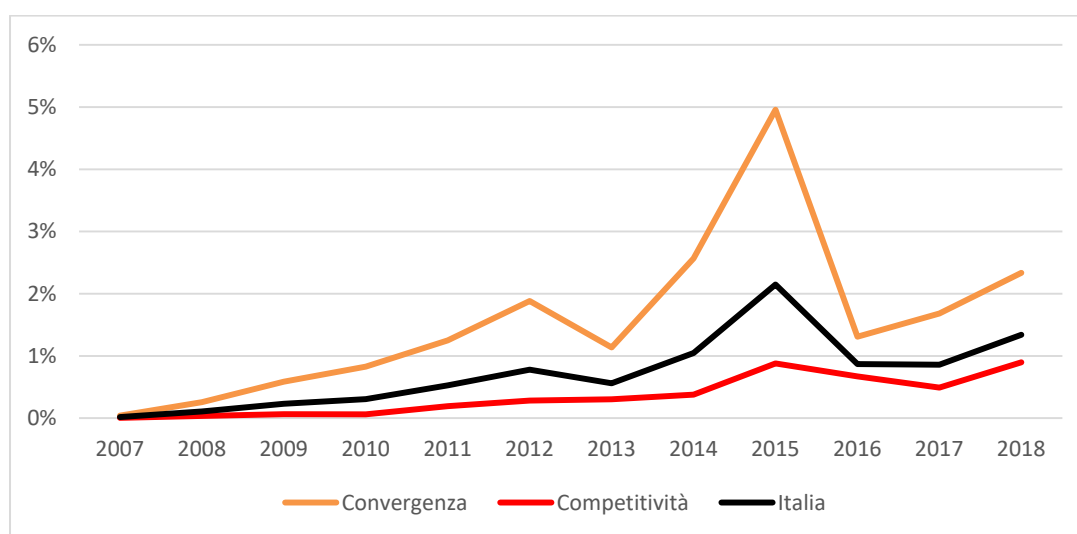
Nell'analisi ed interpretazione dei grafici e delle tabelle che seguono è opportuno tenere in considerazione il fatto che nei primi anni della serie temporale la quota dei pagamenti per fondi straordinari non tiene conto dei dati riguardanti la programmazione 2000-2006, assenti in OC. Il minimo delle quote nei primi anni va quindi tenuto in considerazione solo come riferimento per il ciclo di programmazione 2007-2013. Nella pratica risulta pertanto impossibile quantificare precisamente le spese effettuate per il ciclo 2000-2006 e il ruolo che hanno nei primi anni della nostra serie.

Un primo confronto permette di comprendere l'ordine di grandezza del peso che la Politica di Coesione territoriale ha sul territorio nazionale e nelle sue ripartizioni. Nella Figura 3.8 si confronta il peso delle spese per fondi straordinari sul totale della spesa in istruzione in Italia e nelle due ripartizioni territoriali (convergenza e competitività).

La Politica di Coesione pesa per valori che si aggirano in media tra lo 0,7% (periodo iniziale) e il 2% (anno di picco 2015) a livello nazionale. Nelle regioni convergenza il picco massimo raggiunge un valore pari al 5% della spesa totale, mentre nelle regioni competitività non si supera il 1%. Più in dettaglio, nella Figura 3.8 si evidenzia la differenza lungo il periodo 2007-2018 nel peso che la Politica di Coesione ha sulle spese in istruzione nei vari territori. Nelle regioni ad obiettivo Convergenza, l'ammontare delle risorse stanziato per la Politica di Coesione contribuisce in maniera più rilevante alla spesa in istruzione nazionale per una cifra che è mediamente quasi quattro volte superiore. Per le regioni convergenza l'1,6% della spesa in istruzione è da attribuirsi alla Politica di Coesione territoriale, mentre solo lo 0,4% in media per le altre regioni.

Questi ultimi potrebbero aver avuto un prolungamento per qualche anno dopo la chiusura del ciclo relativo, e quindi, alzato le quote minime indicate nei primi anni del grafico. Con questi caveat si deve quindi interpretare l'informazione in serie storica.

FIGURA 3.8 PESO DELLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE ISTRUZIONE PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE E MEDIA NAZIONALE.



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione e CPT

La Tabella 3.12 fornisce in dettaglio la quota annuale delle spese per la Politica di Coesione territoriale sul totale della spesa in ogni regione italiana. Si nota come sono proprio le regioni obiettivo Convergenza - Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia - a trarre dalla Politica di Coesione il maggior contributo, facendo registrare anche picchi del 6-7% della spesa totale, come accade per la Calabria e la Campania nel 2015.

Tabella 3.12 PESO DELLE POLITICHE DI COESIONE TERRITORIALE NAZIONALI E COMUNITARIE SUL TOTALE DELLE SPESE PER OGNI REGIONE ITALIANA

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ABRUZZO	-	-	-	0,0	0,4	0,8	1,1	0,5	1,5	1,6	1,0	1,7
BASILICATA	0,4	0,4	0,8	0,7	0,2	1,1	1,4	1,1	1,5	3,2	4,3	3,4
CALABRIA	0,1	0,6	1,3	2,1	2,5	2,7	2,7	2,4	7,1	0,7	1,3	3,3
CAMPANIA	0,0	0,2	0,3	0,6	1,0	1,6	0,8	2,9	5,8	0,9	1,3	1,9
EMILIA-ROMAGNA	-	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,9	0,4	0,1	0,4
F. V. GIULIA	-	-	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,8	0,3	0,6	0,8
LAZIO	-	-	0,0	-	0,0	0,0	0,0	0,1	0,5	0,3	0,4	0,5
LIGURIA	0,0	0,0	0,1	0,2	0,6	1,4	1,4	0,8	0,7	0,8	0,9	2,7
LOMBARDIA	-	-	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	0,3	0,1	1,2
MARCHE	0,0	0,0	0,2	0,3	0,6	0,5	0,3	0,3	0,6	0,6	0,2	0,5
MOLISE	-	0,0	-	-	0,0	0,2	0,3	1,1	3,8	4,8	4,3	3,8
PIEMONTE	-	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	0,7	1,5	0,7	0,3	0,4
PUGLIA	0,0	0,2	0,5	0,8	1,6	2,0	1,3	2,0	4,1	1,7	2,2	3,1
SARDEGNA	-	0,1	0,0	0,1	1,0	1,7	1,8	2,4	4,0	3,7	2,3	2,1
SICILIA	0,0	0,2	0,6	0,6	0,9	1,9	0,7	2,8	4,1	1,5	1,6	1,7
TOSCANA	0,0	0,1	0,1	0,1	0,4	0,6	0,5	0,5	1,0	0,3	0,2	0,5
T. A. ADIGE	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	0,1	0,3	0,4
UMBRIA	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	1,1	0,7	0,8	1,4
VALLE D'AOSTA	-	-	0,1	0,3	1,0	1,4	1,1	0,3	3,7	6,0	4,4	2,2
VENETO	0,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,6	0,6	0,9

Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione e CPT

È interessante notare il peso che le spese in istruzione derivanti dalla Politica di Coesione hanno su alcune regioni considerate come obiettivo competitività. Queste sono il Molise, la Sardegna e la Valle d'Aosta. In queste il peso tocca in alcuni anni valori attorno al 5-6%

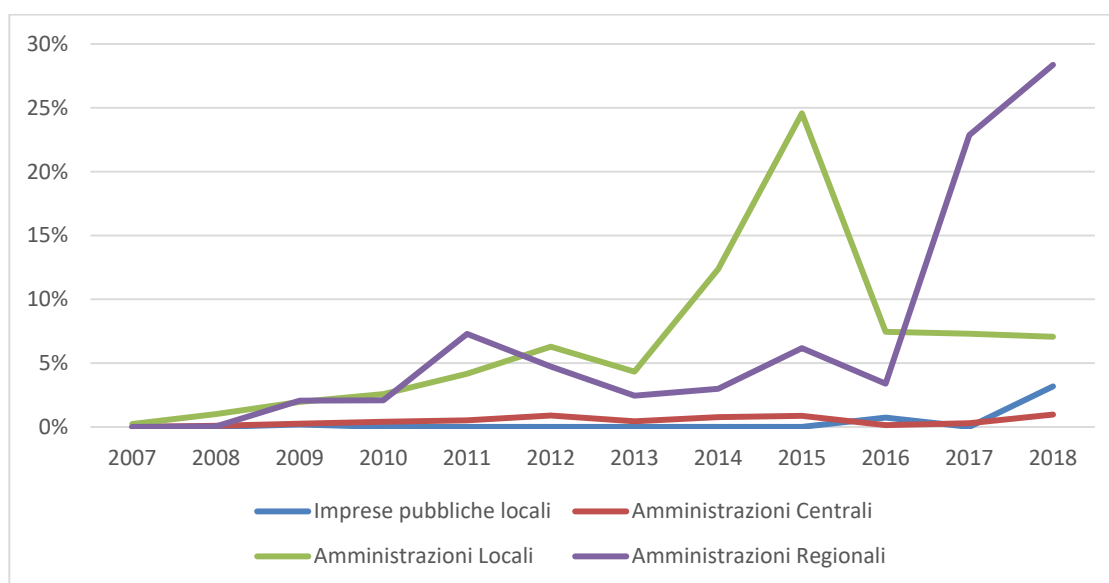
Scendendo ulteriormente nel dettaglio, le Figure 3.9 e 3.10 mostrano i valori annuali del peso della Politica di Coesione nazionali ed europee sui bilanci della singola amministrazione responsabile dei pagamenti, nel nostro caso i livelli di governo proposti dai CPT.

Nella Figura 3.9 si nota come le spese sostenute sia dalle amministrazioni regionali che dalle amministrazioni locali delle regioni ad obiettivo Convergenza siano per una parte non trascurabile sostenute con fondi aggiuntivi. Mediamente il 6,6% del bilancio delle amministrazioni locali e quasi il 7% di quello delle amministrazioni regionali è sostenuto

Capitolo 3

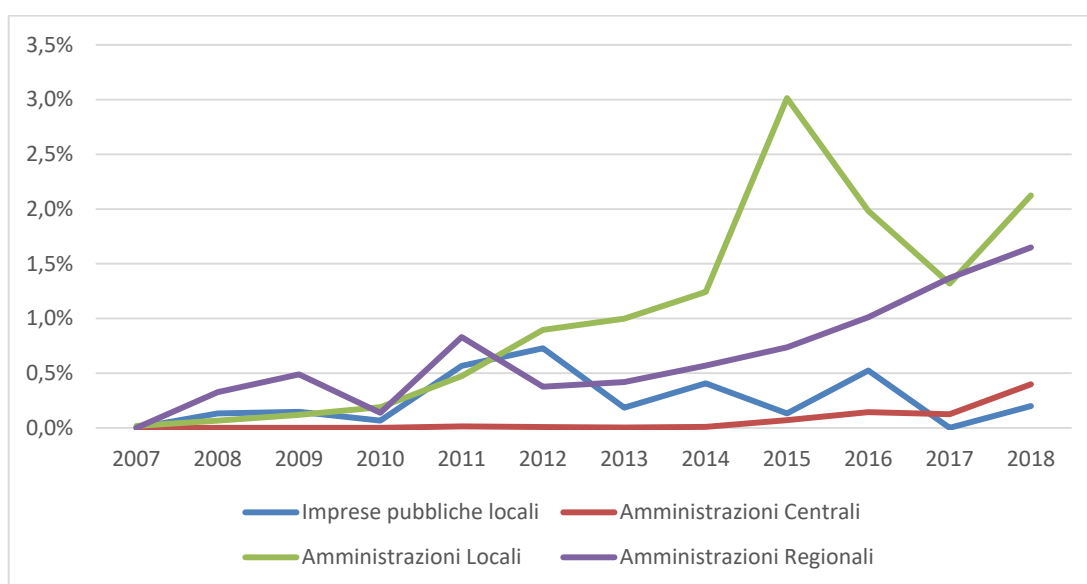
facendo ricorso ai fondi straordinari per la Coesione territoriale nazionali e comunitari. Se la spesa delle amministrazioni locali subisce, però, il consueto picco del 2015 causato dalla regola dell' "n+2", la spesa sostenuta dalle amministrazioni regionali con fondi straordinari subisce un incremento rilevante negli anni 2017 e 2018, superando il 20% del totale.

FIGURA 3.9 PESO DELLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE ISTRUZIONE PER LE REGIONI CONVERGENZA. DETTAGLIO PER LIVELLO DI GOVERNO



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione e CPT

FIGURA 3.10 PESO DELLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE ISTRUZIONE PER LE REGIONI COMPETITIVITÀ. DETTAGLIO PER LIVELLO DI GOVERNO



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione e CPT

Per il raggruppamento delle regioni obiettivo Competitività la dinamica è simile. Le spese delle amministrazioni regionali e quelle delle amministrazioni locali a valere sui fondi di Coesione crescono, in quota sul totale, sempre di più negli anni. Ma per questa ripartizione territoriale il fenomeno si verifica ad un decimo della scala rispetto a quanto accade per le regioni ad obiettivo Convergenza. Il peso di questi fondi non influisce mai per più dell' 1% della spesa annuale in istruzione mediamente sul periodo.

L'influenza delle risorse messe a disposizione dalla Politica di Coesione territoriale per le amministrazioni centrali è sempre di scarso rilievo. Il peso tuttavia è influenzato dal denominatore, ovvero la spesa totale di competenza statale (la spesa primaria rilevata dai Conti Pubblici Territoriali) che per sua natura è comprensiva della spesa per stipendi di tutti gli insegnanti pubblici. Questa assorbe l'80% circa delle risorse nazionali in istruzione. La scelta di comparare con questo aggregato le spese in istruzione della Politica di Coesione è motivata dalle assunzioni che sorreggono la ricostruzione dei dati effettuata. Una parte consistente delle spese correnti finanziate da fondi straordinari, infatti, sono sostenute per la retribuzione di personale che fornisce servizi quali corsi o laboratori didattici attivati tramite i progetti per la Coesione territoriale. Ma l'entità delle spese di questo tipo (finanziate dalla Politica per la Coesione territoriale) risulta inevitabilmente ridimensionata dall'elevato ammontare della spesa primaria statale in istruzione.

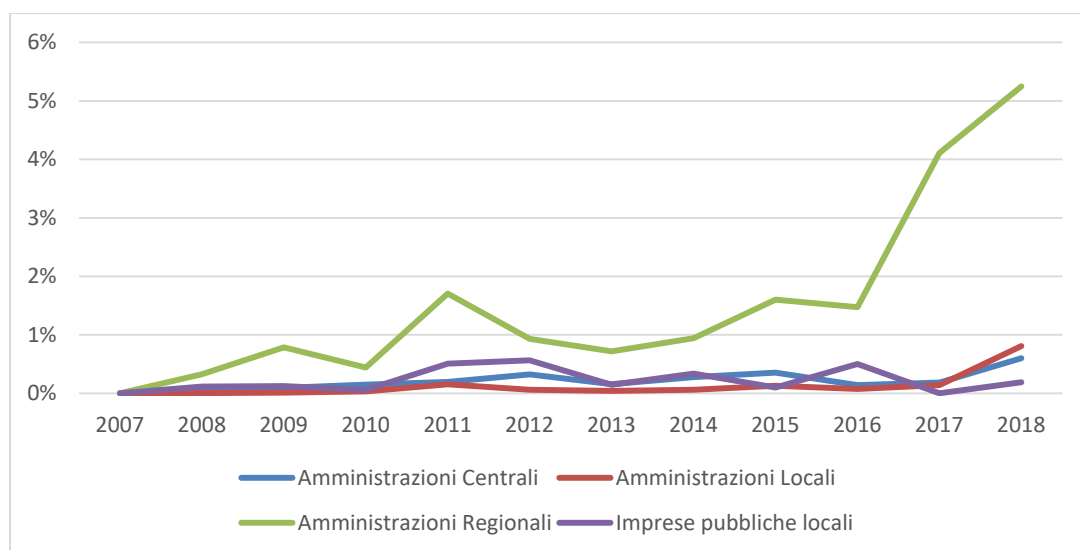
Le Figure 3.11 e 3.12 introducono un ulteriore tassello per la descrizione delle spese effettuate per la Politica di Coesione. Essi mostrano per l'intero Paese il peso che le risorse della Politica di Coesione hanno sui bilanci di ogni livello di governo secondo le due principali categorie di spesa: in investimenti o di parte corrente.

Per quanto riguarda le spese in conto corrente non si rilevano quote significative a valere sulle risorse della Politica di Coesione territoriale, ad esclusione delle amministrazioni regionali. Per questo livello di governo le spese finanziate da Politica di Coesione concorrono mediamente all'1% della spesa in istruzione, nonostante si possa notare una repentina crescita delle spese negli ultimi due anni della serie temporale. Queste elevate spese sono da attribuire principalmente alle spese correnti sostenute dalle regioni di Puglia, Calabria e Campania nell'attuazione dei loro Programmi Operativi Regionali.

La competenza delle spese in conto capitale per il settore dell'Istruzione è in capo alle amministrazioni locali. Sono in prevalenza comuni e province, infatti, i proprietari degli immobili sedi delle istituzioni scolastiche, pertanto le spese per edifici scolastici, le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché di acquisto di beni durevoli (in particolare per l'assistenza scolastica, e altri servizi ancillari), è per buona parte a del livello di governo locale. Si può notare come mediamente il 12% delle spese in infrastrutture scolastiche, in Italia, sia da attribuire esclusivamente alle spese effettuate a valere sulla Politica di Coesione territoriale, con picchi che raggiungono anche il 45% nel biennio 2014-2015 (Figura 3.11).

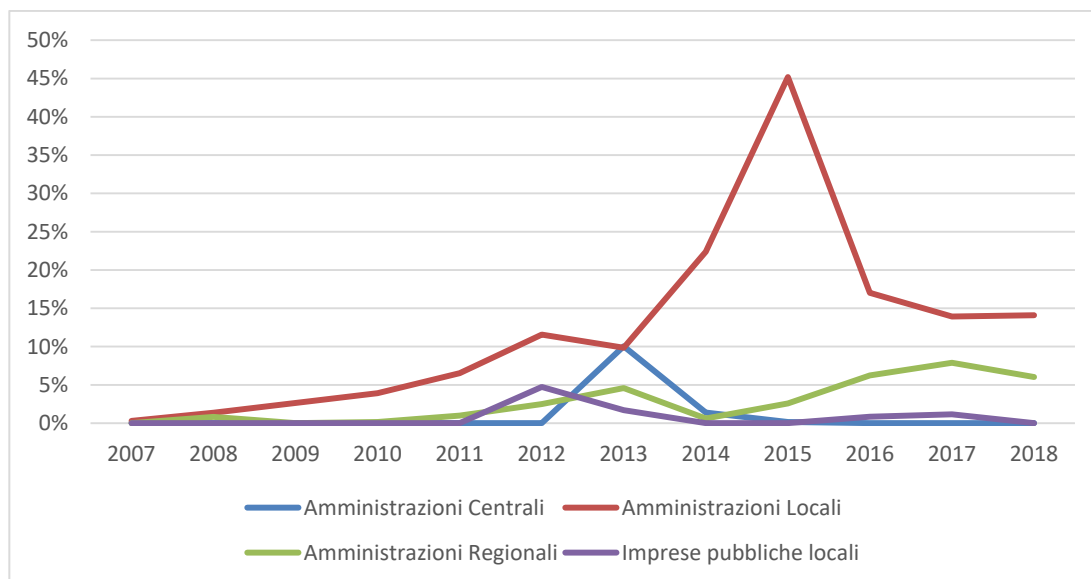
Capitolo 3

FIGURA 3.11 PESO DELLE SPESE IN CONTO CORRENTE DERIVANTI DALLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE ISTRUZIONE IN ITALIA. DETTAGLIO PER LIVELLO DI GOVERNO



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione e CPT

FIGURA 3.12 PESO DELLE SPESE IN CONTO CAPITALE DERIVANTI DALLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE ISTRUZIONE IN ITALIA. DETTAGLIO PER LIVELLO DI GOVERNO



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione e CPT

Nelle Tabelle 3.13 e 3.14 si può osservare in dettaglio in quali territori le risorse destinate dalla Politica di Coesione territoriale alle infrastrutture scolastiche abbiano giocato un ruolo maggiore, in quota sul totale. Le Tabelle riportano per ogni regione italiana il peso che in media le spese attivate tramite fondi straordinari hanno sul bilancio delle amministrazioni pubbliche per l'intero periodo analizzato (2007-2017).

Tabella 3.13 PESO DELLE SPESE IN CONTO CORRENTE DERIVANTI DALLA POLITICA DI COESIONE SULLE SPESE NAZIONALI IN CONTO CORRENTE NEL SETTORE ISTRUZIONE NELLE REGIONI ITALIANE. DETTAGLIO PER LIVELLO DI GOVERNO. CONFRONTO SUL TOTALE DEI PAGAMENTI EFFETTUATI LUNGO L'INTERO PERIODO 2007-2018

Spese in conto corrente	Amministrazioni Centrali	Imprese Pubbliche Locali	Amministrazioni Locali	Amministrazioni Regionali
ABRUZZO	0,1	0,0	0,1	0,6
BASILICATA	0,1		0,1	9,8
CALABRIA	0,5		0,7	24,4
CAMPANIA	0,5		0,3	8,4
EMILIA-ROMAGNA	0,1	0,2	0,0	1,6
F.V. GIULIA	0,1	0,3	0,0	0,4
LAZIO	0,1		0,0	2,3
LIGURIA	0,1	0,0	0,8	1,1
LOMBARDIA	0,0	0,3	0,2	0,7
MARCHE	0,1		0,0	0,4
MOLISE	0,1		0,6	8,2
PIEMONTE	0,1	1,3	0,1	2,5
PUGLIA	0,5		0,1	22,3
SARDEGNA	0,1	1,1	0,4	5,8
SICILIA	0,5		0,1	2,1
TOSCANA	0,1		0,0	0,8
T. A. ADIGE	0,2			0,1
UMBRIA	0,1		0,0	2,1
VALLE D'AOSTA		3,7	0,0	0,0
VENETO	0,0	0,1		1,9

Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione e CPT

Le spese correnti erogate dalle amministrazioni centrali (Tabella 3.13) in attuazione di Politica di Coesione pesano in maniera residuale su tutto il territorio italiano. Si può comunque notare che queste sono più elevate in Calabria, Campania, Puglia e Sardegna. Per le amministrazioni locali e per le imprese pubbliche locali il contributo della Politica di Coesione territoriale è pressoché ininfluenza, con quote più elevate in sole tre regioni (Liguria, Calabria e Molise).

Il rapporto tra le spese correnti per la Politica di Coesione territoriale e il totale delle spese in istruzione effettuate dalle amministrazioni regionali offre indicazioni diverse. Il peso di tali spese è molto eterogeneo. In regioni come Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Marche Toscana, Trentino-Alto Adige i fondi e programmi della Coesione territoriale contribuiscono per meno dell'1% delle spese effettuate da queste regioni nei rispettivi territori. Il loro contributo aumenta ed è compreso tra il 5 e il 10 % delle spese totali in territori come la Basilicata, la Campania, il Molise e la Sardegna. In Calabria e Puglia le spese correnti nel settore Istruzione sono per una parte notevole sostenute tramite programmi speciali e fondi straordinari fornendo risorse per circa il 24% del bilancio pubblico regionale.

Capitolo 3

Come indicato in precedenza, la gran parte delle spese in infrastrutture scolastiche sono di responsabilità e a carico delle amministrazioni locali. In 11 regioni italiane le spese per la Politica di Coesione contribuiscono per meno del 6% alla spesa infrastrutturale ed edilizia scolastica. Queste regioni fanno parte del raggruppamento competitività.

Per l'Abruzzo la quota per spesa di investimento in media di periodo supera il 12%. In Basilicata, Calabria, Campania, Liguria, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia il peso di tali fondi supera o è pari al 20% circa. Per le sole Sicilia e per la Calabria queste quote raggiungono circa il 40% della spesa infrastrutturale scolastica locale.

Per quanto riguarda gli altri livelli di governo le spese in conto capitale sono talvolta assenti o trascurabili. Si segnala il contributo che hanno i fondi aggiuntivi sulle spese delle amministrazioni regionali di Sardegna e Valle d'Aosta dove il contributo della Politica di Coesione sul totale delle spese sia pari rispettivamente al 14% e al 32%. Si tratta comunque di contributi per importi relativamente piccoli, che non superano mai i pochi milioni di euro. Tenuto conto delle quote riscalate dedicate all'infrastruttura scolastica nei bilanci regionali, si comprende come il valore del rapporto medio venga influenzato in maniera rilevante.

Tabella 3.14 PESO DELLE SPESE IN CONTO CAPITALE DERIVANTI DALLA POLITICA DI COESIONE SULLE SPESE NAZIONALI IN CONTO CAPITALE NEL SETTORE ISTRUZIONE NELLE REGIONI ITALIANE. DETTAGLIO PER LIVELLO DI GOVERNO. CONFRONTO SUL TOTALE DEI PAGAMENTI EFFETTUATI LUNGO L'INTERO PERIODO 2007-2018

Spese in conto capitale	Amministrazioni Centrali	Imprese Pubbliche Locali	Amministrazioni Locali	Amministrazioni Regionali
ABRUZZO			12,5	3,0
BASILICATA			28,3	
CALABRIA	0,4		42,6	
CAMPANIA	4,6		27,5	
EMILIA-ROMAGNA		25,6	2,3	
F. V. GIULIA			2,8	
LAZIO			2,3	
LIGURIA			19,4	1,9
LOMBARDIA			2,6	11,8
MARCHE			5,6	4,1
MOLISE			24,0	
PIEMONTE		3,3	5,8	
PUGLIA	0,0		28,2	
SARDEGNA			25,9	14,0
SICILIA			39,2	0,0
TOSCANA			5,2	1,1
T.A. ADIGE			0,5	
UMBRIA			7,2	1,6
VALLE D'AOSTA				32,1
VENETO			2,8	

Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione e CPT

I risultati presentati, in particolare per la spesa in conto capitale, indicano come nella maggioranza delle regioni competitività i fondi strutturali costituiscano contributi al più

aggiuntivi, non rilevandosi elementi che testimoniano di un ruolo sostitutivo della spesa ordinaria in edilizia e infrastrutture scolastiche. Per le altre regioni, che costituiscono, a parte alcune eccezioni, il raggruppamento delle regioni convergenza, le quote indicano, per la spesa dei fondi della Coesione territoriale in tema di infrastrutture per la scuola, un ruolo che difficilmente può essere considerato aggiuntivo. In due regioni in particolare, Calabria e Sicilia, la quota in media di periodo, che oscilla attorno al 50%, costituisce una sufficiente indicazione sul ruolo sostitutivo delle risorse straordinarie su quelle ordinarie per la parte riguardante gli investimenti.

In Tabella 3.15 si indica, nelle regioni convergenza e competitività, la dinamica dei flussi di pagamento da fondi di Coesione e delle risorse ordinarie, al netto dei primi. Dove più forte è stata l'iniezione di risorse straordinarie, ovvero nelle regioni convergenza, si assiste a una dinamica della spesa per investimento al netto delle risorse di Coesione che decresce senza apparenti interruzioni. Sembrano assenti reazioni complementari alla maggior disponibilità di risorse di Coesione. Al contrario, a differenza di quanto accade nelle regioni competitività, e in particolare nelle fasi di crescita più intensa dei pagamenti da fondi di Coesione (tra il 2007 e il 2012, e tra il 2012 e il 2015), il tasso medio annuo di crescita delle risorse "proprie" riflette in negativo con un rapporto uno a uno l'apporto dei flussi di pagamento UE (tra il 2012 e il 2015, per fare un esempio, la crescita media annua dei pagamenti di Coesione è stata pari al 58% circa nei territori convergenza, e le risorse ordinarie nel medesimo periodo scendono in media del 55%).

Tabella 3.15 TASSI MEDI ANNUI DI CRESCITA DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE PER ISTRUZIONE. RISORSE DI COESIONE E RISORSE ORDINARIE TOTALI

Tipologia di risorse	Ripartizione regioni	2007-2012	2012-2015
Risorse per la Coesione	Regioni Competitività	118,1	45,9
	Regioni Convergenza	89	57,7
Risorse ordinarie	Regioni Competitività*	-6,9	-11,6
	Regioni Convergenza*	-14	-54,9

Fonte: elaborazione degli autori

In questione qui non è la necessità di concentrare i fondi di Coesione laddove maggiore, per vincoli di bilancio e minor potenziale fiscale, è il bisogno di riequilibrio infrastrutturale, in particolare nel settore educativo, al centro delle politiche di rilancio del mezzogiorno, ma la capacità (o la volontà) delle amministrazioni locali, di quelle regionali e del governo centrale, di sostenere con risorse proprie lo sforzo messo in campo dagli interventi straordinari. Il flusso di risorse UE sarebbe così in grado di massimizzare il proprio impatto aggiuntivo rispetto all'obiettivo prefissato.

Ancorché non sia applicabile una formula simile a quella che permette di rendere conto dello sforzo che il governo si impegna a mantenere con la UE per il cofinanziamento complessivo anche nei confronti dei singoli settori, l'effetto di sostituzione della spesa straordinaria rispetto a quella propria nel caso degli interventi infrastrutturali per la scuola, obbliga a ripensare la capacità di schemi di trasferimento di tipo matching di sostenere un incremento effettivo del moltiplicatore della spesa pubblica in conto capitale. Similmente, indica un promettente campo di approfondimento per la valutazione di schemi alternativi di finanziamento per la perequazione infrastrutturale laddove i divari territoriali sono rilevanti e persistono.

3.5 CONCLUSIONI

Il conto CPT costituisce un serbatoio prezioso di informazioni per una valutazione non solo dell'andamento della spesa e delle entrate per livello di governo, tipologia di enti (PA e extra PA) e composizione funzionale/economica, ma pure per una valutazione, ancorché aggregata, degli effetti di addizionalità delle risorse straordinarie per la Coesione.

Ancorché il principio di addizionalità non costituisca più uno dei criteri utilizzati in sede UE per una valutazione di congruità dei trasferimenti agli stati, riteniamo che le analisi presentate siano di rilievo anche per una valutazione più accurata del ruolo che le risorse di Coesione hanno rispetto agli obiettivi prefissati, e quindi per la costruzione di scenari di valutazione che tengano conto di scenari controfattuali ragionevoli, ma pure per lo studio dei meccanismi di trasferimento alla base delle politiche di convergenza tra regioni caratterizzate da forti divari.

Il presente contributo offre una metodologia utile alla delimitazione, all'interno dei Conti Pubblici Territoriali, della parte attribuibile ai fondi destinati alla Politica di Coesione territoriale, sia comunitaria che nazionale. Il metodo è stato applicato al settore dell'Istruzione, e può essere replicato per altri settori di interesse. Alcuni caveat sono necessari. La metodologia implementata prevede la rielaborazione dei dataset di base (OC e CPT) al fine di consentire una comunicazione trasversale delle informazioni contenute nelle diverse fonti. In alcuni passaggi del processo di ricostruzione delle informazioni si sono rese necessarie procedure di classificazione basate su assunzioni e analogie discrezionali, in assenza di informazioni esterne, per consentire il dialogo tra classificazioni funzionale e categoria di spesa. È sulla base di questa metodologia, e delle assunzioni che la sorreggono, che si propone un'analisi preliminare del peso della Politica di Coesione al livello settoriale e per tipo di amministrazione responsabile della gestione dei fondi.

Ricordiamo come i fondi per la Coesione territoriale siano destinati per una quota compresa tra il 70 e il 75% alle regioni obiettivo Convergenza. Le risorse a valere su questi fondi hanno un peso sui bilanci di questi territori di quasi quattro volte superiore rispetto a quelli delle regioni ad obiettivo Competitività.

Se guardiamo al livello di governo responsabile dei pagamenti, notiamo come le amministrazioni locali e regionali nei territori ad obiettivo Convergenza dipendano in misura maggiore dalla Politica di Coesione. Mediamente il 6,6% del bilancio delle amministrazioni locali e quasi il 7% di quello delle amministrazioni regionali è sostenuto dai fondi straordinari di provenienza nazionale o comunitaria.

Di rilievo appare il risultato ottenuto sulla base della suddivisione secondo le categorie di investimento o di parte corrente delle risorse erogate per il settore. Le spese in conto capitale per infrastrutture scolastiche e beni durevoli sono per alcune regioni, specialmente (ma non solo) quelle ad obiettivo Convergenza, sostenute grazie a una quota di tutto rilievo derivante dalla Politica di Coesione territoriale. La quota assunta da queste risorse in alcune regioni, come nel caso della Sicilia e della Calabria, tocca anche il 40% del bilancio delle amministrazioni locali.

La nostra analisi crediamo possa fornire un duplice contributo all'analisi del ruolo assunto dalle risorse per la Coesione ai diversi livelli di governo responsabili delle erogazioni.

La valutazione dell'efficacia delle risorse straordinarie, e quindi della capacità di queste di massimizzare il recupero dei divari territoriali, dipende in maniera critica dalla costruzione di un modello adeguato controfattuale. Limitando l'analisi al settore Istruzione e alle spese per investimento, i risultati presentati forniscono alcuni elementi di valutazione differenziale del contributo "aggiuntivo" delle risorse straordinarie. Anche nel caso si disponesse di indicatori capaci di tenere conto in maniera adeguata del timing e della

variabile intensità delle erogazioni straordinarie, difficile misurarne il contributo in un quadro di sostitutività delle stesse ai diversi livelli di governo coinvolti.

Infine, tenuto conto che negli ultimi anni (almeno dal biennio 2011-2012) vi è stata una forte spinta alla ricentralizzazione della gestione e erogazione dei programmi nazionali per la riduzione dei divari regionali, in particolare nel settore dell'Istruzione, la riconsiderazione degli effetti delle risorse di Coesione sui comportamenti di bilancio degli enti di governo sub-nazionali su un periodo lungo contribuisce alla discussione sull'allocazione ottimale delle competenze tra centro e enti locali. Questo tema, anche nella gestione futura dei fondi straordinari per combattere le conseguenze della pandemia, appare della massima rilevanza.