



Fondi di coesione e fondi ordinari per il finanziamento del settore Istruzione

Santino Piazza

(Ires Piemonte e Nucleo CPT Regione Piemonte)

11 marzo 2021



I contenuti della presentazione

- Sintesi dell'analisi settoriale: ricostruzione dei flussi di spesa per Istruzione pre-terziaria da fondi UE e allocazione all'interno della spesa totale settoriale.
- Un approfondimento: la spesa finanziata dai fondi di coesione UE per gli investimenti in edilizia scolastica pre-terziaria (nei due periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020).
- Territorializzazione dei pagamenti per infrastrutture scolastiche nelle ripartizioni Convergenza e Competitività e allocazione dei fondi UE al livello di governo sub-regionale.
- Qualche evidenza sull'addizionalità dei fondi di coesione a livello settoriale

- Focus territoriale: il ruolo dei fondi di coesione per la spesa per Istruzione pre-terziaria in alcune regioni settentrionali

- Conclusioni: i Conti Pubblici Territoriali e il buon uso delle fonti informative per la programmazione e il monitoraggio delle politiche alla scala sub-nazionale



Ripartizione spesa da fondi di coesione per settori

Al settore «Istruzione*» sono destinate risorse pari a circa l'11% delle disponibilità della Politica di Coesione.

La quota maggiore nel primo ciclo 2007-2013 è dedicata ai «Trasporti e infrastrutture a rete», mentre nel ciclo 2014-2020 la quota prevalente è per «Ricerca e Innovazione» e «Occupazione e mobilità dei lavoratori»

Tenuto conto che nel tema «Istruzione*» sono presenti anche le spese per la «Formazione», il tema «Occupazione» nel secondo periodo 2014-2020 assume un peso preponderante

Il peso corretto del settore «Istruzione**» è pari al 5% nel primo ciclo e 7% nel secondo ciclo

	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%

Istruzione**: peso su ciclo 2007-2013: 5%, su ciclo 2014-2020: 7%



Dettaglio delle spese da fondi di coesione per il settore Istruzione.

	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%

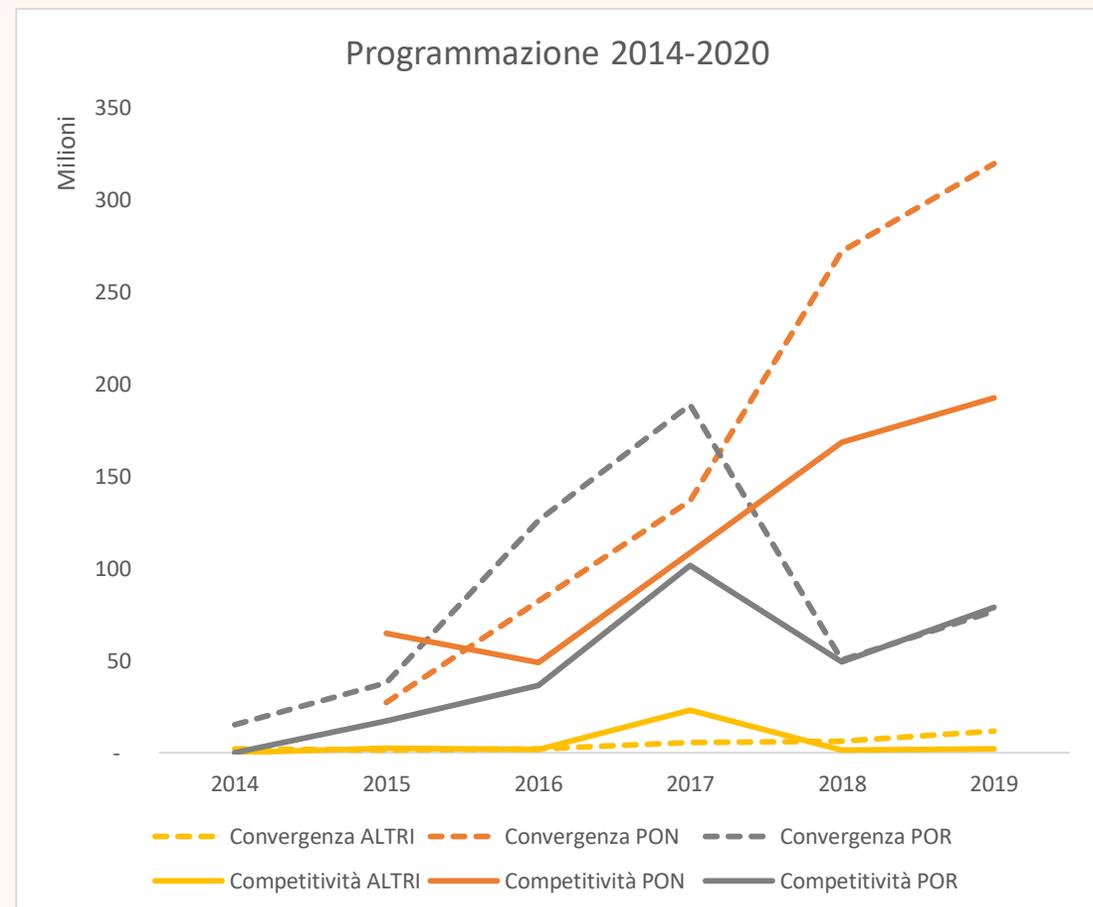
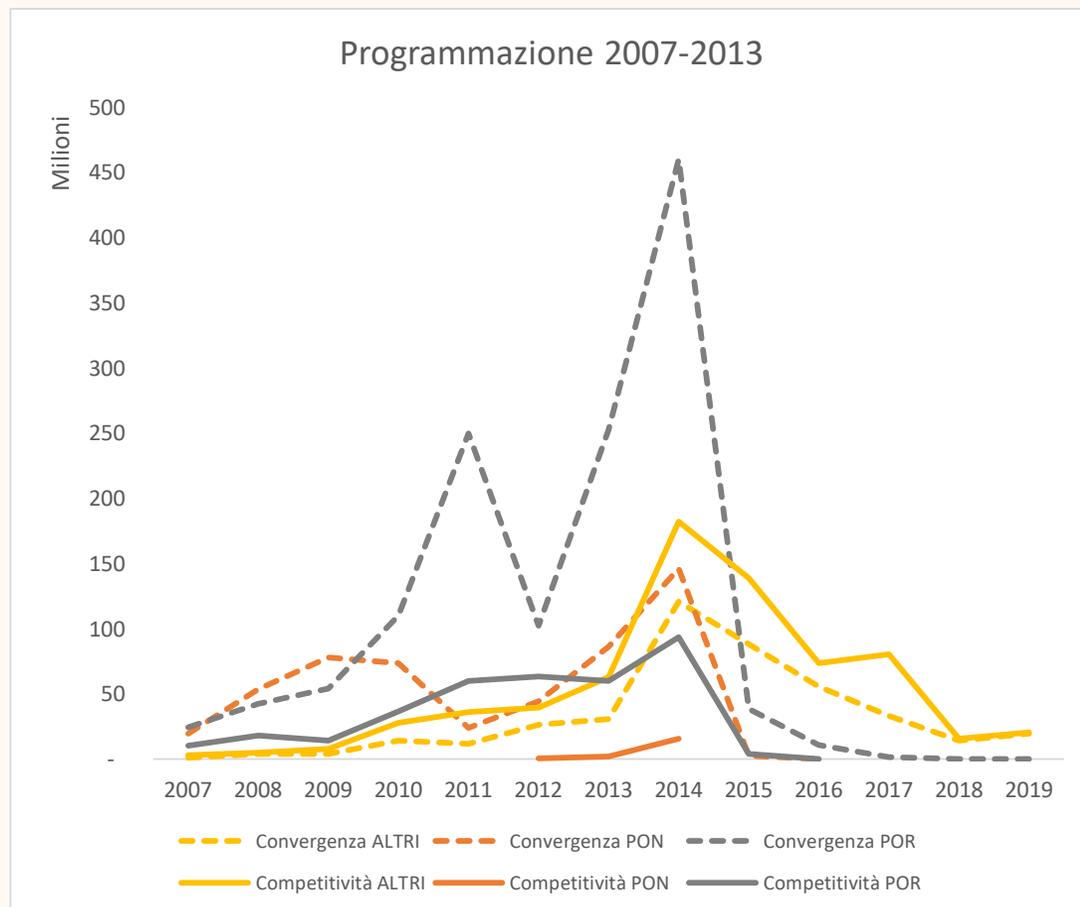
Nel primo ciclo di programmazione, in media il 45% dei finanziamenti totali è di competenza dell'UE

Nel secondo ciclo di programmazione, in media il 66% dei finanziamenti è di competenza dell'UE

Il peso dei fondi UE nel primo periodo del secondo ciclo di programmazione sono attivati tramite Programmi Operativi Nazionali (PON - per la scuola), interamente finanziati dalla programmazione comunitaria tramite i fondi FESR ed FSE



Il riparto territoriale dei fondi di coesione per Istruzione. Flussi di pagamento annuali



Dati in milioni di euro correnti. Fonte: elaborazioni su dati OC



Approfondimento

La spesa per investimenti per l'Istruzione pre-terziaria



Un approfondimento: le spese per le infrastrutture scolastiche dai Fondi di Coesione

Anche in un contesto demografico avverso, le infrastrutture scolastiche sono un tassello importante del mosaico delle riforme necessarie per migliorare il nostro sistema scolastico:

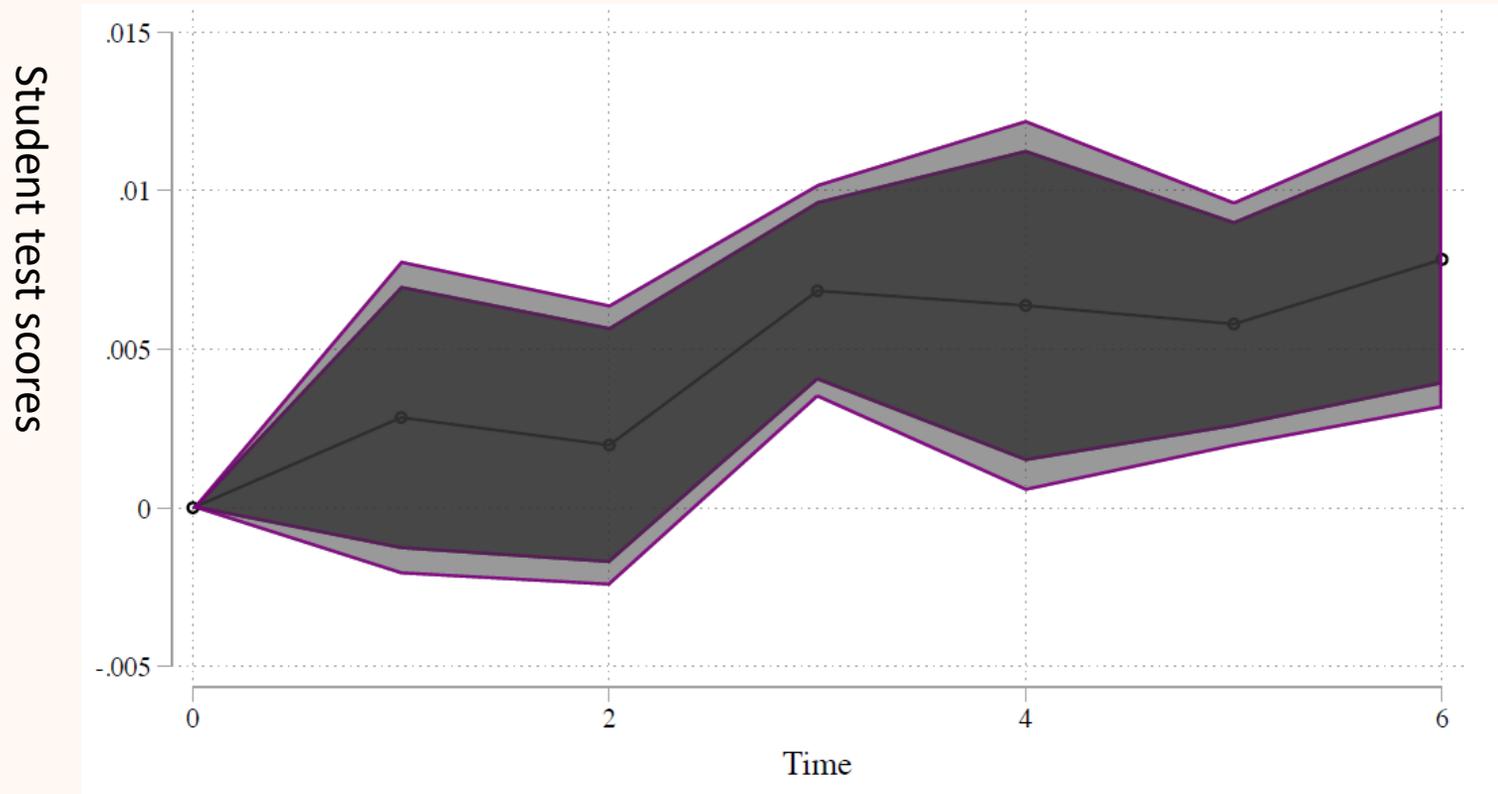
- sicurezza degli ambienti di vita dei docenti e degli studenti (impatto Covid)
- intensificazione del legame delle strutture scolastiche con il contesto urbano
- miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici
- **Impatto positivo sugli esiti scolastici**

Politiche pubbliche per la crescita e per la riduzione dei divari territoriali e federalismo fiscale:

- Implementazione di un sistema di perequazione *infrastrutturale*
- **Decentramento delle responsabilità di spesa e autonomia di finanziamento: il ruolo dei trasferimenti verticali per le politiche di interesse nazionale** (più dell'80% della spesa totale c/cap. settoriale è di responsabilità di comuni/province – riforme 1996)
- Spesa per investimenti e *stimolo alla crescita delle economie locali* (politiche place-based)



Spesa per edilizia scolastica e outcome educativi: le evidenze empiriche



Le spese in conto capitale “contano”, ovvero si evidenzia un miglioramento dei **risultati scolastici degli allievi in conseguenza di un loro incremento**

Il beneficio si fa vedere 4-6 anni dall’inizio dei progetti infrastrutturali (di dimensioni significative e innovative)

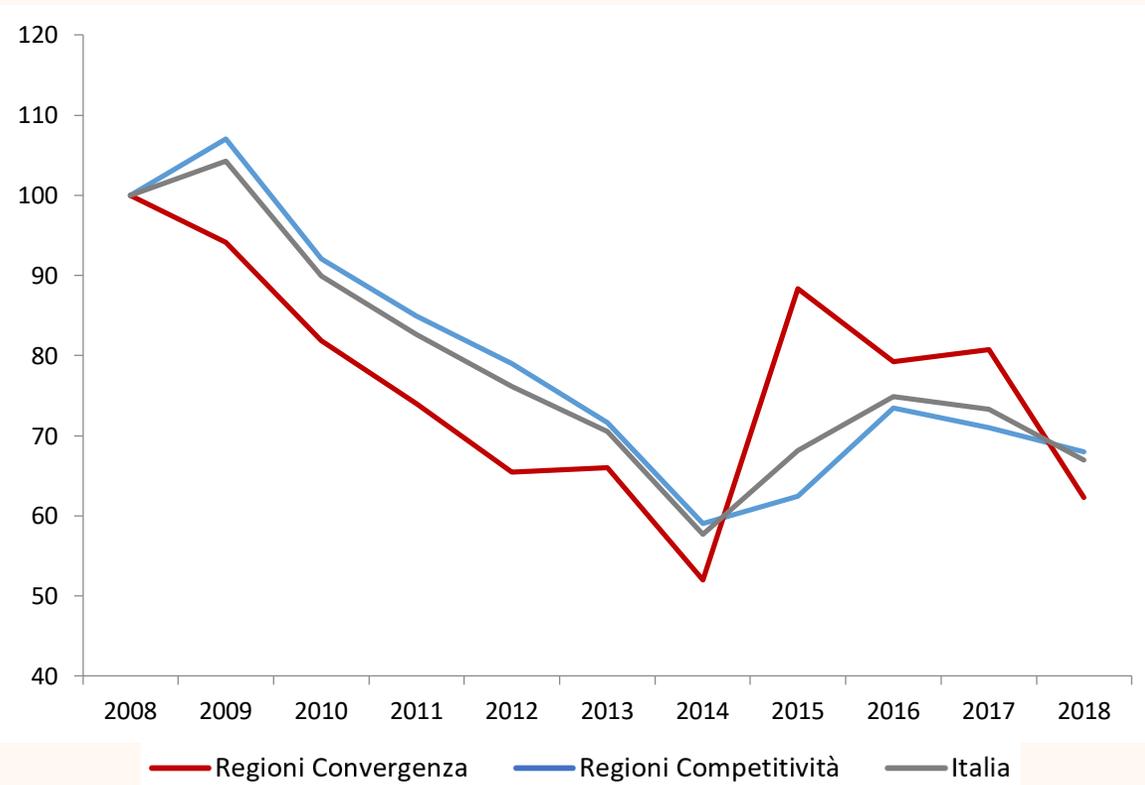
Gli outcome degli studenti sia in termini di punteggio che di accesso ai gradi di istruzione superiore migliorano significativamente nel tempo



Le spese per investimento per l'istruzione pre-terziaria: dinamica «deludente» negli enti locali..

Spesa totale pro capite per Istruzione

Numero indice 2008=100. Calcolato su valori correnti



Le spese pro capite in infrastrutture scolastiche nel 2014 toccano il «fondo»: -50% rispetto al 2008..

..e l'effetto doping delle risorse di Coesione è temporaneo. Nel 2018 la spesa pro capite torna ai livelli 2012-2013



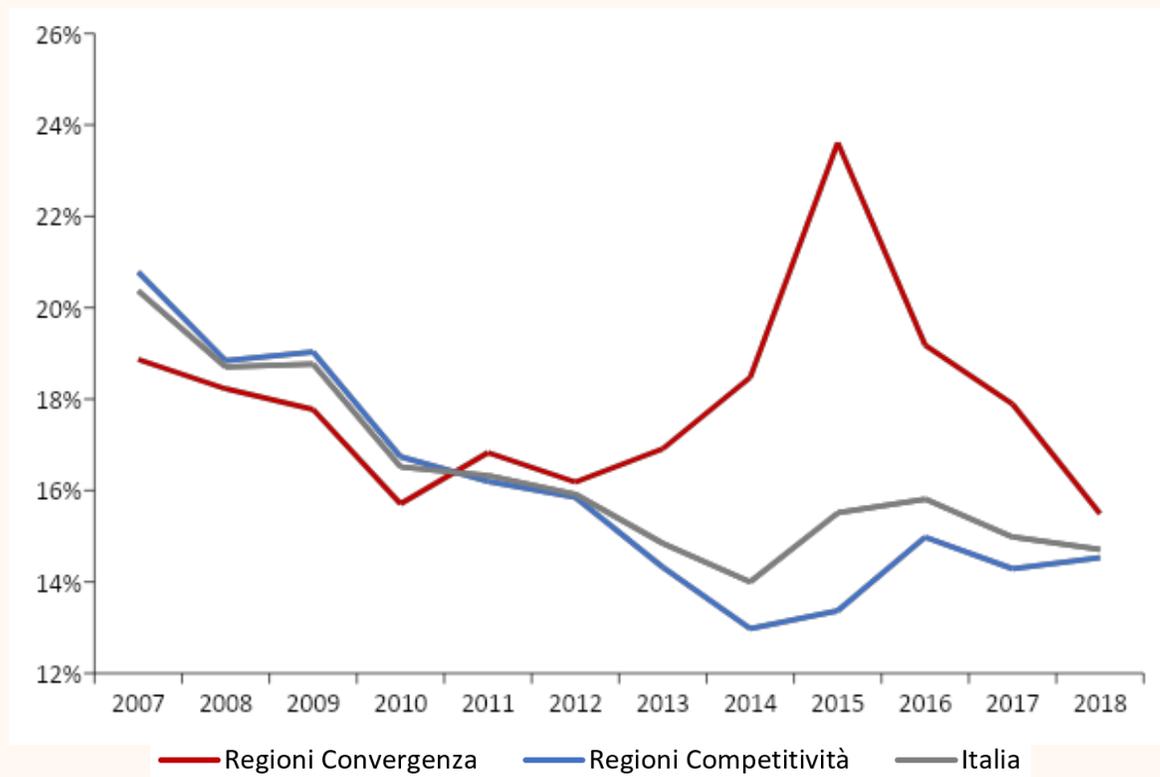
..e quote sul totale della spesa per investimenti

L'istruzione pesa sempre meno sui bilanci delle amministrazioni locali.

Dal 2007, ogni anno vengono spesi in media 435 mln di euro in meno per l'edilizia scolastica sul territorio nazionale.

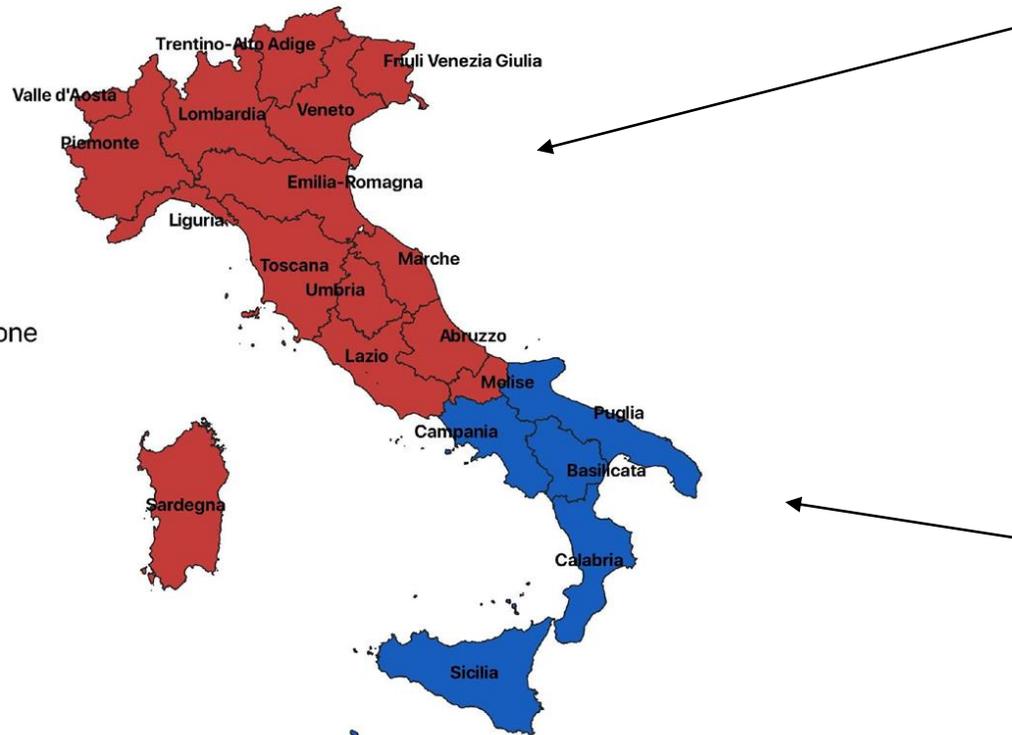
La quota della spesa per istruzione sul totale della spesa in conto capitale degli enti locali passa dal 21% nel 2007 circa al 15% nel 2018

Quota della spesa in conto capitale in Istruzione su totale della spesa in conto capitale per le amministrazioni locali



Fonte: elaborazioni su dati CPT.

Le politiche per ridurre i divari territoriali...i fondi UE le infrastrutture scolastiche



2800 progetti monitorati per edilizia scolastica dal 2008-2018 per un ammontare di 781 mln €

7400 progetti monitorati per edilizia scolastica dal 2008 al 2018 per un ammontare di 1.323 mln €

I divari territoriali nel peso dei fondi di coesione UE per Istruzione sul totale della spesa per investimenti

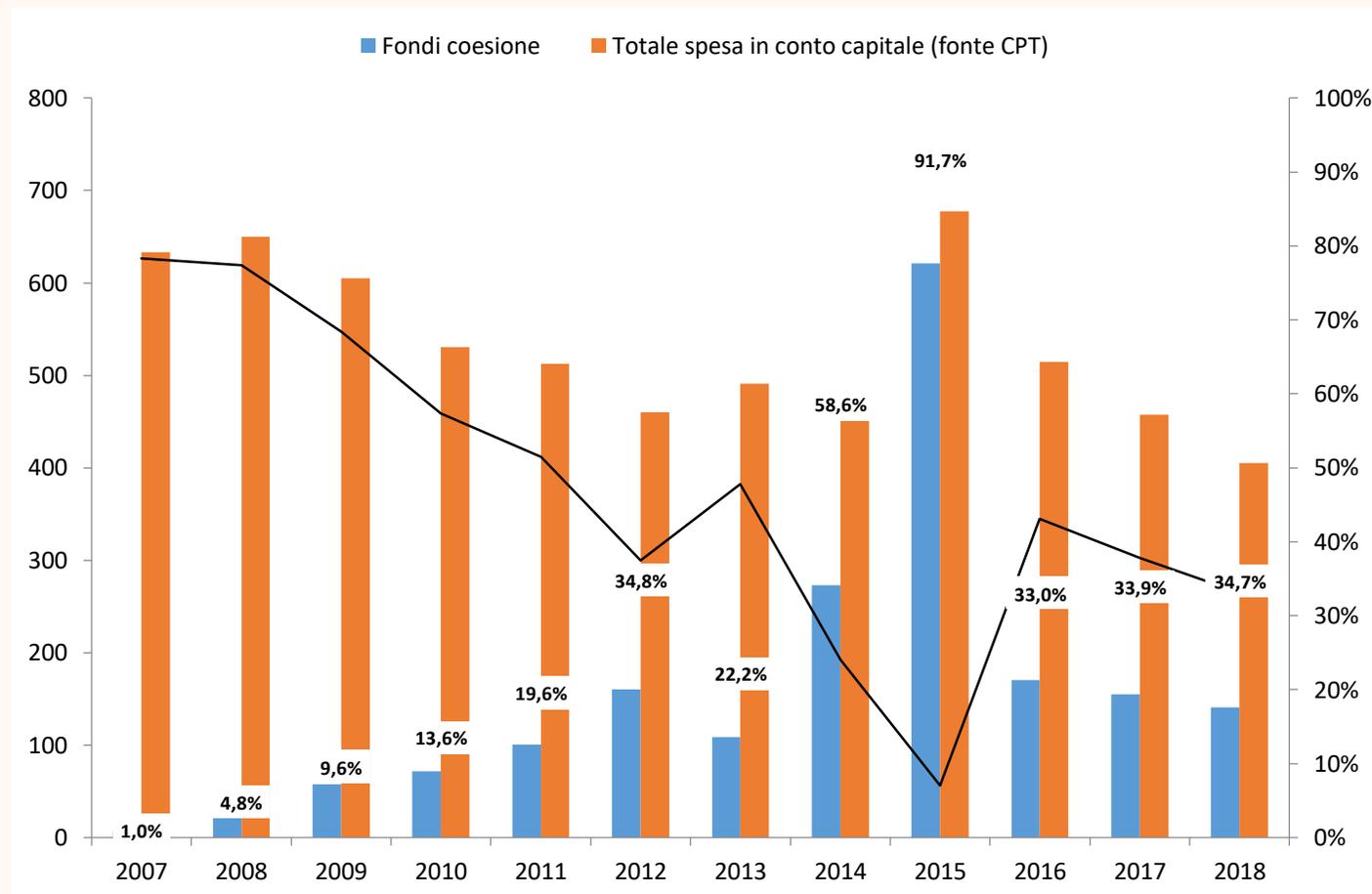


Regioni convergenza

Crollo della spesa netta in conto capitale per istruzione degli enti locali

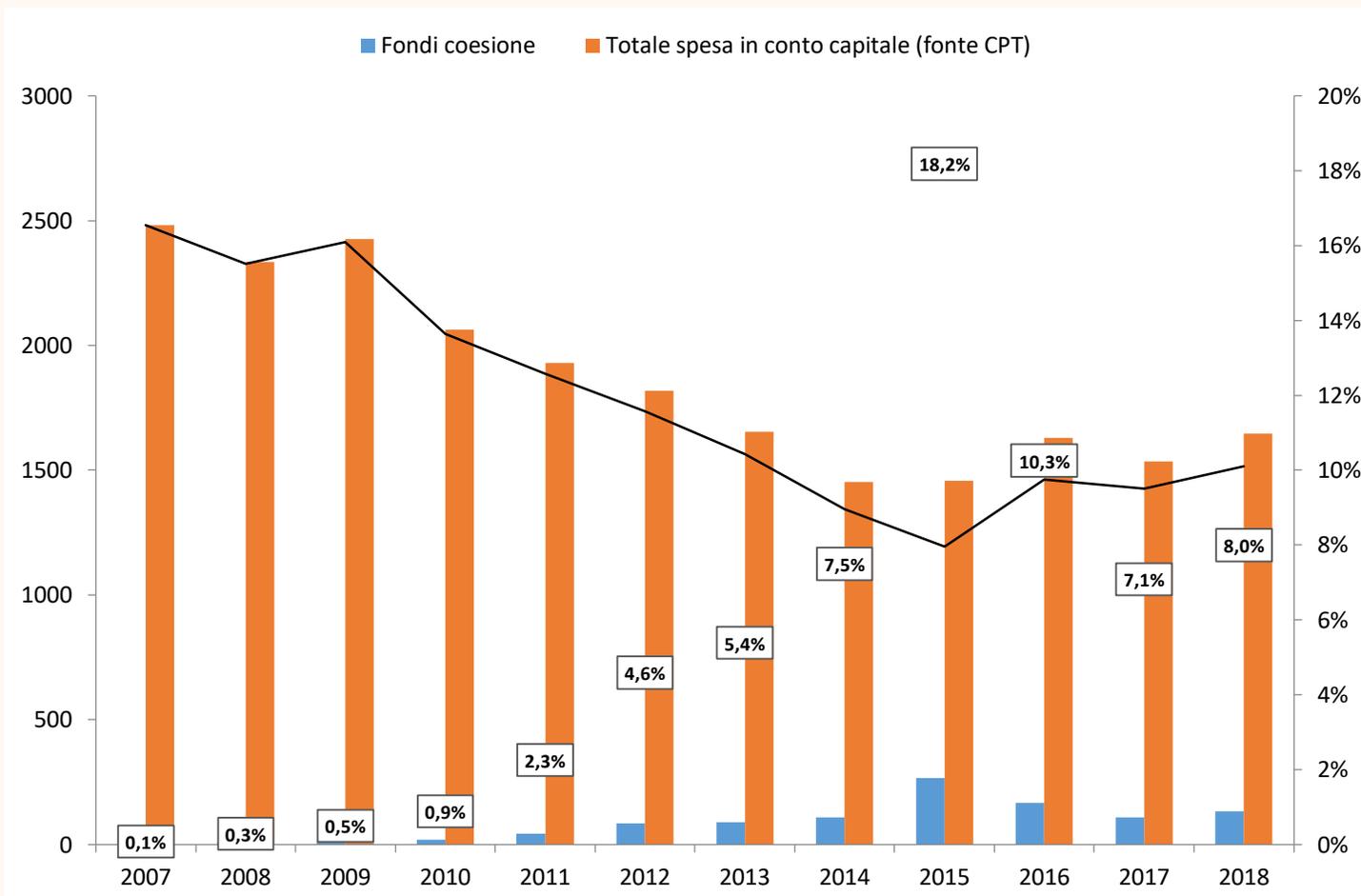
Effetto dei fondi di coesione, che nell'anno 2015 costituiscono pressoché l'unica fonte di finanziamento della spesa di investimento nei territori convergenza. Addizionalità?

Dopo una lieve ripresa della spesa tra il 2015 e il 2017, si indica un nuovo calo



Linea continua neretto: spesa in mln € in conto capitale per Istruzione in livelli al netto dei fondi di coesione. Fonte: elaborazioni su dati OC e CPT

I divari territoriali nel peso dei fondi di coesione UE per Istruzione sul totale della spesa per investimenti



Regioni competitività

Calo significativo degli interventi in conto capitale anche nelle regioni del centro nord

Peso inferiore della fonte di finanziamento costituita dai fondi di coesione (max 18% nel 2015)

La tendenza alla ripresa della spesa per investimenti dopo il 2015 non sembra cadere nuovamente dopo il 2017 come nelle regioni convergenza

Linea continua neretto: spesa in mln € in conto capitale in livelli al netto dei fondi di coesione.

Fonte: elaborazioni su dati OC e CPT

I fondi UE hanno stimolato la spesa ordinaria per investimenti degli EL o l'hanno

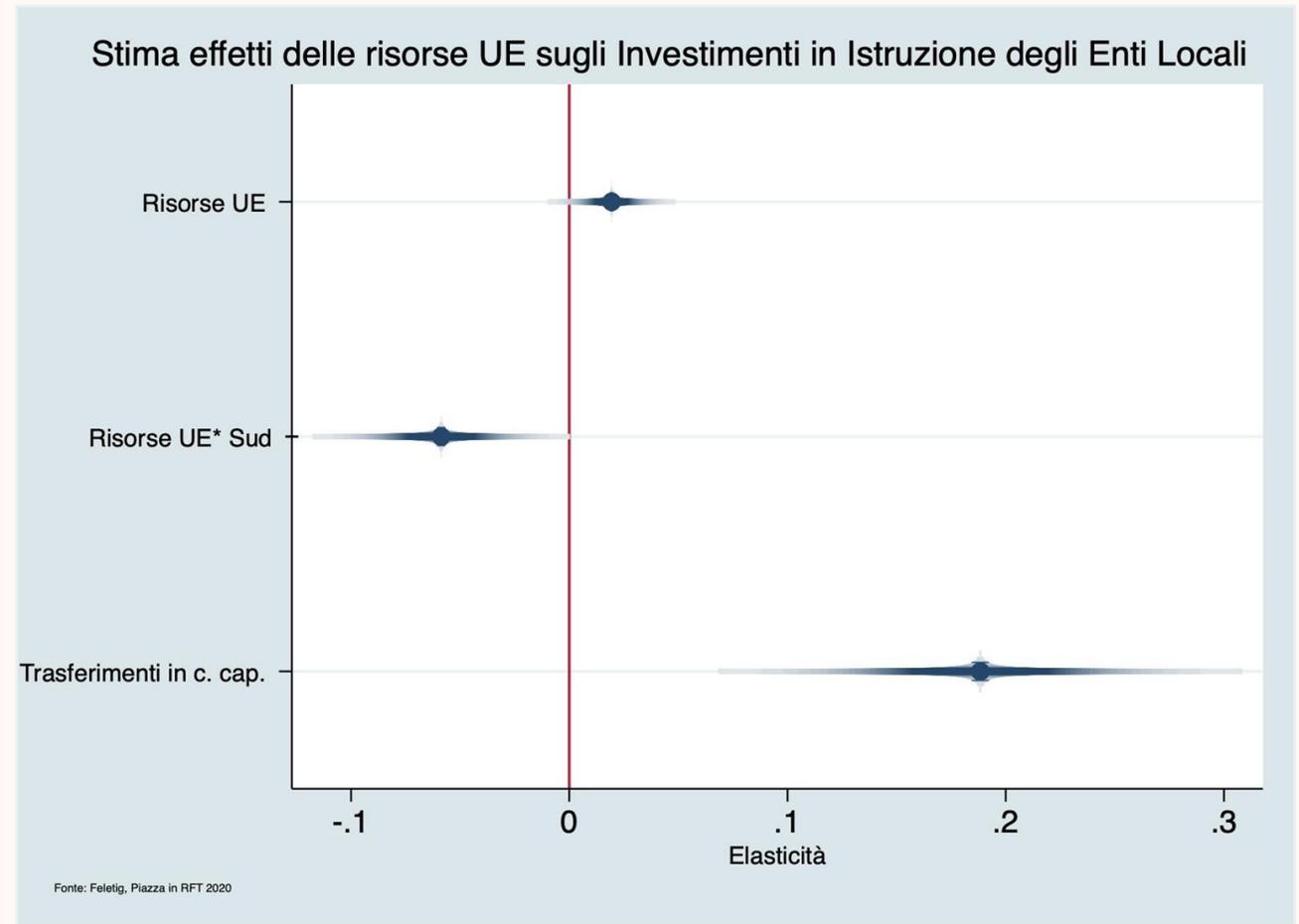


spiazzata? Regioni convergenza vs competitività

Risultati empirici:

Indicazione di un effetto di crowding-out delle risorse Ue nei territori del *mezzogiorno* rispetto a quelli del centro nord sulla spesa in conto capitale, robusto a tutte le specificazioni econometriche (-0,06% mezzogiorno vs centro-nord)

Si indeboliscono anche gli effetti di stimolo alla crescita per questa componente di spesa, nonostante la rilevanza per la TFP locale nel Sud

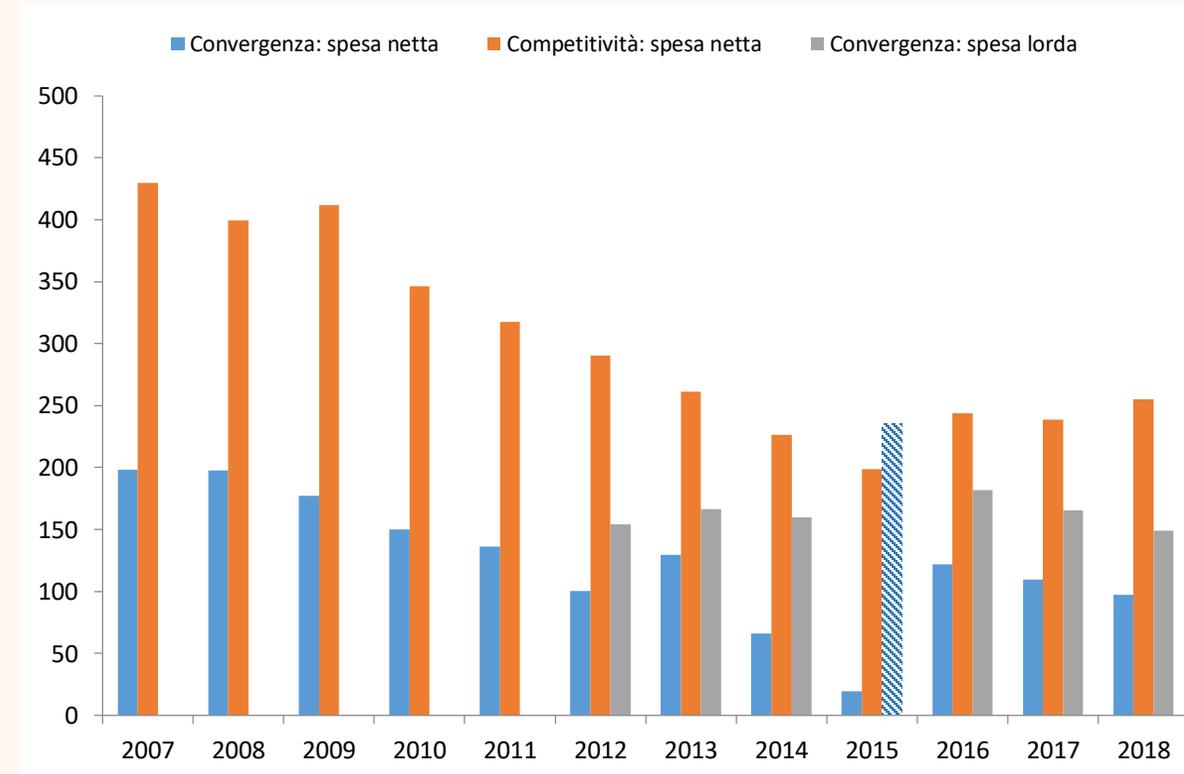


Fonte: nostre elaborazioni su dati OC e BDAP.



Spesa in conto capitale settore Istruzione per studente nelle regioni Convergenza e Competitività

- **Divario molto elevato nelle erogazioni per studente a sfavore delle regioni convergenza**
- **La disponibilità di fondi di coesione riduce la distanza a partire dal 2012**
- **La ripresa della spesa per studente dopo il 2017 nel centro nord riapre il divario nella disponibilità di risorse per studente rispetto alle regioni convergenza**
- ***Dopo l'affievolirsi dell'effetto dei fondi di coesione sulla spesa delle regioni convergenza, come spiegare la riapertura del divario?***



Fonte: elaborazioni su dati CPT e Istat. Istruzione pre-terziaria

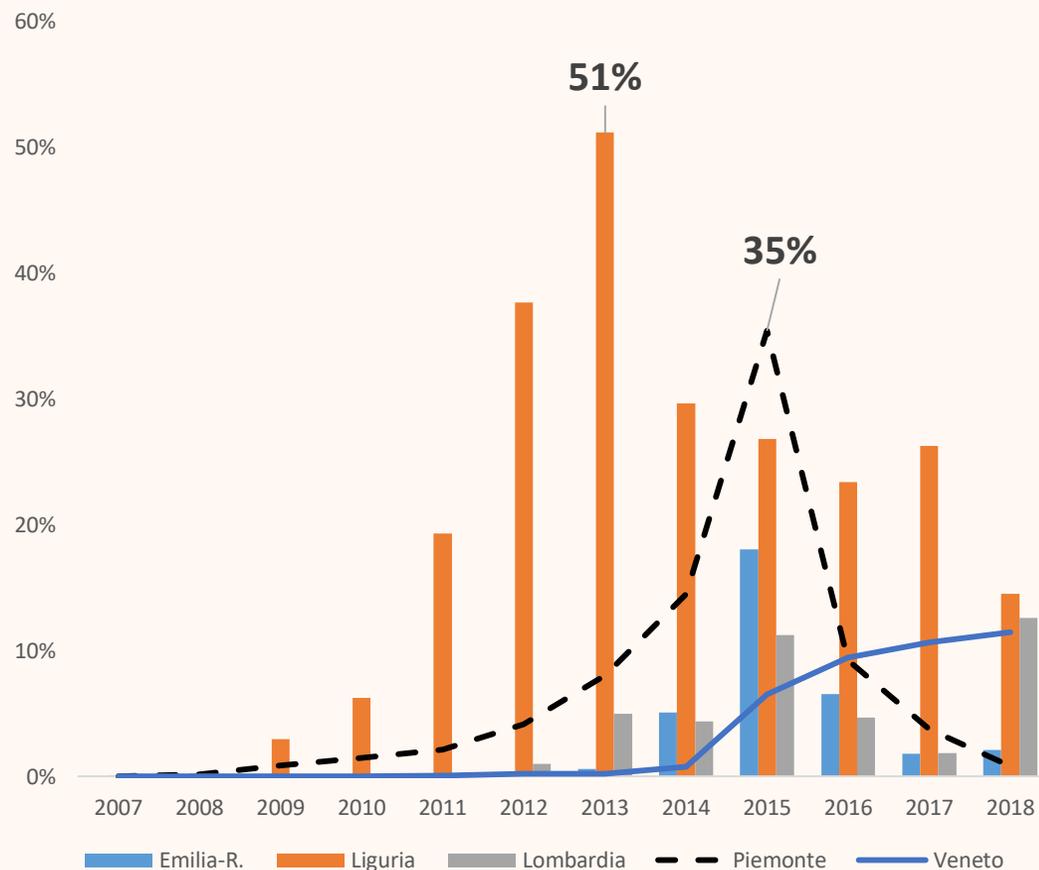


Approfondimento

La spesa finanziata dai fondi di coesione per Istruzione in alcune regioni settentrionali



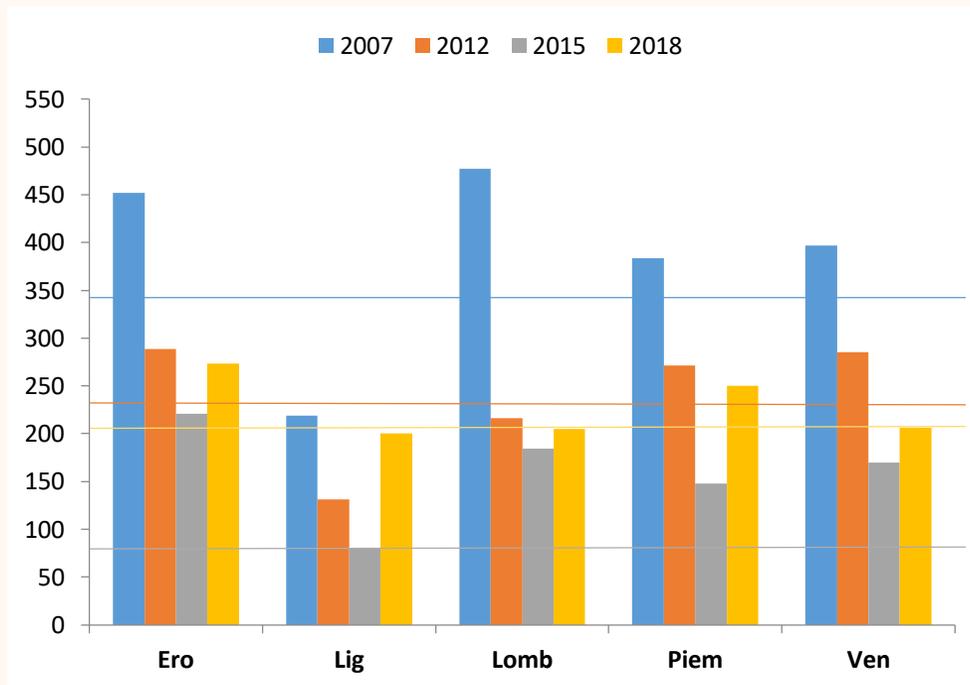
Peso dei pagamenti da fondi di coesione sul totale della spesa in conto capitale



- Eterogenee le quote FC sulla spesa totale rilevate dal 2007 al 2018 nelle regioni (Piemonte 35% nel 2015)
- Liguria e Piemonte presentano i valori più elevati rispetto a regioni benchmark
- Si nota una differenza tra fonti di finanziamento
- *La dinamica dei pagamenti è differente tra le due regioni: in Piemonte prevale il finanziamento da fondi di coesione europei, in Liguria da fondi di coesione nazionali. Per questi ultimi non valgono le stesse regole di disimpegno dei fondi UE*



Spesa in conto capitale al netto dei fondi di coesione per studente. Piemonte e regioni del nord



- **Divari nella disponibilità di risorse per studente anche nei territori del nord Italia**
- **Liguria nel 2007 già aveva una spesa inferiore rispetto alla media nazionale e ripartizionale**
- **Il Piemonte in tutti i periodi eroga in media risorse per studente di livello più elevato rispetto alla media nazionale, e solo nel 2015 eroga un livello inferiore a quello ripartizionale**



Conclusioni /1

- Le metodologie adottate in questo lavoro consentono di ricostruire l'allocazione settoriale delle risorse di coesione in maniera puntuale
- La programmazione e l'erogazione delle risorse dei fondi di coesione per gli investimenti fissi lordi costituiscono un banco di prova per valutare gli effetti di un trasferimento verticale per il sostegno a programmi orientati alla riduzione dei divari territoriali. Il meccanismo di finanziamento ordinario degli interventi infrastrutturali per l'istruzione nei territori non sembra essere stato in grado di garantire un adeguato livello di risorse a favore della qualità dell'edilizia scolastica, almeno finora
- Nelle regioni Convergenza le risorse comunitarie per investimenti fissi in edilizia scolastica hanno giocato un ruolo sostitutivo rispetto alle risorse ordinarie
- Il «chi fa cosa» tra livelli di governo in materia di edilizia scolastica non è scontato sia appropriato: la cornice «istituzionale» entro cui vengono programmate e erogate le risorse a valere sui fondi di coesione potrebbe non essere adeguata per assorbire elevate quantità di trasferimenti in questo settore



Conclusioni /2

- Anche nelle regioni del nord si segnalano divari di rilievo nella disponibilità di risorse per infrastrutture scolastiche e nella rilevanza dei fondi di coesione sul totale della spesa in conto capitale settoriale
- I meccanismi di monitoraggio dei divari territoriali infrastrutturali non sono ancora pienamente operativi (tenuto conto che dal 1996 la responsabilità è in capo agli enti locali). Vitale una anagrafe dei fabbisogni edilizia scolastica aggiornata e consultabile.
- Il lavoro di integrazione tra fonti informative all'interno dei nuclei regionali CPT può fornire un supporto di rilievo alla programmazione delle risorse per il settore Istruzione, sia per la governance che per il monitoraggio delle politiche
- Il caso dei fondi per gli investimenti in Istruzione a favore degli EL di fonte nazionale e non appartenenti ai fondi di coesione europei o nazionali



Per maggiori informazioni:

www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali