



**UNIONE EUROPEA**  
Fondo Sociale Europeo  
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agenzia per la  
Coesione Territoriale*

SISTEMA  
**CPT**  
CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

**PON** GOVERNANCE  
E CAPACITÀ  
ISTITUZIONALE  
2014-2020



## **Il contributo dei fondi per la coesione territoriale nelle politiche pubbliche settoriali**

**Nucleo di Verifica e Controllo - NUVEC**

**Area 3 “Sistema dei Conti Pubblici Territoriali e produzione di statistiche,  
indagini e ricerche sulla conduzione delle politiche pubbliche”**

**Via Sicilia, 162/c - 00187 Roma**

**mail: contipubbliciterritoriali@agenziacoesione.gov.it**

## **Il contributo dei fondi per la coesione territoriale nelle politiche pubbliche settoriali**



CPT Temi raccoglie analisi e studi di particolare rilievo istituzionale realizzati nell'ambito del Sistema CPT, ed è disponibile on line all'indirizzo:

[www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali/pubblicazioni-cpt/cpt-temi/](http://www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali/pubblicazioni-cpt/cpt-temi/)

La presente pubblicazione è dedicata alla raccolta in un unico contenitore editoriale di tutte le analisi prodotte dal Sistema CPT che, per vari settori, hanno verificato il contributo delle politiche per la coesione territoriale rispetto al totale delle spese rilevate dai CPT. Con riferimento ai settori "Viabilità", "Trasporti", "Istruzione" e "Formazione Professionale" le analisi sono state estratte da pubblicazioni settoriali negli anni 2020-2021.

La composizione e la revisione dei testi sono state curate da Franca Acquaviva, Roberta Guerrieri.

CPT Temi è disponibile on line, unitamente agli altri documenti, sul sito web del Sistema CPT [www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali/](http://www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali/) e sul Portale tematico che unisce dati e pubblicazioni [www.contipubbliciterritoriali.it/index.html](http://www.contipubbliciterritoriali.it/index.html).

I dati elaborati dal Sistema CPT sono resi disponibili in formato aperto e la loro consultazione è consentita sia attraverso modalità tradizionali, sia con strumenti di visualizzazione dinamica e interattiva:

- CPT Data Explorer  
[www.contipubbliciterritoriali.it/CPTDE/CPTDE\\_Home.html](http://www.contipubbliciterritoriali.it/CPTDE/CPTDE_Home.html)
- Easy CPT  
[www.contipubbliciterritoriali.it/EASYCPT/EASYCPT\\_Home.html](http://www.contipubbliciterritoriali.it/EASYCPT/EASYCPT_Home.html)

**Agenzia per la Coesione Territoriale**

**Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC) - Area 3**

**Sistema dei Conti Pubblici Territoriali e produzione di statistiche,  
indagini e ricerche sulla conduzione delle politiche pubbliche**

Via Sicilia, 162/c - 00187 Roma

e-mail: [contipubbliciterritoriali@agenziacoesione.gov.it](mailto:contipubbliciterritoriali@agenziacoesione.gov.it)

Pubblicato a dicembre 2022

# **IL CONTRIBUTO DEI FONDI PER LA COESIONE TERRITORIALE NELLE POLITICHE PUBBLICHE SETTORIALI**

## **INDICE**

<b>PREMESSA</b>	<b>5</b>
<b>ANALISI DEL CONTRIBUTO DEI FONDI DESTINATI DALLE POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE “SMALTIMENTO DEI RIFIUTI”</b>	<b>11</b>
<b>ANALISI DEL CONTRIBUTO DEI FONDI DESTINATI DALLE POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE “INTERVENTI IN CAMPO SOCIALE”</b>	<b>39</b>
<b>ANALISI DEL CONTRIBUTO DEI FONDI DESTINATI DALLE POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE “CULTURA E SERVIZI RICREATIVI”</b>	<b>73</b>
<b>ANALISI DEL CONTRIBUTO DEI FONDI DESTINATI DALLE POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE “SERVIZIO IDRICO INTEGRATO”</b>	<b>109</b>
<b>ANALISI DEL CONTRIBUTO DEI FONDI DESTINATI DALLE POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE “VIABILITÀ”</b>	<b>133</b>
<b>ANALISI DEL CONTRIBUTO DEI FONDI DESTINATI DALLE POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE “ALTRI TRASPORTI”</b>	<b>159</b>
<b>ANALISI DEL CONTRIBUTO DEI FONDI DESTINATI DALLE POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE “ISTRUZIONE”</b>	<b>197</b>
<b>ANALISI DEL CONTRIBUTO DEI FONDI DESTINATI DALLE POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE “FORMAZIONE PROFESSIONALE”</b>	<b>241</b>



# **IL CONTRIBUTO DEI FONDI PER LA COESIONE TERRITORIALE NELLE POLITICHE PUBBLICHE SETTORIALI**

## **PREMESSA**

Dalla sua costituzione, l'obiettivo perseguito dal Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) è quello di contribuire alla verifica di coerenza fra i principi ispiratori delle politiche pubbliche, le scelte allocative e le regole introdotte per la verifica del loro effettivo perseguimento, che a loro volta producono effetti sulle variabili finanziarie misurate proprio dai CPT.

Da alcuni anni poi l'investimento è andato nella direzione di fornire letture e approfondimenti anche a livello settoriale, con originali percorsi di ricerca che non si limitano all'analisi in profondità dei dati prodotti dal Sistema CPT ma che mirano anche a fornire una misura del contributo che i fondi della politica per la coesione rivestono rispetto al complesso degli interventi di spesa pubblica.

Tale punto di vista, non più oggetto di sanzioni amministrative ma ancora valido come principio, è in grado di gettare una nuova luce sul contributo dei fondi di coesione alle politiche settoriali perseguite dai poteri pubblici, sia a livello nazionale che comunitario. Il tema si ripropone inoltre alla luce del medesimo principio evocato dalla normativa che presidia il PNRR.

La presente pubblicazione è dunque dedicata alla raccolta, in un unico contenitore editoriale, di tutte le analisi prodotte dal Sistema CPT nel corso di questi ultimi anni e che, per vari settori definiti secondo la classificazione CPT, hanno verificato il contributo delle politiche per la coesione territoriale rispetto al totale delle spese. Dette analisi offrono una metodologia originale utile alla delimitazione della parte di spesa pubblica attribuibile ai fondi destinati alla Politica di Coesione territoriale, sia comunitaria che nazionale, con un dettaglio relativo al tipo di amministrazione responsabile della gestione dei fondi.

La fonte utilizzata per ricostruire l'aggregato delle spese sostenute per la Politica di Coesione territoriale è OpenCoesione, il portale alimentato dal sistema informativo della Banca Dati Unitaria (BDU) che permette di tracciare con precisione tutte le informazioni riguardanti i progetti attivati tramite i fondi strutturali nazionali e comunitari. La fonte utilizzata per quantificare la spesa pubblica nei vari settori è la banca dati del Sistema CPT.

Nello specifico, i settori coinvolti nella prima tornata dei progetti comuni di ricerca (anni 2020-2021) sono stati:

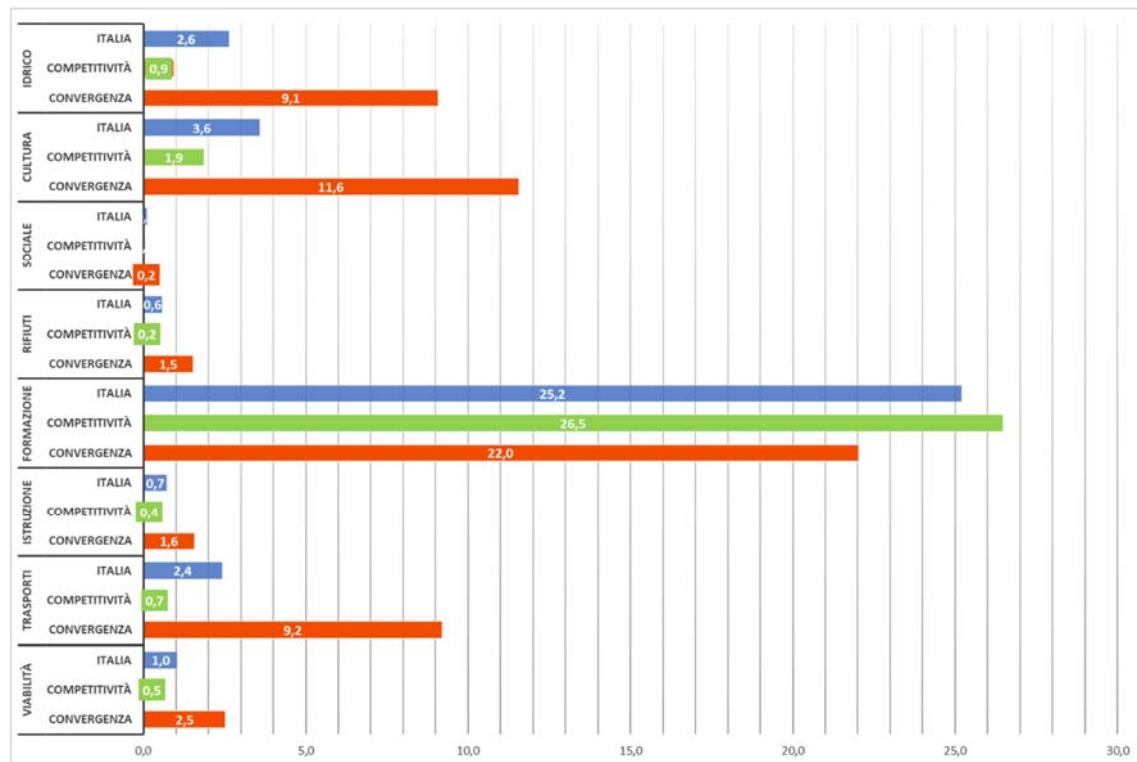
- Viabilità
- Trasporti
- Istruzione
- Formazione Professionale

mentre nella successiva (2022) i settori oggetto di approfondimento sono stati:

- Cultura e servizi ricreativi
- Smaltimento dei rifiuti
- Servizio idrico integrato
- Interventi in campo sociale.

Rimandando alla lettura di ogni analisi riportata nelle pagine che seguono, si vuole qui invece mostrare come da un primo confronto emergano differenze notevoli in relazione al contributo che rivestono le politiche per la coesione rispetto al totale delle spese: il quadro mostra eterogeneità non solo in relazione al settore considerato ma anche, all'interno di ciascuno, tra le aree territoriali prese in esame, anche rispetto ad una loro aggregazione funzionale alle classificazioni tipiche della programmazione dei fondi di coesione (Competitività e Convergenza).

**Figura 1 SINTESI DEL PESO DELLE POLITICHE DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE IN ALCUNI SETTORI CPT PER AREA GEOGRAFICA**

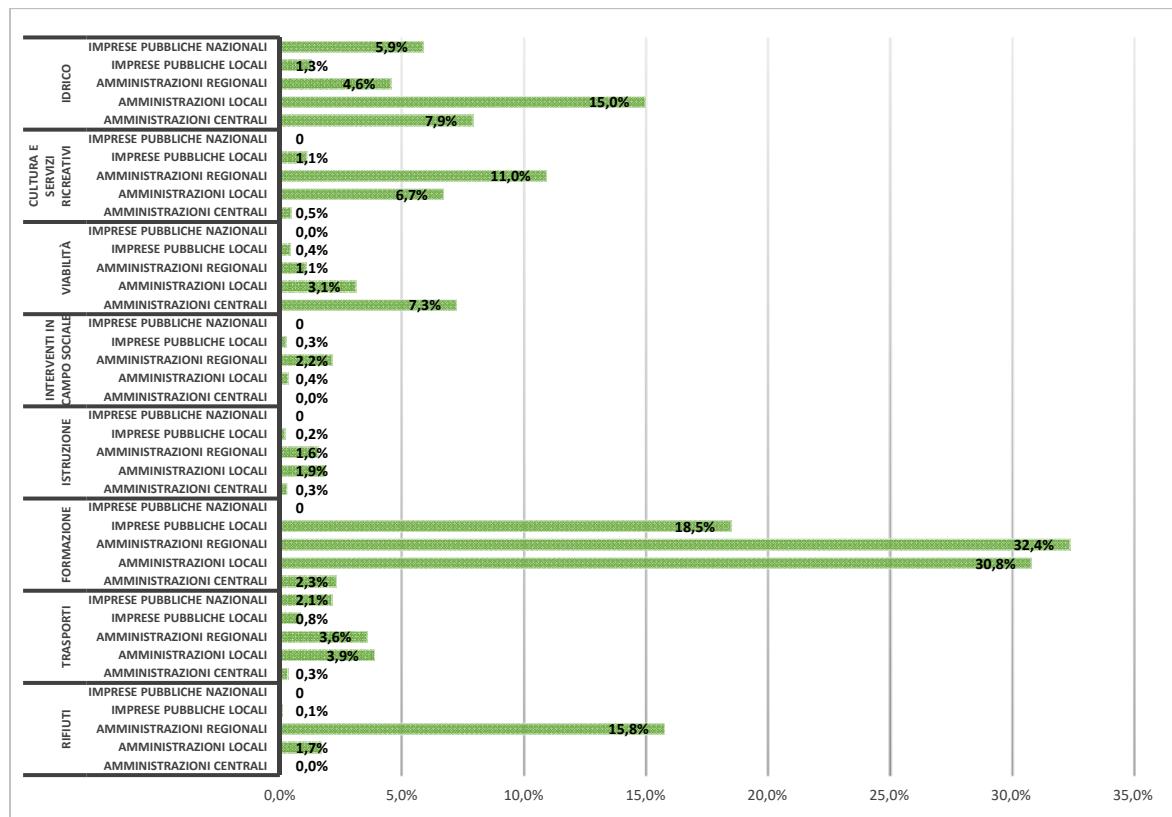


Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione e CPT

Il grafico mostra il rapporto con la spesa totale calcolata tramite i flussi di cassa misurati dai CPT ma già alcuni contributi sono andati nella direzione di prendere come base per il quoziente anche la sola spesa in conto capitale, che più immediatamente rimanda alla spesa connessa allo sviluppo e a cui tipicamente le politiche per la coesione fanno riferimento.

Oltre alla clusterizzazione territoriale è possibile verificare il peso delle spese per le politiche di coesione tra le varie tipologie di amministrazioni che compongono l'universo del Settore Pubblico Allargato rilevato dai CPT. Per la maggior parte dei settori analizzati l'incidenza che tali spese rivestono è maggiore, come è lecito attendersi, nelle Amministrazioni Regionali (in particolare per la Formazione Professionale, i Rifiuti e la Cultura). Al contempo, in altri settori notevole è il peso all'interno delle Amministrazioni Centrali (Idrico e Viabilità).

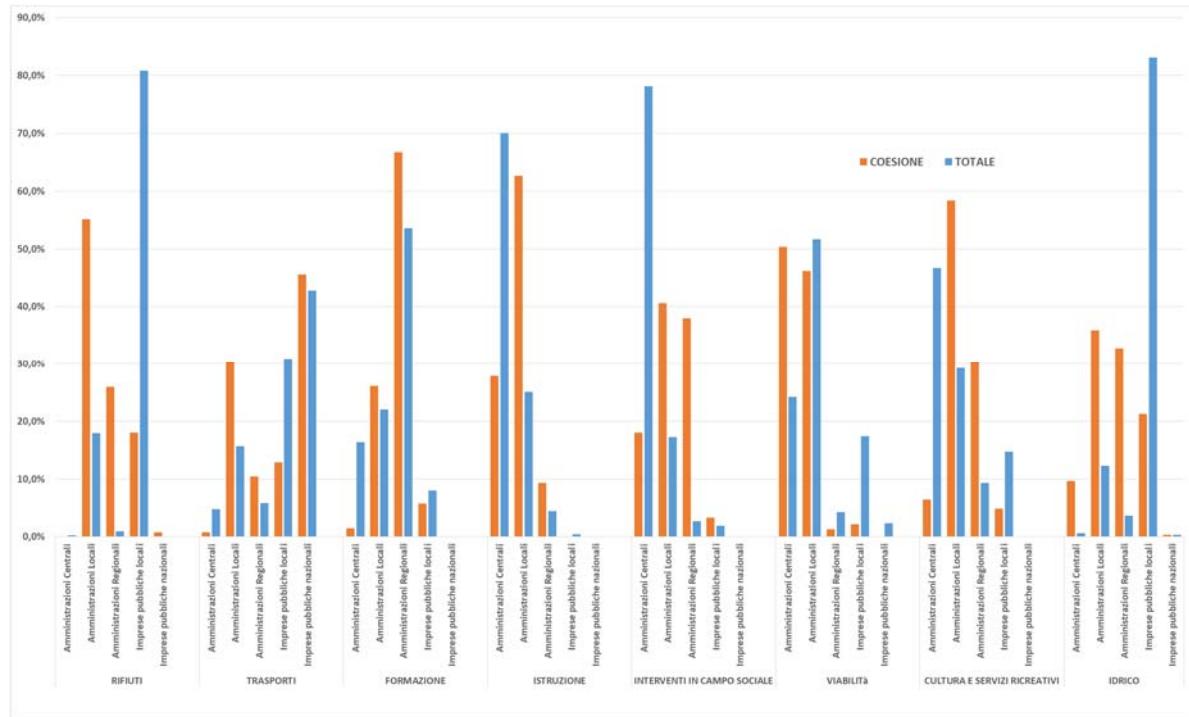
**Figura 2 SINTESI DEL PESO DELLE POLITICHE DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE IN ALCUNI SETTORI CPT PER TIPOLOGIA AMMINISTRAZIONE**



Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione e CPT

Il ruolo dei diversi soggetti coinvolti nelle politiche assume connotati diversi a seconda che ci si riferisca alle sole spese destinate allo sviluppo o piuttosto al totale delle spese nel settore, come mostra il grafico che segue.

**Figura 3 CONFRONTO, IN ALCUNI SETTORI CPT, TRA LA DISTRIBUZIONE PER TIPOLOGIA AMMINISTRAZIONE DELLE SPESE TOTALI E DI QUELLE PER LA COESIONE**



Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione e CPT

Offre dunque spunti di approfondimento ulteriore anche lo studio della diversa distribuzione in seno ai vari soggetti a seconda della tipologia di spese considerate e della differente fonte da cui originano.

L'analisi, che non è più solo esercizio di metodo ma che si configura come un contributo in grado di fornire una vera e propria lettura integrata di fonti ed evidenze numeriche, può essere agevolmente replicata per i settori mancanti, aggiornata nel tempo con la disponibilità di nuovi dati e immaginata anche con riferimenti differenti, come ad esempio la dimensione territoriale (la singola regione) a cui è attribuita la titolarità di spesa pubblica trasversale a tutti i settori.

**ANALISI DEL CONTRIBUTO DEI FONDI DESTINATI DALLE  
POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE  
“SMALTIMENTO DEI RIFIUTI”**



# **ANALISI DEL CONTRIBUTO DEI FONDI DESTINATI DALLE POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE “SMALTIMENTO DEI RIFIUTI”<sup>1</sup>**

## **1 INTRODUZIONE**

Il settore Smaltimento dei Rifiuti (Rifiuti per semplicità espositiva) risulta di particolare interesse dal momento che riveste un ruolo strategico nel raggiungimento degli obiettivi dell’Agenda 2030 (United Nations, 2015), sia con riferimento allo specifico Goal 12 sui modelli di produzione e consumo, sia come fattore determinante per lo sviluppo sostenibile che non può prescindere dal passaggio da un’economia lineare a un’economia circolare. L’Unione Europea (UE) mira, infatti, a creare un sistema economico e sociale fondato sul riciclo, che possa evitare la produzione di Rifiuti e sappia utilizzarli, piuttosto, come una risorsa (Fondazione Utilitatis, Ispra, 2022). Al riguardo, le politiche di coesione rappresentano “il principale strumento d’investimento di cui l’Unione Europea dispone per favorire la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile” (European Union, 2018, p. 5).

Secondo i dati forniti dal Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT), con una spesa del Settore Pubblico Allargato (SPA) pari a circa 9 miliardi di euro nel 2019, il settore Rifiuti, in Italia, si caratterizza per un’elevata eterogeneità organizzativa e frammentazione gestionale (Antonaci C. et al., 2022), come evidenziato anche nelle analisi di cui ai successivi capitoli 2 e 3.

Le politiche di coesione contribuiscono all’ammontare complessivo della spesa ed è parso pertanto interessante quantificare, dettagliandolo, tale apporto. Il presente lavoro muove in tal senso, replicando la metodologia già sperimentata nell’ambito di studi e approfondimenti promossi dal Sistema CPT per individuare, rispetto a specifici settori di interesse (Viabilità, Trasporti, Istruzione, Formazione), il contributo della componente della spesa per la coesione territoriale, rispetto a quella complessiva rilevata dai CPT a partire dai bilanci degli enti pubblici (Agenzia per la Coesione Territoriale, Conti Pubblici Territoriali, 2021).

L’obiettivo delle scelte metodologiche compiute e delle analisi di seguito riportate, con riferimento ai cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, consiste, dunque, nell’offrire dapprima la disamina degli investimenti programmati con le risorse finanziate con le

---

<sup>1</sup> Manuel Ciocci, Livia Passarelli, Elita Anna Sabella, Agenzia per la Coesione Territoriale, NUVEC 3 - Sistema CPT.

politiche di coesione per lo sviluppo del settore Rifiuti; a seguire, nel definire del peso dei fondi europei e di cofinanziamento nazionale rispetto al totale della spesa pubblica relativa al settore Rifiuti, erogata dai soggetti del SPA e rilevata dal Sistema dei CPT.

## 2 LA METODOLOGIA UTILIZZATA

### 2.1 *Le fonti dati*

L'esercizio metodologico ha richiesto la consultazione di due fonti dati: OpenCoesione (OC), il portale di open government sulle politiche di coesione in Italia che offre i dati su risorse programmate e spese, localizzazioni, ambiti tematici, soggetti programmati e attuatori, tempi di realizzazione e pagamenti dei singoli progetti; il Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT), che consente una misurazione puntuale, a livello dei singoli territori regionali e delle province autonome, dei flussi finanziari di cassa delle entrate e delle spese pubbliche (AA.VV., 2007). Due fonti, quindi, orientate a rispondere a obiettivi conoscitivi differenti.

Nello specifico, ai fini dell'individuazione della componente delle risorse messe a disposizione dal sistema delle politiche di coesione territoriale, nazionali e comunitarie, sul totale della spesa pubblica di settore rilevata dal Sistema CPT, sono state utilizzate, dapprima in maniera distinta, poi congiuntamente, le due banche dati: gli open data relativi ai progetti di attuazione delle politiche di coesione dei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020 disponibili sul portale OpenCoesione, finanziati con i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE), il Fondo nazionale per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) e il Piano d'Azione per la Coesione (PAC), e la serie della spesa pubblica relativa al settore Rifiuti, per l'arco temporale 2007-2019, di fonte CPT<sup>2</sup> (versione al 30 giugno 2021).

Le due serie storiche differiscono in termini di obiettivi conoscitivi e per modalità di classificazione del dato. La costruzione dei CPT viene effettuata secondo una classificazione settoriale, a 29 voci, utile ai fini della descrizione della spesa pubblica, in coerenza con il sistema di classificazione adottato nella Contabilità Pubblica e, quindi, con il sistema di classificazione delle funzioni delle Amministrazioni Pubbliche (COFOG), nonché con le missioni previste dal Piano dei Conti di cui alla L.196/2009. I dati riclassificati

---

<sup>2</sup> Il dataset di fonte CPT ricomprende, oltre alla spesa delle politiche di coesione afferenti ai due cicli 2007-2013 e 2014-2020, i fondi residuali che, seppur relativi a cicli di programmazione precedenti, sono stati effettivamente spesi negli anni oggetto di osservazione registrando i CPT i valori di cassa.

secondo i criteri metodologici CPT, vengono rappresentati, quindi, secondo un'articolazione per settore funzionale, ma anche per categoria economica e livello di governo, fornendo il dettaglio territoriale seppur non a livello di singolo progetto.

I dati di monitoraggio sugli interventi e sull'attuazione degli investimenti programmati dalle Regioni e dalle Amministrazioni Centrali dello Stato con le risorse finanziate dalle politiche di coesione offrono anch'essi un livello di dettaglio notevole, tale da restituire informazioni per ciascun progetto attivato. Nello specifico, il Codice Unico di Progetto (CUP), costituito da una stringa alfanumerica di 15 caratteri, identifica un progetto di investimento pubblico, accompagnandolo dal momento in cui il soggetto responsabile decide la sua realizzazione fino al completamento dello stesso. Tramite il suo corredo informativo, esso consente di identificare puntualmente ciascun intervento, fornendone le caratteristiche salienti: natura e tipologia (realizzazione di lavori pubblici, acquisto di beni, concessione di incentivi ad unità produttive, ecc.); settore d'intervento; localizzazione territoriale specifica; copertura finanziaria; settore di attività economica prevalente del soggetto beneficiario dell'investimento pubblico. Tra gli ulteriori criteri di classificazione, troviamo l'assegnazione di ciascun progetto a uno dei 13 ambiti<sup>3</sup> definiti dall'articolazione tematica sintetica basata su un'aggregazione dei temi prioritari UE.

Al fine di una lettura incrociata dei due dataset, è stato necessario delimitare dapprima il perimetro dei progetti pertinenti al settore Rifiuti, così come definito nel Sistema CPT, avvalendosi delle variabili di classificazione disponibili in OC, oltre che della ricerca testuale di parole chiave tra i titoli e le descrizioni dei progetti. Si è proceduto, poi, all'individuazione dell'amministrazione pubblica a cui fa capo la responsabilità dei pagamenti per i progetti finanziati, per associare la competenza del progetto al livello di governo CPT.

---

<sup>3</sup> Il dataset di lavoro di fonte OpenCoesione è stato estratto prima del rilascio dei dati aggiornati al 28 febbraio 2022 con cui è stata operata una riduzione del numero complessivo dei temi sintetici che da 13 diventano 11, risultato di un aggiornamento degli algoritmi di associazione dei singoli progetti anche in vista del nuovo ciclo 2021-2027.

## **2.2        *La delimitazione dei confini del settore Rifiuti e l'attribuzione dei pagamenti***

Al fine di raggiungere l'obiettivo di studio attraverso una lettura incrociata dei due dataset di fonte diversa e rispondenti a criteri di classificazione e composizione specifici, è stato necessario delimitare il campo di osservazione all'interno del perimetro di OpenCoesione ai progetti coerenti con la definizione del settore Rifiuti fornita dai CPT. Quest'ultimo comprende le spese per discariche, inceneritori, e altri sistemi per la raccolta, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti liquidi e solidi, inclusi quelli nucleari; la vigilanza sull'attività di smaltimento dei rifiuti, il sostegno alle imprese incaricate della costruzione, manutenzione e gestione di detti sistemi (AA.VV., 2017).

Nella ricerca, rispetto ai temi sintetici di OpenCoesione, di un aggregato sovrappponibile al settore in studio definito dai CPT, è stato riconosciuto il tema Ambiente e prevenzione dei rischi quale ambito pertinente per omogeneità di progetti inclusi. Esso comprende, infatti, interventi sulla distribuzione, collettamento e trattamento dei reflui e sulla gestione dei rifiuti, interventi di prevenzione dei rischi (che comprendono la realizzazione di opere di difesa dei centri abitati, degli insediamenti produttivi e delle infrastrutture, oltre alla prevenzione dell'erosione dei litorali e dei dissesti idrogeologici) e il consolidamento dei versanti, le azioni di pulizia idraulica, l'adattamento ai cambiamenti climatici, la promozione della biodiversità e la protezione della natura. È quindi un aggregato di cui lo Smaltimento dei Rifiuti fa parte, costituendo, tuttavia, soltanto una delle componenti<sup>4</sup>; utilizzandolo come riferimento sarebbero stati selezionati progetti ascrivibili, nell'ambito dei CPT, anche ad altri settori, quali Servizio idrico integrato e Ambiente.

Ci si è avvalsi, allora, di un'ulteriore modalità operativa. Come anticipato, i due dataset condividono la componente settoriale tra i criteri classificatori; tuttavia, i CPT operano per settore economico, mentre OpenCoesione definisce temi di intervento, non sempre coincidenti col perimetro definito nella metodologia CPT; ciò comporta la necessità di ricorrere a ulteriori strumenti per una lettura congiunta degli stessi.

---

<sup>4</sup> Si precisa, per completezza espositiva, la disponibilità, nella sezione open data del portale OpenCoesione, di un focus di policy dedicato ai progetti delle politiche di coesione per la gestione dei Rifiuti urbani, che raccoglie i progetti in attuazione per i periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020. Dovendo, ai fini dell'esercizio metodologico, avvalersi di progetti coerenti con la definizione del settore offerta dai CPT, è parso opportuno non utilizzare il dataset relativo al focus Rifiuti - seppur comprensivo di ambiti sostanzialmente coerenti con la classificazione CPT - e procedere, piuttosto, alla selezione puntuale così come descritta all'interno del contributo.

Si è scelto, quindi, di operare tramite l'individuazione e l'estrazione di aggregati di progetti per fasi successive all'interno di OC, con il vincolo che ognuno di questi insiemi di progetti fosse compatibile con i requisiti di composizione propri del settore economico CPT (cfr. Tabella 1).

A partire dalla totalità dei progetti registrati in OpenCoesione<sup>5</sup>, oltre 1,7 milioni, relativi ai cicli 2007-2013 e 2014-2020, è stata effettuata una selezione in tal senso ricorrendo alle variabili di classificazione dei CUP secondo il settore di intervento, articolate attraverso tre livelli gerarchici: settore, contenente un elenco di settori d'intervento; sottosettore, contenente un elenco di specifiche del settore d'intervento; categoria, contenente un elenco di specifiche del sottosettore d'intervento. In particolare, sono stati ragionevolmente considerati in linea con la definizione del settore operata dai CPT, i progetti afferenti ai sottosettori Smaltimento Rifiuti e Riassetto e Recupero di siti urbani e produttivi, ricompresi nell'ambito del settore CUP Infrastrutture ambientali e risorse idriche.

La non sovrapponibilità dei due criteri classificatori di cui sopra ha indotto a ritenere questa prima selezione parziale e incompleta, tanto da dover procedere, attraverso interventi successivi, ad ampliare la selezione fino al punto di definire, poi, con un buon grado di approssimazione, una quota di progetti coerenti con quanto ricompreso nel settore di spesa CPT.

La preliminare selezione di 2.005 progetti è stata propedeutica alla fase successiva di estensione della base dati: scegliendo quale oggetto di analisi il titolo e la descrizione dei progetti ricompresi all'interno dell'aggregato, è stata effettuata una estrazione delle parole con maggiore numero di occorrenze e, tra queste, una selezione di quelle caratterizzanti il settore in studio. In particolare, tra le parole selezionate in quanto reputate pertinenti rispetto al settore di analisi, si annoverano: raccolta differenziata, rifiuti, centro raccolta, discarica, centro rifiuti, CCR, RSU, ecocentro, smaltimento, compostaggio, discariche, riciclo, compostiera. Tali parole chiave sono state poi ricercate all'interno del dataset completo di fonte OC, consentendo così di superare la rigidità settoriale imputabile alla mera considerazione della classificazione per settore d'intervento e di definire un secondo aggregato composto da 4.370 progetti, comprensivi, dunque, sia dei progetti afferenti ai sottosettori sopra indicati, sia di quelli nuovi individuati tramite le parole chiave selezionate.

---

<sup>5</sup> Si precisa che, per quanto attiene ai progetti finanziati, la Banca Dati Unitaria su cui si basa OC non contiene la totalità dei progetti finanziati tramite FSC, in particolare con riferimento a quelli relativi al ciclo 2007-2013.

La mera presenza delle parole chiave all'interno del titolo non avrebbe garantito la coerenza tra quanto selezionato e il settore economico CPT. Per questo è parso opportuno ricorrere a una disamina dei progetti così individuati sia attraverso la lettura del titolo e della descrizione, sia prendendo in esame il tema sintetico, sempre al fine di escludere quelli non pertinenti con l'obiettivo. Il settore Rifiuti delimitato in OpenCoesione seguendo le operazioni fin qui descritte, è risultato composto da 2.380 progetti attivati in tutta Italia riferiti alle politiche per la coesione territoriale di entrambe le programmazioni (2007-2013 e 2014-2020). Si è trattato, quasi per la totalità, di progetti ascrivibili al tema sintetico Ambiente e prevenzione dei rischi, con una quota residuale, prossima al 5%, di progetti afferenti a ulteriori settori di intervento.

**Tabella 1 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	Temi sintetici OC
Fase 1 - Scelta delle voci di categoria CUP	2.005	Ambiente e prevenzione dei rischi Ricerca e innovazione Inclusione sociale Rinnovamento urbano e rurale Attrazione culturale, naturale e turistica Energia e efficienza energetica Trasporti e infrastrutture a rete Rafforzamento capacità della PA Competitività per le imprese Occupazione e mobilità dei lavoratori
Fase 2 - Ricerca testuale parole chiave	4.370	Ambiente e prevenzione dei rischi Istruzione Occupazione e mobilità dei lavoratori Ricerca e innovazione Inclusione sociale Competitività per le imprese Rinnovamento urbano e rurale Energia e efficienza energetica Attrazione culturale, naturale e turistica Rafforzamento capacità della PA Agenda digitale Trasporti e infrastrutture a rete
Fase 3 - Pulizia per analisi progetti e check analista	2.380	Ambiente e prevenzione dei rischi Inclusione sociale Ricerca e innovazione Rinnovamento urbano e rurale Occupazione e mobilità dei lavoratori Attrazione culturale, naturale e turistica Energia e efficienza energetica Competitività per le imprese Rafforzamento capacità della PA Istruzione

Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione

Completata l'operazione di selezione dei progetti che meglio avrebbe approssimato la definizione del settore Rifiuti fornita dal Sistema CPT, si è proceduto all'individuazione dell'amministrazione pubblica a cui fa capo la responsabilità dei pagamenti. Tale intervento è risultato utile al fine di associare, poi, la titolarità di ciascun progetto ai vari livelli di governo riconosciuti dal Sistema CPT (Amministrazioni Centrali, Amministrazioni Regionali, Amministrazioni Locali, Imprese pubbliche nazionali e Imprese pubbliche locali).

OpenCoesione non offre dati per poter tracciare il flusso dei pagamenti e dei trasferimenti che avvengono tra gli enti coinvolti nei progetti e per attribuire con elevato grado di affidabilità a ogni progetto l'ultima amministrazione pubblica (rilevata dai CPT) che partecipa al flusso di pagamento nella forma di mandato rilevato a bilancio. Piuttosto, in riferimento ai progetti, si distinguono quattro ruoli principali che identificano i soggetti che a vario titolo vi intervengono: programmatore, il soggetto a cui fa capo la decisione di attuare il progetto; attuatore, soggetto responsabile dell'attuazione; realizzatore, il soggetto che realizza effettivamente il progetto; beneficiario del progetto, per il quale si dispone, inoltre, della quantificazione dei pagamenti effettuati. Per tale ragione, al fine di attribuire il pagamento alla relativa amministrazione responsabile è stato individuato, come riferimento, in prima istanza, il beneficiario: nel caso di un'amministrazione pubblica, alla stessa è stata assegnata la responsabilità del pagamento. Nel caso di beneficiari identificati in enti privati o pubblici non rilevati da CPT, è stato considerato, invece, il soggetto programmatore del progetto, pur sempre una amministrazione pubblica. Nella pratica, al fine dell'attribuzione dei pagamenti ai livelli di governo, il codice fiscale dell'ente ha reso possibile l'associazione del beneficiario o del programmatore del progetto con il relativo riferimento nell'universo CPT.

Oltre alla scelta del tematismo, quale strumento di classificazione, e all'attribuzione dei pagamenti, volta all'esercizio di individuazione della componente delle risorse messe a disposizione dal sistema delle politiche per la coesione territoriale sul totale della spesa pubblica di settore, sono state operate ulteriori scelte ai fini delle analisi: si è tenuto conto della territorializzazione dei progetti, dell'annualizzazione dei pagamenti, nonché della classificazione delle Regioni secondo gli obiettivi prioritari delle politiche di coesione, in un'ottica di comparabilità dei due cicli di programmazione. Tutte le scelte di metodo sono state di seguito sintetizzate con l'opportuna indicazione delle eventuali criticità riconosciute (cfr. Tabella 2).

**Tabella 2 RIEPILOGO SINOTTICO DELLA METODOLOGIA UTILIZZATA**

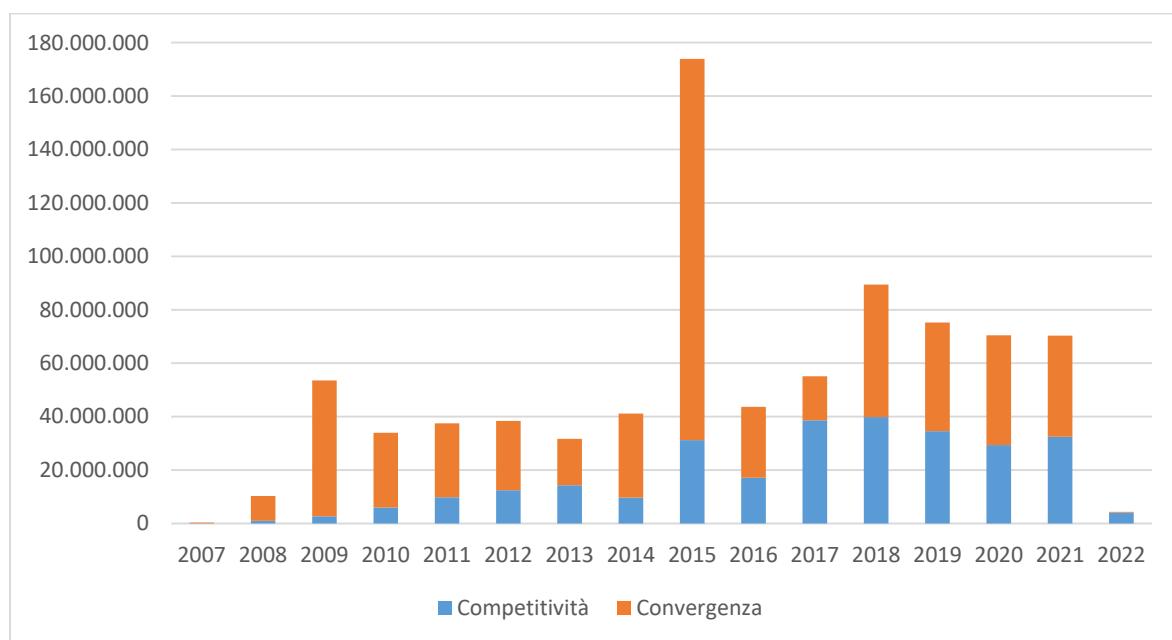
Caratteristiche dei progetti	Metodologia applicata	Assunzioni e criticità
Tematismo	Codice “categoria CUP”; ricerca di parole chiave	Discrezionalità da parte dell’operatore su quali codici categoria associare al settore e a quali parole chiave utilizzare o definire come ambigue; impossibilità di verificare la corretta appartenenza dei progetti estratti al settore analizzato; omissioni o eccedenze di progetti
Attribuzione pagamenti al livello di governo	Attribuzione dei pagamenti all’attore pubblico più esterno: attribuzione dei pagamenti con precedenza ai beneficiari pubblici e, a seguire, ai programmatori pubblici	Non sono considerati eventuali trasferimenti tra amministrazioni; assunzione che sul bilancio della amministrazione pubblica più esterna sia inscritto il pagamento
Territorializzazione dei progetti	Territorializzazione per localizzazione del progetto	Si segnala che la localizzazione del progetto potrebbe essere slegata dal programma regionale di appartenenza, in quanto un POR potrebbe finanziare progetti localizzati in altre regioni. La scelta di questo criterio però si è resa necessaria per territorializzare progetti non riferibili a programmi regionali, bensì a programmi e fondi nazionali (PON, FSC, etc.)
Annualizzazione dei pagamenti	Utilizzo della data riportata in OpenCoesione relativa ai pagamenti parziali del progetto	La data dei pagamenti parziali segue regole contabili probabilmente diverse rispetto a quelle per l’iscrizione dei pagamenti sul bilancio
Aggregazioni territoriali	<i>Convergenza</i> : Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia  <i>Competitività</i> : le Regioni restanti	I fondi per la coesione europei sono suddivisi tra le regioni in base al loro livello di sviluppo. Nel ciclo di programmazione 2007-2013 le regioni Convergenza erano Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, mentre la Basilicata era considerata in uno stato di phasing-out. Tutte queste regioni fanno parte di un unico raggruppamento di “regioni meno sviluppate” relativamente alla programmazione 2014-2020. Il raggruppamento territoriale denominato Convergenza comprende quindi queste cinque Regioni in quanto è quello che più si avvicina ai raggruppamenti di regioni svantaggiate di entrambi i cicli di programmazione

### **3 LE PRINCIPALI EVIDENZE DELLA SPESA DELLE POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE RIFIUTI**

Il contributo delle politiche per la coesione territoriale dei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020 allo sviluppo del settore Rifiuti è desumibile dall’analisi dei dati di natura finanziaria dell’aggregato di progetti presenti in OpenCoesione, così come selezionati

attraverso la metodologia indicata nel paragrafo precedente. Nello specifico, avendo a riferimento l'arco temporale 2007-2022<sup>6</sup>, è possibile leggere l'andamento annuale dei pagamenti registrati per il settore Rifiuti nelle due aggregazioni territoriali (cfr. Figura 1). Dopo un rapido incremento iniziale e una sostanziale stabilità nei primi anni della serie storica, nel 2015 si assiste a una vigorosa impennata del dato<sup>7</sup> (che tra le due aggregazioni regionali arriva a superare i 170 milioni di euro nel complesso, tra residui del ciclo di programmazione 2007-2013 e i primi pagamenti relativi al ciclo 2014-2020). Dopo il fisiologico calo del 2016, il dato riprende a salire salvo poi stabilizzarsi su valori prossimi ai 70 milioni di euro annui nel triennio 2019-2021. A livello di composizione percentuale, nelle regioni Convergenza sono confluite circa i due terzi delle risorse complessive, un naturale sbilanciamento che ha visto esplicarsi i suoi effetti soprattutto nei primi anni.

**Figura 1 SPESE PER LE POLITICHE DI COESIONE NEL SETTORE RIFIUTI IN ITALIA PER AGGREGAZIONE TERRITORIALE. ANNI 2007-2022 (euro)**



Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione

Nelle regioni Convergenza, per il primo ciclo di programmazione, si sono spesi mediamente 26 milioni annui nel settore (142 milioni nel 2015), mentre tale cifra si dimezza nelle regioni

<sup>6</sup> Con l'accortezza di considerare che, per l'ultimo anno (2022), il dato è parziale essendo ancora un anno in corso che non può, pertanto, assumere valori tipici di una annualità intera.

<sup>7</sup> La spiegazione del picco del 2015 risiede nel fatto che col criterio n+2 esso ha rappresentato l'ultimo anno ammissibile per la spesa rendicontabile, ovvero il limite per la certificazione della spesa all'UE.

Competitività (13 milioni di media annua lungo tutto il periodo). Nel secondo ciclo di programmazione esaminato sembra permanere la proporzione per cui a 1 euro speso nelle regioni Competitività corrispondono 2 euro in quelle Convergenza; le spese censite si riducono però notevolmente, con un ammontare medio nel primo gruppo di poco più di 8 milioni annui e di oltre 17 per le seconde (cfr. Tabella 3).

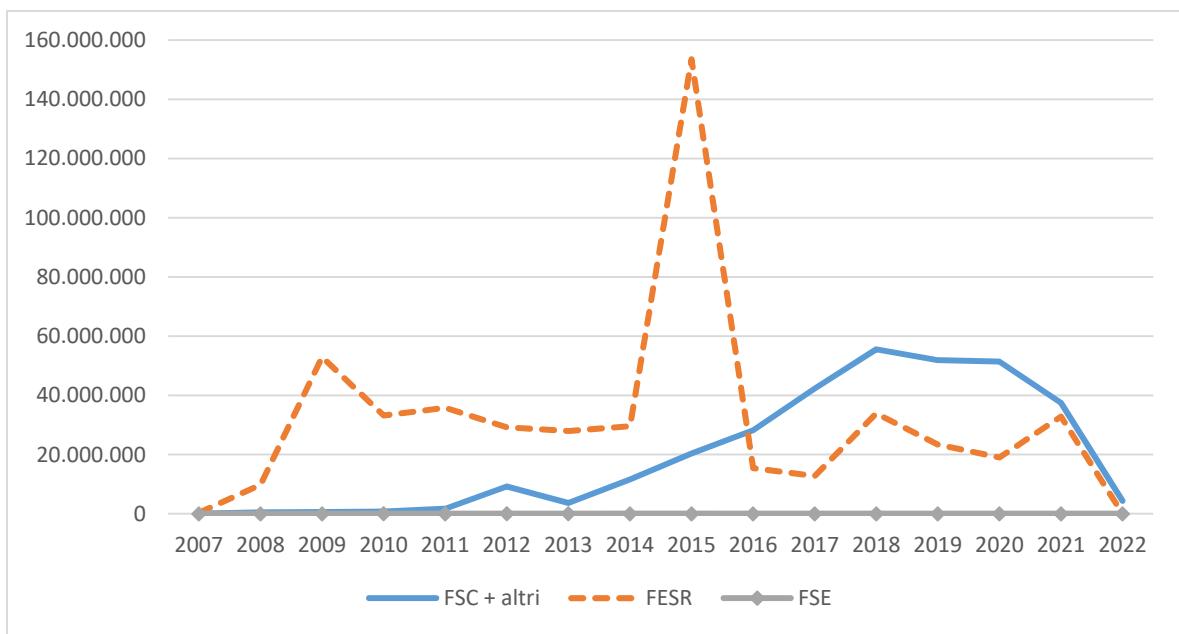
**Tabella 3 SPESE PER LE POLITICHE DI COESIONE NEL SETTORE RIFIUTI PER AGGREGAZIONE TERRITORIALE E CICLO DI PROGRAMMAZIONE (euro)**

	Ciclo 2007-2013		Ciclo 2014-2020	
	Competitività	Convergenza	Competitività	Convergenza
2007	72.723	284.045	-	-
2008	993.595	9.309.503	-	-
2009	2.697.679	50.837.821	-	-
2010	5.975.379	27.987.656	-	-
2011	9.791.789	27.735.276	-	-
2012	12.479.637	25.934.237	-	-
2013	14.288.362	17.375.642	-	-
2014	9.691.927	31.371.173	31.389	84.962
2015	31.134.640	142.405.479	93.763	282.776
2016	16.392.784	19.629.072	708.551	6.934.890
2017	35.938.862	7.241.200	2.671.619	9.234.512
2018	24.488.767	11.652.747	15.333.314	37.980.121
2019	14.486.776	11.669.202	20.097.115	28.965.948
2020	17.834.387	6.975.180	11.541.658	34.092.127
2021	9.684.512	95.445	22.768.875	37.755.005
2022	1.864.409	-	2.184.143	302.222

Fonte: Elaborazioni su dati OpenCoesione

Dettagliando le spese per tipo di fondo che partecipa al finanziamento è possibile verificare il contributo che ciascuno di essi (o le aggregazioni di tipologie assimilabili) forniscono alle politiche di coesione (cfr. Figura 2).

**Figura 2 SPESE PER LE POLITICHE DI COESIONE NEL SETTORE RIFIUTI IN ITALIA PER FONDO DI FINANZIAMENTO. ANNI 2007-2022 (euro)**

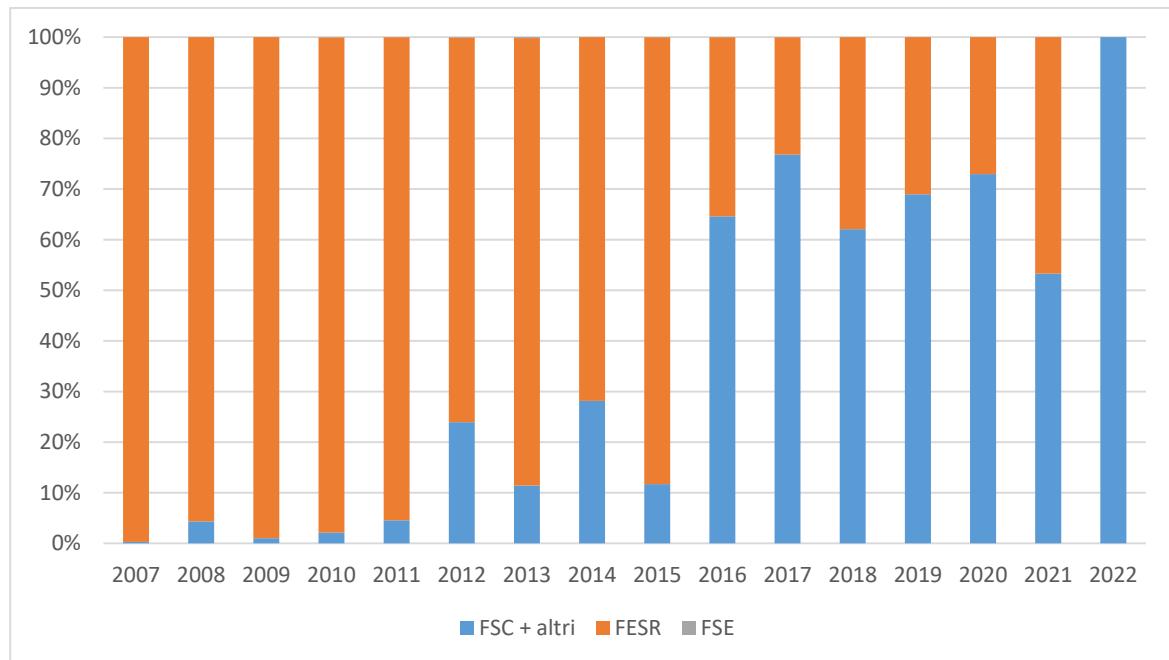


Fonte: Elaborazioni su dati OpenCoesione

Degli 830 milioni circa, che rappresentano il totale delle risorse spese e rendicontate in entrambe le ripartizioni nell'intero arco temporale, il 60% è stato finanziato dal FESR e il 40% dai Fondi Nazionali (che coincidono sostanzialmente con il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione FSC e con i Piani di Azione Coesione PAC).

Se nei primi anni si può notare come le spese per i progetti in Rifiuti sono finanziati prevalentemente con fondi FESR (con un contributo che non scende mai sotto il 70% ma che piuttosto supera spesso il 90%), negli anni successivi la tendenza sembra capovolgersi con nettezza (cfr. Figura 3): tale dinamica potrebbe trovare ragion d'essere anche nelle evidenze mostrate in precedenza, dal momento che gran parte delle risorse disponibili per i programmi operativi FESR sono dedicate alle regioni più “deboli” (ovverosia quelle Convergenza, nelle quali erano veicolate la maggior parte delle risorse censite nel primo periodo), mentre negli ultimi anni la destinazione più equilibrata delle spese - o la relativa capacità di spendere in maniera più rapida da parte delle regioni Competitività - ha permesso l'inversione di tendenza con la netta prevalenza di fondi di natura nazionale come FSC. Le spese finanziate dal fondo FSE, come era lecito attendersi, hanno un peso modesto e quasi nullo per entrambi i raggruppamenti.

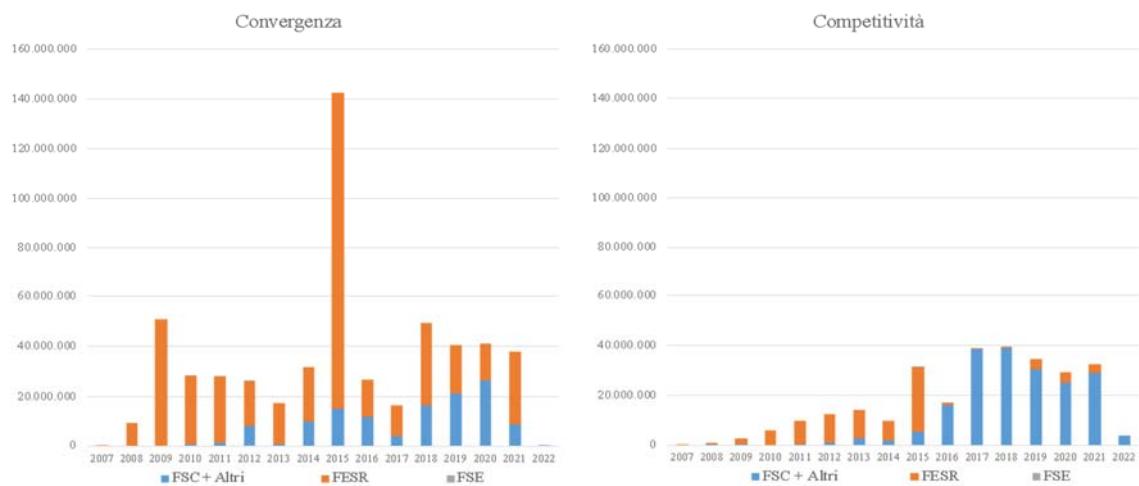
**Figura 3 SPESE PER LE POLITICHE DI COESIONE NEL SETTORE RIFIUTI IN ITALIA PER FONDO DI FINANZIAMENTO. ANNI 2007-2022 (valori percentuali)**



Fonte: Elaborazioni su dati OpenCoesione

Tale dinamica è ancor più evidente qualora si prendano in considerazione le singole aggregazioni territoriali (cfr. Figura 4): a partire dal 2015, al sostanziale riequilibrio tra tipologie di fondi tipico del primo raggruppamento di regioni corrisponde, di contro, un completo ribaltamento nella distribuzione tra fondi nelle regioni Competitività, con i fondi nazionali che sembrano soppiantare tutte le altre forme di finanziamento, incluso il FESR.

**Figura 4 SPESE PER LE POLITICHE DI COESIONE NEL SETTORE RIFIUTI NELLE REGIONI CONVERGENZA E COMPETITIVITÀ PER FONDO DI FINANZIAMENTO. ANNI 2007-2022 (euro)**



Fonte: Elaborazioni su dati OpenCoesione

La Tabella 4 permette, inoltre, un confronto sintetico delle competenze delle spese per il settore Rifiuti tra quelle derivanti dalla Politica di Coesione su scala nazionale e quelle di provenienza comunitaria. Le spese totali nel settore, per entrambe le ripartizioni territoriali, lungo il ciclo di programmazione 2007-2013 sono state pari a quasi 600 milioni di euro, mentre per la parte disponibile ad oggi e relativa alla programmazione 2014-2020 la cifra si riduce notevolmente non andando oltre i 230 milioni di euro: il dato dipende però, in larga parte, dal fatto che il primo ciclo ha avuto un maggiore lasso temporale per la rendicontazione della spesa, soprattutto per i Fondi nazionali; d'altra parte per il ciclo 2014-2020 non si è ancora concluso il termine di rendicontazione per l'ammissibilità delle spese a valere sulle risorse comunitarie.

Sempre con riferimento al primo ciclo di programmazione, la quota ricoperta dal finanziamento dell'UE ha avuto un andamento tendenzialmente decrescente fino al 2014, assestandosi tra il picco del 67% nel 2009 (quando ogni tre euro di spese, due provenivano dall'Unione Europea) e il 37% del 2014. Non si rilevano variazioni nella incidenza del cofinanziamento europeo tra i due cicli di programmazione (in media 36% per il ciclo 2007-2013, 38% per quello 2014-2020), anche se il dato medio mostra una forte variabilità considerando i singoli anni (per il ciclo 2014-2020 si passa, ad esempio, dal 68% nel 2016 al 28% nel 2019). Alla coda del primo ciclo sono i pagamenti per i programmi nazionali a rappresentare la maggioranza assoluta, mentre il cofinanziamento nazionale per i programmi comunitari in media, nei due cicli, si attesta rispettivamente al 10% e all'11%, con una variabilità infra-periodi molto meno elevata.

**Tabella 4 DETTAGLIO DELLA COMPETENZA DELLE SPESE DELLE POLITICHE DI COESIONE NEL SETTORE RIFIUTI NEI CICLI DI PROGRAMMAZIONE PER TITOLARITÀ (euro e valori percentuali)**

	Ciclo 2007-2013				Ciclo 2014-2020			
	Totale spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale per programmi comunitari	Pagamenti per programmi nazionali	Totale spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale per programmi comunitari	Pagamenti per programmi nazionali
2007	356.768	213.559	56.868	86.341				
2008	10.303.099	6.597.955	1.500.195	2.204.949				
2009	53.535.499	35.707.979	5.704.940	12.122.580				
2010	33.963.035	20.683.458	5.383.248	7.896.329				
2011	37.527.064	20.562.608	6.743.244	10.221.213				
2012	38.413.874	15.602.637	7.429.793	15.381.444				
2013	31.664.004	14.775.619	6.518.568	10.369.817				
2014	41.063.100	15.147.119	5.623.765	20.292.217	116.352	62.391	16.333	37.628
2015	173.540.118	79.675.163	22.690.604	71.174.351	376.538	225.025	47.827	103.687
2016	36.021.857	4.097.440	1.007.150	30.917.267	7.643.441	5.174.281	1.130.264	1.338.896
2017	43.180.062	1.199.467	263.665	41.716.930	11.906.131	6.501.326	1.831.747	3.573.058
2018	36.141.514	300.114	55.469	35.785.930	53.313.435	22.990.416	5.451.086	24.871.933
2019	26.155.978	6.911	1.277	26.147.789	49.063.063	13.586.982	3.650.930	31.825.151
2020	24.809.567			24.809.567	45.633.785	13.603.603	4.651.009	27.379.173
2021	9.779.957	6.367	1.177	9.772.413	60.523.880	24.758.261	6.670.227	29.095.393
2022	1.864.409			1.864.409	2.486.365			2.486.365

*Distribuzione %*

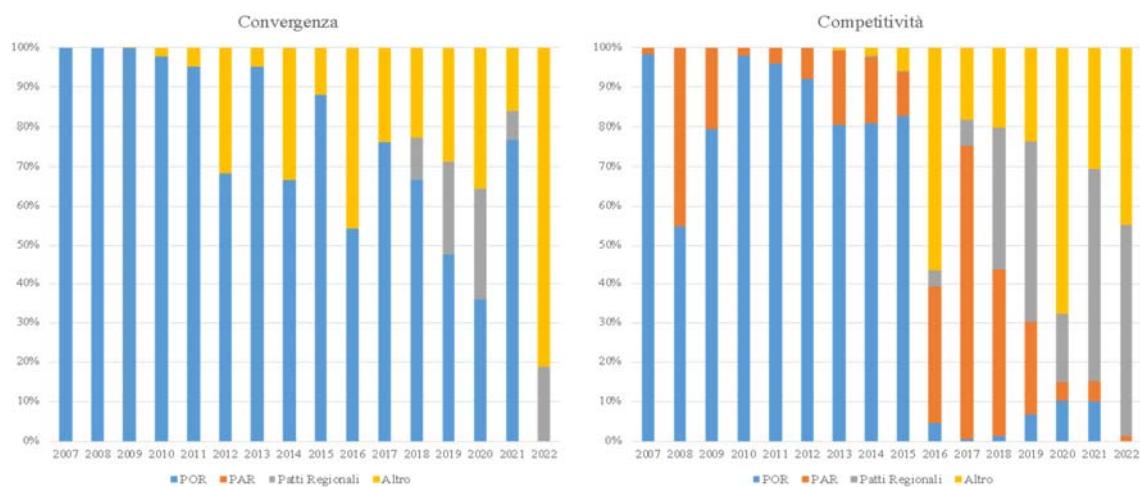
2007	100%	60%	16%	24%				
2008	100%	64%	15%	21%				
2009	100%	67%	11%	23%				
2010	100%	61%	16%	23%				
2011	100%	55%	18%	27%				
2012	100%	41%	19%	40%				
2013	100%	47%	21%	33%				
2014	100%	37%	14%	49%	100%	54%	14%	32%
2015	100%	46%	13%	41%	100%	60%	13%	28%
2016	100%	11%	3%	86%	100%	68%	15%	18%
2017	100%	3%	1%	97%	100%	55%	15%	30%
2018	100%	1%	0%	99%	100%	43%	10%	47%
2019	100%	0%	0%	100%	100%	28%	7%	65%
2020	100%			100%	100%	30%	10%	60%
2021	100%	0%	0%	100%	100%	41%	11%	48%
2022	100%			100%	100%	0%	0%	100%

Fonte: Elaborazioni su dati OpenCoesione

Nella figura presentata di seguito (cfr. Figura 5) le spese sono state raggruppate in funzione della tipologia di programma da cui sono originate. Nelle regioni Convergenza la gran parte delle risorse dedicate al settore Rifiuti sono provenute dai Programmi Operativi Regionali (POR): fino al 2011 essi sono stati in grado di veicolare oltre il 90% dei pagamenti per i progetti afferenti al settore, mentre negli anni successivi è andato via via crescendo l'apporto di risorse definite nella Figura come “Altro” e riferibili sostanzialmente ai Piani di Azione e Coesione e ai Programmi Operativi Complementari, a loro volta riconducibili a fonti di finanziamento nazionali. A partire dal 2018, poi, un ruolo non del tutto secondario è da attribuire ai Patti per lo Sviluppo finanziati dal FSC (per semplicità espositiva denominati nei grafici “Patti Regionali”, dai quali deriva quasi il 30% delle spese nel 2020).

Nelle regioni Competitività, invece, rileva la quota di spesa rendicontata attraverso i Programmi Attuativi Regionali (PAR), derivanti prevalentemente da fondi del FSC: in media essa si attesta al 26%, risultando addirittura maggioritaria in due annualità (2017 soprattutto ma anche 2018). La distribuzione tra i vari programmi nelle regioni Competitività risulta così molto più eterogenea rispetto all'altra area, con percentuali tra loro molto simili per le quattro principali tipologie di programmi individuate in questa analisi e riconducibili a specifiche variabili della banca dati OC.

**Figura 5 SPESE PER LE POLITICHE DI COESIONE NEL SETTORE RIFIUTI NELLE REGIONI CONVERGENZA E COMPETITIVITÀ PER TIPOLOGIA DI PROGRAMMA. ANNI 2007-2022 (valori percentuali)**



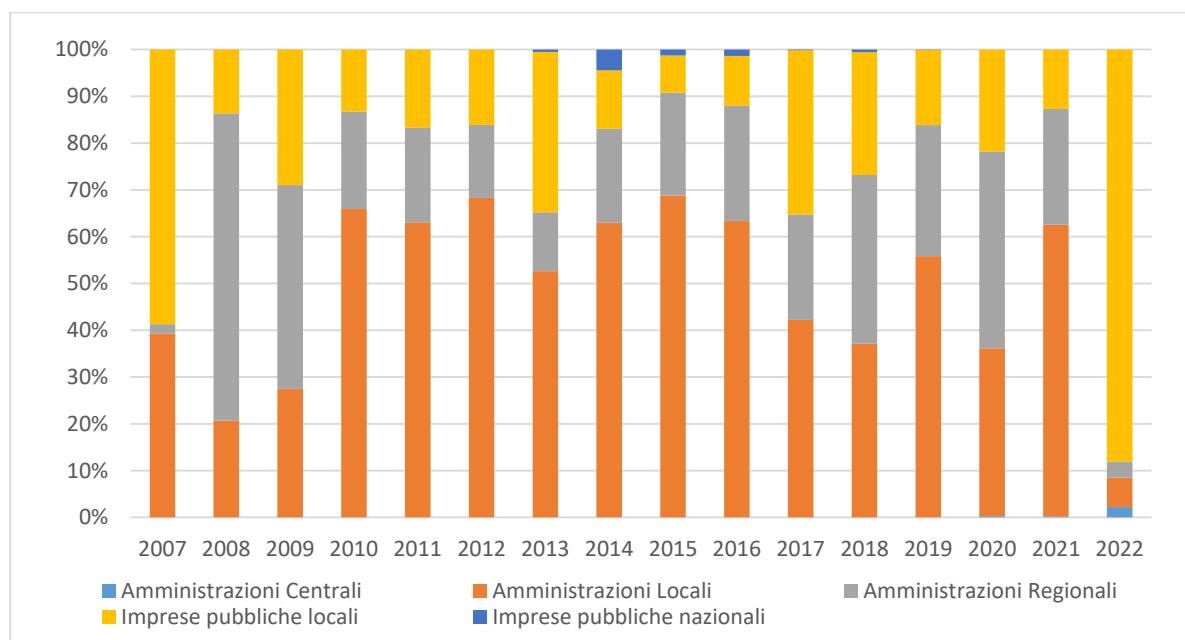
Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione

Il processo di attribuzione ai diversi livelli di governo, desumibile secondo la metodologia descritta nel paragrafo precedente (che, va ricordato, non riesce a ricostruire puntualmente

tutti i flussi di risorse in forma di pagamenti o trasferimenti che intercorrono tra gli attori pubblici coinvolti ma ne tenta una stima), è in ogni caso in grado di fornire informazioni aggiuntive che aiutano a comporre il quadro finora illustrato.

Persiste negli anni una certa eterogeneità nella composizione percentuale tra i diversi attori istituzionali dei pagamenti di spese nel settore Rifiuti (cfr. Figura 6): lungo l'intera serie storica, circa la metà di questi sono riconducibili alle Amministrazioni Locali, in particolare tra il 2010 e il 2016; poco meno del 30% fanno capo alle Amministrazioni Regionali (divenendo addirittura prevalenti in specifiche annate: il biennio 2008-2009 e il 2020); affatto residuale è il contributo delle Imprese pubbliche locali (IPL), che veicolano comunque quasi un quinto delle risorse.

**Figura 6 SPESE PER LE POLITICHE DI COESIONE NEL SETTORE RIFIUTI IN ITALIA PER TIPOLOGIA DI AMMINISTRAZIONE/ENTE. ANNI 2007-2022 (valori percentuali)**

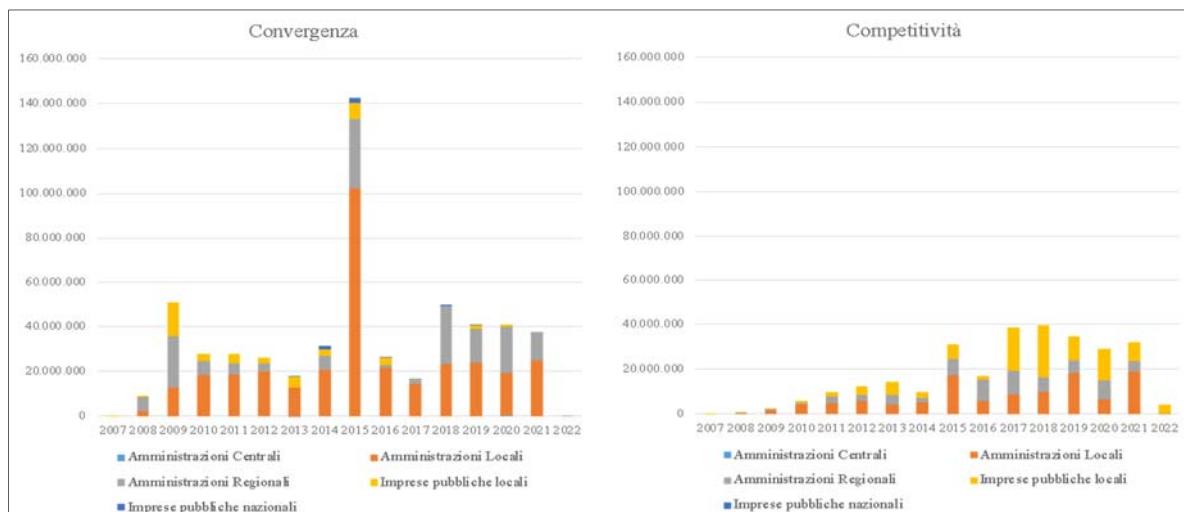


Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione

Lo scavo territoriale del dato, ragionando al solito con i due aggregati così come definiti finora, permette di evidenziare, però, sostanziali differenziazioni nella distribuzione tra le varie tipologie di amministrazione/ente (cfr. Figura 7). Nelle regioni Convergenza il ruolo delle Amministrazioni Locali è predominante, e negli ultimi anni rilevante è il peso degli stanziamenti in seno alle Amministrazioni Regionali; se il contributo delle IPL a partecipazione pubblica sembra essere piuttosto marginale in quest'area del Paese, l'opposto avviene nelle regioni Competitività, nelle quali la distribuzione tra le varie tipologie

di enti pare essere meno concentrata e le IPL intercettano una quota notevole delle spese dedicate ai Rifiuti.

**Figura 7 SPESE PER LE POLITICHE DI COESIONE NEL SETTORE RIFIUTI NELLE REGIONI CONVERGENZA E COMPETITIVITÀ PER TIPOLOGIA DI AMMINISTRAZIONE/ENTE. ANNI 2007-2022 (euro)**



Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione

#### 4 IL CONFRONTO TRA LA SPESA DELLE POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE E LA SPESA RILEVATA DAI CPT NEL SETTORE RIFIUTI

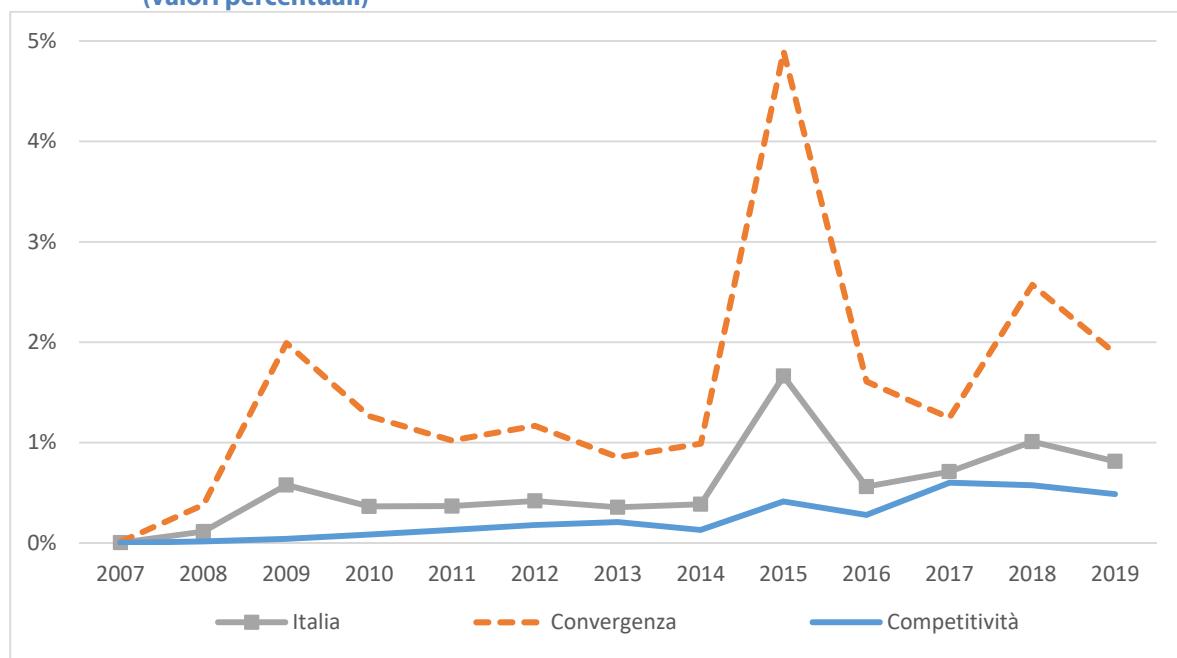
L'obiettivo primario del lavoro è stato, sin dall'inizio, mettere in relazione il flusso delle spese derivanti dalle politiche per la coesione mappate in OpenCoesione con i dati annuali e consolidati rilevati dal Sistema CPT fino all'ultimo anno disponibile (2019), ai fini della ricostruzione del peso che hanno rivestito nel tempo le politiche per la coesione comunitaria e nazionale sul totale della spesa nazionale, dettagliando anche per livelli di governo e ripartizioni territoriali presi in considerazione.

Al "numeratore" del rapporto l'ammontare delle spese riguarda i pagamenti effettuati per i progetti attivati in ciascuno dei due periodi di programmazione, e quindi a partire dal 2007. La serie storica di OC, relativa alla componente dei pagamenti connessi ai fondi di coesione, infatti, non tiene conto dei dati riguardanti il precedente ciclo di programmazione 2000-2006, laddove invece al "denominatore" le spese sostenute dalle amministrazioni pubbliche e dalle partecipate (bilanci rilevati dai CPT) possono contenere, avendo come riferimento il criterio di cassa, anche spese relative al precedente ciclo ma sostenute nelle annualità

successive, come consentito dalle regole di rendicontazione. Ciò implica, nella pratica, una cautela nella lettura interpretativa del suddetto rapporto per i primi anni della nostra serie.

L'ordine di grandezza del peso che la Politica di Coesione territoriale ha nel settore Rifiuti varia notevolmente nelle ripartizioni prese in considerazione (cfr. Figura 8): per l'Italia il contributo della Politica di Coesione sul totale delle spese settoriali per lo smaltimento dei Rifiuti risulta essere in media, lungo l'intero arco temporale 2007-2019, pari allo 0,6%, con un andamento leggermente crescente. Tale valore è un risultato sintetico che cela notevoli differenze territoriali, come era d'altronde legittimo attendersi: nelle regioni Convergenza il contributo medio derivante dalle politiche di coesione è relativamente più elevato e si attesta all'1,6%, con un picco massimo di quasi il 5% raggiunto nel 2015, ultimo anno in cui è ammessa la rendicontazione delle spese all'UE per la programmazione 2007-2013; di contro, nelle regioni Competitività, la spesa derivante dalle politiche per la coesione copre mediamente non più dello 0,2% della spesa totale di periodo, raggiungendo il picco massimo dello 0,7% nel 2017.

**Figura 8 CONTRIBUTO DELLE POLITICHE DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NEL SETTORE RIFIUTI IN ITALIA E NELLE REGIONI CONVERGENZA E COMPETITIVITÀ. ANNI 2007-2019 (valori percentuali)**

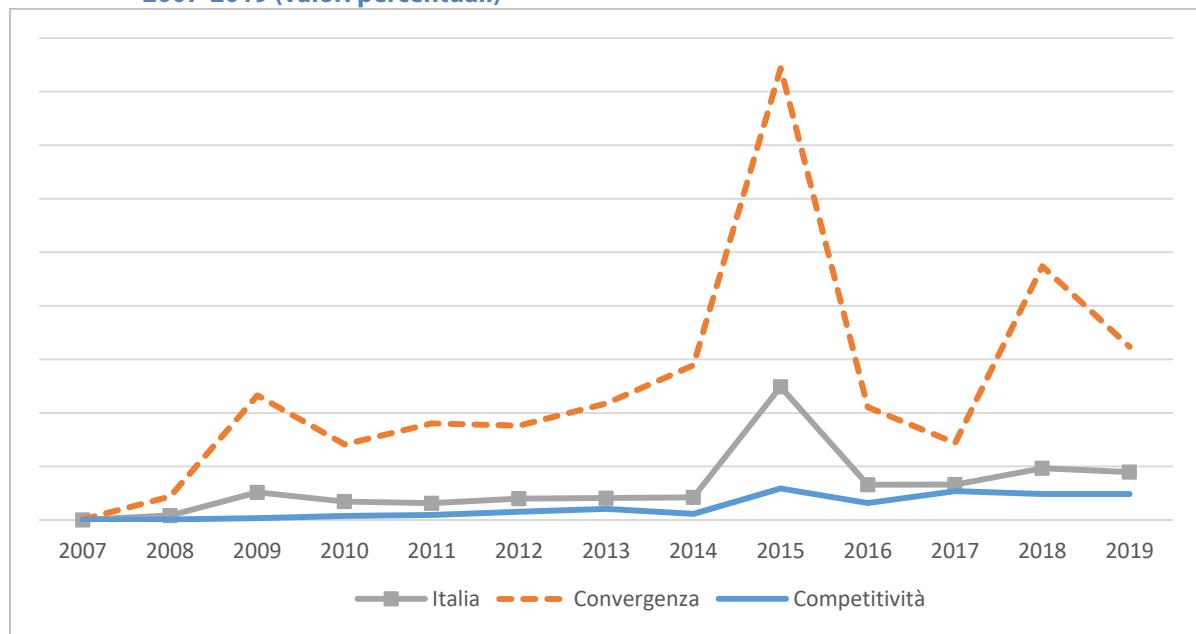


Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione e CPT

Un ulteriore passo avanti dell'analisi ha tenuto conto del fatto che la spesa finanziata dai fondi per la coesione, rilevata da OpenCoesione, non permette la distinzione puntuale tra

spesa in conto capitale e spesa di parte corrente in quanto la totalità della spesa è considerata direttamente connessa allo sviluppo; è stato allora verificato il peso che la spesa di OpenCoesione assumeva rispetto alla sola componente in conto capitale rilevata dai CPT<sup>8</sup>. La Figura 9 che segue, dunque, mostra il peso delle politiche per la coesione sulla sola spesa in conto capitale nei Rifiuti per l'intero territorio nazionale e per le due ripartizioni ricostruite.

**Figura 9 CONTRIBUTO DELLE POLITICHE DI COESIONE SULLE SPESE IN CONTO CAPITALE NEL SETTORE RIFIUTI IN ITALIA E NELLE REGIONI CONVERGENZA E COMPETITIVITÀ. ANNI 2007-2019 (valori percentuali)**



Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione e CPT

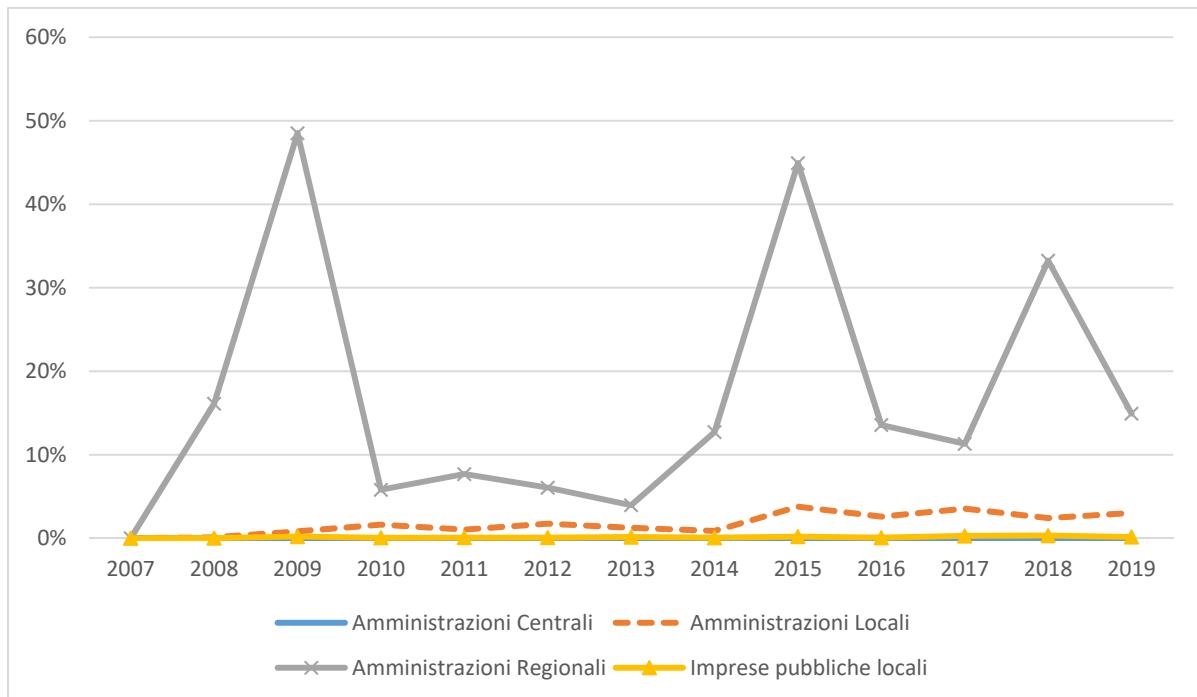
Se l'andamento non è dissimile da quanto mostrato nella precedente Figura 8, con la considerazione della sola spesa in conto capitale cambiano, invece, notevolmente, le dimensioni del fenomeno: in media il rapporto si decuplica considerando l'Italia nel suo

<sup>8</sup> Tutto ciò nella piena consapevolezza che la nozione di spesa per investimento utilizzata dalle due fonti informative non è del tutto sovrapponibile dal momento che non segue una omogenea classificazione delle categorie di spesa. La categorizzazione di spesa offerta dai CPT viene dettagliata nella guida metodologica CPT e include all'interno delle spese in conto capitale le spese per beni e opere immobiliari, nonché l'acquisizione di beni mobili durevoli utilizzati nel processo produttivo per più di un anno. A sua volta, la classificazione di OpenCoesione segue criteri parzialmente diversi, con la difficoltà oggettiva di non poter considerare le tipiche spese di natura corrente del tutto avulse da un obiettivo programmatico di spese connesse allo sviluppo, ragione per cui tutte le categorie economiche sono state prese in considerazione per formare un unico aggregato.

intero (5,6% in media negli anni, con un picco nel 2015, anno in cui circa un quarto della spesa in conto capitale sostenuta nell'ambito del settore Rifiuti ha trovato origine nei fondi nazionali e comunitari per la coesione). Ancora più evidente la differenza se si considerano le sole regioni Convergenza, contesto nel quale in media il 24% della spesa per lo sviluppo è veicolata dai fondi di coesione, che raggiungono quasi la totalità - per le note ragioni procedurali e contabili già ampiamente descritte - nel 2015 (84,4%). Nelle regioni Competitività, all'opposto, il peso risulta in media pari a poco più del 2%, incidenza tra l'altro in crescita negli ultimi anni della serie storica osservata.

Con l'analisi dei diversi livelli di governo, si è inteso inoltre verificare la rilevanza che ricoprono i fondi di coesione per le varie tipologie di amministrazioni rispetto all'impegno finanziario complessivo (e a quello dedicato alla sola spesa in conto capitale) sostenuto dagli attori pubblici nel settore Rifiuti. L'esercizio di attribuzione della titolarità di ogni progetto presente su OC a una determinata tipologia di amministrazione pubblica, effettuato secondo la metodologia indicata nei precedenti paragrafi, determina il fatto che il peso delle politiche per la coesione risulti essere molto elevato solo per una particolare tipologia, ovvero le Amministrazioni Regionali e gli Enti dipendenti ad esse collegate: per ben tre annualità esso supera il 30% sul complesso delle spese di settore (in media, negli anni, si attesta comunque su un non indifferente 17%), laddove per le altre tipologie di Enti non si supera mai il 5% (cfr. Figura 10).

**Figura 10 CONTRIBUTO DELLE POLITICHE DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NEL SETTORE RIFIUTI IN ITALIA, PER LIVELLO DI GOVERNO E TIPOLOGIA AMMINISTRAZIONE/ENTE. ANNI 2007-2019 (valori percentuali)**

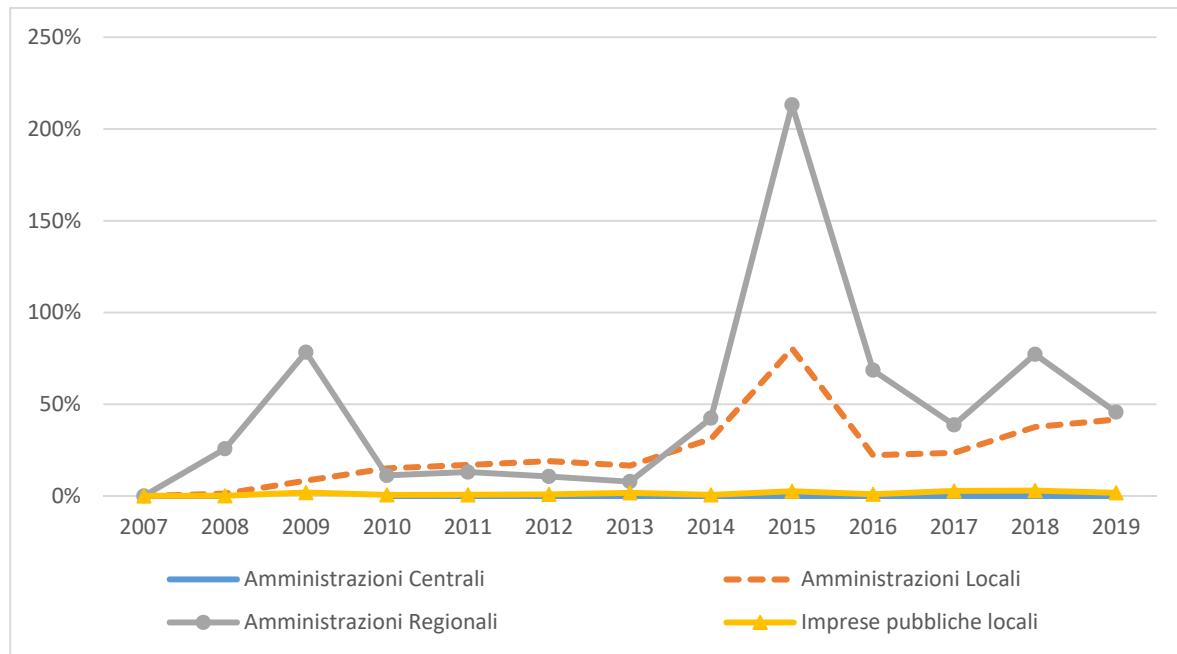


Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione e CPT

Tale polarizzazione risulta ancora più evidente quando si considera al denominatore la sola spesa in conto capitale: circa il 37% delle spese legate agli investimenti delle Amministrazioni Regionali sono attribuibili, tenendo conto dei caveat metodologici indicati in precedenza, a risorse provenienti da fondi strutturali nazionali ed europei, in media, con picchi annuali che superano i due terzi dei rispettivi totali e con un valore, per il 2015, addirittura superiore al 200%<sup>9</sup> (cfr. Figura 11).

<sup>9</sup> Tale anomalia - che rappresenta in ogni caso l'unica eccezione nel tempo e tra tutte le tipologie di amministrazioni - trova la sua ragion d'essere nel fatto che non c'è evidenza che la data di un pagamento relativo a un progetto in OC sia la stessa data in cui quello stesso pagamento è registrato sul bilancio dell'amministrazione che lo ha effettuato. Da questo fattore deriva, dunque, la possibilità che esistano dei lag temporali che non permettono una corretta comparazione al livello di dettaglio temporale minimo, ovvero l'anno, tra i due database. È pertanto possibile che la comparazione tra i due aggregati di spesa, OC e CPT, conduca a uno sforamento delle spese della politica di coesione rispetto al totale, lungo più punti temporali.

**Figura 11 CONTRIBUTO DELLE POLITICHE DI COESIONE SULLE SPESE IN CONTO CAPITALE NEL SETTORE RIFIUTI IN ITALIA, PER LIVELLO DI GOVERNO E TIPOLOGIA AMMINISTRAZIONE/ENTE. ANNI 2007-2019 (valori percentuali)**



Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione e CPT

## 5 CONCLUSIONI

L'esercizio svolto, con gli obiettivi ampiamente illustrati e la metodologia descritta nelle pagine precedenti, ha permesso di fornire una prima stima del contributo che le politiche per la coesione territoriale (nazionali o comunitarie, a valere su varie tipologie di fondi e rispondenti a vari programmi) forniscono alla trasformazione e all'evoluzione di un settore così cruciale come quello dello Smaltimento dei Rifiuti, specie nell'ottica di un consolidamento dei principi e delle azioni della c.d. economia circolare.

Le principali risultanze delle elaborazioni sembrano confermare una diversificazione, nel tempo e nello spazio, del peso che esse rivestono rispetto al totale delle risorse stanziate e spese: nel tempo, perché le dinamiche sembrano assumere andamenti piuttosto altalenanti, legati anche a vincoli rendicontativi e a scelte allocative per massimizzare il contributo finanziario, tenuto conto delle scelte contabili di ciascuna amministrazione; nello spazio, perché è indubbio il diverso ruolo giocato dalle politiche di coesione - per loro stessa intrinseca definizione - nelle diverse aree del Paese caratterizzate da un livello di sviluppo ancora lontano dall'essere omogeneo. Al riguardo, nelle regioni Convergenza sono confluiti

circa i due terzi delle risorse complessive, un naturale sbilanciamento che ha visto esplicarsi i suoi effetti soprattutto nei primi anni.

Ragionando in termini di cicli di programmazione, le spese rinvenibili dai dati di Open Coesione e relative al ciclo 2007-2013 sono state oltre due volte e mezzo quelle del ciclo successivo 2014-2020: il dato dipende però in larga parte dal fatto che il primo ciclo ha avuto un maggiore lasso temporale per vedere gli effetti della rendicontazione delle spese, soprattutto con riferimento ai Fondi Nazionali. Con riferimento invece alla titolarità delle spese, sembra persistere negli anni una certa eterogeneità nella composizione percentuale tra i diversi attori istituzionali dei pagamenti: circa la metà sono riconducibili alle Amministrazioni Locali, poco meno del 30% hanno fatto capo alle Amministrazioni Regionali e affatto residuale è stato il contributo delle IPL, che hanno veicolato comunque quasi un quinto delle risorse. Nelle regioni Convergenza il ruolo delle Amministrazioni Locali è predominante, e negli ultimi anni rilevante è il peso degli stanziamenti in seno alle Amministrazioni Regionali; se il contributo delle IPL a partecipazione pubblica sembra essere piuttosto marginale in quest'area del Paese, l'opposto avviene nelle regioni Competitività, nelle quali la distribuzione tra le varie tipologie di enti pare essere meno concentrata e le IPL intercettano una quota notevole delle spese dedicate ai Rifiuti.

L'ordine di grandezza del peso che le politiche di coesione territoriale hanno nel settore dei Rifiuti varia notevolmente tra le aggregazioni territoriali prese in considerazione: se in Italia il contributo risulta essere, in media, lungo l'intero arco temporale 2007-2019, pari allo 0,6%, tale valore è un risultato sintetico che cela notevoli differenze territoriali, dal momento che nelle regioni Convergenza si attesta sull'1,6% (con un picco massimo di quasi il 5% raggiunto nel 2015) mentre nelle regioni Competitività non ha mai superato lo 0,7% ed è stato in media pari allo 0,2%.

Con la considerazione della sola spesa in conto capitale CPT cambiano notevolmente le dimensioni del fenomeno: in media il rapporto si decuplica considerando l'Italia nel suo intero (5,6% in media negli anni); ancora più evidente se si considerano le sole regioni Convergenza, contesto nel quale in media il 24% della spesa per lo sviluppo è veicolata dai fondi di coesione.

Guardando alle prospettive future di analisi che si aprono a partire da queste prime evidenze e all'eventuale ruolo che esse possono ricoprire per progettare nuove politiche pubbliche afferenti all'economia circolare, per affinare la conoscenza in vista del nuovo ciclo di programmazione le piste di approfondimento appaiono molteplici. Esse sono legate in

parte allo sviluppo di metodologie più precise di attribuzione settoriale dei progetti censiti attraverso la banca dati di OpenCoesione, sia con riferimento ai soggetti che ne sostengono effettivamente la spesa, sia alla loro declinazione territoriale (e finanche temporale); in parte poi alla opportunità di indagare l'eventuale relazione tra il peso delle politiche di coesione e l'evoluzione della governance del settore Rifiuti, cercando di comprendere anche se l'uso delle risorse di coesione sia funzionale al settore di interesse in maniera diversa rispetto agli altri.

## BIBLIOGRAFIA

AA.VV. (2007), *Guida ai conti pubblici territoriali (CPT). Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale*. Roma: Ministero dello Sviluppo Economico, Conti Pubblici Territoriali, SISTAN.

[www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/11/Guida\\_CPT.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/11/Guida_CPT.pdf)

Agenzia per la Coesione Terroriale - Conti Pubblici Territoriali (2021), “Analisi settoriali supportate dai dati CPT. Istruzione”, *CPT Temi*. Agenzia per la Coesione Terroriale.

[www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/CPT\\_Istruzione.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/CPT_Istruzione.pdf)

Agenzia per la Coesione Terroriale - Conti Pubblici Territoriali (2021), “Analisi settoriali supportate dai dati CPT. Trasporti”, *CPT Temi*. Agenzia per la Coesione Terroriale.

[www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/CPT\\_Trasporti.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/CPT_Trasporti.pdf)

Agenzia per la Coesione Terroriale - Conti Pubblici Territoriali (2021), “Analisi settoriali supportate dai dati CPT. Viabilità”, *CPT Temi*. Agenzia per la Coesione Terroriale.

[www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/CPT\\_Viabil.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/CPT_Viabil.pdf)

Agenzia per la Coesione Terroriale - Conti Pubblici Territoriali (2021), “Analisi settoriali supportate dai dati CPT. Formazione”, *CPT Temi*. Agenzia per la Coesione Terroriale.

[www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/CPT\\_Formazione.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/CPT_Formazione.pdf)

Antonaci C., Ciocci M., Cucchiari S., De Lucia F., Iannoni F., Sabella E.A. (2022) “Rifiuti. I dati CPT sulla spesa pubblica 2000-2019. Analisi di contesto”, *CPT Settori*. Agenzia per la Coesione Terroriale.

[www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2022/03/Rifiuti\\_CPT-Settori\\_2022.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2022/03/Rifiuti_CPT-Settori_2022.pdf)

European Union (2018), *Europe moving towards a sustainable future. Contribution of the SDG Multi-Stakeholder Platform to the Reflection Paper “Towards a sustainable Europe by 2030” October 2018*.

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/sdg\\_multi-stakeholder\\_platform\\_input\\_to\\_reflection\\_paper\\_sustainable\\_europe2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/sdg_multi-stakeholder_platform_input_to_reflection_paper_sustainable_europe2.pdf)

Fondazione Utilitatis, Ispra (2022), *Green book 2022. I dati sulla gestione dei rifiuti urbani in Italia*. Lodi: Pubblimedia srl.

[www.utilitatis.org/wp-content/uploads/2022/04/Green\\_Book\\_executive\\_2022.pdf](http://www.utilitatis.org/wp-content/uploads/2022/04/Green_Book_executive_2022.pdf)

United Nations (2015), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York, NY, USA: United Nations

<https://sdgs.un.org/sites/default/files/publications/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

**ANALISI DEL CONTRIBUTO DEI FONDI DESTINATI DALLE  
POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE  
“INTERVENTI IN CAMPO SOCIALE”**



# **ANALISI DEL CONTRIBUTO DEI FONDI DESTINATI DALLE POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE “INTERVENTI IN CAMPO SOCIALE”<sup>10</sup>**

## **1 INTRODUZIONE**

Le decisioni di programmazione finanziaria pubblica locale sono sempre più contraddistinte da una rimarchevole compresenza delle politiche di Coesione che contribuiscono in maniera significativa alla morfologia della spesa, e che perciò ne sollecitano una cognizione quali-quantitativa più approfondita. L’indagine condotta, e qui proposta, consiste nell’individuazione del contributo della spesa per la coesione territoriale sui bilanci degli enti pubblici regionali, così come censiti ed annualmente certificati dai Nuclei Regionali dei Conti Pubblici Territoriali. Più in particolare la disamina dei dati si è dapprima concentrata sul settore dei trasporti (CPT, 2020) e poi su quello degli Interventi in campo sociale che è il focus del presente documento.

Si è voluto adottare un metodo già da altri messo a punto e sperimentato sul settore istruzione (CPT, 2019) per poter misurare all’interno dei flussi finanziari registrati dal Sistema CPT la voce della spesa distinta tra quella a valere sui Fondi strutturali e quella erogata attraverso i fondi straordinari nazionali e discernendo tra questi ultimi la quota di cofinanziamento ai finanziamenti europei dal resto delle risorse nazionali destinate alle politiche di Coesione. L’obiettivo consiste nell’offrire un quadro finanziario articolato della spesa erogata da tutti i soggetti della Pubblica Amministrazione (PA) e del Settore Pubblico Allargato (SPA) all’interno del quale sia possibile valutare il peso che ciascuna fonte di finanziamento abbia avuto nella realizzazione degli investimenti per ciascun settore economico considerato a livello territoriale, offrendo uno strumento integrativo di valutazione dell’impatto e del bilanciamento delle risorse della Coesione.

Il dataset utilizzato per la raccolta dei flussi finanziari straordinari ed ordinari consiste naturalmente nella banca dati del Sistema CPT che ricompone, mediante una propria metodologia, conti consolidati delle spese e delle entrate, correnti e in conto capitale, dei

---

<sup>10</sup> Chiara Caprio, Fondazione IFEL Campania, Direzione Studi e Ricerche, Napoli; Flavio Cannizzaro, Regione Campania, Nucleo Conti Pubblici Territoriali; Ferdinando Ceglia, Fondazione IFEL Campania, Divisione Assistenza Tecnica, Napoli; Gaetano Di Palo, Fondazione IFEL Campania, Direzione Studi e Ricerche, Napoli; Cesare Garofalo, Regione Campania, Nucleo Conti Pubblici Territoriali; Giuseppe Pagliarulo, Regione Campania, Nucleo Conti Pubblici Territoriali.

soggetti della PA e dell'Extra PA. A questo si è proceduto a sovrapporre la fonte dei dati di Spesa riferiti alle politiche di Coesione derivante dalla BDU ed elaborate dal portale OpenCoesione (OC), che espone tutti i dati di programmazione e di Spesa riferiti ai singoli progetti avviati per le politiche di Coesione suddivisi per ambiti tematici, soggetti programmati e attuatori, tempi di realizzazione e localizzazione geografica.

Il ricorso al livello di analiticità dei dati OpenCoesione si è reso necessario per spiegare la componente della spesa per la Coesione, per sua natura non desumibile dal dataset CPT. Tuttavia, la diversa finalità e struttura informativa dei due database ha comportato una indispensabile primigenia fase di delimitazione del campo di rilevazione ed una poi articolata operazione di accostamento, scarto, integrazione e standardizzazione dei dati provenienti dalle due fonti. Si è infine proceduto ad operazioni successive di filtraggio e vaglio delle informazioni secondo più variabili pertinenti all'indagine finanziaria condotta e quindi in funzione della composizione settoriale, sub-settoriale e territoriale ed in ragione dei diversi livelli di governo.

I risultati delle elaborazioni riportano l'andamento delle spese suddivise per i fondi di finanziamento europei e nazionali, per gli ambiti tematici europei, per tipologia di programma (programmi operativi ed altri strumenti nazionali di attuazione) lungo un arco temporale che copre i due ultimi periodi chiusi di programmazione: 2007-2013 e 2014-2020.

## 2 ASPETTI METODOLOGICI

### 2.1 *Individuazione e delimitazione del campo di ricerca*

L'indagine condotta ha lo scopo fondamentale nell'approfondire, mostrare ed esaminare il contributo delle risorse relative alle politiche di Coesione in relazione alla Spesa Pubblica del settore: Interventi in campo sociale così come definito secondo la tassonomia del Sistema dei Conti Pubblici Territoriali. L'intera procedura di analisi si basa sulla sovrapposizione e sulle conseguenti elaborazioni delle risultanze di due diversi sistemi di dati, e cioè la complessa struttura contabile e statistica dei Conti Pubblici Territoriali ed i dati e metadati forniti dal portale OpenCoesione. Si può intuire, e sarà ancor più evidente in seguito, che dal momento che i due dataset hanno finalità, metodologie e destinatari differenti, la sovrapposizione delle banche dati è funzionalmente vincolata ad una accurata fase propedeutica di delimitazione del campo condiviso di rilevazione e ad una susseguente articolata azione di normalizzazione delle corrispondenti variabili e di distinzione delle correlative osservazioni (Feletig, Piazza, 2021). Solamente in seguito a essenziale manovra

di “bonifica” e omogeneizzazione dei dati è stato poi possibile proseguire alla produzione di un dataset unico e ad una scomposizione particolareggiata delle spese per programma, a loro volta poi suddivise per settore, per territorio e per livelli di governo.

Primo elemento metodologicamente rilevante consiste proprio nell’operazione di standardizzazione delle variabili di flusso finanziario di spesa, giacché le osservazioni derivano da due dataset dissomiglianti, i.e. Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT) ed OpenCoesione (OC), i quali adoperano una propria metodologia nella catalogazione e nella realizzazione dei corrispondenti database. Nello specifico trattasi dello sviluppo inizialmente condotto di uniformazione delle informazioni in ragione della composizione settoriale, e territoriale, e in base al livello di governo delle variabili utilizzate. La ricomposizione delle serie storiche da analizzare, e cioè delle spese sostenute dalle pubbliche amministrazioni nel settore Interventi in campo sociale è stata effettuata - come già segnalato - sovrapponendo, anzi più esattamente proporzionando, i dati e le informazioni provenienti da OpenCoesione declinandone il dataset rispetto al sistema di rilevazione e catalogazione dei Conti Pubblici Territoriali.

La classificazione settoriale dei CPT, com’è noto, si fonda sul sistema internazionale di classificazione delle funzioni di governo COFOG (Classification of the Functions of Government) ed il collegamento tra i settori CPT e le funzioni COFOG obbliga a una ripartizione settoriale alquanto inflessibile del primo, utilizzando criteri d’altra parte non emendabili del secondo. Si è quindi trattato di una preferenza per così dire obbligata verso il dataset OC giustificata dalla sua natura duttile, che si è rivelata incline all’interscambio delle proprie informazioni e tutto sommato, con le dovute cautele, riadattabile alla tassonomia dei settori del Sistema CPT. Tale flessibilità del database OC è rintracciabile nel parametro di unità di rilevazione minima che offre opportunità di disaggregazione o raggruppamento delle variabili selezionate, garantendo la significatività del dato finanziario che naturalmente rappresenta l’elemento base per l’analisi condotta. Ovviamente a rinforzare le origini di tale preferenza metodologica, si segnala che il livello di dettaglio delle informazioni di OpenCoesione è essenziale per ritagliare la porzione della spesa per la Coesione, non altrimenti individuabile dalla sola fonte CPT.

Orbene il database OC assume il “progetto” come unità di rilevazione minima e base delle elaborazioni. Tale unità si riferisce ad azioni sovvenzionate nella effettuazione delle politiche di Coesione identificate da un autonomo atto amministrativo; anche se talora più progetti possono riferirsi ad una sola azione oppure armonizzati tra loro all’interno di una

strategia unitaria. Va inoltre specificato che gli Open data sui progetti finanziati con le politiche di coesione sono organizzati in forma relazionale laddove il dataset principale è:

"Progetti"

mentre

"Localizzazioni", "Soggetti" e "Pagamenti"

forniscono informazioni complementari collegate al dataset principale attraverso un campo chiave che identifica lo stesso progetto nelle diverse tabelle. Giova segnalare che i numerosissimi progetti possono avere diversi obiettivi tematici, importi finanziari e sviluppi territoriali e quindi pur avendo rilievo statistico paritetico un progetto in dataset OC potrebbe riguardare un'opera infrastrutturale di milioni di euro, così come limitarsi ad un singolo contributo o voucher di ammontare molto minuto - ciò estende ulteriormente le complessità di delimitazione ed allineamento dei due dataset, e soprattutto di estrazione di dati rilevanti all'indagine.

Ad ogni progetto è assegnato un CUP (Codice Unico di Progetto) e tutte le informazioni utilizzabili o reperibili nel dataset OC constano nei dati finanziari attribuiti a tutti i progetti delle politiche di Coesione del ciclo 2007-2013 e 2014-2020 disponibili sul Portale di Open Coesione (CPT, 2019), finanziati con Fondi Strutturali, Fondo nazionale per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) e Piano d'Azione per la Coesione (PAC) - determinando tale circostanza la serie storica di riferimento (2007-2020) delle elaborazioni condotte.

Le informazioni sui progetti deducibili da OC consentono di completare l'analisi settoriale evidenziando la parte della spesa relativa alle politiche di Coesione, ma vanno integrate con l'individuazione del corretto livello di governo dei CPT cui appartengono i soggetti della PA e del Settore Pubblico Allargato osservati in OpenCoesione. Confrontando i dati sui flussi finanziari raccordabili ai progetti afferenti al settore Interventi in campo sociale che usufruiscono di fondi per la coesione (nazionali e comunitari) alla spesa primaria ricavabile dal Sistema CPT è stato possibile realizzare un meccanismo ragionevolmente accurato di determinazione delle dimensioni dell'impatto finanziario delle politiche di Coesione Territoriale sui conti degli enti della pubblica amministrazione locale disponibili dal Sistema CPT (Feletig, Piazza, 2021). Questi riguardano la Pubblica Amministrazione ed al Settore Pubblico Allargato e cioè i soggetti che operano sul territorio nazionale (distinti per sottoinsieme regionale), appartenenti alla Pubblica Amministrazione (Amministrazioni

Centrali, Amministrazioni Regionali, Amministrazioni Locali) e all'Extra PA (Imprese pubbliche nazionali e locali) nel settore Interventi in campo sociale. I dati contabili della Spesa sono suddivisi secondo le voci finanziarie utilizzate nella redazione dei bilanci degli enti pubblici (contabilità finanziaria).

## 2.2 Raccolta ed elaborazione dei dati

Le attività di sovrapposizione dei due dataset di fatto consistono in fasi sequenziali mediante le quali si enucleano dalla base dati OpenCoesione quei progetti riferibili al settore oggetto dello studio i.e. Interventi in campo sociale, facendo attenzione alla loro individuazione in ragione dei criteri descrittivi e tassonomici del Sistema CPT, e - dopo una necessaria attività di "pulizia" e rifinitura - si procede all'assegnazione delle componenti di Spesa, così come derivanti dai dati provenienti da OpenCoesione, ai corrispondenti enti della PA consentendo dunque la distinzione delle risorse derivanti dall'attuazione delle politiche di Coesione.

OpenCoesione, com'è noto, è uno degli strumenti di open government teso allo sviluppo di processi decisionali partecipativi e trasparenti, i dati che alimentano OC, consultati ed utilizzati per le presenti elaborazioni aggiornati al 30 aprile 2022, provengono dal monitoraggio delle Amministrazioni titolari di fondi, e sono gestiti dal Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM). I dataset prevedono, tra l'altro, un'articolazione tematica dei progetti in 13 ambiti tematici, costruita su un'aggregazione dei temi prioritari UE (cfr. Tabella 1).

**Tabella 1 TEMI SINTETICI OPENCOESIONE**

Tema sintetico
Agenda digitale
Ambiente e prevenzione dei rischi
Attrazione culturale, naturale e turistica
Competitività per le imprese
Energia e efficienza energetica
Inclusione sociale
Istruzione e formazione
Occupazione e mobilità dei lavoratori
Rafforzamento delle capacità della PA
Ricerca e innovazione
Rinnovamento urbano e rurale
Servizi di cura infanzia e anziani
Trasporti e infrastrutture a rete

Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione

I progetti sono pertanto catalogati in maniera gerarchica dal CUP, per natura e tipologia degli investimenti, ed altresì per i settori e i sottosettori di intervento. Sfortunatamente la catalogazione via CUP non si dispiega in ragione dei profili tematici, bensì è legata alle categorie di intervento, tuttavia grazie al notevole grado di dettaglio (i.e. settore, sottosettore e categoria), questa stessa consente una ricostruzione ed una segmentazione dei progetti. Proprio mediante l'esame della aggregazione/disaggregazione dei CUP è stato possibile circoscrivere il tema “Inclusione sociale” assegnandogli quei progetti ad esso attinenti e di conseguenza trasfondere dal dataset di OpenCoesione, ma in una logica CPT, le spese sovvenzionate da fonti per la Coesione ad essi relativi, suddivise inoltre anche per territorio e macroarea. Gli stessi elementi risultanti dall'esame dei due dataset particolareggiati per attinenza di settore e di territorio, sono stati impiegati in una successiva riclassificazione, e quindi distribuiti per livello di governo, ricostituendo e attribuendo così le spese di fonte UE e nazionale ai singoli livelli della Pubblica Amministrazione. La variabile quantitativa dei pagamenti di OpenCoesione, va precisato, si riferisce agli esborsi effettuati dai soggetti beneficiari (organismo pubblico o privato responsabile dell'avvio e/o dell'attuazione delle operazioni), i quali sono attuatori degli strumenti finanziari e per questo motivo si è scelto di utilizzare la forma giuridica del beneficiario per attribuire il livello di governo su cui ricade la responsabilità dei pagamenti registrati in OpenCoesione. L'assegnazione al livello di governo è stata possibile dunque grazie alla variabile “beneficiario”, inteso questo il soggetto (Amministrazione Centrale, Amministrazione Regionale, Amministrazione Locale, Imprese pubbliche nazionali e Imprese pubbliche locali), cui è ripetibile la responsabilità del progetto e che giova di risorse UE. Si è quindi proceduto alla valorizzazione dei campi del dataset OpenCoesione:

“oc\_codfisc\_beneficiario” e “oc\_codfisc\_programmatore”

con i codici fiscali che identificano i diversi livelli amministrativi della PA e delle Imprese pubbliche locali (IPL) e nazionali (IPN) rilevate dai CPT. La forma giuridica del programmatore è stata adoperata quando l'ente beneficiario non fosse stato un soggetto dell'amministrazione pubblica (poiché un ente privato o ente pubblico non rilevante ai fini del Sistema CPT). Tale procedimento ha significato l'attribuzione della responsabilità dei pagamenti a questo soggetto, essendo esso stesso parte di un'amministrazione pubblica.

Per quanto concerne le IPL e le IPN, in particolar modo, sono stati attribuiti come soggetti responsabili dei pagamenti gli enti previa verifica della corrispondenza, per ciascun progetto (o per gruppi di progetti), tra gli enti beneficiari presenti nel dataset OpenCoesione e quelli appartenenti all'universo dei CPT. Quest'ultimo aspetto è dovuto a uno dei limiti della piattaforma di OpenCoesione, in particolare della mancata o talora erronea compilazione delle informazioni sui codici fiscali, situazione che dunque ha richiesto in alcuni casi, dopo il lavoro di verifica, l'inserimento manuale dei codici fiscali mancanti al beneficiario o al programmatore. Queste elaborazioni messe in relazione al singolo progetto, al suo beneficiario ed al livello di governo hanno consentito un ulteriore e significativo sviluppo del processo di adeguamento del dataset OC a quello del Sistema CPT.

Naturalmente le operazioni di individuazione, enucleazione, acquisizione ed esclusione delle informazioni OpenCoesione al settore di riferimento ai fini di una compatibilità con il Sistema CPT racchiude un nodo principale dell'indagine, giacché è proprio sul campo che l'approccio metodologico si scontra con le difficoltà operative. Infatti, sebbene la linea di condotta da tenere sia ben chiara e definita (CPT, 2019), in concreto la perimetrazione del settore risulta meno immediata di quanto possa immaginarsi. Il settore CPT Interventi in campo sociale (corrispondente al COFOG di primo livello "10. - protezione sociale") è un aggregato considerato essenziale per garantire livelli di assistenza e beneficenza congrui, e ricomprende l'assistenza e beneficenza finanziata dalla fiscalità generale e la previdenza e integrazioni salariali finanziate da contributi versati.

L'indagine si è dunque concentrata sugli Interventi in campo sociale così come definite e - secondo le indicazioni contenute nella Guida metodologica dei CPT (AA.VV. 2007) - comprendenti le seguenti tipologie di spesa:

- attività connesse all'amministrazione, al governo, all'attuazione di interventi di protezione sociale legati all'insufficienza delle risorse economiche o a situazioni di disagio (malattia e invalidità, vecchiaia e superstiti, interventi a favore di famiglia, occupazione, edilizia abitativa, esclusione sociale) e all'erogazione in tale ambito di prestazioni in denaro e in natura, purché finanziate dalla fiscalità generale;
- spese per case di riposo e altre strutture residenziali, per la fornitura di servizi sociali alla persona presso strutture apposite o a livello domiciliare.

Il primo passo è consistito nell'estrarre dal dataset in OpenCoesione adoperando le variabili di classificazione dei CUP in ragione del settore di intervento essendo queste declinate secondo tre livelli gerarchici:

- settore: comprendente lista di settori d'intervento;
- sottosettore: comprendente lista di specifiche del settore d'intervento;
- categoria: comprendente lista di specifiche del sottosettore d'intervento.

La determinazione del settore oggetto di analisi all'interno del database OC (cfr. Figura 1) è proceduta per fasi, utilizzando come parametro la classificazione CUP (e cioè settore-sottosettore-categoria) dei progetti e le parole chiave ricavate da un'analisi testuale all'interno delle colonne “OC\_Titolo\_Progetto” e “OC\_Sintesi\_Progetto” del dataset OC. Naturalmente i progetti afferenti al tema OC inclusione sociale non necessariamente riproducono direttamente gli elementi del settore Interventi in campo sociale così come definito e circoscritto dal sistema CPT (cfr. supra), si è dunque proceduto nel selezionare le categorie della classificazione CUP più vicine al settore COFOG, da un punto di vista “semantico”, attraverso operazioni di filtro, scarto ed integrazione guidati dall'esperienza, pazienza e dal buon senso.

Nella delimitazione dell'area di indagine Interventi in campo sociale la ricerca dei progetti riferibili a tale settore derivanti dal dataset OpenCoesione è stata d'ausilio l'esistenza di un tema sintetico assonante in OC: inclusione sociale, tuttavia affidarsi ad un mero automatico “riversaggio” dei dati sarebbe stato estremamente ingenuo - oltre che non corretto - giacché da un più attento esame degli interventi è subito risultato evidente che detto tema annoverasse al suo interno numerosi progetti che riguardano invece altri settori CPT (e.g. istruzione, formazione, cultura e servizi ricreativi, lavoro). Onde evitare tale genere di imprecisioni nella sovrapposizione dei dataset si è proceduto ad una fase di pulizia ed integrazione dei progetti, attraverso l'utilizzo di parole chiave (partendo da quelle con maggior frequenza) desunte dai titoli e dalle descrizioni dei singoli interventi (cfr. Tabella 2).

Ad esempio per poter integrare tutte le osservazioni che non sono state incluse nell'insieme preliminare, sono state utilizzate parole come:

“accompagnamento”, “assistenza\_anziani” “disabilità”

Ed invece eliminate alcune parole chiave che hanno significati ambigui o vaghi come ad esempio:

“reimpiego”, “tirocinio”, “orientamento”

**Tabella 2 PAROLE CHIAVE UTILIZZATE NELLA SELEZIONE DEI PROGETTI**

Parole selezionate	Parole escluse, significato eccessivamente ambiguo
	inserimento_occupazionale
	accompagnamento_lavoro
	reimpiego
	interventi individuali
	orientamento
	tirocinio
accompagnamento	tirocini
casa_accoglienza	personale
protezione_sociale	assistenza
assistenza_anziani	percorso
assistenza_domiciliare	incentivo reimpiego
domiciliare_minori	assistenza tecnica
tutela_minori	orientamento
mediazione_familiare	contratto di ricollocazione
disabilità	domanda
casa Riposo	lavoro
servizio_accompagnamento	orientamento
migranti	incentivo assunzione
accoglienza_assistenza	addetto assistenza
sostegno_domiciliarit	sociale
	gestione
	accoglienza turistica
	strumento 4
	affidamento
	incentivi
	incentivi assunzione

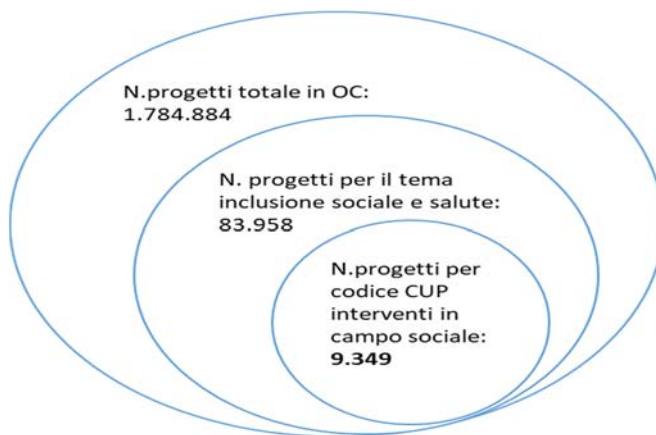
Nella selezione delle parole chiave un criterio discriminatore è stato naturalmente la concentrazione della numerosità dei progetti intorno a lemmi/formule ricorrenti, avendo cura di rifinire il set prescelto mediante la eliminazione di termini ambivalenti, vaghi e comunque non chiaramente ed univocamente determinabili risparmiando così da un lato l'inserimento scorretto di interventi non afferenti al settore in esame, ma ben consapevoli di un possibile “ripescaggio” o scarto di progetti erroneamente attribuiti ovvero non ricompresi proprio per tali motivi e scelte metodologiche.

A mero titolo di esempio, si segnala che nella fase di rifinitura risultavano numerosi progetti legati a specifiche misure ed interventi individuati per favorire l'occupazione e l'istruzione di categorie di soggetti non ricompresi nella classe “protezione sociale” definita dalla COFOG/CPT e che quindi dovevano essere esclusi, così come numerosi progetti sono stati oggetto di integrazione del dataset nella seconda fase di estrazione individuati nell'ambito dei servizi assimilabili a quelli prestati per le classi “Famiglia” e “Vecchiaia” della COFOG,

integrando tra i temi prioritari di riferimento OC anche quello dei “Servizi di cura infanzia e anziani”, che non era invece stato considerato nella prima fase di estrazione tra i temi di riferimento dei progetti estratti. Giova anche rammentare che all’interno del database OC, sono per sua natura esclusi i progetti finanziati dagli enti di previdenza e pertanto, considerando che questi ultimi costituiscono circa la metà degli enti riferibili al settore CPT Assistenza e Beneficenza sociale (CPT, 2021), tale ultimo elemento potrebbe influenzare la numerosità dei progetti presenti in OC riferibili al settore Interventi in campo sociale.

Si è così ottenuto un nuovo gruppo di progetti risultante dalla individuazione dei sottosettori con l’aggiunta di quelli identificati mediante parole chiave selezionate, dati che sono stati sottoposti ad un controllo di coerenza del titolo e della descrizione con il settore economico CPT.

**Figura 1 CLASSIFICAZIONE CUP: PROGETTI AFFERENTI AL SETTORE INTERVENTI IN CAMPO SOCIALE**



*Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione*

Eseguendo dunque le fasi di raccolta si è potuto comporre un originale universo di osservazioni composto da 9.818 progetti riferibili in serie storica 2007-2020 ragionevolmente idoneo alle necessità di elaborazione dati per soddisfare le domande di ricerca alla base dell’intero lavoro (cfr. Tabella 3).

**Tabella 3 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 che più avvicinano il loro contenuto alla composizione del settore CPT Interventi in campo sociale	9.349	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Agenda digitale</li> <li>– Ambiente e prevenzione dei rischi</li> <li>– Attrazione culturale, naturale e turistica</li> <li>– Competitività per le imprese</li> <li>– Energia e efficienza energetica</li> <li>– Inclusione sociale</li> <li>– Istruzione</li> <li>– Occupazione e mobilità dei lavoratori</li> <li>– Rafforzamento capacità della PA</li> <li>– Ricerca e innovazione</li> </ul>
Fase 2 - Aggiunta progetti estratti con l'utilizzo delle parole chiave (cfr. Tabella 2)	12.682	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Agenda digitale</li> <li>– Attrazione culturale, naturale e turistica</li> <li>– Competitività per le imprese</li> <li>– Energia e efficienza energetica</li> <li>– Inclusione sociale</li> <li>– Istruzione</li> <li>– Occupazione e mobilità dei lavoratori</li> <li>– Rafforzamento capacità della PA</li> <li>– Ricerca e innovazione</li> <li>– Rinnovamento urbano e rurale</li> <li>– Servizi di cura infanzia e anziani</li> </ul>
Fase 3 - Pulizia finale per ricerca parola chiave e verifica per escludere progetti non pertinenti al settore CPT Interventi in campo sociale	-12.213	– Vari
<b>TOTALE PROGETTI</b>	<b>9.818</b>	

*Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione*

Ad arricchire poi le informazioni connesse alla permeabilità dei due dataset di partenza, è interessante mostrare la composizione interna del settore Interventi in campo sociale così

come risulta scaturente dal sinora descritto processo ragionato di sovrapposizione dati riclassificati in base ai temi prioritari OpenCoesione (cfr. Tabella 4).

**Tabella 4 COMPOSIZIONE DEL SETTORE “INTERVENTI IN CAMPO SOCIALE” RICOSTRUITO, SECONDO QUOTE RELATIVE AI TEMI PRIORITARI UE**

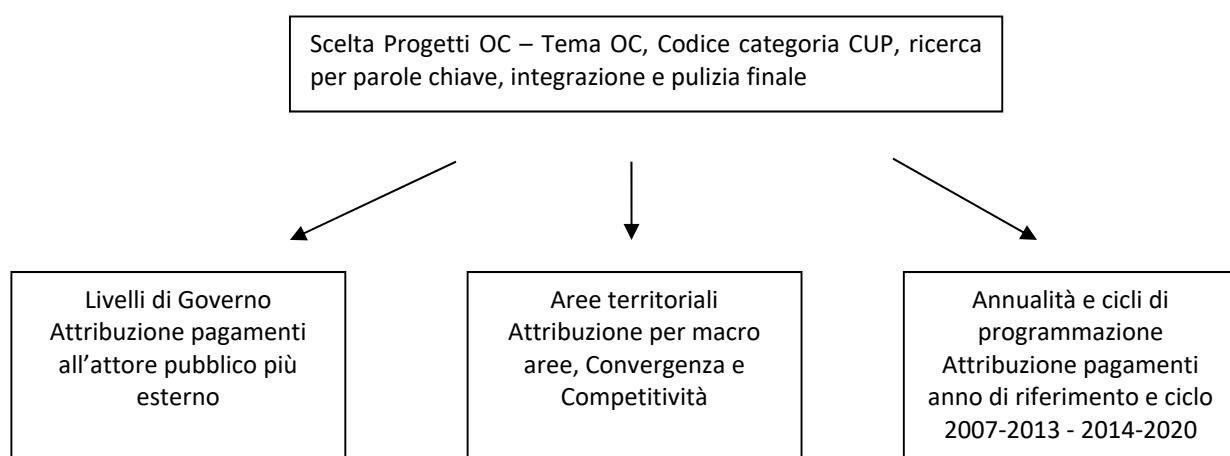
TEMA PRIORITARIO	FREQUENZA	INCIDENZA %
Agenda digitale	4	0,04%
Attrazione culturale, naturale e turistica	6	0,06%
Energia ed efficienza energetica	13	0,13%
Inclusione sociale	4.984	50,77%
Istruzione	684	6,97%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	3.137	31,95%
Rafforzamento capacità della PA	5	0,05%
Rinnovamento urbano e rurale	22	0,22%
Servizi di cura infanzia e anziani	960	9,78%
Trasporti e infrastrutture a rete	2	0,02%
<b>Totale</b>	<b>9.818</b>	<b>100%</b>

*Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione*

Come può evincersi dalla lettura dei dati sintetici qui sopra riportati, il tema OC “Inclusione sociale” per quanto preponderante, partecipa con 4.984, e cioè soltanto per il 50,77%, alla composizione dell’universo appena costruito (seguito da “Occupazione e mobilità dei lavoratori” con il 31,95%), confermando così che oltre al Tema le operazioni connesse alla classificazione CUP, e di scelta parola chiave e rifinitura sono indispensabili anche in casi di assonanza o addirittura di quasi omonimia, tra i due dataset.

I dati così organizzati sono stati utilizzati per essere declinati in ragione dei livelli di governo, della distribuzione geografica e temporale (cfr. Figura 2).

**Figura 2 PERCORSO METODOLOGICO DELLE ELABORAZIONI: SCHEMA DI SINTESI**



### 3

### PRINCIPALI EVIDENZE IN TERMINI DI AGGIUNTIVITÀ

Operando, nella maniera chiarita in precedenza, il confronto tra i dati finanziari ricostruiti da OpenCoesione e quelli derivanti dal sistema dati consolidati CPT si è dunque proceduto ricomporre l'impatto che il ricorso alle politiche di Coesione in tema di interventi in campo sociale realizza in relazione al totale della finanza nazionale, a sua volta declinata per macro-area (Convergenza e Competitività) e livello di governo. Dall'analisi preliminare restituita dalla disaggregazione dal Sistema CPT delle categorie economico-finanziarie di spesa per il sostegno alle categorie economicamente (e non solo) più fragili la composizione tra le varie voci indica l'incidenza prevalente della voce trasferimenti in conto corrente a famiglie e istituzioni sociali, che in tutta la serie storica considerata si attesta e supera il 70%, consolidandosi sin dal 2015 intorno all'80%. È peraltro interessante segnalare che in proporzione le spese in conto capitale nel corso degli anni hanno subito nell'ultimo decennio una riduzione significativa riducendosi gradualmente dal 9% della spesa complessiva al 4,7% (CPT, 2021).

Onde semplificare la comparazione dei dati durante gli anni finanziari della serie storica 2007-2020 che intercorrono tra i due settegni di programmazione, le ripartizioni macro-territoriali sono state classificate in modo univoco con un criterio che permettesse di mantenere costante la significatività dell'elaborazione:

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

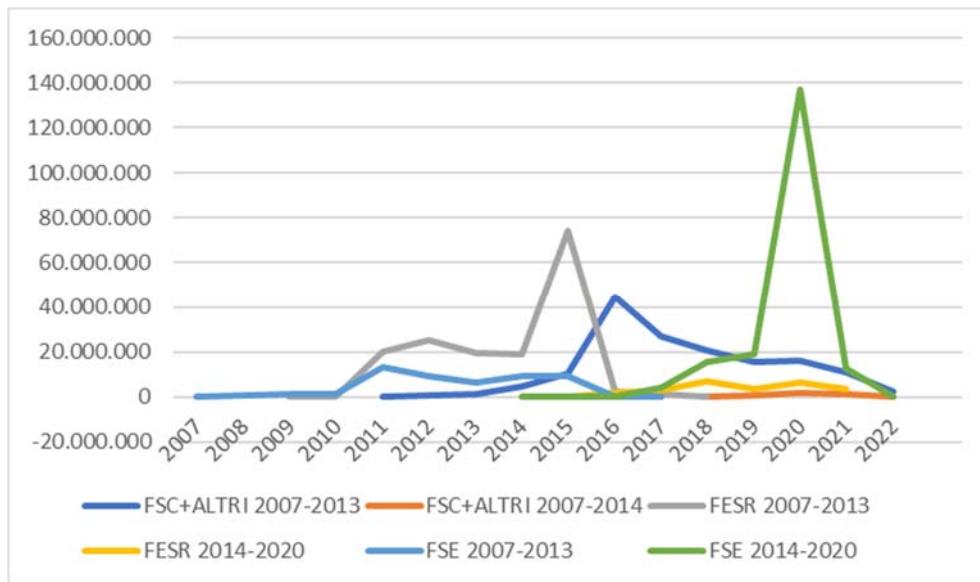
I due raggruppamenti adottati suddividono quindi le regioni in “Obiettivo Convergenza” ed “Obiettivo Competitività”, così come previsto dall'adeguamento nazionale alle norme europee per il ciclo di programmazione 2007-2013. Al primo gruppo, oltre le regioni rientranti nell’“Obiettivo Convergenza”, si aggiunge la regione Basilicata che per quel ciclo di programmazione godeva stato di phasing-out. In riferimento al periodo di programmazione 2014-2020, il primo insieme adottato corrisponde a quello delle “Regioni meno sviluppate”, mentre il secondo, quello delle regioni Obiettivo Competitività, raggruppa sia le “Regioni in transizione” sia le “Regioni più sviluppate”.

Esaminando le elaborazioni su dataset OC, come era prevedibile, e come si può evincere nella figura che segue (cfr. Figura 3), considerando la composizione percentuale dei temi prioritari di intervento dell'Unione Europea del dataset Interventi in campo sociale, costituita prevalentemente dai temi OC dell'inclusione sociale, dell'occupazione e dalla mobilità dei

lavoratori, sia FESR sia FSE risultano essere entrambi i fondi principali attraverso cui sono state attuate le politiche di coesione nelle regioni Convergenza e della Competitività durante il ciclo 2007-2013 e fino al 2014. Nel caso delle regioni Convergenza, da notare che il picco FESR nel 2015 può giustificarsi considerando che si tratta dell'anno n+2, laddove tradizionalmente si addensano gli effetti della scadenza ultima del processo di rendicontazione di un intero ciclo di programmazione. Com'è noto, secondo le norme di esecuzione del bilancio comunitario vigenti, l'attuazione del ciclo è proseguita nel biennio successivo alla fine della programmazione 2007-2013, secondo la cosiddetta "regola del n+2". Tra gli effetti di quest'ultima, si segnala che il termine ultimo di ammissibilità della spesa rendicontabile alla Commissione per il ciclo 2007-2013 è fissato al 31 dicembre 2015 e dunque si giustifica la crescita dei pagamenti rendicontabili all'Unione Europea riscontrata nella serie storica ricostruita. Inoltre, per portare a termine i progetti che a tale data risultavano ancora non conclusi e in corso, è stato possibile utilizzare anche le risorse finanziarie del successivo ciclo 2014-2020, inglobando i progetti superstiti nella nuova programmazione.

Durante il periodo 2014-2021 fino al 2017 vi sono progetti che sono stati finanziati a valere sulla programmazione nazionale FSC ed altri fondi. Presumibilmente, l'avvio dell'attuazione della programmazione FSE 2014-2020 avvenuto con un ritardo di circa tre anni ha poi potuto raggiungere l'acme nel 2020, a seguito degli interventi straordinari messi in campo dall'UE per fronteggiare l'emergenza sanitaria da Covid-19.

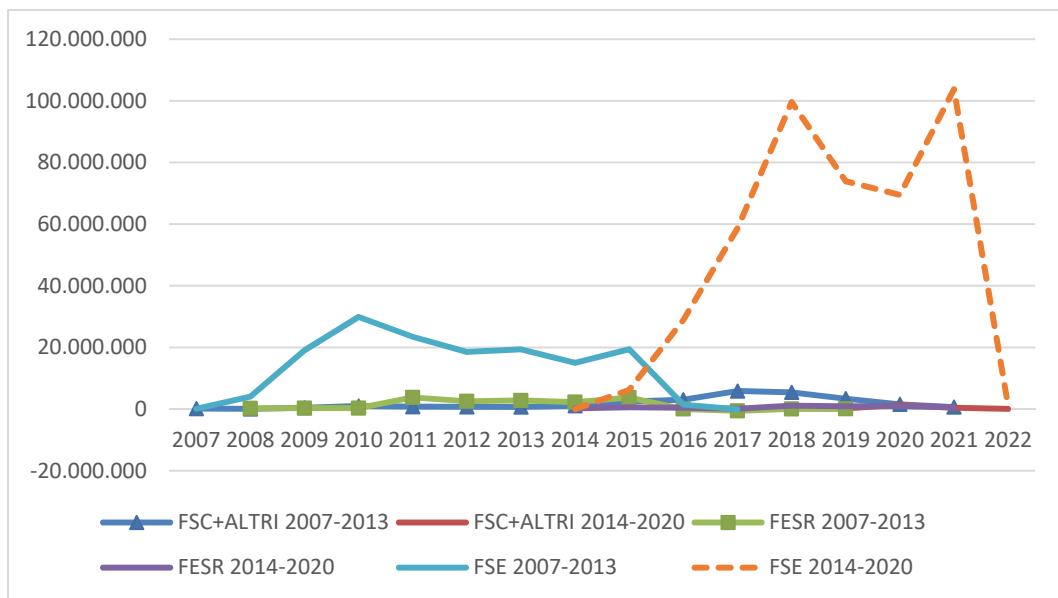
**Figura 3 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE INTERVENTI IN CAMPO SOCIALE PER LE REGIONI OBIETTIVO CONVERGENZA. SUDDIVISIONE PER FONDO DI FINANZIAMENTO E PERIODO DI PROGRAMMAZIONE (euro)**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione

Analogamente alla ripartizione delle regioni obiettivo Convergenza, nel caso del raggruppamento delle regioni obiettivo Competitività, il Fondo Sociale Europeo è quello sul quale sono stati registrati più pagamenti anche nel ciclo di programmazione 2007-2013 fino a raggiungere nel ciclo successivo un picco nel 2018 e uno nel 2021 (cfr. Figura 4). Riguardo la programmazione delle risorse nazionali invece, il livello di spesa è molto esiguo, quasi impercettibile, con una modestissima ripresa tra il 2016 e il 2019.

**Figura 4 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE INTERVENTI IN CAMPO SOCIALE PER LE REGIONI OBIETTIVO COMPETITIVITÀ. SUDDIVISIONE PER FONDO DI FINANZIAMENTO E PERIODO DI PROGRAMMAZIONE (euro)**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione

Il totale delle spese delle politiche di coesione nel settore oggetto di analisi è arrivato all'apice di circa 119 milioni nel 2015 durante il primo ciclo di programmazione esaminato e di circa 217 milioni nel 2020 nel corso del secondo ciclo di programmazione (cfr. Tabella 5). In quest'ultimo caso però il cofinanziamento nazionale per i programmi comunitari si è attestato solo a 19 milioni.

Tuttavia, nella seguente Tabella 5 si osserva che in media, nei primi sette anni dei due cicli di programmazione, la quota percentuale dell'UE della spesa nel settore Interventi in campo sociale è del 45,45% nel ciclo 2007-2013 e del 73,16% in quello successivo e pertanto, il 2020 risulta essere un elemento eccezionale come annualità di pagamento, in cui in proporzione al totale della spesa, come già detto, il cofinanziamento nazionale per i programmi comunitari risulta esiguo. Quest'ultima particolarità molto probabilmente si lega alle manovre di Governo e degli interventi di risposta alla crisi socioeconomica dovuta alla pandemia.

**Tabella 5 DETTAGLIO DELLA COMPETENZA SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE INTERVENTI IN CAMPO SOCIALE (euro)**

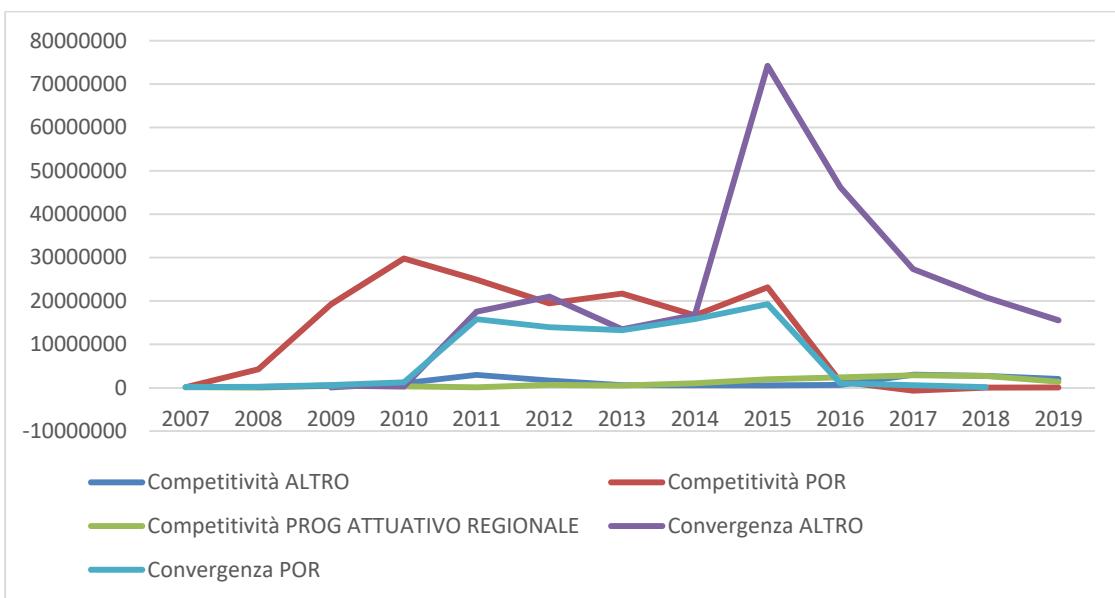
	Ciclo di programmazione 2007-2013					Ciclo di programmazione 2014-2020				
	Total spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale per programmi comunitari	Pagamenti per programmi nazionali	Quota UE %	Total spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale per programmi comunitari	Pagamenti per programmi nazionali	Quota UE %
2007	383.918,08	102.505,77	107.612,22	140.695,09	26,70					
2008	4.625.931,91	1.693.753,61	2.413.007,76	27.218,66	36,61					
2009	20.810.374,88	9.038.051,66	10.108.948,06	353.685,03	43,43					
2010	32.588.079,13	14.405.726,60	15.523.614,40	844.127,00	44,21					
2011	61.344.937,88	36.263.975,91	19.510.014,83	947.108,42	59,11					
2012	56.681.037,25	32.350.653,71	18.082.716,78	1.734.773,67	57,07					
2013	49.539.160,33	25.265.298,33	15.918.092,30	4.107.006,16	51,00					
2014	50.875.889,47	24.195.983,02	14.919.508,76	7.855.568,74	47,56	223.651,92	144.401,73	57.000,22	19,88	64,57
2015	119.058.943,05	65.829.246,79	33.404.145,64	14.610.583,13	55,29	7.092.496,19	6.409.761,41	346.204,98	194.356,02	90,37
2016	51.683.508,56	1.884.906,91	646.770,68	48.407.936,54	3,65	31.393.771,09	22.870.265,52	5.969.621,16	180.673,41	72,85
2017	33.053.291,35	326.503,04	47.111,42	32.136.629,58	0,99	65.669.829,84	44.096.093,94	15.471.878,71	479.170,29	67,15
2018						123.777.121,73	77.985.841,93	33.417.275,10	637.592,81	63,01
2019						97.690.017,90	66.312.970,42	23.037.669,36	724.406,73	67,88
2020						217.045.816,58	184.682.667,99	19.901.984,42	3.520.636,68	85,09
2021						121.991.235,39	90.832.519,02	20.027.155,38	1.319.446,19	74,46
2022						1.307.790,81	651.493,83	464.448,44	27.970,65	49,82

Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione

Nella ripartizione per Programma e per area Obiettivo (cfr. Figura 5) va segnalata la particolare consistenza della voce “Altro” che si riferisce ai Piani di Azione per la Coesione e ai Programmi Operativi Complementari, del ciclo di programmazione 2007-2013, riconducibili a fonti di finanziamento nazionali che costituiscono i principali strumenti attraverso cui sono state finanziate le politiche di coesione dal 2011 al 2019 per le regioni della Convergenza.

Per queste ultime, a partire dal 2007 sono state investite risorse anche a valere sul Programma Operativo Regionale con l’andamento crescente della Spesa fino al 2011 e per poi tornare a crescere tra il 2014 e il 2015. Per le regioni del raggruppamento *Competitività* il principale programma attuativo che ha registrato la maggiore spesa a partire dal 2008 fino al 2015 è stato il Programma Operativo Regionale con un picco di 29 milioni nel 2010.

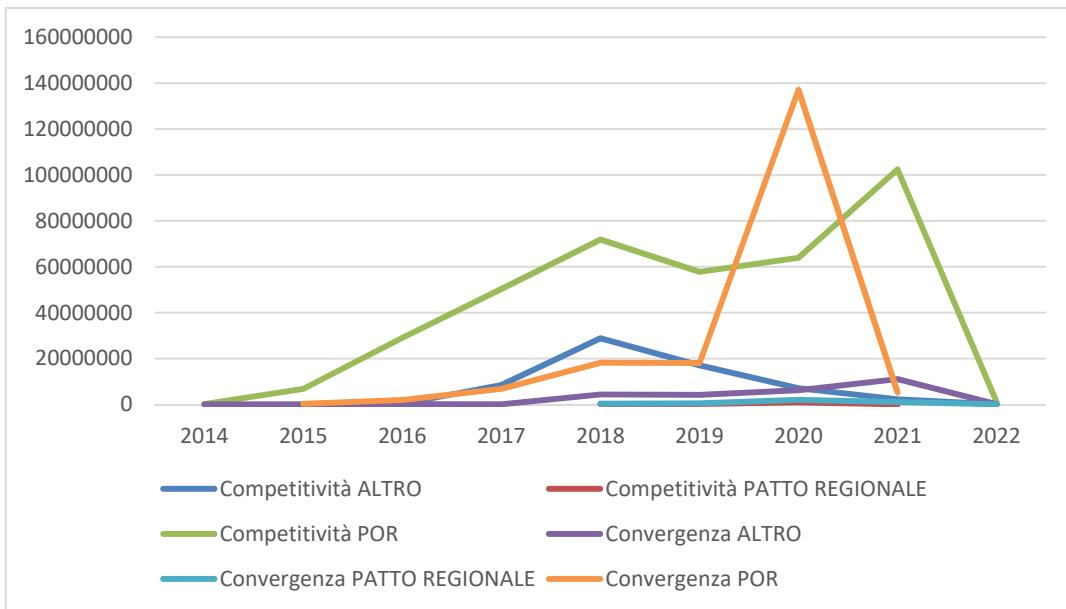
**Figura 5 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE INTERVENTI IN CAMPO SOCIALE PER LA PROGRAMMAZIONE 2007-2013 SUDDIVISE PER PROGRAMMA E PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE (euro)**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione

Le stesse proporzioni si evincono anche nel corso del successivo ciclo di programmazione (cfr. Figura 6) ad eccezione dei Piani di Azione per la Coesione e ai Programmi Operativi Complementari, le cui spese nelle regioni della Competitività sono maggiori in relazione al ciclo 2007-2013.

**Figura 6 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE INTERVENTI IN CAMPO SOCIALE PER LA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 SUDDIVISE PER PROGRAMMA E PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE (euro)**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione

Ai fini del calcolo del peso derivante dalle politiche di Coesione si segnala che attraverso la variabile OpenCoesione:

“oc\_cod\_ciclo”

è possibile ricondurre i flussi finanziari delle politiche di coesione al rispettivo ciclo di programmazione, tuttavia al fine di confrontare i dati ottenuti con i flussi finanziari dei CPT, si è fatto riferimento alla variabile OC:

“tot\_pagamenti”

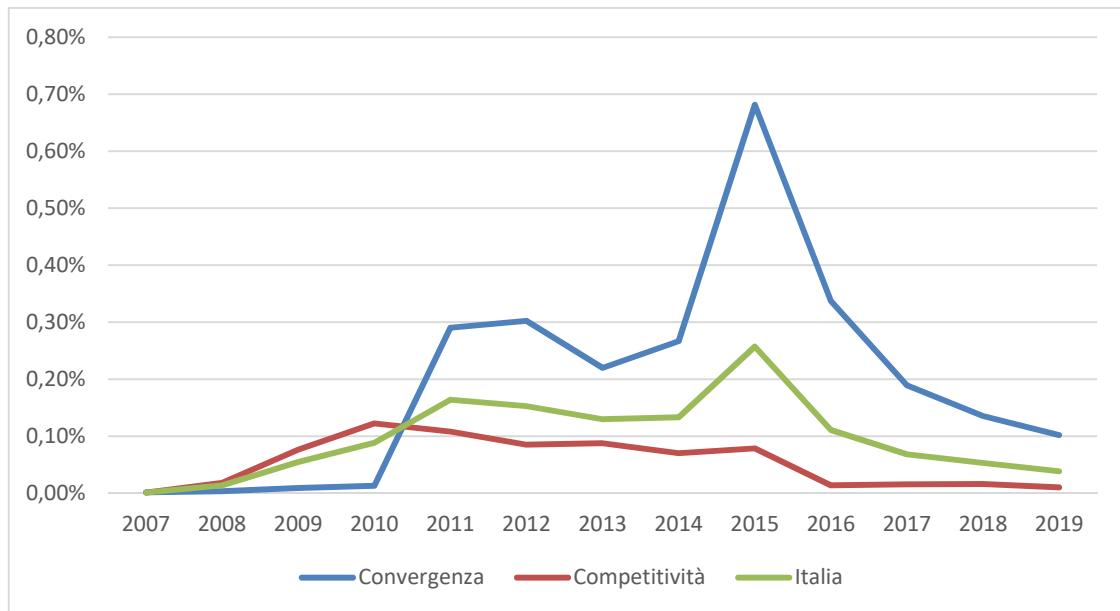
per il totale di ciascun anno finanziario, dato che in OpenCoesione è riferita alla data a cui è attribuito il valore dei pagamenti di ciascun progetto in forma disaggregata. Si sottolinea a tal proposito che la data dei pagamenti parziali OC potrebbe ispirarsi a criteri contabili non necessariamente identici a quelli seguiti nell’iscrizione dei pagamenti sul bilancio, inoltre, il minimo delle quote finanziarie della Coesione nei primi anni della analisi condotta

fa riferimento alle risorse della sola programmazione 2007-2013, poiché sfortunatamente nel dataset di OpenCoesione non sono presenti le voci finanziarie riferite al ciclo di programmazione precedente e cioè il ciclo 2000-2006. Pertanto, non è possibile quantificare le spese effettuate per il ciclo 2000-2006 e il ruolo che queste hanno nei primi anni della serie storica oggetto di analisi.

Tuttavia, se i dati 2000-2006 non sono contemplati nelle elaborazioni condotte, è pur vero che le dinamiche finanziarie della programmazione 2007-2013 subiscono non poche influenze dei pagamenti connessi al termine del ciclo ad essa antecedente. Non può certo trascurarsi la circostanza che la “saldatura” tra i due cicli di programmazione non viene esplicitata nei due dataset alla stessa maniera, giacché nei periodi n+2 - corrispondenti anche all'inizio contabile del settegnio successivo - i pagamenti degli enti pubblici legati all'uso dei fondi strutturali appaiono regolarmente nel dataset del Sistema CPT, e però sono del tutto inesistenti nei dati forniti da OpenCoesione - elemento doppiamente sensibile, poiché non consente né la quantificazione e sovrapposizione CPT/OC delle spese 2000-2006, né tantomeno la misurazione della sua influenza sulla porzione iniziale (almeno nei primi due/tre anni) dei dati su cui l'analisi si è sviluppata.

In Italia, nel periodo considerato, il peso medio percentuale della Politica di Coesione nel settore Interventi in campo sociale è pari allo 0,15%. Le regioni del raggruppamento Convergenza superano la media nazionale con un valore medio dello 0,35%, diversamente la stessa variabile media per le regioni del raggruppamento Competitività è di poco sotto allo 0,10%. (cfr. Figura 7). Questi ultimi dati sono anche influenzati dal peso che hanno nel settore oggetto di studio gli enti previdenziali nella composizione dell'universo CPT (cfr. Figura 8) al quale questi partecipano a livello di governo come Amministrazione Centrale.

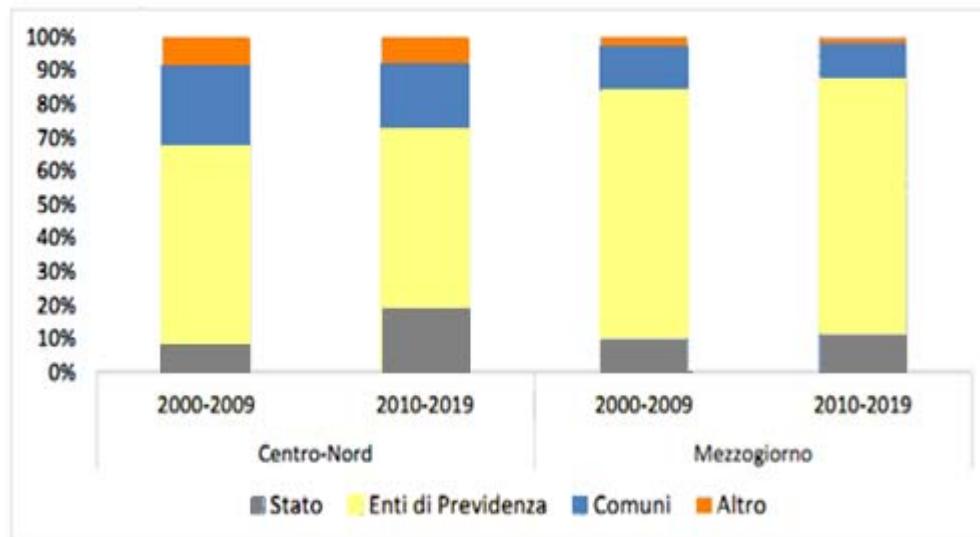
**Figura 7 PESO DELLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE INTERVENTI IN CAMPO SOCIALE PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE E MEDIA NAZIONALE (valori percentuali)**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione e CPT

Nel dettaglio, quanto ai livelli di governo secondo i dati desumibili dal Sistema CPT gli interventi in campo sociale (CPT, 2021) sono supportati, con differenti livelli di incidenza, da Enti di Previdenza e Stato (oltre l'80% della spesa nel 2019) - e quindi pertinenti all'aggregato Amministrazioni Centrali - e per un ammontare di oltre 39 miliardi di euro (di cui 23,4 miliardi al Centro-Nord e 15,7 miliardi al Sud). Lo Stato contribuisce per il 23,4% della spesa e gli Enti previdenziali partecipano per il 58,8%. I Comuni influiscono per il 12,9%; le Regioni che comprendono l'Amministrazione Regionale e gli Enti dipendenti influenzano per il 2,7% e infine le Imprese pubbliche locali (i.e. Aziende e Istituzioni, Consorzi e Forme Associate, Società e Fondazioni Partecipate) per l'1,8%.

**Figura 8 SPA - INCIDENZA DELLE TIPOLOGIE DI ENTE SUL TOTALE DELLA SPESA PRIMARIA NETTA CONSOLIDATA NEL SETTORE INTERVENTI IN CAMPO SOCIALE PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA - MEDIA ANNI 2000-2009 E ANNI 2010-2019 (valori percentuali)**



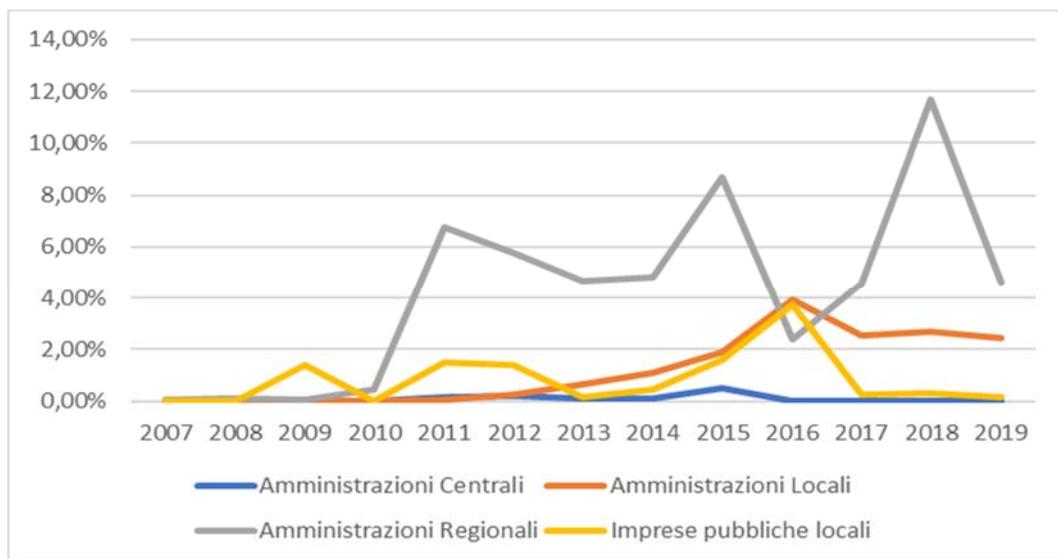
Fonte: CPT - *Interventi in campo sociale*, CPT Settori, 2021

Articolando l'analisi del peso delle politiche di coesione sul totale della spesa nazionale per livelli di governo, si è proceduto ad osservare le annualità di pagamento riconducibili ai due cicli di programmazione, vale a dire gli anni in cui sono registrati i pagamenti in OC a partire dal 2007 sino al 2015 per il ciclo di programmazione 2007-2013, e dal 2014 al 2019 per il successivo ciclo. Quest'operazione, che sconta la carenza di informazioni sufficientemente analitiche nel database di OC dei flussi di risorse in forma di pagamenti o trasferimenti che intercorrono tra gli attori che partecipano ai progetti, assume che il pagamento incida sul bilancio della amministrazione pubblica più esterna e non prende in considerazione i trasferimenti intervenuti tra amministrazioni. Il processo metodologico attraverso cui sono stati attribuiti i flussi di pagamento al responsabile dello stesso presenta dei limiti già riscontrati in altre nostre elaborazioni ed approfondimenti sul settore dei trasporti (cfr. CPT, 2020), si rammenta infatti che l'attribuzione temporale dei pagamenti parziali, oltre a seguire dettami contabili differenti a confronto di quelli di bilancio, è anche influenzata dai possibili ritardi dei pagamenti. Il dataset OpenCoesione del resto identifica e qualifica i diversi soggetti afferenti a vario titolo al progetto classificandoli in "programmatori", "attuatori", "beneficiari" o "realizzatori" e misurando i pagamenti compiuti dal beneficiario, conseguentemente è quest'ultimo che consente di attribuire il livello di governo correlato alla sua forma giuridica.

Va segnalato inoltre, che a partire dall'aggiornamento al 31/12/2016 il dataset “Pagamenti” presente in OC contiene il dettaglio puntuale dei pagamenti riferiti alle singole date in cui sono stati effettuati, mentre nei precedenti aggiornamenti i dati erano presentati in forma di serie aggregata bimestrale dei pagamenti cumulati. Pertanto si avverte un certo livello di difficoltà nella riconciliazione all’anno contabile in cui gli enti amministrativi registrano le spese presenti nel database di OC con quello delle spese ordinarie registrate dai CPT, non potendo inoltre ignorare l’impatto del ritardo di attuazione di alcuni programmi nel determinare l’erogazione e la registrazione dei flussi finanziari di alcuni progetti in OC (con molta probabilità, il ritardo nell’erogazione dei pagamenti genera accumulo delle spese per i progetti in una determinata annualità di pagamento).

Con tali considerazioni ed assunzioni si è dunque proceduto con l’analisi della variabile “tot\_pagamenti” distribuita per livello di governo in forma aggregata. Dettagliando dunque l’incidenza della spesa per la Coesione per livelli di governo risulta che il peso degli interventi da questa derivanti, in alcuni casi, sia particolarmente interessante. In particolare, questi risultati si verificano per le regioni della Convergenza nel corso di entrambi i cicli di programmazione, laddove l’assorbimento delle risorse è mediamente pari al 5,1% presentando un lieve abbassamento di tendenza soltanto nell’annualità di pagamento del 2016 e punte (6,2% ed 8,2% negli anni 2011 e 2015) che raggiungono l’11,7% nell’anno 2018 (cfr. Figura 9).

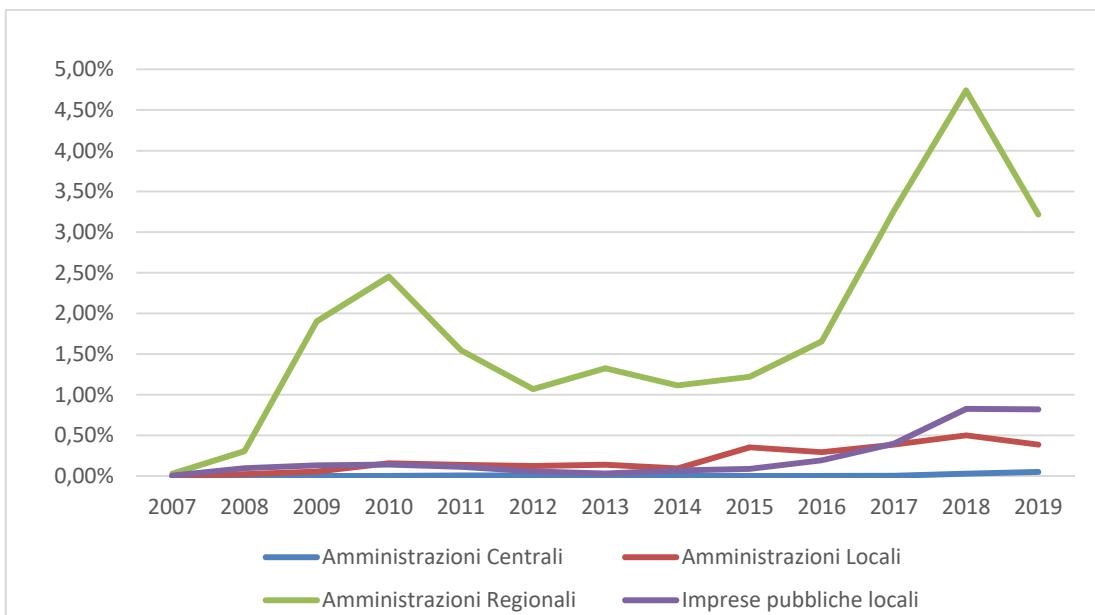
**Figura 9 PESO DELLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE INTERVENTI IN CAMPO SOCIALE PER LE REGIONI CONVERGENZA E CICLO DI PROGRAMMAZIONE. DETTAGLIO PER LIVELLO DI GOVERNO (valori percentuali)**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione e CPT

Riguardo alle regioni ad obiettivo Competitività, le Amministrazioni Regionali fanno registrare un'incidenza media maggiore della spesa per la Coesione nel corso di entrambi i cicli di programmazione con evidenti punte nel corso del primo ciclo (2,5% nel 2010) e in special modo nel secondo ciclo (4,74% nel 2018) (cfr. Figura 10).

**Figura 10 PESO DELLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE INTERVENTI IN CAMPO SOCIALE PER LE REGIONI COMPETITIVITÀ E CICLO DI PROGRAMMAZIONE. DETTAGLIO PER LIVELLO DI GOVERNO (valori percentuali)**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione e CPT

Questi ultimi dati, registrati nelle Amministrazioni Regionali, risulterebbero peraltro coerenti con i recenti approfondimenti sulla dimensione territoriale delle politiche di coesione (IFEL, 2021), in cui si segnala che lo stato di attuazione della programmazione 2007-2013, valutato sulla base del dato di spesa (pagamenti) nelle regioni obiettivo Convergenza si attesta al 98,6% secondo i dati di monitoraggio aggiornati al mese di giugno 2016, riducendo la forbice tra le due aggregazioni territoriali in concomitanza della chiusura della programmazione. Pertanto, verosimilmente verso la fine della programmazione anche il livello di spesa per le regioni Convergenza nel settore degli interventi in campo sociale risale aumentando il peso delle spese aggiuntive sul totale delle spese nazionali. Si rileva che nonostante la media nazionale di avanzamento finanziario dei progetti FSC 2007-2013 sia piuttosto modesta (21,5%), vi sono tematiche in cui il livello di avanzamento finanziario è più elevato e tra queste si configura proprio uno dei sottotemi che compongono i progetti afferenti al settore oggetto di studio, vale a dire i servizi di cura infanzia e anziani che risulta pari all'83,5% (IFEL, 2021). Ed altro interessante riscontro dell'utilizzo coordinato di più fonti e del significativo ricorso alle risorse della Coesione per perseguire generali obiettivi di tenuta sociale si possono evincere ad esempio dalla lettura della sezione Risorse Finanziarie del Piano Sociale della Regione Campania 2019-2021, come viene qui di seguito dettagliato (cfr. Tabella 6).

**Tabella 6 RISORSE FINANZIARIE A SOSTEGNO DEL PIANO SOCIALE REGIONE CAMPANIA 2019-2021**

Investimento triennale 2018-2020		Fonte finanziaria
REI reddito di inclusione	MISURA DI SOSTEGNO ECONOMICO	Bilancio pluriennale dello Stato
PON Inclusione	€ 101.223.233,00	PON FSE 2014- 2020
PON I FEAD Azione di contrasto alle estreme povertà	€ 1.122.800,00	PON FSE 2014-2020 e PON FEAD 2014- 2020
REI Rafforzamento servizi	45.886.400,00 (annualità 2018)	Bilancio pluriennale dello Stato
Interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estreme e senza dimora	[annualità 2018] € 695.200,00 (Napoli) € 578.400,00 (altre città)	Bilancio pluriennale dello Stato
I.T.I.A. Intese Territoriali di Inclusione Attiva	€. 59.408.200,00	POR Campania FSE 2014-2020 – Asse II– Obiettivo Specifico 6 – Azione 9.1.2 e 9.1.3 Obiettivo Specifico 7 Azioni 9.2.1 e 9.2.2
Scuola di Comunità	€ 8.248.000,00	POR Campania FSE 2014-2020 – Asse II – Obiettivo Specifico 6 e Azione 9.1.2 e Obiettivo Specifico 11, Azione 9.6.5
Accordi Territoriali Genere	€ 10.000.000,00	POR Campania FSE 2014 -2020, Asse I Occupazione Obiettivo Specifico 3, Azioni 8.2.2 e 8.2.6, Asse II Obiettivo Specifico 9, Azioni 9.3.3 e 9.3.4
Supporto ai servizi domiciliari – Migliorare la qualità della vita delle famiglie con carichi di cura a favore di minori, anziani non autosufficienti e persone con disabilità	€ 2.949.000,00	Fondo Nazionale Politiche Sociali e Fondo Politiche per la Famiglia
Supporto alle famiglie mono-parentali ed a percorsi di adozione difficile	€ 4.827.439,25	Fondo Sociale Regionale
S.V.O.L.T.E. Superare la Violenza con Orientamento, Lavoro, Tirocini, Esperienze formative	€. 2.950.000,00	POR Campania FSE 2014-2020, Asse II, Obiettivo Specifico 7, Azione 9.2.3
Interventi per neo-maggiorenni che vivono fuori dalla famiglia di origine per un provvedimento dell'autorità giudiziaria	€. 400.000,00	Bilancio pluriennale dello Stato
Avviso pubblico per la realizzazione del "Catalogo di percorsi formativi per l'inclusione socio - lavorativa dei detenuti"	€. 4.000.000,00	POR Campania FSE 2014-2020, Asse II, Obiettivo Specifico 7, Azione 9.2.2

Fonte: Piano Sociale della Regione Campania 2019-2021

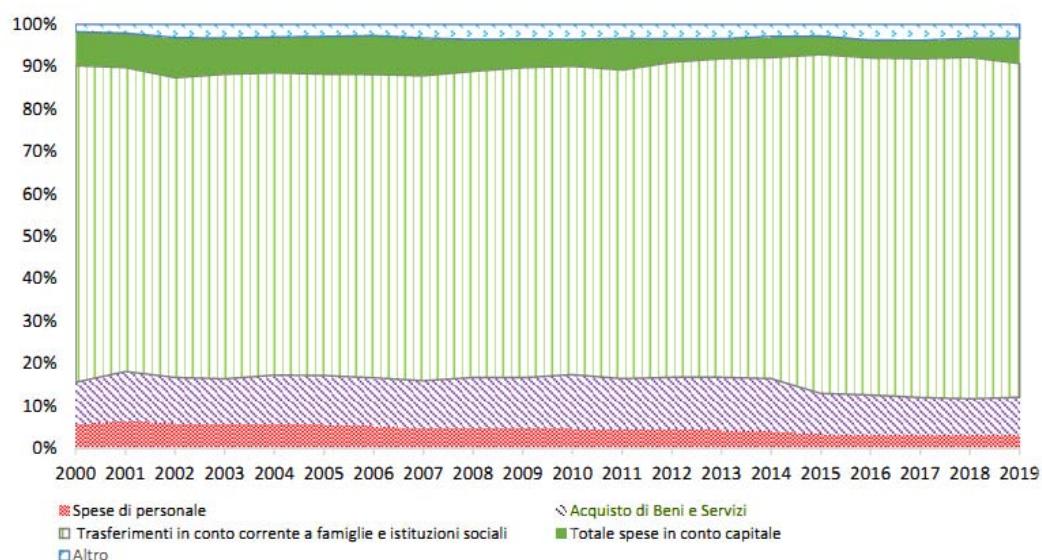
Va aggiunto infine che OpenCoesione consente la catalogazione dei progetti anche per tipologia di spesa, sebbene anche in questo caso - sempre a causa della diversa impostazione e finalità informativa dei dataset - la tassonomia non collimi con quella del Sistema CPT. Infatti secondo la classificazione OpenCoesione le categorie di spesa sono:

- acquisto di beni,
- acquisto di servizi,
- concessione di contributi,
- concessione di incentivi,
- realizzazioni di opere,
- sottoscrizione iniziale di capitale.

Prima facie, quest'impostazione potrebbe consentire la distinzione, cara al Sistema CPT, tra spese di in conto capitale e di parte corrente; tuttavia una volta distinte le sub categorie di progetti OC relative alle opere da quelle per servizi (e forse anche incentivi e contributi) ci si scontra con una più o meno - a seconda del settore in esame - ampia "zona grigia" popolata da interventi per acquisto di beni il cui novero tra quelli direttamente ed unicamente imputabili all'esercizio di competenza ovvero quelli strumentali ed ammortizzabili richiede un notevole livello di dettaglio ed approfondimento non sempre chiaro ed univocamente interpretabile dalla mera disamina del dataset OC.

A differenza delle nostre analoghe analisi condotte sul settore dei trasporti (CPT, 2020), stante le già in precedenza segnalate caratteristiche strutturali e conseguente morfologia della spesa del settore oggetto di questo focus (infra §3) si è in questa sede ritenuto che l'ulteriore indagine nella suddivisione tra parte corrente ed in conto di capitale dei progetti relativi ad interventi in campo sociale, non avrebbe apportato giovamento particolarmente tangibile all'arricchimento delle informazioni in termini di aggiuntività. Se infatti la maggioranza dei progetti dell'area trasporti consiste in interventi in conto capitale, gli Interventi in campo sociale (CPT, 2021) rispondono a tutt'altre dinamiche d'azione e di finanziamento con preponderanza di spese che per la loro natura sono inquadrabili come di parte corrente (cfr. Figura 11).

**Figura 11 SPA - INCIDENZA DI ALCUNE CATEGORIE DI SPESA SUL TOTALE SPESA NEL SETTORE INTERVENTI IN CAMPO SOCIALE IN ITALIA. ANNI 2000-2019 (valori percentuali)**



Fonte: CPT - Interventi in campo sociale, CPT Settori, 2021

## 4 CONCLUSIONI

Considerata la pressoché costante riduzione delle risorse pubbliche disponibili nel periodo esaminato dal quale emerge chiaramente una significativa correlazione con una energica politica di sviluppo economico sensibilmente vincolata al ricorso alle politiche di Coesione, ben si innesta la presente indagine sulla importanza e la dimensione del contributo delle politiche di Coesione in favore del settore economico degli interventi in campo sociale, e quindi la identificazione, misurazione e parametrazione del contributo delle spese per la Coesione.

L'analisi condotta, suddivisa in più fasi e cioè la scelta delle voci della classificazione CUP "settore-sottosettore-categoria", la selezione delle parole chiave da utilizzare per la ricerca testuale, il completamento dei codici fiscali degli attori, la pulizia e strutturazione finale del database ha inteso realizzare una ricostruzione della spesa per il settore CPT Interventi in campo sociale, nel tentativo di fornire un quadro ragionevolmente accurato delle dinamiche finanziarie connesse all'allocazione delle risorse pubbliche di qualsivoglia fonte esse possano configurarsi. In verità non possono certo disconoscersi alcuni momenti critici nella fase di sovrapposizione dei due dataset e nella scelta degli ambiti/settore/temi di abbinamento CPT-OC così come nella selezione delle parole chiave da utilizzare - ovvero nello scarto di quelle parole chiave vaghe o ambivalenti - rendendo più che probabile inserimenti di interventi non del tutto oggettivamente e nitidamente appartenenti al settore di riferimento, oltre che altrettanto probabili ingiuste esclusioni di progetti che invece bisognerebbe annoverare. Lo stesso problema riscontrato a livello tematico, si ripropone a livello territoriale, in quanto un progetto potrebbe non essere univocamente ed esplicitamente riferibile in termini di localizzazione ad un ente/territorio (ovvero anche a più d'uno) diverso dal soggetto erogante, si pensi al caso di progetti riferibili a programmi e fondi di carattere nazionale. Purtuttavia il metodo ed il valore informativo dei risultati della sperimentazione condotta hanno consentito l'evidenziazione, peraltro declinata su più livelli di governo, della dimensione e dislocazione settoriale e territoriale dell'impiego congiunto di risorse di doppia provenienza (europee e nazionali) e di duplice natura (ordinarie ed aggiuntive).

Le risultanze delle elaborazioni confermano nel dettaglio la predominanza delle amministrazioni locali nella gestione delle politiche di Coesione; soprattutto questo vale per le regioni Convergenza, laddove l'incidenza assume toni e valori rimarchevoli e pressoché ininterrotti nel tempo. Va tuttavia evidenziato che l'indagine svolta espone aspetti e dinamiche meritevoli di ulteriore approfondimento non semplicemente e unicamente limitate

alle macro-aree meno sviluppate solitamente più intense consegnatarie dei fondi delle politiche di Coesione, al contrario si scorgono stimolanti estensioni di tale approccio metodologico, passibile con le necessarie contestualizzazioni di essere ripetuto in altri settori e sub-settori, per esaminare non semplicemente l'efficacia delle policy pubbliche in taluni settori e territori mediante una attenta considerazione della spesa, bensì pure il fondamentale utilizzo armonioso delle risorse - di qualsivoglia provenienza - a disposizione. Il tema è attualmente quanto mai accentuato dal recente avvento di una ulteriore fonte: il PNRR e più direttamente dalla Missione 5 Inclusione e coesione - la Componente 2 Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore, che annuncia interventi destinati al supporto delle categorie vulnerabili, e con disabilità, a housing temporaneo, progetti di rigenerazione urbana per ridurre le condizioni di esclusione e deterioramento sociale. L'ingente stanziamento, la necessariamente snella organizzazione gestionale ed il breve lasso temporale di attuazione della spesa sono intuitivamente già forieri non soltanto di un ulteriore dilatazione del dislivello tra quel che si considerava ordinario ed aggiuntivo, anzi sembrano già determinare/delimitare una nuova definizione ed una nuova natura dell'aggiuntività stessa.



## BIBLIOGRAFIA

AA.VV. (2007), *Guida ai conti pubblici territoriali (CPT). Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale.* Roma: Ministero dello Sviluppo Economico, Conti Pubblici Territoriali, SISTAN.

[www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/11/Guida\\_CPT.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/11/Guida_CPT.pdf)

CPT, *Analisi settoriali supportate dai dati CPT. Conoscenza, cultura e ricerca. Istruzione, Formazione, Ricerca e Università,* 2019

CPT, *Analisi settoriali supportate dai dati CPT. Viabilità ed Altri Trasporti,* CPT Temi, 2020

CPT, *Guida ai Conti Pubblici Territoriali,* 2022

CPT, *Interventi in campo sociale. I dati CPT per un'analisi della Spesa Pubblica in serie storica a livello territoriale, per la redazione dei documenti di programmazione,* CPT Settori, 2021

Feletig P., Piazza S. *Indicatori per la misura della capacità di assorbimento dei progetti finanziati dai fondi di coesione: un approfondimento per il ciclo di programmazione 2007-2013,* in La Finanza Territoriale. Rapporto 2021, Rubbettino, 2021

IFEL, *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione Stato di attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2007-2013,* Undicesima edizione, 2021.

Regione Campania - Direzione Generale per le Politiche Sociali e Sociosanitarie, *Piano Sociale della Regione Campania 2019-2021.*



## **ANALISI DEL CONTRIBUTO DEI FONDI DESTINATI DALLE POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE CULTURA E SERVIZI RICREATIVI**



# **ANALISI DEL CONTRIBUTO DEI FONDI DESTINATI DALLE POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE “CULTURA E SERVIZI RICREATIVI”<sup>11</sup>**

## **1 INTRODUZIONE**

Il contenuto di questo rapporto, parte di un progetto avviato con l’analisi delle spese per il settore dell’Istruzione, della Formazione e della Ricerca (CPT, 2019) dall’Unità Tecnica Centrale dei Conti Pubblici Territoriali (CPT nel seguito) presso l’Agenzia per la Coesione Territoriale insieme ai Nuclei Regionali, intende offrire una ricostruzione dei dati relativi alle risorse erogate dalle amministrazioni centrali e dagli enti locali e dalle partecipate di queste per la Cultura mettendo in evidenza, oltre alla loro dimensione complessiva in serie storica e territoriale, quale parte della spesa settoriale sia da attribuirsi al finanziamento ordinario da parte del sistema delle pubbliche amministrazioni, derivante prevalentemente dalla fiscalità generale e dai trasferimenti da altre amministrazioni, e quale invece provenga da fondi dedicati alla coesione territoriale di derivazione comunitaria o nazionale.

Non sono disponibili, almeno a nostra conoscenza, approfondimenti significativi sul tema delle risorse per questo settore che tengano conto dell’eterogeneità delle fonti di finanziamento, ovvero quelle nazionali ordinarie (trasferimenti e risorse proprie) e di coesione, se non per alcuni approfondimenti offerti in CPT (CPT, 2017).

Crediamo sia opportuno sottolineare la rilevanza di questo esercizio, così come delle ricostruzioni delle informazioni CPT e OpenCoesione (OC nel seguito) dedicate ad altri settori COFOG (ovvero la classificazione usata nella fonte CPT), per tre ordini di motivi.

In primo luogo, la ricostruzione dei flussi finanziari a livello settoriale, oltre a fornire maggiori dettagli per la comparabilità territoriale delle risorse disponibili ai diversi livelli di governo e per tipologia di ente (il tema che occupa questo contributo), potrebbe rivelarsi una componente essenziale della capacità degli enti di programmare, se basata su una ricognizione accurata delle fonti di finanziamento disponibili, nel breve e medio termine. Le informazioni di bilancio a livello settoriale contenute nei documenti di programmazione finanziaria regionale costituiscono un banco di prova per la rilevanza del tipo di analisi offerta in questo contributo (CPT, 2021). Le variabili disponibili all’interno del nuovo conto

---

<sup>11</sup> Paolo Feletig, Santino Piazza, IRES Piemonte.

armonizzato di bilancio delle AAPP (introdotto con D.Lgs 118/2011), nonostante il maggior dettaglio classificatorio, non consentono di evidenziare il peso effettivo delle risorse di provenienza esogena rispetto al totale degli incassi annuali.

Per fare un esempio, con il supporto di una affidabile cognizione delle fonti di finanziamento aggiuntive della spesa settoriale si potrebbe fornire una prima valutazione: 1) della complementarietà/integrazione 2) della programmabilità pluriennale e 3) delle fonti utilizzabili per il monitoraggio delle risorse a valere sui fondi diversi che si “affollano” ai portoni degli enti della PA alla vigilia del ciclo 2021-2027 (PNRR, FESR e FSE, FSC e fondi di riequilibrio territoriale per gli investimenti o FPI).

In secondo luogo, la descrizione accurata delle risorse di fonte europea, e nazionale, disponibili ai diversi livelli di governo per le funzioni svolte a favore della popolazione residente, anche declinate settorialmente, costituisce una componente importante della rivisitazione dei domini statistici settoriali tradizionali e può fornire un contributo a una più esaustiva delimitazione di questi.

Nel caso di cui ci occupiamo, i domini compresi nella più ampia classe delle funzioni e dei servizi culturali comprendono informazioni relative ad ambiti eterogenei, non solo quindi le spese pubbliche, e private, dedicate al finanziamento corrente e al mantenimento infrastrutturale del patrimonio culturale, ma anche dati di dettaglio sulla consistenza e lo stato di conservazione di questo, sui consumi e i livelli educativi degli utenti, l’occupazione e le imprese attive nel settore, i prezzi e il commercio di servizi con l’estero. Una descrizione maggiormente accurata delle risorse disponibili per il settore si adatta meglio a una delimitazione multi-dimensionale del settore in oggetto. In proposito un riferimento è il contributo che Eurostat dedica alla delimitazione dei confini delle statistiche culturali (Beck-Domzalska, 2021), e in particolare il ruolo che riveste l’analisi delle spese dei soggetti erogatori (PA e privati), con un approfondimento maggiore di quanto Eurostat attualmente mette a disposizione in merito alla declinazione subnazionale delle statistiche settoriali.

Infine, ma non ultimo per importanza, il tema del contributo delle risorse di coesione al finanziamento delle funzioni svolte ai livelli di governo centrale e locale declinato settorialmente. Ricordiamo, nonostante il criterio non sia più vincolante per gli Stati membri e non sia quindi più verificato ex-ante ed ex-post per quel che riguarda i fondi di coesione europei, che secondo la definizione di aggiuntività introdotta dalla Commissione Europea, l’erogazione di risorse di coesione non doveva essere accompagnata da una riduzione delle risorse ordinarie dello Stato percettore. Ma ancora per il PNRR italiano e per la

programmazione delle risorse del FSC, nel periodo fino al 2021 si prevede, oltre che il principio della concentrazione, anche quello della complementarietà e addizionalità settoriale, ai fini di una massimizzazione del potenziale di riequilibrio territoriale delle scelte progettuali e per accelerare le erogazioni in conto capitale dentro i singoli domini previsti dai piani (PNRR, 2021). Tra i criteri vigenti per la destinazione e l'utilizzazione delle risorse aggiuntive per il riequilibrio territoriale, il D.Lgs 88/2011, che ha introdotto il vincolo delle risorse dell'85% al Mezzogiorno, prevede esplicitamente, al comma 1c) dell'articolo 2, l'"aggiuntività delle risorse, che non possono essere sostitutive di spese ordinarie del bilancio dello stato e degli enti decentrati ...."

Quale che sia la motivazione del persistere del richiamo all'addizionalità, oltre alla massimizzazione degli effetti sulla crescita delle regioni/territori riceventi e/o il mantenimento di un livello prevedibile di risorse che impedisca il verificarsi di fenomeni di rallentamento degli investimenti pubblici e privati, le informazioni da noi ricostruite a livello settoriale possono contribuire a una riconoscenza dal punto di vista finanziario della distribuzione delle risorse "ordinarie" e "straordinarie" all'interno dei diversi domini classificatori e per tipologia di governo e territorio. Il potenziale della metodologia proposta può essere pertanto esteso alla rilevazione delle risorse finanziate dal PNRR, confidando nel sistema informativo ReGiS dedicato al monitoraggio dei progetti finanziati dal Recovery Fund, nonché dal nuovo FSC e altri fondi aggiuntivi (FPI).

Le politiche di sviluppo locale, sempre più orientate alla valorizzazione del patrimonio culturale locale per rinnovare l'attrattività di territori urbani e marginali oltre che per migliorare la qualità della vita dei residenti, fino al livello della singola città o borgo rurale, devono poter disporre di una adeguata infrastruttura informativa per il monitoraggio, la programmazione e la valutazione, e crediamo questo lavoro possa fornire ad essa un contributo metodologico.

## 2 LA METODOLOGIA UTILIZZATA

### 2.1 *Le fonti dati*

Le elaborazioni presentate nel lavoro si basano sulla messa in comunicazione di due set informativi, i flussi dei Conti Pubblici Territoriali e OpenCoesione, che hanno fonti, classificazioni, composizione e scopi differenti. Il lavoro prevede una fase di adattamento delle informazioni contenute nelle due fonti di dati in modo tale che ogni variabile al loro interno possa essere confrontata attraverso le stesse unità di misura (parametri monetari),

la stessa composizione settoriale e il medesimo livello di governo. Da un lato i CPT forniscono informazioni sulle spese delle amministrazioni pubbliche suddivise per regioni e per livello di governo e per categoria economica delle spese. Le voci del conto CPT contengono classificazioni “rigide”, in quanto gli aggregati utilizzati (le voci di classificazione tematica COFOG, ad esempio) non permettono di essere adattati ad altri scopi. Dall’altro lato utilizziamo l’informazione contenuta in OpenCoesione, ovvero la base di dati relativa ai fondi della Politica di Coesione. Grazie all’elevato grado flessibilità dell’informazione disponibile in OC, dettagliata fino al livello di singolo progetto attivato e finanziato dai fondi di coesione, è possibile, attraverso il modello proposto nel seguito, adattare il contenuto dell’informazione agli schemi classificatori utilizzati dai CPT.

## **2.2           *La delimitazione dei confini del settore Cultura e servizi ricreativi***

Dal momento che i due database propongono classificazioni tematiche differenti, il principale punto critico che il presente lavoro vuole superare è quello di proporre un settore culturale affine alle due basi informative.

Il primo passo, il più importante, è quello relativo alla delimitazione di un settore Cultura e servizi ricreativi all’interno di OC, coerente con quello individuato dai CPT secondo la classificazione COFOG. 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 CUP suddivisa per “settore-sottosettore-categoria”. Queste classificazioni, però, non sono utilizzabili direttamente ai nostri fini perché si riferiscono a categorie non codificabili secondo la COFOG.

La categorizzazione per tema sintetico in OC che maggiormente si avvicina al settore COFOG Cultura e servizi ricreativi è denominata “Cultura e turismo”. Questa però ricomprende attività non del tutto coerenti con la classificazione CPT in quanto il turismo, nella classificazione COFOG, ha un settore dedicato.

La classificazione CUP presente in OC, invece, 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 si rileva la non diretta confrontabilità tra questa classificazione e quella COFOG. Si è scelto quindi di operare tramite l’individuazione e l’estrazione di aggregati di progetti per fasi successive all’interno di OC, con il vincolo che ognuno di questi insiemi di progetti fosse

compatibile con i requisiti di composizione propri del settore Cultura e servizi ricreativi offerto dai CPT. Il settore individuato dai CPT, di tipo COFOG, comprende “la tutela e valorizzazione del patrimonio artistico e culturale; i musei, le biblioteche, le pinacoteche e i centri culturali; i cinema, i teatri, e le attività musicali; le attività ricreative (parchi giochi, spiagge, aree di campeggio e relativi alloggi ammobiliati su base non commerciale, piscine, casinò e sale da gioco) e sportive; gli interventi per la diffusione della cultura e per le manifestazioni culturali, laddove non siano organizzate primariamente per finalità turistiche; le sovvenzioni, la propaganda, la promozione e il finanziamento di enti e strutture a scopi artistici, culturali e ricreativi; le sovvenzioni per i giardini e i musei zoologici; le iniziative per il tempo libero; i sussidi alle accademie; le iniziative a sostegno delle antichità e delle belle arti; gli interventi per il sostegno alle attività e alle strutture dedicate al culto”.

Come evidenziato in precedenza le classificazioni disponibili in OC, da sole, non permettono l'attribuzione dei progetti al settore COFOG di riferimento. Come punto di partenza per il nostro esercizio (Fase 1 in Tabella 2) si è scelto di effettuare una prima estrazione di progetti utilizzando la classificazione CUP, in quanto è l'unica presente in OC che sia trasversale ai cicli di programmazione ed ai programmi regionali. La classificazione CUP, nonostante si rivolga a categorie di intervento e non a profili tematici, è inoltre molto dettagliata e può essere utilizzata grazie alla suddivisione degli interventi in tre livelli di dettaglio riguardanti, come in precedenza indicato, il settore, il sottosettore e la categoria. L'idea per la prima fase della metodologia è quindi quella di scegliere tra le categorie della classificazione CUP quelle che maggiormente avvicinano il loro contenuto alla composizione del settore Cultura e servizi ricreativi rilevato dalla COFOG.

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 conservare e quelle da scartare nella nuova delimitazione del confine tematico. Dal momento che le classificazioni sono differenti, infatti, le categorie CUP scelte non rispecchiano con esattezza il contenuto del settore Cultura e servizi ricreativi rilevato in COFOG. La scelta delle categorie avviene in questa prima fase per analogia con i contenuti del settore CPT e pertanto si opera con un certo grado di arbitrarietà, generando possibili approssimazioni e incongruenze tra il settore ricostruito e quello specificato nei COFOG. È ipotizzabile dunque che il primo insieme di progetti selezionato costituisca un valido sottoinsieme da cui partire per ricostruire il settore Cultura e servizi ricreativi all'interno di OC.

Il secondo passo per rintracciare i restanti progetti afferenti al settore in OC (Fase 2 in Tabella 2), è consistito in una ricerca testuale attraverso parole chiave. È stato inizialmente disposto un elenco delle parole che comparivano con maggiore frequenza nelle descrizioni e nei titoli dei progetti che sono stati estratti attraverso la Fase 1. Successivamente sono state scelte nell'elenco le parole afferenti al campo semantico del settore COFOG Cultura e servizi ricreativi (la cui descrizione è riportata poco sopra) che comparivano con maggiore frequenza. Infine sono stati estratti dal database di OC tutti i progetti in cui comparissero una o più parole chiave.

La scelta delle parole chiave da utilizzare è stata selezionata ex-ante affinché fossero escluse le parole che presentavano significati eccessivamente ambigui e che avessero legami con progetti estranei al settore Cultura e servizi ricreativi. L'ambiguità di alcune parole chiave utilizzate determina l'integrazione di progetti che non riguardano il settore analizzato. Tramite parole chiave estratte attraverso ripetute ricerche testuali si è potuto eliminare con un buon grado di affidabilità tutte queste occorrenze (Fase 3 in Tabella 2). La Tabella 1 esemplifica in modo non esaustivo quali parole sono state utilizzate per la ricerca testuale suddividendole secondo il trattamento che hanno ricevuto e i risultati esclusi.

**Tabella 1 SCHEMA ESEMPLIFICATIVO PAROLE CHIAVE UTILIZZATE PER LA FASE DI SELEZIONE DEI PROGETTI PER RICERCA TESTUALE**

Parole selezionate (lista non esaustiva)	Parole selezionate di significato ambiguo, successiva selezione per ricerca testuale	Parole escluse, significato eccessivamente ambiguo
Museo, chiesa, conservativo, patrimonio, monumentale, restauro, castello, archeologico, storico, area archeologica, orto botanico, giardino botanico, impianto sportivo, calcio comunale, arredo urbano	Arte, Pompei, parco giochi, scavi, centro storico, teatrali, beni culturali, monumentale, museo, patrimonio culturale	Sportivo, sport, parchi giochi, area verde, calcio, giochi

Il processo fino a qui descritto ha permesso di selezionare i progetti in OC sottraendosi alla rigidità delle classificazioni settoriali assegnate di default, adattando i dati alle esigenze della ricostruzione settoriale. Il settore Cultura e servizi ricreativi ricostruito da OC seguendo la ricostruzione sin qui descritta, al netto delle operazioni di pulizia finale, comprende circa 19.700 progetti attivati in tutta Italia su un totale di 1.700.000 progetti registrati da OC riferibili alla Politica di Coesione territoriale di entrambe le programmazioni (2007-2013 e 2014-2020). La Tabella 2 descrive i risultati dell'estrazione dei progetti secondo le fasi che

compongono il nostro modello di ricostruzione. Per ogni fase vengono mostrati anche i temi prioritari assegnati originariamente in OC al fine di evidenziare l'eterogeneità di composizione del settore Cultura e servizi ricreativi da noi ricreato rispetto alla classificazione originale dei progetti.

**Tabella 2 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	Temi prioritari OC originari
Fase 1 - Scelta delle voci di categoria CUP	15.270	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Attrazione culturale, naturale e turistica</li> <li>- Inclusione sociale</li> <li>- Rinnovamento urbano e rurale</li> </ul>
Fase 2 - Ricerca testuale parole chiave	8.582	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Attrazione culturale, naturale e turistica</li> <li>- Inclusione sociale</li> <li>- Istruzione</li> <li>- Occupazione e mobilità dei lavoratori</li> </ul>
Fase 3 - Pulizia finale per ricerca parola chiave e check dell'operatore	5.150	vari
Dataset finale	19.702	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Attrazione culturale, naturale e turistica</li> <li>- Inclusione sociale</li> <li>- Rinnovamento urbano e rurale</li> <li>- Istruzione</li> </ul>

Dopo aver implementato la metodologia proposta ed esaurito i passaggi evidenziati in Tabella 2, il settore ricostruito è composto da progetti che appartengono ai temi prioritari di OC come indicato nello schema in Tabella 3 secondo le quote percentuali.

**Tabella 3 COMPOSIZIONE DEL SETTORE CULTURA E SERVIZI RICREATIVI RICOSTRUITO, SECONDO QUOTE RELATIVE AI TEMI PRIORITARI UE**

Tema Prioritario	%
Attrazione culturale, naturale e turistica	44
Inclusione sociale	14
Rinnovamento urbano e rurale	9
Istruzione	7
Occupazione e mobilità dei lavoratori	6
Altro	20

Fonte: elaborazione su dati OpenCoesione

## 2.3

### *Il chi fa cosa ai diversi livelli di governo e l'attribuzione della spesa*

Dopo aver circoscritto il confine del settore Cultura e servizi ricreativi in OC che approssima meglio il settore di riferimento COFOG in CPT, si è reso necessario individuare l'amministrazione pubblica a cui fa capo la responsabilità dei pagamenti per i progetti. Questo passaggio consente di imputare i pagamenti erogati secondo OC 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 potrebbe registrare il pagamento relativo al progetto  $i$ -esimo al tempo  $t$  - permette di associare la competenza (non in senso tecnico contabile) del progetto al livello di governo di riferimento dell'universo CPT. Questo passaggio consentirà, ancorché indirettamente, di valutare il peso che ha la Politica di Coesione territoriale sui bilanci delle amministrazioni pubbliche per i diversi livelli individuati in CPT (che ricordiamo, contiene i flussi di cassa consolidati per livello di governo erogatore). 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 OC, 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 al flusso di pagamento nella forma di mandato rilevato a bilancio. Le uniche informazioni disponibili in OC riguardano l'individuazione dei soggetti che intervengono nel progetto in qualità di programmatore, 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 maggiore 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, quest'ultimo sempre una amministrazione pubblica. È opportuno qui segnalare una criticità del procedimento utilizzato: attraverso il nostro

processo di attribuzione dei pagamenti, viene standardizzato il flusso delle erogazioni in un modo che non permette di tenere conto automaticamente della governance dei progetti, ovvero nell'eventualità in cui esistano specifici regolamenti e consuetudini che coordinano i trasferimenti tra le diverse amministrazioni e possono derogare all'attribuzione da noi effettuata. In assenza di altre informazioni di dettaglio in OC, questo rappresenta un limite che in alcuni casi potrebbe condurre a erronea attribuzione di pagamenti e trasferimenti per alcuni progetti. Per portare un esempio relativo al caso emerso nel precedente lavoro sul settore Istruzione (CPT, 2019), da normativa tutte le spese di adeguamento degli edifici scolastici sono sostenute dalle amministrazioni locali, comunali e provinciali. Molti progetti contenuti in OC, però, seguendo il criterio da noi adottato di attribuzione dei pagamenti, indicavano come beneficiario un'amministrazione diversa da quelle locali, per cui le spese erano attribuite al livello di governo errato. Si è dunque dovuto derogare al nostro criterio di attribuzione, inscrivendo a capo delle amministrazioni locali la responsabilità dei pagamenti relativi alle spese in conto capitale. Non si è a conoscenza dell'esistenza di un dettaglio del "chi fa cosa" nella governance dei progetti relativi al settore Cultura e servizi ricreativi, ma si sottolinea tuttavia questo aspetto come fattore potenzialmente critico.

## **2.4      *Spesa per investimento e spesa corrente in OC: problemi di metodo e soluzioni proposte***

Da un punto di vista di classificazione dei progetti per categoria di spesa, sono presenti in OC 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 tutti i programmi regionali 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 e le spese per l'acquisto di servizi fanno riferimento a spese in conto corrente, alcune questioni interpretative sorgono relativamente alle spese in acquisto di beni. Questo aggregato è da intendersi come acquisto di beni di pertinenza della parte corrente 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. A seguito di un controllo diretto da parte dell'operatore sul contenuto dei progetti contrassegnati come acquisto di beni, e vista la

modesta quantità di questi, si è deciso di attribuire questa porzione di progetti alle spese in conto capitale. La separazione dei progetti in beni di consumo e beni durevoli avrebbe richiesto un procedimento piuttosto oneroso, anche attraverso una nuova analisi di ricerca testuale attraverso parole chiave, ma che non avrebbe probabilmente condotto a un sostanziale miglioramento dei risultati dell'esercizio. Come ulteriore supporto a questa scelta, si ricorda che la gran parte dei progetti qui indicati è finanziata attraverso risorse FESR, un fondo che per sua natura è eminentemente dedicato a spese per investimento.

Per concludere la trattazione del metodo utilizzato per il presente lavoro, si propone di seguito uno schema riassuntivo (Tabella 4) di come sono stati trattati i dati derivanti da OC e quali assunzioni sono state fatte per definire la metodologia descritta, comprese la questione relativa al timing dei pagamenti.

**Tabella 4 RIEPILOGO SINOTTICO DELLA METODOLOGIA UTILIZZATA**

Caratteristiche dei progetti	Metodologia applicata	Assunzioni e criticità
Tematismo	Codice “categoria CUP”; ricerca di parole chiave	Discrezionalità da parte dell'operatore su quali codici categoria associare al settore e a quali parole chiave utilizzare o definire come ambigue; non è possibile verificare la corretta appartenenza dei progetti estratti al settore analizzato; possibili omissioni o eccedenze di progetti
Attribuzione pagamenti al livello di governo	Attribuzione dei pagamenti all'attore pubblico più esterno: attribuzione dei pagamenti con precedenza ai beneficiari pubblici ed infine ai programmatori pubblici	Non sono considerati eventuali trasferimenti tra amministrazioni; assunzione che sul bilancio della amministrazione pubblica più esterna sia inscritto il pagamento
Categoria di spesa	Utilizzo della classificazione per “natura CUP”	Impossibilità di separare l'acquisto di beni in durevoli e di consumo solamente utilizzando le informazioni contenute in OC
Territorializzazione dei progetti	Territorializzazione per localizzazione del progetto	La localizzazione del progetto potrebbe essere slegata dal programma regionale di appartenenza, in quanto un POR potrebbe finanziare progetti localizzati in altre regioni. La scelta di questo criterio però si è resa necessaria per territorializzare progetti non riferibili a programmi regionali, bensì a programmi e fondi nazionali (PON, FSC, ecc)
Annualizzazione dei pagamenti	Utilizzo della data riportata in OC relativa ai pagamenti parziali del progetto	La data dei pagamenti parziali segue regole contabili probabilmente diverse rispetto a quelle per l'iscrizione dei pagamenti sul bilancio; impossibilità di verificare questo fenomeno
Ripartizioni territoriali	Convergenza: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia  Competitività: le Regioni restanti	I fondi per la coesione europei sono suddivisi tra le regioni in base al loro livello di sviluppo. Nel ciclo di programmazione 2007-2013 le regioni Convergenza erano Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, mentre la Basilicata era considerata in uno stato di phasing-out. Tutte queste regioni fanno parte di un unico raggruppamento di “regioni meno sviluppate” relativamente alla programmazione 2014-2020. Il raggruppamento territoriale denominato “Convergenza” comprende quindi queste cinque Regioni in quanto è quello che più si avvicina ai raggruppamenti di regioni svantaggiate di entrambi i cicli di programmazione

## **2.5 Un confronto fra gli aggregati di progetti presenti in OpenCoesione relativi alla tematica cultura**

Il settore Cultura e servizi ricreativi da noi riprodotto cerca con la massima precisione di riprodurre l'analogo settore COFOG. Purtroppo non esiste un metodo di controllo che permetta di misurare la qualità del lavoro di estrazione svolto, anche quantificando scostamenti ed errori rispetto al settore originale COFOG. Il portale OpenCoesione propone tuttavia due aggregati già predisposti di progetti relativi a settori affini al settore Cultura e servizi ricreativi da noi utilizzato. Uno fa riferimento a tutti quei progetti contrassegnati sotto la categorizzazione di tema sintetico CUP “Cultura e turismo”, già descritto precedentemente, mentre il secondo fa parte di una nuova ricostruzione tematica proposta da OC per il settore “Cultura”. In merito a quest’ultimo aggregato, la metodologia adottata per l’estrazione non è ancora stata pubblicata, pertanto non si conoscono i criteri di selezione dei progetti afferenti al raggruppamento.

Possiamo proporre un confronto preliminare dei due aggregati con quello da noi ricostruito. Leggendo verticalmente la Tabella 5, per ogni raggruppamento è indicato il numero dei progetti attivati in entrambi i cicli di programmazione dettagliato per numero di progetti in comune con ognuno degli altri aggregati e per numero di progetti riferibili unicamente al raggruppamento considerato. I progetti comuni a tutti e tre gli aggregati sono invece 6.833. Sommando per ogni raggruppamento il numero dei progetti unici (sottolineati), i progetti condivisi con ognuno degli altri raggruppamenti e i progetti comuni a tutti e tre, si può conoscere il numero totale dei progetti di ognuno degli aggregati. Il raggruppamento da noi ricreato, Cultura e servizi ricreativi, è quello di maggiori dimensioni e include più di 10.000 progetti non ricompresi negli altri. Corposo, tuttavia, è anche il numero di progetti comuni agli altri raggruppamenti. Sono circa 7.800 i progetti comuni con il focus tematico “Cultura”, mentre circa 8.500 sono condivisi con il tema sintetico “Cultura e turismo”.

**Tabella 5 NUMERO DI PROGETTI COMUNI FRA I TRE RAGGRUPPAMENTI DEL SETTORE CULTURA**

	Cultura e servizi ricreativi	Focus tematico "Cultura" (OC)	Cultura e Turismo (OC)
Cultura e servizi ricreativi	<u>10.127</u>	983	1.759
Focus tematico "Cultura"	983	<u>2.422</u>	3.337
Cultura e Turismo	1.759	3.337	<u>6.459</u>
Progetti comuni ai tre raggruppamenti	6.833	6.833	6.833
<b>Totale progetti</b>	<b>19.702</b>	<b>13.575</b>	<b>18.388</b>

*Fonote: elaborazioni proprie su dati OpenCoesione*

Dal punto di vista del finanziamento dei progetti attivati (cfr. Tabella 6), il settore Cultura e servizi ricreativi ha attivato nei due periodi di programmazione finanziamenti per 10,4 miliardi di euro, mentre sono 11,7 miliardi classificati con il tema sintetico “Cultura e Turismo” e circa 9 miliardi secondo il focus tematico “Cultura” di OC. Pur non essendo a conoscenza della metodologia con cui quest’ultimo raggruppamento è stato costruito, è ragionevole assumere che la sua dimensione ridotta dipenda dal fatto che non sono compresi i progetti relativi ai servizi ricreativi, al contrario del settore COFOG Cultura e servizi ricreativi, così come non include progetti relativi al settore turistico che invece sono inclusi nel tema sintetico “Cultura e turismo”.

**Tabella 6 FINANZIAMENTI PER PROGETTI ATTIVATI PER I TRE RAGGRUPPAMENTI DEL SETTORE CULTURA (milioni di euro correnti)**

	Competitività	Convergenza	Totale
Cultura e servizi ricreativi	3.741	6.696	10.437
Focus tematico "Cultura"	3.322	5.719	9.041
Cultura e Turismo	3.933	7.774	11.707

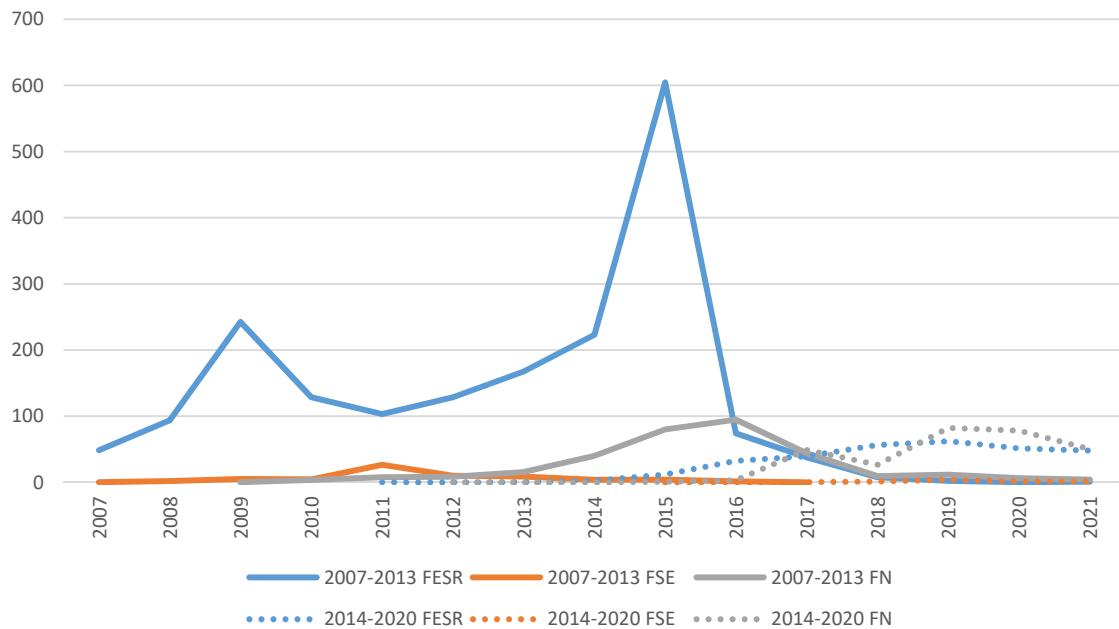
Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCoesione

### 3 L'INCIDENZA DELLE RISORSE DI COESIONE SULLA SPESA PUBBLICA

#### 3.1 *Le spese in Cultura e servizi ricreativi della Politica di Coesione territoriale*

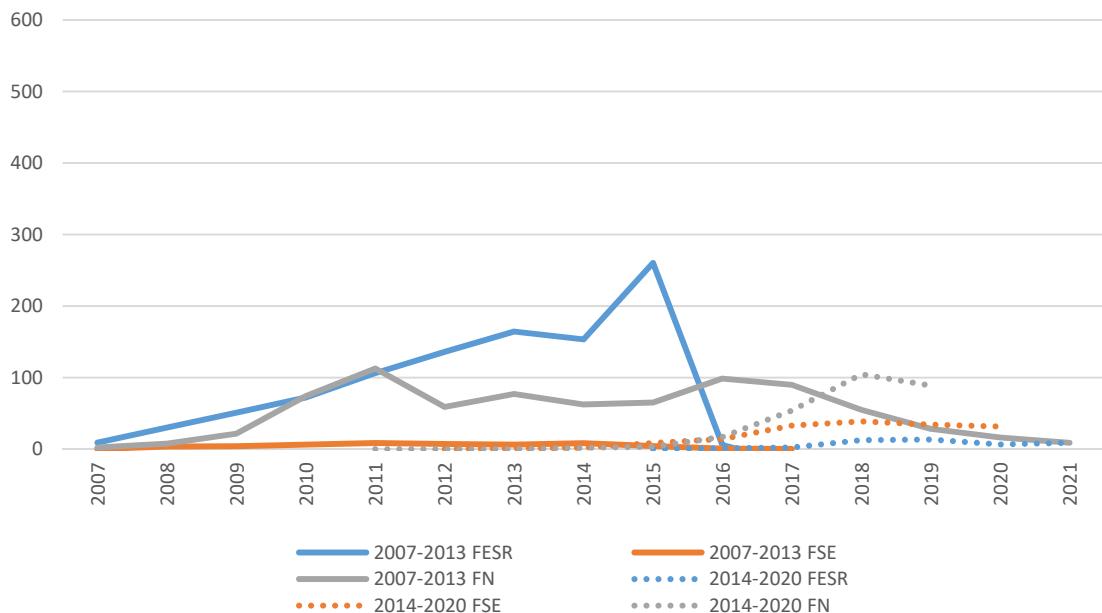
Come punto di partenza per l’analisi del contributo della Politica di Coesione alle politiche settoriali, si propone una panoramica delle spese effettuate per i progetti contenuti in OC per il dominio Cultura e servizi ricreativi, così come costruito secondo i criteri descritti nel Paragrafo 2. Come già sottolineato, la nostra ricostruzione del settore non corrisponde al settore “Cultura e turismo” proposto nei temi prioritari UE, ma attinge anche a altre tipologie di spese, riferibili ad altre aree di intervento. Le Figure 1 e 2 mostrano per ognuna delle ripartizioni territoriali l’andamento annuale dei pagamenti in Cultura e servizi ricreativi del nuovo settore ricostruito, dettagliando per tipo di fondo che partecipa al finanziamento e per ciclo di programmazione.

**Figura 1 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE CULTURA E SERVIZI RICREATIVI PER LE REGIONI OBIETTIVO CONVERGENZA. SUDDIVISIONE PER FONDO DI FINANZIAMENTO E PERIODO DI PROGRAMMAZIONE (milioni di euro correnti)**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione. FN: FSC e PAC

**Figura 2 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE CULTURA E SERVIZI RICREATIVI PER LE REGIONI OBIETTIVO COMPETITIVITÀ. SUDDIVISIONE PER FONDO DI FINANZIAMENTO E PERIODO DI PROGRAMMAZIONE (milioni di euro correnti)**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione. FN: FSC e PAC

Si può notare come, per entrambe le ripartizioni territoriali, le spese per i progetti in Cultura e servizi ricreativi si avvalgono prevalentemente dei fondi FESR nel primo periodo di programmazione (2007-2013). Attraverso questo fondo, per la programmazione 2007-2013, nelle regioni Convergenza, si sono spesi mediamente ogni anno 150 milioni di euro per progetti afferenti al settore da noi ricostruito, mentre sono 87 milioni in media nelle regioni Competitività (poco meno del 60% di quanto erogato mediamente nelle regioni del Sud). Sappiamo che gran parte delle risorse disponibili per i programmi operativi FESR sono dedicate alle regioni più deboli, emerge però una differenza nella dinamica delle spese. Se per le regioni Competitività la spesa cresce in modo costante lungo il periodo, per le regioni Convergenza questa aumenta significativamente a partire dal 2014.

Le spese finanziate dal fondo FSE hanno un peso modesto nel primo periodo di programmazione per entrambi i raggruppamenti, ed anche nel secondo ciclo di programmazione nelle regioni Convergenza, mentre assume un peso relativamente importante solamente durante il ciclo 2014-2020 nelle regioni Competitività.

Le spese a valere sui fondi nazionali hanno invece una dinamica differente nelle due ripartizioni nel primo ciclo di programmazione. Le spese derivanti da FN sono costanti lungo l'intero ciclo, ed anche oltre, nelle regioni Competitività, mentre assumono importanza solamente nella finestra temporale 2014-2018 nelle regioni Convergenza.

Come osservabile in Tabella 7, che riporta le risorse di coesione erogate nelle due ripartizioni, il ciclo di programmazione 2014-2020, se confrontato con quello precedente, risulta avere dimensioni inferiori in termini di spesa per entrambe le ripartizioni territoriali nel settore.

**Tabella 7 SPESE POLITICA DI COESIONE PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE E CICLO DI PROGRAMMAZIONE (milioni di euro correnti)**

	Ciclo 2007-2013		Ciclo 2014-2020	
	Competitività	Convergenza	Competitività	Convergenza
2007	11,4	48,6	-	-
2008	41,1	95,4	-	-
2009	76,3	247,7	-	-
2010	152,4	136,8	-	-
2011	227,2	137,3	-	-
2012	201,8	147,0	-	-
2013	247,6	191,9	-	-
2014	223,9	266,7	1,3	2,6
2015	329,5	688,5	2,3	13,1
2016	105,1	169,9	11,8	36,0
2017	69,4	81,7	20,1	89,0
2018	-	-	62,9	84,6
2019	-	-	106,4	148,8
2020	-	-	145,6	131,2
2021	-	-	129,6	99,8

Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCoesione

Nelle regioni Convergenza, per il primo ciclo di programmazione si sono spesi mediamente 200 milioni annui nel settore, mentre poco più di 150 nelle regioni Competitività. Nel secondo periodo di programmazione esaminato, invece, queste ammontano a 75 milioni e 60 milioni in media rispettivamente.

La Tabella 8 propone un confronto sintetico della competenza delle spese per il settore Cultura e servizi ricreativi derivanti dalla Politica di Coesione nazionale ed europea. Le spese totali nel settore, per entrambe le ripartizioni territoriali, lungo l'intero ciclo di programmazione 2007-2013 sono state pari a quasi 3,8 miliardi di euro, mentre per la parte disponibile ad oggi relativa alla programmazione 2014-2020 sono state poco più di 1 miliardo (nei primi 8 anni del ciclo di programmazione 2007-2013 le spese erano il doppio).

**Tabella 8 DETTAGLIO DELLA COMPETENZA SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE CULTURA E SERVIZI RICREATIVI (milioni di euro correnti)**

	Totale spese	Pagamenti rendicontabili UE	2007-2013			Totale spese	2014-2020		
			Cofinanziamento nazionale programmi comunitari	Pagamenti per programmi nazionali	Quota UE %		Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale programmi comunitari	Pagamenti per programmi nazionali
2007	60	34	9	17	57%				
2008	137	75	26	36	55%				
2009	324	199	40	86	61%				
2010	289	111	46	132	38%				
2011	365	122	58	185	33%				
2012	349	136	68	144	39%				
2013	439	169	82	188	38%				
2014	491	211	95	184	43%	4	3	1	1 67%
2015	1018	486	179	353	48%	15	11	4	1 69%
2016	275	34	9	233	12%	48	29	11	8 61%
2017	151	3	-6*	154	2%	109	38	53	18 35%
2018						147	65	39	44 44%
2019						255	75	82	98 29%
2020						277	62	51	164 23%
2021						229	62	32	135 27%

\*Il valore negativo si riferisce a erogazioni in compensazione

Fonte dati: Elaborazione propria su dati OpenCoesione

La tabella consente di osservare anche la quota che ha il cofinanziamento dell'UE nelle due programmazioni. Non si osservano variazioni di quota (in media annua) del cofinanziamento europeo nel settore tra le due programmazioni, come avviene in altri settori (vedi il rapporto CPT sulle spese per il settore Istruzione). Nel settore Cultura e servizi ricreativi in media si assiste ad una quota del cofinanziamento europeo simile tra le programmazioni e che si assesta tra il 44% e il 46% nei primi 8 anni di entrambe le programmazioni.

È opportuno approfondire le evidenze disponibili sulle spese rendicontabili all'UE (cfr. Tabella 8), che come si nota presentano rilevanti differenze in livelli tra le due programmazioni. Il dato sulla programmazione 2007-2013 indica un livello medio nei primi 8 anni di monitoraggio pari a circa 132 milioni, contro una media per i primi 8 anni del ciclo

2014-2020 pari a circa 43 milioni (che rappresenta poco più del 30% della media 2007-2013). Questo scarto appare inspiegabile alla luce di quanto sappiamo sulle allocazioni finanziarie dedicate ai settori che più da vicino (Cultura e Turismo) afferiscono al tematismo da noi ricostruito (Cultura e servizi ricreativi).

Ai fini del confronto tra le allocazioni finanziarie a favore della valorizzazione degli asset naturali e culturali e per l'attrattività turistica nei due cicli di programmazione 2014-2020 e 2007-2013 abbiamo utilizzato CPT (2017), dove si sfruttano i dati di monitoraggio sull'attuazione dei progetti 2007-2013, realizzati, e le allocazioni programmate per il ciclo 2014-2020 (cfr. Tabella 9).

**Tabella 9 CONFRONTO ALLOCAZIONI FINANZIARIE PER I TEMATISMI AFFINI AL SETTORE COFOG CULTURA E SERVIZI RICREATIVI (milioni di euro correnti)**

	Finanziamento totale pubblico	Allocazioni finanziarie
	2007-2013	2014-2020
Cultura	3.816	3.386
Turismo	1.836	1.453
<b>Totale</b>	<b>5.651</b>	<b>4.839</b>

*Fonte: Elaborazione propria su dati CPT*

Come si indica in Tabella 9, la dimensione finanziaria complessiva programmata per il ciclo 2014-2020 è stimabile, secondo la ricostruzione CPT (2017), in circa 4,8 miliardi di euro (non sono incluse a questo stadio le allocazioni del Programma Complementare 2014-2020 della Calabria e le nuove risorse FSC in corso di programmazione). Seppure l'importo complessivo di 4,8 miliardi di euro per il 2014-2020 non sia direttamente confrontabile con i 5,6 miliardi del ciclo 2007-2013, poiché il primo è un dato di allocazione ex-ante, destinato ulteriormente a crescere o comunque modificarsi, mentre il secondo è un valore di attuazione, nell'aggregato si evidenzia una sostanziale conferma dei volumi finanziari dedicati all'attrattività per la cultura e il turismo nei territori nei due cicli.

A fronte di questa sostanziale stabilità, stupisce quindi lo scarto nei livelli della spesa rendicontabile all'UE a valere sui progetti appartenenti al tematismo Cultura e servizi ricreativi da noi ricostruito per il ciclo 2014-2020 rispetto al precedente.

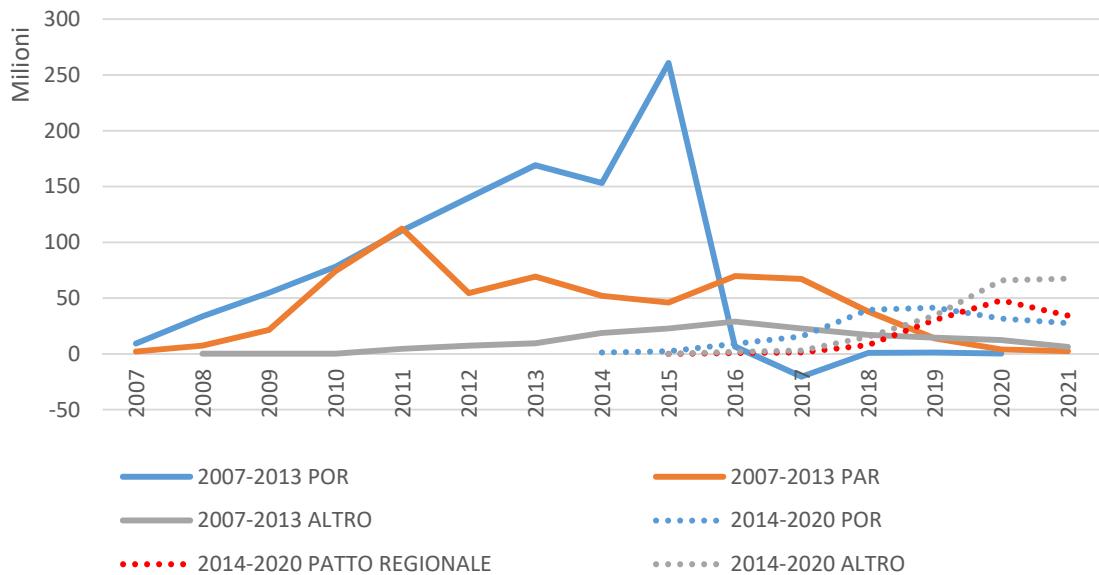
In Tabella 8, dove si ricostruisce la dinamica dei pagamenti totali a valere sui due cicli, si indica una maggiore accelerazione delle erogazioni nel 2014-2020 rispetto a quanto avvenuto nel ciclo 2007-2013, almeno nei primi sei anni di validità del programma. Ma tale

accelerazione si deve esclusivamente ai pagamenti nazionali, a fronte di una difficoltà persistente nella rendicontazione di risorse UE. Si ripropone anche per questo ciclo il tema delle difficoltà di assorbimento delle risorse di coesione già toccato in Feletig et al. (2021) per il ciclo di programmazione 2007-2013, suggerendo una sua declinazione settoriale come approfondimento necessario.

Nelle Figure 3 e 4 presentate di seguito si descrivono le spese per la Coesione territoriale afferenti al settore secondo i principali programmi regionali e nazionali che partecipano al loro finanziamento. A governare gran parte delle risorse nel settore sono i POR regionali in tutta Italia. Nel primo periodo di programmazione nelle regioni Convergenza i POR attivano investimenti di circa 130 milioni all'anno, in media, mentre nelle regioni Competitività queste ammontano a circa 90. Nelle regioni Competitività è importante anche la quota di investimento attivata attraverso i Programmi Attuativi Regionali (PAR), derivanti prevalentemente da fondi FSC, mentre nelle regioni a obiettivo Convergenza è del tutto assente. In queste ultime regioni una quota importante delle spese è composta da programmi vari, definiti con la voce "Altro", nella Figura 4 prevalentemente riferibili ai Piani di Azione per la Coesione e ai Programmi Operativi Complementari, anch'essi riconducibili a fonti di finanziamento nazionali.

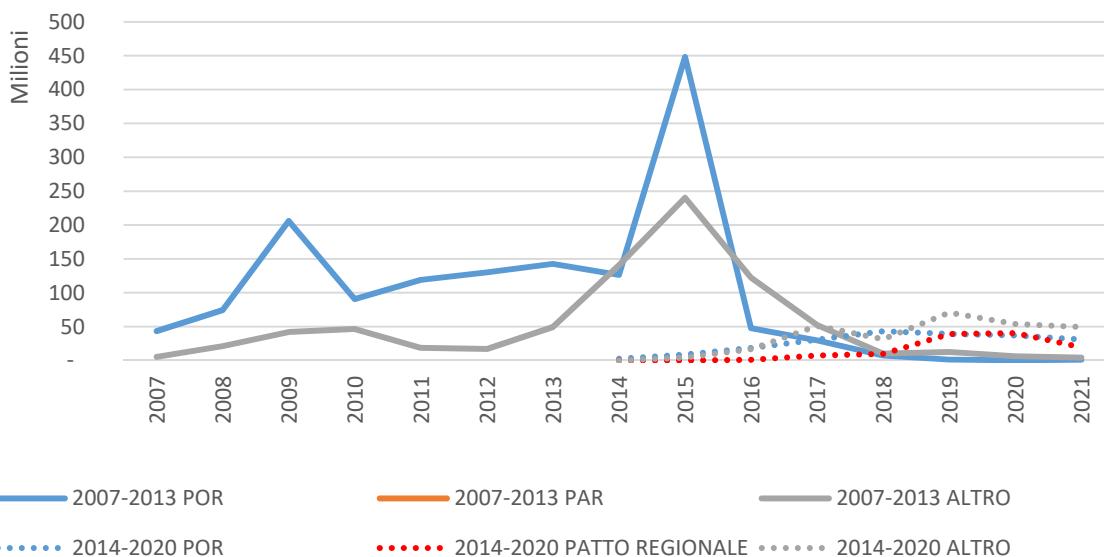
Anche il secondo periodo di programmazione è caratterizzato dalla rilevanza dei POR regionali in entrambe le ripartizioni territoriali, ma non assumono ruoli di secondaria importanza i Patti Regionali, questi di competenza dei fondi nazionali.

**Figura 3 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE CULTURA E SERVIZI RICREATIVI SUDDIVISE PER PROGRAMMA NELLE REGIONI COMPETITIVITÀ (milioni di euro correnti)**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione

**Figura 4 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE CULTURA E SERVIZI RICREATIVI SUDDIVISE PER PROGRAMMA NELLE REGIONI CONVERGENZA (milioni di euro correnti)**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione

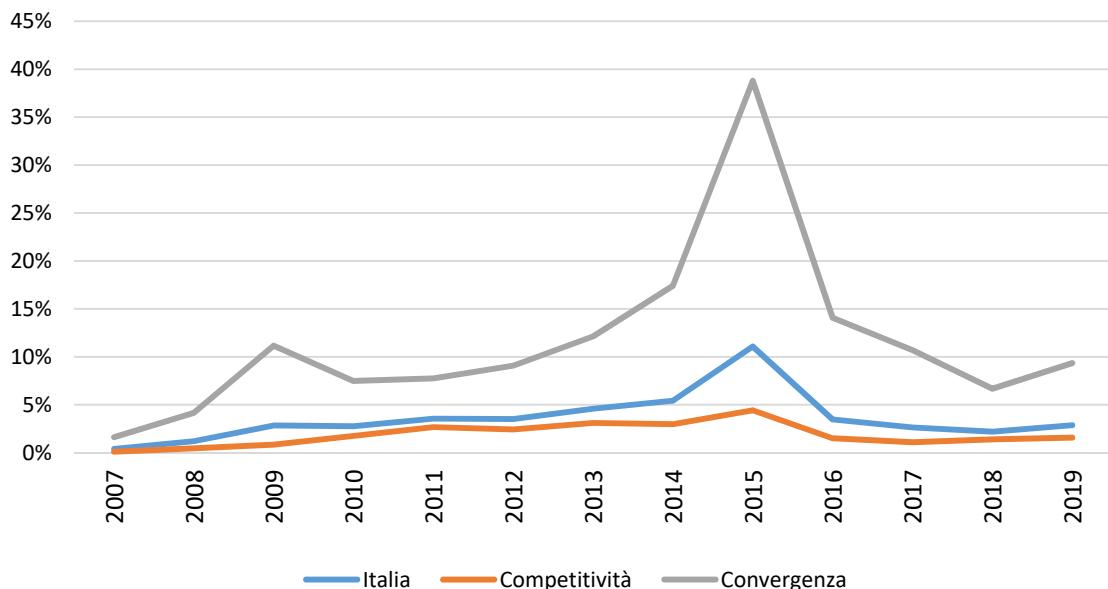
### **3.2**

### ***Le risorse per la coesione territoriale nel settore Cultura e servizi ricreativi***

Mettendo in rapporto le spese derivanti dalle politiche di coesione con quelle rilevate dai flussi CPT consolidati si può ricostruire il peso che ha assunto la Politica di Coesione comunitaria e nazionale sul totale della spesa nazionale, dettagliando anche per ripartizioni territoriali e per livelli di governo. Nei grafici che seguono lungo l'intero paragrafo, l'ammontare delle spese è da riferirsi ai pagamenti effettuati per i progetti attivati in entrambi i periodi di programmazione. Nell'analisi e interpretazione dei grafici e delle tabelle che seguono è opportuno dunque tenere in considerazione il fatto che nei primi anni della serie temporale la quota dei pagamenti per fondi di coesione non tiene conto dei dati riguardanti la programmazione 2000-2006, assenti in OC, mentre le spese sostenute dalle amministrazioni pubbliche per questi fondi sono iscritte nei bilanci rilevati dai CPT. 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 identificare l'ordine di grandezza del peso che la Politica di Coesione territoriale, limitata ai cicli di programmazione per cui disponiamo di informazioni, ha sul territorio nazionale e nelle sue ripartizioni. Nella Figura 5 si confronta il peso delle spese per fondi di coesione sul totale della spesa per Cultura e servizi ricreativi in Italia e nelle due ripartizioni territoriali (Convergenza e Competitività). La Politica di Coesione pesa mediamente il 3,6% a livello nazionale lungo l'intero periodo considerato, con rilevanti differenze tra regioni. Nelle regioni Convergenza la spesa in Cultura e servizi ricreativi pesa in media per circa l'11% sull'intero periodo e il picco massimo raggiunge un valore pari al 39% della spesa totale nell'ultimo anno in cui è permessa la rendicontazione delle spese all'UE per la programmazione 2007-2013 (criterio n+2, ovvero il limite esteso al 2015 per la certificazione della spesa all'UE). Per le regioni Competitività, invece la spesa derivante dalla Politica di Coesione copre mediamente quasi il 2% della spesa totale di periodo, raggiungendo un picco massimo di 4,4% nel 2015. Il picco rilevato nel 2015 si lega alla chiusura dell'ammissibilità della rendicontazione dei pagamenti all'UE per la programmazione 2007-2013, tale dinamica è quindi prettamente contabile e non assimilabile a dati di competenza "reale". Tenuto conto della necessità di interpretare con cautela la dinamica della quota dei fondi europei sul totale della spesa, si considereranno nel seguito i valori medi di periodo del rapporto.

**Figura 5 PESO DELLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE CULTURA E SERVIZI RICREATIVI PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE E MEDIA NAZIONALE (valori percentuali)**

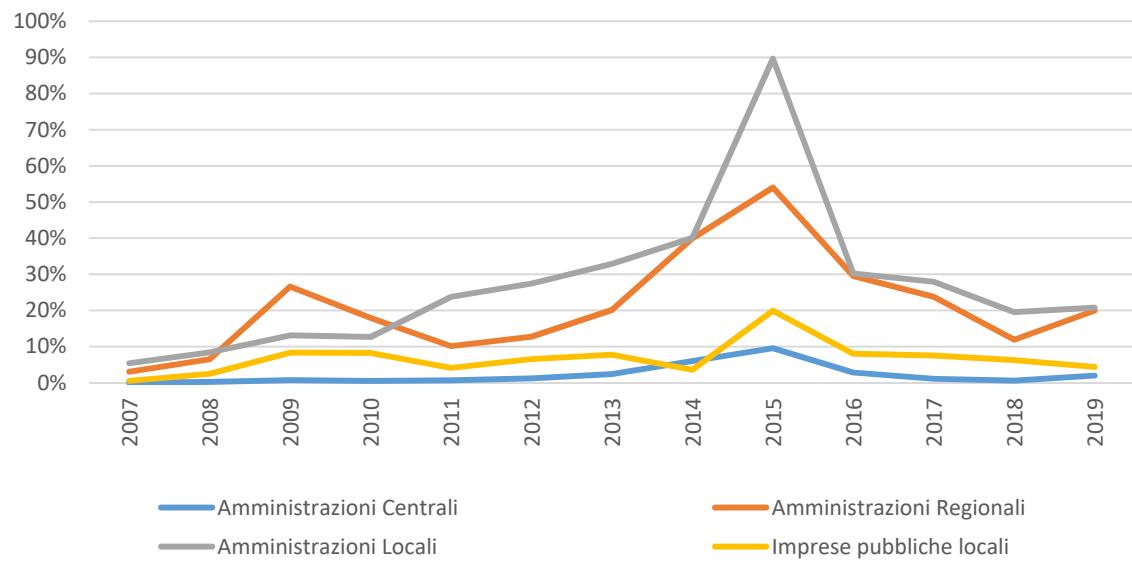


Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione e CPT

Nelle Figure 6 e 7 si indica il peso che la spesa in Cultura e servizi ricreativi finanziata dalle politiche di Coesione territoriale ha rispetto alle spese totali sostenute ai diversi livelli di governo per il medesimo settore. Si nota come, per entrambe le ripartizioni territoriali, i livelli di governo maggiormente coinvolti nella Politica di Coesione nel settore siano le Amministrazioni Locali e le Amministrazioni Regionali, mentre esclusivamente per le regioni ad obiettivo Convergenza anche le Amministrazioni Centrali e le Imprese pubbliche locali risultano essere veicolo di risorse derivanti dalla Politica di Coesione. Per queste ultime, circa il 27% delle spese delle Amministrazioni Locali nel settore da noi ricostruito sono attribuibili, tenendo conto dei caveat metodologici indicati in precedenza, a risorse provenienti da fondi strutturali nazionali ed europei in media, con picchi annuali che sfiorano il 90%. Anche per le Amministrazioni Regionali la quota di spesa derivante dalla Politica di Coesione è molto elevata, e si attesta mediamente attorno al 21%. Per le Amministrazioni Centrali, invece, tale dato non supera il 2%, mentre per le Imprese pubbliche locali arriva quasi al 7%.

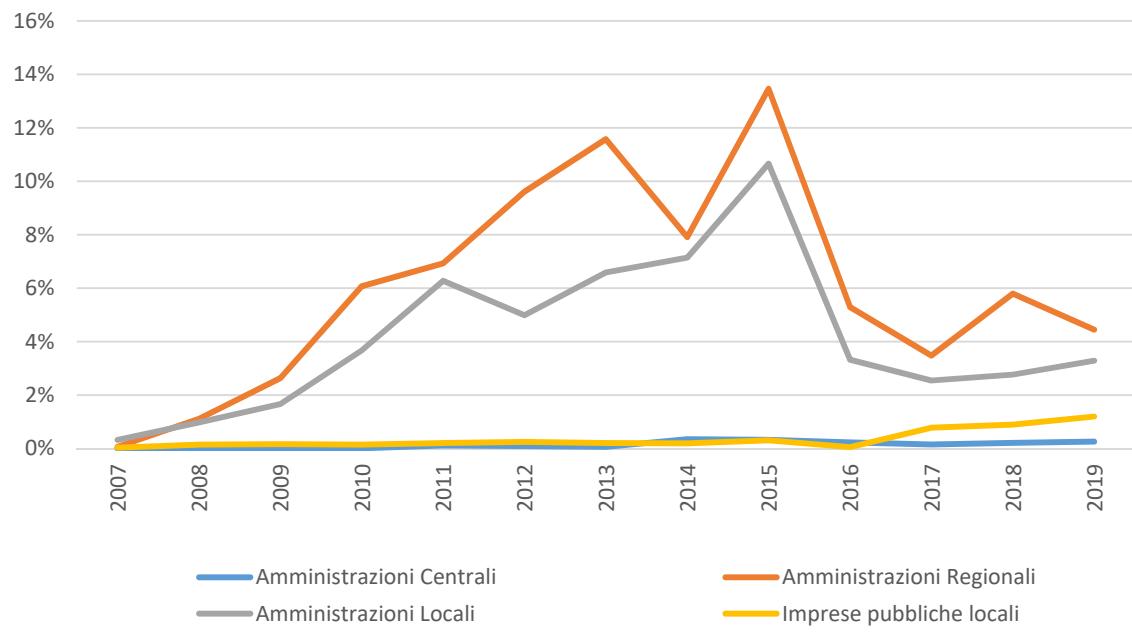
Per quanto riguarda le regioni Competitività, la Politica di Coesione è attuata quasi integralmente dalle Amministrazioni Locali e Regionali. Qui mediamente nel periodo la quota di spesa derivante dalle politiche di coesione si attesta attorno al 4 e al 6% rispettivamente.

**Figura 6 PESO DELLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE CULTURA E SERVIZI RICREATIVI PER LE REGIONI CONVERGENZA. DETTAGLIO PER LIVELLO DI GOVERNO (valori percentuali)**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione e CPT

**Figura 7 PESO DELLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE CULTURA E SERVIZI RICREATIVI PER LE REGIONI COMPETITIVITÀ. DETTAGLIO PER LIVELLO DI GOVERNO (valori percentuali)**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione e CPT

### **3.3**

### ***Le risorse di coesione per il settore Cultura e servizi ricreativi secondo la categoria economica***

Nel seguito si approfondisce la dinamica e il livello dell'aggregato della spesa per investimenti nel settore Cultura e servizi ricreativi. I grafici che seguono (cfr. Figure 8 e 9) mostrano il peso che la Politica di Coesione ha sulla spesa in conto capitale nelle differenti ripartizioni.

Si osserva uno sforamento in due punti temporali, negli anni 2014 e 2015, delle spese relative alla Politica di Coesione rispetto al totale delle spese delle amministrazioni nelle regioni Convergenza (linea rossa piena, scala a sinistra). Le ragioni di tale sforamento possono essere ricondotte a specificità delle informazioni disponibili e utilizzate nella nostra ricostruzione.

Una prima ragione è attribuibile alla differente imputazione di spese in conto capitale da parte delle fonti finanziarie CPT e OC. La nozione di spesa per investimento utilizzata dalle due fonti informative infatti può differire dal momento che non segue una omogenea classificazione di categoria di spesa. La categorizzazione di spesa offerta dai CPT è molto ben dettagliata (si veda la guida metodologica CPT) ed include all'interno delle spese in conto capitale le spese per beni e opere immobiliari, nonché l'acquisizione di beni mobili durevoli utilizzati nel processo produttivo per più di un anno. La classificazione di OpenCoesione non permette di separare i progetti con un livello di dettaglio superiore alla contrapposizione tra "realizzazione di opere" e "acquisto di beni". Parte delle criticità emerse nella costruzione della quota di coesione sul totale delle spese di investimento risiede dunque nell'impossibilità di separare i progetti relativi all'acquisizione di beni in beni durevoli e beni di consumo. Una seconda criticità riguarda l'attribuzione corretta delle spese di OC alle relative annualità di bilancio (conto CPT). Non c'è evidenza che la data di un pagamento relativo a un progetto in OC sia la stessa data in cui quello stesso pagamento è registrato sul bilancio della amministrazione che l'ha effettuato. Da questo fattore deriva dunque la possibilità che esistano dei lag temporali che non permettono una corretta comparazione al livello di dettaglio temporale minimo, ovvero l'anno, tra i due database.

Per questa serie di ragioni, dunque, è possibile che la comparazione tra i due aggregati di spesa, OC e CPT, conduca a uno sforamento delle spese della Politica di Coesione rispetto al totale lungo più punti temporali. È opportuno quindi valutare i valori cumulati e i valori medi di spesa lungo l'intero periodo considerato (linea nera orizzontale, scala a sinistra) per i confronti.

Il punto di partenza da cui avviare la comparazione, che emerge dalla Figura 8, è che la spesa in conto capitale totale relativa al settore Cultura nelle regioni Convergenza subisce un drastico calo nel periodo 2008-2014, da circa 750 milioni a poco più di 170, per poi tornare a crescere nell'anno 2015 ed assestarsi su un valore di circa 250 milioni l'anno negli anni successivi (linea blu tratteggiata, scala a destra).

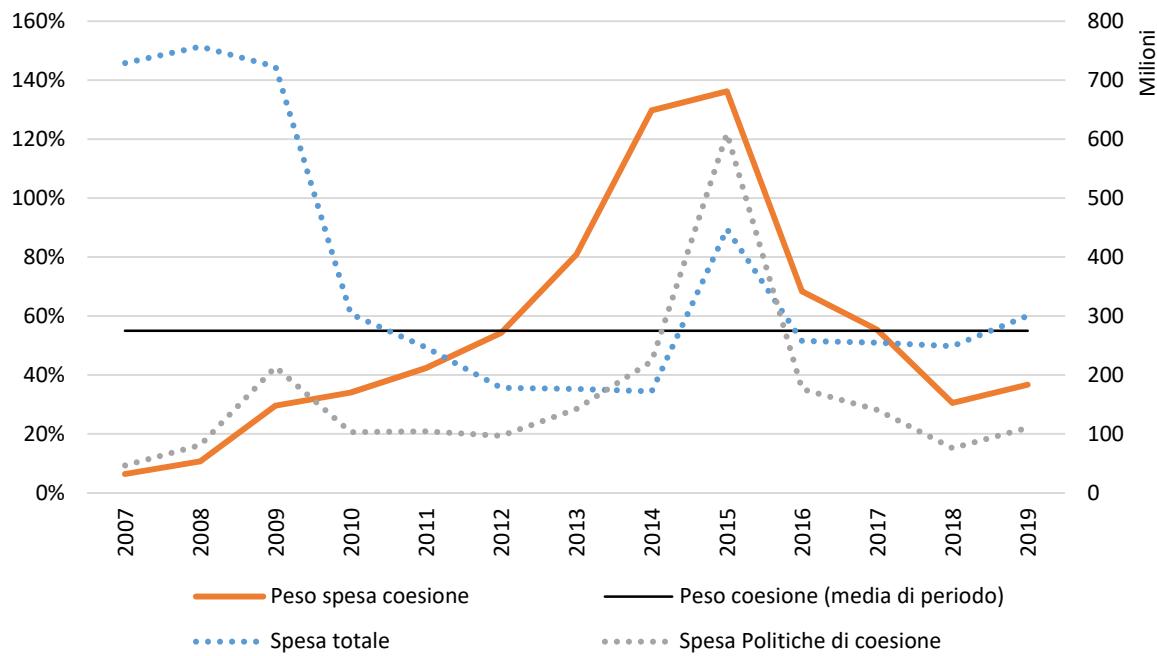
Un calo di spesa in conto capitale per le regioni Convergenza di questa intensità condiziona i risultati da noi ricostruiti, generando un peso della Politica di Coesione nel settore sempre crescente, mediamente di circa il 55% lungo l'intero periodo.

Con i caveat sopra indicati riguardo alle caratteristiche dei flussi finanziari OC e CPT, è possibile indicare come, lungo un periodo che va almeno dal 2013 al 2016, la gran parte dei flussi in conto capitale per questo settore è stato finanziato con risorse di coesione nelle regioni Convergenza.

Per le regioni Competitività, invece, il contributo della Politica di Coesione alla spesa in conto capitale si assesta al 9% in media nel periodo, con un contributo massimo del 23% circa nel 2015.

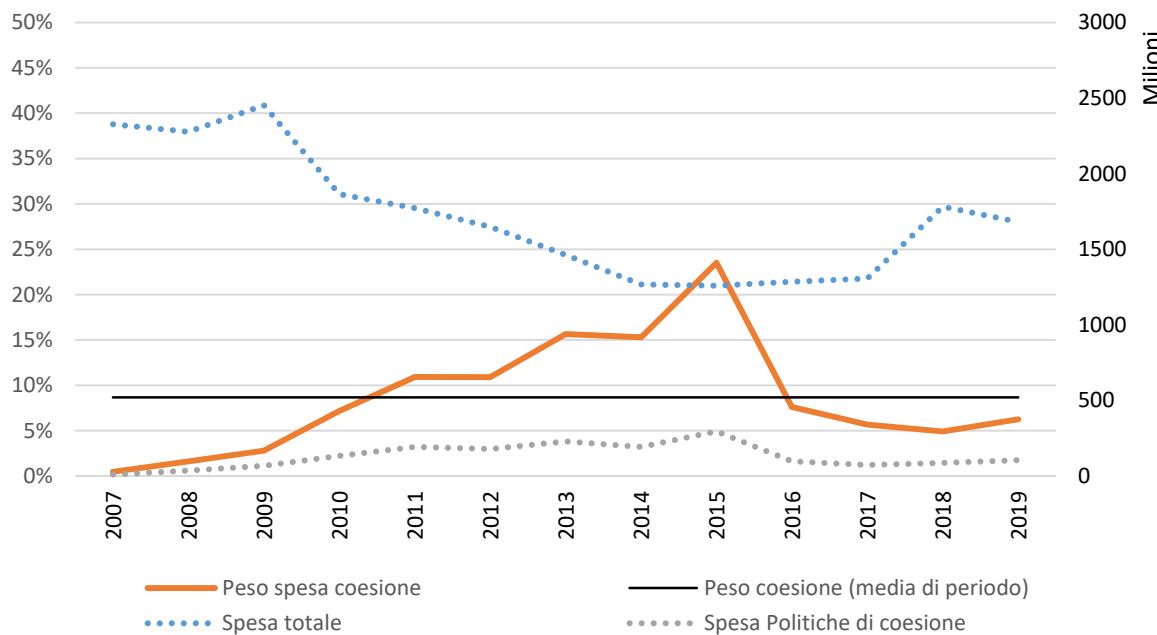
Anche per questo aggregato territoriale (cfr. Figura 9), la spesa totale pubblica nel settore è decresciuta nel tempo, anche se non ai tassi delle regioni Convergenza, passando dai 2,3 miliardi nel 2007 a circa 1,3 nel minimo del 2015.

**Figura 8 PESO DELLE SPESE IN CONTO CAPITALE DERIVANTI DALLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI IN CONTO CAPITALE NEL SETTORE CULTURA E SERVIZI RICREATIVI NELLE REGIONI CONVERGENZA (valori percentuali e milioni di euro correnti)**



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione e CPT

**Figura 9 PESO DELLE SPESE IN CONTO CAPITALE DERIVANTI DALLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI IN CONTO CAPITALE NEL SETTORE CULTURA E SERVIZI RICREATIVI NELLE REGIONI COMPETITIVITÀ (valori percentuali e milioni di euro correnti)**

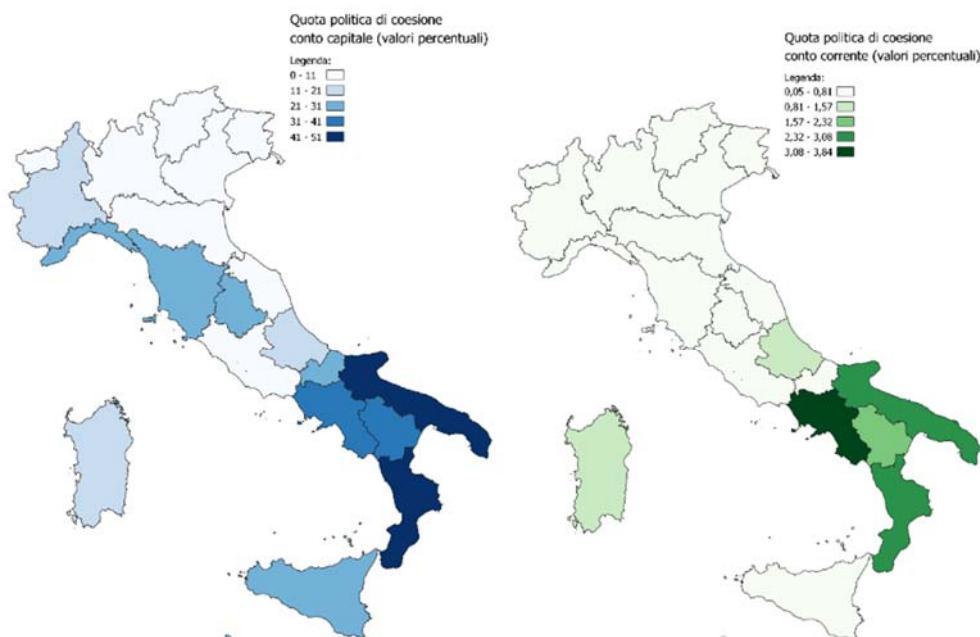


Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione e CPT

Le mappe che seguono (cfr. Figura 10) forniscono infine in modo intuitivo la quantificazione del peso della Politica di Coesione nelle diverse regioni. Come indicato precedentemente, è nella ripartizione delle regioni ad obiettivo Convergenza che le spese in conto capitale sono finanziate in maggior quota dalla Politica di Coesione. Dalla mappa a sinistra si può individuare come siano la Calabria e la Puglia a ricevere il maggiore sostegno alla spesa in conto capitale nel settore cultura, seguite da Campania e Basilicata. La Sicilia invece, presenta un profilo comparabile a regioni come Toscana, Liguria, Umbria e Molise.

Per quanto riguarda le spese in conto corrente, la mappa di destra presenta una colorazione più omogenea all'interno del Centro-Nord, mentre si intensificano i toni nelle regioni meridionali, che ricevono un maggiore supporto alla spesa da parte della Politica di Coesione anche per la parte corrente, seppur questo non superi mai il 3,8% della spesa totale regionale nel settore. Nel Centro-Nord rimane sotto l'1%.

**Figura 10 MAPPA DEL PESO DELLE SPESE IN CONTO CORRENTE E IN CONTO CAPITALE DERIVANTI DALLA POLITICA DI COESIONE RISPETTO AL TOTALE DELLE SPESE IN CONTO CORRENTE E IN CONTO CAPITALE NELLE REGIONI, MEDIA DI PERIODO 2007-2019**



*Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione e CPT*

Il divario tra le erogazioni che gli enti della PA assicurano a favore del settore Cultura nelle regioni Convergenza e nelle regioni Competitività è rilevante: in termini pro capite, normalizzazione usata al fine di favorire il confronto territoriale, nelle regioni Competitività

si spendono in media 185 euro nel periodo 2007-2019 a valori correnti (cfr. Tabella 10), contro i 141 circa nelle regioni Convergenza (-44 euro pro capite). Il finanziamento di coesione compensa in maniera robusta il divario ma non abbastanza da ridurlo. In assenza di questo, il divario in media sarebbe di circa 60 euro pro capite nel periodo.

**Tabella 10 SPESA PRO CAPITE TOTALE PER FONDI ORDINARI E FONDI DI COESIONE. SETTORE CULTURA E SERVIZI RICREATIVI, MEDIA DI PERIODO 2007-2019 (euro correnti)**

	Spesa totale (a)	Di cui: finanziata con risorse di Coesione (b)	Spesa ordinaria (a-b)
Competitività	184,9	3,3	181,6
Convergenza	140,8	16,5	124,3

*Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione e CPT*

Il divario più intenso tra le due regioni si registra per le erogazioni medie totali attribuibili al livello di governo maggiormente coinvolto nelle politiche per la cultura e le attività ricreative, ovvero quello locale, con i comuni maggiormente interessati alla gestione del patrimonio culturale e per il turismo e lo sport, al netto delle infrastrutture gestite dallo Stato. Per il livello centrale (cfr. Tabella 11), si registra una differenza tra regioni Competitività e Convergenza a sfavore di queste ultime pari a circa 16 euro pro capite in media tra il 2007 e il 2019. La quota di spesa pro capite finanziata con fondi di coesione per i comuni nelle regioni Convergenza è pari a circa il 30% del totale della spesa settoriale, principalmente a carico delle erogazioni per investimenti, dove la quota è molto più elevata e arriva a toccare circa la metà di quanto speso per infrastrutture per la cultura in media di periodo.

**Tabella 11 SPESA PRO CAPITE PER FONDI ORDINARI E FONDI DI COESIONE PER TIPOLOGIA DI AMMINISTRAZIONE COINVOLTA. SETTORE CULTURA E SERVIZI RICREATIVI. MEDIA DI PERIODO 2007-2019 (euro correnti)**

Ripartizione territoriale	Livello di governo erogatore	Spesa totale (a)	Di cui: finanziata con risorse di Coesione (b)	Spesa ordinaria (a-b)
Competitività	Centrali	85	0,13	84,8
	Locali	57	2,25	54,7
	Regionali	13	0,79	12,2
	IPL*	29	0,10	28,9
Convergenza	Centrali	69	1,35	67,6
	Locali	30	8,82	21,1
	Regionali	28	5,33	22,6
	IPL*	14	0,96	13,0

\*Imprese pubbliche locali (IPL)

*Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione e CPT*

Si indica anche per gli altri livelli di governo un livello pro capite medio inferiore nelle regioni Convergenza nel periodo in esame, con l'eccezione del livello regionale, dove le erogazioni sono superiori in media nelle regioni del Sud (28 euro pro capite circa) rispetto a quelle (13 euro pro capite circa) del Centro-Nord.

## 4 CONCLUSIONI

In questo lavoro si propone una metodologia per la delimitazione, all'interno dei Conti Pubblici Territoriali, della componente delle risorse attribuibile ai fondi destinati alla Politica di Coesione territoriale, sia comunitaria che nazionale. Il metodo è stato applicato al settore Cultura e servizi ricreativi, e può essere replicato per altri settori di interesse. La metodologia implementata prevede la ricostruzione delle informazioni sui pagamenti presenti nei dataset OpenCoesione e nei flussi di cassa CPT al fine di consentirne una parziale integrazione per settore e livello di governo. Sulla base delle informazioni ricostruite attraverso una metodologia originale si propone l'analisi preliminare del livello e della dinamica dei pagamenti per i progetti legati al settore Cultura e finanziati dai fondi di Coesione europei e nazionali. Si esplora infine il peso che questi fondi ricoprono a livello settoriale e per tipo di amministrazione responsabile della loro gestione.

Le evidenze disponibili sui progetti finanziati per la Cultura indicano come le Amministrazioni Locali e Regionali dipendono in misura maggiore dalla Politica di Coesione, mentre per le altre tipologie di amministrazioni l'incidenza di tali fondi è modesta.

I fondi per la Coesione territoriale sono destinati per una quota compresa tra il 70 e il 75% alle regioni obiettivo Convergenza. Le risorse erogate per il settore Cultura a valere su questi fondi hanno un peso sui bilanci degli enti territoriali appartenenti alla ripartizione Convergenza di quasi cinque volte superiore rispetto a quelli delle regioni ad obiettivo Competitività.

Secondo i dati da noi ricostruiti, nelle regioni Convergenza circa il 27% del totale delle spese in media annua effettuate dalle Amministrazioni Locali nel settore Cultura sono attribuibili a risorse provenienti da fondi strutturali nazionali ed europei, con picchi annuali che sfiorano il 90%. Anche per le Amministrazioni Regionali la quota di spesa complessiva derivante dalla Politica di Coesione è molto elevata, e si attesta mediamente attorno al 21%. Per le

Amministrazioni Centrali, invece, tale dato non supera il 2%, mentre per le Imprese pubbliche locali arriva quasi al 7% in questi stessi territori.

Per quanto riguarda le regioni Competitività, dove pure la Politica di Coesione è attuata quasi integralmente dalle Amministrazioni Locali e Regionali, mediamente nel periodo la quota di spesa derivante dalle politiche di Coesione si attesta attorno al 4 e al 6% rispettivamente.

Per le regioni Convergenza, il peso delle risorse di Coesione sempre crescente, in particolare allo scadere del ciclo 2007-2013, anche comprendendo l'effetto delle erogazioni legate al criterio n+2, deriva dall'effetto combinato delle dimensioni dell'intervento della Politica di Coesione (FESR, FSE e FSC) e di una riduzione rilevante delle risorse disponibili per la cultura.

Un calo di spesa in conto capitale ordinaria per le regioni Convergenza di rilevante intensità concorre a determinare i risultati da noi ricostruiti, oltre all'entità dei trasferimenti di Coesione, determinando un peso della Politica di Coesione nel settore sempre crescente in media lungo l'intero periodo 2007-2019. Pur con i caveat indicati nel lavoro, oltre alle caratteristiche dei flussi finanziari OC e CPT, ai limiti del metodo utilizzato e alla possibile presenza di fenomeni di riallocazione ex-post per il mancato assorbimento delle risorse di coesione, è possibile comunque indicare come la quasi totalità dei flussi in conto capitale per questo settore è stato finanziato con risorse di coesione nelle regioni Convergenza lungo un periodo che va almeno dal 2013 al 2016. Per le regioni Competitività, invece, il contributo della Politica di Coesione alla spesa in conto capitale si assesta al 9% in media nel periodo, con un contributo massimo del 23% circa nel 2015.

Una componente considerata sempre più rilevante tra le politiche per lo sviluppo locale e l'attrattività dei territori proposte “dal basso” è costituita dalla Cultura e dalle attività connesse alla funzione ricreativa, e in alcune regioni italiane nel periodo da noi considerato le risorse disponibili derivanti dalle politiche di Coesione sono diventate una fonte di finanziamento importante, accanto o in alcuni casi in sostituzione dei canali di finanziamento ordinari.

Questi ultimi non sembrano, almeno lungo il periodo da noi considerato, aver intrapreso un sentiero di ripresa positivo dopo la crisi finanziaria determinata dalla crisi del debito sovrano. Tenuto conto della rilevanza del settore culturale non solo per le politiche di sviluppo locale ma anche per la manutenzione “ordinaria” dei territori, andranno verificati gli effetti del rilassamento dei vincoli di bilancio degli enti locali nel più recente triennio e della

disponibilità di risorse nazionali e UE aggiuntive per le politiche di settore (PNRR), sulla dinamica della spesa nei territori per il settore.

Può essere utile in proposito ricordare che la funzione di spesa definita all'interno dei bilanci comunali come “Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali” non figura tra le funzioni di spesa oggetto di perequazione secondo la formula dello scarto tra capacità fiscale standardizzata e fabbisogno standard, ma tra quelle che saranno oggetto di un criterio di perequazione delle sole capacità fiscali, implicando quindi una copertura parziale del fondo le necessità di spesa relative. Dal punto di vista delle necessità di investimento inoltre, la dotazione locale in termini di patrimonio culturale e artistico non risulta essere tra quelle elencate nel comma 815 della legge 178/2020 e oggetto della cognizione ai fini della perequazione infrastrutturale.

Una descrizione degli indicatori di realizzazione fisica degli obiettivi legati ai progetti di investimento finanziati da risorse di coesione potrebbe accompagnare la descrizione accurata, in serie storica, dei pagamenti rendicontati a valere su tali progetti per la cultura nelle ripartizioni. La governance e l'implementazione dei progetti finanziati da risorse di coesione (nazionali o europee), che più correttamente andrebbero ormai considerate “ordinarie” e non “straordinarie”, impongono ai beneficiari (enti locali) visione, strategia e significativa capacità realizzativa. Il successo, o il fallimento, delle erogazioni in particolare per investimenti nei territori dipendono in maniera cruciale da queste caratteristiche endogene dei beneficiari, ma gli output raggiunti devono essere attentamente monitorati, oltre che valutati ex-post, insieme al costo sopportato dalle collettività per realizzarli. Il nostro lavoro crediamo possa costituire un piccolo mattone per la costruzione dell'architettura informativa a supporto delle analisi del contributo delle politiche di Coesione alle politiche pubbliche nazionali e locali.



## BIBLIOGRAFIA

- Beck-Domzalska M. (2021), “Culture statistics at EU-level. Towards more information, visibility and harmonization”, 2017, *Economia della Cultura*, Fascicolo 2, giugno 2021.
- CPT (2019), “Analisi settoriali supportate dai dati CPT. Conoscenza, cultura e ricerca. Istruzione, Formazione, Ricerca e Università”.
- CPT (2017), “Relazione annuale CPT”, numero 4.
- CPT (2021), “I dati CPT per la redazione dei documenti di programmazione”, CPT Temi, 2021.
- Feletig P., Piazza S. (2021), “Indicatori per la misura della capacità di assorbimento dei progetti finanziati dai fondi di coesione: un approfondimento per il ciclo di programmazione 2007-2013” in: “La finanza territoriale. Rapporto 2021”, Rubbettino Editore, 2021.
- PNRR Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2021), Italia Domani, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, scaricato nel luglio 2022 presso <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>



**ANALISI DEL CONTRIBUTO DEI FONDI DESTINATI DALLE  
POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE  
“SERVIZIO IDRICO INTEGRATO”**



# **ANALISI DEL CONTRIBUTO DEI FONDI DESTINATI DALLE POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE “SERVIZIO IDRICO INTEGRATO”<sup>12</sup>**

## **1 LE PECULIARITÀ DEL SETTORE IDRICO**

Il lavoro si pone in continuità con i progetti avviati dall’Unità Tecnica Centrale dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) presso l’Agenzia per la Coesione Territoriale insieme ai Nuclei Regionali proponendo una ricostruzione delle risorse ordinarie e aggiuntive erogate nel settore idrico. In particolare, dopo aver quantificato i flussi di spesa nel settore di interesse finanziati dai diversi fondi della Politica di Coesione europea di fonte OpenCoesione (OC), se ne misura l’incidenza sulla stessa categoria di spesa finanziata dalla politica ordinaria nazionale come emerge dai dati CPT per desumerne il grado di aggiuntività. Al meglio delle nostre conoscenze non sono stati condotti studi sul tema. Questo lavoro si pone l’obiettivo di riempire questo vuoto, conducendo un’analisi delle risorse finanziarie ordinarie e comunitarie disaggregata su più livelli d’indagine. I risultati, oltre ad essere articolati per livello di governo, sono disaggregati per ciclo di programmazione (2007-2013 e 2014-2020), tipologia di fondo comunitario, categoria di spesa (conto corrente e conto capitale), e tipologia di regione beneficiaria.

Il settore idrico presenta alcune caratteristiche specifiche che ne fanno un caso di studio peculiare e che è opportuno richiamare in premessa. In breve, si tratta di un settore di intervento che pesa molto poco sul totale della spesa del Settore Pubblico Allargato, interessato da una spiccata concentrazione di responsabilità in testa alle Imprese pubbliche locali e/o ai Comuni, che ha sperimentato dinamiche di spesa diversificate a livello regionale, e, infine, caratterizzato da marcate differenze regionali nella qualità dei servizi erogati.

Nel 2019 l’Italia ha registrato una spesa del Settore Pubblico Allargato per il Servizio Idrico Integrato pari a circa 10 miliardi di euro (a prezzi costanti 2015). Dai primi anni 2000, dopo un primo periodo di crescita, fino al picco del 2008 di quasi 13 miliardi di euro, la spesa è calata fino al 2010, quando è iniziata una fase di sostanziale stabilità durata fino al 2019. L’incidenza percentuale della spesa nel settore rispetto al totale delle spese, calcolata con riferimento a tutti i settori di intervento pubblico, si è attestata negli anni su un valore molto

---

<sup>12</sup> S. Ercolano, M. Ippolito, C. Petraglia: Università degli Studi della Basilicata.

contenuto, di poco superiore all'1% tra il 2000 e il 2019, con variazioni minime che hanno seguito l'andamento della spesa complessiva in termini reali: un tendenziale aumento dell'incidenza fino al 2008 (1,4%) e un calo più evidente nel 2010, cui ha fatto seguito un assestamento che ha condotto al raggiungimento nel 2019 di un valore pressoché identico rispetto a quello di inizio periodo (circa 1%). Dunque, un settore "finanziariamente piccolo" comparativamente ad altri ambiti di intervento pubblico. È questa la prima peculiarità da segnalare.

La seconda peculiarità riguarda la responsabilità di spesa, fortemente concentrata nelle Imprese pubbliche locali, come evidenziato nella Tabella 1, e, in seconda battuta presso i Comuni.

**Tabella 1 DISTRIBUZIONE DELLA SPESA PRIMARIA NETTA CONSOLIDATA NEL SETTORE IDRICO (SPA) TRA VARI LIVELLI DI GOVERNO (valori percentuali)**

Livello di governo	Media annua 2000-2019
Amministrazioni Centrali	0,8
Amministrazioni Locali	17,8
Amministrazioni Regionali	5,4
Imprese pubbliche locali	75,8
Imprese pubbliche nazionali	0,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>

*Fonte: Conti Pubblici Territoriali (2020)*

A livello nazionale, in media annua, nel periodo 2000-2019 oltre i tre quarti delle spese totali per il Servizio Idrico Integrato sono state sostenute dalle Imprese pubbliche locali (e, tra queste, la quasi totalità proviene dalle Società e Fondazioni Partecipate). Le Imprese pubbliche locali sono seguite dalle Amministrazioni Locali che sostengono in media poco meno del 18% della spesa totale. È opportuno sottolineare che tale media è influenzata da una elevata spesa di tale livello di governo che si registrava agli inizi degli anni 2000 (il 41% della spesa totale nel 2000 era sostenuta dalle Amministrazioni Locali). Tale partecipazione negli anni ha subito una riduzione: infatti, nel 2019, in Italia l'8,5% della spesa è in capo alle Amministrazioni Locali (i Comuni). Viceversa, la percentuale di spesa sostenuta dalle Imprese pubbliche locali è aumentata nel tempo: dal 50% della spesa per il settore sostenuta da questa tipologia di soggetti nel 2000, si è passati all'88% nel 2019.

Come vedremo più avanti, questi dati nazionali nascondono notevoli differenze tra Mezzogiorno e resto del Paese con riferimento alla tipologia di ente responsabile della spesa nel settore.

In Tabella 2 è riportata la spesa primaria netta consolidata per il settore idrico per macro-ripartizioni geografiche. La spesa viene presentata in euro pro capite a valori costanti (anno base 2015) per il 2000 e per il 2019. Questi dati rivelano che in Italia, nel 2019, per ogni cittadino si spendevano 170 euro, circa un quarto in più rispetto al 2000 (circa 138 euro). La crescita del dato di spesa pro capite del 2019 rispetto a quello di inizio millennio è però il frutto di opposte dinamiche registrate nei diversi territori. Nelle regioni del Nord e del Centro la spesa è aumentata, mentre nel resto del Paese, in particolare nelle Isole, è diminuita. In particolare, a fronte di una tendenza alla crescita della spesa pro capite destinata al settore registrata in Piemonte, Liguria Veneto, Friuli Venezia Giulia e Lazio, in altre regioni la spesa per cittadino è diminuita (in particolare in Molise, Sicilia e Sardegna).

**Tabella 2 SPESA PRIMARIA NETTA CONSOLIDATA NEL SETTORE IDRICO (SPA) PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA (euro pro capite)**

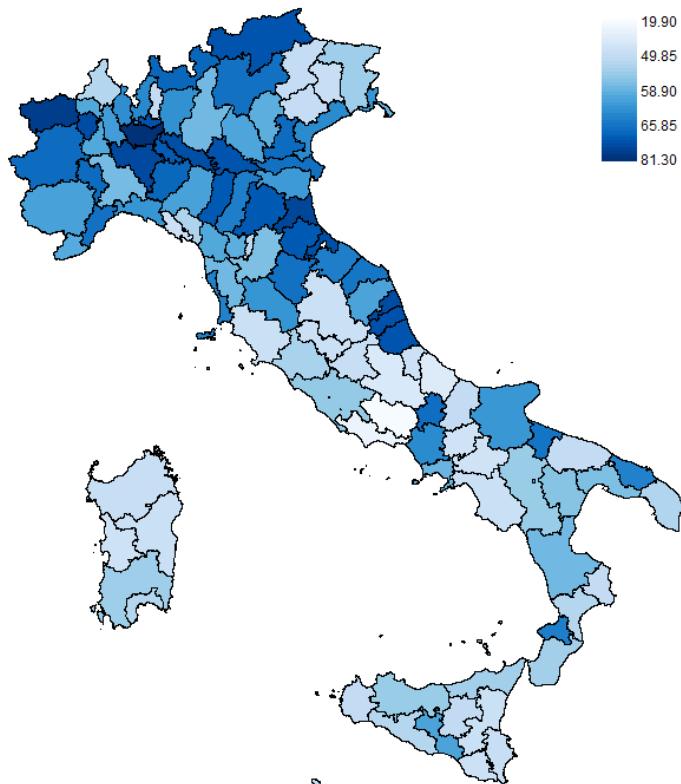
Regioni e Macro-ripartizioni	2000	2019
Piemonte	144,9	325,4
Valle d'Aosta	370,6	134,9
Liguria	130,4	519,7
Lombardia	119,1	108,0
P.A. di Trento	215,7	235,5
P.A. di Bolzano	141,7	239,8
Veneto	99,5	181,8
Friuli Venezia Giulia	194,7	408,2
Emilia Romagna	209,0	240,7
Toscana	127,5	84,4
Umbria	157,6	198,3
Marche	157,3	194,0
Lazio	73,9	165,2
Abruzzo	146,3	194,7
Molise	355,4	185,2
Campania	149,8	107,6
Puglia	131,7	111,4
Basilicata	103,4	172,8
Calabria	98,2	111,6
Sicilia	151,4	90,9
Sardegna	250,5	197,0
Nord Ovest	129,4	206,5
Nord Est	158	233,1
Centro	108,1	146,0
Sud	139,4	121,8
Isole	175,9	117,4
Italia	137,9	170,5

Fonte: *Conti Pubblici Territoriali (2020)*

L'eterogeneità territoriale della spesa osservata nella tabella precedente va letta anche alla luce dei differenziali territoriali che caratterizzano il settore idrico in termini di qualità dei

servizi erogati. Così risulta da un recente studio condotto dalla Banca d'Italia (Bucci et al., 2021) che analizza la qualità delle infrastrutture idriche preposte allo svolgimento del ciclo integrato dell'acqua (captazione, purificazione e potabilizzazione, trasporto, distribuzione, raccolta delle acque reflue e depurazione). La proprietà di queste infrastrutture è pubblica e il servizio è gestito dai Comuni o direttamente (in economia) o attraverso affidamento a una società di gestione (che può essere interamente pubblica, mista o privata), da cui la già evidenziata elevata responsabilità di spesa delle Imprese pubbliche locali. Nello studio della Banca d'Italia l'adeguatezza della dotazione infrastrutturale a livello regionale viene rivelata non in base alla disponibilità fisica delle infrastrutture, essendo la copertura di fatto capillare sul territorio, ma in termini di effettivo funzionamento, misurando l'entità delle perdite idriche nelle reti di distribuzione dell'acqua potabile, che hanno un impatto ambientale rilevante e comportano pesanti ricadute sulla regolarità del servizio. L'indicatore riportato nella Figura 1 misura la quota di acqua immessa nelle reti di distribuzione che viene effettivamente erogata. Perdite idriche di entità rilevante si registrano nei territori di Frosinone e Latina e in molte province del Sud e delle Isole: in oltre la metà di quelle campane, siciliane e sarde la quota di acqua effettivamente messa a disposizione degli utenti è inferiore al 50%.

**Figura 1 RAPPORTO TRA ACQUA EROGATA ALL'UTENTE FINALE E ACQUA IMMESSA NELLA RETE**



Fonte: (Bucci et al., 2021)

## 2 LA METODOLOGIA

Le banche dati dei CPT e di OC che rappresentano le fonti utilizzate in questo lavoro per stimare le risorse destinate al settore idrico, hanno classificazioni, composizione e scopi differenti. Per questa ragione si è reso necessario uno step preliminare all'analisi che consentisse di mettere in comunicazione le informazioni contenute nei due database. In questa prima fase si è proceduto all'omogeneizzazione dell'unità di misura (per le variabili finanziarie), della composizione settoriale e dei livelli di governo.

La delimitazione dei confini del sistema idrico si basa sulla classificazione delle spese pubbliche per funzione COFOG (Classification Of Function Of Government) in cui, tra gli altri, compaiono il settore Acqua e quello delle Fognature e Depurazione delle Acque. Di seguito vengono riportate le definizioni dei due settori:

- **acqua:** comprende le spese per l'approvvigionamento idrico attraverso acquedotti e invasi d'acqua; le spese per il trattamento e la salvaguardia

dell'acqua; i servizi per la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche; gli studi e ricerche per lo sfruttamento delle acque minerali; gli interventi di miglioramento e rinnovamento degli impianti esistenti; la vigilanza e regolamentazione concernente la fornitura di acqua potabile (inclusi i controlli sulla qualità e quantità dell'acqua e sulle tariffe);

- **fognature e depurazione delle acque:** comprende le spese per opere fognarie, per la depurazione e il trattamento delle acque reflue, per la costruzione, la ricostruzione, l'ampliamento e il potenziamento delle fognature; il trasferimento di fondi per il finanziamento del completamento della canalizzazione fognaria; i contributi per la realizzazione di opere di risanamento fognario e per la costruzione di collettori e di impianti di depurazione degli scarichi di acque reflue.

La modalità di classificazione dei settori di OC viene invece fornita da IGRUE (Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'UE) e segue essenzialmente una duplice ripartizione: la classificazione per tema sintetico, che fa riferimento ai temi prioritari della Politica di Coesione dell'UE e la classificazione CUP, a sua volta suddivisa per “settore-sottosettore-categoria”. Queste classificazioni, però, non sono utilizzabili direttamente ai nostri fini proprio perché si riferiscono a categorie non codificabili secondo la COFOG (ovvero la classificazione seguita dai CPT).

Per la delimitazione dei confini del settore idrico si è proceduto innanzitutto alla selezione dei progetti contenuti in OC finanziati tramite la Politica di Coesione inclusi nel vasto ambito tematico “Ambiente e prevenzione dei rischi”, al cui interno si trovano tutti i progetti connessi alla valorizzazione, sicurezza e al miglioramento dell’ambiente. A titolo di esempio, i progetti in questione spaziano dalla salvaguardia dei boschi alla formazione delle giovani generazioni per la tutela dell’ambiente; dalle bonifiche allo smaltimento dei rifiuti.

Le classificazioni disponibili in OC, da sole, non permettono l’attribuzione dei progetti al settore COFOG di riferimento. L’universo OC infatti contiene progetti che vanno a finanziare ambiti di intervento lontani dal perimetro del settore idrico così come descritto in CPT. Pertanto si procede attraverso una metodologia che consente di setacciare gradualmente l’universo OC fino ad arrivare ad un sottoinsieme che sia quanto più possibile coerente con il settore idrico come definito in CPT.

Come punto di partenza per il nostro esercizio si è scelto di effettuare una prima estrazione di progetti utilizzando la classificazione CUP, l'unica informazione presente in OC trasversale ai cicli di programmazione ed ai programmi regionali. La classificazione CUP,

nonostante si rivolga a categorie di intervento e non a profili tematici, è inoltre molto dettagliata e può essere utilizzata grazie alla suddivisione degli interventi in tre livelli di dettaglio riguardanti, come in precedenza indicato, il settore, il sottosettore e la categoria. Nella prima fase della metodologia, quindi, si sono selezionate, tra le categorie della classificazione CUP, quelle assimilabili al settore COFOG.

Il processo appena descritto presenta alcune criticità, in particolare per quanto riguarda la scelta delle categorie settoriali CUP da conservare/scartare nella nuova delimitazione del confine tematico. Dal momento che le classificazioni sono differenti, infatti, le categorie CUP scelte non rispecchiano con esattezza il contenuto del settore rilevato in COFOG. La scelta delle categorie avviene in questa prima fase con un certo grado di arbitrarietà, generando possibili approssimazioni e incongruenze tra il settore ricostruito e quello specificato in COFOG. È ipotizzabile, dunque, che il primo insieme di progetti selezionato costituisca un valido sottoinsieme da cui partire per ricostruire il settore idrico all'interno di OC.

Il secondo passo per rintracciare i restanti progetti afferenti al settore in OC, è consistito in una ricerca testuale per parole chiave. Dall'elenco delle parole più ricorrenti nelle descrizioni e nei titoli dei progetti estratti nella prima fase sono state scelte le parole afferenti al campo semantico del settore COFOG che comparivano con maggiore frequenza. Infine, sono stati estratti dal database di OC tutti i progetti in cui comparivano una o più parole chiave.

Le parole chiave sono state selezionata ex-ante escludendo quelle con significati ambigui o paleamente estranei al settore idrico. La Tabella 3 riporta le parole utilizzate nella ricerca testuale.

**Tabella 3 SCELTA DELLE PAROLE CHIAVE**

Parole selezionate	Parole selezionate di significato ambiguo, successiva selezione per ricerca testuale	Parole escluse, significato ambiguo
Idrogeologico, fogna, rete fognaria, idrico, acqua, diga, impianto depurazione, acquedotto, collettori fognari, reflui urbani, alvei, sistema fognario, dissesto idrogeologico, depuratore, acque nere, idrovoro	Smaltimento, bonifica, discarica, verde, naturale, rischio	Formazione, educazione, tirocinio, opere, ciclo, riqualificazione, restauro, parcheggio, ciclabile, investimento, laboratorio, edilizia, edificio, manutenzione, cultura, corso

La Tabella 4 elenca le principali fasi di formazione del database utilizzato nelle analisi che, al netto delle operazioni di pulizia finale, comprende circa 6.700 progetti attivati in tutta Italia

su un totale di 1.700.000 progetti registrati da OC riferibili alla Politica di Coesione territoriale dei due cicli di programmazione (2007-2013 e 2014-2020).

**Tabella 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
<b>Fase 1 - Scelta delle voci di categoria CUP</b>	12.602	Ambiente e prevenzione dei rischi
<b>Fase 2 - Ricerca testuale parole chiave</b>	2.653	Ambiente e prevenzione dei rischi Attrazione culturale, naturale e turistica Competitività per le imprese Energia e efficienza energetica Inclusione sociale Istruzione Rafforzamento capacità della PA Ricerca e innovazione Rinnovamento urbano e rurale Trasporti e infrastrutture a rete
<b>Fase 3 - Integrazione per programmi specifici</b>	204	Ambiente e prevenzione dei rischi Attrazione culturale, naturale e turistica Inclusione sociale Istruzione Ricerca e innovazione
<b>Fase 4 - Pulizia finale per ricerca parola chiave e check dell'operatore</b>	- 8.464	Vari

La Tabella 5 disaggrega i progetti inclusi nel database per temi prioritari. Come è possibile osservare, i progetti selezionati per l'analisi dei flussi di spesa del settore idrico non rientrano necessariamente nel tema prioritario “Ambiente e prevenzione dei rischi”. Questo significa che il lavoro di selezione delle parole chiave è stato utile per l'aggiunta di progetti che, in ragione della loro differente categorizzazione, sarebbero stati esclusi dall'analisi determinando una sottostima della spesa settoriale.

**Tabella 5 COMPOSIZIONE DEL SETTORE IDRICO RICOSTRUITO, SECONDO QUOTE RELATIVE AI TEMI PRIORITARI UE**

Tema Prioritario	%
Ambiente e prevenzione dei rischi	85,2
Attrazione culturale, naturale e turistica	3,1
Competitività per le imprese	0,0
Energia e efficienza energetica	1,2
Inclusione sociale	3,1
Istruzione	3,4
Rafforzamento capacità della PA	0,6
Ricerca e innovazione	1,4
Rinnovamento urbano e rurale	0,4
Trasporti e infrastrutture a rete	1,6

*Fonte: elaborazioni su dati OpenCoesione*

Infine, in Tabella 6 viene presentata la distribuzione geografica dei progetti inclusi nel database per le principali macro-aree del Paese, dalla quale risulta l'elevata (e attesa) incidenza di progetti finanziati nelle regioni meridionali.

**Tabella 6 DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEI PROGETTI**

	Frequenza	%
Centro-Nord	1.458	21,5
Mezzogiorno	5.333	78,5
Totale	6.791	100

*Fonte: elaborazioni su dati OpenCoesione*

Dopo aver circoscritto il confine del settore idrico in OC che approssima meglio la definizione COFOG in CPT del settore in oggetto, si è reso necessario individuare il livello di governo responsabile della spesa. Individuare il soggetto responsabile dei pagamenti 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 la 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. Le uniche informazioni disponibili in OC riguardano l'individuazione dei soggetti che intervengono nel progetto in qualità di programmati, 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 maggiore 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, quest'ultimo sempre una amministrazione pubblica. Il processo di attribuzione dei livelli di governo non è esente da criticità ma le informazioni di cui si è a disposizione nei database non consente di approssimare meglio l'ente pubblico a cui è in capo il finanziamento.

La Tabella 7 riepiloga tutti i passaggi metodologici che hanno condotto alla formazione del database impiegato nell'analisi del settore idrico.

**Tabella 7 RIEPILOGO SINOTTICO DELLA METODOLOGIA UTILIZZATA**

Caratteristiche dei progetti	Metodologia applicata	Assunzioni e criticità
Tematico	Codice “categoria CUP”; ricerca di parole chiave	Discrezionalità da parte dell’operatore su quali codici categoria associare al settore e a quali parole chiave utilizzare o definire come ambigue; non è possibile verificare la corretta appartenenza dei progetti estratti al settore analizzato; possibili omissioni o ecedenze di progetti
Attribuzione pagamenti al livello di governo	Attribuzione dei pagamenti all’attore pubblico più esterno: attribuzione dei pagamenti con precedenza ai beneficiari pubblici ed infine ai programmatori pubblici	Non sono considerati eventuali trasferimenti tra amministrazioni; assunzione che sul bilancio della amministrazione pubblica più esterna sia inscritto il pagamento
Categoria di spesa	Utilizzo della classificazione per “natura CUP”	Impossibilità di separare l’acquisto di beni in durevoli e di consumo solamente utilizzando le informazioni in OC
Territorializzazione dei progetti	Territorializzazione per localizzazione del progetto	La localizzazione del progetto potrebbe essere slegata dal programma regionale di appartenenza, in quanto un POR potrebbe finanziare progetti localizzati in altre regioni. La scelta di questo criterio però si è resa necessaria per territorializzare progetti non riferibili a programmi regionali, bensì a programmi e fondi nazionali (PON, FSC, ecc) La data dei pagamenti parziali segue regole contabili probabilmente diverse rispetto a quelle per l’iscrizione dei pagamenti sul bilancio; impossibilità di verificare questo fenomeno
Annualizzazione dei pagamenti	Utilizzo della data riportata in OC relativa ai pagamenti parziali del progetto	I fondi per la coesione europei sono suddivisi tra le regioni in base al loro livello di sviluppo. Nel ciclo di programmazione 2007-2013 le regioni Convergenza erano Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, mentre la Basilicata era considerata in uno stato di phasing-out.
Ripartizioni territoriali	Convergenza: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia Competitività: le Regioni restanti	Tutte queste regioni fanno parte di un unico raggruppamento di “regioni meno sviluppate” relativamente alla programmazione 2014-2020. Il raggruppamento territoriale denominato “Convergenza” comprende quindi queste cinque Regioni in quanto è quello che più si avvicina ai raggruppamenti di regioni svantaggiate di entrambi i cicli di programmazione

### **3 I PRINCIPALI RISULTATI**

#### **3.1 La spesa della Politica di Coesione nel settore idrico**

La Tabella 8 riporta la spesa complessiva e quella della Politica di Coesione suddivisa per regioni Convergenza e regioni Competitività. Emerge che nelle regioni Convergenza i finanziamenti al settore sono ancora per lo più affidati alle Amministrazioni Locali (i Comuni). Un riflesso, questo, dei ritardi delle regioni meridionali nell'adozione degli schemi di governance dettati dalla legge “Galli”, che hanno precluso la creazione di nuove imprese pubbliche, mantenendo in capo ai Comuni la gestione diretta del servizio idrico. È, questa, una differenza rilevante tra il Nord e il Sud, messa di recente in evidenza dalla SVIMEZ che ha stimato che oltre il 30% del valore delle gestioni idriche è privo di un soggetto industriale al Mezzogiorno, contro il 7,2% del Centro-Nord, con i picchi più evidenti in Molise, Calabria, Sicilia e Basilicata, dove oltre il 50% del servizio idrico è condotto in forma diretta (SVIMEZ, 2021). Nelle regioni della Convergenza i finanziamenti tramite fondi della Politica di Coesione sono pari a circa il 4% delle spese totali, percentuale che si riduce significativamente per le regioni Competitività.

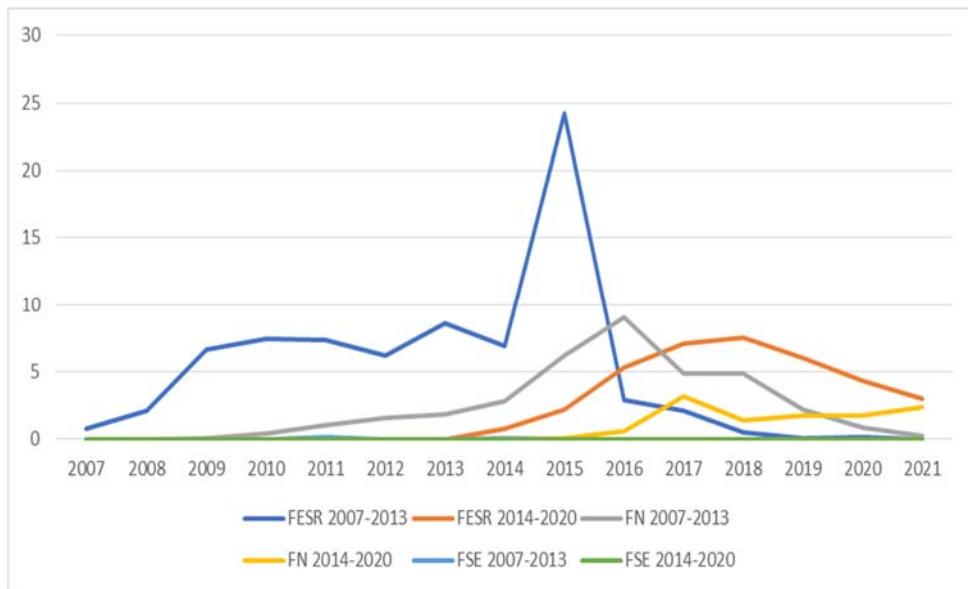
**Tabella 8 SPESA COMPLESSIVA (ORDINARIA E DI COESIONE) NEL SETTORE IDRICO PER LIVELLO DI GOVERNO (euro pro capite, media 2007-2019)**

Regioni Convergenza	Complessiva	Coesione
Amministrazioni Centrali	2,6	0,8
Amministrazioni Locali	74,0	4,8
Amministrazioni Regionali	33,1	2,5
Imprese pubbliche locali	154,0	3,2
Regioni Competitività		
Amministrazioni Centrali	2,5	0,2
Amministrazioni Locali	32,2	0,5
Amministrazioni Regionali	6,2	0,6
Imprese pubbliche locali	343,3	0,6

*Fonte: elaborazioni su dati OpenCoesione e Conti Pubblici Territoriali*

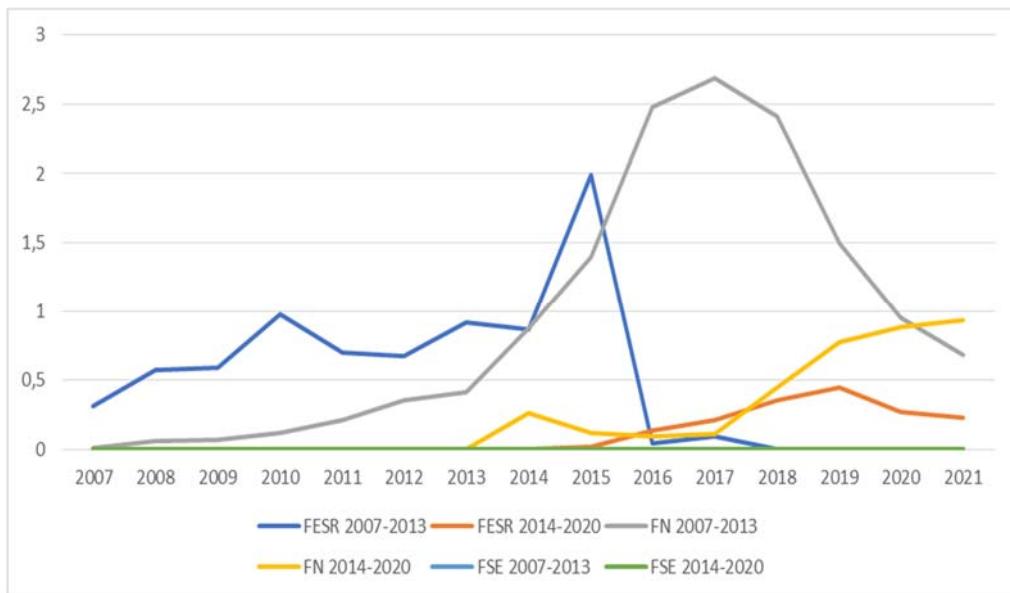
Le Figure 2 e 3 mostrano rispettivamente la spesa pro capite della Politica di Coesione nel settore idrico per le regioni a obiettivo Convergenza e per quelle Competitività, presentandone gli andamenti nella suddivisione per fondo di finanziamento comunitario e ciclo di programmazione.

**Figura 2 SPESE DELLA COESIONE NEL SETTORE IDRICO PER LE REGIONI OBIETTIVO CONVERGENZA, FONDO DI FINANZIAMENTO E PERIODO DI PROGRAMMAZIONE (euro pro capite)**



Fonte: elaborazioni su dati OpenCoesione

**Figura 3 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE IDRICO PER LE REGIONI OBIETTIVO COMPETITIVITÀ. SUDDIVISIONE PER FONDO DI FINANZIAMENTO E PERIODO DI PROGRAMMAZIONE (euro pro capite)**



Fonte: elaborazioni su dati OpenCoesione

Dal confronto tra i trend di spesa pro capite emergono notevoli differenziazioni territoriali. In Figura 2 vengono riportati gli andamenti delle regioni Convergenza; il picco viene raggiunto nel 2015, quando per i fondi comunitari FESR si raggiungono quasi i 25 euro per

abitante. In Figura 3 sono invece rappresentati gli andamenti delle regioni Competitività; l'apice della spesa supera di poco i 2,5 euro finanziati tramite Fondi Nazionali nel 2017. Entrambi i picchi sono spiegati dalla spesa effettuata a fine del ciclo 2007-2013.

La Tabella 9 riporta il dettaglio della competenza delle spese per la Politica di Coesione nazionale e comunitaria nel settore idrico nei due cicli 2007-2013 e 2014-2020. Rispetto alla spesa comunitaria si rileva che, per il ciclo 2007-2013, il picco è raggiunto nel 2015 con un finanziamento complessivo di circa 287 milioni di euro. È un trend che ci si aspetta, soprattutto se si pensa alla ormai nota formula n+2 che consente di utilizzare i fondi comunitari entro due anni dal termine del ciclo di programmazione. Nel caso del ciclo di programmazione 2014-2020 risulta che l'anno di maggior contributo della spesa europea è il 2017 con circa 88 milioni di euro destinati al settore idrico. I trend di spesa tra i due cicli di programmazione andrebbero in ogni caso approfonditi con altri studi soprattutto per indagare la differenza notevole tra la spesa che viene dedicata al settore idrico nel setteennio 2007-2013 e il ciclo di programmazione successivo. Infatti, secondo le evidenze finora disponibili nel primo ciclo la spesa totale risulta all'incirca di 863 milioni di euro, mentre nel ciclo 2014-2020 la spesa risulta essere pari a 416 milioni di euro per fondi rendicontabili come comunitari.

**Tabella 9 DETTAGLIO DELLA COMPETENZA SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE IDRICO (milioni di euro)**

	Ciclo di programmazione 2007-2013					Ciclo di programmazione 2014-2020				
	Total spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale per programmi comunitari	Pagamenti per programmi nazionali	Quota UE %	Total spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale per programmi comunitari	Pagamenti per programmi nazionali	Quota UE %
2007	26.3	10.5	4.8	11.1	39.8					
2008	62.7	25.9	10.4	26.3	41.4					
2009	142.8	59.8	14.7	68.3	41.9					
2010	181.6	75.8	25.2	80.6	41.7					
2011	185.3	85.6	21.2	78.5	46.2					
2012	176.4	85.3	19.4	71.7	48.4					
2013	234.4	107.3	26.7	100.4	45.8					
2014	242.3	90.1	25.4	126.8	37.2	24.7	2.7	2.2	19.8	11.0
2015	664.6	287.5	76.5	300.5	43.3	44.2	20.3	6.0	17.9	45.9
2016	311.5	22.2	4.7	284.6	7.1	110.0	67.0	15.4	27.6	60.9
2017	237.9	13.4	4.0	220.5	5.6	188.9	88.3	21.4	79.2	46.7
2018						186.1	84.8	21.5	79.9	45.6
2019						184.6	59.9	19.8	104.9	32.4
2020						153.5	49.7	11.7	92.3	32.4
2021						141.5	42.6	11.6	87.5	30.1
2022						8.0	1.3	0.4	6.3	16.7

Fonte: elaborazioni su dati OpenCoesione

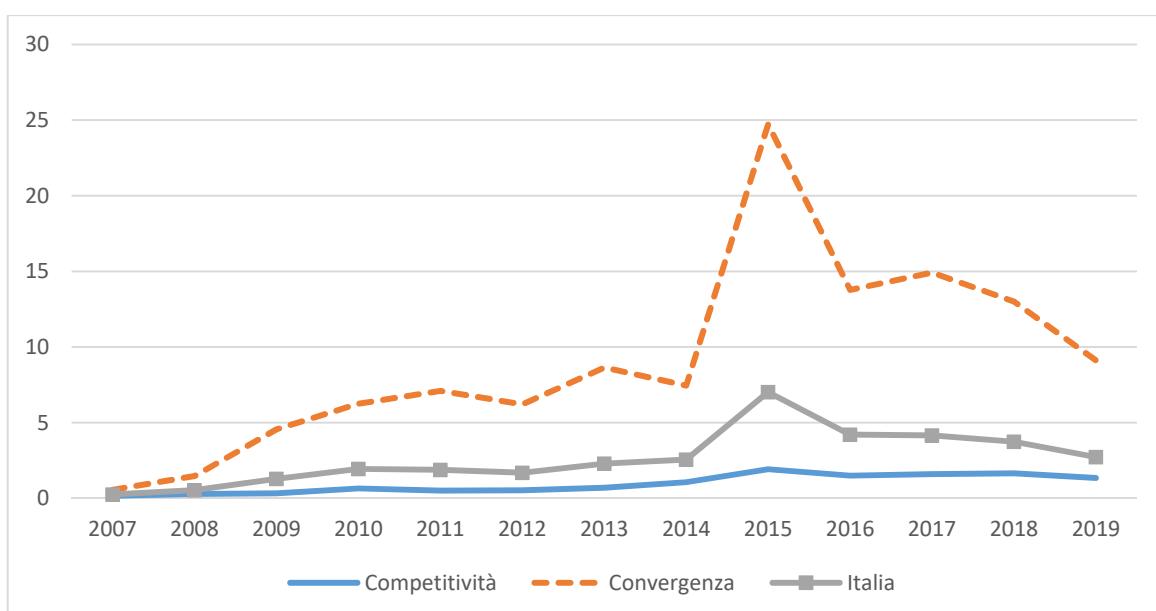
### 3.2 Il peso della spesa della Coesione sulla spesa nazionale nel settore idrico

Nei grafici che seguono i trend di spesa della coesione sono riferiti cumulativamente ad entrambi i cicli di programmazione europea. Un primo confronto permette di identificare l'ordine di grandezza del peso che la Politica di Coesione territoriale ha sul territorio nazionale e nelle sue ripartizioni. Nella Figura 4 si riporta il peso della Politica di Coesione sul totale delle spese nazionali per il settore idrico. Gli andamenti vengono presentati per la media nazionale e per regioni Convergenza e Competitività. La lettura dei dati consente di desumere i seguenti risultati: i) il peso della spesa della Politica di Coesione è massimo nel 2015, ovvero l'anno n+2 di cui si è già detto; ii) l'andamento del peso della Politica di Coesione nelle regioni Convergenza è sempre maggiore di quello delle regioni

Competitività; iii) dopo il 2015 si osserva una costante riduzione del peso della spesa derivante dalla Politica di Coesione.

Le regioni Convergenza sono quelle che per definizione dovrebbero ricevere la quota maggiore dei finanziamenti delle spese comunitarie, e questo viene confermato dalla Figura 4. Vi è però un tema speculare a questo che va ricordato. L'aumento del peso dei finanziamenti della Politica di Coesione sul totale della spesa nazionale potrebbe anche derivare da una contrazione del denominatore. Questa possibilità nel settore idrico solleverebbe problemi di carattere sociale e politico non trascurabili. Infatti le risorse idriche fanno parte di quell'insieme più vasto di servizi che rientra tra i diritti di cittadinanza.

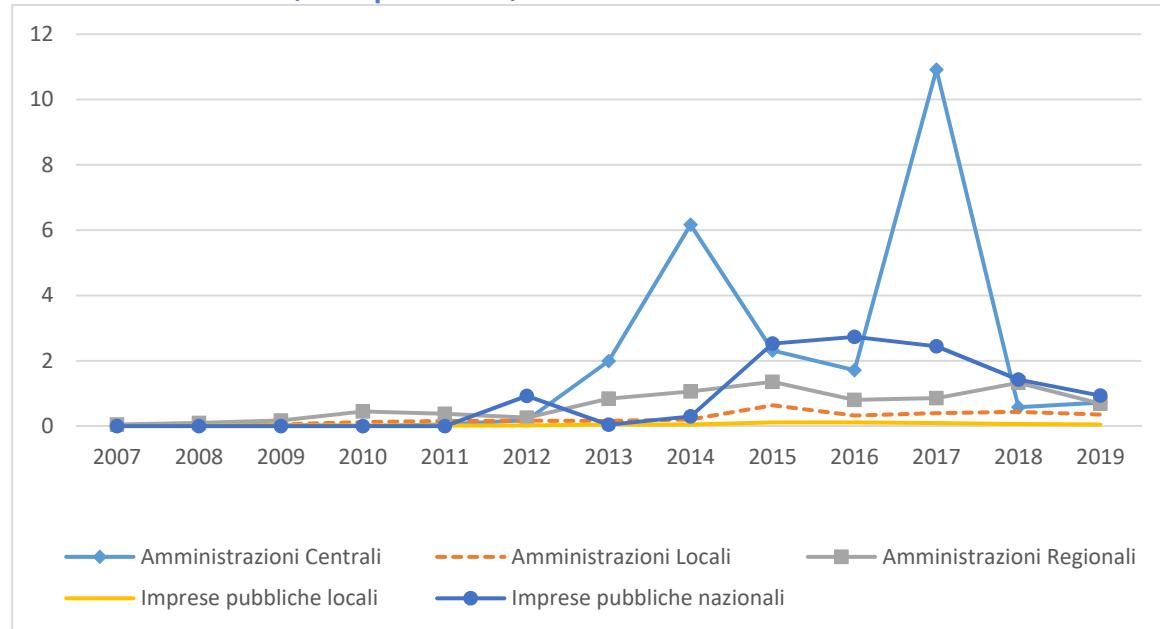
**Figura 4 PESO DELLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE IDRICO PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE E MEDIA NAZIONALE (valori percentuali)**



Fonte: elaborazioni su dati OpenCoesione e Conti Pubblici Territoriali

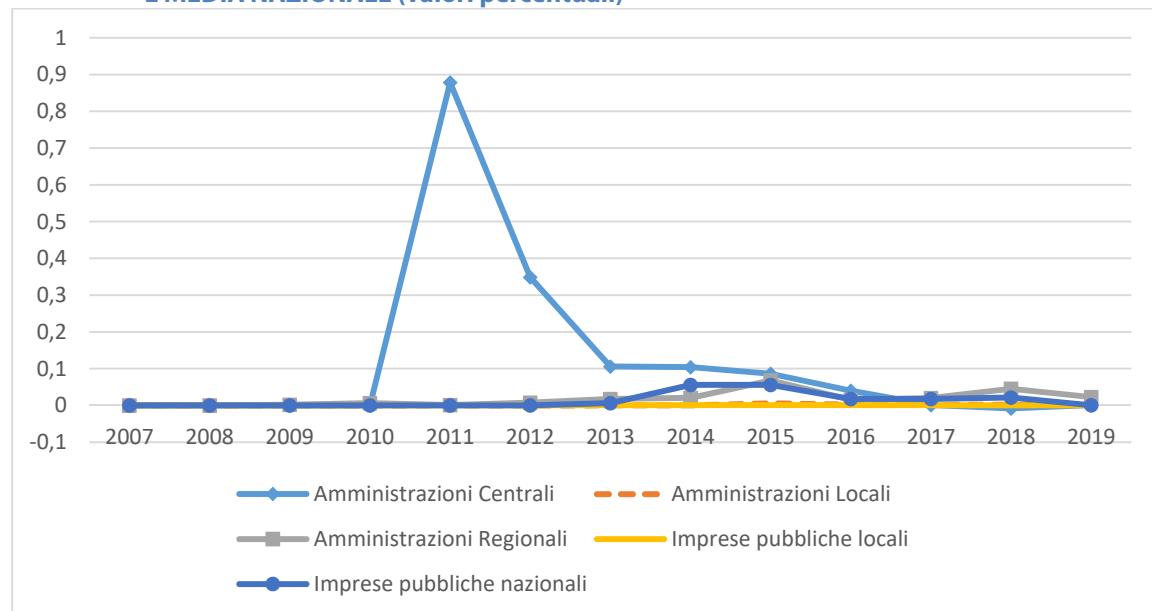
Le Figure 5 e 6 scompongono il peso della Politica di Coesione sulla spesa nazionale tenendo conto della differenziazione per livelli di governo. La Figura 5 mostra i trend per le spese in conto capitale e la Figura 6 mostra invece quelle in conto corrente. Da un primo confronto tra le due rappresentazioni grafiche emerge che la grande parte del peso della spesa derivante dalla Politica di Coesione sul totale della spesa nazionale è per spese in conto capitale. Un'altra considerazione invece può essere fatta sui livelli di governo responsabili della spesa. In entrambi i casi i picchi sono raggiunti dalle Amministrazioni Centrali.

**Figura 5 PESO DELLE SPESE IN CONTO CAPITALE DERIVANTI DALLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE IDRICO PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE NAZIONALE (valori percentuali)**



Fonte: elaborazioni su dati OpenCoesione e Conti Pubblici Territoriali

**Figura 6 PESO DELLE SPESE IN CONTO CORRENTE DERIVANTI DALLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE IDRICO PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE E MEDIA NAZIONALE (valori percentuali)**



Fonte: elaborazioni su dati OpenCoesione e Conti Pubblici Territoriali

La Tabella 10 propone un confronto tra le spese pro capite finanziate con fondi di Coesione e quelle della spesa ordinaria, differenziando tra regioni Convergenza e regioni Competitività. Questi dati permettono di approfondire quanto veniva prima accennato rispetto al contributo della spesa nazionale (che in questo esercizio sull'addizionalità rappresenta il nostro denominatore). Da quanto emerge nella banca dati CPT nel periodo che va dal 2000 al 2017 nel Mezzogiorno sarebbero stati registrati poco meno di 16 miliardi di investimenti pubblici nel settore idrico. Nello stesso periodo, al Centro-Nord la massa di investimenti pubblici nel settore idrico si sarebbe collocata poco sopra i 36,5 miliardi di euro. Guardando alla media del periodo 2007-2019 emerge che la spesa pro capite ordinaria per le regioni Competitività risulta significativamente più alta di quella che viene destinata agli abitanti delle regioni Convergenza. Il finanziamento della Politica di Coesione compensa in modo significativo il divario ma non abbastanza da eliminarlo. La spesa pro capite totale resta infatti maggiore di circa 55 euro a favore degli abitanti delle regioni Competitività.

**Tabella 10 SPESA TOTALE PER FONDI ORDINARI E FONDI DI COESIONE. SETTORE IDRICO, MEDIA DI PERIODO 2007-2019 (euro pro capite)**

	spesa totale	spesa finanziata con risorse comunitarie	spesa ordinaria
<b>Convergenza</b>	138,0	11,3	126,7
<b>Competitività</b>	193,6	1,8	191,8

*Fonte: elaborazioni su dati OpenCoesione e Conti Pubblici Territoriali*

## CONCLUSIONI

Questo lavoro ha proposto un'analisi sui flussi di spesa ordinaria e della Politica di Coesione per il settore idrico. L'esercizio è stato condotto attraverso una metodologia originale e replicabile che consente di fare degli approfondimenti anche per altri settori economici.

Come era prevedibile attendersi per le finalità dalla spesa effettuata nell'ambito della Politica di Coesione, le analisi hanno evidenziato una certa concentrazione degli interventi nelle regioni della Convergenza. Un'evidenza, questa, tuttavia non sufficiente a trarre conclusioni circa l'adeguatezza dell'intervento perequativo a favore delle regioni meno sviluppate.

Sono state evidenziate alcune delle caratteristiche peculiari del settore delle risorse idriche mostrando che nonostante la sua dimensione contenuta esistano dei notevoli differenziali

territoriali. La rilevanza di questi gap consente di ragionare sulle policy adottate finora e apre uno spazio per l'implementazione di politiche che migliorino in futuro il servizio. Le risorse idriche nei prossimi anni saranno al centro del dibattito europeo anche perché sono incluse nell'accordo di Partenariato 2021-2027 insieme alla gestione dei rifiuti e all'economia circolare. Il principale risultato atteso è l'aumento degli standard di fornitura dei servizi ecosistemici e ambientali che per la risorsa idrica si sostanzia nella tutela della qualità delle acque e nel miglioramento del Servizio Idrico Integrato in tutti i segmenti della filiera anche ricorrendo a tecnologie digitali. Ciò si persegue prioritariamente attraverso: (i) la riduzione delle perdite di rete, con interventi limitati alle regioni meno sviluppate e in transizione, e (ii) interventi per la depurazione, in particolare negli agglomerati in procedura di infrazione e nelle aree sensibili, promuovendo il trattamento più avanzato, in combinazione col riuso delle acque in sinergia con gli interventi previsti nel PNRR e con il FEASR. Affinché ciò avvenga occorre che non si verifichi una sovrapposizione dei diversi percorsi attuativi e di programmazione da portare a coerenza, tra questi: la conclusione del ciclo di programmazione europea 2014-2020, l'avvio del nuovo ciclo di programmazione 2021-2027, la politica ordinaria e il PNRR. Al principio di addizionalità su cui abbiamo indagato in questo lavoro deve dunque essere affiancato quello di complementarità nell'applicazione delle diverse programmazioni.

## BIBLIOGRAFIA

Agenzia per la Coesione Territoriale (2020), Servizio idrico integrato. I dati CPT per un'analisi della spesa pubblica in serie storica a livello territoriale, CPT Settori.

Bucci M., Gennari E., Ivaldi G., Messina G. e Moller L: (2021). I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso, Questioni di Economia e Finanza N. 635, Banca d'Italia.

SVIMEZ (2020), Il ruolo delle public utilities nello sviluppo industriale del Mezzogiorno, luglio.

SVIMEZ (2021), Riflessioni e suggerimenti per un moderno servizio idrico nel Mezzogiorno, marzo.



## **ANALISI DEL CONTRIBUTO DEI FONDI DESTINATI DALLE POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE VIABILITÀ**



# **ANALISI DEL CONTRIBUTO DEI FONDI DESTINATI DALLE POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE "VIABILITÀ"<sup>13</sup>**

## **INTRODUZIONE**

Il primo Capitolo della pubblicazione CPT TEMI - Analisi settoriali supportate dai dati CPT Viabilità ha presentato e discusso la distribuzione regionale della spesa del settore pubblico allargato per la viabilità avvalendosi della banca dati CPT. L'obiettivo di questo Capitolo è più ambizioso: distinguere, per ciascun livello di governo, tra la spesa effettuata nell'ambito dell'intervento ordinario e la spesa aggiuntiva della Politica di Coesione.

A tal fine, i dati di spesa di fonte CPT saranno integrati con le informazioni desumibili dalla banca dati OC. Si tratta del primo tentativo di incrocio tra le due fonti che permetterà di valutare il carattere di aggiuntività delle risorse della Politica di Coesione destinate al settore della viabilità.

La banca dati CPT ha maturato negli anni una credibilità ormai consolidata tra i ricercatori interessati ai temi della finanza pubblica regionalizzata. I dati di fonte CPT sono stati utilizzati con diverse finalità. Ad esempio: la quantificazione del grado di perequazione territoriale della spesa pubblica ordinaria e per lo sviluppo (SVIMEZ, 2019)<sup>14</sup>; l'analisi comparata del grado di risk sharing e di redistribuzione interregionale assicurati dall'intervento pubblico (Petraglia et al., 2020)<sup>15</sup>; gli studi comparati a livello internazionale sulla distribuzione regionale della spesa pubblica (Petraglia e Scalera, 2019)<sup>16</sup>.

Anche la banca dati OC è stata impiegata dalla letteratura empirica con diverse finalità, tra le quali, ad esempio, la valutazione del grado di frammentazione degli interventi cofinanziati

---

<sup>13</sup> Estratto da CPT TEMI 2021 Analisi settoriali supportate dai dati CPT Viabilità [.www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/CPT\\_Viabil.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/CPT_Viabil.pdf)

<sup>14</sup> SVIMEZ, *Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese diviso*, maggio 2019.

<sup>15</sup>Petraglia C., Pierucci E., Scalera D., *Interregional redistribution and risk sharing through public budget. The case of Italy in times of crisis (2000-2016)*, Structural Change and Economic Dynamics, 2020, 53: 162-169.

<sup>16</sup>Petraglia C., Scalera D., *Interregional net fiscal flows in years 2007-2015. Italy and Germany at the mirror*, PoliticaEconomica - Journal of Economic Policy, 2019, 35(2): 243-266

dai fondi strutturali (Ferrarese e Nannariello, 2016) e l'impatto della politica di coesione sulla resilienza a livello territoriale (Dal Banco e Fratesi, 2020)<sup>17</sup>.

D'altra parte, non risultano lavori empirici basati sull'uso "integrato" dei CPT e di OC. Eppure, sono molti gli interessi di fondo che accomunano i fruitori delle due banche dati: misurare l'intensità dell'intervento pubblico a livello territoriale; valutare la capacità della spesa ordinaria di assicurare livelli e qualità dei servizi pubblici omogenei tra territori; studiare l'efficacia delle politiche nel perseguire l'obiettivo di ridurre i divari regionali di sviluppo.

Mettere "in comunicazione" l'universo CPT con quello di OC è un'operazione motivata innanzitutto dall'obiettivo di isolare le componenti ordinaria e aggiuntiva della spesa pubblica. Una distinzione, questa, fondamentale per valutare il carattere di aggiuntività della politica di coesione. Si tratta di un tema centrale nelle valutazioni di impatto delle politiche che, se non tenuto in debito conto, può distorcere le valutazioni di efficacia della politica di coesione dalla quale non ci si può attendere effetti apprezzabili se lasciata "sola" dalle politiche ordinarie (Petraglia e Provenzano, 2018)<sup>18</sup>. È questo un aspetto di particolare importanza in tema di infrastrutture di collegamento, il cui finanziamento svolge un ruolo decisivo sia in chiave anticyclica, sia per lo sviluppo economico. La spesa pubblica nel settore delle infrastrutture ha infatti il potenziale di sostenere la crescita sia nel breve periodo, per le sue potenzialità di attivazione della domanda aggregata, sia nel lungo termine per la complementarietà tra capitale pubblico e privato<sup>19</sup>.

Le informazioni di fonte OC relative ai pagamenti effettuati sui progetti finanziati dai fondi della coesione e i dati sulla spesa primaria registrata dai CPT possono essere utilmente integrate per arrivare alla definizione di un indicatore, per ciascuna regione e per ciascun

---

<sup>17</sup>Ferrarese, C., Nannariello, G.. *Fondi strutturali: un'analisi della concentrazione degli interventi su base regionale*, Scienze Regionali, 2016, n. 1: 57-76; Dal Bianco A., Fratesi U. *Resilienza territoriale e politiche per la competitività: la Lombardia nella programmazione 2007-2013*. Scienze Regionali, 2020, n. 1: 55-90.

<sup>18</sup>Petraglia C., Provenzano G.L.C., *Divergenza e convergenza nelle periferie d'Europa. La Politica di coesione non può essere lasciata sola*. In: *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Documento di Valutazione n.11, Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica. 2018

<sup>19</sup>Di Giacinto, V., Micucci, G., & Montanaro, P. *L'impatto macroeconomico delle infrastrutture: una rassegna della letteratura e un'analisi empirica per l'Italia*. QA Rivista dell'Associazione Rossi-Doria. 2012

livello di governo, del contributo che la politica di coesione territoriale fornisce ai bilanci dei diversi enti erogatori di spesa.

La Tabella 3.1 espone la classificazione delle regioni secondo l'obiettivo individuato dalla politica di Coesione che verrà impiegata in alcune delle elaborazioni contenute nel Capitolo<sup>20</sup>.

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

Ciclo di programmazione	Tipologia di regione	Regioni	Descrizione
Ciclo di programmazione 2007-2013	Regioni 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, Calabria, 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: Elaborazione su documenti Commissione UE

### 3.1 LA DELIMITAZIONE DEI CONFINI DEL SETTORE VIABILITÀ

I dati di fonte CPT e OC differiscono per molti aspetti. È stato dunque necessario procedere preliminarmente a uniformare le informazioni presenti nelle due banche dati, a partire da una delimitazione univoca dei confini del settore "viabilità".

---

<sup>20</sup>Le analisi saranno riferite ai cicli di programmazione del 2007-2013 e 2014-2020.

La classificazione della spesa pubblica per funzione utilizzata nei CPT (COFOG, Classification of Function of Government) offre l'articolazione per settore di intervento della spesa effettuata dai diversi livelli di governo, ma non consente di risalire, per ciascuna funzione, alla componente di spesa sostenuta a valere sui fondi aggiuntivi della politica di coesione.

Nella banca dati OC, d'altra parte, sono disponibili due informazioni che consentono di isolare, per ciascun erogatore di spesa presente nei CPT, i progetti che hanno ricevuto finanziamenti comunitari per investimenti in viabilità. La prima è la classificazione per "tema sintetico" con riferimento ai temi prioritari definiti dalla politica di coesione. Nello specifico, i progetti finanziati da fondi comunitari e presenti in OC, sono suddivisi su 13 temi sintetici: ricerca e innovazione; agenda digitale; competitività delle imprese; energia; ambiente; cultura e turismo; trasporti ed infrastrutture a rete; occupazione; inclusione sociale; infanzia e anziani; istruzione; città e aree rurali; rafforzamento della pubblica amministrazione. La seconda è la classificazione CUP (Codice Unico di Progetto) in settore, sotto-settore e categoria dei progetti.

Dopo le operazioni di selezione dei progetti rilevanti per il settore di analisi descritte di seguito, si è dunque proceduto ad associare al livello di governo presente nei CPT tutti i pagamenti su progetti presenti in OC imputati a quello stesso livello di governo.

Dalla banca dati estesa di OC sono stati selezionati inizialmente tutti i progetti classificati nel tema sintetico "Trasporti ed infrastrutture a rete", vale a dire quelli più assimilabili in prima approssimazione alla definizione del settore "viabilità" contenuta nella guida metodologica dei Conti Pubblici Territoriali, nella quale tale settore è descritto come segue:

'Comprende tutte le spese per la realizzazione, il funzionamento, l'utilizzo e la manutenzione di strade e autostrade; l'installazione, il funzionamento, la manutenzione, il miglioramento dell'illuminazione pubblica; l'amministrazione delle attività e servizi connessi al funzionamento, all'utilizzo, alla costruzione e alla manutenzione dei sistemi e delle infrastrutture per il trasporto su strada (ponti, gallerie, strutture di parcheggio e aree di sosta a pagamento, capolinea degli autobus, ecc.); la vigilanza e regolamentazione dell'utenza stradale (patenti guida, ispezione sulla sicurezza dei veicoli, normative sulla dimensione e sul carico per il trasporto stradale di passeggeri e merci, ecc.), della concessione di licenze, dell'approvazione delle tariffe per il servizio stradale.'

L'insieme di progetti così selezionato è stato quindi “depurato” dai progetti assimilabili al settore “altri trasporti” e integrato con progetti classificati in temi sintetici diversi da quello “Trasporti ed infrastrutture a rete” ma dal contenuto coerente con la definizione del settore “viabilità” impiegata nei CPT. A tal fine è stata effettuata la ricerca testuale della presenza nei titoli dei progetti delle parole chiave più rilevanti della definizione di “viabilità” dei CPT (cfr. prima colonna in Tabella 3.2). Infine, dopo aver verificato che il metodo comunque portava alla selezione o all'esclusione di progetti “ambigui”<sup>21</sup>, è stata effettuata una seconda ricerca testuale basata su parole chiave esposte nella seconda colonna della Tabella 3.2.

**Tabella 3.2 LE PAROLE CHIAVE IMPIEGATE NELLA RICERCA TESTUALE**

Parole chiave impiegate per la prima selezione dei progetti	Parole chiave selezionate per l'inclusione di progetti ambigui
Strada, stradale, frana, marciapiedi, parcheggio, illuminazione, svincolo, asfaltatura, ciclopedinale, marciapiede, rotatoria, stradali, segnaletica, circonvallazione, ripavimentazione, parcheggi, autostrada, autostradale, galleria, trasporto	Funzionamento, manutenzione, utilizzo, ristrutturazione, installazione, frana

*Fonte: Elaborazione degli autori*

La banca dati costruita con il metodo fin qui descritto conta 51.872 osservazioni<sup>22</sup>, su un totale di circa 1.500.000 progetti finanziati dalla Coesione Territoriale europea nei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020. La metodologia seguita consente di concludere che i progetti inclusi rientrano a pieno titolo nel settore della viabilità come definito in CPT.

La Tabella 3.3 riassume il numero dei progetti estratti dalla banca dati OC sulla base della metodologia di lavoro implementata, suddivisi per temi sintetici.

---

<sup>21</sup> A titolo esemplificativo si riporta il caso di un progetto contenuto nel tema sintetico “Istruzione”, dal titolo: “La scuola, strada maestra”.

<sup>22</sup> Si parla di 51.872 osservazioni e non progetti, che risultano essere 7.061, perché la nostra banca dati tiene conto dei singoli pagamenti parziali ricevuti da ogni singolo progetto. Ci saranno dunque per lo stesso progetto tante osservazioni quanti sono i pagamenti parziali che i beneficiari ricevono in termini di finanziamento.

**Tabella 3.3 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 sintetico OC di riferimento
<b>Fase 1- Scelta delle voci di categoria CUP</b>	14.811	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Trasporti e infrastrutture a rete”</li> <li>- “Agenda digitale”</li> <li>- “Ambiente e prevenzione dei rischi”</li> <li>- “Cultura e turismo”</li> <li>- “Competitività per le imprese”</li> <li>- “Energia”</li> <li>- “Inclusione sociale”</li> <li>- “Istruzione”</li> <li>- “Occupazione”</li> <li>- “Rafforzamento della PA”</li> <li>- “Ricerca e innovazione”</li> <li>- “Città e aree rurali”</li> <li>- “Infanzia e anziani”</li> </ul>
<b>Fase 2 - Ricerca testuale parole chiave</b>	37.061	
<b>Fase 3 - Pulizia finale per ricerca parola chiave e check dell'operatore</b>	- 778	- Vari

Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione

A valle del processo di selezione dei progetti appena descritto, la banca dati del settore viabilità risulta composta da progetti inizialmente classificati da OC in diversi temi sintetici secondo la distribuzione riportata nella Tabella 3.4.

**Tabella 3.4 COMPOSIZIONE DEL SETTORE VIABILITÀ RICOSTRUITO, SECONDO QUOTE RELATIVE AI TEMI PRIORITARI UE**

Tema sintetico	%
- "Trasporti e infrastrutture a rete"	28,5
- "Ambiente e prevenzione dei rischi"	13
- "Cultura e turismo"	7,1
- "Competitività per le imprese"	0,2
- "Energia"	15,3
- "Inclusionesociale"	3,7
- "Istruzione"	6,7
- "Occupazione"	0,1
- "Rafforzamento della PA"	0,3
- "Infanzia e anziani" <sup>23</sup>	0,0
- "Ricerca e innovazione"	1,3
- "Città e aree rurali"	22,4

Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione

Completata la costruzione della banca dati si è proceduto all'assegnazione dei progetti selezionati ai diversi livelli di governo responsabili dei flussi di pagamento secondo la disaggregazione impiegata nei CPT (Amministrazioni Centrali, Amministrazioni Regionali, Amministrazioni Locali, Imprese pubbliche nazionali e Imprese pubbliche locali).

Nella banca dati OC le uniche informazioni disponibili riguardano l'individuazione dei soggetti che intervengono nel progetto in qualità di programmati, attuatori, beneficiari o realizzatori e la quantificazione dei pagamenti effettuati dal beneficiario.

Al fine di attribuire il finanziamento è stato seguito il criterio del beneficiario, in quanto è a questi che è imputata la responsabilità dell'avvio dei singoli progetti che hanno ricevuto finanziamenti da fondi comunitari<sup>24</sup>. Se il beneficiario risulta essere un'amministrazione

<sup>23</sup>I progetti che compaiono nella banca dati afferenti a "Infanzia e anziani" sono solo 2.

<sup>24</sup>Come si rileva dal vademecum Monitoraggio dell'IGRUE 2014-20: "*Il Beneficiario del progetto, ai sensi dell'art. 2 del Reg. (UE) 1303/2013 è definito come "un organismo pubblico o privato e, solo ai fini del Regolamento FEASR e del Regolamento FEAMP, una persona fisica, responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni; e, nel quadro dei regimi di aiuti di Stato, quali definiti al punto 13 del presente articolo, l'organismo che riceve l'aiuto; e, nel quadro degli strumenti finanziari ai sensi del titolo IV della parte II del presente regolamento, l'organismo che attua lo strumento finanziario ovvero, se del caso, il fondo di fondi".*

pubblica, sarà la stessa amministrazione a effettuare i pagamenti per progetti presentati da soggetti privati. Nel caso in cui il beneficiario sia un ente di diritto privato si è ricorso invece al soggetto programmatore<sup>25</sup> del progetto, che è sempre un ente pubblico.

La metodologia che ha consentito operativamente l'attribuzione dei progetti estratti da OC ai diversi livelli di governo è stata implementata ricorrendo ai codici fiscali dell'universo CPT.

### **3.2 LE SPESE TOTALI SOSTENUTE TRAMITE I FONDI DI COESIONE: UNA SINTESI**

L'analisi è stata condotta sulla base della distinzione tra regioni a obiettivo Convergenza e regioni a obiettivo Competitività, una scelta di esposizione che rende più immediata la consultazione delle elaborazioni grafiche presentate di seguito.

La suddivisione tra regioni a obiettivo Convergenza e Competitività segue le indicazioni contenute nel ciclo di programmazione 2007-2013 che individua la Campania, Calabria, Sicilia e Puglia come regioni a obiettivo Convergenza. A queste regioni è stata aggiunta la regione Basilicata che si trovava, nel periodo di programmazione 2007-2013 in un regime di *phasing out* (cfr. Tabella 3.1). Le regioni restanti confluiscano invece nell'obiettivo Competitività.

Nel ciclo di programmazione 2014-2020 la classificazione regionale cambia, articolandosi in: regioni meno sviluppate, regioni in transizione e regioni sviluppate. Per rendere omogenea l'analisi per l'intero arco temporale considerato vengono inserite tra le regioni ad obiettivo Convergenza quelle che nel ciclo di programmazione 2014-2020 compaiono nell'elenco delle regioni meno sviluppate, le restanti (quelle in transizione e quelle sviluppate) vengono incluse tra quelle ad obiettivo Competitività.

---

*Come previsto nell'Allegato XII del sopracitato Regolamento, nel caso di persone fisiche che rivestono il ruolo di beneficiari, i relativi nomi non vengono pubblicati (cfr. paragrafo 4.4 del presente documento). A tale proposito, è rilevante la corretta compilazione del campo FORMA\_GIURIDICA, per individuare le persone fisiche.”.*

<sup>25</sup> Sempre dal vademecum Monitoraggio dell'IGRE 2014-20 rispetto al soggetto programmatore si legge che: “Il Programmatore identifica il soggetto a cui fa capo la decisione di attuare il progetto (es: Amministrazione titolare del Programma o Organismo Intermedio). Di norma il Programmatore è individuabile nel soggetto incaricato di porre in essere la Procedura di Attivazione, attraverso la quale si perviene alla selezione dei Beneficiari e dei progetti da attuare e corrisponde, dunque, all'Amministrazione titolare del Programma o all'Organismo Intermedio a cui può essere delegata la titolarità dell'attuazione di parti di un Programma.”.

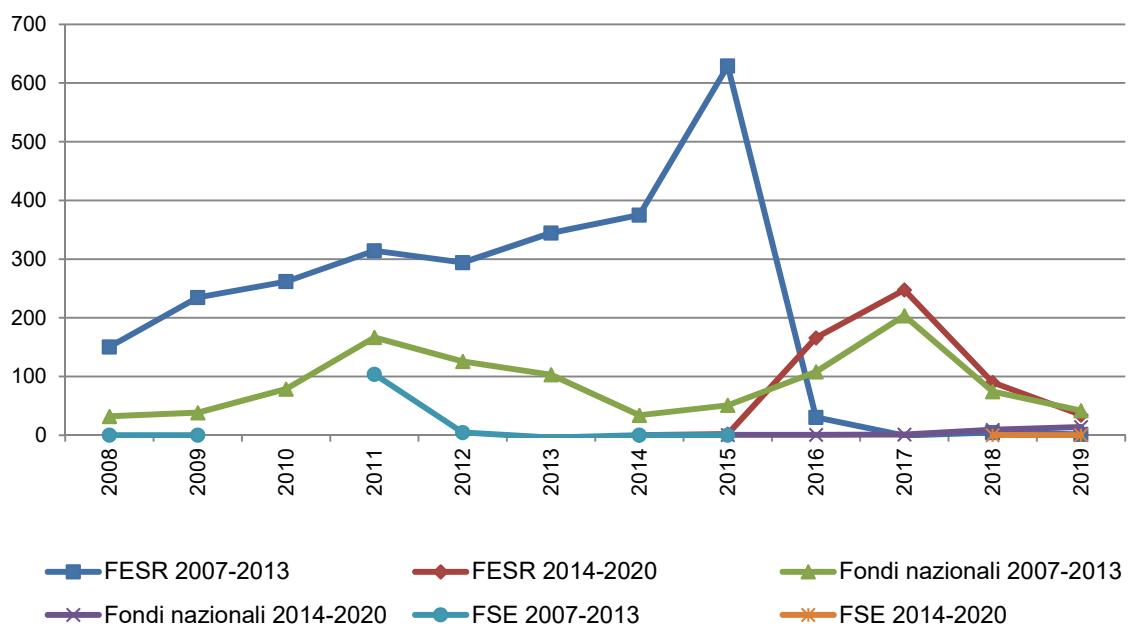
I grafici riportati nelle figure 3.1 e 3.2 mostrano rispettivamente, per le regioni Convergenza e le regioni Competitività gli andamenti dei pagamenti di progetti rientranti nel settore viabilità, dettagliati per tipo di fondo che partecipa al finanziamento e per ciclo di programmazione. Dalle prime elaborazioni grafiche emergono alcuni elementi di interesse. Il primo riguarda la differenza significativa di finanziamenti erogati per progetti in viabilità tra i due cicli di programmazione. Sia nella Figura 3.1 che nella Figura 3.2 si osservano dei picchi di spesa. Per le regioni della Convergenza si verificano due picchi di spesa, il primo nel 2015 in coda al ciclo di programmazione 2007-2013, l'altro nel 2017 nel corso del ciclo di programmazione del 2014-2020. La dimensione dei massimali di spesa varia sensibilmente in termini assoluti, infatti se nel 2015 la somma dei finanziamenti dei fondi FESR, FSE e Fondi nazionali era pari a poco più di 680 milioni di euro, nel 2017 risulta poco sopra i 248 milioni. Nel primo ciclo di programmazione le spese sostenute raggiungono il loro massimo nel 2015, anno in corrispondenza del quale ricorre il termine ultimo di ammissibilità per la spesa rendicontabile dalla Commissione Europea per la programmazione 2007-2013. Tutte quelle spese che non risultano in Commissione entro questa data vengono dichiarate automaticamente decadute. Per le regioni della Competitività, nella Figura 3.2, si nota lo stesso picco di spesa in corrispondenza del 2015, dove si raggiunge un finanziamento complessivo che ruota intorno ai 324 milioni di euro. Differentemente da quanto avviene nelle regioni della Convergenza, nel 2017 non si nota nessun picco associato al nuovo ciclo di programmazione 2014-2020.

Altro elemento di interesse riguarda la dimensione dei programmi europei. Nei grafici sono infatti riportati i trend di finanziamento suddivisi sulla base del fondo comunitario, FESR e FSE, e l'insieme dei fondi nazionali. Dal grafico riportato nella Figura 3.2 è possibile osservare che la maggior parte dei progetti selezionati per le regioni a obiettivo Convergenza nel settore in esame vengono finanziati attraverso il FESR. Inoltre emerge una forte contrazione dei fondi FSE che, se nel ciclo di programmazione 2007-2013 davano un contributo, seppur ridotto, nel ciclo 2014-2020 risultano assenti fino al 2017 e comunque marginali negli anni seguenti; infatti la somma dei finanziamenti concessi da questo fondo per il 2018 e 2019 risulta essere di poco superiore ai 75 mila euro). Questa differenza, verosimilmente, discende dalla diversa natura dei due fondi comunitari. Infatti, mentre il FESR finanzia la realizzazione di infrastruttura e interventi per lo sviluppo dei territori, il FSE finanzia interventi prevalentemente nel campo della formazione e orientati all'inserimento professionale dei destinatari. Di

conseguenza, un maggior ricorso al FESR nel settore della viabilità risulta pienamente coerente con la diversa natura dei programmi comunitari.

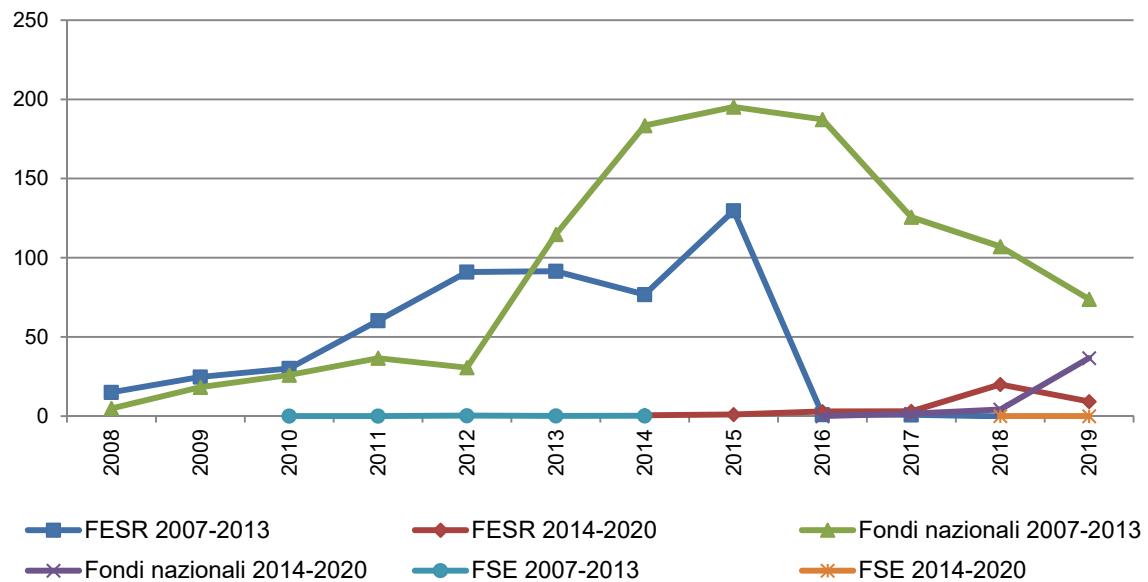
Per le regioni a obiettivo Competitività il contributo del fondo comunitario FESR è altrettanto significativo, seppur inferiore rispetto ai Fondi nazionali, che registrano un picco nel 2015 approssimativamente pari a 195 milioni di euro. Nel caso di questo gruppo di regioni la forbice di finanziamenti comunitari tra i due cicli di programmazione in analisi è particolarmente ampia. È possibile infatti vedere dalla Figura 3.2 che il totale dei finanziamenti attivati in tutto il ciclo di programmazione 2014-2020 sia di poco superiore ai 79 milioni di euro.

**Figura 3.1 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE VIABILITÀ PER LE REGIONI OBIETTIVO CONVERGENZA. SUDDIVISIONE PER FONDO DI FINANZIAMENTO E PERIODO DI PROGRAMMAZIONE. IMPORTI IN MILIONI DI EURO**



Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione

**Figura 3.2 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE VIABILITÀ PER LE REGIONI OBIETTIVO COMPETITIVITÀ. SUDDIVISIONE PER FONDO DI FINANZIAMENTO E PERIODO DI PROGRAMMAZIONE. IMPORTI IN MILIONI DI EURO**



Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione

La Tabella 3.5 fornisce nel dettaglio le spese per la Coesione Territoriale europea destinate al settore della viabilità per ciclo di programmazione e per soggetti preposti al finanziamento dei progetti. Le voci che compaiono in tabella restituiscono nel seguente ordine: il totale delle spese, i pagamenti rendicontabili per l'Unione Europea, le spese per progetti cofinanziati a livello nazionale per programmi comunitari, i pagamenti per programmi nazionali e la quota di finanziamenti sul totale delle spese imputabili all'Unione Europea. È doveroso sottolineare che i dati relativi alla programmazione 2014-2020 sono parziali in quanto il ciclo non risulta ancora concluso.

**Tabella 3.5 DETTAGLIO DELLA COMPETENZA DELLA SPESA PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE VIABILITÀ. IMPORTI IN MILIONI DI EURO**

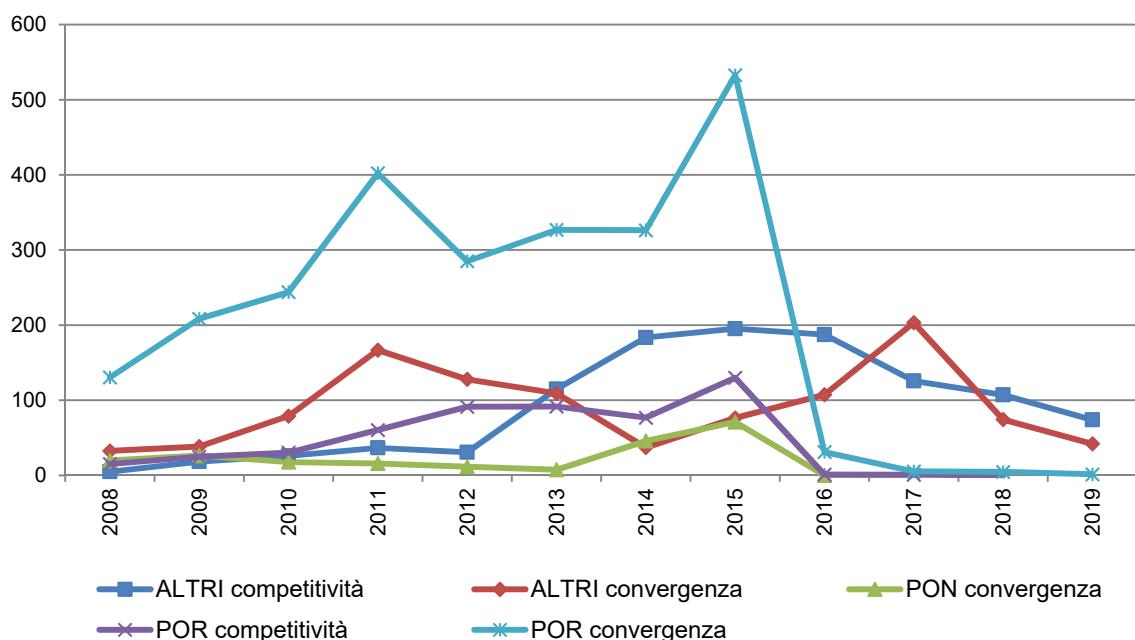
	Totale spese	Ciclo di programmazione 2007-2013					Ciclo di programmazione 2014-2020				
		Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziament o nazionale	Pagamenti per programmi nazionali	Quota UE	Totale spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziament o nazionale	Pagamenti per programmi nazionali	Quota UE	
2007	72	35	12	24	49%						
2008	202	106	30	66	52%						
2009	316	162	39	114	51%						
2010	397	150	35	211	38%						
2011	682	246	58	378	36%						
2012	546	175	41	331	32%						
2013	650	203	40	406	31%						
2014	669	224	51	394	33%	1	0	0	0	36%	
2015	1.005	395	107	503	39%	3	2	1	0	58%	
2016	327	9	2	316	3%	169	13	6	151	8%	
2017	329	4	5	320	1%	253	23	9	220	9%	
2018	186	1	0	184	1%	123	31	13	77	25%	
2019	117	0	0	117	0%	94	21	8	65	23%	

Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione

Dalla lettura della Tabella 3.5 emerge ad oggi una maggiore dimensione della spesa per progetti appartenenti al settore viabilità nel ciclo di programmazione 2007-2013. Nei sette anni di programmazione del primo ciclo la media di pagamenti finanziata dall'Unione Europea è del 41,2%, per il ciclo di programmazione 2014-2020 la media si abbassa a 26,5%. Questo risultato chiaramente dipende, come già anticipato, dall'incompletezza dei dati disponibili per il secondo ciclo di programmazione che esaminano solo i finanziamenti elargiti fino al 2019. I grafici seguenti vengono presentati nell'articolazione per programmi PON, POR e Altri e rappresentano un supporto alla lettura della Tabella 3.5, appena commentata. La voce "Altri" comprende tutti i programmi che non rientrano in 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.

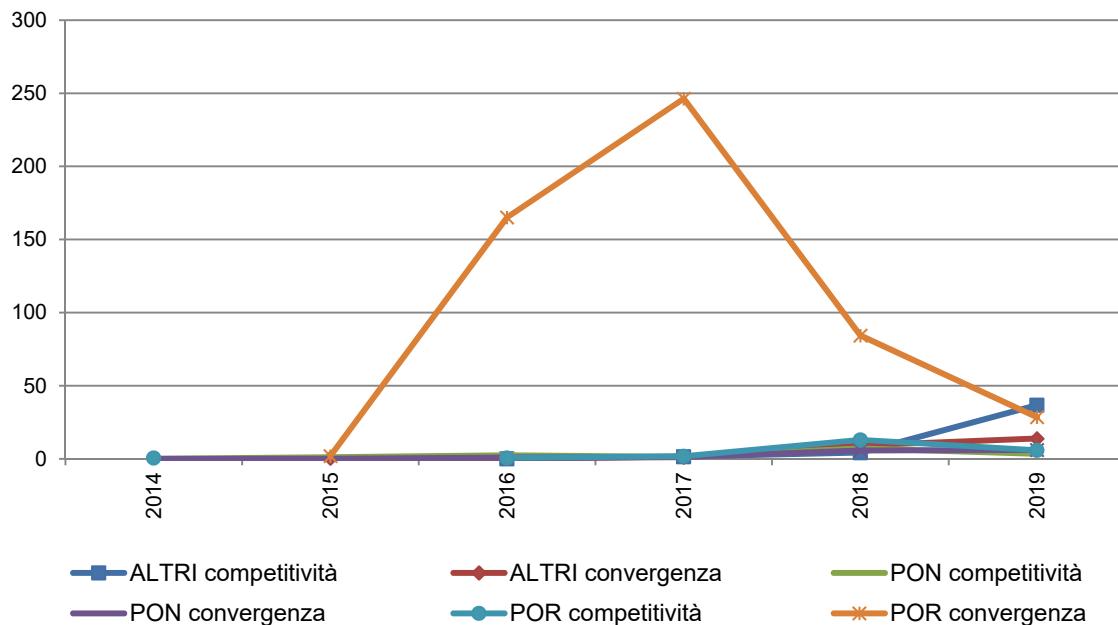
Nei Grafici che seguono vengono riportate le spese per la Politica di Coesione nel settore Viabilità suddivise per programma e ripartizioni territoriali per il ciclo di programmazione 2007-2013 (cfr. Figura 3.3) e per il ciclo di programmazione 2014-2020 (cfr. Figura 3.4).

**Figura 3.3 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE VIABILITÀ PER LA PROGRAMMAZIONE 2007-2013 SUDDIVISE PER PROGRAMMA E PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE. IMPORTI IN MILIONI DI EURO**



Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione

**Figura 3.4 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE VIABILITÀ PER LA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 SUDDIVISE PER PROGRAMMA E PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE. IMPORTI IN MILIONI DI EURO**



Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione

Per il ciclo di programmazione 2007-2013 il programma maggiormente finanziato risulta essere il Programma Operativo Regionale (POR). Questo risultato è in linea con quanto osservato in precedenza (grafici 1 e 2) relativamente al sostanziale ricorso al FESR nel settore della viabilità e che rappresenta lo strumento comunitario attraverso il quale vengono prevalentemente finanziati i POR. Anche per il POR si conferma il picco osservato all'anno 2015.

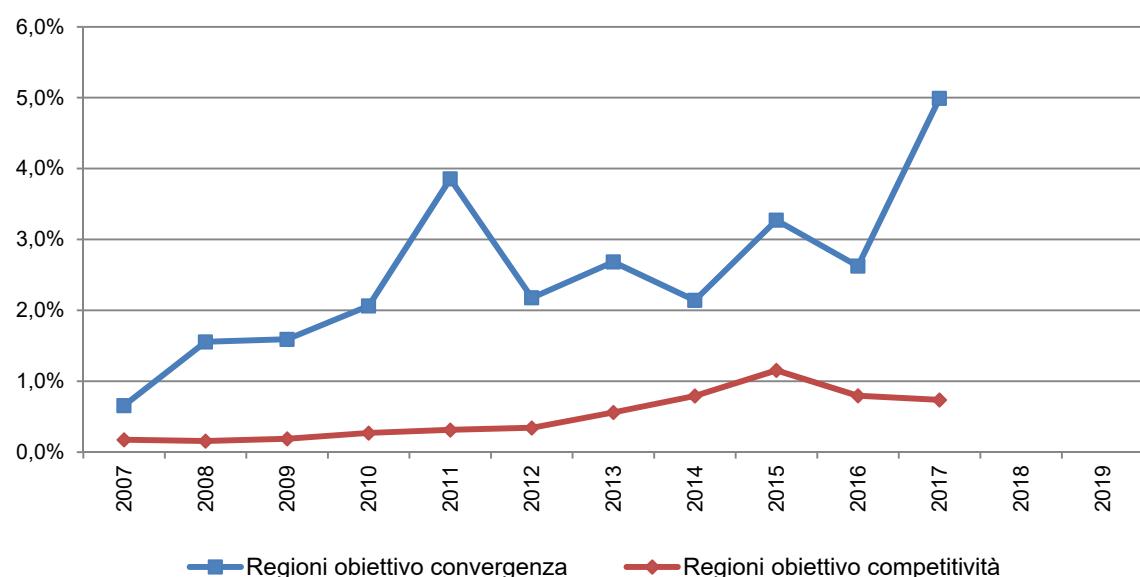
### 3.3 LE RISORSE DELLA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE DELLA VIABILITÀ SONO REALMENTE AGGIUNTIVE?

Le elaborazioni presentate fino a questo momento danno informazioni dettagliate sugli andamenti dei finanziamenti comunitari per progetti legati alla Politica di Coesione. Come già anticipato, lo scopo principale di questo Capitolo è fare emergere il contributo dei finanziamenti comunitari sul totale della spesa nazionale. Al tal fine, in prima battuta, verrà

calcolato il rapporto tra i finanziamenti comunitari per la politica di coesione e il totale della spesa primaria.

Nella Figura 3.5 viene presentata la quota di spese selezionate in OC relativamente al settore della viabilità sul totale della spesa primaria in viabilità, distinguendo il dato per regioni a obiettivo Convergenza e Competitività.

**Figura 3.5 QUOTA OC SU SPESA PRIMARIA NEL SETTORE VIABILITÀ PER REGIONI A OBIETTIVO CONVERGENZA E REGIONI A OBIETTIVO COMPETITIVITÀ**



Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione e Conti Pubblici Territoriali

Un primo aspetto che va evidenziato è relativo al peso ridotto della spesa comunitaria nei primi anni considerati nell'analisi, probabilmente dovuta alla mancata considerazione dei dati riguardanti la programmazione 2000-2006, assenti in OC. Dal 2007 al 2010 si osserva una iniziale divergenza nei trend di crescita del peso delle spese della politica di coesione presenti in OC sul totale della spesa primaria per il settore della viabilità. Le regioni ad obiettivo Convergenza iniziano in questi anni a sperimentare un aumento piuttosto significativo, che tocca un primo picco nel 2011, attestandosi sul 3,9%, le altre regioni nello stesso arco temporale mantengono una quota bassa, sempre ben al di sotto dell'1%. Fino al 2016, per le regioni a obiettivo Convergenza si assiste ad un andamento non lineare che tuttavia si traduce in una leggera contrazione della quota della politica di coesione rispetto

alla spesa primaria, relativamente al settore della viabilità. Successivamente, nel 2017, il rapporto torna a crescere, fino a toccare il picco del 5%. Le regioni a obiettivo Competitività registrano valori costantemente inferiori, con un picco osservato nel 2015. La Tabella 3.6 fornisce in dettaglio la quota annuale delle spese per le politiche di Coesione territoriale nel settore della viabilità sul totale della spesa in ogni regione italiana.

**Tabella 3.6 PESO DELLE POLITICHE DI COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE DELLA VIABILITÀ SUL TOTALE DELLE SPESE PER OGNI REGIONE ITALIANA**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ABRUZZO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,7	0,2	1,9	2,7	1,2
BASILICATA	3,1	4,3	1,8	1,5	2,6	0,7	0,6	0,9	2,9	4,9	2,3
CALABRIA	0,4	1,9	1,6	1,1	2,4	1,8	1,7	1,0	1,2	0,6	5,9
CAMPANIA	1,1	2,0	2,5	3,7	3,2	1,6	2,1	3,2	6,3	1,3	3,1
EMILIA-ROMAGNA	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
F. V. GIULIA	0,2	0,2	0,3	0,0	0,1	0,1	0,6	0,9	1,1	0,3	0,1
LAZIO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3	0,0	0,0
LIGURIA	0,1	0,1	0,2	0,2	1,1	1,1	1,1	1,2	3,1	0,2	0,4
LOMBARDIA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,9	1,1	0,2	0,3	0,0
MARCHE	0,0	0,2	0,3	0,3	0,9	1,3	0,5	3,6	1,6	0,0	0,0
MOLISE	0,4	0,4	0,5	1,1	0,3	1,6	1,0	1,3	18,3	3,9	4,4
PIEMONTE	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	0,6	1,2	0,3	0,3
PUGLIA	0,4	1,1	1,3	2,1	2,6	2,4	4,4	2,8	4,0	3,2	4,2
SARDEGNA	0,3	0,3	0,4	0,3	0,7	1,7	2,1	4,2	6,6	6,7	5,4
SICILIA	0,2	0,4	1,2	2,9	8,0	3,0	3,9	2,7	3,4	3,6	6,3
TOSCANA	0,3	0,5	0,7	1,3	1,1	0,9	0,7	0,9	0,7	0,6	0,3
T. A. ADIGE	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,5	0,3	0,3	0,1
UMBRIA	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,9	2,6	3,7	1,6	1,1	0,7
VALLE D'AOSTA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0
VENETO	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	0,3	0,4	0,5

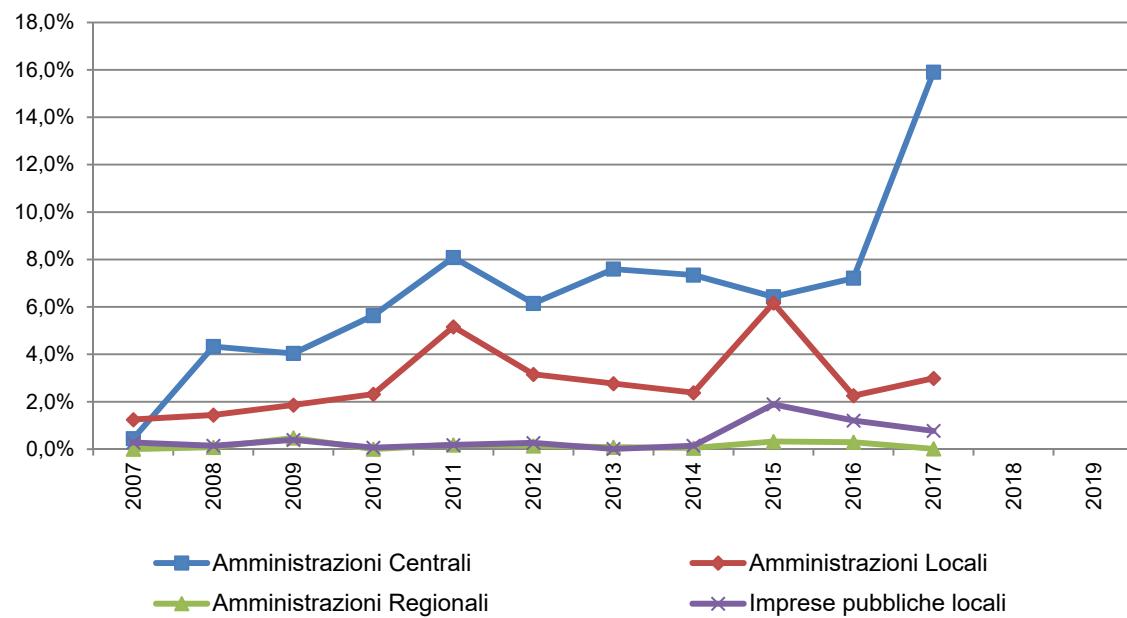
Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione e Conti Pubblici Territoriali

In linea con quanto osservato nel grafico precedente, la Tabella 3.6 conferma che le regioni ad obiettivo Convergenza - Campania, Sicilia, Calabria, Puglia e Basilicata - sono quelle dove si registrano i maggiori contributi da parte delle politiche di Coesione. Risultano interessanti i picchi osservati per alcune delle regioni a obiettivo Convergenza, e in

particolare la Sicilia che nel 2011 raggiunge l'8% della spesa totale, la Campania che nel 2015 tocca il 6,3% e la Basilicata che nel 2016 arriva al 4,9%. Tuttavia è possibile osservare come anche tra le regioni a obiettivo Competitività esistano dei picchi in alcuni anni. Ci si riferisce in particolare alla Sardegna che nel 2016 raggiunge il suo picco al 6,7% o al Molise che nel 2015 arriva a toccare il 18,3%.

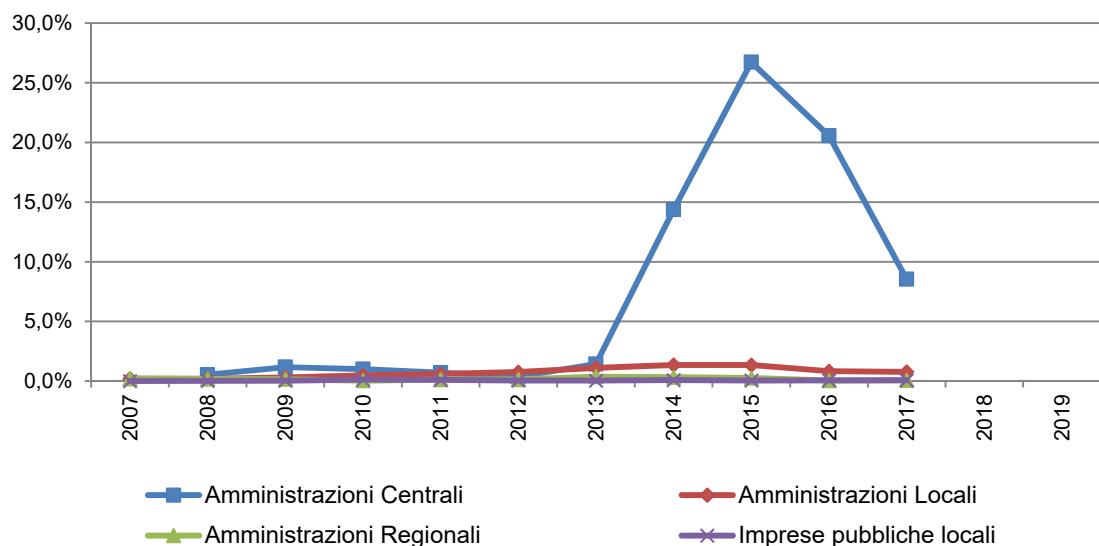
Nei grafici che seguono (figure 3.6 e 3.7) sono riportati gli andamenti delle quote della spesa del settore della viabilità individuato in OC sul totale della spesa primaria in viabilità differenziando per i diversi livelli di governo e gli altri soggetti dell'Extra-PA presenti nella banca dati CPT (Amministrazioni Centrali, Amministrazioni Regionali, Amministrazioni Locali, imprese pubbliche nazionali e imprese pubbliche locali).

**Figura 3.6 QUOTA OC SU SPESA PRIMARIA NEL SETTORE VIABILITÀ PER REGIONI A OBIETTIVO CONVERGENZA PER LIVELLI DI GOVERNO**



Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione e Conti Pubblici Territoriali

**Figura 3.7 QUOTA OC SU SPESA PRIMARIA NEL SETTORE VIABILITÀ PER REGIONI A OBIETTIVO COMPETITIVITÀ PER LIVELLI DI GOVERNO**



Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione e Conti Pubblici Territoriali

Per entrambe le categorie di regioni è possibile osservare un maggior grado di aggiuntività per le amministrazioni centrali. Tuttavia, mentre per le regioni a obiettivo Competitività le quote destinate agli altri livelli di governo risultano particolarmente basse, nel caso delle regioni a obiettivo Convergenza le amministrazioni locali fanno registrare quote fino al 6,2% nel 2015.

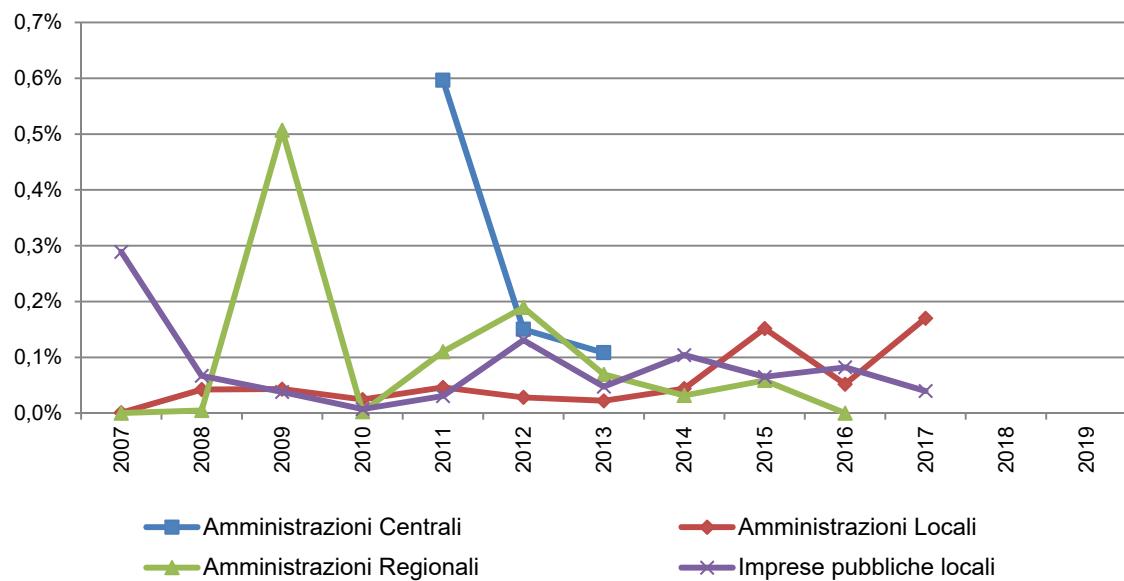
Relativamente al peso delle amministrazioni centrali è opportuno sottolineare che tra queste, nel settore della viabilità, rientra l'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (ANAS) che contribuisce al peso particolarmente elevato di questo livello di governo per entrambi i gruppi di regioni.

L'ultimo approfondimento che viene proposto indaga sull'articolazione della spesa nelle due categorie in conto corrente e in conto capitale. Per risalire a questa distinzione, sulla base delle informazioni sul codice CUP, sono state associate alle spese in conto corrente tutte le voci relative alle spese per l'acquisto di servizi, mentre quelle relative alle realizzazioni di opere pubbliche sono state imputate alle spese in conto capitale.

Osservando le spese in conto corrente riportate nella Figura 3.8, si rileva che la politica di coesione finanzia una quota parte relativamente ridotta di tali spese rispetto al totale nazionale. Si tratta di un dato in linea con gli obiettivi perseguiti dalla politica di coesione, e in

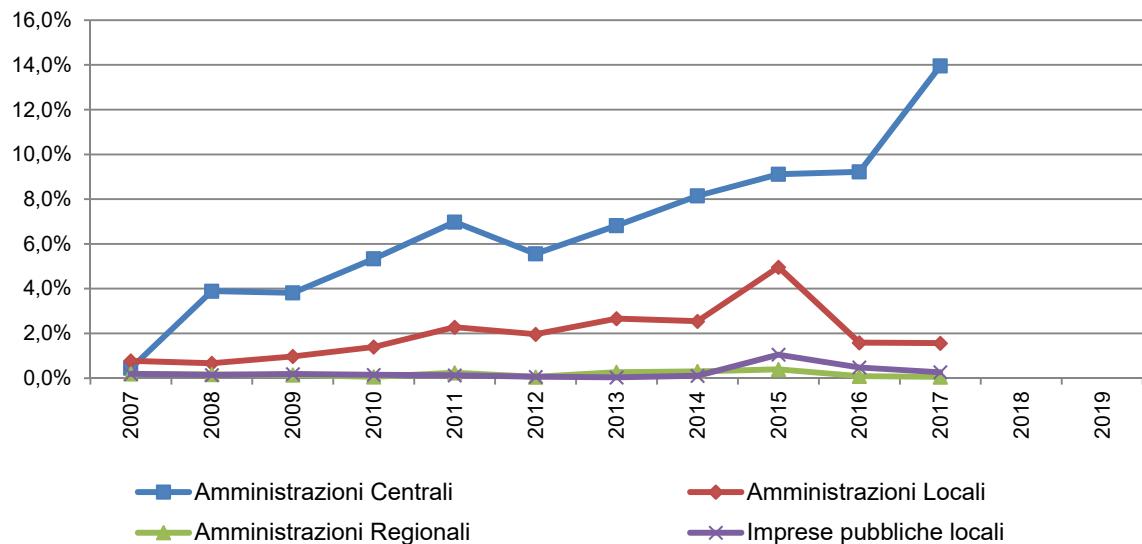
particolare del FESR che come già sottolineato finanzia progetti con una importante componente infrastrutturale. Nella Figura 3.9 invece, che riporta il peso delle spese in conto capitale derivanti dalla Politica di Coesione sul totale delle spese nazionali nel settore viabilità, è possibile osservare una certa rilevanza delle risorse aggiuntive garantite dalla politica di coesione, in particolare se si guarda alle Amministrazioni centrali. In questo caso osserviamo un trend quasi costantemente in crescita con il picco massimo osservato al 2017, quando si raggiunge un peso del 14%. Anche le amministrazioni locali presentano una quota importante di addizionalità per le spese in conto capitale nel settore della viabilità. In questo caso osserviamo un trend in crescita fino al 2015, anno in cui si raggiunge una percentuale del 5% circa, per poi tornare negli ultimi due anni, a disposizione di poco al di sotto del 2%.

**Figura 3.8 PESO DELLE SPESE IN CONTO CORRENTE DERIVANTI DALLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE VIABILITÀ IN ITALIA. DETTAGLIO PER LIVELLO DI GOVERNO**



Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione e Conti Pubblici Territoriali

**Figura 3.9 PESO DELLE SPESE IN CONTO CAPITALE DERIVANTI DALLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE VIABILITÀ IN ITALIA. DETTAGLIO PER LIVELLO DI GOVERNO**



Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione e Conti Pubblici Territoriali

Nelle Tabelle seguenti viene riportato in dettaglio in quali regioni le risorse in conto corrente (cfr. Tabella 3.7) e in conto capitale (cfr. Tabella 3.8) destinate alla viabilità dalla politica di Coesione territoriale abbiano giocato un ruolo maggiore in termini di addizionalità. Nello specifico, le Tabelle riportano per ogni regione italiana il peso che hanno in media le spese attivate tramite fondi straordinari sui bilanci delle amministrazioni pubbliche per l'intero periodo analizzato (2007-2017).

Dalla Tabella 3.7, coerentemente con quanto già osservato precedentemente, è possibile notare innanzitutto il peso residuale delle spese correnti erogate dalle Amministrazioni Centrali in attuazione di politiche di Coesione Territoriale. In generale, le percentuali molto basse confermano la marginalità dell'addizionalità sulle spese correnti per tutti i livelli di governo.

**Tabella 3.7 PESO DELLE SPESE IN CONTO CORRENTE DERIVANTI DALLA POLITICA DI COESIONE  
SULLE SPESE NAZIONALI IN CONTO CORRENTE NEL SETTORE VIABILITÀ 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
<b>ABRUZZO</b>			0,01	0,02
<b>BASILICATA</b>			0,16	
<b>CALABRIA</b>			0,02	0,07
<b>CAMPANIA</b>		0	0,00	0
<b>EMILIA-ROMAGNA</b>			0,01	
<b>F.V. GIULIA</b>			0,16	
<b>LAZIO</b>		0,06	0,04	0
<b>LIGURIA</b>		0,06	0,03	
<b>LOMBARDIA</b>	0	0,00	0,01	
<b>MARCHE</b>		0,01		
<b>MOLISE</b>			0,32	
<b>PIEMONTE</b>		0,04	0,07	
<b>PUGLIA</b>		0,19	0,10	0,00
<b>SARDEGNA</b>	0,30		0,04	0,01
<b>SICILIA</b>			0,20	0,42
<b>TOSCANA</b>			0,09	0,09
<b>T. A. ADIGE</b>			0,02	
<b>UMBRIA</b>			0,06	
<b>VALLE D'AOSTA</b>		0,09		0,09
<b>VENETO</b>		0,10	0,00	

Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione e Conti Pubblici Territoriali

**Tabella 3.8 PESO DELLE SPESE IN CONTO CAPITALE DERIVANTI DALLA POLITICA DI COESIONE SULLE SPESE NAZIONALI IN CONTO CAPITALE NEL SETTORE VIABILITÀ 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	17,19		1,61	
BASILICATA	1,26		7,11	0,03
CALABRIA	5,74	0,06	1,18	0,01
CAMPANIA	3,85	0,14	5,83	0
EMILIA-ROMAGNA		0,06	0,30	0,04
F. V. GIULIA			0,53	0,57
LAZIO		0,06	0,38	0,06
LIGURIA	0,11	0,01	3,02	0,41
LOMBARDIA	0	0	1,43	
MARCHE	0,97	0	1,39	
MOLISE	1,09	0,30	6,37	0,06
PIEMONTE	0		0,70	
PUGLIA	5,40	0,49	8,92	0,10
SARDEGNA	15,53	0,09	2,81	0
SICILIA	15,28	1,17	5,40	0,28
TOSCANA	0		2,67	
T.A. ADIGE		0,05	0,17	
UMBRIA		1,71		0,17
VALLE D'AOSTA				
VENETO	0	0,13	0,33	0,04

Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione e Conti Pubblici Territoriali

Le spese in conto capitale regionalizzate delle amministrazioni centrali presentano una quota di addizionalità relativamente alta in Abruzzo, Sardegna e Sicilia. Guardando alle amministrazioni locali, la quota maggiore viene osservata per la Puglia, seguita dalla Basilicata.

In Tabella 3.9 si indica, distinguendo tra regioni Convergenza e Competitività, la dinamica dei flussi di pagamento da fondi di coesione e delle risorse ordinarie, ricostruendo il tasso di crescita registrato 2007-2012 e 2012-2015.

La suddivisione tra risorse per la Coesione Territoriale e quelle ordinarie consente di ragionare sulla reattività delle spese ordinarie a fronte degli andamenti della spesa comunitaria. Quello che emerge dalla Tabella 3.9 indica proprio che, anche in contesti di crescita delle spese per la Coesione non si assiste ad un aggiustamento adeguato di quelle nazionali. Infatti sia per le regioni Convergenza che per le regioni Competitività, in entrambi i periodi analizzati, i tassi di crescita delle risorse ordinarie risultano inferiori rispetto ai tassi di crescita delle risorse comunitarie.

**Tabella 3.9 TASSI MEDI ANNUI DI CRESCITA DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE PER VIABILITÀ.  
RISORSE DI COESIONE E RISORSE ORDINARIE TOTALI**

Tipologia di risorse	Ripartizione regioni	2007-2012	2012-2015
<b>Risorse per la Coesione</b>	Regioni Competitività	9,3	1,7
	Regioni Convergenza	6,1	0,6
<b>Risorse ordinarie</b>	Regioni Competitività	3,6	-0,1
	Regioni Convergenza	0,7	0

*Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione e Conti Pubblici Territoriali*

## CONCLUSIONI

Questo Capitolo si è posto l’obiettivo di fornire una misura del grado di aggiuntività della politica di coesione nel settore “viabilità”. Al tal fine i dati di spesa di fonte CPT sono stati integrati con le informazioni desumibili da OC, proponendo un esercizio originale di integrazione delle due fonti che ha consentito di esaltarne le complementarietà. In particolare è stata proposta una metodologia capace di ricostruire un perimetro univoco del settore viabilità per superare i problemi di “comunicabilità” tra fonti dovuti alle diverse definizioni impiegate per identificare gli interventi nel settore di interesse.

Come era prevedibile attendersi per la finalità dalla spesa effettuata nell'ambito della politica di coesione, le analisi hanno evidenziato una certa concentrazione degli interventi nelle regioni della Convergenza. Un'evidenza, questa, non sufficiente a trarre conclusioni circa l'adeguatezza dell'intervento perequativo a favore delle regioni meno sviluppate: la dimensione della spesa andrebbe infatti valutata sulla base del fabbisogno dei territori.

Ancora in linea con le aspettative per la composizione (sbilanciata sul FESR) e le relative finalità dei programmi che finanziano i progetti nel settore della viabilità, per tutte le regioni considerate, i risultati mostrano una maggiore incidenza della spesa in conto capitale rispetto a quella in conto corrente.

Quanto al grado di aggiuntività emergono tre risultati in particolare:

Dal confronto tra i due cicli di programmazione, emerge una maggiore intensità della spesa nel setteennio 2007-2013 fermo restando che il ciclo 2014-2020, ancora in corso, sconta i noti ritardi strutturali di attuazione degli interventi.

In secondo luogo, i dati sui pagamenti relativi al primo periodo di programmazione consentono di confermare per il settore viabilità l'evidenza già esposta negli ultimi Rapporti Annuali CPT di un'accelerazione della spesa nel 2015. Un segnale "quantitativo" di maggiore intensità della spesa, questo, che si mostra con regolarità nelle fasi conclusive dei cicli di programmazione come conseguenza di un diffuso deficit di progettualità tra le amministrazioni responsabili dei programmi che non necessariamente garantisce che all'accelerazione corrisponda un intervento di "qualità".

Infine, dal confronto tra diversi livelli di governo, emerge un maggior grado di aggiuntività per le amministrazioni centrali per effetto, soprattutto, della spesa imputabile ad ANAS.

**ANALISI DEL CONTRIBUTO DEI FONDI DESTINATI DALLE  
POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE  
“ALTRI TRASPORTI”**



# **ANALISI DEL CONTRIBUTO DEI FONDI DESTINATI DALLE POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE “ALTRI TRASPORTI”<sup>26</sup>**

## **3.1 PREMESSA METODOLOGICA**

La pubblicazione CPT TEMI- Analisi settoriali supportate dai dati CPT Trasporti ha presentato e discusso la distribuzione regionale della spesa del settore pubblico allargato per il settore Trasporti avvalendosi della banca dati CPT.

Il presente capitolo ha come scopo quello di enucleare, evidenziare ed analizzare il contributo addizionale delle risorse europee in rapporto al totale della Spesa Pubblica di uno specifico settore: “*Altri trasporti*” distinto da quello della *Viabilità* per i già richiamati motivi tassonomici del Sistema CPT

L’intera procedura di investigazione, come si avrà modo di esplicitare in seguito, si fonda sull’accostamento e sulle conseguenti elaborazioni delle risultanze di due differenti sistemi di rilevazione: l’articolata struttura contabile dei Conti Pubblici Territoriali ed i dati messi a disposizione dall’iniziativa OpenCoesione<sup>27</sup>. Come potrà ben intendersi - e come meglio si chiarirà più avanti - avendo i due sistemi di rilevazione scopi, metodi ed utenti diversi, la sovrapposizione dei due *dataset* è subordinata ad un’attenta fase preliminare di perimetrazione del comune campo di rilevazione ed ad una successiva complessa operazione di omogeneizzazione delle rispettive variabili e di selezione delle corrispondenti misurazioni. Soltanto dopo questa indispensabile operazione di bonifica e normalizzazione dei dati è poi possibile procedere alla creazione di un *dataset* univoco ed analisi dettagliata delle spese suddivise *in primis* tra ordinarie e addizionali, e poi per sub-settore (*Viabilità* ed *Altri trasporti*), per territorio (regione, macro-area), per livelli di sviluppo territoriale (obiettivo Convergenza ed obiettivo Competitività) e per natura (conto capitale e corrente).

---

<sup>26</sup> Estratto da CPT TEMI 2021 Analisi settoriali supportate dai dati CPT Trasporti

[www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/CPT\\_Trasporti.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/CPT_Trasporti.pdf)

<sup>27</sup> Ben noto progetto di Open Government coordinato dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri sulle politiche di coesione in Italia con lo scopo di promuovere l’efficacia degli interventi attraverso la pubblicazione dei dati ed informazioni sui progetti finanziati per valutare l’efficacia e la coerenza dell’impiego delle risorse.

Il carattere originale e peculiare delle elaborazioni condotte è in primo luogo caratterizzato dall'operazione di uniformazione delle variabili finanziarie oggetto di analisi, dal momento che le relative informazioni provengono da fonti statistiche differenti, i.e. Conti Pubblici Territoriali (CPT) ed OpenCoesione (OC), che adottano una metodologia propria nella costruzione e nella classificazione dei rispettivi *dataset*. In particolare, ci si riferisce al processo preliminarmente svolto, laborioso - ma necessario, di standardizzazione delle informazioni in termini di unità di misura (parametri monetari), in ragione della composizione settoriale, sub-settoriale e territoriale, e non ultimo in base al livello di governo delle variabili utilizzate.

La ricostruzione delle serie storiche oggetto di analisi, vale a dire quella delle spese effettuate nel sub-settore degli *Altri Trasporti* a valere sui fondi straordinari e quella delle spese ordinarie sostenute dalle pubbliche amministrazioni, è stata effettuata - come accennato - sovrapponendo i due *dataset* di riferimento, o più precisamente adattando le informazioni contenute in OpenCoesione flettendone il *dataset* in ragione ed ossequio del sistema di rilevazione e classificazione dei CPT.

Quest'ultima scelta è stata motivata dal carattere flessibile intrinseco al *dataset* di OpenCoesione, che meglio si presta a rendere le proprie informazioni interoperabili<sup>28</sup> e quindi anche conformabili alla classificazione settoriale dei CPT. In particolare, il database di OpenCoesione è costruito attraverso un criterio (in termini di unità di rilevazione minima) che rende meno complicati i processi di aggregazione o scomposizione delle variabili selezionate, e soprattutto senza alterare né perdere la significatività del dato di maggiore interesse per l'indagine che si è condotta, cioè quello finanziario.

Diversamente, com'è noto, la classificazione settoriale dei CPT, come indicato nella Guida Metodologica CPT<sup>29</sup>, si basa sul sistema internazionale di classificazione delle funzioni di governo COFOG (Classification of the Functions of Government) ed il raccordo stesso tra i settori CPT e le funzioni COFOG impone una suddivisione settoriale piuttosto rigida del primo, adottando i criteri peraltro non modificabili del secondo.

Naturalmente a corroborare le motivazioni di tale scelta di metodo va anche evidenziato che il dettaglio delle informazioni contenute in OpenCoesione è indispensabile per

---

<sup>28</sup> Il portale [OpenCoesione](#) è un'applicazione web sviluppata su Django/Python utilizzando Postgresql/Postgis come Database per lo *storage* dei dati e uWSGI/Nginx come web server. I dati testuali e numerici di progetti e beneficiari sono indicizzati attraverso il motore di indicizzazione e ricerca di documenti Apache Solr indicizzazione e ricerca di documenti Apache Solr.

<sup>29</sup> [Guida metodologica ai Conti Pubblici Territoriali, Approfondimenti al Capitolo IV, p.312.](#)

enucleare la componente della spesa aggiuntiva, altrimenti non desumibile dalla fonte CPT, che non distingue le spese sostenute attraverso i fondi straordinari secondo il livello di governo<sup>30</sup>.

Nel *dataset* di OpenCoesione l'unità di rilevazione minima scelta come base delle elaborazioni è il *progetto*. I progetti, nel lessico di OpenCoesione, si riferiscono ad azioni finanziate nell'ambito delle politiche di coesione e individuate da un atto amministrativo autonomo<sup>31</sup> sebbene talvolta più progetti siano parte di un solo intervento o sono coordinati tra di loro nell'ambito di una strategia di intervento unitaria. Considerato che le politiche di Coesione operano in compatti molto differenziati, i progetti possono avere importi finanziari, sviluppi territoriali e obiettivi tematici anche molto dissimili tra loro, pur avendo - per così dire - pari *dignità statistica*, pertanto un *progetto* presente in dataset OpenCoesione può essere inerente ad un'opera infrastrutturale di notevoli dimensioni ed impatto finanziario, ma anche riguardare un singolo beneficiario di un aiuto, contributo o voucher di modestissimo ammontare - circostanza che, come si vedrà, sovente accresce le difficoltà di perimetrazione ed allineamento dei due dataset: CPT ed OpenCoesione.

A ciascun progetto è assegnato un Codice Unico di Progetto (CUP) e tutte le informazioni disponibili o rintracciabili nel suo *dataset* consistono nei dati finanziari riferiti a tutti i progetti delle politiche di Coesione del ciclo 2007-2013 e 2014-2020 disponibili sul portale<sup>32</sup>, finanziati con Fondi Strutturali, Fondo nazionale per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) e Piano d'Azione per la Coesione (PAC), ed è per tale motivo che sono per l'appunto i due cicli di programmazione posti in sequenza cronologica che hanno determinato sia la serie storica di riferimento (2007-2020) che l'orizzonte temporale delle elaborazioni condotte.

---

<sup>30</sup> In CPT infatti, seppur risultante presente un sistema di classificazione (COFOG) che consente di differenziare, sulla base dei settori, le spese ordinarie sostenute dalle amministrazioni, risulta assente l'informazione che riguarda la componente attribuibile alle spese sostenute a valere sui fondi straordinari secondo il livello di governo (di fonte UE e nazionale).

<sup>31</sup> e.g. un bando, una graduatoria, un'intesa, un contratto, etc.

<sup>32</sup> Sono disponibili le seguenti risorse principali:

- Progetti - Elenco dei progetti, filtrabili per tema, natura o territorio
- Soggetti - Elenco dei soggetti, filtrabili per tema e ruolo
- Aggregati - Informazioni aggregate, rispecchiano le informazioni mostrate nelle pagine del sito.

Ed i seguenti elenchi accessori:

- Nature - Elenco delle nature dei progetti
- Temi - Elenco dei temi sintetici dei progetti
- Territori - Elenco dei territori
- Programmi - Elenco dei programmi (sia comunitari che nazionali)

Queste informazioni sui progetti desumibili da OpenCoesione, integrano l'analisi settoriale con il dettaglio sulla componente aggiuntiva della spesa a quella ordinaria, ma a loro volta, così come sottoposte al lavoro di dettaglio sulla loro composizione settoriale e sub-settoriale, devono essere poi anche raccordate con i sottoinsiemi di enti del sistema CPT, o in altri e più concreti termini, devono essere assoggettate all'individuazione del corretto livello di governo dei CPT cui appartengono i soggetti della pubblica amministrazione e del settore pubblico allargato osservati in OpenCoesione. Rapportando così i dati sulle erogazioni finanziarie riferibili ai progetti afferenti al settore e sub-settore considerato, che si avvalgono di fondi per la coesione (nazionali e comunitari) alla spesa primaria desumibile dal sistema dei Conti Pubblici Territoriali, è stato possibile costruire un meccanismo ragionevolmente accurato di misurazione del livello di influenza delle politiche di Coesione Territoriale sui conti degli enti della pubblica amministrazione *latu sensu*, precisando inoltre le regioni e le macroaree che ne subiscono il maggiore impatto.

Come è noto il catalogo dei dati OpenCPT racchiude tutti i *dataset* resi disponibili dal Sistema CPT, relativi sia alla Pubblica Amministrazione (PA), sia al Settore Pubblico Allargato (SPA) e pertanto costituisce necessariamente l'universo di riferimento dell'indagine e consiste dunque in tutti i soggetti che operano sul territorio nazionale (distinti per sottoinsieme regionale), appartenenti alla Pubblica Amministrazione (Amministrazioni Centrali, Amministrazioni Regionali, Amministrazioni Locali) e all'Extra PA (Imprese pubbliche nazionali e locali) nel settore della *Viabilità* ed in quello degli *Altri Trasporti*; ed attraverso la banca dati del Sistema CPT è possibile ricostruire i flussi di entrata e di spesa dei bilanci consuntivi di ciascun ente appartenente all'universo di riferimento.

I flussi finanziari sono ripartiti per le stesse voci economiche adottate nella compilazione dei bilanci degli enti pubblici che utilizzano il criterio della *contabilità finanziaria*, come riportato nel seguente schema sinottico, che riassume le fonti informative adottate dal Sistema CPT, indicando il tipo di documento contabile utilizzato.

**Schema 0.1 FONTI INFORMATIVE ADOTTATE DAL SISTEMA CPT**

Stato	RGS	Bilancio Finanziario
<b>Patrimonio dello Stato</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Altri Enti dell'Ammin. Centrale</b>	Bilancio dell'ente	Bilancio Finanziario; Conto Economico e Stato Patrimoniale (solo CONI Servizi SpA)
<b>ANAS</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Enti di previdenza</b>	ISTAT e Bilancio dell'ente	Bilancio Finanziario
<b>Regioni e Province autonome</b>	ISTAT e Bilancio dell'ente	Bilancio Finanziario
<b>Enti dipendenti da Regioni</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>ASL, Ospedali e IRCCS</b>	<b>RGS-SIOPe e Ministero della Salute</b>	<b>Conto Economico</b>
<b>Province e Città metropolitane</b>	ISTAT e Ministero dell'Interno	Bilancio Finanziario
<b>Amministrazioni Comunali</b>	ISTAT e Ministero dell'Interno	Bilancio Finanziario
<b>Comunità Montane e altre Unioni di Enti Locali</b>	ISTAT e Ministero dell'Interno	Bilancio Finanziario
<b>Camere di Commercio, Industria e Artigianato</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Università</b>	ISTAT e MIUR	Bilancio Finanziario

Stato	RGS	Bilancio Finanziario
<b>Autorità e Enti Portuali</b>	Bilancio dell'ente	Bilancio Finanziario
<b>Azienda dei Monopoli di Stato</b>	Bilancio dell'ente	Bilancio Finanziario
<b>Cassa Depositi e Prestiti</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Ente Tabacchi Italiani</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>ENEL</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Poste Italiane SpA</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Ferrovie dello Stato</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>ENI</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>ACI</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Aziende ex IRI</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>ENAV</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale (GRTN)</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Infrastrutture SpA</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Italia Lavoro</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>SIMEST (Società Italiana per le Imprese all'Ester) </b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>SOGESID (Società Gestione Impianti Idrici)</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>SOGIN (Società Gestione Impianti Nucleari)</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Sviluppo Italia</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Consorzi e forme associative di enti locali</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Aziende e istituzioni locali</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Società e fondazioni partecipate</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale

A differenza del Sistema CPT, OpenCoesione risponde invece ad esigenze di diffusione informativa del Governo Italiano sulle politiche di Coesione, ed è quindi uno degli strumenti di applicazione dell'*open government* che mira a rendere i processi decisionali trasparenti e al contempo aperti alla partecipazione dei cittadini e dei portatori di interessi, per agire in modo efficace e rispondere alle reali esigenze di quest'ultimi.

Le fonti dati che alimentano la piattaforma sono i dati di monitoraggio delle Amministrazioni titolari di fondi, gestiti dal Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM)<sup>33</sup>. In coerenza con i principi della trasparenza, della partecipazione e del *accountability*, OpenCoesione offre le informazioni a tutti i cittadini e gli *stakeholders* sulle risorse delle politiche di coesione in Italia, provenienti dai fondi europei e dai fondi nazionali, rendendo reperibili, in formato aperto, i dati sui singoli progetti finanziati in collegamento alle diverse fasi di attuazione dei programmi, nonché i territori, luoghi, gli ambiti tematici e i soggetti coinvolti.

I *dataset* consultati ed utilizzati per le elaborazioni di questo capitolo (aggiornati al 30 aprile 2020)<sup>34</sup> sono pubblicati nella forma in cui vengono trasmessi dalle Amministrazioni che gestiscono i fondi<sup>35</sup>, e però aggiungendo alcune variabili che facilitano la leggibilità e coerenza delle informazioni, tra cui la classificazione secondo 13 temi sintetici.

Quest'ultima è un'articolazione tematica dei progetti in 13 ambiti, basata su un'aggregazione dei temi prioritari UE e delle classificazioni settoriali del Sistema CUP (Codice Unico di Progetto) vale a dire:

---

<sup>33</sup> Così come prevede [l'Accordo di Partenariato 2014-2020](#) per l'Italia, il Sistema Nazionale di Monitoraggio è istituito per soddisfare tutte le esigenze informative relative all'attuazione dei Programmi ed è amministrato dalla Ragioneria Generale dello Stato (Ministero dell'Economia e delle Finanze).

<sup>34</sup> I dati di monitoraggio sui progetti in attuazione navigabili e scaricabili dal portale OpenCoesione vengono aggiornati in concomitanza con l'aggiornamento della fonte che è Sistema di Monitoraggio Nazionale gestito dall'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'UE (IGRUE) della Ragioneria Generale dello Stato e alimentato dalle Amministrazioni coinvolte nell'attuazione delle politiche di coesione in Italia. I dati del Sistema di Monitoraggio Nazionale si aggiornano bimestralmente e sono resi pubblicamente disponibili su OpenCoesione a distanza di circa due mesi dalla data di riferimento. I dati sul contesto delle politiche di coesione sono aggiornati con cadenze diverse: ad esempio, la serie storica degli indicatori territoriali e tematici, è aggiornata mensilmente.

<sup>35</sup> Banca Dati Unitaria (BDU) presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'unione Europea (IGRUE), relativi a interventi sulle politiche comunitarie e di coesione.

## Schema 0.2 ARTICOLAZIONE TEMATICA SINTETICA

Tema sintetico
Agenda digitale
Ambiente e prevenzione dei rischi
Attrazione culturale, naturale e turistica
Competitività per le imprese
Energia e efficienza energetica
Inclusione sociale
Istruzione e formazione
Occupazione e mobilità dei lavoratori
Rafforzamento delle capacità della PA
Ricerca e innovazione
Rinnovamento urbano e rurale
Servizi di cura infanzia e anziani
Trasporti e infrastrutture a rete

I progetti sono quindi classificati in modo gerarchico dal CUP per la natura e la tipologia degli investimenti, ma anche per i settori e i sottosettori di intervento.

Grazie quindi al ricorso alla catalogazione dei Temi prioritari ed all'analisi della composizione/scomposizione dei CUP è stato possibile delimitare il settore *Altri Trasporti* (tenendolo distinto dalla *Viabilità*) attribuendovi i progetti ad esso pertinenti e quindi travasare dal *dataset* di OpenCoesione le spese finanziate da fonti addizionali ad essi riferibili, peraltro suddivisi anche su base territoriale<sup>36</sup>.

I medesimi risultati dell'analisi Tema Prioritario/CUP condotta sui due *dataset* e dettagliati per afferenza settoriale, sub-settoriale e territoriale, sono stati sottoposti ad una ulteriore interessante riclassificazione, e cioè suddivisi anche per categorie di livello di governo, ricomponendo e riferendo il tal maniera l'ammontare delle spese aggiuntive di fonte

---

<sup>36</sup> Nel *dataset* di OpenCoesione ciascun progetto è localizzato a un livello territoriale che può essere nazionale, regionale, provinciale o comunale.

nazionale e comunitaria sul totale delle spese effettuate da ciascuno dei livelli della Pubblica Amministrazione e naturalmente della sua componente pubblica allargata.

L'attribuzione del finanziamento si è proceduto a delinearla mediante la variabile *beneficiario*, giacché è costui il soggetto (Amministrazione Centrale, Amministrazione Regionale, Amministrazione Locale, Imprese pubbliche nazionali e Imprese pubbliche locali), cui deve essere riferibile la responsabilità del progetto (e del suo stato<sup>37</sup>) che si avvale di risorse comunitarie. E proprio in ragione delle informazioni ed elaborazioni appena descritte, collegate al singolo *progetto* avviato ed al *beneficiario* ed al *livello di governo* che si è ulteriormente sviluppato il processo di adattamento del *dataset* di OpenCoesione relativo ai fondi europei e nazionali a quello del Sistema CPT, come verrà dettagliatamente descritto nelle due sezioni che seguono. La valenza informativa dei risultati di tale sperimentazione innovativa è indubbia, consentendo l'evidenziazione, peraltro declinata su più livelli di governo, della dimensione e dislocazione settoriale, sub-settoriale e territoriale dell'impiego combinato di risorse di duplice provenienza (comunitarie e nazionali) e di duplice natura (ordinarie ed aggiuntive). Va peraltro segnalato che l'indagine mostra aspetti e dinamiche degne di approfondimento non soltanto e semplicemente a ridosso delle aree meno sviluppate del nostro paese tradizionalmente maggiori protagoniste/destinatarie delle politiche di Coesione, anzi si intravedono interessanti sviluppi di tale approccio metodologico, suscettibile con le dovute contestualizzazioni di essere replicato in altri settori e sub-settori, teso ad analizzare non soltanto l'efficacia dell'azione pubblica in taluni compatti e territori attraverso la disamina della spesa, ma anche il corale e necessario intervento di riequilibrio nei percorsi di sviluppo a livello nazionale.

### 3.2 IL CONTESTO

Come è emerso nei precedenti capitoli dall'analisi dei flussi finanziari riconducibili alla spesa ordinaria della Pubblica Amministrazione (inclusi gli enti appartenenti alla sua componente allargata) la politica degli investimenti da parte delle Amministrazioni Pubbliche - ed in particolare il settore degli *Altri trasporti* oggetto di questa sezione - ha risentito negativamente delle regole di contenimento della finanza pubblica messe in atto per

---

<sup>37</sup> Su OpenCoesione, in base alla classificazione dello "stato del progetto", un progetto può risultare non avviato, in corso, liquidato (qualora a un avanzamento finanziario completato, e cioè superiore al 95%, non sia associata la fine dell'esecuzione del progetto) o concluso.

ottemperare al c.d. *Fiscal Compact*<sup>38</sup>. La riduzione del tasso di variazione medio annuo della spesa in conto capitale, tra il 2000 e il 2018, in tutte le macroaree del Paese<sup>39</sup>, segnala difatti le difficoltà incontrate dalla PA nell'investire le risorse ordinarie nel comparto *Mobilità*. Negli ultimi anni - e a dire il vero il fenomeno riguarda tutti i settori dell'economia italiana - quindi la spesa in conto capitale della PA ha subito un notevole ridimensionamento (-43% tra il 2000 ed il 2017) compromettendo i margini di manovra degli investimenti pubblici; di contro, i Fondi strutturali delle politiche di Coesione, e soprattutto le risorse per le aree meno sviluppate, hanno compensato questo crollo costituendo circa il 21% delle risorse in conto capitale a livello nazionale<sup>40</sup>.

In questo quadro complesso, nel quale alla pressoché costante riduzione delle risorse pubbliche disponibili viene di fatto abbinata da una robusta politica di sviluppo economico sensibilmente dipendente delle politiche di Coesione, si inserisce la presente indagine sulla dimensione e ruolo del ricorso alle politiche di Coesione in favore del settore economico *Altri Trasporti*, e quindi della identificazione, misurazione e parametrazione delle spese aggiuntive di fonte europea e nazionale in rapporto a quelle di carattere ordinario.

L'analisi condotta ha inteso operare una minuziosa ricostruzione della spesa pubblica anche e soprattutto in termini di addizionalità, per il settore *Altri Trasporti*, utile a fornire un quadro finanziario articolato e completo delle dinamiche finanziarie connesse sull'allocazione efficiente delle risorse pubbliche di qualsivoglia fonte esse possano configurarsi. A tal fine si è proceduto a ricostruire la componente della spesa pubblica di natura aggiuntiva in termini settoriali da un lato e proporre dall'altro un indice per calcolare il peso delle risorse aggiuntive nazionali, insieme a quelle comunitarie, sui bilanci degli enti registrati dal sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT).

I risultati di siffatta indagine sull'aggiuntività mirano a fornire un livello di dettaglio settoriale, per il settore *Altri Trasporti*, in accordo con classificazione CPT e coerentemente con l'approccio metodologico del precedente capitolo ed anche territoriale: per macro-aree e per ciascuna regione italiana. Tale scelta si è ritenuta peraltro doverosa visto anche il perdurare dei divari territoriali tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno, e le loro implicazioni sulle

---

<sup>38</sup> Com'è noto il [Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria](#) (ovvero il «*fiscal compact*») accordo intergovernativo siglato con lo scopo di tale di rafforzare la disciplina di bilancio dei governi dell'eurozona a seguito della crisi del debito sovrano iniziata nel 2010.

<sup>39</sup> *Infra*, capitolo 1

<sup>40</sup> IFEL, [La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato di attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020](#). Nona edizione - 2019

scelte ed i risultati delle politiche di Coesione nel nostro Paese e la considerazione inoppugnabile che allo stato i fondi UE si configurano come il primo strumento, e forse il solo, per moderare tali disparità.<sup>41</sup>.

### 3.3 LA DELIMITAZIONE DEI CONFINI DEL SETTORE “ALTRI TRASPORTI”

Si sottolinea preliminarmente che le elaborazioni sono state condotte seguendo l’approccio metodologico descritto nell’introduzione di questo stesso capitolo. L’operazione propedeutica di estrazione dei dati da OpenCoesione ha richiesto un lavoro meticoloso per poter rendere confrontabili i dati riferiti alle spese aggiuntive con quelle ordinarie. Va ricordato che gli Open data sui progetti finanziati con le politiche di coesione sono organizzati in forma relazionale laddove il *dataset* principale è

“Progetti”

mentre

“Localizzazioni”, “Soggetti” e “Pagamenti”

forniscono informazioni complementari collegate al dataset principale attraverso un campo chiave che identifica lo stesso progetto nelle diverse tabelle. Per operare delimitazione del campo di indagine, sono stati estratti i dati<sup>42</sup> relativi a tutti i progetti rientranti nel settore economico della “*Mobilità*” coerente con quello dei CPT e nel quale sono comprese tutte le spese (sebbene insieme a quelle del settore *Viabilità*) relative al settore degli *Altri Trasporti* e cioè:

---

<sup>41</sup> A tal proposito, è importante rammentare la regolamentazione europea recante disposizioni comuni ai fondi strutturali, in particolare il [Regolamento \(CE\) n.1303/2013](#), che vincolano la ripartizione delle risorse europee sulla base di tre categorie che fanno riferimento all’unità territoriale di livello regionale: le regioni corrispondenti al livello 2 della classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (le “regioni di livello NUTS 2”) [Regolamento \(CE\) n. 1059/2003](#), modificato dal [Regolamento \(CE\) n. 105/2007](#).

<sup>42</sup> I dati di OpenCoesione sono disponibili in formato CSV (tipo di carattere: Unicode (UTF-8) e lingua: Italiano (Italia) ed impostati con la virgola come separatore delle cifre decimali, secondo lo standard europeo. I dati sono disponibili anche in formato JSON tramite le API di OpenCoesione interfaccia applicativa che permette a qualunque componente software esterno di accedere ai dati di OpenCoesione su progetti e soggetti finanziati dalle politiche di coesione.

“le spese per la realizzazione, il funzionamento, l'utilizzo e la manutenzione di infrastrutture per il trasporto ferroviario, marittimo, aereo, lacuale e fluviale, compresi i porti, gli aeroporti, le stazioni, gli interporti; la vigilanza e regolamentazione dell'utenza (registrazioni, autorizzazioni, ispezioni, regolamentazioni sulla sicurezza, condizioni dei mezzi di trasporto, indagini sugli incidenti), della concessione di licenze, dell'approvazione delle tariffe per il servizio di trasporto. Include le spese connesse al finanziamento e alla gestione di linee di trasporto pubblico, anche su strada, nonché le sovvenzioni per l'esercizio e per le strutture delle ferrovie in concessione”<sup>43</sup>.

Pertanto, il primo problema da risolvere, nella fase di estrazione dei dati da OpenCoesione<sup>44</sup>, consiste nella definizione del perimetro del *dataset* di riferimento che contenga esclusivamente i progetti che si riferiscono al solo settore *Altri trasporti* e riconducibile alle funzioni COFOG del settore<sup>45</sup>. È infatti importante rammentare che la principale differenza tra la classificazione per *Tema sintetico* in OpenCoesione e quella del settore del Sistema CPT sta nella discordante composizione settoriale del comparto dei Trasporti, (mancata distinzione tra i settori della *Viabilità* ed *Altri Trasporti*). Si è proceduto quindi a rintracciare tutti i progetti che rientrassero nel settore economico dei Trasporti all'interno del dataset esteso di OpenCoesione, identificandoli *in primis* attraverso i criteri del Tema sintetico e successivamente in base alla classificazione CUP<sup>46</sup>.

Orbene, il Tema sintetico Trasporti di OpenCoesione comprende il rafforzamento delle linee ferroviarie, della rete stradale, delle connessioni portuali, dell'intermodalità ed anche gli

---

<sup>43</sup> [Guida metodologica ai Conti Pubblici Territoriali, Capitolo 4](#), le dimensioni del dato, pp. 84-85.

<sup>44</sup> È bene segnalare che i dati scaricati nella sezione Open data contengono un numero di variabili maggiore rispetto a quanto visualizzato nelle schede progetto del portale e rispetto ai CSV risultato di query sul portale stesso. In quest'ultimo caso, infatti, al fine di favorire un'interpretazione immediata e coerente rispetto alla ricerca effettuata, il file scaricato restituisce un set di variabili ristretto rispetto a quello disponibile sui file completi.

<sup>45</sup> Ci si riferisce alle funzioni COFOG di secondo livello “04-5 Trasporti” che si raccordano alla classificazione CPT; in [Guida metodologica ai Conti Pubblici Territoriali, Approfondimenti al Capitolo IV](#), p.314.

<sup>46</sup> Per un raccordo con i temi prioritari UE e con la classificazione CUP cfr.

[https://opencoesione.gov.it/media/uploads/raccordo\\_temi\\_sintetici.xls](https://opencoesione.gov.it/media/uploads/raccordo_temi_sintetici.xls) [https://opencoesione.gov.it/media/uploads/raccordo\\_temi\\_sintetici.xls](https://opencoesione.gov.it/media/uploads/raccordo_temi_sintetici.xls)

interventi sulle aree urbane congestionate. Gli interventi in corso sono generalmente concentrati su modalità sostenibili<sup>47</sup>.

I codici CUP identificano invece il progetto nel settore di intervento “*Infrastrutture di trasporto*” (Tabella 3.1) e nei suoi sottosettori e categorie economiche.

**Tabella 3.1 CODICE CUP PER I PROGETTI AFFERENTI AL TEMA SINTETICO DEI TRASPORTI E INFRASTRUTTURE A RETE**

CODICE SETTORE CUP	DESCRIZIONE SETTORE CUP	CODICE SETTORE CUP	DESCRIZIONE SETTORE CUP	TEMA SINTETICO
01	Infrastrutture di trasporto	01	Stradali	Trasporti e infrastrutture a rete
01	Infrastrutture di trasporto	02	Aeroportuali	
01	Infrastrutture di trasporto	03	Ferrovie	
01	Infrastrutture di trasporto	04	Marittime, lacuali e fluviali	
01	Infrastrutture di trasporto	05	Trasporto urbano	
01	Infrastrutture di trasporto	06	Trasporti multimodali e altre modalità di trasporto	

Fonte: elaborazione propria su OpenCoesione

Quest'ultimo parametro, sebbene fornisca un livello di dettaglio delle informazioni molto preciso, da solo non può però provvedere alle medesime informazioni della COFOG trattandosi di una variabile che classifica i progetti per *settore di intervento* e non già per *settore economico*. Questa ulteriore differenza, tra il sistema di classificazione di OpenCoesione e quello del Sistema CPT ha reso necessaria la scelta di leggere in modo incrociato e sovrapposto i due parametri scelti (i.e. quello del CUP e del Tema sintetico) ed estrarre i progetti afferenti al solo settore degli *Altri Trasporti* in due diverse fasi:

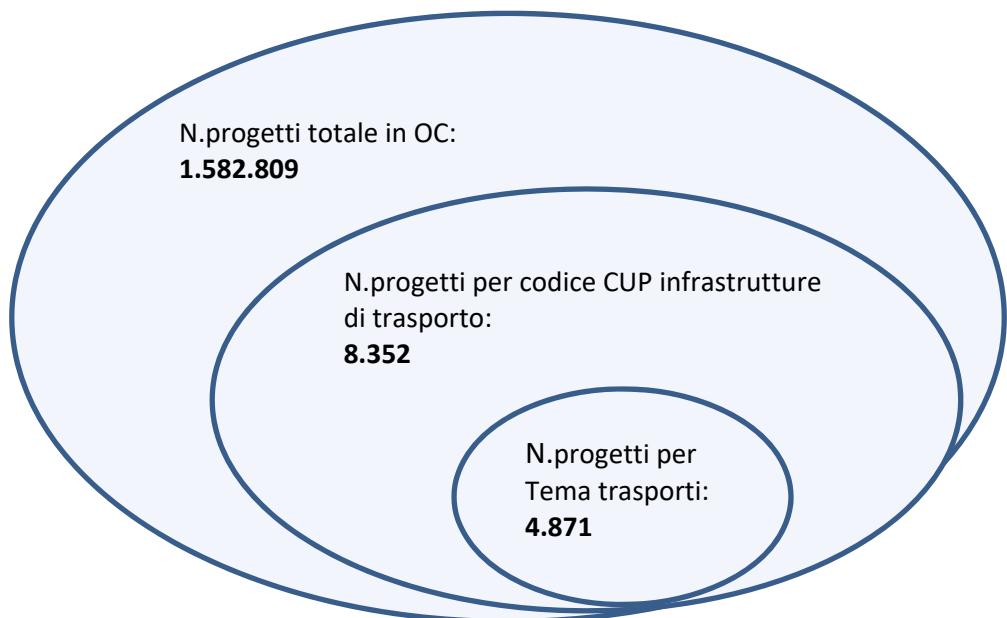
---

<sup>47</sup> In linea con [l'Accordo di partenariato 2014-.2020](#) che prevede che “all'interno di tale quadro strategico, la politica di coesione avrà come destinazione prioritaria delle risorse interventi che insistono sui corridoi TEN-T che attraversano l'Italia o che sono funzionalmente complementari a migliorare l'accesso a tali corridoi. Essi si concentreranno sulle modalità sostenibili, destinando alla modalità stradale non più del 10 per cento delle risorse dell'Obiettivo Tematico 7, *ibidem* p. 227

1. provvedendo all'estrazione semi-automatica di aggregati di progetti in OpenCoesione che più si avvicinano alla descrizione dei CPT sul settore degli *Altri Trasporti*
2. ed integrandoli manualmente nella costruzione della serie storica sul settore degli *Altri Trasporti* con altre osservazioni pertinenti al settore interessato.

Applicando i due criteri sin ora descritti all'universo considerato, si è potuto tracciare l'insieme preliminare dei progetti afferenti al settore *Altri Trasporti* all'interno di un dataset di circa 1.582.809 osservazioni. Inoltre, l'analisi e scomposizione del CUP è servita anche successivamente a questa fase, e cioè per escludere eventuali progetti afferenti ad altri settori economici - e soprattutto al settore *Viabilità*: analogo ed omologo, ma non oggetto della presente elaborazione.

**Grafica 0.1 CODICE CUP PER I PROGETTI AFFERENTI AL TEMA SINTETICO DEI TRASPORTI E INFRASTRUTTURE A RETE**



*Fonte: elaborazione propria su dati OpenCoesione*

Come evidenziato precedentemente, la differenza nella classificazione settoriale tra OpenCoesione e COFOG, fa sì che l'insieme preliminare dei progetti estratti da OpenCoesione non contenga alcuni progetti e i quali, sebbene siano classificati attraverso altri temi sintetici di OpenCoesione, sono invece riferibili al settore “*Mobilità*” in accordo alla COFOG. Quest'ultimo fenomeno è dovuto alla diversa interpretazione del settore di appartenenza dei progetti, e, dunque, a una inevitabile discrepanza nella classificazione dei progetti di OpenCoesione.

Per rimediare a tale difformità, ed alle lacune da essa causate, si è proceduto dunque all'estrazione di un altro gruppo di progetti attraverso un terzo parametro, ossia la ricerca di parole chiave riferite al tema Trasporti all'interno delle variabili di OpenCoesione:

"oc\_titolo\_progetto" e "oc\_sintesi\_progetto"

per poter integrare tutte le osservazioni che non sono state incluse nell'insieme preliminare, utilizzando le seguenti parole:

"ferroviaria", "aeroporto", "elisuperficie", "portuale",  
"autobus", "pista", "interporto", "ciclabile", "ciclabili",  
"seggiavia".

In verità va segnalato che alcune parole chiave hanno significati ambigui come ad esempio:

"pista", "seggiavia"<sup>48</sup>

pertanto, nella prima versione del *dataset* sono stati ritrovati numerosi progetti che non facevano parte del settore economico di riferimento e che sono stati successivamente - nelle fasi di revisione, pulizia e *fine tuning* manuale del *dataset* - esclusi.

La scelta *ex-ante* delle parole chiave si è basata sia sul parametro di OpenCoesione (*cfr.* Tabella 3.2), sia sulla composizione del settore *Altri trasporti* (*cfr.* Tabella 3.2) indicata dal Sistema CPT, con il fine ultimo di rendere omogenei e confrontabili i dati e consentire una disamina accurata dell'appropriatezza del *dataset* di OpenCoesione.

---

<sup>48</sup> Ad esempio, ricercando la parola chiave "piste" si includono i progetti che riguardano la costruzione di piste ciclabili, ma si ricercano anche progetti che riguardano la ristrutturazione delle "piste da sci", che rientrano in un altro settore economico, il Turismo, e che vanno esclusi.

**Tabella 3.2 DESCRIZIONE TEMA TRASPORTI**

CODICE TEMA PRIORITARIO UE	DESCRIZIONE TEMA PRIORITARIO UE	RAGGRUPPAMENTO UE
16	Ferrovie	
17	Ferrovie (TEN-T)	
18	Beni mobili delle ferrovie	
19	Beni mobili delle ferrovie (TEN-T)	
20	Autostrade	
21	Autostrade (TEN-T)	
22	Strade nazionali	
23	Strade regionali e locali	
24	Piste ciclabili	Trasporti
25	Trasporti urbani	
26	Trasporti multimodali	
27	Trasporti multimodali (TEN-T)	
28	Sistemi di trasporto intelligenti	
29	Aeroporti	
30	Porti	
31	Vie d'acqua interne (regionali e locali)	
32	Vie d'acqua interne (TEN-T)	

Fonte: elaborazione propria su OpenCoesione

Il criterio d'inclusione/esclusione dei progetti, attraverso la ricerca di parole chiave, è stato utile a includere tutti i progetti riconducibili alla sfera economica generale della *Mobilità*, e quindi anche quelli che nonostante ricadessero in altri Temi sintetici, e non solo in quello dei "Trasporti e infrastrutture", *de facto* fossero ricollegabili al settore economico della *Mobilità* (come ad es. il tema «Agenda Digitale»).

Analogamente sono stati manualmente individuati ed aggiunti tutti quei progetti classificati con un codice CUP diverso da quello delle infrastrutture di trasporto (e.g. il settore infrastrutturale ambientale), ma logicamente e finanziariamente appartenenti al settore in oggetto i.e. Altri Trasporti.

La Tabella 3.3 riassume il numero di progetti che sono stati integrati, grazie ai parametri sopradescritti, durante le principali fasi di estrazione dei dati, riferiti al settore “*Altri Trasporti*”. (per il sub-settore Viabilità cfr. Tabella 3.3).

**Tabella 3.3 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	8.352	- “Trasporti e infrastrutture a rete”
Fase 2 - Ricerca testuale parole chiave	8.173	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Agenda digitale”</li> <li>- “Attrazione culturale, naturale e turistica”</li> <li>- “Ambiente e prevenzione dei rischi”</li> <li>- “Competitività per le imprese”</li> <li>- “Energia ed efficientamento energetico”</li> <li>- “Inclusione sociale”</li> <li>- “Istruzione”</li> <li>- “Occupazione e mobilità dei lavoratori”</li> <li>- “Rafforzamento capacità della PA”</li> <li>- “Ricerca ed innovazione”</li> <li>- “Rinnovamento urbano e rurale”</li> </ul>
Fase 3 - Pulizia finale per ricerca parola chiave e check dell’operatore	-214	- Vari

Fonte: elaborazione propria su dati OpenCoesione

Più nel dettaglio, la Tabella 3.4 riporta la distribuzione percentuale dei progetti, afferenti al settore “*Altri Trasporti*”, tra i temi prioritari dell’Unione Europea così come risulta dall’attività di estrazione dei dati condotta nella maniera sopradescritta. (per il settore Viabilità cfr. Tabella 3.4).

**Tabella 3.4 COMPOSIZIONE DEL SETTORE ALTRI TRASPORTI RICOSTRUITO SECONDO I TEMI PRIORITARI UE**

TEMA	%
Agenda digitale	0,00
Ambiente e prevenzione dei rischi	0,14
Attrazione culturale, naturale e turistica	0,04
Competitività per le imprese	0,01
Energia ed efficienza energetica	0,00
Inclusione sociale	0,01
Istruzione e formazione	0,00
Occupazione e mobilità dei lavoratori	0,00
Rafforzamento delle capacità della PA	0,00
Ricerca e innovazione	0,01
Rinnovamento urbano e rurale	0,05
Servizi di cura infanzia e anziani	-
Trasporti e infrastrutture a rete	0,73

*Fonte: elaborazione propria su dati OpenCoesione*

Dopo aver così tracciato il confine del settore *Altri Trasporti* all’interno del dataset di OpenCoesione, avendo cura che si raccordasse con la composizione settoriale del Sistema CPT (e badando di evitare duplicazioni con l’indagine condotta parallelamente dal gruppo di lavoro del Nucleo CPT Basilicata nell’altro settore: *Viabilità*), il secondo obiettivo metodologico è consistito nell’attribuire i flussi di pagamenti riportati da OpenCoesione<sup>49</sup> e

---

<sup>49</sup> Nei dataset Progetti con tracciato esteso e Progetti e scaricabili nella sezione Scarica gli Open Data del portale, la variabile pagamenti è presente come <TOT\_PAGAMENTI>, sono inoltre presenti le variabili <OC\_TOT\_PAGAMENTI\_RENDICONTABILI\_UE>, <OC\_TOT\_PAGAMENTI\_FSC> e <OC\_TOT\_PAGAMENTI\_PAC>, che rappresentano dei sottoinsiemi della prima.

riferiti ai progetti del *dataset* sin ora costruito, alla corretta amministrazione e quindi livello di governo<sup>50</sup>.

Tale articolata operazione si è basata sulla correlazione ed il confronto tra il beneficiario, responsabile dei pagamenti individuato da OpenCoesione, ed i soggetti dell'universo dei CPT (Amministrazione Centrale, Regionale, Locale e Imprese pubbliche nazionali o locali).

Giova sottolineare che si fa esplicito riferimento alla componente delle voci di spesa ricavata da OpenCoesione, e purtroppo non analogamente rintracciabile in CPT, attribuibile alle spese sostenute a valere sui fondi strutturali e nazionali straordinari. Quest'ultima, non si presenta in forma aggregata secondo le tipologie di soggetto dei CPT poiché le variabili di OpenCoesione riguardano i soggetti che vengono collegati al progetto sotto forma di *programmatori, attuatori, beneficiario o realizzatori*.<sup>51</sup>

La variabile quantitativa dei pagamenti di OpenCoesione, va precisato, si riferisce agli esborsi effettuati dai soggetti beneficiari (organismo pubblico o privato responsabile dell'avvio e/o dell'attuazione delle operazioni), i quali sono attuatori degli strumenti finanziari e per questo motivo si è scelto di adottare il criterio del beneficiario, vale a dire di utilizzare

---

<sup>50</sup> Va segnalato che a partire dall'aggiornamento al 31/12/2016 il dataset Pagamenti contiene il dettaglio puntuale dei pagamenti riferiti alle singole date in cui sono stati effettuati, mentre nei precedenti aggiornamenti i dati erano presentati in forma di serie aggregata bimestrale dei pagamenti cumulati

<sup>51</sup> - *Programmatore*: il soggetto cui compete la decisione di finanziare il progetto. Si tratta generalmente di un'amministrazione pubblica centrale o regionale.

- *Attutore*: il soggetto responsabile dell'attuazione del progetto. Nel caso dei Fondi Strutturali 2007-2013 corrisponde al cosiddetto "beneficiario" (art. 2 del [Regolamento CE n.1083/2006](#)) ossia il soggetto che percepisce il contributo finanziario. L'attutore può a sua volta avvalersi di altri soggetti nella realizzazione del progetto, ma secondo i regolamenti del ciclo 2007-2013 questi non sono necessariamente tracciati nel sistema di monitoraggio.

- *Beneficiario*: è definito come un organismo pubblico o privato responsabile dell'avvio e/o dell'attuazione delle operazioni. Nel caso di progetti compresi in programmi finanziati con FEASR o FEAMP coincide con una persona fisica. Nel caso di progetti classificati come aiuti di Stato il beneficiario è il soggetto che riceve l'aiuto, e nel caso il progetto si configuri come uno strumento finanziario il beneficiario è l'organismo che attua lo strumento finanziario. Infine, nel caso dei Programmi di Cooperazione Territoriale Europea (CTE) possono esistere diversi beneficiari in considerazione del fatto che i progetti in tale ambito sono attuati da partenariati internazionali composti da più soggetti pubblici e/o privati.

- *Realizzatore*: è il soggetto che realizza effettivamente il progetto. Nel caso di opere e lavori pubblici coincide con la società titolare del contratto di appalto che esegue materialmente l'opera. Analogamente per un progetto di acquisto di beni o servizi, il realizzatore è individuabile nella società titolare del contratto di appalto chiamata a fornire i beni o ad erogare il servizio.

la forma giuridica del beneficiario per attribuire il livello di governo su cui ricade la responsabilità dei pagamenti registrati in OpenCoesione.

Pertanto, il primo criterio utilizzato è stato quello di valorizzare i campi del dataset OpenCoesione

"oc\_codfisc\_beneficiario" e "oc\_codfisc\_programmatore"

con i codici fiscali che identificano i diversi livelli amministrativi della PA e delle IPL rilevate dai CPT.

La forma giuridica del programmatore è stata utilizzata quando l'ente beneficiario non fosse stato un soggetto dell'amministrazione pubblica (poiché un ente privato o ente pubblico non rilevante ai fini del Sistema CPT). In altre parole, tale procedimento ha significato l'attribuzione della responsabilità dei pagamenti a questo soggetto, essendo esso stesso parte di un'amministrazione pubblica.

A questo punto, utilizzando come chiave di *merge* il codice fiscale del beneficiario, o in mancanza di questo, il codice fiscale del programmatore, si è proceduto ad associare ad ogni progetto individuato in OpenCoesione il rispettivo livello di governo a cui imputare i pagamenti.

Per quanto concerne le IPL e le IPN, in particolar modo, sono stati attribuiti come soggetti responsabili dei pagamenti gli enti programmati; peraltro non essendo questa attribuzione un procedimento automatizzabile, ciò ha richiesto a più riprese una minuziosa quanto gravosa verifica manuale della corrispondenza, per ciascun progetto (o per gruppi di progetti), tra gli enti beneficiari presenti nel *dataset* OpenCoesione e quelli appartenenti all'universo dei CPT.

Quest'ultimo aspetto è dovuto a uno dei maggiori limiti della piattaforma di OpenCoesione, in particolare della mancata - o talora erronea<sup>52</sup> - compilazione delle informazioni sui codici fiscali, circostanza che dunque ha richiesto, dopo il lavoro di verifica, l'inserimento manuale dei codici fiscali mancanti al beneficiario o al programmatore. Giova peraltro avvertire che rispetto ai due cicli di programmazione che costituiscono la serie storica delle elaborazioni i dati SMU provengono da due sistemi informativi distinti, sebbene ispirati ad un impianto unitario che si è evoluto in continuità rispetto alle principali variabili osservate. L'uniformità

---

<sup>52</sup> L'assestamento dei dati dei progetti 2007-2013 prevede la correzione di alcune anomalie oggetto di specifiche segnalazioni alle Amministrazioni titolari, volte alla progressiva risoluzione di incoerenze riscontrate.

delle informazioni che confluiscono nella Banca Dati Unitaria (cui OpenCoesione direttamente attinge) è sì garantita dal Protocollo Unico di Colloquio e delle relative Tabelle di contesto che le Amministrazioni devono adottare per tutti i loro sistemi al fine di interfacciarsi con il Sistema Nazionale di Monitoraggio<sup>53</sup>, tuttavia tale circostanza ha comunque determinato alcuni problemi in termini di disponibilità di dettaglio nelle osservazioni (meno particolareggiate) relative al ciclo 2007-2013<sup>54</sup>.

Inoltre, vale la pena segnalare che è stato necessario condurre - sempre manualmente - un approfondimento sulla classificazione di alcune Imprese Pubbliche Nazionali, che in OpenCoesione presentavano una nomenclatura differente da quella dei CPT: ad esempio “Ferrovie dello Stato”, “Trenitalia Divisione Cargo” e “Trenitalia”, “Rete Ferroviaria Italiana” che nel sistema dei CPT sono tutte considerate attraverso il bilancio consolidato di “Ferrovie dello Stato”<sup>55</sup>.

È doveroso avvertire un ulteriore limite nell'utilizzazione del modello adottato nell'attribuzione dei pagamenti ai livelli di governo, che risiede nella possibilità che si presentino errori nell'attribuzione di pagamenti e trasferimenti per alcuni progetti, a causa, giova ribadirlo della mancanza di informazioni di dettaglio in OpenCoesione sui trasferimenti tra le diverse amministrazioni.

L'ultima operazione realizzata per completare la costruzione del dataset di riferimento per le elaborazioni effettuate, è stata quella di suddividere le spese in conto capitale e in conto corrente, attraverso la riconduzione al sistema di classificazione CUP, in base alle informazioni presenti in OpenCoesione volto ad individuare rispettivamente la natura e la tipologia dell'investimento.

Il primo ci restituisce la possibilità di individuare le spese volte all'acquisto di beni, alla realizzazione e l'acquisto di servizi, alla realizzazione di lavori pubblici (opere ed impiantistica), alla concessione di aiuti a unità produttive e a soggetti diversi da unità

---

<sup>53</sup> Dettagli e regole di applicazione sono raccolti in documenti costantemente aggiornati come Vademecum, glossari e circolari applicative.

<sup>54</sup> A partire dall'aggiornamento dei dati monitorati al 28/02/2019 sul portale OpenCoesione i Programmi Collegamento tangenziale Napoli, Piano sicurezza urbana Roma, Risorse FSC ai comuni, i cui progetti sono stati monitorati con il sistema informativo del ciclo 2014-2020, vengono correttamente riassociati al ciclo di programmazione 2007-2013.

<sup>55</sup> Soggetto denominato nell'universo CPT come “035” - cfr. TABELLA VII.1 ENTI DI PERTINENZA DEL NUCLEO CENTRALE E DEI NUCLEI REGIONALI NEL SISTEMA INFORMATIVO CPT in [Guida metodologica ai Conti Pubblici Territoriali Approfondimenti al Capitolo 7](#) pag.355.

produttive, all'acquisto di partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale<sup>56</sup>. Tutte le spese avente natura di intervento di “*realizzazione di opere pubbliche*” sono state associate alle spese in conto capitale, mentre quelle avente la natura di “*acquisto di servizi*”, sono state riferite alla parte corrente.

### 3.4 LE SPESE DEL SETTORE “ALTRI TRASPORTI” E LE POLITICHE DI COESIONE

Prima di affrontare l’analisi delle spese aggiuntive in attuazione delle politiche di Coesione in rapporto con la spesa nazionale totale, per il settore *Altri trasporti*, è stato necessario ricostruire il quadro finanziario delle prime durante i due cicli di programmazione: e cioè misurare e rappresentare l’andamento delle spese suddivise per i fondi europei e nazionali di finanziamento, per gli ambiti tematici europei, per tipologia di programma (programmi operativi ed altri strumenti nazionali di attuazione) e per le regioni di livello NUTS 2<sup>57</sup>.

Per semplificare la comparazione dei dati durante gli anni finanziari della serie storica 2007-2020 che intercorrono tra i due *settanni* di programmazione, le ripartizioni territoriali sono state classificate in modo univoco con un criterio che permetta di mantenere costante la significatività dell’elaborazione:

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

I due raggruppamenti adottati suddividono quindi le regioni in “*Obiettivo Convergenza*” ed “*Obiettivo Competitività*”, così come previsto dall’adeguamento nazionale alle norme europee per il ciclo di programmazione 2007-2013. Al primo gruppo, oltre le regioni rientranti nell’ “Obiettivo Convergenza”, si aggiunge la regione Basilicata che per quel ciclo di programmazione godeva stato di *phasing-out*<sup>58</sup>. In riferimento al periodo di

---

<sup>56</sup> Sistema di classificazione dei progetti nel CUP, IGRUE, 2008.

<sup>57</sup> Com’è noto la ripartizione delle risorse europee per i cicli di programmazione, in particolare per quello 2014-2020, si è basata su tre categorie di regioni di livello NUTS 2:

a) *regioni meno sviluppate*, il cui PIL pro-capite è inferiore al 75 % della media del PIL dell’UE-27;  
b) *regioni in transizione*, il cui PIL pro-capite è compreso tra il 75 % e il 90 % della media del PIL dell’UE-27;  
c) *regioni più sviluppate*, il cui PIL pro-capite è superiore al 90 % della media del PIL dell’UE-27.

Rispettivamente, per il ciclo 2007-2013 con gli stessi criteri erano state assegnate le risorse tra le *regioni ad obiettivo Convergenza*, le *regioni ad obiettivo Competitività* e quelle a *obiettivo Cooperazione territoriale*.

<sup>58</sup> “Le regioni interessate dall’obiettivo “Convergenza”, definite a livello NUTS II, coincidono solo in parte con le aree territoriali dell’Obiettivo 1 della precedente programmazione 2000-2006. Tali regioni ed i corrispondenti fondi comunitari che intervengono per finanziarne la politica di coesione sono individuati come segue:

programmazione 2014-2020, il primo insieme adottato corrisponde a quello delle “*Regioni meno sviluppate*”, mentre il secondo, quello delle regioni Obiettivo Competitività, raggruppa sia le “*Regioni in transizione*” sia le “*Regioni più sviluppate*”.

I grafici riportati in Figura 3.1 e 3.2 indicano l’andamento delle spese nel settore degli *Altri Trasporti* a valere dei Fondi europei (FESR, FSE) e nazionali (FN), per ciascuna delle ripartizioni territoriali sopradescritte. Si segnala, per completezza di scenario, che per una questione di mera rappresentazione grafica, si è scelto di non riportare le risorse provenienti dal FEAMP<sup>59</sup>, le quali sono destinate al finanziamento esclusivo dei progetti che ricadono nell’ambito tematico “*Agenda digitale*”.

---

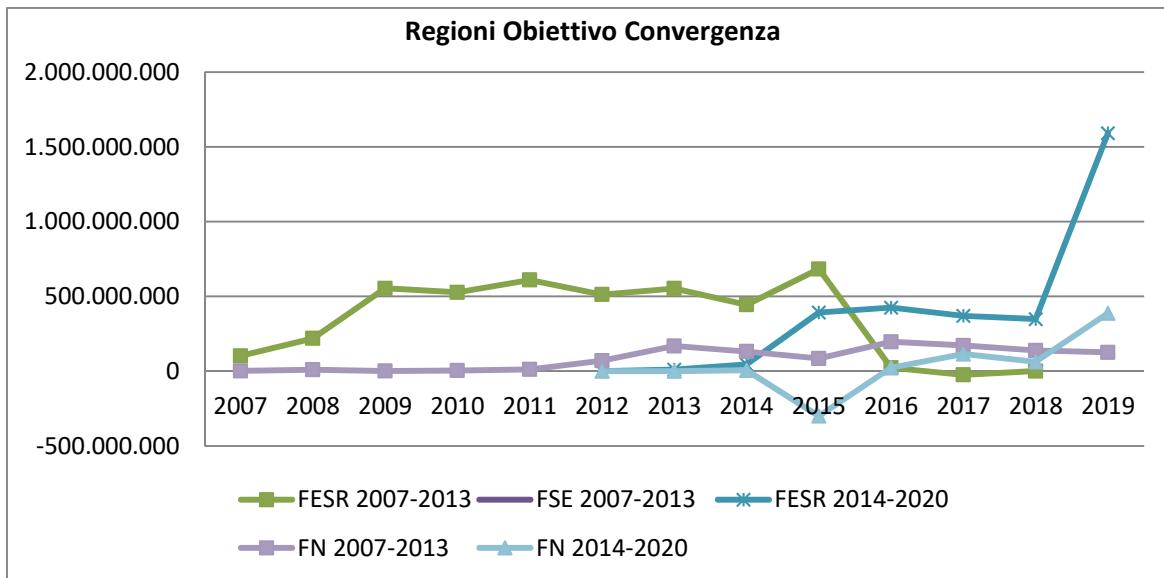
- regioni con PIL pro capite, misurato in standard di poteri di acquisto sulla base di dati comunitari per il periodo 2000-2002, inferiore al 75% della media comunitaria dell’UE-25. Ad esse è destinato oltre il 70% delle risorse dell’obiettivo “Convergenza”, finanziato dal FESR e dal FSE;

- regioni con PIL pro capite che supera il 75% della media comunitaria dell’UE-25, per “effetto statistico” a seguito dell’allargamento dell’Unione a dieci nuovi Stati (dal 1° maggio 2004). Per esse è previsto un sostegno transitorio, c.d. regime di “phasing-out”, pari a quasi il 5% delle risorse, finanziate dal FESR e dal FSE, destinate al citato obiettivo;

- gli Stati membri con reddito nazionale lordo inferiore al 90% della media comunitaria, i cui interventi sono finanziati dal Fondo di coesione per oltre il 23% delle risorse previste per l’obiettivo in esame. Anche in questo caso è previsto un regime transitorio per gli effetti statistici sul reddito pro capite a seguito dell’allargamento (circa l’1,3% delle risorse complessive dell’obiettivo finanziata dal Fondo di coesione) Cfr. Dossier [“La politica di coesione - Il ciclo di programmazione 2007-2013” Camera dei Deputati](#).

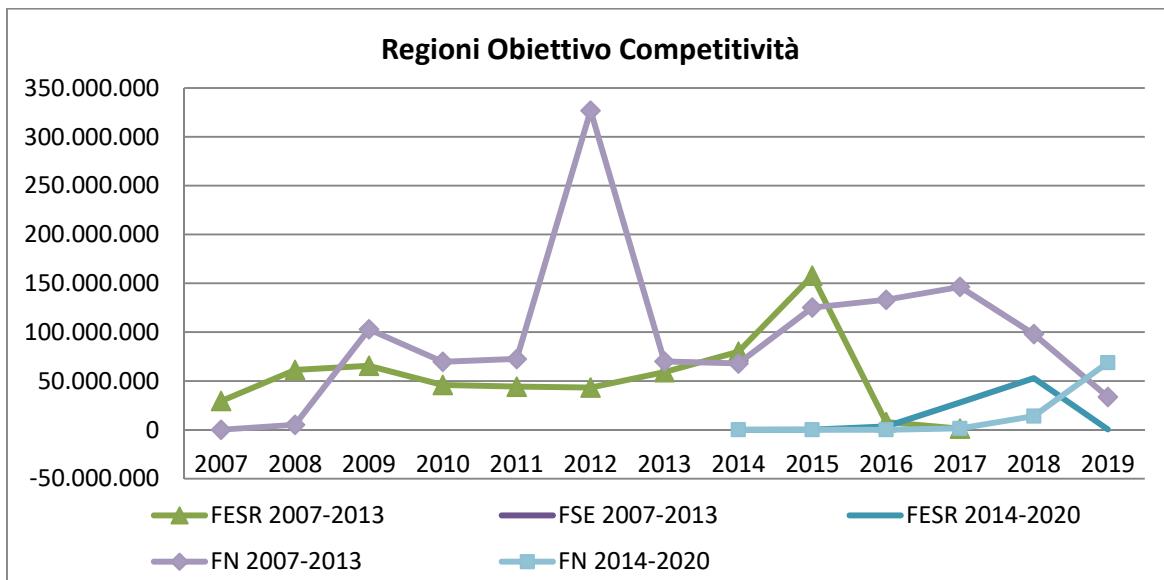
<sup>59</sup> Il [Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca](#) è uno dei cinque fondi strutturali e di investimento europei (SIE) per il periodo 2014-2020 che sostiene i pescatori nella transizione verso una pesca sostenibile, aiuta le comunità costiere a diversificare le loro economie, finanzia i progetti che creano nuovi posti di lavoro e migliorano la qualità della vita nelle regioni costiere europee ed agevola l’accesso ai finanziamenti.

**Figura 3.1 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE ALTRI TRASPORTI PER LE REGIONI OBIETTIVO CONVERGENZA. SUDDIVISIONE PER FONDO DI FINANZIAMENTO (EUROPEO E NAZIONALE) E PERIODO DI PROGRAMMAZIONE (VALORI IN MILIONI DI EURO)**



Fonte: elaborazione propria su dati OpenCoesione

**Figura 3.2 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE ALTRI TRASPORTI PER LE REGIONI OBIETTIVO CONVERGENZA. SUDDIVISIONE PER FONDO DI FINANZIAMENTO E PERIODO DI PROGRAMMAZIONE (VALORI IN MILIONI DI EURO)**



Fonte: elaborazione propria su dati OpenCoesione

Come si evince dalla lettura dei grafici, l'impiego delle risorse a valere sul FESR ha assunto un andamento crescente durante il ciclo 2007-2013, registrando un picco nel 2015 per entrambi gli aggregati territoriali. Quest'anno finanziario ha rappresentato la scadenza

ultima entro la quale potevano essere effettivamente attuati i pagamenti sostenuti dai beneficiari sui progetti e, pertanto, risulta comprensibile l'incremento della spesa registrata nella medesima data.

Come è noto, secondo le regole di esecuzione del bilancio comunitario vigenti, l'attuazione del ciclo è proseguita nel biennio successivo alla fine della programmazione 2007-2013, secondo la cosiddetta “*regola del n+2*”<sup>60</sup>.

Tra gli effetti di quest'ultima, c'è anche quello di aver fissato il termine ultimo di ammissibilità della spesa rendicontabile alla Commissione per il ciclo 2007-2013 al 31 dicembre 2015 e dunque si giustifica la crescita dei pagamenti rendicontabili all'Unione Europea riscontrata nella serie storica ricostruite. Inoltre, per portare a termine i progetti che a tale data risultavano ancora non conclusi e in corso, è stato possibile utilizzare anche le risorse finanziarie del successivo ciclo 2014-2020, inglobando i progetti nella nuova programmazione. Quest'ultima ragione sembra spiegare l'incremento delle spese a valere del FESR 2014-2020, registrando un picco in entrambi i gruppi di regioni nel 2018, l'anno finanziario intermedio tra le due scadenze per il completamento effettivo dei progetti, il 31 marzo del 2017 e del 2019.

Secondo gli accordi di partenariato, la maggior parte delle risorse europee per le politiche di coesione sono impiegate attraverso le risorse del FESR, specie per le grandi opere infrastrutturali. Coerentemente con l'impianto di programmazione europea e nazionale, la spesa media annua per il settore degli Altri trasporti a valere del FESR è stata di circa 350 milioni di euro per il ciclo di programmazione 2007-2013 e di 390 milioni per il ciclo di programmazione seguente, diversamente i pagamenti a valere dei fondi FSE sono risultati esigui o pari a zero.

Le principali differenze tra le ripartizioni territoriali riguardano i fondi nazionali destinati alle politiche di coesione e che comprendono dunque le risorse del PAC e del FSC. L'impiego

---

<sup>60</sup> Tra l'altro a seguito della chiusura amministrativo-contabile dei Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi Strutturali Europei 2007-2013 i dati riferiti al ciclo di programmazione 2007-2013 pubblicati su OpenCoesione sono entrati in una fase di progressivo assestamento. Essa riguarda sia l'insieme di progetti che il loro relativo piano finanziario, ed è tesa a garantire piena convergenza tra il totale dell'attuazione dei progetti e la dotazione finanziaria di ciascun Programma. L'effetto di tale assestamento può comportare la suddivisione di alcuni progetti su due periodi di programmazione (“*progetti a cavallo*”) o la disattivazione nel monitoraggio da parte delle Autorità di Gestione di progetti non più imputabili agli stessi Programmi con contestuale attivazione in altri contenitori programmatici e relativa copertura finanziaria da parte di altre fonti. *cfr. Nota RGS-IGRUE n. 61216 del 31 marzo 2017*

di queste ultime di fatto, nelle regioni a obiettivo Convergenza, ha registrato una contrazione nel 2015 durante il ciclo di programmazione 2014-2020 (cfr. *supra* Figura 3.1). Quest'ultimo dato ha indicato la particolare difficoltà delle amministrazioni regionali e locali nell'impiego delle risorse destinate allo sviluppo economico. Tuttavia, durante il medesimo ciclo di programmazione, anche l'aggregato delle regioni ad obiettivo Competitività non ha mantenuto la medesima performance di spesa rispetto al ciclo precedente, iniziando a registrare un andamento crescente solo a partire dal 2017 (cfr. *supra* Figura 3.2).

Queste ultime evidenze ci restituiscano un quadro sugli effetti derivanti dal ritardo della programmazione, nonché dell'avvio delle politiche di coesione del 2014-2020. A quest'ultimo aspetto si aggiunge, va rammentato, il carattere parziale delle informazioni disponibili sul ciclo di programmazione 2014-2020, essendo ancora in corso, e dunque le considerazioni che possono trarsi dalla presente analisi riguardano principalmente il confronto tra le due programmazioni nel corso dei rispettivi primi anni della loro attuazione. A tal proposito, è possibile affermare che nonostante il ritardo nell'avvio della programmazione 2014-2020, la quota percentuale delle risorse europee riferibili al medesimo ciclo ha registrato circa 1 punto in più rispetto al ciclo 2007-2013 al quarto anno dall'avvio della programmazione e una quota del 50,46% a fronte dell'4,36% nel 2018 (cfr. *infra* Tabella 3.5).

**Tabella 3.5 DETTAGLIO DELLA COMPETENZA SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE ALTRI TRASPORTI (VALORI 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
<b>2007</b>	132,46	70,67	14,82	46,97	53,35%					
<b>2008</b>	293,98	164,56	45,97	83,46	55,98%					
<b>2009</b>	722,99	329,75	134,74	258,50	45,61%					
<b>2010</b>	648,46	260,93	69,25	318,28	40,24%					
<b>2011</b>	739,85	314,21	71,30	354,34	42,47%					
<b>2012</b>	973,44	301,12	69,13	603,19	30,93%					
<b>2013</b>	854,76	299,99	76,82	477,96	35,10%					
<b>2014</b>	734,04	286,51	83,84	363,69	39,03%	10,28	0,10	0,07	10,12	0,96%
<b>2015</b>	1.060,48	494,38	152,76	413,34	46,62%	45,18	2,55	1,44	41,19	5,65%
<b>2016</b>	359,68	21,01	4,34	334,33	5,84%	396,02	146,08	49,77	200,17	36,89%
<b>2017</b>	303,29	8,48	6,65	288,16	2,79%	457,32	189,19	65,17	202,89	41,37%
<b>2018</b>	247,21	10,78	0,02	236,41	4,36%	449,82	226,96	88,76	133,60	50,46%
<b>2019</b>	220,70	24,20	-	196,50	10,96%	456,54	146,38	41,23	268,87	32,06%

Fonte: elaborazione propria su dati OpenCoesione

Nella sintesi qui sopra riportata vengono indicati i contributi, per entrambi i cicli di programmazione oggetto di analisi, delle spese effettuate nel settore *Altri trasporti* in attuazione delle politiche di Coesione, suddivise per competenza europea e nazionale. (per il settore Viabilità cfr. Tabella 3.5).

La quota percentuale media dei pagamenti provenienti da fonti di finanziamento europee risulta maggiore per l'intero ciclo di programmazione 2007-2013, e si attesta circa al 32% contro il 28% per il ciclo successivo, tuttavia durante il ciclo di programmazione 2007-2013 si nota una riduzione della spesa rendicontabile dell'Unione Europea, probabilmente a seguito della riduzione della spesa nazionale nei medesimi anni (nel 2018 e nel 2019). Inoltre, nel biennio 2017-2018, per il ciclo 2014-2020 si è riscontrato un incremento ingente della quota di cofinanziamento nazionale rispetto agli anni precedenti e, nel corso del 2019, risultano maggiori le spese per i programmi nazionali.

Come è già stato segnalato precedentemente, le risorse aggiuntive della coesione territoriale ricostruite durante le elaborazioni condotte comprendono anche i progetti afferenti ad altri ambiti tematici della programmazione europea. Dalla seguente sintesi (cfr. *infra* Tabella 3.6),

che riporta la distribuzione percentuale delle spese aggiuntive comunitarie nel settore degli *Altri trasporti* (in particolare del fondo FESR e FSE) sul totale delle risorse europee, si nota che le maggiori risorse destinate agli *Altri trasporti*, per entrambi i cicli di programmazione, sono state quelle provenienti dai Fondi FESR per gli ambiti tematici “*Ambiente e prevenzione dei rischi*”, ma anche il “*Rinnovamento urbano e rurale*”.

**Tabella 3.6 QUOTA DEI FONDI FESR E FSE A VALERE DEI FONDI COMUNITARI NEL SETTORE ALTRI TRASPORTI PER I TEMI PRIORITARI**

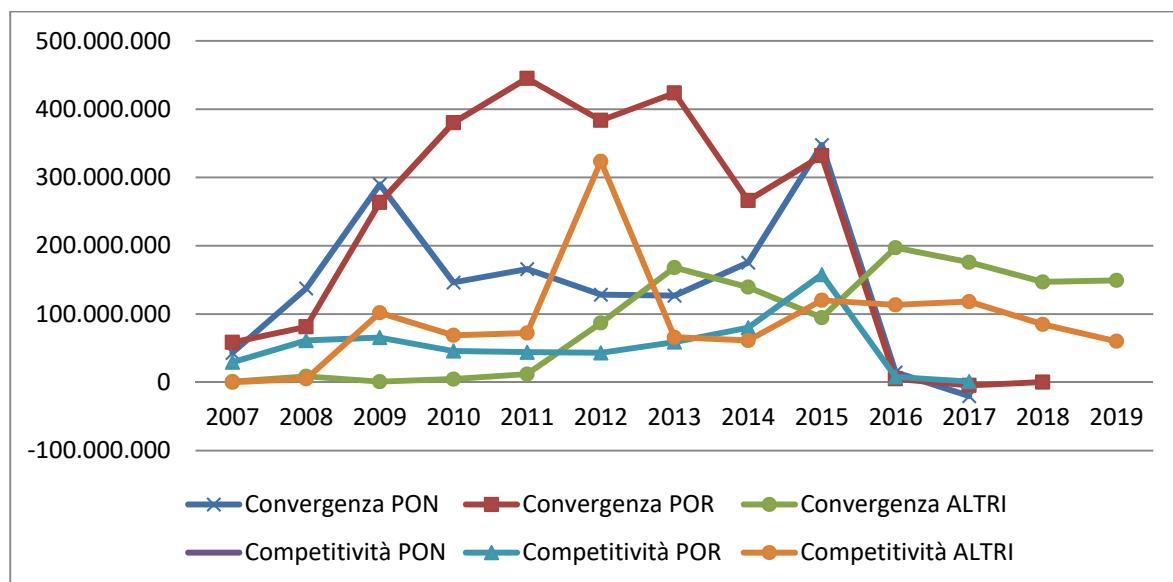
Temi prioritari UE	Ciclo 2007-2013	Temi prioritari UE	Ciclo 2014-2020
Agenda digitale		Agenda digitale	
FESR	0,01	FESR	0,00
Ambiente e prevenzione dei rischi		Ambiente e prevenzione dei rischi	
FESR	0,02	FESR	0,01
Attrazione culturale, naturale e turistica		Attrazione culturale, naturale e turistica	
FESR	0,01	FESR	0,00
Competitività per le imprese		Competitività per le imprese	
FESR	0,00	FESR	0,00
Energia e efficienza energetica		Energia e efficienza energetica	
FESR	0,00	FESR	0,00
Inclusione sociale		Inclusione sociale	
FESR	0,00	FESR	0,00
FSE	0,00	Rafforzamento capacità della PA	
Istruzione		FESR	0,00
FESR	0,00	Ricerca e innovazione	
FSE	0,00	FESR	0,00
Occupazione e mobilità dei lavoratori		Trasporti e infrastrutture a rete	
FESR	0,00	FESR	0,98
Ricerca e innovazione			
FESR	0,00		
Rinnovamento urbano e rurale			
FESR	0,02		
Trasporti e infrastrutture a rete			
FESR	0,95		

*Fonte: elaborazione propria su OpenCoesione*

I grafici riprodotti nelle figure 3.3 e 3.4 indicano, rispettivamente per i due cicli di programmazione, le spese per il settore “*Altri trasporti*”, suddivise per la programmazione

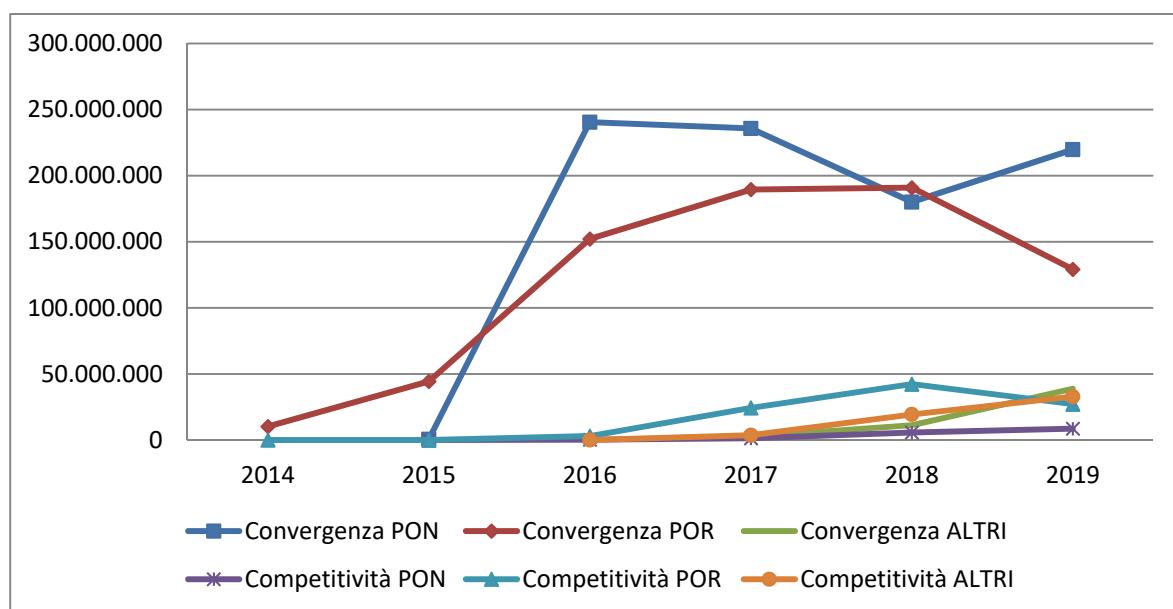
nazionale ossia i Programmi Operativi Regionali (POR), Nazionali (PON) e le restanti risorse provenienti dagli altri strumenti nazionali di programmazione.

**Figura 3.3 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE ALTRI TRASPORTI PER LA PROGRAMMAZIONE 2007-2013 SUDDIVISE PER PROGRAMMA E PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE. (VALORI IN MILIONI DI EURO)**



Fonte: elaborazione propria su OpenCoesione

**Figura 3.4 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE ALTRI TRASPORTI PER LA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 SUDDIVISE PER PROGRAMMA E PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE. (VALORI IN MILIONI DI EURO).**



Fonte: elaborazione propria su OpenCoesione

La spesa per le politiche di coesione nelle regioni della Competitività ha assunto un andamento altalenante per quelle riferite ai POR e crescente per quelle dei PON, con un picco nel 2015 (cfr. *supra* Figura 3.3). Le regioni afferenti alla seconda ripartizione non hanno registrato spese a valere dei Programmi Operativi, bensì degli altri piani nazionali (PAC, POC, Patti regionali etc.).

Diversamente, durante il ciclo di programmazione 2014-2020 (cfr. *infra* Figura 3.4) entrambe le ripartizioni territoriali hanno registrato un ammontare della spesa prevalente a favore dei Programmi Operativi, in particolare dei POR e dei PON per le regioni della Convergenza e dei POR per le regioni della Competitività.

### **3.5 IL CONFRONTO TRA LE RISORSE AGGIUNTIVE DELLE POLITICHE DI COESIONE E LE RISORSE ODINARIE**

Attraverso la costruzione del *dataset* sulle politiche di Coesione nel settore della *Altri Trasporti* sulla base dei criteri e parametri sinora descritti, che hanno permesso una omogeneizzazione dell'universo di riferimento di OpenCoesione e dei Conti Pubblici Territoriali, è stato finalmente possibile effettuare un confronto tra le spese della Politica di Coesione, di competenza europea e nazionale, sul totale della spesa nazionale. Questo esame è stato condotto per le aree territoriali sinora trattate (le regioni della “*Convergenza*” e della “*Competitività*”) e per gli anni finanziari in cui sono effettuati i pagamenti per i progetti attivati (2007-2020).

Si ricorda che attraverso la variabile OpenCoesione

“oc\_cod\_ciclo”

è possibile ricondurre i flussi finanziari delle politiche di coesione al rispettivo ciclo di programmazione, tuttavia al fine di confrontare i dati ottenuti con i flussi finanziari dei CPT, è stato necessario ricostruire la variabile

OC “tot\_pagamenti”

per il totale di ciascun anno finanziario, dato che in OpenCoesione è riferita alla data a cui è attribuito il valore dei pagamenti di ciascun progetto in forma disaggregata<sup>61</sup>.

Si rileva, inoltre, che il minimo delle quote finanziarie aggiuntive nei primi anni della analisi condotta fanno riferimento alle risorse della sola programmazione 2007-2013, poiché

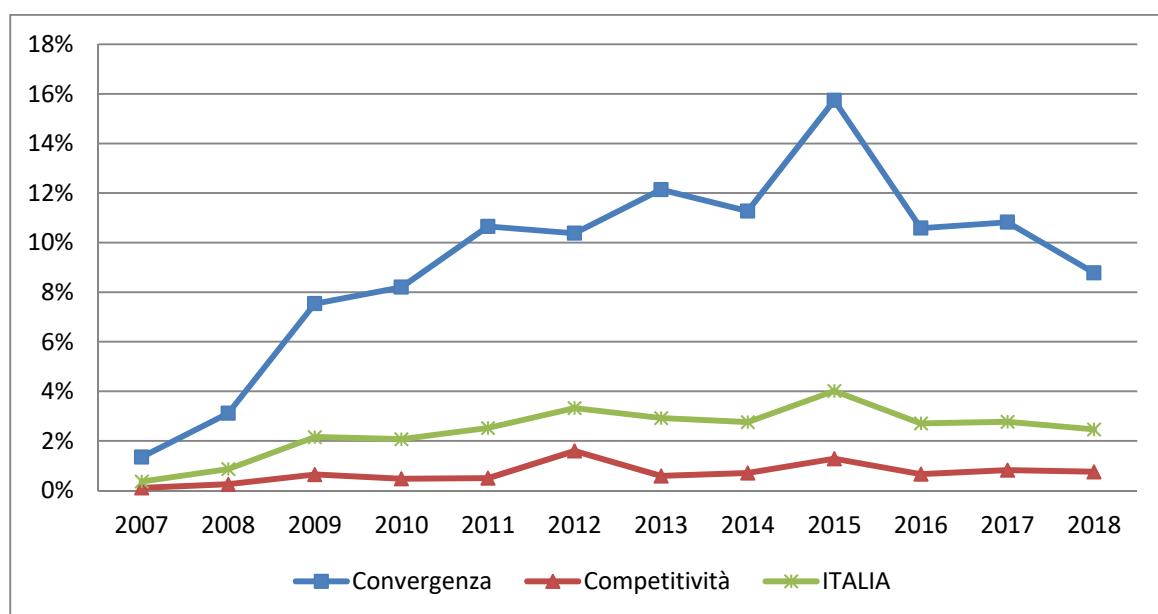
---

<sup>61</sup> Disaggregata per i pagamenti trimestrali di ciascun progetto.

sfortunatamente nel *dataset* di OpenCoesione non sono presenti le voci finanziarie riferite al ciclo di programmazione precedente (2000-2006).

La Figura 3.5 rappresenta la quota percentuale delle spese aggiuntive, provenienti dai fondi strutturali e straordinari nazionali sul totale delle spese nazionali, nel settore degli *Altri Trasporti* per il livello territoriale nazionale e per le ripartizioni sin ora analizzate (le regioni dell'obiettivo *Convergenza* e *Competitività*).

**Figura 3.5 PESO DELLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE ALTRI TRASPORTI PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE**



Fonte: elaborazione propria su OpenCoesione

È evidente che per entrambi i periodi della serie storica considerata, la quota percentuale delle spese straordinarie nel settore degli Altri Trasporti è risultata maggiore nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza. Per queste ultime la media percentuale delle spese aggiuntive si è attestata circa al 10%. La percentuale media della spesa aggiuntiva in Italia è risultata al 3%.

In particolare, a livello regionale, come si nota in Tabella 3.7, le regioni che hanno registrato un peso percentuale maggiore della spesa sono la Calabria e la Puglia, con un picco di circa il 25% nel 2015 (per il settore Viabilità cfr. Tabella 3.6).

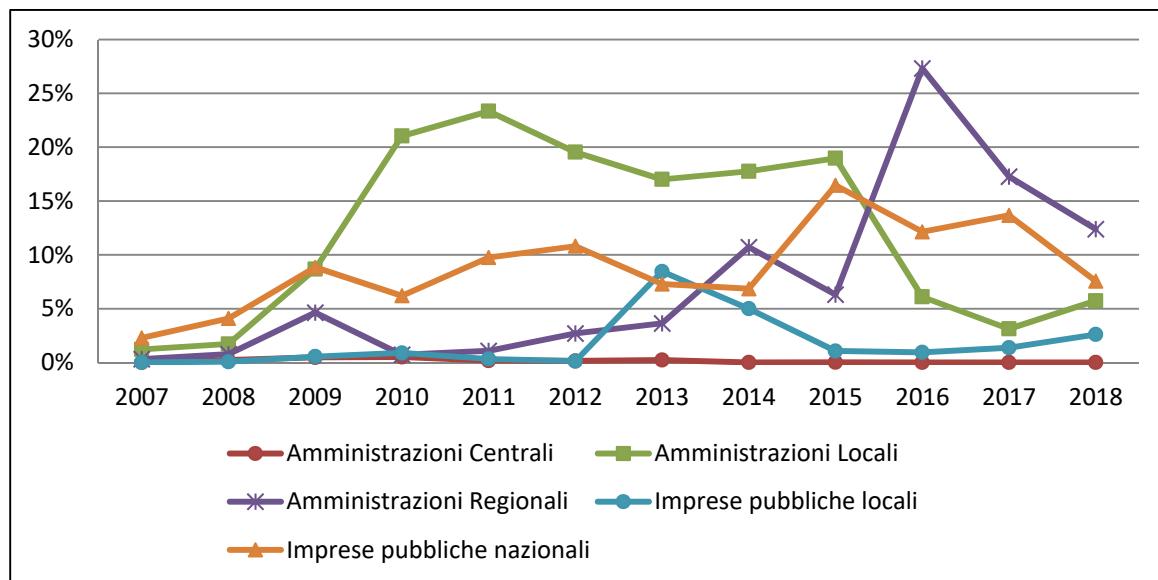
**Tabella 3.7 PESO DELLE POLITICHE DI COESIONE TERRITORIALE NAZIONALI E COMUNITARIE SUL TOTALE DELLE SPESE PER OGNI REGIONE ITALIANA**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ABRUZZO	0,00%	0,95%	0,96%	0,52%	0,84%	0,04%	1,43%	1,90%	2,73%	5,94%	7,52%	5,05%
BASILICATA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,84%	1,08%	9,63%	10,65%	8,19%	3,33%	6,59%	6,37%
CALABRIA	4,07%	3,07%	7,33%	5,23%	4,48%	3,40%	5,00%	9,83%	24,60%	11,77%	14,23%	11,63%
CAMPANIA	0,25%	0,84%	2,81%	7,42%	9,13%	10,31%	13,79%	11,75%	9,63%	8,06%	7,46%	8,92%
EMILIA-ROMAGNA	0,00%	0,00%	0,05%	0,00%	1,07%	1,04%	1,33%	0,50%	0,62%	0,19%	0,30%	0,38%
FRIULI-VENEZIA GIULIA												
LAZIO	0,02%	0,08%	0,07%	0,17%	0,09%	0,05%	0,16%	0,14%	0,51%	0,01%	0,51%	0,02%
LIGURIA	0,01%	0,02%	0,03%	0,77%	1,51%	0,80%	1,51%	0,50%	1,06%	1,16%	0,55%	0,16%
LOMBARDIA	0,00%	0,00%	1,70%	0,76%	0,00%	4,27%	0,31%	0,82%	0,81%	0,10%	0,01%	0,25%
MARCHE	0,07%	0,09%	2,35%	0,43%	2,87%	2,79%	3,26%	3,48%	0,84%	0,66%	0,00%	0,94%
MOLISE	0,14%	0,26%	0,04%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,25%	3,18%	6,16%
PIEMONTE	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,02%	0,09%	0,09%	0,17%	1,12%	0,47%	0,69%	1,58%
PUGLIA	0,76%	4,94%	18,22%	8,75%	8,46%	14,14%	12,66%	17,73%	24,90%	10,23%	9,00%	13,74%
SARDEGNA	0,01%	1,00%	0,21%	1,19%	1,30%	3,05%	3,55%	2,69%	3,57%	2,94%	3,66%	2,28%
SICILIA	2,60%	6,68%	9,40%	12,21%	20,20%	12,72%	12,90%	6,60%	14,32%	14,99%	16,28%	3,49%
TOSCANA	1,12%	1,86%	1,66%	1,39%	1,13%	0,17%	0,18%	1,02%	4,59%	0,99%	0,08%	0,30%
TRENTINO-ALTO ADIGE	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,26%	0,26%	0,56%	0,58%	0,08%	-0,02%	0,02%	0,09%
UMBRIA	0,00%	0,01%	0,70%	1,87%	4,05%	2,07%	0,64%	1,57%	1,42%	2,58%	0,82%	0,67%
VALLE D'AOSTA	0,00%	0,00%	0,00%	0,07%	0,17%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	11,33%	16,87%	5,56%
VENETO	0,00%	0,00%	0,30%	0,11%	0,27%	0,51%	0,56%	0,46%	1,00%	0,43%	1,88%	1,78%

Fonte: elaborazione propria su OpenCoesione

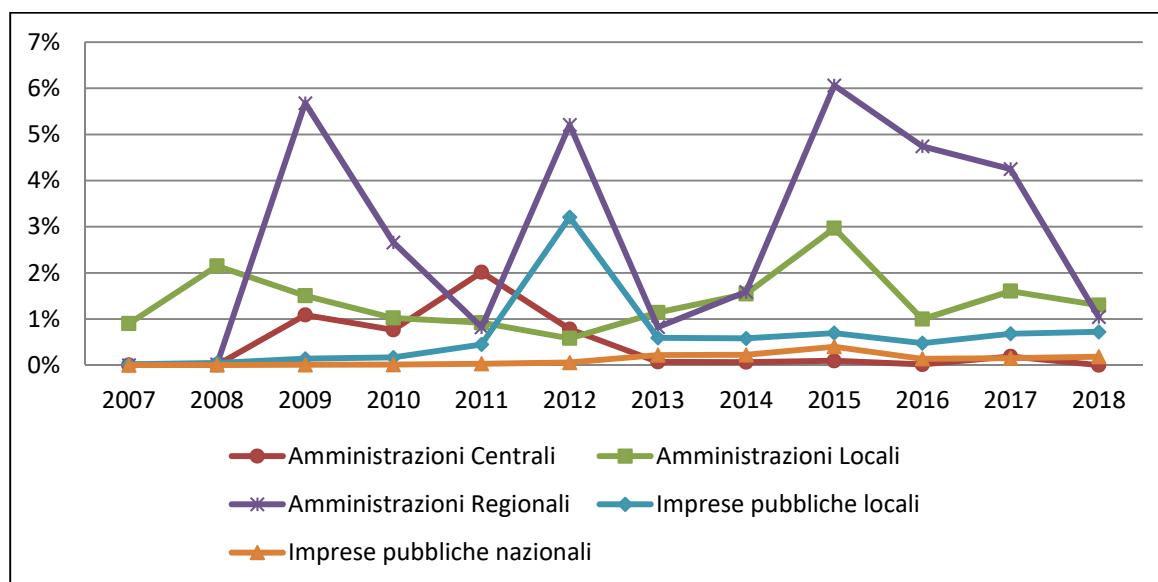
Per quanto concerne i risultati del medesimo indicatore per i livelli di governo competenti, le evidenze mostrano che sono le amministrazioni regionali quelle che hanno registrato i picchi positivi più elevati nelle spese aggiuntive, tra il 2016 e il 2018 (figure 3.6 e 3.7) per le regioni Convergenza e tra il 2014 e il 2018 per le regioni Competitività. entrambi i livelli territoriali. Diversamente, nei primi anni della serie storica ricostruita ed elaborata, sono state le amministrazioni locali a registrare le percentuali più elevate e, peraltro, solo per le regioni rientranti nell'obiettivo della Convergenza (Figura 3.6).

**Figura 3.6 PESO DELLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE ALTRI TRASPORTI PER LE REGIONI CONVERGENZA. DETTAGLIO PER LIVELLO DI GOVERNO**



Fonte: elaborazione propria su OpenCoesione

**Figura 3.7 PESO DELLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE ALTRI TRASPORTI PER LE REGIONI COMPETITIVITÀ. DETTAGLIO PER LIVELLO DI GOVERNO**



Fonte: elaborazione propria su OpenCoesione

Può di certo aggiungersi a quest'ultima osservazione il dettaglio della categoria di spesa delle politiche di coesione attuata dalle amministrazioni locali per l'intero periodo 2007-2018, potendo affermare che la percentuale delle spese per il settore degli *Altri trasporti* è stata sostenuta prevalentemente in conto capitale.

Questo ultimo dato è per certi versi comprensibile considerando che la natura degli investimenti nel comparto dei Trasporti tramite i fondi europei e nazionali è destinata prevalentemente alle infrastrutture di trasporto. Queste ultime, infatti, per entrambi i cicli di programmazione costituiscono il 95% delle risorse destinate al settore economico dei trasporti, mentre l'acquisto di beni e servizi costituiscono solo il 5% delle risorse totali<sup>62</sup>.

Il dettaglio sui flussi di pagamento delle politiche di coesione, in conto corrente e in conto capitale, è illustrato nelle tabelle che seguono (Tabelle 3.8 e 3.9) per livello giuridico e per ciascuna regione. (per il settore Viabilità cfr. Tabella 3.7 e 3.8).

**Tabella 3.8 PESO DELLE SPESE IN CONTO CAPITALE DERIVANTI DALLA POLITICA DI COESIONE SULLE SPESE NAZIONALI IN CONTO CAPITALE NEL SETTORE ALTRI TRASPORTI. DETTAGLIO PER LIVELLO DI GOVERNO. CONFRONTO SUL TOTALE DEI PAGAMENTI EFFETTUATI NEL PERIODO 2007-2018**

Spese in conto capitale	Amministrazioni Centrali	Amministrazioni Locali	Amministrazioni Regionali	Imprese pubbliche locali	Imprese pubbliche nazionali
ABRUZZO	0,39%	57,24%	1,69%	5,27%	0,89%
BASILICATA	-	48,93%	0,46%	100,00%	-
CALABRIA	0,99%	22,85%	17,99%	3,34%	14,32%
CAMPANIA	-	24,53%	0,20%	0,54%	10,85%
EMILIA-ROMAGNA	-	0,76%	-	0,28%	-
FRIULI-VENEZIA GIULIA	-	0,68%	0,75%	1,36%	-
LAZIO	0,04%	0,14%	-	-	0,19%
LIGURIA	-	2,89%	3,50%	0,66%	0,05%
LOMBARDIA	-	1,70%	11,75%	0,31%	0,10%
MARCHE	3,53%	5,27%	6,31%	0,94%	0,32%
MOLISE	-	17,01%	-	-	1,61%
PIEMONTE	-	1,23%	-	1,67%	-
PUGLIA	-	21,25%	6,01%	6,62%	17,02%
SARDEGNA	-	8,19%	1,84%	7,53%	1,64%
SICILIA	0,39%	28,39%	5,87%	-	23,35%
TOSCANA	-	22,96%	-	0,03%	0,09%
TRENTINO-ALTO ADIGE	-	12,18%	0,03%	0,02%	-
UMBRIA	12,60%	13,53%	29,32%	-	-
VALLE D'AOSTA	-	17,73%	0,16%	-	-
VENETO	-	3,75%	2,49%	0,58%	-

Fonte: elaborazione propria su OpenCoesione

<sup>62</sup>[https://opencoesione.gov.it/it/progetti/?q=&selected\\_facets=is\\_pubblicato:true&selected\\_facets=tema&selected\\_facets=tema:07](https://opencoesione.gov.it/it/progetti/?q=&selected_facets=is_pubblicato:true&selected_facets=tema&selected_facets=tema:07)

**Tabella 3.9 PESO DELLE SPESE IN CONTO CORRENTE DERIVANTI DALLA POLITICA DI COESIONE  
SULLE SPESE NAZIONALI IN CONTO CORRENTE NEL SETTORE ALTRI TRASPORTI.  
DETTAGLIO PER LIVELLO DI GOVERNO. CONFRONTO SUL TOTALE DEI PAGAMENTI  
EFFETTUATI NEL PERIODO 2007-2018**

Spese in conto corrente	Amministrazioni Centrali	Amministrazioni Locali	Amministrazioni Regionali	Imprese pubbliche locali	Imprese pubbliche nazionali
ABRUZZO	-	2,36%	0,00%	0,24%	-
BASILICATA	-	0,02%	1,82%	-	-
CALABRIA	0,32%	2,91%	0,03%	1,17%	0,04%
CAMPANIA	-	0,34%	6,77%	1,40%	0,07%
EMILIA-ROMAGNA	-	0,19%	0,29%	0,66%	-
FRIULI-VENEZIA GIULIA	-	0,01%	39,47%	0,00%	-
LAZIO	-	0,02%	8,34%	0,07%	-
LIGURIA	-	0,06%	0,77%	0,42%	-
LOMBARDIA	-	0,25%	2,44%	0,63%	-
MARCHE	-	0,07%	2,04%	0,92%	-
MOLISE	-	-	-	-	-
PIEMONTE	-	0,02%	-	0,16%	-
PUGLIA	-	0,02%	1,40%	1,17%	0,53%
SARDEGNA	-	0,03%	1,88%	0,54%	0,00%
SICILIA	-	0,99%	11,54%	0,28%	0,07%
TOSCANA	-	0,43%	1,54%	0,11%	-
TRENTINO-ALTO ADIGE	-	0,05%	-	-	-
UMBRIA	-	0,02%	0,05%	-	-
VALLE D'AOSTA	-	-	10,62%	-	-
VENETO	-	0,45%	7,47%	0,22%	-

Fonte: elaborazione propria su OpenCoesione

Infine, la Tabella 3.10, che indica la variazione percentuale media della spesa totale nel settore *Altri Trasporti*, riportando sia le risorse totali destinate alla coesione sia le risorse ordinarie, affianca una chiave di lettura proveniente dall'indagine condotta alla dinamica dei flussi di pagamento aggiuntivi e quelli ordinari.

In particolare, si indica una differenza tra i due periodi presi in considerazione: il tasso medio annuo di crescita della spesa totale aggiuntiva, durante gli anni finanziari 2007-2012, risulta maggiore nelle regioni della Competitività, tuttavia le stesse regioni, durante il periodo successivo, hanno registrato una riduzione media annua delle spese aggiuntive per le

politiche di coesione (Tabella 3.10) nel settore *Altri trasporti*. (per -settore Viabilità cfr. Tabella 3.9)

**Tabella 3.10 TASSI MEDI ANNUI DI CRESCITA DELLA SPESA TOTALE PER IL SETTORE ALTRI TRASPORTI. RISORSE DI COESIONE E RISORSE ORDINARIE TOTALI**

TIPOLOGIE DI RISORSE	Ripartizione regioni	2007-2012	2012-2015
RISORSE PER LA COESIONE	Regioni Convergenza	49,01%	3,81%
	Regioni Competitività	67,44%	-3,24%
RISORSE ORDINARIE	Regioni Convergenza	-4,03%	0,28%
	Regioni Competitività	-3,52%	-1,38%

*Fonte: elaborazione propria su OpenCoesione*

**ANALISI DEL CONTRIBUTO DEI FONDI DESTINATI DALLE  
POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE  
“ISTRUZIONE”**



# **ANALISI DEL CONTRIBUTO DEI FONDI DESTINATI DALLE POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE “ISTRUZIONE”<sup>63</sup>**

## **3.1 INTRODUZIONE**

Il primo capitolo della pubblicazione CPT TEMI- Analisi settoriali supportate dai dati CPT Istruzione 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 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

---

<sup>63</sup> Estratto da CPT TEMI 2021 Analisi settoriali supportate dai dati CPT Istruzione  
[www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/CPT\\_Istruzione.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/CPT_Istruzione.pdf)

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)<sup>64</sup> 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*

---

<sup>64</sup> 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.

*contribuisca allo sviluppo sostenibile di tutta l'Unione*". Così il "Libro verde sulla Coesione territoriale"<sup>65</sup> 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.

---

<sup>65</sup> 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

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

	Ripartizioni	Composizione	Descrizione
<b>Ciclo di programmazione 2007-2013</b>	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
<b>Ciclo di programmazione 2014-2020</b>	Regioni meno sviluppate	Calabria, Basilicata, Calabria, 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

È proprio sulla base di queste suddivisioni territoriali che si differenzia l'ammontare delle risorse stanziate 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 parte<sup>66</sup>.

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.

<sup>66</sup> Fonte: Accordi di partenariato ciclo di programmazione 2007-2013 e 2014-2020.

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

	Ripartizioni	Fondi strutturali (miliardi di euro)
<b>Ciclo di programmazione 2007-2013</b>	Regioni ad obiettivo Convergenza	21,6
	Regioni ad obiettivo Competitività	6,3
	Obiettivo cooperazione territoriale	0,8
<b>Ciclo di programmazione 2014-2020</b>	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%<sup>67</sup>. 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 finanziamento<sup>68</sup>. Per garantire la quota parte nazionale degli interventi finanziati tramite i fondi SIE, lo stato si è dotato di un fondo di Rotazione.

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

<sup>67</sup> Camera dei Deputati - Servizio studi (2018). "La chiusura della programmazione 2007-2013".

<sup>68</sup> Camera dei Deputati - Servizio studi (2020). "I fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020".

gestisce numerosi e specifici programmi attraverso i quali si finanzianno 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 regionalizzate<sup>69</sup>.

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” CUP<sup>70</sup>. 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

---

<sup>69</sup> 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.

<sup>70</sup> 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”.

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.

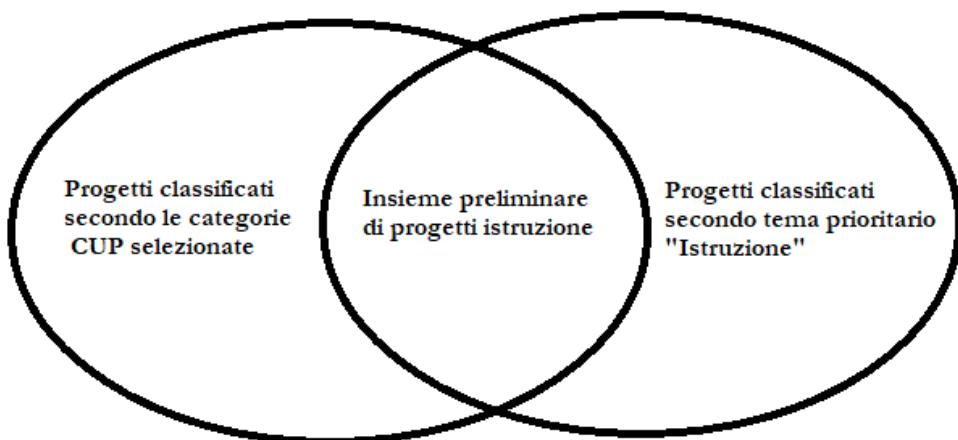
Si è scelto quindi di operare tramite l'individuazione e l'estrazione di aggregati di progetti per fasi successive (quattro) all'interno di OC, con il vincolo che ognuno di questi insiemi di progetti fosse compatibile con i requisiti di composizione propri del settore Istruzione CPT.

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 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 “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 progetti<sup>71</sup>. 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 settoriale<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> I titoli e le descrizioni dei progetti sono campi presenti in OC e fanno riferimento alle variabili: oc\_titolo\_progetto e oc\_sintesi\_progetto

<sup>72</sup> 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

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 Istruzione<sup>73</sup>. 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 certamente non coerenti con il tema Istruzione, in particolare riferiti al settore della Formazione<sup>74</sup>.

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 ricostruzione<sup>75</sup> 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.

---

"professionale", "tecnico", ad esempio sono state eliminate tutte le incombenze di progetti relativi alla formazione professionale o la formazione di tecnici specifici.

<sup>73</sup> 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".

<sup>74</sup> Esempio: "Persone inattive con età compresa tra 15 e 24 anni" oppure "Disoccupati di lungo periodo"

<sup>75</sup> 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.

**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.

**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 programmati, 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.<sup>76</sup>

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'ente<sup>77</sup>.

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

---

<sup>76</sup> 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.

<sup>77</sup> 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.

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:

- 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 programmazioni<sup>78</sup>.

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.

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

---

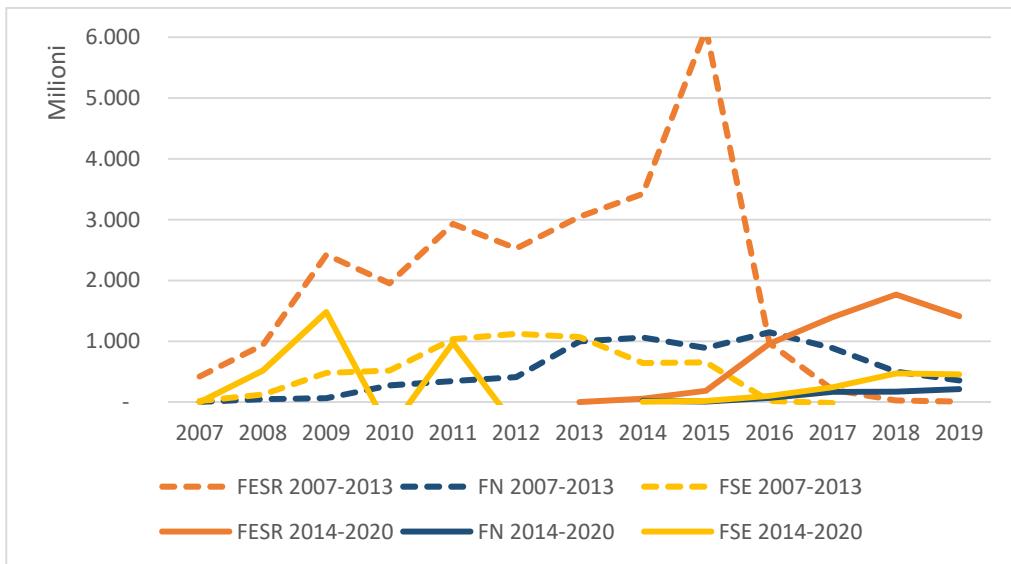
<sup>78</sup> Tutta l'analisi che seguirà sarà incentrata sui pagamenti, per cui tutti gli importi evidenziati fanno riferimento a progetti realmente implementati.

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 €.

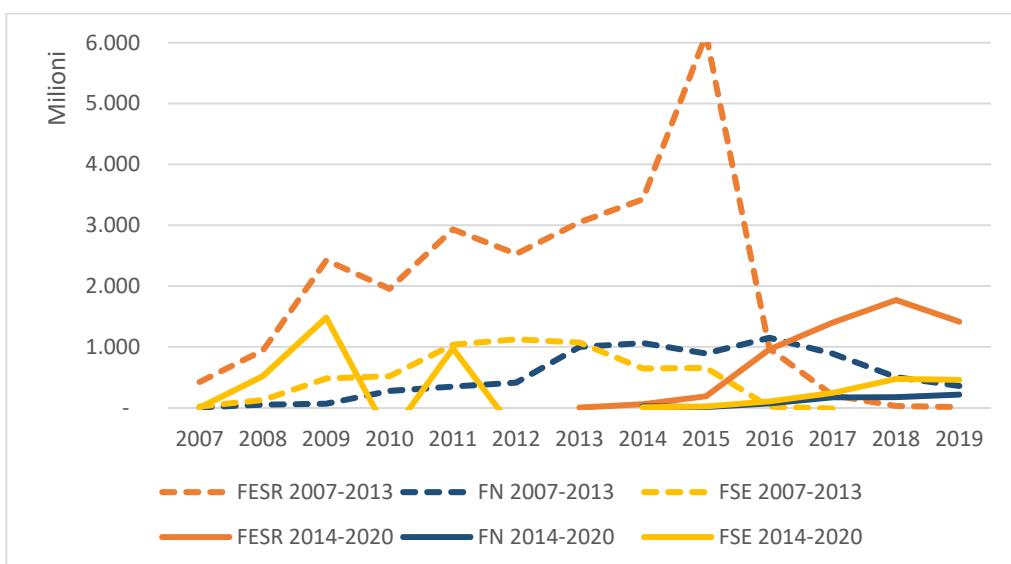
**Figura 3.2 SPESE TOTALI PER LA POLITICA DI COESIONE NELLE REGIONI OBIETTIVO CONVERGENZA. SUDDIVISIONE PER FONDO DI FINANZIAMENTO E PERIODO DI PROGRAMMAZIONE**



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				
	Total spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale	Pagamenti per programmi nazionali	Quota UE	Total spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale	Pagamenti per programmi nazionali	Quota UE
<b>2007</b>	565	274	93	198	48%					
<b>2008</b>	1.718	784	353	581	46%					
<b>2009</b>	5.294	2.678	1.308	1.305	51%					
<b>2010</b>	5.202	2.237	1.227	1.738	43%					
<b>2011</b>	8.107	3.881	2.052	2.174	48%					
<b>2012</b>	7.852	3.372	1.914	2.566	43%					
<b>2013</b>	8.934	3.855	2.037	3.042	43%					
<b>2014</b>	8.631	3.653	1.871	3.098	42%	138	47	19	72	34%
<b>2015</b>	12.131	5.564	2.451	4.114	46%	486	265	111	109	55%
<b>2016</b>	3.868	833	374	2.660	22%	2.396	1.239	472	685	52%
<b>2017</b>	1.874	202	185	1.487	11%	4.214	2.188	904	1.122	52%
<b>2018</b>	1.330	24	2	1.307	2%	6.789	3.862	1.537	1.390	57%
<b>2019</b>	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 programmazione la spesa rendicontabile all'UE come quota di cofinanziamento si assesta al 66%, mentre nel secondo periodo di programmazione questa sale al 71%<sup>79</sup>.

**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. <sup>80</sup>
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

<sup>79</sup> Le quote calcolate come media di periodo dei primi sei anni di ogni programmazione secondo la formulazione: pagamenti rendicontabili UE / (totale pagamenti - FN)

<sup>80</sup> Il settore "Rinnovamento urbano e rurale" non esiste nella ripartizione settoriale della programmazione 2014-2020.

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 stanziate 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.

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 finanziato 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” (cfr. 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

Per le regioni a obiettivo Convergenza (cfr. 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 detimento 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.

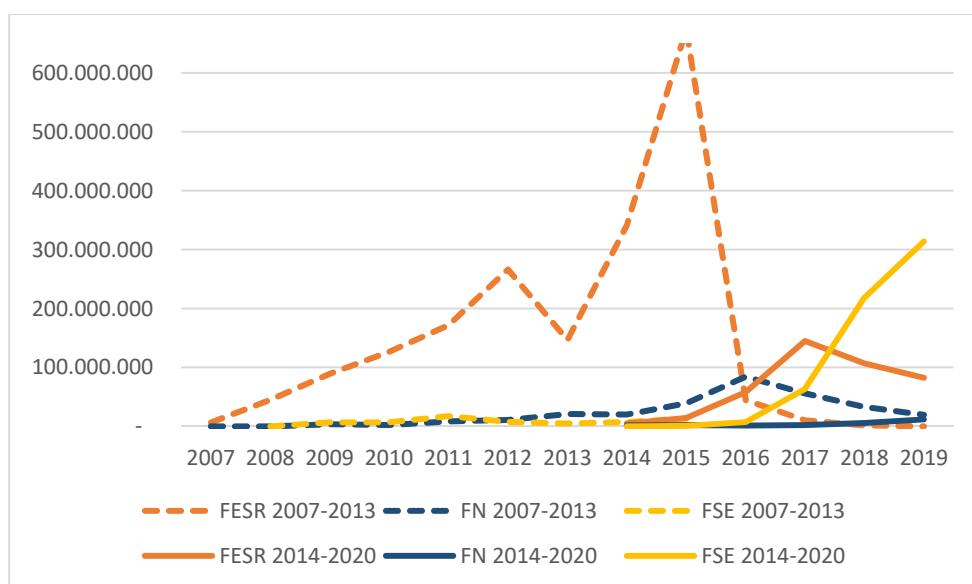
### 3.4.2 Le spese in Istruzione della politica di coesione territoriale

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.

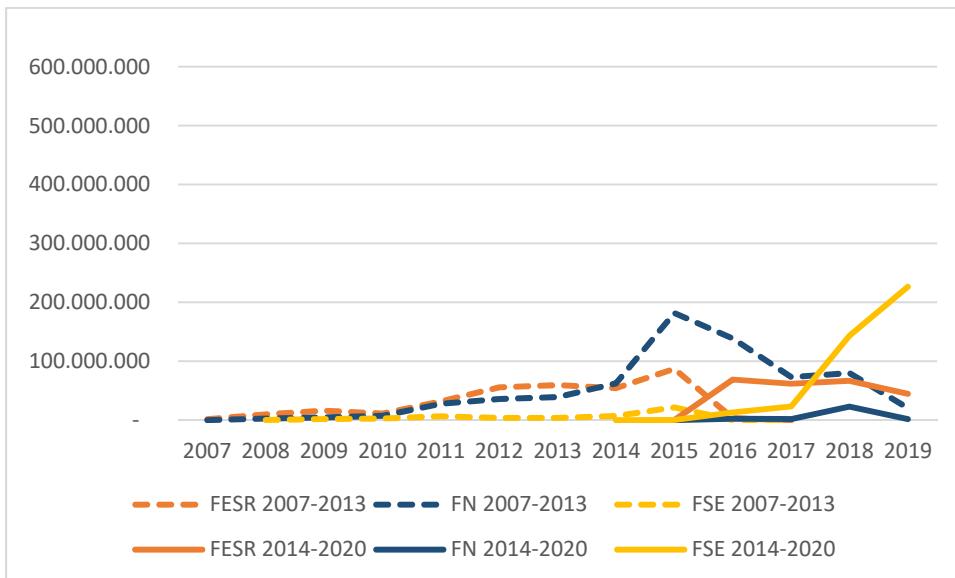
Le Figure 3.4 e 3.5 mostrano per ognuna delle ripartizioni territoriali l'andamento dei pagamenti in Istruzione dettagliando per tipo di fondo che partecipa al finanziamento e per ciclo di programmazione.

**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 stanziate 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				
	Total spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale per programmi	Pagamenti per programmi nazionali	Quota UE	Total spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale per programmi	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 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)<sup>81</sup> interamente finanziato dalla programmazione

<sup>81</sup> 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

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)<sup>82</sup> 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

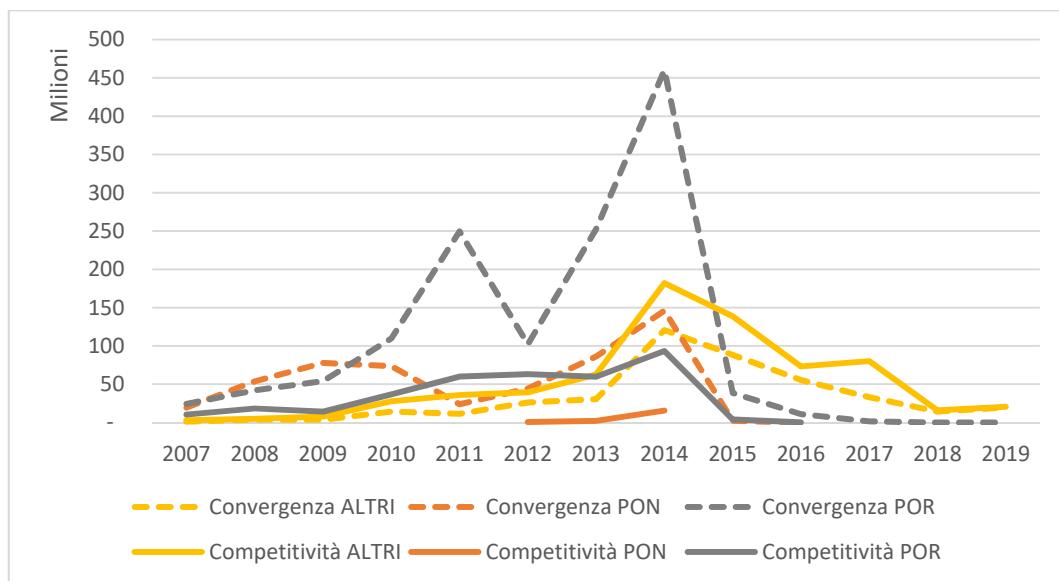
---

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%.

<sup>82</sup> 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

particolare. Essi finanziano, con riferimento ad entrambe le ripartizioni regionali, una parte sempre crescente della spesa, soprattutto a partire dal 2013.

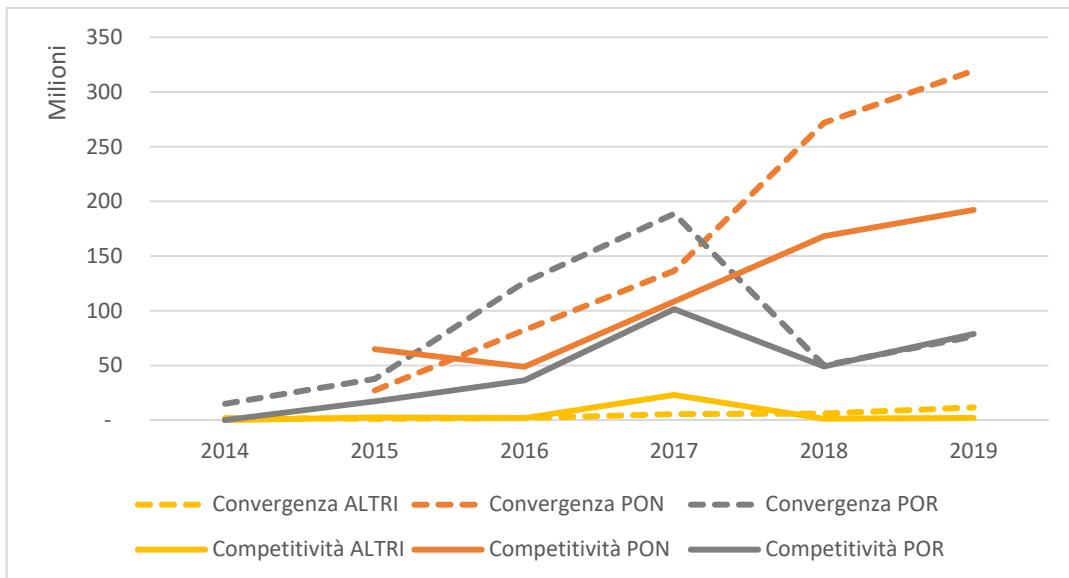
**Figura 3.6 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE ISTRUZIONE PER LA PROGRAMMAZIONE 2007-2013 SUDDIVISE PER PROGRAMMA E PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE. IMPORTI IN MILIONI DI EURO**



*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.

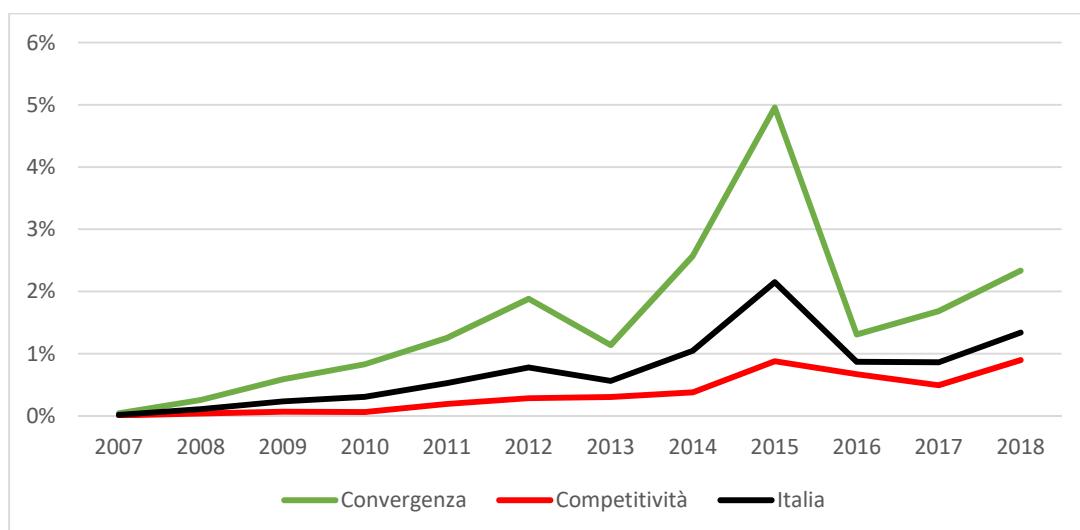
Un primo confronto permette di comprendere l'ordine di grandezza del peso che la Politica di Coesione territoriale ha sul territorio nazionale e nelle sue ripartizioni. Nella Figura 3.8 si confronta il peso delle spese per fondi straordinari sul totale della spesa in istruzione in Italia e nelle due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

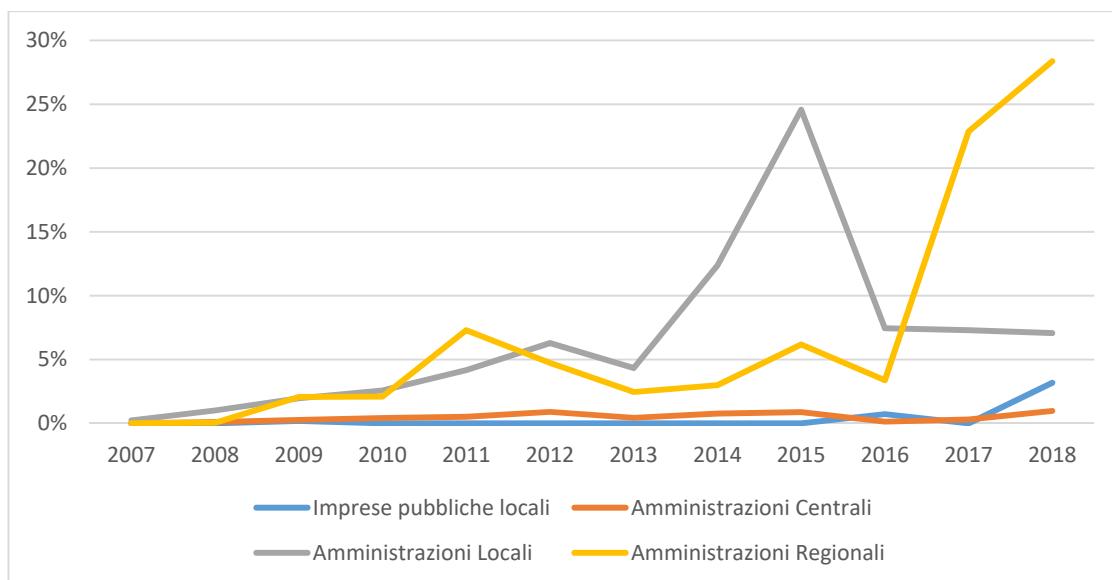
È interessante notare il peso che le spese in istruzione derivanti dalla Politica di Coesione hanno su alcune regioni considerate come obiettivo Competitività. Queste sono il Molise, la Sardegna e la Valle d'Aosta. In queste il peso tocca in alcuni anni valori attorno al 5-6%

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 facendo ricorso ai fondi straordinari per la Coesione territoriale nazionali e comunitari. Se

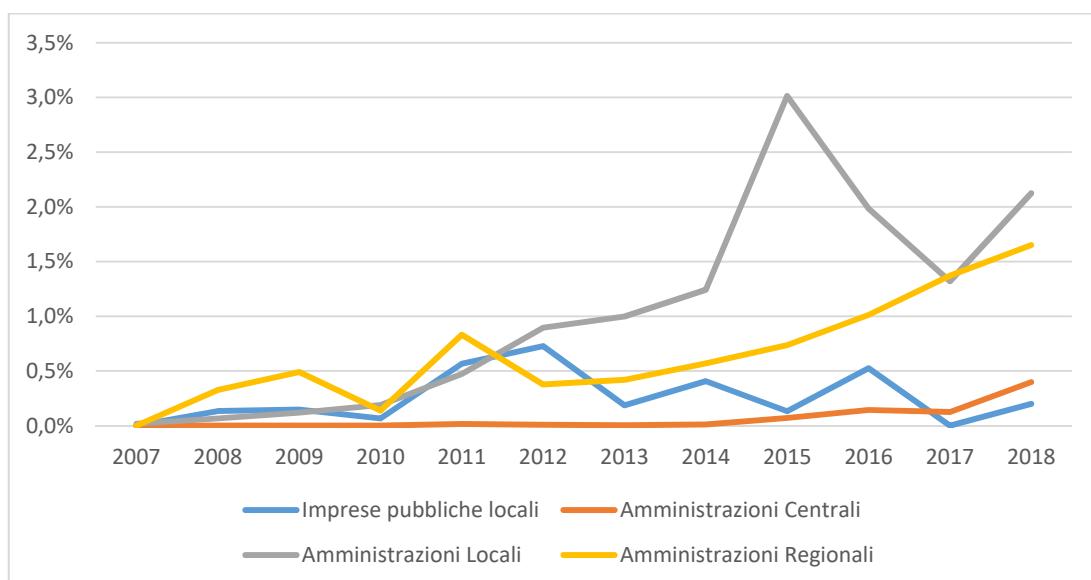
la spesa delle amministrazioni locali subisce, però, il consueto picco del 2015 causato dalla regola dell' "n+2", la spesa sostenuta dalle amministrazioni regionali con fondi straordinari subisce un incremento rilevante negli anni 2017 e 2018, superando il 20% del totale.

**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.

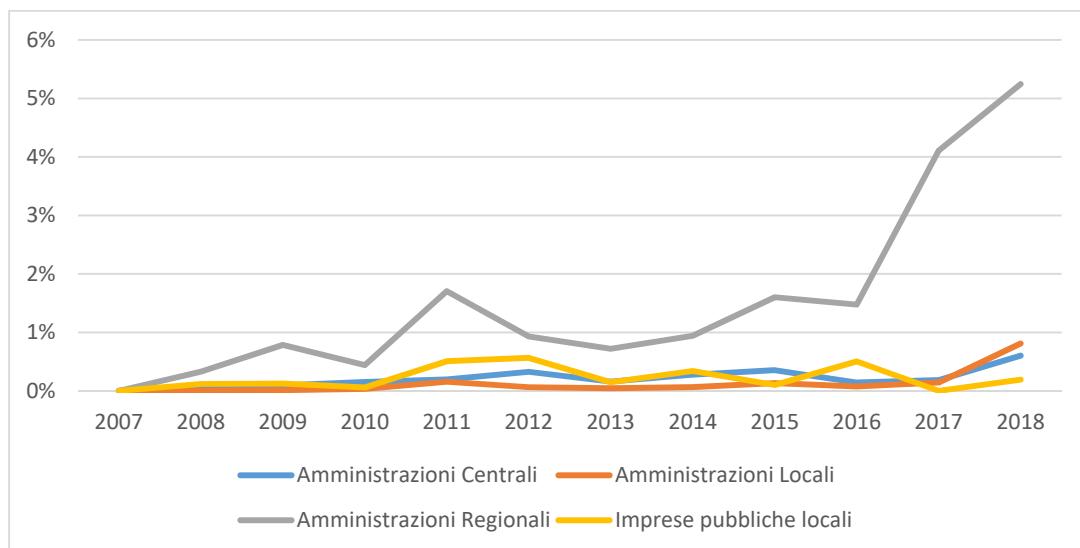
Le Figure 3.11 e 3.12 introducono un ulteriore tassello per la descrizione delle spese effettuate per la Politica di Coesione. Essi mostrano per l'intero Paese il peso che le risorse della Politica di Coesione hanno sui bilanci di ogni livello di governo secondo le due principali categorie di spesa: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

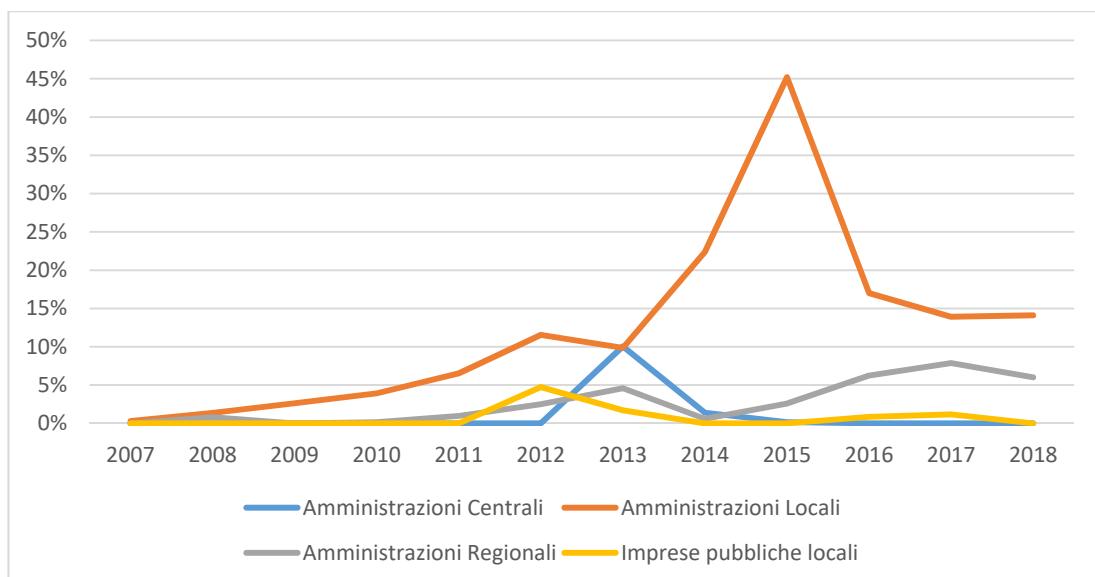
per l'assistenza scolastica, e altri servizi ancillari), è per buona parte a del livello di governo locale. Si può notare come mediamente il 12% delle spese in infrastrutture scolastiche, in Italia, sia da attribuire esclusivamente alle spese effettuate a valere sulla Politica di Coesione territoriale, con picchi che raggiungono anche il 45% nel biennio 2014-2015 (cfr. Figura 3.11).

**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 ininfluente, 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.

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 risicate 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.



**ANALISI DEL CONTRIBUTO DEI FONDI DESTINATI DALLE  
POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE  
“FORMAZIONE PROFESSIONALE”**



# **ANALISI DEL CONTRIBUTO DEI FONDI DESTINATI DALLE POLITICHE PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE "FORMAZIONE PROFESSIONALE"<sup>83</sup>**

## **3.1 INTRODUZIONE**

La politica regionale dell'Unione Europea costituisce, sia in termini di impegno finanziario che di copertura geografica e temporale, uno dei più importanti esempi, nel panorama mondiale, di programmi di trasferimento e redistribuzione di risorse tra regioni di diversi Paesi, finalizzati a stimolare la crescita nelle aree in ritardo di sviluppo.

All'interno di tale contesto, si inseriscono i temi dell'istruzione e della formazione che hanno acquisito particolare impulso anche a seguito dell'adozione della Strategia Europa 2020. Nel quadro di Europa 2020, gli Stati membri ricevono ogni anno una serie di orientamenti specifici sulle riforme prioritarie, sotto forma di raccomandazioni per singoli paesi.

L'emergenza COVID-19 sta provocando trasformazioni sociali ed economiche che molto probabilmente si rifletteranno nelle strategie e negli strumenti finanziari Europei e Regionali. Anche le priorità delle politiche di formazione professionale dovranno quindi essere riviste e adattate alle conseguenze generate dalla pandemia.

La formazione professionale assumerà una rilevanza ancora maggiore che in passato perché dovrà accompagnare grandi cambiamenti strutturali nell'economia, far fronte a nuove diseguaglianze nella società, e garantire l'incontro tra domanda e offerta di nuove competenze e abilità.

L'investimento in formazione professionale dovrà, ancor più che in passato, accrescere il proprio impatto e favorire la resilienza di individui e imprese di fronte ai cambiamenti epocali in corso.

Le analisi sulle politiche e la spesa effettuata negli anni passati usano inevitabilmente lo 'specchietto retrovisore', cioè ci dicono cosa è stato fatto in un determinato periodo storico. Per affacciarsi al nuovo scenario bisogna partire da tali analisi, pur considerando il fatto che la pandemia ha ormai ampiamente superato e modificato la realtà economica e sociale dei paesi colpiti.

---

<sup>83</sup> Estratto da CPT TEMI 2021 Analisi settoriali supportate dai dati CPT Formazione  
[www.contipubblicitoriali.it/CPTDE/pubblicazioni/pdf/CPT\\_Formazione.pdf](http://www.contipubblicitoriali.it/CPTDE/pubblicazioni/pdf/CPT_Formazione.pdf)

I principali studi che si sono susseguiti nel corso degli ultimi anni sul tema dell'addizionalità degli incentivi pubblici, sono rivolti a misurare in termini di variabili di output, competitività e di riflesso che essi hanno in termini di occupazione (Bronzini Iachini, 2015; Bondonio et al., 2015).

Dal punto di vista metodologico, la letteratura empirica specifica che si tratta di temi difficilmente valutabili e misurabili, in quanto i dati da utilizzare si caratterizzano per l'estrema eterogeneità e differenziazione, nonché risulta di particolare complessità stabilire il nesso di causalità tra gli incentivi e i loro effetti.

Nonostante ciò, emergono alcuni importanti contributi, quali ad esempio il lavoro fatto da Canova e Boldrin, i quali si sono interrogati per valutare in termini di efficacia generale l'effetto di tali politiche redistributive, per valutarne il successo sia in termini di stimolo alla crescita regionale sia di riduzione delle divergenze territoriali all'interno dell'UE.

Un altro lavoro di analisi è quello di Fiaschi il quale si sofferma sull'efficacia della politica di coesione dal punto di vista dello stimolo alla produttività nelle regioni appartenenti a 12 Stati membri dell'UE nel periodo 1991 - 2008. Lo studio è volto ad approfondire sia gli effetti diretti che quelli indiretti dei fondi UE sulla crescita del Pil pro capite. Esso conferma un effetto mediamente positivo stimando una crescita addizionale di circa 1.41% del Pil sull'intero periodo e una riduzione delle disparità regionali.

Sulla stessa scia, Becker analizza gli effetti della politica regionale europea durante i quattro periodi di programmazione dal 1989 al 2013 con un focus particolare sull'impatto dei trasferimenti durante la crisi finanziaria e sulle conseguenze della perdita dei fondi da un periodo all'altro. La crisi finanziaria ha impattato duramente sull'efficacia dei fondi e gli effetti positivi di stimolo alla crescita sembrano venir meno nei periodi in cui cessano i trasferimenti. Gli stessi autori si erano già soffermati in precedenza sull'analisi dell'efficacia dei fondi europei ed avevano trovato un effetto positivo sulla crescita del Pil pro capite e del tasso di occupazione, sia nel caso dei fondi strutturali che della politica di coesione, ma suggerivano la possibilità di un guadagno di efficienza attraverso un'opportuna riallocazione dei fondi.

Il primo Capitolo della pubblicazione CPT TEMI- Analisi settoriali supportate dai dati CPT Formazione<sup>84</sup> ha presentato e discusso la distribuzione regionale della spesa del settore pubblico allargato per la viabilità avvalendosi della banca dati CPT. L'obiettivo di questo

---

<sup>84</sup> [www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/CPT\\_Formazione.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/CPT_Formazione.pdf)

Capitolo è più ambizioso: distinguere, per ciascun livello di governo, tra la spesa effettuata nell'ambito dell'intervento ordinario e la spesa aggiuntiva della politica di coesione.

Il capitolo 3 cerca quindi di rispondere alle seguenti domande: da chi e con quali fondi è finanziata la formazione professionale nelle Regioni italiane obiettivo Convergenza e obiettivo Competitività? I finanziamenti Europei sono addizionali e se sì in che misura?

### **3.2 IL SISTEMA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE IN ITALIA: QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO E RELATIVI FINANZIAMENTI**

In questa sede si intende offrire un quadro di sintesi sulle disposizioni contenute nei decreti attuativi della L. n. 42 del 2009, mettendo in luce come esse si riflettano sulla determinazione dei finanziamenti al Sistema di Formazione Professionale.

Tra i decreti attuativi della L. 42/2009 sul Federalismo Fiscale vi è il d.lgs n. 68/2011 “Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province”, all’interno del quale è presente l’art. 13 comma 1 che stabilisce il concetto di livelli essenziali delle prestazioni prevedendo quanto di seguito: “Nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall’Italia in sede comunitaria, nonché della specifica cornice finanziaria dei settori interessati relativa al finanziamento dei rispettivi fabbisogni standard nazionali, la legge statale stabilisce le modalità di determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nelle materie diverse dalla sanità”. L’articolo 14 precisa che quanto stabilito dal comma 1 dell’art. 13 si applica nei seguenti settori:

- a) Sanità;
- b) Assistenza;
- c) Istruzione;
- d) Trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale;
- e) Ulteriori materie individuate in base all’articolo 20, comma 2, della medesima legge n. 42 del 2009.

Quando si parla di Istruzione (punto c), si deve far riferimento a quanto previsto in sede europea, secondo cui vale l’assunzione del principio educativo e culturale del lavoro, che si applica considerando come “cultura” ogni forma di apprendimento. Il sistema viene definito nel contesto europeo con l’espressione VET (Vocational Education and Training) e comprende tutti i percorsi formativi professionalizzanti (ovvero che terminano con titoli

riconoscibili e quindi spendibili per l'ingresso nel mercato del lavoro e delle professioni), e corrisponde al nostro sistema di Istruzione e Formazione Professionale, anche se nel nostro paese non si tratta di un sistema unitario, ma piuttosto di un ambito frammentato e diviso in vari sotto-sistemi: istruzione professionale, istruzione tecnica, formazione professionale, apprendistato, formazione superiore, formazione continua e permanente. Ciascuno di questi sotto - sistemi è meglio descritto all'interno dell'analisi di contesto riportata nel capitolo 2.

Quindi, il principio europeo appena delineato viene ripreso in Italia da quanto stabilito dall'art. 117 comma 3 della Costituzione, il quale parla espressamente di "istruzione e formazione professionale". La Corte Costituzionale ha stabilito che il sistema nazionale di istruzione è ormai costituito da due sottosistemi, quello dell'istruzione scolastica e quello dell'istruzione e formazione professionale.

Più precisamente, da un lato la Corte costituzionale è intervenuta per delineare la distinzione tra le norme generali sull'istruzione, che vincolano anche la formazione professionale di competenza piena o esclusiva delle Regioni, oltre che i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato in materia di istruzione, che riguardano soltanto l'ambito materiale e dunque l'istruzione scolastica che è invece di competenza concorrente delle Regioni. Dall'altro lato, tenuto conto di quanto previsto dalla legge n. 296 del 2006 (Finanziaria 2007), dall'art. 13 della legge n. 40 del 2007 e dall'art. 64 della legge n. 133 del 2008, l'assetto del secondo ciclo di istruzione e formazione è ormai costituito da due sottosistemi: quello dell'Istruzione Secondaria Superiore, che è articolato nei Licei, negli Istituti tecnici e negli Istituti professionali - e dunque da istituzioni scolastiche di competenza statale - e quello dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), di competenza delle Regioni, che è articolato nei percorsi formativi di IeFP triennali e quadriennali e nei percorsi formativi in apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere, attivati anche da strutture formative accreditate (istituzioni formative o CFP).

Tutto ciò premesso si può affermare che la formazione professionale concorre, proprio con particolare riferimento alle attività educative attinenti alla formazione iniziale dei giovani, all'erogazione dei "livelli essenziali delle prestazioni" in relazione all'assolvimento dell'obbligo di istruzione fino al 16° anno di età (art. 1, comma 622, della legge n. 296 del 2006) e del diritto-dovere di istruzione e formazione fino al 18° anno di età (decreti legislativi nn. 76 e 226 del 2005).

Di conseguenza, come previsto dalla legge n. 42/2009, è necessario che il Sistema della Formazione Professionale sia finanziariamente sostenuto da un lato dalle risorse degli Enti Territoriali di competenza ma, allo stesso tempo, lo Stato deve intervenire per garantire l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, fornendo supporto alle Regioni ed ai territori non in grado di finanziarsi autonomamente.

Il D. Lgs. 68/2011 sopra richiamato prevede che, a decorrere dal 2013, sia sancita la soppressione dei trasferimenti statali che, in base a quanto previsto dall'art. 117 della Costituzione sono di competenza regionale, "ivi compresi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni da parte di province e comuni" (art. 7, comma 1).

I finanziamenti statali - ovvero i cofinanziamenti provenienti dallo Stato che si aggiungono a quelli regionali e comunitari - in ordine all'Istruzione e formazione professionale saranno soppressi, poiché si tratta di competenze ove le Regioni esercitano la piena competenza legislativa, fatte salve le "norme generali sull'istruzione" (art. 117, comma 2, lett. n, Cost.) e le norme dettate sempre dallo Stato in termini di tutela dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale.

Nel decreto legislativo n. 68 del 2011 si precisa che le Regioni dispongono di un complesso di entrate secondo un grado differenziato di autonomia decisionale. Tali entrate sono essenzialmente rappresentate dall'addizionale sull'IRPEF, dalla partecipazione all'IVA, dall'IRAP, da altre entrate proprie (come la tassa automobilistica regionale), cioè da nuove forme di imposizione fiscale che possono essere istituite direttamente con legge regionale nel rispetto dei principi generali stabiliti dalla legge delega n. 42 del 2009. Tuttavia, in coerenza con quanto riportato in precedenza, si precisa che sullo sfondo del federalismo fiscale, vengono stabilite una serie di risorse per bilanciare le opportunità previste su tutto il territorio nazionale e salvaguardare i principi di solidarietà sociale.

E ciò, per quanto non sia espressamente previsto dalla disciplina costituzionale relativa all'autonomia finanziaria delle autonomie territoriali (ovvero dall'art. 119 Cost.), corrisponde al pieno ed effettivo rispetto di quanto è previsto dalla Costituzione là dove essa prevede l'apposita tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale a prescindere dalle corrispondenti capacità fiscali.

A supportare il sistema della formazione professionale, concorrono infine una serie di risorse di provenienza europea a conferma dell'impostazione europeistica delineata dai VET ed adottata anche in Italia.

Infatti, come già anticipato in precedenza, si pone una sempre maggiore rilevanza del VET finalizzato ai seguenti scopi specifici:

- sostegno della competitività;
- sostegno allo sviluppo economico;
- integrazione delle persone nei sistemi produttivi evitando problemi di esclusione sociale;
- rafforzamento del concetto stesso di cittadinanza europea, la quale si fonda proprio su un principio fondamentale quale il lavoro.

Tali aspetti vengono ripresi e descritti all'interno del paragrafo successivo.

### **3.3 IL SISTEMA DEI FONDI STRUTTURALI PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE FORMAZIONE PROFESSIONALE**

La politica di coesione è uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione Europea e punta a ridurre le differenze sociali ed economiche tra i territori dei diversi Stati membri.

Anche l'Italia, si è adeguata insieme con gli altri paesi membri a tale obiettivo, richiamando la coesione nell'art 119 della Costituzione e legandola all'effettivo esercizio dei diritti della persona da perseguire attraverso i Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali e di Investimento Europei, i Piani e i Programmi del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, i Programmi Operativi Complementari - Piani di Azione e Coesione. Tali fondi, che sono i principali strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione europea, perseguono lo scopo di rafforzare la *coesione economica, sociale e territoriale* riducendo il divario fra le regioni più avanzate e quelle in ritardo di sviluppo.

Per quanto riguarda il ciclo di programmazione in fase di conclusione (2014-2020) e con riferimento pure ad altri documenti programmati (Agenda 2030), tra i vari obiettivi perseguiti dalle politiche di coesione vi è proprio il rafforzamento dei sistemi di istruzione, formazione e, in particolare, la formazione professionale.

La formazione professionale è una politica multilivello, cofinanziata e trasversale a molti settori di policy che interessa in modo particolare Regioni e UE. La formazione professionale è competenza esclusiva delle Regioni: esse definiscono specifici indirizzi strategici, disegnano il proprio modello regolativo, di implementazione e destinano proprie risorse finanziarie e di bilancio a cui si aggiungono i finanziamenti derivanti da finanziamenti europei (addizionalità) e, in misura più ridotta, da politiche statali.

Lo strumento maggiormente adeguato al sostegno delle policies di formazione professionale è il FSE - Fondo Sociale Europeo, che punta a contrastare la disoccupazione, aiutare i più deboli, prevenire l'abbandono scolastico, rafforzare il sistema di istruzione e formazione, migliorare le competenze della pubblica amministrazione.

Il Fondo Sociale Europeo (FSE) è infatti il principale strumento dell'Unione Europea a supporto dell'occupazione e dello sviluppo del capitale umano. Esso mette a disposizione finanziamenti mirati alla crescita dell'occupazione e integrazione lavorativa attivando corsi di formazione e istruzione allo scopo di limitare il rischio di abbandono scolastico, agevolare l'inserimento nel mercato del lavoro e accrescere il livello di professionalità dei lavoratori.

I finanziamenti dell'FSE sono resi disponibili attraverso i Programmi Operativi gestiti direttamente dalle amministrazioni centrali dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome dei paesi membri dell'UE.

In seguito alla pubblicazione di appositi bandi, gli Enti di Formazione Accreditati avviano percorsi formativi del tutto o in parte finanziati. I destinatari del programma sono:

- Giovani.
- Disoccupati.
- Dipendenti aziendali.
- Imprenditori e liberi professionisti.

Gli obiettivi perseguiti sono molteplici. In particolare, per quanto riguarda la formazione professionale:

- Permettere ai giovani di integrare le proprie competenze e **specializzarsi** nel campo professionale per il quale dispongono di una maggiore inclinazione.
- Permettere agli insegnanti di **perfezionare il proprio profilo professionale**.
- **Accrescere l'adattabilità dei lavoratori**, delle imprese e degli imprenditori dinanzi ai cambiamenti economici.
- **Combattere forme di discriminazione sul lavoro** favorendo la riqualificazione professionale e il reimpiego del personale di aziende colpite da crisi settoriali.
- **Consolidare i legami di università e istituti di formazione professionale con imprese e datori di lavoro**, a livello tanto nazionale che regionale. Così facendo, diventa più facile per un giovane laureato inserirsi a breve tempo nel mondo del lavoro. Risultati ancora migliori sono possibili grazie ai **progetti post-laurea** di ricerca e sviluppo finanziati dal Fondo, che consentono di raggiungere un maggior grado di professionalità.

Nello specifico, l'azione del Fondo Sociale così come quella degli altri Fondi SIE si realizza sulla base di due principi guida: il **cofinanziamento** e la **gestione condivisa**. Il primo si riferisce alla duplice natura del finanziamento per i programmi operativi, che proviene in parte dall'FSE e in parte da entità pubbliche e private. Il secondo riguarda la corretta ripartizione delle responsabilità tra i vari soggetti coinvolti. Se da un lato la progettazione teorica spetta alle istituzioni europee, dall'altro la negoziazione dei programmi operativi è di competenza di Commissione e autorità nazionali, mentre le istituzioni regionali e provinciali interessate si occupano dell'implementazione dei corsi.

L'addizionalità della spesa comunitaria salvaguarda il principio condiviso da tutti gli Stati dell'Unione che l'intervento Comunitario non può essere sostitutivo dei finanziamenti nazionali: tale principio significa che, posto un certo obiettivo da raggiungere, quanto più cresce la dipendenza dai fondi comunitari tanto minore è l'addizionalità. Stabilire, al di là dei criteri legati al PIL (che si concentrano sulla misurazione degli effetti diretti ed indiretti dei finanziamenti europei sulla crescita del PIL pro capite nelle regioni target), quali siano gli impatti addizionali delle politiche e della spesa europea è tutt'altro che un'operazione scontata e semplice soprattutto perché tali impatti si differenziano secondo i territori regionali.

Nei paragrafi seguenti viene riportata un'analisi di come vengono finanziati i diversi sistemi di formazione professionale delle varie Regioni italiane. Per fare ciò vengono considerati i data base OpenCoesione (OC) e i dati CPT.

### 3.4 METODOLOGIA E DATI

Le elaborazioni effettuate si basano sul database Open Coesione (OC) e sul database CPT, in linea di continuità con il metodo proposto dall'Ires - Piemonte (che collabora con il Nucleo Regionale del Piemonte) e già utilizzato nello studio settoriale relativo all'Istruzione. I dati estratti e di seguito presentati sono stati forniti dalle elaborazioni congiunte dell'Ires Piemonte, dell'Ifel Campania e del Nucleo Regionale della Regione Basilicata.

Anche in questo caso, come per il settore dell'Istruzione si sono rese necessarie una serie di operazioni, suddivise in più fasi, finalizzate a rendere omogenea la lettura dei due database considerati (OC e CPT) sia in termini di dati sia in termini di classificazione settoriale.

OC presenta le seguenti aree tematiche:

- Ricerca e innovazione

- Agenda digitale
- Competitività delle imprese
- Energia
- Ambiente
- Cultura e turismo
- Trasporti
- Occupazione
- Inclusione sociale
- Infanzia e anziani
- Istruzione
- Città e aree rurali
- Rafforzamento PA.

Il database dei Conti Pubblici Territoriali a sua volta fornisce informazioni sulle spese suddivise per regioni e per livello di governo, classificandole poi tra diversi settori e categorie economiche. Come già anticipato in precedenza, le voci CPT seguono criteri di classificazione non modificabili (rigide) e dettate dalla classificazione COFOG.

Si richiamano di seguito le avvertenze già esposte nel corrispondente capitolo sul tema dell'istruzione.

### **3.5 LA DELIMITAZIONE DEI CONFINI DEL SETTORE FORMAZIONE PROFESSIONALE**

Il processo seguito ha previsto l'estrazione di tutti i progetti presenti all'interno dei database sopra citati suddivisi per area tematica.

Una volta estratti i dati, si è proceduto ad approfondire il tema della Formazione Professionale. A partire da questa fase bisogna precisare che mentre il settore CPT prevede una categoria indipendente per tale ambito tematico definita "Formazione", la classificazione presente in OC comprende la Formazione Professionale direttamente all'interno di vari ambiti tematici. Tale classificazione conferma l'alto tasso di trasversalità di questo ambito di policy.

Si evidenzia inoltre che, anche per quanto riguarda il settore CPT della Formazione, esso non ricomprende tutto l'ambito di policy della Formazione Professionale il quale, come si dirà più diffusamente nel capitolo 3, persegue diversi obiettivi e rientra quindi in diversi ambiti tematici. Più nello specifico si osserva che la classificazione CPT della Formazione coincide

con la Missione 15 “Politiche per il lavoro e la formazione professionale” programma 2 “Formazione Professionale” della spesa degli enti territoriali, ma, come previsto dallo stesso legislatore nel definire la Missione 4 “Istruzione e diritto allo studio” programma 5 “Istruzione tecnica superiore”, non si può parlare di formazione professionale senza considerare anche una serie di programmi che rientrano proprio in quest’ultima missione.

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 diverse classificazioni risulta quindi necessaria al fine di delimitare il confine del settore Formazione Professionale.

Si è scelto quindi di operare tramite l’individuazione e l’estrazione di aggregati di progetti per fasi successive all’interno di OC, con il vincolo che ognuno di questi insiemi di progetti fosse compatibile con i requisiti di composizione propri del settore Formazione CPT. Il settore Formazione individuato dai CPT: “comprende la spesa per la formazione e l’orientamento professionale (inclusa quella per interventi destinati a specifiche funzioni) e la relativa costruzione e gestione di impianti e strutture. Include la spesa per mezzi e sussidi tecnico didattici; assegnazioni agli enti locali per il finanziamento delle attività attuative delle politiche formative; interventi per la realizzazione di programmi comunitari; contributi per incentivare le iniziative rivolte a favorire un organico riequilibrio territoriale delle strutture operative di formazione professionale con riguardo al miglioramento della loro qualità e della loro efficienza.”

Per quanto riguarda il database OC, al fine di estrarre solamente i progetti riguardanti la Formazione Professionale, si sono considerate le seguenti colonne:

- OC\_Titolo\_Progetto: intesa come denominazione del progetto;
- OC\_Sintesi\_Progetto: intesa come descrizione del progetto.

All’interno di tali colonne si è proceduto ad eseguire un’analisi testuale, individuando alcune parole chiave riportate in Tabella 3.1.

**Tabella 3.1 SCHEMA 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
Formazione, formativ*, iefp	Addetto, operatore, sperimentalisti, professionale, orientamento, specializzazione, apprendimento	Voucher, corso, realizzazione, tecnico, percorso, giovani, progetti, impianto, sicurezza

*Fonte ed elaborazione: IRES Piemonte*

Tale approfondimento consente di selezionare i progetti in OC in modo tale da rendere omogenee le analisi tra dati CPT e dati OC, superando così le rigidità derivanti dalle classificazioni settoriali assegnate a priori. Si specifica inoltre che, l'analisi testuale viene ulteriormente replicata sul nuovo database così ottenuto, in modo da “pulire” ulteriormente i risultati e renderli ancor più confrontabili con i dati CPT.

Il passaggio successivo compiuto sui progetti OC ha previsto una selezione degli stessi progetti i cui indicatori di risultato riportati in OpenCoesione fossero con certezza riferibili al settore Formazione. Come per il settore dell'Istruzione, analizzato in precedenza, anche in questo caso si sono selezionati i progetti che riportavano indicatori di risultato coerenti con il settore della Formazione Professionale. Ad esempio:

- Disoccupati, compresi i disoccupati di lunga durata (femmine)
- Persone inattive (femmine)
- Numero di partecipanti ai programmi congiunti di istruzione e formazione a sostegno dell'occupazione giovanile, delle opportunità di istruzione e di istruzione superiore e professionale su scala transfrontaliera
- Numero di consulenti formati
- Numero di beneficiari di servizi di consulenza
- Numero di giornate di formazione impartita
- Numero di partecipanti alla formazione

La Tabella 3.2 descrive i risultati dell'estrazione dei progetti secondo le fasi che compongono il modello metodologico previsto dalla Regione Piemonte.

**Tabella 3.2 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	565.068	- "Istruzione" - "Inclusione sociale" - "Occupazione e mobilità dei lavoratori"
Fase 2 - Ricerca testuale parole chiave	21.150	- "Istruzione" - "Inclusione sociale" - "Occupazione e mobilità dei lavoratori" - "Agenda digitale" - "Competitività per le imprese" - "Rafforzamento capacità della PA" - "Ricerca e innovazione" - "Attrazione culturale, naturale e turistica"
Fase 3 - Selezione per indicatori di risultato	7.954	- "Istruzione" - "Inclusione sociale" - "Occupazione e mobilità dei lavoratori"
Fase 4 - Pulizia finale per ricerca parola chiave e check dell'operatore	-379.827	- Vari
<b>TOTALE PROGETTI</b>	<b>214.319</b>	

*Fonte ed elaborazione: elaborazioni IRES Piemonte su dati OpenCoesione*

Per la corretta lettura dei dati riportati in tabella bisogna altresì specificare che dei progetti eliminati nella fase 4, circa 326.467 sono riferiti alla “Dote Lavoro”, ovvero uno strumento orientato a favorire l’occupazione mediante l’offerta di servizi personalizzati per l’inserimento o il re-inserimento nel mondo del lavoro. Esso è riconducibile alla tematica lavoro/occupazione e non al settore della formazione professionale. Questi progetti sono invece stati inseriti durante la fase 1 e sono tutti riconducibili alla categoria “Formazione Post Qualifica e Post Diploma”.

In secondo luogo, durante la procedura di pulizia e affinamento dei dati, sono stati eliminati anche quei progetti che erano già stati inclusi nell’analisi del settore istruzione per non creare duplicati. Il totale dei progetti così eliminati è pari a 2.523.

A seguito di tutte le fasi della metodologia proposta, il settore Formazione è composto da progetti che appartengono ai temi prioritari di OC come indicato nel seguente schema (Tabella 3), secondo le seguenti quote percentuali riportate in Tabella 3.3.

**Tabella 3.3 COMPOSIZIONE DEL SETTORE FORMAZIONE PROFESSIONALE RICOSTRUITO, SECONDO QUOTE RELATIVE AI TEMI PRIORITARI UE**

OC - TEMA SINTETICO	FREQ.	INDIDENZA %
Agenda Digitale	261	0,12%
Attrazione culturale, naturale e turistica	150	0,07%
Competitività per imprese	230	0,11%
Energia ed efficienza energetica	17	0,01%
Inclusione sociale	14.699	6,86%
Istruzione	74.262	34,65%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	122.679	57,24%
Rafforzamento capacità della PA	1.537	0,72%
Ricerca e innovazione	413	0,19%
Rinnovamento urbano e rurale	48	0,02%
Servizi di cura infanzia e anziani	14	0,01%
Trasporti e infrastrutture	7	0,00%
<b>Totale</b>	<b>214.319</b>	<b>100%</b>

*Fonte ed elaborazione: elaborazioni IRES Piemonte su dati OpenCoesione*

Come si osserva il tema della formazione professionale è legato a circa 215 mila progetti. Essi vengono ripartiti tra più ambiti tematici all'interno di OC: circa il 57,2% rientra all'interno del tema Occupazione e mobilità dei lavoratori; in secondo luogo, con una percentuale pari al 34% vi è il tema dell'Istruzione ed infine il tema dell'inclusione sociale (circa 7%). Inoltre, la formazione professionale compare in maniera più limitata anche negli altri ambiti di OC ma con percentuali molto più basse.

Tale distribuzione conferma l'eterogeneità del tema della formazione professionale che incide in diversi ambiti tematici e in diverse categorie di policy.

Infine, l'ultima fase del processo di individuazione dei dati e circoscrizione del database ha previsto l'individuazione dell'amministrazione pubblica di riferimento a cui fa capo la responsabilità del pagamento dei progetti in modo da imputare le relative spese (associandoli anche ai diversi livelli di governo previsti nel database CPT).

Come già espresso in precedenza, l'informazione presente su OC non è completa e non consente di tracciare il flusso dettagliato dei pagamenti e dei trasferimenti che avvengono tra gli enti coinvolti nel progetto. Di conseguenza, come fatto anche per il settore dell'Istruzione e in linea con quanto delineato dalla metodologia della Regione Piemonte, ci si è concentrati sulla figura del beneficiario di tali finanziamenti, tenendo presente che se esso è un'amministrazione pubblica sarà con tutta probabilità l'ultima amministrazione pubblica ad effettuare i pagamenti verso l'esterno.

### **3.6 LE PRINCIPALI EVIDENZE IN TERMINI DI ADDIZIONALITÀ - LE SPESE TOTALI SOSTENUTE TRAMITE I FONDI DI COESIONE: UNA SINTESI**

In linea con la metodologia individuata dalla Regione Piemonte per l'analisi settoriale dell'Istruzione, si è scelto di ripartire le regioni in maniera univoca classificandole come di seguito:

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

Quando si parla di Politiche di Convergenza si intendono le politiche e i finanziamenti volti ad accelerare la convergenza degli Stati membri e delle Regioni in ritardo di sviluppo, migliorando le condizioni occupazionali, strutturali e di crescita. In particolare, si fa riferimento alle regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% della media UE a 27 Paesi.

Per quanto riguarda invece l'obiettivo Competitività si intendono gli obiettivi finanziati dai fondi europei per rafforzare la competitività e attrattività delle regioni, nonché l'occupazione, anticipando e sostenendo i cambiamenti economici e sociali. Le regioni che vi rientrano sono quelle che superano il 75% della media UE a 27 Paesi del PIL pro capite.

Inoltre, si è tenuto conto dei cicli di programmazione europea 2007-2013 e 2014-2020. Per quanto riguarda il primo ciclo, 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.

Di seguito vengono riportati i contributi derivanti dalla programmazione europea nei due cicli di riferimento 2007-2013 e 2014-2020. Nella Tabella 3.4 si è evidenziato se si tratta di

spese rendicontabili ai fondi europei, se si tratta di cofinanziamento statale o se si tratta di programmi nazionali.

**Tabella 3.4 DETTAGLIO DELLA COMPETENZA SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE FORMAZIONE. IMPORTI IN MILIONI DI EURO\***

	Ciclo di programmazione 2007-2013					Ciclo di programmazione 2014-2020				
	Total spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale	Pagamenti per programmi nazionali	Quota UE	Total spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale	Pagamenti per programmi nazionali	Quota UE
<b>2007</b>	565	274	93	198	48%					
<b>2008</b>	1.718	784	353	581	46%					
<b>2009</b>	5.294	2.678	1.308	1.305	51%					
<b>2010</b>	5.202	2.237	1.227	1.738	43%					
<b>2011</b>	8.107	3.881	2.052	2.174	48%					
<b>2012</b>	7.852	3.372	1.914	2.566	43%					
<b>2013</b>	8.934	3.855	2.037	3.042	43%					
<b>2014</b>	8.631	3.653	1.871	3.098	42%	138	47	19	72	34%
<b>2015</b>	12.131	5.564	2.451	4.114	46%	486	265	111	109	55%
<b>2016</b>	3.868	833	374	2.660	22%	2.396	1.239	472	685	52%
<b>2017</b>	1.874	202	185	1.487	11%	4.214	2.188	904	1.122	52%
<b>2018</b>	1.330	24	2	1.307	2%	6.789	3.862	1.537	1.390	57%
<b>2019</b>	843	22	1	820	3%	5.953	3.019	1.110	1.825	51%
<b>2020</b>	338	34	0	304	10%	1.045	355	169	521	34%

*Fonte ed elaborazione: elaborazioni IRES Piemonte su dati OpenCoesione*

Come si osserva dalla tabella, il peso delle risorse UE sul totale della spesa (e dei pagamenti) in termini di formazione professionale oscilla da un minimo di 34% ad un massimo del 57% per quanto riguarda il ciclo di programmazione 2014-2020. Il totale della spesa registra quote più rilevanti in prossimità del termine del ciclo di programmazione.

Rispetto al ciclo di programmazione precedente, si può evidenziare un netto incremento del totale della spesa, con il picco raggiunto nel 2015 con circa 12 miliardi, a conclusione del primo ciclo di programmazione.

Tuttavia, per quanto riguarda la percentuale di risorse UE sul complesso delle risorse delle politiche di coesione nel settore, si segnala il forte incremento nella programmazione 2014-

2020 che oscilla tra il 52% e il 57%, rispetto alle percentuali rilevate nel primo ciclo di programmazione che arrivano al massimo al 51%. Questo fattore, in base ai dati disponibili ed elaborati secondo la metodologia citata, evidenzia come il settore della Formazione Professionale dipenda sempre di più dal finanziamento di fonte europea e, allo stesso tempo, segnala una lieve riduzione della quota nazionale sul totale.

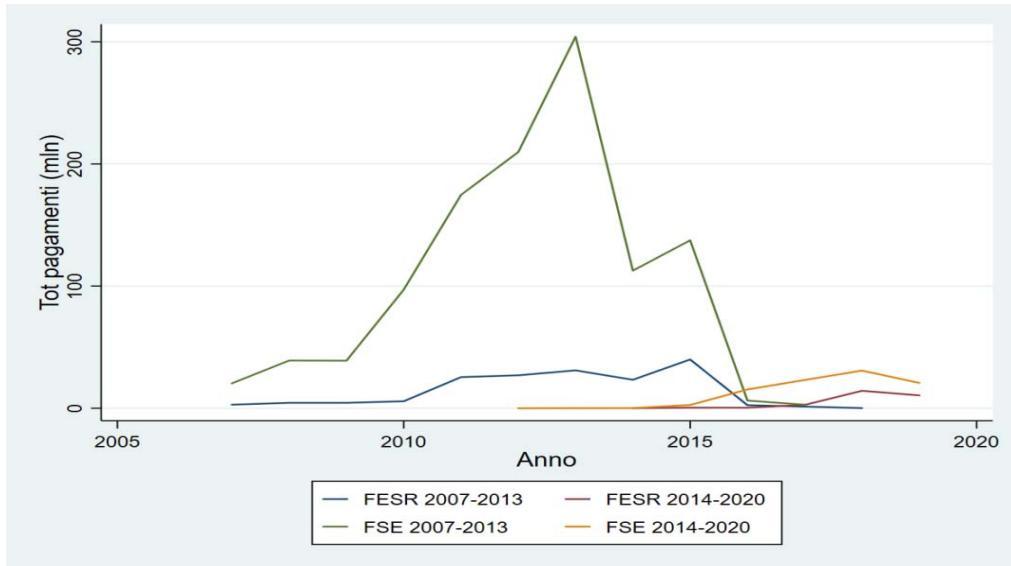
### **3.7 LE PRINCIPALI EVIDENZE IN TERMINI DI ADDIZIONALITÀ - LE SPESE IN FORMAZIONE PROFESSIONALE DELLA POLITICA DI COESIONE TERRITORIALE**

Vengono ora presentati i risultati in termini di spesa delle politiche di coesione territoriale rivolte al settore della Formazione.

Nelle figure 3.1 e 3.2 per ognuno dei raggruppamenti territoriali, sono indicate le risorse totali spese per l'applicazione della Politica di Coesione territoriale europea e nazionale in entrambi i periodi di programmazione. I dati di spesa suggeriscono che la quota dei finanziamenti UE cresce anche se proviene da Fondi differenti (FSE o FESR). Segno che la capacità di progettazione nel settore formazione professionale è cresciuta e che le politiche per la formazione sono cresciute in termini di risorse europee impiegate.

Osservando nel dettaglio la Figura 3.1, si vede che per le regioni ad obiettivo Convergenza, il Fondo Sociale Europeo “FSE” è il principale strumento europeo a sostegno delle politiche di formazione professionale e compare in tutta la serie storica rappresentata. A partire dal 2009, i pagamenti hanno registrato un forte incremento, fino al picco raggiunto pari a circa 300 milioni nel 2013, in prossimità della scadenza del primo ciclo di programmazione 2007-2013. A partire dall'esercizio 2014, si è assistito ad una forte riduzione dei pagamenti provenienti da tale fondo, e al contemporaneo incremento dei fondi FESR i quali tuttavia non arrivano mai ad importi corrispondenti al FSE.

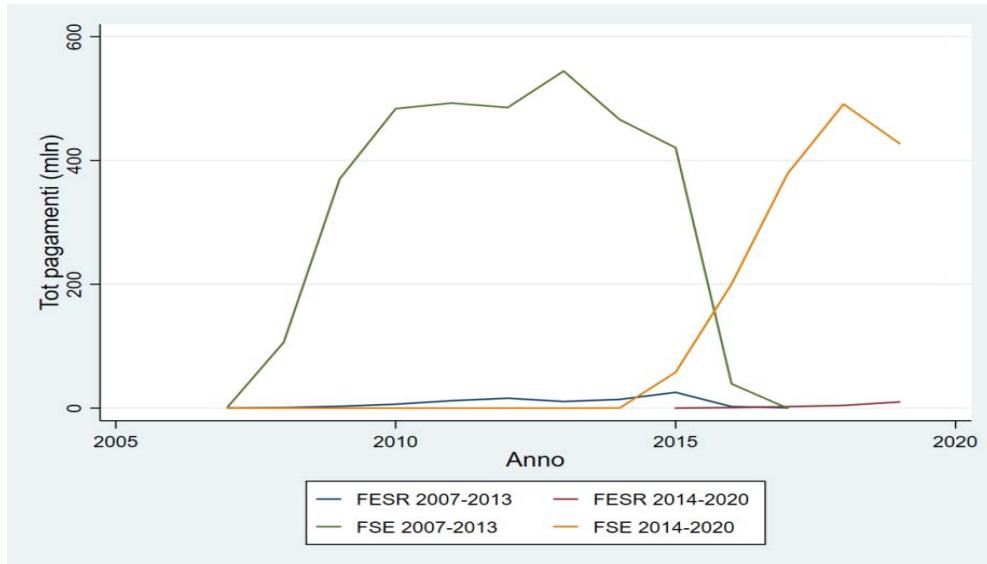
**Figura 3.1 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE FORMAZIONE PER LE REGIONI OBIETTIVO CONVERGENZA. SUDDIVISIONE PER FONDO DI FINANZIAMENTO E PERIODO DI PROGRAMMAZIONE. IMPORTI IN MILIONI DI EURO**



Fonte dati IRES Piemonte ed elaborazione Nucleo CPT Regione Basilicata

Per le regioni ad obiettivo Competitività, osservando la Figura 3.2, si può notare l'andamento costante del FSE sia durante il primo ciclo di programmazione sia anche nel secondo ciclo di programmazione. Per quanto riguarda il primo ciclo, il picco dei pagamenti viene raggiunto nel 2013 con risorse pari a circa 500 milioni; mentre nel secondo ciclo si registra un incremento costante tra il 2014 e il 2016 e una lieve riduzione a partire dal 2017. Molto più limitato risulta essere l'impatto del fondo FESR durante tutta la serie storica considerata.

**Figura 3.2 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE FORMAZIONE PER LE REGIONI OBIETTIVO COMPETITIVITÀ. SUDDIVISIONE PER FONDO DI FINANZIAMENTO E PERIODO DI PROGRAMMAZIONE. IMPORTI IN MILIONI DI EURO**



*Fonte dati IRES Piemonte ed elaborazione Nucleo CPT Regione Basilicata*

Così come fatto per il tema dell'istruzione, vengono di seguito riportati i valori relativi alla competenza specifica per ciascun soggetto che partecipa al finanziamento. Si può osservare nella Tabella 3.5, che nel primo ciclo di programmazione 2007-2013 la spesa di fondi UE ha una media intorno al 45% mentre nel secondo ciclo essa si attesta su valori superiori al 50%.

Si fa presente che nel secondo ciclo di programmazione è stato attivato dal MIUR il "PON "Per La Scuola" che finanzia i seguenti assi:

- Asse I - Istruzione: volto a migliorare la qualità del sistema di istruzione e a favorire l'innalzamento e l'adeguamento delle competenze, promuovendo una maggiore partecipazione ai percorsi formativi e ai processi di apprendimento permanente;
- Asse II - Infrastrutture per l'istruzione: finalizzato a promuovere e sostenere l'istruzione, la qualificazione professionale e la formazione permanente con azioni finalizzate ad aumentare l'attrattività della scuola attraverso la riqualificazione delle infrastrutture e il potenziamento delle dotazioni tecnologiche e degli ambienti di apprendimento, garantendo spazi architettonici adeguati agli approcci innovativi della didattica
- Asse III - Capacità istituzionale e amministrativa: volto a incrementare la capacità istituzionale e l'efficienza della pubblica amministrazione in una prospettiva di miglioramento della governance complessiva nel settore dell'istruzione

- Asse IV - Assistenza tecnica: finalizzato a migliorare l'attuazione del Programma attraverso il rafforzamento della capacità di gestione dei fondi da parte del MIUR e dei vari soggetti coinvolti nell'attuazione, anche a garanzia del rispetto della normativa comunitaria e nazionale.

Tra i vari obiettivi perseguiti, si evidenzia come vi sia una enfasi particolare nelle azioni formative per gli adulti, finalizzate sia a sostenerne l'innalzamento dei livelli di competenza, sia il reinserimento in percorsi di istruzione e formazione. Il luogo privilegiato delle azioni saranno i Centri Territoriali Permanent (CTP)/Centri provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA), che permetteranno lo sviluppo di reti territoriali e favoriranno l'apprendimento permanente. Attraverso il PON, infatti, viene promosso lo sviluppo di competenze trasversali nella popolazione adulta e l'acquisizione di abilità utili al mercato del lavoro, al fine di aumentare i livelli di partecipazione alla vita sociale, politica ed economica e contrastare analfabetismi di ritorno e obsolescenza di saperi/competenze, in un'ottica di promozione dell'invecchiamento attivo e di prevenzione dell'isolamento sociale. Il miglioramento dell'offerta formativa ed educativa deve inoltre essere indirizzato, oltre che all'innalzamento dei livelli di istruzione e conoscenza, anche ad agevolare la mobilità, l'inserimento/reinserimento lavorativo e accrescere le competenze della forza lavoro.

**Figura 3.3 DETTAGLIO DELLA COMPETENZA SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE FORMAZIONE. IMPORTI IN MLN DI EURO**

	Ciclo di programmazione 2007-2013					Ciclo di programmazione 2014-2020				
	Total spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale	Pagamenti per programmi nazionali	Quota UE	Total spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale	Pagamenti per programmi nazionali	Quota UE
<b>2007</b>	25,5	11,9	9,2	4,4	47%					
<b>2008</b>	151,7	63,6	70,7	17,5	42%					
<b>2009</b>	416,9	183,5	196,9	36,5	44%					
<b>2010</b>	598,3	261,2	270,9	66,2	44%					
<b>2011</b>	713,1	322,6	312,6	78,0	45%					
<b>2012</b>	755,1	343,7	319,2	92,2	46%					
<b>2013</b>	919,6	418,9	388,1	112,6	46%					
<b>2014</b>	748,9	283,8	276,9	188,1	38%	0,9	0,3	0,0	0,6	32%
<b>2015</b>	650,3	287,7	271,8	90,8	44%	89,7	53,0	28,1	8,6	59%
<b>2016</b>	70,3	24,7	20,3	25,3	35%	257,7	146,2	81,8	29,6	57%
<b>2017</b>	21,3	2,0	1,3	18,1	9%	433,9	232,3	124,3	77,3	54%
<b>2018</b>	15,9	0,1	0,0	15,9	0%	553,9	290,7	160,3	102,9	52%
<b>2019</b>	6,0	-	-	6,0	0%	478,8	251,5	129,1	98,3	53%

Fonte ed elaborazione: elaborazioni IRES Piemonte su dati OpenCoesione

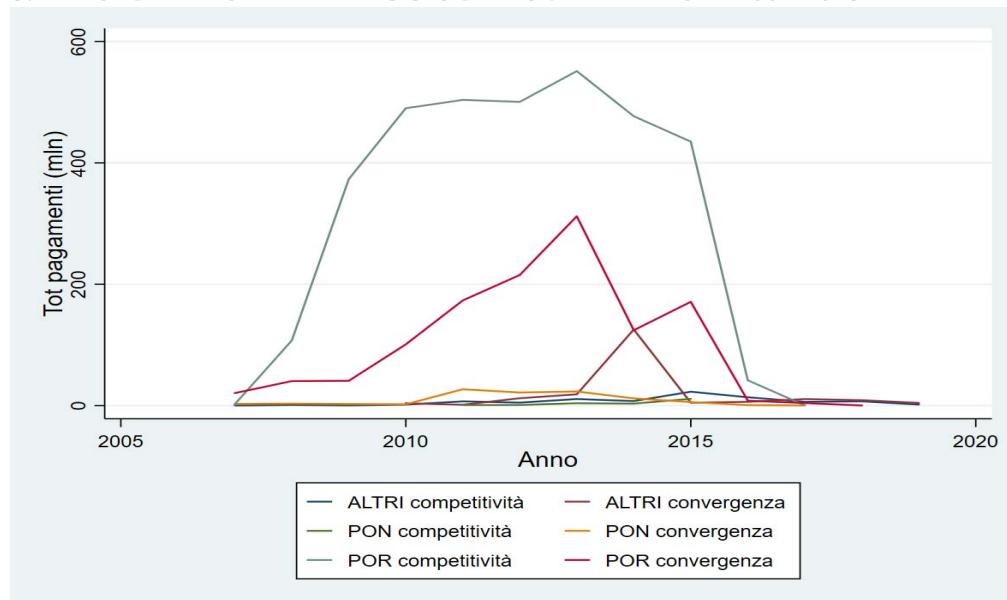
Le figure 3.3 e 3.4 riportano, per ognuno dei due cicli di programmazione, l'ammontare delle spese effettuate negli anni, suddivise per i principali programmi nazionali con cui le risorse disponibili per le politiche di coesione sono effettivamente ripartite tra i territori.

Per quanto riguarda i periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, si rileva la forte incidenza dei Programmi Operativi Nazionali (PON) soprattutto da parte delle regioni ad obiettivo Competitività. Osservando più nel dettaglio i grafici, si osserva inoltre la limitata incidenza in termini di valore assoluto dei Programmi Operativi Regionali (POR). Ciò avviene perché i fondi FESR risultano meno rilevanti rispetto ai finanziamenti provenienti dall'FSE per quanto riguarda la Formazione Professionale. Ciò appare in forte distinzione rispetto a quanto avviene per il tema dell'Istruzione, riportato nei paragrafi precedenti.

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

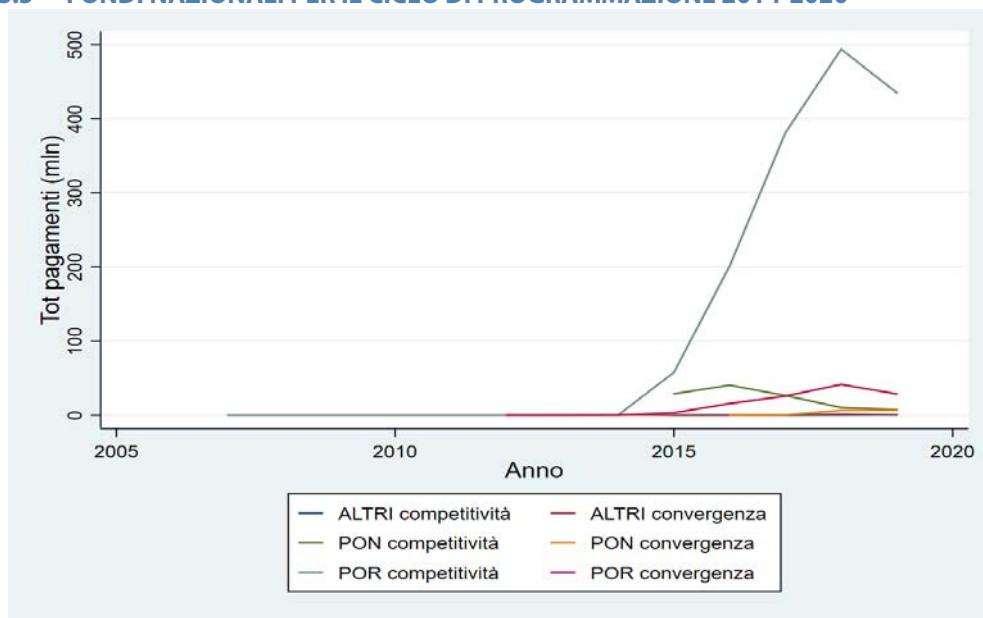
particolare. Essi finanziano, con riferimento ad entrambe le ripartizioni regionali, una parte molto limitata della spesa.

**Figura 3.4 FONDI NAZIONALI PER IL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2007-2013**



Fonte dati Open Coesione ed elaborazione Nucleo CPT Regione Basilicata.

**Figura 3.5 FONDI NAZIONALI PER IL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2014-2020**



Fonte dati Open Coesione ed elaborazione Nucleo CPT Regione Basilicata

### **3.8 LE PRINCIPALI EVIDENZE IN TERMINI DI ADDIZIONALITÀ - LE RISORSE STRAORDINARIE PER ISTRUZIONE SONO REALMENTE AGGIUNTIVE?**

In linea con il lavoro svolto per il settore dell'Istruzione, si procede ora a ricostruire il peso della politica della Coesione comunitaria e nazionale sul totale della spesa nazionale, in base alle ripartizioni territoriali e tenendo conto dei diversi cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020. Non si tiene conto invece del ciclo di programmazione 2000-2006 poiché non è presente in OC.

Il grafico 5, consente di effettuare un primo approfondimento finalizzato a comprendere il peso che la politica di coesione ha rispetto al territorio nazionale, comprendendo anche le rispettive ripartizioni tra Convergenza e Competitività. Più nello specifico, il grafico confronta il peso della politica di coesione sul totale delle spese nazionali nel settore Formazione in Italia secondo le due ripartizioni territoriali (Convergenza e Competitività).

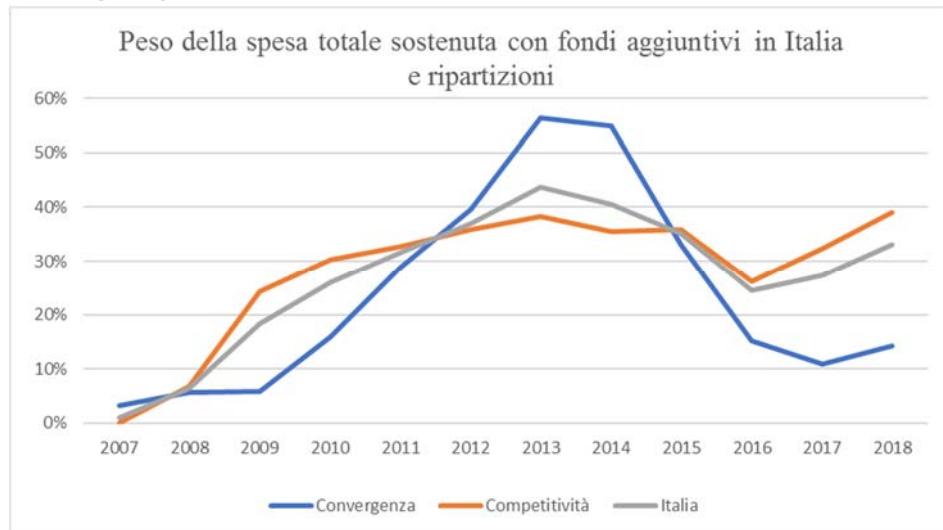
Nelle regioni Convergenza il picco massimo raggiunge un valore pari al 56% della spesa totale nell'ultimo anno del primo ciclo di programmazione, mentre nelle regioni Competitività non supera mai la soglia del 40% del totale delle spese regionali.

Più in dettaglio, nelle regioni ad obiettivo Convergenza, l'ammontare delle risorse stanziate per la politica di Coesione contribuisce in maniera più rilevante alla spesa in formazione professionale rispetto alle regioni ad obiettivo Competitività nel periodo 2012-2015, mentre negli anni successivi presentano un trend decrescente (livello minimo registrato nel 2017 pari al 10%). Più costante appare invece l'andamento delle regioni ad obiettivo Competitività, nonostante il lieve decremento rilevato tra il 2015 e il 2016.

Osservando tali dati anche in relazione al settore Istruzione, risulta una differenza notevolmente più marcata tra il peso percentuale delle regioni ad obiettivo Competitività rispetto a quanto fatto registrare sul settore formazione. Infatti, per l'istruzione il trend non supera mai l'1% mentre per la formazione professionale arriva fino al 44% registrato nel 2013. Analogamente per le regioni ad obiettivo Convergenza, si rileva un andamento costante che registra un picco del 5% nel 2015 nel settore Istruzione, mentre per la Formazione presenta un'incidenza che sfiora il 60% nel 2013 (nonostante il netto calo riportato successivamente).

Ciò significa che il peso percentuale delle politiche di coesione e dei relativi finanziamenti è più rilevante nel settore della Formazione Professionale rispetto a quello dell'Istruzione, sia per le regioni ad obiettivo coesione sia soprattutto per le regioni ad obiettivo Convergenza.

**Figura 3.6 PESO DELLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE FORMAZIONE PER LE REGIONI CONVERGENZA E COMPETITIVITÀ. VALORI PERCENTUALI**



*Fonte dati Open Coesione ed elaborazione IFel Campania*

La Tabella 3.6 fornisce in dettaglio la quota annuale delle spese per le politiche di Coesione territoriale sul totale della spesa in ogni regione italiana.

Si osserva che diverse regioni ad obiettivo Competitività presentano valori percentuali rilevanti, quali ad esempio l'Emilia Romagna (con un picco dell'82% raggiunto nel 2017 e del 72% del 2018); il Piemonte (con una media del 72% negli ultimi 6 esercizi, con un massimo del 93% del 2018). Ma anche le regioni ad obiettivo Convergenza registrano importi rilevanti, quali ad esempio la regione Campania (76% nell'esercizio 2013), Basilicata (98% nel 2014) e Sicilia (66% e 68% negli esercizi 2013 e 2014). Come si vede dalla tabella, l'incidenza risulta più rilevante per gran parte delle regioni in prossimità della scadenza del ciclo di programmazione. Tale fenomeno potrebbe essere spiegato per la maggior rapidità nelle rendicontazioni e nei pagamenti in corrispondenza di tali periodi di programmazione in vista della chiusura.

**Tabella 3.5 PESO DELLE POLITICHE DI COESIONE TERRITORIALE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE FORMAZIONE PER OGNI REGIONE ITALIANA**

	Spesa Open Coesione /Spesa Conti Pubblici Territoriali; Valori percentuali											
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ABRUZZO	0%	0%	1%	5%	43%	44%	29%	30%	56%	3%	8%	8%
BASILICATA	1%	11%	33%	58%	66%	62%	81%	98%	59%	15%	21%	15%
CALABRIA	0%	0%	7%	33%	54%	47%	45%	51%	38%	15%	4%	4%
CAMPANIA	5%	6%	6%	19%	31%	28%	76%	63%	50%	47%	22%	24%
EMILIA ROMAGNA	1%	26%	46%	50%	43%	48%	45%	47%	34%	53%	82%	72%
FRIULI VENEZIA GIULIA	0%	20%	32%	39%	50%	40%	33%	18%	29%	25%	37%	33%
LAZIO	0%	0%	12%	6%	24%	20%	18%	13%	22%	22%	6%	8%
LIGURIA	0%	0%	18%	48%	51%	46%	54%	51%	88%	32%	20%	39%
LOMBARDIA	0%	0%	2%	5%	5%	5%	2%	7%	9%	5%	39%	46%
MARCHE	0%	0%	20%	49%	25%	42%	45%	34%	40%	31%	21%	29%
MOLISE	0%	0%	15%	15%	35%	78%	50%	53%	61%	69%	30%	24%
PIEMONTE	0%	7%	34%	69%	61%	75%	65%	73%	74%	60%	67%	93%
PUGLIA	0%	4%	9%	32%	44%	41%	19%	14%	26%	6%	11%	19%
SARDEGNA	0%	3%	32%	30%	31%	37%	46%	50%	58%	22%	32%	31%
SICILIA	5%	6%	1%	3%	16%	38%	66%	68%	26%	8%	4%	4%
TOSCANA	0%	4%	18%	22%	22%	27%	30%	30%	19%	20%	24%	17%
TRENTINO-ALTO ADIGE	0%	6%	12%	16%	20%	23%	24%	12%	8%	1%	2%	12%
UMBRIA	0%	6%	71%	61%	68%	63%	98%	78%	68%	71%	53%	98%
VALLE D'AOSTA	0%	3%	13%	16%	37%	26%	47%	45%	96%	32%	53%	85%
VENETO	0%	2%	57%	43%	30%	54%	57%	60%	38%	40%	40%	53%

Fonte dati Open Coesione ed elaborazione IFeI Campania

Si può osservare come mentre alcune regioni ad obiettivo Convergenza concentrino la spesa nell'anno immediatamente precedente e in quello di chiusura del primo ciclo 2007-2013 (Campania, Puglia, Sicilia), per poi ridurre drasticamente la spesa fino quasi ad azzerarla, le regioni ad obiettivo Competitività non presentino questa marcata differenza (Piemonte, Veneto, Umbria) e come altresì l'incidenza della spesa si distribuisca in modo più continuativo nel corso dei sette anni.

Si può quindi dire che l'incidenza della spesa nelle regioni Competitività è più costante rispetto alle regioni Convergenza.

Va ricordato che, al fine di massimizzare l'impatto dei fondi disponibili, durante il periodo di programmazione 2014-2020 è stata rivolta un'attenzione maggiore ai risultati. Alle cosiddette

condizionalità *ex-ante*, che garantiscono che siano presenti le condizioni necessarie ad assicurare che gli aiuti della politica di coesione producano risultati concreti nelle regioni interessate, si sono aggiunti altri strumenti di monitoraggio in itinere della spesa.

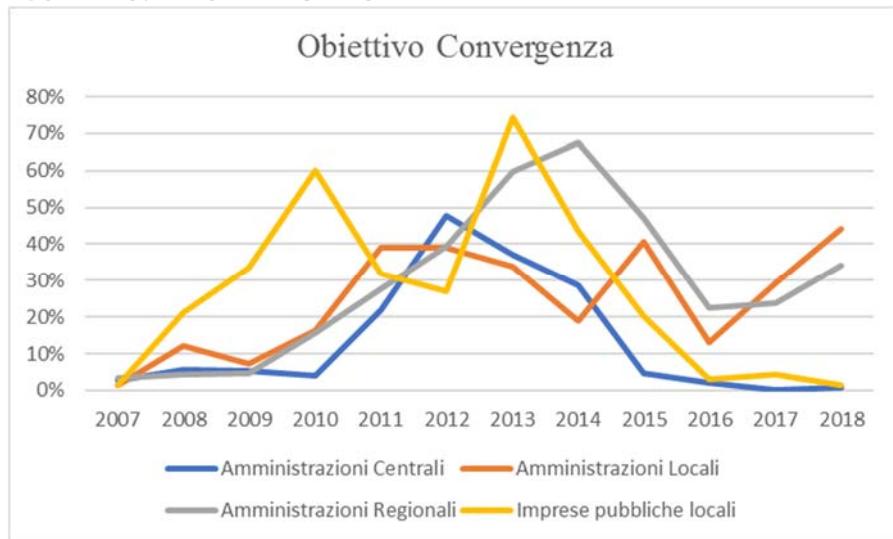
La maggiore regolarità di spesa e il picco di spesa regionale che si registra nel secondo ciclo in corrispondenza del 2018, è da imputarsi al cambiamento del regolamento di attuazione delle politiche di coesione nel secondo ciclo (2014-2020) che introduce per la prima volta una verifica intermedia di monitoraggio e relativa all'avanzamento procedurale (performance framework e key implementation steps). Tale strumento con ogni probabilità ha contribuito a modificare l'andamento del ciclo di spesa e contribuirà forse a distribuire maggiormente la spesa nell'arco del periodo di programmazione anche per le regioni Convergenza.

La verifica intermedia dell'attuazione (*performance review*) collegata al conseguimento dei target intermedi e finali può infatti determinare anche sanzioni quali le sospensioni dei pagamenti e correzioni finanziarie. Questo nuovo meccanismo potrà favorire una maggiore istituzionalizzazione/stabilizzazione e quindi efficacia delle politiche stesse.

I grafici riportati di seguito mostrano i valori annuali del peso delle politiche di Coesione nazionali ed europee sui bilanci delle amministrazioni responsabili dei pagamenti, che coincidono con i livelli di governo proposti dalla classificazione CPT.

Nella Figura 3.6 si può osservare che nella formazione professionale hanno un ruolo fondamentale gli Enti Regionali, nonostante il lieve calo registrato nel corso del ciclo di programmazione 2014-2020. In questa seconda fase emergono sempre di più le amministrazioni locali che hanno sostituito le imprese pubbliche locali soprattutto a partire dal 2014. Di minore importanza gli enti dell'amministrazione centrale, soprattutto nell'ambito del secondo ciclo di programmazione 2014-2020. Tali dati consentono di osservare meglio l'importanza e il ruolo di protagonista delle amministrazioni decentrate (specialmente regionali e locali) che, dopo le riforme introdotte e analizzate nei paragrafi precedenti, sono sempre più protagoniste nella costruzione dei sistemi di formazione professionale.

**Figura 3.7 PESO DELLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE FORMAZIONE PER LE REGIONI CONVERGENZA. DETTAGLIO PER LIVELLO DI GOVERNO. VALORI PERCENTUALI**



Fonte dati Open Coesione ed elaborazione IFel Campania

Osservando la Figura 3.7, si può evidenziare come anche per le Regioni ad obiettivo Competitività la dinamica relativa al livello di governo sia simile alle Regioni ad obiettivo Convergenza. In particolare, emerge che al primo posto vi sono le amministrazioni locali che, a parte per il lieve calo registrato tra il 2015 e il 2016, presentano un andamento costantemente in rialzo in particolare nell'ultimo triennio 2016-2018 con un incremento pari a circa il 30%.

Al secondo posto vi sono le Amministrazioni Regionali che si attestano intorno al 64% nel 2018. Molto diverso invece risulta l'andamento delle amministrazioni centrali che, per quanto riguarda le regioni Convergenza aveva un'incidenza rilevante almeno nel primo ciclo di programmazione (fino al 2015). Infatti, per le regioni Competitività si rileva un andamento praticamente nullo durante tutta la serie storica.

**Figura 3.8 PESO DELLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE FORMAZIONE PER LE REGIONI COMPETITIVITÀ. DETTAGLIO PER LIVELLO DI GOVERNO. VALORI PERCENTUALI**



*Fonte dati Open Coesione ed elaborazione IFel Campania*

Nel complesso si può quindi affermare che l'andamento della spesa delle amministrazioni locali presenta maggiori picchi nelle regioni Competitività che in quelle Convergenza, pur in presenza di una crescita comune elevata soprattutto a partire dall'esercizio 2016. Si rileva il ruolo crescente delle amministrazioni locali nella spesa per politiche di coesione in entrambi i gruppi territoriali.

Si può tuttavia osservare che per le Regioni Convergenza il ruolo di spesa delle amministrazioni locali sembra essere sostitutivo di quello delle imprese pubbliche locali. Nelle regioni Competitività invece la situazione sembra più equilibrata: i tre livelli istituzionali più rilevanti per la spesa (Regionale, locale e privato) hanno andamenti e un'incidenza della spesa europea più contenuta ma allineata e armonica (crescono tutti insieme dopo il 2016). In generale queste differenze territoriali potrebbero anche riflettere riforme strutturali o differenti modelli regionali di formazione professionale nelle aree territoriali e diversi mix pubblico/privato nelle politiche di formazione.

Sul ruolo crescente del livello locale possiamo ricordare che le Province hanno storicamente giocato un ruolo chiave nella formazione professionale e nell'accreditamento della gestione degli interventi formativi (le Province sono ora enti intermedi) nell'ambito del FSE.

### **3.9 CONCLUSIONI**

Come indicato nel paragrafo relativo all’istruzione, si rileva l’importanza del database dei Conti Pubblici Territoriali in quanto consente di effettuare una valutazione sull’andamento della spesa e delle entrate per livello di governo, per tipologia di enti e per settore economico. Tali dati vengono quindi approfonditi e posti in relazione ad altri database (Open Coesione) mediante una specifica metodologia elaborata dall’Ires Piemonte al fine di analizzare il tema dell’addizionalità delle risorse nella politica della Formazione Professionale.

Per rispondere alle domande poste all’inizio del paragrafo, sull’impatto dei finanziamenti europei in termini di addizionalità e su quali fondi vengono effettivamente attivati a sostegno della formazione professionale, si ritiene di poter affermare che nell’ambito della Formazione Professionale emergono due distinti patterns di spesa (uno più proattivo e uno più reattivo) che caratterizzano i due cicli di programmazione delle politiche di coesione e, all’interno di questi, i due raggruppamenti territoriali. Tali modelli si differenziano:

- per la variabile temporale (regolarità/irregolarità) dell’incidenza spesa politiche di coesione nel periodo considerato.
- per il ruolo svolto nella spesa dai diversi livelli di governo (più o meno allineati tra loro).
- per il grado di addizionalità, maggiore nelle Regioni Competitività che in quelle Convergenza e crescente a livello locale, soprattutto nelle aree Convergenza.

In particolare, sul tema dell’addizionalità, si osserva l’impatto sempre più rilevante che i finanziamenti europei hanno sul totale complessivo di ciascuna regione, specialmente per le Regioni ad obiettivo Competitività nel corso degli ultimi anni, il che sembrerebbe confermare una maggior istituzionalizzazione e capacità organizzativa per accedere a tali finanziamenti. Al contrario, nelle regioni ad obiettivo Convergenza si osserva un decremento dell’incidenza di tali fondi dopo il picco raggiunto nel primo ciclo di programmazione.

Per quanto riguarda poi il tema del “chi finanzia” si può dire che per le Regioni ad Obiettivo Convergenza, il FSE rimane lo strumento di finanziamento principale che viene affiancato anche dal FESR soprattutto nel secondo ciclo di programmazione 2014-2020; per quanto riguarda invece le regioni ad obiettivo Competitività si osserva il forte impatto del FSE durante entrambi i periodi di programmazione.



Per maggiori informazioni:  
[www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali](http://www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali)

**EUTALIA**  
studiare sviluppo Pubblicazione realizzata con il supporto di Eutalia Srl