

L'impatto dei fondi di coesione europei sulla spesa per investimenti degli enti locali per le infrastrutture scolastiche¹. Un viale dei sogni (non ancora) infranti?

Santino Piazza e Paolo Feletig*

La riforma del sistema dell'Istruzione è una componente cruciale del sentiero di ripresa del nostro Paese. Un contributo positivo ai processi di innovazione nel settore dell'Istruzione, almeno fino a quella terziaria, deriva anche dall'avvio di un percorso a tappe forzate per superare i vincoli posti da un sistema infrastrutturale vetusto e ancora privo in molte parti d'Italia dei requisiti minimi di sicurezza ed efficienza energetica (Lega Ambiente, 2012; 2018), o comunque inadeguato non solo rispetto ai vincoli sanitari imposti dalla pandemia, ma soprattutto alle nuove esigenze educative (Fondazione Agnelli, 2019).

Prendersi cura dello stato di salute delle nostre infrastrutture scolastiche sembra ad ogni modo essere diventato un obiettivo da perseguire con tutti i mezzi da parte dei Governi in carica. Nel tempo si sono cumulate numerose modifiche normative al fine di accelerare i processi di realizzazione delle opere e di concedere poteri commissariali sostitutivi ai sindaci per ovviare alle rigidità e lentezze delle procedure burocratiche (Gori F. G., Lattarulo P., "I lavori pubblici tra Covid e decreto semplificazione", *lavoce.info*, 3.08.2020). Si aggiunga a questo una mobilitazione di tutte le possibili fonti di finanziamento per supportare la riapertura delle scuole in sicurezza su tutto il territorio a seguito dell'evento pandemico e una contestuale richiesta da parte degli enti locali di una nuova iniezione di risorse europee, anche quelle provenienti dal programma Next Generation Eu (Commissione Europea, 2020).

Il finanziamento degli interventi in conto capitale per le strutture scolastiche localizzate all'interno del territorio da parte degli enti locali può avvenire attraverso l'attivazione di entrate proprie (anche a debito), tramite fondi nazionali settoriali, o attraverso fondi straordinari quali quelli di coesione, siano essi di origine comunitaria o nazionale. Le risorse provenienti dai fondi di coesione europea costituiscono una fonte rilevante del finanziamento delle infrastrutture scolastiche nelle regioni italiane, in particolare quelle del mezzogiorno.

Tra i criteri invocati in letteratura sul "buon uso" dei fondi strutturali europei, uno dei più importanti ai fini della massimizzazione dell'impatto delle risorse straordinarie sugli indicatori di sviluppo stabiliti in sede di programmazione è quello dell'*addizionalità*. Infatti, la sostituzione parziale o totale delle risorse ordinarie con le risorse europee ne riduce ovviamente gli effetti tanto di medio che lungo periodo sulla crescita dei territori e sugli obiettivi attesi dei progetti infrastrutturali. Nonostante questo, non vi sono obblighi in capo agli Stati rispetto alla dimensione dell'*addizionalità* delle risorse europee relative ai singoli settori di intervento e i livelli di governo beneficiari non sono tenuti a concordare ex ante (e garantire ex post) un determinato profilo degli investimenti ordinari.

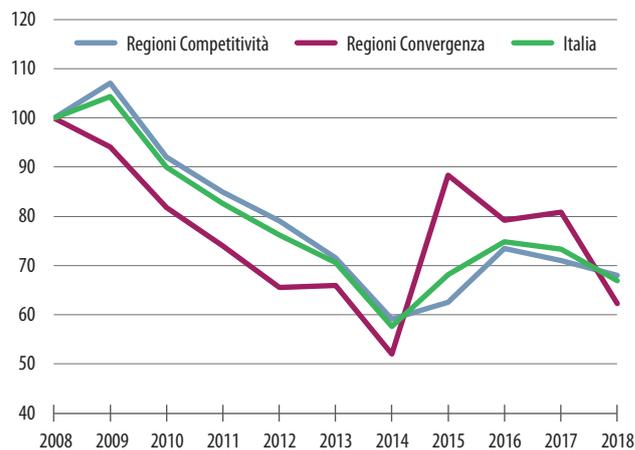
Utilizzando una metodologia sviluppata in collaborazione con l'Unità Tecnica Centrale CPT al fine di settorializzare e allocare ai livelli di governo responsabili i pagamenti a valere sui fondi di coesione, è possibile valutare quale sia stato il ruolo dei fondi di coesione dedicati agli investimenti per il settore dell'Istruzione rispetto agli investimenti di esclusiva competenza degli enti. Dal confronto tra le informazioni sui pagamenti effettuati per i progetti di investimento attivati tramite il sistema dei fondi per la coesione nazionali e comunitari di fonte Banca Dati Unitaria (BDU) e quelle sulla spesa in conto capitale registrata dai Conti Consuntivi degli enti locali (Comuni, Province e altri enti) si può ottenere un indicatore del peso che la politica di Coesione

territoriale ha sui bilanci degli enti lungo un periodo che copre l'intero ciclo di programmazione 2007-2013 e la parte fino ad oggi disponibile della programmazione 2014-2020 per le due principali ripartizioni territoriali ufficiali adottate dall'UE: le regioni ad obiettivo Convergenza, che comprende quei territori con un Pil pro capite inferiore al 75% della media comunitaria dell'UE-25, e le regioni ad obiettivo Competitività che raggruppa le restanti regioni italiane.

Inoltre, attraverso un test econometrico è possibile offrire una prima valutazione degli effetti di stimolo della spesa in conto capitale erogata dagli enti locali per le infrastrutture scolastiche derivante dalle risorse di coesione di origine comunitaria.

Se ci limitiamo ad osservare la spesa per investimento in Istruzione, possiamo indicare una tendenza di fondo. La riduzione della spesa totale pro capite per investimenti nel settore a livello nazionale è superiore al 30% nel periodo 2008-2018, con una dinamica negativa leggermente più intensa nelle Regioni Convergenza (Figura 1). Questo andamento è in linea con la riduzione degli investimenti pubblici nel periodo, dovuto alle regole rigide di rientro dei conti pubblici del paese e risente dell'andamento del ciclo dei fondi strutturali (Ferretti C., Gori G. F., Lattarulo P., *Rapporto sulla finanza territoriale*, 2019 e 2020). Nelle Regioni Competitività la spesa pro capite nel 2008 era pari a circa 38 euro, per assestarsi attorno ai 26 euro nel 2018. Nelle Regioni Convergenza invece, la spesa era pari a circa 25 euro nel 2008, e nel 2018 giungeva a 16 euro circa.

Figura 1
SPESA TOTALE PRO CAPITE PER INVESTIMENTI NEL SETTORE ISTRUZIONE
Numero indice 2008=100. Calcolato su valori correnti

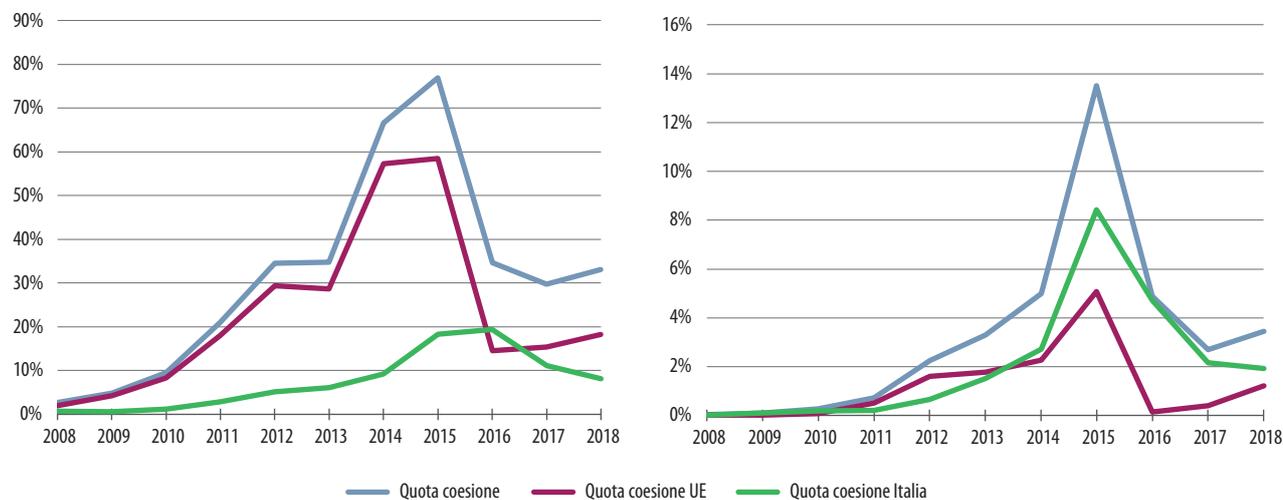


Fonte: nostra elaborazione su dati di bilancio enti locali

Il finanziamento delle opere pubbliche locali per le infrastrutture scolastiche, sarebbe stato, in particolare nelle Regioni Convergenza, quasi interamente supportato dalle risorse di coesione (con quote che arrivano al 70%) almeno a partire dal 2014, e tali quote superano il 30% già dal 2012. Osservando la Figura 2, possiamo indicare come il ruolo preponderante sia stato svolto dalle risorse di fonte UE (che sale dal 18% circa al 60% circa tra il 2011 e il 2015), mentre ricoprono un ruolo limitato le risorse di coesione nazionali, almeno fino al 2013.

¹ Feletig P., S. Piazza S. (2020), "Un viale dei sogni (non ancora) infranti? L'impatto dei fondi di coesione europei sulla spesa degli enti locali per le infrastrutture scolastiche" (estratto da), in *La finanza territoriale. Rapporto 2020*, Rubbettino Editore.

Figura 2
QUOTA DELLE RISORSE DI COESIONE SUL TOTALE DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE DEGLI ENTI LOCALI NELLE REGIONI CONVERGENZA (SOPRA) E COMPETITIVITÀ (SOTTO)



È possibile, infine, verificare se la disponibilità di risorse straordinarie, in particolare dove queste sono state più generose, abbia stimolato una crescita degli investimenti pubblici nel settore di cui ci stiamo occupando, tenendo conto delle condizioni di bilancio degli enti beneficiari, così come di altri fattori di controllo che possono rendere eterogenea la risposta di questi all'iniezione di risorse straordinarie.

Attraverso un test econometrico si propone di verificare quale sia l'effetto delle risorse di coesione di fonte UE sulla spesa per investimenti degli enti locali, tenendo conto dell'effetto differenziale delle risorse di coesione nelle Province appartenenti alle Regioni Convergenza rispetto a quelle Competitività.

L'effetto dei fondi comunitari in aggregato è positivo e sembrerebbe confermare uno stimolo alla spesa in conto capitale degli enti nazionali per Istruzione, ancorché, in termini di elasticità, di ridotte dimensioni. Una crescita dell'1% delle risorse UE disponibili stimola una spesa interna pari a circa lo 0,03%, ovvero uno stimolo inferiore ad un quinto del coefficiente stimato per i trasferimenti in conto capitale ordinari.

Scendendo nel dettaglio, però, si individua l'esistenza di un effetto di *sostituzione* delle risorse di coesione UE sulla spesa in conto capitale per Istruzione degli enti locali appartenenti alle Province nei territori Convergenza rispetto alle Province appartenenti ai territori Competitività. I coefficienti stimati sono negativi e robusti (circa -0,06) anche in

seguito all'inserimento della variabile relativa alla quota di popolazione in età scolare. Tale effetto supporterebbe l'argomento secondo cui le risorse di coesione sarebbero inefficaci ai fini di un processo di convergenza, anche solo rispetto ai divari infrastrutturali.

Ancorché non si possa attribuire un effetto causale alla stima econometrica proposta, si tratta di una indicazione che apre la strada a ulteriori approfondimenti, ancor più urgenti se si tiene conto dell'imminente iniezione di risorse straordinarie da fonte comunitaria.

L'attuale meccanismo di finanziamento degli interventi infrastrutturali, in assenza di stime condivise a livello sub-regionale relativo al gap infrastrutturale territoriale di settore e uno schema perequativo efficace, non appare in grado di garantire un adeguato livello di spesa, in particolare nei territori Convergenza. Ma se teniamo conto dell'intervallo di tempo trascorso da quando la responsabilità nei confronti di questo settore, in particolare per la parte infrastrutturale, è stata delegata agli enti locali non sembra facile allontanare l'impressione che molto tempo sia stato sprecato, e come sia forse prioritario riavviare il cantiere delle riforme interne, prima di discutere sull'ammontare di risorse necessario a garantire che i nostri "sogni" di sviluppo possano realizzarsi.

* IRES Piemonte