



IRPET

SRM



PoliS  
Lombardia



Liguria  
Ricerche  
GRUPPO Filse



PRESENTAZIONE DEL RAPPORTO 2023

# LA FINANZA TERRITORIALE

**Centralizzare o decentralizzare?**

**Questo è il dilemma... alcune lezioni dai programmi FSC 2007-2013 e 2014-2020**

---

**Santino Piazza, IRES Piemonte**

MERCOLEDÌ

**06**

DICEMBRE

**2023**

**15.00**

**17.30**



# Le difficoltà nella capacità di spesa e nella realizzazione dei progetti finanziati da fondi di coesione è un tema che invecchia con noi

## Estratto dal «Quinto Rapporto del DPS 2001-2002»

«Sulla base di questi dati, si può concludere che il fattore finanziario non costituisce, come non ha costituito negli anni più recenti, un ostacolo all'attuazione delle politiche di sviluppo. **Il problema sta piuttosto nella capacità ancora inadeguata di utilizzare e spendere celermente ed efficacemente le disponibilità»**

## Estratto dalla «Relazione Politiche di Coesione 2014-20»

«Come evidenziato dai dati sullo stato di attuazione della programmazione 2014-20 del Sistema nazionale di monitoraggio (BDU) al 31 ottobre 2022, **i ritardi nell'avanzamento finanziario dei Programmi Operativi sono preoccupanti.** La spesa da realizzare nel 2023, pari a 29,9 miliardi di euro, di cui 19,9 di risorse UE, è consistente»

## Alcune questioni chiave

- **Il nostro paese si trova nella parte bassa della distribuzione dei pay-out rates durante i cicli di coesione 07-13 e 14-20 (Darvas, 2020, Corte dei Conti Europea, 2017, 2018, 2020), con difficoltà a avviare spesa anche per progetti PNRR.**
- **Si tende a collegare (in)successo dell'azione di programmazione con il grado di decentramento delle responsabilità nell'erogazione di risorse, invocando una maggiore centralizzazione della programmazione delle strategie di intervento finanziate da fondi non ordinari (coesione UE, nazionale e PNRR).**
- **Questa relazione non deve essere data per scontata: necessarie evidenze empiriche fondate su dati omogenei e confrontabili, evidenziando i processi istituzionali idiosincratici del contesto multi-governance che caratterizza la gestione dei fondi di coesione**

## La domanda a cui abbiamo cercato di rispondere

- Tema (ancora solo parzialmente esplorato): Esiste una **differenza tra livelli di governo incaricati della programmazione degli interventi (AC e AR) nella capacità di assorbire risorse** e nel ritardo con cui gli interventi vengono realizzati lungo i diversi cicli di programmazione?
- Campo da gioco: **Progetti FSC (analisi monofondo)**. Consente di «sfruttare» il **cambio di regime tra ciclo 2007-13 e 2014-20**. **Tendenza alla (ri)centralizzazione** delle strategie di programmazione.
- Metodologia: **ricostruzione originale del «settore» Cultura** all'interno dei progetti OC attraverso analisi testuale, costruzione indicatori di efficienza della spesa (tasso assorbimento e durata fuori progetto) e stima econometrica per valutare impatto AC vs. AR su velocità di realizzazione

# Evidenze dalla letteratura più recente

- Contesto: centralità tema della qualità delle istituzioni (Rodríguez-Pose, 2013, Rodríguez-Pose, Garcilazo, 2015) quale elemento chiave per spiegare l'efficacia delle politiche di coesione (Ederveen et al., 2006, Becker et al., 2013) nei diversi territori. Lacuna: manca un adeguato "spacchettamento" delle istituzioni (Polverari, 2020) di cui si vuole indagare l'impatto sull'efficacia delle politiche di coesione
- Effetti differenziali di progetti finanziati da risorse di coesione UE vs risorse di coesione nazionali: Ciani, De Blasio, (2015) stimano l'effetto differenziale del PAC sull'efficacia delle politiche di coesione per l'occupazione nei SLL del Sud Italia. Arbolino, Di Caro e Marani, (2019) stimano gli effetti delle politiche di coesione sulla resilienza dei mercati locali del lavoro testando l'effetto differenziale del PAC su tutti i territori. Le evidenze sono eterogenee e non conclusive.
- Crescenzi, Giua e Sonzognò (2021) propongono una stima effetti del livello di governance sulla durata dei progetti finanziati dai fondi di coesione (UE e nazionali) limitando l'analisi ai progetti con caratteristiche comparabili con quelle del PNRR. Questo lavoro è il più direttamente confrontabile con il nostro: effetto differenziale fondi EU (regionali) vs nazionali FSC (nazionali) e governance regionale vs nazionale. Risultati indicano maggiori ritardi attribuibili ai programmi FSC vs programmi finanziati da UE e maggiori ritardi nei POR rispetto ai PON.

## Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)

- Il FSC è il pilastro nazionale della politica di Coesione: finanzia, insieme ai fondi europei, progetti mirati a colmare gli squilibri sociali e economici tra le diverse aree del paese
- Promuove lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale in attuazione dell'art. 117 comma 5 Costituzione
- Viene istituito sul finire degli anni novanta del secolo scorso, nell'ambito della nuova programmazione delle risorse per il mezzogiorno
- L'attuale denominazione viene attribuita nel 2011, prima si chiamava Fondo Aree Depresse (1998) e poi Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS, 2002).

## Fondo di Sviluppo e Coesione: le tre stagioni della programmazione..

- 1998-2006: si avviano i meccanismi di intese e accordi tra Stato e Autonomie Regionali, con programmazione annuale. *Forte caratterizzazione cooperativa delle intese tra Stato (AC) e Regioni (AR) per definire interventi*
- 2007-2013: si avvicina la logica programmatoria a quella dei fondi UE. Piani settennali, piani attuativi simili a POR e PON, maggiore autonomia alle Regioni. *Regioni: ampia discrezionalità individuazione misure, soggetti e modalità attuative.*
- 2014-2020: programmazione progetti e strumenti attuativi muta. Strumenti si fissano in legge finanziaria e in provvedimenti CIPE. Le risorse devono essere utilizzate per obiettivi strategici relativi a ambiti tematici coerenti con quelli UE. *Le risorse sono programmate attraverso Piani Operativi (PO) in capo alle AC e patti/programmi territoriali.*

## **..ci guidano nella scelta del livello di governo incaricato di programmare gli interventi**

- La fase 2007-13 del FSC si caratterizza per una dominanza regionale: prevalgono i Programmi attuativi regionali, alle regioni assegnatarie spetta la responsabilità ultima della scelte egli interventi e delle procedure attuative
- La fase 2014-20 si caratterizza per una dominanza centrale: predisposizioni programmi, regole di coordinamento, gestione e monitoraggio dei progetti sono svolte in prevalenza dalle AC competenti per materia (ministeri). Maggiore influenza AC nella selezione dei progetti da finanziare?
- Rimangono anche nel 2014-20 interventi prevalentemente gestiti dalle Regioni, attraverso i patti negoziati con lo Stato

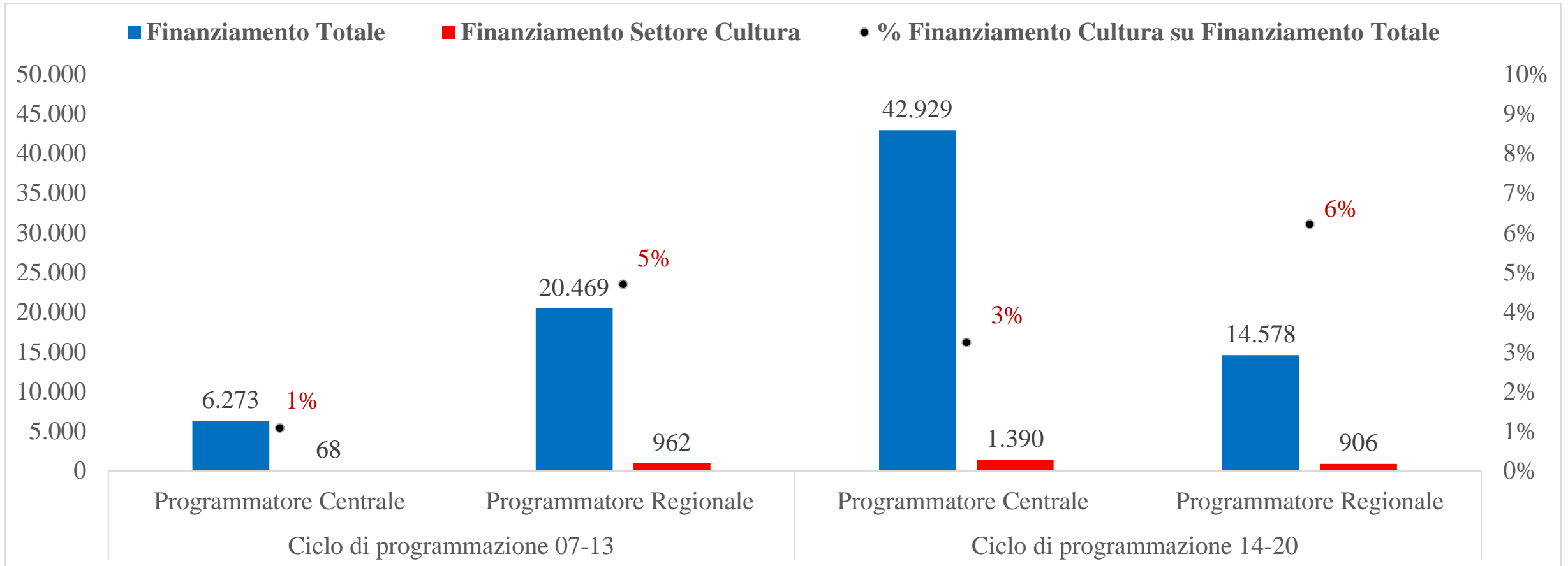


## La scelta del settore di intervento: Cultura

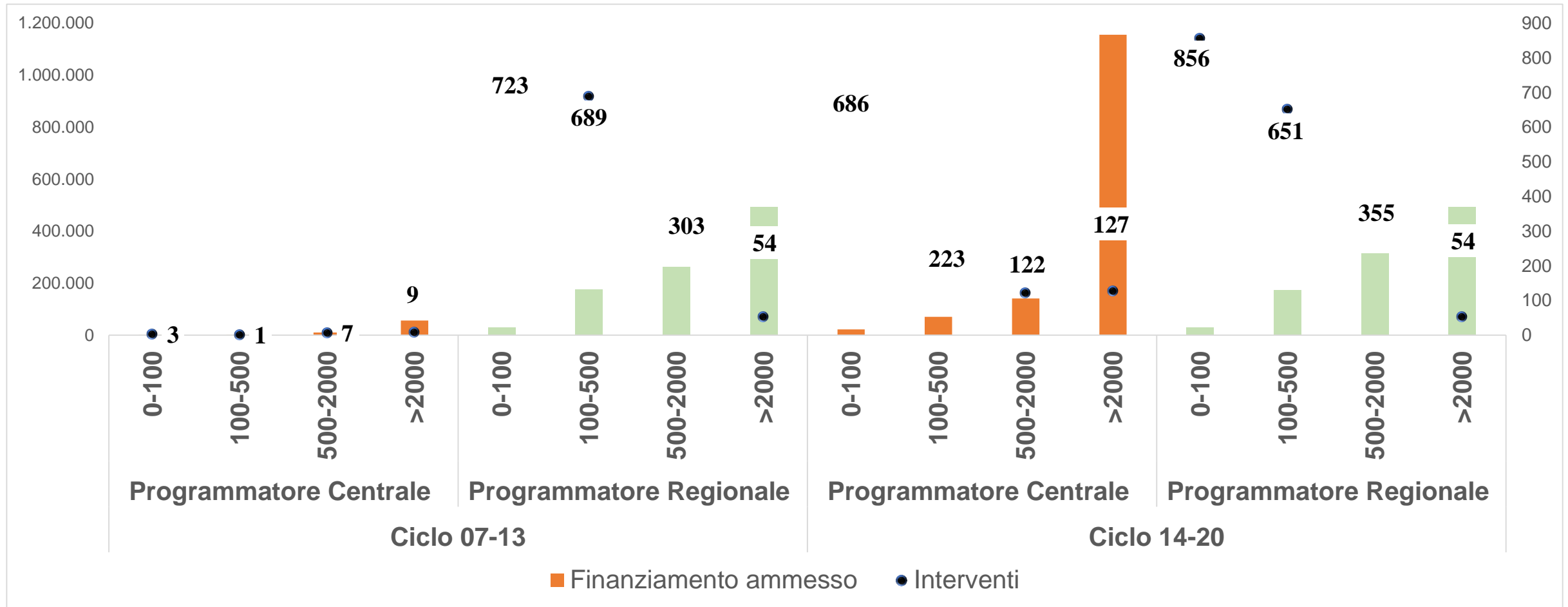
- La scelta sul settore Cultura deriva dal fatto che i progetti relativi a questo settore si sono dimostrati quelli con minore capacità di assorbimento delle risorse di coesione: secondo i dati EU (CohesionData, 2023), al 31 dicembre 2020 il dato sull'assorbimento di risorse per il solo FESR 2014-20 in Italia era pari all'11%. Numerosi progetti per la Cultura ereditati dalla programmazione 2007-13 ancora in precario stato di avanzamento
- Le amministrazioni Regionali «arrancano» nel tentativo di far avanzare speditamente la spesa per questo settore, e tra il 2007-13 e il 2014-20 non sembra ci siano stati significativi miglioramenti per questo livello di governo (Ministero Affari Europei, 2023)
- Questa tipologia di interventi rientra tra quelli di riferimento per le politiche di sviluppo locale «place-based», a favore dell'attrattività e con una rilevante componenti di attivazione dai territori

# **Qualche numero sul FSC 2007-13 e 2014-20**

# FSC Finanziamento Ammesso Totale e Cultura: Cicli di Programmazione 2007-2013 e 2014-2020

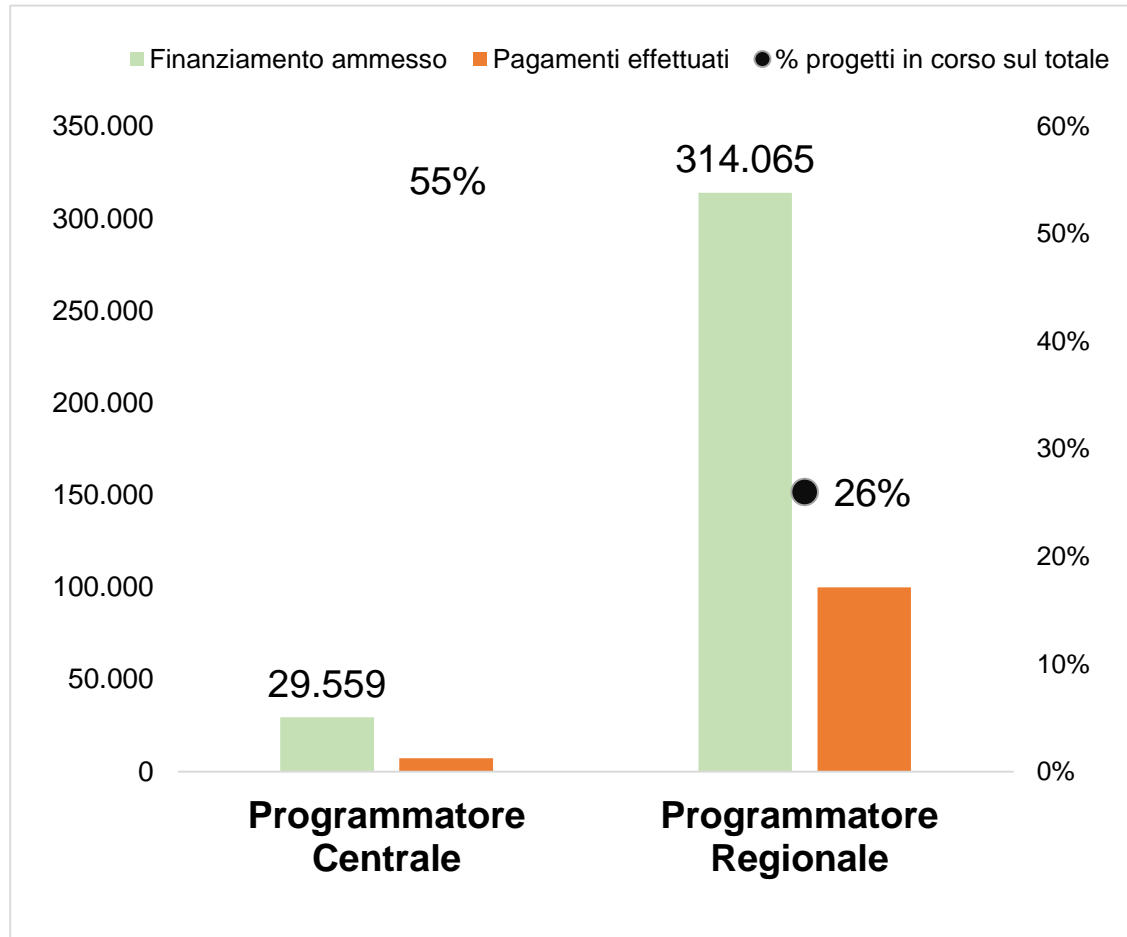


# Progetti per dimensione finanziaria, ciclo e soggetto programmatore

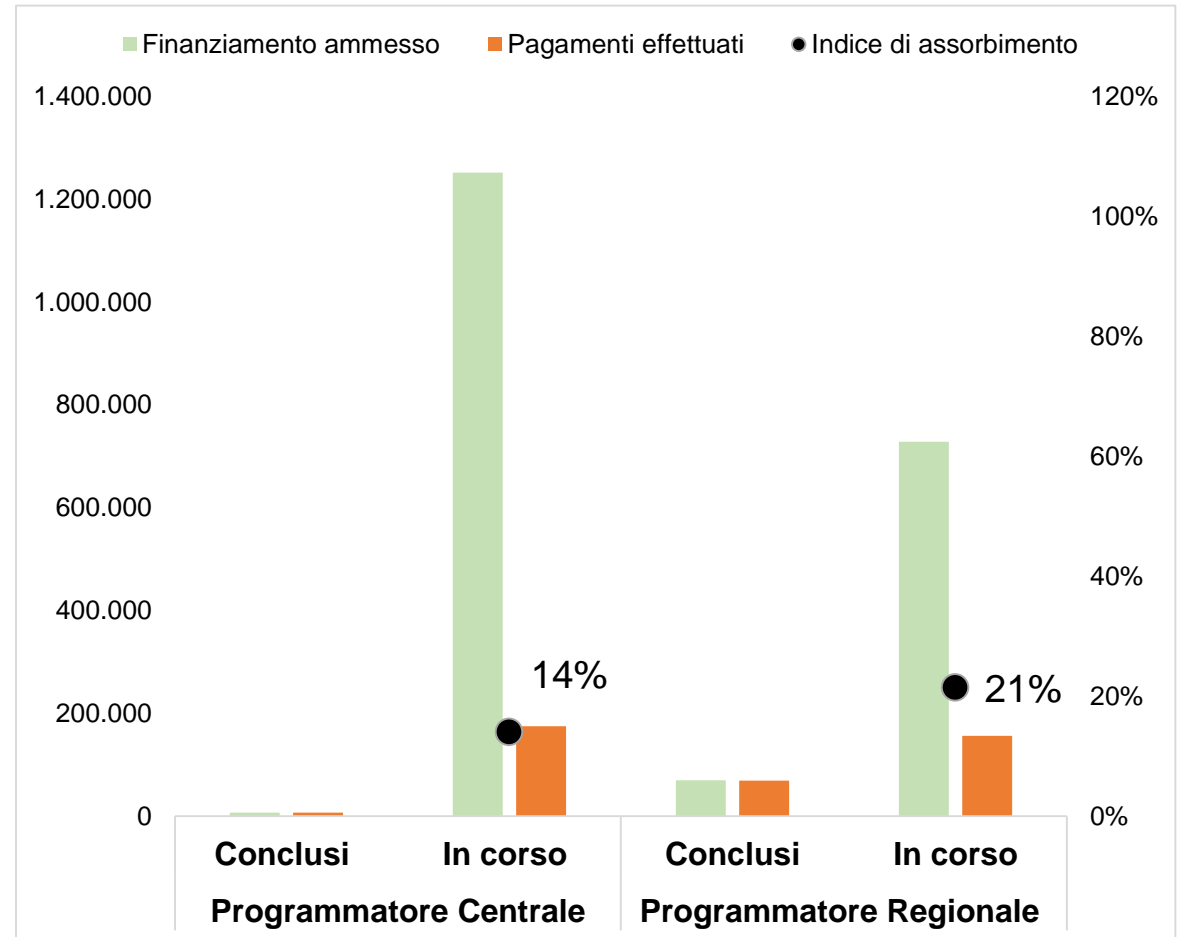


# Assorbimento risorse nei due cicli FSC

**Progetti in corso ciclo programmazione 2007-2013  
(finanziamenti e quote %)**

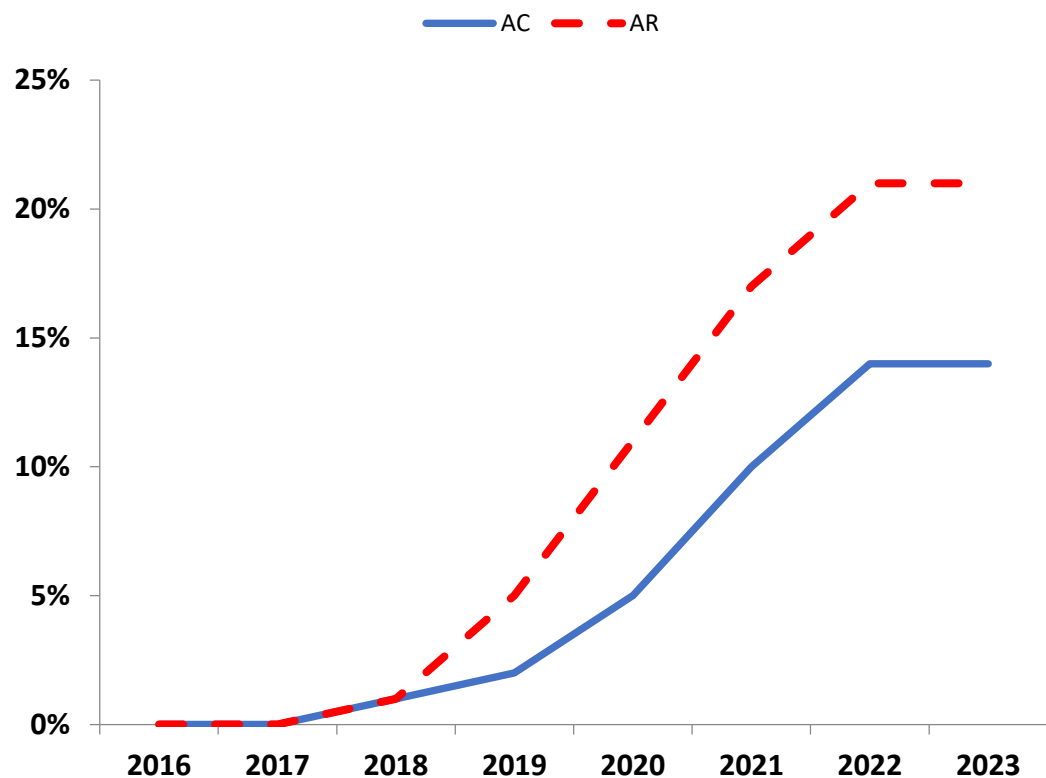


**Progetti conclusi e in corso ciclo programmazione  
2014-2020 (finanziamenti e indice assorbimento)**



# Assorbimento risorse nel ciclo 2014-20 nel tempo: confronto AC vs AR

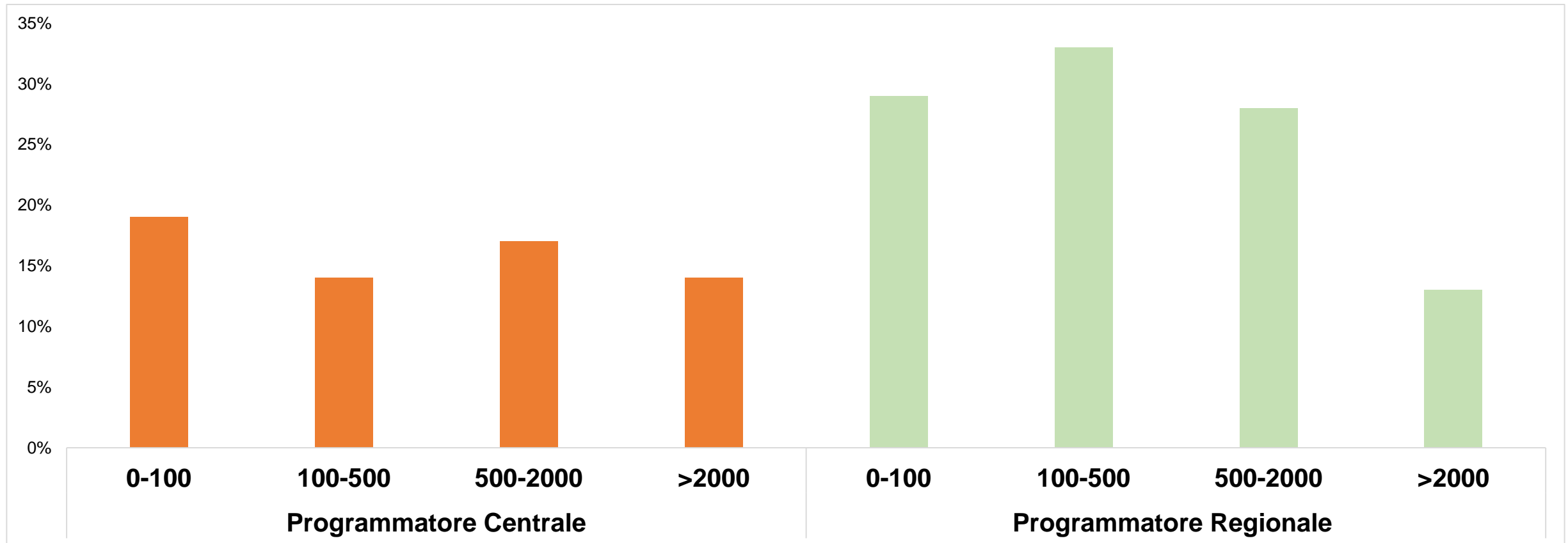
Tasso assorbimento risorse FSC 2014-20



L'andamento nel tempo del tasso di assorbimento della spesa per i due livelli AC e AR indica che il livello dell'indicatore è particolarmente basso lungo tutto il periodo

Il tasso relativo al programmatore regionale sono costantemente superiori a quelli registrati dal programmatore centrale.

# Tasso di assorbimento dei progetti in corso ciclo 2014-2020 per dimensione finanziaria e soggetto programmatore



# Un modello empirico per testare l'effetto del programmatore sulla durata dei progetti FSC Cultura

- Abbiamo stimato un semplice modello di regressione lineare per fornire le prime evidenze sull'associazione statistica tra il nostro indicatore di durata dei progetti e il livello di programmazione, aggiungendo anche altri indicatori che possono essere considerati influenti sulla durata
- Il modello ci fornisce una stima della differenza nella durata di un progetto quando il livello di programmazione è centrale rispetto a quando è regionale, ferme restando tutte le altre caratteristiche del progetto (ovvero le altre variabili del modello rimangono costanti)
- Questo indicatore di durata, per quanto impreciso possa essere e privo di riferimenti all'output atteso del progetto, costituisce un buon indicatore: a) dell'impatto di breve termine sull'economia locale (infrastrutture) b) buon predittore della disponibilità finale di una valutazione di impatto ex post (Crescenzi Giua, 2017)



# Impatto del livello di governo programmatore su variabile dipendente: Durata Fuori Progetto

| Variabile dipendente                       | DFP             |    |
|--|-----------------|----|
| $\beta_1$                                  | -0.235          | ** |
|  | (0.044)         |    |
|  | [-0.321 -0.150] |    |
| Controlli                                  |                 |    |
| Tipo procedura attivata (TPROC)            | Si              |    |
| Macroarea (AREA)                           | Si              |    |
| Dimensione progetto (DIM)                  | Si              |    |
| Tipo intervento (corrente, capitale: INT)  | Si              |    |
| Stato progetto (concluso, in corso: SPROG) | SI              |    |
| Intercetta                                 | -0.842          | ** |
|  | (0.128)         |    |
|  | [-1.093 -0.591] |    |
| Numero di osservazioni                     | 1552            |    |
| R <sup>2</sup>                             | 0.16            |    |
| ** p<.01, * p<.05                          |                 |    |

- Il modello empirico: impatto sulla durata fuori progetto (DFP) della dummy LP «livelli di programmazione centrale» vs «livello di programmazione regionale»
- $DFP_i = \alpha + \beta_1 LP_i + \beta_2 DIM_i + \beta_3 AREA_i + \beta_4 INT_i + \beta_5 SPROG_i + \beta_6 TPROC + \epsilon_i$
- Durata Fuori Progetto (**data prevista di fine progetto – data fine effettiva**): variabile che assume valori positivi crescenti quanto più il progetto si conclude entro i termini previsti
- Usando la classificazione riportata nei progetti censiti in OC, abbiamo assunto che il processo di programmazione sia operazionalizzabile attraverso una variabile binaria/dicotomica LP (programmatore centrale vs programmatore regionale).

## Conclusioni (1)

- Esercizio preliminare di valutazione degli **effetti della “ri-centralizzazione”** della programmazione dei progetti finanziati dal FSC per il settore Cultura nel ciclo di programmazione 2014-20 rispetto al precedente, dove le AC erano pressoché assenti e comunque complessivamente meno rilevanti.
- Due indicatori sono stati utilizzati per valutare efficienza e tempestività nella gestione dei progetti, da un lato il **tasso di assorbimento** e dall’altro il **ritardo con cui i progetti sono stati implementati**.
- A oggi, dopo 16 anni dall’avvio del ciclo di programmazione in oggetto, **una quota non indifferente di progetti finanziati dal FSC relativi al ciclo 2007-13, gestiti da AR e AC risultano ancora in corso e il tasso di assorbimento è molto basso**, e comunque non si registra una performance brillante per entrambi i livelli sul totale dei progetti ancora in corso per questo ciclo.

## Conclusioni (2)

- Assorbimento della spesa nel ciclo 2007-13: per AC il tasso di assorbimento relativo all'intero insieme dei progetti per il ciclo 07-13 è pari al 24%, per il livello AR tale indicatore è pari al 32%. Ciclo di programmazione 2014-20: a oggi, dopo 9 anni dall'avvio del ciclo di programmazione in oggetto, **AC ha concluso il 10% dei progetti sul totale. AR ha concluso il 29% di progetti sul totale dei progetti assegnati per Cultura.**
- La quota di pagamenti sul totale dei finanziamenti ammessi è ancora molto bassa, il 14% per AC e il 21% per AR al 2023. **L'indicatore di assorbimento è inferiore per le AC rispetto a AR, in linea con la quota di progetti ancora in corso.**
- La nostra stima preliminare dell'impatto del livello di programmazione sulla durata dei progetti al di fuori della tempistica attesa, mostra come, contrariamente alle attese, **il livello AC abbia una maggiore propensione a generare ritardi nell'attuazione dei progetti rispetto al livello AR.**

## Conclusioni (3)

- Evidenze sulla difficoltà con cui in FSC si concludono i progetti place-based. Nel caso della Cultura, i ritardi nell'assorbimento di risorse e nella conclusione dei progetti pongono dubbi sulla opportunità di utilizzare FSC quale collettore delle progettualità e delle strategie non perfezionate a valere su altri fondi SIE (o dal PNRR), o più semplicemente quale erogatore di risorse aggiuntive.
- Criticità delle nostre stime: la **definizione della responsabilità effettiva in capo al livello di governo coinvolto (0-1), la presenza di eventuali cogestioni (con AR o altri livelli di governo sub-regionali) dei progetti in capo a AC, assenza di informazioni sui progetti programmati dalle AC ma gestiti dai comuni e qualità dati OC.**
- To do: necessario valutare effetti AC e AR in altri settori di intervento FSC



IRPET

srm



PoliS  
Lombardia



Liguria  
Ricerche  
GRUPPO Filse



# Grazie per l'attenzione

