

Fondi di coesione e fondi ordinari per il finanziamento delle infrastrutture scolastiche

Santino Piazza

Ires Piemonte

30 aprile 2021



I materiali su cui si basa la presentazione

- Sintesi delle analisi settoriali dedicate ai pagamenti per Istruzione pre-terziaria da fondi UE e qualche evidenza sull'addizionalità dei fondi di coesione a livello settoriale, frutto del lavoro svolto in collaborazione con il nucleo regionale piemontese CPT e il nucleo centrale CPT presso l'Agencia di Coesione (link ai materiali sul settore Istruzione: <https://www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali/pubblicazioni-cpt/cpt-temi/i-progetti-comuni-di-ricerca-del-sistema-cpt/>)
- La spesa finanziata dai fondi di coesione UE per gli investimenti in edilizia scolastica pre-terziaria (nei due periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020) (link ai materiali pubblicati in Rapporto Finanza Territoriale 2020, pagine 227-251 : <http://finanzaterritoriale.irespiemonte.it/index.php/component/content/article/168-eventi/160-presentato-il-rapporto-finanza-territoriale-2020?Itemid=437>)
- Le ricerche in corso. Capacità di assorbimento delle risorse per gli investimenti: le tempistiche di realizzazione degli interventi infrastrutturali per la scuola nelle regioni



Antefatto

Perché un focus sulla spesa per infrastrutture scolastiche

La rilevanza delle infrastrutture scolastiche

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

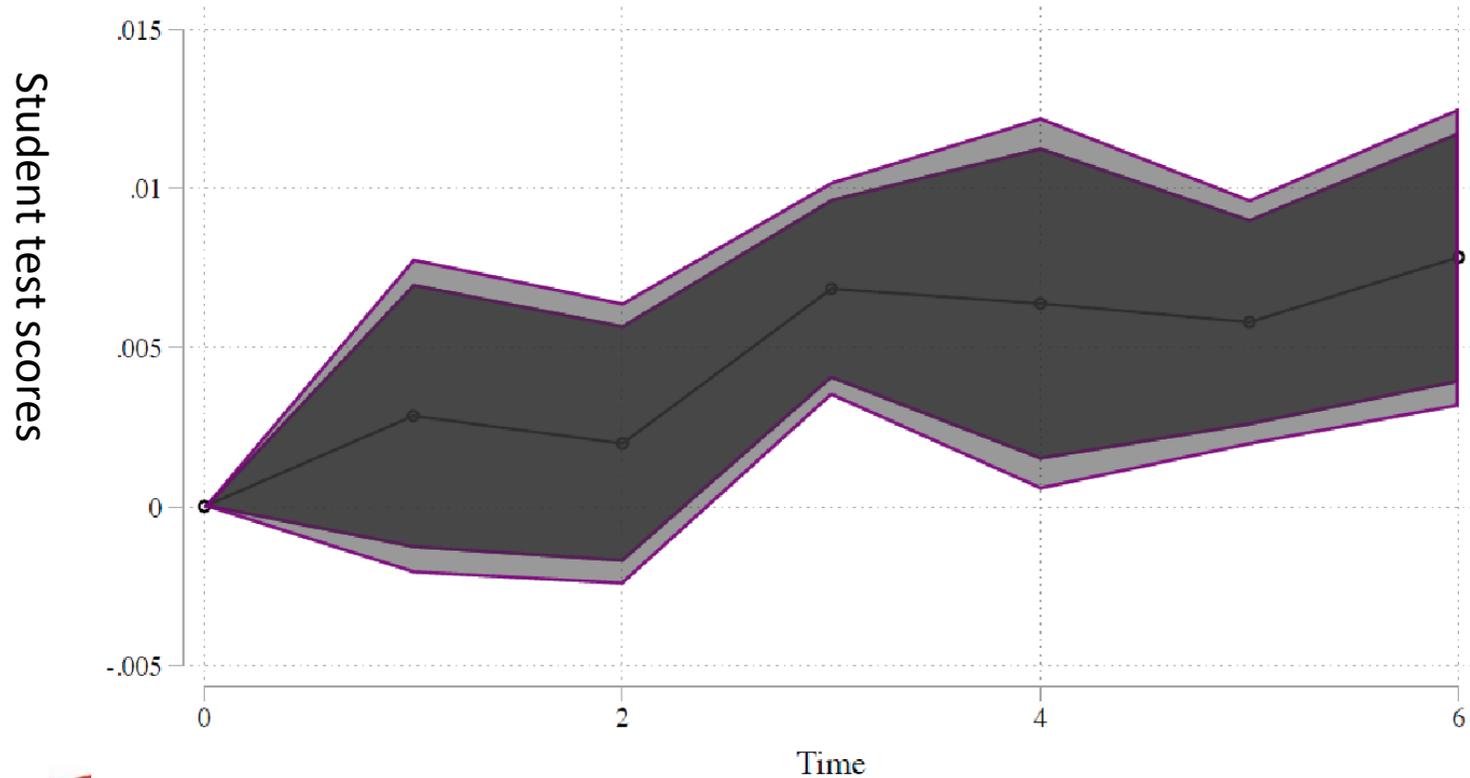
- sicurezza degli ambienti di vita dei docenti e degli studenti (impatto Covid)
- intensificazione del legame delle strutture scolastiche con il contesto urbano
- miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici
- **Impatto positivo sugli esiti scolastici** (Kirabo Jackson et al, 2021, Pavese et al. 2021 Italia)

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

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



Spesa per edilizia scolastica e outcome educativi: le evidenze empiriche



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

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

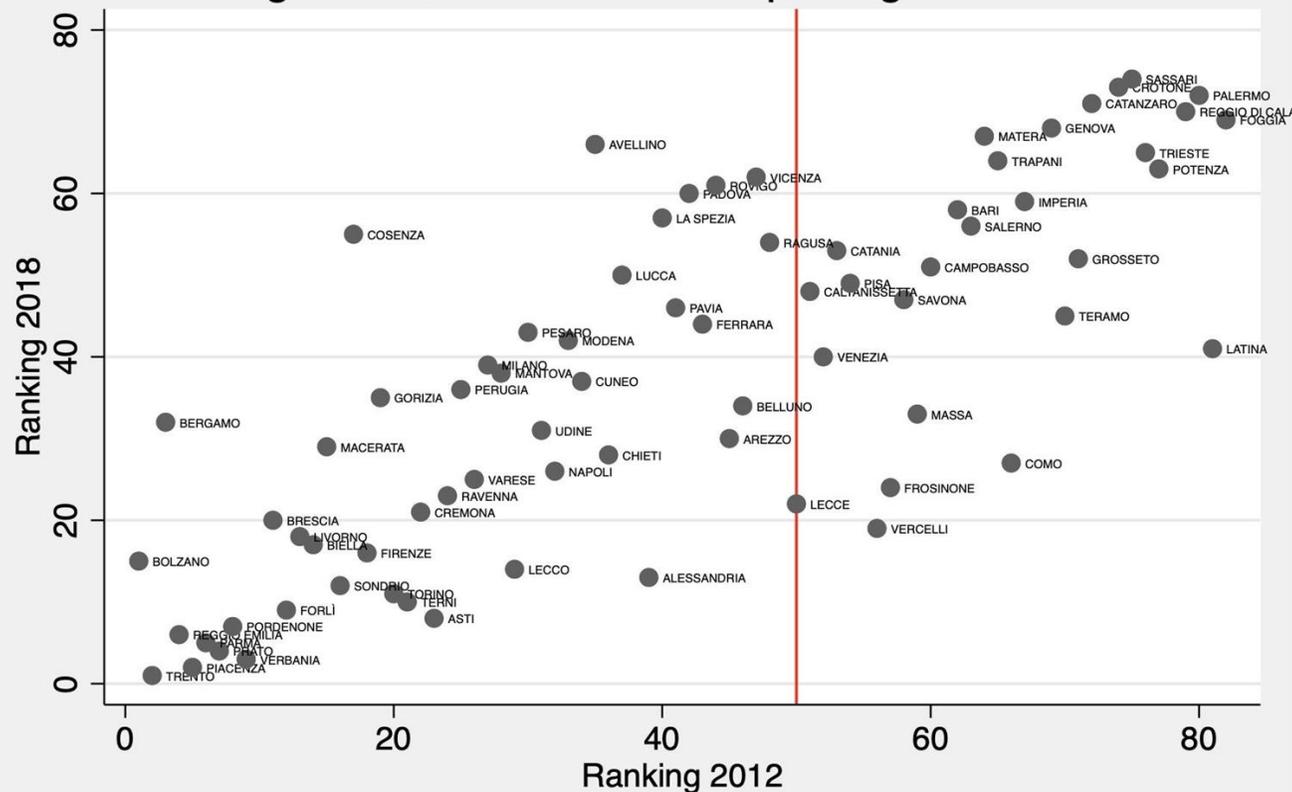
Gli outcome degli studenti in termini di punteggio/accesso ai gradi di istruzione superiore migliorano nel tempo

Lo stato insoddisfacente della qualità dell'edilizia scolastica..

Indicatore sintetico Legambiente:

- Informazioni su: edifici scolastici, sulle Certificazioni, la sicurezza, investimenti e manutenzione, sull'Efficienza energetica e il Rischio ambientale indoor e outdoor
- *40% dei comuni capoluogo nel 2012 si posizionava al di sotto del 50° posto nella graduatoria, con prevalenza di capoluoghi centro-sud*

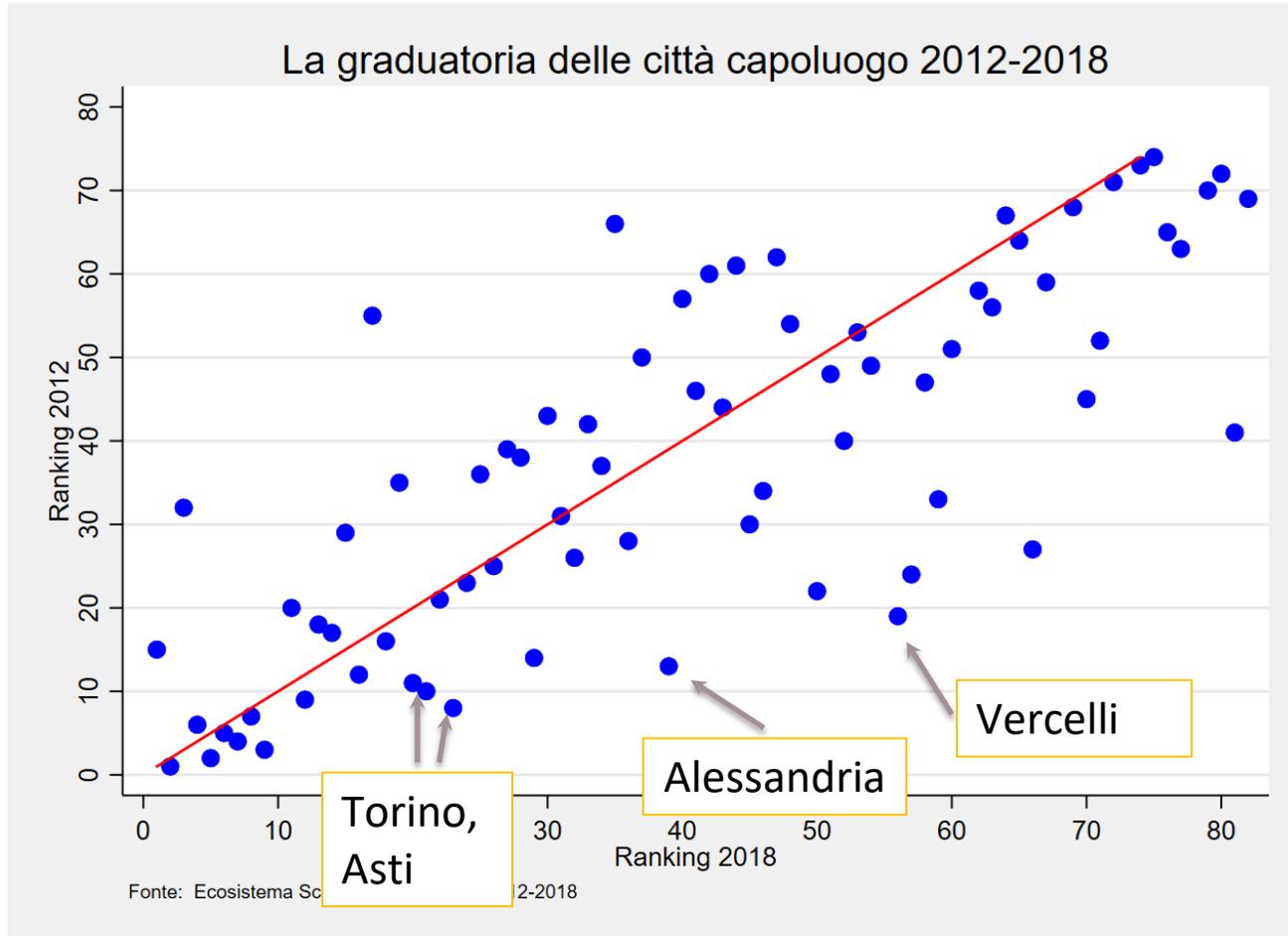
La graduatoria delle città capoluogo 2012-2018



Fonte: Ecosistema Scuola Legambiente, 2012-2018



..e non completa informazione sull'efficacia delle politiche di settore per compensare i fabbisogni infrastrutturali



Indicatore sintetico Legambiente:

- La variazione dell'ordinamento dei capoluoghi per qualità dell'edilizia scolastica tra il 2012 e il 2018
- *Il 63% dei comuni capoluogo non ha migliorato (o peggiorato) la propria posizione nella graduatoria delle città per qualità dell'edilizia scolastica tra il 2012 e il 2018*



Ma la questione è annosa...

LA STAMPA

ALESSANDRIA E PROVINCIA

Sabato 17 Novembre 1990 3

Troppi istituti mostrano l'usura degli anni e necessitano di radicali ristrutturazioni

Edifici scolastici? Mezze topaie

Il «Leonardo da Vinci» è circondato da transenne perché i cornicioni cadono a pezzi. Le magistrali hanno pavimenti e servizi da rifare, il classico richiede interventi, il Conservatorio soffoca in spazi stretti

ALESSANDRIA
DAL NOSTRO CORRISPONDENTE

Cavalletti, bande fluorescenti bianco-rosse, una tettoia in legno per proteggere l'ingresso principale, luci rosse a indicare pericolo. Così da qualche giorno si presenta il palazzo di via Trotti che ospita l'istituto per ragioni «Leonardo da Vinci», architettonicamente il miglior edificio scolastico della città.

La protezione è necessaria a causa della caduta di calcinacci dai cornicioni. Ieri l'assessore provinciale al Patrimonio, Pierangelo Taverna, riceveva una relazione dall'ingegnere capo Carlo Zambruno, ha adottato un provvedimento urgente («Se non si opera così, la burocrazia ci fa cadere in testa il mondo») per alcuni interventi minimi, spesa una ventina di milioni, «che eviteranno pericoli agli studenti e ai passanti».

«L'edificio è di notevole prestigio», dice il preside Pietro Dalera, impegnato a dare nuovo impulso al «da Vinci», «è indispensabile intervenire per le opere di ristrutturazione necessarie. Sarebbe un grave danno lasciarlo andare in rovina».

In realtà la Provincia, che ha competenza sugli istituti tecnici, ha un progetto pronto. «Intendiamo eseguire lavori per tre miliardi», dice Pierangelo Taverna, «in due lotti da 1500 milioni, nel '91 e nel '93, per dare un volto



nuovo all'edificio. Tutto, però, dipende dalla possibilità di contrarre mutui con la Cassa depositi e prestiti, oppure dal rifinanziamento della «legge Falcucci». Attualmente è tutto bloccato e noi non abbiamo fondi».

La sede del «da Vinci» che, voluto dai Consigli comunale e provinciale, ha 130 anni di vita e venne edificato nel 1854 grazie all'intervento di Urbano Rattazzi,

è dal 1878, anno in cui venne dichiarato governativo, nel palazzo ottocentesco di via Trotti. L'austero edificio ora necessita di radicali interventi. Non è purtroppo l'unico edificio scolastico cittadino in cattivo stato di conservazione.

La sede dell'istituto magistrale «Dionata Saluzzo» in via XXIV Maggio, un ex convento, malgrado oltre un miliardo profuso da

Comune (6900 milioni solo per il tetto, poi la palestra e alcuni servizi, ma per riportarlo all'onore del mondo occorre altrettanto) dice l'assessore alla Pubblica Istruzione Giancarlo Bertolino, ha bisogno di lavori per rifare i pavimenti, molti servizi, i serramenti. E occorre garantire spazi nuovi, trovando una sede per l'istituto «Migliara»: un'attesa che si trascina da troppi anni.

Poi c'è il liceo classico «Plana», la cui sede di piazza Mattiotti è di proprietà della Cassa di Risparmio, che ha stipulato una convenzione con il Comune, al quale spetta l'ordinaria manutenzione. L'edificio è in pessime condizioni e la convenzione è scaduta. «La "Cassa" dovrebbe farlo ristrutturare e poi donarlo al Comune», dicono gli studenti. Vedremo quale sarà la risposta.

Il Conservatorio musicale «Vivaldi», che ha sede in un'ala di Palazzo Ghilini, ha fame di spazio e di tante altre cose. Malgrado i vigili urbani abbiano da tempo lasciato liberi i locali occupati a Palazzo Cuttitta, questi tardano ad essere passati dal Comune alla scuola.

«Occorre il progetto e più ancora i soldi», dice l'assessore Bertolino. Forse per lo stesso motivo restano vuoti i locali dell'ex-scuola pedagogica «Bovic», e si paga l'affitto, costoso, in locali privati per alcuni servizi comunali.

Franco Marchiaro

VALENZA. Programmata da due anni, la costruzione della nuova sede del Centro di formazione professionale della Regione non ha avuto attuazione. «Risale all'estate 1988 la delibera con cui il Comune metteva a disposizione il terreno su cui erigere la sede», sottolinea l'assessore all'urbanistica Antonio Genuardi, «ma da quel momento, malgrado i nostri solleciti, non è accaduto più nulla».

Nel dicembre dello scorso anno, la Regione ha accettato la donazione ma a tutt'oggi non sono stati compiuti altri progressi. «Il guaio è che nella carica di assessore al Lavoro, si sono alternati, in due anni, tre diverse persone», osserva Michele Robbiano, direttore del Cfp.

Intanto la scuola, ospitata in una palazzina di via Bologna, di proprietà della parrocchia del Sacro Cuore, non ha più spazi e deve rifiutare le iscrizioni. Il Centro, in funzione dal 1972, ha infatti raccolto crescenti successi. Si articola in corsi biennali e triennali. «In totale, gli studenti sono 156, ma potrebbero essere molto di più», dice Robbiano: «La struttura del Centro, non ci permette di accettare che in minima parte le iscrizioni. Quest'anno siamo stati costretti

a rifiutare un centinaio di richieste, tra cui dieci provenienti da Jugoslavia, Algeria, Tunisia e Argentina».

«Avevamo avuto incontri non solo con l'Associazione orafa, l'Unione e la Libera artigiani ma anche con Cisl-Cgil-Uil, i calzaturieri e l'Unione Industriale», spiega Genuardi: «L'intento era di accertare se esistevano le condizioni per allargare le competenze del Centro ad altri settori lavorativi, primo fra tutti le calzature. I risultati erano stati incoraggianti, tanto più che il progetto della costruzione comprendeva una struttura modulare, adattabile a qualsiasi esigenza».

Il luogo prescelto, è in Circonvallazione Ovest, su un terreno di 7490 metri quadrati, fra due schiere di villette e a due passi dalla zona orafa.

«L'idea era di inserire il Centro di formazione professionale a ridosso della zona di maggiore espansione prevista dal piano regolatore», dice il sindaco Cesare Baccigaluppi. «L'immobilismo regionale ha per ora bloccato l'iniziativa». Aggiunge il vicesindaco Mario Manenti: «Accelererò al più presto le intenzioni della nuova giunta regionale».

[r. c.]

IN BREVE

ALESSANDRIA

È stato rinviato a giudizio Albino De Sarro, 31 anni, di Asti: l'accusa è di aver minacciato Rosetta Mellamo, 43 anni, di Alessandria, corso Carlo Alberto, da cui vive separato, per indurla a rendere falsa testimonianza in un processo per tentata estorsione che l'astigiano dovrà subire il 29 novembre.

FABBRICA CURONE

È stato ritrovato ieri privo di vita a Fabbrica Curone, Carlo Bariani, 64 anni, di S. Margherita Staffora, raccoglitore di latte per il Consorzio produttori di Varzi e il caseificio Delizia. L'altra sera aveva incontrato in Val Curone un gruppo di allevatori. Durante il ritorno è stato colto da male.

MOLINO DEI TORTI

È cominciato a Tortona, ed è stato rinviato al 5 aprile il processo a Luigi Daniele, 46 anni, di Molino dei Torti, accusato di violenza carnale nei confronti di S.M., che nel luglio 1989, all'epoca dei fatti avvenuti a Isola Sant'Antonio, non aveva ancora compiuto 14 anni. È anche accusato di violenza privata.

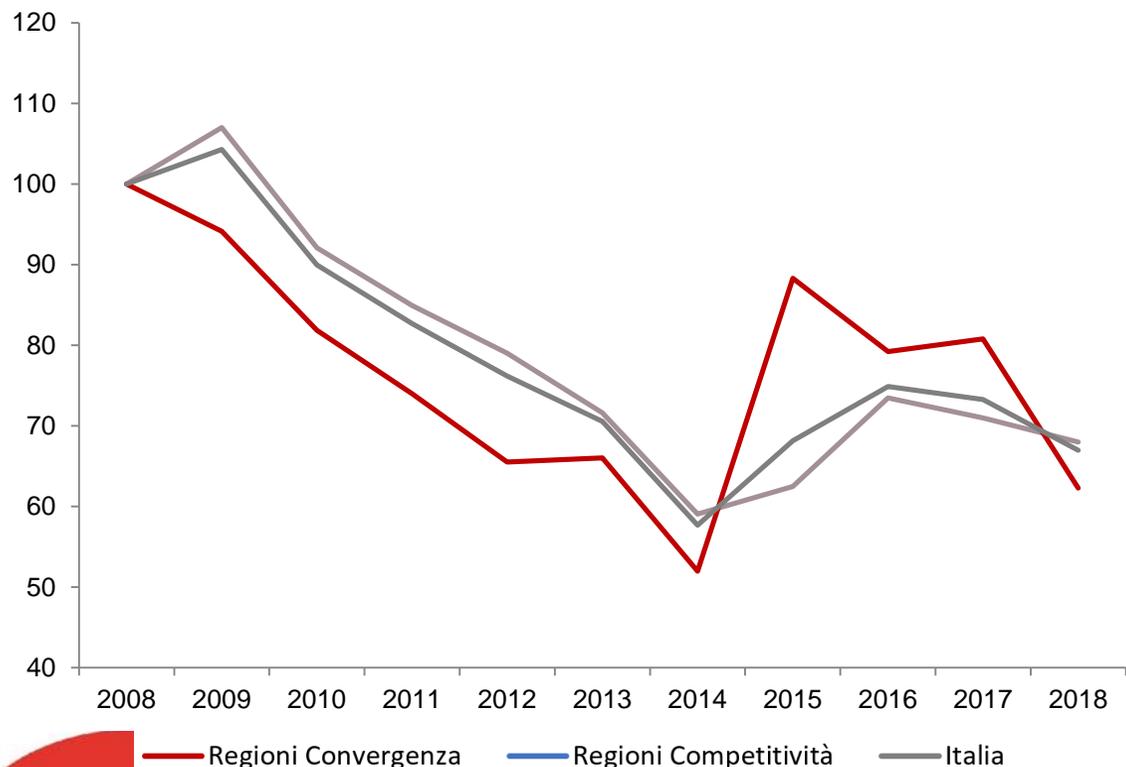
ALESSANDRIA

Il giudice Antonio Marozzo, 36 anni, è il nuovo presidente dell'Associazione magistrati, sottosezione Alessandria. Nuovo segretario è il pretore Giuliana

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

Spesa totale pro capite per Istruzione

Numero indice 2008=100. Calcolato su valori correnti



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

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

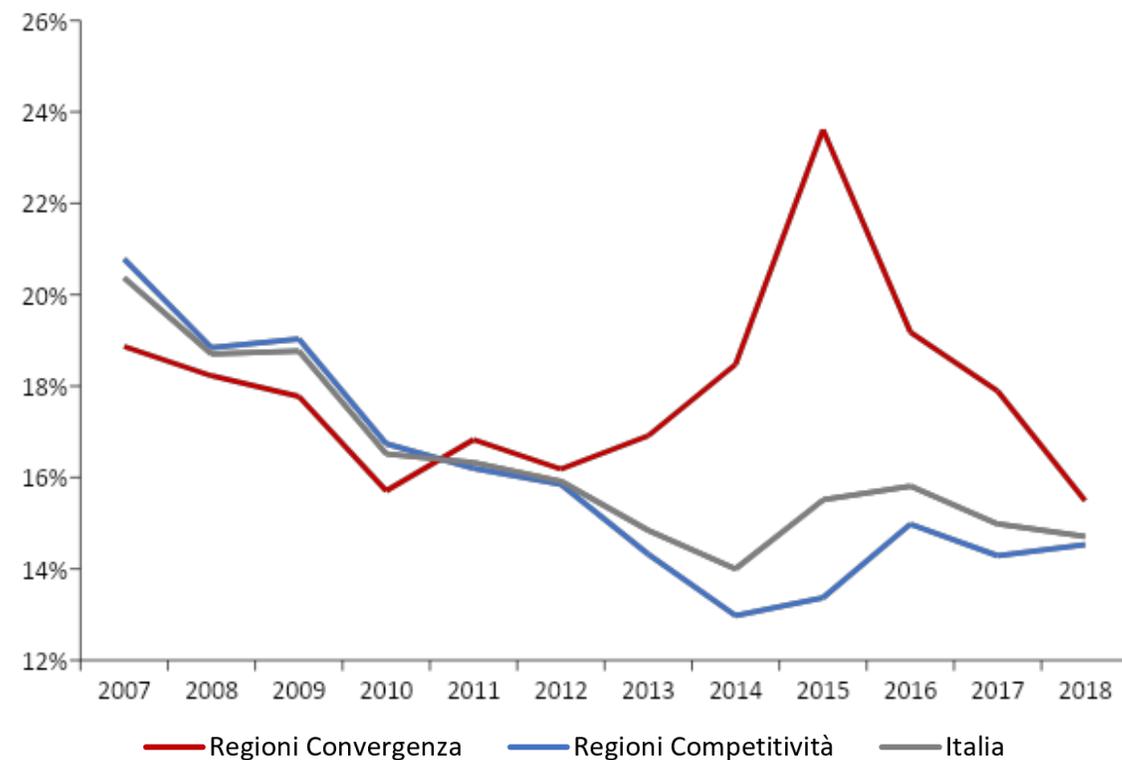
..e i riflessi delle preferenze dei policy maker locali e dei vincoli di bilancio

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

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

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

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

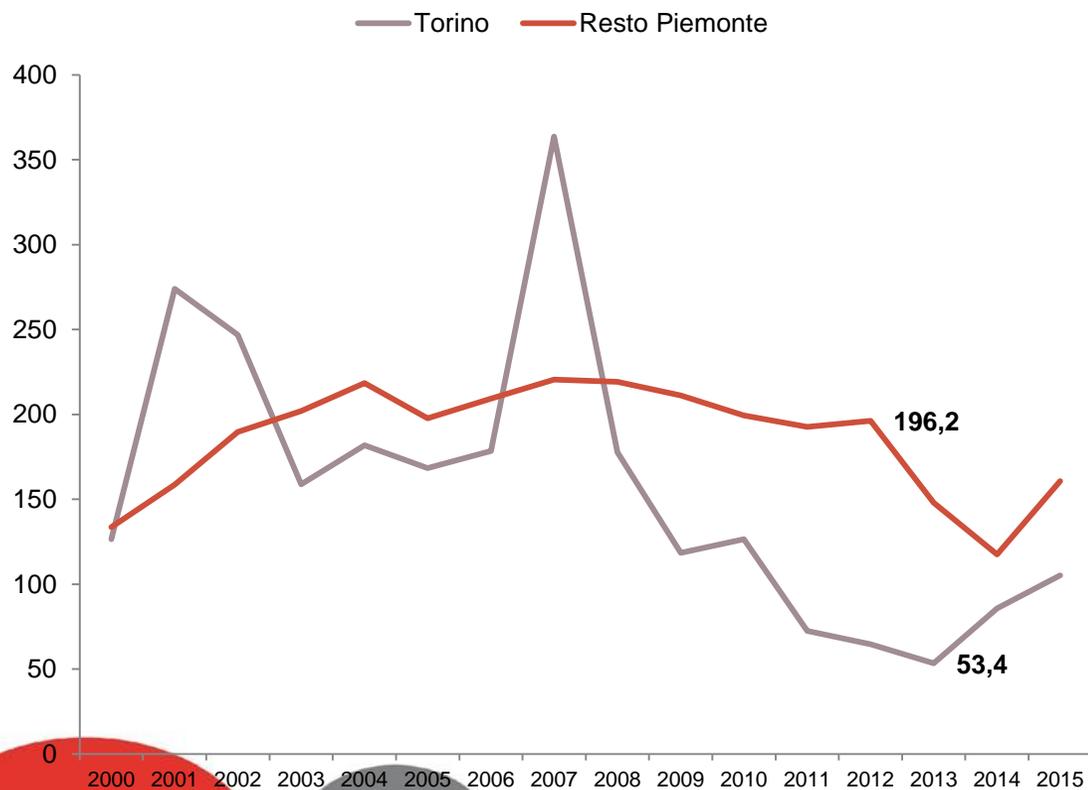


Fonte: elaborazioni su dati CPT.

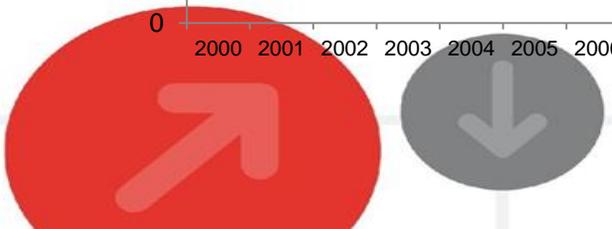
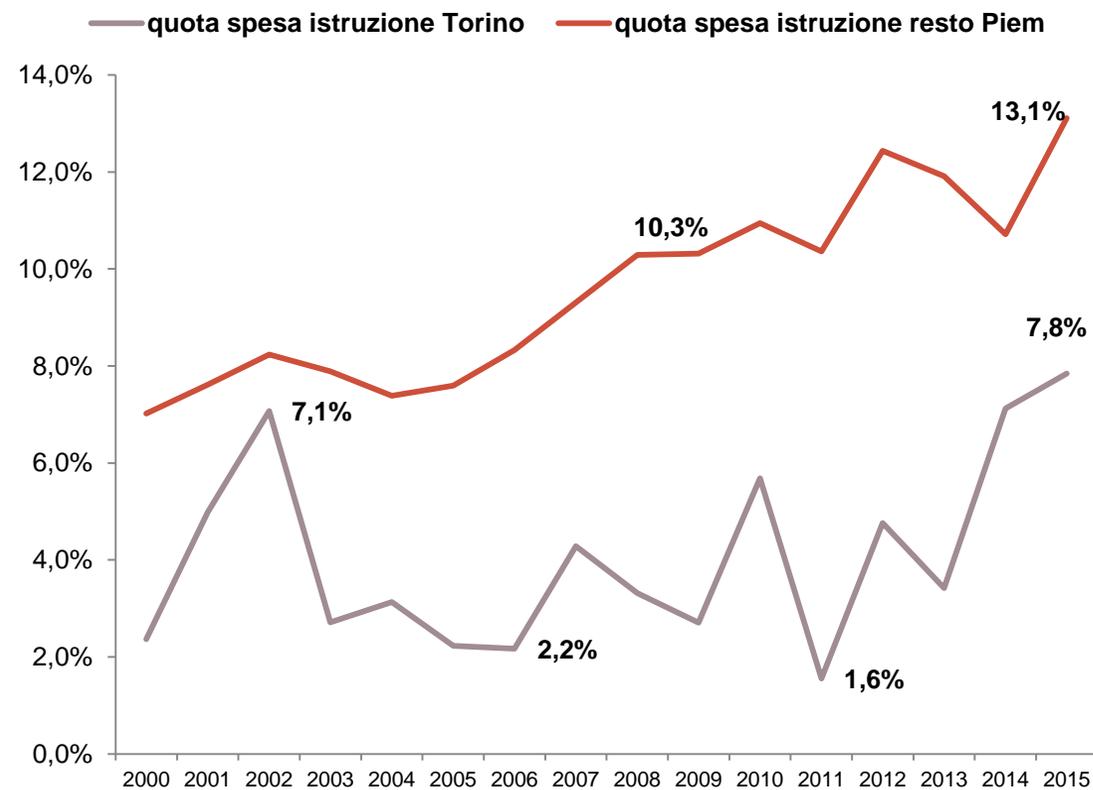


Dettaglio comunale (interventi in conto capitale) 2000-2015 in Piemonte

Pagamenti in c. cap. per studente. In euro correnti



Quote di spesa per istruzione sul totale erogazioni in c. cap. 2000-2015



1

Il contributo delle risorse di coesione

Un approfondimento settoriale dedicato alle risorse per Istruzione: lo *spiazzamento* delle risorse totali proprie per investimento

Ripartizione spesa da fondi di coesione per settori

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nel primo ciclo di programmazione, in media il 45% dei finanziamenti totali è di competenza dell'UE (attivati tramite programmi nazionali e Por)

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

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



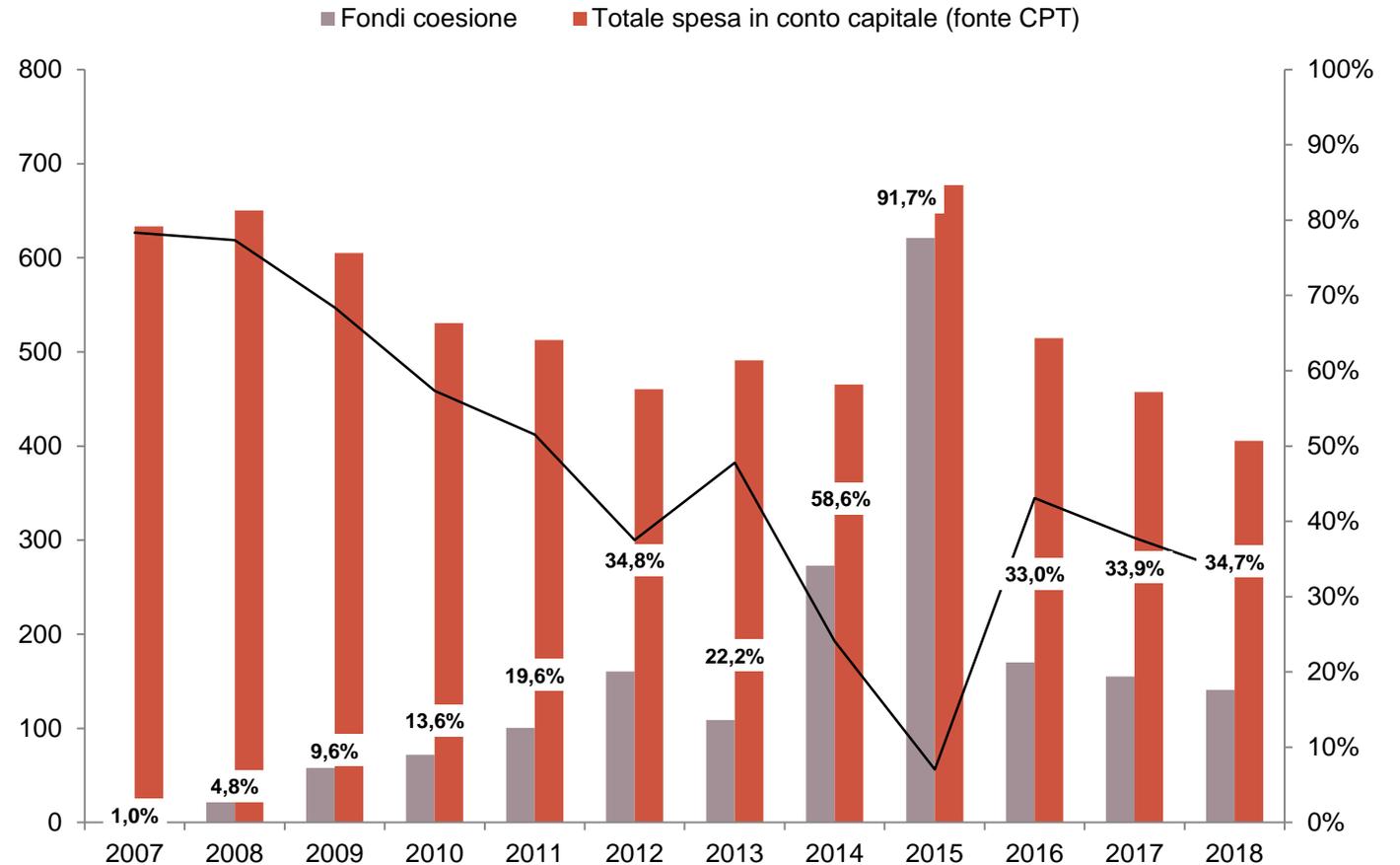
I divari territoriali nel peso dei fondi di coesione per Istruzione sul totale della spesa per investimenti settoriale

Regioni convergenza

Crollo della spesa netta in conto capitale per istruzione totale. Dopo una lieve ripresa della spesa tra il 2015 e il 2017, si indica un nuovo calo

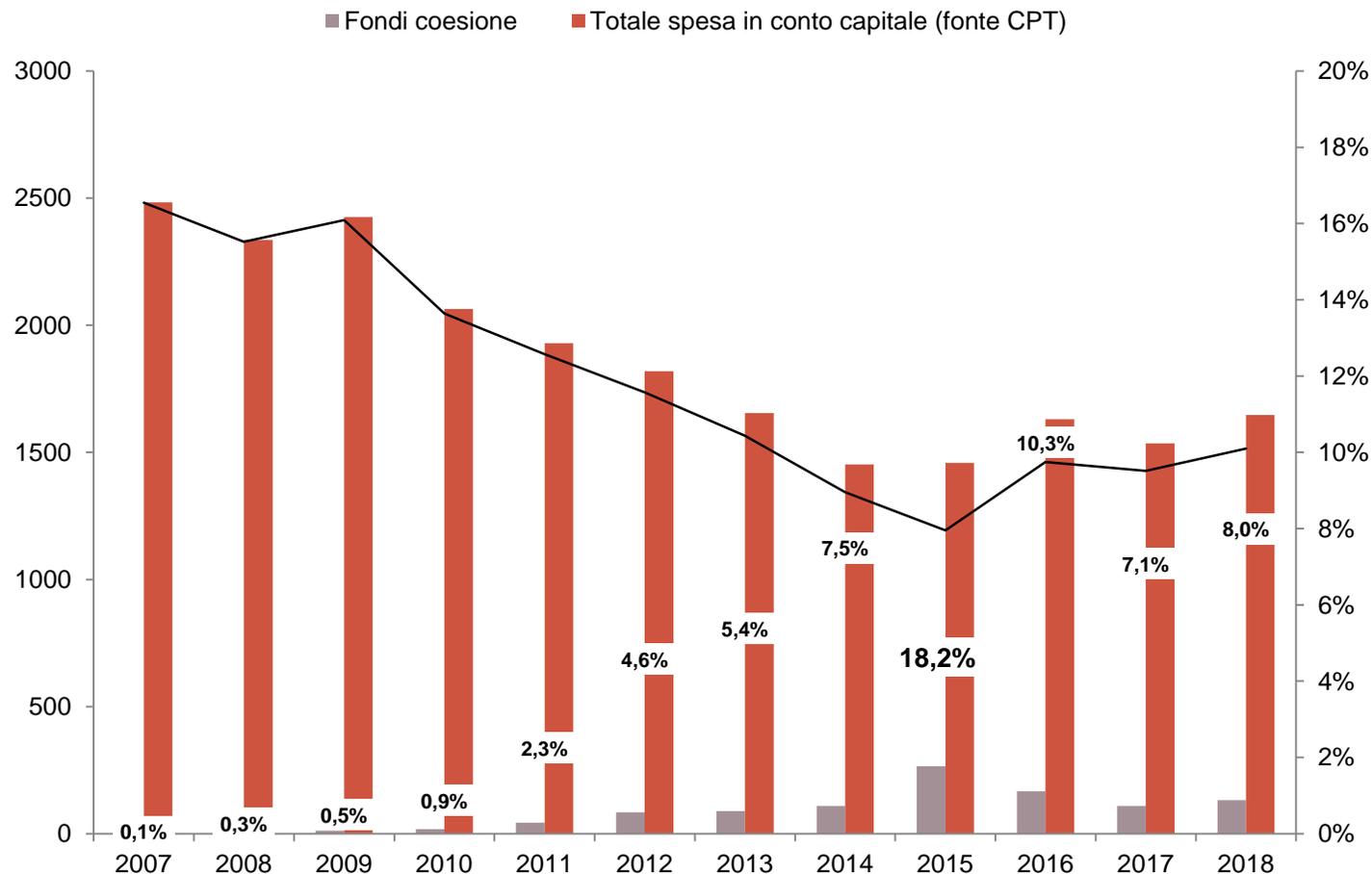
Effetto dei fondi di coesione, che nell'anno 2015 costituiscono pressoché l'unica fonte di finanziamento della spesa di investimento nei territori convergenza. Addizionalità? Prevalere un effetto di crowding-out delle risorse Ue nei territori del mezzogiorno rispetto a quelli del centro nord sulla spesa in conto capitale (RFT, 2020)

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



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

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



Regioni competitività

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

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

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

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

Fonte: elaborazioni su dati OC e CPT

In sintesi

- **L'effetto doping delle risorse di coesione concentrato dove maggiore era il fabbisogno (regioni convergenza)**
- **Divario molto elevato nelle erogazioni per studente a sfavore delle regioni convergenza. Crowding-out delle risorse proprie per investimento in queste regioni da parte delle risorse di coesione**
- **La disponibilità di fondi di coesione riduce la distanza tra centro nord e sud a partire dal 2012**
- **La ripresa della spesa per studente dopo il 2017 nel centro nord riapre il divario nella disponibilità di risorse per studente rispetto alle regioni convergenza, ma con *l'affievolirsi dell'effetto dei fondi di coesione sulla spesa delle regioni convergenza, come giustificare la riapertura del divario?***



2

**La capacità di assorbimento delle risorse di
coesione..solo un problema nel
mezzogiorno?**

**I fondi di coesione per le infrastrutture
scolastiche pre-terziarie...con un occhio a
NGEU**

**Un breve cenno a alcuni dei fattori che determinano
la capacità di assorbimento delle risorse di coesione
(e in generale delle risorse per investimenti)**

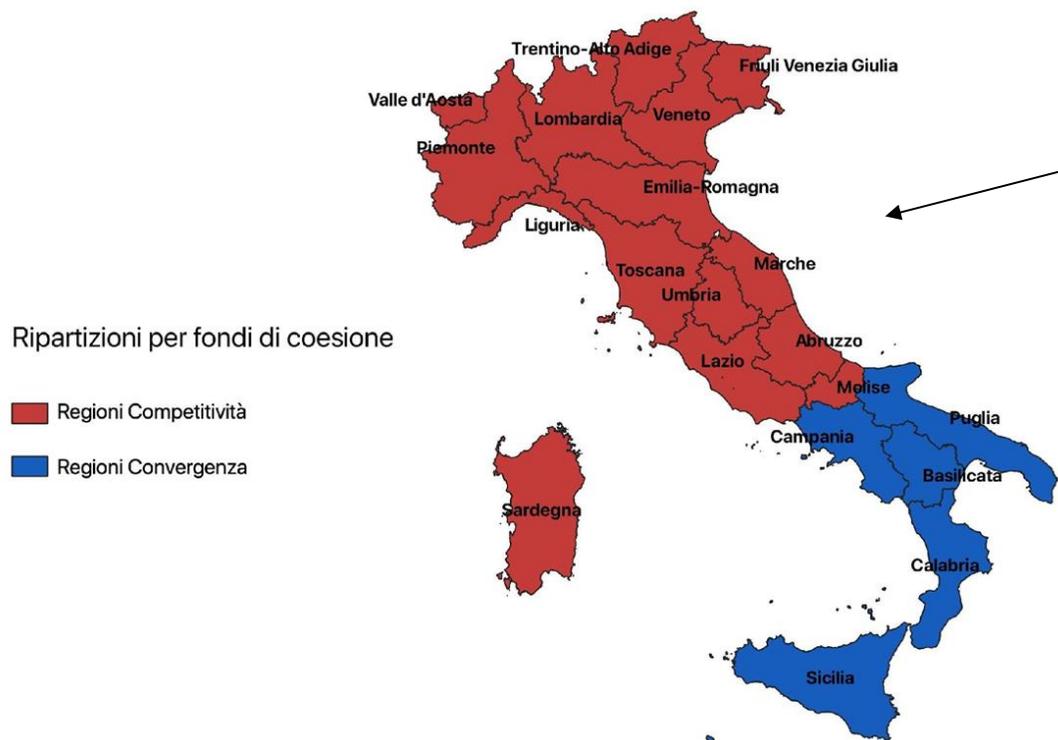


Le determinanti (una sintesi)..con un occhio a NGEU

- *Timing*: capacità di individuare i fabbisogni infrastrutturali, programmare gli interventi e realizzare tempestivamente l'opera selezionata
- *Allocazione spaziale/livello di governo*: chi fa cosa e dove, e a quale scala organizzativa (comuni o regioni programmatori, dimensione enti coinvolti, rapporto con i beneficiari finali)
- *Tipo di opera*: nuova costruzione, manutenzione, beni durevoli



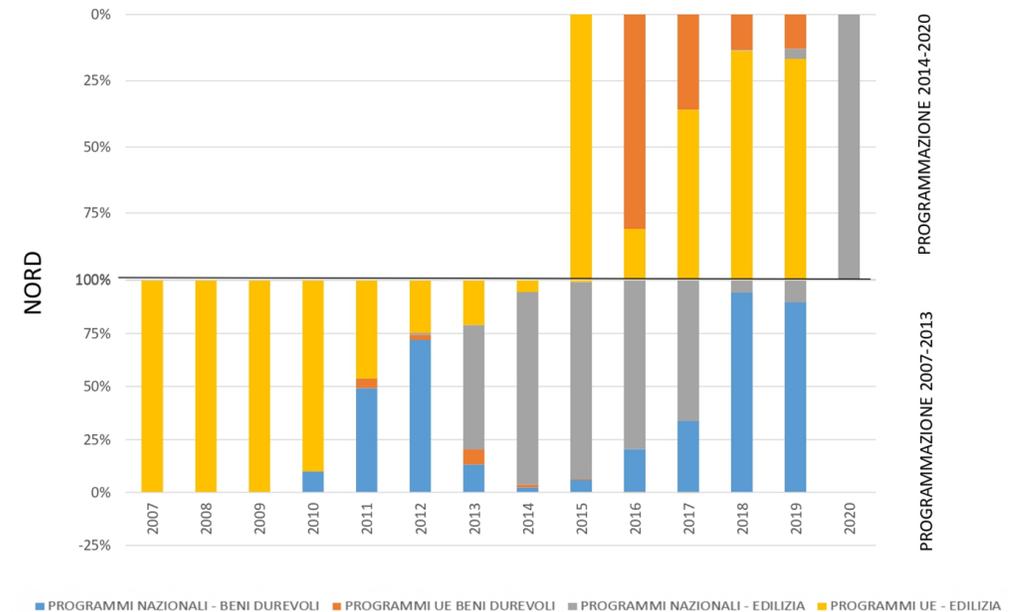
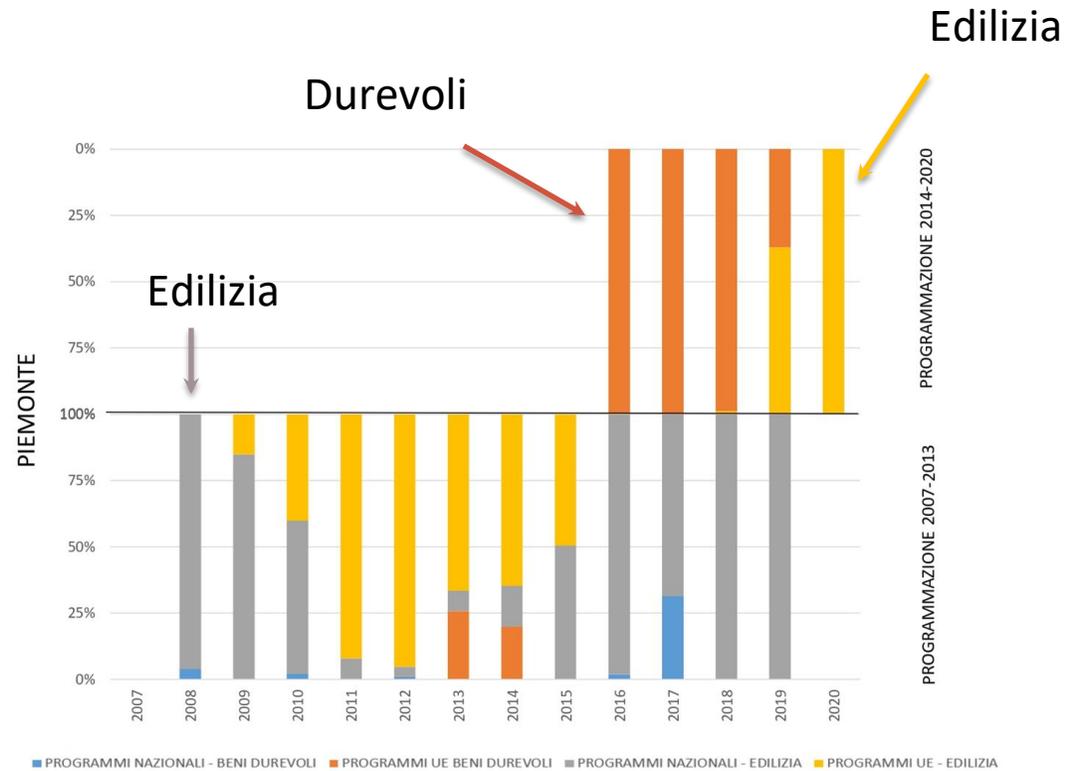
I fondi UE per le infrastrutture scolastiche



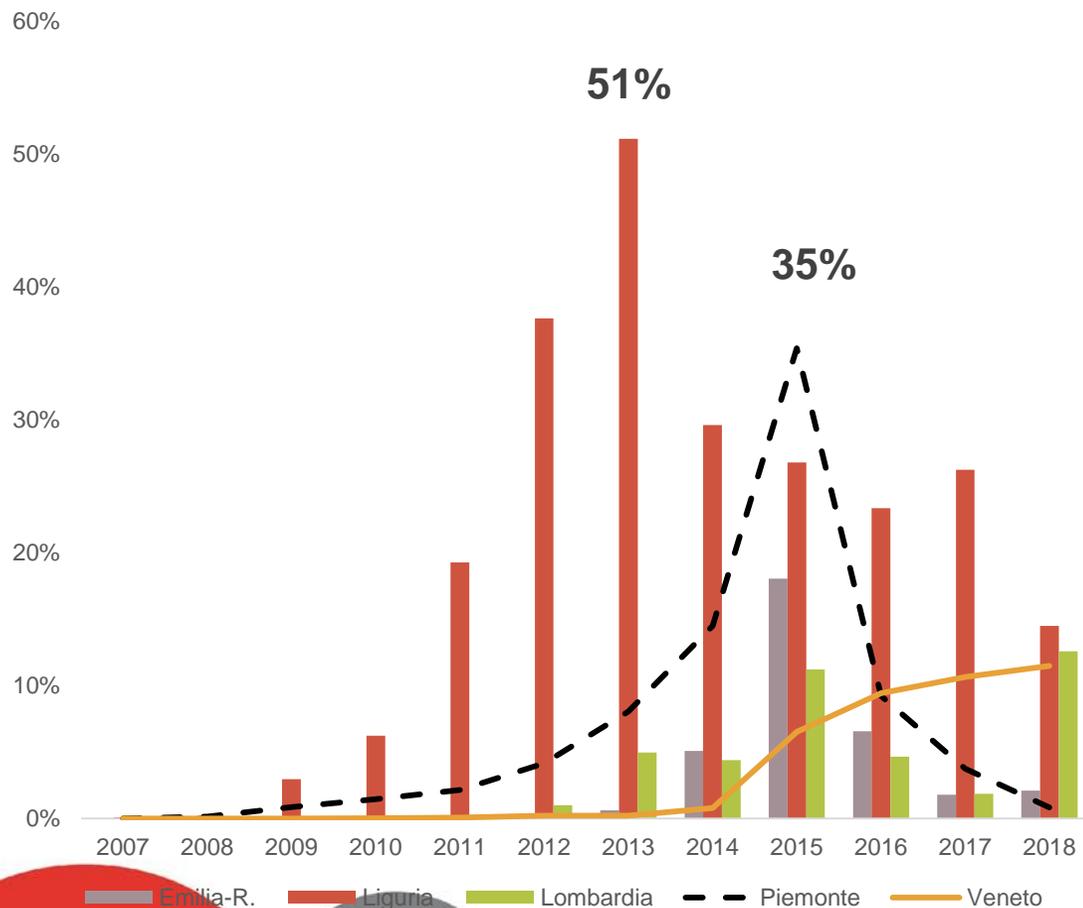
2800 progetti monitorati per edilizia scolastica dal 2008-2018 per un ammontare di 781 mln €

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

Come sono state spese le risorse di coesione per investimenti in Piemonte?



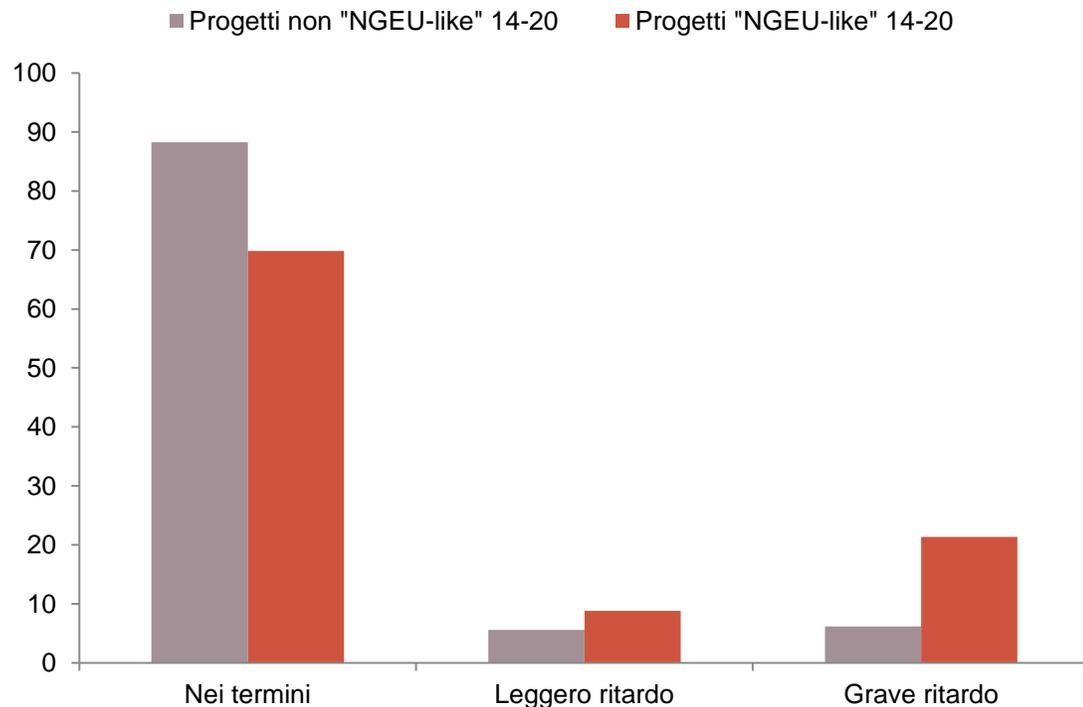
Peso dei pagamenti da fondi di coesione (FC) sul totale degli investimenti per Istruzione in Piemonte



- Eterogenee le quote FC sulla spesa totale rilevate dal 2007 al 2018 nelle regioni (Piemonte 35% nel 2015)
- In Piemonte nel primo ciclo di programmazione 07-13 i progetti finanziati da FC si distinguono in Por (33% del totale) e progetti ministeriali (62%)
- Nel secondo ciclo la totalità dei progetti censiti appartiene a PON nazionali
- *La dinamica dei pagamenti è differente tra le due regioni: in Piemonte prevale il finanziamento da fondi di coesione europei rispetto a FSC. Per questi ultimi non valgono le stesse regole di disimpegno dei fondi UE*

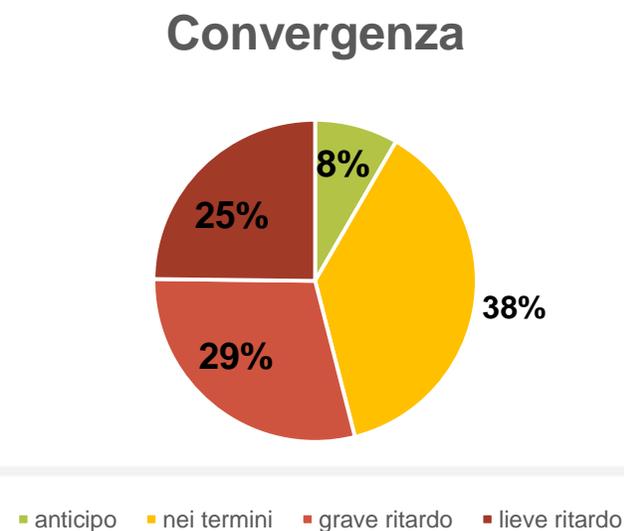
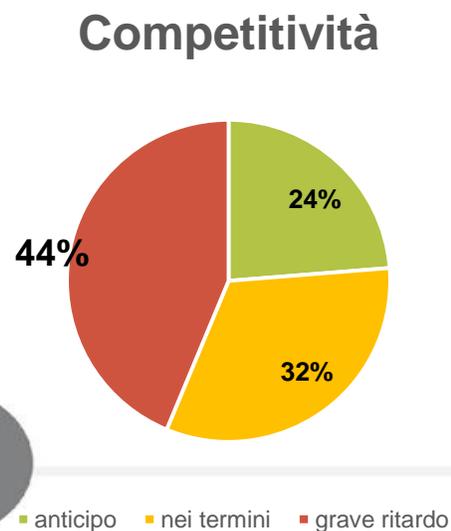
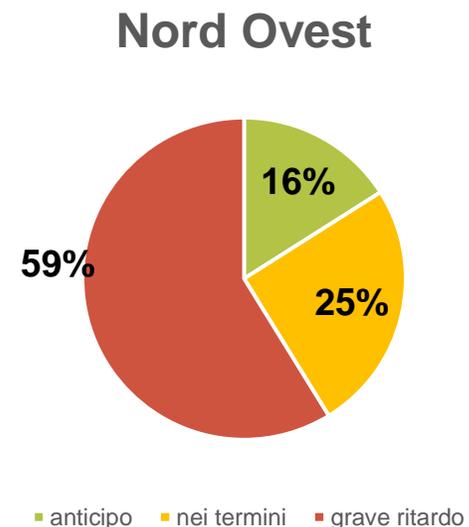
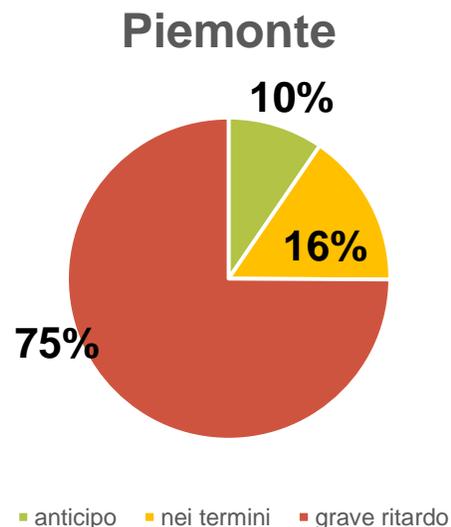
Digressione: come (non) leggere i dati per programmare le risorse per investimenti

Le esperienze del passato: come sono stati spesi i fondi di coesione? Investimenti in progetti 2014-2020



- Velocità di esecuzione=maggiore probabilità di ottenere buoni risultati da fondi NGEU (Crescenzi et al., 2021)
- La quota di progetti NGEU-like rilevata presenta una maggior probabilità di subire gravi ritardi nell'esecuzione rispetto ai progetti tradizionali (Non NGEU-like)
- I progetti tradizionali in media sono eseguiti nei termini rispetto a quelli NGEU-like
- Lettura corretta?

Work in progress. Tempi di realizzazione infrastrutture scolastiche: cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020.



I primi dati sulle spese per infrastrutture scolastiche

- Anche nelle regioni del nord si rilevano progetti conclusi che sono stati eseguiti con ritardo significativo
- In Piemonte la quota dei progetti in ritardo sul totale dei progetti conclusi è pari al 75% circa, se limitiamo lo sguardo ai progetti conclusi con beneficiario comune o provincia
- La frequenza dei ritardi nelle regioni convergenza è minore
- Ma le informazioni sono affidabili?



Conclusioni /1

- Il meccanismo di finanziamento ordinario degli interventi infrastrutturali per l'istruzione nei territori non sembra essere stato in grado di garantire un adeguato livello di risorse a favore della qualità dell'edilizia scolastica, almeno finora
- Nelle regioni Convergenza le risorse comunitarie per investimenti fissi in edilizia scolastica hanno giocato un ruolo sostitutivo rispetto alle risorse ordinarie , ma il divario con le regioni Competitività non si chiude
- Anche nelle regioni del nord si segnalano divari nella disponibilità di risorse per infrastrutture scolastiche, in alcune i fondi di coesione hanno giocato un ruolo di rilievo nel finanziamento della spesa in conto capitale settoriale. Il caso piemontese



Conclusioni /2

- I meccanismi di monitoraggio dei fabbisogni infrastrutturali non sono ancora pienamente operativi. Vitale una anagrafe dei fabbisogni edilizia scolastica aggiornata e consultabile. Non sono disponibili fonti pubbliche per la valutazione in tempo reale degli esiti delle erogazioni in conto capitale per il rinnovo delle infrastrutture edilizie scolastiche nei territori.
- I divari nella capacità di assorbimento delle risorse coesione: revisione degli indicatori utilizzati per la valutazione dell'efficacia delle erogazioni. Necessario un approfondimento della tempistica della realizzazione delle opere finanziate da fondi Ue vs fondi di coesione nazionali.
- Il futuro , con un occhio alla gestione delle risorse NGEU: integrazione tra fonti informative all'interno degli enti regionali (Conti Pubblici Territoriali, fonti di bilancio, informazioni dalle direzioni competenti, dati sugli appalti) può fornire un supporto alla programmazione delle risorse per il settore Istruzione, per il monitoraggio delle politiche e l'analisi della capacità da parte degli enti di assorbire le risorse di coesione

