

LE RISORSE PER IL SETTORE CULTURALE NELLE REGIONI ITALIANE: POLITICHE DI COESIONE E POLITICHE ORDINARIE

Paolo Feletig¹, Santino Piazza²

SOMMARIO

Il contenuto di questo rapporto intende offrire una ricostruzione dei dati relativi alle risorse erogate dalle amministrazioni centrali e dagli enti locali per la Cultura mettendo in evidenza 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 dai contributi dei fondi per la coesione territoriale di derivazione comunitaria o nazionale. Una ricostruzione dei flussi finanziari, nello specifico le erogazioni a livello settoriale, oltre a fornire maggiori dettagli per la comparabilità territoriale delle risorse disponibili ai diversi livelli di governo, potrebbe rivelarsi una componente essenziale della capacità degli enti di programmare. Le politiche di sviluppo locale, infatti, 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, 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.

¹ IRES Piemonte, Torino, feletig@ires.piemonte.it

² IRES Piemonte, Torino, piazza@ires.piemonte.it

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 armonizzato di bilancio delle AAPP (introdotto con dlgs 118/2011), nonostante il maggior dettaglio classificatorio, non consente 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 ricognizione 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 monitoraggio delle risorse a valere sui fondi diversi che si "affollano" ai portoni degli enti della PA alla vigilia del ciclo 2021-27 (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 a 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 e 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 complementarità 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 Dlgs 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 ricognizione 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 Open Coesione, 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 di 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-sottosectore-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 da 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 sottosectore 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), ha 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 non 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

<i>Parole selezionate (lista non esaustiva)</i>	<i>Parole selezionate di significato ambiguo, successiva selezione per ricerca testuale</i>	<i>Parole escluse, significato eccessivamente ambiguo</i>
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 (2007-13 e 2014-20). 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

<i>Fase</i>	<i>N. Progetti integrati</i>	<i>Temi prioritari oc originari</i>
Fase 1 - Scelta delle voci di categoria CUP	15.270	- Attrazione culturale, naturale e turistica - Inclusione sociale - Rinnovamento urbano e rurale
Fase 2 - Ricerca testuale parole chiave	8.582	- Attrazione culturale, naturale e turistica - Inclusione sociale - Istruzione - Occupazione e mobilità dei lavoratori
Fase 3 - Pulizia finale per ricerca parola chiave e check dell'operatore	5.150	vari
Dataset finale	19.702	- Attrazione culturale, naturale e turistica - Inclusione sociale - Rinnovamento urbano e rurale - Istruzione

Dopo aver implementato la metodologia proposta e 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

<i>Tema Prioritario</i>	<i>%</i>
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 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 programmatori, 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

<i>Caratteristiche dei progetti</i>	<i>Metodologia applicata</i>	<i>Assunzioni e criticità</i>
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	Non sono considerati eventuali trasferimenti tra amministrazioni; assunzione che sul

	precedenza ai beneficiari pubblici ed infine ai programmatori pubblici	bilancio della amministrazione pubblica più esterna sia iscritto 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 8.500 i progetti comuni con il focus tematico “Cultura”, mentre circa 7.800 sono condivisi con il tema sintetico “Cultura e turismo”.

Tabella 5 – Numero di progetti comuni fra i tre raggruppamenti del settore cultura

	<i>“Cultura e servizi ricreativi”</i>	<i>Focus tematico “Cultura” (OC)</i>	<i>Cultura e Turismo (OC)</i>
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
Totale progetti	19.702	13.575	18.388

Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCoesione

Dal punto di vista del finanziamento dei progetti attivati (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

	<i>Competitività</i>	<i>Convergenza</i>	<i>Totale</i>
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

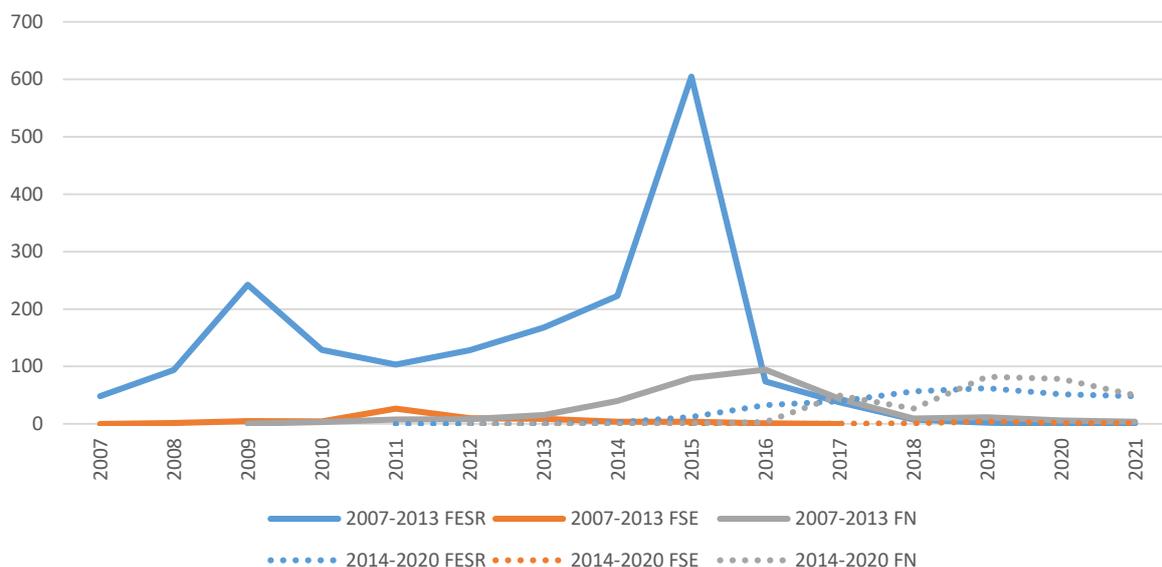
Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCoesione

3. L’incidenza delle risorse di coesione sulla spesa pubblica

3.1 Le spese in “cultura e servizi ricreativi” della politica di coesione territoriale

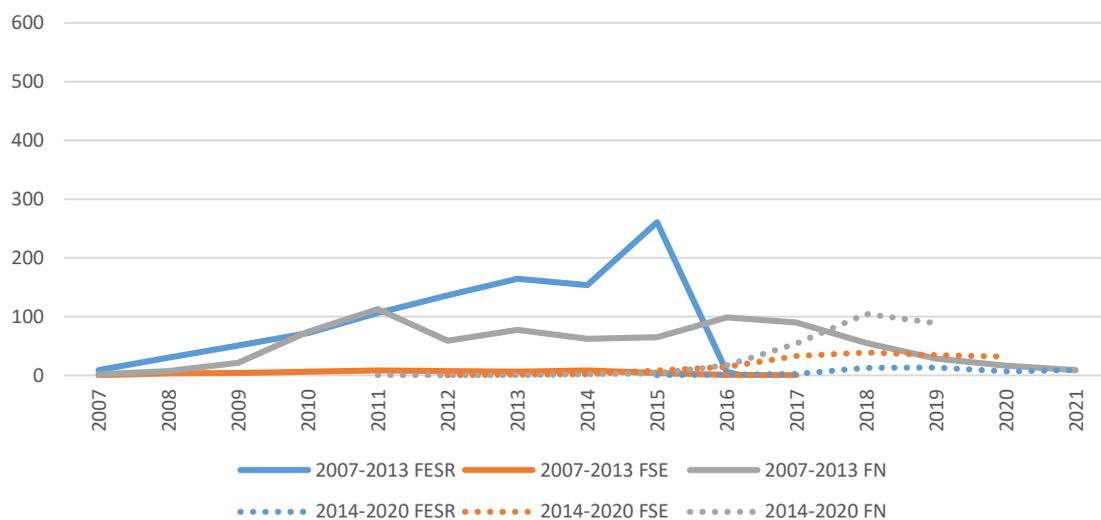
Come punto di partenza per l’analisi del contributo della politica di coesione alle politiche settoriali, si propone una panoramica delle spese effettuate per i progetti contenuti in OC per il dominio “Cultura e servizi ricreativi”, così come costruito secondo i criteri descritti nel Paragrafo 2. Come 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. Importi in milioni di euro



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. Importi in milioni di euro



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 (2007-13). 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

	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 e 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”. Importi in milioni di euro

	2007-2013	2014-2020
--	-----------	-----------

	Ciclo 2007-2013					Ciclo 2014-2020				
	Totale spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale programmi comunitari	pagamenti per programmi nazionali	Quota UE %	Totale spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale programmi comunitari	pagamenti per programmi nazionali	Quota UE %
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 rendicontabili all'UE (Tabella 8), che come si nota presentano rilevanti differenze in livelli tra le due programmazioni. Il dato sulla programmazione 2007-13 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 2014-20 pari a circa 43 milioni (che rappresenta poco più del 30% della media 2007-13). 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 (Tabella 9).

Tabella 9 - Confronto allocazioni finanziarie per i tematismi affini al settore Cofog “Cultura e servizi ricreativi”. Valori correnti in milioni euro

	Finanziamento totale pubblico	Allocazioni finanziarie
	2007-13	2014-20
Cultura	3.816	3.386
Turismo	1.836	1.453
Totale	5.651	4.839

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.

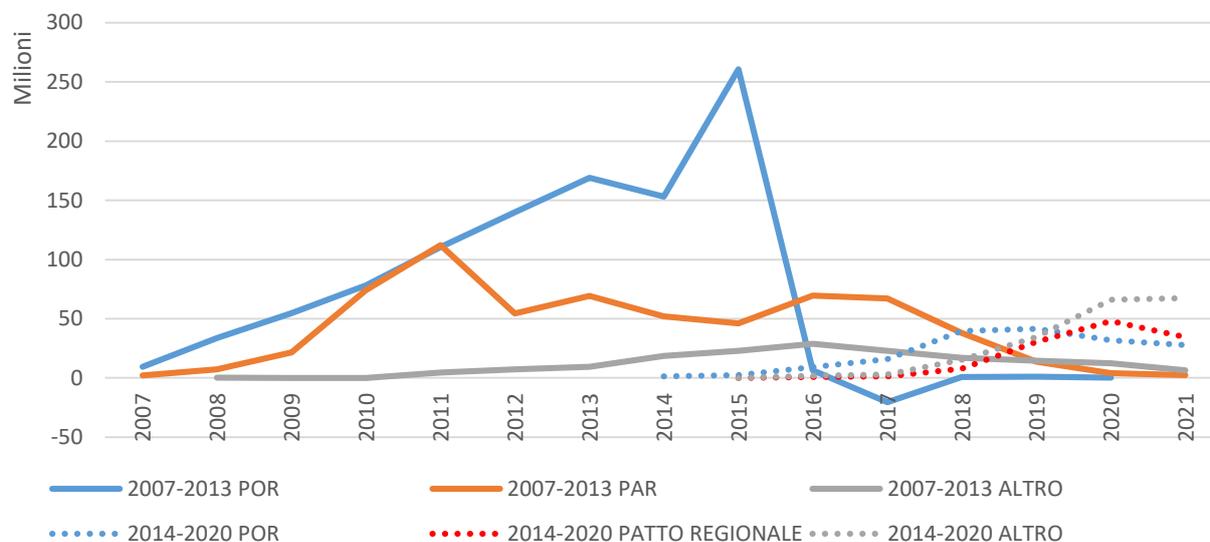
A fronte di questa sostanziale stabilità, stupisce quindi lo scarto nei livelli della spesa rendicontabile all’UE a valere sui progetti appartenenti al tematismo “Cultura e servizi ricreativi” da noi ricostruito per il ciclo 2014-20 rispetto al precedente.

In Tabella 8, dove si ricostruisce la dinamica dei pagamenti totali a valere sui due cicli, si indica una maggiore accelerazione delle erogazioni nel 2014-20 rispetto a quanto avvenuto nel ciclo 2007-13, 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 2007-13, 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.

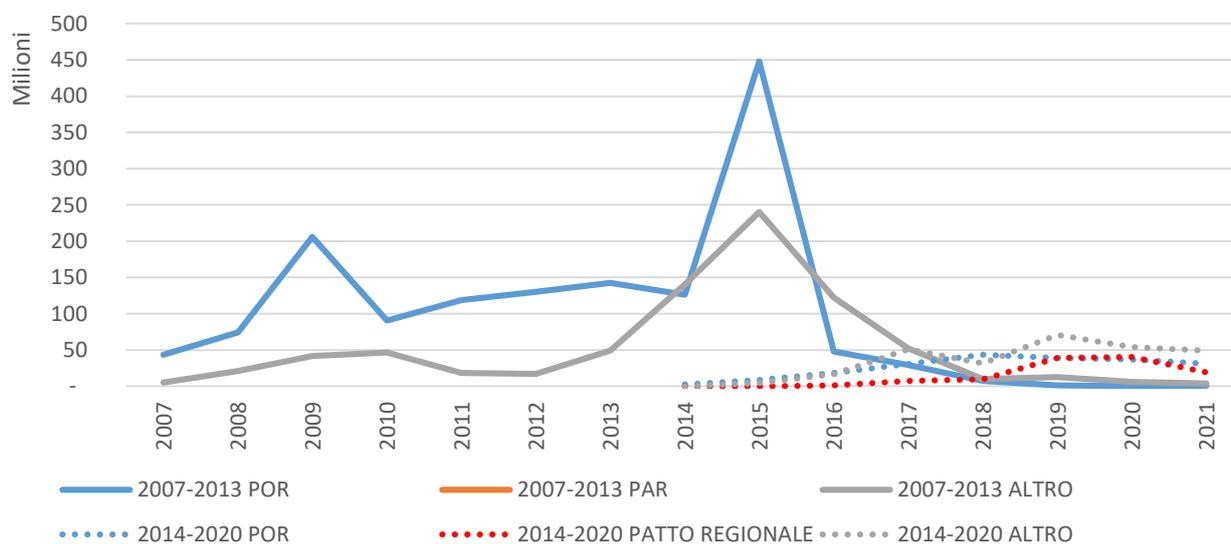
Anche il secondo periodo di programmazione è caratterizzato dalla rilevanza dei POR regionali in entrambe le ripartizioni territoriali, ma non assumono ruoli di secondaria importanza i Patti Regionali, questi di competenza dei fondi nazionali.

Figura 3 - Spese per la Politica di Coesione nel settore “Cultura e servizi ricreativi” suddivise per programma nelle regioni Competitività. Importi in milioni di euro



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. Importi in milioni di euro



Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione

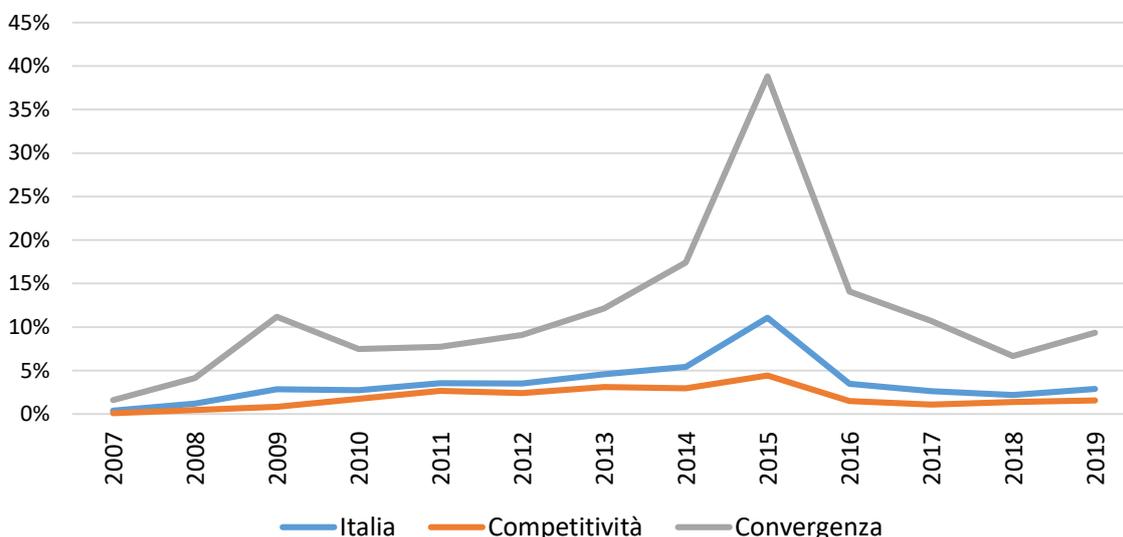
3.2 Le risorse per la coesione territoriale nel settore “cultura e servizi ricreativi”

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 da 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



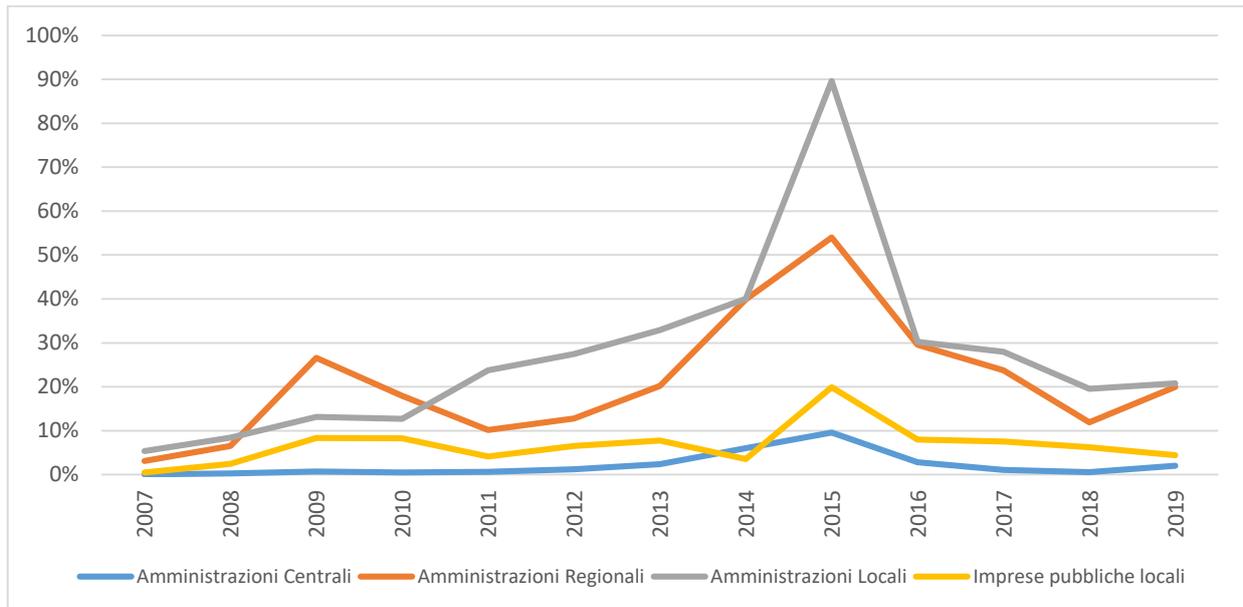
Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione e CPT

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 derivanti 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%.

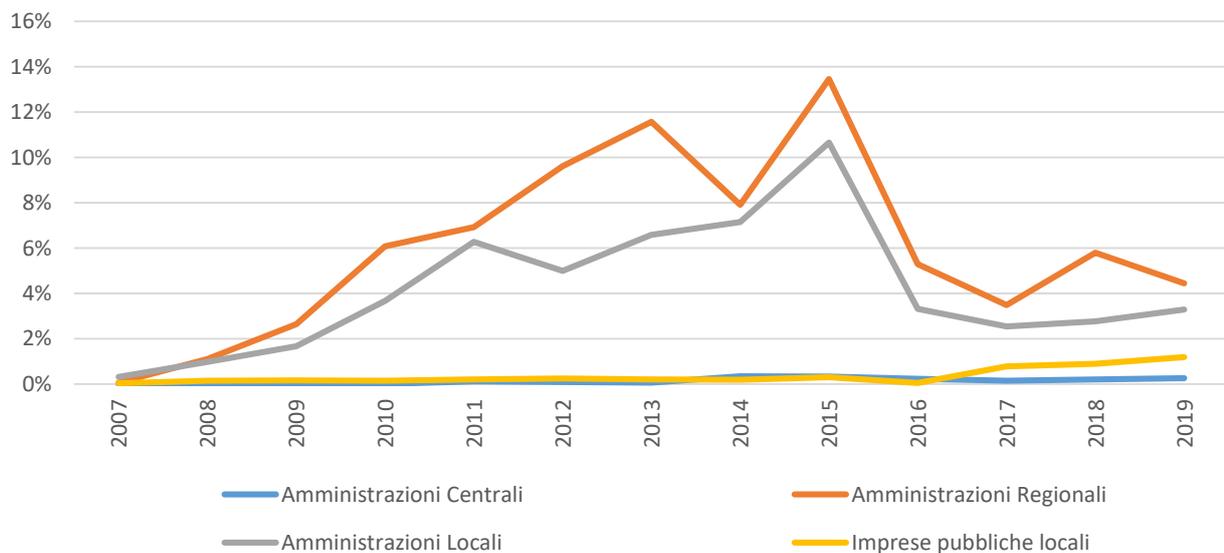
Per quanto riguarda le regioni competitività, la politica di coesione è attuata quasi integralmente dalle amministrazioni locali e regionali. Qui mediamente nel periodo la quota di spesa derivante dalle politiche di coesione si attesta attorno al 4 e al 6% rispettivamente.

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



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



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 (figure 8 e 9) mostrano il peso che la politica di coesione ha sulla spesa in conto capitale nelle differenti ripartizioni.

Si osserva uno sfioramento 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 sfioramento 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 sfioramento 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 dal grafico di 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).

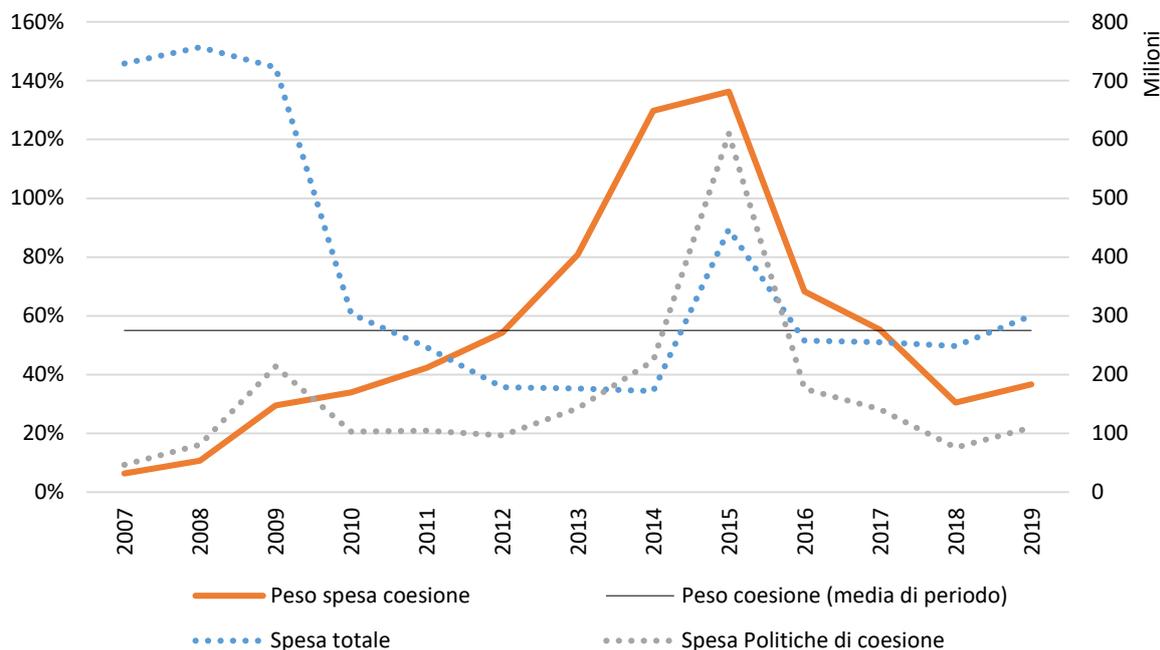
Un calo di spesa in conto capitale per le regioni convergenza di questa intensità condiziona i risultati da noi ricostruiti, generando un peso della politica di coesione nel settore sempre crescente, mediamente di circa il 55% lungo l’intero periodo.

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.

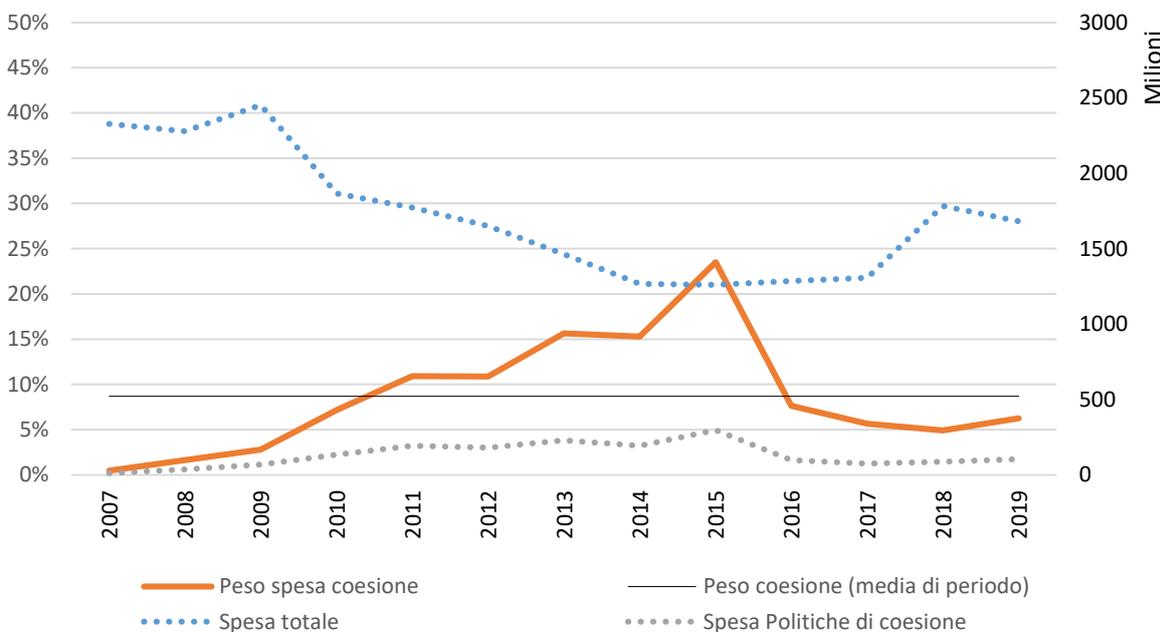
Anche per questo aggregato territoriale (Figura 9), la spesa totale pubblica nel settore è decresciuta nel tempo, anche se non ai tassi delle regioni convergenza, passando dai 2,3 miliardi nel 2007 a circa 1,3 nel minimo del 2015.

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



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

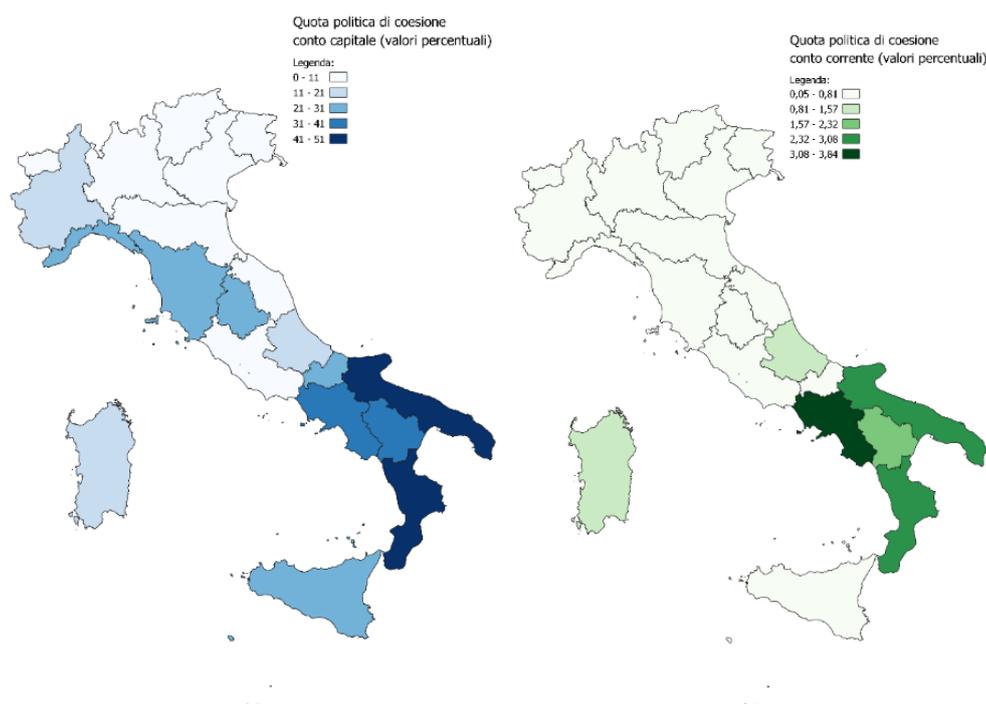


Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione e CPT

Le mappe che seguono (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 (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

	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 locale (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

<i>Ripartizione territoriale</i>	<i>Livello di governo erogatore</i>	<i>Spesa totale (a)</i>	<i>Di cui: finanziata con risorse di Coesione (b)</i>	<i>Spesa ordinaria (a-b)</i>
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

Fonte: Elaborazione degli autori su dati OpenCoesione e CPT. IPL: Imprese pubbliche locali

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 al 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 2007-13, 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 ordinaria 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 2007-19. 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 a 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 ricognizione ai fini della perequazione infrastrutturale.

Una descrizione degli indicatori di realizzazione fisica degli obiettivi legati ai progetti di investimento finanziati da risorse di coesione potrebbero 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.

5. 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", 2017, 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>