

# Ri-centralizzare per non fallire? Evidenze dai programmi FSC 2007-2013 e 2014-2020

## Davide Barella, Santino Piazza, Giuseppe Somma (IRES Piemonte)<sup>1</sup>

### Abstract

Il lavoro si colloca all'interno del filone di letteratura che indaga l'impatto della capacità istituzionale sulla programmazione e realizzazione delle politiche per la coesione da parte degli enti di governo ai diversi livelli (centrale, regionale e locale). Sfruttando le informazioni disponibili all'interno della banca dati OpenCoesione sui progetti finanziati dai fondi di coesione, si propone un confronto tra le performance di due distinti livelli di governo: le Amministrazioni centrali e regionali, impegnati nell'attività di programmazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), il pilastro nazionale della politica di coesione oggetto di riforme, più o meno recenti, in direzione di una maggiore centralizzazione (ciclo 2014-2020). L'impatto dei livelli di governo (Ministeri e Regioni) responsabili della programmazione FSC sulla tempestività della realizzazione dei progetti è stato stimato attraverso un modello econometrico e i risultati preliminari suggeriscono che non esiste un premio di efficienza legato alla programmazione centrale rispetto a quella regionale sulla durata complessiva dei progetti.

### Introduzione

Negli ultimi anni è notevolmente aumentata l'attenzione di mass media e mondo accademico nei confronti dei processi di attuazione delle politiche pubbliche. A generare interesse e talora preoccupazione sono soprattutto i tempi di attuazione ovvero la capacità di tradurre impegni e ambizioni in azioni e risultati, entro un periodo di tempo certo e prevedibile. Il tema è salito di recente agli onori delle cronache in coincidenza con il decollo del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR) promosso nell'ambito di NextGenerationEU, l'impegnativa iniziativa messa in campo dall'Unione Europea per riavviare l'economia in risposta alle conseguenze della crisi pandemica. L'erogazione delle risorse previste nei PNRR è infatti associata ad impegnativi cronoprogrammi di attività, prodotti e risultati (target e milestones), il cui mancato rispetto può determinare una sospensione o una perdita del contributo previsto. Il tema della capacità di spesa e la previsione di sanzioni (definanziamento) in caso di mancato rispetto dei tempi previsti non è nuovo in ambito europeo, anzi. Nel campo della politica di coesione europea sono da tempo in uso regole di funzionamento dei fondi strutturali che prevedono la perdita di risorse finanziarie nel caso in cui esse non vengano impiegate entro un certo periodo di tempo prefissato (la cosiddetta regola n+2 o n+3). Sono diversi i lavori realizzati negli anni dalle medesime istituzioni europee (ad es. la Corte dei conti europea) che pongono al centro dell'indagine il tasso di assorbimento delle risorse europee ovvero le capacità di spesa, spesso articolando l'analisi per fondo di finanziamento e livello di governo (Ciffolilli e Pompili, 2024).

---

<sup>1</sup> Il lavoro è stato realizzato da un gruppo composto da Santino Piazza (coordinatore), Davide Barella e Giuseppe Somma. Giuseppe Somma ha beneficiato di un finanziamento del progetto CPT 2024

In parallelo, negli ultimi dieci anni, è cresciuta in volume, sebbene non sempre in qualità, una letteratura dedicata esplicitamente al ruolo della capacità istituzionale (Rodriguez-Pose, 2020) come mediatore essenziale della capacità di assorbimento dei fondi SIE (Strutturali e di Investimento Europei), ovvero della capacità di spendere le risorse finanziarie nei tempi previsti (Incaltarau et al, 2020). Dopo lo sviluppo di una vasta e metodologicamente sofisticata letteratura sull'impatto dei trasferimenti dal livello di governo europeo agli Stati e alle Regioni nella riduzione dei divari territoriali e nella crescita dei territori, si sono moltiplicati gli studi empirici sulle politiche di sviluppo regionale che considerano la rilevanza del contesto istituzionale e amministrativo come fattore determinante per il successo degli interventi esogeni (si veda una rassegna in Polverari, 2020). Non solo la produzione scientifica, ma anche i rapporti tecnici e le pubblicazioni interne tra gli addetti ai lavori hanno adottato questo apparato concettuale, mettendo al centro delle politiche per lo sviluppo regionale il miglioramento della qualità istituzionale e della capacità amministrativa (Commissione europea, 2017, 2021).

Il contributo che segue è organizzato in tre parti. La prima parte ricostruisce le vicende del fondo, focalizzandosi sui periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020. L'obiettivo è evidenziare i principali cambiamenti nelle regole di governo e programmazione del fondo, descrivendo il contesto operativo delle amministrazioni centrali e regionali. La seconda parte presenta i risultati dell'analisi quantitativa degli interventi promossi nei due periodi di programmazione, esaminando la distribuzione delle risorse e degli interventi sotto diversi profili. Viene inoltre effettuato un confronto tra il livello di governo centrale e regionale. Infine, la terza parte confronta le performance dei soggetti programmatori. Utilizzando un modello econometrico e i dati di Opencoesione rielaborati, si stima l'impatto del livello di programmazione sulla durata dei progetti oltre la tempistica prevista. L'analisi confronta progetti con caratteristiche simili, come dimensione finanziaria, area di intervento, stato del progetto, settore, procedura di implementazione e sistema locale del lavoro, per valutare le differenze di performance tra amministrazioni centrali e regionali.

## Il Fondo per lo Sviluppo e la coesione: un'introduzione

Istituito alla fine degli anni Novanta, nel contesto della cosiddetta "nuova programmazione" delle politiche per il Mezzogiorno, il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) costituisce oggi il principale strumento nazionale della politica di coesione. La sua azione si è affiancata negli anni a quella dei Fondi strutturali di matrice comunitaria nel sostenere la realizzazione di interventi volti a ridurre gli squilibri economici e sociali tra le diverse regioni del Paese, promuovendo lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, in conformità all'art. 117, comma 5 della Costituzione. Il fondo ha subito negli anni diversi cambiamenti sia sotto il profilo nominalistico<sup>2</sup> che sostanziale ovvero nelle regole che ne presiedono l'impiego. La sua storia può essere articolata in quattro distinte stagioni, ognuna caratterizzata da diverse modalità di governance (ovvero regole di programmazione, strumenti di intervento e relazioni tra livelli istituzionali).

La prima (1998-2006) si è basata su una programmazione con cadenza annuale, determinata dalle risorse attribuite al fondo in sede di bilancio di previsione, e di alcuni strumenti di programmazione negoziata (l'Intesa Istituzionale di Programma e l'Accordo di Programma Quadro), attraverso i quali il governo nazionale e i governi regionali predisponivano programmi di intervento condivisi, tendenzialmente di carattere settoriale. Nella seconda stagione (2007-2013) è stata introdotta una logica di programmazione e una strumentazione simile a quella dei fondi strutturali europei (FESR, FSE), con una programmazione finanziaria settennale, piani attuativi regionali e nazionali, e specifici organismi di governance e gestione (comitato di pilotaggio, organismo di programmazione, ecc.). La terza stagione (2014-2020) ha mantenuto l'orizzonte finanziario settennale della precedente, introducendo tuttavia nuovi elementi nel percorso di programmazione (la cabina di regia nazionale) e negli strumenti di attuazione (piani stralcio, piani operativi, patti per lo sviluppo), che hanno tendenzialmente accresciuto il ruolo rafforzato degli apparati centrali. La quarta e attuale stagione (2021-2027), sembra proseguire in linea con la precedente, ma presenta anche nuovi elementi nelle modalità di impiego del fondo con l'introduzione di un nuovo strumento di attuazione (l'Accordo per la coesione) nonché nuove regole di gestione delle risorse (quali ad es. quelle relative al definanziamento). Nel passaggio dalla terza alla quarta stagione è stato inoltre avviato un percorso di razionalizzazione, semplificazione e sistematizzazione degli interventi ancora in essere delle precedenti stagioni con l'introduzione di un Piano Sviluppo e Coesione, per ogni amministrazione titolare di risorse del fondo.

Oltre che per le discontinuità tra le diverse stagioni, la vicenda del fondo è caratterizzata anche da una certa precarietà e instabilità nei singoli periodi di programmazione. Non è raro che le regole di funzionamento e, soprattutto, l'ammontare delle risorse finanziarie effettivamente disponibili vengano ridefiniti durante l'esecuzione dei programmi, in ragione di variabili esogene quali crisi economiche e mutamenti ai vertici delle istituzioni. Senza entrare eccessivamente nei dettagli operativi, nelle pagine seguenti ricostruiamo brevemente le caratteristiche di due recenti stagioni di programmazioni (2007-2013 e 2014-2020), ovvero quelle che rappresentano il contesto entro il quale sono stati avviati gli interventi e i programmi oggetto di successiva analisi. Si tratta di due stagioni che presentano significative differenze sotto diversi profili (dimensione finanziaria complessiva, strumenti di attuazione, organismi di governance, ecc.), differenze che sono in parte esito di scelte deliberate, ed in parte in risposta a circostanze imprevedibili.

---

<sup>2</sup> Un primo cambiamento riguarda innanzitutto la sua denominazione, l'attuale è stata introdotta con il d.lgs. 88/2011, in precedenza (2002-2011) il fondo si chiamava Fondo Aree Sottoutilizzate e ancor prima fondo "aree depresse"

## Periodi di programmazione e modelli di governance: un confronto

L'analisi quantitativa ha preso in considerazione gli interventi promossi nella seconda e terza stagione di programmazione ovvero nei periodi 2007-2013 e 2014-2020. Si è trattato di una scelta in parte obbligata. All'avvio del nostro lavoro il portale OpenCoesione non rendeva disponibili i dati relativi al primo periodo di programmazione (1998-2006) mentre offriva una ricca mole di informazioni sugli interventi promossi nei periodi successivi. I **periodi di programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 presentano inoltre alcuni elementi distintivi** in tema di programmazione e governance, utili al nostro disegno di ricerca. Per diverse ragioni nel periodo 2007-2013 il fondo è stato impiegato soprattutto attraverso strumenti di attuazione governati in maggior misura dalle Regioni (i programmi attuativi regionali). Per converso nel periodo di programmazione 2014-2024 la maggior parte delle risorse sono state utilizzate nell'ambito di strumenti di attuazione (piani stralcio e piani operativi) governati dalle amministrazioni centrali, ovvero dai ministeri; e solo in misura minore e più frammentata con strumenti di programmazione di competenza regionale (patti per lo sviluppo, programmi territoriali). Ma vediamo con un più di attenzione i tratti distintivi di queste due periodi di programmazione del fondo.

Sotto diversi profili, il **periodo di programmazione 2007-2013** ha segnato una cesura rispetto al passato. Per la prima volta, il fondo (allora ancora denominato FAS) è stato esplicitamente incluso nella cornice di riferimento della programmazione dei fondi europei ovvero nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) ed è stato programmato con **un orizzonte temporale settennale**. La legge finanziaria del 2007 ha stanziato circa 64 miliardi per il FAS fino al 2015, sincronizzandone la programmazione con i fondi strutturali europei. Anche per quanto riguarda gli strumenti di attuazione si è proceduto a profonde innovazioni con un sostanziale allineamento. Sono stati introdotti **Programmi Attuativi FAS nazionali e regionali**, da predisporre in autonomia dalle rispettive amministrazioni e per i quali si prevedono strutture di governance simili ai programmi europei. Per ogni PAR e PON sono stati previsti il Comitato di sorveglianza (o Pilotaggio), organi di audit, sistemi gestione controllo, ecc. In continuità con il passato, sono state **confermate le regole per il disimpegno automatico delle risorse** nel caso non si giungesse entro date certe al loro impiego (più precisamente all'Obbligazione Giuridicamente Vincolante). Il ricorso agli Accordi di Programma Quadro, perno centrale del precedente periodo di programmazione (1998-2006), è stato previsto solo per le misure di particolare impegno previste nei PAR (coinvolgendo le amministrazioni centrali di competenza) e su iniziative delle Regioni. In sostanza, con questo periodo di programmazione si è cercato di promuovere un approccio unitario per i due rami delle politiche di coesione ovvero quella finanziata con fondi europei (principalmente FESR e FSE) e quella sostenuta con fondi nazionali (FAS poi FSC).

Questa stagione di programmazione è stata tuttavia caratterizzato da una serie di ostacoli, in massima parte legati a fattori esogeni, che hanno indebolito fortemente sia il disegno che la rilevanza (Polverari, 2013, Svimez 2014). Il suo avvio operativo ha coinciso con **la crisi economica del 2007** e la successiva **crisi dei debiti sovrani del 2010-2011**. Questo nuovo contesto ha messo sotto pressione le finanze pubbliche, condizionando negativamente il fondo, le cui **risorse sono state in parte tagliate** e in parte utilizzate per sostenere interventi anticongiunturali. In particolare le risorse previste per i PON FAS delle amministrazioni centrali sono state azzerate e destinate a misure per il rilancio dell'economia italiana. Le risorse assegnate alle Regioni per i PAR sono state ridotte e il loro utilizzo è stato posticipato nel tempo<sup>3</sup>, con successive rimodulazione e ridefinizione dei PAR già approvati.

---

<sup>3</sup> Alcune Regioni sono inoltre state autorizzate ad utilizzare le risorse FAS per coprire debiti nel settore sanitario o del trasporto pubblico locale quindi per finalità non legate alle politiche di coesione

Il periodo di programmazione 2014-2020 presenta sia elementi di continuità che cambiamento. Benché alcuni autori segnalino per il nuovo periodo un indebolimento della programmazione unitaria (Polverari, 2013 e Svimez, 2014), il FSC rimane comunque un pilastro fondamentale delle politiche di coesione. Nei documenti che disegnano la cornice programmatica dei fondi europei per il 2014-2020 (l'Accordo di Partenariato) si sottolinea il ruolo integrativo e complementare del FSC nella politica di coesione. In particolare si rimarca la **“vocazione infrastrutturale” del fondo**. Grazie alle sue regole di gestione più flessibili rispetto ai fondi SIE, il FSC viene indicato come fonte privilegiata per sostenere progetti complessi e impegnativi sotto il profilo temporale; quei progetti che non possono essere sostenuti con risorse europee senza il rischio di disimpegno automatico e perdita di fondi. Si conferma anche per il 2014-2020 la programmazione settennale del fondo, con una **dotazione finanziaria complessiva** quasi analoga a quella del precedente periodo di programmazione, di circa 62 miliardi<sup>4</sup>. In questo quadro generale non molto distante dal passato, si introducono tuttavia diverse novità. Una prima discontinuità riguarda le quote per la **ripartizione territoriale del fondo**, con l'80% destinato al Mezzogiorno e il 20% al Centro-Nord (in precedenza il rapporto era di 85/15). Cambiamenti importanti vengono introdotti anche nel percorso di programmazione con l'istituzione ex novo di una **Cabina di regia**, presieduta da organi centrali, con compiti di regia e impulso in relazione alla ripartizione del fondo tra soggetti programmatori e ambiti di policy (aree tematiche). Anche la strumentazione prevista per l'impiego delle risorse viene parzialmente riformata, ampliando anche il novero dei soggetti programmatori, con la previsione delle Città metropolitane. A fianco dei **Piani operativi nazionali** di competenza delle amministrazioni centrali sono introdotti i **Patti per lo sviluppo** di ambito sub nazionale, introducendo anche un nuovo soggetto programmatore rispetto al passato (le Città metropolitane). Questi ultimi riguardano i territori regionali e metropolitani e per diversi aspetti sono assimilabili a strumenti di programmazione negoziata (come si intuisce dal titolo). Limitati in prima battuta alle Regioni e Città metropolitane del sud, i Patti per lo sviluppo sono poi stati utilizzati anche nel centro nord (seppur in modo frammentato e senza coprire l'intero territorio). Per ogni singolo PON e Patto per lo Sviluppo sono infine previsti gli ormai tipici strumenti di governance (Comitato di sorveglianza, organismi di audit, sistema di gestione e controllo, ecc.).

Anche questo periodo di programmazione ha registrato qualche difficoltà e ritardo nel decollo operativo ma in misura minore rispetto al passato. Il tratto fondamentale che distingue questa stagione dalla precedente riguarda, a consuntivo, la quota di risorse impiegate nei diversi strumenti di programmazione. Se nella stagione 2007-2014, per le ragioni sopra richiamate, le risorse (residue) del fondo sono state utilizzate principalmente con i Programmi Attuativi Regionali (PAR) ovvero con strumenti che ricadono principalmente sotto il governo delle amministrazioni regionali, nella stagione 2014-2020 la maggior parte del fondo ha trovato impiego nei Piani Operativi Nazionali, la cui titolarità ricade in capo alle amministrazioni centrali ovvero ai ministeri (vedi oltre per un dimensionamento più puntuale del peso di queste diverse componenti).

---

<sup>4</sup> Le risorse stanziare per il FSC 2014-2020 nelle diverse leggi di bilancio ammontano a circa 68,8 miliardi di euro (Camera dei Deputati - Servizio Studi, La politica di coesione in Italia, Documentazione e Ricerche n. 21, 14 marzo 2023) che tuttavia scendono a 61,5 al netto di alcune riduzioni per copertura oneri diversi (SVIMEZ, Rapporto 2020)

## Il soggetto programmatore: uno sguardo ai dettagli

Come abbiamo sommariamente evidenziato gli strumenti di programmazione e la governance del fondo mutano nel tempo e nelle stagioni di programmazione. Nel contempo, i sistemi di monitoraggio utilizzati per raccogliere dati sulle caratteristiche degli interventi ed il loro andamento nel tempo sono congegnati in modo da tenere conto delle differenze, proponendo utili accorgimenti per rendere confrontabili interventi, misure e programmi promossi nelle diverse stagioni di programmazioni. I dataset resi disponibili sul portale OpenCoesione (estratti dai sistemi di monitoraggio) contengono numerosi dati e informazioni. L'unità base del monitoraggio è il singolo intervento, a quest'ultimo vengono associate una serie di variabili volte a restituire informazioni sul tipo e la natura dell'intervento, la dimensione finanziaria, la collocazione territoriale, ecc. Per ogni intervento viene indicato anche il soggetto programmatore e il soggetto attuatore, due informazioni estremamente utili per il nostro lavoro sulle quali è opportuno soffermarsi.

Per quanto riguarda il **programmatore**, i diversi metadati (vademecum monitoraggio) lo indicano come il **soggetto titolare del programma, cui compete la decisione di finanziare il progetto**, generalmente un'amministrazione pubblica centrale o regionale. Nel corso della ricerca, grazie ad alcuni approfondimenti (interviste a testimoni privilegiati), sono tuttavia emersi alcuni elementi che restituiscono un'immagine più articolata delle attività associate al ruolo di programmatore. La "decisione di finanziare il progetto", si compone di due elementi: la titolarità delle risorse finanziarie e la selezione del progetto. Solitamente, entrambe le componenti sono gestite da una singola amministrazione, ma a volte possono essere separate. La selezione dei progetti, invece, è più complessa e può essere l'esito di un processo più o meno negoziato tra diverse amministrazioni. L'impressione è che nei Piani Attuativi Regionali (PAR) 2007-2013 e nei Patti per lo Sviluppo 2014-2020, le due componenti legate al ruolo del programmatore (titolarità risorse e selezione progetti) sono in massima parte attribuibili ai soggetti titolari dei programmi ovvero alle Regioni<sup>5</sup>. Diverso il caso dei Piani Operativi Nazionali (PON) 2014-2020, gestiti dalle amministrazioni centrali. In questo caso la titolarità del programma è in capo alle amministrazioni centrali, ma la selezione dei progetti si avvale significativamente del contributo di altre amministrazioni. Ad esempio, nel **Piano infrastrutture** (il più impegnativo sotto il profilo finanziario), si esplicita già in premessa che gli **interventi** sono "**individuati a valle di un percorso di confronto e condivisione** con le Regioni e con i concessionari delle reti di infrastrutture stradali e ferroviarie" (MIT, Piano operativo, pag. 33) tenuto conto di una serie di criteri generali (maturità progettuale, attrazione risorse aggiuntive, ecc.). Nel **Piano Ambiente**, gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico (difesa del suolo) sono individuati attraverso un quadro di regole e modalità procedurali che, per la fase istruttoria di individuazione e selezione degli interventi, poggiano anche su una piattaforma web (Rendis) alimentata dalle amministrazioni territoriali. Pare tuttavia difficile ricostruire puntualmente quanto sia diffuso questo fenomeno negli interventi promossi attraverso i piani operativi di competenza ministeriale.

Il sistema di monitoraggio associa ad ogni intervento anche il **soggetto attuatore**, sul quale ricade la responsabilità operativa della messa in opera dell'intervento. In particolare, nel caso della realizzazione opere pubbliche, la tipologia di intervento di maggior rilevanza nel caso del fondo - in considerazione della sua "vocazione infrastrutturale" (vedi oltre analisi quantitativa) - il soggetto

---

<sup>5</sup> Il discorso vale anche per i Patti per lo sviluppo, apparentemente di carattere negoziato. L'analisi condotta sui documenti disponibili (siti dedicati ai Patti per il sud) evidenzia che le schede intervento riportate nei patti provengono dalle Regioni, su cui è ricaduto il compito della selezione.

attuatore solitamente coincide con la stazione appaltante, il cui raggio di azione investe le fasi di progettazione, aggiudicazione ed esecuzione dei lavori. Un ambito di intervento, quello dei lavori pubblici, sul quale esiste una ormai diffusa letteratura che evidenzia le difficoltà attuative cui vanno incontro i relativi processi di progettazione e realizzazione (Bentivoglio et al, 2009; Carlucci et al, 2019).

## I progetti finanziati in Italia dal fondo di sviluppo e coesione nei periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020: uno sguardo ai numeri

L'obiettivo in questa sezione del lavoro è fornire una panoramica dettagliata degli interventi finanziati dal Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) nei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, e analizzare le differenze tra i due periodi sotto vari profili, come la numerosità degli interventi e le risorse assegnate, la dimensione finanziaria, la natura degli interventi, gli ambiti di intervento e le fonti di finanziamento. Un aspetto centrale dello studio è il confronto tra i progetti gestiti dai diversi livelli di governo, in particolare tra le amministrazioni centrali (ministeri) e quelle regionali.

La ragione di questo confronto sta nel fatto che, mentre nel ciclo 2007-2013 gli interventi e le risorse erano per lo più attribuiti alle amministrazioni regionali, nel periodo 2014-2020, una quota maggiore di interventi e risorse è stata gestita dal programmatore centrale. Il capitolo è suddiviso in tre parti principali. La prima parte descrive le caratteristiche degli interventi nei due cicli di programmazione, analizzandoli anche per i soggetti responsabili della programmazione, ossia le Regioni e i Ministeri, che giocano un ruolo cruciale nell'allocazione delle risorse e nella selezione degli interventi. La seconda parte si concentra sullo stato di attuazione finanziario degli interventi, utilizzando come riferimento l'avanzamento della spesa fino ad agosto 2023. Viene esaminato l'andamento della spesa nel tempo, con confronti tra variabili significative come i pagamenti in essere a capo dei diversi soggetti programmatori, la natura degli interventi e l'ambito territoriale. La terza ed ultima parte è dedicata ad descrivere la comparazione sui tempi di esecuzione degli interventi in capo ai soggetti programmatori e discutere i risultati emersi da un modello econometrico.

Prima di procedere con la descrizione dei dati, è utile introdurre alcune premesse metodologiche, come il perimetro dell'indagine, l'affidabilità dei dati e i limiti dello studio.

In quest'analisi si è utilizzata la banca dati di OpenCoesione (OC) per esaminare i progetti finanziati dal Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) nei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, confrontando le informazioni aggiornate al 31 agosto 2023. Sono stati selezionati solo gli interventi con almeno un finanziamento FSC positivo e che afferiscono alla Sezione Ordinaria, escludendo gli interventi che rientrano nelle Sezioni Speciali<sup>6</sup> ed alcuni interventi del ciclo 2014-2020 programmati in modo atipico, come quelli sull'efficientamento energetico e infrastrutture sociali. Nella verifica dei dati, è stato osservato un numero significativo di interventi con la variabile "soggetto programmatore" non valorizzata (circa 6.000 osservazioni, pari al 13% del totale interventi), che ha portato a dover attribuire questo ruolo ai soggetti responsabili dei programmi, come i Programmi di Attuazione Regionale (PAR) per il ciclo 2007-2013 e i Patti per lo sviluppo per il ciclo 2014-2020 per le amministrazioni regionali e i Piani Operativi Nazionali per le amministrazioni centrali. Questa scelta, sebbene segua la prassi comune, non è priva di rischi di imprecisione.

I risultati della verifica hanno mostrato alcune discrepanze tra i dati del dataset OC e le fonti ufficiali. Per il ciclo 2007-2013, il totale delle risorse FSC per i Programmi di Attuazione Regionale era molto vicino alle cifre ufficiali (15,093 miliardi € da OC e 15,099 miliardi € da delibera CIPESS) mentre per i Piani Operativi Nazionali c'era una notevole differenza (912 milioni di € da dati OC mentre i documenti ufficiali riportano risorse FSC a titolarità dei Ministeri per circa 501 milioni di €). Per il ciclo 2014-2020, le risorse FSC riportate da OC per le allocazioni regionali sono sottodimensionate rispetto ai documenti ufficiali (11,4 miliardi di €, mentre quelle riportate dalle fonti ufficiali ammonta a circa 14,8 miliardi di

---

<sup>6</sup> A seguito della pandemia COVID 19, alcune risorse FSC sono state impiegate per sostenere, in via diretta e indiretta, interventi emergenziali, tali risorse sono confluite in apposite sezioni speciali del Piano Sviluppo e Coesione

€), e anche le risorse centrali erano inferiori a quelle riportate ufficialmente (28,5 miliardi, mentre quelle riportate dalle fonti ufficiali sono di circa 31,3 miliardi di ). Per entrambi i cicli di programmazione, la differenza totale tra i dati OC e le fonti ufficiali è pari a circa il 5%, una discrepanza che noi non consideriamo problematica per l'affidabilità dell'analisi.

## La panoramica generale

Nel corso dei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, sono stati promossi oltre 45 mila interventi con un investimento complessivo di circa 96,2 miliardi di euro (di cui 58,3 miliardi di euro provenienti da fonte FSC). **La principale differenza tra i due cicli è la dimensione finanziaria:** il ciclo 2014-2020 ha visto un ammontare di risorse molto superiore, con circa 66 miliardi di euro (di cui 42,3 miliardi da FSC) rispetto ai poco più di 30 miliardi (di cui 16 miliardi) del ciclo 2007-2013. Tuttavia, nonostante l'aumento delle risorse, **il numero degli interventi è calato significativamente nel secondo ciclo** (19.827 interventi, -23%).

Tabella 1: Risorse finanziarie e progetti per ciclo di programmazione ed ente programmatore

Ciclo di programmazione	Programmatore	Interventi (n°)	Risorse finanziarie (milioni di € e val%)					
			Risorse FSC		Risorse Totale Pubblico	Risorse Private	Totale risorse	
			v.a	%	v.a	v.a	v.a.	%
2007-2013	<i>Centrale</i>	3.014	912	6%	7.767	0,75	7.768	26%
	<i>Regionale</i>	22.737	15.093	94%	21.630	819	22.442	74%
	<b>Totale</b>	<b>25.751</b>	<b>16.005</b>	<b>100%</b>	<b>29.397</b>	<b>820</b>	<b>30.210</b>	<b>100%</b>
2014-2020	<i>Centrale</i>	7.685	28.511	67%	45.902	2.799	48.701	74%
	<i>Regionale</i>	10.886	11.490	27%	13.133	1.120	14.253	22%
	<i>Città Metropol.</i>	1.256	2.366	6%	2.700	421	3.121	5%
	<b>Totale</b>	<b>19.827</b>	<b>42.367</b>	<b>100%</b>	<b>61.735</b>	<b>4.340</b>	<b>66.075</b>	<b>100%</b>
Tutti i periodi	<i>Centrale</i>	10.699	29.423	50%	53.669	2.800	56.469	59%
	<i>Regionale</i>	33.623	26.583	46%	34.756	1.939	36.695	38%
	<i>Città Metropol.</i>	1.256	2.366	4%	2.700	421	3.121	3%
	<b>TOTALE</b>	<b>45.578</b>	<b>58.372</b>	<b>100%</b>	<b>91.132</b>	<b>5.160</b>	<b>96.292</b>	<b>100%</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati OC

Volgendo l'analisi per i soggetti programmatori, **la maggior parte delle risorse** (59%, pari a 56,4 miliardi di euro) **è stata gestita dal programmatore centrale**. Per quanto riguarda le sole risorse FSC, la distribuzione è equilibrata tra programmatori centrali e locali (Regioni e Città Metropolitane), ciascuno con il 50%. **Tuttavia, i due cicli di programmazione mostrano tendenze opposte**. Nel ciclo 2007-2013, il 74% delle risorse è stato gestito a livello regionale, mentre nel ciclo 2014-2020, il programmatore centrale ha gestito il 74% delle risorse. In termini di numero di interventi, quelli gestiti dal programmatore centrale sono raddoppiati nel secondo ciclo (da 3.014 a 7.685). Al contrario, gli interventi a livello regionale sono diminuiti più della metà, passando da 22.737 a 10.886, con una riduzione delle risorse quasi analoga.

Nel ciclo 2014-2020, è entrato in gioco un nuovo soggetto programmatore: le Città Metropolitane. Tuttavia, le loro risorse finanziarie sono rimaste inferiori rispetto a quelle gestite a livello centrale e regionale e per i fini del nostro studio non le considereremo nella descrizione dei risultati.

## La distribuzione territoriale delle risorse

La tabella 2 mostra il numero di progetti, le risorse totali pubbliche e quelle del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) per macroarea territoriale e per i due cicli di programmazione. Nel Mezzogiorno (Sud e Isole) sono localizzati 28.527 progetti (63% del totale), con risorse pubbliche pari a 62,3 miliardi di euro, di cui 40,7 miliardi provenienti dal FSC. Nel Centro-Nord ci sono 14.524 interventi (32% del totale) per un ammontare di 16,3 miliardi di euro, di cui 10,4 miliardi dal FSC. A livello nazionale ci sono 1.271 progetti per 9,8 miliardi di euro, con 4,5 miliardi provenienti dal FSC.

Tabella 2: Numero progetti e risorse finanziarie (milioni €) distribuite nelle macroaree territoriali per ciclo di programmazione

Ciclo di programmazione	Macroarea	Progetti (n°)	Risorse Finanziarie				
			Risorse Totali Pubbliche (Mln €)	Quota Risorse Totali (%)	Risorse FSC (Mln €)	Quota sul totale FSC (%)	Risorse Privati (Mln €)
2007-2013	<i>Sud e Isole</i>	14.739	21.097	72%	12.634	79%	350
	<i>Centro-Nord</i>	10.945	5.526	19%	3.076	19%	468
	<i>Ambito Naz.</i>	67	2.774	9%	295	2%	1
	<b>TOTALE</b>	<b>25.751</b>	<b>29.397</b>	<b>100%</b>	<b>16.005</b>	<b>100%</b>	<b>820</b>
2014-2020	<i>Sud e Isole</i>	13.788	41.181	70%	28.408	70%	2.575
	<i>Centro-Nord</i>	3.579	10.782	18%	7.332	18%	1.072
	<i>Ambito Naz.</i>	1.204	7.071	12%	4.262	11%	272
	<b>TOTALE</b>	<b>19.827</b>	<b>59.034</b>	<b>100%</b>	<b>40.002</b>	<b>100%</b>	<b>3.920</b>
Totale	<i>Sud e Isole</i>	28.527	62.278	70%	40.682	73%	2.925
	<i>Centro-Nord</i>	14.524	16.308	18%	10.408	19%	1.540
	<i>Ambito Naz.</i>	1.271	9.845	11%	4.557	8%	273
	<b>TOTALE</b>	<b>45.578</b>	<b>88.431</b>	<b>100%</b>	<b>56.007</b>	<b>100%</b>	<b>4.740</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

**La maggior parte degli interventi e delle risorse sono concentrati nel Mezzogiorno**, in linea con le regole di funzionamento del fondo, che prevedevano una ripartizione delle risorse 85/15 per il ciclo 2007-2013, modificata in 80/20 per il periodo 2014-2020. Tuttavia, la distribuzione effettiva delle risorse FSC tra macroaree non coincide esattamente con queste percentuali, anche a causa della non esaustività del database di OpenCoesione e dell'esclusione di alcune misure destinate principalmente al Mezzogiorno.

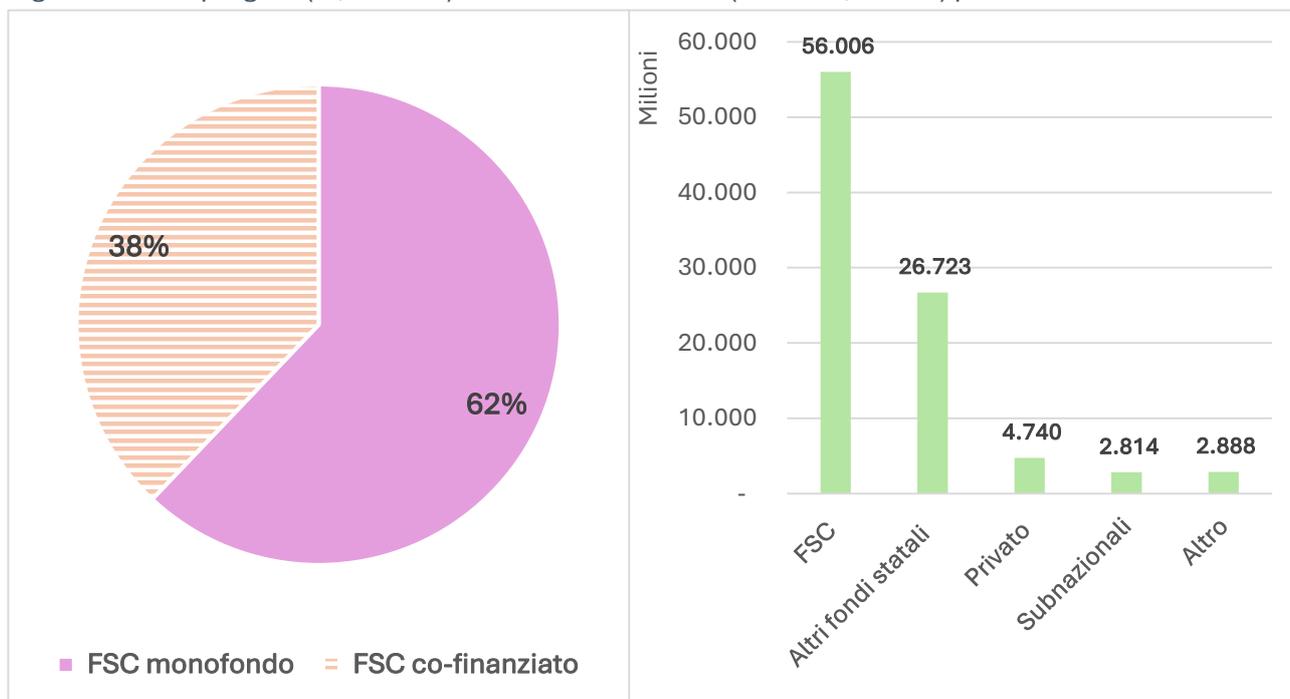
Nel Sud e nelle isole, il numero dei progetti rimane sostanzialmente costante nei due periodi di programmazione (circa 15.000), mentre le risorse quasi raddoppiano (da circa 21 a circa 41 miliardi di euro). Nel Centro-Nord, invece, si osserva un aumento delle risorse (da circa 5 a circa 11 miliardi di euro) ma un calo significativo nel numero di progetti (da 10.945 a 3.579).

## Le fonti di finanziamento

I programmi e le misure finanziati dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) possono beneficiare di ulteriori fonti di finanziamento, sia pubbliche (europee, nazionali e subnazionali) che private. L'analisi si concentra su due aspetti principali: la distribuzione delle risorse pubbliche aggiuntive e la proporzione di interventi finanziati esclusivamente dal FSC rispetto a quelli che utilizzano diverse fonti di finanziamento.

La figura 1 descrive i progetti e le risorse finanziarie per ogni fonte di finanziamento, distinte in: risorse da FSC, risorse da altri fondi statali; risorse da privati; risorse subnazionali (regionali, provinciali e comunali) e "altro" (in altro sono compresi le risorse da fondi SIE, fondo rotativo e risorse liberate)

Fig. 1: Numero progetti (% , sinistra) e Risorse Finanziarie (Milioni €, destra) per fonte di finanziamento



Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

**La maggior parte degli interventi risulta finanziata esclusivamente dal FSC:** sono 27.508, rappresentando il 62% del totale, e corrispondono a circa 39,6 miliardi di euro, pari al 70% delle risorse FSC. Il restante 38% degli interventi è finanziato anche con altre risorse, principalmente statali (26,7 miliardi di euro), seguite da fondi privati (4,7 miliardi di euro) e da risorse subnazionali (2,8 miliardi di euro).

Analizzando le risorse per soggetto programmatore, emerge che il programmatore centrale riceve 22.158 milioni di euro da altri fondi statali, pari al 39% del totale delle risorse centrali, mentre le risorse subnazionali ammontano a 756 milioni, pari all'1% del totale centrale. Per il programmatore regionale, le risorse provenienti da altri fondi statali ammontano a 4.565 milioni di euro, il 12% del

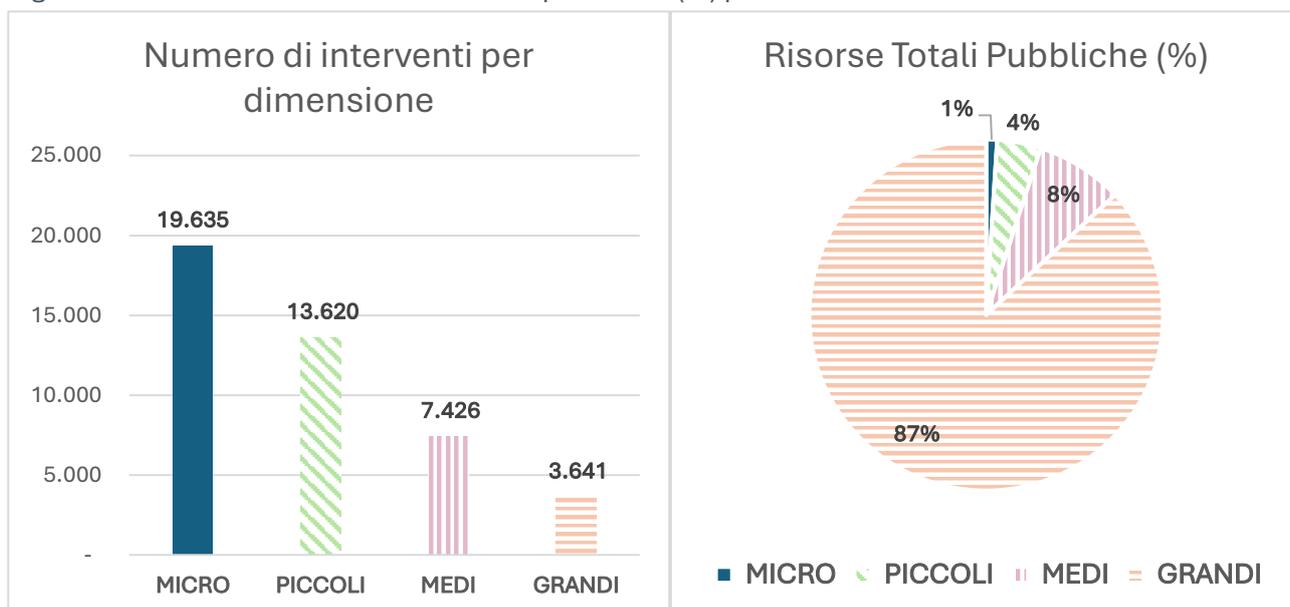
totale regionale, mentre le risorse subnazionali sono pari a 2.058 milioni di euro, il 6% del totale regionale. Le risorse private incidono in modo simile per entrambi i programmatori.

**Nel ciclo di programmazione 2007-2013, le risorse FSC rappresentano il 67% del totale per il programmatore regionale** (circa 14,5 miliardi di euro), mentre nel ciclo 2014-2020, questa quota è salita all'83% (circa 10,9 miliardi di euro). **Per il programmatore centrale, la quota delle risorse FSC è del 12%** (932 milioni di euro) nel primo ciclo e del 59% (circa 27 miliardi di euro) nel secondo ciclo. Nel primo periodo, i fondi statali rappresentano una quota significativa delle risorse centrali (81%, circa 6,3 miliardi di euro), mentre per i programmatori regionali, le risorse da altri fondi statali ammontano a circa 3,5 miliardi di euro, il 16% del totale delle risorse del periodo.

## La dimensione degli interventi

La figura 2 analizza il numero degli interventi in base alla loro dimensione finanziaria, distinguendoli in micro-interventi (fino a 100mila euro), piccoli interventi (da 100mila a 500mila euro), interventi medi (da 500mila a 2 milioni di euro) e grandi opere (oltre 2 milioni di euro). La maggior parte degli interventi sono micro, che assorbono il 44% del totale (19.635 interventi) ma rappresentano solo l'1% delle risorse finanziarie totali (672 milioni di euro). I piccoli interventi costituiscono il 31% del totale (13.620 interventi) e corrispondono al 4% delle risorse (circa 3,5 miliardi di euro). Queste due categorie rappresentano complessivamente il 75% degli interventi, ma solo il 5% delle risorse finanziarie.

Fig. 2: Numero di interventi e risorse totali pubbliche (%) per dimensione finanziaria interventi



Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

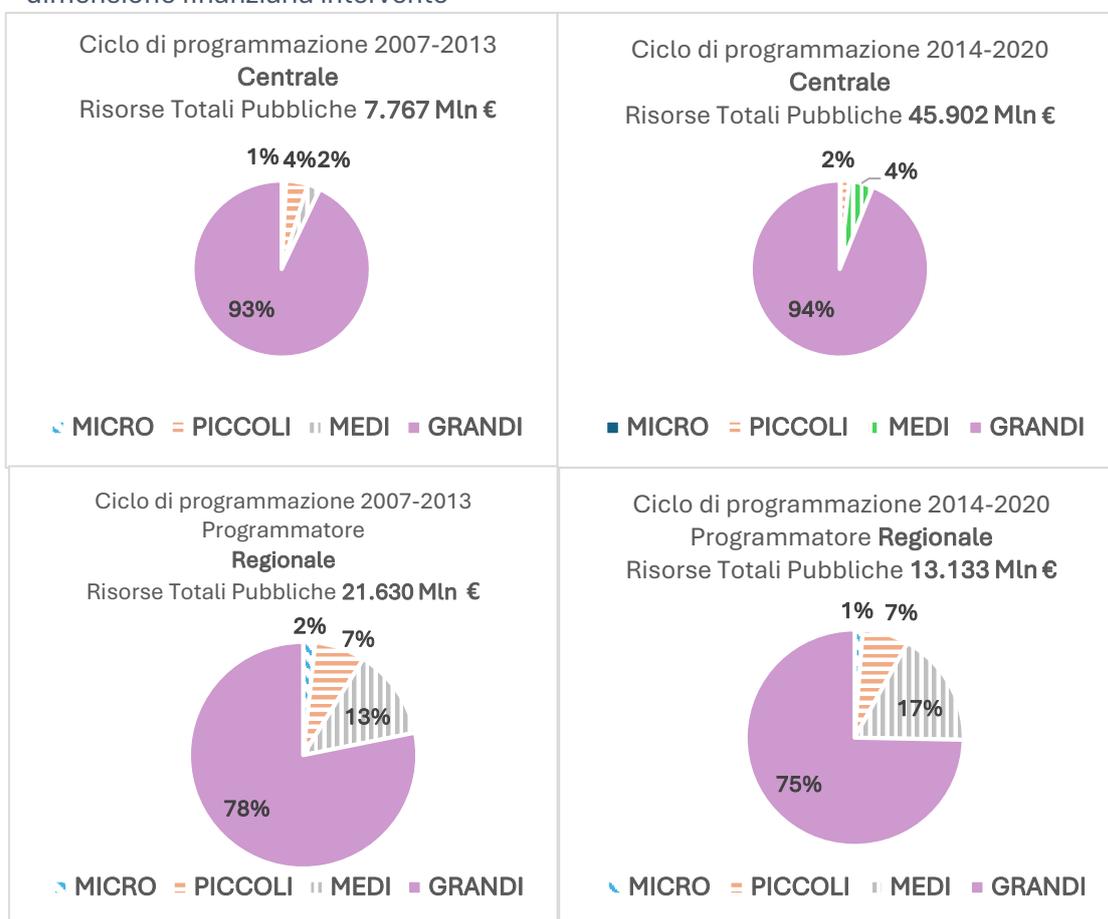
Il 95% delle risorse è destinato ad interventi di medie e grandi dimensioni, con l'87% delle risorse impiegato in un numero relativamente limitato di grandi opere (3.641 interventi, circa l'8% del totale), principalmente per la realizzazione di impianti e opere pubbliche. **I primi mille interventi per dimensione finanziaria**, quasi tutti con importi uguali o superiori a 10 milioni di euro, **assorbono il 75% delle risorse**, evidenziando una forte concentrazione delle risorse in interventi di grande dimensione.

Tra i due cicli di programmazione analizzati, c'è una chiara variazione nella distribuzione dei progetti. Nel primo ciclo, i progetti micro e piccoli erano predominanti (circa 21mila interventi, 83% del totale)

e associati al 7% delle risorse totali (circa 2,3 miliardi di euro). Nel secondo ciclo, invece, si nota un'inversione di tendenza, con una riduzione significativa dei micro-interventi e un aumento dei progetti medi e grandi. I progetti medi e grandi passano dal 17% del primo periodo (4.301 interventi, 92% delle risorse, circa 14 miliardi di euro) al 97% delle risorse nel secondo periodo (6.766 interventi, circa 57 miliardi di euro), con i grandi progetti che assorbono il 90% delle risorse totali (circa 53 miliardi di euro).

Analizzando la distribuzione delle risorse per soggetto programmatore e ciclo di programmazione, emergono ulteriori dettagli. Per il programmatore centrale, la maggior parte delle risorse (93%) è destinata a grandi interventi, senza variazioni significative tra i due periodi. Nel primo periodo, 6,8 miliardi di euro sono concentrati in 12 interventi per grandi infrastrutture ferroviarie nel Sud Italia. Nel secondo periodo, 31 miliardi di euro sono destinati a infrastrutture di trasporto, distribuiti su un numero maggiore di interventi.

Fig. 3: Risorse totali pubbliche (%) per ciclo di programmazione, ente programmatore e dimensione finanziaria intervento



Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

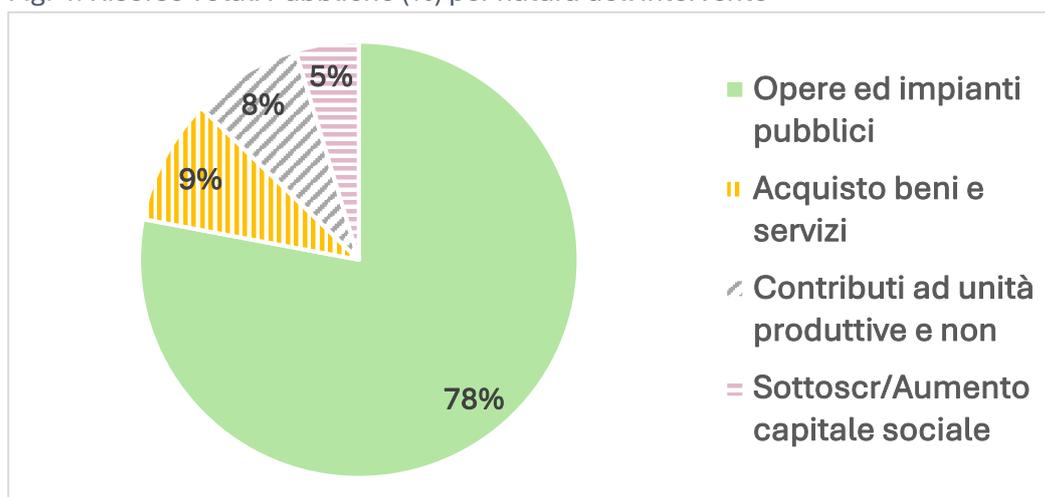
Anche per il programmatore regionale, la maggior parte delle risorse (75% o più) è dedicata a grandi interventi, con poche differenze tra i due cicli di programmazione. Nel primo ciclo, la maggior parte delle risorse (9 miliardi di euro) è destinata al settore dei trasporti, mentre nel secondo ciclo, gli interventi nel settore ambientale e delle risorse idriche ricevono la maggior parte delle risorse (4 miliardi di euro). Inoltre, il programmatore regionale destina una quota significativa di risorse (circa il 15%) a interventi di medie dimensioni, con un modesto incremento tra i due cicli di programmazione.

In sintesi, **entrambi i soggetti programmatori dedicano la maggior parte delle risorse ai grandi progetti**, con il programmatore regionale che riserva una quota relativamente maggiore di risorse a progetti di medie dimensioni. I progetti di dimensione micro e piccola hanno un peso finanziario modesto per entrambi i soggetti programmatori. Nonostante le variazioni nelle risorse disponibili nei due periodi di programmazione, la distribuzione delle risorse rimane sostanzialmente invariata

## La natura degli interventi

La dimensione degli interventi finanziati è strettamente legata alla loro natura. **Gli aiuti alle imprese o alle persone tendono a essere di dimensioni molto minori rispetto ai progetti per la realizzazione di opere pubbliche.** Analizzando la distribuzione delle risorse, emerge che la maggior parte delle risorse è destinata a opere e impianti pubblici, che ammontano a 68,9 miliardi di euro (78% delle risorse totali) e comprendono 20.905 progetti (47% del totale). Altre tipologie di interventi, come l'acquisto di beni e servizi e la concessione di contributi a unità produttive e individui, assorbono ciascuna il 9% e l'8% delle risorse rispettivamente. Gli interventi di sottoscrizione o aumento di capitale sociale rappresentano il 5% delle risorse, concentrati in soli 49 interventi.

Fig. 4: Risorse Totali Pubbliche (%) per natura dell'intervento

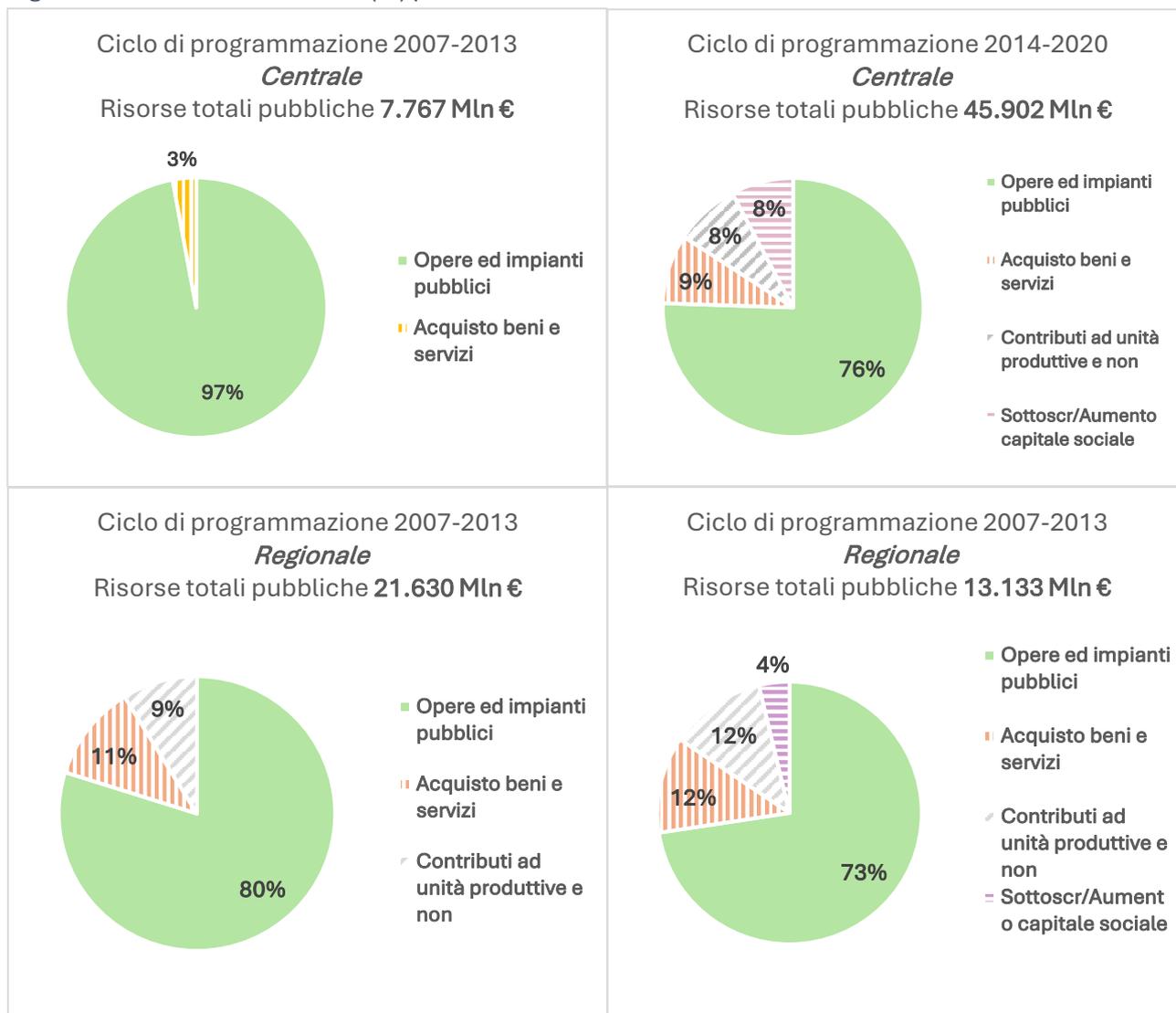


Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

In particolare, gli interventi di piccole dimensioni sono prevalentemente associati all'erogazione di contributi e all'acquisto di beni e servizi, rappresentando l'80% dei progetti micro, con un valore complessivo di 455 milioni di euro. D'altra parte, gli interventi medio-grandi sono principalmente concentrati nelle opere pubbliche, sia in termini di numero di progetti (78%) che di risorse totali (79%).

Le risorse pubbliche variano anche in base al soggetto programmatore e al periodo di programmazione. Il programmatore centrale, nel periodo 2007-2013, aveva risorse relativamente modeste (7,7 miliardi) e si concentrava quasi esclusivamente su opere e impianti. Nel ciclo successivo, con una maggiore disponibilità finanziaria (45,9 miliardi), le opere e impianti continuano ad essere preponderanti, pur se in misura non esclusiva, rappresentando circa 35 miliardi (76% delle risorse). Un quarto delle risorse centrali nel periodo 2014-2020 è ripartito tra le altre tipologie di intervento.

Fig. 5: Risorse Totali Pubbliche (%) per natura dell'intervento



Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

Per quanto riguarda il programmatore regionale, si osserva una riduzione significativa delle risorse totali nel passaggio tra i due cicli, ma la maggior parte continua a essere destinata a opere e impianti, con 17,3 miliardi (80%) nel periodo 2007-2013 e 9,6 miliardi (73%) nel periodo 2014-2020. Gli interventi di acquisto di beni e servizi e i contributi a imprese e persone mantengono la stessa quota di risorse in entrambi i periodi, anche se in termini assoluti diminuiscono.

Un caso particolare è rappresentato dagli interventi di sottoscrizione o aumento di capitale sociale, che sono assenti nel ciclo 2007-2013 ma diventano significativi nel periodo 2014-2020 per entrambi i soggetti programmatori. In totale, circa 4,1 miliardi di euro sono destinati a questa tipologia di interventi, distribuiti in un numero ridotto di interventi (49 in totale), che probabilmente beneficia un gran numero di destinatari indirettamente.

## Settori CUP

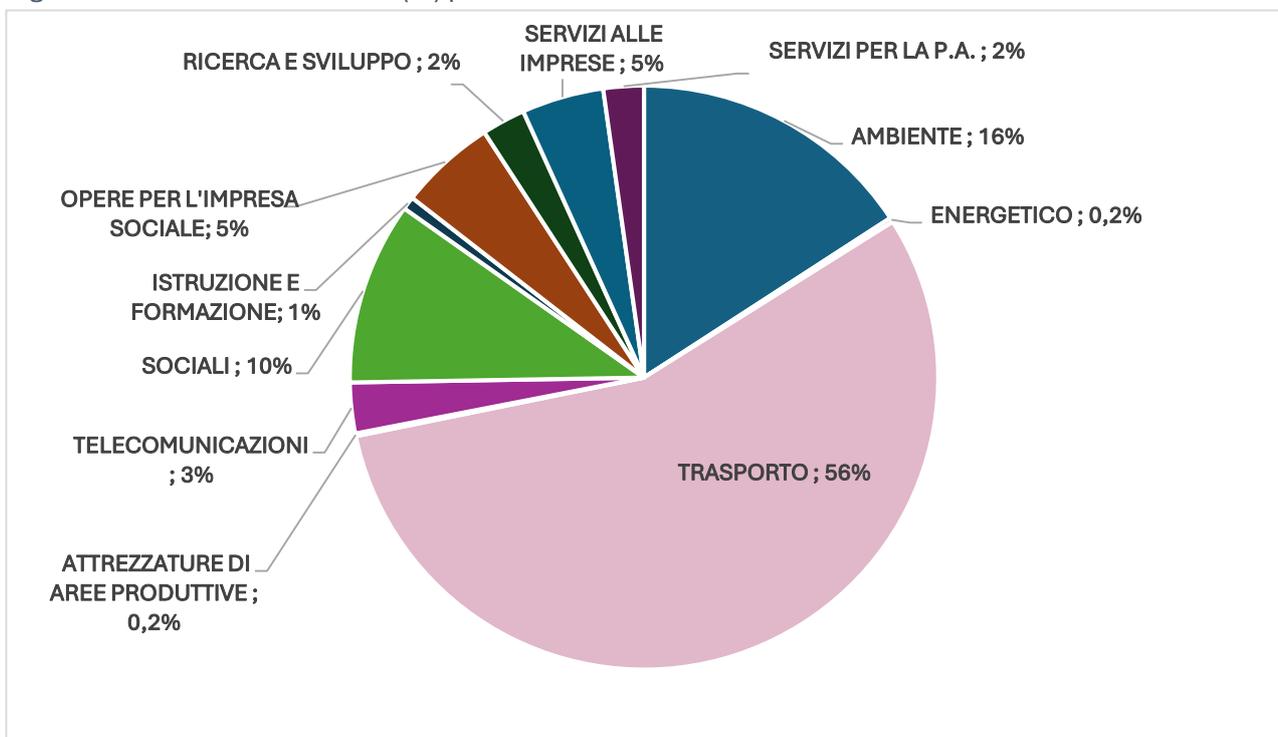
Prima di analizzare i settori finanziati dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), è necessaria una premessa metodologica. Nei documenti ufficiali, le risorse e gli interventi del FSC sono classificati in 12 Aree tematiche. Tuttavia, nel dataset di OpenCoesione, il campo relativo all'area tematica è spesso vuoto per molti interventi (22% del totale). Per evitare di escludere questi interventi

dall'analisi, si è deciso di utilizzare le informazioni presenti nel CUP (Codice Unico Progetti), che permettono di identificare il settore di intervento.

**Questa classificazione basata sul CUP non coincide con le tradizionali Aree tematiche ma consente di utilizzare in modo esteso i dati di OpenCoesione.** I settori individuati attraverso il CUP sono undici: trasporto, ambiente e risorse idriche, energetico, attrezzature di aree produttive, sociali, opere per l'impresa sociale, telecomunicazioni, ricerca e sviluppo, servizi alle imprese, servizi per la pubblica amministrazione, istruzione e formazione. Questa classificazione, pur con alcuni limiti, offre una rappresentazione accettabile dei principali settori sostenuti dal FSC.

La figura 6 mostra la distribuzione delle risorse totali pubbliche per settore. Le infrastrutture di trasporto assorbono la maggior parte delle risorse (49,3 miliardi, 56%), seguite dai settori ambiente (13,9 miliardi, 16%) e sociali (8,5 miliardi, 10%). Questi tre settori assorbono complessivamente l'83% delle risorse, mentre il restante 17% è distribuito negli altri otto settori.

Fig. 6: Risorse Totali Pubbliche (%) per settore CUP



Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

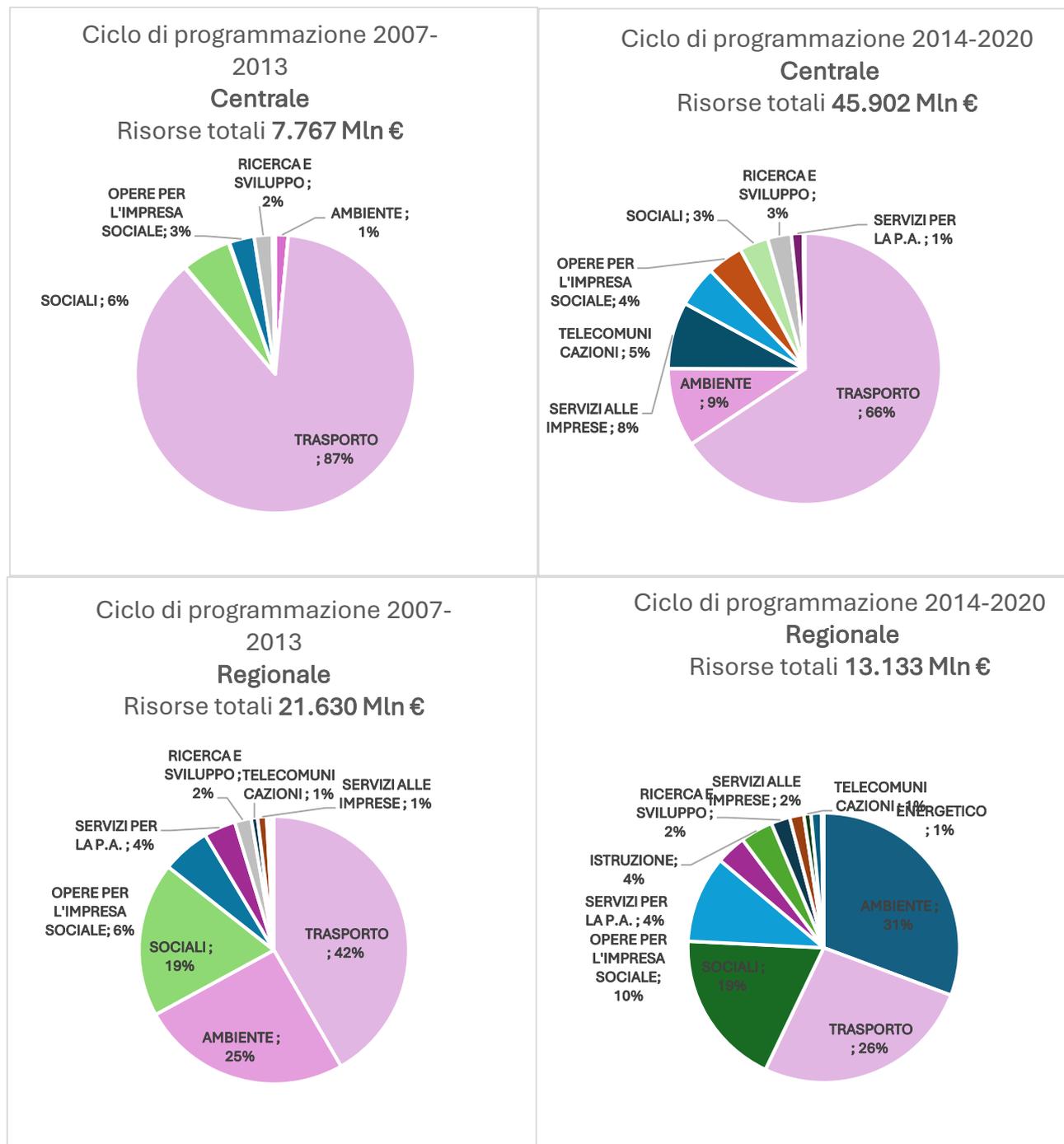
Analizzando i singoli settori, emerge che per quelli principali (trasporto, ambiente e sociali), la maggior parte delle risorse è dedicata a opere e impianti di grandi dimensioni. Nel settore dei trasporti, il 90% delle risorse è destinato ad opere di grandi dimensioni, nonostante il numero maggiore di interventi sia di piccola e media dimensione. Nel settore ambientale, il 75% delle risorse è concentrato in interventi di grandi dimensioni. Anche nel settore delle infrastrutture sociali, la maggior parte delle risorse finanzia interventi di grandi dimensioni.

In altri settori di minor dimensione finanziaria, la maggior parte degli interventi riguarda aiuti alle imprese o individui.

La figura 7 descrive la distribuzione delle risorse per settore, soggetto programmatore e periodo di programmazione. **Gli interventi del programmatore centrale si concentrano principalmente nel**

**settore dei trasporti** (37 miliardi per 1.771 interventi), mentre il **programmatore regionale distribuisce le risorse in modo più equilibrato tra diversi settori**, con un focus comunque sul trasporto.

Fig. 7: Risorse Totali Pubbliche (%) ciclo di programmazione, programmatore e settore CUP



Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

Nel periodo di programmazione 2007-2013, l'87% delle risorse del programmatore centrale sono destinate ai trasporti, con gran parte delle risorse concentrate in pochi grandi interventi. Anche il programmatore regionale dedica una quota significativa delle risorse ai trasporti (42%). Nel settore ambiente, le risorse del programmatore regionale sono molto più cospicue rispetto a quelle del programmatore centrale, mentre nel settore sociale le risorse sono significative per entrambi i

programmatori, con il programmatore regionale che finanzia principalmente opere sanitarie e scolastiche.

Nel periodo di programmazione 2014-2020, gli interventi del settore dei trasporti del programmatore centrale assorbono la maggior parte delle risorse (66%). Per il programmatore regionale, le risorse si concentrano principalmente nei settori ambiente e trasporti, con una novità nel settore delle opere per l'impresa sociale (1,3 miliardi, 10% risorse, in maggior parte per interventi di aiuto). Di contro, il programmatore centrale introduce risorse significative per i servizi alle imprese (3,7 miliardi, l'8% del totale, principalmente in aiuti).

## Soggetti attuatori

Gli interventi sostenuti con le risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) sono realizzati attraverso una molteplicità di soggetti attuatori, che variano a seconda del settore di intervento e del quadro normativo di riferimento. Questi soggetti attuatori sono responsabili di tradurre le decisioni programmatiche in azioni concrete, come appaltare opere, acquistare beni e servizi, ed erogare contributi. Spesso, il soggetto programmatore, che ha la titolarità nella selezione degli interventi, non coincide con il soggetto attuatore.

I dati della tabella 3 mostrano che, nel complesso, il programmatore centrale raramente svolge anche il ruolo di attuatore per gli interventi che programma. Questa sovrapposizione di ruoli è più frequente nelle amministrazioni regionali, dove circa un quarto degli interventi vede il programmatore regionale agire anche come attuatore. In questi casi, gli interventi tendono ad avere una dimensione finanziaria maggiore rispetto a quelli affidati ad altri attuatori.

Tabella 3: interventi per soggetto programmatore e ruoli

RUOLI	CENTRALE		REGIONALE	
	Interventi (n°)	Risorse (mln €)	Interventi (n°)	Risorse (mln €)
programmatore e attuatore coincidono	450	2.615	6.359	10.531
attuatore diverso da programmatore	10.248	51.054	27.265	24.232

*Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.*

Analizzando più in dettaglio, emerge che, **per il programmatore centrale, i soggetti attuatori principali sotto il profilo finanziario sono soggetti privati come RFI e ANAS**, che gestiscono la maggior parte delle risorse destinate a grandi interventi nei settori dei trasporti, ambiente e risorse idriche. Tuttavia, se si considera il numero di interventi, le amministrazioni comunali e, nel primo periodo di programmazione, le Province, sono i principali attuatori degli interventi programmati a livello centrale.

**Per il programmatore regionale**, il quadro è più variegato. Oltre ai casi in cui le regioni stesse sono attuatori, **le amministrazioni comunali sono i principali soggetti attuatori sia per numero di interventi che per risorse gestite**. Anche in questo contesto, però, i soggetti privati giocano un ruolo significativo, soprattutto in relazione alla quantità di risorse gestite.

Tabella 4: interventi e risorse per periodo di programmazione, soggetto programmatore e soggetto attuatore

SOGGETTO ATTUATORE		SOGGETTO PROGRAMMATORE			
		CENTRALE		REGIONALE	
		Interventi (n°)	Risorse (mln €)	Interventi (n°)	Risorse (mln €)
Amministrazioni centrali	Ministero	28	16,0	130	322,5
	Agenzia dello Stato	1	1,2	13	1,1
	Presidenza del Consiglio	25	26,6	87	193,5
	Ente pub. naz. non econ.	157	55,2	308	411,4
Amministrazioni intermedie	Regione	34	108,7	3.674	7.532,3
	Città Metropolitana			6	17,0
	Provincia	1.516	375,0	473	672,8
	Azienda o ente del ssn			116	953,7
	Università Pubbliche			246	604,9
	Istituzioni scolastiche	954	39,8	1.646	45,1
Amministrazioni locali	Comune	244	44,4	6.348	4.225,1
	Comunità montana	5	1,1	213	109,4
	Unione Comuni	1	0,2	50	19,7
Privati e altro	Società private	9	6.689,1	5.551	3.291,8
	Fondazioni e Associazioni			596	128,4
	Ente pubblico economico	6	4,1	384	523,8
	Altro	33	405,4	2.897	2.577,6
Totale		3.013	7.766,6	22.738	21.630,1

SOGGETTO ATTUATORE		SOGGETTO PROGRAMMATORE			
		CENTRALE		REGIONALE	
		Interventi (n°)	Risorse (mln €)	Interventi (n°)	Risorse (mln €)
Amministrazioni centrali	Ministero	393	2.306	480	1.041
	Agenzia dello Stato	1	0	18	2
	Presidenza del Consiglio	4	266	6	14
	Ente pub. naz. non econ.	49	468	54	253
Amministrazioni intermedie	Regione	475	2.507	2.685	2.999
	Città Metropolitana	149	170	19	54
	Provincia	379	683	443	509
	Azienda o ente del ssn	208	68	216	470
	Università Pubbliche	719	261	82	331
	Istituzioni scolastiche	18	2	55	1
Amministrazioni locali	Comune	1.866	2.645	3.565	2.362
	Comunità montana	12	37	175	95
	Unione Comuni	32	16	279	122
Privati e altro	Società private	1.853	30.269	687	2.266
	Ente pubblico economico	125	3.254	185	316
	Fondazioni e Associazioni	48	29	435	59
	Altro	1.354	2.922	1.502	2.238
Totale		7.685	45.902	10.886	13.133

Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

In sintesi, mentre a livello centrale la realizzazione degli interventi è spesso affidata a soggetti privati per grandi opere, a livello regionale le amministrazioni comunali sono i principali attuatori, con un contributo rilevante anche da parte dei soggetti privati.

## Modalità e strumenti di attuazione

La programmazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) viene attuata attraverso diversi strumenti, principalmente gli Accordi di Programma Quadro (APQ), gli strumenti di attuazione diretta (SAD) e i Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS).

Gli Accordi di Programma Quadro (APQ) sono strumenti di programmazione negoziata che coinvolgono le amministrazioni centrali e regionali per definire piani pluriennali di interventi.

Gli Strumenti di Attuazione Diretta (SAD) sono utilizzati per le linee di azione che non richiedono cooperazione interistituzionale, permettendo un'attuazione più diretta dell'intervento pubblico.

I Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS) sono accordi tra Ministeri, Regioni e soggetti attuatori come Rete Ferroviaria Italiana e ANAS, volti ad accelerare la realizzazione di grandi infrastrutture strategiche per la coesione territoriale e lo sviluppo equilibrato del Paese.

Nel ciclo di programmazione 2007-2013, la maggior parte delle risorse (86%, pari a circa 6,7 miliardi) è stata concentrata in 10 grandi interventi realizzati tramite CIS, principalmente per infrastrutture ferroviarie. Al contrario, il 90% degli interventi (2.722) è stato finanziato tramite SAD per un totale di circa 919 milioni, suggerendo che i SAD hanno finanziato molti piccoli interventi. Le risorse destinate agli APQ erano modeste, ammontando a 158 milioni con 282 interventi.

Tabella 5: Numero progetti e risorse totali pubbliche per strumento di programmazione e ciclo di programmazione

CENTRALE						
	APQ		SAD		CIS	
	Progetti (n°)	Risorse totali pubbliche (Mln €)	Progetti (n°)	Risorse totali pubbliche (Mln €)	Progetti (n°)	Risorse totali pubbliche (Mln €)
Ciclo 07-13	282	158	2.722	919	10	6.689
Ciclo 14-20	378	290	7.089	44.470	218	1.143
<b>Totale</b>	<b>660</b>	<b>448</b>	<b>9.811</b>	<b>45.389</b>	<b>228</b>	<b>7.832</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

Nel ciclo di programmazione 2014-2020, la distribuzione degli interventi e delle risorse attuati tramite APQ è rimasta quasi stabile rispetto al ciclo precedente. Tuttavia, i SAD sono diventati lo strumento di attuazione prevalente, con 7.089 interventi e risorse pari a 44,5 miliardi. Gli interventi realizzati tramite CIS sono aumentati in numero, ma le risorse ad essi destinate sono diminuite a circa 1,1 miliardi, finanziando interventi di dimensioni più modeste.

Nel primo ciclo di programmazione, a livello regionale, gli interventi attuati tramite APQ sono stati 6.030, con risorse pari a 11,6 miliardi, mentre gli interventi tramite SAD sono stati 16.681, con risorse pari a 7,1 miliardi. Gli interventi realizzati tramite CIS erano molto pochi (27) ma con risorse significative (2,9 miliardi).

REGIONALE			
	APQ	SAD	CIS

	Progetti (n°)	Risorse totali pubbliche (Mln €)	Progetti (n°)	Risorse totali pubbliche (Mln €)	Progetti (n°)	Risorse totali pubbliche (Mln €)
Ciclo 07-13	6.030	11.617	16.681	7.137	27	2.876
Ciclo 14-20	330	76	10.330	12.320	226	736
<b>Totale</b>	<b>6.360</b>	<b>11.693</b>	<b>27.011</b>	<b>19.457</b>	<b>253</b>	<b>3.613</b>

Tabella 6: Numero progetti e risorse totali pubbliche per strumento di programmazione e ciclo di programmazione

Nel secondo ciclo di programmazione, c'è stata una drastica riduzione degli interventi e delle risorse attuati tramite APQ, mentre il numero di interventi attuati tramite SAD è diminuito, ma le risorse associate sono aumentate. Gli interventi tramite CIS hanno visto un aumento numerico ma con una riduzione delle risorse.

**In sintesi, tra i due cicli di programmazione, si è osservata una marcata riduzione degli interventi e delle risorse gestite tramite APQ a favore dei SAD, sia a livello centrale che regionale.**

## Stato di attuazione

Lo stato di attuazione degli interventi può essere analizzato considerando due dimensioni: l'avanzamento procedurale e quello finanziario. L'avanzamento procedurale riguarda la condizione degli interventi, che possono essere conclusi, in corso o non avviati. L'avanzamento finanziario, invece, si misura in base all'andamento della spesa, considerando variabili come risorse stanziare, previste, impegnate e pagamenti effettuati.

Nel database di OC, lo stato di avanzamento degli interventi è classificato in quattro categorie, combinando dimensioni procedurali e finanziarie:

1. **Concluso:** i pagamenti sono superiori al 95% del finanziamento e la fase di esecuzione è terminata.
2. **Liquidato:** i pagamenti sono superiori al 95% del finanziamento ma la fase di esecuzione non è terminata.
3. **In corso:** i pagamenti sono inferiori al 95% del finanziamento e la fase di esecuzione è in atto.
4. **Non avviato:** i pagamenti sono nulli e l'iter procedurale non è stato avviato.

In pratica, oltre alla tradizionale classificazione degli interventi non avviati, in corso e conclusi, viene introdotta una distinzione per gli interventi formalmente non ancora conclusi ma con una quota di pagamenti molto elevata, definiti "liquidati". Tuttavia, dato il numero relativamente modesto di questi interventi, essi sono stati inclusi nella categoria degli interventi in corso nelle elaborazioni presentate in seguito.

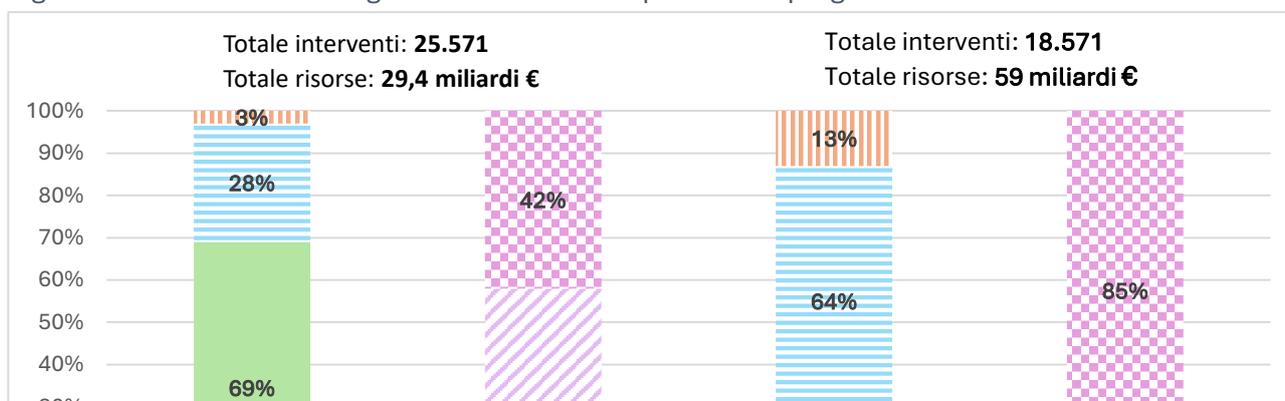
**L'analisi si concentra sull'avanzamento finanziario utilizzando principalmente i pagamenti effettuati,** considerati un indicatore affidabile dello stato di attuazione finanziaria. Le tabelle e i grafici che seguono nel testo restituiscono lo stato di attuazione al 31 agosto 2023. Dopo una panoramica complessiva dello stato di attuazione degli interventi finanziati dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), viene effettuata un'analisi più dettagliata distinguendo gli interventi per periodi di programmazione e soggetto programmatore.

Esaminando i dati complessivi dei due cicli di programmazione, emergono 44.322 interventi, di cui 22.094 conclusi (pari al 50% del totale), 19.049 in corso (43%) e 3.179 non ancora avviati (7%). Dal punto di vista finanziario, rispetto a un volume complessivo di finanziamenti pubblici pari a 88,4 miliardi di euro, i pagamenti effettuati ammontano a 21,4 miliardi (24% delle risorse previste), mentre restano da erogare circa 67 miliardi.

Analizzando il primo periodo di programmazione (2007-2013), sono stati promossi 25.751 interventi, dei quali la maggior parte risulta conclusa (17.881 pari al 69%). Una quota significativa è ancora in corso (7.154 interventi, il 28%), mentre i non avviati rappresentano una parte residuale (716 interventi, il 3%). Per quanto riguarda l'avanzamento finanziario, a fronte di un programma di investimento di circa 29,4 miliardi di euro, sono stati effettuati pagamenti per 12,3 miliardi (il 42% delle risorse pubbliche previste). Di questi, la metà sono associati a interventi conclusi, mentre il resto riguarda interventi in corso. Le risorse associate agli interventi non avviati corrispondono a circa 1,2 miliardi.

Focalizzandosi sui **pagamenti ancora da effettuare, emerge che l'89% riguarda opere pubbliche,** pari a circa 15,2 miliardi. Il restante 11% è suddiviso equamente tra contributi a imprese e individui e acquisti di beni e servizi, per un totale di 1,8 miliardi.

Fig. 8: Stato di attuazione degli interventi e risorse per ciclo di programmazione



*Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.*

**Lo stato di attuazione degli interventi promossi nel periodo di programmazione 2014-2020 è meno avanzato rispetto al primo periodo.** Dei 18.571 interventi promossi, ne risultano conclusi 4.213 (il 22%), mentre la maggior parte è in corso di realizzazione (11.895, pari al 64%). I non avviati rappresentano una quota modesta (13%, ovvero 2.463 interventi). Dal punto di vista finanziario, i pagamenti registrati ammontano a circa 9 miliardi, pari al 15% dell'ammontare delle risorse pubbliche del periodo (59 miliardi), significativamente superiore rispetto al periodo precedente (29,4 miliardi). I pagamenti associati agli interventi conclusi corrispondono a 1,6 miliardi, mentre i restanti 7,4 miliardi interessano gli interventi in corso. La quota di risorse relativa agli interventi non avviati ammonta a 2,2 miliardi (3,8% delle risorse totali).

Un'ulteriore analisi dei pagamenti nel ciclo 2014-2020 rivela che la spesa per interventi in contributi e acquisti di beni e servizi ammonta a circa 2,8 miliardi, a fronte di uno stanziamento complessivo di risorse pari a 10,8 miliardi (26%). Al contrario, i pagamenti per le opere pubbliche ammontano a 4,9 miliardi, su un totale di 44,2 miliardi stanziati (11%), **evidenziando le difficoltà di avanzamento della spesa in questa categoria di interventi.**

Un confronto tra gli interventi a titolarità centrale e regionale rivela **che gli interventi regionali mostrano risultati migliori in entrambi i periodi di programmazione.** Nel periodo 2007-2013, il 71% degli interventi a regia regionale è concluso, rispetto al 55% degli interventi a capo dell'amministrazione centrale. Anche in termini di pagamenti effettuati, gli interventi del programmatore regionale hanno registrato risultati superiori, con pagamenti pari a 11,2 miliardi (52% delle risorse), rispetto a 1,2 miliardi di pagamenti che si registrano per gli interventi a titolarità centrale (15% delle risorse).

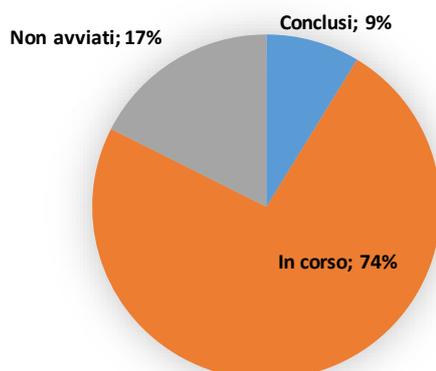
Nel periodo 2014-2020, il 33% degli interventi del programmatore regionale è concluso, rispetto al 9% degli interventi del programmatore centrale. Anche in questo caso, i pagamenti effettuati per gli interventi dell'amministrazione regionale sono superiori, pari al 22% delle risorse (2,9 miliardi) rispetto al 13% per gli interventi del centrale (6,1 miliardi).

## **Periodo di programmazione 2014-2020**

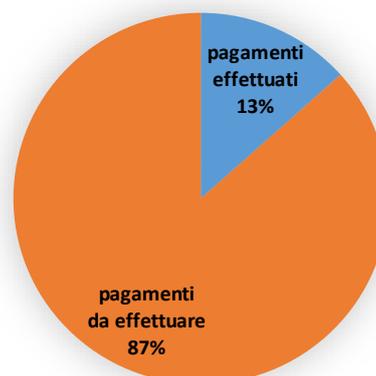
### **Programmatore centrale**

**Interventi periodo: 7.685    Dotazione finanziaria: 45,9 miliardi**

### Avanzamento interventi



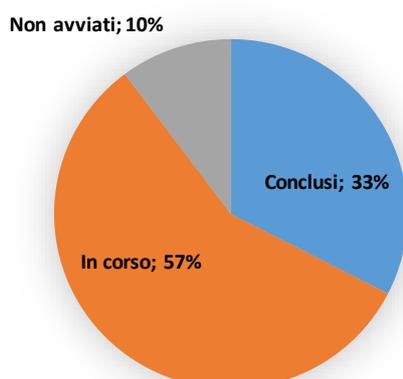
### Avanzamento finanziario



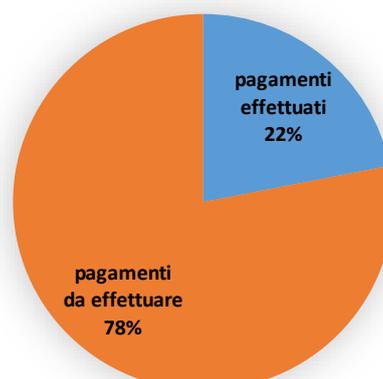
## Programmatore regionale

Interventi periodo: 10.866    Dotazione finanziaria 13,1 miliardi

### Avanzamento interventi



### Avanzamento finanziario



*Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.*

È utile rimarcare che **nel secondo periodo di programmazione, il confronto sulla spesa effettuata dai soggetti programmatori è più robusto**, grazie ad una maggiore distribuzione del numero degli interventi e delle risorse rispetto al ciclo precedente. **La maggior parte degli interventi conclusi nel Centro-Nord è a capo del programmatore centrale, mentre nel Sud prevalgono gli interventi a capo del programmatore regionale.** In particolare, nel Sud, una significativa quota di pagamenti è concentrata nel settore ambientale.

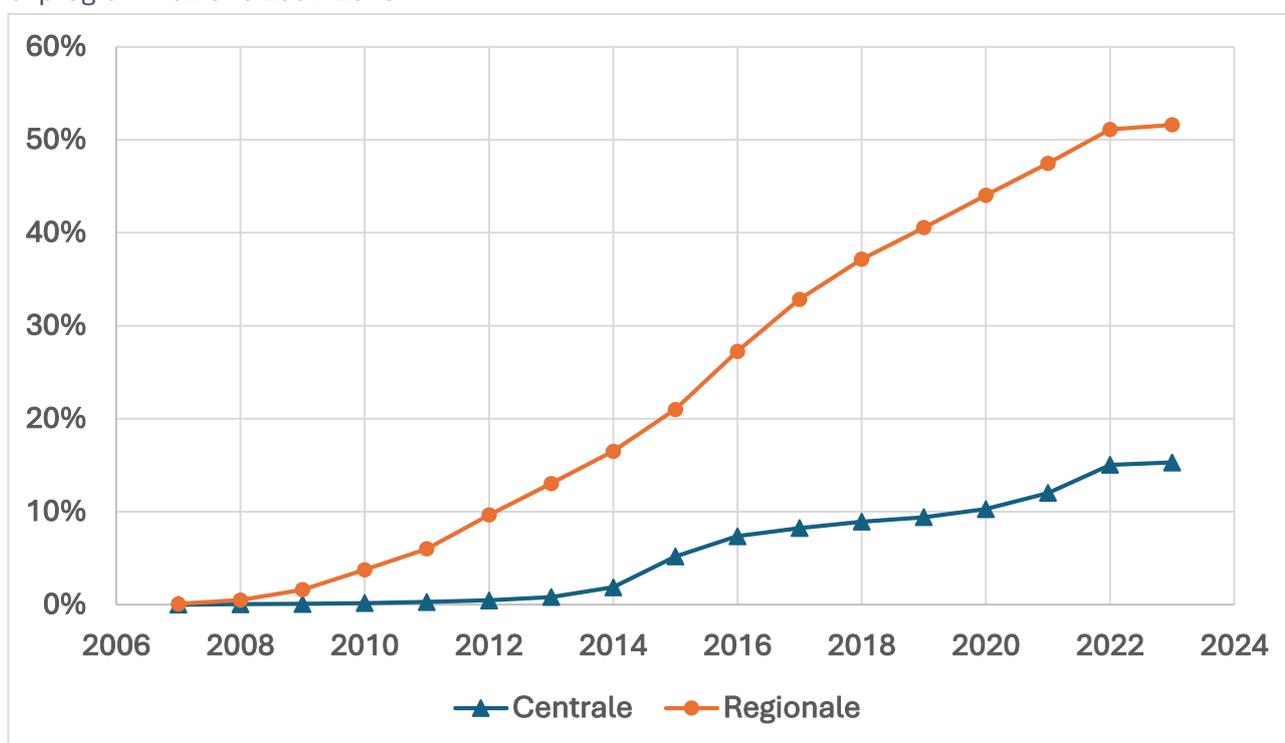
## La dinamica della spesa nel tempo: una fotografia al passato

Questa parte del rapporto analizza la dinamica dei pagamenti dei soggetti programmatori relativi agli interventi del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) utilizzando i dati del portale OpenCoesione, che fornisce un dataset con la cronologia annuale dei pagamenti per ogni singolo intervento. Questo

permette di ricostruire e confrontare l'andamento dei pagamenti per i periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, pur considerando le differenze nelle tempistiche di assegnazione delle risorse.

La figura 3.1 evidenzia l'andamento dei pagamenti per il periodo di programmazione 2007-2013. **A distanza di circa 15 anni dall'avvio formale del periodo, il tasso di assorbimento è del 15% per il programmatore centrale** (pagamenti di circa 1.187 milioni su 7.767 milioni di risorse) **e del 52% per il programmatore regionale** (pagamenti di 11.161 milioni su 21.623 milioni di risorse). Il lento avvio della spesa del programmatore centrale è dovuto in parte alla maggior parte degli interventi associati ai Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS), sottoscritti nel 2011-2012. Anche le Regioni hanno incontrato ostacoli dovuti alle disposizioni di finanza pubblica per fronteggiare le crisi finanziarie, ma ciò non ha completamente bloccato l'operatività degli interventi.

Fig. 8: Tasso di assorbimento delle risorse totali pubbliche per anno e soggetto programmatore nel ciclo di programmazione 2007-2013



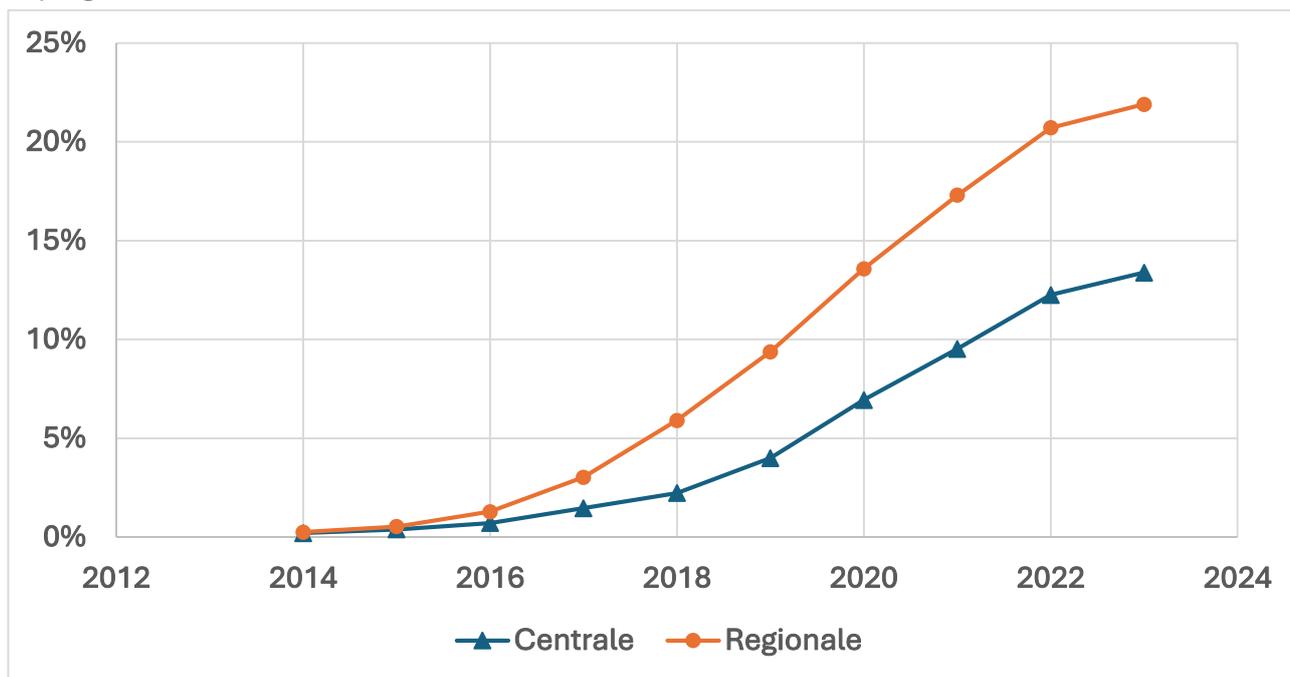
Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

Analizzando la spesa in dettaglio, per il programmatore centrale la media annuale dei pagamenti è di circa 74 milioni. Il valore più alto dei pagamenti si è registrato nel 2015 (circa 258 milioni) con un aumento del tasso di assorbimento del 3%. Per il programmatore regionale, la media annuale dei pagamenti è di 696 milioni. Il valore più alto dei pagamenti si è registrato nel 2016 (circa 1.353 milioni) con un aumento del tasso di assorbimento del 6%.

**Per entrambi gli enti programmatori, la spesa da effettuare è ancora alta:** circa 6,6 miliardi per il programmatore centrale e 10,4 miliardi per il regionale. Le Regioni del Centro-Nord mostrano un tasso di assorbimento dell'86% (pagamenti di 4,4 miliardi su 5,2 miliardi di risorse) rispetto al 41% delle Regioni del Sud (pagamenti di 6,6 miliardi su 16,2 miliardi di risorse). **Al 2013, il tasso di assorbimento era del 32% per le Regioni del Centro-Nord e del 5% per le Regioni del Sud.**

**Nel periodo di programmazione 2014-2020**, il tasso di assorbimento registra valori modesti: **13% per il programmatore centrale** (pagamenti di circa 6 miliardi su 45,9 miliardi di risorse) e **22% per il regionale** (pagamenti di 2,9 miliardi su 13,1 miliardi di risorse). Per il programmatore centrale, la media annuale dei pagamenti è di circa 672 milioni. Il valore più alto dei pagamenti si è registrato nel 2020 (circa 1.348 milioni) con un aumento del tasso di assorbimento del 3%. Per il programmatore regionale, la media annuale dei pagamenti è di 316 milioni. Il valore più alto dei pagamenti si è registrato nel 2020 (circa 551 milioni) con un aumento del tasso di assorbimento del 5%.

Fig. 9: Tasso di assorbimento delle risorse totali pubbliche per anno e soggetto programmatore nel ciclo di programmazione 2014-2020



Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

**Per entrambi i soggetti programmatori, la spesa da effettuare è elevata:** circa 39,9 miliardi per il programmatore centrale e 10,2 miliardi per il regionale. Analizzando la spesa del programmatore centrale, il Ministero delle Imprese e del Made in Italy registra il tasso di spesa più elevato (3% con pagamenti di circa 2,6 miliardi su 8,2 miliardi di risorse), finanziando principalmente aiuti a imprese ed individui. Il Ministero delle infrastrutture dei trasporti registra il tasso più basso di spesa (pagamenti di circa 2,3 miliardi su 31 miliardi di risorse, tasso di assorbimento del 7%), finanziando principalmente opere e impianti pubblici. Questa differenza nell'avanzamento dei pagamenti riflette la diversa natura degli interventi che sono finanziati.

**Per le Regioni del Centro-Nord, il tasso di assorbimento è del 30%** (pagamenti di 271 milioni su 916 milioni di risorse), **mentre per le Regioni del Sud è del 21%** (pagamenti di circa 2,5 miliardi su 11,7 miliardi di risorse). Il maggior volume di pagamenti per le Regioni del Centro-Nord si è registrato nel 2022 (circa 55 milioni), mentre per le Regioni del Sud nel 2020 (circa 514 milioni).

## Esiste un “premio” legato all’appartenenza dei progetti a una specifica tipologia di programmatore? Una descrizione dei progetti conclusi nei cicli 2007-13 e 2014-20.

In questa parte del rapporto si analizza la durata di realizzazione dei progetti di investimento conclusi nei cicli di programmazione 2007-13 e 2014-20, classificandoli in tre categorie: "Efficiente" (concluso prima del previsto), "Regolare" (concluso alla data prevista) ed "Inefficiente" (concluso in ritardo).

Nel ciclo 2014-20, la probabilità di trovare un progetto completato in ritardo non differisce significativamente tra la programmazione centrale (15,3%) e quella regionale (16%). Non emerge un vantaggio per la programmazione centrale rispetto a quella regionale, nonostante la maggiore numerosità dei progetti regionali.

Tabella 7: Classificazione dei progetti per programmatore e livello di efficienza.

	Programmatore	1: Eff	2: Reg	3: Ineff	Chiusi	Pr(Ineff)
2007-2013	Centrale	528	371	852	1.753	48,60
	Regionale	1.363	2.472	2.079	7.300	28,48
2014-2020	Centrale	661	298	173	1.132	15,28
	Regionale	1.106	1.193	441	2.740	16,09

*Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.*

Nel ciclo 2007-13, invece, i progetti centrali erano meno efficienti (48,6% inefficaci) rispetto a quelli regionali (28,5% inefficaci).

**Il passaggio dal primo al secondo periodo di programmazione mostra una riduzione generale dell'inefficienza per entrambi i soggetti programmatori**, indipendentemente dal livello di governo realizzatore (centrale, regionale, provinciale, comunale o privato). Tuttavia, in entrambi i cicli non si riscontra un chiaro vantaggio nella durata di realizzazione delle opere per la programmazione centrale rispetto a quella regionale, tranne che per i progetti che hanno il comune come soggetto attuatore nel secondo ciclo, dove la programmazione centrale ha visto un miglioramento significativo della durata di realizzazione degli interventi

Questi dati non considerano la dimensione dei progetti, la localizzazione geografica e altre caratteristiche che potrebbero influenzare i ritardi. Inoltre, non tengono conto dei progetti ancora in corso. La sezione successiva propone una stima dell'impatto del programmatore sui ritardi, confrontando l'efficienza dei progetti conclusi o in corso, a parità di alcune caratteristiche specifiche.

## Una stima econometrica dell'impatto del livello di governo programmatore sulla durata dei progetti di investimento

Il ritardo nella conclusione dei progetti di investimento è misurato attraverso la "Durata Fuori Progetto" (DFP), calcolata come la differenza tra la data prevista e la data effettiva di fine progetto. Utilizzando un modello OLS (Ordinary Least Squares), si valuta l'impatto del livello di governo programmatore (centrale - AC o regionale - AR) su questa durata, includendo altre variabili come la dimensione dei progetti (DIM), l'area territoriale (AREA), il settore di intervento (INT), il tipo di procedura utilizzata (PROCED), la densità del contesto (SPROG) e lo stato del progetto (SP).

$$(1) DFP_i = \alpha + \beta_1 LP_i + \beta_2 DIM_i + \beta_3 AREA_i + \beta_4 INT_i + \beta_5 SPROG_i + \beta_6 CICLO + \beta_7 PROCED + \beta_8 SP + \epsilon_i$$

L'analisi include tutti i progetti dei cicli di programmazione FSC 2007-2013 e 2014-2020<sup>7</sup>, escludendo quelli non avviati, liquidati o con status non determinabile (quindi considerando quelli conclusi ed in corso)<sup>8</sup>. I risultati sintetici del modello (1) sono presentati in tabella 2. Il valore R<sup>2</sup> è pari a circa 0,12, indicando che il modello spiega circa il 12% della variazione nei ritardi dei progetti.

Tabella 8: Risultati stime OLS\*. Variabile dipendente DFP

	1		2
Lprogr (LP)	0,167 ** (0.064) [0.041 0.293]	lprogr	0,136 * (0.067) [0.004 0.268]
CICLO 2020	0,010 (0.038) [-0.065 0.084]	ciclo 2020	0,088 * (0.039) [0.012 0.164]
LPxCICLO 1 # 2020	-0,296 ** (0.075) [-0.443 - 0.148]	lprogr # ciclo 1 # 2020	-0,237 ** (0.078) [-0.390 - 0.083]
Intercetta	-1,813 ** (0.137) [-2.081 - 1.546]	Intercep t	-1,668 * (0.699) [-3.038 - 0.297]
<i>Controlli</i>	<i>Livello realizz. (SPROG)</i>		<i>Livello realizz. (SPROG)</i>
	<i>Area (AREA)</i>		<i>Area (AREA)</i>
	<i>Dim finanziaria (DIM)</i>		<i>dim finanziaria</i>
	<i>Stato (SP)</i>		<i>Stato (SP)</i>

<sup>7</sup> Solo progetti d'investimento (opere ed impianti)

<sup>8</sup> Per i progetti in corso non disponendo di data fine effettiva, si è utilizzata la proxy della data riferibile all'ultimo pagamento effettuato. Non è quindi una data direttamente espressione della durata effettiva fuori progetto, ma è comunque un indicatore che si correla strettamente allo stato di avanzamento dei lavori. I risultati delle stime, comunque, non si modificano anche utilizzando solo il dominio dei progetti conclusi.

	<i>Tipo proced.(PROCED)</i>	<i>tipo proced Settore (INT)</i>
Numero di osservazioni	7659	7659
R <sup>2</sup>	0,11	0,12

\*\* p<.01, \* p<.05

*Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.*

Il parametro di interesse è LP: il coefficiente  $\beta_1$  cattura l'impatto sulla durata fuori progetti attesa del livello di programmazione centrale rispetto a quello regionale, con la clausola *ceteris paribus*, cioè mantenendo costanti le altre caratteristiche dei progetti. Ricordiamo che **la variabile DFP<sup>9</sup> assume valori positivi per progetti completati entro i tempi previsti (in “anticipo”) e negativi per progetti che risultano in ritardo rispetto ai tempi attesi di completamento.**

Il coefficiente relativo a LP interagito con il ciclo di programmazione mostra che, nel ciclo 2014-2020 rispetto al 2007-2013, la gestione centrale impatta negativamente sulla durata fuori progetto rispetto alla gestione regionale. Questo impatto negativo è significativo al livello dell'1% e risulta essere circa il 30% senza considerare i settori di intervento (INT), e circa il 24% includendo questi settori.

Il modello permette di valutare l'influenza del livello di programmazione sul ritardo del progetto mantenendo costanti le variabili di controllo (sono considerati i progetti con le medesime caratteristiche), confermando che la programmazione centrale tende ad essere meno efficiente nella tempestività di realizzazione rispetto a quella regionale negli interventi considerati.

---

<sup>9</sup> Durata Fuori Progetto: per i progetti conclusi: differenza tra data di fine progetto prevista e data di fine progetto effettiva; per i progetti in corso: differenza tra data di fine progetto prevista e data dell'ultimo pagamento. La differenza delle date è espressa in giorni. Durata fuori progetto standardizzata: rapporto tra durata fuori progetto e durata totale attesa del progetto.

## Conclusioni

Il lavoro svolto propone un confronto tra le performance di due distinti livelli di governo: le Amministrazioni centrali e regionali, impegnati nell'attività di programmazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC). L'impatto dei livelli di governo (Ministeri e Regioni) responsabili della programmazione FSC sulla tempestività della realizzazione dei progetti (in massima parte opere pubbliche) è stato esaminato avvalendosi principalmente dei dati presenti in OpenCoesione. Per valutare l'efficienza e la tempestività nella gestione dei progetti sono stati utilizzati due indicatori: da un lato il tasso di assorbimento e dall'altro il ritardo eventuale con cui i progetti sono stati implementati.

I risultati fanno emergere performance migliori per il programmatore regionale. Per quanto riguarda il periodo 2007-2013, la quota di pagamenti rispetto alla dotazione finanziaria è inferiore al 20% nel caso delle amministrazioni centrali e superiore al 50% nel caso delle amministrazioni regionali. Il periodo 2014-2020 registra una quota di pagamenti inferiore al 15% per il programmatore centrale mentre per le amministrazioni regionali il tasso di assorbimento supera il 20%. Inoltre, le stime preliminari del modello econometrico suggeriscono che non esiste un premio di efficienza sulle tempistiche di realizzazione delle opere legato alla programmazione centrale degli interventi rispetto

Tuttavia, questi indicatori soffrono di alcuni limiti, ovvero, nel caso dell'avanzamento della spesa, le variabili disponibili sui pagamenti costituiscono al più delle proxy dello stato di avanzamento dei progetti, mentre gli indicatori di durata possono essere influenzati anche da fattori diversi oltre che dalla capacità del programmatore/ realizzatore degli interventi.

Sulla scorta della classificazione riportata nei progetti censiti in OpenCoesione, abbiamo assunto che il processo di programmazione degli interventi finanziati dal FSC sia operazionalizzabile attraverso una variabile binaria/dicotomica (programmatore centrale vs programmatore regionale). Tuttavia, il processo così sintetizzato può celare, in alcuni casi, una maggiore complessità dei reali processi di programmazione, ovvero la presenza, insieme al soggetto programmatore (sia esso centrale o regionale) da noi considerato, di forme di co-programmazione e/o co-gestione, in cui i diversi livelli di governo cooperano, concertano e negoziano contribuendo in varia misura alle attività di programmazione.

Lo studio ha infine rivelato che il FSC, nonostante abbia subito numerosi cambiamenti nel tempo (diversi strumenti di attuazione, pesi differenti tra i soggetti programmatori ecc.), abbia una specifica concentrazione delle risorse, con la maggior parte dei fondi destinata al settore dei trasporti, rimarcando la vocazione infrastrutturale e di investimento in grandi opere pubbliche degli interventi finanziati.

## Bibliografia

- Aivazidou, E., Cunico, G., e Mallona E. (2020), *Beyond the EU Structural funds' absorption rate: How do regions really perform?* In "Economies", Vol. 8, Issue 3, p. 55
- Arbolino, R., Di Caro, P. e Marani, U. (2020), *Did the Governance of EU Funds Help Italian Regional Labour Markets during the Great Recession?*, in "Journal of Common Market Studies", vol. 58, Issue 2
- Bachtler, J., Mendez, C. (2022), *The quality of government and administrative performance: explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions*, "Regional Studies", 2022,
- Bachtler, J., Polverari, L., Domorenok, E., & Graziano, P. (2023). Administrative capacity and EU Cohesion Policy: implementation performance and effectiveness. In *Regional Studies*, n.58(4)
- Barbero, J., Christensen, M., Conte, A., Lecca, P., Rodríguez-Pose, A. e Salotti, S. (2023), *Improving Government Quality in the Regions of the EU and its System-Wide Benefits for Cohesion Policy*, in "Journal of Common Market Studies", Vol. 61, n. 1, pp. 38-57.
- Brandano M. G. & Crociata A, (2023) *Cohesion Policy, tourism and culture in Italy: a regional policy evaluation*, "Regional Studies", 57:4, 763-779.
- Becker, S. O., Egger, P. H., Von Ehrlich, M. (2010), *Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance*, in "Journal of Public Economics" Vol. 94, Issues 9–10, pp. 578-590 (9-10), 578-590
- Becker, S. O., Egger, P. H., Von Ehrlich, M. (2013), *Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects*, in "American Economic Journal: Economic Policy", vol. 5, no. 4, November 2013, pp. 29-77
- Bentivoglio, C., Casadio P., e Cullino, R. (2009), I problemi nella realizzazione delle opere pubbliche: le differenze territoriali, in Banca d'Italia (a cura di), *Mezzogiorno e politiche regionali*, Seminari e Convegni, n. 2, novembre 2009, Roma
- Commissione EU, Seventh report on economic, social and territorial cohesion, 2017
- Commissione EU, Eighth report on economic, social and territorial cohesion, 2021
- Corbo Esposito, A. M. (2021), *Aree sottoutilizzate e politiche di sviluppo e coesione: analisi degli stanziamenti e della programmazione delle risorse nazionali dal 1998 ad oggi*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno, n° 4, pp. 995-1034
- Carlucci C., Giorgiantonio C. e Orlando T. (2019), *Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti*, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 538, dicembre 2019
- Ciffolilli, A e Pompili, M (2024), *Research for REGI Committee – Absorption rates of Cohesion Policy funds*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels
- Casadio P. e Paccagnella M. (2011), *La difficile programmazione delle infrastrutture in Italia*, in "Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione". Seminari e convegni, Banca d'Italia, pp. 293-312

- Crescenzi, R., Giua M., Sonzogno, G.V. (2021), *Mind the Covid-19 crisis: An evidence-based implementation of Next Generation EU*, in “Journal of Policy Modeling”, Vol. 43, pp278-297
- Corte dei Conti (2017), *Relazione annuale 2017. I rapporti finanziari con l’Unione europea e l’utilizzazione dei Fondi comunitari*, Sezione di Controllo per gli Affari Comunitari e Internazionali, Deliberazione n° 19
- ECA (2018), *Commission’s and Member States’ Actions in the Last Years of the 2007–2013 Programmes Tackled Low Absorption but Had Insufficient Focus on Results*, Report 17, European Court of Auditors
- Gianelle, C., Guzzo, F., Barbero, J., e Salotti, S. (2023), *The governance of regional innovation policy and its economic implication*, in “The Annals of Regional Science”
- Gori G, Lattarulo P., Salerno N.C., (2022) L’Efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia, Nota di Lavoro n.2 Ufficio Parlamentare di Bilancio, luglio 2022.
- Istat (2023), *La politica di coesione e il Mezzogiorno. Vent’anni di mancata convergenza*, Statistiche Focus, 13 giugno 2023
- Incaltarau, C., Pascariu, G.C., Surubaru, N.C. (2020), Evaluating the Determinants of EU Funds Absorption across Old and New Member States – the Role of Administrative Capacity and Political Governance, in *Journal of Common Market Studies*, 58(4)
- Martinelli, F. (2022), *Le politiche per il Mezzogiorno dal dopoguerra ad oggi e la convergenza interrotta. Due paradigmi di policy a confronto*, in “Rivista economica del Mezzogiorno”, Fascicolo 1-2, gennaio-giugno 2022
- Mendez, C., e Bachtler, J. (2022). *The quality of government and administrative performance: explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions*, in “Regional Studies”, pp. 1-14.
- Polverari, L. (2020), *La capacità amministrativa: letteratura, criticità e un’agenda di ricerca a servizio del policymaking*, in “Rivista giuridica del Mezzogiorno”, Fascicolo 3-4 (settembre-dicembre), pp: 743-762
- Polverari, L. (2013), Policy Rhetoric versus Political Reality: Has the Italian State Given Up on the Mezzogiorno? In *Regional & Federal Studies*, n.23(5)
- Rodríguez-Pose, A. e Garcilazo, E. (2015), *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, in “Regional Studies”, Vol. 49, No. 8, pp. 1274–1290,
- Rodríguez-Pose, A. (2020), *Institutions and the fortunes of territories*, in “Regional Science Policy & Practice”, Vol. 12, pp. 371–386.
- Senato della Repubblica, ufficio valutazione impatto, *L’impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Documento di Valutazione n.11, 2018
- SVIMEZ (2014), Rapporto SVIMEZ sull’economia del Mezzogiorno, Bologna, il Mulino
- SVIMEZ (2020), Rapporto SVIMEZ sull’economia del Mezzogiorno, Bologna, il Mulino

