

FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE

Amministrazioni centrali e regionali a confronto



RAPPORTO FINALE – GIUGNO 2024



FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE
Amministrazioni centrali e regionali a confronto

RAPPORTO FINALE

GIUGNO 2024

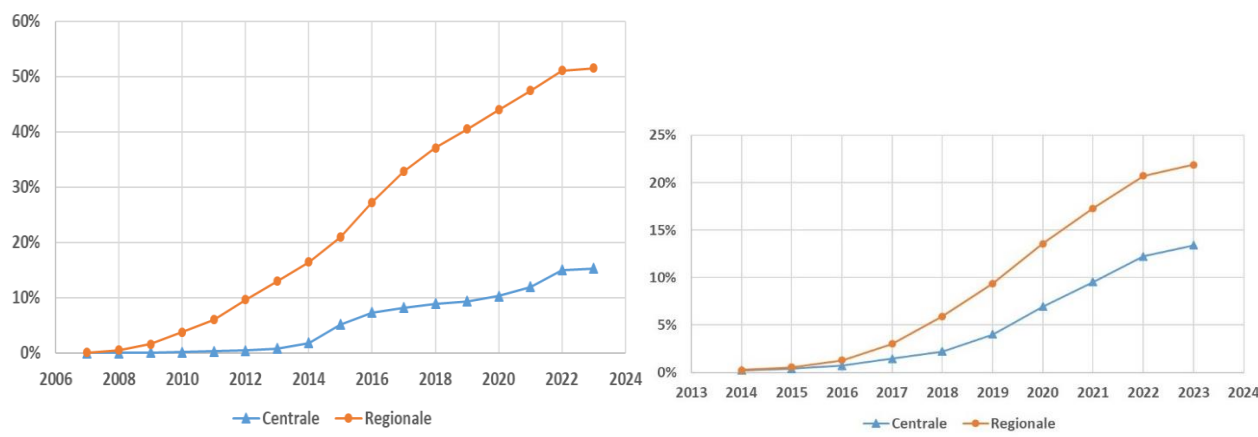
Sommario

Sintesi e Introduzione	3
1. Il Fondo Sviluppo e Coesione: caratteristiche principali e modalità di programmazione	7
1.1 Il primo periodo di programmazione (1998-2006): l'istituzionalizzazione del meccanismo "Intesa e Accordi"	8
1.2 Il periodo di programmazione 2007-2013: l'allineamento con la programmazione europea e l'introduzione dei Programmi Attuativi Regionali	14
1.3 Il periodo di programmazione 2014-2020, tra continuità e mutamenti	19
2 I progetti finanziati in Italia dal Fondo di Sviluppo e Coesione nei periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020: uno sguardo ai numeri	24
2.1 Metodologia di ricostruzione del dataset	24
2.2 La panoramica generale	26
2.3 La distribuzione territoriale delle risorse e dei progetti.....	29
2.4 Le fonti di finanziamento.....	31
2.5 La dimensione finanziaria degli interventi	33
2.6 La natura dell'intervento	36
2.7 Risorse ed interventi per settore d'intervento (CUP).....	38
2.8 I soggetti attuatori	42
2.9 Modalità e strumenti di attuazione.....	44
2.10 Lo stato di attuazione: la fotografia ad agosto 2023.....	46
3. La dinamica della spesa nei due cicli di programmazione.....	52
4. Esiste un "premio" legato all'appartenenza dei progetti a una specifica tipologia di programmatore? I progetti per investimento FSC nei cicli 2007-13 e 2014-20.	56
4.1 Una descrizione dei progetti conclusi nei due cicli 2007-13 e 2014-20.	56
4.2 Una stima econometrica dell'impatto del livello di governo programmatore sulla durata dei progetti di investimento.....	58
4.3 Discussione dei risultati	60
Bibliografia.....	62

Sintesi e Introduzione

Questo lavoro ha preso in esame Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), il pilastro nazionale della politica di coesione, con l'ambizioso proposito di mettere a confronto la performance delle amministrazioni centrali e regionali in qualità di soggetti programmatori. L'indagine si è avvalsa dei dati resi disponibili da OpenCoesione e si è concentrata su due periodi di programmazioni (2007-2013 e 2014-2020), in cui i due livelli di governo presi in esame disponevano di diverse dotazioni finanziarie. La performance è stata misurata utilizzando due indicatori: da un lato il tasso di assorbimento e la velocità di spesa, dall'altro il ritardo nella conclusione degli interventi, rispetto ai tempi previsti. In entrambi i casi, **il soggetto programmatore regionale registra risultati più favorevoli** (in un quadro complessivo per il vero non particolarmente brillante). Per il periodo di programmazione 2007-2013, rispetto alla dotazione di risorse pubbliche la quota di pagamenti per il livello centrale è inferiore al 20% mentre quella per il livello regionale è leggermente superiore al 50% (data di rilevazione, agosto 2023). Per il periodo di programmazione più recente (2014-2020) la quota di pagamenti del livello centrale è di poco inferiore al 15% della dotazione mentre per il livello regionale si registrano valori superiori al 20%. Per quanto riguarda i tempi di realizzazione degli interventi, il confronto tra tempi previsti e tempi effettivi di conclusione, segnala per il programmatore centrale una maggiore propensione a generare ritardi rispetto al programmatore regionale.

Figura 1: tasso assorbimento negli anni per periodo di programmazione (2007-2013, 2014-2020) e livello di governo (centrale e regionale)

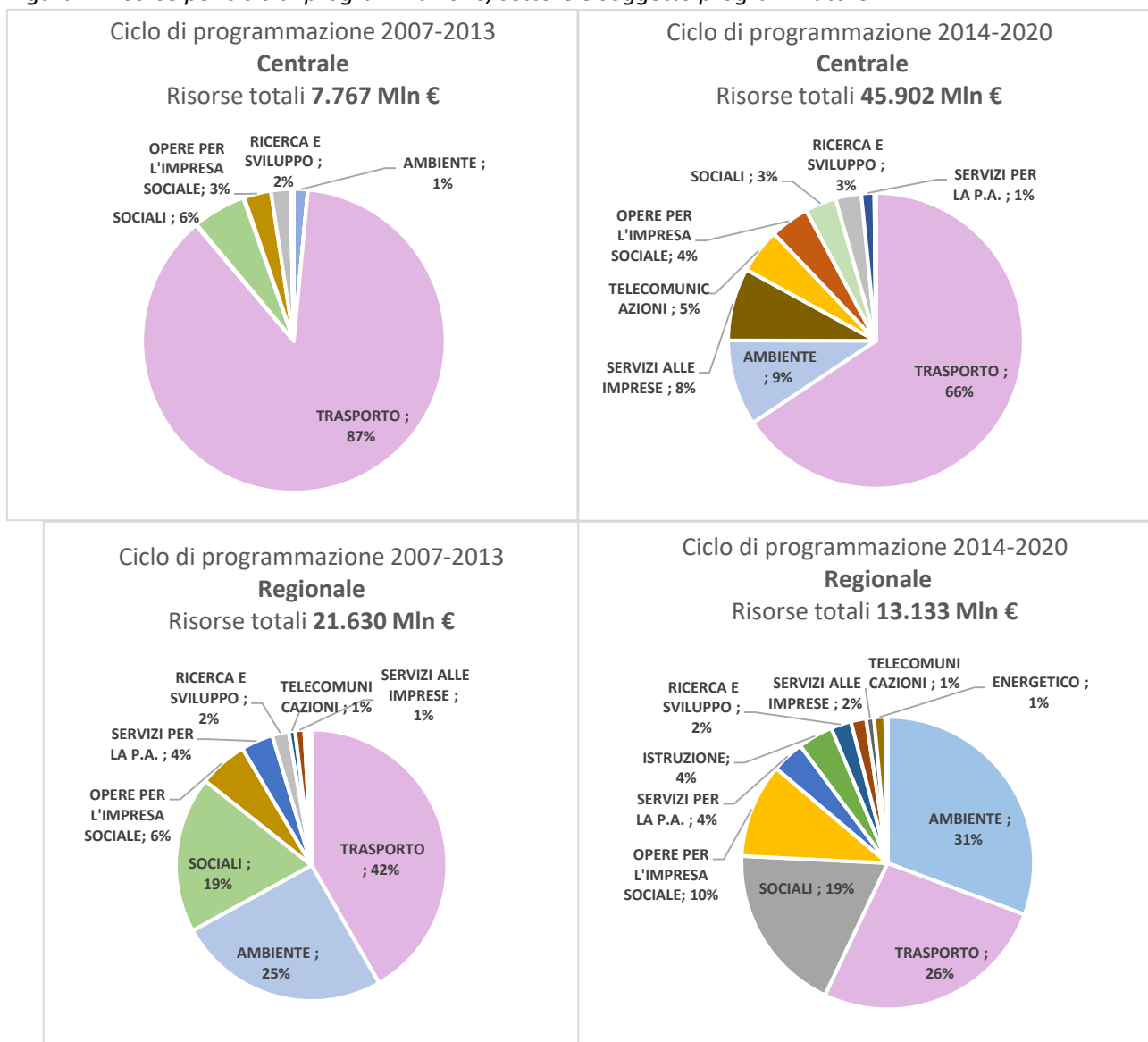


Oltre a questi principali risultati, il lavoro svolto ha consentito di far emergere una serie di altre considerazioni utili all'interpretazione delle dinamiche sopra evidenziate. Alcune sono legate all'evoluzione del fondo. Il FSC ha ormai una lunga storia alle spalle nel corso della quale ha conosciuto non pochi cambiamenti, sia sul fronte delle modalità di funzionamento, sia per quanto riguarda la ripartizione delle risorse del fondo tra livelli di governo (centrale e regionale). **La ricostruzione delle vicende relative al FSC, articolata per periodi di programmazione, oltre a segnalare la presenza di diversi percorsi e strumenti di programmazione, evidenzia una significativa instabilità ed incertezza di fondo** anche sotto il profilo finanziaria. Decurtazione di risorse, riallocazione verso destinazioni poco coerenti con le finalità del fondo, rimodulazioni nel tempo degli impieghi, incertezza sui tempi effettivi della spesa sono solo alcuni degli eventi che hanno segnato la vicenda del FSC, con diversa frequenza ed intensità. Si tratta di elementi di contesto in grado di condizionare l'azione dei soggetti programmatori.

La nostra analisi si è concentrata su due periodi di programmazione caratterizzati da alcune peculiarità. Il periodo 2007-2013 è stato condizionato da eventi esogeni, le risorse del fondo sono state in parte utilizzate per far fronte alle sue conseguenze dalla crisi economica finanziaria; la dotazione di competenza delle amministrazioni centrali è stata quasi azzerata, quella di competenza regionale è stata parzialmente ridotta, posticipandone la disponibilità. Il periodo 2014-2020 si caratterizza invece per un maggior accentramento finanziario, le amministrazioni centrali hanno avuto una disponibilità finanziaria assai superiore di quella regionale (più del doppio). E la componente regionale è stata programmata ricorrendo a soluzioni eterogenee (i patti per lo sviluppo non sono stati attivati in tutte le regioni).

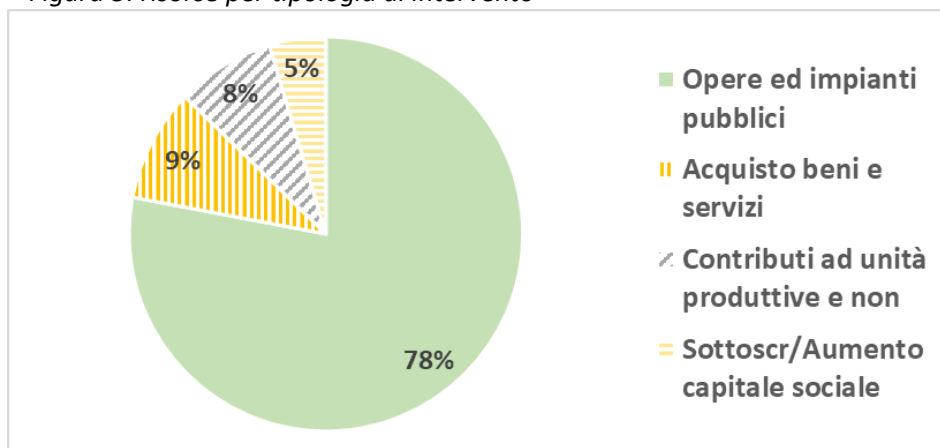
La diversa dotazione finanziaria dei due livelli di governo nei due periodi di programmazione non sembra aver inciso in modo particolare nell'allocazione settoriale delle risorse. Benché il database presenti qualche limite al riguardo, **nel complesso la maggior parte delle risorse è allocata nel settore dei trasporti** (nelle sue diverse declinazioni). In questo ambito si rilevano tuttavia alcune differenze tra livelli di governo. Il settore dei trasporti prevale largamente per il livello centrale, in entrambi i periodi di programmazione. Tuttavia, il **portafoglio degli interventi delle amministrazioni regionali risulta settorialmente più distribuito**. Fermo restando anche qui la centralità del settore dei trasporti, assumono rilievo anche altri settori, in particolare l'ambiente e il più eterogeneo ambito delle infrastrutture sociali (interventi culturali, sport, scolastiche).

Figura 2: risorse per ciclo di programmazione, settore e soggetto programmatore



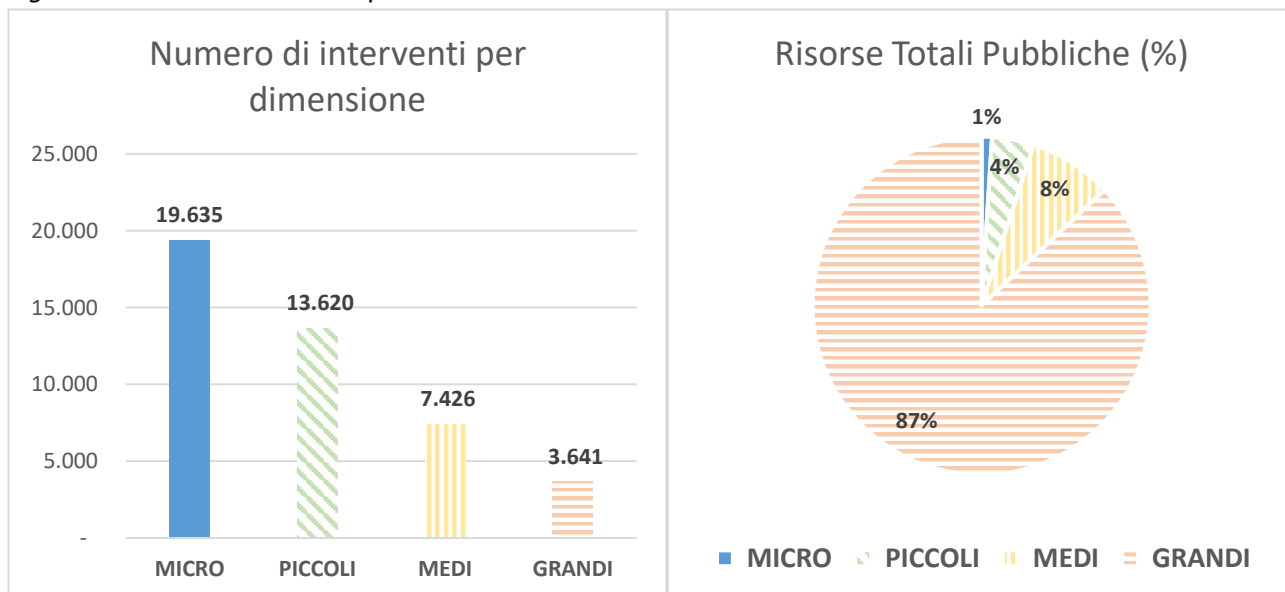
La notevole concentrazione di risorse in questi settori ha come conseguenza anche un'altra altrettanto rilevante concentrazione, quella relativa alla tipologia degli interventi promossi con i programmi sostenuti dal fondo. La maggior parte delle risorse sono infatti destinate alla realizzazione di opere e impianti pubblici, evidenziando la **vocazione infrastrutturale** del FSC. Riconducibile a questa tipologia di intervento sono probabilmente anche una quota di quelle rubricate alla voce acquisto di beni e servizi (talora impiegata per incarichi di progettazione delle opere). Minoritaria invece la quota impiegata per erogare contributi ad imprese o persone

Figura 3: risorse per tipologia di intervento



Questa **“vocazione infrastrutturale”** non registra particolari variazioni tra livelli di governo e cicli di programmazioni: la quota per infrastrutture è sempre superiore al 73%. L'analisi ha inoltre restituito anche alcune informazioni interessanti su quantità e dimensione degli interventi. Nel complesso, i micro-interventi (fino a 100mila€) sono molto numerosi, tuttavia ad essi si associa una quota modesta di risorse finanziarie, appena l'1% delle risorse totali. Una quota molto elevata di risorse (87%) è invece destinata al sostegno di interventi di grande dimensione (superiore ai 2 milioni di €). Ed i primi mille interventi per dimensione finanziaria (quasi tutti di importo superiore ai 10 milioni) assorbono il 75% delle risorse, evidenziando quindi una notevole **concentrazione di risorse in interventi di grande dimensione**.

Figura 4: numero di interventi per dimensione e risorse associate



La banca dati di OpenCoesione rende disponibili numerose informazioni anche sul decorso degli interventi. Sfruttando alcune di queste, si è potuto fare un confronto tra la tempestività di realizzazione degli interventi delle Amministrazioni centrali e regionali. Attraverso un modello econometrico è stata ricavata una stima preliminare dell'impatto del livello di programmazione sulla durata dei progetti al di fuori della tempistica attesa (differenza tra la data di fine progetto prevista e la data di inizio progetto), a parità di determinate condizioni, ovvero il confronto avviene tra progetti con le medesime caratteristiche (dimensione finanziaria, area d'intervento, stato del progetto, settore, procedura utilizzata per implementare i progetti, sistema locale del lavoro). Interagendo il livello di programmazione con il ciclo di programmazione, **la presenza di un programmatore centrale nel ciclo 2014-2020, rispetto a quello 2007-2013, impatta negativamente sul ritardo nella realizzazione dei progetti per circa il 30% rispetto al programmatore regionale**, mentre, se si tiene conto anche dei settori di intervento tra le variabili di controllo, l'impatto negativo è pari al 24% circa. Seppur nei limiti metodologici del nostro studio possiamo concludere che il programmatore centrale abbia una maggiore propensione a generare ritardi nell'attuazione dei progetti.

Per un approfondimento e chiarimento di questi risultati si rinvia al rapporto che è organizzato come segue. Il primo capitolo ricostruisce le vicende del FSC dalle sue origini ad oggi, utilizzando la tradizionale periodizzazione dei diversi cicli di programmazione (2000-2006, 2007-2013, 2014-2020). L'obiettivo di questa parte risiede nel porre in evidenza i principali mutamenti introdotti nelle regole di governo e di programmazione del fondo, al fine di descrivere il contesto entro il quale si muovono le amministrazioni centrali e regionali. Per meglio evidenziare l'evoluzione delle regole si è scelto di ricostruire anche il primo ciclo di programmazione, benché esso non sia oggetto della successiva analisi quantitativa (solo di recente OpenCoesione ha iniziato a rendere disponibili, peraltro in misura parziale, i dati relativi agli interventi avviati in questo periodo). Ogni periodo di programmazione si conclude con una breve sintesi volta a descrivere sommariamente i programmi di investimento promossi in Piemonte con le risorse del fondo. Il secondo capitolo contiene un'analisi quantitativa degli interventi promossi con il FSC nei due periodi di programmazione: 2007-2013, 2014-2020. L'indagine è condotta focalizzando l'attenzione su diversi profili di analisi: l'articolazione territoriale di risorse ed interventi, le fonti di finanziamenti, dimensioni e natura degli interventi, gli ambiti settoriali investiti, i soggetti e le modalità di attuazione. Le analisi sono condotte mettendo a confronto i due livelli di governo: centrale e regionale. Questa parte si conclude con una fotografia dello stato di attuazione di interventi e spesa ad agosto 2023 (tutti i dati utilizzati nel rapporto sono riferiti a questa data, l'ultimo aggiornamento disponibile all'avvio del lavoro). Il terzo capitolo, molto breve, mette a fuoco la dinamica della spesa aggregata evidenziando le differenze per soggetto programmatore e ciclo di programmazione. Il quarto ed ultimo capitolo propone un confronto delle performance registrate dai due diversi soggetti programmatori. Avvalendosi di un modello econometrico e dei dati di OpenCoesione opportunamente rielaborati è stata ricavata una stima dell'impatto del livello di programmazione sulla durata dei progetti al di fuori della tempistica attesa di realizzazione; l'analisi è svolta confrontando progetti con le medesime caratteristiche (dimensione finanziaria, area d'intervento, stato del progetto, settore, procedura utilizzata per implementare i progetti, sistema locale del lavoro). La bibliografia chiude il rapporto.

Il rapporto è stato svolto nell'ambito dell'incarico con il quale la Regione Piemonte (Direzione Coordinamento Politiche e Fondi Europei – Turismo e Sport, Settore programmazione negoziata) ha affidato ad Ires Piemonte attività di assistenza tecnica, sostegno alla programmazione e valutazione del Piano Sviluppo e Coesione 2000-2020 (DD 224/A2104B/2022). Il rapporto è stato realizzato da un gruppo di lavoro composto da: Santino Piazza (dirigente Ires Piemonte), Davide Barella (Ires Piemonte) e Giuseppe Somma (Ires Piemonte).

1. Il Fondo Sviluppo e Coesione: caratteristiche principali e modalità di programmazione

Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) è oggi uno dei pilastri su cui poggiano, sotto il profilo finanziario, le politiche di coesione. Unitamente ai fondi strutturali di origine comunitaria, esso finanzia la realizzazione di misure e progetti volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali tra le diverse aree del paese e a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, in attuazione dell'art.119, comma 5 della Costituzione e dell'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Istituito sul finire degli anni Novanta del secolo scorso, nell'ambito della cosiddetta "nuova programmazione" delle politiche per il Mezzogiorno, il fondo ha registrato nel tempo numerosi cambiamenti di governance¹, in ragione dei diversi periodi di programmazione in cui si articola la sua ormai ultraventennale vicenda. Ogni periodo di programmazione ha infatti segnato una svolta, più o meno rilevante, introducendo modificazioni nelle regole di funzionamento ed in particolare, per quel che qui maggiormente interessa, nelle procedure e negli strumenti di programmazione e attuazione che coinvolgono l'ente Regione.

La prima stagione (1998-2006) è stata realizzata avvalendosi del meccanismo "Intesa e Accordi"² sulla base di un percorso di programmazione con cadenza annuale, innescato in ragione delle risorse attribuite al fondo in sede di bilancio di previsione dello Stato. Nella seconda stagione (2007-2013) è stata introdotta una strumentazione ed una logica programmatoria simile a quella in uso nei principali fondi strutturali europei (FESR e FSE): programmazione finanziaria settennale, piani attuativi (regionali e nazionali), relativi strumenti di governo e gestione (comitato di pilotaggio, organismo di programmazione, sistemi gestione e controllo, ecc.). Nella terza stagione (2014-2020), confermato l'orizzonte programmatorio settennale, sono stati introdotti cambiamenti rilevanti sia nelle procedure di programmazione (ad es. la cabina di regia nazionale), sia negli strumenti di attuazione (piani operativi nazionali, patti per lo sviluppo, contratti istituzionali di sviluppo, ecc.)³. Anche l'attuale quarta ed ultima stagione (2021-2027) presenta diversi elementi innovativi, quali l'istituzione di un nuovo strumento di programmazione concertata (l'Accordo per la coesione), la possibilità, accordata a tutte le Regioni, di utilizzare le risorse del fondo per il cofinanziamento dei Piani regionali di matrice europea (FESR e FSE) e non ultimo l'introduzione di nuove regole sul definanziamento. Il ruolo del FSC in questa nuova stagione sarà peraltro fortemente condizionato sia dalla presenza del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR), uno strumento "eccezionale" per caratteristiche e dimensione finanziarie volto anch'esso, almeno in parte, a ridurre i divari tra le diverse aree del paese, sia dal consolidarsi di una "programmazione parallela" (i Piani Operativi Complementari, POC), sorta per fronteggiare difficoltà di spesa e contingenti rimodulazione di risorse ma diventata oggi componente rilevante delle politiche di coesione.

¹ Il fondo ha più volte anche cambiato denominazione, assumendo l'attuale in seguito all'entrata in vigore del d.lgs. 88/2011. In precedenza, dal 2002 al 2011, si chiamava Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) e ancor prima non aveva alcuna specifica denominazione, ci si riferiva ad esso richiamando la sua legge istitutrice - fondo ex legge 208/1998 - e talvolta in modo più informale con "fondo aree depresse". Per comodità espositiva nel testo si utilizzerà prevalentemente l'attuale denominazione

² Le Intese Istituzionali di Programma e gli Accordi di Programma Quadro sono due strumenti di programmazione negoziata previsti dalla legge 662/1996

³ Negli ultimi anni di questo periodo di programmazione è stato inoltre avviato un articolato percorso di sistematizzazione e semplificazione con l'istituzione, per ogni istituzione titolare di risorse FSC, del Piano Sviluppo e Coesione in cui far confluire tutti gli interventi promossi nei diversi strumenti di programmazione attivati nei precedenti periodi di programmazione.

La vicenda del FSC non si segnala solo per una significativa discontinuità tra le diverse stagioni, in termini di procedure e strumenti. Ad essa si unisce anche una certa precarietà e instabilità nei singoli periodi di programmazione, soprattutto sotto il profilo finanziario. Non è insolito che la dotazione originaria assegnata al fondo, sia più volte significativamente ridefinita in corso d'opera - talora ben oltre il livello fisiologico che ci si può attendere per programmi pluriennali volti alla realizzazione di opere pubbliche – reindirizzando le risorse verso finalità diverse da quelle previste per il fondo.

Nelle pagine che seguono si propone, per i diversi periodi di programmazione, una ricostruzione un po' più approfondita delle caratteristiche appena illustrate, con particolare attenzione ai percorsi di programmazione ed attuazione del fondo. La ricostruzione prenderà in considerazione anche alcuni elementi legati alla vicenda piemontese, restituendo per ogni periodo di programmazione alcuni dati e informazioni di sintesi sui programmi e i progetti finanziati dal fondo nel nostro contesto regionale.

1.1 Il primo periodo di programmazione (1998-2006): l'istituzionalizzazione del meccanismo "Intesa e Accordi"

La prima stagione ha i suoi esordi verso le metà degli anni Novanta con il lento riavvio, dopo una lunga fase di transizione, delle politiche nazionali a favore delle aree depresse in sostituzione della precedente politica per il Mezzogiorno, da molti ritenuta sostanzialmente inefficace, quanto meno nell'ultimo decennio⁴. La chiusura dell'intervento straordinario, avvenuta nei primi anni Novanta, apre infatti la strada ad una nuova strategia di policy per il riequilibrio economico, sociale e territoriale, talora denominata "nuova politica regionale" o "nuova programmazione"⁵. Per molti aspetti si tratta di un vero e proprio cambio di paradigma, la discontinuità rispetto al passato investe infatti quasi tutti i profili della policy (la strategia, gli strumenti, i principali soggetti istituzionali, gli ambiti territoriali di intervento, ecc.)⁶.

Si sceglie innanzitutto di non affidarsi più ad organi e apparati straordinari (l'Agenzia per il Sud già ex Cassa per il Mezzogiorno), sopprimendo questi ultimi e attribuendo i loro compiti ad **amministrazioni ordinarie**, principalmente ai Ministeri e alle Regioni in ragione dei loro rispettivi ambiti di competenza. Nel contempo si amplia l'ambito territoriale dell'intervento, non più limitato alle sole regioni del Mezzogiorno (alle quali si assegna tuttavia una parte cospicua di risorse finanziarie), ma esteso a tutte le **aree deboli del paese** e quindi anche ai territori delle regioni del Centro Nord. Sul versante della strategia, si pone maggior enfasi su misure volte a modificare le condizioni di contesto (migliorare la dotazione e l'efficienza delle infrastrutture materiali e immateriali, accrescere il capitale sociale), contenendo allo stesso tempo i trasferimenti diretti alle imprese (per prestiti, contributi a fondo perduto, agevolazioni fiscali, ecc.). Alla base di questo cambiamento c'è l'ipotesi che lo sviluppo economico sociale delle aree arretrate o in crisi possa essere innescato non tanto ricompensando le imprese per le diseconomie che esse devono sostenere dall'operare in condizioni sfavorevoli quanto invece da un miglioramento complessivo delle **condizioni di contesto**, ovvero rimuovendo gli ostacoli che impediscono la mobilitazione ed il pieno utilizzo delle risorse presenti nei territori arretrati.

⁴ Per un giudizio più articolato si veda La Spina (2007) e Prota, Viesti (2012)

⁵ Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, La nuova programmazione e il Mezzogiorno. Orientamenti per l'azione di governo, Roma, Donzelli, 1998

⁶ Per una estesa ricostruzione dei fondamenti della "nuova programmazione" si rinvia a Prota F. e G. Viesti, Senza Cassa, Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario, Bologna, Il Mulino, 2012 (pagg. 58 e seguenti). Per un giudizio parzialmente opposto, di maggior continuità con il passato si veda invece Giannola, A., La nuova programmazione. Evoluzione e restaurazione, in Rivista Giuridica del Mezzogiorno, n. 3/2000

Si interviene infine anche sulle modalità di formulazione e attuazione delle politiche di sviluppo regionale, introducendo percorsi decisionali volti a valorizzare il ruolo e le **responsabilità delle amministrazioni territoriali** (regioni ed enti locali), riconoscendole detentrici di un patrimonio di informazioni e conoscenze sul contesto locale, indispensabile per le politiche di sviluppo e non disponibile presso le amministrazioni centrali. Un cambiamento, peraltro, in linea sia con il crescente ruolo assunto nel tempo dagli enti territoriali nelle politiche regionali di matrice europea⁷, sia con il processo di decentramento allora in corso, promosso dalle cosiddette “riforme Bassanini” (1997), che condurrà successivamente anche alla modifica del Titolo V della Costituzione (2001)⁸. Si istituiscono infine moduli d’azione e strumenti operativi per cui gli interventi di maggior complessità e i programmi di maggior respiro, di durata pluriennale non sono più il prodotto di una singola amministrazione ma diventano l’esito di una programmazione negoziata e concertata tra livelli di governo (che talora coinvolgono anche soggetti privati) e tra componenti interne ai singoli livelli di governi (ovvero tra ministeri o tra assessorati)⁹. Questa “svolta contrattuale” è accompagnata da una serie di attività e accorgimenti (sistemi di monitoraggio e valutazione, target da conseguire, premialità e sanzioni) volti a regolamentare i rapporti tra le amministrazioni (e tra queste ed i privati), in cui la maggior discrezionalità attribuita ad alcuni soggetti è bilanciata da incentivi e strumenti di sorveglianza e valutazione sui processi e sui risultati.

È in questo quadro di profondo rinnovamento - giunto a maturazione sul finire del decennio in corrispondenza non casuale con i lavori di preparazione del nuovo periodo di programmazione dei fondi strutturali europei (2000-2006) - che si colloca l’avvio della prima stagione della politica di coesione nazionale finanziata con risorse aggiuntive. I suoi primi passi coincidono con l’introduzione degli strumenti di **programmazione negoziata** (l.662/96 e delibera CIPE 21 marzo 1997) e l’allocazione di risorse finanziarie per le aree depresse (disposte dalla legge 208/98)¹⁰. Nella cassetta degli attrezzi prevista per la programmazione negoziata sono infatti normati due strumenti che costituiranno, nel primo periodo di programmazione, la spina dorsale della politica di coesione nazionale, in particolare della sua **componente regionale**: l’Intesa Istituzionale di Programma (IIP) e l’Accordo di Programma Quadro (APQ). L’IIP è un accordo con cui governo centrale e giunta regionale (quindi i due esecutivi) si impegnano a collaborare per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d’interesse comune formulato sulla base di un percorso articolato volto ad esaminare da un lato la situazione socio economica regionale, le priorità strategiche, i fabbisogni di infrastrutture e servizi, e dall’altro le risorse finanziarie effettivamente disponibili (nazionali e locali, ordinarie e aggiuntive, pubbliche e private) su un arco temporale pluriennale. L’**Accordo di Programma Quadro** è lo strumento attuativo dell’IIP e consiste in un programma esecutivo di interventi, tendenzialmente di carattere settoriale o tematico. Promosso da Regioni e Stato centrale (ma aperto ad altri soggetti pubblici e privati), l’APQ è composto da diverse parti, di maggior dettaglio rispetto all’IIP. In particolare, tra le altre cose, in sede

⁷ Per questi aspetti si rinvia a S. Bolgherini (2006), *Come le Regioni diventano europee*, Bologna, il Mulino; M. Caciagli, *Le regioni nell’Unione Europea*, in *Quaderni di Sociologia*, 55/2011

⁸ Il testo riformato introduce anche una nuova definizione dell’art. 199, comma 5 (“Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”)

⁹ Per uno sguardo più ampio su questo fenomeno si veda Bobbio, L., *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione*, in *Stato e Mercato*, n.1/2000

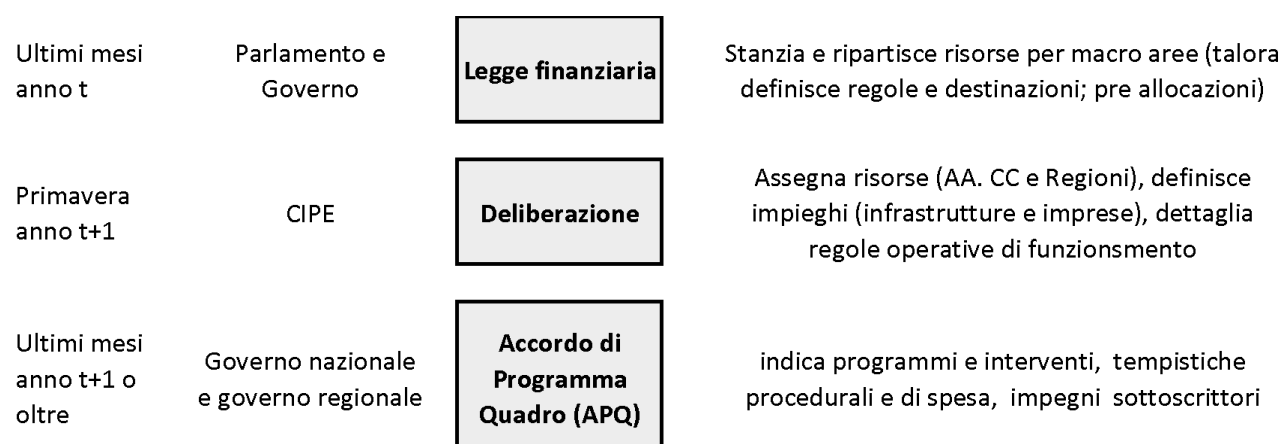
¹⁰ La legge n. 208/98 dispone inoltre che, a decorrere dal 1999, gli stanziamenti annuali destinati alle aree depresse sono inseriti nella legge finanziaria annuale; con il DPEF 2003-2006 si precisa che l’espressione “aree sottoutilizzate” sostituirà quella di “aree depresse” a cui seguirà con legge finanziaria per il 2003 l’istituzione dell’apposito Fondo Aree Sottoutilizzate in cui confluiscono le risorse disponibili con finalità di riequilibrio economico e sociale

di APQ si indicano: 1) le linee d'azione e gli interventi da realizzare, con i relativi tempi e modalità di attuazione; 2) le risorse finanziarie occorrenti per le diverse tipologie di intervento, a valere sugli stanziamenti pubblici o anche reperite tramite finanziamenti privati; 3) i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività ed interventi; 4) le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati; 5) i procedimenti di conciliazione o definizione di conflitti tra i soggetti partecipanti all'accordo. In sostanza, attraverso il meccanismo "Intese e Accordi", le parti contrattualizzano i rispettivi impegni per la realizzazione di programmi e interventi di sviluppo, disponendo allo stesso tempo di una serie di strumenti volti a verificarne nel tempo la progressiva attuazione.

Tra il 1999 e il 2001 si svolgono i lavori che conducono alla **stipula delle singole IIP**, per ognuna di esse la procedura prevede un preliminare passaggio in Conferenza Stato Regioni e l'approvazione del CIPE. Ad esse segue la sottoscrizione degli APQ, in ragione delle risorse via via destinate alle aree depresse nei diversi provvedimenti legislativi. Il processo non incontra eccessivi ostacoli, alla fine del 2001 gli APQ sottoscritti dalle diverse Regioni con il governo centrale sono già più di 80, quelli di maggior dimensione finanziaria ricadono nei settori Ambiente (in particolare Difesa del suolo e Ciclo integrato dell'acqua) e Trasporti (Quarto Rapporto del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, 2000-2001, p. 136).

Il **percorso di programmazione** che conduce alla sottoscrizione del APQ si svolge con cadenza annuale (vedi Fig. 1.1) e prende avvio con l'approvazione della legge finanziaria (solitamente verso la fine dell'anno) in cui si stanziava l'ammontare delle risorse finanziarie da destinare alle "aree depresse". Oltre a questo, la norma talora disciplina anche alcune regole sull'utilizzo di tali risorse, quali i criteri di riparto per macroaree (85% del fondo alle Regioni del Sud e il 15% alle Regioni del Centro nord)¹¹. Nei mesi successivi alla legge finanziaria segue una o più deliberazioni del CIPE. Queste, adottate su proposta del Ministero del tesoro e del bilancio (poi dell'economia e delle finanze) ed informata la Conferenza Stato Regioni, provvedono sia ad allocare le risorse per destinazione (ad es. incentivi alle imprese, infrastrutture, ecc.), sia ad assegnarle alle amministrazioni titolari dei programmi (Amministrazioni centrali e Regioni), seguendo quote predefinite. In questa sede sono spesso contenute ulteriori regole di dettaglio che possono condizionare o indirizzare l'utilizzo delle risorse.

Fig. 1.1: il percorso di programmazione della componente regionale: passaggi principali



¹¹ Non era insolita anche la preallocazione in sede di legge finanziaria per cui una quota di risorse veniva esplicitamente destinata ad un intervento o programma

L'assegnazione delle risorse alle Regioni mette in moto le relative amministrazioni. Ogni Regione procede innanzitutto a ripartire le rispettive risorse per settori di policy (coinvolgendo i rispettivi Assessorati e Direzioni), in armonia con gli eventuali indirizzi e criteri deliberati dal CIPE. A questo punto prende avvio il processo che conduce alla **sottoscrizione degli APQ**. Per ogni singolo settore, si procede da un lato ad individuare interventi e progetti (sulla base delle proprie priorità strategiche e relativi fabbisogni territoriali) e dall'altro ad avviare il confronto con le amministrazioni centrali, competenti per materia (Ministeri e loro articolazioni centrali e territoriali, ove esistenti). Al termine di questi confronti si giunge, separatamente per ogni singolo settore, alla sottoscrizione dell'APQ, la cui dotazione finanziaria spesso supera la quota originaria di risorse che ha messo in moto il processo, grazie all'apporto aggiuntivo proveniente da altre fonti (pubbliche e private), rendendo l'**APQ strumento centrale per l'integrazione tra risorse** pubbliche ordinarie (nazionali, regionali e locali) e addizionali (nazionali e comunitaria). In questo percorso c'è pertanto innanzitutto un coordinamento intersettoriale che opera a livello regionale e poi un coordinamento settoriale che pone in relazione il governo regionale e quello nazionale.

La declinazione operativa di questi passaggi può ovviamente realizzarsi con modalità parzialmente diverse, a seconda degli assetti organizzativi presenti nelle realtà regionali e delle specificità dei singoli settori di policy interessati (con eventuale coinvolgimento di altri soggetti, pubblici e non). Ogni Regione giunge pertanto a sottoscrivere, con cadenza annuale, una serie di APQ settoriali o tematici, di diverso importo e dimensione, ognuno dei quali promuove la realizzazione di un programma pluriennale di investimenti.

La reiterazione negli anni di questo processo, che si è via via consolidato anche se con regole e tempistiche non sempre identiche, ha permesso la sottoscrizione di numerosi APQ, articolati per Regione e settore di intervento. Agli APQ originari si sono molto spesso aggiunti Accordi integrativi degli stessi, finanziati con risorse "fresche", rese disponibili con le diverse leggi finanziarie che si sono succedute, ma anche con le eventuali economie registrate nella realizzazione degli interventi di precedenti APQ.

Nel complesso (tutte le Regioni) sono ben **più di 800 gli APQ** riconducibili a questa prima stagione, per un importo complessivo di 86,9 miliardi, di cui circa 18 a valere sul fondo (MEF, Relazione Aree Sottoutilizzate, Allegato al DEF 2014). Sotto il profilo settoriale la maggior parte delle risorse

hanno contribuito a finanziare APQ relativi ad opere infrastrutturali (trasporti, risorse idriche, difesa del suolo, riqualificazione urbana, beni culturali, ecc.). In questo periodo (1998-2006), sono le Regioni del Mezzogiorno, assegnatarie della quota maggioritaria delle risorse, ad aver sottoscritto il maggior numero degli APQ (in media 47 ciascuna) ma anche il numero degli APQ messi in campo dalle Regioni del centro nord

Le risorse attribuite alle amministrazioni centrali

Per la componente relativa alle amministrazioni centrali non sono disponibili, per questo primo periodo di programmazione informazioni strutturate sulle fasi successive alla deliberazione CIPE di assegnazione. A differenza delle risorse a titolarità regionale, quelle attribuite alle amministrazioni centrali - in parte impiegate per sostenere il sistema produttivo ovvero le imprese - **non sono state oggetto di monitoraggio** (quantomeno in forma esplicita e disponibile al pubblico) e solo in minima parte sono confluite in APQ. Esse costituiscono tuttavia la quota maggioritaria del periodo. Un recente Rapporto SVIMEZ quantifica, per il ciclo di programmazione 2000-2006, in circa 42,6 miliardi l'ammontare delle risorse attribuite alle amministrazioni centrali ed in circa 18,1 miliardi quella assegnata alle Regioni (SVIMEZ, 2022; p. 494 e segg.).

è significativo (spicca la Liguria con 44 ma la media è di circa 32, 40 in Piemonte). In diverse Regioni, il medesimo settore è stato oggetto di ripetuti APQ, sottoscritti talora con cadenza quasi annuale, evidenziando il consolidarsi di un percorso di programmazione degli investimenti. La presenza di un così elevato numero di APQ ha tuttavia richiesto un impegno di risorse organizzative non indifferente, connesso anche solo agli adempimenti di governance previsti per gli APQ (gestione, rendicontazione, monitoraggio, ecc.).

Nel corso del periodo di programmazione sono stati introdotti diversi cambiamenti. Innanzitutto, con l'approvazione della legge finanziaria per il 2003 il fondo assume la denominazione di **Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS)**, ed è indicato quale strumento in cui confluiscono tutte le risorse "con finalità di riequilibrio economico e sociale" (art. 61, l. 289/2002). Sotteso al cambiamento terminologico, l'idea che gli interventi promossi debbano agire per cogliere le opportunità e le potenzialità presenti ma inesprese nei diversi territori. Sotto il profilo operativo l'istituzione del FAS mira invece a promuovere una **gestione più unitaria e coordinata delle risorse**, sia quelle indirizzate agli investimenti pubblici che quelle destinate alle imprese, fino ad allora associate ad una pluralità di provvedimenti legislativi.

Inoltre muta in parte anche il **quadro delle regole** che governano il meccanismo Intesa e Accordi, arricchendosi di numerosi elementi innovativi, introdotti in modo incrementale (in occasione degli annuali provvedimenti di riparto delle risorse del fondo) e talora provenienti dall'esperienza maturata nei programmi sostenuti dai fondi strutturali europei. I cambiamenti di maggior rilievo riguardano la previsione di una serie di misure per **accelerare i tempi di programmazione e attuazione** degli APQ. A partire dall'allocazione delle risorse disposta con la deliberazione CIPE 36/2002 si introducono una serie di condizionalità, sanzioni e premi che investono progressivamente tutte le fasi di vita degli APQ: la programmazione, l'impegno e la spesa. Per quanto riguarda la fase di programmazione (che va dalla delibera CIPE alla stipula dell'APQ) si dispone un percorso più formalizzato in cui, tra le altre cose, si richiede la data prevista di sottoscrizione degli APQ; al mancato rispetto della scadenza consegue una decurtazione delle risorse assegnate alle amministrazioni (via via più severa in ragione del ritardo). Analogamente si interviene per la fase degli impegni. In sede di allocazione delle risorse (delibera CIPE) si indica la data entro cui gli interventi degli APQ finanziati devono maturare **obbligazioni giuridicamente vincolanti** (OGV) - ovvero completare la fase dell'appalto nel caso delle opere pubbliche - pena il disimpegno del finanziamento a valere sul fondo. Infine, per quanto riguarda la fase della spesa, si introduce un **meccanismo premiale** assegnando una quota di risorse qualora si rispettino i profili di spesa pluriennali indicati nei cronoprogrammi degli interventi presenti nell'APQ.

Nell'ultimo scorcio del primo periodo, si pone mano ad una rivisitazione complessiva degli strumenti di programmazione al fine sia di semplificarli, sia di accrescere il coordinamento fra amministrazioni, livelli di governo e i diversi pilastri delle politiche di coesione (delibera CIPE 14/2006). Si procede così all'istituzione del cosiddetto **APQ rafforzato** per il quale si prescrive un processo di formulazione e approvazione più strutturato (specificando attività e tempistiche di riferimento) e si introducono nuovi organismi e strumenti volti ad arricchirne la rilevanza strategica e programmatica degli APQ (il Tavolo dei Sottoscrittori, il Quadro Strategico, Sezioni attuative e programmatiche, ecc.).

Per assicurare il rispetto di queste condizioni, oltre che per migliorare le capacità di governo degli APQ, l'amministrazione centrale ha accompagnato l'introduzione di queste innovazioni nelle regole con una serie di strumenti e iniziative (quali ad esempio il Progetto Monitoraggio, le Azioni di Sistema), volte a rafforzare le competenze delle strutture amministrative regionali e nazionali coinvolte nella programmazione e attuazione delle risorse del fondo. Gli impegni richiesti per il governo e la gestione di ogni singolo APQ non sono indifferenti, per ognuno sono previste relazioni di monitoraggio, attività di rendicontazione e organismi di governance (comitati di attuazione).

Nonostante le diverse misure introdotte in corso d'opera, i consistenti programmi di investimento attivati grazie alle risorse del fondo presentano diversi limiti, sia sotto il profilo strategico che operativo. Essi sono sinteticamente riassunti in un rapporto della SVIMEZ¹² di alcuni anni orsono laddove, nel tracciare un **bilancio complessivo** si indicano, per il primo ciclo di programmazione, i seguenti punti deboli: "eccessiva molteplicità degli interventi, prevalenza di progetti di esiguo valore, dispersione delle risorse, ritardi progettuali amministrativi e nella realizzazione degli interventi, debolezza organizzativa e istituzionali dei soggetti gestori, ma anche assenza di una reale visione strategica dello sviluppo da parte del Governo centrale" (Rapporto SVIMEZ; 2014, pag. 538).

I programmi di investimento promossi con gli APQ in Piemonte

Questa prima stagione, per quanto concerne il Piemonte, è stata molto impegnativa sotto il profilo finanziario. Attraverso il meccanismo Intesa e Accordi è stato avviato un **programma di investimento di 1,987 miliardi di € (di cui 673 milioni riconducibili al FAS** ed il resto provenienti da altre fonti). All'Intesa Istituzionale di Programma sottoscritta nel marzo 2000 sono seguiti **40 Accordi di Programma Attuativi** di carattere settoriale/tematico con i quali sono stati promossi circa **1800 interventi**. La maggior parte delle risorse sono state destinate alla realizzazione di opere pubbliche (82%) e in minor misura per l'acquisto di beni e servizi (16%) o per l'erogazione di finanziamenti e aiuti a imprese e individui (2%). Il programma è sostanzialmente completato (l'avanzamento economico è ormai prossimo al 100%). Numerose le aree di policy regionale coinvolte in questa prima esperienza ma è in sei che si concentrano la quota più rilevante di risorse: Cultura (531 milioni in 3 APQ), Risorse idriche (420 milioni in 7 APQ), Trasporti (296 milioni in 5 APQ), Turismo (256 milioni in 2 APQ), Ricerca (157 milioni in 5 APQ) e Difesa del suolo (156 milioni in 4 APQ). Il programma più rilevante è stato realizzato nel settore della **Cultura** (531 milioni di euro, un quarto dell'investimento complessivo) con il quale sono stati promossi circa 240 interventi, in gran parte dedicate ad opere per la riqualificazione e valorizzazione del patrimonio culturale (il recupero della Reggia di Venaria è forse l'opera più esemplificativa). L'area di policy delle **risorse idriche**, la seconda per dimensione finanziaria; 420 milioni di € per 240 interventi circa, destinati al rinnovo e sviluppo delle reti idriche, alla tutela dei corpi idrici superficiali e sotterranei, che hanno contribuito a sostenere l'attuazione del piano regionale di tutela delle acque. Alle infrastrutture di trasporto e per la mobilità sono stati assegnati quasi 300 milioni al fine di realizzare un ambizioso programma di rafforzamento dei nodi regionali di interconnessione (Progetto Movicentro) ed avviare numerosi interventi puntuali di ampio respiro (quali ad es. il nodo ferroviario Torino Ceres, il raccordo stradale Strevi Predona, il raddoppio ferroviario Torino Pinerolo). Nell'area del turismo una quota significativa di risorse è stata impiegata per la realizzazione di infrastrutture connesse alle Olimpiadi invernali 2006 di Torino (oltre che ad un programma di recupero e valorizzazione delle stazioni termali piemontesi).

¹² La SVIMEZ è un'associazione per lo sviluppo del Mezzogiorno che dal 1946 studia le condizioni economiche dell'area proponendo raccomandazioni e suggerimenti orientati alle politiche di sviluppo. L'associazione pubblica un rapporto annuale sull'economia e la società del mezzogiorno dedicando da sempre particolare attenzione all'evoluzione delle politiche di coesione e sviluppo

1.2 Il periodo di programmazione 2007-2013: l'allineamento con la programmazione europea e l'introduzione dei Programmi Attuativi Regionali

Fin dagli esordi della “nuova programmazione” si è cercato, con varie modalità, di introdurre forme di **coordinamento nell'utilizzo delle risorse** finanziarie destinate alla riduzione dei divari tra le aree del paese, siano esse di provenienza nazionale (quali il FAS/FSC) o di matrice europea (FESR, FSE, ecc.). Diverse le ragioni sottese a questa direzione (allora come oggi). Innanzitutto, si tratta di risorse che sostengono politiche accomunate da un medesimo fine generale ovvero il riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese. In secondo luogo, sia quelle nazionali che europee, sono risorse di carattere “aggiuntivo” o “addizionale” (quanto meno in via di principio) ovvero non dovrebbero sostituirsi agli ordinari stanziamenti di bilancio.

Già nel periodo 1998-2006, le leggi finanziarie e le deliberazioni CIPE di assegnazione delle risorse hanno spesso richiamato, quanto meno negli indirizzi, una connessione tra la programmazione nazionale FAS e i programmi di matrice europea (POR FESR e POR FSE)¹³, affidando al FAS una funzione talora di natura integrativa sotto il profilo finanziario (incrementando la disponibilità finanziaria per misure o progetti già promossi dai programmi di matrice europea potenziandone così l'impatto) ed altre volte di natura complementare (promuovendo interventi non ammissibili nei programmi europei ma ritenuti funzionali con le misure promosse da questi ultimi o comunque utili per lo sviluppo di un territorio o di una regione).

Oltre a queste forme di coordinamento, nel tempo si è sempre più cercato di **accomunare anche sotto il profilo procedurale e gestionale** le diverse componenti della politica di sviluppo e coesione (nazionale e comunitaria). Sono segno di questo processo le innovazioni già illustrate ad es. il disimpegno automatico delle risorse o i sistemi premiali e sanzionatori volti ad imprimere maggior celerità ai processi amministrativi e ad accrescere la spesa. Sperimentate ed entrate a regime nella programmazione europea, tali innovazioni fanno il loro ingresso, seppur con opportuni adattamenti, anche nella programmazione e gestione del FAS come già ricordato nelle pagine precedenti.

Con l'avvio del periodo di programmazione 2007-2013, il **processo di assimilazione alle logiche e alle regole in uso nei fondi europei** compie alcuni passi in avanti. Sotto il profilo programmatico, il FAS viene richiamato in modo esplicito, quale componente fondamentale, nel quadro disegnato per il nuovo periodo di programmazione. Per quanto riguarda il profilo finanziario, si indica anche per il FAS un **orizzonte temporale settennale**, in coincidenza con quanto previsto per i fondi strutturali europei. Infine, sotto il profilo degli strumenti, nel quadro di un'articolata rivisitazione del percorso di programmazione, s'introduce il **Programma Attuativo Regionale** (PAR FAS) uno strumento per molti aspetti analogo a quello utilizzato nella programmazione dei principali fondi europei (i Programmi Operativi Regionali FESR e FSE). Ma vediamo con maggior dettaglio.

Al termine di un lungo percorso di elaborazione che coinvolge numerosi soggetti istituzionali (tra cui le Regioni) viene adottato, dapprima in sede CIPE (22 dicembre 2006) e poi con decisione comunitaria (luglio 2007), il **Quadro Strategico Nazionale** (QSN). Il QSN rappresenta il principale documento che definisce gli indirizzi e l'organizzazione complessiva della politica regionale di sviluppo e coesione. Pur essendo

¹³ La legge finanziaria 2002, ad es. dispone che i “I fondi di cui alla legge 30 giugno 1998, n. 208, come rifinanziati dalla presente legge, sono assegnati a progetti selezionati secondo criteri di avanzamento progettuale e di coerenza programmatica, con particolare riferimento alle priorità della programmazione comunitaria 2000-2006” (art. 73, l.448/2001)

principalmente rivolto ai programmi, nazionali e regionali, finanziati con fondi strutturali europei (in particolare FESR e FSE), esso rappresenta anche la **cornice di riferimento per la programmazione** del FAS¹⁴. E per converso quest'ultimo diventa, alla pari di FESR e FSE, uno specifico pilastro che sostiene l'impalcatura del QSN. Per promuovere una maggiore unitarietà programmatica tra le diverse fonti che finanziano la politica di coesione si dispone che le amministrazioni che partecipano all'attuazione del QSN definiscano le loro specifiche strategie di intervento in appositi quadri generali, denominati Documenti Unitari di Strategia Specifica (DUSS) per le amministrazioni centrali e **Documenti Unitari di Programmazione (DUP)** nel caso delle Regioni. In particolare, le Regioni sono tenute ad esplicitare (nel DUP) il disegno della loro strategia territoriale con riferimento al complesso dei programmi finanziati con risorse aggiuntive (fondi strutturali, nazionali e locali). In sostanza, in questa stagione la filiera programmatica relativa alla componente regionale, risulta articolata in tre passaggi: Quadro Strategico Nazionale, DUP e programmi operativi dei singoli fondi. A due documenti di programmazione generale, relativi a diverse scale territoriali (nazionale e regionale) seguono quali strumenti attuativi i distinti programmi regionali, finanziati con fondi diversi (FESR, FSE, FAS).

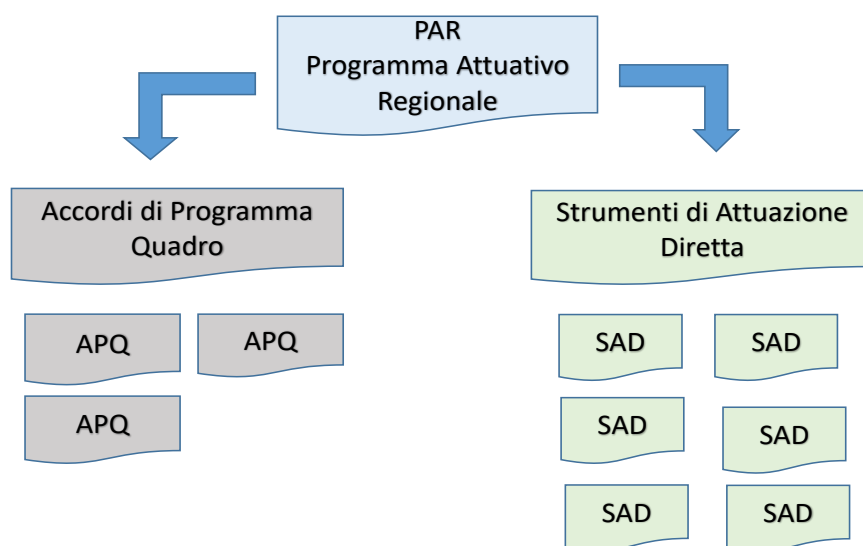
Questa maggiore integrazione programmatica tra FAS e fondi europei è accompagnata e sostenuta da altri importanti mutamenti. Innanzitutto, si prevede per il FAS un **periodo di programmazione sincronizzato** con l'estensione temporale del periodo di programmazione di programmi e risorse dei fondi strutturali. La legge finanziaria del 2007 (l. 296/2006) dispone infatti un cospicuo stanziamento per il FAS (circa 64 miliardi) distribuendolo in un lungo arco temporale (2007-2015), sostituendo così le procedure invalse fino allora di programmazioni innescate con cadenza annuale dalla legge finanziaria (vedi retro). Si tratta di un punto di svolta rilevante volto a uniformare il governo e la gestione dei diversi fondi a cui si associa anche un'altra importante novità: la previsione di **Programmi Attuativi FAS** nazionali e regionali di carattere analogo a quelli in uso per i fondi europei (ovvero i Programmi Operativi, nazionali e regionali).

In particolare, i Programmi Attuativi Regionali (PAR FAS), che rappresentano la declinazione operativa degli indirizzi presenti nei documenti strategici (DUP), sono messi a punto in autonomia dalle amministrazioni regionali ed inviati al MISE-DPS che, previa verifica di coerenza con il quadro normativo, li trasmette al CIPE, per la presa d'atto (delibera CIPE 166/2007). Anche in materia di **organismi e strumenti di governance** quelli previsti per il PAR FAS (Organismo di Programmazione e Attuazione, Comitato di Pilotaggio, Sistemi di gestione e controllo, Organismi di Audit e di Certificazione, Sistemi di monitoraggio, Relazioni di Attuazione, ecc.) sono una sostanziale riproposizione, con le dovute differenze, di quelli utilizzati nei programmi europei. In altre parole, sono molte le novità introdotte nelle modalità di funzionamento del FAS che vanno nella direzione di assimilare le diverse componenti (nazionale ed europea) della politica di coesione, di introdurre pratiche gestionali unitarie, comuni per tutte le risorse destinate a finalità di riequilibrio economico sociale (europee e nazionali).

Sul fronte degli **strumenti attuativi** si abbandona il percorso obbligato degli Accordi di Programma Quadro del precedente periodo di programmazione. Gli APQ rimangono, benché parzialmente riformati (vedi retro), ma sono indirizzati a sostenere principalmente i programmi e gli interventi cardine per i quali si ritiene opportuno coinvolgere le amministrazioni centrali (ministeri). Negli altri casi, si evita l'impegnativa fase di concertazione con il centro e ci si avvale di strumenti di attuazione diretta (SAD), per rendere il processo di implementazione più agevole e veloce. La scelta su quale soluzione adottare (APQ o SAD) è in capo alle amministrazioni responsabili del programma e titolari delle risorse.

¹⁴ Il QSN 2007-2013 è accompagnato da uno specifico Allegato denominato "La politica regionale nazionale del FAS nell'ambito della programmazione unitaria della politica regionale per il 2007-2013"

Fig. 1.2: programmazione FAS/FSC: componente regionale



Oltre che ad unificare i vari versanti della politica di coesione nell'intento di perseguire comuni strategie, le modifiche introdotte in questo periodo di programmazione mirano anche a semplificare il percorso attuativo, nell'intento di renderlo più veloce. Nel complesso, **le Regioni acquisiscono maggior discrezionalità e spazio di manovra**, rispetto al passato. Innanzitutto, hanno l'opportunità di procedere con strumenti di attuazione diretta bypassando il confronto con le amministrazioni centrali. In secondo luogo, l'organismo che sovrintende al governo del PAR (che può assumere diverse denominazioni quali ad esempio Comitato di Pilotaggio o Comitato di Sorveglianza) è presieduto dalle Amministrazioni regionali.

Il periodo di programmazione 2007-2013 ha tuttavia vita faticosa e tormentata. Il suo decollo operativo, che prende avvio con la deliberazione CIPE 166/2007 (attribuzione risorse alle amministrazioni centrali e regionali), coincide temporalmente con l'irrompere della crisi economica finanziaria (2007) poi seguita dalla crisi dei debiti sovrani (2010-2011). Il nuovo contesto pone le finanze pubbliche sotto pressione e ciò si riflette in vario modo anche sul FAS che viene utilizzato "come terapia sintomatica dell'emergenza (..) a copertura di interventi anticongiunturali per contrastare la grave crisi economica e per interventi di stabilizzazione finanziaria dei conti pubblici" (Rapporto SVIMEZ 2014 sull'economia del Mezzogiorno, pag. 538 e segg.).

La dotazione del fondo subisce negli anni una serie di tagli con riallocazioni verso finalità diverse e le quote residue sono rese effettivamente disponibili con ritardo rispetto alle attese. Si procede, in altre parole, ad una profonda **rivisitazione complessiva della programmazione finanziaria**. Le risorse a titolarità delle amministrazioni centrali sono in massima parte destinate a sostenere tre fondi settoriali considerati prioritari per il rilancio dell'economia italiana - il fondo strategico a sostegno del sistema Paese, il fondo per gli ammortizzatori in deroga e il fondo infrastrutture - nell'ambito dei quali trovano spazio misure non sempre riconducibili alle finalità di riduzione dei divari territoriali (SVIMEZ, 2020; MEF, Relazione Aree Sottoutilizzate, Allegato DEF, annualità varie).

Anche la quota di risorse a titolarità regionale esce profondamente rimaneggiata in seguito alla crisi, che non solo ne riduce l'importo ma ne condiziona indirettamente le modalità di utilizzo. Oltre ad una serie di decurtazioni per esigenze di finanza pubblica (compensate solo parzialmente da successive reintegrazioni)¹⁵ diverse Regioni, previa autorizzazione per via normativa, impiegano in toto o in parte la loro dotazione per rispondere ad esigenze più o meno contingenti (ripiano debiti nei settori sanitari e nel trasporto pubblico locale), talora emerse in seguito alla riduzione dei finanziamenti ordinari causati dalla stretta alle finanze pubbliche¹⁶. Sempre con l'assenso delle istituzioni centrali, alcune Regioni utilizzano le risorse FAS quale quota di cofinanziamento regionale dei POR FESR, sollevando dall'impegno i bilanci regionali ma riducendo il complesso delle risorse destinate alle politiche di coesione.

Inoltre, le risorse assegnate alle Regioni del Mezzogiorno non seguono il percorso di programmazione previsto (definizione Programma Attuativo Regionale) ed assumono "una forma programmatica unitaria solo ai fini del monitoraggio attraverso la creazione di **contenitori virtuali** denominati Programmi regionali di attuazione" (MEF, Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, Allegato al DEF 2011). Tali risorse sono infatti utilizzate prendendo come riferimento le priorità indicate nel Piano Nazionale per il Sud¹⁷ mentre la selezione degli interventi avviene "attraverso un processo di concertazione istituzionale e tecnica promosso dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica" (delibera CIPE 1/2011). Per quanto concerne infine, i PAR FAS/FSC delle Regioni

del Centro Nord, le relative risorse FSC sono rese disponibili con notevole ritardo e gli stessi documenti di programmazione regionale saranno oggetto di reiterate modifiche ed integrazioni per adeguarli sia alle nuove dotazioni, sia al mutato contesto.

Il d.lgs. 88 del 2011

In questo periodo giunge ad approvazione il d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42". Per contenuti e logica, il provvedimento appartiene a questa stagione poiché propone la predisposizione di un quadro unitario entro cui collocare i diversi finanziamenti, siano essi di fonte europea o nazionale, destinati a promuovere lo sviluppo, la coesione ed il riequilibrio. Oltre a normare una serie di principi generali (leale collaborazione, programmazione pluriennale, accelerazione e qualità della spesa) il provvedimento cambia nome al fondo "il Fondo per le aree sottoutilizzate (...) assume la denominazione di Fondo per lo sviluppo e la coesione (...) il Fondo è finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese". L'art 4 del provvedimento disegna infine il percorso da seguire nella programmazione del fondo che verrà tuttavia parzialmente rivisitato e modificato. Il provvedimento inoltre introduce e disciplina un nuovo strumento di attuazione - il Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) - da utilizzare per la realizzazione di rilevanti opere infrastrutturali e programmi di investimento che richiedono un approccio integrato. I primi CIS verranno sottoscritti nel biennio 2012-2013, in chiusura di questo ciclo di programmazione

¹⁵ Per una puntuale descrizione di questi aspetti si veda NUVAP, La Programmazione regionale FSC 2007-2013 - Entità ed impieghi, s.d. (https://opencoesione.gov.it/media/uploads/relazione_fsc_regionale_2007_2013.pdf)

¹⁶ Anche in Piemonte una quota della dotazione regionale FAS (150 milioni) è utilizzata per coprire debiti del trasporto pubblico locale

¹⁷ Approvato dal Consiglio dei Ministri nel novembre 2010

L'effetto combinato di queste vicende, oltre a mettere in discussione la stessa ratio del fondo¹⁸, demolisce in massima parte l'impianto programmatico originario, rendendo l'ambizioso proposito della programmazione unitaria, un mero esercizio contabile, privo di reali effetti. Dei teorici 64 miliardi iniziali previsti nella legge finanziaria (l. 296/2006) per il periodo di programmazione 2007-2013 ne residuano poco più di 18, meno di un terzo (Rapporto SVIMEZ 2020 sull'economia del Mezzogiorno). In particolare, le assegnazioni alle amministrazioni centrali per i programmi nazionali risultano pressoché azzerate mentre i valori dei singoli Programmi attuativi regionali sono significativamente inferiori rispetto alle dotazioni originarie¹⁹. Sotto il profilo delle aree di intervento sono le infrastrutture per la mobilità, la riqualificazione urbana, le risorse idriche e la difesa del suolo quelle in cui si concentrano la maggior parte di risorse e interventi (MISE – DPS, Rapporto Annuale 2012 - Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate), in sostanziale analogia con il precedente ciclo di programmazione. Nel complesso, gli APQ sottoscritti per il periodo di programmazione 2007-2013 sono 195, 39 nel Centro Nord e 156 nel Mezzogiorno per un valore complessivo, di circa 16 miliardi di euro (ultimi dati disponibili richiamati in MEF, Relazione Aree Sottoutilizzate, Allegato DEF 2020), quasi interamente a valere sul fondo.

Il PAR FAS della Regione Piemonte

Il PAR FAS Piemonte, adottato a livello regionale il 6 ottobre 2008 (DGR n. 10-9736) ed approvato dal CIPE il 6 marzo 2009 (delibera n. 11), ha registrato nel corso degli anni diverse riprogrammazioni in ragione delle decurtazioni apportate alla sua dotazione e al posticipo nell'avvio della sua attuazione. La dotazione del PAR Piemonte ha infatti subito una riduzione di risorse superiore al 40%. Nell'ultima versione approvata in forma autonoma (il programma è oggi confluito nel PSC 2000-2020, vedi oltre), il **quadro finanziario del PAR Piemonte ammontava a 850 milioni**, di cui circa 500 a valere sul FAS (erano circa 890 di solo FAS nel programma originario). La maggior parte delle risorse (480 milioni circa) è stata attuata attraverso **10 APQ** relativi a diverse tematiche di policy: Sistema ferroviario metropolitano; Ammodernamento e la razionalizzazione delle infrastrutture irrigue; Sistema autostradale; Difesa del suolo; Servizio idrico integrato; Poli di innovazione; Sistema di ricerca e innovazione; Edilizia sanitaria; Area metropolitana di Torino – Infrastrutture Zona Urbana di Trasformazione. Se una parte di questi si pone in **continuità con le programmazioni avviate nel precedente periodo** (2000-2006), altri sono invece di nuovo avvio, legati a nuove iniziative e progettualità. Può essere interessante richiamare l'esperienza dell'APQ Poli di innovazione poiché esso integra il POR FESR, sostenendo la misura dei Poli di innovazione in una fase transitoria, di passaggio tra due periodi di programmazione. Il PAR FAS/FSC, oggi in via di conclusione, è confluito nel Piano Sviluppo e Coesione 2000-2020.

¹⁸ Non a caso nel linguaggio giornalistico e non solo il FAS/FSC viene sempre più spesso etichettato come “bancomat” a cui ricorrere in caso di emergenze e necessità varie, nel corso degli anni è inoltre sempre più aumentate le preallocazioni in sede legislativa per cui quote non irrilevanti del fondo vengo allocate bypassando l'ordinario percorso programmatico, con deliberazione CIPE, FAS Fondo A Scomparsa

¹⁹ La ricostruzione contabile delle varie assegnazioni va oltre i nostri fini e non è comunque operazione particolarmente agile, si veda a questo proposito Corbo Esposito (2021) e SVIMEZ (2020)

1.3 Il periodo di programmazione 2014-2020, tra continuità e mutamenti

Le modalità di programmazione e gestione delle risorse del FSC adottate in questo periodo presentano sia elementi di continuità che di cesura con il passato. Sotto il profilo della programmazione complessiva, il Fondo Sviluppo e Coesione continua a rappresentare una componente fondamentale delle politiche di coesione. L'unitarietà tra i diversi fondi di coesione delineata nella stagione precedente nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale (peraltro poi naufragata nei fatti a causa della crisi) appare tuttavia indebolita (Svimez, Rapporto 2015)²⁰.

L'Accordo di Partenariato 2014-2020 (AdP), il documento che definisce strategie e priorità di intervento per l'utilizzo dei fondi strutturali di investimento europei (SIE), richiama in modo esplicito il FSC affidando ad esso una specifica funzione, integrativa e complementare, rispetto alle altre fonti di finanziamento che contribuiscono ad alimentare la politica di coesione. Si ritiene infatti che i programmi sostenuti da fondi SIE (principalmente FESR e FSE), per caratteristiche ad essi imposti dalla normativa comunitaria, debbano essere utilizzati in via prioritaria per il rafforzamento e lo sviluppo del sistema produttivo, le competenze della forza lavoro e l'inclusione sociale. La tempistica e le regole di spesa previste per tali fondi ne ostacola invece il loro impiego per interventi particolarmente impegnativi sotto il profilo temporale, la cui progettazione e realizzazione non si risolve nell'arco del periodo di programmazione. Al FSC il compito di promuovere la realizzazione di investimenti pubblici che richiedono tempi di programmazione e attuazione più lunghi ed impegnativi.

Il Fondo Sviluppo e Coesione nell'Accordo di Partenariato Stato UE

“L'impianto programmatico complessivo in cui è inquadrato l'Accordo di Partenariato privilegia l'utilizzo delle fonti nazionali del Fondo sviluppo e coesione (FSC) per la maggior parte dei fabbisogni che implicano un impegno molto significativo su nuove grandi infrastrutture complesse e nuovi interventi ambientali di larga portata da realizzare in un percorso temporale che incrocia, ma travalica il ciclo 2014-2020 e la stessa portata di impatto dei Fondi strutturali. Il FSC, peraltro, per volontà del legislatore nazionale, si caratterizza per la sua prevalente vocazione all'investimento infrastrutturale e ambientale. I Fondi strutturali e di investimento europei, anche per gli incentivi ad agire che essi incorporano in ragione delle regole comunitarie sulle modalità e tempistica del loro utilizzo, possono essere utilmente più concentrati sul rafforzamento, trasformazione e sviluppo del sistema delle imprese, e sull'attenzione alle persone in termini di capacità di cogliere le opportunità di lavoro, accumulazione di competenze e inclusione sociale” (..) **“Il Fondo inoltre, per la sua maggiore flessibilità nella gestione dei tempi di spesa durante il ciclo, si presta meglio a sostenere investimenti infrastrutturali** la cui complessità e tempistica di progettazione e attuazione confligge con l'orizzonte temporale e l'articolazione interna dei flussi di spesa dei cicli di programmazione comunitaria.” (Accordo di Partenariato 2014-2020, p. 155 e segg.)

Per quanto riguarda la programmazione delle risorse, come già in passato, anche in questa stagione le regole principali prendono forma progressivamente attraverso leggi di stabilità e deliberazioni CIPE, in un percorso non sempre lineare. Il primo passaggio si pone in stretta continuità con il precedente periodo di programmazione (2007-2013): la legge di stabilità per il 2014 (l. 147/13) dispone per il FSC una **dotazione**

²⁰ Unitarietà teorica a dire il vero, immediatamente smentita in fase operativa in conseguenza delle riallocazioni e rimodulazioni del fondo avvenute in seguito alla crisi economica finanziaria

complessiva di 54,8 miliardi circa²¹ per l'intero periodo di programmazione 2014-2020, confermando così, come per il precedente periodo, un **orizzonte settennale** ed un allineamento temporale con la programmazione comunitaria²². In parziale discontinuità rispetto al passato è invece la **chiave di riparto** territoriale tra macroaree: la medesima legge di stabilità assegna l'80% delle risorse alle aree del Mezzogiorno ed il 20% alle aree del Centro nord (in precedenza il rapporto era più favorevole per le regioni del sud, 85/15).

Mutano in parte anche le regole che governano il funzionamento del fondo ovvero gli **attori**, le **procedure** e gli **strumenti** di programmazione e attuazione. Se da un lato si conferma, in sede di allocazione e programmazione generale delle risorse, il ruolo centrale del CIPE e dell'Autorità politica per la coesione (ovvero il Sottosegretario o il Ministro a cui viene affidata la delega alle politiche)²³, dall'altro si introduce nel processo un nuovo organismo (Cabina di regia), con compiti di indirizzo e coordinamento. Sul versante degli **strumenti di programmazione e di attuazione** si opera una parziale rivisitazione rispetto al passato. Una quota consistente di risorse è destinata a Piani operativi nazionali, di carattere tematico e settoriale, sostanzialmente affidati alla regia delle amministrazioni centrali (ovvero ai ministeri). I Programmi Attuativi Regionali della passata stagione cedono il campo ai Patti per il sud (poi Patti per lo Sviluppo) in cui le Città Metropolitane si aggiungono alle Regioni in qualità di amministrazioni titolari di programmi e risorse FSC. Il quadro completo dell'architettura di questa stagione si forma in modo progressivo con le leggi di stabilità e soprattutto con i provvedimenti del CIPE che dettagliano ed integrano la disciplina. Vediamo i passaggi principali-

La legge di stabilità per il 2015 dispone che la dotazione finanziaria del FSC sia impiegata per "**obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali**" (art. 1, comma 703, l.190/14), tenendo conto delle programmazioni di settore, dei programmi finanziati con i fondi SIE nonché della Strategia nazionale di Specializzazione Intelligente. Il compito di individuare aree tematiche ed obiettivi strategici è attribuito all'Autorità Politica di Coesione in collaborazione con le amministrazioni interessate e sentita la Conferenza Stato Regione. Ad un Cabina di regia composta da rappresentanti delle amministrazioni interessate e presieduta dall'Autorità Politica per la Coesione la legge di stabilità affida invece l'incarico di "definire specifici **piani operativi** per ciascuna area tematica, con l'indicazione dei risultati attesi e delle azioni e delle azioni e dei singoli interventi necessari al loro conseguimento, con relativa stima finanziaria, dei soggetti attuatori a livello nazionale e regionale, dei tempi di attuazione e delle modalità di monitoraggio" (art. 1 comma 703, legge 190/2014). Nelle more di perfezionamento di tali attività, è prevista la possibilità di procedere con **piani stralcio** per la realizzazione di interventi di immediato avvio, da far successivamente confluire nei piani operativi coerenti per materia. Aree tematiche nazionali, ripartizione delle risorse del fondo, piani operativi e piani stralcio sono approvati in sede CIPE, su proposta dall'Autorità di Coesione. Queste disposizioni trovano maggior dettaglio nella deliberazione CIPE 25/2016. Oltre a disporre una prima **ripartizione risorse per aree tematiche**, il provvedimento del CIPE disciplina in modo puntuale le caratteristiche dei piani operativi

²¹ La legge di stabilità per il 2014 indica la dotazione complessiva del FSC in 54,8 miliardi ma ne iscrive a bilancio solo l'80% la restante quota verrà iscritta con la legge di bilancio per il 2017 (l. 232/2016)

²² Le risorse per il ciclo 2014-2020 sono state poi incrementate dalle successive leggi di bilancio per il 2018, 2019 e 2020, per un complesso di risorse autorizzate pari a 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)

²³ Il quadro normativo ricorre spesso in questo periodo all'espressione "Autorità politica per la coesione" per designare il soggetto a cui è attribuita la delega in materia di politiche di coesione, spesso conferita in combinazione con altre deleghe ad un Ministro senza portafoglio (che può assumere varie denominazioni quali Coesione territoriale, Sud, Sud e Coesione territoriale, ecc.) o ad un Sottosegretario presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri

(contenuti, attuazione e sorveglianza, monitoraggio, revoche, riprogrammazioni, sistemi di gestione e controllo, ecc.) lasciando tuttavia ambiti discrezionali relativi alle loro modalità di attuazione (APQ o strumenti di attuazione diretta quali convenzioni, contratti, ecc.) e prevedendo, per ogni singolo piano operativo, l'istituzione di Comitati di Sorveglianza (presieduti dall'amministrazione centrale responsabile del coordinamento).

Oltre a piani operativi e piani stralcio di ambito nazionale²⁴, sostanzialmente messi a punto dalle amministrazioni centrali (ministeri) competenti per area tematica, in sede di deliberazione CIPE si introducono altri strumenti di programmazione di articolazione subnazionale (regionale e locale). Innanzitutto, i **Patti per il Sud** - accordi interistituzionali di livello politico, stipulati dal Governo centrale con le Regioni e con le Città metropolitane del Mezzogiorno, in modo distinto. Disciplinati dalla deliberazione CIPE 26/2016, che attribuisce loro assegnazioni del FSC, essi costituiscono un'innovazione rispetto al passato e sono indicati quali strumento di attuazione del Masterplan per il Mezzogiorno predisposto dal governo nazionale²⁵. Ogni Patto è organizzato in quattro sezioni fondamentali: la prima dedicata a definire, in modo condiviso con il governo centrale, il quadro strategico del territorio di riferimento (regione o città metropolitana); la seconda volta ad evidenziare gli strumenti e le risorse disponibili (non solo FSC); la terza in cui si indicano gli interventi ritenuti prioritari; ed infine l'ultima ove si illustra la governance complessiva dello strumento. A questo proposito la disciplina prevede, per ogni Patto, l'istituzione di un Comitato di indirizzo e controllo (presieduto da un rappresentante dell'Agenzia per la Coesione territoriale). In sostanza i Patti rappresentano, almeno nelle intenzioni, un'occasione per disegnare strategie d'area e relativi programmi di intervento, recuperando alle diverse scale territoriali una programmazione unitaria.

Anche questa stagione non ha un decollo facile, né tanto meno lineare. Le procedure di programmazione previste nella legge di stabilità 2014 rimangono sostanzialmente inattuate mentre quelle disegnate (in sostituzione) nella legge di stabilità 2015 sono avviate in ritardo. L'individuazione delle aree tematiche e la relativa attribuzione di risorse, previste per marzo e aprile 2015, si realizzano invece in un'unica soluzione oltre un anno dopo (delibera CIPE 25 dell'agosto 2016), unitamente all'attribuzione di risorse FSC al Piano per il Mezzogiorno (deliberazione CIPE 26/2016). I due provvedimenti consentono l'avvio del processo di programmazione operativa (in parte anticipato da alcuni piani stralcio²⁶) che conduce da un lato all'approvazione dei piani operativi nazionali e dall'altro alla sottoscrizione dei Patti per il sud.

In particolare, già al termine del 2016 il CIPE procede all'**approvazione dei Piani** Infrastrutture (11,5 miliardi), Ambiente (1,9 miliardi), Agricoltura (400 milioni) ed Imprese e competitività (1,4 miliardi). A questi piani, più volte rimodulati e integrati a cura delle amministrazioni centrali responsabili (ministeri e direzioni), altri se ne aggiungeranno negli anni successivi (tra i principali Salute, Cultura e Turismo, Sport e periferie). Sull'altro versante, nel corso del 2016, si procede alla **stipula dei Patti** per il Sud tra il Governo centrale e le singole Regioni (Abruzzo, Molise; Sardegna, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) e con le singole Città Metropolitane (Cagliari, Reggio Calabria, Napoli, Bari, Catania, Messina, Palermo). Nel complesso si

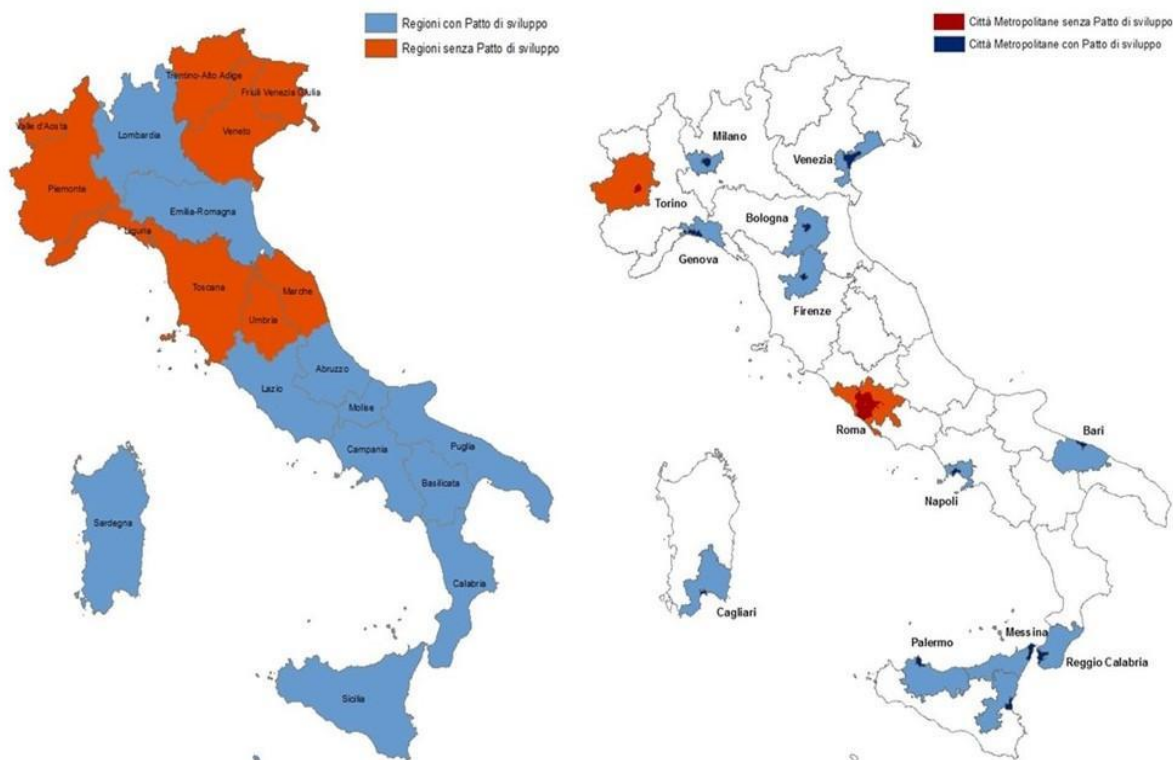
²⁴ Nei circa 20 mesi che separano la legge di stabilità dalla deliberazione CIPE sono stati avviati diversi piani stralcio (Ambiente, Cultura e turismo, Ricerca e innovazione, ecc.)

²⁵ Il Masterplan per il Mezzogiorno (approvato dal governo nazionale nel novembre 2015) è in realtà un documento di visione strategica e riferimento generale, il punto di partenza del confronto governo nazionale e amministrazioni locali (Regioni e Città Metropolitane) che condurrà all'elaborazione e sottoscrizione dei Patti per il Sud

²⁶ Nel tempo che intercorre tra la legge di stabilità ed i citati provvedimenti del CIPE sono approvati alcuni piani stralcio (Rischio idrogeologico, Ricerca e innovazione, Cultura e Turismo) che in massima parte confluiranno nei successivi piani operativi settoriali. In parallelo si contano anche altre numerose allocazioni di risorse del FSC (attraverso leggi o deliberazioni CIPE) in programmi e progetti singoli

predispongono programmi per circa 39,2 miliardi di € (13,4 a carico del FSC)²⁷. Strumenti per certi versi analoghi ai Patti vengono attivati successivamente anche nel centro nord, con alcune Regioni (Lazio, Lombardia, Emilia-Romagna) e Città metropolitane (Genova, Milano, Venezia, Bologna, Firenze), senza tuttavia coprire l'intero territorio nazionale in modo completo e uniforme.

Fig. 1.3: I Patti per lo sviluppo: Stato Regione e Stato Città Metropolitane



In questa stagione assume infine rilevanza il **Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS)**, quale strumento di programmazione e attuazione del FSC. Introdotto nel quadro normativo sul finire del precedente periodo di programmazione con il d.lgs. 88/2011 (vedi retro) essi si consolidano nel periodo 2014-2020, ampliando il loro raggio di azione ed assumendo talora la funzione di strumento attuativo dei Piani operativi nazionali. Se i primi CIS, stipulati nel biennio 2012-2013 sono stati utilizzati per la realizzazione di grandi infrastrutture stradali e ferroviarie (ad es. la direttrice ferroviaria Napoli-Bari-Lecce-Taranto), nel periodo di programmazione 2014-2020 essi sono stati impiegati per la valorizzazione di specifici territori (ad es. la costa Adriatica, la cd "Terra dei fuochi", l'area Vesuvio Pompei, ecc.) e quale strumento di attuazione del Piano Cultura (ad es. per la rigenerazione dei centri storici di Napoli, Palermo e Cosenza). La governance dello strumento in parte cambia in ragione delle caratteristiche degli interventi. Per i CIS infrastrutturali si prevede un Comitato di coordinamento (presieduto da Ministro per la Coesione), un Comitato di attuazione e sorveglianza ed un Responsabile Unico del Contratto mentre per i CIS di valorizzazione si prevede la costituzione di un Tavolo istituzionale, composto dalle Amministrazioni sottoscrittrici del contratto con

²⁷ Dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della politica economica, [Ricognizione e aggiornamento sull'andamento dei Patti per il Sud stipulati dal Governo con le Regioni del Mezzogiorno e con le Città Metropolitane](#), aggiornato al 13 dicembre 2016, s.d.

funzioni di programmazione e sorveglianza, e l'indicazione di un Responsabile unico del contratto (RUC), con funzioni di impulso e di coordinamento delle attività.

L'esperienza in Piemonte nella stagione 2014-2020

I mutamenti avvenuti nelle modalità di funzionamento nel fondo si riflettono direttamente nell'esperienza regionale. Come la maggior parte delle Regioni del Centro nord (vedi sopra) anche il Piemonte risulta sprovvisto di un Patto per lo sviluppo o di uno strumento ad esso simile. Le risorse FSC assegnate direttamente alla Regione Piemonte assumono inoltre un peso decisamente modesto, soprattutto nel confronto con l'esperienza dei precedenti periodi di programmazione. Sono infatti 150 i milioni a titolarità regionale, assegnati a periodo di programmazione inoltrato (deliberazioni CIPE 107/2017 e 18/2018), impiegati a sostegno di due interventi: il Parco della salute di Torino e la costruzione dell'Ospedale unico di Ornavasso. In ragione delle difficoltà incontrate nell'avviare tali interventi, che mettono a rischio la disponibilità delle risorse, parte di quest'ultime (120 milioni) confluiscono nella Sezione speciale del PSC. La quota restante (30 milioni) è impiegata per sostenere la realizzazione di una componente del Parco della Salute (il Centro di ricerca di biotecnologie e medicina traslazionale). Se prendiamo in esame la versione più recente del PSC della Regione Piemonte (dicembre 2023) si rileva infatti che esso indica per il periodo 2014-2020 un programma di interventi di circa 50 milioni di € (di cui 41,6 di provenienza FSC), in massima parte (30 milioni) concentrati nell'ambito delle Ricerca e innovazione (per il Centro di ricerca citato). Peraltro, sotto il profilo delle risorse FSC che ricadono in Piemonte, la stagione 2014-2020 segna valori in crescita rispetto alla stagione precedente. Si tratta tuttavia di risorse mediate attraverso i Piani operativi nazionali, per i quali la titolarità delle risorse fa capo alle amministrazioni centrali (ministeri) di settore. Nel periodo 2014-2020, conteggiando risorse e interventi riportati nei diversi piani stralcio e/o operativi (e loro addendum), le risorse FSC localizzate in Piemonte superavano il miliardo di €. La maggiore parte di queste risorse (circa 500 milioni) derivano dal Piano operativo infrastrutture (Ministero infrastrutture e trasporti) e sono dedicate alla realizzazione di opere stradali, ferroviarie e di trasporto urbano. Altrettanto rilevanti sono le risorse presenti nei Piani operativi Ambiente, delle imprese e della Cultura.

IL PIANO SVILUPPO E COESIONE 2000-2020

Al fine di semplificare l'azione amministrativa e accelerare la spesa, in prossimità della conclusione del periodo di programmazione, è stato approvato il c.d. "Decreto Crescita" (34/2019). Per ogni amministrazione titolare di risorse FSC (Ministeri, Regioni e Città Metropolitane) si dispone di procedere ad una ricognizione dei diversi documenti di programmazione (APQ, PAR, CIS, Piani nazionali, Patti per il Sud, ecc.) e far confluire tutte le risorse e gli interventi promossi nei tre periodi di programmazione in un unico documento denominato **Piano Sviluppo e Coesione** (PSC). In seguito a questa iniziativa tutti gli interventi (conclusi e in corso) sono sottoposti a modalità unitarie di gestione, controllo e monitoraggio. Per il governo di ciascun PSC è stato inoltre istituito un Comitato di sorveglianza, presieduto dall'amministrazione titolare delle risorse. Se sotto il profilo formale il percorso di predisposizione dei PCS si è concluso nel 2021, con una serie di deliberazioni CIPESS di approvazione dei singoli PSC, alcune attività correlate (ad es. la migrazione di tutti i progetti nel Sistema nazionale di monitoraggio) hanno richiesto notevole impegno e tempi di attuazione più lunghi. Nella fase di elaborazione e decollo dei PSC irrompe inoltre l'emergenza pandemica, per cui nei PSC verranno istituite due sezioni speciali destinate ad accogliere interventi diretti a fronteggiare, in modo diretto o indiretto, l'emergenza sanitaria.

2 I progetti finanziati in Italia dal Fondo di Sviluppo e Coesione nei periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020: uno sguardo ai numeri

In questa parte del lavoro ci si pone l'obiettivo di offrire un quadro descrittivo degli interventi finanziati dal Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) nei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020 ed analizzare le differenze che sussistono prendendo in esame diversi profili di analisi (numerosità, dimensione finanziaria e natura degli interventi, ambiti di intervento, fonti di finanziamento, ecc.). In particolare, lo studio si sofferma e pone a confronto i progetti programmati dai diversi livelli di governo titolari delle risorse, in particolare tra le amministrazioni centrali (ministeri) e regionali, partendo dalla constatazione che, sotto questo aspetto, i due periodi di programmazione presentano notevoli differenze: nel ciclo 2007-2013 interventi e risorse sono (quasi) esclusivamente attribuibili al programmatore regionale mentre nel periodo 2014-2020 la maggior parte di interventi e risorse sono riconducibili al programmatore centrale.

Il capitolo è articolato in tre parti. Nella prima, si descrivono le principali caratteristiche degli interventi promossi nei due cicli di programmazione. Le variabili prese in considerazione riguardano la numerosità dei progetti, le risorse finanziarie e le relative fonti, la distribuzione territoriale e la natura dell'intervento (sostegno ad infrastrutture, erogazione contributi, ecc.) e i soggetti responsabili della programmazione (Regioni e Ministeri) ovvero a coloro che svolgono una funzione fondamentale nell'allocazione delle risorse e nella selezione degli interventi. La seconda parte si sofferma sullo stato di attuazione finanziaria (e non solo) degli interventi promossi nei due cicli di programmazione, utilizzando come variabile di riferimento l'avanzamento della spesa ad agosto 2023 (l'ultimo rilascio dati disponibile all'avvio del lavoro di ricerca), evidenziando allo stesso tempo l'andamento della spesa negli anni. Anche in questo caso si offriranno dei confronti per alcune variabili ritenute di particolare interesse (soggetto programmatore, natura degli interventi, ambito territoriale, ecc.). Prima di procedere nella descrizione dei dati sono tuttavia necessarie alcune premesse di carattere metodologico per esplicitare il perimetro d'indagine, l'affidabilità dei dati e i relativi limiti del nostro studio.

2.1 Metodologia di ricostruzione del dataset

La ricostruzione dell'universo di riferimento è stata svolta utilizzando la banca dati di OpenCoesione (OC), il portale italiano che mette a disposizione dati e informazioni sui progetti finanziati dalle politiche di coesione nazionali ed europee. In particolare, è stato utilizzato il dataset con i progetti e i dati finanziari aggiornati al 31 agosto 2023 (l'ultima versione disponibile all'avvio dell'elaborazione). Si sono isolati tutti gli interventi che avessero *almeno* un finanziamento FSC con valore positivo (non vuoto o uguale a zero) ed afferenti ai cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020 (nessuna informazione era disponibile per il ciclo 2000-2006). Si sono poi **esclusi una serie di interventi e misure del ciclo 2014-2020** (quali ad es. efficientamento energetico, infrastrutture sociali per il sud, "Resto al Sud") poiché si tratta di iniziative **programmate con modalità atipiche**. Inoltre, per il periodo 2014-2020 sono stati considerati solo gli interventi ricompresi nella cosiddetta Sezione ordinaria²⁸. Dopo aver così circoscritto il perimetro di analisi, si è dedicata particolare attenzione alla verifica dei dati ed in particolare alla variabile "soggetto programmatore" dell'intervento, una di quelle di maggiore interesse ai fini del nostro studio. Nel dataset erano presenti un numero non indifferente di interventi con la variabile "soggetto programmatore" non valorizzata, vuota o con valori ambigui (circa 6.000,

²⁸ 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 dei Piani di Sviluppo e Coesione

pari al 13% del totale interventi). In questi casi si è scelto di attribuire il ruolo di soggetto programmatore dell'intervento al soggetto responsabile del programma (Regione o Ministero). **In particolare, il programmatore regionale è stato associato ai Programmi di Attuazione Regionali (o Programmi Regionali di Attuazione)** per il ciclo 2007-2013 e ai Patti per lo sviluppo relativi al ciclo 2014-2020. **Il programmatore centrale è stato associato ai diversi Piani Operativi Nazionali del 2007-2013 e 2014-2020.** Si è adottata questa regola di corrispondenza sulla base della constatazione che essa vige in tutti i casi in cui la variabile del soggetto programmatore è valorizzata. Si tratta tuttavia di una scelta non immune da qualche rischio, come vedremo più avanti. Degli interventi appartenenti a questo universo sono state utilizzate le principali informazioni e i dati presenti nel database (soggetto programmatore, dimensione e natura dell'intervento, settore CUP di riferimento, stato del progetto, finanziamento totale, finanziamento da FSC, impegni, pagamenti, tempi previsti ed effettivi di conclusione intervento).

È importante evidenziare il fatto che **i dati resi disponibili nel portale OC sono in continua fase di aggiornamento** ed il dataset utilizzato non ricomprende la totalità dei progetti promossi nei due cicli di programmazione. Si è operato un controllo di larga massima, per periodo di programmazione e (nel limite del possibile) per singolo programma, tra i dati finanziari presenti nel nostro dataset e quelli riportati in documenti ufficiali (Rapporti ministeriali, delibere CIPESS) al fine di verificare palesi incongruenze (sovrà o sottodimensionamento). Questi i principali risultati della verifica:

- nel **ciclo 2007-2013**, il totale delle risorse FSC destinate ai PAR (PRA) riportate nel dataset OC ammonta a circa 15,093 miliardi €, mentre il totale delle risorse per la stessa categoria di interventi riportate nelle fonti ufficiali ammonta a circa 15,099 miliardi € [delibere CIPESS del 29 aprile 2021], la differenza è pertanto trascurabile. Per converso, nel nostro dataset il totale delle risorse FSC destinate ai Piani Operativi Nazionali ammonta a 912 milioni di € mentre i documenti ufficiali riportano risorse FSC a titolarità dei Ministeri per circa 501 milioni di € [delibere CIPESS del 29 aprile 2021], lo scarto qui è notevole in termini relativi (sovra-dimensionato di circa 411 milioni di €, pari al 45%) ma in questo periodo di programmazione, sotto il profilo delle risorse FSC, il peso del programmatore centrale è relativamente modesto.
- Nel **ciclo 2014-2020**, il totale delle risorse FSC destinate ai Programmi a titolarità regionale riportate nel dataset OC ammonta a circa 11,4 miliardi di €, mentre quelle riportate dalle fonti ufficiali ammonta a circa 14,8 miliardi di € [delibere CIPESS del 29 aprile 2021]: c'è un sottodimensionamento di circa 3 miliardi (-20% sul totale). Per quanto riguarda invece le risorse FSC a titolarità centrale (ministeri) nel dataset ammontano a circa 28,5 miliardi di €, mentre quelle riportate dalle fonti ufficiali sono di circa 31,3 miliardi di € [delibere CIPESS del 29 aprile 2021]: anche qui abbiamo un sottodimensionamento di risorse FSC di circa 2,8 milioni di € (-9%).

Considerando l'insieme dei due cicli, **l'ammontare di risorse FSC verificato dalle fonti ufficiali** è di 61.837 milioni, mentre le **risorse FSC complessive che risultano dai dati OC** ammontano a 58.370 milioni (circa 5% di differenza). Una differenza non particolarmente elevata e comunque tale da non pregiudicare il lavoro di analisi e comparazione dei dati.

Un altro aspetto che merita attenzione in chiave metodologica riguarda la definizione di soggetto programmatore. Per i progetti/interventi promossi con le risorse della politica di coesione (siano esse di fonte nazionale o europea), i dataset resi disponibili dal portale OpenCoesione contengono, tra i numerosi dati, una variabile che consente di associare ad ogni progetto il relativo soggetto programmatore. Il tracciato record ed i metadati (nei quali si illustra il contenuto del dataset) descrivono ciò che si deve intendere con

questi due diversi ruoli e chi sono i soggetti che li svolgono. In particolare, il **programmatore** è indicato come “il **soggetto cui compete la decisione di finanziare il progetto**; generalmente un’amministrazione pubblica centrale o regionale”. Ed in effetti, prendendo in esame gli open data resi disponibili per i progetti finanziati con il Fondo Sviluppo e Coesione nei diversi cicli di programmazione, il campo relativo al soggetto programmatore (in massima parte valorizzato/compilato) assume i valori previsti: amministrazione centrale o amministrazione regionale.

Il nostro lavoro, nella fase di impostazione ed elaborazione, ha pertanto assunto questi dati e costruiti su di esso l’opportuno percorso di analisi. 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**”, il tratto distintivo del programmatore nella definizione riportata nei metadati, può in realtà essere scomposta in due componenti: la **titolarità delle risorse finanziarie e la selezione del progetto**. In quest’ultima importante componente, la selezione dei progetti, possono essere talora coinvolte altre o più amministrazioni, oltre a quella titolare delle risorse, che mantiene comunque un ruolo rilevante. La questione sembra porsi in maggior misura nel caso dei Piani operativi nazionali (infrastrutture, Ambiente, Agricoltura, ecc.) promossi nel periodo di programmazione 2014-2020 in cui come soggetto programmatore compaiono unicamente le amministrazioni centrali (Ministeri) competenti per materia.

Le informazioni raccolte nel corso del lavoro sembrano tuttavia avvalorare l’ipotesi secondo cui, almeno in taluni casi, nella selezione dei progetti possa aver giocato un ruolo significativo un’amministrazione diversa da quella titolare delle risorse. 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). Nel Piano Ambiente alcune categorie di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico (difesa del suolo) sono individuate attraverso modalità procedurali strutturate che, per la fase istruttoria, poggiano anche su una piattaforma web (Rendis) alimentata dalle amministrazioni territoriali. In sostanza, pur nell’ambito di una procedura articolata che coinvolge amministrazioni locali e nazionali, gli interventi da sostenere sono in massima parte segnalati in via preliminare dalle amministrazioni regionali. In questi casi, l’analisi esplorativa, sembra confermare un ruolo significativo nella selezione degli interventi di soggetti altri rispetto al soggetto indicato come programmatore nel database. Difficile quantificare quanto sia diffuso questo fenomeno, qui ci limitiamo ad evidenziarne la presenza e a rilevarne l’importanza.

2.2 La panoramica generale

La tabella 2.1 mostra il numero dei progetti, le risorse investite e i soggetti programmatori nei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020. Nel complesso dei due periodi è stato messo in campo un programma complessivo di investimenti pari a circa 96,2 miliardi di € con il quale sono stati promossi oltre 45 mila interventi. La **diversa dimensione finanziaria dei due cicli di programmazione** è tuttavia il primo dato che emerge. Il ciclo più recente registra un ammontare complessivo di risorse assai superiore, più del doppio rispetto al precedente (circa 66 miliardi contro poco più di 30 del ciclo 2007-2013). Prendendo in esame le sole risorse FSC, la differenza è ancor più marcata. Per converso, a fronte del considerevole aumento di risorse finanziarie, nel ciclo 2014-2020 si rileva un significativo calo nel **numero degli interventi** (19.827, -23% rispetto al ciclo 2007-2013).

Tabella 2.1: 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 Privati	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%
	Totale	25.751	16.005	100%	29.397	820	30.210	100%
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%
	Totale	19.827	42.367	100%	61.735	4.340	66.075	100%
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%
	TOTALE	45.578	58.372	100%	91.132	5.160	96.292	100%

Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

Se prendiamo in considerazione i **diversi soggetti programmatori** si rileva che la maggior parte delle risorse (56,4 miliardi, il 59%) sono riconducibili ad interventi a titolarità centrale; se soffermiamo l'attenzione alle sole risorse FSC, la distribuzione tra il programmatore centrale e i programmatori "locali" (Regioni e Città metropolitane) è molto equilibrata (50% per entrambi). Questo è tuttavia l'esito combinato di due periodi molto differenti; nei due cicli di programmazione **il peso dei soggetti programmatori si inverte** a favore del programmatore centrale. Nel primo ciclo di programmazione la maggior parte delle risorse (74%) sono infatti a titolarità regionale (22,4 miliardi di cui 15 a valere sul FAS/FSC). Al programmatore centrale sono riconducibili interventi per 7,7 miliardi, di cui tuttavia solo una quota modesta proviene dal FAS/FSC (912 milioni). I ruoli si invertono nel ciclo di programmazione 2014-2020. In un quadro finanziario assai più ricco, la maggior parte delle risorse (48,7 miliardi pari al 74% del periodo) è riconducibile ad interventi che fanno capo al programmatore centrale. Anche sotto il profilo del **numero degli interventi** si registra un'inversione di tendenza. Nel passaggio dal primo al secondo ciclo, il numero degli interventi attribuiti al programmatore centrale raddoppia (e le risorse aumentano di cinque volte). Si attesta un andamento opposto per il programmatore regionale, di cui gli interventi calano più della metà (passano da 22.737 a 10.886 nel ciclo 14-20) in un quadro di riduzione delle risorse di livello quasi analogo.

Il secondo periodo di programmazione registra l'ingresso di un nuovo soggetto programmatore, **la Città Metropolitana** di recente istituzione²⁹, con quote di risorse finanziarie assai inferiori ai due principali enti programmatori (amministrazioni centrali e regionali). Per i nostri fini focalizzeremo l'analisi sulle differenze che sussistono nei due cicli di programmazione tra il programmatore centrale e quello regionale. Le Città

²⁹ Le Città Metropolitane, introdotte nella carta costituzionale con la riforma del 2001, sono state formalmente istituite nel 2014 con la legge 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" (nota come legge Delrio)

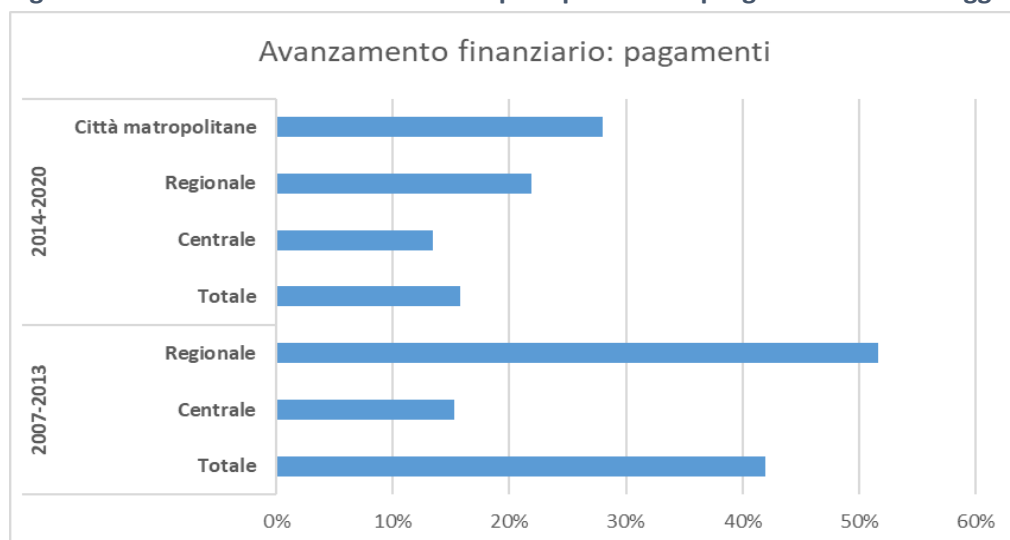
metropolitane sono richiamate solo in queste prime tabelle per dar conto delle dimensioni di massima del loro intervento (in termini di numero progetti, risorse finanziarie e stato dei pagamenti).

Nel complesso, l'apporto di **risorse private** ammonta a 5.160 milioni, di cui 820 milioni nel ciclo 07-13 (2,7% del totale) e 4.340 milioni nel ciclo 14-20 (6,5%). Anche in questo caso si registra un'inversione di tendenza nel confronto tra i due periodi di programmazione. Nel primo (2007-2013), le risorse di provenienza privata sono presenti in modo pressoché esclusivo agli interventi a titolarità regionale; nel periodo 2014-2020 sono invece associate in maggior misura al programmatore centrale.

Se prendiamo in considerazione la dimensione delle risorse FSC rispetto al totale delle risorse attivate nei due periodi di programmazione, si osserva che nel primo periodo ai 16 miliardi di risorse FSC si sono aggiunti altri 14 miliardi circa provenienti da altre fonti di finanziamento; nel secondo periodo (2014-2020) ai 42 miliardi di risorse FSC si sono aggiunti 19 miliardi. L'**effetto leva** del FSC (qui inteso come la capacità di attrarre risorse aggiuntive provenienti da altre fonti) è quindi più pronunciato nel ciclo di programmazione 2007-2013. Se mettiamo a confronto i diversi soggetti programmatori, l'effetto leva è **più intenso negli interventi riconducibili al programmatore centrale**.

Per quanto riguarda lo **stato di attuazione** - qui esaminato con riferimento alla variabile principale (i pagamenti rispetto al totale delle risorse pubbliche) - al 31 agosto 2023 si rilevano pagamenti per circa 22,1 miliardi, corrispondenti a circa il 24% delle risorse pubbliche complessivamente investite nei due periodi di programmazione. Come prevedibile, il **periodo di programmazione 2007-2013** presenta uno stadio più avanzato, sotto il profilo finanziario: i pagamenti ammontano a 12.349 milioni (circa il 42% delle risorse del periodo). In particolare, gli interventi promossi dal programmatore centrale registrano un avanzamento pari al 15% (1.188 milioni a fronte di 7.767 milioni di risorse) mentre quelli programmati dalle amministrazioni regionali presentano un avanzamento pari al 52% (11.161 milioni di pagamenti rispetto a 21.623 milioni previsti).

Fig. 2.1: Avanzamento finanziario della spesa per ciclo di programmazione e soggetto programmatore



Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

Per il **periodo di programmazione 2014-2020** i pagamenti ammontano a circa 9.777 milioni (il 16% circa delle risorse del periodo). Gli interventi a titolarità centrale contano un avanzamento di spesa pari al 13%, (6.146 milioni di pagamenti per 45.902 milioni di risorse pubbliche investite), mentre per gli interventi del programmatore regionale si registra un avanzamento pari al 22% (2.877 milioni di pagamenti a fronte di 13.133 milioni di risorse). Infine, i pagamenti imputabili alle città metropolitane ammontano a 755 milioni

(circa il 28% delle risorse a loro titolarità). **In entrambi i periodi, gli interventi a titolarità regionale registrano un avanzamento superiore a quelli riconducibili al programmatore centrale.**

2.3 La distribuzione territoriale delle risorse e dei progetti

La tabella 2.2 mostra il numero dei progetti, le risorse totali pubbliche e quelle FSC per macroarea territoriale³⁰ declinati per i due cicli di programmazione. I progetti localizzati nelle regioni del Mezzogiorno (Sud e Isole) sono 28.527 (63% del totale), ad essi sono associate risorse pubbliche per 62,3 miliardi (di cui 40,7 provenienti dal FSC). Risultano invece localizzati nel Centro-Nord 14.524 interventi (32% del totale) per un ammontare di 16,3 miliardi (10,4 derivanti da FSC). I progetti in ambito nazionale, una categoria residuale in cui rientrano gli interventi localizzati su più territori, sono 1.271 a cui corrispondono 9,8 miliardi (4,5 di fonte FSC). Nel complesso dei due cicli, la maggior parte degli interventi e delle risorse sono localizzate nel Mezzogiorno, esito peraltro prevedibile considerate le regole di funzionamento del fondo. Ricordiamo che per il ciclo di programmazione 2007-2013 vigeva una chiave di riparto 85/15 (85% delle risorse alle Regioni del Mezzogiorno e il resto al Centro Nord) poi modificata in 80/20 per il periodo 2014-2020. Come si può notare, la ripartizione delle risorse FSC tra macroarea si avvicina ma non collima con quanto disposto dal quadro normativo. Si tenga tuttavia conto che, come indicato in premessa, il database di OpenCoesione non è esaustivo e dal perimetro della nostra indagine abbiamo escluso una serie di misure (molte delle quali destinate esclusivamente ai territori del Mezzogiorno).

Tabella 2.2: Numero progetti e risorse finanziarie (milioni €) distribuite nelle macroaree territoriali per ciclo di programmazione

Ciclo di programmazione	Macroarea	Progetti (n°)	Risorse Finanziarie				
			Risorse Totale 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
	TOTALE	25.751	29.397	100%	16.005	100%	820
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
	TOTALE	19.827	59.034	100%	40.002	100%	3.920
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
	TOTALE	45.578	88.431	100%	56.007	100%	4.740

Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

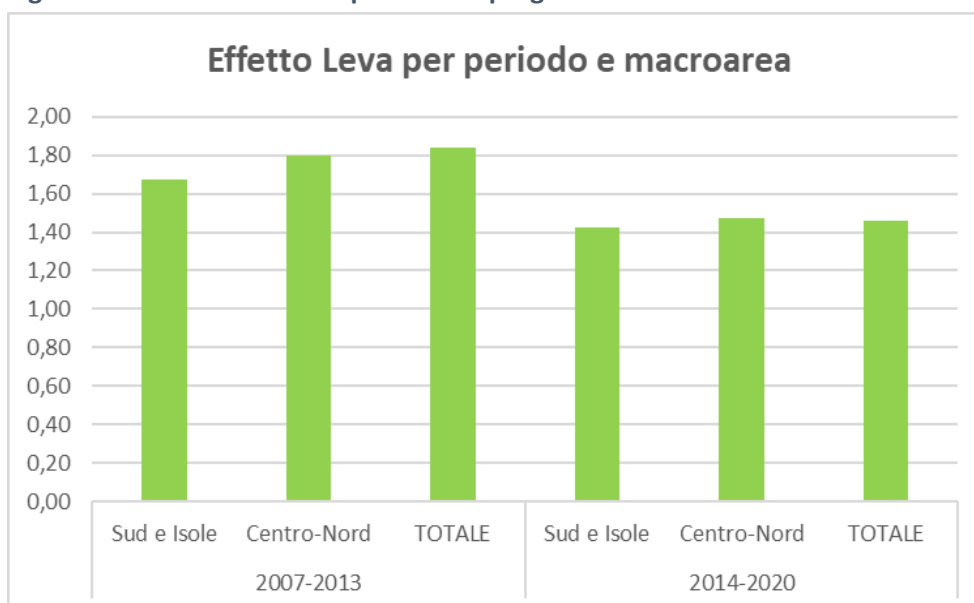
Ciò premesso, l'analisi dei dati fa emergere alcuni elementi meritevoli di attenzione. Nella macroarea Sud e Isole il numero dei progetti rimane sostanzialmente costante nei due periodi di programmazione (attorno ai 15 mila circa) mentre il volume delle risorse finanziarie quasi raddoppia (da 21 a 41 miliardi circa). Nel Centro-

³⁰ La macroarea Sud e Isole è composta da otto Regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna. Nel Centro-Nord son ricomprese le Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto, Umbria e le Province Autonome di Trento e Bolzano

Nord si evidenzia invece una dinamica inversa tra numero di progetti e risorse finanziarie; a fronte di un aumento consistente di risorse (da 5 a 11 miliardi circa) si registra un notevole calo nel numero di progetti (da 10.945 a 3.579). In sostanza sembrerebbe registrarsi una **crescita nella dimensione finanziaria degli interventi nel periodo di programmazione 2014-2020** (ma vedi oltre).

Anche sull'effetto leva (capacità di associare risorse aggiuntive a quelle del fondo) si riscontrano delle variazioni in ragione del contesto territoriale. In un quadro tendenziale in cui l'effetto leva tende a calare nel periodo più recente, in entrambi i periodi di programmazione gli interventi localizzati nell'area del **Centro-Nord** registrano un **effetto leva più elevato** di quelli localizzati nel Mezzogiorno.

Fig. 2.2: Effetto leva del FSC per ciclo di programmazione e macroarea territoriale



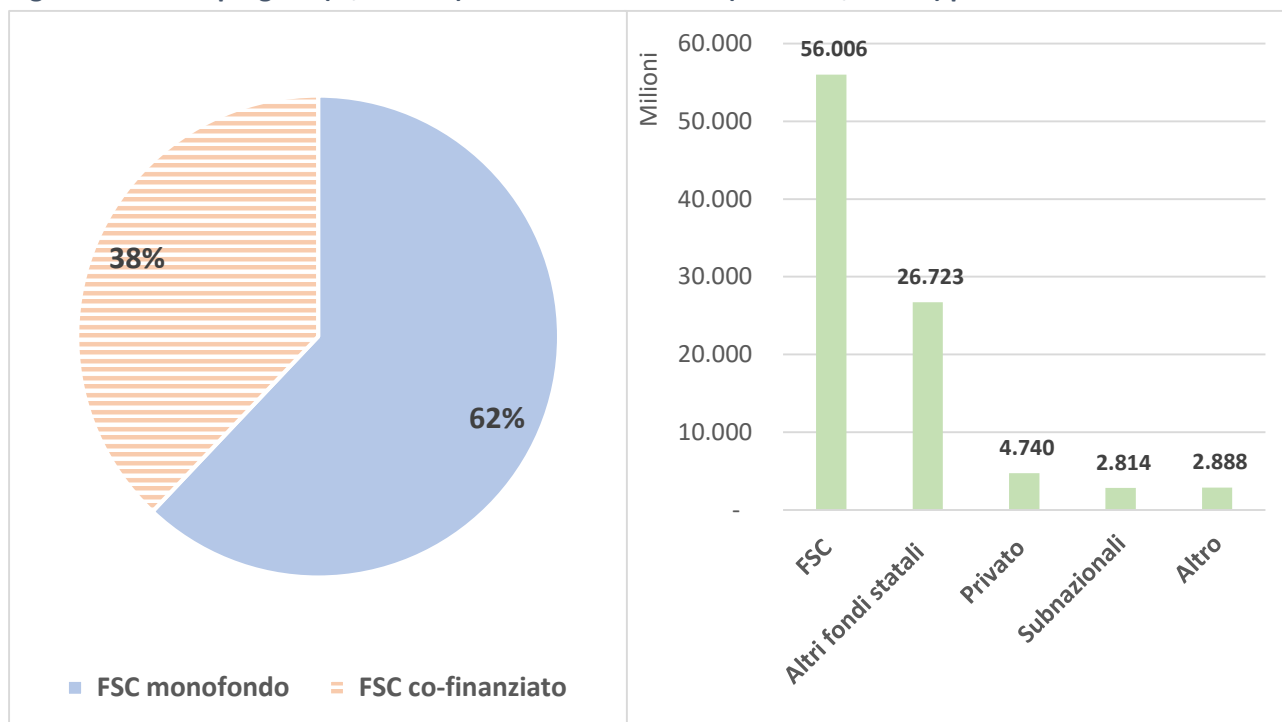
Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

2.4 Le fonti di finanziamento

I programmi e le misure finanziate dal FSC possono talora beneficiare, in maggior o minor misura, di altre fonti di finanziamento sia pubbliche (europee, nazionali e subnazionali) che private. Abbiamo già accennato, in termini complessivi, del cosiddetto effetto leva del FSC. In questa parte fermiamo l'attenzione su due aspetti meritevoli di attenzione. Innanzitutto, il peso e la distribuzione delle altre risorse di provenienza pubblica (altre perché diverse dal fondo) al fine di verificarne gli eventuali mutamenti in ragione del periodo di programmazione e/o del soggetto programmatore (centrale e regionale). In secondo luogo, esaminiamo in che misura tali finanziamenti aggiuntivi si distribuiscono negli interventi ovvero qual è il numero degli interventi finanziati unicamente dal fondo e quanti usufruiscono di una pluralità di fonti finanziarie.

La figura 2.3 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). **La maggior parte degli interventi risulta finanziata dal solo FSC.** Gli interventi promossi unicamente grazie alle risorse rese disponibili dal FSC sono infatti 27.508 (il 62% del totale) a cui corrispondono risorse per circa 39,6 miliardi (70% delle risorse FSC). Per il restante 38% degli interventi alle risorse del FSC si affiancano anche altre fonti di finanziamento. A prevalere tra quest'ultime sono soprattutto le risorse provenienti da fonte statale (26,7 miliardi) seguite da quelle apportate da privati (4,7 miliardi), assai modesto il contributo proveniente da fonti pubbliche subnazionali (2,8 miliardi).

Fig. 2.3: Numero progetti (% , sinistra) e Risorse Finanziarie (Milioni €, destra) per fonte di finanziamento



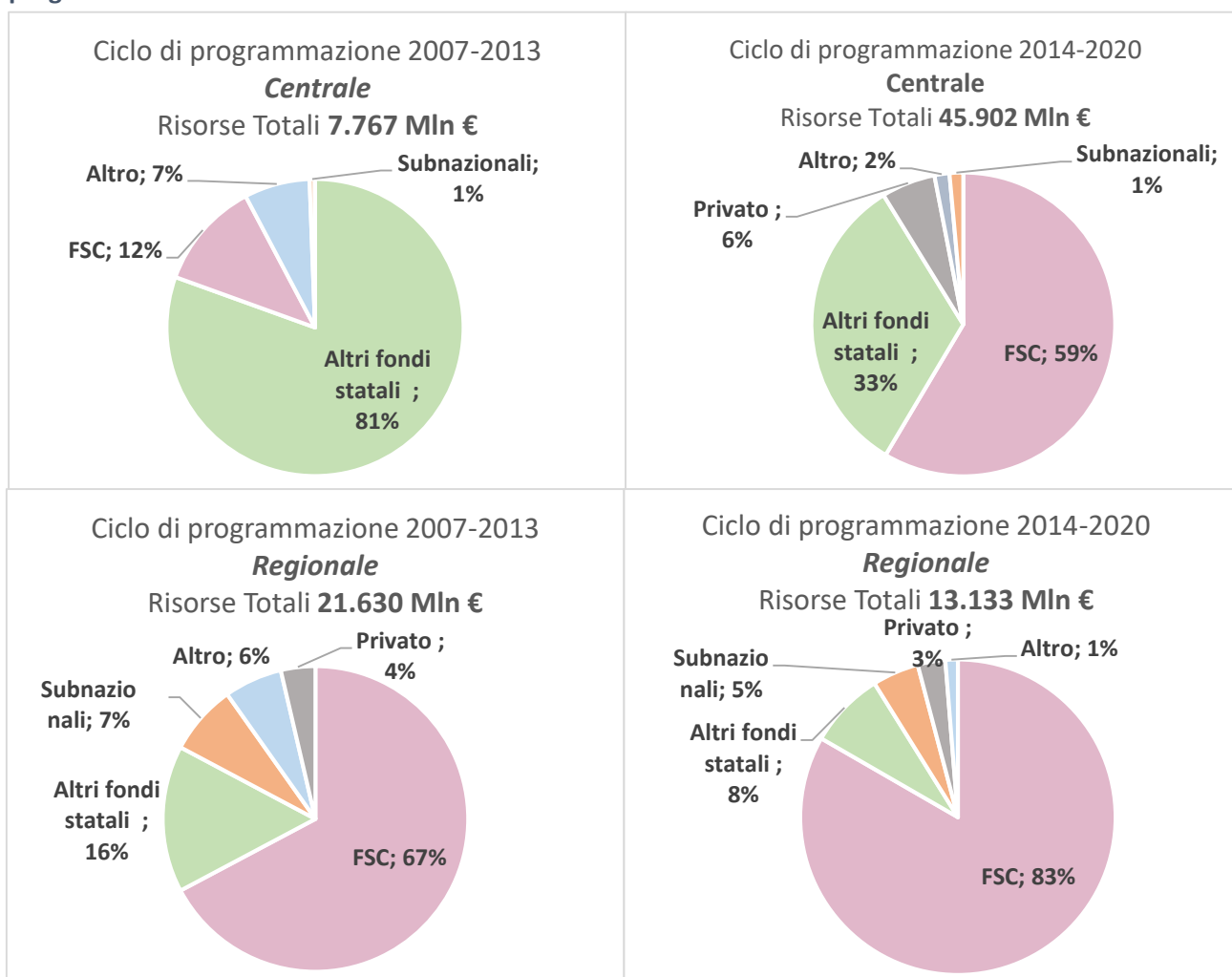
Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

Se articoliamo l'analisi per soggetto programmatore si rileva che l'ammontare di risorse provenienti da **altri fondi statali** è di 22.158 milioni per il programmatore centrale (pari al 39% del totale risorse del centrale) e 4.565 milioni per il programmatore regionale (12% del totale risorse del regionale). Per converso Le risorse derivanti da **fondi subnazionali** ammontano a 756 milioni per il centrale (1% del totale risorse del centrale) e a 2.058 milioni per il regionale (6% del totale risorse del regionale). La quota delle **risorse private** pesa in

modo sostanzialmente analogo nel portafoglio complessivo dei due soggetti programmatori. L'analisi declinata per singolo periodo di programmazione offre lo spunto per qualche considerazione aggiuntiva.

La figura 2.4 descrive le diverse fonti di finanziamento associate ad interventi a titolarità centrale e regionale, nei due cicli di programmazione. La prima differenza che si può notare è il diverso peso delle risorse FSC per i due soggetti programmatori nei due periodi. Per il programmatore regionale, la quota di risorse FSC passa dal 67% del totale (a cui corrispondono 14,5 miliardi circa) nel primo ciclo di programmazione all'83% (10,9 miliardi) del secondo periodo. Le risorse FSC calano in valore assoluti ma aumenta il loro peso sulla quota complessiva. Per il centrale, la quota FSC nel primo ciclo è assai modesta, pari al 12% (932 milioni) e sale al 59% (27 miliardi circa) nel secondo ciclo.

Fig. 2.4: Risorse Finanziarie (%) sul totale delle risorse investite dal soggetto programmatore per ciclo di programmazione e fonte di finanziamento



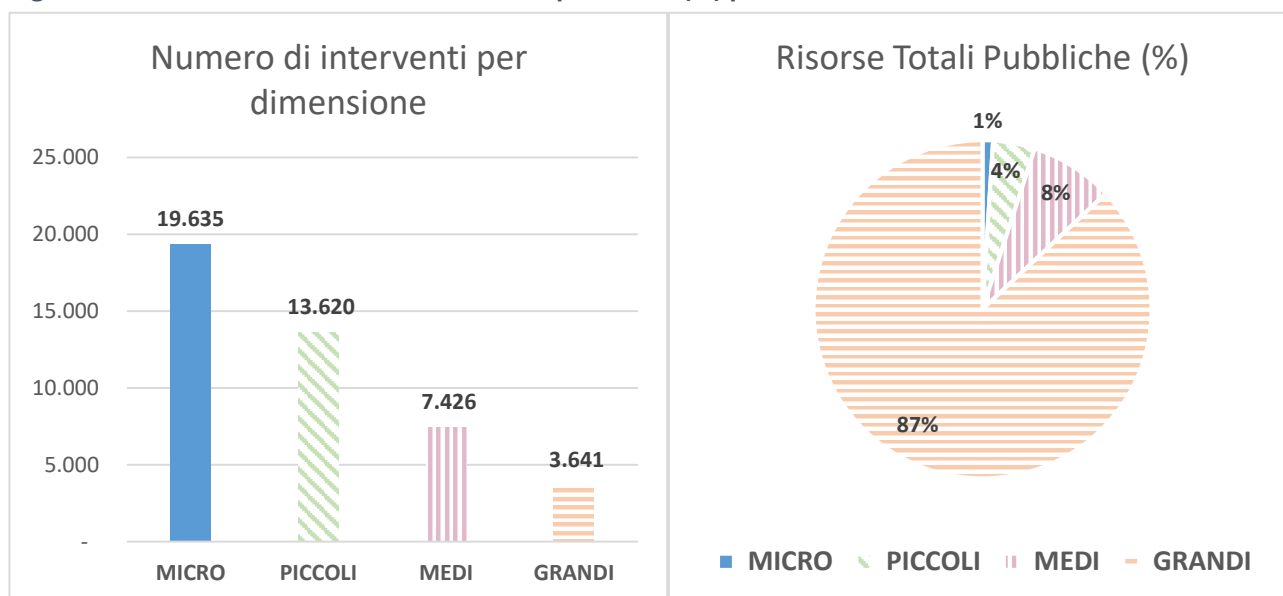
Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

Per il programmatore centrale è molto alta, nel primo periodo, la quota di risorse provenienti da fondi statali (81% pari a circa 6,3 miliardi). Di converso, nel ciclo 07-13 le risorse del programmatore regionale provenienti da altri fondi statali ammontano a circa 3,5 miliardi, rappresentando il 16% del totale delle risorse del periodo.

2.5 La dimensione finanziaria degli interventi

La figura 2.5 descrive il numero degli interventi articolati per la loro dimensione finanziaria distinguendo tra micro-interventi (fino a 100 mila), piccoli interventi (da 100 mila a 500 mila), interventi medi (da 500 mila a 2 milioni) e grandi opere (maggiori di 2 milioni). Nel complesso, come si può notare, i **micro-interventi** sono i più numerosi (19.635, 44% del totale) a cui tuttavia si associa un valore molto modesto di risorse finanziarie (672 milioni, appena l'1% delle risorse totali). Gli **interventi di piccole dimensioni** sono invece 13.620 (31% del totale) a cui corrisponde il 4% delle risorse (pari a circa 3,5 miliardi). Queste prime due categorie insieme assommano solo il 5% delle risorse ma ben il 75% degli interventi. Tale estrema **polverizzazione degli interventi** è in parte determinata dalla presenza, soprattutto nella categoria micro, di una quota molto elevata di interventi di aiuto agli individui e alle imprese che per loro natura hanno dimensioni finanziarie relativamente modeste. Il **95% delle risorse finanziarie è dedicato al sostegno di interventi di medie e soprattutto grandi dimensioni**. La maggior parte delle risorse (87%) è impiegata per un numero relativamente contenuto di interventi (3.641, l'8% circa del totale) aventi come oggetto pressoché esclusivo la realizzazione di impianti e opere pubbliche. Inoltre, i primi mille interventi per dimensione finanziaria (quasi tutti di importo uguale o superiore ai 10 milioni) assorbono il 75% delle risorse, evidenziando quindi una notevole **concentrazione di risorse in interventi di grande dimensione**.

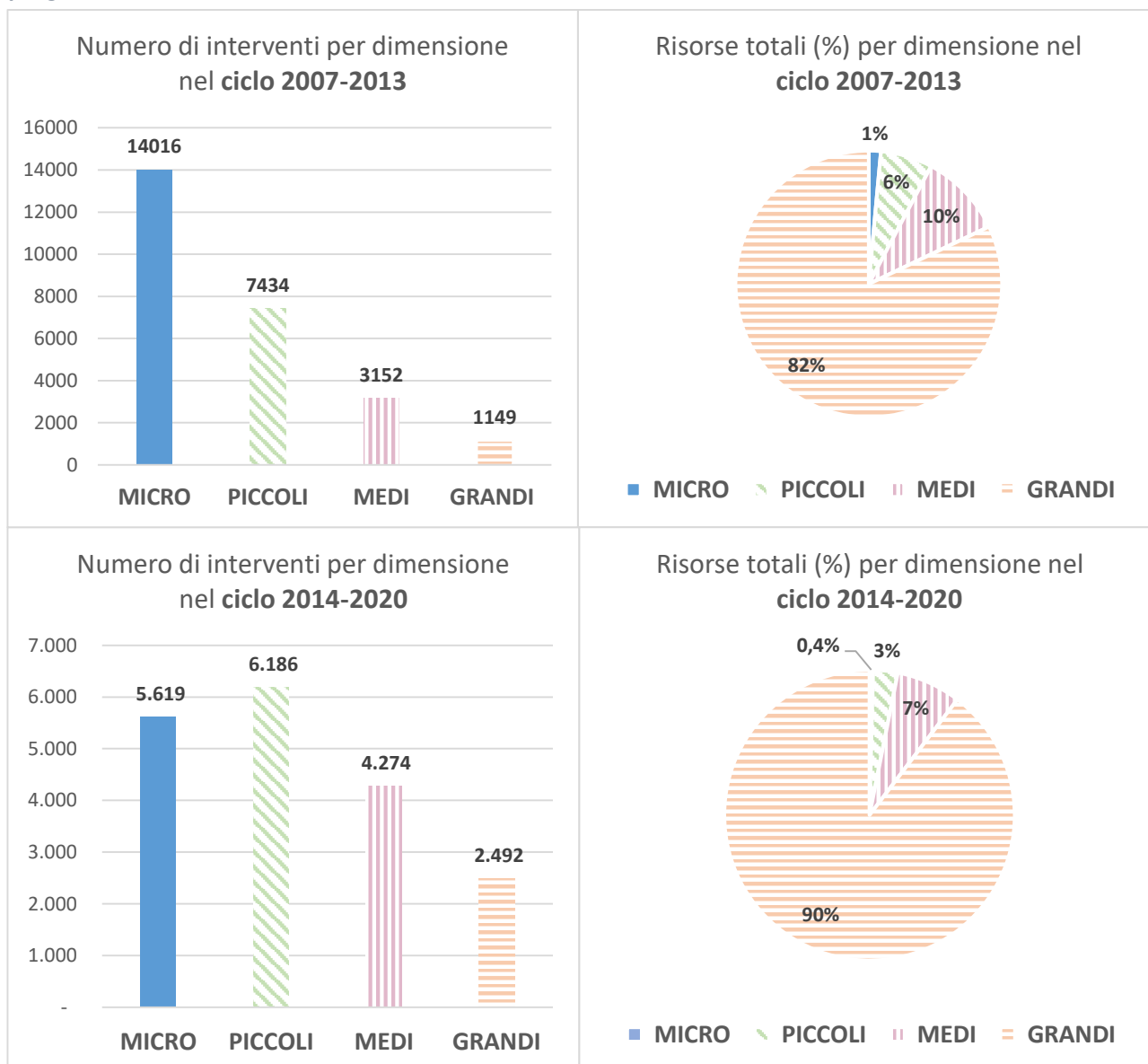
Fig. 2.5: Numero di interventi e risorse totali pubbliche (%) per dimensione finanziaria interventi



Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

La distribuzione dei progetti per la loro dimensione subisce una visibile variazione tra i due cicli di programmazione. Se nel primo troviamo un'elevata concentrazione di progetti micro-piccoli (21 mila interventi circa, 83% del periodo) a cui si associano il 7% delle risorse totali (circa 2,3 miliardi), nel secondo ciclo la distribuzione segnala un'inversione di tendenza. La quota di interventi micro si riduce significativamente (sia in valore assoluti che relativi) mentre aumentano i progetti medi e grandi. Questi ultimi, che nel primo periodo corrispondono al 17% dei progetti (4.301) ed assorbono il 92% delle risorse (14 miliardi circa), salgono sia di numero (6.766) ma soprattutto di risorse (57 miliardi, 97% del periodo). L'incremento investe in particolare i progetti di grandi dimensioni, che assorbono il 90% del totale delle risorse (circa 53 miliardi). In sintesi, **tra i due periodi aumentano le risorse e diminuiscono i progetti**, quindi la dimensione degli interventi cresce nel secondo ciclo, soprattutto per i progetti di grandi dimensioni.

Fig. 2.6: Numero di interventi e risorse totali pubbliche (%) per dimensione finanziaria e ciclo di programmazione



Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

Se esaminiamo la distribuzione per soggetto programmatore e ciclo di programmazione, focalizzando l'attenzione sulle sole risorse assorbite, emergono ulteriori elementi utili all'analisi. Nel caso del programmatore centrale la maggior parte delle risorse (93%) è destinata a finanziare interventi di grandi dimensioni e la quota non registra variazioni nei due periodi di programmazione. In particolare, nel primo periodo ben 6,8 miliardi sono concentrati in 12 interventi (promossi attraverso i CIS) volti alla realizzazione di grandi infrastrutture ferroviarie nelle regioni del sud (Puglia, Campania, Calabria, Sicilia e Sardegna); anche nel secondo periodo la maggior parte delle risorse (31 miliardi) sono destinate a finanziarie infrastrutture di trasporto ma sono distribuite su un numero maggiore di interventi.

Le altre categorie di intervento hanno un peso decisamente residuale. Benché in misura inferiore rispetto al programmatore centrale, anche per il programmatore regionale la maggior parte delle risorse (il 75% o più) sono dedicate al sostegno di interventi di grandi dimensioni, ed anche in questo caso senza particolari

differenze nei due cicli di programmazione. Osservando in dettaglio si registra qualche variazione tra i due periodi: nel primo ciclo la maggior parte delle risorse (9 miliardi) è destinata al settore trasporti, nel secondo ciclo sono gli interventi del settore ambiente e risorse idriche quelli che registrano maggiori risorse (4 miliardi). Per il programmatore regionale si registra tuttavia una significativa quota di risorse (attorno al 15%) destinata al sostegno di interventi di medie dimensioni (500 mila-2milioni) per la quale si rileva un modesto incremento nel confronto tra i due cicli di programmazione. In sintesi, **entrambi i soggetti programmatori dedicano la maggior parte delle risorse ai grandi progetti**, il programmatore regionale convoglia tuttavia una quota relativamente maggiore di risorse in progetti di medie dimensioni. I progetti di dimensione micro e piccola hanno un peso modesto, sotto il profilo finanziario, in quasi ugual misure per i due soggetti programmatori. L'aumento o il calo di risorse registrato (dal programmatore centrale e regionale) nei due periodi di programmazione non modifica sostanzialmente la distribuzione.

Fig. 2.7: Risorse totali pubbliche (%) per ciclo di programmazione, ente programmatore e dimensione finanziaria intervento

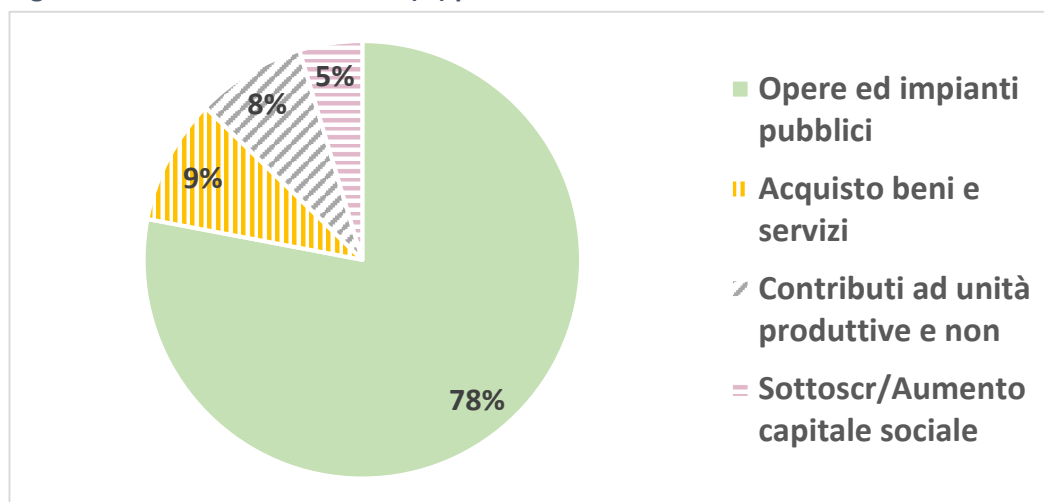


Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

2.6 La natura dell'intervento

La dimensione dell'intervento è in parte legata alla sua natura. Le misure che erogano aiuti alle imprese o alle persone hanno dimensioni generalmente assai inferiori alle iniziative volte alla realizzazione di opere pubbliche. La figura 2.8 descrive la distribuzione delle risorse per natura degli interventi, utilizzando per quest'ultima la classificazione proposta in OpenCoesione: a) opere ed impianti pubblici, b) concessione di contributi ad unità produttive e individui, c) acquisto di beni e servizi, d) sottoscrizione/aumento di capitale sociale.

Fig. 2.8: Risorse Totali Pubbliche (%) per natura dell'intervento



Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

La maggior parte delle risorse, come si può osservare, è destinata a interventi relativi ad **opere ed impianti pubblici**: 68,9 miliardi (78% delle risorse totali) volti alla realizzazione di 20.905 progetti (47% del totale). Le altre tipologie di interventi assorbono quote di risorse assai inferiori e tra loro simili. Il 9% delle risorse (7,9 miliardi) risulta associato ad **acquisto di beni e servizi** (cui corrispondono 11.370 interventi). Quota assai simile, l'8% delle risorse pari a circa 7 miliardi, è destinata a **contributi alle unità produttive e altri soggetti** (distribuiti in 11.998 progetti). La quota residua, 5% pari a 4,4 miliardi, riguarda interventi di sottoscrizione o aumento di capitale sociale (ed è concentrata in soli 49 interventi).

Tabella 2.3: Numero progetti e risorse totali pubbliche per natura e dimensione dell'intervento

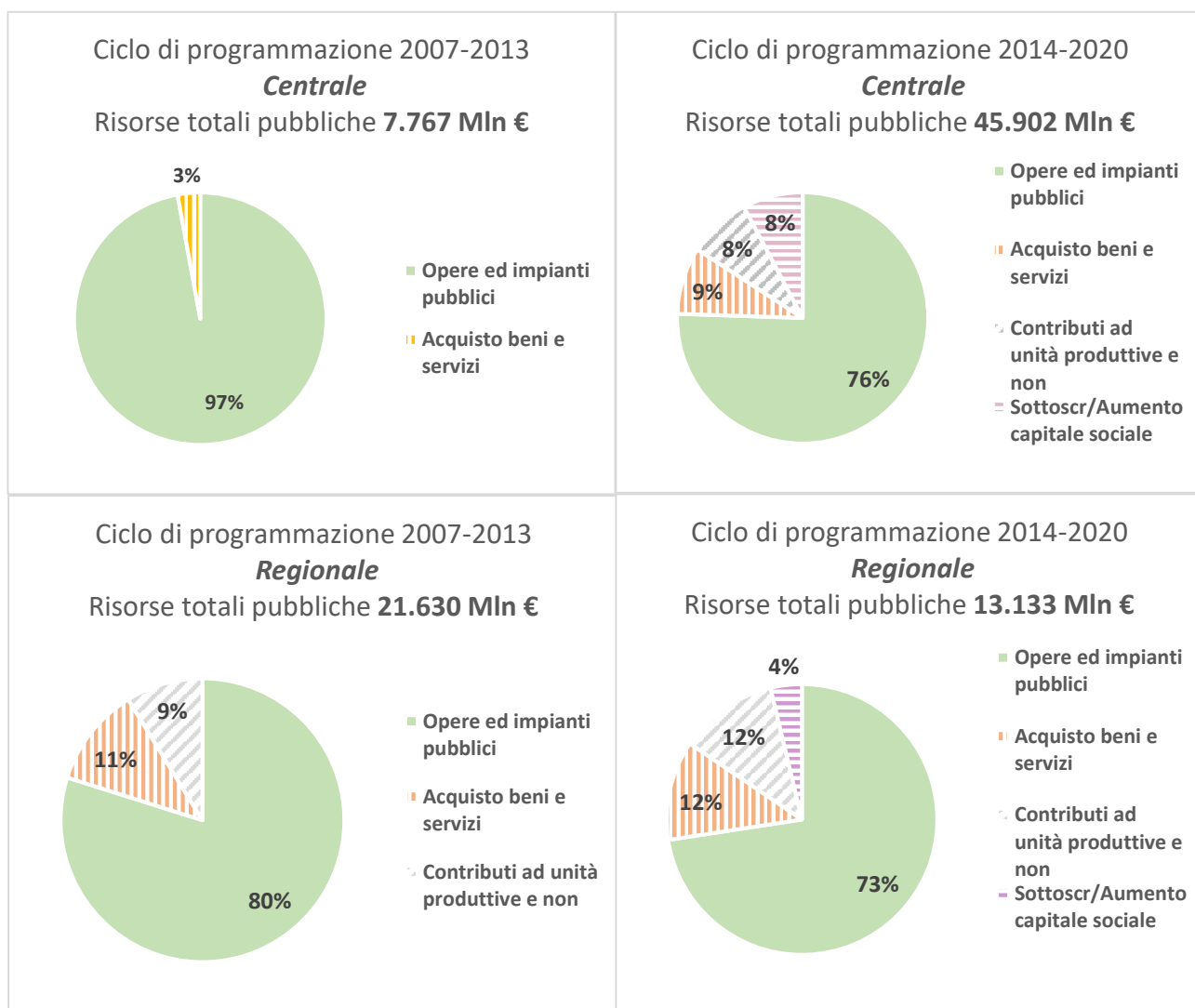
	Opere		Contributi		Acquisto beni e servizi		Sottoscr. /Aumento capitale sociale	
Dimensione	Progetti (n°)	Risorse Totali Pubbliche (Mln €)	Progetti (n°)	Risorse Totali Pubbliche (Mln €)	Progetti (n°)	Risorse Totali Pubbliche (Mln €)	Progetti (n°)	Risorse Totali Pubbliche (Mln €)
Micro	3.802	208	8.006	240	7.814	215	13	1
Piccoli	8.435	2.301	2.818	623	2.351	535	16	4
Medi	5.927	5.814	782	758	714	672	3	4
Grandi	2.741	60.642	392	5.527	491	6.788	17	4.098
Totale	20.905	68.966	11.998	7.147	11.370	8.211	49	4.107

Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

Se incrociamo natura e dimensioni dell'intervento (Tabella 3) si rileva come la maggior parte degli interventi micro riguardano l'erogazione di contributi ed interventi di acquisto beni e servizi. Sono riconducibili a queste due categorie l'80% dei progetti di micro-dimensioni (pari a 15.820) per un ammontare di 455 milioni di risorse (69% delle risorse dei micro). Di contro, gli interventi medio-grandi si concentrano maggiormente tra le opere, sia per il numero dei progetti (78% del totale) sia per le risorse totali (79% del totale). In sintesi, come ipotizzato, gli interventi di micro-dimensioni sono spesso associati ad aiuti e contributi, mentre quelli di grandi dimensioni si concentrano maggiormente in opere ed impianti.

La figura 2.9 descrive le risorse pubbliche per soggetto programmatore, periodo di programmazione e natura dell'intervento. Il **programmatore centrale** presenta un quadro molto diverso nei due periodi di programmazione. Nel periodo 2007-2013 a fronte di un ammontare di risorse relativamente modesto (7,7 miliardi) si registra una concentrazione pressoché esclusiva di interventi per opere ed impianti (promossi nell'ambito dei Contratti Istituzionali di Sviluppo sottoscritti tra il 2011 e il 2012). Nel secondo periodo, in un contesto di maggior disponibilità finanziaria (45,9 miliardi), si conferma la rilevanza di opere ed impianti anche se non in misura esclusiva (35 miliardi circa, pari al 76% delle risorse).

Fig. 2.9: Risorse pubbliche (%) per ciclo di programmazione, programmatore e natura dell'intervento



Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

Un quarto circa delle risorse (11,5 miliardi circa) sono ripartite in modo quasi equilibrato nelle altre tipologie di intervento. Per quanto concerne il **programmatore regionale**, in un quadro generale segnato da una significativa riduzione di risorse, non si rilevano notevoli differenze nella quota assegnata alle diverse tipologie di interventi. In entrambi i periodi la maggior parte delle risorse destinata ad opere e impianti, rispettivamente 17,3 miliardi nel periodo 2007-2013 (l'80% del totale) e 9,6 miliardi nel periodo 2014-2020 (73% del totale). Gli interventi di acquisto beni e servizi ed i contributi a imprese e persone assorbono la stessa quota di risorse nei due periodi (a cui corrisponde tuttavia una riduzione in valori assoluti).

Una considerazione a parte meritano gli interventi di sottoscrizione/aumento di capitale sociale: assenti nel ciclo 07-13 essi assumono un peso non indifferente nel periodo di programmazione 2014-2020 per entrambi i soggetti programmatori. Nel complesso sono 4,1 miliardi circa le risorse destinate a questa tipologia di interventi distribuiti in un numero apparentemente molto ridotto di interventi (49 complessivi, di cui 17 interventi per un ammontare di circa 4 miliardi con cui si assegnano risorse al fondo di garanzia e attività di cartolarizzazione per le PMI) a cui corrispondono probabilmente un numero elevato di beneficiari

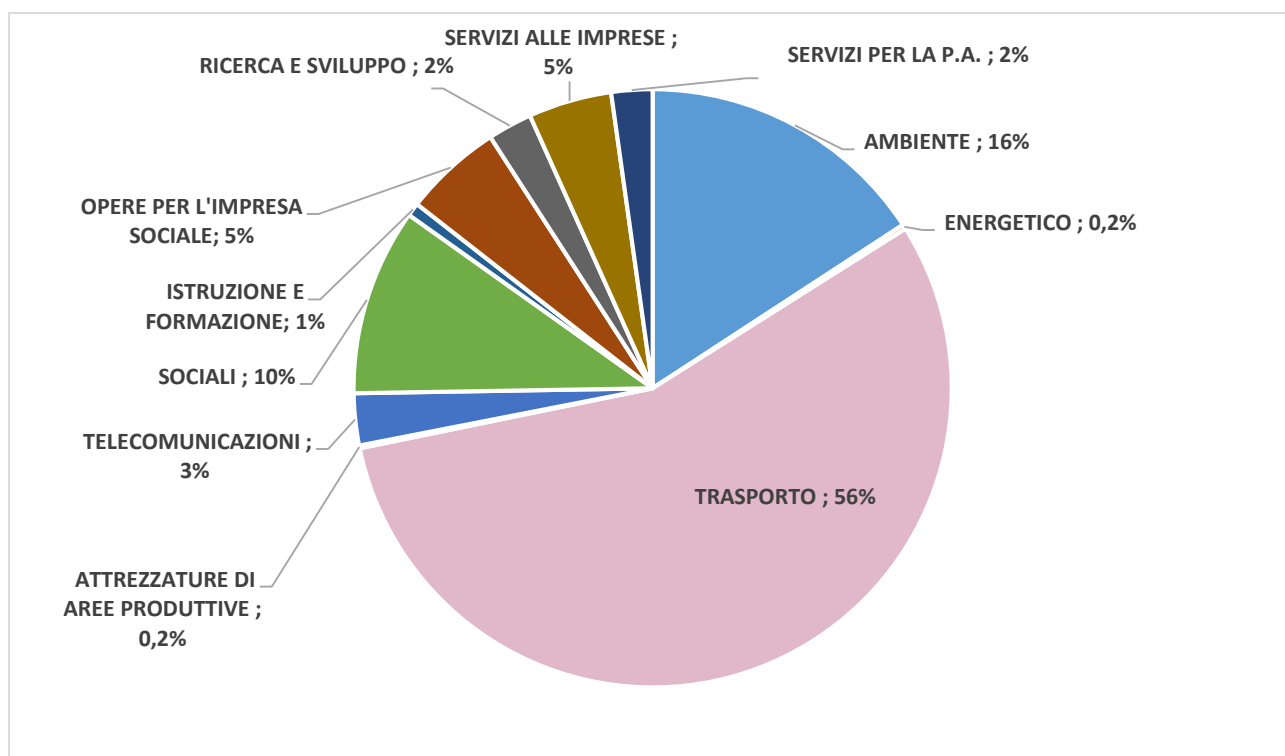
2.7 Risorse ed interventi per settore d'intervento (CUP)

Prima di procedere con l'analisi dei settori è opportuna una premessa di carattere metodologico. Nella reportistica e nei documenti ufficiali le risorse e gli interventi promossi con il FSC sono classificati in 12 Aree tematiche. Anche OpenCoesione, il portale che rende disponibili i dati delle politiche di coesione, adotta questa classificazione ma nel dataset relativo al FSC, scaricabile negli open data, il campo relativo all'area tematica risulta non valorizzato (vuoto) in un numero considerevole di interventi (il 22% del totale). Per superare tale limite e non escludere una mole così elevata di interventi dalla nostra analisi, abbiamo scelto di non ricorrere a quella classificazione settoriale e di avvalerci, in sostituzione, delle informazioni comprese nel CUP (Codice Unico Progetti). Alcuni dei valori compresi nel CUP consentono infatti di risalire al settore di intervento.

Naturalmente questa classificazione non coincide con le tradizionali Aree tematiche ma è l'unica che consente di utilizzare in modo esteso le informazioni e i dati presenti in OpenCoesione (la "variabile descrizione settore CUP" presente nel dataset OC è sempre valorizzata). Adottando questa classificazione, gli interventi sono riconducibili ai seguenti undici settori (CUP): 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 P.A.; istruzione e formazione. Si tratta di una classificazione non immune da limiti (alcuni settori ricomprendono interventi tra loro molto eterogenei) ma restituisce un'accettabile rappresentazione dei principali settori sostenuti dal FSC. Nel resto del paragrafo il riferimento ai settori è sempre associato ai settori CUP.

La figura 2.10 descrive l'ammontare delle risorse totali pubbliche in ragione dei diversi settori di intervento per il complesso dei due periodi di programmazione. Come si può notare, la **maggior parte delle risorse si concentra nelle infrastrutture di trasporto** (49,3 miliardi pari al 56% delle risorse) seguono i settori ambiente (13,9 miliardi, 16%) e sociali (8,5 miliardi, 10%). Nell'insieme questi tre settori assorbono l'83% delle risorse pubbliche. La quota residua di risorse (16,5 miliardi pari al 17%) si distribuisce nei restanti otto settori.

Fig. 2.10: Risorse Totali Pubbliche (%) per settore CUP



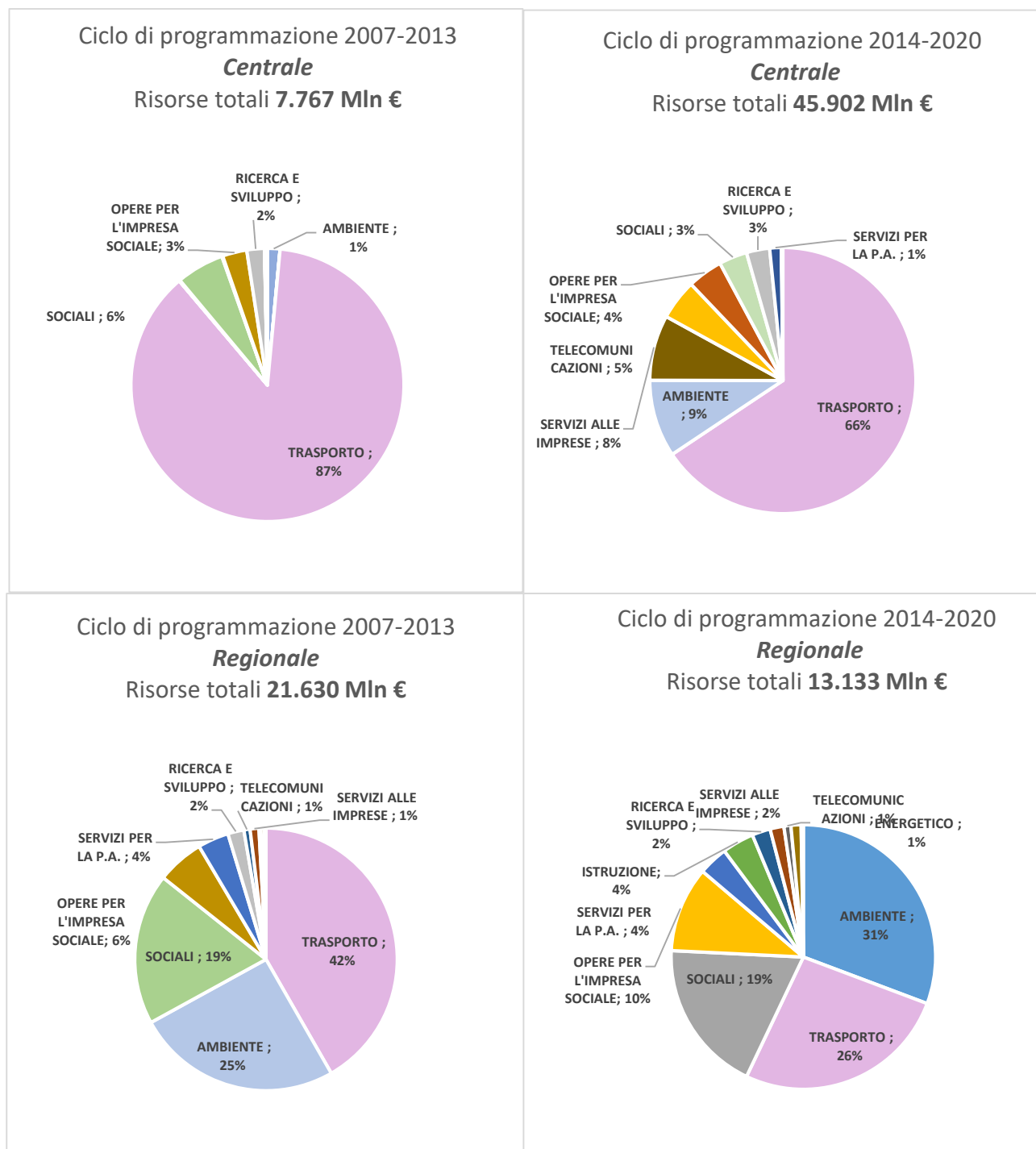
Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

Premesso gli elementi di fondo già emersi in precedenza per cui nell'insieme dei due periodi di programmazione il 78% delle risorse è destinata alla realizzazione di opere e l'87% delle risorse finanzia interventi di grandi dimensioni (superiori ai 2 milioni di €) può essere interessante esaminare con maggior dettaglio i singoli settori, evidenziando la natura e la dimensione degli interventi in essi ricompresi. Nei **settori di maggior dimensione finanziaria (trasporti, ambiente e sociali) la maggior parte delle risorse sono dedicate ad opere** ed impianti. Nel trasporto (49,3 miliardi per 5.028 interventi) oltre il 90% delle risorse sono dedicate ad opere di grandi dimensioni (ma il maggior numero di interventi è di piccola e media dimensione). Nell'ambito del settore per l'ambiente (13,9 miliardi e 7.718 interventi) il 92% degli interventi sono opere e la maggior parte delle risorse (75%) sono concentrate in interventi di grandi dimensioni.

Nel settore delle infrastrutture sociali (9,2 miliardi per 13.129 interventi) il 70% degli interventi riguardano opere e anche qui la maggior parte delle risorse sostengono interventi di grandi dimensioni. **In alcuni settori di minor dimensione finanziaria la maggior parte degli interventi sono aiuti ad imprese o individui.** Nei settori **attrezzature di aree produttive** e opere per l'impresa sociale (4,8 miliardi e 5.185 interventi) la maggior parte delle risorse (74%) è impiegato per contributi che in alcuni casi possono assumere dimensioni molto elevate (superiori ai 2 milioni). Nel settore **servizi alle imprese** (4,1 miliardi e 2.794 interventi) l'aiuto alle imprese assume le forme del contributo diretto o indiretto (sostegno a fondi di garanzia). Gli interventi che ricadono nel settore della **ricerca e sviluppo** (2,2 miliardi e 3.284 interventi) sono in gran parte volti a finanziare dottorati e assegni di ricerca pubblici e privati o l'acquisto di materiali per la ricerca applicati in laboratori. Atipico rispetto agli altri è il settore **servizi per la P.A.** (2 miliardi e 4.442 interventi), l'unico in cui interventi e risorse sono pressoché interamente (98%) dedicati ad acquisto di beni e servizi per finalità molto eterogenee (assistenza tecnica dei fondi nazionali ed europei, acquisto di beni per gli istituti comprensivi, realizzazioni di festival, manutenzione di teatri comunali ecc.).

La figura 2.11 riporta la distribuzione di risorse per settore, soggetto programmatore e periodo di programmazione. Se prendiamo in esame gli interventi a titolarità del **programmatore centrale** si rileva che, in entrambi i periodi, la maggior parte delle risorse si concentra nel **settore dei trasporti** (37 miliardi per 1.771 interventi). Gli interventi riconducibili al **programmatore regionale** si distribuiscono in un **quadro più equilibrato sotto il profilo settoriale**. Il settore dei trasporti assorbe anche qui molte risorse (12,5 miliardi per 3.257 interventi), ad esso si affiancano tuttavia quote significative di risorse volte a sostenere interventi in altri settori (in particolare sociali ed ambiente).

Fig. 2.11: Risorse Totali Pubbliche (%) ciclo di programmazione, programmatore e settore CUP



Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

Se prendiamo in considerazione in modo separato i due periodi di programmazione ed entriamo nel dettaglio dei principali settori emergono alcuni elementi interessanti per quanto concerne il confronto tra programmatore centrale e regionale.

Nel **periodo di programmazione 2007-2013**, l'87% delle risorse (pari a 6,7 miliardi) riconducibili ad interventi del programmatore centrale riguardano il settore dei trasporti; la maggior parte di queste risorse (6,5 miliardi) sono concentrate in dieci interventi relativi al "Programma Attuativo Speciale FSC direttrici ferroviarie" (e confluiti nei CIS). Anche per il programmatore regionale la maggior parte delle risorse ricadono nel settore trasporti (42%, pari a circa 9,1 miliardi circa); in questo caso la distribuzione delle risorse è meno concentrata.

Le risorse relative al **settore ambiente** riconducibili ad interventi del programmatore centrale sono modestissime (78 milioni) mentre assai più cospicue (5,3 miliardi) quelle riferibili al programmatore regionale, relative in maggior parte ad interventi per le risorse idriche e la difesa del suolo (1.370 milioni, 27% del totale ambiente). Le risorse in interventi nel **settore sociali** riconducibili al programmatore centrale ammontano a 466 milioni (6% delle risorse totali) ed appartengono in massima parte (409 milioni) al Piano Operativo del Ministero dell'Istruzione (pari a circa 409 milioni). In questo settore, gli interventi che fanno capo al programmatore regionale assorbono 4,1 miliardi (19% delle risorse totali), circa la metà dei quali si concentrano in pochi progetti ma di grandi dimensioni relativi ad opere sanitarie (1,1 miliardo per 164 interventi) e opere scolastiche (1,1 miliardo per 2.131 interventi).

Nel **periodo di programmazione 2014-2020** gli interventi del **settore dei trasporti** riferibili al programmatore centrale assorbono la maggior parte delle risorse (30,2 miliardi, il 66% delle risorse totali). Anche per il programmatore regionale, seppur in misura decisamente minore, gli interventi in questo settore sono significativi (3,4 miliardi, il 26% delle risorse del periodo) e riguardano principalmente interventi localizzati nelle regioni del Sud. La maggior parte delle risorse del programmatore regionale riguardano interventi nel **settore dell'ambiente** (4 miliardi circa, il 31% delle risorse) ambito nel quale si registrano per il programmatore centrale interventi per un ugual ammontare di finanziamenti (4,1 miliardi) a cui corrisponde tuttavia una quota più modesta rispetto al totale (9%). La **novità di questo periodo** per il programmatore centrale è rappresentata dalla presenza di una quota considerevole di risorse destinate al **settore servizi alle imprese** (3,7 miliardi, l'8% del totale, principalmente in aiuti). Per il programmatore regionale la novità riguarda il settore delle opere per l'impresa sociale (1,3 miliardi, 10% risorse, in maggior parte per interventi di aiuto).

2.8 I soggetti attuatori

La realizzazione degli interventi sostenuti con le risorse FSC – ricompresi nei diversi documenti di programmazione (Accordi di Programma Quadro, Patti per il sud, Patti per lo sviluppo, Programmi operativi Nazionali, Contratti istituzionali di Sviluppo) - chiamano in causa una pluralità di soggetti attuatori, qui intesi come gli attori chiamati a tradurre le decisioni in azioni (ovvero appaltare opere, acquistare beni e servizi, erogare contributi). I soggetti attuatori ovviamente cambiano in ragione del settore di intervento (trasporti, ambiente, attività produttive, ecc.) e del relativo quadro normativo che definisce le regole del gioco e attribuisce funzioni e competenze ai diversi soggetti (amministrazioni centrali, regionali, ecc.).

In alcuni casi, nei programmi finanziati con il FSC, il soggetto programmatore (cui spetta in ultimo la titolarità nella selezione dell'intervento) coincide con il soggetto attuatore, nella maggior parte dei casi ciò non avviene e l'attuazione dell'intervento poggia su un soggetto diverso dal programmatore. La tabella 2.4 indica la quota in cui questi due casi si verificano, per il complesso del periodo e per i due soggetti programmatori.

Tabella 2.4: 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.

I dati evidenziano il **modesto ruolo del soggetto centrale quale attuatore degli interventi** da esso programmati. Interventi e risorse sono in massima parte associate con soggetto attuatore diverso da quello centrale. La **sovrapposizione del ruolo di programmatore e attuatore è più frequente nel caso delle regioni**. In quasi un quarto degli interventi riferiti al programmatore regionale esso figura anche in qualità di soggetto attuatore e la quota si alza significativamente se prendiamo in considerazione il profilo finanziario. Inoltre, per l'ambito regionale, i casi in cui programmatore e attuatore coincidono sembrano essere associati ad interventi di dimensione finanziaria più elevata rispetto al caso in cui il programmatore affida ad altri il ruolo di soggetto attuatore.

La tabella che segue esplora con maggior dettaglio questo aspetto, indicando in modo puntuale chi sono i soggetti attuatori sempre articolando l'analisi per periodo di programmazione e soggetto programmatore. Se prendiamo in considerazione il **programmatore centrale** possiamo vedere che, sotto il profilo finanziario, il **ruolo di soggetto attuatore si concentra nei soggetti privati** (tra i quali si annoverano soggetti quali RFI, ANAS, ecc.). Ad essi spetta il compito di mettere a terra la quota maggiore di risorse, in massima parte associate ad interventi di grandi dimensioni che ricadono nel campo dei trasporti, ambiente e risorse idriche. Le considerazioni mutano se prendiamo come metro di misura il numero degli interventi; in questo caso sono le amministrazioni comunali e, per il primo periodo di programmazione, le Province a figurare quali principali soggetti attuatori degli interventi a titolarità centrale.

Per il **programmatore regionale** il quadro è molto diverso e più articolato. Se escludiamo dall'analisi il caso in cui la regione svolge il ruolo di attuatore oltre che quello di programmatore, nella quota residua sono le **amministrazioni comunali i principali soggetti attuatori**, sia sotto il profilo del numero di interventi, sia in termini di risorse gestite. Tuttavia, anche per gli interventi a programmazione regionale, il contributo dei

soggetti privati in qualità di attuatori degli interventi è assai significativo, in particolare in relazione alle risorse da essi gestite.

Tabella 2.5: interventi e risorse per periodo di programmazione, soggetto programmatore e soggetto attuatore

SOGGETTO ATTUATORE		SOGGETTO PROGRAMMATORE			
		CENTRALE		REGIONALE	
		Interventi	Risorse (mln	Interventi	Risorse (mln
		(n°)	€)	(n°)	€)
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	Risorse (mln	Interventi	Risorse (mln
		(n°)	€)	(n°)	€)
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.

2.9 Modalità e strumenti di attuazione

Le linee di intervento previste nella programmazione FSC sono attuate mediante Accordi di Programma Quadro, strumenti di attuazione diretta e Contratti Istituzionali di Sviluppo.

L' **Accordo di Programma Quadro (APQ)** è uno strumento di programmazione negoziata con il quale le amministrazioni centrali e le amministrazioni regionali (o province autonome), collaborano per definire un piano pluriennale di interventi sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti. I promotori degli APQ sono lo Stato, la Regione e gli Enti pubblici.

Il punto 2.4.3 dalla delibera CIPE 166/2007 stabilisce che le linee di azioni che non necessitino in fase attuativa di un'azione di cooperazione interistituzionale possono essere attuate mediante **strumenti di attuazione diretta (SAD)** e secondo procedure e regole adottate in funzione della massima efficacia dell'azione pubblica.

I **Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS)** sono accordi tra Ministeri, Regioni e soggetti attuatori (Rete Ferroviaria Italiana e ANAS) per l'accelerazione della realizzazione di grandi infrastrutture ritenute strategiche e di rilevanza nazionale, funzionali alla coesione territoriale e ad uno sviluppo equilibrato del Paese.

Ai fini dello studio focalizzeremo l'attenzione sulla modalità di utilizzo degli strumenti di attuazione da parte dei soggetti programmatori nei cicli di programmazione.

La tabella 2.6 descrive il numero dei progetti e le risorse totali pubbliche per strumenti di attuazione e ciclo di programmazione in capo al programmatore centrale. Nel ciclo 07-13, l'86% delle risorse, pari a 6,7 miliardi circa, sono concentrati in 10 grandi interventi attuati tramite i CIS. Questi interventi fanno riferimento esclusivamente a tre CIS per la realizzazione di infrastrutture ferroviarie. Di contro, il 90% degli interventi (2.722) è concentrato nei SAD per un ammontare di circa 919 milioni. Sembra che i SAD abbiano finanziato molti interventi di piccole dimensioni. Le risorse destinate agli APQ sono molto modeste, pari a 158 milioni (2% del totale) a fronte di 282 interventi (9% del periodo).

Nel secondo ciclo di programmazione la distribuzione dei progetti e delle risorse attuati con APQ rimane quasi stabile rispetto al ciclo precedente, con 378 interventi a fronte di 290 milioni. I SAD rappresentano sicuramente lo strumento di attuazione prevalente del periodo, con 7.089 interventi (92% del periodo) a fronte di 44,5 miliardi circa (97% delle risorse del periodo). Rispetto al ciclo precedente, gli interventi attuati tramite CIS aumentano in numerosità (218, 3% del periodo) ma diminuiscono in termini di risorse, pari a 1,1 miliardo circa (2,5% del periodo), finanziando interventi di dimensione più modesta rispetto al periodo precedente.

Tabella 2.6: 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
Totale	660	448	9.811	45.389	228	7.832

Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

La tabella 7 descrive il numero dei progetti e le risorse totali pubbliche per strumenti di attuazione e ciclo di programmazione in capo al programmatore regionale. Il primo dato interessante riguarda il primo ciclo di programmazione: gli interventi attuati tramite APQ ammontano a 6.030 (27% del periodo) a fronte di 11,6 miliardi circa di risorse (54% del periodo). Di contro, il numero degli interventi attuati tramite SAD ammonta a 16.681 (73% del periodo) per un ammontare di risorse pari a 7,1 miliardi circa (33% del periodo): **gli interventi attuati tramite APQ hanno una dimensione finanziaria maggiore rispetto a quelli attuati tramite SAD**. Gli interventi attuati tramite CIS sono 27 (0,1% del periodo) a cui ammontano risorse per 2,9 miliardi circa (13% delle risorse totali). Per questi interventi, afferenti ai CIS direttrici ferroviarie, il dataset OC riporta come ente programmatore la regione, nonostante si tratti di interventi di matrice puramente ministeriale.

Il dato più evidente nel secondo ciclo di programmazione è la **drastica riduzione degli interventi e delle risorse attuati tramite APQ**: 330 (3% del periodo, -5.700 rispetto al ciclo 07-13) a cui ammontano appena 76 milioni (0,6% del periodo, -53% circa rispetto al ciclo precedente). Si riduce anche il numero di interventi attuati tramite SAD, pari a 10.330 (-6.351 rispetto al ciclo 07-13) ma a fronte di un aumento delle risorse associate, pari a 12,3 miliardi circa (+5,2 miliardi circa rispetto al ciclo 07-13). Gli interventi attuati tramite CIS ammontano a 226 (2% del periodo) a fronte di 736 milioni (circa 6% delle risorse totali). La maggior parte di questi ricadono nel CIS Calabria, per 142 interventi (63% del totale interventi CIS) a fronte di 337 milioni di risorse (46% del totale risorse CIS).

Tabella 2.7: Numero progetti e risorse totali pubbliche per strumento di programmazione e ciclo di programmazione

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
Totale	6.360	11.693	27.011	19.457	253	3.613

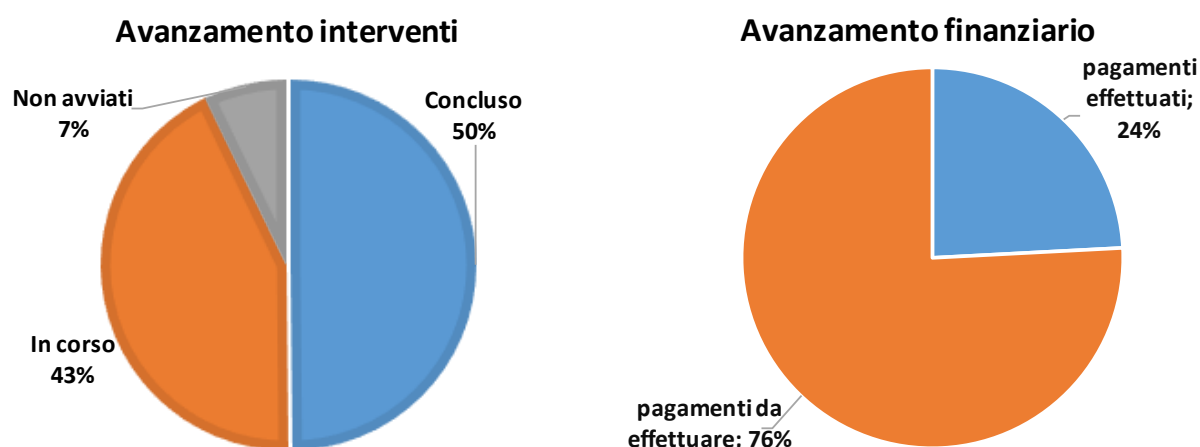
Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

In sintesi, tra i due cicli si nota una drastica diminuzione degli interventi in termini numerici e di risorse attuati tramite lo strumento di attuazione negoziata degli APQ a favore dei SAD per entrambi i soggetti programmatori.

2.10 Lo stato di attuazione: la fotografia ad agosto 2023

Lo stato di attuazione può essere misurato con riferimento a due dimensioni degli interventi: l'avanzamento procedurale e l'avanzamento finanziario. Il primo è solitamente legato alla condizione degli interventi (conclusi, in corso, non avviati) inclusi in un programma o in un periodo di programmazione. Il secondo è invece associato all'andamento della spesa e si misura rapportando nel tempo alcune sue componenti (risorse stanziare, previste, impegnate, pagamenti), in particolare le risorse impegnate e i pagamenti rispetto alla spesa stanziata o prevista. Nella banca dati di OpenCoesione, per quanto concerne l'**avanzamento procedurale**, si distinguono quattro casistiche, combinando in parte le due dimensioni (attuazione fisico/procedurale e finanziaria). Lo stato di avanzamento dell'intervento viene infatti distinto in: **concluso**, se i pagamenti sono superiori al 95% del finanziamento e la fase di esecuzione è conclusa; **liquidato**, se i pagamenti sono superiori al 95% del finanziamento e la fase di esecuzione non è conclusa; **in corso**, se i pagamenti sono inferiori al 95% del finanziamento e la fase di esecuzione è in atto; **non avviato**, se i pagamenti sono nulli e l'iter procedurale non è stato avviato. In sostanza, oltre alla tradizionale classificazione per stato di avanzamento (non avviato, in corso, concluso) si è aggiunta una distinzione tra gli interventi in corso per tenere conto degli interventi formalmente non ancora conclusi ma con una quota di pagamenti molto elevata (i liquidati), tali da far ritenere l'intervento ormai prossimo alla conclusione. Considerato i valori relativamente modesti degli interventi liquidati (per entrambi i profili numerico e finanziario), nelle nostre elaborazioni essi sono stati uniti agli interventi in corso. Per quanto riguarda l'**avanzamento finanziario**, in questa sede abbiamo ritenuto opportuno soffermarsi su un'unica variabile - i pagamenti effettuati - che meglio indica lo stato di attuazione finanziaria, prendendo in considerazione l'ultimo passaggio delle procedure di spesa. Tabelle e grafici che seguono restituiscono lo **stato di attuazione al 31 agosto 2023**. Dopo una presentazione complessiva dello stato di attuazione degli interventi FSC, si procederà ad un'analisi più dettagliata distinguendo per periodi di programmazione e per soggetto programmatore.

Fig. 2.12: Stato di attuazione complessivo ad agosto 2023



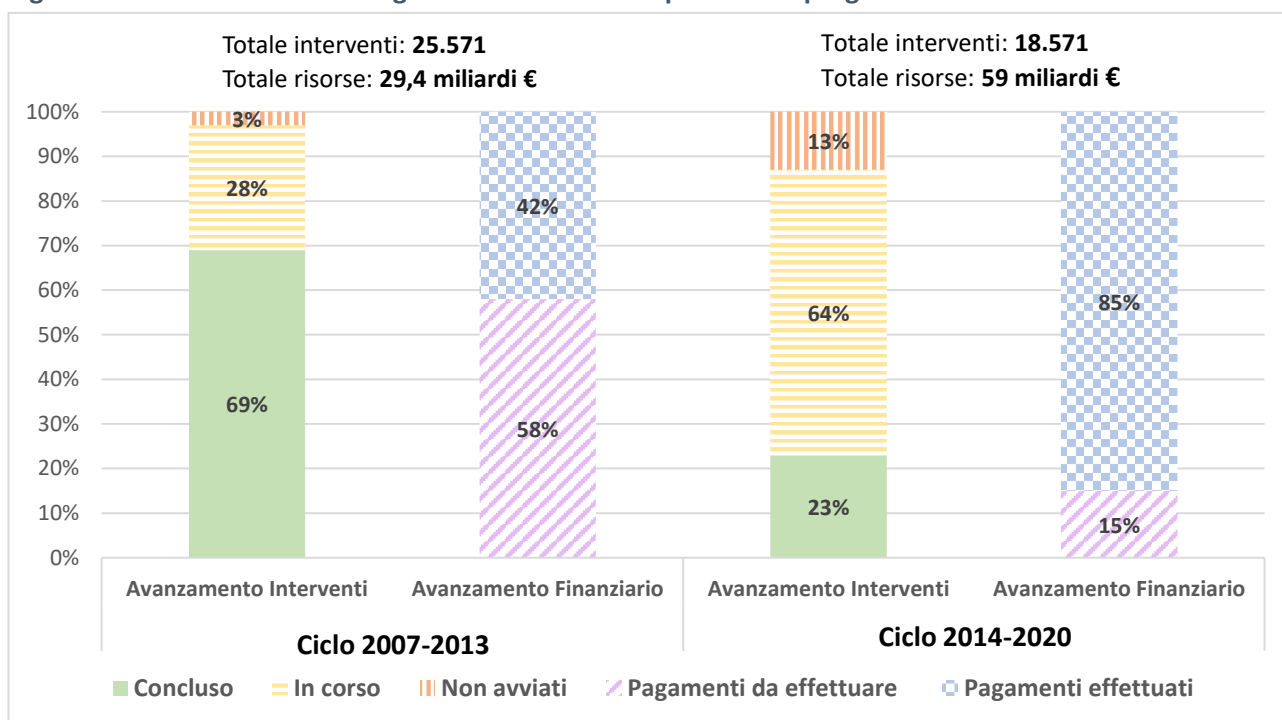
Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

Se prendiamo in esame l'insieme degli interventi promossi nei due cicli di programmazione si rilevano 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%). Sotto il profilo finanziario rispetto ad un volume complessivo di finanziamenti pubblici pari a 88,4 miliardi €, i pagamenti effettuati sono di 21,4 miliardi (24% delle risorse previste) mentre restano da erogare ancora 67 miliardi circa. Questi dati sono tuttavia la risultante di due periodi di programmazione tra loro

molto diversi, e non solo per durata (il primo periodo ha ovviamente alle sue spalle un più lungo arco di vita) ma anche per dotazione finanziaria, numero interventi e la loro articolazione per soggetto programmatore.

Se decliniamo i dati per periodo di programmazione si osserva, come prevedibile, uno **stato di attuazione più avanzato per il primo periodo (2007-2013)**. Sono 25.751 gli interventi promossi in questo ciclo di programmazione, la maggior parte risulta conclusa (17.881 pari al 69%) ma una quota non indifferente è ancora in corso (7.154 interventi, il 28%) mentre i non avviati sono una parte residuale (716, il 3%). Per quanto riguarda l'avanzamento finanziario, a fronte di un programma di investimento di circa 29,4 miliardi si registrano pagamenti per 12,3 miliardi (il 42% delle risorse pubbliche previste), la metà dei quali associati ad interventi conclusi ed il resto ad interventi in corso. Agli interventi non avviati corrispondono 1,2 miliardi circa.

Fig. 2.13: Stato di attuazione degli interventi e risorse per ciclo di programmazione



Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

In particolare, se si analizzano i pagamenti ancora da effettuare in ragione della natura delle opere, si può notare che i pagamenti a valere sulle opere pubbliche rappresentano l'89% del totale dei pagamenti ancora in sospeso, pari a circa 15,2 miliardi. Il restante 11% dei pagamenti da effettuare è suddiviso in egual misura tra i contributi a imprese e individui e acquisti in beni e servizi, complessivamente per 1,8 miliardi.

Lo stato di attuazione degli interventi promossi nel **periodo di programmazione 2014-2020 è assai meno avanzato**, 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%) ed i non avviati sono una quota modesta (13%, 2.463 interventi). Sotto il profilo finanziario si registrano pagamenti per circa 9 miliardi, pari al 15% dell'ammontare di risorse pubbliche del periodo che, ricordiamo, ha una dotazione finanziaria complessiva di circa 59 miliardi, assai più ingente rispetto al precedente (che si attesta a 29,4 miliardi circa). Agli interventi conclusi si associano 1,6

miliardi di interventi mentre i restanti 7,4 miliardi sono relativi ad interventi in corso. La quota di risorse relativa ai non avviati è di 2,2 miliardi.

Rispetto al primo periodo, può essere utile focalizzarci su quali tipi di interventi si sono concentrati maggiormente i pagamenti nel ciclo 14-20. La spesa sugli interventi in contributi e acquisto di beni e servizi ammonta a 2,8 miliardi circa a fronte di uno stanziamento complessivo di risorse pari a 10,8 miliardi (26%). Al contrario, i pagamenti a valere sulle opere pubbliche ammontano a 4,9 miliardi a fronte di 44,2 miliardi circa di risorse stanziati (11%), fornendo un ulteriore indizio sulla difficoltà di avanzamento della spesa per questa categoria di interventi.

Appare infine utile svolgere un confronto tra lo stato di attuazione degli interventi in ragione dell'amministrazione titolare (centrale e regionale), distinguendo per i due periodi di programmazione. L'analisi evidenzia una **situazione più favorevole per gli interventi a titolarità regionale in entrambi i periodi**. Se utilizziamo come proxy di avanzamento la quota di interventi conclusi e la quota di pagamenti effettuati, il programmatore regionale registra sempre risultati relativamente migliori. Nel primo periodo di programmazione (2007-2013) gli interventi conclusi associati al programmatore centrale sono pari al 55% (1.643 su un totale di 3.013) mentre per il programmatore regionale si rileva una quota di conclusi del 71% (16.238 su 22.738 totali). Sui pagamenti effettuati la distanza è per certi versi ancora maggiore. Gli interventi a titolarità centrale registrano pagamenti per circa 1,2 miliardi (il 15% delle risorse pubbliche) mentre quelli riferiti al programmatore regionale ammontano 11,2 miliardi che corrispondono a poco più della metà (52%) dell'attuale dotazione finanziaria (21,6 miliardi).

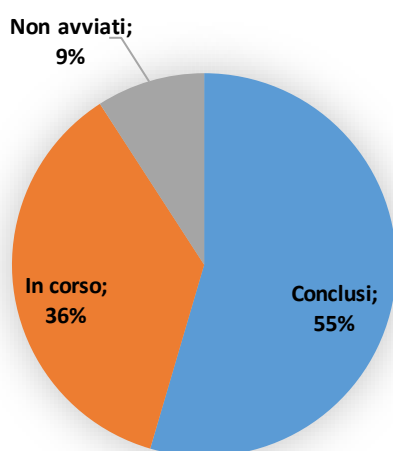
Fig. 2.14: stato di attuazione del programmatore centrale e regionale nel ciclo di programmazione 2007-2013

Periodo di programmazione 2007-2013

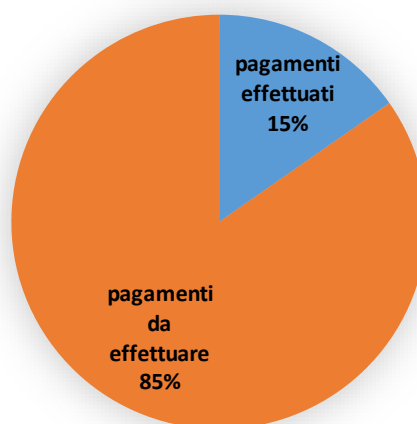
Programmatore centrale

Interventi periodo: 3.013 Dotazione finanziaria: 7,7 miliardi

Avanzamento interventi



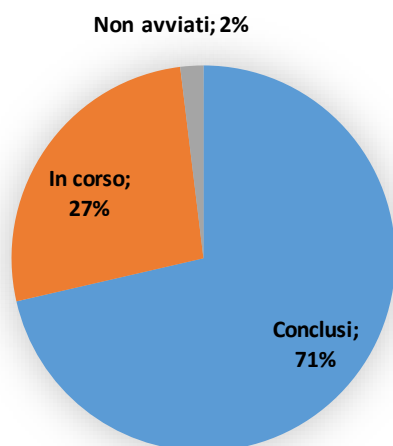
Avanzamento finanziario



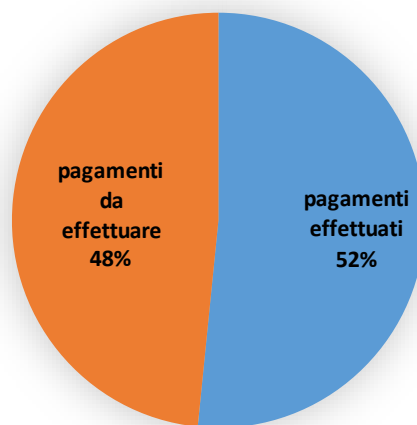
Programmatore regionale

Interventi periodo: 22.738 Dotazione finanziaria: 21,6 miliardi

Avanzamento interventi



Avanzamento finanziario



Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

Il dato più rilevante da evidenziare per il programmatore centrale è l'elevata quota di pagamenti ancora da effettuare, trainata quasi completamente dalle opere ferroviarie (10 interventi) in quattro regioni del Sud che afferiscono ai CIS: per questi si rilevano 443 milioni circa di spesa a fronte di 6,7 miliardi circa di risorse stanziare (7%). Al contrario, le grandi opere che risultano ancora in corso a capo del programmatore regionale ammontano a 1.864, ai quali corrispondono pagamenti per circa 4,5 miliardi a fronte di 8,6 miliardi di risorse (53%). La maggior parte di interventi (80%) e di spesa da effettuare (52%) si concentra nelle regioni del Mezzogiorno, in particolare in Puglia, Sardegna e Sicilia.

Per quanto riguarda il più recente **periodo di programmazione (2014-2020)**, risultano conclusi il 9% degli interventi a titolarità centrale (ovvero 670 su 7.685) ed il 33% di quelli che fanno capo alle amministrazioni regionali (3.543 su un totale di 10.866). Anche per i non ancora avviati si rilevano dati relativamente più favorevoli per le amministrazioni regionali. L'avanzamento finanziario degli interventi associati al programmatore centrale è di circa 6,1 miliardi pari al 13% dell'attuale dotazione finanziaria (45,9 miliardi) mentre quelli relativi alle regioni ammontano a circa 2,9 miliardi, il 22% delle risorse complessive del periodo (13,1 miliardi).

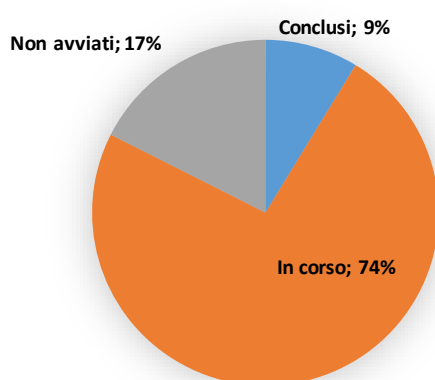
Fig. 2.15: stato di attuazione del programmatore centrale e regionale nel ciclo di programmazione 2014-2020

Periodo di programmazione 2014-2020

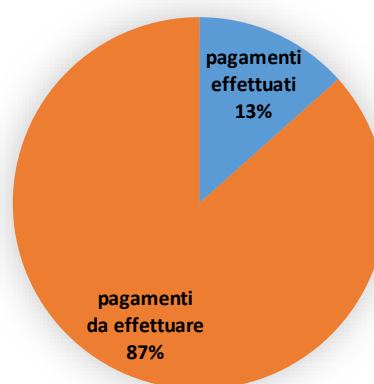
Programmatore centrale

Interventi periodo: 7.685 Dotazione finanziaria: 45,9 miliardi

Avanzamento interventi



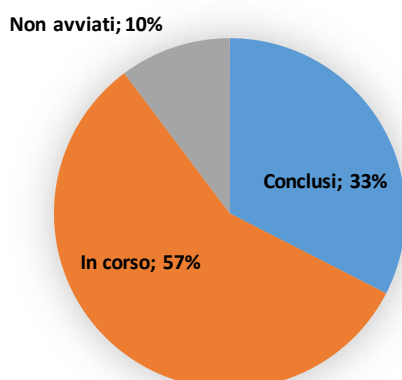
Avanzamento finanziario



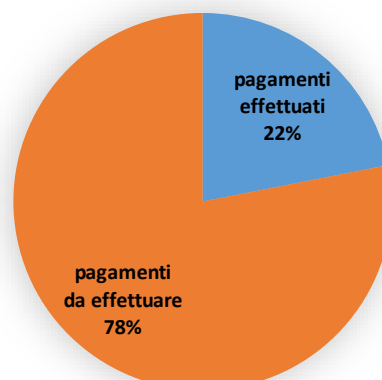
Programmatore regionale

Interventi periodo: 10.866 Dotazione finanziaria 13,1 miliardi

Avanzamento interventi



Avanzamento finanziario



Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

Nel secondo periodo di programmazione il confronto sulla spesa effettuata dai soggetti programmatori assume maggiore robustezza in virtù del fatto che il numero degli interventi e l'ammontare di risorse sono maggiormente distribuiti rispetto al ciclo precedente. La maggior parte degli interventi conclusi nel Centro-Nord (489) risultano a capo del programmatore centrale, per pagamenti pari a 351 milioni, di cui il 45% distribuiti in opere (168 milioni) e ben il 48 % distribuiti in acquisti di beni e servizi (156 milioni). Al contrario, la maggior parte degli interventi conclusi nel Sud (3.482) sono a capo del programmatore regionale, per pagamenti pari a 932 milioni circa, di cui ben il 40% concentrati nel solo settore ambiente (374 milioni).

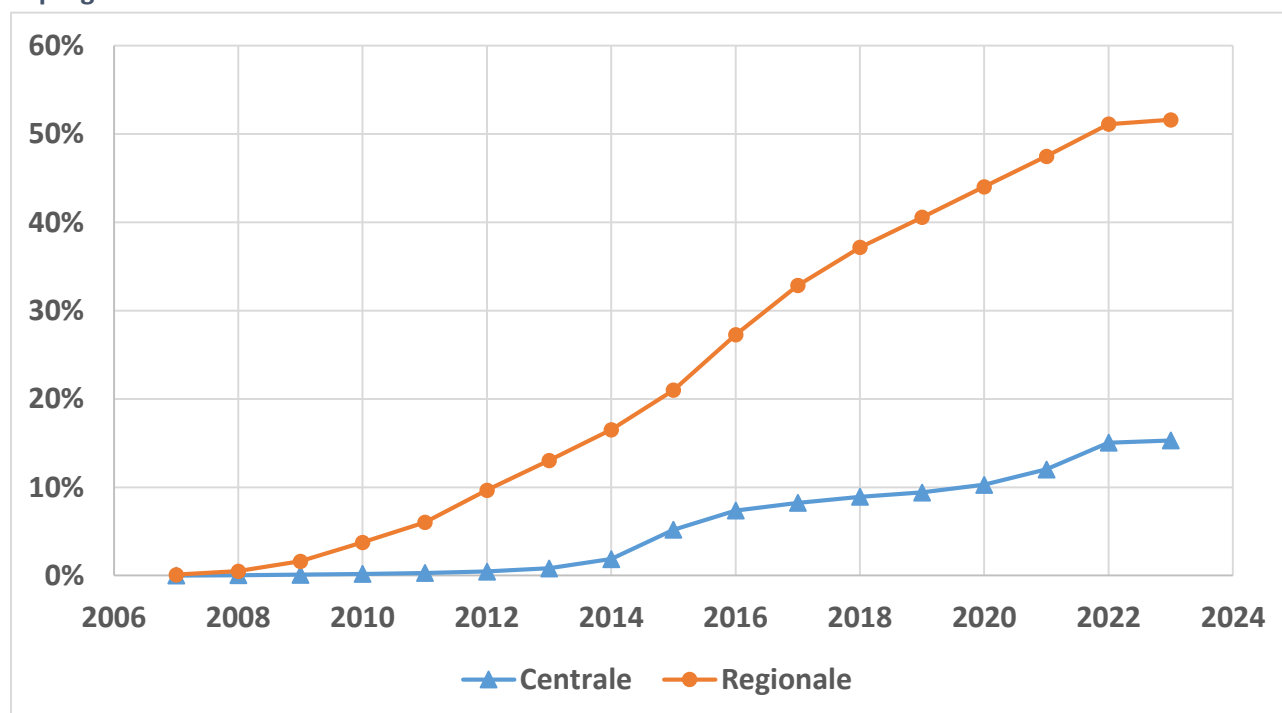
3. La dinamica della spesa nei due cicli di programmazione

Il portale OpenCoesione, nell'insieme dei dati relativi alle politiche di coesione, rende disponibile anche un apposito dataset sui pagamenti, in cui è riportata la cronologia annuale dei pagamenti effettuati per ogni singolo intervento. Sfruttando queste informazioni, è possibile ricostruire e confrontare la dinamica aggregata nel tempo dei pagamenti degli enti programmatori, ai quali sono associati i singoli interventi. L'operazione può essere condotta separatamente per i due periodi di programmazione presi in considerazione (2007-2013 e 2014-2020), pur con alcune cautele, derivanti dal fatto che le assegnazioni delle risorse (e la loro effettiva disponibilità) non avviene in modo simultaneo per gli enti programmatori.

Ciò premesso, la figura 3.1 mostra l'avanzamento dei pagamenti imputabili al **periodo di programmazione 2007-2013** per soggetto programmatore, evidenziando il **lento andamento negli anni della spesa**. A distanza di 15 anni circa dall'avvio formale del periodo di programmazione, gli ultimi dati disponibili segnalano un tasso di assorbimento pari al 15% per il programmatore centrale (a cui corrispondono pagamenti pari a circa 1.187 milioni a fronte di 7.767 milioni di risorse complessive) e al 52% per il programmatore regionale (pagamenti per 11.161 milioni, risorse complessive di circa 21.623 milioni).

Il lento avvio della spesa del programmatore centrale (tasso di assorbimento sostanzialmente pari a zero fino al 2012) è in parte dovuto al fatto che la maggior parte degli interventi ad esso associati sono ricompresi nei Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS), sottoscritti nell'ultimo scorcio del periodo di programmazione (2011-2012). Anche le Regioni hanno incontrato una serie di ostacoli all'inizio di questo periodo di programmazione - posticipo della effettiva disponibilità delle risorse a causa delle disposizioni di finanza pubblica introdotte per fronteggiare gli effetti delle crisi (finanziarie e debiti sovrani) - ma questo non pare aver completamente bloccato l'operatività degli interventi sostenuti con il FSC.

Fig. 3.1: Tasso di assorbimento delle risorse totali pubbliche per anno e soggetto programmatore nel ciclo di programmazione 2007-2013



Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

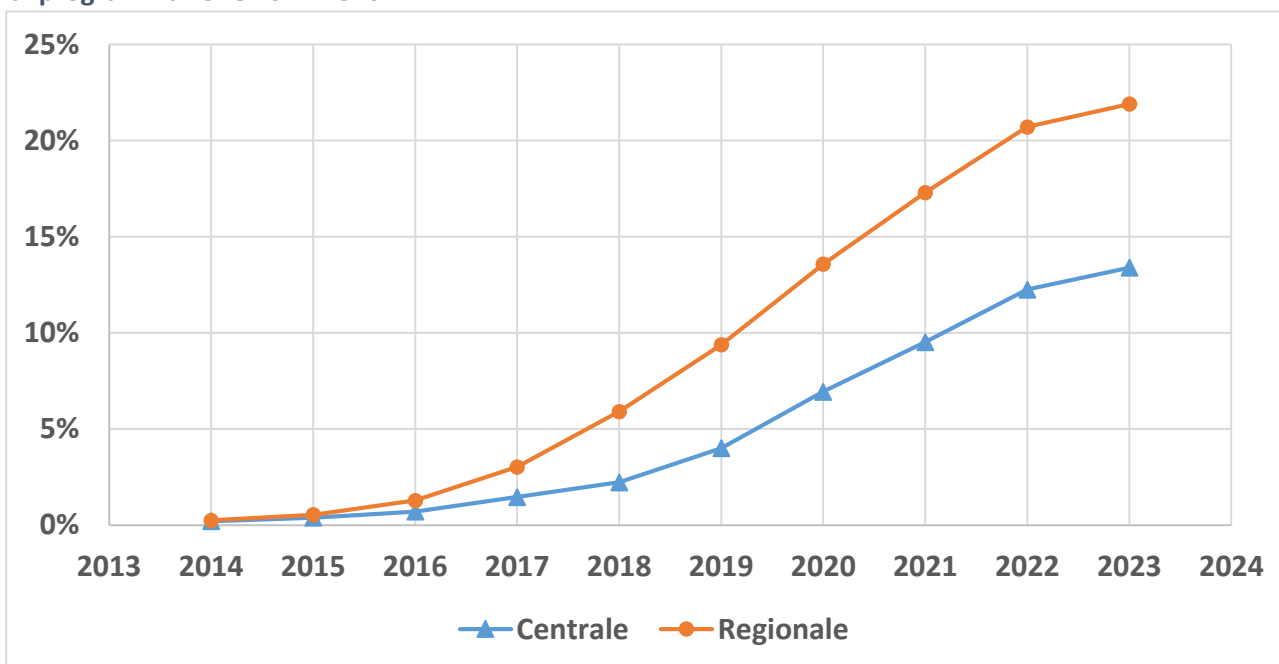
Se si esamina l'andamento della spesa con maggior dettaglio si rileva che per il **programmatore centrale**, la media dei pagamenti annuali ammonta a circa 74 milioni e il valore mediano a circa 45 milioni. L'incremento medio e mediano annuale del tasso di assorbimento è dell'1%. Il valore più alto dei pagamenti è nel 2015, per un ammontare di circa 258 milioni, a cui è associato un aumento del tasso di assorbimento del 3% rispetto all'anno precedente, l'aumento percentuale più elevato del ciclo. Il valore più basso dei pagamenti si registra nei primi anni del periodo.

Per il **programmatore regionale**, la media dei pagamenti annuali ammonta a 696 milioni ed un valore mediano di 748 milioni. L'incremento medio e mediano annuale del tasso di assorbimento è pari al 3% (+2% rispetto al centrale). Il valore più elevato dei pagamenti si attesta nel 2016 con una spesa di circa 1.353 milioni, a cui si associa un incremento del tasso di assorbimento pari al 6% rispetto all'anno precedente (dal 21% del 2015 al 27% del 2016). Il valore più basso dei pagamenti si attesta all'inizio del periodo, come per il programmatore centrale. Se guardiamo il quadro complessivo del periodo si può notare che **la forbice tra il programmatore centrale e regionale tende ad allargarsi negli anni a favore della componente regionale**, quest'ultima registra tassi di assorbimento relativamente superiori, pur in un quadro non entusiasmante. Per entrambi gli enti programmatori la spesa da effettuare è ancora alta e ammonta a circa 6,6 miliardi per il programmatore centrale e a 10,4 miliardi per quello regionale.

Se per il programmatore regionale si procede ad articolare i dati per macroarea, distinguendo tra le Regioni del Sud e quelle del Centro-Nord, possiamo notare che il tasso di assorbimento per quest'ultime è pari all'86% (pagamenti per 4,4 miliardi a fronte di 5,2 miliardi complessivi) mentre per le Regioni del Sud il tasso di assorbimento si attesta al 41% (pagamenti per 6,6 miliardi a fronte risorse complessive pari a 16,2 miliardi). Al 2013, ultimo anno formale del periodo di programmazione, il tasso di assorbimento è pari al 32 % per le Regioni del Centro-Nord (1,8 miliardi circa di pagamenti) e al 5% per le Regioni del Sud (1,1 miliardi circa di pagamenti). Per le Regioni del Centro-Nord l'anno in cui si è registrato il più alto volume di pagamenti è il 2012 (circa 560 milioni) che coincide anche con l'anno in cui si registra il maggior incremento del tasso di assorbimento (passa dal 15% del 2011 al 25% del 2012). Per le regioni del Sud l'anno in cui si sono registrati i pagamenti maggiori è il 2016 (943 milioni), con un aumento del tasso di assorbimento del 4% (dal 10% del 2015 al 14% del 2016).

Se prendiamo in considerazione il **periodo di programmazione 2014-2020** si rilevano **dinamiche di spesa in parte dissimili** (vedi figura sotto). L'andamento dei pagamenti relativi agli interventi associati al programmatore centrale segna un parziale miglioramento rispetto al precedente periodo di programmazione ma rimangono comunque al di sotto del valore registrato per il programmatore regionale.

Fig. 3.2: Tasso di assorbimento delle risorse totali pubbliche per anno e soggetto programmatore nel ciclo di programmazione 2014-2020



Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

In questo periodo di programmazione, a differenza del precedente, le tempistiche relative all’assegnazione delle risorse non dovrebbero aver contribuito alla diversa dinamica di spesa dei due soggetti programmatori. Le attribuzioni di risorse al programmatore centrale (ministeri) e al programmatore regionale, seppur avvenuta con diversi provvedimenti, si è svolta in tempi non molto distanti. Le principali assegnazioni CIPE ai diversi soggetti programmatori sono state deliberate in un arco di tempo relativamente ravvicinato, tra i mesi di agosto e dicembre 2016 (al netto di piani stralcio, addendum, rimodulazioni, ecc.).

Se esaminiamo con maggior dettaglio cifre e andamenti si può rilevare che ad ottobre 2023, quasi dieci anni dall’avvio del periodo di programmazione, **il tasso di assorbimento registra valore modesti**; è pari al 13% per il programmatore centrale (con pagamenti per 6 miliardi circa a fronte di 45,9 miliardi di risorse) e al 22% per il regionale (pagamenti di 2,9 miliardi a fronte di risorse totali pari a 13,1 miliardi). Per il **programmatore centrale**, la media annuale dei pagamenti è di circa 672 milioni e il valore mediano a circa 521 milioni. L’incremento medio e mediano annuale del tasso di assorbimento è dell’1%. Il valore più alto dei pagamenti si registra nel 2020 (circa 1.348 milioni), a cui è associato un aumento del tasso di assorbimento del 3% rispetto all’anno precedente, l’aumento percentuale più elevato del ciclo. Il valore più basso dei pagamenti è nel 2015, nei primi anni del periodo, con un ammontare di circa 85 milioni. Per il **programmatore regionale**, la media dei pagamenti per ogni anno ammonta a 316 milioni e il valore mediano è di 378 milioni. L’incremento medio annuale del tasso di assorbimento è pari al 2% (+1% rispetto al centrale) e l’incremento mediano annuale del tasso è pari al 3% (+2% rispetto al centrale). Il valore più elevato dei pagamenti si attesta nel 2020, con circa 551 milioni, a cui si associa un incremento del tasso di assorbimento pari al 5% rispetto all’anno precedente (dal 9% del 2019 al 14% del 2020). Il valore più basso dei pagamenti si attesta nel 2015 come per il centrale. 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 programmatore regionale.

Se focalizziamo l'attenzione sull'andamento della spesa del programmatore centrale, possiamo notare che il Ministero delle Imprese e del Made in Italy è quello che registra il tasso più elevato di spesa (3% cui corrispondono pagamenti per 2,6 miliardi circa a fronte di risorse stanziati di circa 8,2 miliardi). I primi pagamenti si registrano nel 2015 mentre è il 2020 l'anno in cui si registra il dato più alto (pagamenti pari a circa 788 milioni). Ad incidere sulla sua velocità di spesa, relativamente più elevata, può aver contribuito la natura degli interventi ad esso associati (tendenzialmente aiuti alle imprese). Di contro, è il Ministero delle infrastrutture dei trasporti quello che segnala il tasso più basso di spesa (pagamenti per circa 2,3 miliardi a fronte di risorse stanziati pari a 31 miliardi, tasso assorbimento pari al 7%). In particolare, l'anno in cui si registrano i pagamenti più alti è il 2021 (circa 557 milioni). Anche in questo caso l'andamento della spesa è probabilmente legato alla natura degli interventi promossi nei programmi riconducibili a questo ministero, impianti e opere pubbliche richiedono tempi tendenzialmente lunghi per decollare (progettazione) e giungere a termine.

Se ci soffermiamo sull'andamento della spesa delle Regioni del Centro-Nord e del Sud, possiamo notare che il tasso di assorbimento per le prime è pari al 30% (pagamenti 271 milioni, risorse complessive pari a 916 milioni circa) mentre per le seconde l'avanzamento della spesa si attesta al 21% (pagamenti pari a 2,5 miliardi circa a fronte di 11,7 miliardi circa di risorse). Per le Regioni del Centro-Nord l'anno in cui si sono registrati i pagamenti maggiori è il 2022 (55 milioni circa); per le regioni del Sud l'anno in cui si sono registrati i pagamenti maggiori è invece il 2020 (514 milioni).

4. Esiste un “premio” legato all’appartenenza dei progetti a una specifica tipologia di programmatore? I progetti per investimento FSC nei cicli 2007-13 e 2014-20.

4.1 Una descrizione dei progetti conclusi nei due cicli 2007-13 e 2014-20.

Se consideriamo il sottoinsieme dei progetti di investimento conclusi nei due cicli programmazione e riclassificandoli per la durata di realizzazione, cioè secondo i tre livelli che definiremo come “Efficiente” (Eff), ovvero quando la chiusura di un progetto avviene prima della data prevista, “Regolare” (Reg), quando si ottiene la chiusura del progetto alla data prevista, e “Inefficiente” (Ineff), ovvero la durata è oltre quella prevista, si nota come, limitando lo sguardo al ciclo 2014-20, **la probabilità di trovare un progetto completato in ritardo (Pr(Ineff)) non differisce in maniera significativa tra programmatore centrale e regionale** (tabella 1). Per il primo, quello centrale, la quota dei progetti inefficienti è pari al 15,3% circa, per il secondo è pari al 16% circa nel ciclo 2014-20. Tenuto conto della maggiore numerosità dei progetti realizzati e conclusi appartenenti al livello di programmazione regionale, rispetto al programmatore centrale, anche in questo ciclo, non sembra esistere un premio attribuibile al livello di programmazione centrale rispetto a quello regionale. Nel primo ciclo 2007-13, sempre guardando ai progetti conclusi, la probabilità di trovare un progetto “Inefficiente” tra quelli in cui il programmatore è di tipo centrale era pari al 48,6%, mentre nel caso del programmatore regionale la stessa probabilità era significativamente inferiore, ovvero pari al 28,5% circa (Tabella 4.1).

Tabella 4.1: 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.

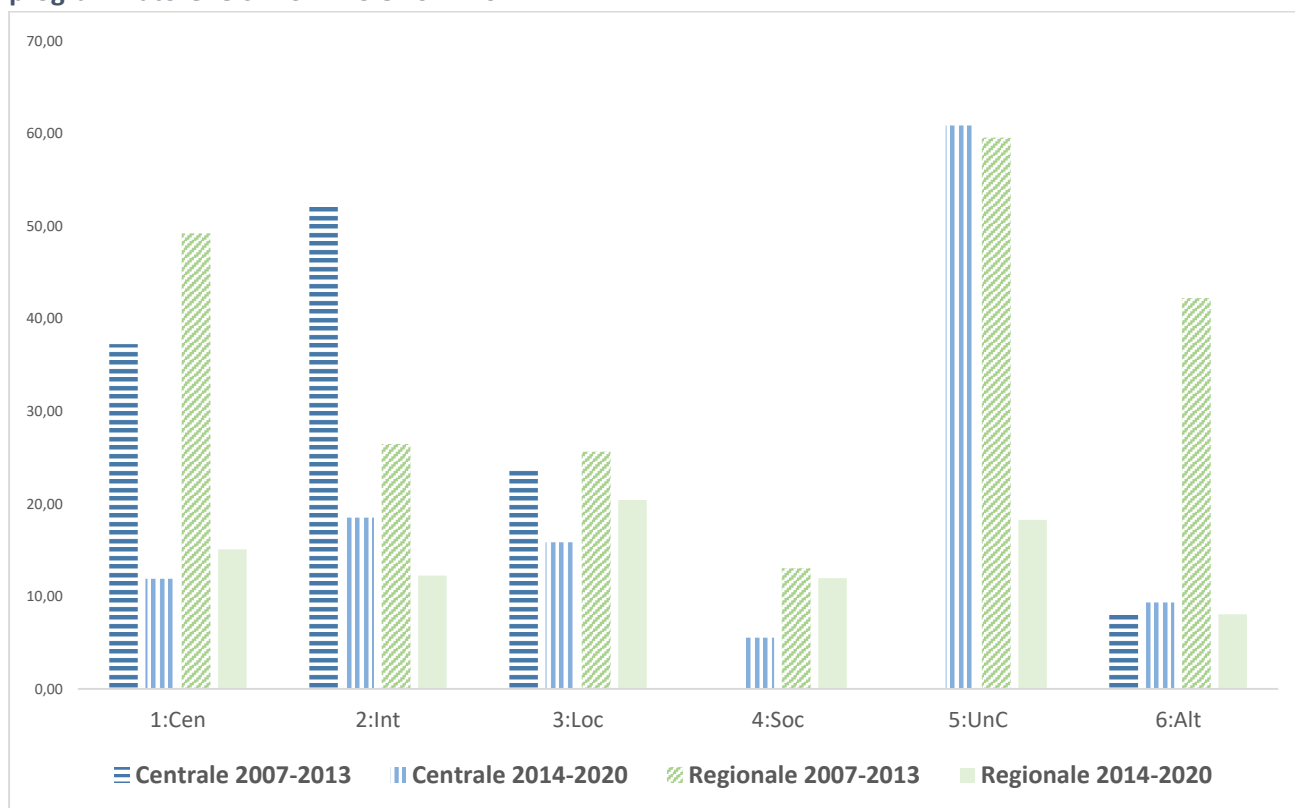
Sempre limitando l’analisi descrittiva ai progetti conclusi nei due cicli, per entrambi i livelli di programmazione si osserva, quale che sia il livello di governo realizzatore degli interventi (amministrazioni centrali, regionali o provinciali, comunali o privati), una generalizzata diminuzione dell’“inefficienza” nella realizzazione (Tabella 4.1). Non si nota però, qualora vengano incrociati i livelli di *programmazione* con i livelli di governo che attuano i progetti (i realizzatori), un premio derivante dall’aver avuto un programmatore centrale rispetto a uno regionale, sia nel primo che nel secondo ciclo: solo nel caso dei progetti realizzati dai comuni (3:Loc in figura 4.1), nel secondo ciclo si osserva un miglioramento relativamente più intenso nell’efficienza dei progetti programmati dal centro (15,8% la quota dei progetti inefficienti) rispetto a quelli programmati dalla regione (20,4% la quota di progetti inefficienti), confrontando gli esiti con i risultati per il

primo ciclo (figura 4.1). Nel primo ciclo la quota di progetti inefficienti realizzati dai comuni non era molto differente tra livello di programmazione centrale (23.8%) e regionale (25.6), ma il calo maggiore si ha per le realizzazioni a cura dei comuni e programmate centralmente.

Per gli altri realizzatori, ovvero privati e unioni di comuni, non sono presenti informazioni nel primo ciclo per quel che riguarda il programmatore centrale che consentissero di fornire una quantificazione del premio derivante dall'aver avuto una programmazione centralizzata rispetto a quella regionale. In ogni caso, nel secondo ciclo **o il gap è sfavorevole al livello centrale quando il livello di governo realizzatore è l'unione di comuni (60,9% rispetto al 18,2% quando il programmatore è regionale), o i due programmatori si equivalgono** (altri progetti - 6:Alt -, ovvero quei progetti non classificati per i livelli realizzatori indicati in figura 4.1, ovvero centro -1: Cen -, intermedio-2: Int - comuni-3: Loc-, società private -4: Soc- o unioni - 5: Unc-). **Il confronto è favorevole al programmatore centrale solo nel secondo ciclo per le società private (5,5% rispetto all'11,9% del programmatore regionale).**

Questi elementi descrittivi non tengono conto della dimensione dei progetti, della localizzazione nelle aree convergenza e competitività, e di altre caratteristiche distintive che possono influenzare la probabilità di ritardare la realizzazione dei progetti. Non tengono conto, inoltre, dei ritardi che si realizzano anche nel caso i progetti non siano ancora chiusi, ma siano in corso. A questo proposito nella sezione successiva si propone una stima dell'impatto del programmatore sui ritardi realizzativi che confronta l'efficienza dei progetti conclusi o in corso a parità di alcune caratteristiche degli stessi.

Fig. 4.1: Quota di progetti inefficienti sul totale per livello di governo realizzatore e livello di governo programmatore. Cicli 2017-13 e 2014-20.



Fonte: nostre elaborazioni su dati OC.

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

Il superamento dei termini attesi per la conclusione degli interventi (Durata Fuori Progetto), definita come la differenza tra la data prevista di fine progetto e la data di fine effettiva, costituisce una misura del ritardo implicito nell'implementazione dei progetti, e consente di confrontare lungo una diversa dimensione la performance dell'amministrazione centrale (AC) e dell'amministrazione regionale (AR).

Stimiamo il semplice modello OLS (1) per evidenziare l'impatto della variabile di nostro interesse (il livello di governo programmatore), oltre ad alcune altre caratteristiche dei progetti³¹, sull'indicatore di durata. La variabile dipendente DFP indica la Durata Fuori Progetto, normalizzata sulla durata attesa dei progetti. Tra le variabili indipendenti LP rappresenta il livello di programmazione (AC o AR) e DIM rappresenta la dimensione dei progetti. Tra gli ulteriori controlli inseriti nel modello, AREA si riferisce all'appartenenza a un territorio (convergenza o competitività), INT rappresenta il settore di intervento (costruiti sulla base dei codici CUP)³² e PROCED indica il tipo di procedura utilizzata per implementare i progetti (evidenza pubblica, bando, procedura negoziale o evidenza diretta). Abbiamo anche aggiunto un controllo relativo alla densità del contesto in cui viene realizzata l'opera, ovvero il sistema locale di appartenenza del comune in cui viene realizzato il progetto di investimento, denominata come SPROG. Infine, si è tenuto conto anche dello stato del progetto, definito come SP.

Il nostro universo comprende tutti i progetti classificati per undici settori di intervento CUP nei due cicli di programmazione FSC per cui disponiamo di informazioni, **siano essi progetti conclusi e in corso**³³ (sono stati eliminati i progetti liquidati, non avviati o per cui non è possibile determinare lo status in OC). Infine, rispettivamente α e ϵ sono il termine costante e il termine di errore. Il pedice i si riferisce ai singoli progetti relativi ai cicli 2014-20 e 2007-2013.

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

In tabella 2 presentiamo i risultati sintetici della stima OLS, limitando i risultati al coefficiente di interesse. Il modello presenta un R^2 pari a circa 0.12, nella versione preferita, ovvero il modello stimato è in grado di spiegare circa il 12% della variazione dei ritardi dei progetti all'interno del nostro sottoinsieme di progetti.

Il parametro di nostro interesse è LP: il coefficiente β_1 indica l'impatto sulla durata fuori progetti attesa quando il livello di programmazione è centrale rispetto al livello base che è quello regionale, con la clausola ceteris paribus, ovvero a parità di caratteristiche dei progetti (dimensione, tipologia di spesa, area territoriale di appartenenza, tipo di procedura attivata e settore). Per una lettura più agevole dei risultati, ricordiamo come DFP³⁴ sia una variabile che assume valori crescenti positivi quando il completamento del progetto si

³¹ Solo progetti di investimento (opere pubbliche e impianti)

³² In totale, si tratta di 11 settori di intervento, indicati in appendice (tabella A1) alla presente sezione.

³³ 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.

³⁴ 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.

definisce entro i termini previsti (in “anticipo”), mentre al contrario un numero negativo indica “ritardo” nel completamento e chiusura del progetto al di fuori della fine attesa del progetto.

Il coefficiente di interesse è quello relativo a LP interagito con il CICLO di programmazione, ovvero l’impatto sul “ritardo” del livello di programmazione centrale rispetto ai progetti gestiti a livello regionale nel secondo ciclo rispetto al primo. Questo coefficiente risulta significativo (ad un livello dell’1%) nella versione del modello (colonna 1) che non comprende, tra i controlli, i settori di intervento (INT) e indica come la gestione in capo al programmatore centrale impatta negativamente sulla durata fuori progetto rispetto al programmatore regionale. Il livello di programmazione centrale influenzerebbe quindi negativamente la tempestività di realizzazione nel secondo ciclo. La tempestività è intesa come la durata dei progetti rispetto a quella prevista, nel confronto con il programmatore regionale. Nella versione arricchita del modello, i cui coefficienti sono riportati in colonna 2, attraverso i controlli relativi ai settori di intervento (INT), il coefficiente è altrettanto significativo e non troppo dissimile dalla versione presentata in colonna 1.

Tabella 4.2: 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		lprogr # ciclo 1 #	
1 # 2020	-0,296 ** (0.075) [-0.443 - 0.148]	2020	-0,237 ** (0.078) [-0.390 - 0.083]
Intercetta	-1,813 ** (0.137) [-2.081 - 1.546]	Intercept	-1,668 * (0.699) [-3.038 - 0.297]
Controlli	<i>Livello realizz. (SPROG) Area (AREA) Dim finanziaria (DIM) Stato (SP) Tipo proced.(PROCED) -</i>		<i>Livello realizz. (SPROG) Area (AREA) dim finanziaria Stato (SP) tipo proced Settore (INT)</i>
Numero osservazioni	7659		7659
R ²	0,11		0,12

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

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

Fonte: nostre elaborazioni su dati OC. *Standard errors corretti per tenere conto di eteroschedasticità

Secondo le stime presentate in colonna 1, la presenza di un programmatore centrale nel ciclo 2014-2020, rispetto a quello 2007-2013, **impatta negativamente sul ritardo nella realizzazione dei progetti per circa il 30% rispetto al programmatore regionale**, mentre, secondo il modello stimato in colonna 2, che tiene conto

tra i controlli dei settori di intervento, l'impatto negativo è pari al 24% circa. Il modello consente di valutare l'influenza del livello di programmazione sul ritardo in accordo alla clausola *ceteris paribus*, ovvero il confronto avviene tra progetti con le medesime caratteristiche contenute nei controlli utilizzati, quindi tutte le variabili di controllo inserite nella stima sono costanti.

4.3 Discussione dei risultati

A differenza di quanto indicato in un recente lavoro (Crescenzi et al. 2022), se consideriamo tra le caratteristiche dei progetti finanziati dalle risorse di coesione l'autorità responsabile della programmazione, distinte nel nostro caso in soli due livelli, quello centrale (i ministeri) e quello regionale, non si rilevano significativi guadagni di efficienza, sia nell'accezione intesa dagli indicatori di assorbimento della spesa sia in termini di durata complessiva dei progetti, nel caso l'autorità di programmazione sia quella centrale rispetto a quella regionale. Si rilevano invece significativi ritardi nella implementazione dei progetti anche per il livello centrale, fornendo qualche elemento di riflessione sulla capacità delle amministrazioni ministeriali di rispettare tempistiche ragionevoli laddove venga avviato un numero di progetti, tra quelli programmati, maggiore di quanto evidenziabile per le amministrazioni regionali (ciclo 2014-20).

Osservando i risultati della stima econometrica, si potrebbe opporre la considerazione che il nostro indicatore di durata utilizza per il calcolo del ritardo una variabile che è costruita su una valutazione soggettiva, la durata attesa, introducendo un bias sulla misurazione oggettiva del "delay" dei progetti. Ma, seppure i limiti di un indicatore di questo tipo siano evidenti³⁵, si deve tenere conto del fatto che errori di programmazione siano anche quelli legati alla valutazione *ex ante* della durata attesa delle procedure. I livelli di programmazione centrale e regionale potrebbero aver avuto differenti capacità di stimare la durata attesa di fine progetto, e nel nostro caso il centrale potrebbe aver "fallito" in misura maggiore la valutazione del cronoprogramma atteso per chiudere i progetti.

Una ulteriore critica che potrebbe essere fatta al nostro esercizio di stima consiste nella definizione della dummy AC (Amministrazione Centrale) e AR (Amministrazione Regionale). In questo caso, si è scelto il livello di programmazione, senza poter discernere da un lato il livello di governo responsabile del *finanziamento* dal livello responsabile della *selezione e realizzazione*³⁶ dei progetti, dall'altro in che misura, eventualmente, le responsabilità di programmazione siano "cogestite" tra AC e AR attraverso strumenti, procedure e prassi di fatto negoziate. Una possibile risposta a questa critica consiste nell'indicare come le evidenze su un impatto negativo di AC rispetto a AR potrebbero essere determinate proprio dalla complessità crescente imposta dalle procedure richieste dall'aggiunta del livello di programmazione centrale a quello regionale, come potrebbe essere avvenuto in una pluralità di casi nel ciclo 2014-20 rispetto al precedente 2007-13. Il raddoppio procedurale potrebbe aver rallentato ulteriormente i tempi di realizzazione dei progetti.

Appare comunque necessario un ulteriore approfondimento di questi elementi distintivi del processo di programmazione FSC nel ciclo 2014-20, utilizzando l'intero universo dei progetti finanziati nello stesso ciclo, anche non dedicati a investimenti. Infine, le nostre stime possono essere considerate al più robuste correlazioni statistiche. Per stimare l'impatto causale di una tipologia di programmatore rispetto a un altro, nel nostro caso AC e AR, nel passaggio dal ciclo 2007-13 a quello 2014-20, è necessario un approfondimento

³⁵ E tenuto conto che il nostro dataset non consentiva di misurare in maniera adeguata la durata oggettiva delle procedure di implementazione dei progetti

³⁶ Pensiamo, nel caso delle opere pubbliche, alle procedure di assegnazione dei lavori.

che tenga conto, oltre che di altre caratteristiche che possono influenzare la durata dei progetti, di un disegno di stima contro-fattuale applicato ai dati disponibili.

Appendice

Tabella A1. Settori di intervento progetti di investimento FSC 2007-13 e 2014-20

Infrastrutture Ambientali E Risorse Idriche
Infrastrutture Del Settore Energetico
Infrastrutture Di Trasporto
Infrastrutture Per L'Attrezzatura Di Aree Produttive
Infrastrutture Per Telecomunicazioni E Tecnologie Informatiche
Infrastrutture Sociali
Istruzione, Formazione E Sostegni Per Il Mercato Del Lavoro
Opere, Impianti Ed Attrezzature Per Attività Produttive, E La Ricerca E L'Impresa Sociale
Ricerca Sviluppo Tecnologico Ed Innovazione
Servizi Alle Imprese
Servizi Per La P.A. E Per La Collettività

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,
- 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
- 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
- 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

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

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