

OPENCOESIONE

Verso un migliore uso delle risorse: scopri, segui, sollecita.

**L'attuazione della politica di coesione 2007-2013:
le partecipate pubbliche locali di [OpenPartecipate](#) e i progetti monitorati al 30 aprile 2016**

1 progetti osservati: grandi numeri e stato dell'intervento

Sono oltre 960 mila i progetti monitorati sul portale OpenCoesione al 30 aprile 2016, con **102 miliardi di euro di finanziamento pubblico** comprensivo di tutti i fondi delle politiche di coesione in senso stretto (fondi Strutturali Europei 2007-2013 - FESR e FSE - con relativo cofinanziamento nazionale; Fondo nazionale per lo Sviluppo e la Coesione - FSC con progetti in attuazione e progetti destinatari di Assegnazioni CIPE; Piano d'Azione per la Coesione - PAC) e **altre risorse ordinarie, "attratte"** a ulteriore finanziamento dai progetti osservati inseriti nella programmazione delle politiche di coesione (cfr. [Pillola n. 28](#)).



Rispetto alla precedente data di aggiornamento (29 febbraio 2016), l'ammontare totale di risorse pubbliche monitorate è aumentato solo marginalmente anche se con ricomposizioni interne significative a favore di progetti attribuibili, in tutto o in parte del finanziamento, al Fondo per lo Sviluppo e la Coesione e del Piano d'Azione per la Coesione. Il finanziamento pubblico monitorato al 30 aprile 2016 vede quindi un peso del contributo delle risorse nazionali un po' in crescita sul complesso delle risorse delle politiche di coesione 2007-2013, dovuto da una parte a progetti avviati ex-novo in ambiti FSC e PAC e dall'altra al prosieguo dell'attuazione con sole risorse nazionali di progetti della programmazione comunitaria 2007-2013 non conclusi al 31 dicembre 2015. Va peraltro segnalato che numerosità, articolazione interna e quadri finanziari dei progetti afferenti alla programmazione comunitaria 2007-2013 sono progressivamente in assestamento nel monitoraggio com'è tipico della fase di definizione conclusiva del relativo ciclo di programmazione e che l'avvio effettivo degli interventi programmati su FSC e PAC 2007-2013 è relativamente recente e quindi sono da attendersi modifiche incrementali anche rilevanti nella portata dei progetti monitorati in questi due ambiti.

In termini di avanzamento complessivo dell'intervento, lo stato dei progetti sul territorio è pressoché invariato rispetto a quanto si osservava nei dati al 29 febbraio (cfr. [Pillola n. 28](#)): il **32 per cento del costo pubblico** (finanziamento totale pubblico al netto delle economie) è relativo a **progetti conclusi o liquidati** mentre risulta associato a **progetti in corso d'attuazione il 45 per cento del totale**. La parte rimanente è relativa a progetti finanziati, ma su cui non si registrano ancora pagamenti, e in questo caso quasi 6 miliardi di finanziamento sono relativi ad assegnazioni programmatiche del CIPE.

I progetti singolarmente monitorati e registrati come 'attivi' sul sistema di monitoraggio si sono incrementati nel bimestre di quasi 13 mila unità osservate e arrivati quindi nei dati di aprile 2016 al numero di quasi un milione (in parte non piccola, però, riconducibili a progetti unitari più aggregati monitorati sul portale in singole componenti - cfr. [Pillola n. 25](#)).

Un incremento più netto emerge guardando ai pagamenti monitorati, che nel corso del bimestre aumentano di circa 1 miliardo di euro. Nel complesso sono monitorati al 30 aprile 2016 **54,1 miliardi di euro di pagamenti effettuati**. Un aumento si osserva anche per quanto riguarda la parte di pagamenti registrata nel monitoraggio e ammissibile a rendicontazione sul bilancio comunitario 2007-2013 (cioè pagamenti effettuati in concreto entro il 31 dicembre 2015), a ulteriore riscontro di come in questa fase la rappresentazione restituita dal monitoraggio sulla conclusione del ciclo comunitario 2007-2013 sia ancora in fase di assestamento.

1 soggetti coinvolti nell'attuazione delle politiche di coesione

Ai progetti monitorati sul portale OpenCoesione sono associati **soggetti programmatori** (ossia i soggetti cui compete la decisione di finanziare il singolo progetto) e **soggetti attuatori** (ossia i soggetti responsabili dell'organizzazione dell'attuazione-realizzazione del progetto che, nel caso dei Fondi Strutturali 2007-2013, corrispondono ai cosiddetti "beneficiari" richiamati nei regolamenti comunitari e individuati come coloro che hanno la titolarità di impiego del contributo finanziario. I soggetti attuatori possono a loro volta avvalersi di altri soggetti nella realizzazione concreta del progetto che non sono necessariamente tracciati nel sistema di monitoraggio).

Evidenze aggregate su natura pubblica o privata dei soggetti rilevanti

Mentre il ruolo di soggetto Programmatore è tipicamente in capo alle Amministrazioni pubbliche centrali o regionali, quello di soggetto Attuatore può riferirsi a soggetti sia pubblici che privati e può essere quindi ricoperto da un'Amministrazione pubblica, un'organizzazione senza fini di lucro, un individuo, un'impresa, un partenariato misto pubblico privato. Nei dati sui progetti singolarmente monitorati al 30 aprile 2016 (e considerando progetti associati a un soggetto attuatore unico chiaramente identificato, corrispondenti al 98 per cento dell'universo osservato) **circa il 40 per cento del costo pubblico dei progetti monitorati risulta attuato da un soggetto classificabile come privato**, mentre **per il restante 60 per cento di costo pubblico** (che corrisponde a circa il 34 per cento in termini di numero di progetti) **l'attuatore è un soggetto pubblico** (Amministrazioni centrali, Regioni, Province/Città metropolitane, Comuni/Unioni di comuni, Agenzie Pubbliche, etc.).

Limiti informativi dei dati disponibili e prospettive di miglioramento

L'analisi dei soggetti coinvolti nell'attuazione delle politiche di coesione sconta, per il ciclo 2007-2013, alcuni limiti dei dati di monitoraggio derivanti dall'assenza di un'anagrafica unica dei soggetti stessi nel Sistema di monitoraggio. Le informazioni vengono infatti inserite direttamente, per ciascun progetto monitorato, dalle diverse Amministrazioni titolari della validazione dei dati, con l'evidente rischio di duplicare medesimi soggetti solo per diverse modalità di registrazione della sua denominazione. **L'inserimento di un codice identificativo univoco per ciascun soggetto (Codice Fiscale o Partita IVA) è evidentemente una chiave che consente di eliminare le principali anomalie presenti nei dati registrati.** Permangono tuttavia evidenze che richiedono un uso attento delle informazioni disponibili: un'attività di approfondimento svolta in collaborazione con un soggetto di mercato interessato al riuso consapevole degli open data pubblicati su OpenCoesione (la società [Cerved](#) - soggetto specializzato in servizi di informazione e rating sull'universo degli attori dell'economia italiana e riconosciuto a livello nazionale e internazionale) ha evidenziato ad esempio che **problemi di anagrafica duplicata/discordante possono arrivare a riguardare circa il 5 per cento dei soggetti monitorati in OpenCoesione**. Si tratta di numeri marginali dal punto di vista delle quote, ma importanti in termini di caveat per gli utenti, per l'analisi e per le questioni di interoperabilità e connessioni con chiavi univoche tra banche dati diverse.

Esempio di registrazione di uno stesso soggetto attuatore che presenta diverse denominazioni anagrafiche nel Sistema di Monitoraggio unitario 2007-2013 (screenshot della visualizzazione del soggetto "ANAS" sul portale OpenCoesione)

Ruolo	Denominazione	Finanziamenti (€)	Progetti
Attuatore	ANAS SPA	2.193.026.050,00	55
Attuatore	ANAS SPA - ENTE NAZIONALE PER LE STRADE	1.182.535.680,00	13
Attuatore	ANAS	1.141.126.530,00	15
Attuatore	ANAS S.P.A.	551.731.010,00	13
Attuatore	ANAS SPA - ENTE NAZIONALE PER LE STRADE - COMPARTIMENTO DELLA VIABILITA' PER LA CALABRIA	310.799.232,00	3
Attuatore	ANAS SPA - ENTE NAZIONALE PER LE STRADE - COMPARTIMENTO DI POTENZA	102.599.984,00	5
Attuatore	ANAS S.P.A.	80.000.000,00	1
Attuatore	ANAS SPA	22.984.536,00	2
Attuatore	ANAS	14.000.000,00	1
Attuatore	ANAS SPA - ENTE NAZIONALE PER LE STRADE - COMPARTIMENTO DI CAMPOBASSO	4.985.000,00	4
Attuatore	A.N.A.S. ITALIA	80.000,00	10

Le casistiche elencate derivano da inserimenti disomogenei del codice di identificazione del soggetto considerato. In particolare, il primo caso in tabella vede associata la Partita IVA di ANAS, il secondo e quelli relativi a Compartimenti territoriali di ANAS presentano il Codice Fiscale mentre tutti gli altri sono privi di un codice univoco. Solo l'ultimo caso (A.N.A.S. Italia) si riferisce effettivamente ad un soggetto diverso che attua interventi destinati a individui in Sicilia.

Per il ciclo **2014-2020**, di cui a fine 2016 inizierà la pubblicazione dei dati di attuazione sul portale OpenCoesione, il Sistema di monitoraggio unitario dovrebbe consentire di superare le criticità oggi esistenti, grazie all'**acquisizione automatica di denominazioni univoche per diverse tipologie di soggetti dalle principali banche dati di riferimento** (cfr. [Vademecum di monitoraggio](#)) quali ad esempio il sistema dell'Agenzia delle Entrate.

Un approfondimento sui soggetti delle politiche di coesione 2007-2013: le Partecipate pubbliche locali

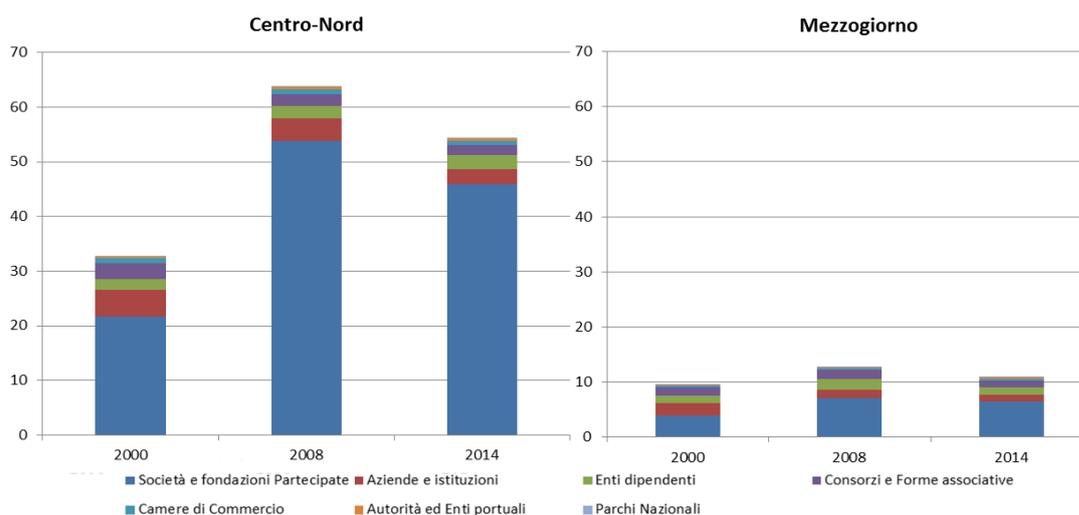
Ben considerando dunque i limiti presenti nei dati di monitoraggio per il ciclo 2007-2013, questa Pillola propone un'analisi di approfondimento sui soggetti attuatori focalizzata sulle *Partecipate pubbliche locali*, così come identificati nella banca dati Conti Pubblici Territoriali. Tale universo, di estrema rilevanza a livello territoriale, è costituito da Enti dipendenti, Camere di Commercio, Autorità portuali e Parchi Nazionali e da tutti gli enti e le aziende definiti applicando il perimetro specificato da ultimo nella legge sulla trasparenza amministrativa (D.lgs. 33/2013), in particolare:

- enti pubblici istituiti, vigilati e finanziati dalla Pubblica Amministrazione locale (Comune, Provincia, Regione, ecc.) ovvero per i quali l'amministrazione abbia il potere di nomina degli amministratori dell'ente;
- società di cui un'Amministrazione pubblica locale detiene direttamente quote di partecipazione;

- enti di diritto privato controllati da un'amministrazione pubblica locale, nei quali siano a questa riconosciuti, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi.

Alle *Partecipate pubbliche locali* è stato dedicato nell'ambito dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) un portale online, OpenPartecipate, in progressivo aggiornamento. Di fatto le *Partecipate pubbliche locali* sono composte, secondo la terminologia adottata da tempo dal sistema CPT, dai Soggetti Pubblici Locali (ovvero gli Enti dipendenti e le Imprese pubbliche locali-IPL, cioè Aziende e Istituzioni, Consorzi e Forme associative, Società e fondazioni Partecipate), dalle Camere di Commercio, dalle Autorità portuali e dai Parchi Nazionali. Nell'anno 2014 i dati CPT mostrano che la spesa totale del comparto delle *Partecipate pubbliche locali*, considerata a prezzi costanti 2010 supera i 50 miliardi di euro nel Centro-Nord, mentre si attesta su livelli decisamente inferiori (poco oltre i 10 miliardi) nelle regioni del Mezzogiorno (Figura 1). Incrociando i dati di spesa con la numerosità dei soggetti rilevati, è evidente il divario dimensionale nel ruolo di spesa dei soggetti nei diversi territori, con una dimensione media di spesa di 19,7 milioni nel Centro-Nord e 10,0 milioni nel Mezzogiorno.

Figura 1 – Settore Pubblico Allargato – Spesa totale e consolidata delle Partecipate pubbliche locali per tipologia e macro area (anni 2000, 2008 e 2014, miliardi di euro costanti 2010)



Fonte: Conti Pubblici Territoriali

La lettura integrata di OpenCoesione e OpenPartecipate è alla base delle evidenze che seguono, concentrate sul ruolo che le *Partecipate pubbliche locali* assumono nei progetti delle politiche di coesione 2007-2013 in attuazione sul territorio nazionale.

OpenPartecipate, data base delle Partecipate pubbliche locali CPT, e OpenCoesione: prime evidenze da una lettura integrata delle banche dati

In OpenPartecipate sono disponibili informazioni sull'attività di spesa delle partecipate locali CPT attive nel 2013 per singola entità, settore e regione di riferimento per un insieme di *Partecipate pubbliche locali* che corrisponde a una parte assai rilevante dell'intero universo censito - e i cui [elenchi anagrafici sono da tempo disponibili sul sito CPT](#) - e cioè a tutte le partecipate locali attive in Italia eccezione di quelle relative alle regioni Lombardia, Valle d'Aosta e Provincia Autonoma di Trento (regioni che hanno al momento ritenuto di non poter ancora rendere pubblici i dati elementari relativi alle singole partecipate). I dati disponibili in OpenPartecipate, al momento relativi a più di 3.200 soggetti attivi al 2013 e distribuiti in tutti i

Settori nelle regioni attualmente coperte, consentono dunque di fare luce sulle *Partecipate pubbliche locali* con informazioni sulla localizzazione dei soggetti partecipati, sulla loro distribuzione per Settori, sulla loro dimensione finanziaria nonché sul peso della spesa di personale e di investimento.

Figura 2- Viste sull'universo navigabile a partire dalla home page del portale OpenPartecipate - versione giugno 2016



La navigazione del portale OpenPartecipate permette di visualizzare in modo dinamico combinazioni di indicatori economici, quali il peso della spesa per investimenti e personale, con informazioni anagrafiche sulla tipologia dei soggetti e sul loro Settore di attività.

Circa il **15 percento dell'universo delle Partecipate pubbliche locali censite** (più di 5.000 partecipate presenti negli [archivi CPT](#) e alla base di [OpenPartecipate](#)) risulta essere **coinvolta in uno o più progetti che le politiche di coesione hanno finanziato sul territorio nazionale nei dati al 30 aprile 2016**. In particolare, **921 Partecipate pubbliche locali risultano essere soggetti attuatori di circa 56 mila progetti, per un Costo Pubblico complessivo pari a oltre 10,0 miliardi di euro** (vedi Tavola 1).

Tavola 1- Le Partecipate pubbliche locali nei progetti delle politiche di coesione.

	Numero (Archivi CPT)	di cui associate a progetti in attuazione pubblicati su OpenCoesione:			
		Numero soggetti attuatori	Numero progetti	Costo Pubblico (Meuro)	Pagamenti (Meuro)
Partecipate pubbliche locali, di cui	5.970	921	56.418	10.601,7	5.372,3
Soggetti Pubblici Locali, di cui:	5.824	880	55.709	9.538,8	5.113,9
<i>Enti dipendenti</i>	<i>538</i>	<i>81</i>	<i>9.841</i>	<i>1.247,8</i>	<i>457,9</i>
Imprese Pubbliche Locali, di cui:	5.286	799	45.868	8.291,0	4.656,0
<i>Aziende e istituzioni</i>	<i>665</i>	<i>118</i>	<i>22.748</i>	<i>776,1</i>	<i>425,1</i>
<i>Consorzi e Forme associative</i>	<i>958</i>	<i>220</i>	<i>2.459</i>	<i>1.351,0</i>	<i>663,4</i>
<i>Società e fondazioni Partecipate</i>	<i>3.663</i>	<i>461</i>	<i>20.661</i>	<i>6.164,0</i>	<i>3.567,1</i>
Camere di commercio	111	16	638	35,3	25,1
Autorità e Enti portuali	24	18	50	1.021,5	227,6
Parchi Nazionali	11	7	21	6,1	5,7

I dati sui soggetti attuatori e sui progetti associati alle Partecipate pubbliche locali (panel destro della tabella) vengono dall'unione, basata sull'identificativo Codice Fiscale, tra le partecipate presenti negli archivi CPT (aggiornamento disponibile on line al maggio 2016, relativo a tutte le regioni e quindi integrato con i dati relativi a Lombardia, Valle d'Aosta e Provincia Autonoma di Trento ancora non presenti su OpenPartecipate) e i dati di OpenCoesione aggiornati al 30 aprile 2016. Per meglio isolare le Partecipate pubbliche locali dalle altre categorie di soggetti sono considerati unicamente i progetti attuati da un unico soggetto attuatore (98% dell'universo monitorato in OpenCoesione al 30 aprile 2016).

Concentrando l'analisi sulla categoria più rilevante dell'universo considerato, le **Imprese pubbliche locali-IPL**, si può osservare come, in linea con il loro peso relativo, le *Società e fondazioni Partecipate*, che rappresentano circa il 70 per cento delle IPL, assumono il ruolo più rilevante anche in termini di *coinvolgimento* nei progetti delle politiche di coesione, essendovi riferibile il 74 per cento circa del Costo Pubblico dei progetti attuati da IPL nel periodo 2007-2013.

In generale, **l'intervento attuato dalle Imprese pubbliche locali-IPL**, finanziato sia in ambito di Programmi comunitari cofinanziati che di risorse esclusivamente nazionali del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione e del Piano d'Azione per la Coesione, **si distribuisce sul territorio in modo capillare**, con una distribuzione però meno concentrata rispetto a quella che caratterizza l'attuazione del ciclo 2007-2013 in generale (che in linea con i principi della policy favorisce le aree più svantaggiate del Paese): la quota di Costo Pubblico localizzata nel Mezzogiorno per i progetti di cui le *Imprese pubbliche locali-IPL* sono attuatori è infatti pari a circa il 60 per cento ed è dunque più contenuta rispetto alla corrispondente *quota Mezzogiorno* dell'attuazione in generale (80 per cento del finanziamento attribuibile territorialmente, cioè al netto dei progetti di ambito nazionale o estero e a valere su progetti localizzati a cavallo tra le due macro aree territoriali Mezzogiorno e Centro-Nord).

In termini di settori di policy, invece, il coinvolgimento delle *Imprese pubbliche locali-IPL* nelle politiche di coesione è fortemente **concentrato nello sviluppo e promozione d'impresa**: più del 30 per cento del Costo Pubblico Totale di cui le *IPL* nel complesso hanno titolarità di impiego è infatti associato a progetti di ricerca, innovazione e competitività delle imprese (quota superiore a quella che per questa tipologia di progetti si registra sul totale del costo pubblico monitorato). E' pari al 15 per cento il Costo pubblico che in questi settori è attuato da *Imprese pubbliche locali-IPL*.

L'altro settore di policy in cui il ruolo delle *Imprese pubbliche locali-IPL* è più rilevante che in media (8,3 per cento del Costo Pubblico complessivo monitorato al 30 aprile 2016) è quello dell'**ambiente** (15 per cento circa del complesso attribuibile alle IPL). Per le *IPL* classificate come *Consorzi e Forme associative*, in particolare, risulta concentrato in questo settore il 36 per cento circa del Costo Pubblico totale attuato nel complesso da questa tipologia di IPL.

Appare invece in linea con quanto caratterizza il Costo Pubblico monitorato in generale la distribuzione dell'intervento attuato per natura dei progetti: anche per i progetti di cui le *Imprese pubbliche locali-IPL* sono attuatori il finanziamento monitorato è assai concentrato in **interventi infrastrutturali** (50 per cento circa). Anche in questo caso, la concentrazione maggiore del Costo riguarda le *IPL "Consorzi e Forme associative"* per le quali la quota di costo pubblico attuata in progetti infrastrutturali sfiora il 70 per cento.

Guardando ai casi specifici, infine, **sono circa 20 le Imprese pubbliche locali-IPL che attuano risorse delle politiche di coesione per valori superiori ai 100 milioni di euro**. In particolare l'[Acquedotto Pugliese S.p.A.](#) (tra le *Società e Fondazioni Partecipate*) risulta attuttore nel complesso di più di 550 milioni di euro, per 200 progetti circa. Circa 480 milioni di euro sono attuati dalla [Società Sviluppo Lazio](#); 450 milioni dalla sarda [SFIRS](#). Seguono il [Consorzio per le autostrade siciliane](#) e la ligure [F.L.S.E. S.p.A.](#)

I numeri e le evidenze qui riportati, lo si ricorda ancora una volta, sono da intendersi come parziali in quanto derivano da una prima unione delle informazioni sugli identificativi delle partecipate resi disponibili dal sistema CPT con le informazioni sui soggetti attuatori dei progetti delle politiche di coesione disponibili in OpenCoesione, che ha successo solo qualora il soggetto sia identificato da un Codice Fiscale univoco e coincidente nelle due banche dati. Il quadro potrebbe dunque risultare ancora più ampio e articolato da un'analisi di matching più guidata a partire dalle informazioni già disponibili (es. considerando insieme alla chiave del Codice Fiscale anche quella della Denominazione del Soggetto), e in prospettiva con le evoluzioni che il sistema di monitoraggio prevede nel ciclo 2014-2020 in relazione all'anagrafica dei soggetti.

Per ulteriori informazioni di carattere generale su OpenCoesione è possibile consultare le domande frequenti ([FAQ](#)).