

OPENCOESIONE

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

I progetti delle politiche di coesione 2007-2013 nei dati aggiornati al 31 ottobre 2016: avanzamento e miglioramento della qualità dei dati

In questa Pillola, oltre alla consueta sintesi su dimensione finanziaria, numerosità e stato di attuazione dei progetti delle politiche di coesione del ciclo di programmazione 2007-2013, alla data di aggiornamento del monitoraggio del 31 ottobre 2016, si forniscono informazioni e chiarimenti sulla base dati pubblicata su OpenCoesione, anche in vista della prossima pubblicazione dei primi dati di monitoraggio per il periodo 2014-2020 e della lettura degli stessi in rapporto a quelli del ciclo 2007-2013. In particolare, si fa riferimento alla possibile inclusione di progetti in più contenitori programmatici alimentati dalle varie fonti di finanziamento, anche di cicli diversi, e si dà evidenza delle iniziative di sostegno alla qualità dei dati, intensificatesi negli ultimi mesi, che al momento implicano sia una eliminazione diretta di alcune incongruenze della base dati pubblicata su OpenCoesione che una formale sollecitazione alle Amministrazioni a procedere alla necessaria revisione delle informazioni immesse nel monitoraggio.

Il ciclo di programmazione 2007-2013 è riferito, per contenuti strategici, al Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013, teso a fornire un'impostazione unitaria alla programmazione delle politiche di coesione, indipendentemente dalle fonti di finanziamento delle stesse; la sua attuazione ha visto la definizione di numerosi contenitori programmatici per il finanziamento di progetti che, in parte, con riferimento all'impiego di risorse nazionali della politica di coesione e di risorse ordinarie, troveranno attuazione ancora nei prossimi anni e quindi in anni di attuazione del nuovo ciclo 2014-2020. Anche per quest'ultimo ciclo, basato, sempre con riferimento ai contenuti strategici, sull'Accordo di Partenariato (AP) 2014-2020 e sulla definizione di obiettivi strategici per le aree tematiche di rilievo nazionale, sono stati definiti contenitori programmatici già in parte in attuazione. In tali strumenti possono trovare collocazione strategica e anche finanziamento progetti identificati nel ciclo 2007-2013 e ancora in corso di realizzazione. L'alimentazione del monitoraggio, per il ciclo 2014-2020, è in via di finalizzazione da parte delle diverse Amministrazioni interessate e, quindi, i dati saranno pubblicati su OpenCoesione nei prossimi mesi. In questa Pillola, che si concentra ancora sul ciclo di programmazione 2007-2013, si forniscono alcuni elementi utili a chiarire le relazioni tra il complesso dei progetti pubblicati e i diversi contenitori programmatici di riferimento, anche di cicli differenti, tenuto conto della necessità di coordinare ed integrare le informazioni, con la finalità di facilitare la comprensione dei processi amministrativi e favorire un uso informato dei dati pubblicati. Analoghe informazioni saranno fornite all'avvio della pubblicazione dei progetti afferenti ai contenitori programmatici del ciclo 2014-2020.

E' utile comunque ricordare che, a fini della comprensione delle politiche di coesione, ciò che più rileva nell'osservare l'attuazione degli obiettivi che tali politiche perseguono, è l'insieme dei progetti nella loro articolazione tematica e territoriale, piuttosto che i singoli contenitori programmatici e le diverse fonti di finanziamento. Il sistema di monitoraggio, peraltro, pur tecnicamente impostato per monitorare l'avanzamento dei singoli contenitori programmatici, tema assai rilevante nei processi amministrativi e di responsabilità nell'impiego delle risorse disponibili, è stato costruito, in coerenza con il principio di "unitarietà della programmazione" nelle finalità di sostegno allo sviluppo e alla coesione dei territori, cui da tempo il sistema italiano si richiama, anch'esso come "unitario" proprio con la finalità di restituire il complesso dell'azione di policy.

L'attuazione delle politiche di coesione 2007-2013 nei dati al 31 ottobre 2016 pubblicati su OpenCoesione



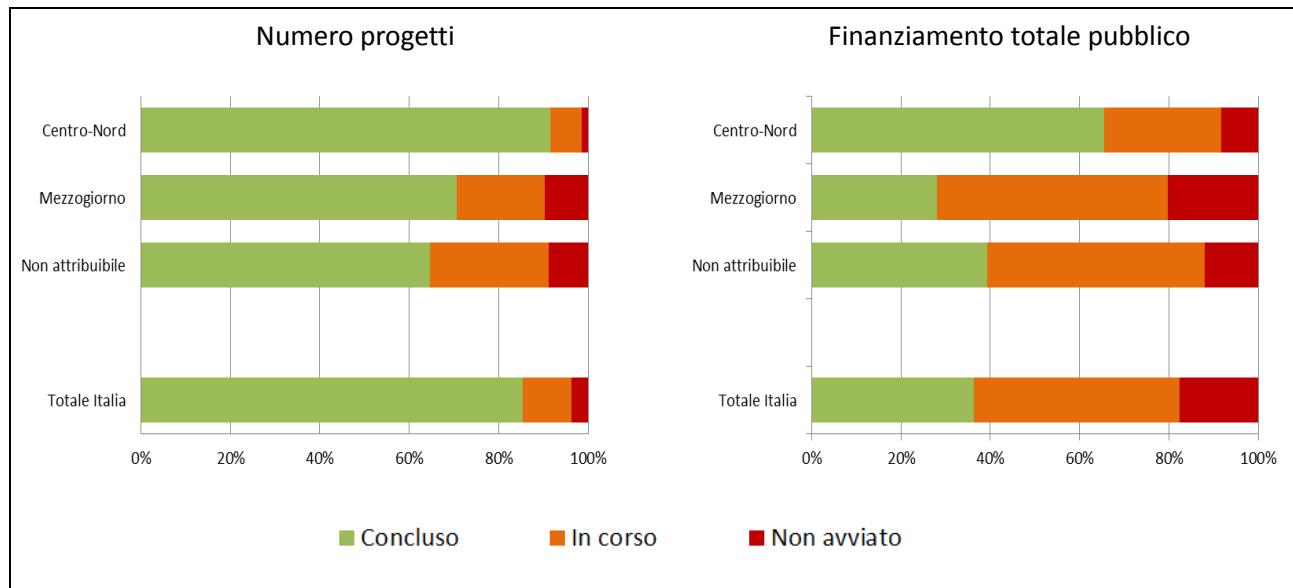
I progetti finanziati in Italia dalle politiche di coesione 2007-2013 che risultano in attuazione in base alle informazioni inserite nel Sistema di Monitoraggio Unitario al 31 ottobre 2016 e navigabili su OpenCoesione valgono 98,2 miliardi di euro di [finanziamento pubblico](#). Tale valore di finanziamenti monitorati è per il 73,2 per cento a valere sulle risorse aggiuntive comunitarie e nazionali specificatamente dedicate alla coesione, per il 13,6 per cento riguarda finanziamenti a valere su altre fonti, attratte nel monitoraggio perché contribuiscono alle finalità della coesione e per un ulteriore 13,2 per cento corrisponde all'ammontare dei finanziamenti di progetti inseriti nei Programmi Operativi finanziati con Fondi Strutturali 2007-2013 in eccesso alla dotazione programmatica di questi ultimi. L'ammontare eccedente la dotazione dei programmi può essere relativo a progetti registrati nel monitoraggio quali afferenti ai Programmi Operativi 2007-2013, ma appunto in "overbooking" rispetto alla dotazione dei Programmi stessi, al fine di assicurare il pieno impiego delle risorse comunitarie 2007-2013 in sede di formale chiusura dei singoli Programmi Operativi e a progetti inizialmente inseriti nei Programmi ma poi non avviati, o solo parzialmente realizzati. Questi ultimi potrebbero trovare nuova o parziale copertura nell'ambito della programmazione comunitaria o nazionale del ciclo 2014-2020. Come detto, ad oggi OpenCoesione rende disponibili i dati dei progetti registrati nel monitoraggio per i contenitori programmatici (comunitari e nazionali) del ciclo 2007-2013, non appena entrata a regime l'alimentazione del sistema per il 2014-2020, sarà possibile osservare non solo i nuovi progetti afferenti a contenitori programmatici 2014-2020, ma anche individuare puntualmente gli interventi che, definiti nel ciclo 2007-2013, trovano attuazione e copertura - in tutto o in parte - proprio nel ciclo 2014-2020.

I progetti pubblicati su OpenCoesione con riferimento al ciclo 2007-2013 e singolarmente monitorati sono, al 31 ottobre 2016, circa un milione (956.924). Dal punto di vista dello [stato di attuazione](#) sul territorio (Grafico 1), risultano ultimati (cioè *conclusi* o *liquidati*) alla stessa data circa 820 mila progetti, che corrispondono a circa il 35 per cento del valore complessivo, sono *in corso* circa 100 mila progetti (circa il 45 per cento dei finanziamenti monitorati), mentre i progetti ancora *non avviati* (cioè quelli per cui non si registrano pagamenti ma non è possibile escludere che siano state avviate attività propedeutiche di natura procedurale, come ad es. l'impegno) sono circa 35 mila. Nel Centro-Nord la quota di progetti conclusi è molto più elevata, anche a causa della diversa composizione del 'mix' di progetti nelle due macro-aree, con una prevalenza nel Mezzogiorno di progetti di natura infrastrutturale, tipicamente caratterizzati da una maggiore complessità e durata realizzativa.

Il numero dei progetti non avviati si è fortemente ridotto rispetto a giugno 2016, per oltre 20mila unità, sia per l'esclusione, da parte di OpenCoesione nei dati oggetto di pubblicazione, di circa 10mila progetti *senza impegni* (vedi oltre [Come e perché varia la numerosità dei progetti pubblicati?](#)) sia per la progressiva disattivazione nel monitoraggio, da parte delle Amministrazioni, di progetti non avviati nei Programmi Operativi. Rispetto alla totalità dei progetti non avviati, circa 6.200 (con finanziamenti pari a 9,9 miliardi di euro) sono inseriti in Programmi finanziati con il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) e circa 9.100 (con

finanziamenti pari a 4,0 miliardi di euro) fanno riferimento al Piano d’Azione per la Coesione. In considerazione dell’avvio dei contenitori programmatici che fanno riferimento a tali fonti di copertura, significativamente ritardato rispetto agli anni iniziali del ciclo e, conseguentemente, della loro prospettiva attuativa che si estende agli anni successivi a quelli finali del ciclo, l’assenza di pagamenti registrati nel monitoraggio per questi progetti non appare anomala.

Grafico 1. Ripartizione dei progetti per macro-area: stato di attuazione per numerosità e valore. Dati sui progetti 2007-2013 aggiornati al 31 ottobre 2016



Quali variazioni si registrano rispetto a giugno 2016 per finanziamenti e pagamenti?

Nel quadri mestre luglio-ottobre 2016, il valore del finanziamento pubblico complessivamente monitorato per progetti afferenti a contenitori programmatici delle politiche di coesione 2007-2013 è aumentato, considerando anche le risorse attratte, di 1,2 miliardi di euro con un incremento prevalentemente concentrato nei progetti di Piani e Programmi finanziati dal Fondo Sviluppo e Coesione (+1,0 miliardi di euro, di cui 0,6 a valere direttamente su FSC) il cui avvio di fatto, come accennato, è avvenuto in ritardo rispetto agli anni di riferimento del ciclo e la cui attuazione procederà quindi nei prossimi anni. Anche il valore dei progetti nei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali è però lievemente cresciuto (+0,2 miliardi di euro). Come già detto, ciò dipende dalle regole che sovrintendono a tali programmi che prevedono la possibilità di attrarre ulteriori risorse, di “overbooking”, per meglio affrontare le procedure di chiusura formale e di spostamento totale o parziale di progetti tra contenitori afferenti a cicli di programmazione contigui.

Nel complesso, rispetto a giugno 2016, i pagamenti aumentano di 2,0 miliardi di euro, realizzando un incremento che per il 77 per cento fa riferimento a progetti collegati ai Programmi Operativi dei Fondi Strutturali, per i quali il valore complessivo dei pagamenti cosiddetti rendicontabili raggiunge i 46,7 miliardi di euro. L’incremento dei pagamenti riguardanti i Programmi Operativi si concentra, peraltro, in Programmi che hanno già raggiunto livelli di spesa pari alla dotazione programmatica e sono pertanto da considerare in “overbooking”. Rispetto alle dotazioni programmatiche, i pagamenti effettuati in “overbooking” ammontano complessivamente a 2,4 miliardi di euro, ma è ipotizzabile un ulteriore loro incremento con il

procedere della fase di assestamento del monitoraggio rispetto alle evidenze contabili, fase che proseguirà verosimilmente almeno fino al secondo bimestre 2017 per la piena registrazione della spesa di tutti i Programmi Operativi ad oggi in chiusura. Inoltre, va segnalato che nel sistema di monitoraggio, sono registrati come rendicontabili sui Programmi Operativi anche pagamenti con date successive al 31 dicembre 2015, data ultima di ammissibilità della spesa rimborsabile dalla Commissione Europea, per circa 840 milioni di euro. Tali pagamenti – le cui date di riferimento saranno presumibilmente verificate, per eventuali errori di registrazione, dalle Amministrazioni con il procedere della citata fase di assestamento, sono presenti, con peso diverso, in quasi tutti i Programmi Operativi, con i valori più significativi nel PON Ricerca e Competitività (circa 110 milioni di euro), nel POR FSE Lazio (circa 75 milioni di euro) e, in termini relativi, nel PON FSE Azioni di sistema (oltre un quarto della dotazione programmatica).

Nel monitoraggio, inoltre, sono ancora valorizzati con avanzamento finanziario al 100 per cento molti progetti relativi a strumenti finanziari (come, ad esempio, fondi di garanzia). In questi casi, per il calcolo dell'avanzamento, viene considerato l'importo conferito allo strumento, come da regolamentazione comunitaria e da modalità prevista per la registrazione nel monitoraggio che non considera il dettaglio delle operazioni derivate dal 'progetto-strumento finanziario' poiché tali operazioni non costituiscono pagamenti in senso stretto. Inoltre, proprio per gli strumenti finanziari, le regole europee prevedono l'operatività della spesa certificabile sul bilancio comunitario non al dicembre 2015, ma al marzo 2017 e quindi successivamente alla chiusura dei Programmi Operativi di riferimento. Il calcolo dell'avanzamento di ciascuno strumento e il dato dei pagamenti riferiti agli strumenti finanziari potrebbero dunque subire nei prossimi mesi delle revisioni, anche significative.

Come e perché varia la numerosità dei progetti pubblicati?

In termini di numerosità di progetti l'insieme pubblicato su OpenCoesione diminuisce nel quadrimestre considerato di circa 9mila unità. Tale riduzione è dovuta all'esclusione, a partire dall'aggiornamento dei dati al 31 ottobre 2016, dall'universo dei progetti pubblicati, in aggiunta ai progetti *inattivi* (cfr. [FAQ](#)) e alle ridondanze relative a progetti associati ad uno stesso Codice Unico di Progetto (CUP), laddove esse corrispondano ad *erronee duplicazioni*, anche circa 10mila progetti *senza impegno*: si tratta di progetti individuati attraverso una specifica ricognizione effettuata nell'ambito delle attività di presidio svolte dal [Gruppo Tecnico su qualità e trasparenza dei dati](#) (vedi oltre "Quali principali anomalie si riscontrano nei dati?"), per i quali le risorse inizialmente attribuite ai progetti con un atto di impegno sono state successivamente interamente disimpegnate. Questa novità si aggiunge alla consueta dinamica di attivazione e disattivazione di progetti da parte delle Amministrazioni titolari dei Programmi (vedi oltre "Quali progetti sono entrati nel monitoraggio al 31 ottobre 2016?"), che per questo aggiornamento fa registrare un saldo positivo di circa 1.000 progetti, pur mostrando un forte rallentamento della tendenza alla crescita del numero di progetti, dovuto alla progressiva stabilizzazione dei Programmi Operativi comunitari 2007-2013 in fase di chiusura.

Quali progetti sono entrati nel monitoraggio al 31 ottobre 2016?

Il saldo positivo di circa 1.000 progetti, risultante dalla suddetta dinamica di attivazione e disattivazione di progetti da parte delle Amministrazioni titolari dei Programmi, deriva dall'inserimento nel Sistema di Monitoraggio Unitario, nel periodo luglio-ottobre, di circa 14.300 progetti e dalla disattivazione di circa 13.100 progetti. Circa il 75 per cento dei progetti nuovi al monitoraggio risulta concluso (sebbene in termini di finanziamento essi rappresentino meno del 10 per cento del totale), mentre circa 1.300 risultano non avviati. Oltre il 90 per cento dei progetti di nuovo inserimento nel monitoraggio ricade nei Programmi Operativi e ad essi corrisponde un avanzamento finanziario medio del 50 per cento circa; è plausibile, quindi, che si tratti di progetti avviati in precedenza in overbooking, ovvero in coerenza con le linee di

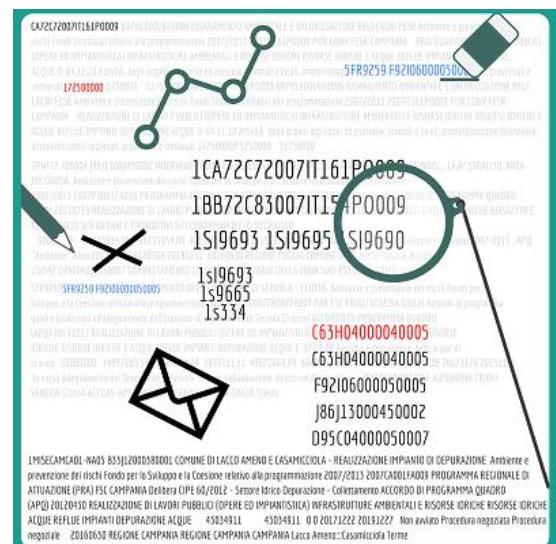
programmazione dei Programmi Operativi. Tali interventi che entrano nel perimetro di osservazione del monitoraggio anche con la finalità di assorbimento delle risorse comunitarie 2007-2013, ma consentono comunque una più ampia rappresentazione e conoscenza dell'attività delle Amministrazioni coerente con le finalità di coesione.

Tra i progetti di nuovo inserimento, quelli più rilevanti dal punto di vista finanziario sono gli interventi in campo ambientale nei Piani stralcio per aree metropolitane finanziati dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione per la riduzione dei rischi alluvionali. Si tratta di progetti che, pur includendo anche risorse 2007-2013, sono significativamente sostenuti da stanziamenti riferibili al ciclo 2014-2020 e vengono quindi inseriti nel Sistema di monitoraggio 2007-2013 in attesa di trovare, come detto in premessa, una rappresentazione compiuta nel Sistema 2014-2020. I nuovi progetti si trovano in particolare in Liguria, Abruzzo e Toscana, rispettivamente a Genova con vari interventi sul torrente Bisagno che valgono oltre 300 milioni di euro, a cavallo tra Chieti e la provincia di Pescara per circa 55 milioni di euro e nel Valdarno per circa 50 milioni di euro. Sono inoltre da segnalare progetti nuovi al monitoraggio nel settore delle infrastrutture per la sanità finanziati dal POR FESR Sicilia (a Catania e Ragusa quelli con gli importi più elevati), e 4 progetti a Napoli, da avviare, con un valore complessivo di circa 280 milioni di euro, per infrastrutture legate alle Universiadi che si terranno nel capoluogo campano nel 2019.

Nel quadriennio luglio-ottobre 2016, inoltre, entra per la prima volta sotto la lente del monitoraggio il Programma attuativo speciale, finanziato dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), per la ricostruzione nei territori colpiti dal sisma dell'Emilia Romagna del 2012, in cui sono attualmente compresi 18 progetti finanziati con circa 50 milioni di euro, in buona parte già ultimati.

Quali principali anomalie si riscontrano nei dati?

Nell'ambito delle attività di analisi svolte dal [Gruppo Tecnico su qualità e trasparenza dei dati](#), sono emerse alcune anomalie che hanno portato a specifiche segnalazioni alle Amministrazioni titolari dei Programmi, volte alla progressiva risoluzione delle incoerenze riscontrate nei dati. Si tratta di progetti *senza impegno* e di *ridondanze* (duplicazioni) relative a progetti associati ad uno stesso Codice Unico di Progetto (CUP), eliminate dall'universo dei progetti sul portale OpenCoesione, e di altre anomalie riscontrate nei Programmi Operativi finanziati con i Fondi Strutturali quali importi di spesa certificata superiori ai pagamenti rendicontabili a livello di Programma e Asse, progetti con avanzamento finanziario nullo, pagamenti totali superiori ai finanziamenti totali, progetti non avviati o non conclusi dal punto di vista procedurale che presentano pagamenti rendicontabili.



Si sono inoltre riscontrati casi per i quali i pagamenti di un progetto sono superiori al suo costo, inteso come differenza tra il finanziamento assicurato al progetto e le economie generate nella sua realizzazione. Si tratta di circa 30 mila progetti, per oltre 20 mila dei quali i pagamenti superano il 105 per cento del costo progettuale. Tra questi ultimi, si individuano alcune casistiche ricorrenti come, ad esempio, quella relativa ai progetti finanziati anche con una quota a carico dei privati: per questi non è previsto che i pagamenti effettuati a valere sul finanziamento dei privati siano riportati nel monitoraggio e quando ciò erroneamente accade, peraltro senza possibilità *a posteriori* di distinzione rispetto a quelli effettuati a valere sulle risorse pubbliche, il valore complessivo dei pagamenti può superare il costo pubblico del progetto.

Un'altra casistica ricorrente di progetti con pagamenti che eccedono il costo si osserva quando le Amministrazioni erroneamente valorizzano come economie risorse che invece fanno parte del piano finanziario dell'intervento e provengono dalla riprogrammazione di economie derivanti da altri progetti. Essendo erroneamente identificate come economie generate dal progetto, queste non vengono considerate nel costo dello stesso, con il risultato che, nel caso di progetti conclusi o prossimi alla chiusura, i pagamenti risultano superiori al costo.

Queste casistiche, peraltro non sempre individuabili con certezza soltanto con l'analisi dei dati, spiegano comunque solo una parte minoritaria dell'anomalia dei pagamenti eccedenti i costi, che sarà oggetto di ulteriori attività di verifica e controllo nell'ambito del Gruppo Tecnico, finalizzate alle opportune correzioni da apportare nel Sistema di Monitoraggio Unitario.

Sebbene il verificarsi di anomalie non derivi necessariamente da pratiche inaccurate di monitoraggio, ma talora segnali limiti del sistema di rilevazione ovvero la necessità una condivisione migliore delle complesse regole di alimentazione, l'attività del Gruppo tecnico di analisi e di condivisione con le Amministrazioni delle relative risultanze contribuisce al rilevante progresso del sistema in termini di consapevolezza del rilievo strategico del monitoraggio e della sua funzionalità alla trasparenza delle politiche. Da questo punto di vista sempre preziosissime rimangono anche le segnalazioni e le richieste degli utenti di OpenCoesione in merito a chiarimenti e approfondimenti.

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