

OPENCOESIONE

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

Le politiche di coesione in Italia nei dati sui progetti al 31 dicembre 2016: principali caratteristiche dell'intervento e del monitoraggio a fine ciclo comunitario 2007-2013

In questa Pillola si descrive il quadro d'insieme delle politiche di coesione che emerge dai dati sui progetti del ciclo di programmazione 2007-2013 aggiornati al 31 dicembre 2016 e si continua a dar conto del processo di assestamento di tale quadro correlato con la chiusura amministrativa e contabile dei Programmi Operativi 2007-2013 finanziati con le risorse a valere sul bilancio comunitario e con l'avvio sovrapposto di un nuovo ciclo di programmazione in cui i progetti non ancora completati possono trovare, in un'ottica di continuità fra programmazioni, piena realizzazione. OpenCoesione, nel fare trasparenza a partire da dati amministrativi, raccoglie infatti la sfida, a supporto anche delle Amministrazioni coinvolte nella programmazione e attuazione delle politiche di coesione, di consegnare alla collettività un quadro coerente ed esauriente di decisioni e realizzazioni che sono di fatto il risultato del sovrapporsi di due cicli amministrativi: il 2007-2013 e il 2014-2020. Per quest'ultimo periodo di programmazione i primi dati del sistema di monitoraggio unitario saranno disponibili nei prossimi mesi (cfr. [Circolare RGS-IGRUE n. 33921 del 28 febbraio 2017](#)) e consentiranno di arricchire il quadro di attuazione già fotografato dal sistema 2007-2013 che contiene comunque già al suo interno, come descritto in dettaglio nei paragrafi che seguono, molti elementi di attualità.

Rispetto a Pillole precedenti, tipicamente dedicate ad analisi su temi delle politiche di coesione, questa Pillola ha una natura più tecnica e approfondisce alcune caratteristiche dei dati di monitoraggio e del portale OpenCoesione, con l'obiettivo di favorirne un utilizzo corretto e consapevole. In particolare, si condividono elementi del lavoro di analisi volto a sostenere il progressivo assestamento dei dati presenti nel Sistema di Monitoraggio Unitario in chiusura amministrativa e contabile dei Programmi Operativi cofinanziati con i Fondi Strutturali europei affinché la lettura restituita su OpenCoesione sia più coerente e rappresentativa possibile dell'intervento delle politiche di coesione nel nostro Paese, nella totale trasparenza dell'operazione effettuata.

A tal fine, per gli assestamenti di cui già con questo aggiornamento dei dati OpenCoesione dà conto, è stata introdotta sul portale una nuova funzionalità che consente di visualizzare di default dati e conteggi di un perimetro ridefinito al netto di alcuni progetti che dovranno essere disattivati nei prossimi bimestri dalle diverse Amministrazioni responsabili, in quanto duplicazioni di altri progetti attivi o di fatto mai avviati nei Programmi Operativi e allo stesso tempo di recuperare i dati di tutti i progetti, compresi quelli esclusi, come descritto con maggiore dettaglio più avanti nella Pillola (vedi oltre [A che punto è l'assestamento dei dati dei Programmi Operativi 2007-2013?](#)).

Pertanto, tutte le visualizzazioni e i conteggi del portale OpenCoesione come, ad esempio, quelli riportati in homepage e nelle pagine aggregate per Natura, Temi, Territori e Programmi sono al netto dei progetti esclusi e le analisi che seguono fanno dunque riferimento al perimetro opportunamente ridefinito.

Le politiche di coesione nei dati sui progetti del ciclo 2007-2013 pubblicati su OpenCoesione al 31 dicembre 2016

I progetti finanziati in Italia dalle politiche di coesione che risultano in attuazione in base alle informazioni inserite nel Sistema di Monitoraggio Unitario e navigabili ad oggi su OpenCoesione valgono, al 31 dicembre 2016, 97,2 miliardi di euro di **finanziamento pubblico**, inclusi 13,2 miliardi di “risorse attratte” alle finalità della coesione, generalmente finanziamenti regionali, provinciali e comunali, o altre risorse ordinarie che contribuiscono alla realizzazione dei progetti (cfr. [Pillola n. 28](#)).

Come premesso, in questa fase di chiusura amministrativa e contabile dei Programmi Operativi, il dato sopra indicato relativo ai finanziamenti monitorati va considerato in assestamento e nei prossimi bimestri potrà subire revisioni, anche significative, con particolare riferimento alle risorse aggiuntive comunitarie e nazionali specificatamente dedicate alla coesione. Si stima, infatti, che l’importo delle risorse oggetto di possibile assestamento nei Programmi Operativi 2007-2013 possa arrivare fino a circa 15 miliardi di euro, tenendo conto sia di aggiornamenti delle fonti finanziarie, anche in relazione al consolidamento dell’overbooking, sia dello spostamento di alcuni progetti, o fasi di essi, sui Programmi del ciclo 2014-2020 (vedi oltre [A che punto è l’assestamento dei dati dei Programmi Operativi 2007-2013?](#)).



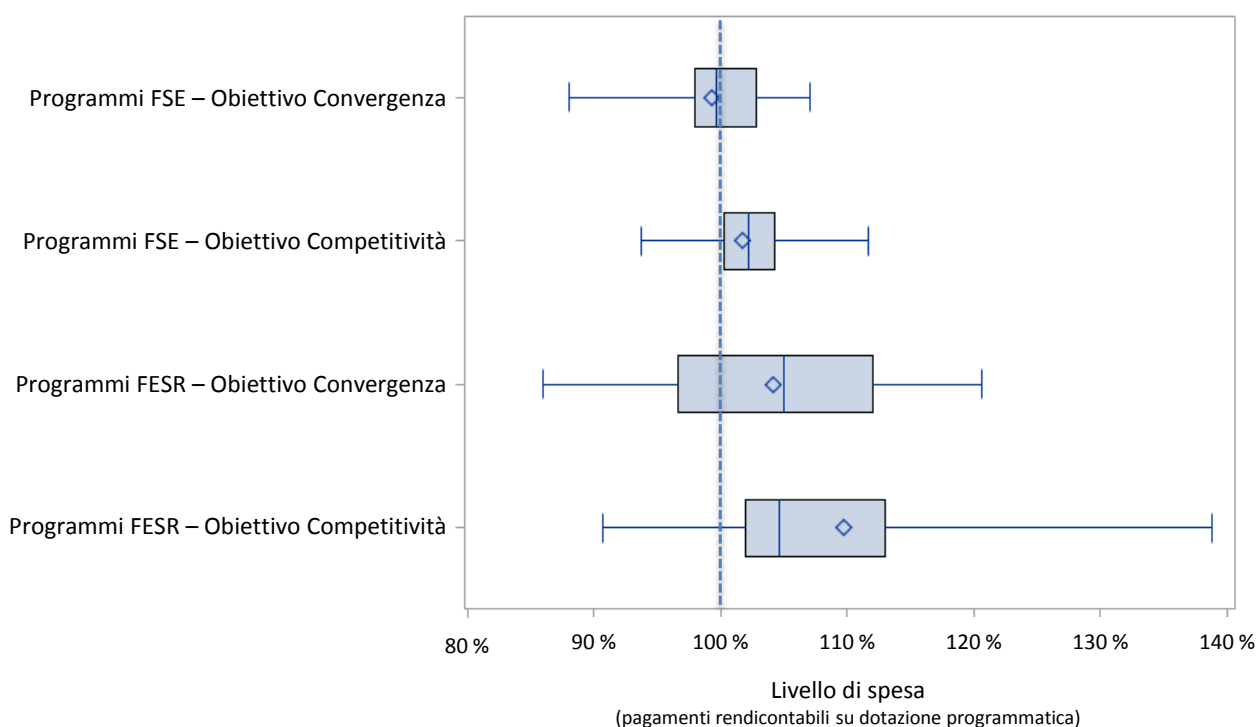
Dal punto di vista dello [stato di attuazione dei progetti sul territorio](#), al 31 dicembre 2016 risultano ultimati (cioè *conclusi* o *liquidati*) quasi 830 mila progetti, che corrispondono a circa il 40 per cento del valore complessivo; sono *in corso* quasi 100 mila progetti (circa il 50 per cento del costo complessivamente monitorato), mentre i progetti ancora *non avviati* (per cui, però, non è possibile escludere la realizzazione di attività propedeutiche di natura procedurale, come ad es. l’assunzione di impegni giuridicamente vincolanti) sono circa 17 mila. Quest’ultimo insieme si è pressoché dimezzato rispetto a ottobre per la progressiva disattivazione nel monitoraggio, da parte delle Amministrazioni, di progetti non avviati nei Programmi Operativi e per l’esclusione dai conteggi di default di OpenCoesione di ulteriori progetti privi di avanzamento negli stessi Programmi. Nel bimestre si è registrata una riduzione del numero di progetti non avviati anche nei Programmi finanziati con il Fondo Sviluppo e Coesione (circa 500 progetti) e nel Piano d’Azione per la Coesione (circa 700 progetti), ma in questi casi si tratta di progetti entrati in fase di realizzazione.

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

Nel bimestre ottobre-dicembre 2016, il valore del finanziamento pubblico complessivamente monitorato per progetti afferenti a contenitori programmatici delle politiche di coesione 2007-2013 si è ridotto di 1,0 miliardi di euro, sostanzialmente per il progressivo assestamento dei dati relativi ai Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi Strutturali (vedi oltre [A che punto è l’assestamento dei dati dei Programmi Operativi 2007-2013?](#)).

Rispetto a ottobre 2016, i pagamenti aumentano complessivamente di 1,5 miliardi di euro. Un incremento di 1,0 miliardi di euro è riferito a progetti collegati ai Programmi Operativi dei Fondi Strutturali, di cui 0,8 rendicontabili nei PO e 0,2 riferiti ad altre fonti finanziarie, e ha portato il valore complessivo dei pagamenti rendicontabili a 47,5 miliardi di euro, a fronte di una dotazione programmatica di 45,8 miliardi di euro. Per diversi Programmi, dunque, è stato raggiunto un livello di spesa rendicontabile superiore alla dotazione finanziaria del Programma, con pagamenti effettuati in “overbooking” - prassi prevista dalle regole che sovrintendono ai Programmi per meglio affrontare le procedure di chiusura formale - che ammontano complessivamente a 2,7 miliardi di euro. Il quadro dei vari Programmi Operativi, però, è piuttosto eterogeneo, come si vede dal Grafico 1, in cui è riportata la distribuzione dei livelli di spesa raggiunti dai diversi Programmi, raggruppati per Fondo (FESR, FSE) e per area obiettivo (Convergenza, Competitività).

Grafico 1. Distribuzione dei livelli di spesa raggiunti dai Programmi Operativi rispetto alla dotazione programmatica, per Fondo e Area Obiettivo. Dati sui progetti 2007-2013 aggiornati al 31 dicembre 2016



Per il grafico, viene utilizzata una rappresentazione di tipo boxplot, che consente di visualizzare sinteticamente le principali caratteristiche di una distribuzione di valori, in questo caso dei livelli di spesa raggiunti dai Programmi che rientrano in uno specifico gruppo (qui maggiori dettagli su come è costruito questo tipo di grafico). Il grafico evidenzia valori mediamente più elevati per i PO finanziati con il FESR rispetto a quelli FSE e per quelli dell’Obiettivo Competitività rispetto all’Obiettivo Convergenza, con una variabilità significativamente più elevata per i Programmi FESR. Nei diversi gruppi la media dei livelli di spesa, rappresentata nel grafico con il simbolo \diamond , è generalmente oltre il 100 per cento, ad eccezione dei Programmi FSE dell’Obiettivo Convergenza, in cui 4 Programmi su 7 hanno pagamenti rendicontabili inferiori alla dotazione programmatica, con il caso più estremo della Sicilia (88 per cento). I livelli di spesa più elevati si registrano per i Programmi FESR di Emilia Romagna, Valle d’Aosta e Toscana, tutti oltre il 130 per cento, mentre il Programma con il minore livello di spesa è quello del PON FESR Sicurezza (86 per cento).

L’avanzamento finanziario dei progetti nei Programmi Operativi, calcolato come rapporto tra i pagamenti e il costo pubblico, cioè il finanziamento pubblico al netto delle economie, è pari al 78 per cento, dato

destinato ad aumentare con le operazioni di assestamento dei valori finanziari dei progetti, anche per il loro possibile trasferimento totale o parziale, sotto determinate condizioni, su contenitori programmatici del ciclo 2014-2020. Tuttavia, anche una volta conclusa la fase di assestamento, l'avanzamento finanziario complessivo dei progetti nei PO non raggiungerà subito il 100 per cento per la presenza negli stessi di progetti non ancora completati che proseguono la loro realizzazione con risorse nazionali. Per i progetti nella programmazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2007-2013, al 31 dicembre 2016 si osserva un avanzamento finanziario del 24 per cento, a cui corrisponde un avanzamento economico, utilizzando al numeratore il valore dei costi realizzati ossia delle spese maturate ma non necessariamente ancora pagate, del 30 per cento. Per i progetti del Piano di Azione per la Coesione 2007-2013, l'avanzamento finanziario al 31 dicembre 2016 è pari al 30 per cento e quello economico al 34 per cento. I progetti che ricadono in diversi contenitori programmatici, come ad esempio alcuni progetti dei Contratti Istituzionali di Sviluppo (direttrici ferroviarie e stradali nel Mezzogiorno), contribuiscono integralmente all'avanzamento dei vari contenitori a cui fanno riferimento.

Quali dati sono visualizzati sul portale?

Alla fine di un ciclo programmatico è particolarmente importante migliorare la capacità complessiva del dato di rappresentare il più coerentemente possibile l'attuazione della politica, in modo che da tutte le diverse angolature con cui si può guardare alle politiche (programmazione, attuazione, certificazione, monitoraggio) tenda ad emergere una fotografia univoca e comprensiva.

Attraverso una specifica ricognizione, effettuata nell'ambito delle attività di analisi dei dati di monitoraggio svolte dal [Gruppo Tecnico su qualità e trasparenza dei dati](#), è stato identificato un insieme di circa 24.000 progetti per un valore di circa 3,3 miliardi di euro che, per motivazioni diverse, avrebbero dovuto già essere resi **inattivi** dalle Amministrazioni nel Sistema di Monitoraggio Unitario e, quindi, non essere inclusi nell'insieme dei progetti pubblicati sul portale OpenCoesione. Si tratta di progetti mai avviati, in larga parte senza impegni, tra i quali alcuni **Grandi Progetti comunitari** ritirati dopo l'approvazione o proposti nel Programma ma mai approvati dalla Commissione Europea, e di progetti duplicati associati ad uno stesso Codice Unico di Progetto (CUP).

Come accennato nelle premesse, dunque, per fornire un quadro dell'attuazione del ciclo di programmazione 2007-2013 il più coerente possibile, i conteggi di progetti, finanziamenti e pagamenti riportati sul portale OpenCoesione, in homepage e nelle pagine aggregate per Natura, Temi, Territori e Programmi, sono automaticamente calcolati sul perimetro ridefinito al netto dei progetti che le Amministrazioni dovranno disattivare. Analogamente, anche tutte le visualizzazioni di grafici, tabelle e mappe come, ad esempio, le elaborazioni per natura e tema riportate in homepage, fanno riferimento allo stesso perimetro ridefinito.

Anche gli esiti delle ricerche restituiscono di default elenchi allineati a visualizzazioni e conteggi, mostrando solo i "Progetti pubblicati". Tuttavia, per garantire il massimo livello di trasparenza sui contenuti del Sistema di Monitoraggio Unitario, i dati dei progetti in via di disattivazione possono essere ricompresi nell'elenco dei risultati usando il nuovo filtro "Visualizzazione", selezionando anche i "Progetti esclusi".

Inoltre, per assicurare la piena coerenza con i [bollettini RGS-IGRUE](#) sul monitoraggio degli interventi comunitari, i progetti esclusi da visualizzazioni e conteggi sul portale OpenCoesione sono compresi anche nell'universo di [Tutti i Progetti di OpenCoesione](#) pubblicati nella [sezione open data](#) del portale: a tal fine nel tracciato nel dataset "Progetti" dei cataloghi open data i progetti esclusi sono classificati con modalità diverse da 0 della nuova variabile "OC_FLAG_VISUALIZZAZIONE". Per ricostruire quindi i totali dei conteggi pubblicati sul portale partendo dagli open data, è necessario selezionare tutti i progetti per cui la variabile "OC_FLAG_VISUALIZZAZIONE" è uguale a 0.

A che punto è l'asestamento dei dati dei Programmi Operativi 2007-2013?

Come già riscontrato in occasione degli ultimi aggiornamenti bimestrali, nell'attuale fase di chiusura amministrativa e contabile dei Programmi Operativi (PO) cofinanziati dai Fondi Strutturali europei, legata in particolare alla scadenza del 31 marzo 2017 per la presentazione delle domande finali di pagamento alla Commissione Europea, i dati di monitoraggio inviati e validati dalle rispettive Autorità di Gestione nel Sistema di Monitoraggio Unitario gestito da RGS-IGRUE, che vengono poi pubblicati sul portale OpenCoesione, sono in fase di progressivo asestamento che continuerà anche nei prossimi bimestri.

Le attività di presidio svolte dal [Gruppo Tecnico su qualità e trasparenza dei dati](#), oltre a consentire l'individuazione di progetti da rendere inattivi, hanno anche portato a identificare, in particolare nei Programmi Operativi, una serie di anomalie nei dati progettuali, su cui sono necessari specifici interventi correttivi da parte delle Amministrazioni. Le principali casistiche sono state evidenziate nelle considerazioni sul miglioramento della qualità dei dati riportate nella [Pillola di OpenCoesione n. 34](#), pubblicata con l'aggiornamento dei dati al 31 ottobre 2016.

Alla risoluzione di tali anomalie, segnalate alle Amministrazioni con apposite note inviate da RGS-IGRUE, è necessario che le Amministrazioni affianchino, inoltre, un'attività più generale di asestamento dei dati dei progetti nei PO 2007-2013, anche in relazione a particolari categorie di progetti, come nel caso dei [Grandi Progetti comunitari](#). Per i Grandi Progetti completati occorre assicurare l'allineamento dei dati di monitoraggio a quanto indicato dalle Amministrazioni nei Rapporti Finali di Esecuzione, per quelli suddivisi su due periodi di programmazione (cosiddetti "progetti a cavallo"), i dati di monitoraggio devono essere aggiornati in modo tale da riferirsi alla sola fase progettuale che rimane a carico del PO 2007-2013 e allineati alla decisione della Commissione che approva la suddivisione in fasi del Grande Progetto, secondo le indicazioni della [Circolare RGS-IGRUE n. 61216 del 31 marzo 2017](#) fornite per il corretto monitoraggio di tutti i progetti a cavallo.

Per il complesso di tali progetti, inclusi i Grandi Progetti, presenti nel monitoraggio con finanziamenti pari a 13,3 miliardi di euro, si stima che la parte realizzata che rimane nei PO 2007-2013 possa valere circa 6,5 miliardi di euro, cioè poco meno della metà.

Il monitoraggio dei progetti da completare con risorse nazionali, compresi quelli sospesi o non funzionanti, segue le indicazioni della [Circolare RGS-IGRUE n. 65355 del 3 agosto 2016](#), che prevede che essi continuino ad essere monitorati nei Programmi Operativi 2007-2013 con un piano finanziario in parte a valere sul PO e in parte sostenuto, appunto, da altre risorse nazionali. Secondo le [regole previste per il completamento](#), è possibile infatti rendicontare nel PO le spese sostenute entro il 31 dicembre 2015 solo a condizione che il progetto venga comunque portato a termine, anche se con altre risorse. Anche per questo motivo, nei PO possono essere monitorati progetti finanziati solo parzialmente dal Programma e che attraggono nel valore dei finanziamenti complessivamente monitorati anche risorse a valere su altre fonti finanziarie.

Nel caso di progetti non completati, inizialmente monitorati nei PO 2007-2013 ma poi non più portati a rendicontazione, questi potranno, invece, essere espunti dai PO ed essere posti interamente a carico di altri Programmi/risorse.

Infine, per i progetti completati, compresi alcuni Grandi Progetti, si prevede un aggiustamento dei piani finanziari per un importo stimabile in circa 1,7 miliardi di euro.

Complessivamente, l'importo delle risorse oggetto di possibile asestamento nei Programmi Operativi 2007-2013 è significativo e potrebbe arrivare a circa 15 miliardi di euro, ma tale valore, oggetto di stima, può essere confermato solo dalle Amministrazioni responsabili apportando nel Sistema di Monitoraggio Unitario i necessari interventi correttivi per i progetti delle varie casistiche.

Altra operazione di assestamento i cui dati incrociano quelli delle operazioni precedentemente descritte è la corretta imputazione, per fonte di provenienza, delle risorse che compongono il piano finanziario dei progetti monitorati nei PO 2007-2013. Per la fonte comunitaria, infatti, a fronte di un contributo ai PO sul bilancio europeo di 27,9 miliardi di euro (cfr. dotazione dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali europei, nella sezione [open data](#) del portale), dal monitoraggio risultano al 31 dicembre 2016 risorse a carico del bilancio UE per 33,5 miliardi, al netto dei progetti esclusi da visualizzazioni e conteggi. Per i meccanismi previsti dai circuiti finanziari e dai controlli, l'imputazione definitiva e certa delle risorse sulla fonte europea avviene solo a chiusura definitiva del Programma, mentre, in fase di attuazione, il piano finanziario dei progetti viene generalmente composto utilizzando il tasso di cofinanziamento dell'asse in cui ricadono. Per quasi la metà dei PO si osservano, dunque, valori complessivi di finanziamenti europei che vanno oltre il 110% della dotazione programmatica (un margine del 10% può ritenersi fisiologico ai fini di disporre di un insieme di progetti da portare a rendicontazione sufficientemente ampio per compensare eventuali correzioni in fase di controllo finale da parte della Commissione Europea), con importi in eccesso concentrati, per circa due terzi, sui POR FESR Campania e Puglia. In termini relativi richiedono aggiustamenti significativi anche i POR FESR Calabria e Molise e il POR FSE Toscana, con finanziamenti UE superiori al 150% della dotazione programmatica. Per altri PO gli importi imputati a valere sul bilancio europeo nei piani finanziari dei singoli progetti non sono stati aggiornati a seguito delle decisioni di [adesione al Piano di Azione per la Coesione 2007-2013](#) che hanno ridotto il cofinanziamento nazionale, modificando quindi il tasso di cofinanziamento dei progetti. In questo senso, importi significativamente rilevanti in valore assoluto e relativo si osservano per i POR FESR e FSE Sicilia e per i PON FESR Sicurezza e Governance. Anche per questi casi si dovrà procedere in assestamento.

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