

## CAPITOLO 3 - LE POLITICHE DI COESIONE: PRIME EVIDENZE DI ADDIZIONALITÀ NEL SETTORE “ALTRI TRASPORTI”

### ABSTRACT

Il carattere peculiare dell'indagine proposta in questo capitolo è rintracciabile nel suo stesso proposito e nella metodologia adoperata per raggiungerlo vale a dire l'individuazione della componente aggiuntiva della spesa per la coesione territoriale sui bilanci degli enti pubblici regionali, censiti dai Conti Pubblici Territoriali (CPT), nel settore economico degli “Altri Trasporti”.

Si è voluto sperimentare un metodo con cui poter scorporare, dai flussi finanziari registrati dal sistema CPT la voce della spesa aggiuntiva ulteriormente distinta tra quella a valere dei fondi europei da quella erogata attraverso i fondi straordinari nazionali e distinguendo all'interno di quest'ultimi la quota di cofinanziamento ai finanziamenti europei dal resto delle risorse nazionali destinate alle politiche di coesione. Ciò al fine di fornire un quadro finanziario articolato e dettagliato della spesa erogata da tutti i soggetti della Pubblica Amministrazione (PA) e del Settore Pubblico Allargato (SPA) nel quale sia possibile valutare il peso che ciascuna fonte di finanziamento ha avuto nella realizzazione degli investimenti per il settore economico degli “Altri Trasporti” a livello territoriale, offrendo uno strumento addizionale di valutazione dell'impatto e bilanciamento delle risorse straordinarie.

Per i dati dei flussi finanziari straordinari ed ordinari si è attinto alla banca dati del Sistema CPT che ricostruisce, attraverso una sua propria metodologia, conti consolidati delle spese e delle entrate, correnti e in conto capitale, dei soggetti della PA e dell'Extra PA. La fonte ufficiale dei dati di spesa riferiti alle politiche di coesione, per i cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, è stata invece il portale informativo di OpenCoesione (OC), che rende disponibili tutti i dati di programmazione e di spesa riferiti ai singoli progetti avviati per le politiche di coesione suddivisi per ambiti tematici, soggetti programmatori e attuatori, tempi di realizzazione e localizzazioni. Il dettaglio delle informazioni contenute in OpenCoesione è stato indispensabile per enucleare la componente della spesa aggiuntiva, altrimenti non direttamente ricavabile dalla sola fonte CPT. La differente natura, composizione e finalità informativa delle due fonti statistiche ha reso necessario una fase preliminare di perimetrazione del comune campo di rilevazione ed una successiva complessa operazione di uniformazione dei dati, contenute nei rispettivi dataset, per le variabili selezionate. A queste ha fatto seguito un processo laborioso di omogeneizzazione, selezione e filtro delle informazioni in termini di unità di misura (parametri monetari), in ragione della composizione settoriale, sub-settoriale e territoriale, capitale/corrente e in base al livello di governo delle variabili utilizzate.

Le prime risultanze delle elaborazioni mostrano l'andamento delle spese suddivise per i fondi europei e nazionali di finanziamento, per gli ambiti tematici europei, per tipologia di programma (programmi operativi ed altri strumenti nazionali di attuazione) e per le regioni di livello NUTS 2. Con evidenziazione di indicatori di peso delle spese aggiuntive sul totale delle spese pubbliche nel settore oggetto di analisi, e per tutto l'universo di riferimento. La principale fonte di finanziamento europeo è risultata il FESR, per il tema Trasporti, Ambiente e prevenzione dei rischi e Rinnovo urbano e rurale. Per tutti i livelli amministrativi è visibile una prevalenza della spesa in conto capitale. Inoltre, si evince che nel periodo 2014 al 2018 le amministrazioni di livello regionale e appartenenti al livello territoriale Convergenza hanno erogato la quantità di spesa aggiuntiva maggiore nel sub-settore degli “Altri Trasporti” e la principale differenza, tra queste regioni e quelle appartenenti al livello territoriale della Competitività, riguarda le fonti finanziarie nazionali. L'impiego di queste ultime, di fatto, nelle regioni a obiettivo Convergenza, ha registrato una contrazione nel 2015 durante il ciclo di programmazione 2014-2020. Per queste ultime, anche il tasso medio annuo di crescita delle spese addizionali è risultato poco sostenuto tra il 2012 e il 2015 se paragonato a quello registrato tra il 2007 e il 2012.

### 3.1 PREMESSA METODOLOGICA

Il presente capitolo ha come scopo quello di enucleare, evidenziare ed analizzare il contributo addizionale delle risorse europee in rapporto al totale della Spesa Pubblica di uno specifico settore: "Altri trasporti" distinto da quello della *Viabilità* per i già richiamati motivi tassonomici del Sistema CPT

L'intera procedura di investigazione, come si avrà modo di esplicitare in seguito, si fonda sull'accostamento e sulle conseguenti elaborazioni delle risultanze di due differenti sistemi di rilevazione: l'articolata struttura contabile dei Conti Pubblici Territoriali ed i dati messi a disposizione dall'iniziativa OpenCoesione<sup>27</sup>. Come potrà ben intendersi - e come meglio si chiarirà più avanti - avendo i due sistemi di rilevazione scopi, metodi ed utenti diversi, la sovrapposizione dei due *dataset* è subordinata ad un'attenta fase preliminare di perimetrazione del comune campo di rilevazione ed ad una successiva complessa operazione di omogeneizzazione delle rispettive variabili e di selezione delle corrispondenti misurazioni. Soltanto dopo questa indispensabile operazione di bonifica e normalizzazione dei dati è poi possibile procedere alla creazione di un *dataset* univoco ed analisi dettagliata delle spese suddivise *in primis* tra ordinarie e addizionali, e poi per sub-settore (*Viabilità* ed *Altri trasporti*), per territorio (regione, macro-area), per livelli di sviluppo territoriale (obiettivo convergenza ed obiettivo competitività) e per natura (conto capitale e corrente).

Il carattere originale e peculiare delle elaborazioni condotte è in primo luogo caratterizzato dall'operazione di uniformazione delle variabili finanziarie oggetto di analisi, dal momento che le relative informazioni provengono da fonti statistiche differenti, i.e. Conti Pubblici Territoriali (CPT) ed OpenCoesione (OC), che adottano una metodologia propria nella costruzione e nella classificazione dei rispettivi *dataset*. In particolare, ci si riferisce al processo preliminarmente svolto, laborioso - ma necessario, di standardizzazione delle informazioni in termini di unità di misura (parametri monetari), in ragione della composizione settoriale, sub-settoriale e territoriale, e non ultimo in base al livello di governo delle variabili utilizzate.

La ricostruzione delle serie storiche oggetto di analisi, vale a dire quella delle spese effettuate nel sub-settore degli *Altri Trasporti* a valere sui fondi straordinari e quella delle spese ordinarie sostenute dalle pubbliche amministrazioni, è stata effettuata - come accennato - sovrapponendo i due *dataset* di riferimento, o più precisamente adattando le informazioni contenute in OpenCoesione flettendone il *dataset* in ragione ed ossequio del sistema di rilevazione e classificazione dei CPT.

Quest'ultima scelta è stata motivata dal carattere flessibile intrinseco al *dataset* di OpenCoesione, che meglio si presta a rendere le proprie informazioni interoperabili<sup>28</sup> e quindi anche conformabili alla classificazione settoriale dei CPT. In particolare, il database di OpenCoesione è costruito attraverso un criterio (in termini di unità di rilevazione minima) che rende meno complicati i processi di aggregazione o scomposizione delle

---

<sup>27</sup> Ben noto progetto di Open Government coordinato dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri sulle politiche di coesione in Italia con lo scopo di promuovere l'efficacia degli interventi attraverso la pubblicazione dei dati ed informazioni sui progetti finanziati per valutare l'efficacia e la coerenza dell'impiego delle risorse.

<sup>28</sup> Il portale [OpenCoesione](#) è un'applicazione web sviluppata su Django/Python utilizzando PostgreSQL/Postgis come Database per lo *storage* dei dati e uWSGI/Nginx come web server. I dati testuali e numerici di progetti e beneficiari sono indicizzati attraverso il motore di indicizzazione e ricerca di documenti Apache Solr indicizzazione e ricerca di documenti Apache Solr.

variabili selezionate, e soprattutto senza alterare né perdere la significatività del dato di maggiore interesse per l'indagine che si è condotta, cioè quello finanziario.

Diversamente, com'è noto, la classificazione settoriale dei CPT, come indicato nella Guida Metodologica CPT<sup>29</sup>, si basa sul sistema internazionale di classificazione delle funzioni di governo COFOG (Classification of the Functions of Government) ed il raccordo stesso tra i settori CPT e le funzioni COFOG impone una suddivisione settoriale piuttosto rigida del primo, adottando i criteri peraltro non modificabili del secondo.

Naturalmente a corroborare le motivazioni di tale scelta di metodo va anche evidenziato che il dettaglio delle informazioni contenute in OpenCoesione è indispensabile per enucleare la componente della spesa aggiuntiva, altrimenti non desumibile dalla fonte CPT, che non distingue le spese sostenute attraverso i fondi straordinari secondo il livello di governo<sup>30</sup>.

Nel *dataset* di OpenCoesione l'unità di rilevazione minima scelta come base delle elaborazioni è il *progetto*. I progetti, nel lessico di OpenCoesione, si riferiscono ad azioni finanziate nell'ambito delle politiche di coesione e individuate da un atto amministrativo autonomo<sup>31</sup> sebbene talvolta più progetti siano parte di un solo intervento o sono coordinati tra di loro nell'ambito di una strategia di intervento unitaria. Considerato che le Politiche di Coesione operano in comparti molto differenziati, i progetti possono avere importi finanziari, sviluppi territoriali e obiettivi tematici anche molto dissimili tra loro, pur avendo - per così dire - pari *dignità statistica*, pertanto un *progetto* presente in dataset OpenCoesione può essere inerente ad un'opera infrastrutturale di notevoli dimensioni ed impatto finanziario, ma anche riguardare un singolo beneficiario di un aiuto, contributo o voucher di modestissimo ammontare - circostanza che, come si vedrà, sovente accresce le difficoltà di perimetrazione ed allineamento dei due dataset: CPT ed OpenCoesione.

A ciascun progetto è assegnato un Codice Unico di Progetto (CUP) e tutte le informazioni disponibili o rintracciabili nel suo *dataset* consistono nei dati finanziari riferiti a tutti i progetti delle Politiche di Coesione del ciclo 2007-2013 e 2014-2020 disponibili sul portale<sup>32</sup>, finanziati con Fondi Strutturali, Fondo nazionale per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) e Piano d'Azione per la Coesione (PAC), ed è per tale motivo che sono per l'appunto i due cicli di programmazione posti in sequenza cronologica che hanno determinato sia la serie storica di riferimento (2007-2020) che l'orizzonte temporale delle elaborazioni condotte.

Queste informazioni sui progetti desumibili da OpenCoesione, integrano l'analisi settoriale con il dettaglio sulla componente aggiuntiva della spesa a quella ordinaria, ma a loro volta, così come sottoposte al lavoro di dettaglio sulla loro composizione settoriale e

---

<sup>29</sup> Guida metodologica ai Conti Pubblici Territoriali, [Approfondimenti al Capitolo IV](#), p.312.

<sup>30</sup> In CPT infatti, seppur risulti presente un sistema di classificazione (COFOG) che consente di differenziare, sulla base dei settori, le spese ordinarie sostenute dalle amministrazioni, risulta assente l'informazione che riguarda la componente attribuibile alle spese sostenute a valere sui fondi straordinari secondo il livello di governo (di fonte UE e nazionale).

<sup>31</sup> e.g. un bando, una graduatoria, un'intesa, un contratto, etc.

<sup>32</sup> Sono disponibili le seguenti risorse principali:

- Progetti - Elenco dei progetti, filtrabili per tema, natura o territorio
- Soggetti - Elenco dei soggetti, filtrabili per tema e ruolo
- Aggregati - Informazioni aggregate, rispecchiano le informazioni mostrate nelle pagine del sito.

Ed i seguenti elenchi accessori:

- Nature - Elenco delle nature dei progetti
- Temi - Elenco dei temi sintetici dei progetti
- Territori - Elenco dei territori
- Programmi - Elenco dei programmi (sia comunitari che nazionali)

### Capitolo 3

sub-settoriale, devono essere poi anche raccordate con i sottoinsiemi di enti del sistema CPT, o in altri e più concreti termini, devono essere assoggettate all'individuazione del corretto livello di governo dei CPT cui appartengono i soggetti della pubblica amministrazione e del settore pubblico allargato osservati in OpenCoesione. Rapportando così i dati sulle erogazioni finanziarie riferibili ai progetti afferenti al settore e sub-settore considerato, che si avvalgono di fondi per la coesione (nazionali e comunitari) alla spesa primaria desumibile dal sistema dei Conti Pubblici Territoriali, è stato possibile costruire un meccanismo ragionevolmente accurato di misurazione del livello di influenza delle Politiche di Coesione Territoriale sui conti degli enti che della pubblica amministrazione *latu sensu*, precisando inoltre le regioni e le macroaree che ne subiscono il maggiore impatto.

Come è noto il catalogo dei dati OpenCPT racchiude tutti i *dataset* resi disponibili dal Sistema CPT, relativi sia alla Pubblica Amministrazione (PA), sia al Settore Pubblico Allargato (SPA) e pertanto costituisce necessariamente l'universo di riferimento dell'indagine e consiste dunque in tutti i soggetti che operano sul territorio nazionale (distinti per sottoinsieme regionale), appartenenti alla Pubblica Amministrazione (Amministrazioni Centrali, Amministrazioni Regionali, Amministrazioni Locali) e all'Extra PA (Imprese pubbliche nazionali e locali) nel settore della *Viabilità* ed in quello degli *Altri Trasporti*; ed attraverso la banca dati del Sistema CPT è possibile ricostruire i flussi di entrata e di spesa dei bilanci consuntivi di ciascun ente appartenente all'universo di riferimento.

I flussi finanziari sono ripartiti per le stesse voci economiche adottate nella compilazione dei bilanci degli enti pubblici che utilizzano il criterio della *contabilità finanziaria*, come riportato nel seguente schema sinottico, che riassume le fonti informative adottate dal Sistema CPT, indicando il tipo di documento contabile utilizzato.

**SCHEMA 3.1 FONTI INFORMATIVE ADOTTATE DAL SISTEMA CPT**

Stato	RGS	Bilancio Finanziario
<b>Patrimonio dello Stato</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Altri Enti dell'Ammin. Centrale</b>	Bilancio dell'ente	Bilancio Finanziario; Conto Economico e Stato Patrimoniale (solo CONI Servizi SpA)
<b>ANAS</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Enti di previdenza</b>	ISTAT e Bilancio dell'ente	Bilancio Finanziario
<b>Regioni e Province autonome</b>	ISTAT e Bilancio dell'ente	Bilancio Finanziario
<b>Enti dipendenti da Regioni</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>ASL, Ospedali e IRCCS</b>	RGS-SIOPE e Ministero della Salute	Conto Economico
<b>Province e Città metropolitane</b>	ISTAT e Ministero dell'Interno	Bilancio Finanziario
<b>Amministrazioni Comunali</b>	ISTAT e Ministero dell'Interno	Bilancio Finanziario
<b>Comunità Montane e altre Unioni di Enti Locali</b>	ISTAT e Ministero dell'Interno	Bilancio Finanziario
<b>Camere di Commercio, Industria e Artigianato</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Università</b>	ISTAT e MIUR	Bilancio Finanziario
<b>Enti dipendenti da Enti Locali</b>	Bilancio dell'ente	Bilancio Finanziario Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Parchi Nazionali</b>	Bilancio dell'ente	Bilancio Finanziario
<b>Autorità e Enti Portuali</b>	Bilancio dell'ente	Bilancio Finanziario
<b>Azienda dei Monopoli di Stato</b>	Bilancio dell'ente	Bilancio Finanziario
<b>Cassa Depositi e Prestiti</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Ente Tabacchi Italiani</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>ENEL</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Poste Italiane SpA</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Ferrovie dello Stato</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>ENI</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>ACI</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Aziende ex IRI</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>ENAV</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale (GRTN)</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Infrastrutture SpA</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Italia Lavoro</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale

### Capitolo 3

<b>SIMEST (Società Italiana per le Imprese all'Estero)</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>SOGESID (Società Gestione Impianti Idrici)</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>SOGIN (Società Gestione Impianti Nucleari)</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Sviluppo Italia</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Consorzi e forme associative di enti locali</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Aziende e istituzioni locali</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale
<b>Società e fondazioni partecipate</b>	Bilancio dell'ente	Conto Economico e Stato Patrimoniale

A differenza del Sistema CPT, OpenCoesione risponde invece ad esigenze di diffusione informativa del Governo Italiano sulle Politiche di Coesione, ed è quindi uno degli strumenti di applicazione dell'*open government* che mira a rendere i processi decisionali trasparenti e al contempo aperti alla partecipazione dei cittadini e dei portatori di interessi, per agire in modo efficace e rispondere alle reali esigenze di quest'ultimi.

Le fonti dati che alimentano la piattaforma sono i dati di monitoraggio delle Amministrazioni titolari di fondi, gestiti dal Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM)<sup>33</sup>. In coerenza con i principi della trasparenza, della partecipazione e del *accountability*, OpenCoesione offre le informazioni a tutti i cittadini e gli *stakeholder* sulle risorse delle politiche di coesione in Italia, provenienti dai fondi europei e dai fondi nazionali, rendendo reperibili, in formato aperto, i dati sui singoli progetti finanziati in collegamento alle diverse fasi di attuazione dei programmi, nonché i territori, luoghi, gli ambiti tematici e i soggetti coinvolti.

I *dataset* consultati ed utilizzati per le elaborazioni di questo capitolo (aggiornati al 30 aprile 2020)<sup>34</sup> sono pubblicati nella forma in cui vengono trasmessi dalle Amministrazioni che gestiscono i fondi<sup>35</sup>, e però aggiungendo alcune variabili che facilitano la leggibilità e coerenza delle informazioni, tra cui la classificazione secondo 13 temi sintetici.

Quest'ultima è un'articolazione tematica dei progetti in 13 ambiti, basata su un'aggregazione dei temi prioritari UE e delle classificazioni settoriali del Sistema CUP (Codice Unico di Progetto) vale a dire:

<sup>33</sup> Così come prevede l'[Accordo di Partenariato 2014-2020](#) per l'Italia, il Sistema Nazionale di Monitoraggio è istituito per soddisfare tutte le esigenze informative relative all'attuazione dei Programmi ed è amministrato dalla Ragioneria Generale dello Stato (Ministero dell'Economia e delle Finanze).

<sup>34</sup> I dati di monitoraggio sui progetti in attuazione navigabili e scaricabili dal portale OpenCoesione vengono aggiornati in concomitanza con l'aggiornamento della fonte che è Sistema di Monitoraggio Nazionale gestito dall'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'UE (IGRUE) della Ragioneria Generale dello Stato e alimentato dalle Amministrazioni coinvolte nell'attuazione delle politiche di coesione in Italia. I dati del Sistema di Monitoraggio Nazionale si aggiornano bimestralmente e sono resi pubblicamente disponibili su OpenCoesione a distanza di circa due mesi dalla data di riferimento. I dati sul contesto delle politiche di coesione sono aggiornati con cadenze diverse: ad esempio, la serie storica degli indicatori territoriali e tematici, è aggiornata mensilmente.

<sup>35</sup> Banca Dati Unitaria (BDU) presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'unione Europea (IGRUE), relativi a interventi sulle politiche comunitarie e di coesione.

SCHEMA 3.2 ARTICOLAZIONE TEMATICA SINTETICA

Tema sintetico
Agenda digitale
Ambiente e prevenzione dei rischi
Attrazione culturale, naturale e turistica
Competitività per le imprese
Energia e efficienza energetica
Inclusione sociale
Istruzione e formazione
Occupazione e mobilità dei lavoratori
Rafforzamento delle capacità della PA
Ricerca e innovazione
Rinnovamento urbano e rurale
Servizi di cura infanzia e anziani
Trasporti e infrastrutture a rete

I progetti sono quindi classificati in modo gerarchico dal CUP per la natura e la tipologia degli investimenti, ma anche per i settori e i sottosettori di intervento. Grazie quindi al ricorso alla catalogazione dei Temi prioritari ed all'analisi della composizione/scomposizione dei CUP è stato possibile delimitare il settore *Altri Trasporti* (tenendolo distinto dalla *Viabilità*) attribuendovi i progetti ad esso pertinenti e quindi travasare dal *dataset* di OpenCoesione le spese finanziate da fonti aggiuntive ad essi riferibili, peraltro suddivisi anche su base territoriale<sup>36</sup>.

I medesimi risultati dell'analisi Tema Prioritario/CUP condotta sui due *dataset* e dettagliati per afferenza settoriale, sub-settoriale e territoriale, sono stati sottoposti ad una ulteriore interessante riclassificazione, e cioè suddivisi anche per categorie di livello di governo, ricomponendo e riferendo il tal maniera l'ammontare delle spese aggiuntive di fonte nazionale e comunitaria sul totale delle spese effettuate da ciascuno dei livelli della Pubblica Amministrazione e naturalmente della sua componente pubblica allargata.

L'attribuzione del finanziamento si è proceduto a delinearla mediante la variabile *beneficiario*, giacché è costui il soggetto (Amministrazione Centrale, Amministrazione Regionale, Amministrazione Locale, Imprese pubbliche nazionali e Imprese pubbliche locali), cui deve essere riferibile la responsabilità del progetto (e del suo stato<sup>37</sup>) che si avvale di risorse comunitarie. E proprio in ragione delle informazioni ed elaborazioni appena descritte, collegate al singolo *progetto* avviato ed al *beneficiario* ed al *livello di governo* che si è ulteriormente sviluppato il processo di adattamento del *dataset* di OpenCoesione relativo ai fondi europei e nazionali a quello del Sistema CPT, come verrà dettagliatamente descritto nelle due sezioni che seguono. La valenza informativa dei

<sup>36</sup> Nel *dataset* di OpenCoesione ciascun progetto è localizzato a un livello territoriale che può essere nazionale, regionale, provinciale o comunale.

<sup>37</sup> Su OpenCoesione, in base alla classificazione dello "stato del progetto", un progetto può risultare non avviato, in corso, liquidato (qualora a un avanzamento finanziario completato, e cioè superiore al 95%, non sia associata la fine dell'esecuzione del progetto) o concluso.

## Capitolo 3

risultati di tale sperimentazione innovativa è indubbia, consentendo l'evidenziazione, peraltro declinata su più livelli di governo, della dimensione e dislocazione settoriale, sub-settoriale e territoriale dell'impiego combinato di risorse di duplice provenienza (comunitarie e nazionali) e di duplice natura (ordinarie ed aggiuntive). Va peraltro segnalato che l'indagine mostra aspetti e dinamiche degne di approfondimento non soltanto e semplicemente a ridosso delle aree meno sviluppate del nostro paese tradizionalmente maggiori protagoniste/destinatari delle Politiche di Coesione, anzi si intravedono interessanti sviluppi di tale approccio metodologico, suscettibile con le dovute contestualizzazioni di essere replicato in altri settori e sub-settori, teso ad analizzare non soltanto l'efficacia dell'azione pubblica in taluni comparti e territori attraverso la disamina della spesa, ma anche il corale e necessario intervento di riequilibrio nei percorsi di sviluppo a livello nazionale.

### 3.2 IL CONTESTO

Come è emerso nei precedenti capitoli dall'analisi dei flussi finanziari riconducibili alla spesa ordinaria della Pubblica Amministrazione (inclusi gli enti appartenenti alla sua componente allargata) la politica degli investimenti da parte delle Amministrazioni Pubbliche - ed in particolare il settore degli *Altri trasporti* oggetto di questa sezione - ha risentito negativamente delle regole di contenimento della finanza pubblica messe in atto per ottemperare al c.d. *Fiscal Compact*<sup>38</sup>. La riduzione del tasso di variazione medio annuo della spesa in conto capitale, tra il 2000 e il 2018, in tutte le macroaree del Paese<sup>39</sup>, segnala difatti le difficoltà incontrate dalla PA nell'investire le risorse ordinarie nel comparto *Mobilità*. Negli ultimi anni - e a dire il vero il fenomeno riguarda tutti i settori dell'economia italiana - quindi la spesa in conto capitale della PA ha subito un notevole ridimensionamento (-43% tra il 2000 ed il 2017) compromettendo i margini di manovra degli investimenti pubblici; di contro, i Fondi strutturali delle Politiche di Coesione, e soprattutto le risorse per le aree meno sviluppate, hanno compensato questo crollo costituendo circa il 21% delle risorse in conto capitale a livello nazionale<sup>40</sup>.

In questo quadro complesso, nel quale alla pressoché costante riduzione delle risorse pubbliche disponibili viene di fatto abbinata da una robusta politica di sviluppo economico sensibilmente dipendente delle Politiche di Coesione, si inserisce la presente indagine sulla dimensione e ruolo del ricorso alle Politiche di Coesione in favore del settore economico *Altri Trasporti*, e quindi della identificazione, misurazione e parametrizzazione delle spese aggiuntive di fonte europea e nazionale in rapporto a quelle di carattere ordinario.

L'analisi condotta ha inteso operare una minuziosa ricostruzione della spesa pubblica anche e soprattutto in termini di addizionalità, per il settore *Altri Trasporti*, utile a fornire un quadro finanziario articolato e completo delle dinamiche finanziarie connesse sull'allocazione efficiente delle risorse pubbliche di qualsivoglia fonte esse possano configurarsi. A tal fine si è proceduto a ricostruire la componente della spesa pubblica di natura aggiuntiva in termini settoriali da un lato e proporre dall'altro un indice per

<sup>38</sup> Com'è noto il [Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria](#) (ovvero il «*fiscal compact*») accordo intergovernativo siglato con lo scopo di tale di rafforzare la disciplina di bilancio dei governi dell'eurozona a seguito della crisi del debito sovrano iniziata nel 2010.

<sup>39</sup> *Infra*, capitolo 1

<sup>40</sup> IFEL, [La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato di attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020](#). Nona edizione - 2019



calcolare il peso delle risorse aggiuntive nazionali, insieme a quelle comunitarie, sui bilanci degli enti registrati dal sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT).

I risultati di siffatta indagine sull'aggiuntività mirano a fornire un livello di dettaglio settoriale, per il settore *Altri Trasporti*, in accordo con classificazione CPT e coerentemente con l'approccio metodologico del precedente capitolo ed anche territoriale: per macro-aree e per ciascuna regione italiana. Tale scelta si è ritenuta peraltro doverosa visto anche il perdurare dei divari territoriali tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno, e le loro implicazioni sulle scelte ed i risultati delle Politiche di Coesione nel nostro Paese e la considerazione inoppugnabile che allo stato i fondi UE si configurano come il primo strumento, e forse il solo, per moderare tali disparità.<sup>41</sup>

### 3.3 LA DELIMITAZIONE DEI CONFINI DEL SETTORE "ALTRI TRASPORTI"

Si sottolinea preliminarmente che le elaborazioni sono state condotte seguendo l'approccio metodologico descritto nell'introduzione di questo stesso capitolo. L'operazione propedeutica di estrazione dei dati da OpenCoesione ha richiesto un lavoro meticoloso per poter rendere confrontabili i dati riferiti alle spese aggiuntive con quelle ordinarie. Va ricordato che gli Open data sui progetti finanziati con le politiche di coesione sono organizzati in forma relazionale laddove il *dataset* principale è

"Progetti"

mentre

"Localizzazioni", "Soggetti" e "Pagamenti"

forniscono informazioni complementari collegate al dataset principale attraverso un campo chiave che identifica lo stesso progetto nelle diverse tabelle. Per operare delimitazione del campo di indagine, sono stati estratti i dati<sup>42</sup> relativi a tutti i progetti rientranti nel settore economico della "*Mobilità*" coerente con quello dei CPT e nel quale sono comprese tutte le spese (sebbene insieme a quelle del settore *Viabilità*) relative al settore degli *Altri Trasporti* e cioè:

"le spese per la realizzazione, il funzionamento, l'utilizzo e la manutenzione di infrastrutture per il trasporto ferroviario, marittimo, aereo, lacuale e fluviale, compresi i porti, gli aeroporti, le stazioni, gli interporti; la vigilanza e regolamentazione dell'utenza (registrazioni, autorizzazioni, ispezioni, regolamentazioni sulla sicurezza, condizioni dei mezzi di trasporto, indagini sugli incidenti), della concessione di licenze, dell'approvazione delle tariffe per il servizio di trasporto.

<sup>41</sup> A tal proposito, è importante rammentare la regolamentazione europea recante disposizioni comuni ai fondi strutturali, in particolare il [Regolamento \(CE\) n.1303/2013](#), che vincolano la ripartizione delle risorse europee sulla base di tre categorie che fanno riferimento all'unità territoriale di livello regionale: le regioni corrispondenti al livello 2 della classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (le "regioni di livello NUTS 2") [Regolamento \(CE\) n. 1059/2003](#), modificato dal [Regolamento \(CE\) n. 105/2007](#).

<sup>42</sup> I dati di OpenCoesione sono disponibili in formato CSV (tipo di carattere: Unicode (UTF-8) e lingua: Italiano (Italia) ed impostati con la virgola come separatore delle cifre decimali, secondo lo standard europeo. I dati sono disponibili anche in formato JSON tramite le API di OpenCoesione interfaccia applicativa che permette a qualunque componente software esterno di accedere ai dati di OpenCoesione su progetti e soggetti finanziati dalle politiche di coesione.

### Capitolo 3

Include le spese connesse al finanziamento e alla gestione di linee di trasporto pubblico, anche su strada, nonché le sovvenzioni per l'esercizio e per le strutture delle ferrovie in concessione"<sup>43</sup>.

Pertanto, il primo problema da risolvere, nella fase di estrazione dei dati da OpenCoesione<sup>44</sup>, consiste nella definizione del perimetro del *dataset* di riferimento che contenga esclusivamente i progetti che si riferiscano al solo settore *Altri trasporti* e riconducibile alle funzioni COFOG del settore<sup>45</sup>. È infatti importante rammentare che la principale differenza tra la classificazione per *Tema sintetico* in OpenCoesione e quella del settore del Sistema CPT sta nella discordante composizione settoriale del comparto dei Trasporti, (mancata distinzione tra i settori della *Viabilità* ed *Altri Trasporti*). Si è proceduto quindi a rintracciare tutti i progetti che rientrassero nel settore economico dei Trasporti all'interno del dataset esteso di OpenCoesione, identificandoli *in primis* attraverso i criteri del Tema sintetico e successivamente in base alla classificazione CUP<sup>46</sup>.

Orbene, il Tema sintetico Trasporti di OpenCoesione comprende il rafforzamento delle linee ferroviarie, della rete stradale, delle connessioni portuali, dell'intermodalità ed anche gli interventi sulle aree urbane congestionate. Gli interventi in corso sono generalmente concentrati su modalità sostenibili<sup>47</sup>.

I codici CUP identificano invece il progetto nel settore di intervento "*Infrastrutture di trasporto*" (Tabella 3.1) e nei suoi sottosettori e categorie economiche.

---

<sup>43</sup> Guida metodologica ai Conti Pubblici Territoriali, Capitolo 4, le dimensioni del dato, pp. 84-85.

<sup>44</sup> È bene segnalare che i dati scaricati nella sezione Open data contengono un numero di variabili maggiore rispetto a quanto visualizzato nelle schede progetto del portale e rispetto ai CSV risultato di query sul portale stesso. In quest'ultimo caso, infatti, al fine di favorire un'interpretazione immediata e coerente rispetto alla ricerca effettuata, il file scaricato restituisce un set di variabili ristretto rispetto a quello disponibile sui file completi.

<sup>45</sup> Ci si riferisce alle funzioni COFOG di secondo livello "04-5 Trasporti" che si raccordano alla classificazione CPT; in Guida metodologica ai Conti Pubblici Territoriali, Approfondimenti al Capitolo IV, p.314.

<sup>46</sup> Per un raccordo con i temi prioritari UE e con la classificazione CUP cfr.

[https://opencoessione.gov.it/media/uploads/raccordo\\_temi\\_sintetici.xls](https://opencoessione.gov.it/media/uploads/raccordo_temi_sintetici.xls)  
[https://opencoessione.gov.it/media/uploads/raccordo\\_temi\\_sintetici.xls](https://opencoessione.gov.it/media/uploads/raccordo_temi_sintetici.xls)

<sup>47</sup> In linea con l'Accordo di partenariato 2014-2020 che prevede che "all'interno di tale quadro strategico, la politica di coesione avrà come destinazione prioritaria delle risorse interventi che insistono sui corridoi TEN-T che attraversano l'Italia o che sono funzionalmente complementari a migliorare l'accesso a tali corridoi. Essi si concentreranno sulle modalità sostenibili, destinando alla modalità stradale non più del 10 per cento delle risorse dell'Obiettivo Tematico 7, *ibidem* p. 227

**Tabella 3.1 CODICE CUP PER I PROGETTI AFFERENTI AL TEMA SINTETICO DEI TRASPORTI E INFRASTRUTTURE A RETE**

CODICE SETTORE CUP	DESCRIZIONE SETTORE CUP	CODICE SETTORE CUP	DESCRIZIONE SETTORE CUP	TEMA SINTETICO
01	Infrastrutture di trasporto	01	Stradali	Trasporti e infrastrutture a rete
01	Infrastrutture di trasporto	02	Aeroportuali	
01	Infrastrutture di trasporto	03	Ferrovie	
01	Infrastrutture di trasporto	04	Marittime, lacuali e fluviali	
01	Infrastrutture di trasporto	05	Trasporto urbano	
01	Infrastrutture di trasporto	06	Trasporti multimodali e altre modalità di trasporto	

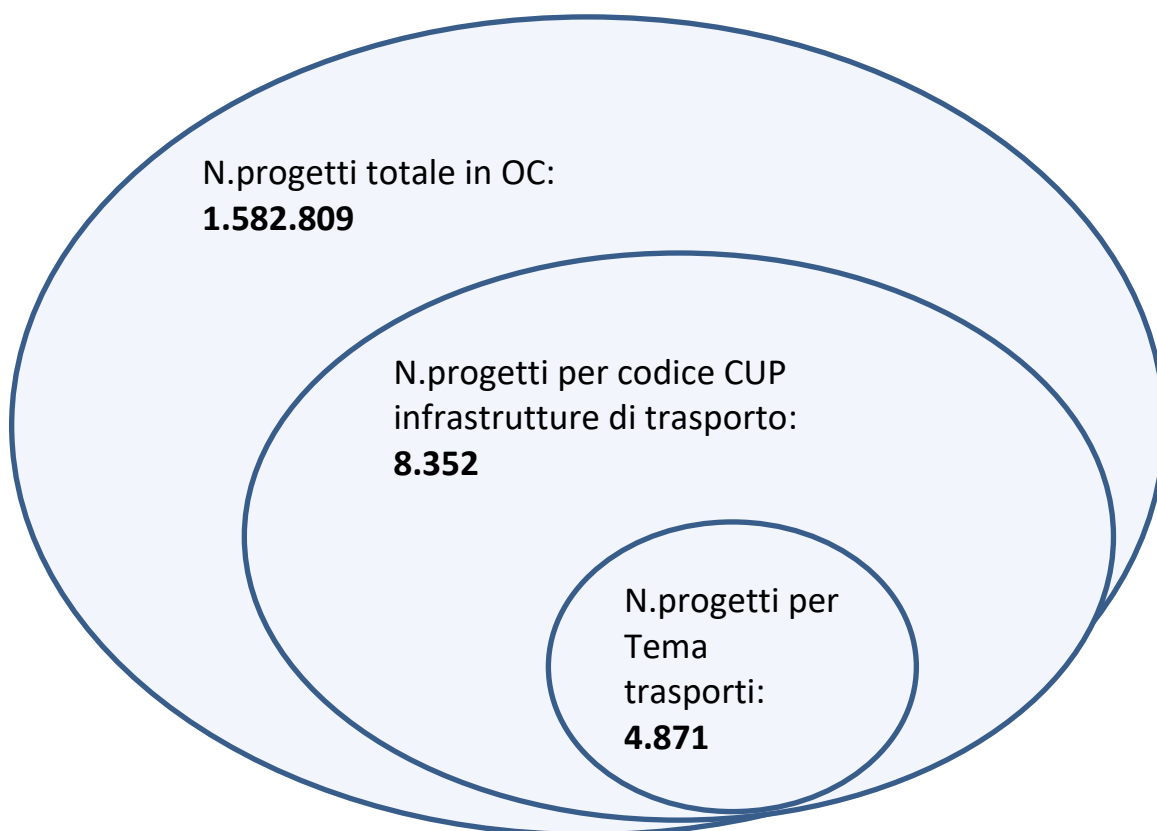
Fonte: elaborazione propria su OpenCoesione

Quest'ultimo parametro, sebbene fornisca un livello di dettaglio delle informazioni molto preciso, da solo non può però provvedere alle medesime informazioni della COFOG trattandosi di una variabile che classifica i progetti per *settore di intervento* e non già per *settore economico*. Questa ulteriore differenza, tra il sistema di classificazione di OpenCoesione e quello del Sistema CPT ha reso necessaria la scelta di leggere in modo incrociato e sovrapposto i due parametri scelti (i.e. quello del CUP e del Tema sintetico) ed estrarre i progetti afferenti al solo settore degli *Altri Trasporti* in due diverse fasi:

1. provvedendo all'estrazione semi-automatica di aggregati di progetti in OpenCoesione che più si avvicinano alla descrizione dei CPT sul settore degli *Altri Trasporti*
2. ed integrandoli manualmente nella costruzione della serie storica sul settore degli *Altri Trasporti* con altre osservazioni pertinenti al settore interessato.

Applicando i due criteri sin ora descritti all'universo considerato, si è potuto tracciare l'insieme preliminare dei progetti afferenti al settore *Altri Trasporti* all'interno di un dataset di circa 1.582.809 osservazioni. Inoltre, l'analisi e scomposizione del CUP è servita anche successivamente a questa fase, e cioè per escludere eventuali progetti afferenti ad altri settori economici - e soprattutto al settore *Viabilità*: analogo ed omologo, ma non oggetto della presente elaborazione.

Grafica 3.1 CODICE CUP PER I PROGETTI AFFERENTI AL TEMA SINTETICO DEI TRASPORTI E INFRASTRUTTURE A RETE



Fonte: elaborazione propria su dati OpenCoesione

Come evidenziato precedentemente, la differenza nella classificazione settoriale tra OpenCoesione e COFOG, fa sì che l'insieme preliminare dei progetti estratti da OpenCoesione non contenga alcuni progetti e i quali, sebbene siano classificati attraverso altri temi sintetici di OpenCoesione, sono invece riferibili al settore "Mobilità" in accordo alla COFOG. Quest'ultimo fenomeno è dovuto alla diversa interpretazione del settore di appartenenza dei progetti, e, dunque, a una inevitabile discrepanza nella classificazione dei progetti di OpenCoesione.

Per rimediare a tale difformità, ed alle lacune da essa causate, si è proceduto dunque all'estrazione di un altro gruppo di progetti attraverso un terzo parametro, ossia la ricerca di parole chiave riferite al tema Trasporti all'interno delle variabili di OpenCoesione:

`"oc_titolo_progetto"` e `"oc_sintesi_progetto"`

per poter integrare tutte le osservazioni che non sono state incluse nell'insieme preliminare, utilizzando le seguenti parole:

`"ferroviaria"`, `"aeroporto"`, `"elisuperficie"`, `"portuale"`,  
`"autobus"`, `"pista"`, `"interporto"`, `"ciclabile"`, `"ciclabili"`,  
`"seggiovia"`.

In verità va segnalato che alcune parole chiave hanno significati ambigui come ad esempio:

"pista", "seggiovia"<sup>48</sup>

pertanto, nella prima versione del *dataset* sono stati ritrovati numerosi progetti che non facevano parte del settore economico di riferimento e che sono stati successivamente - nelle fasi di revisione, pulizia e *fine tuning* manuale del *dataset* - esclusi.

La scelta *ex-ante* delle parole chiave si è basata sia sul parametro di OpenCoesione (cfr. Tabella 3.2), sia sulla composizione del settore *Altri trasporti* (cfr. Tabella 3.2) indicata dal Sistema CPT, con il fine ultimo di rendere omogenei e confrontabili i dati e consentire una disamina accurata dell'appropriatezza del *dataset* di OpenCoesione.

**Tabella 3.2 DESCRIZIONE TEMA TRASPORTI**

CODICE TEMA PRIORITARIO UE	DESCRIZIONE TEMA PRIORITARIO UE	RAGGRUPPAMENTO UE
16	Ferrovie	Trasporti
17	Ferrovie (TEN-T)	
18	Beni mobili delle ferrovie	
19	Beni mobili delle ferrovie (TEN-T)	
20	Autostrade	
21	Autostrade (TEN-T)	
22	Strade nazionali	
23	Strade regionali e locali	
24	Piste ciclabili	
25	Trasporti urbani	
26	Trasporti multimodali	
27	Trasporti multimodali (TEN-T)	
28	Sistemi di trasporto intelligenti	
29	Aeroporti	
30	Porti	
31	Vie d'acqua interne (regionali e locali)	
32	Vie d'acqua interne (TEN-T)	

Fonte: elaborazione propria su OpenCoesione

<sup>48</sup> Ad esempio, ricercando la parola chiave "piste" si includono i progetti che riguardano la costruzione di piste ciclabili, ma si ricercano anche progetti che riguardano la ristrutturazione delle "piste da scii", che rientrano in un altro settore economico, il Turismo, e che vanno esclusi.

### Capitolo 3

Il criterio d'inclusione/esclusione dei progetti, attraverso la ricerca di parole chiave, è stato utile a includere tutti i progetti riconducibili alla sfera economica generale della *Mobilità*, e quindi anche quelli che nonostante ricadessero in altri Temi sintetici, e non solo in quello dei "Trasporti e infrastrutture", *de facto* fossero ricollegabili al settore economico della *Mobilità* (come ad es. il tema «Agenda Digitale»).

Analogamente sono stati manualmente individuati ed aggiunti tutti quei progetti classificati con un codice CUP diverso da quello delle infrastrutture di trasporto (e.g. il settore infrastrutturale ambientale), ma logicamente e finanziariamente appartenenti al settore in oggetto i.e. Altri Trasporti.

La Tabella 3.3 riassume il numero di progetti che sono stati integrati, grazie ai parametri sopradescritti, durante le principali fasi di estrazione dei dati, riferiti al settore "*Altri Trasporti*". (per il sub-settore Viabilità cfr. Tabella 3.3).

**Tabella 3.3 SCHEMA RIASSUNTIVO DELLA SELEZIONE DEGLI AGGREGATI SECONDO OGNI FASE DEL MODELLO E VARIABILITÀ DEI TEMI SINTETICI CHE OGNI FASE PERMETTE DI INTEGRARE**

FASE	N. PROGETTI INTEGRATI	Tema prioritario OC di riferimento
Fase 1 - Scelta delle voci di categoria CUP	8.352	- "Trasporti e infrastrutture a rete"
Fase 2 - Ricerca testuale parole chiave	8.173	- "Agenda digitale" - "Attrazione culturale, naturale e turistica" - "Ambiente e prevenzione dei rischi" - "Competitività per le imprese" - "Energia ed efficientamento energetico" - "Inclusione sociale" - "Istruzione" - "Occupazione e mobilità dei lavoratori" - "Rafforzamento capacità della PA" - "Ricerca ed innovazione" - "Rinnovamento urbano e rurale"
Fase 3 - Pulizia finale per ricerca parola chiave e check dell'operatore	-214	- Vari

Fonte: elaborazione propria su dati OpenCoesione

Più nel dettaglio, la Tabella 3.4 riporta la distribuzione percentuale dei progetti, afferenti al settore "*Altri Trasporti*", tra i temi prioritari dell'Unione Europea così come risulta dall'attività di estrazione dei dati condotta nella maniera sopradescritta. (per il settore Viabilità cfr. Tabella 3.4).

**Tabella 3.4** COMPOSIZIONE DEL SETTORE ALTRI TRASPORTI RICOSTRUITO SECONDO I TEMI PRIORITARI UE

TEMA	%
Agenda digitale	0,00
Ambiente e prevenzione dei rischi	0,14
Attrazione culturale, naturale e turistica	0,04
Competitività per le imprese	0,01
Energia ed efficienza energetica	0,00
Inclusione sociale	0,01
Istruzione e formazione	0,00
Occupazione e mobilità dei lavoratori	0,00
Rafforzamento delle capacità della PA	0,00
Ricerca e innovazione	0,01
Rinnovamento urbano e rurale	0,05
Servizi di cura infanzia e anziani	-
Trasporti e infrastrutture a rete	0,73

Fonte: elaborazione propria su dati OpenCoesione

Dopo aver così tracciato il confine del settore *Altri Trasporti* all'interno del dataset di OpenCoesione, avendo cura che si raccordasse con la composizione settoriale del Sistema CPT (e badando di evitare duplicazioni con l'indagine condotta parallelamente dal gruppo di lavoro del Nucleo CPT Basilicata nell'altro settore: *Viabilità*), il secondo obiettivo metodologico è consistito nell'attribuire i flussi di pagamenti riportati da OpenCoesione<sup>49</sup> e riferiti ai progetti del *dataset* sin ora costruito, alla corretta amministrazione e quindi livello di governo<sup>50</sup>.

Tale articolata operazione si è basata sulla correlazione ed il confronto tra il beneficiario, responsabile dei pagamenti individuato da OpenCoesione, ed i soggetti dell'universo dei CPT (Amministrazione Centrale, Regionale, Locale e Imprese pubbliche nazionali o locali).

Giova sottolineare che si fa esplicito riferimento alla componente delle voci di spesa ricavata da OpenCoesione, e purtroppo non analogamente rintracciabile in CPT, attribuibile alle spese sostenute a valere sui fondi strutturali e nazionali straordinari. Quest'ultima, non si presenta in forma aggregata secondo le tipologie di soggetto dei CPT poiché le variabili di OpenCoesione riguardano i soggetti che vengono collegati al progetto sotto forma di *programmatori, attuatori, beneficiari o realizzatori*.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Nei dataset Progetti con tracciato esteso e Progetti e scaricabili nella sezione Scarica gli Open Data del portale, la variabile pagamenti è presente come <TOT\_PAGAMENTI>, sono inoltre presenti le variabili <OC\_TOT\_PAGAMENTI\_RENDICONTABILI\_UE>, <OC\_TOT\_PAGAMENTI\_FSC> e <OC\_TOT\_PAGAMENTI\_PAC>, che rappresentano dei sottoinsiemi della prima.

<sup>50</sup> Va segnalato che a partire dall'aggiornamento al 31/12/2016 il dataset Pagamenti contiene il dettaglio puntuale dei pagamenti riferiti alle singole date in cui sono stati effettuati, mentre nei precedenti aggiornamenti i dati erano presentati in forma di serie aggregata bimestrale dei pagamenti cumulati

<sup>51</sup> - *Programmatore*: il soggetto cui compete la decisione di finanziare il progetto. Si tratta generalmente di un'amministrazione pubblica centrale o regionale.

### Capitolo 3

La variabile quantitativa dei pagamenti di OpenCoesione, va precisato, si riferisce agli esborsi effettuati dai soggetti beneficiari (organismo pubblico o privato responsabile dell'avvio e/o dell'attuazione delle operazioni), i quali sono attuatori degli strumenti finanziari e per questo motivo si è scelto di adottare il criterio del beneficiario, vale a dire di utilizzare la forma giuridica del beneficiario per attribuire il livello di governo su cui ricade la responsabilità dei pagamenti registrati in OpenCoesione.

Pertanto, il primo criterio utilizzato è stato quello di valorizzare i campi del dataset OpenCoesione

"oc\_codfisc\_beneficiario" e "oc\_codfisc\_programmatore"

con i codici fiscali che identificano i diversi livelli amministrativi della PA e delle IPL rilevate dai CPT.

La forma giuridica del programmatore è stata utilizzata quando l'ente beneficiario non fosse stato un soggetto dell'amministrazione pubblica (poiché un ente privato o ente pubblico non rilevante ai fini del Sistema CPT). In altre parole, tale procedimento ha significato l'attribuzione della responsabilità dei pagamenti a questo soggetto, essendo esso stesso parte di un'amministrazione pubblica.

A questo punto, utilizzando come chiave di *merge* il codice fiscale del beneficiario, o in mancanza di questo, il codice fiscale del programmatore, si è proceduto ad associare ad ogni progetto individuato in OpenCoesione il rispettivo livello di governo a cui imputare i pagamenti.

Per quanto concerne le IPL e le IPN, in particolar modo, sono stati attribuiti come soggetti responsabili dei pagamenti gli enti programmatori; peraltro non essendo questa attribuzione un procedimento automatizzabile, ciò ha richiesto a più riprese una minuziosa quanto gravosa verifica manuale della corrispondenza, per ciascun progetto (o per gruppi di progetti), tra gli enti beneficiari presenti nel *dataset* OpenCoesione e quelli appartenenti all'universo dei CPT.

Quest'ultimo aspetto è dovuto a uno dei maggiori limiti della piattaforma di OpenCoesione, in particolare della mancata - o talora erronea<sup>52</sup> - compilazione delle informazioni sui codici fiscali, circostanza che dunque ha richiesto, dopo il lavoro di verifica, l'inserimento manuale dei codici fiscali mancanti al beneficiario o al

---

- *Attuatore*: il soggetto responsabile dell'attuazione del progetto. Nel caso dei Fondi Strutturali 2007-2013 corrisponde al cosiddetto "beneficiario" (art. 2 del [Regolamento CE n.1083/2006](#)) ossia il soggetto che percepisce il contributo finanziario. L'attuatore può a sua volta avvalersi di altri soggetti nella realizzazione del progetto, ma secondo i regolamenti del ciclo 2007-2013 questi non sono necessariamente tracciati nel sistema di monitoraggio.

- *Beneficiario*: è definito come un organismo pubblico o privato responsabile dell'avvio e/o dell'attuazione delle operazioni. Nel caso di progetti compresi in programmi finanziati con FEASR o FEAMP coincide con una persona fisica. Nel caso di progetti classificati come aiuti di Stato il beneficiario è il soggetto che riceve l'aiuto, e nel caso il progetto si configuri come uno strumento finanziario il beneficiario è l'organismo che attua lo strumento finanziario. Infine, nel caso dei Programmi di Cooperazione Territoriale Europea (CTE) possono esistere diversi beneficiari in considerazione del fatto che i progetti in tale ambito sono attuati da partenariati internazionali composti da più soggetti pubblici e/o privati.

- *Realizzatore*: è il soggetto che realizza effettivamente il progetto. Nel caso di opere e lavori pubblici coincide con la società titolare del contratto di appalto che esegue materialmente l'opera. Analogamente per un progetto di acquisto di beni o servizi, il realizzatore è individuabile nella società titolare del contratto di appalto chiamata a fornire i beni o ad erogare il servizio.

<sup>52</sup> L'assestamento dei dati dei progetti 2007-2013 prevede la correzione di alcune anomalie oggetto di specifiche segnalazioni alle Amministrazioni titolari, volte alla progressiva risoluzione di incoerenze riscontrate.



programmatore. Giova peraltro avvertire che rispetto ai due cicli di programmazione che costituiscono la serie storica delle elaborazioni i dati SMU provengono da due sistemi informativi distinti, sebbene ispirati ad un impianto unitario che si è evoluto in continuità rispetto alle principali variabili osservate. L'uniformità delle informazioni che confluiscono nella Banca Dati Unitaria (cui OpenCoesione direttamente attinge) è sì garantita dal Protocollo Unico di Colloquio e delle relative Tabelle di contesto che le Amministrazioni devono adottare per tutti i loro sistemi al fine di interfacciarsi con il Sistema Nazionale di Monitoraggio<sup>53</sup>, tuttavia tale circostanza ha comunque determinato alcuni problemi in termini di disponibilità di dettaglio nelle osservazioni (meno particolareggiate) relative al ciclo 2007-2013<sup>54</sup>.

Inoltre, vale la pena segnalare che è stato necessario condurre - sempre manualmente - un approfondimento sulla classificazione di alcune Imprese Pubbliche Nazionali, che in OpenCoesione presentavano una nomenclatura differente da quella dei CPT: ad esempio "Ferrovie dello Stato", "Trenitalia Divisione Cargo" e "Trenitalia", "Rete Ferroviaria Italiana" che nel sistema dei CPT sono tutte considerate attraverso il bilancio consolidato di "Ferrovie dello Stato"<sup>55</sup>.

È doveroso avvertire un ulteriore limite nell'utilizzazione del modello adottato nell'attribuzione dei pagamenti ai livelli di governo, che risiede nella possibilità che si presentino errori nell'attribuzione di pagamenti e trasferimenti per alcuni progetti, a causa, giova ribadirlo della mancanza di informazioni di dettaglio in OpenCoesione sui trasferimenti tra le diverse amministrazioni.

L'ultima operazione realizzata per completare la costruzione del *dataset* di riferimento per le elaborazioni effettuate, è stata quella di suddividere le spese in conto capitale e in conto corrente, attraverso la riconduzione al sistema di classificazione CUP, in base alle informazioni presenti in OpenCoesione volto ad individuare rispettivamente la natura e la tipologia dell'investimento.

Il primo ci restituisce la possibilità di individuare le spese volte all'acquisto di beni, alla realizzazione e l'acquisto di servizi, alla realizzazione di lavori pubblici (opere ed impiantistica), alla concessione di aiuti a unità produttive e a soggetti diversi da unità produttive, all'acquisto di partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale<sup>56</sup>. Tutte le spese avente natura di intervento di "*realizzazione di opere pubbliche*" sono state associate alle spese in conto capitale, mentre quelle avente la natura di "*acquisto di servizi*", sono state riferite alla parte corrente.

### 3.4 LE SPESE DEL SETTORE "ALTRI TRASPORTI" E LE POLITICHE DI COESIONE

Prima di affrontare l'analisi delle spese aggiuntive in attuazione delle Politiche di Coesione in rapporto con la spesa nazionale totale, per il settore *Altri trasporti*, è stato necessario ricostruire il quadro finanziario delle prime durante i due cicli di programmazione: e cioè

<sup>53</sup> Dettagli e regole di applicazione sono raccolti in documenti costantemente aggiornati come Vademecum, glossari e circolari applicative.

<sup>54</sup> A partire dall'aggiornamento dei dati monitorati al 28/02/2019 sul portale OpenCoesione i Programmi Collegamento tangenziale Napoli, Piano sicurezza urbana Roma, Risorse FSC ai comuni, i cui progetti sono stati monitorati con il sistema informativo del ciclo 2014-2020, vengono correttamente riassociati al ciclo di programmazione 2007-2013.

<sup>55</sup> Soggetto denominato nell'universo CPT come "035" - cfr. TABELLA VII.1 ENTI DI PERTINENZA DEL NUCLEO CENTRALE E DEI NUCLEI REGIONALI NEL SISTEMA INFORMATIVO CPT in [Guida metodologica ai Conti Pubblici Territoriali Approfondimenti al Capitolo 7](#) pag.355.

<sup>56</sup> Sistema di classificazione dei progetti nel CUP, IGRUE, 2008.

misurare e rappresentare l'andamento delle spese suddivise per i fondi europei e nazionali di finanziamento, per gli ambiti tematici europei, per tipologia di programma (programmi operativi ed altri strumenti nazionali di attuazione) e per le regioni di livello NUTS 2<sup>57</sup>.

Per semplificare la comparazione dei dati durante gli anni finanziari della serie storica 2007-2020 che intercorrono tra i due *settenni* di programmazione, le ripartizioni territoriali sono state classificate in modo univoco con un criterio che permetta di mantenere costante la significatività dell'elaborazione:

- 1) Regioni ad obiettivo Convergenza: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia.
- 2) Regioni ad obiettivo Competitività: Tutte le altre

I due raggruppamenti adottati suddividono quindi le regioni in "*Obiettivo Convergenza*" ed "*Obiettivo Competitività*", così come previsto dall'adeguamento nazionale alle norme europee per il ciclo di programmazione 2007-2013. Al primo gruppo, oltre le regioni rientranti nell' "*Obiettivo Convergenza*", si aggiunge la regione Basilicata che per quel ciclo di programmazione godeva stato di *phasing-out*<sup>58</sup>. In riferimento al periodo di programmazione 2014-2020, il primo insieme adottato corrisponde a quello delle "*Regioni meno sviluppate*", mentre il secondo, quello delle regioni Obiettivo Competitività, raggruppa sia le "*Regioni in transizione*" sia le "*Regioni più sviluppate*".

I grafici riportati in Figura 3.1 e 3.2 indicano l'andamento delle spese nel settore degli *Altri Trasporti* a valere dei Fondi europei (FESR, FSE) e nazionali (FN), per ciascuna delle ripartizioni territoriali sopradescritte. Si segnala, per completezza di scenario, che per una questione di mera rappresentazione grafica, si è scelto di non riportare le risorse provenienti dal FEAMP<sup>59</sup>, le quali sono destinate al finanziamento esclusivo dei progetti che ricadono nell'ambito tematico "*Agenda digitale*".

---

<sup>57</sup> Com'è noto la ripartizione delle risorse europee per i cicli di programmazione, in particolare per quello 2014-2020, si è basata su tre categorie di regioni di livello NUTS 2:

- a) *regioni meno sviluppate*, il cui PIL pro-capite è inferiore al 75 % della media del PIL dell'UE-27;
- b) *regioni in transizione*, il cui PIL pro-capite è compreso tra il 75 % e il 90 % della media del PIL dell'UE-27;
- c) *regioni più sviluppate*, il cui PIL pro-capite è superiore al 90 % della media del PIL dell'UE-27.

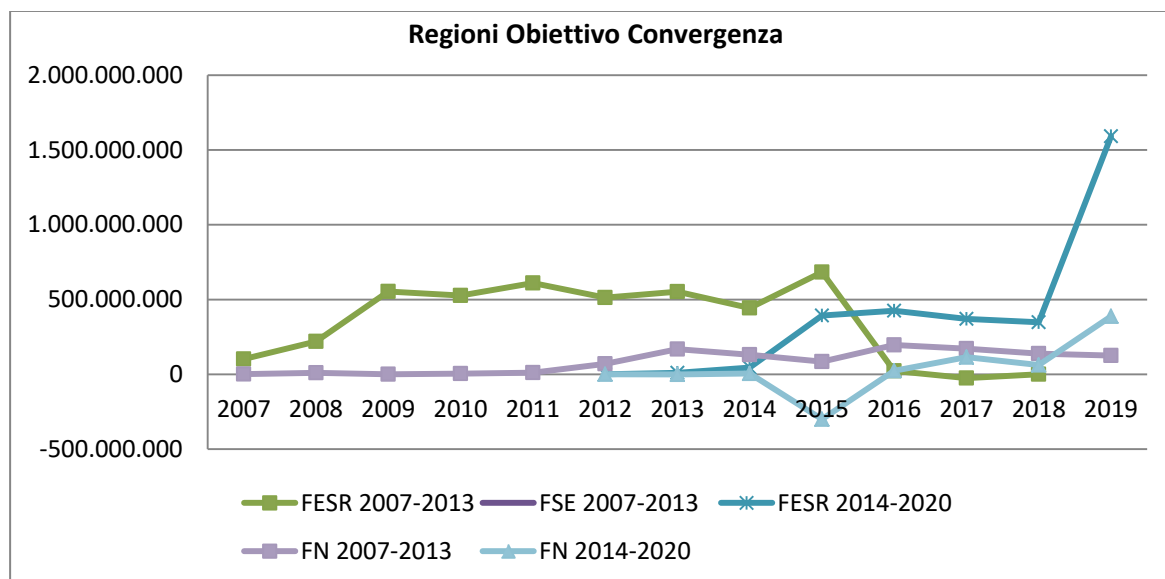
Rispettivamente, per il ciclo 2007-2013 con gli stessi criteri erano state assegnate le risorse tra le *regioni ad obiettivo Convergenza*, le *regioni ad obiettivo Competitività* e quelle a *obiettivo Cooperazione territoriale*.

<sup>58</sup> "Le regioni interessate dall'obiettivo "Convergenza", definite a livello NUTS II, coincidono solo in parte con le aree territoriali dell'Obiettivo 1 della precedente programmazione 2000-2006. Tali regioni ed i corrispondenti fondi comunitari che intervengono per finanziarne la politica di coesione sono individuati come segue:

- regioni con PIL pro capite, misurato in standard di poteri di acquisto sulla base di dati comunitari per il periodo 2000-2002, inferiore al 75% della media comunitaria dell'UE-25. Ad esse è destinato oltre il 70% delle risorse dell'obiettivo "Convergenza", finanziato dal FESR e dal FSE;
- regioni con PIL pro capite che supera il 75% della media comunitaria dell'UE-25, per "effetto statistico" a seguito dell'allargamento dell'Unione a dieci nuovi Stati (dal 1° maggio 2004). Per esse è previsto un sostegno transitorio, c.d. regime di "phasing-out", pari a quasi il 5% delle risorse, finanziate dal FESR e dal FSE, destinate al citato obiettivo;
- gli Stati membri con reddito nazionale lordo inferiore al 90% della media comunitaria, i cui interventi sono finanziati dal Fondo di coesione per oltre il 23% delle risorse previste per l'obiettivo in esame. Anche in questo caso è previsto un regime transitorio per gli effetti statistici sul reddito pro capite a seguito dell'allargamento (circa l'1,3% delle risorse complessive dell'obiettivo finanziate dal Fondo di coesione) Cfr. Dossier "[La politica di coesione - Il ciclo di programmazione 2007-2013](#)" Camera dei Deputati.

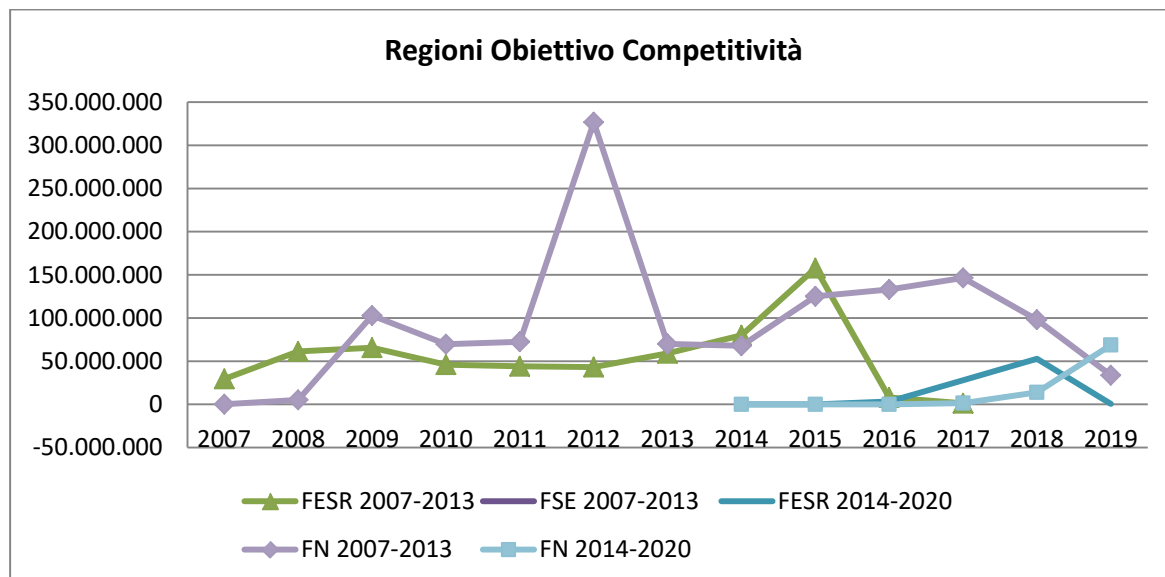
<sup>59</sup> Il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca è uno dei cinque fondi strutturali e di investimento europei (SIE) per il periodo 2014-2020 che sostiene i pescatori nella transizione verso una pesca sostenibile, aiuta le comunità costiere a diversificare le loro economie, finanzia i progetti che creano nuovi posti di lavoro e migliorano la qualità della vita nelle regioni costiere europee ed agevola l'accesso ai finanziamenti.

**Figura 3.1 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE ALTRI TRASPORTI PER LE REGIONI OBIETTIVO CONVERGENZA. SUDDIVISIONE PER FONDO DI FINANZIAMENTO (EUROPEO E NAZIONALE) E PERIODO DI PROGRAMMAZIONE (VALORI IN MILIONI DI EURO)**



Fonte: elaborazione propria su dati OpenCoesione

**Figura 3.2 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE ALTRI TRASPORTI PER LE REGIONI OBIETTIVO COMPETITIVITÀ. SUDDIVISIONE PER FONDO DI FINANZIAMENTO E PERIODO DI PROGRAMMAZIONE (VALORI IN MILIONI DI EURO)**



Fonte: elaborazione propria su dati OpenCoesione

Come si evince dalla lettura dei grafici, l'impiego delle risorse a valere sul FESR ha assunto un andamento crescente durante il ciclo 2007-2013, registrando un picco nel 2015 per entrambi gli aggregati territoriali. Quest'anno finanziario ha rappresentato la scadenza ultima entro la quale potevano essere effettivamente attuati i pagamenti sostenuti dai beneficiari sui progetti e, pertanto, risulta comprensibile l'incremento della spesa registrata nella medesima data.

### Capitolo 3

Come è noto, secondo le regole di esecuzione del bilancio comunitario vigenti, l'attuazione del ciclo è proseguita nel biennio successivo alla fine della programmazione 2007-2013, secondo la cosiddetta "regola del  $n+2$ "<sup>60</sup>.

Tra gli effetti di quest'ultima, c'è anche quello di aver fissato il termine ultimo di ammissibilità della spesa rendicontabile alla Commissione per il ciclo 2007-2013 al 31 dicembre 2015 e dunque si giustifica la crescita dei pagamenti rendicontabili all'Unione Europea riscontrata nella serie storica ricostruite. Inoltre, per portare a termine i progetti che a tale data risultavano ancora non conclusi e in corso, è stato possibile utilizzare anche le risorse finanziarie del successivo ciclo 2014-2020, inglobando i progetti nella nuova programmazione. Quest'ultima ragione sembra spiegare l'incremento delle spese a valere del FESR 2014-2020, registrando un picco in entrambi i gruppi di regioni nel 2018, l'anno finanziario intermedio tra le due scadenze per il completamento effettivo dei progetti, il 31 marzo del 2017 e del 2019.

Secondo gli accordi di partenariato, la maggior parte delle risorse europee per le politiche di coesione sono impiegate attraverso le risorse del FESR, specie per le grandi opere infrastrutturali. Coerentemente con l'impianto di programmazione europea e nazionale, la spesa media annua per il settore degli Altri trasporti a valere del FESR è stata di circa 350 milioni di euro per il ciclo di programmazione 2007-2013 e di 390 milioni per il ciclo di programmazione seguente, diversamente i pagamenti a valere dei fondi FSE sono risultati esigui o pari a zero.

Le principali differenze tra le ripartizioni territoriali riguardano i fondi nazionali destinati alle politiche di coesione e che comprendono dunque le risorse del PAC e del FSC. L'impiego di queste ultime di fatto, nelle regioni a obiettivo Convergenza, ha registrato una contrazione nel 2015 durante il ciclo di programmazione 2014-2020 (cfr. *supra* Figura 3.1). Quest'ultimo dato ha indicato la particolare difficoltà delle amministrazioni regionali e locali nell'impiego delle risorse destinate allo sviluppo economico. Tuttavia, durante il medesimo ciclo di programmazione, anche l'aggregato delle regioni ad obiettivo Competitività non ha mantenuto la medesima performance di spesa rispetto al ciclo precedente, iniziando a registrare un andamento crescente solo a partire dal 2017 (cfr. *supra* Figura 3.2).

Queste ultime evidenze ci restituiscono un quadro sugli effetti derivanti dal ritardo della programmazione, nonché dell'avvio delle politiche di coesione del 2014-2020. A quest'ultimo aspetto si aggiunge, va rammentato, il carattere parziale delle informazioni disponibili sul ciclo di programmazione 2014-2020, essendo ancora in corso, e dunque le considerazioni che possono trarsi dalla presente analisi riguardano principalmente il confronto tra le due programmazioni nel corso dei rispettivi primi anni della loro attuazione. A tal proposito, è possibile affermare che nonostante il ritardo nell'avvio della programmazione 2014-2020, la quota percentuale delle risorse europee riferibili al medesimo ciclo ha registrato circa 1 punto in più rispetto al ciclo 2007-2013 al quarto

---

<sup>60</sup> Tra l'altro a seguito della chiusura amministrativo-contabile dei Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi Strutturali Europei 2007-2013 i dati riferiti al ciclo di programmazione 2007-2013 pubblicati su OpenCoesione sono entrati in una fase di progressivo assestamento. Essa riguarda sia l'insieme di progetti che il loro relativo piano finanziario, ed è tesa a garantire piena convergenza tra il totale dell'attuazione dei progetti e la dotazione finanziaria di ciascun Programma. L'effetto di tale assestamento può comportare la suddivisione di alcuni progetti su due periodi di programmazione ("*progetti a cavallo*") o la disattivazione nel monitoraggio da parte delle Autorità di Gestione di progetti non più imputabili agli stessi Programmi con contestuale attivazione in altri contenitori programmatici e relativa copertura finanziaria da parte di altre fonti. cfr. [Nota RGS-IGRUE n. 61216 del 31 marzo 2017](#)

anno dall'avvio della programmazione e una quota del 50,46% a fronte dell'4,36% nel 2018 (cfr. *infra* Tabella 3.5).

**Tabella 3.5 DETTAGLIO DELLA COMPETENZA SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE ALTRI TRASPORTI (VALORI IN MILIONI DI EURO)**

	Ciclo di programmazione 2007-2013					Ciclo di programmazione 2014-2020				
	Totale spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale	Pagamenti per programmi nazionali	Quota UE	Totale spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale	Pagamenti per programmi nazionali	Quota UE
<b>2007</b>	132,46	70,67	14,82	46,97	53,35%					
<b>2008</b>	293,98	164,56	45,97	83,46	55,98%					
<b>2009</b>	722,99	329,75	134,74	258,50	45,61%					
<b>2010</b>	648,46	260,93	69,25	318,28	40,24%					
<b>2011</b>	739,85	314,21	71,30	354,34	42,47%					
<b>2012</b>	973,44	301,12	69,13	603,19	30,93%					
<b>2013</b>	854,76	299,99	76,82	477,96	35,10%					
<b>2014</b>	734,04	286,51	83,84	363,69	39,03%	10,28	0,10	0,07	10,12	0,96%
<b>2015</b>	1.060,48	494,38	152,76	413,34	46,62%	45,18	2,55	1,44	41,19	5,65%
<b>2016</b>	359,68	21,01	4,34	334,33	5,84%	396,02	146,08	49,77	200,17	36,89%
<b>2017</b>	303,29	8,48	6,65	288,16	2,79%	457,32	189,19	65,17	202,89	41,37%
<b>2018</b>	247,21	10,78	0,02	236,41	4,36%	449,82	226,96	88,76	133,60	50,46%
<b>2019</b>	220,70	24,20	-	196,50	10,96%	456,54	146,38	41,23	268,87	32,06%

Fonte: elaborazione propria su dati OpenCoesione

Nella sintesi qui sopra riportata vengono indicati i contributi, per entrambi i cicli di programmazione oggetto di analisi, delle spese effettuate nel settore *Altri trasporti* in attuazione delle Politiche di Coesione, suddivise per competenza europea e nazionale. (per il settore Viabilità cfr. Tabella 3.5).

La quota percentuale media dei pagamenti provenienti da fonti di finanziamento europee risulta maggiore per l'intero ciclo di programmazione 2007-2013, e si attesta circa al 32% contro il 28% per il ciclo successivo, tuttavia durante il ciclo di programmazione 2007-2013 si nota una riduzione della spesa rendicontabile dell'Unione Europea, probabilmente a seguito della riduzione della spesa nazionale nei medesimi anni (nel 2018 e nel 2019). Inoltre, nel biennio 2017-2018, per il ciclo 2014-2020 si è riscontrato un incremento ingente della quota di cofinanziamento nazionale rispetto agli anni precedenti e, nel corso del 2019, risultano maggiori le spese per i programmi nazionali.

Come è già stato segnalato precedentemente, le risorse aggiuntive della coesione territoriale ricostruite durante le elaborazioni condotte comprendono anche i progetti afferenti ad altri ambiti tematici della programmazione europea. Dalla seguente sintesi (cfr. *infra* Tabella 3.6), che riporta la distribuzione percentuale delle spese aggiuntive comunitarie nel settore degli *Altri trasporti* (in particolare del fondo FESR e FSE) sul totale delle risorse europee, si nota che le maggiori risorse destinate agli *Altri trasporti*, per entrambi i cicli di

### Capitolo 3

programmazione, sono state quelle provenienti dai Fondi FESR per gli ambiti tematici "Ambiente e prevenzione dei rischi", ma anche il "Rinnovamento urbano e rurale".

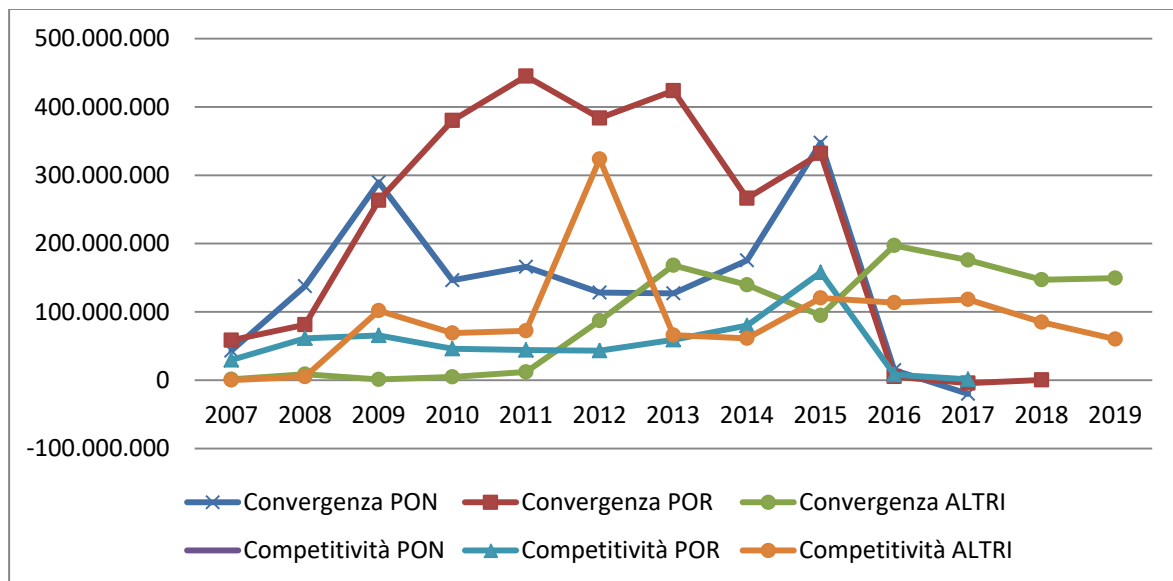
**Tabella 3.6 QUOTA DEI FONDI FESR E FSE A VALERE DEI FONDI COMUNITARI NEL SETTORE ALTRI TRASPORTI PER I TEMI PRIORITARI**

Temî prioritari UE	Ciclo 2007-2013	Temî prioritari UE	Ciclo 2014-2020
Agenda digitale		Agenda digitale	
FESR	0,01	FESR	0,00
Ambiente e prevenzione dei rischi		Ambiente e prevenzione dei rischi	
FESR	0,02	FESR	0,01
Attrazione culturale, naturale e turistica		Attrazione culturale, naturale e turistica	
FESR	0,01	FESR	0,00
Competitività per le imprese		Competitività per le imprese	
FESR	0,00	FESR	0,00
Energia e efficienza energetica		Energia e efficienza energetica	
FESR	0,00	FESR	0,00
Inclusione sociale		Inclusione sociale	
FESR	0,00	FESR	0,00
FSE	0,00	Rafforzamento capacità della PA	
Istruzione		FESR	0,00
FESR	0,00	Ricerca e innovazione	
FSE	0,00	FESR	0,00
Occupazione e mobilità dei lavoratori		Trasporti e infrastrutture a rete	
FESR	0,00	FESR	0,98
Ricerca e innovazione			
FESR	0,00		
Rinnovamento urbano e rurale			
FESR	0,02		
Trasporti e infrastrutture a rete			
FESR	0,95		

Fonte: elaborazione propria su OpenCoesione

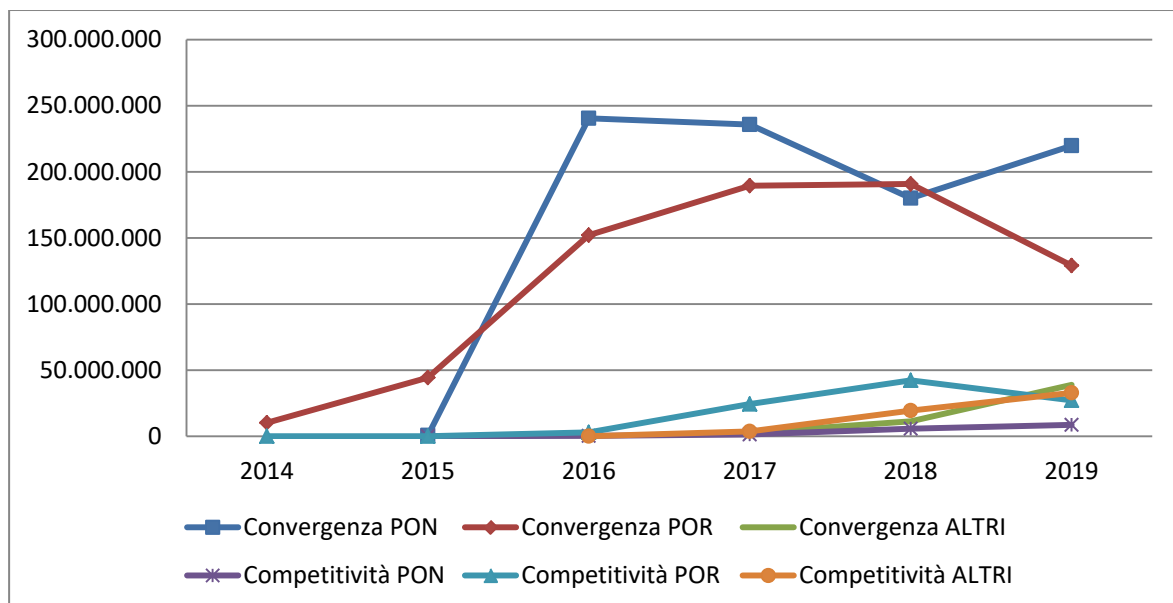
I grafici riprodotti nelle figure 3.3 e 3.4 indicano, rispettivamente per i due cicli di programmazione, le spese per il settore "Altri trasporti", suddivise per la programmazione nazionale ossia i Programmi Operativi Regionali (POR), Nazionali (PON) e le restanti risorse provenienti dagli altri strumenti nazionali di programmazione.

**Figura 3.3 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE ALTRI TRASPORTI PER LA PROGRAMMAZIONE 2007-2013 SUDDIVISE PER PROGRAMMA E PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE. (VALORI IN MILIONI DI EURO).**



Fonte: elaborazione propria su OpenCoesione

**Figura 3.4 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE ALTRI TRASPORTI PER LA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 SUDDIVISE PER PROGRAMMA E PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE. (VALORI IN MILIONI DI EURO).**



Fonte: elaborazione propria su OpenCoesione

La spesa per le politiche di coesione nelle regioni della Competitività ha assunto un andamento altalenante per quelle riferite ai POR e crescente per quelle dei PON, con un picco nel 2015 (cfr. supra Figura 3.3). Le regioni afferenti alla seconda ripartizione non hanno registrato spese a valere dei Programmi Operativi, bensì degli altri piani nazionali (PAC, POC, Patti regionali etc.).

### Capitolo 3

Diversamente, durante il ciclo di programmazione 2014-2020 (*cf. infra* Figura 3.4) entrambe le ripartizioni territoriali hanno registrato un ammontare della spesa prevalente a favore dei Programmi Operativi, in particolare dei POR e dei PON per le regioni della Convergenza e dei POR per le regioni della Competitività.

#### 3.5 IL CONFRONTO TRA LE RISORSE AGGIUNTIVE DELLE POLITICHE DI COESIONE E LE RISORSE ODINARIE

Attraverso la costruzione del *dataset* sulle Politiche di Coesione nel settore della *Altri Trasporti* sulla base dei criteri e parametri sinora descritti, che hanno permesso una omogeneizzazione dell'universo di riferimento di OpenCoesione e dei Conti Pubblici Territoriali, è stato finalmente possibile effettuare un confronto tra le spese della Politica di Coesione, di competenza europea e nazionale, sul totale della spesa nazionale. Questo esame è stato condotto per le aree territoriali sinora trattate (le regioni della "Convergenza" e della "Competitività") e per gli anni finanziari in cui sono effettuati i pagamenti per i progetti attivati (2007-2020).

Si ricorda che attraverso la variabile OpenCoesione

"oc\_cod\_ciclo"

è possibile ricondurre i flussi finanziari delle politiche di coesione al rispettivo ciclo di programmazione, tuttavia al fine di confrontare i dati ottenuti con i flussi finanziari dei CPT, è stato necessario ricostruire la variabile

OC "tot\_pagamenti"

per il totale di ciascun anno finanziario, dato che in OpenCoesione è riferita alla data a cui è attribuito il valore dei pagamenti di ciascun progetto in forma disaggregata<sup>61</sup>.

Si rileva, inoltre, che il minimo delle quote finanziarie aggiuntive nei primi anni della analisi condotta fanno riferimento alle risorse della sola programmazione 2007-2013, poiché sfortunatamente nel *dataset* di OpenCoesione non sono presenti le voci finanziarie riferite al ciclo di programmazione precedente (2000-2006).

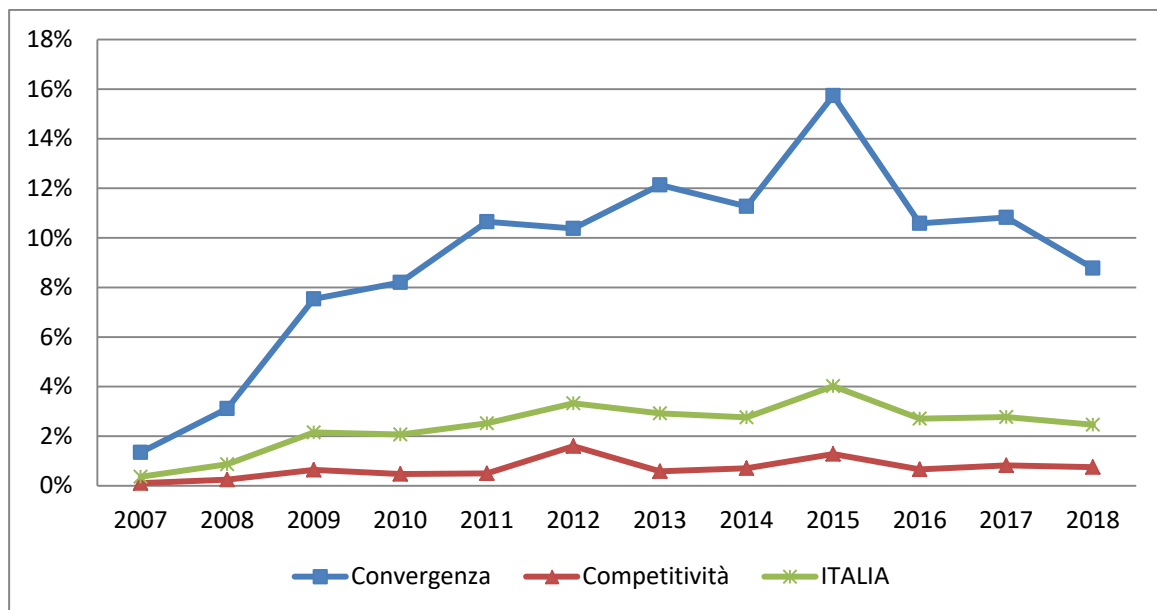
La Figura 3.5 rappresenta la quota percentuale delle spese aggiuntive, provenienti dai fondi strutturali e straordinari nazionali sul totale delle spese nazionali, nel settore degli *Altri Trasporti* per il livello territoriale nazionale e per le ripartizioni sin ora analizzate (le regioni dell'obiettivo *Convergenza* e *Competitività*).

---

<sup>61</sup> Disaggregata per i pagamenti trimestrali di ciascun progetto.



**Figura 3.5 PESO DELLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE ALTRI TRASPORTI PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE**



Fonte: elaborazione propria su OpenCoesione

È evidente che per entrambi i periodi della serie storica considerata, la quota percentuale delle spese straordinarie nel settore degli Altri Trasporti è risultata maggiore nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza. Per queste ultime la media percentuale delle spese aggiuntive si è attestata circa al 10%. La percentuale media della spesa aggiuntiva in Italia è risultata al 3%.

In particolare, a livello regionale, come si nota in Tabella 3.7, le regioni che hanno registrato un peso percentuale maggiore della spesa sono la Calabria e la Puglia, con un picco di circa il 25% nel 2015 (per il settore Viabilità cfr. Tabella 3.6).

### Capitolo 3

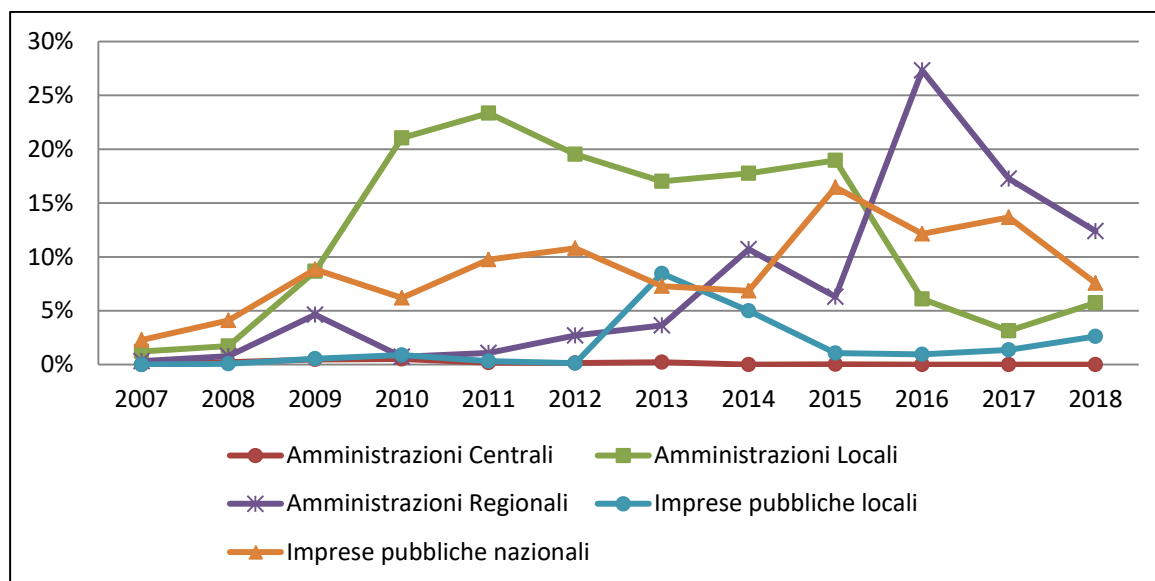
**Tabella 3.7 PESO DELLE POLITICHE DI COESIONE TERRITORIALE NAZIONALI E COMUNITARIE SUL TOTALE DELLE SPESE PER OGNI REGIONE ITALIANA**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ABRUZZO	0,00%	0,95%	0,96%	0,52%	0,84%	0,04%	1,43%	1,90%	2,73%	5,94%	7,52%	5,05%
BASILICATA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,84%	1,08%	9,63%	10,65%	8,19%	3,33%	6,59%	6,37%
CALABRIA	4,07%	3,07%	7,33%	5,23%	4,48%	3,40%	5,00%	9,83%	24,60%	11,77%	14,23%	11,63%
CAMPANIA	0,25%	0,84%	2,81%	7,42%	9,13%	10,31%	13,79%	11,75%	9,63%	8,06%	7,46%	8,92%
EMILIA- ROMAGNA	0,00%	0,00%	0,05%	0,00%	1,07%	1,04%	1,33%	0,50%	0,62%	0,19%	0,30%	0,38%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,80%	3,23%	0,12%	0,28%	2,59%	1,19%	1,54%	0,84%
LAZIO	0,02%	0,08%	0,07%	0,17%	0,09%	0,05%	0,16%	0,14%	0,51%	0,01%	0,51%	0,02%
LIGURIA	0,01%	0,02%	0,03%	0,77%	1,51%	0,80%	1,51%	0,50%	1,06%	1,16%	0,55%	0,16%
LOMBARDIA	0,00%	0,00%	1,70%	0,76%	0,00%	4,27%	0,31%	0,82%	0,81%	0,10%	0,01%	0,25%
MARCHE	0,07%	0,09%	2,35%	0,43%	2,87%	2,79%	3,26%	3,48%	0,84%	0,66%	0,00%	0,94%
MOLISE	0,14%	0,26%	0,04%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,25%	3,18%	6,16%
PIEMONTE	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,02%	0,09%	0,09%	0,17%	1,12%	0,47%	0,69%	1,58%
PUGLIA	0,76%	4,94%	18,22%	8,75%	8,46%	14,14%	12,66%	17,73%	24,90%	10,23%	9,00%	13,74%
SARDEGNA	0,01%	1,00%	0,21%	1,19%	1,30%	3,05%	3,55%	2,69%	3,57%	2,94%	3,66%	2,28%
SICILIA	2,60%	6,68%	9,40%	12,21%	20,20%	12,72%	12,90%	6,60%	14,32%	14,99%	16,28%	3,49%
TOSCANA	1,12%	1,86%	1,66%	1,39%	1,13%	0,17%	0,18%	1,02%	4,59%	0,99%	0,08%	0,30%
TRENTINO-ALTO ADIGE	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,26%	0,26%	0,56%	0,58%	0,08%	-0,02%	0,02%	0,09%
UMBRIA	0,00%	0,01%	0,70%	1,87%	4,05%	2,07%	0,64%	1,57%	1,42%	2,58%	0,82%	0,67%
VALLE D'AOSTA	0,00%	0,00%	0,00%	0,07%	0,17%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	11,33%	16,87%	5,56%
VENETO	0,00%	0,00%	0,30%	0,11%	0,27%	0,51%	0,56%	0,46%	1,00%	0,43%	1,88%	1,78%

Fonte: elaborazione propria su OpenCoesione

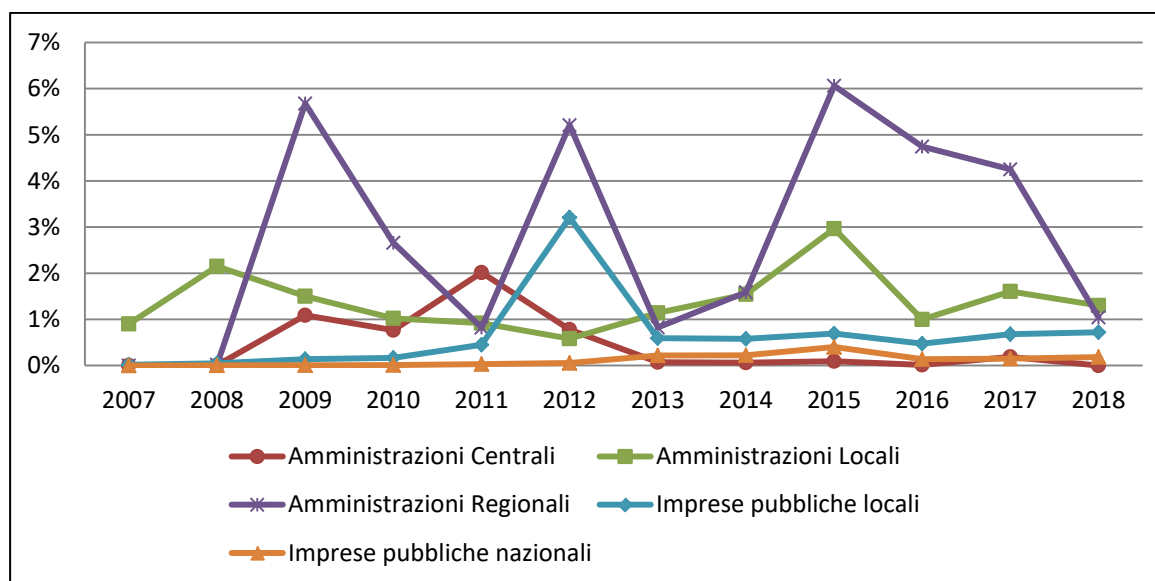
Per quanto concerne i risultati del medesimo indicatore per i livelli di governo competenti, le evidenze mostrano che sono le amministrazioni regionali quelle che hanno registrato i picchi positivi più elevati nelle spese aggiuntive, tra il 2016 e il 2018 (figure 3.6 e 3.7) per le regioni Convergenza e tra il 2014 e il 2018 per le regioni Competitività. entrambi i livelli territoriali. Diversamente, nei primi anni della serie storica ricostruita ed elaborata, sono state le amministrazioni locali a registrare le percentuali più elevate e, peraltro, solo per le regioni rientranti nell'obiettivo della Convergenza (Figura 3.6).

**Figura 3.6 PESO DELLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE ALTRI TRASPORTI PER LE REGIONI CONVERGENZA. DETTAGLIO PER LIVELLO DI GOVERNO**



Fonte: elaborazione propria su OpenCoesione

**Figura 3.7 PESO DELLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE ALTRI TRASPORTI PER LE REGIONI COMPETITIVITÀ. DETTAGLIO PER LIVELLO DI GOVERNO**



Fonte: elaborazione propria su OpenCoesione

Può di certo aggiungersi a quest'ultima osservazione il dettaglio della categoria di spesa delle politiche di coesione attuata dalle amministrazioni locali per l'intero periodo 2007-2018, potendo affermare che la percentuale delle spese per il settore degli *Altri trasporti* è stata sostenuta prevalentemente in conto capitale.

Questo ultimo dato è per certi versi comprensibile considerando che la natura degli investimenti nel comparto dei Trasporti tramite i fondi europei e nazionali è destinata prevalentemente alle infrastrutture di trasporto. Queste ultime, infatti, per entrambi i cicli

### Capitolo 3

di programmazione costituiscono il 95% delle risorse destinate al settore economico dei trasporti, mentre l'acquisto di beni e servizi costituiscono solo il 5% delle risorse totali<sup>62</sup>. Il dettaglio sui flussi di pagamento delle politiche di coesione, in conto corrente e in conto capitale, è illustrato nelle tabelle che seguono (Tabelle 3.8 e 3.9) per livello giuridico e per ciascuna regione. (per il settore Viabilità cfr. Tabella 3.7 e 3.8).

**Tabella 3.8 PESO DELLE SPESE IN CONTO CAPITALE DERIVANTI DALLA POLITICA DI COESIONE SULLE SPESE NAZIONALI IN CONTO CAPITALE NEL SETTORE ALTRI TRASPORTI. DETTAGLIO PER LIVELLO DI GOVERNO. CONFRONTO SUL TOTALE DEI PAGAMENTI EFFETTUATI NEL PERIODO 2007-2018**

Spese in conto capitale	Amministrazioni Centrali	Amministrazioni Locali	Amministrazioni Regionali	Imprese pubbliche e locali	Imprese pubbliche nazionali
ABRUZZO	0,39%	57,24%	1,69%	5,27%	0,89%
BASILICATA	-	48,93%	0,46%	100,00%	-
CALABRIA	0,99%	22,85%	17,99%	3,34%	14,32%
CAMPANIA	-	24,53%	0,20%	0,54%	10,85%
EMILIA-ROMAGNA	-	0,76%	-	0,28%	-
FRIULI-VENEZIA GIULIA	-	0,68%	0,75%	1,36%	-
LAZIO	0,04%	0,14%	-	-	0,19%
LIGURIA	-	2,89%	3,50%	0,66%	0,05%
LOMBARDIA	-	1,70%	11,75%	0,31%	0,10%
MARCHE	3,53%	5,27%	6,31%	0,94%	0,32%
MOLISE	-	17,01%	-	-	1,61%
PIEMONTE	-	1,23%	-	1,67%	-
PUGLIA	-	21,25%	6,01%	6,62%	17,02%
SARDEGNA	-	8,19%	1,84%	7,53%	1,64%
SICILIA	0,39%	28,39%	5,87%	-	23,35%
TOSCANA	-	22,96%	-	0,03%	0,09%
TRENTINO-ALTO ADIGE	-	12,18%	0,03%	0,02%	-
UMBRIA	12,60%	13,53%	29,32%	-	-
VALLE D'AOSTA	-	17,73%	0,16%	-	-
VENETO	-	3,75%	2,49%	0,58%	-

Fonte: elaborazione propria su OpenCoesione

<sup>62</sup>[https://opencoesione.gov.it/it/progetti/?q=&selected\\_facets=is\\_publicato:true&selected\\_facets=tema&selected\\_facets=tema:07](https://opencoesione.gov.it/it/progetti/?q=&selected_facets=is_publicato:true&selected_facets=tema&selected_facets=tema:07)

**Tabella 3.9 PESO DELLE SPESE IN CONTO CORRENTE DERIVANTI DALLA POLITICA DI COESIONE SULLE SPESE NAZIONALI IN CONTO CORRENTE NEL SETTORE ALTRI TRASPORTI. DETTAGLIO PER LIVELLO DI GOVERNO. CONFRONTO SUL TOTALE DEI PAGAMENTI EFFETTUATI NEL PERIODO 2007-2018**

Spese in conto corrente	Amministrazioni Centrali	Amministrazioni Locali	Amministrazioni Regionali	Imprese pubbliche locali	Imprese pubbliche nazionali
ABRUZZO	-	2,36%	0,00%	0,24%	-
BASILICATA	-	0,02%	1,82%	-	-
CALABRIA	0,32%	2,91%	0,03%	1,17%	0,04%
CAMPANIA	-	0,34%	6,77%	1,40%	0,07%
EMILIA-ROMAGNA	-	0,19%	0,29%	0,66%	-
FRIULI-VENEZIA GIULIA	-	0,01%	39,47%	0,00%	-
LAZIO	-	0,02%	8,34%	0,07%	-
LIGURIA	-	0,06%	0,77%	0,42%	-
LOMBARDIA	-	0,25%	2,44%	0,63%	-
MARCHE	-	0,07%	2,04%	0,92%	-
MOLISE	-	-	-	-	-
PIEMONTE	-	0,02%	-	0,16%	-
PUGLIA	-	0,02%	1,40%	1,17%	0,53%
SARDEGNA	-	0,03%	1,88%	0,54%	0,00%
SICILIA	-	0,99%	11,54%	0,28%	0,07%
TOSCANA	-	0,43%	1,54%	0,11%	-
TRENTINO-ALTO ADIGE	-	0,05%	-	-	-
UMBRIA	-	0,02%	0,05%	-	-
VALLE D'AOSTA	-	-	10,62%	-	-
VENETO	-	0,45%	7,47%	0,22%	-

Fonte: elaborazione propria su OpenCoesione

Infine, la Tabella 3.10, che indica la variazione percentuale media della spesa totale nel settore *Altri Trasporti*, riportando sia le risorse totali destinate alla coesione sia le risorse ordinarie, affianca una chiave di lettura proveniente dall'indagine condotta alla dinamica dei flussi di pagamento aggiuntivi e quelli ordinari.

In particolare, si indica una differenza tra i due periodi presi in considerazione: il tasso medio annuo di crescita della spesa totale aggiuntiva, durante gli anni finanziari 2007-2012, risulta maggiore nelle regioni della Competitività, tuttavia le stesse regioni, durante il periodo successivo, hanno registrato una riduzione media annua delle spese aggiuntive per le politiche di coesione (Tabella 3.10) nel settore *Altri trasporti*. (per -settore Viabilità cfr. Tabella 3.9)

### Capitolo 3

**Tabella 3.10 TASSI MEDI ANNUI DI CRESCITA DELLA SPESA TOTALE PER IL SETTORE ALTRI TRASPORTI. RISORSE DI COESIONE E RISORSE ORDINARIE TOTALI**

TIPOLOGIE DI RISORSE	Ripartizione regioni	2007-2012	2012-2015
RISORSE PER LA COESIONE	Regioni Convergenza	49,01%	3,81%
	Regioni Competitività	67,44%	-3,24%
RISORSE ORDINARIE	Regioni Convergenza	-4,03%	0,28%
	Regioni Competitività	-3,52%	-1,38%

*Fonte: elaborazione propria su OpenCoesione*