



COMMISSIONE EUROPEA

DIREZIONE GENERALE

POLITICA REGIONALE

DIREZIONE GENERALE

OCCUPAZIONE, AFFARI SOCIALI e PARI OPPORTUNITÀ

**NOTA ORIENTATIVA RIGUARDANTE I GRANDI PROGETTI
CHE SI ESTENDONO SU DUE PERIODI DI PROGRAMMAZIONE**

TRADUZIONE NON UFFICIALE A CURA DI FORMEZPA

DECLINAZIONE DI RESPONSABILITÀ:

"Il presente documento è stato preparato dai servizi della Commissione. Sulla base della vigente normativa dell'UE esso fornisce all'attenzione delle autorità pubbliche, degli operatori, dei beneficiari o beneficiari potenziali e di altri organi che partecipano al monitoraggio, al controllo o all'attuazione della Politica di coesione, orientamenti tecnici sulle modalità di interpretazione e di applicazione delle regole dell'UE in tale ambito. Obiettivo del presente documento è offrire i chiarimenti e le interpretazioni dei servizi della Commissione in relazione a tali norme al fine di facilitare l'attuazione dei programmi operativi e promuovere le buone pratiche. Tuttavia la presente nota orientativa lascia impregiudicate l'interpretazione della Corte di Giustizia europea e del Tribunale di primo grado così come la futura prassi decisionale della Commissione."

1. INTRODUZIONE E OGGETTO DELLA NOTA

Nel periodo di programmazione 2007-2013 le autorità di gestione e i servizi della Commissione hanno in molti casi osservato slittamenti nel calendario di attuazione dei grandi progetti approvati dalla Commissione. Altri grandi progetti hanno un obiettivo di completamento fissato al 2014 o addirittura al 2015, e rischiano quindi di non essere completati in tempo. In alcuni casi sono state presentate alla Commissione domande relative a grandi progetti con calendari irrealistici, che sollevano dubbi sulla capacità dei beneficiari di completare l'investimento entro le scadenze previste.

Gli Stati membri hanno chiesto alla Commissione chiarimenti su come applicare le regole nel caso di grandi progetti che non possano essere completati in tempo entro la fine del periodo di programmazione 2007-2013. La Nota richiama il quadro corrente e i principi fondamentali e stabilisce gli step da seguire per poter gestire i rischi derivanti dal mancato completamento dei progetti entro la fine del periodo di programmazione 2007-13.

2. BASE GIURIDICA

Articoli 39-41 del Regolamento (CE) 1083/2006.

Allegati XXI e XXII del Regolamento della Commissione (CE) 1828/2006 (sostituito dall'allegato II del Regolamento della Commissione (CE) 832/2010).

3. GRANDI PROGETTI NEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE 2007-13

3.1 Decisione della Commissione relativa all'attuazione di grandi progetti e possibile suddivisione in fasi

Il Regolamento presenta due possibili scenari per l'attuazione dei grandi progetti (figura 1). Un grande progetto viene eseguito nella sua interezza e reso operativo entro il periodo di programmazione corrente, oppure viene suddiviso in fasi, la prima delle quali viene eseguita entro il periodo di programmazione corrente, mentre la fase successiva - che completa il progetto nella sua interezza - verrà attuata durante il periodo di programmazione 2014-2020. Una sovrapposizione temporale può aversi sia tra le due fasi che tra i periodi di programmazione successivi.

L'articolo 41(2) stabilisce che la decisione della Commissione relativa ai grandi progetti *"riporterà l'oggetto fisico, l'importo cui si applica il tasso di cofinanziamento dell'asse prioritario del programma o dei programmi operativi e il piano annuale della partecipazione finanziaria del FESR o del Fondo di coesione"*. Il primo elemento da definire nella decisione della Commissione è quindi l'oggetto fisico del grande progetto per il quale si vuol ottenere il cofinanziamento della UE.

Figura 1 - Calendario di attuazione di un grande progetto

Inizio del periodo di programmazione 2007-13	Presentazione della domanda alla Commissione	Approvazione del grande progetto o della fase da parte della Commissione	31 dicembre 2013 Fine del periodo di programmazione 2007-13	31 dicembre 2015 Data finale per l'ammissibilità delle spese del periodo 2007-13	31 marzo 2017 Scadenza per la presentazione del rapporto finale di esecuzione
--	--	--	--	---	--

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Scenario A Attuazione di un grande progetto

Scenario B Attuazione della fase A Attuazione della fase B

**L'implementazione delle fasi può spesso dar adito a sovrapposizioni.*

Come stabilito nella Nota COCOF n° 08/0006/06 "Contenuto e soglie delle decisioni della Commissione", la descrizione dell'oggetto fisico, in allegato alla **decisione della Commissione**, dovrebbe specificare "le principali caratteristiche essenziali delle operazioni" senza essere troppo dettagliata, ma in modo che sia "possibile individuare con sufficiente precisione l'oggetto fisico e la natura del progetto". Inoltre, laddove un grande progetto sia stato approvato dalla Commissione, la Nota chiarisce che "le autorità nazionali hanno la responsabilità del rispetto di tutte le normali condizioni di cofinanziamento e **della conformità dell'operazione, nella sua forma definitiva, alla decisione approvata**". Cioè, in applicazione di una solida gestione finanziaria, le autorità nazionali hanno il dovere di garantire che entro il periodo di programmazione il grande progetto cofinanziato **venga eseguito, completato e reso operativo in conformità alla decisione della Commissione che lo ha approvato**, consentendo così ad esso di raggiungere gli obiettivi dell'asse o degli assi prioritari al quale detto progetto si riferisce e di adempiere il suo scopo e la sua funzione.

In caso di **suddivisione del progetto in fasi**, la **decisione della Commissione** può riguardare solo la fase di progetto che è stata presentata alla Commissione per l'approvazione nel periodo di programmazione 2007-13, riportando l'oggetto fisico corrispondente alla specifica fase da attuare e includendo un riferimento alle successive fasi di progetto in vista del completamento del progetto stesso nella sua interezza. Come sopra menzionato, **la fase di progetto dovrebbe essere completata in conformità alla decisione della Commissione che l'ha approvata**, in modo da permettere il raggiungimento degli obiettivi (anche se ridotti) dell'asse prioritario al quale fa riferimento. **La fase di progetto dovrebbe essere completa e pronta ad essere utilizzata per lo scopo e la funzione specificati nella decisione della Commissione, anche se non sarà possibile sfruttarne appieno la portata progettuale a causa delle restrizioni legate all'incompletezza delle fasi successive.** Ad esempio, in un progetto ferroviario ciò può

significare che un primo tratto della linea viene completamente rinnovato e aperto alla circolazione collegandolo alla rete esistente, mentre i tratti rimanenti verranno potenziati nella fase successiva¹.

3.2 Programmazione della suddivisione in fasi di un grande progetto

È frequente che un progetto debba essere suddiviso in fasi sin dall'inizio, a causa, per esempio, di vincoli di bilancio, temporali o tecnici. In questo caso lo Stato membro o l'autorità di gestione dovrebbero presentare una domanda sulla base dell'articolo 40(d), dividendo il progetto in fasi in modo che una certa fase o certe fasi possano essere completate entro il periodo di programmazione 2007-13, lasciando l'esecuzione di una fase successiva per il periodo immediatamente seguente. La data finale di ammissibilità della spesa sostenuta durante una fase attuata nel periodo di programmazione 2007-13 è il 31 dicembre 2015 (figura 1).

Mentre è possibile immaginare la suddivisione in fasi di progetti infrastrutturali, non dovrebbe essere consentita la suddivisione in fasi degli investimenti produttivi (nel significato di cui all'articolo 3 del Regolamento (CE) 1080/2006). Questo tipo di investimenti dovrebbe corrispondere a una chiara logica industriale e dovrebbe poter essere attuato entro un unico periodo di programmazione, come riportato anche nelle Linee guida agli aiuti a finalità regionale valide dal 1 gennaio 2007 al 31 dicembre 2013.

Per rendere possibile la suddivisione in fasi, il grande progetto dovrebbe essere suddiviso in almeno due fasi finanziarie e fisiche o di sviluppo, distinte e identificabili, corrispondenti alle forme di assistenza d'interesse. Una fase di progetto dovrebbe essere definita in modo tale che, una volta effettivamente eseguita, sia in grado di soddisfare uno scopo chiaro e/o una funzione chiara. Ad esempio, viene completato un primo edificio universitario che potrà accogliere studenti e nel quale possono svolgersi corsi (scopo e funzione della prima fase sono soddisfatti), anche se si prevede di costruire nella fase immediatamente successiva un secondo edificio per progetti di ricerca in collaborazione tra università e industria. In un altro caso, nella prima fase viene costruito un ponte che successivamente sarà collegato alla rete dei trasporti locali. Durante la prima fase viene quindi soddisfatta la funzione, ma non lo scopo del progetto, che viene soddisfatto nella seconda fase.

La domanda relativa a un grande progetto dovrebbe fornire la descrizione della fase che verrà attuata nel periodo di programmazione 2007-13 e fare riferimento alle fasi di progetto successive e al loro calendario di attuazione in vista del completamento dell'intero progetto. Laddove la divisione in fasi fosse necessaria, l'autorità di gestione dovrebbe specificare i criteri usati per stabilire la divisione del progetto in fasi (vedi modulo di domanda dell'allegato XXI al Regolamento della Commissione 1828/ 2006, sezione B.4.1 punti (b) e (c) come modificato dal Regolamento della Commissione (CE) 832/ 2010). Laddove la procedura ACB e AIA si riferisce all'intero progetto, potrebbero non essere necessarie ACB e AIA separate per ciascuna fase; ma questo si valuterà caso per caso.

¹ L'esempio potrebbe essere la costruzione di una linea della metropolitana. La fase I (finanziata dal NSRF 2007-2013) di un progetto Metro può includere il completamento delle opere di ingegneria civile e dell'elettrificazione di base per una galleria di 3 km e tre stazioni, mentre la fase II (finanziata dal quadro della politica di coesione 2014-2020) includerà il completamento delle opere di ingegneria civile per i rimanenti 2 km di galleria e per le restanti due stazioni, come pure tutte le finiture architettoniche delle stazioni e il completamento di ulteriori sistemi elettromeccanici.

Per stabilire se un progetto o una fase di progetto rientra nell'oggetto degli articoli 39 e 40, *si dovrà considerare il costo totale dell'investimento, e non soltanto una specifica fase dello stesso*. Il costo totale deve corrispondere al costo totale preso in considerazione nella sezione H.1 del modulo di domanda (allegati XXI del regolamento di attuazione della Commissione 1828/2006). Questo costo totale dovrebbe corrispondere a un progetto visto come unità di analisi autosufficiente, per il quale si effettua la valutazione ACB e AIA. La scomposizione dei costi da considerare nell'applicazione della soglia dei grandi progetti è riportata nella sezione H.1 del modulo di domanda. Se il costo totale supera la soglia di 50 milioni di euro stabilita nell'articolo 39, anche se il progetto dovesse essere suddiviso tra due periodi di programmazione, una domanda per *grande progetto* dovrebbe essere presentata alla Commissione da parte dello Stato membro o dell'autorità di gestione responsabile. Nel caso specifico in cui la fase di progetto considerata per il finanziamento nel periodo di programmazione 2007-13 comprenda solo la preparazione (ad esempio studi, progettazione e design, preparazione approvvigionamento), per stabilire se il costo totale stimato della fase preparatoria superi o meno la soglia dei € 50 milioni si dovrà prendere in considerazione solo tale costo.

3.3 Finanziamento con Fondi strutturali dei progetti suddivisi in fasi nel periodo di programmazione 2014-20

Occorre notare che l'approvazione di una fase di progetto da parte della Commissione si limita a permettere alle autorità di gestione l'esecuzione del relativo grande progetto entro il periodo di programmazione 2007-13.

Il finanziamento UE delle fasi successive dovrà essere considerato in conformità ai Regolamenti del periodo di programmazione 2014-20. Nella misura in cui nella prima fase sono stati rispettati la pianificazione e il budget iniziali, il compito dello Stato membro o dell'autorità di gestione riguardo alla fase o alle fasi successive può essere molto facilitato utilizzando le stesse ACB ed AIA della fase precedente.

In alcuni casi, tuttavia, la suddivisione in fasi di un progetto può richiedere l'aggiornamento di determinati documenti o procedure, come l'ACB o l'AIA originarie, se certi parametri del progetto o le condizioni di attuazione hanno subito mutamenti significativi, ad esempio modifica del progetto, revisione del calendario di attuazione del progetto complessivo, scadenza dei permessi di costruzione, aumenti dei costi dei progetti, variazioni nei proventi attesi ecc.

Come buona prassi, la Commissione raccomanda che venga redatto e concordato tra la Commissione e gli Stati membri un elenco dei grandi progetti suddivisi in fasi che dovranno continuare anche nel periodo di programmazione successivo.

Quando lo Stato membro non è in grado di completare un progetto, di renderlo funzionale e operativo, può rendersi necessaria una correzione finanziaria per il recupero di somme indebitamente pagate, in applicazione dell'articolo 57(3) del Regolamento 1083/2006.

In ogni caso, per il periodo di programmazione 2014-20 si applicheranno i nuovi Regolamenti.

4. COME TRATTARE I PROGETTI CHE NON POTRANNO ESSERE COMPLETATI ENTRO LA FINE DEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE 2007-13

Le autorità di gestione e i beneficiari hanno la responsabilità di garantire che un progetto cofinanziato venga attuato, completato e reso operativo entro il periodo di programmazione. A questo scopo, la sovrapposizione biennale tra periodi di programmazione successivi offre un tempo adeguato per garantire un passaggio agevole da un periodo di programmazione a quello successivo.

Agli Stati membri e alle autorità di gestione è richiesto di esaminare nel 2012 l'attuazione di tutti i grandi progetti presentati alla Commissione, compresi quelli già approvati, allo scopo di chiarire quali di essi probabilmente verranno completati entro la scadenza del 31 dicembre 2015 e quali no. Un primo screening di tutti i grandi progetti è necessario per garantire l'efficace allocazione e utilizzo dei fondi disponibili. La Commissione valuterà le proposte di suddivisione in fasi avanzate dagli Stati membri, con l'intento di concordare un nuovo calendario e le rettifiche alle decisioni della Commissione relative a progetti già approvati nel 2013. Se dopo questa valutazione si presentasse la necessità di suddividere in fasi un grande progetto, la possibilità di tale suddivisione dovrà essere valutata caso per caso, tenendo conto della complessità dei fattori di progettazione e di altre variabili che influenzano lo specifico progetto.

Gli Stati membri e le autorità di gestione dovranno inoltre garantire che, per qualsiasi grande progetto da presentare nel corso del 2012 e (se necessario) entro il 2013, la domanda relativa a tale grande progetto affronti in modo efficace la questione relativa al fatto che il progetto possa essere completato o meno entro il periodo di programmazione 2007-13 o se debba essere suddiviso in fasi. Non è corretto né accettabile presentare, a metà del periodo di programmazione, domande di progetto con scadenze irrealistiche.

Malgrado queste misure, in certi casi la suddivisione forzata di un progetto tra due periodi di programmazione può divenire necessaria, ad esempio quando un progetto subisce ritardi nonostante progressi sostanziali nella sua attuazione, lasciando solo una piccola parte del progetto non ancora completata alla fine del periodo di programmazione. Le condizioni per la continuazione dell'eventuale finanziamento, in questo caso tra due periodi di programmazione, cioè il cosiddetto **bridging** di un progetto, verranno descritte in dettaglio nelle linee guida di chiusura per il periodo di programmazione 2007-13, che dovranno essere presentate dalla Commissione nel 2012.