



*Ministero delle Infrastrutture
e dei Trasporti*

SERVIZIO DI VALUTAZIONE INDIPENDENTE DEL PON INFRASTRUTTURE E RETI 2014/2020

RAPPORTO ANNUALE DI VALUTAZIONE 2018 – SINTESI – APRILE 2018



Università Commerciale
Luigi Bocconi

CERTeT
Centro di Economia Regionale,
dei Trasporti e del Turismo

Indice

Premessa	2
Il contesto di riferimento	2
Lo stato di attuazione del PON Infrastrutture e Reti.....	5
Governance e gestione del Programma	9

Premessa

L'attività di elaborazione dei Rapporti Annuali di Valutazione, così come delineata all'interno del Piano di Valutazione del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020, è principalmente orientata alla restituzione dello stato di avanzamento fisico, procedurale e finanziario del Programma – nel suo complesso e in relazione alla sua articolazione in Priorità di Investimento, Obiettivi Specifici e Linee d'Azione – e nella misurazione dei progressi raggiunti rispetto ai risultati attesi.

Accanto a tali analisi che costituiscono il nucleo dei Rapporti sono previste sezioni dedicate a fornire elementi di valutazione in merito agli altri aspetti trasversali concernenti l'attuazione del Programma quali le evoluzioni intervenute nel contesto di riferimento, il funzionamento del sistema di gestione, sorveglianza e controllo, le attività di comunicazione, il coinvolgimento del partenariato, e a formulare opportuni suggerimenti in merito alle criticità riscontrate e alle possibili azioni correttive in chiave di supporto al miglioramento dell'efficienza ed efficacia nell'implementazione del Programma.

Il Rapporto Annuale di Valutazione 2018, in quanto primo Rapporto e riferito a una annualità che, per molti aspetti, si configura come la prima in cui tutte le componenti attuative e gestionali dimostrano una vera e propria entrata a regime, si arricchisce tuttavia di finalità aggiuntive. Si tratta, da un lato, di colmare un *gap* informativo che attiene al "racconto" delle modalità con cui si è giunti a tale fase pienamente implementativa, dall'altro, di porre le basi per le valutazioni che verranno sviluppate nei successivi Rapporti Annuali e nell'ambito degli altri approfondimenti valutativi.

Per rispondere a tali finalità, si è ritenuto che la chiave di lettura più opportuna fosse quella di presentare il complesso delle analisi attraverso un raffronto con il precedente periodo di programmazione alla luce di alcuni principali elementi quali:

- le condizioni di contesto macroeconomico, normativo e programmatico, con una specifica attenzione ai cambiamenti intervenuti sotto il profilo regolamentare, organizzativo e procedurale;
- il livello di avanzamento conseguito dai due Programmi – il PON Reti e Mobilità 2007-2013 e il PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 – su un medesimo arco temporale di riferimento;
- il superamento o meno delle criticità evidenziate nelle precedenti attività valutative relative al periodo 2007-2013, così come la capacità di valorizzare alcuni elementi di forza parimenti emersi.

Tale approccio è stato giudicato utile in relazione alla possibilità di valorizzare le conoscenze valutative maturate nel precedente periodo di programmazione e al contempo di stabilire una soglia di partenza relativa, sia al Programma, intesa come capacità di apprendere dall'esperienza, sia all'attività valutativa, che nei successivi Rapporti potrà dare per scontati tali elementi di analisi e concentrarsi sulle criticità e sui progressi emersi nell'implementazione del PON 2014-2020.

Il contesto di riferimento

L'avvio del PON Infrastrutture e Reti ha potuto beneficiare di condizioni di contesto certamente migliori di quelle in cui si è sviluppato il PON Reti e Mobilità che, a fronte di una dotazione complessiva più elevata di circa un terzo, si è attuato con alle spalle un quadro di programmazione nazionale in materia di infrastrutture fragile e frammentato. A ciò si sono sommate le ricadute della grave crisi economico finanziaria, esplosa proprio in concomitanza dell'avvio della programmazione, e che hanno comportato a una consistente riduzione della disponibilità di risorse nazionali per gli investimenti in infrastrutture, confermando peraltro un trend negativo già in atto da alcuni anni. La concomitanza di tali fattori ha determinato una sostanziale sovrapposizione tra il ciclo di programmazione e il ciclo di vita degli interventi, eliminando altresì la possibilità di attuare una virtuosa sinergia, nei limiti imposti dal Quadro Strategico Nazionale, tra la programmazione cofinanziata dai Fondi strutturali e quella a valere sulle risorse ordinarie.

Rispetto a tali fattori, il contesto programmatico si presenta oggi profondamente mutato. Le innovazioni normative introdotte a vari livelli, generali e settoriali, consentono al PON Infrastrutture e Reti di muoversi in un quadro

programmatico realmente unitario al quale poter fare riferimento nel caso dovessero insorgere criticità nell’attuazione di alcuni interventi.

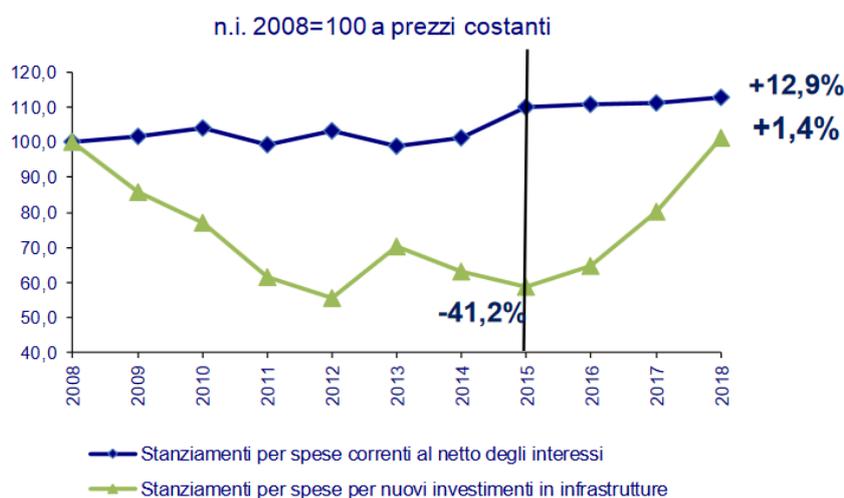
Nell’ambito della programmazione delle infrastrutture per i trasporti e la logistica, infatti, a partire dal 2014 si è assistito a un vero e proprio cambio di paradigma che, in primo luogo, ha posto riparo a una delle principali criticità esistenti, riguardante l’estrema frammentazione del quadro programmatico in una pluralità di strumenti non sempre dialoganti.

Anche sulla spinta della Commissione Europea, l’impulso verso una nuova capacità di programmazione di livello nazionale, sperimentato in un primo momento nel settore portuale e logistico con la stesura del Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL), si è tradotto in un progetto complessivo e coerente che attualmente vede il suo documento di riferimento nell’Allegato al Documento di Economia e Finanza 2016 “Connettere l’Italia”.

Il lavoro avviato sul precedente Allegato Infrastrutture – che ha consentito di adempiere alla condizionalità per l’Obiettivo Tematico 7 e che costituisce a pieno titolo il quadro generale per gli investimenti in materia di trasporti da essa previsto – e le modifiche normative introdotte con il Nuovo Codice dei Contratti pubblici (D. Lgs. 50/2016) – che hanno disposto il superamento della Legge Obiettivo e il ridisegno degli strumenti di programmazione e la loro articolazione – hanno dunque condotto a una trasformazione organica che, sebbene già *in nuce* durante l’elaborazione del Programma, si è ulteriormente evoluta sul piano strategico e significativamente dispiegata anche su quello attuativo.

A conferma di una rinnovata attenzione alla programmazione infrastrutturale si pone inoltre l’analisi sulle risorse complessivamente dedicate a tale settore di intervento che ha registrato un’inversione di tendenza rispetto al quadro di forte diminuzione degli investimenti che aveva caratterizzato il periodo 2007-2013 (nel periodo 2009-2015, le risorse per nuove infrastrutture avevano registrato una contrazione in termini reali del 41%). L’analisi della Legge di Bilancio per il 2018 (Legge n. 205 dell’27 dicembre 2017) operata dall’ANCE¹ conferma, infatti, un incremento degli stanziamenti per nuove infrastrutture avviato dal Governo a partire dal 2016; si tratta di un importante rifinanziamento del Fondo infrastrutture, che raccoglie i principali finanziamenti per le grandi reti di collegamento stradali e ferroviarie, di 36,1 miliardi di euro per il periodo 2018-2033 che vanno a sommarsi ai 47,5 miliardi stanziati dalla Legge di bilancio per il 2017, portando la dotazione complessiva del Fondo a 83,7 miliardi di euro per gli anni 2017-2033, di cui circa 14,2 miliardi per il triennio 2018-2020.

Ripartizione della spesa nel bilancio di previsione dello stato dal 2008 al 2018



Fonte: Elaborazione ANCE su Bilancio dello Stato – vari anni

Le prime analisi relative all’impatto di tali evoluzioni legislative, consegnano tuttavia un’immagine in chiaroscuro, in cui, specie nelle Regioni interessate dal Programma, gli effetti di tali provvedimenti sembrano non aver ancora prodotto gli

¹ ANCE, Osservatorio congiunturale sull’industria delle costruzioni, febbraio 2018.

effetti auspicati, anche in ragione di una scarsa capacità degli attori a sfruttare in modo specifico le opportunità derivanti dall'evoluzione normativa, ad esempio in materia portuale. Il decreto di aggiornamento della legge n.84 del 1994 sulla portualità ha avuto una genesi lunga e articolata, frutto della sintesi di numerose proposte di riforma presentata nel quinquennio precedente e viene presentato in forma completa nell'autunno 2015 a valle dell'adozione del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica (PNSPL).

La riforma si presenta come una soluzione di compromesso tra spinte centraliste di maggior controllo e indirizzo e necessità locali di ammodernamento del sistema. L'articolazione del nuovo decreto tende a lasciare inalterati molti degli aspetti di base del sistema portuale nazionale, quali la forma giuridica dell'autorità preposta alla pianificazione portuale, la compresenza di più autorità pubbliche per i diversi servizi e attività portuali (ad esempio le Dogane e l'Autorità Marittima), il modello *landlord* "latino" e il modello organizzazione dei servizi interni al porto. Tale scelta sembra per lo più legata all'inserimento di questo intervento nel processo di riforma della Pubblica Amministrazione, sia all'impossibilità – anche giuridica – di proporre drastici cambiamenti rispetto al contesto attuale (come la possibilità di generare delle Autorità Portuali di diritto privato, così come accade nel Nord Europa). L'approvazione definitiva della nuova riforma è avvenuta con Decreto legislativo n° 169 del 4 agosto 2016 entrato in vigore dal 15 settembre 2016².

L'elemento caratterizzante è il passaggio da un sistema con 24 Autorità Portuali, competenti su 43 porti ad un sistema basato su 15 Autorità di Sistema portuale (AdSP) a cui fanno riferimento 54 porti. L'obiettivo è favorire la riorganizzazione del sistema nazionale facendo perno su 15 centri decisionali strategici con sedi nelle realtà maggiori, ovvero nei porti definiti core dalla Comunità Europea. Le sedi di Autorità di sistema portuale sono: Genova, La Spezia, Livorno, Civitavecchia, Cagliari, Napoli, Palermo, Augusta, Gioia Tauro, Taranto, Bari, Ancona, Ravenna, Venezia e Trieste. In sintesi, la riforma del 2016 ha l'obiettivo, da un lato, di superare l'approccio localistico rafforzando il coordinamento centrale tramite la condivisione di una chiara strategia nazionale e l'introduzione della Conferenza di Coordinamento nazionale delle AdSP, dall'altro, di ampliare il raggio di azione, in logica di avere un "pivot" di riferimento per integrare le catene logistiche marittime e terrestri intorno al quale organizzare e integrare lo sviluppo dell'intera filiera. Alle AdSP viene affidato un ruolo strategico di indirizzo, programmazione e coordinamento del sistema dei porti della propria area, con funzione di attrazione degli investimenti sui diversi scali e di raccordo delle amministrazioni pubbliche e con una stretta relazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in particolare per il Piano Regolatore di Sistema Portuale e i programmi infrastrutturali con contributi nazionali o comunitari. La nuova riforma prevede altresì di valorizzare la leva della semplificazione burocratica al fine dello sviluppo dei traffici, prevedendo di ridurre gli attuali 113 procedimenti amministrativi, svolti da 23 soggetti, attraverso un sistema basato sullo Sportello Unico Doganale e dei Controlli, da realizzare sotto il coordinamento funzionale dell'Agenzia delle Dogane, e lo Sportello Amministrativo Unico, un *front office* per tutti i procedimenti amministrativi e autorizzativi che non riguardano le attività commerciali e industriali.

La tabella successiva evidenzia in modo sintetico gli andamenti generali dei tre principali settori di interesse per la portualità del Sud Italia, rimarcando il trend negativo di lungo periodo (2000-2017) e di breve periodo (2014-17 e ultimo anno) nel settore delle rinfuse solide e nei traffici containerizzati (dal 2009 al 2017), mentre i traffici Ro/Ro (la cui serie storica parte dal 2005) hanno mantenuto un costante trend di sviluppo sia nel lungo periodo 2005-2017 sia per i trend più recenti.

Traffici container, Ro/Ro, rinfuse solide, somma dei traffici e andamenti nei principali porti delle regioni beneficiarie del PO

	2000 ³	2009	2014	2016	2017	2000/17 ⁴	2009/17	2014/17	2016/17
Totale Container (in 000 TEU)	3.366.900	4.436.715	3.953.892	3.769.236	3.546.784	5%	-20%	-10%	-6%
Totale traffici Ro/Ro (in 000 tonn)	30.360	32.357	34.183	37.174	39.474	31%	23%	16%	6%
Totale Rinfuse solide (in 000 tonn)	39.862	26.540	31.446	28.432	25.684	-37%	-5%	-20%	-10%

Fonte: Elaborazioni CERTeT sulla base dei dati forniti da Assoport e singole Autorità di Sistema Portuale

² Il titolo completo del Decreto è "Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 Gennaio 1994, n°84, in attuazione dell'art.8, comma 1, lettera f), della legge 7 Agosto 2015, n°124".

³ Per i traffici Ro/Ro è da leggersi 2005

⁴ Per i traffici Ro/Ro è da leggersi 2005-2017

Le analisi e le valutazioni svolte hanno evidenziato come nessuna delle Autorità Portuali (nella fase precedente al 31.12.2016) e delle Autorità di sistema portuale (a partire dal 1.1.2017) sia stata in grado di incidere in modo positivo rispetto alle dinamiche su ampia scala che hanno portato ad una lenta, ma costante, marginalizzazione della portualità del sud Italia rispetto ai flussi containerizzati e di rinfuse solide. In particolare, per i traffici containerizzati dalle analisi di confronto con la portualità del Nord Italia è emerso chiaramente come non siano state sfruttate in modo specifico le opportunità derivanti dall'evoluzione normativa relativa agli strumenti messi a disposizione delle Autorità Portuali (tasse di scopo e possibilità di favorire l'integrazione funzionale e gestionale con sistemi ferroviari e realtà interportuali). La concentrazione degli sforzi di pianificazione e di programmazione all'interno del PON infrastrutture e Reti 2014-2020 rispetto alle Aree Logistiche Integrate appare dunque quanto mai opportuna per cercare di invertire il trend in due dei tre settori principali della portualità meridionale.

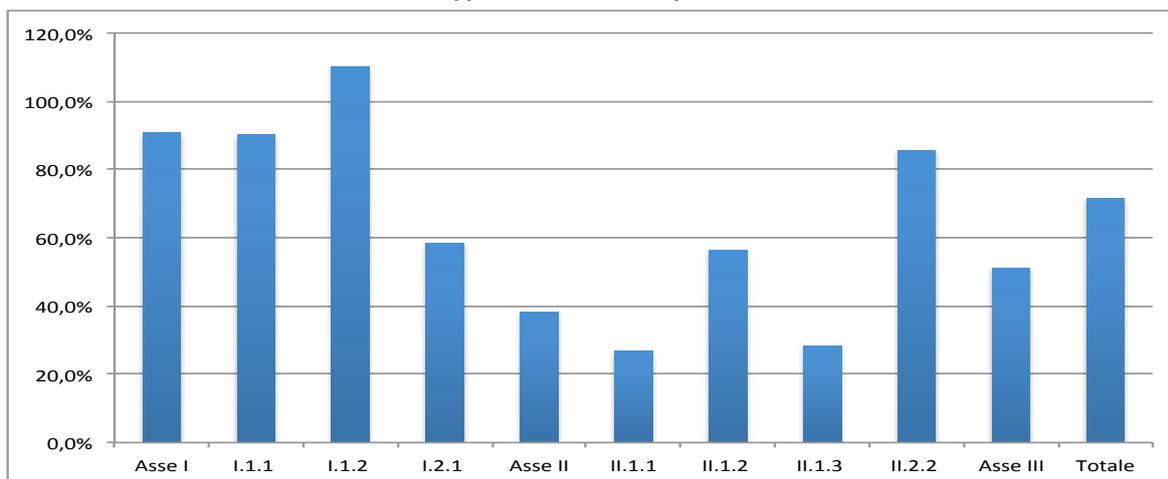
Differenze nel contesto di attuazione dei due Programmi Operativi sono emerse anche dalle analisi sull'andamento dell'economia mondiale e nazionale e sulle ricadute relative al settore dei trasporti passeggeri e merci. Nonostante una situazione di ripresa, essa si caratterizza tuttavia come lenta e fragile e, specie per le realtà del Mezzogiorno, i dati disponibili rappresentano situazioni diversificate in cui non sono assenti andamenti negativi, causati da un ancora evidente *gap* infrastrutturale e dalla competizione con le altre realtà del Mediterraneo.

La ricognizione effettuata su tali aspetti, dunque, pur evidenziando un quadro in netto miglioramento, si pone a conferma e ulteriore rafforzamento della strategia posta alla base del Programma. Sia per quanto riguarda gli interventi di natura ferroviaria, volti a intervenire su una situazione molto problematica in termini di accessibilità e che necessita, per poter competere, di significativi miglioramenti nelle prestazioni dell'infrastruttura. Sia per gli interventi che insistono sulle Aree Logistiche Integrate, al fine di accompagnare gli attori territoriali nel delicato passaggio scaturito dalle modifiche normative e nella realizzazione degli interventi di ultimo miglio, di fondamentale importanza in relazione alle caratteristiche del tessuto produttivo. Sia infine per quegli interventi di natura tecnologica e di rete che vanno a incidere su alcuni dei fattori più rilevanti ai fini di un innalzamento della competitività del sistema logistico del Mezzogiorno e nazionale.

Lo stato di attuazione del PON Infrastrutture e Reti

A fronte di tale contesto, il livello di attuazione del Programma presenta dati che delineano una situazione non ancora pienamente consolidata sotto il profilo del quadro progettuale di riferimento, ma che si presenta ben indirizzata con riferimento all'implementazione dei progetti già selezionati.

Costi ammessi in rapporto alla dotazione per Asse e Linea d'Azione



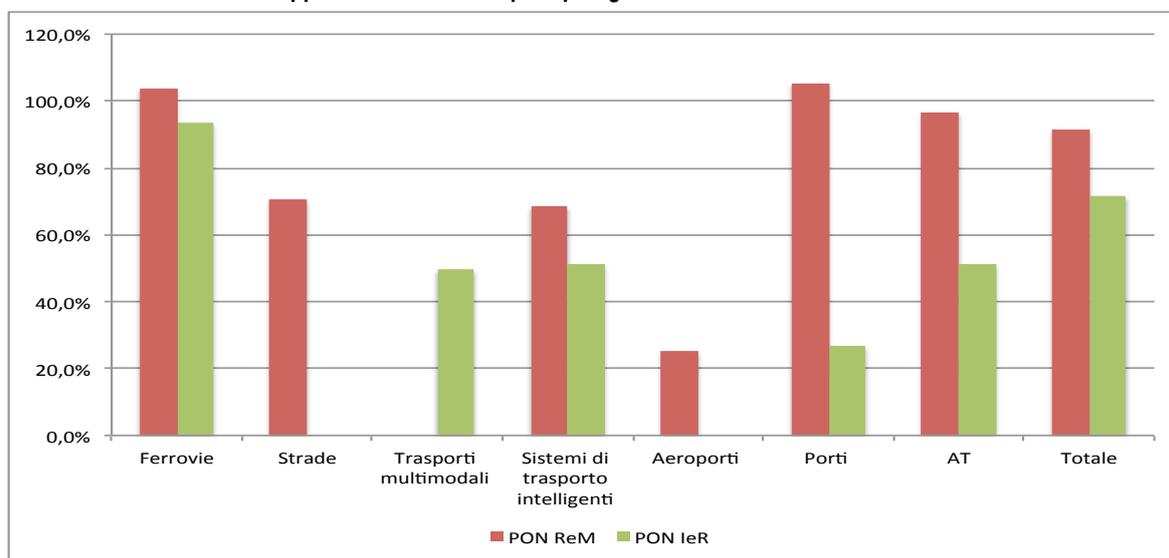
Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

Il costo degli interventi ammessi a finanziamento assomma a circa 1,32 miliardi di euro, pari al 71,6% della dotazione complessiva del Programma. L'analisi per Asse e Linea d'Azione restituisce un buon livello di completamento dell'Asse I (90,8%), determinato dalle Linee dedicate ai progetti ferroviari, mentre la Linea I.2.1 si attesta su circa il 60% dei costi ammessi in rapporto alla sua dotazione. In ragione di un processo di selezione più complesso è emersa una situazione ancora non consolidata per l'Asse II che si pone a circa il 40%, con buone performance della Linea II.2.2 e in misura minore della Linea II.1.2 (56,2%) caratterizzata dalla presenza del Grande Progetto del porto di Salerno. Le restanti Linee presentano invece un livello di saturazione della dotazione inferiore al 30%.

A titolo di confronto con la precedente programmazione, sebbene il dato dell'ammissione a finanziamento non costituisca un dato particolarmente rappresentativo, si propone nel seguito l'analisi dei costi ammessi in rapporto alla dotazione, operata sulla base dell'articolazione in tipologia di intervento e che attinge a dati di monitoraggio relativi a un medesimo arco di temporale dalla data di approvazione dei Programmi.

La comparazione tra i due Programmi evidenzia un quadro in cui il livello di consolidamento del PON Infrastrutture e Reti è inferiore di circa 20 punti percentuali al dato allora registrato sul Programma 2007-2013 pari a circa il 91% dei costi ammessi sulla dotazione complessiva. Mentre per gli interventi ferroviari e, in misura minore, gli interventi tecnologici si registrano percentuali analoghe, le differenze sono consistenti sulle opere portuali che nel PON Reti e Mobilità registravano una situazione di *overbooking*. Positivo per il PON Infrastrutture e Reti è invece il confronto sui collegamenti multimodali dove il PON 2007-2013 mostrava un'assenza di progetti ammessi a finanziamento.

Costi ammessi in rapporto alla dotazione per tipologia di intervento – confronto PON ReM / PON IeR

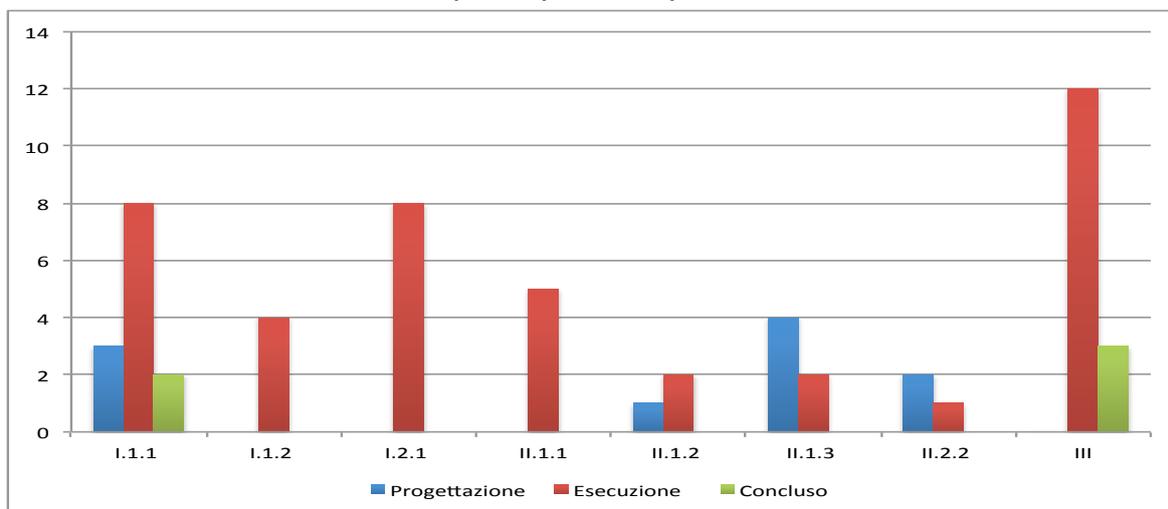


Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

Ai fini di provvedere a un consolidamento definito del quadro progettuale di riferimento del Programma, parallelamente all'attività di selezione riguardante le progettualità derivanti dai Tavoli delle Aree Logistiche Integrate, è prevista nel secondo trimestre del 2018 la pubblicazione di un nuovo avviso di manifestazione di interesse, unitamente a una nuova fase di interlocuzione con i Beneficiari e una contestuale attività di analisi – già avviata – riguardanti progettualità finanziate a valere su altri strumenti di programmazione del quadro comunitario di programmazione 2014-2020 (CEF, PAC e FSC).

Le informazioni riguardanti l'avanzamento procedurale sono di natura complessivamente positiva. Sul totale dei 57 interventi ammessi a finanziamento 10 risultano in fase di progettazione (esecutiva nel caso delle opere infrastrutturali), 42 sono in fase di esecuzione lavori o della fornitura e 5 sono conclusi. Sulle Linee d'Azione I.1.2, I.2.1 e II.1.1 insistono solo progetti in fase esecutiva, così come sull'Asse III dove sono stati finanziati anche 3 progetti già conclusi. Situazione più differenziate caratterizzano le restanti Linee dove una prevalenza di interventi in esecuzione è presente sulle Linee I.1.1 e II.1.2.

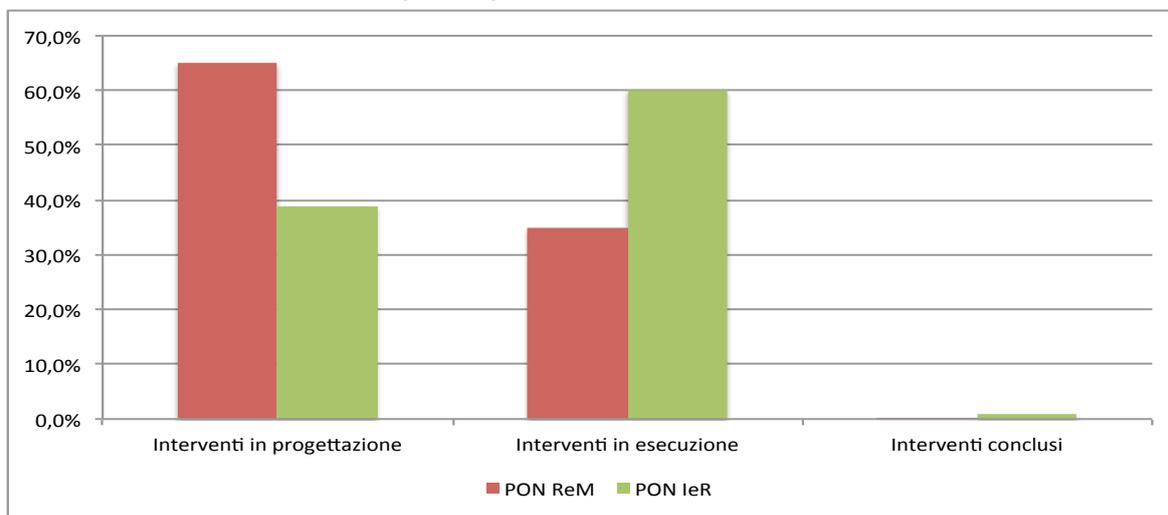
Interventi ammessi per fase procedurale per Asse e Linea d'Azione



Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

La quota di interventi in fase progettuale, pur significativa, è sensibilmente inferiore a quella misurata su un medesimo periodo di riferimento per il PON Reti e Mobilità, così come le analisi riguardanti la conclusione prevista dei lavori non evidenzia, per ora, situazioni di significativo allarme. Il confronto tra i due programmi smentisce infatti le ipotesi che potevano scaturire dalla sola analisi riguardante l'ammissione a finanziamento. A livello complessivo e al netto delle attività di Assistenza Tecnica sui 34 interventi ammessi nel 2007-2013, solo 14 si trovavano in fase esecutiva a fronte dei 30 su 42 del PON Infrastrutture e Reti. La seguente analisi operata sui costi ammessi a livello complessivo avvalorava un quadro di netto miglioramento delle performance dell'attuale PON dove la quota di costi riferibili a interventi in fase di progettazione è passata da circa il 65% del precedente Programma a poco meno del 40%.

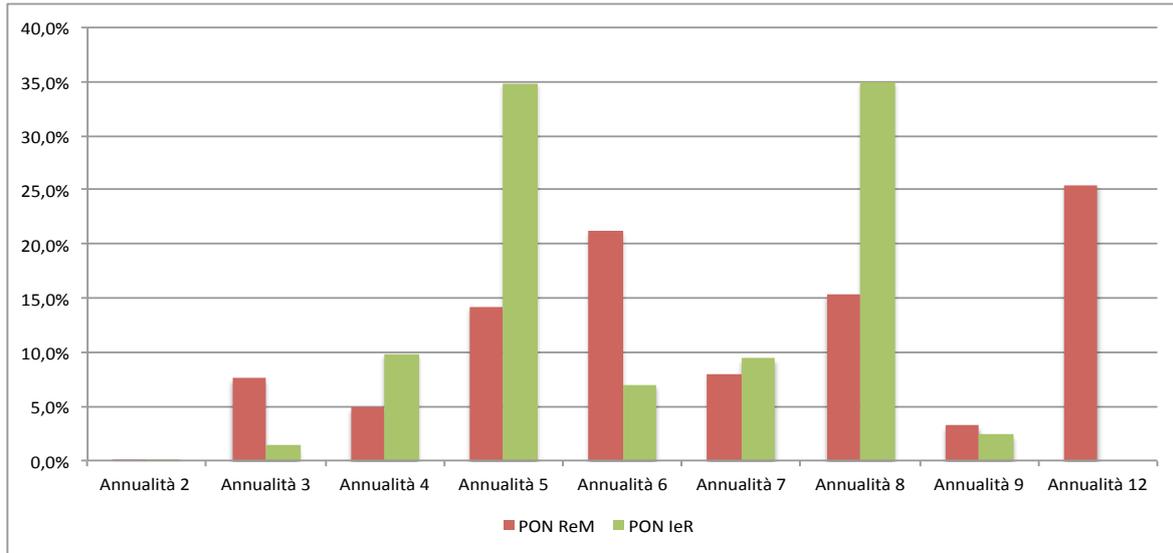
Costi ammessi per fase procedurale – confronto PON ReM / PON IeR



Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

Anche la comparazione operata in relazione ai costi ammessi per annualità di fine lavori restituisce una tendenza positiva nel passaggio tra i due cicli programmatici. Sebbene il PON Reti e Infrastrutture registri comunque una consistente quota di costi relativi a interventi la cui conclusione prevista è al 2022 (ottava annualità), non sussistono attualmente situazioni anomale come quelle verificatesi nel corso del 2007-2013, in cui alla data monitorata oltre il 25% dei costi ammessi si collocava oltre a tale annualità, addirittura al di fuori del periodo di ammissibilità della spesa.

Costi ammessi per anno di fine esecuzione – confronto PON ReM / PON IeR

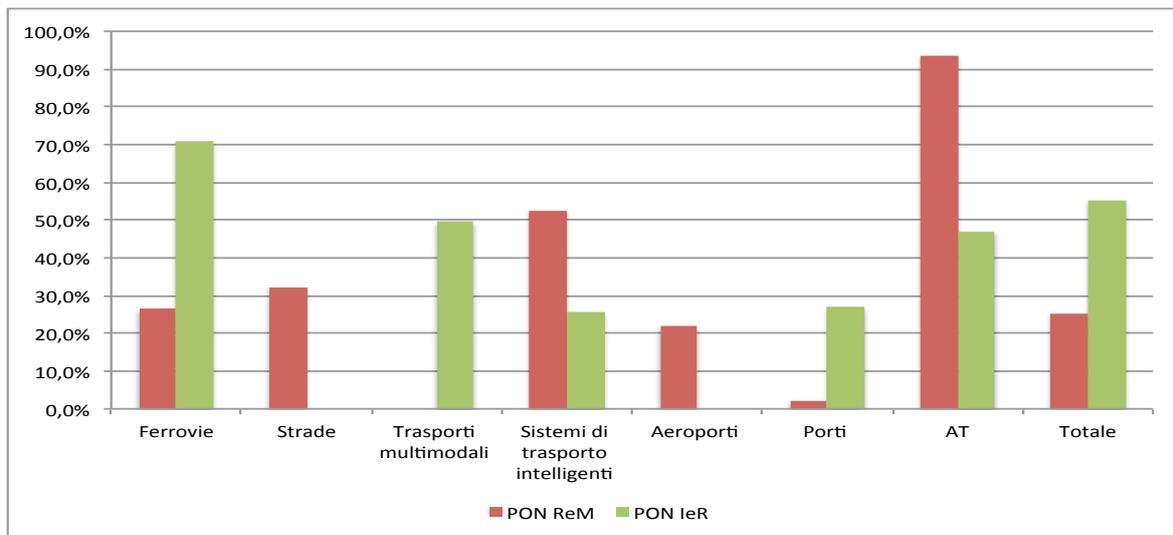


Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

Non bisogna tuttavia nascondere come tale andamento si giustifichi per larga parte in ragione della significativa presenza di progettualità avviate nella precedente programmazione. Alcune analisi hanno chiaramente evidenziato e graficamente suggerito la compresenza di due programmi: quello relativo agli interventi di completamento e quello dei progetti “nativi” del 2014-2020. In questo senso, oltre alla conclusione di tutti gli iter approvativi relativi ai Grandi Progetti di completamento, si valuta positivamente il programma serrato e oggetto di costante monitoraggio intrapreso ai fini dell’approvazione dei tre nuovi Grandi Progetti ferroviari.

I dati di attuazione finanziaria confermano quanto emerso dall’analisi procedurale, evidenziando quote di progetti “attivi” sotto il profilo degli impegni e pagamenti, significativamente più elevate di quelle rilevate nella precedente programmazione. Ciò non solo con riferimento ai progetti di completamento, ma anche nelle Linee d’Azione dedicate alle nuove progettualità. In particolare la comparazione del livello raggiunto dagli impegni in rapporto al costo ammesso a finanziamento, valutato sullo stesso periodo temporale, vede il PON Infrastrutture e Reti sopravanzare il suo predecessore di circa 30 punti percentuali dal 25,3% al 55,4%. L’analisi per tipologia di intervento mostra andamenti simili al dato generale, a eccezione dei Sistemi di Trasporto Intelligenti ai quali, tuttavia, nel 2007-2013 era assegnata una quota di finanziamenti minoritaria.

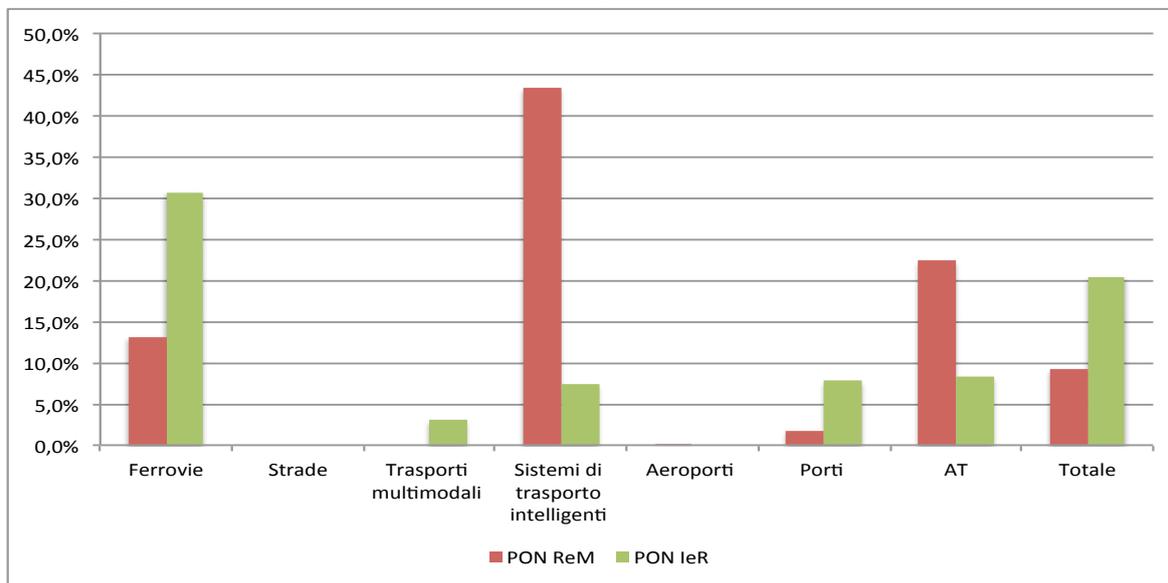
Impegni in rapporto ai costi ammessi per tipologia di intervento – confronto PON ReM / PON IeR



Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

Il medesimo miglioramento è riscontrabile anche in relazione al dato sui pagamenti, dove la quota totale sul costo ammesso del PON Reti e Infrastrutture, pari a circa il 20% risulta superiore al doppio di quella allora rilevata per il PON Reti e Mobilità.

Pagamenti in rapporto ai costi ammessi per tipologia di intervento – confronto PON ReM / PON IeR



Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

La valutazione in merito al conseguimento degli obiettivi di spesa del 2018 (n+3 e Performance Framework) configura un quadro di probabile superamento del target riguardante il disimpegno delle risorse e del target finanziario intermedio del *performance framework* per l'Asse I. Il raggiungimento di tali obiettivi più che all'attuazione finanziaria degli interventi è fortemente ancorato a un'accelerazione nell'attività di formulazione delle Domande di Rimborso e alla traduzione in spesa certificata a seguito dei controlli previsti.

Spesa certificata, distanza dagli obiettivi, pagamenti e Domande di Rimborso (milioni di euro)

	Spesa certificata	N+3		Performance Framework		Pagamenti	Domande di Rimborso
		Target	Distanza	Target	Distanza		
Asse I	49,7 €	291,0	240,5	217,3	167,6 €	341,8 €	169,7 €
Asse II	- €			117,4	117,4 €	29,6 €	12,9 €
Asse III	0,8 €			-	-	5,4 €	5,1 €
Totale	50,5 €	291,0	240,5 €	-	-	376,8 €	187,7 €

Governance e gestione del Programma

Nel ciclo di programmazione 2014-2020 i sistemi di gestione e controllo – intesi come l'insieme di strutture organizzative, e delle relative funzioni e procedure atte ad assicurare l'efficace implementazione dei Programmi nel rispetto della normativa – dal punto di vista della loro articolazione generale non presentano significative differenze con il precedente periodo. Tuttavia, l'introduzione di alcune importanti innovazioni e la complessità degli adempimenti richiesti rendono tale elemento sempre più centrale ai fini del conseguimento dei risultati attesi. Una sintetica panoramica delle innovazioni regolamentari introdotte nel 2014-2020 comprende, tra l'altro, gli obblighi in merito:

- alla sorveglianza sul conseguimento delle condizionalità ex ante e dei target individuati nel Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione;
- all'accertamento della capacità amministrativa, finanziaria e operativa dei Beneficiari;
- alla fornitura ai Beneficiari di un documento contenente le condizioni per il sostegno relative a ciascuna operazione e all'introduzione di efficaci modalità di esame dei reclami da parte degli stessi Beneficiari;
- all'introduzione di un sistema di scambio elettronico dei dati per tutte le informazioni tra i Beneficiari e le Autorità del Programma;
- all'istituzione di misure antifrode efficaci e proporzionate.

La novità più rilevante, dal punto di vista degli oneri aggiuntivi in capo alle Autorità, è inoltre costituita dall'introduzione del sistema di liquidazione annuale dei conti (artt. 137 e 138 del Regolamento (UE) n.1303/13) riferiti all'anno contabile che va dal 1° luglio al 30 giugno. Nonostante il tema della semplificazione figuri tra i principi ispiratori della programmazione 2014-2020, la breve disamina sopra richiamata evidenzia come gli oneri amministrativi connessi all'implementazione dei Programmi assumano una rilevanza certamente non inferiore al periodo precedente. Gli sforzi profusi nelle prime annualità di attuazione del PON Infrastrutture e Reti sembrano tuttavia garantire una capacità di adeguamento alle novità regolamentari introdotte e una situazione di pieno regime, testimoniata anche dalle prime positive risultanze degli Audit di Sistema.

In ragione della centralità di questi aspetti, desta tuttavia una certa preoccupazione la recente situazione di vacanza delle Autorità di Gestione e Certificazione – le cui funzioni sono temporaneamente avocate alla Direzione Generale – determinatesi in seguito a una riorganizzazione interna all'Amministrazione. Le procedure per l'individuazione delle nuove Autorità sono attualmente in corso e si auspica che possano essere rapidamente concluse. Ciò anche a fronte degli esiti della valutazione sull'avanzamento finanziario che vede la possibilità di raggiungimento degli obiettivi al 2018 fortemente ancorata a una funzionalità a pieno regime delle strutture di gestione e controllo e della velocità delle procedure relative al circuito finanziario e ai controlli sulla spesa.

Un particolare focus valutativo è stato acceso sulle due particolari aspetti afferenti alle attività di gestione del Programma: le procedure di selezione degli interventi e le modalità di rapporto con i Beneficiari. Tale attenzione valutativa è giustificata dal fatto che intorno a questi due elementi sono emerse alcune delle più significative criticità riguardanti il precedente periodo di programmazione.

In merito alle procedure di selezione le analisi hanno consentito di apprezzare una positiva evoluzione degli strumenti adottati. Tale risultato è stato in parte indotto da alcune disposizioni regolamentari – quali le condizionalità ex ante – ma vi è stato un ulteriore sforzo da parte della struttura di gestione che si ritiene abbia contribuito a migliorare il processo di selezione sotto diversi aspetti riassumibili in: un generale incremento nella trasparenza del complessivo processo di selezione; il contenimento degli oneri amministrativi la maggiore velocità e efficacia delle procedure.

Anche in merito al rapporto tra Autorità di Gestione e Beneficiari, in particolare attraverso la revisione delle Convenzioni, si ritiene siano stati introdotti elementi migliorativi rispetto alla precedente programmazione che hanno consentito, in ultimo, di muoversi nella direzione di un più forte principio di corresponsabilità e una migliore collaborazione nel perseguimento degli obiettivi realizzativi e di spesa dei singoli interventi e dunque dei risultati attesi del Programma. Più nel dettaglio l'analisi ha messo in luce i seguenti elementi migliorativi:

- una maggiore attenzione alle caratteristiche organizzative dei Beneficiari a garanzia dell'adeguatezza del presidio sull'attuazione degli interventi e della capacità di intervenire all'insorgere di eventuali criticità;
- richiami più incisivi all'utilizzo del sistema informativo, alla correttezza, affidabilità e congruenza dei dati forniti e alla tracciabilità delle informazioni sulla spesa, in linea con le innovazioni regolamentari introdotte in tale ambito;
- l'introduzione di uno specifico obbligo in merito alle informazioni necessarie ai fini del monitoraggio ambientale;
- una maggiore attenzione agli aspetti riguardanti l'informazione verso il pubblico e alla coerenza delle azioni comunicative adottate da tutti gli attori coinvolti nell'attuazione del Programma;
- una maggiore incisività nell'individuare gli estremi per procedere ad azioni di carattere sanzionatorio in caso di inadempienze che possano mettere a rischio il raggiungimento degli obiettivi del Programma

La dimensione partenariale del Programma è stata analizzata, nel primo Rapporto, prevalentemente in relazione al percorso di attivazione delle Aree Logistiche Integrate. L'istituzione di tale meccanismo partenariale è nata in risposta alle criticità emerse nella precedente programmazione che, rispetto alla totalità degli interventi finanziati, ha visto più penalizzate dal punto di vista attuativo proprio le progettualità caratterizzate da una governance multiattoriale e che, in ragione del loro radicamento

territoriale, sono spesso connotate da un elevato valore strategico. Il PON Reti e Mobilità aveva sperimentato alcuni diversi strumenti di gestione della complessità territoriale che tuttavia si sono dimostrati generalmente poco efficaci.

Il percorso fin qui svolto, sembra dare ragione alla scelta di non abbandonare il principio di collaborazione partenariale che sottendeva alle esperienze del 2007-2013, ma piuttosto di valorizzarlo, adottarlo trasversalmente e istituzionalizzarlo anche attraverso un irrigidimento dei meccanismi di governance e di attuazione (attraverso la predisposizione di Accordi di Programma Quadro Rafforzati). In ragione dei dati preliminarmente disponibili, sembra inoltre che il PON possa essere in grado di recuperare il tempo speso nell'attività partenariale e che ha inevitabilmente generato un ritardo nella selezione degli interventi relativi alle ALI rispetto alle altre Linee di Azione del Programma.

Sempre in chiave di giudizio preliminare, che sarà posto a verifica in successivi approfondimenti, si può evidenziare un valore aggiunto che non attiene solo alla efficace implementazione del PON e al conseguimento dei risultati attesi, ma guarda alla possibilità di recuperare in modo strutturale una distanza territoriale tra "centro" e "periferia" emersa dalle valutazioni riguardanti il precedente periodo, così come un dialogo continuo, non solo con i Beneficiari, ma anche con il livello di governo territoriale su cui le opere ricadono. Ciò a guadagno di una maggiore di integrazione tra i diversi livelli di programmazione infrastrutturale e a un utilizzo sinergico dei differenti strumenti a disposizione per il finanziamento delle opere.

Le prime valutazioni sulle funzionalità del Sistema Informativo di monitoraggio hanno messo in luce un potenziamento della capacità di supporto alla gestione del Programma, in ragione di un progetto del Sistema sin da subito orientato all'integrazione tra i processi e con caratteristiche di elevata interoperabilità. Il Sistema del PON Reti e Mobilità aveva infatti previsto uno sviluppo che, a partire dalle funzioni più direttamente orientate alla raccolta e alla validazione dei dati di monitoraggio fisico, procedurale e finanziario, si è progressivamente arricchito di componenti volte a supportare gli altri processi rilevanti nella gestione del Programma quali le attività di certificazione della spesa e le attività di controllo di primo e secondo livello. Tali ulteriori funzionalità, tuttavia, si sono caratterizzate per un basso livello di integrazione e, conseguentemente, per un livello di utilizzo e di valore aggiunto in termini di supporto alla gestione dei processi non elevato.

Il nuovo Sistema nasce invece con un architettura aderente a un flusso di processo che parte dall'istruttoria e selezione degli interventi e attraverso le operazioni di monitoraggio, rendicontazione e controllo, pagamenti e certificazioni delle spese, si conclude con il rendiconto annuale dei conti, includendo nelle diverse fasi il contributo dei diversi soggetti coinvolti. Il sistema così progettato si dimostra così più adeguato, oltre che a soddisfare i nuovi obblighi in materia di scambio elettronico dei dati, a fornire un supporto di gestione alla totalità delle procedure previste dal SiGeCo.

Da un punto di vista dell'utilizzo dei dati di monitoraggio, anche a fini valutativi, le innovazioni introdotte hanno le seguenti positive ricadute:

- l'incremento delle informazioni disponibili a sistema e della loro facilità di fruizione rispetto a parti del ciclo di vita del programma e degli interventi, precedentemente non rilevate, quali le fasi di candidatura e di selezione degli interventi;
- una più agevole correlazione tra i dati di avanzamento fisico e procedurale con quelli riguardanti l'attuazione finanziaria e il circuito di controllo e certificazione della spesa, in virtù di una completa integrazione di tali processi nelle funzionalità del sistema;
- un significativo ampliamento della sezione dedicata ai report sull'avanzamento, scaricabili in un formato che consente successive elaborazioni.

La valutazione in merito alla presa in conto del principio dello sviluppo sostenibile nella formulazione e implementazione del PON Reti e Infrastrutture 2014-2020 – di cui il monitoraggio ambientale rappresenta un tassello determinante – mostra un profilo di continuità con il precedente periodo di programmazione, per l'attenzione dedicata al tema, e significative innovazioni dal punto di vista attuativo. A fronte di obiettivi di carattere ambientale che permeano la strategia di entrambi i successivi programmi – ci si riferisce in particolare alla promozione delle modalità di trasporto più sostenibili, della multimodalità, dell'utilizzo delle nuove tecnologie per il miglioramento dell'efficienza e della sicurezza del trasporto e delle ricadute in termini di minori emissioni inquinanti – l'analisi restituisce un quadro di consolidamento delle prassi e di evoluzione degli strumenti sperimentati nel periodo 2007-2013. Ciò con particolare riferimento alle procedure di selezione degli interventi e alle attività di monitoraggio ambientale VAS. Per entrambi gli aspetti si ritiene che il PON Infrastrutture e Reti abbia portato a un livello di concretezza più elevato l'attenzione a questo tema già presente nel precedente Programma. In particolare si sono giudicate positivamente alcune modifiche introdotte nella metodologia di monitoraggio che sembra abbiano accolto alcuni suggerimenti formulati dalla valutazione relativa al periodo 2007-2013.

Infine, con riferimento alle attività di informazione e comunicazione si è ritenuto che il concentrarsi sugli obiettivi prioritari della Strategia abbia giovato a una maggiore coerenza nell'utilizzo dei diversi strumenti. L'ampio ricorso alla comunicazione social, inoltre, alla luce dei primi risultati si ritiene possa agevolare il coinvolgimento del partenariato di Programma nelle attività di comunicazione e, in generale, il raggiungimento di un più ampio numero di fonti informative.