





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

RAPPORTO ANNUALE DI VALUTAZIONE 2018 – MARZO 2018





# Indice

Executive Summary	2
1. Il contesto di riferimento	3
1.1 Evoluzioni del quadro normativo e programmatorio	
1.1.1 Il cambio di paradigma nella programmazione nazionale in materia di trasporti	3
1.1.2 L'evoluzione della legislazione sulla portualità e le dinamiche di settore	5
1.2 Tendenze macroeconomiche e nel settore dei trasporti	
1.2.1 Tendenze macroeconomiche globali	
1.2.2 Impatti delle tendenze macroeconomiche mondiali sul settore dei trasporti	
1.2.3 Andamento del commercio internazionale e del traffico merci	
1.2.4 II comparto marittimo	
1.2.5 II comparto aereo	
1.2.6 I comparti ferroviario e stradale	
1.2.7 Le performance logistiche del sistema paese	
1.2.8 Produttività totale dei fattori e competenze: strette interrelazioni con la filiera logistica	
1.2.9 Il Mezzogiorno e le sue specificità logistico-trasportistiche	37
2. Lo stato di attuazione del PON Infrastrutture e Reti	43
2.1 Avvio del PON e esiti dell'attività di riprogrammazione	
2.1.1 Sintesi dell'attività di Programmazione	
2.1.2 II processo di selezione degli interventi	
2.1.3 L'attività di revisione del PO	
2.2 Attuazione fisica e procedurale	51
2.3 Avanzamento finanziario	
2.3.1 I dati di attuazione finanziaria e il confronto con la precedente programmazione	56
2.3.2 Valutazioni in merito al raggiungimento degli obiettivi di spesa e del performance framework	61
3. Il Sistema di Gestione e Controllo	63
3.1 Struttura di Gestione e governance di Programma	
3.1.1 Il Sistema di Gestione e Controllo: inquadramento generale e innovazioni regolamentari	
3.1.2 I criteri di selezione e il rapporto con i Beneficiari	67
3.1.3 La dimensione partenariale nell'avvio di implementazione del PON	76
3.2 Sistema di Monitoraggio	
3.2.1 II sistema di indicatori del Programma	79
3.2.2 Prime valutazioni sulle funzionalità del sistema informativo di monitoraggio	84
3.2.3 Monitoraggio ambientale e sviluppo sostenibile nel PON Reti e Infrastrutture	87
3.3 Informazione e comunicazione	93
3.3.1 La Strategia di Comunicazione e l'avvio delle attività	93
4. Attuazione del Piano di Valutazione	101
4.1 Contenuti e primi risultati delle attività di valutazione	101
5. Conclusioni e raccomandazioni	104

#### **Executive Summary**

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 presente documento, 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 programmatorio, 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.

A fronte di tali finalità il Rapporto è articolato nei seguenti Capitoli. Il Capitolo 1 "Il contesto di riferimento" contiene le analisi volte a riferire sulle evoluzioni intervenute nel quadro legislativo e programmatorio nazionale, con uno specifico focus valutativo sulla riforma della portualità. Successivamente sono riportate le valutazioni riguardanti i recenti andamenti di natura macro-economica e relativi ai vari comparti del trasporto e della logistica. Il Capitolo 2 fornisce il quadro su "Lo stato di attuazione del PON Infrastrutture e Reti" a partire da brevi cenni sull'attività di programmazione per poi fornire i dettagli inerenti il processo di selezione degli interventi e l'attività di revisione attuata nel corso del 2017. Sono poi esaminati i dati sull'attuazione procedurale e finanziaria, in ottica comparativa con quanto a suo tempo rilevato per il PON Reti e Mobilità ed è infine operata una valutazione in merito agli obiettivi al 2018. Il Capitolo 3 "Il Sistema di Gestione e Controllo" contiene tutte le analisi volte a valutare l'adeguatezza organizzativa e delle procedure connesse all'implementazione del Programma. Oltre a un'analisi di carattere generale sono previsti affondi sulle procedure di selezione, sulle modalità di interlocuzione con i Beneficiari, sulla presa in conto della dimensione partenariale e di quella ambientale, sulle funzionalità del Sistema Informativo di Monitoraggio e sulle attività di informazione in attuazione della Strategia di Comunicazione del PON. Il Capitolo 4 "Attuazione del Piano di Valutazione" contiene una breve disamina sulle attività svolte nell'ambito del Servizio Indipendente di Valutazione e, infine, il Capitolo 5 "Conclusioni e raccomandazioni", espone in sintesi i principali esiti delle valutazioni presentate all'interno del Rapporto Annuale.





#### 1. Il contesto di riferimento

#### 1.1 Evoluzioni del quadro normativo e programmatorio

#### 1.1.1 Il cambio di paradigma nella programmazione nazionale in materia di trasporti

Nell'ambito della programmazione delle infrastrutture per i trasporti e la logistica, 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 programmatorio 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.

"Connettere l'Italia" si declina in quattro obiettivi (Accessibilità ai territori, all'Europa e al Mediterraneo; Mobilità sostenibile e sicura; Qualità della vita e competitività delle aree urbane e metropolitane; Sostegno alle politiche industriali di filiera). Il perseguimento di tali obiettivi è affidato alla realizzazione di quattro strategie trasversali e alle azioni ad esse relative sinteticamente riassunte nella seguente tabella.

Strategia	Obiettivi	Azioni
Infrastrutture utili, snelle e condivise	Miglioramento della qualità del ciclo di progettazione e realizzazione delle nuove infrastrutture attraverso la definizione e la messa in atto di una serie di innovazioni – di carattere metodologico e tecnologico – che riguardano la pianificazione, programmazione, valutazione e progettazione delle nuove opere infrastrutturali, nonché attraverso la revisione ( <i>project review</i> ) dei progetti particolarmente rilevanti sul piano finanziario, al fine di realizzare infrastrutture "snelle" razionalizzando e migliorando la ripartizione delle risorse pubbliche.	<ul> <li>pianificazione nazionale unitaria;</li> <li>programmazione degli interventi attraverso l'individuazione di priorità e il monitoraggio degli investimenti;</li> <li>miglioramento della progettazione.</li> </ul>
Integrazione modale e intermodalità	Riequilibrio a favore di modalità di trasporto sostenibili e la riduzione delle quote di mobilità su gomma attraverso l'incentivazione di misure ad hoc mirate all'incremento dell'offerta e della qualità dei servizi. La modalità ferroviaria e quella marittima sono ritenute, come da indirizzi comunitari, prioritarie per i traffici su scala sia nazionale che internazionale	<ul> <li>accessibilità ai nodi e interconnessione tra le reti;</li> <li>riequilibrio della domanda verso modalità di trasporto sostenibili;</li> <li>promozione dell'intermodalità.</li> </ul>
Valorizzazione del patrimonio infrastrutturale esistente	Priorità assegnata agli obiettivi di sicurezza, qualità ed efficientamento delle infrastrutture, assicurando continuità ai programmi di manutenzione. Promozione dell'utilizzo di tecnologie e sistemi innovativi per ottenere - in tempi brevi e a costi contenuti rispetto agli investimenti infrastrutturali - incrementi di capacità, velocizzazione di collegamenti esistenti, maggiore sicurezza sulle reti di trasporto e creazione di nuovi servizi per una migliore esperienza di viaggio.	<ul> <li>programmazione degli interventi di manutenzione delle infrastrutture esistenti;</li> <li>miglioramento dei livelli di servizio e della sicurezza delle infrastrutture;</li> <li>efficientamento e potenziamento tecnologico delle infrastrutture;</li> <li>incentivi allo sviluppo di sistemi di trasporto Intelligenti;</li> <li>misure per l'efficienza del trasporto aereo.</li> </ul>





Strategia	Obiettivi	Azioni
Sviluppo urbano sostenibile	Promozione dell'approccio dei Piani Urbani della Mobilità Sostenibile attraverso lo sviluppo dell'intermodalità, di sistemi di controllo e informazione, della mobilità ciclopedonale e della mobilità condivisa. Azioni specifiche dedicate alle politiche abitative.	- "cura del ferro" nelle aree urbane e metropolitane; - accessibilità alle aree urbane e metropolitane; - qualità ed efficienza del trasporto pubblico locale (TPL); - sostenibilità del trasporto urbano; - tecnologie per città intelligenti; politiche abitative nazionali.

Fonte: MIT

A fronte dell'evoluzione di carattere strategico sono molte le azioni che hanno registrato un concreto sviluppo sotto il profilo normativo e attuativo. Non ritenendo utile in questa sede una trattazione esaustiva, si richiamano sinteticamente alcuni dei fattori di evoluzione giudicati più significativi per l'attuazione del PON, articolati per ambiti di intervento:

- programmazione degli interventi e miglioramento della progettazione a seguito della nuova articolazione degli strumenti di programmazione nazionale delineate dal D. Lgs. 50/2016, nel dicembre 2016 sono state approvate le Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche ai sensi del D. Lgs. 228/2011. Mentre procede l'elaborazione degli strumenti previsti dal Nuovo Codice il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e il Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP) nell'Allegato al Documento di Economia e Finanza 2017 si è proceduto a un primo aggiornamento del Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT) e all'analisi dei fabbisogni attraverso la metodologia definita dalle Linee Guida. L'analisi, effettuata con orizzonte al 2030 e, per il momento, condotta sul sistema di infrastrutture lineari e puntuali definite di 1°livello, ha portato all'individuazione all'interno dell'Allegato 2017 di un primo insieme di:
  - Programmi di interventi Insiemi coerenti di interventi anche di limitate dimensioni con la stessa finalità, diffusi sulla rete o su elementi di rete e che, complessivamente considerati, contribuiscono al perseguimento di uno o più degli Obiettivi strategici;
  - o Interventi Singole opere, classificabili in interventi di nuova realizzazione, interventi di completamento, nuova realizzazione, ampliamento e potenziamento di infrastrutture esistenti;
- riequilibrio della domanda verso modalità di trasporto sostenibili il percorso di rafforzamento della programmazione di carattere settoriale, avviato con la stesura del Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL), ha registrato un'evoluzione normativa e attuativa attraverso l'emanazione del D. Lgs. 169/2016, di "Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità Portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84". Il Decreto ha introdotto un pacchetto di semplificazioni normative in tema di adozioni dei Piani Regolatori Portuali, istituito lo Sportello Unico Amministrativo e lo Sportello Unico per i Controlli, disposto la razionalizzazione e riorganizzazione della governance delle 24 Autorità Portuali, riconducendo all'interno delle 15 Autorità di Sistema Portuale (AdSP) tutti i 57 porti di rilevanza nazionale. Un analogo sforzo di carattere strategico e operativo è stato avviato nel settore ferroviario attraverso un processo partenariale avviato tramite la stesura del discussion paper "Politiche per il rilancio del trasporto ferroviario delle merci. Intermodalità, collegamenti tra interporti, porti e piattaforme logistiche" e al successivo pacchetto di interventi previsto dalla L. 96/2017 di conversione del D. Lgs. 50/2017. Di particolare interesse, inoltre, sono le misure di incentivazione relative ai cosiddetti "Sconto Traccia", "Ferrobonus" e "Marebonus";

Accanto a tali elementi occorre, inoltre, registrare il consolidamento del complessivo quadro di strumenti della programmazione unitaria attraverso l'approvazione del Piano operativo Infrastrutture a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 (Delibera CIPE n. 54 del 01/12/2016) e dei Patti per lo Sviluppo regionali, nonché dei Programmi Operativi Complementari (POC) – Piani di Azione e Coesione 2014-2020, tra cui il Programma operativo complementare Infrastrutture e Reti (Delibera CIPE n. 58 del 01/12/2016).

A conferma di una rinnovata attenzione alla programmazione infrastrutturale si pone 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.

#### n.i. 2008=100 a prezzi costanti 120,0 +12,9% 110,0 +1.4% 100.0 90,0 80,0 70.0 60,0 -41,2% 50.0 40.0 2013 2012 2014 Stanziamenti per spese correnti al netto degli interessi Stanziamenti per spese per nuovi investimenti in infrastrutture

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

Fonte: Elaborazione ANCE su Bilancio dello Stato - vari anni

In ragione di quanto argomentato e della centralità della riforma avviato con la stesura del Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL), si propone di seguito un approfondimento volto a restituire elementi di contesto rilevanti per un raffronto con il precedente periodo programmatorio alla luce dei cambiamenti intervenuti sotto il profilo regolamentare, organizzativo e procedurale nell'ambito delle **realtà portuali del Sud Italia** oggetto di intervento da parte del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020.

#### 1.1.2 L'evoluzione della legislazione sulla portualità e le dinamiche di settore

L'approfondimento ha lo scopo di comprendere come l'evoluzione della normativa in ambito portuale abbia inciso sulle performance portuali delle principali realtà del Sud Italia, quali quelle di Napoli, Salerno, Gioia Tauro, Messina, Milazzo, Palermo, Trapani, Augusta, Catania, Taranto, Brindisi e Bari. L'approfondimento è suddiviso in cinque principali ambiti di analisi.

- Approfondimento degli elementi salienti del modello di governance pre-esistente e le innovazioni specifiche introdotte dal legislatore con la riforma avviata nella seconda metà del 2016;
- 2. Valutazione dei nuovi strumenti a disposizione delle Autorità di Sistema Portuale per lo sviluppo dei traffici;
- 3. Analisi e valutazione dei trend dei traffici nei porti del Sud Italia;
- 4. Analisi comparativa di quanto accade nei porti competitor;
- 5. Comprensione delle possibili relazioni fra trend dei traffici e modelli di governance.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> ANCE, Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni, febbraio 2018.





#### Gli elementi principali della Legge 84/94 (prima riforma dei porti)

La Legge 84/94 (nota anche come prima legge di riforma dei porti) ha posto le basi per il superamento della paralisi che caratterizzava la portualità del paese a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta determinata da una mancanza di investimenti, da una eccessiva burocratizzazione delle attività e una organizzazione del lavoro e delle operazioni non più in linea con il mutato contesto del trasporto via mare (Ferrari e Tei, 2016²). L'applicazione del modello landlord per la gestione dei porti, in cui la distinzione dei ruoli fra settore pubblico e settore privato è molto chiara, l'abolizione della riserva del lavoro portuale insieme al passaggio delle attività terminalistiche ad operatori privati, unitamente alla contemporanea apertura del nuovo scalo di Gioia Tauro, contribuirono nel volgere di pochi anni ad un forte recupero dei traffici da parte della portualità meridionale rispetto ai porti concorrenti (Baccelli e Senn, 2008³). In modo schematico, le caratteristiche principali della Legge 84/94 possono essere sintetizzati nei seguenti punti:

- 1. Istituisce nei porti principali l'Autorità Portuale (AP) con compiti di:
  - indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali;
  - manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni dell'ambito portuale;
  - affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali (esempio: i servizi di pulizia e raccolta rifiuti, i servizi idrici, i servizi informatici e telematici ecc.);
- 2. Indica gli strumenti a disposizione delle AP: concessione o revoca delle licenze, controllo della congruità delle tariffe, realizzazione del Piano Operativo Triennale e del Piano Regolatore Portuale;
- 3. Vieta alle AP l'esercizio e la gestione delle operazioni portuali, sia direttamente che attraverso la costituzione o la partecipazione in società. Questo aspetto sarà successivamente rivisto con la legge n°30 del 1997 dove si indica come eccezioni quelle società "ai fini della promozione e dello sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti trasportistiche":
- 4. Dispone che le funzioni di polizia e di sicurezza restino nella competenza dell'Autorità marittima (Capitaneria di Porto) anche nei porti retti da una AP:
- 5. I servizi tecnico nautici (pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio) vengono ancora considerati servizi pubblici.

Gli strumenti di pianificazione a disposizione delle AP sono i seguenti:

- Il Piano Regolatore Portuale (PRP) con l'obiettivo di delimitare e disegnare l'ambito e l'assetto complessivo del porto, comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie (art. 5 della L.84/94). Il Piano è approvato dal comitato portuale, previa intesa con il comune o i comuni interessati e inviato per il parere al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici; e, prima della definitiva approvazione da parte della Regione, sottoposto alla procedura per la Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.).
- Il Piano Operativo Triennale (POT) delinea le strategie di sviluppo delle attività portuali e gli interventi volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati. E' approvato sempre dal comitato portuale e soggetto a revisione annuale ed in ogni caso deve essere conforme con il PRP.

L'onere per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione (costruzione di canali marittimi, dighe di difesa, darsene, bacini, banchine attrezzate, escavazione e approfondimento dei fondali) previsti dagli strumenti di pianificazione spetta allo Stato, fatta salva la possibilità per le Regioni, i Comuni o le Autorità Portuali di intervenire con proprie risorse. Il POT e il PRP hanno una rilevanza notevole perché delineano le strategie competitive di un porto e delle attività connesse. In particolare i temi al centro della pianificazione più recente in tutti gli ambiti portuali del Sud Italia sono:

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Baccelli, O., Senn, L., (2008) "Prove tecniche di federalismo fiscale per le opere infrastrutturali in Italia. Il caso dei porti alla luce della più recente normativa". Conoscenza, sviluppo umano, territorio, XXIX Conferenza scientifica annuale dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRE)





<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Ferrari C., Tei., A. (2016) La riforma dei porti italiani: innovazioni e questioni irrisolte "Rivista di economia e politica dei trasporti, n° 1, articolo 1.

- Pianificazione dello sviluppo di specifiche filiere di traffico in forte sviluppo: container, autostrade del mare e traffici crocieristici;
- 2. Supporto allo sviluppo di un efficiente sistema di inoltro terrestre, valorizzando le modalità alternative al trasporto stradale e riducendo i livelli di congestione;
- 3. Valorizzazione delle relazioni fra porto e città, con la logica di allontanare dalle residenze le attività più rumorose o pericolose (traffici petroli, cantieristica, etc) e valorizzare la valenza turistica del porto (aree dedicate al diporto o restituzione alla città di spazi portuali);
- 4. Mitigazione degli effetti ambientali delle attività portuali (cold ironing, utilizzo di energie alternative per l'alimentazione dei terminal).

La tabella successiva riepiloga le entrate delle Autorità Portuali secondo la legge 84/94 (dati 2016), in modo da identificare le modalità di finanziamento delle AP.

Voci e valori delle entrate delle Autorità Portuali secondo la legge 84/94 (dati 2016)

	Somme accertate	%	Variazione 2016/2015
Entrate correnti proprie	561.250.291	96,3%	4,8%
Canoni demaniali	159.184.464	27,3%	3%
Tasse di imbarco e sbarco delle merci e tasse di ancoraggio di competenza	309.430.695	53,1%	1%
Altri redditi	40.883.243	7,0%	45%
Vendita di beni e prestazioni di servizi	51.751.889	8,9%	10%
Contributi correnti	5.301.537	0,9%	-39%
Stato	297.272	0,1%	15%
Regioni	4.247.176	0,7%	-40%
Province e comuni	8000	0,0%	-74%
Altri enti pubblici	749.089	0,1%	-43%
Altre entrate correnti	16.182.818	2,8%	-3%

Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti "Relazione Generale sulle Autorità portuali" del Luglio 2017

In sintesi, le entrate di bilancio per le AP possono essere ricondotte alle seguenti macro-voci:

- 1. Canoni di concessione delle aree demaniali;
- Gettito delle tasse sulle merci sbarcate ed imbarcate e delle tasse di ancoraggio (la normativa ha avuto evoluzioni negli anni 2009<sup>4</sup> e 2010 tese alla semplificazione e alla devoluzione diretta alle AP di tasse un tempo devolute allo Stato);
- 3. Proventi di autorizzazione per le operazioni portuali;
- 4. Eventuali proventi derivanti dalla cessione degli impianti ai nuovi concessionari;

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> In particolare, la tassa e la sovrattassa di ancoraggio, dovute dalle navi che compiono operazioni commerciali in un porto, rada o spiaggia dello Stato, sono state accorpate in un'unica tassa denominata "tassa di ancoraggio"; inoltre la tassa erariale e quella portuale sulle merci imbarcate e sbarcate sono state accorpate in un solo tributo denominato "tassa portuale". Il gettito di entrambe le tasse è attribuito alle autorità portuali, come previsto da DPR 28.5.2009, n.107, su G.U. n.180 del 5.8.2009 e da Nota Agenzia Dogane prot.n.111270 del 18.8.2009





- 5. Contributi delle Regioni, degli enti locali ed altri enti pubblici;
- Entrate diverse.

Sulla base dell'art.5 comma 8 della legge 84/94 le Autorità Portuali, a copertura dei costi sostenuti per le opere da esse stesse realizzate, possono imporre soprattasse a carico delle merci imbarcate o sbarcate, oppure aumentare l'entità dei canoni di concessione. Sono considerate opere di grande infrastrutturazione le costruzioni di canali marittimi, le dighe foranee di difesa, di darsene, di bacini e di banchine attrezzate, nonché l'escavazione e l'approfondimento dei fondali. Alla fine del 2016 le Autorità Portuali che avevano attivato le forme di tassazione di scopo specifiche attivabili sulla base della normativa, erano solo tre e nel corso del 2017 nessuno dei nuovi enti (le Autorità di Sistema Portuale) ha inserito nuove sovrattasse oltre a quelle esistenti.

In particolare l''Autorità Portuale di Genova ha ricavi annui pari a circa 5 milioni di Euro per la sovrattassa sulle merci e circa 3 milioni di Euro per la sovrattassa legata alla copertura dei costi aggiuntivi per la security in ambito portuale. A Trieste l'importo dei ricavi derivanti da sovrattassa è stato di 447.000 Euro nel 2016. Il terzo caso, quello relativo all'Autorità Portuale di Civitavecchia è il più rilevante in termini di importi. Infatti, nel 2016 nei porti di Civitavecchia, Gaeta e Fiumicino le entrate legate alla sovrattassa sono state pari a 9,7 milioni di euro. Con Decreto del Presidente della repubblica del 7 Febbraio 2017 la sovrattassa sulle merci prevista dal 1 gennaio 2015 nei porti di giurisdizione dell'Autorità di Civitavecchia è stata giudicata illegittima in quanto nel decreto del Presidente dell'AP non si fa riferimento all'atto programmatorio che avrebbe dovuto prevedere la realizzazione delle opere per le quali l'Autorità intende provvedere con risorse finanziarie da reperire con la sovrattassa. Inoltre, l'aumento della tassa era stato finalizzato alla copertura delle spese di gestione degli impianti di depurazione in ambito portuale che, però, «non hanno carattere straordinario» e di conseguenza, come evidenziato dai giudici del Consiglio di Stato, «non rientrano tra le opere per le quali la legge n. 84/94 ha attribuito alle autorità portuali la potestà impositiva della sovrattassa».

Nessuna delle Autorità Portuale delle regioni del Sud Italia ha utilizzato sino ad ora lo strumento finanziario della sovrattassa per reperire ricavi aggiuntivi finalizzati alla realizzazione di nuove infrastrutture.

#### Le criticità emerse nell'applicazione della legge 84/94 e le evoluzioni approvate nel 2011

La Legge 84/94 individuava inizialmente 18 porti di interesse nazionale (poi divenuti 24 nel corso degli anni) e prevedeva una logica di pianificazione e controllo delle attività portuali basata sugli istituti giuridici della concessione e della licenza, consentendo che la prestazione del servizio portuale sia resa da imprese business oriented. Le conseguenze di questo approccio portano ad un ruolo per l'Autorità Portuale di pianificazione e controllo del sedime portuale che nel momento in cui la competizione tra gli scali ha smesso di essere determinata dall'efficienza nelle operazioni di banchina, ma ha cominciato a basarsi sulla competitività dei corridoi intermodali di trasporto. La rigidità di questo ruolo ha portato ad evidenti difficoltà nella possibilità di incidere su tutto ciò che attiene alla supply chain, in particolare al di fuori dei confini del porto.

Cionondimeno, la Legge 84/94, al fine di pianificare l'attività portuale, prevede che ogni Autorità Portuale debba essere dotata di un proprio Piano Regolatore Portuale e di un Piano Operativo Triennale. Tali piani, nel tempo, sono risultati di complessa e lunga approvazione, visto anche il ruolo giocato dai diversi organi di governo delle Autorità Portuali (in particolare il Comitato Portuale che è composto da rappresentanti dei differenti attori coinvolti nelle attività portuali). Assieme alla rigidità dei piani regolatori, anche lo strumento concessorio si è nel tempo dimostrato uno strumento spesso troppo rigido per incentivare gli operatori a migliorare la propria attività. Infatti, nel sistema delineato dalla L.84/94, ogni operatore privato operante in porto deve essere dotato (artt. 16 e 18) di un'autorizzazione e di una concessione nel caso necessiti di un'area in esclusiva. All'interno di tali atti, risultano definite tutte le caratteristiche dell'attività svolta, compresa la loro durata, e una volta assegnate possono essere introdotte solo modifiche concordate e approvate dal comitato portuale. Se da un lato, quindi, le concessioni hanno permesso di attirare inizialmente numerosi investitori, esse hanno anche irrigidito il sistema. Infatti, in media, le concessioni in Italia durano circa 20 anni (con picchi di oltre 60) influendo sulle potenzialità dei singoli porti di adattarsi ai sempre più rapidi cambiamenti che caratterizzano il mercato. Per poter superare una parte di queste problematiche le competenze attribuite alle Autorità Portuali sono state successivamente modificate dall'art. 46 del decreto "Salva Italia" sui sistemi logistici pubblicato sulla





- G.U. 27/12/2011 num.300<sup>5</sup>, dal titolo "Collegamenti infrastrutturali e logistica portuale". Gli elementi centrali di questa evoluzione sono evidenziati nei successivi quattro punti:
- 1. Al fine di promuovere la realizzazione di infrastrutture di collegamento tra i porti e le aree retroportuali, le autorità portuali possono costituire sistemi logistici che intervengono, attraverso atti d'intesa e di coordinamento, con le regioni, le province ed i comuni interessati nonché con i gestori delle infrastrutture ferroviarie.
- 2. Le attività di cui al comma 1 devono realizzarsi in ottemperanza a quanto previsto dalla normativa comunitaria, avendo riguardo ai corridoi transeuropei e senza causare distorsione della concorrenza tra i sistemi portuali.
- 3. Gli interventi di coordinamento devono essere mirati all'adeguamento dei piani regolatori portuali e comunali per le esigenze di cui al comma 2, che, consequentemente, divengono prioritarie nei criteri di destinazione d'uso delle aree.
- 4. Nei terminali retroportuali, cui fa riferimento il sistema logistico, il servizio doganale è svolto dalla medesima articolazione territoriale dell'amministrazione competente che esercita il servizio nei porti di riferimento, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

La logica sottostante a questa prima evoluzione della normativa portuale è strettamente legata all'idea che per poter valorizzare il ruolo dei porti in un contesto di "gigantismo navale" e crescenti forme di oligopolio, è necessario un cambiamento nell'approccio all'organizzazione logistica sia a livello portuale che a livello territoriale, attraverso un elevato livello d'integrazione tra strutture portuali e i terminal terrestri. La competitività di un porto nella nuova rete di servizi di linea container, infatti, non si lega solamente alla localizzazione geografica, ma anche alla qualità complessiva dei servizi offerti. Di fondamentale importanza sono quindi la presenza di impianti e attrezzature adibiti a rapide operazioni di imbarco e sbarco dei container e alla trasmissione delle relative informazioni, che permettano di rendere rapide le operazioni di piazzale e di trasferimento del carico da una modalità all'altra, spazi dedicati allo svolgimento di attività come lo stoccaggio, e collegamenti con i principali mercati di origine o destino della merce trasportata. Queste attività possono essere definite come port-centric logistics.

Nel corso del periodo 2012-2017 in un contesto di forte pressione competitiva per la riduzione dei costi della catena del trasporto ed favorire la stabilizzazione delle grandi compagnie marittime, le Autorità Portuali italiane che hanno colto le opportunità offerte dall'evoluzione normativa sono state numerose. In particolare le iniziative promosse sono state le seguenti:

- Partecipazioni in società ferroviarie o in società di noleggio locomotori, quali ad esempio la quota del 10% dell'Autorità portuale di Savona nell'impresa di noleggio locomotori FerNet in partnership con gruppi privati, la società dedicata alla manovra ferroviaria e alla composizione dei treni La Spezia Shunting Railways di cui è stata promotrice l'Autorità Portuale di La Spezia quale soggetto aggregatore anche di imprese private interessate alla promozione dei traffici ferroviari dal porto, o AlpeAdria, la società per la promozione dei traffici multimodali con focus sul porto di Trieste di cui l'Autorità portuale di Trieste detiene il 33% delle quote azionarie insieme a Regione Friuli Venezia Giulia e Mercitalia.
- Acquisizione di aree dedicate ad attività logistiche retro portuali (dry port), quali quelle del Vado Intermodal Operator di cui l'Autorità Portuale di Savona ha acquisito un ulteriore 66% nel 2015 salendo così al 72%, oppure l'Interporto di Guasticce di cui l'Autorità Portuale di Livorno ha acquisito nel 2016 una quota di circa il 10%, mentre l'Autorità portuale di Trieste, che detiene il 6% delle quote azionarie dell'Interporto di Fernetti ed ha manifestato l'intenzione di salire al 20% entro la fine del 2018.

L'unica partecipazione di questo tipo detenuta da un'Autorità Portuale delle regioni del sud Italia è quella dell'Autorità portuale di Taranto, relativa al 25% della società consortile a responsabilità limitata Distripark, ma la società non è mai risultata attiva.

<sup>5</sup> Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", convertito, con modificazioni, con Legge 22 dicembre 2011, n. 214 (Gazz. Uff. 27 dicembre 2011, n. 300, Suppl. Ord. N. 276)





#### La nuova riforma del 2016 e la promozione di centri decisionali strategici

Il decreto di aggiornamento della legge n.84 del 1994 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<sup>6</sup>) in cui veniva presentata una strategia unitaria a livello nazionale ponendo l'enfasi sull'integrazione con gli altri sistemi rilevanti ed in particolare con quello del trasporto ferroviario. In particolare l'obiettivo n° 4 indicato nel PSNPL ("integrazione del sistema logistico- azione 4: misure per incentivare l'integrazione delle catene logistiche e delle attività manifatturiere") è stato l'ambito in cui sono sorte le Aree Logistiche Integrate (ALI) e le Zone Economiche Speciali (ZES).

La riforma si presenta come una soluzione di compromesso tra spinte centraliste di maggior controllo e indirizzo – così come per la legge del 1994 – 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 2016<sup>7</sup>.

## Le Autorità di **Sistema** DSP DEL MARE ADRIATICO ORIENTALE **Portuale** ADSP DEL MARE ADRIATICO SETTENTRIONALE ADSP DEL MAR OCCIDENTALE DRIATICO CENTRO SETTENTRIONALE ADSP DEL MAR LIGURE ADSP DEL MARE CENTRALE ADSP DEL MAR TIRRENO CENTRO SETTENTRIONALE ADSPIDEL MAR ADSP DEL MAR TIRRENO CENTRALE ADSP DEL MARE DI ADSP DELLO STRETTO SARDEGNA CAGLIARI Altro porto di rilevanza economica

#### Autorità di Sistema Portuale

Fonte: MIT

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> 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".





<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Ministero dei Trasporti (2015), Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, Roma.

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 la 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 riorganizzazione amministrativa e il nuovo ruolo del Presidente e del Comitato di Gestione costituiscono aspetti centrali della nuova riforma. In particolare si prevede che le AdSP siano governate in modo snello attraverso pochi centri decisionali: il Presidente, il Comitato di gestione, cioè un board ristretto a poche persone, il Segretario Generale, il Collegio dei Revisori dei Conti. Rispetto ai precedenti Comitati Portuali si passa da circa 336 membri a livello nazionale a circa 70 membri con i comitati di gestione.

Fanno parte del Comitato di gestione:

- 1. il Presidente, nominato dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti d'intesa con il Presidente o i Presidenti delle Regioni interessate: deve avere comprovata esperienza e qualificazione professionale e ha ampi poteri decisionali;
- 2. un componente designato dalla Regione, due in caso di due Regioni;
- 3. un componente designato dal sindaco di ciascuna delle città metropolitane, se presenti nel sistema portuale;
- 4. un componente designato dal sindaco di ciascuna città ex Autorità portuale, se presenti nel sistema portuale;
- 5. un rappresentante dell'Autorità marittima con voto solo sulle questioni di competenza.

La riorganizzazione amministrativa prevede inoltre la costituzione dell'Organismo di Partenariato della Risorsa Mare. L'organismo ha funzioni consultive e esprime pareri riguardo alle attività amministrative del porto e in particolare:

- all'adozione del piano regolatore di sistema portuale;
- all'adozione del piano operativo triennale;
- al progetto di bilancio preventivo e consuntivo;
- alla determinazione dei livelli dei servizi resi nell'ambito del sistema portuale;

Nelle materie di competenza dell'Organismo, il Comitato di gestione dell'AdSP deve tener conto degli orientamenti emersi in seno all'Organismo di partenariato della risorsa mare e, nel caso le sue deliberazioni se ne discostino, tale scelta va motivata. L'organismo di partenariato è costituito da quattordici membri, cioè dal Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale che lo presiede, dal Comandante della Capitaneria di Porto, nonché dai rappresentanti degli armatori, degli industriali, degli operatori terminalisti e delle imprese portuali, degli spedizionieri, degli operatori logistici intermodali, degli agenti e raccomandatari marittimi e tre dei lavoratori delle imprese che operano in porto, oltre ad un rappresentante degli operatori del turismo e del commercio che operano in porto.

Per garantire la coerenza con la strategia nazionale la nuova riforma prevede l'istituzione al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del Tavolo nazionale di coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale, con il compito di coordinare e armonizzare, a livello nazionale, le scelte strategiche che attengono i grandi investimenti infrastrutturali, le scelte di pianificazione urbanistica in ambito portuale, le strategie di attuazione delle politiche concessorie del demanio marittimo, nonché le strategie di marketing e promozione sui mercati internazionali del sistema portuale nazionale, operando, altresì la verifica dei piani di sviluppo portuale, attraverso specifiche relazioni predisposte dalle singole AdSP. La Conferenza è presieduta dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ed è composta dai Presidenti delle AdSP e da due rappresentanti della Conferenza Unificata Stato-Regioni.





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 su:

- 1) lo Sportello Unico Doganale e dei Controlli, da realizzare sotto il coordinamento funzionale dell'Agenzia delle Dogane, e
- 2) lo Sportello Amministrativo Unico, un *front office* per tutti i procedimenti amministrativi e autorizzativi che non riguardano le attività commerciali e industriali.

L'obiettivo è di permettere attraverso l'istituzione dei due sportelli di abbassare drasticamente i tempi di sdoganamento e amministrativi, oggi imparagonabilmente più lunghi rispetto ai maggiori porti internazionali, portando semplificazioni e risparmi per arrivi e partenze delle navi.

II D.Lgs 169 del 2016 non interviene sui temi relativi alle modalità di apertura alla concorrenza dei servizi tecnico-nautici, alle modalità di assegnazione delle concessioni di aree e banchine o sulla specializzazione delle professionalità impiegate all'interno delle AdSP. La tabella successiva evidenzia in modo sintetico i principali elementi di cambiamento previsti dalla nuova riforma portuale.

Tabella di confronto fra la Legge 84 del 1994 e il D.Lgs 169 del 2016

Elemento	Legge 84 del 1994	D.Lgs 169 del 2016
Organi di governance principale	Presidente, Segretario Generale e Comitato Portuale (17-20 membri in rappresentanza del pubblico e del privato)	Presidente, Segretario Generale e Comitato di gestione (5-7 membri in rappresentanza solo del settore pubblico)
Relazioni con il sistema imprenditoriale privato	Diretta e gestionale, attraverso la partecipazione al Comitato Portuale di 7 rappresentanti di associazione di categoria	Diretta, ma solo consultiva e per espressione di pareri, attraverso l'Organismo di Partenariato della Risorsa Mare in rappresentanza di 9 associazioni di categoria
Relazioni di coordinamento con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	Il MIT ha compiti di Vigilanza sulle attività delle AP	Istituzione della Conferenza di coordinamento delle AdSP presieduta dal Ministro, con la partecipazione di rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni e il MIT mantiene il compito di Vigilanza sulle attività delle AdSP
Modalità di gestione delle entrate correnti per il finanziamento delle attività gestionali e di investimento	Le entrate correnti sono basate su concessioni demaniali, tasse di imbarco e sbarco delle merci, tassi di ancoraggio, eventuali tasse addizionali e quota parte dell'IVA. Gran parte degli investimenti sono basati su finanziamenti ministeriali	Invariata
Strumenti di governance	Piano Operativo Triennale (aggiornato annualmente) Piano Regolatore Portuale	Piano Operativo Triennale Piano Regolatore di Sistema Portuale Piano Energetico e Ambientale del Sistema Portuale
Semplificazione burocratica	Presenza in ambito portuale di diversi Enti Pubblici e di controllo non coordinati	Istituzione dello Sportello Unico Doganale e dei Controlli e dello Sportello Amministrativo Unico

Fonte: Elaborazioni CERTeT sulla base dei testi di legge





#### Le difficoltà nell'implementazione della riforma nel Sud Italia

La riforma portuale prevista dal D.Lgs 169 del 2016 non ha avuto piena accettazione da parte del contesto socio economico e amministrativo in Campania ed in Sicilia, pertanto è stato necessario prorogare, attraverso due distinti Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri emanati l'11 gennaio 2017, l'autonomia finanziaria ed amministrativa dell'Autorità portuale di Salerno e di quella di Messina.

Nel primo caso la giustificazione indicata nel decreto è stata la seguente «per assicurare il completamento degli interventi infrastrutturali per i quali è imprescindibile l'azione nonché il controllo e coordinamento in loco da parte dell'autorità medesima, con gli attuali poteri e prerogative che consentono la piena realizzazione delle strategie di sviluppo del porto di Salerno, garantendo il rispetto degli obiettivi prefissati nell'aggiornamento del Piano operativo triennale dell'ente», nonché la «normalizzazione delle attività amministrative per il porto di Napoli». La proroga è stata concessa sino al 31 dicembre 2017, pertanto solo a partire dal 1 gennaio 2018 l'Autorità portuale di Salerno è entrata a far parte dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale.

Nel secondo caso la giustificazione prevista è stata: «per assicurare la continuità procedurale» di talune attività di rilievo in itinere tra cui: «le procedure di gara di appalto in corso per la valorizzazione del quartiere fieristico, la definizione dell'iter procedurale per la realizzazione della piattaforma logistica di Tremestieri, la realizzazione di un pontile industriale in località Giammoro utile a consolidare la posizione strategica rivestita dal comprensorio del porto di Milazzo, oltre a tutte le azioni di consolidamento e sviluppo delle attività necessarie all'ampliamento ed evoluzione del traffico commerciale delle due realtà portuali». La proroga è stata concessa sino al 3° giugno 2017, ma successivamente non risultano avviate le procedure per entrare a far parte dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Meridionale e Jonio e dello Stretto, che prevede la sede principale a Gioia Tauro, tenendo conto che la Regione Autonoma Siciliana si è espressa per l'ipotesi alternativa di sviluppare un accorpamento unico delle Autorità Portuali della Sicilia Orientale, in collaborazione con i porti di Catania ed Augusta.

#### L'evoluzione dei traffici nella portualità del Sud Italia

I porti del Sud Italia sono strategicamente collocati al centro del Mediterraneo, avvantaggiandosi di una posizione che sul piano geo-economico interfaccia il grande mercato Atlantico e Nord Europeo da un lato e quello Asiatico e Africano dall'altro. Per questi motivi, la centralità del bacino del Mediterraneo Centrale negli scenari internazionali è un forte fattore di attrattività per investimenti pubblici e privati nel settore dei trasporti e della logistica che continuano a crescere nonostante alcune situazioni sociali e politiche critiche.

E', infatti, un dato consolidato che esso rappresenti una via privilegiata di transito per i traffici containerizzati – sulla quale si concentra il 25% dei servizi di linea containerizzati su scala mondiale - e che sia un'area molto significativa anche per i traffici a corto raggio in direzione Nord - Sud in particolare in modalità Ro-Ro.

La crescente centralità del bacino è evidente anche dal dato dei flussi di navi container lungo le maggiori rotte Est-Ovest che nel 1995 vedevano la "Trans-Pacific" valere 53% dei transiti globali a fronte del 27% della Asia-Europa (via Suez e Mediterraneo) mentre nel 2015 le due rotte si sono quasi equiparate 45% la prima e 42% la seconda. Investimenti realizzati e la generale ripresa del trasporto marittimo hanno mostrato i loro effetti sul traffico di Suez che dal 2001 al 2016 ha registrato + 120% delle merci in transito e circa il 75% di queste sono riconducibili alle rotte Far East - Europe.

In questo contesto favorevole, negli ultimi anni si è evidenziata una difficoltà per i porti del Sud Italia con funzione di hub di transhipment (Gioia Tauro, Taranto e Cagliari), che hanno registrato una riduzione del traffico, che è invece cresciuto, anche a tassi importanti, nei porti gateway. I porti del Mezzogiorno d'Italia scontano generalmente delle carenze infrastrutturali (marittime e terrestri, ferroviarie in primis), presentano livelli di saturazione più bassi e subiscono maggiormente la concorrenza dei porti della parte meridionale ed orientale del Mediterraneo.

La tabella successiva evidenzia l'andamento in diversi periodi dei traffici containerizzati nella portualità delle regioni beneficiarie del PON IR 2014-2020. L'andamento di lungo periodo fra il 2000 e il 2017 evidenzia una modesta crescita complessiva del 5%, mentre i dati relativi ai periodi intermedi, fra il 2009 e il 2017, o dal 2014 al 2017 e i trend dell'ultimo anno evidenziano dati di crescita negativo, pari rispettivamente a -20%; - 10% e -6%.

I trend sono condizionati sia dall'andamento del traffico di transhipment del Med Center Terminal di Gioia Tauro, che ha una quota di mercato del 70% dell'area, sia dalla cessazione delle attività di movimentazione container a Taranto, avvenuta in modo graduale dopo i picchi del biennio 2008-2009, con l'azzeramento dei volumi avvenuto nel 2014. L'andamento di questi due terminal, che nel 2009 movimentavano l'equivalente dei traffici del 2017 dell'insieme di tutti porti esaminati, è in grado di spiegare quasi tutto il trend dal 2009 al 2017.





I trend nel 2017, primo anno di applicazione della nuova riforma portuale prevista dal D.lgs 169 del 2016, rispetto all'anno precedente sono complessivamente negativi per i porti analizzati (-6%), ma con traffici in controtendenza a Napoli (+5%), Salerno (+17%) e Palermo (+9%).

I traffici container nei principali porti delle regioni beneficiarie del PON IR 2014-2020

Container (TEU)	2000	2009	2014	2016	2017	2000/17	2009/17	2014/17	2016/17
Napoli	396.562	515.868	431.682	483.481	509.876	29%	-1%	18%	5%
Salerno	275.963	269.300	320.044	388.572	454.686	65%	69%	42%	17%
Gioia Tauro	2.652.701	2.857.440	2.969.802	2.762.000	2.449.000	-8%	-14%	-18%	-11%
Taranto	3.400	741.428	148.519	375	-	-100%	-100%	-100%	-100%
Brindisi	6.922	722	407	1.857	1.106	-84%	53%	172%	-40%
Bari	1.373	55	35.932	71.593	68.695	4903%	124800%	91%	-4%
Catania	12.851	21.791	33.162	49.198	50.111	283%	126%	48%	0%
Palermo	17.128	30.111	14.344	12.160	13.310	-22%	-56%	-7%	9%
TOTALE	3.366.900	4.436.715	3.953.892	3.769.236	3.546.784	5%	-20%	-10%	-6%

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

La tabella seguente sistematizza i dati relativi all'andamento in diversi periodi dei traffici Ro/Ro, tipicamente a servizio di una domanda di semilavorati e prodotti finiti all'interno del Mediterraneo e di connessione verso le isole principali, nella portualità delle regioni beneficiarie del PON IR 2014-2020. I traffici Ro/Ro sono caratterizzati da una filiera logistica più semplice rispetto ai traffici containerizzati in quanto le attrezzature per la movimentazione in ambito portuale è basata su attrezzature quali motrici per le operazioni di imbarco e sbarco e aree di piazzale prive di infrastrutturazioni specifiche se non quelle dedicate alla movimentazione orizzontale.

L'andamento di lungo periodo fra il 2005 (primo anno di disponibilità di dati completi) e il 2017 evidenzia una crescita complessiva del 31%, mentre i dati relativi ai periodi intermedi, fra il 2009 e il 2017, o dal 2014 al 2017 e i trend dell'ultimo anno evidenziano dati di crescita rispettivamente del 23%, del 16% e del 7%, rimarcando un andamento costantemente positivo, sebbene con due scali, quello di Napoli e di Messina, che hanno registrato trend negativi.

I trend sono condizionati sia dall'andamento del traffico all'interno di archi portuali dove sono presenti porti sostituti fra loro per alcune tipologie di direttrici, ad esempio Napoli e Salerno o Messina e Catania, dove le scelte delle compagnie marittime hanno penalizzato un porto a vantaggio dell'altro sulle direttrici fra Campania e Sicilia, sia di porti condizionati da andamenti su tratte internazionali, come nel caso di Bari e Brindisi, entrambi beneficiari dell'incremento dei flussi verso la sponda Est del Mar Adriatico.

I trend nel 2017, primo anno di applicazione della nuova riforma portuale prevista dal D.lgs 169 del 2016, rispetto all'anno precedente sono complessivamente positivi per i porti analizzati (+6%), ma con traffici in controtendenza a Napoli (-5%) e Messina (-5%), mentre Bari e Salerno segnano risultati decisamente superiori alla media, con rispettivamente un +7% e un +18%. I porti di Gioia Tauro, Augusta e Taranto non movimentano traffici di tipo Ro/Ro.

I traffici Ro/Ro nei principali porti delle regioni beneficiarie del PON IR 2014-2020 (dati in 000 tonn)

Traffici Ro/Ro	2005	2009	2014	2016	2017	2000/17	2009/17	2014/17	2016/17
Napoli	8.172	5.928	5.496	5.904	5.631	-31%	-5%	2%	-5%
Salerno	3.267	5.274	6.995	6.947	8.174	150%	55%	17%	18%
Brindisi	68	1.493	2.178	2.725	2.814	4039%	89%	29%	3%
Bari	2.810	3.409	2.397	2.791	3.165	13%	-7%	32%	13%





Messina- Milazzo	8.635	6.356	5.599	5.943	5.657	-31%	-6%	6%	-5%
Catania	2.717	3.540	6.080	7.018	7.755	185%	119%	28%	10%
Palermo- Termini I	4.506	6.154	5.310	5.846	6.278	39%	2%	18%	7%
TOTALE	30.360	32.357	34.183	37.174	39.474	31%	23%	16%	6%

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

Le statistiche relative ai traffici di rinfuse solide, tipicamente a supporto di grandi industrie di trasformazione come acciaierie, cartiere, vetrerie, aziende del settore agoralimentare, sono sistematizzate nella tabella successive e riprendono i dati delle principali realtà portuali delle regioni beneficiarie del PON IR 2014-2020. L'andamento di lungo periodo fra il 2000 e il 2017 evidenzia una riduzione dei flussi movimentati del 37%. Anche i dati relativi ai periodi intermedi, fra il 2009 e il 2017, o dal 2014 al 2017 e i trend dell'ultimo anno evidenziano dati negativi, rispettivamente del -5%, del -20% e del -11%, rimarcando un andamento costantemente negativo, fortemente condizionato dagli andamenti del porto di Taranto, che ha perso nel più lungo periodo analizzato il 59% dei traffici.

In questo settore, l'andamento del porto di Taranto condiziona il trend dell'intero sistema portuale del Sud Italia. I trend nel 2017, primo anno di applicazione della nuova riforma portuale prevista dal D.lgs 169 del 2016, rispetto all'anno precedente sono complessivamente negativi per i porti analizzati (-11%), ma con traffici in controtendenza a Catania (+30%) e Augusta (+42%).

I traffici di rinfuse solide nei principali porti delle regioni beneficiarie del PON IR 2014-2020 (dati in 000 tonn)

				-			-		-
Rinfuse solide	2000	2009	2014	2016	2017	2000/17	2009/17	2014/17	2016/17
Napoli	5.421	4.697	5.341	6.104	6.200	13%	30%	14%	2%
Salerno	978	42	131	120	131	-87%	210%	0%	9%
Taranto	27.602	11.336	16.040	13.736	11.347	-59%	0%	-29%	-17%
Brindisi	3.059	7.059	5.564	4.110	3.434	12%	-51%	-38%	-16%
Bari	1.249	1.511	1.941	2.040	1.739	39%	15%	-10%	-15%
Barletta		511	579	449	483		-5%	-17%	7%
Monopoli		121	206	163	170		40%	-18%	4%
Messina-Milazzo	468	138	170	294	382	-18%	177%	125%	30%
Catania	213	197	147	342	446	110%	127%	204%	30%
Augusta	617	742	1.009	816	1.162	88%	57%	15%	42%
Palermo- Termini Imerese	256	187	318	256	190	-26%	2%	-40%	-26%
TOTALE	39.862	26.540	31.446	28.432	25.684	-36%	-3%	-18%	-10%

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

Un confronto con i principali competitor nel Mediterraneo Occidentale e Centrale.

La tabella successiva presenta i dati relativi agli andamenti nel settore dei traffici containerizzati di alcuni dei principali porti del Mediterraneo Centrale ed Occidentale che possono essere considerati come porti in grado di evidenziare i trend del mercato dei traffici di transhipment e, quindi in potenziale concorrenza con i porti di Gioia Tauro, Taranto e Cagliari, e porti gateway a supporto dell'import-export e che quindi possono essere considerati porti in grado di evidenziare l'andamento dei macrotrend generali.





Questi sette scali nel complesso hanno registrato un trend pari al +34,1% fra il 2012 e il 2017 e del +6,1% fra il 2016 e il 2017.

I traffici container nei principali porti del Mediterraneo Centrale e Occidentale

Container (TEU)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012/17	2016/17
Valencia	4.469	4.328	4.442	4.616	4.722	4.832	8,1%	2,3%
Algeciras	4.114	4.501	4.556	4.516	4.761	4.387	6,6%	-7,9%
Pireo	2.734	3.164	3.585	3.330	3.737	4.060	48,5%	8,6%
Marsaxlokk	2.540	2.750	2.869	3.064	3.084	3.150	24,0%	2,1%
Barcellona	1.756	1.720	1.894	1.965	2.237	2.969	69,1%	32,7%
Genova	2.064	1.988	2.173	2.243	2.298	2.638	27,8%	14,8%
Sines				1.332	1.513	1.669		10,3%
TOTALE	17.677	18.451	19.519	21.066	22.352	23.705	34,1%	6,1%

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

In particolare, alla prima categoria appartengono i porti di Valencia, che ha una quota di circa il 60% dei propri traffici legata alle logiche organizzative di transhipment delle compagnie marittime, Algeciras, Pireo e Marsaxlokk. Questi ultimi tre hanno una quota di transhipment superiore al 90% delle movimentazioni. Il trend di medio periodo per tutti e quattro i porti è positivo, registrando fra il 2012 e il 2017 uno sviluppo della somma delle rispettive movimentazioni del 18,6%. Un trend confermato anche nell'ultimo periodo (2017 rispetto al 2016) con un +0,8% inficiato dal rallentamento di Algeciras (-7,8%). Questi dati sono molto differenti rispetto ai due porti di transhipment delle regioni non insulari del Sud Italia, Gioia Tauro e Taranto, in quanto negli stessi periodi il dato è stato del -17,9% fra il 2012 e il 2017 e del -11,3% fra il 2016 e il 2017.

Per i principali porti gateway del Mediterraneo Occidentale (Barcellona, Genova e Sines) il trend è ancora più importante, con un +90,5% fra il 2012 e il 2017 e un + 20,3% nell'ultimo anno. Questo trend deve essere confrontato con un andamento degli scali gateway del Sud Italia che è stato del +32,3% nel medio periodo e del + 9% nell'ultimo anno.

I traffici container nei principali porti del Mediterraneo Centrale e Occidentale

Container (TEU)	2012	2016	2017	2012/17	2016/17
Totale porti di transhipment (Valencia, Alegiras, Pireo, Marsaxlokk)	13.857	16.304	16.429	18,6%	0,8%
Totale porti gateway (Barcellona, Genova e Sines)	3.820	6.048	7.276	90,5%	20,3%

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

In sintesi, negli ultimi sei anni sia per quanto riguarda la movimentazione nei porti di transhipment sia per i flussi nei porti gateway l'andamento della portualità del Sud Italia è molto diverso rispetto alle principali realtà del Mediterraneo Centrale ed Occidentale. Nel caso del transhipment la differenza è molto marcata e con trend opposti (-17,9% rispetto a + 18,6% con una divergenza di 36,5 punti), mentre nel caso dei porti gateway il trend è positivo, ma con ritmi molto diversi (+32,3% rispetto a + 90,5%, con una divergenza di 58,2 punti).

#### Una prima valutazione degli effetti della riforma sulla portualità del Sud Italia

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.





# I traffici container, Ro/Ro e di rinfuse solide, somma dei traffici e indicazione degli andamenti nei principali porti delle regioni beneficiarie del PON IR 2014-2020

	20008	2009	2014	2016	2017	2000/179	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 Assoporti e singole Autorità di Sistema Portuale

Le analisi e le valutazioni svolte nei paragrafi precedenti 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 quanto mai opportuna per cercare di invertire il trend in due dei tre settori principali della portualità meridionale. In particolare le cinque aree logistiche integrate di interesse per la rete centrale europea sono 1. Quadrante sud orientale della Sicilia, 2. Polo logistico di Gioia Tauro, 3. Sistema pugliese, 4. Area Logistica campana, 5. Quadrante occidentale della Sicilia. Le Ali prevedono un sistema portuale; eventuali retroporti, interporti o piattaforme logistiche correlate a tale sistema; le connessioni rispettive ai corridoi multimodali della rete europea di trasporto.

Fra le ALI individuate e la competenza delle singole Autorità di Sistema Portuale non vi è perfetta coincidenza, ma secondo quanto stabilito dall' Accordo di Partenariato la candidatura, la gestione e la sorveglianza degli interventi, di comune accordo con l'Autorità di Gestione incardinata nel Ministero, non avverranno sulla base di singole proposte degli Enti Beneficiari o delle Regioni, ma in una logica integrata di ampio respiro, al fine di garantire una governance coordinata, evitare sovrapposizioni, assicurare un legame stretto con il territorio e i distretti produttivi.

Questo concetto rientra, nella logica del "fare sistema per recuperare competitività", che, infatti, è uno dei temi ispiratori dello stesso Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, che si rifà apertamente alla logica delle ALI nell'individuare le nuove autorità di Sistema portuale e che potenzialmente dovrebbe contribuire al rilancio della portualità meridionale nei settori chiave dei traffici containerizzati e delle rinfuse solide.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Per i traffici Ro/Ro è da leggersi 2005-2017





<sup>8</sup> Per i traffici Ro/Ro è da leggersi 2005

#### 1.2 Tendenze macroeconomiche e nel settore dei trasporti

#### 1.2.1 Tendenze macroeconomiche globali

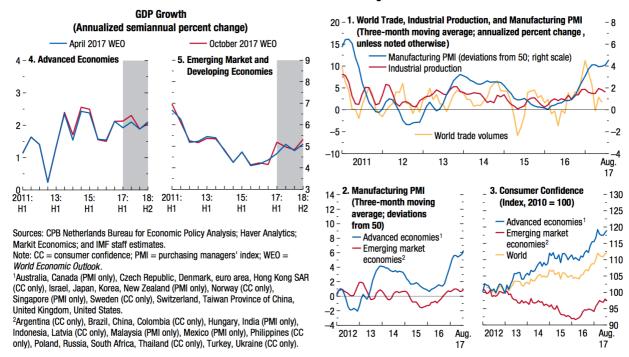
I principali documenti e bollettini sull'analisi economica internazionale intravedono una lenta ma ancora fragile ripresa economica globale a seguito della crisi finanziaria del 2008.

Le previsioni sono improntate all'ottimismo con tassi di crescita tra il 3% e il 4% nel 2018. Nell'Eurozona per il 2018 è prevista una limitata decelerazione all'1,7%, per il venir meno del ciclo elettorale e per l'apprezzamento del cambio. La Brexit invece rallenta consumi e investimenti e il CSC prevede che il PIL britannico cresca dell'1,2% nel 2018. Negli Stati Uniti per il 2018 il Centro Studi Confindustria prevede un rialzo al 2,5%, è atteso un contributo positivo della politica di bilancio mentre pesa l'incertezza politica. Per quanto riguarda infine i paesi emergenti le stime assegnano un +4,8% per il 2018. La Cina continuerà sulla traiettoria di atterraggio morbido (+6,5% e +6,1%), utilizzando politica di bilancio e monetaria per raggiungere gli obiettivi. Superato lo shock del ritiro delle banconote di taglio elevato, l'India torna a espandersi a ritmi sostenuti (+7,4% e +7,6%). In Brasile la ripresa più lenta delle attese (+0,3% e +1,9%) risente dell'incertezza politiche. In Russia la ripresa si consolida più rapidamente (+1,2% e +1,4%), ma resta esposta a fluttuazioni del prezzo del petrolio.

Secondo il World Economic Outlook (WEO) rilasciato dal Fondo Monetario Internazionale (FMI) nell'ottobre 2017 la ripresa economica si sta rafforzando, con una prospettiva di crescita globale per il 2017 ed il 2018 di, rispettivamente, il 3,6% e 3,7%, stime entrambe riviste al rialzo di un punto percentuale rispetto alle ultime proiezioni rilasciate nel semestre precedente.

Le principali determinanti di tale ripresa - come evidenziato nei grafici 1, 2 e 3 seguenti - vanno riscontrati nell' incremento negli investimenti, nei commerci e della produzione industriale, supportati dalla fiducia delle imprese e dei consumatori, in modo più marcato nei paesi emergenti, che si riflettono in una maggiore propensione di investimento e consumo.

#### Indicatori di attività economica globale



Fonte: World Economic Outlook, ottobre 2017 - Fondo Monetario Internazionale

Nel corso del 2017 sono state riviste al rialzo le stime di crescita dell'area Euro, del Giappone, della Cina e delle economie europee emergenti nonché della Russia, grazie a risultati economici migliori rispetto alle previsioni. Sono state invece riviste al ribasso le stime per Stati Uniti, Regno Unito e India.





Nonostante le previsioni di base sembrano migliorare, la ripresa non è ancora considerata completa in quanto alcuni paesi mostrano ancora importanti debolezze. Le stime per le economie avanzate sono migliorate, soprattutto nell'area Euro, ma in molti paesi - come ad esempio l'Italia - l'inflazione rimane ancora molto bassa, segno che il divario tra la produzione effettiva e quella potenziale (output gap) rimane ancora negativo e le prospettive di crescita del prodotto pro capite sono frenate dalla bassa produttività e da un coefficiente di dipendenza strutturale della popolazione in via di innalzamento.

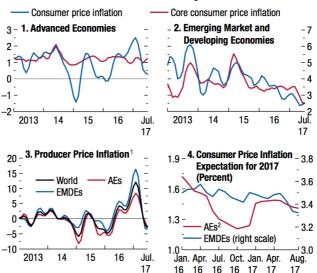
I rischi per le prospettive tendenziali sono ampiamente bilanciati nel breve periodo, ma vedono un aumento nel medio e lungo termine. Con un'alta incertezza politica, deviazioni o altri shock si potrebbero materializzare inducendo al ribasso le aspettative di crescita e la fiducia di imprese e consumatori nonché rendendo meno favorevoli le condizioni creditizie e finanziarie. L'ulteriore rischio si configura nel settore finanziario: a medio termine, affrontare le sfide di questo settore, sarà questione esiziale.

Ridurre il rischio di un brusco rallentamento dell'economia cinese richiederà alle autorità locali di intensificare gli sforzi per frenare l'espansione del credito. Molti paesi devono evitare un aumento del rischio di stabilità finanziaria in un contesto di finanzia globale molto permissiva e monitorare i rischi derivanti dalla volatilità dei mercati nonché dell'aumento delle esposizioni, soprattutto in una fase in cui le banche centrali dovessero proseguire o accelerare politiche finanziarie restrittive o comunque di riduzione degli stimoli monetari.

Per quanto riguarda l'area Euro, nonostante i progressi effettuati, ci sono ancora da risolvere con maggiore forza e determinazione i rimanenti problemi del settore bancario e finanziario al fine di evitare l'indebolimento della fiducia o il sorgere di paure di cicli involutivi inerenti alla spirale domanda - prezzi - bilanci.

La persistenza di bassa inflazione nelle economie avanzate rappresenta un ulteriore rischio in quanto può portare a basse aspettative di inflazione a medio termine, il che potrebbe compromettere la capacità delle banche centrali di abbassare i tassi di interesse reali nel caso di ulteriori cicli economici al ribasso.

#### Indicatori di inflazione globale



Fonte: World Economic Outlook, ottobre 2017 - Fondo Monetario Internazionale

Nonostante la probabilità che le economie avanzate debbano nuovamente affrontare un ciclo economico negativo sia abbastanza bassa, le pressioni per un incremento del protezionismo non sono per nulla scomparse e sarebbero da combattere. Rimangono inoltre ulteriori rischi relativi alle tensioni di natura conflittuale e geopolitica.

Si stima che la crescita globale oltre il 2018 possa aumentare marginalmente, fino a raggiungere il 3,8% nel 2021, con un doppio e differente andamento dei paesi avanzati rispetto a quelli emergenti. I primi vedranno una crescita potenziale che molto probabilmente diminuirà gradualmente fino ad un tasso attorno al 1,7%, realizzabile a piena ripresa avvenuta. Ciò implica che la maggior parte della crescita globale verrà trainata dalle economie emergenti, il cui tasso di crescita è atteso attestarsi mediamente al 5% entro il 2021.

La stessa analisi è confermata anche dal Bollettino Economico n. 1 di gennaio 2018 della Banca D'Italia, il quale fa notare come una crescita più sostenuta di quasi tutte le economie non si accompagna ad una simile dinamica





dell'inflazione e come rimangano rischi che un'eventuale correzione al ribasso dei corsi delle attività finanziarie possa nuovamente indebolire l'attività economica. Ulteriori rischi rispetto a quelli legati alla volatilità dei mercati finanziari sono evidenziati nella bassa inflazione e nelle tensioni geopolitiche.

#### 1.2.2 Impatti delle tendenze macroeconomiche mondiali sul settore dei trasporti

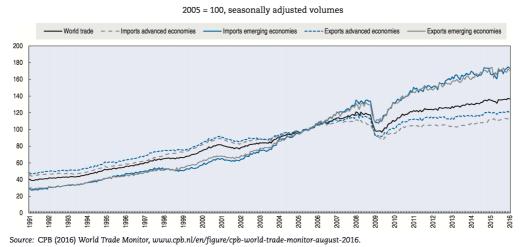
Negli ultimi due anni si sono verificati fatti di rilevanza politica e tecnologica che potrebbero avere impatto rilevante sul settore dei trasporti o che, almeno, potrebbero incidere sulla sua evoluzione.

Dal punto di vista politico c'è da registrare la firma da parte di 193 governi dell'Accordo si Parigi sul cambiamento climatico del dicembre 2015 e la relativa progressiva adozione ed implementazione, nonché l'ulteriore deliberazione da parte di 162 paesi di contributi determinati a livello nazionale che rinforzano gli impegni presi a Parigi che, almeno nei tre quarti dei casi, citano esplicitamente i trasporti come campo di azione nella mitigazione degli impatti ambientali. Un ulteriore fatto politico degno di nota è l'adozione, durante l'Assemblea Generale del 2016 delle Nazioni Unite del 2016, dell'Agenda per lo Sviluppo Sostenibile che vede i trasporti citati in ben 7 tra i 17 obiettivi da raggiungere entro il 2030.

Dal punto di vista tecnologico continuano ad evidenziarsi sviluppi delle tecnologie per la trazione elettrica degli autoveicoli in alternativa a quella termica nonché nella guida autonoma. Ulteriori tendenze sono da riscontrarsi nei modelli organizzativi che tendono alla condivisione dei mezzi piuttosto che al loro uso come proprietari.

Nonostante gli indirizzi politici ed i progressi tecnologici, la domanda di trasporto risponde ancora primariamente al contesto economico ed alla dinamica dei commerci. Storicamente si è sempre registrata una correlazione statistica molto stretta tra i tassi di variazione del prodotto interno lordo e del commercio internazionale con quelli della domanda di trasporto, sia per quanto riguarda il ramo passeggeri che quello merci.

#### Andamento del commercio internazionale



Fonte: ITF Transport Outlook, 2017 - OCSE

Negli ultimi anni stanno però emergendo tre rilevanti tendenze macroeconomiche che stanno impattando sul settore dei trasporti.

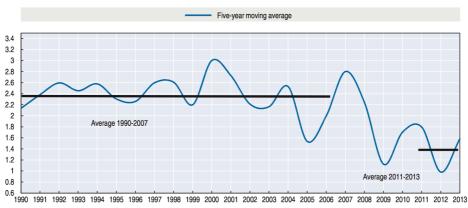
- Come evidenziato nel paragrafo precedente, la crescita economica, benché registri segnali incoraggianti di ripresa, continua ad essere inferiore rispetto al potenziale, soprattutto nelle economie più avanzate, e minata da continui rischi ed incertezze.
- L'andamento del commercio internazionale mostra ora una correlazione 1:1 con quello del prodotto interno lordo, esattamente la metà del rapporto 2:1 registrato fino a prima della crisi finanziaria ed economia del 2008. Ciò significa che se prima del 2008 il commercio internazionale cresceva a tassi doppi rispetto alla crescita del PIL, segnatamente per l'espansione dei commerci e della catena globale del valore, ora il rapporto si è stabilizzato, palesando dunque un blocco nell'evoluzione della catena globale del valore e degli assetti produttivi delocalizzati





internazionalmente nonché una sorta di alleggerimento del valore trasportato, da merci pesanti a prodotti più leggeri e meno materiali.

#### Correlazione tra commercio internazionale e PIL

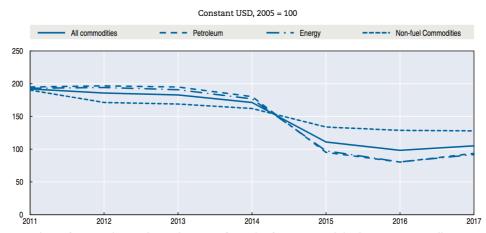


 $Source: \ Based \ on \ World \ Bank \ (2016), \ World \ Development \ Indicators, \ http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators.$ 

Fonte: ITF Transport Outlook, 2017 - OCSE

• I prezzi del petrolio hanno infine raggiunto livelli inusuali per il decennio precedente.

#### Andamento dei prezzi delle commodity (petrolio, energia e altre)



Note: Petroleum refers to petroleum crude spot: the average of spot prices for U.K. Brent, Dubai and West Texas Intermediate. Source: IMF Primary Commodity Prices, www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx.

Fonte: ITF Transport Outlook, 2017 - OCSE

La debolezza dei commerci internazionali ha generato notevoli impatti negativi sul settore marittimo che è stato trascinato in una profonda crisi. Il settore soffre ancora di sovra-capacità, principalmente determinata dalla tendenza al gigantismo navale che ha avuto massimo dispiegamento negli anni precedenti a quelli della crisi del 2008 e che ha, di conseguenza, portato a sovra investimenti nei porti che però non sono stati in grado in tutti i casi di aumentare la capacità anche verso i retro-porti e nel comparto della logistica. Il fenomeno, in un contesto di bassa domanda, comporta inoltre la riduzione del *load-factor* delle navi, e dunque inefficienze.

Come visto, l'attività economica è la principale determinante della domanda di trasporto. Bassi prezzi del petrolio hanno giocato un ruolo determinante nel sostenere la mobilità passeggeri, soprattutto nel settore aereo.

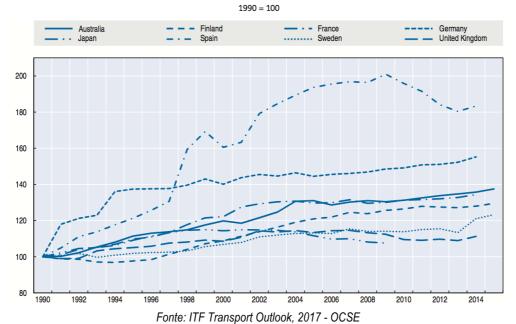
Per quanto concerne la mobilità privata, si conferma la correlazione a "S" tra questa e la ricchezza pro capite: per bassi livelli di PIL pro capite, variazioni positive di quest'ultimo inducono una marginale variazione della domanda di mobilità





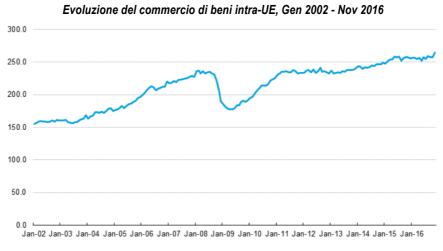
privata; per medi livelli di PIL pro capite (paesi emergenti), variazioni positive della ricchezza inducono un rilevante aumento della domanda di mobilità privata; in paesi con alti livelli di PIL pro capite (economie avanzate), variazioni positive del reddito inducono una variazione della domanda di mobilità privata solamente marginale. Il fenomeno è spiegato dal fatto che nelle economie emergenti, una volta soddisfatti i bisogni primari, si comincia a soddisfare i bisogni di mobilità, mentre nelle economie avanzate i bisogni di mobilità sono in gran parte già soddisfatti così che gli incrementi di reddito potranno essere indirizzati ad altre tipologie di consumo.

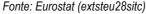
#### Andamento della domanda di trasporto privato



#### 1.2.3 Andamento del commercio internazionale e del traffico merci

Come evidenziato nel paragrafo precedente, il commercio internazionale è una delle principali determinanti della domanda di trasporto. Il commercio internazionale intra-UE è cresciuto tra il 2002 e il 2016 secondo un trend leggermente decrescente e con una forte caduta tra il quarto trimestre del 2008 e il secondo trimestre 2009.







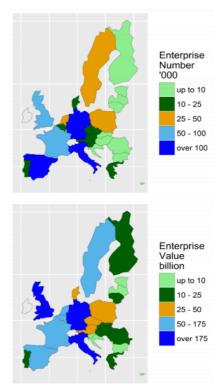


Sono nove gli stati membri (Belgio, Repubblica Ceca, Francia, Germania, Italia, Olanda, Polonia, Spagna Inghilterra) il cui export di beni verso partner europei ha superato i 100 miliardi in valore nel 2015. La maggior parte degli stati membri ha due o tre partner privilegiati all'interno della comunità che assorbono oltre il 50% dell'export intra-UE: si tratta frequentemente di grandi paesi e connotati anche da prossimità geografica. Tra il 2003 e il 2015 la quota media di commercio intra-UE è scesa dal 69% al 63%, mostrando anche una certa varianza.

#### Imprese esportatrici a livello UE e valore e quota dell'export delle PMI sul totale, 2013

TEC - Total EU exporting (\*) enterprises and value and share of exporting SMEs to total, 2013

	Total exports E	xtra-EU	Share of exporting SMEs to total exporting enterprises			
Member State	Exporting enterprises ('000)	Export Value (€ billion)	Exporting enterprises (%)	Export value (%)		
Germany	143.2	469.4	54.6%	19.0%		
Italy	139.3	180.4	89.5%	49.19		
Spain	130.0	88.1	64.4%	39.49		
France	91.8	172.4	94.2%	37.99		
United Kingdom	68.9	229.7	91.9%	23.59		
Poland	37.1	38.8	92.8%	27.59		
Netherlands	29.2	121.4	96.7%	41.29		
Sweden	28.3	53.3	93.8%	27.59		
Portugal	23.8	14.0	87.0%	49.09		
Slovenia	20.0	6.4	31.5%	34.59		
Belgium	18.2	99.8	66.8%	36.59		
Austria	16.1	39.5	94.9%	36.59		
Denmark	15.5	30.6	85.9%	32.79		
Czech Republic	14.9	30.1	69.6%	17.39		
Greece	12.8	14.7	52.0%	29.19		
Finland	9.7	24.4	88.7%	28.79		
Lithuania	8.7	10.9	97.5%	34.29		
Hungary	8.5	18.5	94.4%	44.59		
Bulgaria	8.1	8.9	94.2%	36.09		
Romania	7.5	15.1	84.2%	28.39		
Croatia	6.1	3.7	95.0%	36.39		
Estonia	3.9	3.6	79.7%	71.19		
Latvia	3.4	2.6	83.1%	42.49		
Slovakia	3.3	10.3	87.5%	25.29		
Cyprus	1.4	0.6	65.7%	56.19		
Luxembourg	1.1	2.5	76.9%	26.69		
Malta	0.7	1.5	94.8%	38.09		
Ireland	:	:	:			
otal EU	851.4	1 691.5	78.3%	30.99		



Fonte: Trade Statistical Guide, June 2017

La tabella sopra riportata segnala il ruolo svolto dalla PMI che risulta significativamente alto in molti paesi europei ma particolarmente sviluppato nel caso italiano. Qui, in particolare, ciò che colpisce non è tanto la numerosità delle imprese esportatrici (secondo solo a quello tedesco), né la quota di quest'ultime sul totale delle imprese che, sebbene molto alta (89,5%), viene superata da numerosi paesi. Ciò che risulta peculiare del caso italiano è, piuttosto, la quota di export realizzato dalle PMI italiane pari a circa la metà del totale, a segnalare anche una presenza significativamente inferiore di grandi imprese esportatrici. Una implicazione importante che ne discende in chiave trasportistica è che la frammentazione così rilevante dell'export (in termini di origine geografica) finisce per privilegiare il trasporto su strada a scapito del trasporto ferroviario meno interessante per piccole quantità.

Alla luce dei dati relativi al 2016, anche il trasporto delle merci registra segnali di espansione nel mercato, che confermano la tendenza della precedente annualità. In termini di ripartizione modale, il mercato domestico continua a essere caratterizzato dalla predominanza del trasporto stradale che, tuttavia, ha visto una diminuzione tra il 2009 e il 2015 di qualche punto percentuale (dal 93% al 89%) a cui è corrisposta una leggera espansione del cabotaggio marittimo (dal 5,6% al 8,2%) e del trasporto ferroviario (dal 1,7% al 3,1%). Anche il trasporto aereo merci è cresciuto del 6,8% e del 3,9% rispettivamente per il trasporto intra-UE e per quello extra-UE tra il 2015 e il 2016. Nello stesso anno il traffico merci dell'aeroporto di Roma/Fiumicino è cresciuto dell'11%.

Se il commercio intra-UE utilizza prevalentemente ferrovia e strada (e vie d'acqua interne per specifiche tipologie merceologiche), il commercio su lunga distanza è un commercio sostanzialmente marittimo.

Guardando infine ai cambiamenti in corso nella funzione manifatturiera (Industria 4.0) occorre ancora segnalare come i nuovi trend verso una "manifattura additiva" e una "manifattura modulare" avranno un impatto sia sulle quantità



(\*) extra-EU exports



trasportate, sia sulle tipologie: più materie prime e prodotti semi-finiti piuttosto che componenti e piccole parti. Tali impatti potrebbero essere particolarmente significativi nel trasporto di container, sebbene le visioni in proposito siano oggi molto divergenti: PwC sostiene che un 37% del business del trasporto oceanico di container sia a rischio mentre, in contrasto, DHL stima che solo il 2-4% del loro traffico container tra Europa e Asia sia a rischio.

Ciò su cui c'è invece convergenza di vedute è che sta cambiando la natura dei prodotti trasportati. La nuova manifattura muove verso prodotti più leggeri, con un rapporto valore/volume più alto e, di conseguenza, una minore sensibilità al costo di trasporto, con un qualche impatto – sebbene difficilmente prevedibile – sulle quantità spedite via mare.

#### 1.2.4 Il comparto marittimo

Il trasporto marittimo rappresenta l'80% del commercio mondiale di merci ma, in un mondo orientato al just-in-time e a un livello di scorte che tende sempre più a zero, drastici cambiamenti nei network dei trasporti marittimi sono sempre possibili e con pesanti effetti sull'economia dei paesi marinari. Sebbene non si possano ipotizzare "innovazioni distruttive" che ridisegnino drasticamente il settore del trasporto marittimo, un certo numero di trend in differenti aree (tecnologia delle navi, network produttivi globali, sviluppo dei mercati emergenti, ambiente e sostenibilità, ecc.) hanno e avranno ancor più un significativo impatto su ciò che verrà trasportato per nave, dove e come.

Nel 2016 la domanda mondiale di servizi di spedizione marittima è aumentata, seppure moderatamente. I volumi del commercio via mare sono cresciuti del 2,6% rispetto all'1,8% del 2015, sempre al di sotto del 3% medio registrato nelle 4 decadi precedenti. Il volume totale di traffico ha raggiunto i 10,3 miliardi di tonnellate. L'UNCTAD stima una ulteriore crescita del 2,8% del traffico via mare nel 2017, con un volume totale di 10,6 miliardi di tonnellate. Le proiezioni di medio termine segnalano inoltre una continua espansione con volumi in crescita su una base media annua del 3,2% tra il 2017 e il 2022. I flussi merci sono attesi crescere in ogni segmento, seppure con un andamento più rapido per i flussi container e le rinfuse solide.

Previsioni sui flussi marittimi di più lungo termine risultano molto più difficili, incrociandosi fattori positivi e negativi. Tra i primi occorre citare gli accordi di ulteriore integrazione commerciale realizzati tra l'Europea e il Giappone, da un lato, e l'Europa e il Canada dall'altro, nonché la crescita dell'e-commerce internazionale da cui può discendere un incremento dei flussi container. I fattori di rischio negativi riguardano invece il ribilanciamento dell'economia cinese verso la domanda interna, le posizioni protezionistiche dell'America di Trump e l'uscita della UK dall'Europa.

Contestualmente la flotta mondiale ha incrementato la propria capacità del 3,2% nel 2016 con una stazza lorda di 1,86 miliardi di tonnellate (dwt).

L'effetto netto è una situazione in cui l'offerta di capacità di carico si incrementa più rapidamente della domanda, portando a una situazione globale di sovra capacità con una conseguente pressione al ribasso sui prezzi e sui guadagni. Nel solo comparto nel trasporto container gli operatori stimano una perdita di 3,5 miliardi \$ nel 2016.

Tra i primi venti porti al mondo solo tre sono (nord) europei, mentre tra i primi dieci 7 sono cinesi (Shangai è il primo porto mondiale, con 37 milioni TEU di merci movimentate nel 2016) a cui si aggiungono Singapore, Corea/Busan e UAE/Dubai.

Il comparto marittimo merci Italiano, dopo un leggero ma costante decremento dei quantitativi di merce trattata tra il 2011 e il 2014, negli anni successivi ha dimostrato una ripresa. Di rilievo il fatto che invece i Paesi Bassi facciano registrare una crescita più o meno costante in tutto il periodo di analisi.





#### Evoluzione delle movimentazioni merci nei principali stati europei 650.000 3.850.000 3.800.000 550.000 3.750.000 450.000 3.700.000 350.000 3.650.000 2011 2012 2013 2014 2015 2016 ES UK

Fonte: Elaborazione su dati Bollettino statistico anno 2017 Assoporti e Eurostat

Il primo porto italiano (Genova, con 2,7 milioni TEU nel 2017) vale poco più di un sesto del primo porto europeo e un sedicesimo di Shangai. Una considerazione nasce qui spontanea.

I traffici marittimi italiani sono decisamente inferiori al peso complessivo che l'Italia esprime nel contesto europeo a significare che nessun porto sud-europeo svolge quel ruolo di gateway della piattaforma manifatturiera continentale al pari dei porti nord-europei. Si riscontra qui un problema di efficienza complessiva della filiera logistica che al sud risulta meno competitiva, ma si evidenzia dall'altro che l'attraversamento delle Alpi ha sino ad oggi esercitato un importante effetto deterrente verso un maggiore sviluppo dei porti mediterranei. Il nuovo traforo di base del Gottardo, da poco aperto al traffico, e il nuovo traforo di base del Brennero, in fase di progettazione, potranno contribuire ad innalzare l'attrattività dei porti italiani in un prossimo futuro.

Di tale beneficio potranno godere però solamente i porti italiani del nord, i soli - per collocazione geografica nei confronti dei mercati europei - che potranno ambire a diventare gateway europei delle merci.

#### 7.000.000 6.000.000 5.000.000 4.000.000 3 000 000 2.000.000 1 000 000 Visited onia Poto Otes Moropoli Barletta Brindisi Palermo Augusta Ternini Indes Oristan Civitavecdi Tiles Catar Saler Vene Messir Z atal Rayer Gioia A.P. ■Tonn(x10) ■TEU

#### Movimentazione merci nei porti nazionali, 2017

Fonte: Elaborazione interna su dati Bollettino statistico anno 2017 Assoporti

Come è possibile osservare dal grafico precedente, i porti del sud Italia evidenziano una movimentazione di merci di molto inferiore a quella dei porti del nord. Per quanto riguarda le tonnellate di merce movimentata le eccezioni si riscontrano sui porti di collegamento con le isole o gateway di accesso di oleodotti, vocati quindi principalmente ai traffici interni nazionali o all'import di rinfuse liquide (Napoli, Salerno, A.P. Messina, Catania, Augusta e Cagliari). Per quanto concerne invece la movimentazione in termini di TEU, si riscontra una lievissima eccezione su Cagliari, necessaria porta di accesso ed export dall'isola sarda, e soprattutto su Gioia Tauro, che però è principalmente sede di transhipment.





Nel dettaglio, la crescita registratasi nel trasporto marittimo (485 milioni di tonnellate nel 2016, +2,5 rispetto al 2014) è stata sostenuta soprattutto dal segmento Ro-Ro e dei traffici containerizzati, la cui espansione rispetto al 2014 è stata, rispettivamente, dell'11,3% e del 7,3%.

Traffici portuali italiani per macroarea: segmenti Container e Ro-Ro -2013-2016

	CONTAINER (TEU·1000)				CAGR		Variazione %	
Macroarea	2013	2014	2015	2016	2015- 2013	2016- 2013	2016- 2013	2016- 2015
Nord Tirreno	3926	4139	4415	4458	6.0%	4.3%	13.6%	1.0%
Nord Adriatico	1132	1185	1306	1327	7.4%	5.4%	17.2%	1.6%
Centro Tirreno	794	816	864	946	4.3%	6.0%	19.1%	9.5%
Centro-sud Adriatico	184	201	239	259	13.8%	12.0%	40.6%	8.6%
Sud + Isole	4045	3883	3357	3589	-8.9%	-3.9%	-11.3%	6.9%
Totale Italia	10081	10224	10181	10580	0.5%	1.6%	4.9%	3.9%

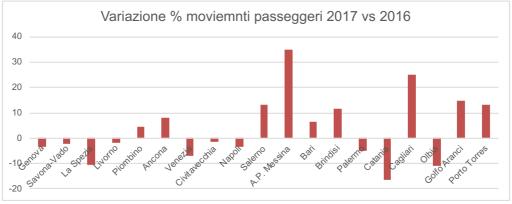
	Ro-Ro (Mtonn)				CAGR		Variazione %	
Macroarea	2013	2014	2015	2016	2015-2013	2016- 2013	2016- 2013	2016- 2015
Nord Tirreno	21,0	24,8	27,0	28,2	13,2%	10,3%	34,0%	4,7%
Nord Adriatico	9,4	10,4	11,0	11,7	7,7%	7,3%	23,6%	6,4%
Centro Tirreno	16,1	16,4	17,2	17,6	3,4%	3,2%	9,8%	2,7%
Centro-sud Adriatico	6,3	6,6	7,1	7,8	5,9%	7,0%	22,7%	9,4%
Sud + Isole	25,2	26,0	27,6	28,4	4,7%	4,1%	12,7%	2,8%
Totale Italia	78,0	84,2	89,8	93,6	7,3%	6,3%	20,0%	4,3%

Fonte: Elaborazione Struttura Tecnica di Missione su dati Assoporti, Autorità di Sistema Portuale.

Di seguito si illustrano invece le movimentazioni di passeggeri nei porti italiani ed i relativi tassi di variazione, per ciascun porto, rispetto all'anno precedente.

#### Movimentazione passeggeri nei porti nazionali e variazione rispetto all'anno precedente





Fonte: Elaborazione interna su dati Bollettino statistico anno 2017 Assoporti





Come è possibile notare, in termini di volumi risaltano i porti dell'Autorità Portuale di Messina, per via del passaggio di passeggeri tra la Calabria e la Sicilia, seguiti da quelli più vocati al turismo ed alle connessioni con le isole: Napoli, Civitavecchia, Livorno, Piombino, Genova e Olbia.

In termini di variazione si nota una minore volatilità dei volumi nei porti del nord rispetto a quelli del sud che, tranne le 3 eccezioni di Palermo, Catania ed Olbia (anche se ampiamente compensata da Golfo Aranci), fanno registrare tassi di variazione positivi molto rilevanti.

#### 1.2.5 Il comparto aereo

Il settore del trasporto aereo complessivamente considerato offre un significativo supporto allo sviluppo economico. Anche nel 2016 è aumentato il numero di connessioni dirette tra coppie di città che superano oggi a livello globale le 18.400 consentendo il flusso di merci, persone, tecnologie e idee. Il prezzo per i consumatori finali (aggiustato per l'inflazione) è in costante decrescita. La IATA stima che la spesa dei passeggeri sia stata prossima ai \$650 miliardi nel 2016 mentre il valore delle merci trasportate via aereo ha superato nel medesimo anno i \$5,5 trilioni. Da un punto di vista globale il comparto dell'aviazione civile, complessivamente considerato, sostiene una filiera di produzione che dà lavoro a 67,7 milioni di persone e produce \$3 trilioni di valore aggiunto.

Se la crisi del 2008-2009 ha fortemente segnato i successivi percorsi di crescita delle nazioni europee, il movimento di persone e merci, dopo un breve stop, ha ripreso a crescere. Il mercato del trasporto aereo internazionale, in particolare, ha mostrato dei trend fortemente in crescita con una dinamica resiliente nei confronti di shock esterni e con tassi di crescita costantemente superiori a quelli del PIL. In particolare, la discesa del prezzo del petrolio ha consentito di diminuire le tariffe e al modello low-cost di aggredire ulteriormente il mercato, con il risultato che il comparto ha registrato tassi di crescita del tutto significativi anche in paesi con una crescita economica più moderata. Ulteriori motivi di tale fenomeno sono l'innovazione nonché l'efficientamento dell'intera industria che hanno portato ad un incremento continuo del load factor.

Come mostrato nel grafico seguente, nonostante qualche battuta di assestamento o di arresto durante gli anni delle ultime crisi (2001 e 2008), il traffico ha continuato ad aumentare a tassi tali per cui il numero di passeggeri annualmente trasportati potessero raddoppiare mediamente ogni 15 anni.

#### World annual traffic (trillion RPKs) Asian WTC Financial Oil Crisis **Gulf Crisis** Attack SARS +60% **x2** growth over the ast 10 years since 9/11 0 1966 1971 1981 1986 1991 1996 2001 2006 2011 2016

#### Dinamica della domanda servita di trasporto aereo passeggeri

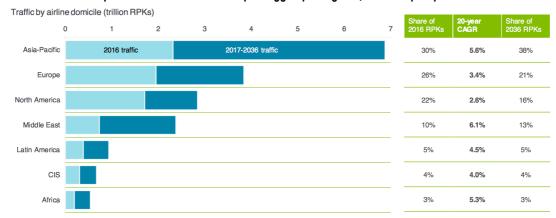
Da un punto di vista regionale si registra, oltre che la rilevanza in termini assoluti del mercato orientale (regione Asia-Pacific), anche una sua importante dinamica di crescita prospettica nei prossimi 20 anni. Il mercato del medio oriente, sebbene quantitativamente meno rilevante di quello orientale o di quelli europeo ed americano, mostra invece i più alti tassi di crescita, fino al 6,1% nei prossimi 20 anni.

Fonte: Growing Horizons - GMF 2017, Airbus





#### Ripartizione del traffico aereo passeggeri per regione, attuale e prospettico



Fonte: Growing Horizons - GMF 2017, Airbus

Il centro di gravità del settore continua dunque la sua deriva ad est e l'Asia risulta l'area con la più alta crescita di mercato origine-destinazione. Inoltre, il mercato interno cinese, da solo, è cresciuto nel 2016 di 37 milioni di spostamenti passeggeri.

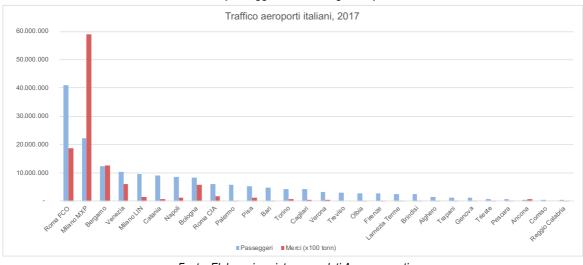
Se si considerano i principali aeroporti e la relativa evoluzione del traffico, si nota come non ci siano stati rilevanti cambiamenti per quanto riguarda il traffico a breve e medio raggio. Si evidenzia invece un forte dinamismo in relazione agli hub mondiali del traffico passeggeri a lungo raggio, dove negli ultimi due decenni sono emersi i nuovi hub di Beijing, Dubai e Hong Kong. Ulteriore caso più vicino alla realtà italiana è quello dell'aeroporto di Istanbul che, grazie ai pesanti investimenti ed alle strategie di Turkish Airlines, nel 2015 è arrivato a superare l'aeroporto di Francoforte per numero di passeggeri trasportati e si candida a diventare il più rilevante aeroporto europeo nel medio termine, superando anche Londra Heathrow e Parigi Charles de Gaulle.

A livello europeo (EU-28) il traffico aereo ha registrato un moderato incremento tra il 2015 e il 2016. In quest'anno il totale dei passeggeri si è stabilizzato sui 973 milioni con un incremento del 5,9% rispetto all'anno precedente.

L'aeroporto di Londra Heathrow rimane il più grande a livello europeo con 75,672 mln di passeggeri, mentre il primo Italiano rimane Roma Fiumicino con 41,569 mln di passeggeri e si colloca al 9° posto in Europa.

In Italia il traffico passeggeri rimane concentrato principalmente a Roma Fiumicino e nei tre aeroporti milanesi. Seguono alcuni aeroporti di media grandezza (Venezia, Catania, Napoli e Bologna), quindi tutti gli altri con quote molto inferiori di traffico. Per quanto riguarda invece il settore merci, risalta la concentrazione a Milano Malpensa, con ruoli minori svolti da pochi altri scali.

#### Traffico aereo passeggeri e merci negli aeroporti italiani



Fonte: Elaborazione interna su dati Assoaeroporti





La maggiore variazione nel segmento passeggeri è stata registrata a Foggia, con un aumento vicino al 50%, mentre il peggior decremento è stato registrato a Taranto. Degni di nota, anche in virtù del valore assoluto rilevante dei passeggeri transitati, sono i buoni tassi di crescita degli aeroporti di Napoli e Catania, che ambisce a diventare il principale scalo isolano.



#### Variazione del traffico aereo passeggeri e merci negli aeroporti italiani del sud

Fonte: Elaborazione interna su dati Assoaeroporti

I dati mostrano come quasi la metà dei viaggi (47%) siano stati fatti con destinazione intra-UE, che addirittura superano quelli nazionali (17%). I viaggi intercontinentali rappresentano invece il restante 36%, tra i quali spicca un rilevante incremento delle destinazioni del medio oriente (+10,2% tra il 2015 e il 2016).

Per quanto riguarda le connessioni intra-europee, si nota come le più dense siano quelle tra Spagna e Regno Unito. L'Italia evidenzia invece il maggior numero di collegamenti con il Regno Unito, seguito da quelli con la Germania, quindi con la Spagna.

2016 Share in Share in Rank Country pairs Passengers **Passengers** total total carried carried intra-EU intra-EU (in 1000) (in 1000) (%) (%) United Kingdom 41637.8 9.1 2 Spain Germany 25063.9 6.3 27581.6 6.3 13302.7 13877 3.2 United Kingdom 12711.3 3.2 14123.5 Italy 3.2 12427.1 13296 3.1 12201.1 13028.2 France Spain 3.1 3 11839.8 12985.6 3. 11943.6 12545.2 2.9 United Kingdom France United Kingdom Ireland 11590.6 2.9 12801.6 2.9 10911.7 10961.6 2.8 10 Italy France 2.5

Traffico intra-UE a livello nazionale

Fonte: Eurostat (online data code: avia\_paocc)





#### 1.2.6 I comparti ferroviario e stradale

La crisi economica del 2008 ha avuto in impatto piuttosto limitato sul trasporto passeggeri ovunque nel mondo, con particolare basso impatto nel comparto ferroviario e stradale. Ciò in ragione della differente ragione della domanda di tale tipologia di trasporto, che sorge principalmente per necessità quotidiane molto meno legate alla dinamica economica di quanto lo siano quelle inerenti il trasporto merci. Nonostante ciò, dopo la crisi, le economie emergenti hanno visto un aumento - seppur lieve - della domanda di trasporto passeggeri per strada e per ferrovia, crescita che invece non si è riscontrata, se non in maniera marginale e su determinati segmenti di mercato, nelle economie più avanzate.

Ciò è riscontrabile nel grafico seguente, in cui è possibile notare i tassi di crescita positivi di Cina e India (che assieme valgono all'incirca il 70% del trasporto ferroviario passeggeri globale), e la quasi stazionarietà della domanda nelle altre regioni.

#### 

Note: Data for Belgium, Japan, Korea, Mexico and Switzerland are estimated for 2014.

Fonte: ITF Transport Outlook, 2017 - OCSE

Particolare è il caso della Cina, dove l'espansione della rete ad alta velocità ha alleviato i problemi di capacità della rete esistente ed ha consentito l'aumento dell'offerta. Anche Europa i viaggi per ferrovia sono aumentati significativamente nei decenni precedenti la crisi, principalmente grazie alla costruzione delle linee ad alta velocità anche transfrontaliere. Nonostante ciò, nel decennio successivo alla crisi il traffico è rimasto stagnante, con alcuni paesi che hanno addirittura registrato una, seppur marginale, contrazione della domanda.

Il trasporto ferroviario sta soffrendo di alcune difficoltà in Europa, legate agli alti costi di costruzione e mantenimento delle infrastrutture e sulla concorrenza della modalità stradale, più flessibile e molto più avvantaggiata in termini di costo dal decremento del prezzo del petrolio. Ulteriori innovazioni stanno incrementando l'attrattività del trasporto stradale, tra cui quelle nel campo della sharing economy che portano verso forme di condivisione sia degli asset (car sharing) che dei viaggi (car-pooling). Una stima grezza evidenzia come Blablacar, la principale piattaforma di car-pooling attiva in Europa, intermedi viaggi equivalenti a circa l'1% della mobilità per ferrovia. In alcuni paesi, come in Francia, il car-sharing arriva a coprire fino all'1,5% dei viaggi su lunga distanza o, equivalentemente, un volume pari al 10% della mobilità ferroviaria.

L'impatto di medio e lungo termine del car-sharing e del car-pooling sulla domanda di autovetture e sul loro utilizzo è difficile da prevedere. Nonostante ciò è possibile ipotizzare che la ritornata attrattività del mezzo su gomma potrebbe finire per sostenerne la domanda, contrariamente al trend che si stava stabilizzando alla decrescita.

L'impatto economico delle infrastrutture di trasporto non è univocamente determinato, in quanto altamente dipendente dal contesto territoriale e dunque non tutti gli investimenti in infrastrutture di trasporto possono avere il medesimo impatto in termini di sviluppo locale e di crescita economica.

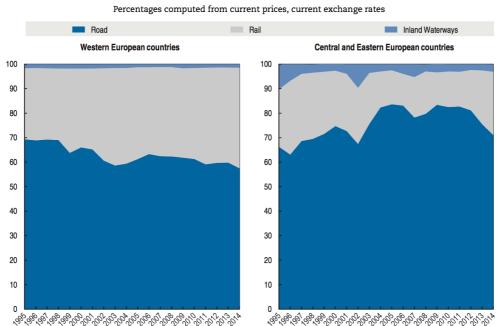
Nel 2014 la media dell'investimento in infrastrutture terrestri (ferrovie, strade e canali) dei paesi OCSE si è attestata allo 0,75% del PIL, con una dinamica in costante decrescita. In particolare, la dinamica di tali investimenti nei paesi dell'Europa occidentale è diminuito costantemente dal 1970, quando arrivava a circa l'1,5% del PIL. La media di spesa per i paesi in via di sviluppo si attesta ovviamente a livelli più elevati. Per quanto riguarda la ripartizione intra-settoriale





degli investimenti si nota una tendenza all'aumentare di quelli in infrastrutture ferroviarie a discapito che per altre modalità, soprattutto nei paesi dell'Europa occidentale, come evidenziato nei seguenti grafici.

#### Ripartizione degli investimenti in infrastruttura per modalità di trasporto



Fonte: ITF Transport Outlook, 2017 - OCSE

A livello nazionale Italiano, contrariamente a quanto evidenziato dalle tendenze globali, si registra invece un recupero da parte della modalità ferroviaria, come è possibile vedere dal seguente grafico.



Andamento della domanda passeggeri domestica per modo di trasporto dal 2009 al 2016\* (base 2009=100)

Fonte: Elaborazione Struttura Tecnica di Missione su dati Trenitalia, NTV, AISCAT e IATA. (\*) Per il 2016 dati provvisori.

Nel periodo 2013-2015, caratterizzato da un incremento del PIL dello 0,5%, il numero di spostamenti-passeggeri è cresciuto del 5%. Nello stesso periodo, il comparto ferroviario ha visto una crescita sui servizi dell'Alta Velocità che





supera il 20%, con un ulteriore incremento stimato nel 2016 in oltre il 10%. A ciò si accompagna una crescita più contenuta degli altri servizi ferroviari di media-lunga percorrenza di circa il 7.5% dal 2013 al 2015. La mobilità stradale segna anch'essa una ripresa tra il 2013 e il 2015 di circa il 5%, con una successiva crescita, in termini di veicoli-km, di circa 3.5% nel 2016.

Come rappresentato nei seguenti grafici, nel comparto merci, si evidenzia invece una dinamica dei noli in crescita nel settore stradale ed in diminuzione in quello ferroviario.

#### Noli medi stradali (1) Noli medi ferroviari (1) (euro/ton, 1999=100) (euro/ton, medie ponderate per flusso dei trasporti container e bulk, 1999=100) 170 170 Nolo medio export Nolo medio export relativo -Nolo medio import Nolo medio import relativo 110 110 150 140 140 130 110 110 Nolo medio export relativo -Nolo medio import 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 Note: (1) I noli relativi sono ottenuti dividendo per l'indice dei prezzi alla produzione di fonte Istat; i noli medi per modalità di trasporto sono calcolati come media delle tariffe per area di provenienza/destinazione, ponderate con i volumi movimentati. Note: (1) I noli relativi sono ottenuti dividendo per l'indice dei prezzi alla produzione di fonte Istat; i noli medi per modalità di trasporto sono calcolati come media delle tariffe per area di provenienza/destinazione, ponderate con i volumi movimentati.

## Andamento della domanda passeggeri domestica per modo di trasporto dal 2009 al 2016\* (base 2009=100)

Fonte: Indagine sui trasporti internazionali di merci, Banca d'Italia 2017

Nel segmento stradale si nota una dinamica crescente dei prezzi alla tonnellata, in particolar modo per quanto riguarda le importazioni, con livelli di prezzo che arrivano ormai vicini a quelli prevalenti sul mercato prima della crisi del 2008. Nel segmento ferroviario i noli rimangono invece lontani dai livelli prevalenti nel decennio scorso, risentendo del netto calo dovuto alla crisi del 2008 ed alla situazione del mercato: da una parte la liberalizzazione ha portato all'indebolimento del player dominante e all'ingresso sul mercato di un numero significativo di nuovi operatori, incrementando quindi la contendibilità dello stesso, dall'altra la bassa domanda legata alla crisi ed alle carenze infrastrutturali ancora non completamente colmate spingono al ribasso la dinamica dei prezzi.

#### 1.2.7 Le performance logistiche del sistema paese

Le performance logistiche di un paese sono fondamentali per la sua competitività e la filiera logistica è considerata oggi uno dei pilastri fondamentali dello sviluppo economico. Una logistica efficiente connette le imprese ai mercati domestici e internazionali attraverso un network affidabile. Ne discende che i paesi che non godono di un sistema logistico avanzato soffrono di costi più alti, non soltanto nella componente trasporto, in conseguenza di numerosi problemi emergenti lungo l'intera filiera logistica. L'affidabilità della catena di fornitura rimane infatti la maggiore preoccupazione tra i trader e i fornitori di servizi logistici.

Nell'indicatore internazionale "Connecting to compete" prodotto dalla Banca Mondiale l'Italia si colloca al 21° posto (nel 2016), pari a un 85% della performance del primo paese che è la Germania. Non si tratta dunque di una penalizzazione forte – collocandosi l'Italia abbondantemente nel primo quintile, in compagnia di tutti i paesi sviluppati – l'indicatore segnala però un deficit da non sottovalutare per un paese fortemente aperto ai mercati internazionali e con un interscambio import-export molto significativo.





# Rank

#### Mappa di calore dell'indicatore performance logistica

Fonte: Connecting to compete 2016 - Trade logistics in the global economy, Banca Mondiale

Uno degli aspetti più importanti in ciò che distingue i paesi caratterizzati da migliori performance rispetto a quelli più arretrati è legato agli effetti di sistema. Non si tratta cioè di assicurare solamente buone infrastrutture, connettività, o regole che snelliscano le procedure internazionali, si tratta di far funzionare al meglio l'intero sistema e questo richiede sempre di offrire congiuntamente tutte le componenti sopra richiamate.

Interessante diviene indagare il successivo livello di dettaglio per cogliere come la performance complessiva dell'Italia si scomponga nei suoi differenti elementi. Sei sono le componenti che formano l'indicatore composito: i) efficienza delle frontiere e gestione delle operazioni doganali; ii) qualità delle infrastrutture di trasporto; iii) facilità nell'organizzare spedizioni a prezzi competitivi; iv) qualità logistica dell'intera filiera; v) competenza dell'assicurare tracciabilità e rintracciabilità delle merci; vi) frequenza con cui le spedizioni raggiungono i destinatari finali con tempi di consegna programmati e rispettati.

Il punteggio complessivo dell'Italia, in una scala 1-5 (min-max), è stato di 3,76, rispetto a un 4,23 registrato dalla Germania, il paese meglio posizionato per qualità complessiva del proprio sistema logistico. Le singole voci pongono l'Italia in una situazione migliore (rispetto al dato medio nazionale) per ciò che riguarda le spedizioni internazionali (17° posto, punteggio 3,65), le infrastrutture (19° posto, punteggio 3,79) e la tracciabilità e rintracciabilità delle merci (20° posto, punteggio 3,86), mentre le performance sono meno lusinghiere sulle rimanenti tre componenti dell'indicatore e cioè la qualità della logistica (21° posto, punteggio 3,77), la puntualità (22° posto, punteggio 4,03), le dogane (27° posto, punteggio 3,45).

La valutazione offerta dagli interlocutori privilegiati interpellati nell'indagine della Banca Mondiale segnala così anche la gerarchia di priorità su cui intervenire per migliorare l'efficienza del sistema complessivo e guadagnare competitività nei confronti dei nostri competitors internazionali: dogane, puntualità, qualità della logistica, tracciabilità, infrastrutture e spedizioni internazionali.

L'Italia mantiene questo posizionamento complessivo anche nel confronto temporale dell'indicatore composito di performance logistica (l'indagine è stata condotta 4 volte: 2010, 2012, 2014, 2016): nella media delle 4 rilevazioni il nostro paese si posiziona sempre al 21° posto (con Germania, Olanda e Singapore al primi tre posti) segnalando come abbia mantenuto il passo con il primo quintile dei propri competitor senza però riuscire a migliorare relativamente la propria performance.

L'ottimizzazione del sistema logistico nazionale rimane dunque una grande priorità per migliorare la competitività produttiva del sistema manifatturiero. La capacità di gestire filiere e flussi logistici maniera integrata, di garantire la messa a sistema delle informazioni in ingresso e uscita tempo reale e, più in generale, la capacità di programmare e pianificare il sistema della movimentazione delle merci in maniera strategica, è un fattore chiave di attrattività per un paese a forte componente manifatturiera come l'Italia. Ad oggi però la logistica italiana risente di una serie di criticità e "colli di bottiglia" che ne minano la competitività. Le più recenti stime indicano che le inefficienze della logistica per l'Italia ammontano fino a circa 30/40 miliardi di Euro all'anno (pari a circa 2 punti di PIL potenziali) generando costi di





produzione per quasi il 20% in più della Germania. Tali inefficienze hanno un impatto negativo sulla crescita economica, sulla produttività e sull'occupazione. Di seguito si illustra la dinamica dell'incidenza dei costi del trasporto sul valore delle importazioni ed esportazioni.

6,0
5,5
— importazioni
5,5

4,5
4,0
4,5
4,0
3,5
3,0
2,5
1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Alps Crossing, Eurostat, ENAC.

Incidenza % dei costi del trasporto sul valore delle importazioni ed esportazioni dell'Italia

includono i servizi ausiliari e logistici al trasporto internazionale ed eventuali tratte stradali di appoggio ad altre modalità di trasporto (nave container, ferrovia *bulk* e container).

Fonte: Indagine sui trasporti internazionali di merci, Banca d'Italia 2017

Note: sono escluse le merci trasportate per condotte. (1) Dati provvisori per il 2016; i costi

Come è possibile notare, i puri costi di trasporto sono stati pari al 3,6 per cento del valore delle merci esportate e al 4,7 di quello delle merci importate (escludendo quelle trasportate via condotte, principalmente importazioni di gas metano). La breve fase di rialzo osservata nel biennio 2014-15, successiva a un periodo quasi decennale di calo dell'incidenza ad valorem dei costi di trasporto, sembra essersi interrotta, soprattutto per gli acquisti di merci dall'estero. Nel 2016 i noli aerei si sono ridotti rispetto al 2015, risentendo dei prezzi bassi del carburante e della debolezza del commercio mondiale. Tali fattori hanno influenzato anche il settore marittimo, su cui ha inciso una situazione di mercato caratterizzata da un eccesso di offerta, almeno per il trasporto di container e di materie prime liquide, comparti nei quali il calo dei noli è stato pronunciato; il prolungamento di tale fase acuisce i problemi di profittabilità, con relative crisi aziendali di imprese estere nel settore marittimo. Per contro, i noli ferroviari e quelli stradali sono aumentati, beneficiando dell'andamento favorevole dei volumi movimentati in Europa. Di seguito si evidenzia invece la suddivisione dell'interscambio commerciale (importazioni ed esportazioni nazionali) tra le differenti modalità di trasporto.

#### (media % importazioni ed esportazioni) Valori **Quantità** Bulk liquidi Bulk liquidi ■ Bulk solidi ■ General cargo Ro Ro Ro Ro Ferrovia container Ferrovia container ■ Ferrovia bulk Ferrovia bulk ■ Strada Strada ■ Aereo Aereo ■ Condotte ■ Condotte

Composizione per modo di trasporto dell'interscambio commerciale dell'Italia, 2016

Fonte: Indagine sui trasporti internazionali di merci, Banca d'Italia 2017





La nave (rappresentata da bulk liquidi, bulk solidi, container, general cargo e roro), nel complesso, è la modalità principale di trasporto se si considerano i volumi importati ed esportati, con ben il 54% della quota di ripartizione, seguita dalla strada (26%) e dalla ferrovia (11% tra container e bulk). Da punto di vista dei valori, però, l'incidenza della modalità navale scende al 29%, contro il 44% della strada e il 16% della ferrovia. L'aereo ha un'incidenza significativa solo sul valore dell'interscambio (9%) mentre per le condotte risulta vero il contrario (2% sui valori e 9% sulle quantità). Tali discrasie si evidenziano a causa dei differenti rapporti tra peso e valore delle merci.

Nel 2016 è continuata la diminuzione della quota media dei vettori italiani nel settore marittimo, ormai appena sopra il 9%; nel settore container gli armatori residenti sono praticamente assenti. Nel trasporto stradale la quota dei vettori italiani è scesa al 22,2%, riprendendo una tendenza decrescente che si era interrotta nel 2015; nel comparto aereo vi è invece stata una lieve ripresa fino al 17,3%.

#### Quota di mercato dei vettori italiani sulle importazioni ed esportazioni di merci dell'Italia

(valori ponderati con i volumi movimentati, dati in percentuale)

ANNI	Bulk liquidi	Bulk solidi	Container	General cargo	Ro-Ro	Media (1)	Strada	Aereo	
2002	23,3	8,0	16,0	16,0		17,5	33,0	34,7	
2003	27,7	10,3	11,9	24,4		20,6	33,0	24,5	
2004	19,4	12,9	5,7	14,6		15,0	36,1	23,6	
2005	20,8	8,6	8,9	17,7		15,5	35,2	29,3	
2006	19,6	15,5	9,3	16,7		16,5	34,7	30,3	
2007	21,5	13,6	7,9	17,9		17,0	32,1	30,2	
2008	18,2	12,1	10,6	18,6	25,0	15,8	30,7	26,3	
2009	21,2	12,2	5,5	16,7	23,8	16,6	28,6	17,4	
2010	18,9	8,8	1,6	10,0	32,2	14,1	27,9	21,5	
2011	18,0	12,7	2,8	12,9	27,4	13,9	27,4	20,6	
2012	16,6	13,6	3,2	11,6	23,8	13,2	26,4	19,2	
2013	13,8	12,2	2,7	10,1	29,7	11,5	25,7	15,7	
2014	13,7	12,1	2,5	10,5	39,7	11,6	25,3	16,9	
2015	10,7	8,9	2,8	9,7	34,1	9,4	26,8	16,3	
2016	10,8	8,7	1,0	11,4	26,7	9,1	22,2	17,3	

Note: (1) I pesi sono basati sui volumi movimentati.

Fonte: Indagine sui trasporti internazionali di merci, Banca d'Italia 2017

Considerando anche le quote di mercato stimate per i vettori navali esteri, le principali società armatoriali nel trasporto container sono di nazionalità svizzera; nei settori bulk gli armatori greci occupano stabilmente il primo posto (con una quota molto elevata nel liquido), mentre quelli italiani il secondo (bulk liquido) o il quarto posto (bulk solido). Nei trasporti general cargo prevalgono i vettori turchi (gli italiani occupano il quarto posto) e nel Ro-Ro gli armatori residenti si collocano al secondo posto, superati per la prima volta da quelli turchi.

#### 1.2.8 Produttività totale dei fattori e competenze: strette interrelazioni con la filiera logistica

L'Italia deve dunque valorizzare il suo ruolo come piattaforma logistica e di scambio e luogo del "saper fare", in accordo con i percorsi di sviluppo tipici dei propri territori. Questo aiuterebbe anche a cambiare la percezione dell'Italia presso gli operatori esteri, affermandone la centralità come area dove investire per produrre e creare valore aggiunto. La realizzazione di sistemi "intelligenti" di logistica digitale e di piattaforme di interconnessione e di servizio - come ad esempio la Piattaforma Logistica Nazionale (PLN) in fase di implementazione - può determinare, a parità di dotazione infrastrutturale attuale, un salto quali-quantitativo dei parametri di efficienza (riduzione di costi, tempi e spostamenti inutili), sicurezza, qualità (aumento dei servizi, dell'accessibilità e dell'inclusività) e fruibilità del sistema logistico nazionale. Questo miglioramento avrebbe impatti fondamentali su due fronti, oggi ancora problematici per la competitività paese.

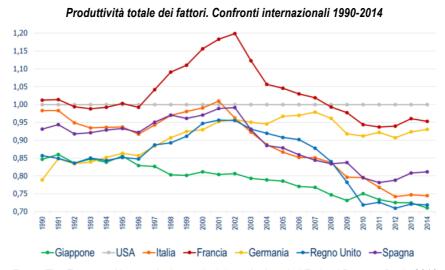
Si tratta precisamente della produttività totale dei fattori e delle competenze della popolazione. Entrambi questi elementi sono strettamente connessi al tema dell'efficienza del sistema logistico-trasportistico. Da un lato, infatti, in particolar modo il primo, ne è una diretta conseguenza: una scarsa efficienza della filiera dei trasporti incide negativamente sulla produttività totale dei fattori. Dall'altro, una bassa qualificazione della popolazione rende meno performante anche la filiera logistica.





Nella classifica della produttività totale dei fattori l'Italia si colloca in 58° posizione. È pur vero che il divario Nord-Sud e le varie "velocità" del Paese incidono pesantemente su molti Key Performance Indicator considerati critici (come ad esempio il tasso di disoccupazione) rappresentando un tema critico per l'attrattività e competitività complessiva del Paese. Ma è comunque evidente che gli elementi di "sofferenza" italiani sono molteplici nei confronti dei paesi avanzati con quali il sistema produttivo compete.

In tal senso, il 21° posto nel Logistic Performance Index, pur connotando l'Italia nel cluster dei Paesi "Logistic friendly", mette in evidenza un gap significativo rispetto ai best performer, rappresentando un fattore di freno allo sviluppo competitivo e produttivo.



Fonte: The European House - Ambrosetti, elaborazioni su dati Federal Reserve Bank, 2016

A partire dal 2000, nella maggior parte delle economie OCSE si è registrato un rallentamento della crescita di produttività che ha toccato quasi tutti i settori. Per quanto riguarda l'Italia, le analisi dei principali istituti pongono il Paese nell'ultimo ventennio tra i peggiori d'Europa e quasi sempre in ultima posizione. Il calo della produttività rappresenta quindi uno dei nodi critici dell'Italia, che influisce sulla debolezza della ripresa. Per questa ragione è importante agire su alcune grandi questioni migliorando, ad esempio, i meccanismi di selezione ed esecuzione dei progetti d'investimento in infrastrutture pubbliche e aumentando l'efficienza della pubblica amministrazione.

Il livello di produttività di un sistema-Paese può essere incrementato in modi diversi e complementari, tra i quali:

- l'innovazione, di prodotto e di processo;
- il rilancio degli investimenti pubblici e privati;
- i miglioramenti nell'organizzazione della produzione e del lavoro;
- la formazione e crescita del capitale umano, sociale e relazionale.

In particolare, l'evoluzione tecnologica crea le condizioni per rilanciare la produttività (e quindi la competitività), a patto che i lavoratori e le imprese siano adeguatamente preparati a coglierne i benefici. Per promuovere una crescita complessiva del Paese, alle scelte delle singole aziende dovranno dunque affiancarsi azioni di sistema in quanto, a condizionare negativamente la produttività italiana, è il complesso delle esternalità e delle condizioni complessive di contesto. La produttività, infatti, è positivamente condizionata da molteplici elementi quali una burocrazia efficiente e non pervasiva, una giustizia civile veloce, norme chiare e facili da applicare, adempimenti snelli e non troppo numerosi per le imprese, investimenti in infrastrutture materiali e immateriali, sostegno e valorizzazione della ricerca scientifica. Su tutti questi fronti l'Italia deve intervenire con programmi d'azione mirati, soprattutto nel Mezzogiorno.

Uno snodo certamente significativo è il potenziamento del sistema della formazione e la riqualificazione della forza lavoro. In un contesto in forte accelerazione e cambiamento, in cui l'obsolescenza di competenze e know-how è massima, la formazione e l'aggiornamento permanente - finalizzati a promuovere l'occupabilità e l'inclusione sociale - sono un "input" primario, al pari di altri fattori produttivi, della competitività e della sostenibilità del Paese. La qualità dello





sviluppo sociale ed economico non è dissociabile della qualità ed efficienza del suo sistema formativo. Per l'Italia ottimizzare il proprio sistema della formazione è dunque una necessità:

- circa un terzo della forza lavoro nazionale ha competenze professionali obsolete; tale valore sale al 50% considerando le competenze digitali (media UE del 38%). I laureati sul totale della forza lavoro sono intorno al 18%, lontani dal quasi 40% del Regno Unito e Finlandia, del 35% della Francia e del 30% di Singapore e Danimarca;
- negli ultimi 12 anni le attività di aggiornamento permanente sono state 2/3 di quelle degli altri Paesi UE, con un tasso poco superiore al 6% di persone tra i 15 e 64 che hanno partecipato ad attività di formazione (quasi la metà della media UE-28);
- il livello di competenze informatico-tecnologiche diffuse nella popolazione è basso (nel 2015 sono stati stimati 33.000 posti vacanti in ICT, destinati ad aumentare del 309% al 2020).

### Correlazione tra crescita economica e competenze della popolazione 7% Singapore 6% Crescita PIL, media 2006-2013 5% Sud Corea 4% 3% Stati Uniti Germania 2% Canada 1% Giappo Finlandia Regno Unito 0% Danimarca 470 480 490 510 520 530 540 550 560 500

# Punteggio PISA, media 2003-2012

Fonte: The European House - Ambrosetti, elaborazioni su dati world Bank e OECD, 2015

# 1.2.9 Il Mezzogiorno e le sue specificità logistico-trasportistiche

Il rapporto Sipotra su "Le politiche dei trasporti in Italia" presentato a luglio 2017 tra le molte cose interessanti segnala uno snodo rilevante per comprendere le politiche per il settore. In controtendenza rispetto a una concezione diffusa, il rapporto evidenzia come la spesa pubblica italiana per i trasporti - sia in percentuale sulla spesa totale, sia come valore pro-capite - sia più alta di quella dei maggiori paesi europei (Francia, Regno Unito, Germania). Nonostante ciò, non è purtroppo possibile sostenere che a questa maggiore spesa corrisponda una più elevata qualità dei servizi.

In particolare, nel biennio 2013-2015 gli investimenti fissi netti, sia pubblici che privati, sono risultati negativi, accentuando il gap infrastrutturale del nostro paese per deficit di dotazione e per scarsa manutenzione. La domanda di investimenti di lungo termine è destinata a crescere drasticamente andando anche in competizione sul mercato dei capitali a lungo termine, il che potrebbe introdurre un'ulteriore pressione all'ottimizzazione dell'uso delle (scarse) risorse pubbliche per investimenti.

In un precedente convegno del 2015 la Società Italiana di politica dei trasporti si è invece concentrata su "Una nuova accessibilità per lo sviluppo del Mezzogiorno. Servizi ed infrastrutture di trasporto".

Il Mezzogiorno permane in una situazione molto problematica in termini di accessibilità. Le direttrici Napoli-Bari e Bari-Catania sono due macroscopici esempi di "assenza di connessioni". Tale condizione si innesta in un contesto di perdita di popolazione e di difficoltà a sostenere la vocazione di cerniera con il sud del Mediterraneo che pure al Mezzogiorno pertiene. Già oggi il Sud interscambia il 14,6% con l'area mediterranea contro un 6,8% delle altre macroregioni.

Due obiettivi prioritari oggi sembrano decisivi:





- il riannodo del Mezzogiorno alla rete ferroviaria europea (oggi tutt'altro che assicurato);
- l'abbandono del sogno irrealizzabile dell'"Italia banchina d'Europa" per puntare su porti e aeroporti come fattori di localizzazione di attività manifatturiere (proiettate sui mercati globali e dunque porto-centriche) e di servizi a vocazione globale, tra cui il turismo deve svolgere un ruolo primario.

L'attuale accessibilità ferroviaria del Mezzogiorno (in particolare quella AV) a sud di Salerno è decisamente modesta e Sicilia, Calabria, Puglia e Basilicata risultano marginalizzate.

Lo stesso vale per i collegamenti aerei, con la differenza che si ristabilisce la connessione tra la Sicilia e Napoli (e con Bari, passando da Roma). Anche le rotte internazionali per il bacino del Mediterraneo evidenziano una volta in più l'isolamento del Mezzogiorno che non è connesso con la sponda sud (mentre lo sono Roma e Milano): è attiva, da non molto, la connessione operata dalla Turkish Airlines tra Napoli e Istanbul.

# Relazioni aeree dirette tra i tre principali aeroporti del sud: Napoli, Bari, Palermo







Fonte: Siti società di gestione aeroportuali





Analoghe difficoltà sono riscontrabili nel trasporto merci. Quello ferroviario – che costituisce il modo di riferimento per l'UE – risente sia dei vincoli di sagoma (impossibilità di inoltrare con carri standard container marittimi dalla Sicilia e semirimorchi dai grandi hub di Gioia Tauro e Taranto), sia dei vincoli di lunghezza. L'obiettivo di portare la tratta Stoccolma–Bologna a treni di 1.500 metri entro il 2030 pare credibile mentre oggi a sud di Bologna non c'è la possibilità di far viaggiare treni oltre 750 metri e con lunghezze che decrescono rapidamente in alcune regioni (Puglia, Calabria, Basilicata e Sicilia).

# MODULI AL 2017 SAGOME AL 2017 Demonstration of the control of th

Come è possibile notare, nel Sud Italia gli attuali moduli non consentono treni più lunghi di 600m, quando in Europa si sta impostando lo standard a 750m ed oltre. Anche sulle sagome permangono limiti sostanziali che non consentono di sfruttare la rete ferroviaria per il trasporto di container e semirimorchi.

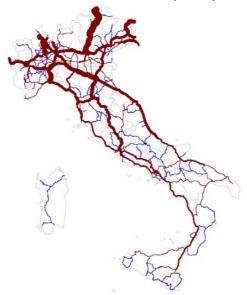
Fonte: RFI

La mappa seguente mostra la densità di utilizzo della rete ferroviaria per il trasporto merci. Come è possibile notare, tutte le linee di valico verso il nord hanno un traffico merci molto elevato rispetto alle linee che proseguono all'interno del territorio nazionale: ciò dimostra una volta di più che le merci in Italia viaggiano su treno quasi solo se arrivano da o vanno verso paesi dove la ferrovia è più utilizzata, anche e soprattutto per la scarsa efficienza della catena logistica nazionale con particolare riferimento al segmento ferroviario. Molto evidenti sono le grandi differenze fra aree del paese, con ampie zone di territorio, in particolar modo al sud, dove il servizio merci su ferro è ridotto a valori minimi.





# Densità di utilizzo della rete ferroviaria per trasporto merci



Fonte: Intermodale 24 Rail

Per le merci via mare, sempre considerando il solo bacino del Mediterraneo, si evince che dalla Sicilia è possibile raggiungere solo la Tunisia, dalla Campania più paesi e, solo spostandosi ulteriormente al nord, da Genova sono disponibili il massimo dei collegamenti.

Tornando invece al nodo "Mezzogiorno banchina d'Italia" è bene considerare come, oggi, su 100 container che entrano nel Mediterraneo dalla porta di Suez oltre 70 escono da Gibilterra per raggiungere le destinazioni finali europee tramite i porti del Mare del Nord.

Il corridoio Europa - Estremo Oriente che passa dal Canale di Suez e dal Mediterraneo gode di una prospettiva di crescita dei paesi che lo alimentano (per India, Indonesia, Cina, e per molti paesi dell'Africa, la crescita annua stimata è del 6% nel medio periodo). Contestualmente però, registriamo un progressivo slittamento a Est della produzione manifatturiera nell'UE. Questi due elementi fattuali portano a considerare il corridoio Adriatico–lonico come uno dei fuochi di crescita dell'Europa nei prossimi anni e, da questo punti di vista, risulta fondamentale valorizzare il corridoio ferroviario Gioia Tauro - Bari - Ancona entro la strategia Adriatico Jonica.

Da questo punto di vista il meta-obiettivo strategico deve essere quello di mettere a valore le potenzialità che l'oggettiva centralità euro mediterranea offre al Mezzogiorno d'Italia. La logica di rilancio del Sud deve quindi passare non da una pura questione di approdi ma dal rendere convenienti nuovi processi insediativi innescati da un'avveduta strategia logistica. Ciò può essere accompagnato ed agevolato, soprattutto nel breve periodo, da una fiscalità di vantaggio, ad es. le Zone Economiche Speciali (ZES). Caso emblematico Gioia Tauro dove al ruolo di hub del deep sea, da potenziare, va affiancato il ruolo di retro porto che potrebbe decollare con l'instaurarsi di una ZES.

Il corridoio scandinavo mediterraneo, se messo a regime con i necessari investimenti infrastrutturali tra i quali quelli evidenziati poco sopra in termini di sagome e moduli, potrebbero consentire alla portualità italiana, e del Mezzogiorno d'Italia, una nuova fase di crescita intercettando le merci provenienti dall'estremo oriente già nel mediterraneo per poi trasferirle via treno verso i mercati del consumo dell'Europa continentale.





# Company of the second of the s

# Il corridoio della rete globale Scandinavo-Mediterraneo

Fonte: Transpadana

Un'ultima questione – le connessioni fra i nodi portuali, aeroportuali ed interportuali ed il loro hinterland – merita certamente attenzione. L'ampiezza della catchment area di un aeroporto o di un porto è un fattore strategico della sua competitività, perché è il primo presupposto per garantirne l'attrattività nei confronti delle compagnie aeree e marittime. Perciò, un numero eccessivo di porti ed aeroporti, poco accessibili lato terra ed in concorrenza fra loro, non è solo inutile, ma dannoso per il Mezzogiorno.

I processi di concentrazione e le economie di scala perseguite dai principali operatori logistico-produttivi e le logiche delle grandi catene distributive rispondono a criteri di efficienza, contenimento dei costi e concentrazione dei flussi che molto difficilmente consentono soluzioni localizzative lontane dai grandi mercati di sbocco.

Per questo motivo, sistemi portuali del Southern range, come alternative geografiche a quelli del Northern range, si possono immaginare nei porti liguri ed a Marsiglia nel Tirreno, o a Trieste e a Venezia nell'Adriatico, cioè negli scali più vicini ai grandi mercati di produzione e di consumo, più difficilmente nelle aree del Mezzogiorno (e neanche in Spagna), lontane centinaia di chilometri dai mercati che contano.

La speranza di ridare al Sud una funzione strategica deve essere quindi indirizzata nella giusta prospettiva. Occorre volgere lo sguardo a Sud piuttosto che a Nord, come si è fatto maggiormente finora. Basti un dato in tal senso: dal 2008 al 2013, i 5 maggiori paesi dell'area – Algeria, Egitto, Marocco, Tunisia e Turchia – sono passati dal 47% al 70% del PIL italiano, recuperando 23 punti percentuali in soli 5 anni. La Turchia oggi equivale, in termini economici, a Lombardia, Piemonte, Veneto e Trentino Alto Adige messi assieme, e la Puglia è a poche centinaia di chilometri dalle sue coste. Il peso economico dell'Egitto, nonostante una guerra civile strisciante ancora in corso, corrisponde oggi a quello di tutte le regioni del Mezzogiorno, Sicilia esclusa. Lo stesso vale per Algeria, Marocco e Tunisia, che beneficiano anche di una stabilità politica di cui pochi altri paesi godono nella regione. È un enorme passo avanti dovuto certamente alla crescita delle loro economie, nonostante le scomode eredità delle sfortunate "primavere arabe". Poter intercettare i flussi commerciali in entrata ed in uscita che questi paesi movimentano è un'opportunità che l'Italia non può lasciar gestire soltanto a Francia e Spagna.





Andrebbero quindi messi in programma nuovi collegamenti aerei e marittimi che possano interessare un numero selezionato di aeroporti e di porti delle regioni meridionali, in grado di operare sulle rotte dello *Short Sea Shipping*, da Napoli a Catania e Palermo, a Bari, Brindisi e Taranto.





# 2. Lo stato di attuazione del PON Infrastrutture e Reti

# 2.1 Avvio del PON e esiti dell'attività di riprogrammazione

# 2.1.1 Sintesi dell'attività di Programmazione

Il processo di formulazione delle politiche di coesione per il periodo 2014-2020 ha visto l'introduzione di profonde innovazioni regolamentari, in primo luogo al fine di consentire un allineamento con gli obiettivi di lungo termine sulla crescita e l'occupazione fissati all'interno della Strategia Europa 2020. Le risorse comunitarie sono infatti state indirizzate al perseguimento di 11 obiettivi tematici (OT) su territori regionali suddivisi in tre categorie: regioni meno sviluppate (PIL pro capite inferiore al 75% della media UE27), in transizione (tra il 75% e il 90%) e più sviluppate (oltre il 90%). In ossequio al principio di concentrazione delle risorse sono inoltre state fissate delle soglie minime per il perseguimento di alcuni obiettivi ritenuti di particolare rilevanza che variano in ragione della classificazione regionale.

A livello nazionale il percorso di programmazione ha preso avvio dal *Position Paper*<sup>10</sup> predisposto dai servizi della Commissione contenente le indicazioni comunitarie in merito ai principali deficit di sviluppo da superare. In materia di infrastrutture di trasporto tali lacune sono state principalmente individuate in relazione: alle reti di trasporto ferroviario che "non soddisfano le aspettative in termini d'infrastrutture rispetto agli altri Paesi UE, in particolare nelle Regioni del Sud" con la conseguenza di "un'eccessiva dipendenza dal trasporto su strada" e in una situazione in cui "molte sezioni della rete TEN-T non soddisfano ancora gli standard prefissati"; al settore del trasporto marittimo in cui le sfide "sono legate ad interconnessioni carenti con le reti di trasporto interno e a una concorrenza limitata, con impatti negativi in termini di competitività".

Anche alla luce di tali indicazioni è stato predisposto un primo documento programmatico ("Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020") che, a seguito di un processo di consultazione partenariale, ha condotto all'elaborazione di una Bozza di Accordo di Partenariato. L'Accordo, trasmesso ufficialmente alla Commissione Europea entro la scadenza regolamentare del 22 aprile 2014 e adottato al termine della fase negoziale il 29 ottobre 2014 ha definito, attraverso un'articolazione dell'Obiettivo Tematico 7 "Mobilità sostenibile di persone e merci (promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete)" in risultati attesi e azioni quali siano le priorità di investimento dei fondi comunitari per il periodo 2014-2020.

Anche in ragione delle criticità emerse nel periodo di programmazione 2007-2013 relativamente alla sovrapposizione degli strumenti di intervento e alla genesi di conseguenti inefficienze, una particolare attenzione è stata dedicata nello stabilire una chiara demarcazione tra il perimetro di intervento dei Programmi Nazionali e di quelli Regionali.

Risultato atteso	n.	Azione	Azione PON	Azione POR
RA 7.1 Potenziamento della modalità ferroviaria a	7.1.1	Completare le infrastrutture strategiche relative agli archi e ai nodi della rete centrale europea ed in particolare i "Grandi Progetti" ferroviari, concentrando gli interventi sulle 4 direttrici prioritarie che attraversano l'Italia individuate dallo schema comunitario TEN-T ed eliminando i colli di bottiglia [infrastrutture,tecnologie e ERTMS della rete centrale]	PON Infrastrutture e reti	POR (limitatamente alla sola quota di completamento degli interventi iniziati nei PO regionali 2007-2013 indicata nei rispettivi Rapporti finali)
livello nazionale e miglioramento del servizio in termini di qualità e tempi di percorrenza	7.1.2	Completare le infrastrutture strategiche relative agli archi nazionali di adduzione ai corridoi ferroviari europei della rete centrale [infrastrutture, tecnologie e ERTMS della rete globale]	PON Infrastrutture e reti	POR (limitatamente alla quota di completamento degli interventi iniziati nei PO regionali 2007-2013 indicata nei rispettivi Rapporti finali)
RA	7.2.1	Potenziare infrastrutture e attrezzature portuali		POR (limitatamente

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> CE, Position Paper dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020, Rif. Ares (2012) 1326063 - 09/11/2012





Risultato atteso	n.	Azione	Azione PON	Azione POR
7.2 Miglioramento della competitività del sistema portuale e interportuale		(con Autorità Portuale costituita) e interportuali di interesse nazionale, ivi incluso il loro adeguamento ai migliori standard ambientali, energetici e operativi; potenziare le Autostrade del mare per il cargo Ro-Ro sulle rotte tirreniche ed adriatiche per migliorare la competitività del settore dei trasporti marittimi [infrastrutture e tecnologie della rete centrale]	PON Infrastrutture e reti	alla sola quota di completamento degli interventi iniziati nei PO regionali 2007-2013 indicata nei rispettivi Rapporti finali)
	7.2.2	Potenziare infrastrutture e attrezzature portuali e interportuali di interesse regionale, ivi inclusi il loro adeguamento ai migliori standard ambientali, energetici e operativi e il potenziamento dell'integrazione dei porti con le aree retro portuali [infrastrutture e tecnologie della rete globale/locale]		POR
	7.2.3	Potenziare i collegamenti multimodali di porti e interporti con la rete globale ("ultimo miglio") favorendo una logica di unitarietà del sistema	PON Infrastrutture e reti (limitatamente alle aree logistiche integrate di rilevanza per la rete centrale)	POR (con esclusione delle aree logistiche integrate di rilevanza per la rete centrale)
	7.2.4	Ottimizzare la filiera procedurale, inclusa quella doganale, anche attraverso il l'interoperabilità tra i sistemi/piattaforme telematiche in via di sviluppo (UIRNet, Sportello Unico Doganale, Sportello marittimo, ecc.), in un'ottica di single window/one stop shop	PON Infrastrutture e reti	
RA 7.3 Miglioramento della mobilità regionale, integrazione modale e miglioramento dei collegamenti	7.3.1	Potenziare i servizi di trasporto pubblico ferroviario regionale ed interregionale su tratte dotate di domanda potenziale significativa, anche attraverso: -interventi infrastrutturali e tecnologici, -rinnovo del materiale rotabile, promozione della bigliettazione elettronica integrata con le azioni dell'obiettivo tematico		POR
	7.3.2	Potenziare i collegamenti multimodali degli aeroporti con la rete globale ("ultimo miglio") e migliorare i servizi di collegamento	PON Infrastrutture e reti (limitatamente ai nodi "core")	POR (con esclusione dei collegamenti dei nodi "core")
multimodali	7.3.3	Realizzare piattaforme e strumenti intelligenti di info-mobilità per il monitoraggio e la gestione dei flussi di traffico di merci e di persone [principalmente sistemi ITS, sistemi informativi e soluzioni gestionali, strumenti di monitoraggio del traffico, ecc.]	PON Infrastrutture e reti	
RA 7.4 Rafforzamento delle connessioni dei nodi secondari e terziari alla rete TEN-T	7.4.1	Rafforzare le connessioni dei nodi secondari e terziari delle "aree interne" e di quelle dove sono localizzati significativi distretti di produzione agricola e agro-industriale con i principali assi viari e ferroviari della rete TEN-T		POR
RA 7.5 Ottimizzazione del traffico aereo	7.5.1	Contribuire all'implementazione del sistema di gestione del traffico aereo del cielo unico europeo (SESAR)	PON Infrastrutture e reti	





Tenendo conto che il sostegno dei Fondi comunitari – del FESR in particolare – è previsto a valere sull'Obiettivo Tematico 7 solo per le Regioni in ritardo di sviluppo con una chiara distinzione tra gli interventi di rilevanza nazionale e quelli di interesse regionale sopra richiamata, l'ambito di intervento presidiato dal PON Infrastrutture e Reti 2014-2020, si è configurato in maniera fin da subito circoscritta. Sulla base del perimetro di intervento così delineato la strategia del Programma<sup>11</sup> si caratterizza per una strategia finalizzata a migliorare la mobilità delle merci e delle persone nelle regioni meno sviluppate attraverso:

- l'estensione della rete ferroviaria meridionale, mediante connessioni sulla direttrice Napoli-Bari e Palermo-Messina-Catania, in modo da rendere temporalmente più vicine alcune delle più grandi e più importanti aree metropolitane del Mezzogiorno e nel contempo rompere l'isolamento di importanti aree interne;
- azioni a favore dell'intermodalità per le merci attraverso il rafforzamento della centralità di alcuni snodi e la predisposizione di collegamenti di ultimo miglio;
- lo sviluppo della portualità attraverso l'efficientamento delle esistenti infrastrutture portuali dei principali nodi meridionali, con particolare riferimento all'accessibilità via mare e via terra;
- interventi volti ad incrementare l'efficienza del sistema infrastrutturale, favorendo l'adozione di nuove tecnologie in tema di ITS (Sistemi di Trasporto Intelligenti) per la gestione della domanda di traffico stradale, SESAR per il trasporto aereo e l'introduzione dello sportello unico doganale volto a ridurre i tempi e l'incertezza per i flussi di merci.

Sulla base di tali orientamenti generali il PON Infrastrutture e Reti, in relazione alla sua articolazione in Assi, Priorità di Investimento, Obiettivi Specifici e Linee d'Azione si è strutturato in base alla seguente logica di intervento.

# Obiettivi Specifici

# Risultati attesi

Asse I / Priorità di Investimento 7.a - Favorire la creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti multimodale con investimenti nella TEN-T

Potenziamento della modalità ferroviaria a livello nazionale e miglioramento del servizio in termini di qualità e tempi di percorrenza (RA 7.1)

Contribuire allo sviluppo e alla modernizzazione delle direttrici prioritarie Napoli-Bari, Salerno/Battipaglia-Reggio Calabria e Messina-Catania-Augusta/Palermo In particolare per la Napoli-Bari:

- il miglioramento della competitività del trasporto merci su ferro attraverso l'incremento dei livelli prestazionali ed un significativo recupero dei tempi di percorrenza;
- il miglioramento della qualità dei servizi di trasporto offerti con riduzione
- progressiva e prospettica dei tempi di percorrenza ed con l'aumento dei punti
- di accesso alla modalità ferroviaria;
- l'abbattimento dei livelli di inquinamento atmosferico ed acustico;
- la rottura dell'isolamento di vaste aree interne.

Per la sezione Catania-Palermo:

- migliorare la competitività del trasporto su ferro attraverso l'incremento dei livelli
  prestazionali, comparabili con il trasporto su gomma, ed un significativo recupero dei
  tempi di percorrenza (che sarà progressivo in relazione alle successive attivazioni delle
  sub-tratte);
- aumentare l'offerta dei servizi ferroviari;
- migliorare gli standard di sicurezza e la regolarità della circolazione.

# Ottimizzazione del traffico aereo (RA 7.5)

Sviluppo del sistema 4-Flight per aumentare l'efficienza in rotta e in aeroporto, attraverso il contenimento del ritardo medio di volo, e ridurre l'impatto ambientale, sia in termini di diminuzione dell'inquinamento acustico, che in termini di riduzione di CO2, attraverso la riduzione della lunghezza delle rotte aeree.

Asse II / Priorità di Investimento 7.c - Sviluppare e migliorare sistemi di trasporto sostenibili dal punto di vista dell'ambiente (anche a bassa rumorosità) e a bassa emissione di carbonio, inclusi vie navigabili interne e trasporti marittimi, porti, collegamenti multimodali e infrastrutture aeroportuali, al fine di favorire la mobilità regionale e locale

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Il Programma è stato approvato dalla Commissione Europea con Decisione C(2015) 5451 del 29 luglio 2015.





# **Obiettivi Specifici**

# Risultati attesi

sostenibile e Priorità di Investimento 7.b - Migliorare la mobilità regionale, per mezzo del collegamento dei nodi secondari e terziari all'infrastruttura della TEN-T, compresi i nodi multimodali

Miglioramento della competitività del sistema portuale e interportuale (RA 7.2)

- la riduzione di tempi di attesa per l'attracco di navi con particolare riferimento ai nodi critici della portualità italiana nel Mediterraneo (Gioia Tauro, Taranto);
- il miglioramento della funzionalità portuale con particolare riferimento al traffico Ro-Ro, volto anche a rendere indirettamente competitivo il trasporto intermodale;
- il miglioramento e potenziamento della dotazione infrastrutturale delle aree logistiche integrate assunte come base della strategia del programma, identificate come punti nevralgici dell'efficienza logistica delle regioni meno sviluppate;
- la riduzione dei tempi di percorrenza tra le reti principali ed i nodi di interscambio (porti e interporti), ovvero aumento dell'accessibilità dei nodi stessi;
- la riduzione dei tempi di attesa per la lavorazione e lo sdoganamento delle merci una volta sbarcate.

Miglioramento della mobilità regionale, integrazione modale e miglioramento dei collegamenti multimodali (RA 7.3)

- riduzione dei tempi di percorrenza tra le reti principali ed i nodi di interscambio (aeroporti), ovvero aumento dell'accessibilità dei nodi stessi;
- ottimizzazione dei flussi di traffico attraverso piattaforme e strumenti intelligenti di infomobilità da e verso i principali nodi urbani produttivi e logistici in modo da rendere più competitivo il trasporto intermodale.

### Asse III - Assistenza Tecnica

Garantire il buon funzionamento di tutte le fasi dei macro processi gestionali: preparazione, gestione, sorveglianza, valutazione, informazione e comunicazione, creazione di reti, risoluzione di reclami, controllo e audit

- Miglioramento della capacità delle Autorità, degli Organismi intermedi e dei Beneficiari coinvolti nella programmazione e gestione del Programma attraverso attività di indirizzo, coordinamento, verifica e controllo (trasversale agli Assi Prioritari);
- Rafforzamento della governance multilivello del Programma;
- Adeguamento e potenziamento delle competenze tecnico-amministrative degli uffici del Ministero impegnati nelle attività di programmazione, gestione, attuazione e controllo del programma;
- Valutazione e studi, informazione e comunicazione.

Per la valutazione in particolare è prevista la realizzazione di:

- una valutazione ex ante;
- una valutazione in itinere;
- valutazioni specifiche e tematiche;
- una valutazione ex post.

Tra le innovazioni regolamentari introdotte nel periodo 2014-2020 ha svolto un ruolo determinante in fase di programmazione l'adempimento delle "condizionalità ex ante", ovvero un insieme di condizioni minime di carattere normativo, amministrativo e organizzativo volte a garantire un efficace ed efficiente impiego dei Fondi. Per l'Obiettivo Tematico 7 tali condizionalità prevedono "l'esistenza di uno o più piani o quadri generali per gli investimenti in materia di trasporti che soddisfi i requisiti giuridici per una valutazione ambientale strategica" e definisca tra l'altro "un piano realistico e maturo riguardante i progetti per i quali si prevede un sostegno da parte del FESR e del Fondo di coesione". Tale condizione è stata assolta, come già richiamato, attraverso l'Allegato Infrastrutture al Documento di Economia e Finanza approvato in prima istanza dal Consiglio dei Ministri nell'aprile 2015, successivamente avviato alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica che si è conclusa con l'emissione del Decreto di Compatibilità Ambientale nel settembre 2016, e che ha consentito la conclusione dell'iter entro la stessa annualità con la definitiva approvazione dell'Allegato da parte del Consiglio dei Ministri il 27 ottobre 2016.

Il secondo elemento che, più di altri, ha caratterizzato la formulazione della strategia del Programma attiene all'istituzione delle Aree Logistiche Integrate (ALI). L'Accordo di Partenariato e il PON Infrastrutture e Reti hanno infatti stabilito modalità innovative per il raggiungimento dell'obiettivo specifico di Miglioramento della competitività del sistema portuale e interportuale (Obiettivo specifico II.1) basando la programmazione sulla logica delle ALI, come previsto anche dagli strumenti di riforma della portualità, fra cui il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica e il decreto legislativo relativo alla "Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali di cui alla Legge 28 gennaio 1994, n°84".





Le cinque ALI, in particolare, devono includere: a) un sistema portuale fra quelli del Mare Tirreno meridionale e dello Stretto, del Mare di Sicilia occidentale, del Mare di Sicilia orientale, del Mar Adriatico meridionale e del Mar Ionio b) eventuali retroporti, interporti o piattaforme logistiche c) le rispettive connessioni ai corridoi multimodali della rete transeuropea di trasporto ed in particolare rispetto al Corridoio Scandinavo-Mediterraneo e in modo trasversale rispetto alle Autostrade del Mare. L'istituzione delle ALI persegue lo scopo di:

- "costituire un luogo di confronto tra i PON e i POR impegnati negli stessi obiettivi tematici;
- costruire una strategia condivisa di sviluppo delle aree;
- focalizzare la strategia in modo produttivo, attivando modalità di ascolto degli operatori economici internazionali"

### 2.1.2 Il processo di selezione degli interventi

L'avvio del processo di selezione degli interventi del PON Infrastrutture e Reti può essere fatto coincidere con l'approvazione dei criteri di selezione – avvenuta da parte dal Comitato di Sorveglianza con procedura scritta nel febbraio 2016 - e dalla successiva pubblicazione dell'Avviso di Manifestazione di Interesse del maggio 2016, in risposta al quale sono pervenute circa 90 candidature. A fronte di queste azioni di carattere preliminare, il processo si è concretamente sviluppato a partire dal novembre 2016 con la nomina dei membri del Gruppo di Valutazione (GdV) la cui attività ha condotto alla selezione di 57 interventi per oltre 1,3 miliardi di euro di costi ammessi a finanziamento a valere sul PON.

Come accennato il processo di selezione prevede un percorso differenziato laddove l'Accordo di Partenariato, e il PON in attuazione dell'Accordo, dispongono che la programmazione finalizzata al miglioramento della competitività del sistema portuale e interportuale avvenga nelle Regioni in ritardo di sviluppo attraverso le Aree Logistiche Integrate (ALI). L'adozione di tale approccio, come comprensibile, ha determinato una maggiore lentezza<sup>12</sup> nell'ammissione a finanziamento dei progetti afferenti a tale ambito di intervento. In esito a tali attività gli ultimi dati disponibili offrono un quadro complessivo di avanzamento rappresentato nel seguente grafico. A seguito di tale attività il quadro degli interventi ammessi per Asse e Linea d'Azione è rappresentato nel seguente grafico.

# 30 25 20 15 10 5 0 1.1.2 1.2.1 II.1.1 II.1.2 II.1.3 11.2.2 Asse I 1.1.1 Asse II Asse III

# Numero interventi ammessi per Asse e Linea d'Azione

Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

12 Oltre ai ritardi attribuibili alla tempistica del processo partenariale, il cui valore aggiunto non si esaurisce tuttavia nel solo contributo a un più efficace e coerente processo di selezione degli interventi, occorre tenere conto delle conseguenze delle modifiche normative introdotte nella governance dei sistemi portuali con l'emanazione del D. Lgs. 169/2016.





Su un totale dei 57 interventi ammessi a finanziamento – di cui 15 a valere sull'Asse di Assistenza Tecnica – l'Asse I registra il più alto numero di interventi ammessi a finanziamento, di cui 17 di natura ferroviaria e 8 a valere sulla Linea I.2.1 dedicata allo sviluppo del sistema di gestione del traffico aereo del cielo unico europeo (SESAR). L'asse II, coerentemente all'avanzamento del processo di selezione precedentemente descritto, vede complessivamente l'ammissione di 17 interventi: 8 progetti per l'ambito di intervento delle ALI (5 portuali e 3 di ultimo miglio), 6 a valere sulla Linea II.1.3 per l'implementazione della *single window* doganale e 3 sulla Linea II.2.2 dei sistemi ITS. Per quanto concerne la modalità di selezione dell'intervento la situazione è di seguito rappresentata.

# 16 14 12 10 8 6 4

# Interventi ammessi per modalità di selezione per Asse e Linea d'Azione

Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

II.1.2

GP nuovi

II.1.3

Nuovi

11.2.2

Ш

II.1.1

■ GP fasizzati

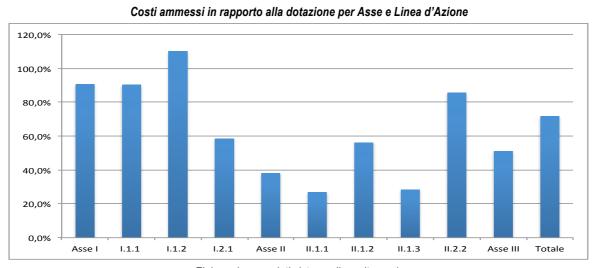
1.1.2

1.2.1

Fasizzati

1.1.1

Oltre agli interventi dell'Asse III, ad oggi, i progetti "nativi" del periodo 2014-2020 si concentrano prevalentemente nelle Linee d'Azione dedicate allo sviluppo del sistema SESAR e agli interventi di carattere tecnologico dell'Asse II. Gli interventi ferroviari ammessi a finanziamento sono Grandi Progetti e altri interventi di seconda fase, a eccezione dei tre nuovi Grandi Progetti a valere sulla Linea I.1.1, così come i progetti portuali e di ultimo miglio che si configurano – anche se non tutti formalmente – come eredità del precedente periodo di programmazione. L'analisi operata per costo ammesso in rapporto alla dotazione degli Assi e delle Linee d'Azione consente lo sviluppo di considerazioni più di dettaglio sul livello di consolidamento del quadro progettuale del Programma.



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. Alle lentezze evidenziate nella descrizione del processo di selezione corrisponde 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%.

La disamina sulla ripartizione dei costi ammessi per modalità di selezione conferma quanto sopra evidenziato rispetto alla concentrazione, anche finanziaria, dei nuovi progetti nelle Linee I.2.1, II.1.3 e II.2.2, oltre naturalmente all'Asse di Assistenza Tecnica. Complessivamente i costi ammessi sono attualmente distribuiti per circa il 53% negli interventi di completamento della precedente programmazione, di cui circa il 37% nei Grandi Progetti di seconda fase, e per il restante 47% nei progetti nativi del 2014-2020, di cui il 34% relativo ai nuovi Grandi Progetti.

# 120% 100% 80% 60% 40% 20% 0% 1.1.1 1.1.2 II.1.1 II.1.2 Ш 1.2.1 II.1.3 11.2.2 Totale ■ Fasizzati ■ GP fasizzati ■ GP nuovi ■ Nuovi

# Distribuzione dei costi ammessi per modalità di selezione per Asse e Linea d'Azione

Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

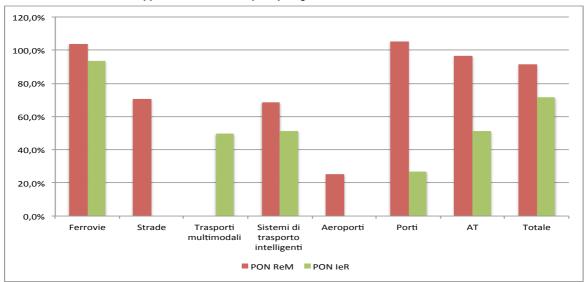
A titolo di confronto con la precedente programmazione, sebbene il dato dell'ammissione a finanziamento non costituisca un dato particolarmente rappresentativo, si propone nel seguito l'analisi dei costi ammessi in rapporto alla dotazione, operata sulla base dell'articolazione in tipologia di intervento e che attinge a dati di monitoraggio relativi a un medesimo arco di temporale dalla data di approvazione dei Programmi. Si sottolinea che a differenza del PON Reti e Mobilità il Programma 2014-2020 non finanzia interventi in infrastrutture aeroportuali o stradali, eccetto i collegamenti di ultimo miglio.

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<sup>13</sup>, 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).

# 2.1.3 L'attività di revisione del PO

Nel corso del 2017 è stata avviata un'attività di revisione del Programma in coerenza con le disposizioni regolamentari in merito alle modifiche dei PO e, in particolare, con quanto previsto dall'art. 30 del Reg. (UE) n. 1303/2013 e dal Reg. di esecuzione n. 215/2014. Il processo che ha portato alla formulazione della proposta di modifica del PON, è stato opportunamente condotto all'interno della dimensione partenariale del Programma.

Alcune prime istanze di modifica sono infatti state individuate in occasione del Comitato di Sorveglianza svoltosi a Bari il 10 febbraio 2017, in esito a ulteriori analisi e a valle di una condivisione con la Commissione sulla necessità di avviare un processo di rimodulazione, durante il successivo Comitato di Sorveglianza del 27 giugno 2017 è stata presentata un'informativa volta a delineare i principali ambiti di riprogrammazione e un calendario delle attività articolato in tre principali scadenze: l'avvio del negoziato con la Commissione entro luglio 2017, la finalizzazione della proposta di modifica e l'avvio della procedura scritta entro ottobre 2017, con l'obiettivo di pervenire a una Decisione entro dicembre dello stesso anno.

In coerenza con tale tempistica, nel luglio 2017 sono state elaborate le proposte di modifica e una Relazione di accompagnamento. L'avvio delle attività di valutazione nello stesso mese ha consentito di attivare anche lo scambio tra programmatore e valutatore i cui esiti sono stati restituiti all'interno di una prima bozza del documento di valutazione<sup>14</sup>.

Le principali modifiche da introdurre nel Programma sono state individuate in relazione all'opportunità di prevedere una maggiore focalizzazione della strategia sui seguenti obiettivi:

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Per una sintesi degli esiti di tale attività di valutazione si veda il paragrafo 4.1 "Contenuti e primi risultati delle attività di valutazione"





<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Per una descrizione di tali attività e una prima quantificazione dei progetti e dei relativi costi che potranno essere ammessi a finanziamento si veda il paragrafo 3.1.3 "La dimensione partenariale nell'avvio di implementazione del PON"

- "contribuire maggiormente al completamento delle direttrici prioritarie Napoli-Bari, Salerno/Battipaglia-Reggio Calabria e Messina-Catania-Augusta/Palermo;
- garantire una maggiore efficienza dell'infrastruttura ferroviaria in termini di peso assiale, modulo, velocità (come definito dagli artt. 10 e 39 del Regolamento (UE) n. 1315/2013);
- attribuire maggiore rilevanza al miglioramento dei collegamenti dell'ultimo miglio con porti, aeroporti e terminal intermodali, nonché integrare gli aeroporti alla rete ferroviaria;
- finanziare anche le prime fasi di vita dei progetti ferroviari e portuali, a partire dunque dalla progettazione, a condizione che i collegamenti ferroviari siano realizzati, conclusi ed operativi entro l'orizzonte temporale necessario per il completamento della rete centrale TEN-T, ossia entro il 2030 secondo quanto disposto dal Regolamento (UE) n. 1315/2013. Questo permetterà, alla luce dell'art.23 del DLgs 50/2016, di avere, per il prossimo ciclo di programmazione, un parco progetti, già conforme alle norme ambientali e urbanistiche e per il quale siano state individuate le soluzioni che presentino il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività".

Il rafforzamento di tali finalità strategiche, congiuntamente agli elementi emersi in relazione all'attuazione dei singoli Assi e Linee di Azione, si è tradotto in una proposta di riallocazione delle risorse che ha visto un incremento dei finanziamenti relativi all'Asse I "Favorire la creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti multimodale con investimenti nella TEN-T" di 60 milioni di euro, dedicati in particolare alla Linea I.1.2 "Completare le infrastrutture strategiche relative agli archi nazionali di adduzione ai corridoi ferroviari europei della rete centrale" dove la spesa per gli interventi già selezionati supera l'allocazione inizialmente prevista.

Di uguale importo è stata la diminuzione prevista per le risorse dell'Asse Asse II "Sviluppare e migliorare sistemi di trasporto sostenibili dal punto di vista dell'ambiente (anche a bassa rumorosità) e a bassa emissione di carbonio, inclusi vie navigabili interne e trasporti marittimi, porti, collegamenti multimodali e infrastrutture aeroportuali, al fine di favorire la mobilità regionale e locale sostenibile", Asse caratterizzato da una maggiore lentezza del processo di selezione, attuato attraverso l'innovativo meccanismo partenariale promosso dal Programma con l'istituzione dei Tavoli delle Aree Logistiche Integrate.

In conseguenza, ma non solo<sup>15</sup>, di tale ipotesi di riallocazione sono state inoltre proposte modifiche che hanno investito diffusamente il sistema di indicatori del Programma. Per quanto riguarda gli indicatori finanziari per la verifica dell'efficacia dell'attuazione, a seguito dell'individuazione di errori di calcolo commessi in fase di stesura del PON che hanno condotto a una stima errata, è stata inoltre proposta una revisione del target intermedio al 2018 che – tenendo anche conto dello spostamento delle risorse tra i due Assi – si attesta su un obiettivo di spesa pari a circa 335 milioni di euro.

Il 28 e 29 settembre 2017 presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti si è svolto un incontro bilaterale con la Commissione Europea focalizzato sull'esame della proposta di modifica in vista della sua definitiva formalizzazione. Sulla base degli elementi emersi durante l'incontro, che ha previsto una partecipazione attiva del Valutatore, si è pervenuti a una nuova versione della proposta di modifica e della Relazione di accompagnamento che è stata sottoposta, tramite procedura di consultazione scritta, all'approvazione del Comitato di Sorveglianza e trasmessa il 13 dicembre mediante il sistema SFC2014 ai Servizi della Commissione europea. Il processo di revisione si è concluso con la Decisione<sup>16</sup> di approvazione del nuovo testo del Programma nel febbraio 2018.

# 2.2 Attuazione fisica e procedurale

Nella fase ancora relativamente iniziale dell'implementazione del Programma una disamina dell'avanzamento fisico degli interventi restituisce dati ancora poco significativi, nel seguito si procederà dunque all'analisi del dato procedurale demandando a successivi approfondimenti la trattazione sui progressi nel raggiungimento dei target per gli indicatori di output e di risultato.

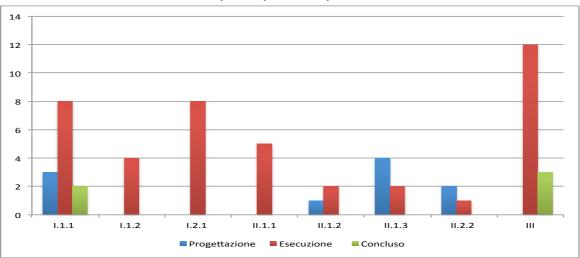
15 Le modifiche al sistema di indicatori sono riconducibili solo in minima parte all'ipotesi di diversa allocazione delle risorse tra gli Assi. La revisione scaturisce da una più generale necessità di pervenire a un set di indicatori più maturo e consolidato, emersa dal riconoscimento di alcuni errori commessi in fase di programmazione e resa evidente dal passaggio alla fase realizzativa.
16 Decisione C(2018) 1144 del 21 febbraio 2018.





Nell'attuale periodo di programmazione, con l'introduzione delle condizionalità ex ante relative all'Obiettivo Tematico 7 e, in particolare, con la condizionalità inerente al livello di maturità progettuale, il quadro sull'avanzamento procedurale del PON Infrastrutture e Reti parte necessariamente da un livello significativamente più avanzato di quello relativo al 2017-2013. I criteri di selezione degli interventi e, nello specifico, i requisiti specifici di ammissibilità, consentono infatti di ammettere a finanziamento le operazioni dotate almeno di un progetto definitivo, nel caso delle opere infrastrutturali, e di un progetto preliminare per gli interventi di carattere tecnologico. Ad oggi, il livello di avanzamento procedurale è sinteticamente rappresentato nel seguente grafico.

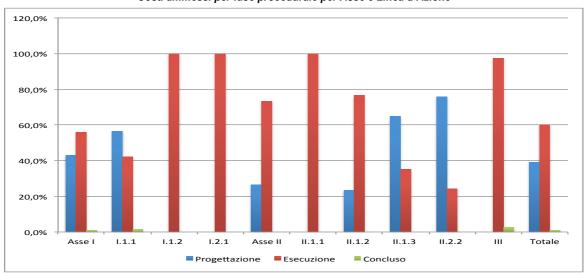
# Interventi ammessi per fase procedurale per Asse e Linea d'Azione



Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

A livello di Programma 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. La distribuzione dei costi ammessi per fase procedurale e Linea d'Azione di seguito rappresentata fornisce ulteriori elementi per comprendere il livello di avanzamento procedurale sotto il profilo delle risorse mobilitate.

# Costi ammessi per fase procedurale per Asse e Linea d'Azione



Elaborazione su dati sistema di monitoraggio





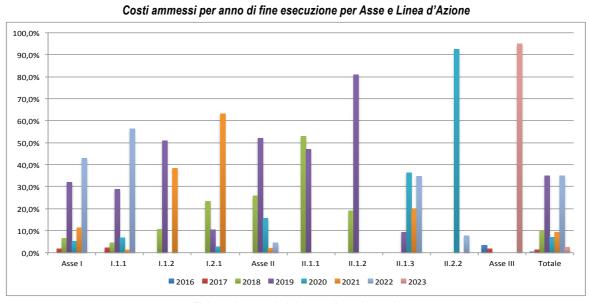
I dati disponibili delineano una situazione complessiva in cui i costi ammessi sono quasi esattamente ripartiti al 60% per i progetti in esecuzione e al 40% per quelli in fase progettuale, con una minima quota inferiore all'1% relativa ai progetti conclusi. Una distribuzione simile caratterizza l'Asse I dove solo la Linea d'Azione I.1.1, dedicata ai progetti ferroviari sulla rete core, presenta interventi in progettazione esecutiva per una quota pari a circa il 60% del totale dei costi ammessi. Nell'Asse II la quota di risorse afferente agli interventi in esecuzione è pari a circa il 75%, con la quota degli interventi in fase progettuale prevalente nelle Linee d'Azione II.1.3 e II.2.2.

# 2016 2023 2017 2022 2021 2018 2020 2019 12 **■**2016 **■**2017 **■**2018 **■**2019 **■**2020 **■**2021 **■**2022 **■**2023

# Numero interventi ammessi per anno di fine esecuzione

Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

Un secondo elemento significativo dal punto di vista procedurale, anche in ottica di capacità previsionale, è rappresentato dalla data monitorata a sistema per la fine della fase esecutiva. Sulla totalità degli interventi attualmente ammessi sugli Assi I e II del Programma per nessuno è prevista una data di conclusione lavori al 2023, le 8 operazioni raffigurate sono infatti finanziate a valere sull'Asse di Assistenza Tecnica. In ragione di un quadro progettuale fortemente caratterizzato dagli interventi di completamento, una significativa quota è racchiusa nelle annualità 2018, 2019 e 2020 in cui si prevede la conclusione dei lavori rispettivamente per 11, 12 e 7 interventi pari a circa tre quarti degli interventi ammessi, al netto delle attività di Assistenza Tecnica. Per una valutazione riguardante le diverse Linee d'Azione si propone il seguente grafico che restituisce l'analisi sulla data prevista per la fine della fase esecutiva come distribuzione dei costi ammessi.



Elaborazione su dati sistema di monitoraggio





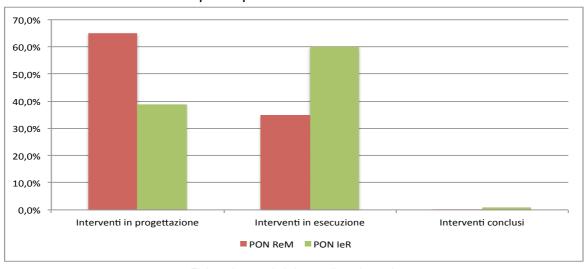
L'analisi fornisce un'interpretazione differente da quella relativa al numero degli interventi. I dati di monitoraggio determinano a livello complessivo di Programma due picchi – pari entrambi a circa il 35% dei costi ammessi – corrispondenti alle annualità 2019 e 2022, a suggerire la compresenza di due programmi: quello relativo al completamento dei progetti avviati nella precedente programmazione e quello dei nuovi interventi. Tale rappresentazione, pur schematica, è confermata dall'osservazione delle Linee di riferimento per le Aree Logistiche Integrate, in cui attualmente sono ammesse solo progettualità derivanti dal PON Reti e Mobilità, e dalla Linea I.1.1 caratterizzata dalla presenza di 3 nuovi Grandi Progetti. Le restanti Linee d'Azione mostrano invece profili più distribuiti nelle diverse annualità.

Nella logica che accompagna tutto il Rapporto si ritiene utile proporre nel seguito un confronto con il quadro registrato su un medesimo arco temporale per il PON Reti e Mobilità. Per agevolare la comparazione si è utilizzata la classificazione in tipologie di intervento e la stessa, semplificata, articolazione in: interventi in progettazione, in esecuzione e conclusi. Occorre tuttavia ricordare che nella precedente programmazione non vigevano norme stringenti sul livello di cantierabilità e pertanto gli interventi in progettazione sono da considerare variamente articolati in studi di fattibilità, progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva.

	Interventi in progettazione		Interventi in esecuzione		Interventi conclusi	
	PON ReM	PON leR	PON ReM	PON leR	PON ReM	PON leR
Ferrovie	9,00	3,00	9,00	12,00	0,00	2,00
Strade	4,00	n.d.	0,00	n.d.	0,00	n.d.
Trasporti multimodali	0,00	1,00	0,00	2,00	0,00	0,00
Sistemi di trasporto intelligenti	0,00	6,00	3,00	11,00	1,00	0,00
Aeroporti	0,00	n.d.	1,00	n.d.	0,00	n.d.
Porti	6,00	0,00	1,00	5,00	0,00	0,00
Totale	19,00	10,00	14,00	30,00	1,00	2,00
AT	0,00	0,00	12,00	12,00	0,00	3,00
Totale	19,00	10,00	26,00	42,00	1,00	5,00

Il confronto tra i due programmi smentisce 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 avvalora 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 programmatori. 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.

# 40,0% 35,0% 25,0% 20,0% 15,0% 10,0%

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

Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

■ PON ReM ■ PON IeR

Annualità 6

Annualità 7

Annualità 5

Annualità 3

Annualità 2

Annualità 4





Annualità 9

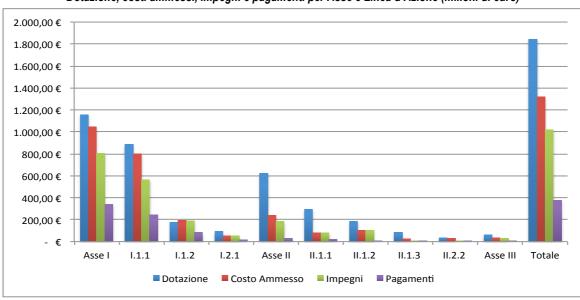
Annualità 8

Annualità 12

### 2.3 Avanzamento finanziario

### 2.3.1 I dati di attuazione finanziaria e il confronto con la precedente programmazione

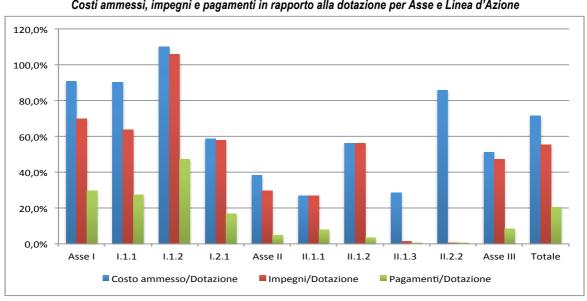
I dati sull'avanzamento finanziario del Programma, a fronte di una dotazione complessiva di oltre 1,84 miliardi di euro, registrano all'ultima rilevazione disponibile costi ammessi, impegni e pagamenti rispettivamente pari a circa 1,32 miliardi di euro, 1 miliardo di euro e 380 milioni di euro. A sostenere l'avanzamento contribuisce attualmente in larga misura l'Asse I che, con una dotazione di circa 1,15 miliardi di euro e costi ammessi di poco inferiori registra impegni per circa 800 milioni e pagamenti per oltre 340 milioni. Il ritardo procedurale già evidenziato per l'Asse II si traduce, in termini finanziari, in impegni e pagamenti rispettivamente pari a circa 185 e 30 milioni, a fronte di una dotazione di 624 milioni e costi ammessi di poco inferiori ai 240 milioni di euro.



Dotazione, costi ammessi, impegni e pagamenti per Asse e Linea d'Azione (milioni di euro)

Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

Una prima valutazione sul livello raggiunto è più agevolmente desumibile dall'esame dei costi ammessi, impegni e pagamenti in rapporto alla dotazione operata per Asse e Linea d'Azione.



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

Elaborazione su dati sistema di monitoraggio



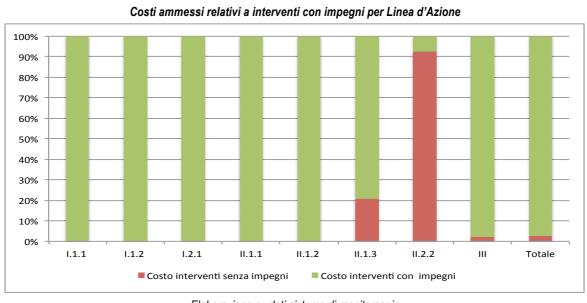


I dati assoluti precedentemente richiamati si traducono in termini percentuali e a livello complessivo di Programma in costi ammessi pari a circa il 72%, con impegni al 55,4% e pagamenti al 20,4%. Gli impegni e pagamenti in rapporto alla dotazione registrano situazioni molto diverse per i due Assi prioritari: l'Asse I registra impegni e pagamenti rispettivamente pari a circa il 70% e 30%; l'Asse II si attesta su livello molto inferiori pari a circa il 30% degli impegni e solo il 5% dei pagamenti. Tra le diverse Linee d'Azione solo le Linee II.1.3 e II.2.2 mostrano livelli di impegni e pagamenti molto inferiori alle percentuali dell'Asse di riferimento. Ulteriori considerazioni sul livello di "attività finanziaria" possono essere più utilmente riferite a un'analisi sul numero di progetti che registrano impegni e pagamenti in relazione al totale dei progetti ammessi.

# Numero di interventi con impegni e pagamenti per Linea d'Azione 16 14 12 10 8 4 O 1.1.1 1.1.2 1.2.1 11.1.1 II.1.2 II.1.3 11.2.2 Ш Interventi ammessi Interventi con impegni Interventi con pagamenti

# Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

Tutte le Linee d'Azione vedono impegni e pagamenti per il complesso degli interventi selezionati, a eccezione della Linea I.2.1 in cui solo uno delle 8 progettualità ammesse non registra attualmente pagamenti. L'Asse II restituisce invece un quadro più diversificato in cui tuttavia in nessuna Linea d'Azione vi è l'assenza di interventi con impegni e pagamenti. A livello di Programma, sul totale di 57 progetti ammessi a finanziamento quelli che registrano impegni e pagamenti sono rispettivamente 51 e 46.

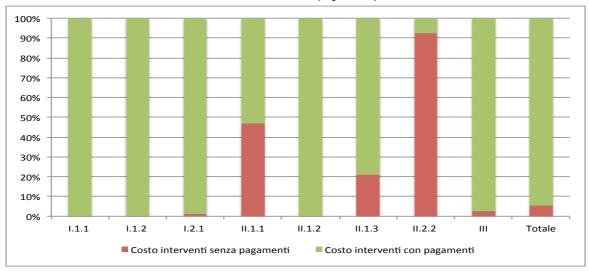


Elaborazione su dati sistema di monitoraggio





# Costi ammessi relativi a interventi con pagamenti per Linea d'Azione

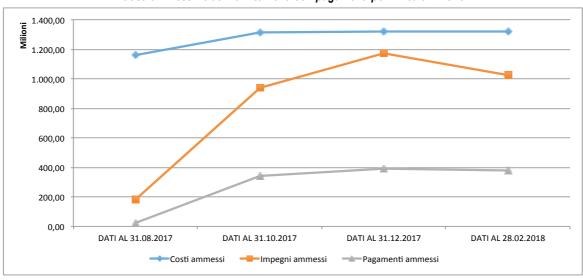


Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

Dall'analisi per costi ammessi emerge come gli interventi caratterizzati dall'assenza di impegni pesano solo per il 2,6% del totale dei costi ammessi, percentuale che sale al 5,4% per i pagamenti. Le Linee d'Azione prevalentemente interessate sono Le Linee II.1.3 e II.2.2 per gli impegni, a cui si aggiunge la Linea II.1.1 nell'analisi sui pagamenti.

Per quanto concerne l'andamento temporale dei costi ammessi, impegni e pagamenti alle scadenze bimestrali di monitoraggio fino a ora disponibili, la situazione a livello di Programma mostra un significativo innalzamento negli impegni e pagamenti tra l'agosto e ottobre 2017, configurandosi per le successive scadenze piuttosto stabile. Il decremento negli impegni tra dicembre 2017 e febbraio 2018 è da attribuire allo stralcio dell'intervento "Asse Ferroviario Napoli - Bari. Nodo di Bari - Bari Sud (variante tratta Bari C.le - Bari Torre a Mare)", giudicato in seguito a successivi approfondimenti non ammissibile al finanziamento a valere sul PON.

# Costi ammessi relativi a interventi con pagamenti per Linea d'Azione



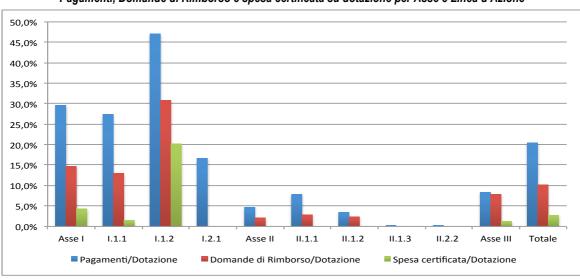
Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

Un secondo importante ambito di analisi per l'avanzamento finanziario del Programma è quello riguardante la trasformazione dei pagamenti effettuati dai Beneficiari in spesa certificata, attraverso la presentazione delle Domande di Rimborso e a seguito delle opportune attività di verifica e controllo. La spesa si attesta attualmente a poco più di 50





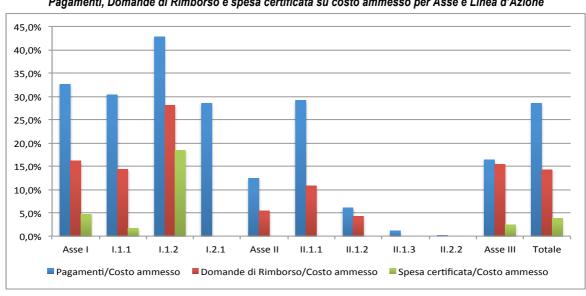
milioni di euro pari al 2,7% della dotazione complessiva del Programma a fronte di pagamenti e domande di rimborso pari rispettivamente a circa il 20% e 10%. La spesa è quasi interamente generata a valere sull'Asse I che con oltre 49 milioni di euro ha quasi raggiunto la soglia del 5% di spesa certificata in rapporto alla propria dotazione. All'interno dell'Asse la spesa è concentrata nelle due Linee dedicate all'infrastruttura ferroviaria, con performance migliori della Linea I.1.2 che supera il 45% dei pagamenti, il 30% delle domande di rimborso e il 20% della spesa certificata. Pur non essendo presenti spese certificate per l'Asse II, vi sono tuttavia pagamenti e Domande di Rimborso che pesano rispettivamente il 4,7% e 2,1% della dotazione dello stesso Asse.



Pagamenti, Domande di Rimborso e spesa certificata su dotazione per Asse e Linea d'Azione

Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

Un'analisi operata in rapporto ai costi ammessi anziché alla dotazione modifica di poco i risultati dell'Asse I, dove le diverse Linee hanno raggiunto un livello di quasi completa saturazione, mentre migliora di poco le performance dell'Asse Il dove il livello dei pagamenti e delle Domande di Rimborso sale su soglie ancore contenute pari a poco oltre il 10% e 5%.



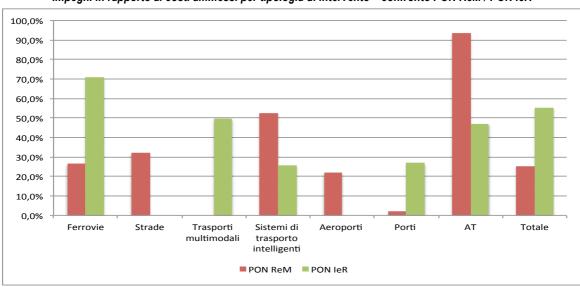
Pagamenti, Domande di Rimborso e spesa certificata su costo ammesso per Asse e Linea d'Azione

Elaborazione su dati sistema di monitoraggio





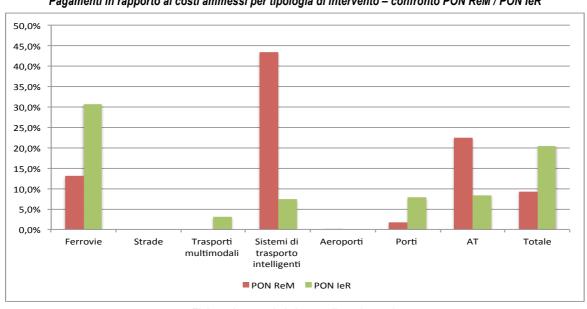
Il raffronto con la precedente programmazione dei principali indicatori finanziari conferma il quadro di positiva evoluzione delineato dalle precedenti analisi. In particolare la comparazione del livello raggiunto dagli impegni in rapporto al costo ammesso a finanziamento, valutato sullo stesso periodo 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 leR

Elaborazione su dati sistema di monitoraggio





# 2.3.2 Valutazioni in merito al raggiungimento degli obiettivi di spesa e del performance framework

Il 2018 rappresenta il primo vero banco di prova per una verifica dei progressi compiuti, non solo dal punto di vista finanziario, dal PON Infrastrutture e Reti. Sui risultati raggiunti al termine di questa annualità ricade infatti la prima verifica – in ragione della Decisione di approvazione del Programma intervenuta nel 2015 – sul rispetto della cosiddetta regola "n+3" (art. 136 del Regolamento CE 1303/2013), così come quella relativa al Quadro dell'efficacia dell'attuazione (*Performance Framework*) sul conseguimento dei target intermedi previsti al 2018.

Il quadro degli obiettivi così determinati è rappresentato nella seguente tabella in relazione agli obiettivi di spesa certificata diffusi al Comitato di Sorveglianza del dicembre 2017.

	Obiettivi di spesa	Target n+3	Target Performance Framework
Asse I	347,0		217,3
Asse II	19,1	291,0	117,4
Asse III	8,5		
Totale	374,6	291,0	334,7

Obiettivi di spesa e target 2018 (milioni di euro)

Alla luce degli obiettivi di spesa delineati dall'Amministrazione si configurerebbe un quadro di superamento con ampio margine del target riguardante il disimpegno delle risorse, mentre il target finanziario intermedio del *performance framework* sarebbe conseguito solo per l'Asse I. La distanza dagli obiettivi è di seguito descritta in relazione ai dati di avanzamento finanziario sopra richiamati.

oposa oo amaaa aaga oo aa								
	Spesa	N+3		Performance Framework		Pagamenti	Domande di	
	certificata	Target	Distanza	Target	Distanza		Rimborso	
Asse I	49,7 €			217,3	167,6 €	341,8 €	169,7 €	
Asse II	- €	291,0	240,5	117,4	117,4 €	29,6 €	12,9 €	
Asse III	0,8€			-	-	5,4 €	5,1 €	
Totalo	50 5 €	201.0	240 5 €	_	_	376 8 €	187 7 €	

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

In base alla spesa attualmente certificata la distanza dal target n+3 ammonta a circa ulteriori 240 milioni di euro da generare a valere sull'intero Programma, quella relativa al target finanziario intermedio del *performance framework* vale circa 177 milioni per l'Asse I e corrisponde all'intero obiettivo di 117,4 milioni per l'Asse II, a valere sul quale non sono ancora presenti spese certificate.

I dati sui pagamenti si collocano leggermente al di sopra degli obiettivi di spesa precedentemente richiamati e se tradotti interamente in spese certificate consentirebbero il superamento sia del target n+3, sia del target intermedio relativo all'Asse I. Le Domande di Rimborso si collocano invece ancora ampiamente al di sotto dei target al 2018, di circa 100 milioni per il target n+3 e di circa 50 milioni per il target intermedio dell'Asse I.

Il conseguimento degli obiettivi finanziari al 2018, a eccezione del target intermedio per l'Asse II, è dunque alla portata del Programma e legato, più che all'attuazione finanziaria degli interventi di cui si auspica un costante incremento, all'accelerazione nell'attività di formulazione delle Domande di Rimborso e alla traduzione in spesa certificata a seguito dei controlli previsti.

Oltre agli indicatori di natura finanziaria le disposizioni regolamentari prevedono l'individuazione di target intermedi al 2018 in relazione a indicatori di output o indicatori di attuazione (cosiddetti key implementation steps), da utilizzare nel caso di azioni per le quali non si prevede il completamento di output al 2018. Il PON Infrastrutture e Reti nella definizione del set di obiettivi ha fatto riferimento a tale categoria individuando per l'Asse I il numero di operazioni con "lavori avviati per linee ferroviarie ricostruite o rinnovate", con target al 2018 pari a 14, e per l'Asse II i seguenti indicatori:

- Operazioni avviate per piazzali, aree logistiche, banchine superficie oggetto di intervento (target al 2018 pari a 2)
- Operazioni avviate per accosti aggiuntivi o riqualificati (target al 2018 pari a 3)
- Operazioni avviate per materiale rimosso dragaggi (target al 2018 pari a 3)





• Operazioni avviate applicativi e sistemi informatici (target al 2018 pari a 8)

Alla luce dei dati sull'avanzamento procedurale precedentemente analizzati e, in particolare, dei 17 interventi ferroviari di cui solo 3 in fase progettuale, si può registrare l'avvenuto conseguimento del target relativo all'Asse I. Come per l'indicatore ferroviario risulta invece poco probabile che possa essere raggiunto l'obiettivo previsto per la totalità degli indicatori di attuazione individuati per l'Asse II.





# 3. Il Sistema di Gestione e Controllo

# 3.1 Struttura di Gestione e governance di Programma

# 3.1.1 Il Sistema di Gestione e Controllo: inquadramento generale e innovazioni regolamentari

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.

Nel presente paragrafo e in quello successivo si procederà dunque a ripercorrere i principali passaggi che hanno condotto alla strutturazione del Sistema di Gestione e Controllo del PON Infrastrutture e Reti concentrando l'attenzione sugli aspetti riguardanti la capacità di accogliere le innovazioni introdotte e, al contempo, superare le criticità che hanno caratterizzato l'implementazione del PON Reti e Mobilità 2007-2013.

Come anticipato, sotto il profilo dell'organizzazione generale si conferma un sistema articolato intorno a tre Autorità:

- l'Autorità di Gestione (AdG) e l'Autorità di Certificazione (AdC) incardinate, nel rispetto del principio di separazione delle funzioni, presso due diverse Divisioni della Direzione Generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- l'Autorità di Audit (AdA) che, a differenza della precedente programmazione, è stata individuata al di fuori del Ministero presso il Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC) dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

La procedura di designazione delle Autorità di Gestione e Certificazione<sup>17</sup>, operazione di particolare rilevanza anche ai fini dell'attuazione finanziaria<sup>18</sup>, si è protratta lungo le prime due annualità in un lungo percorso avviato nell'ottobre 2015 con la nomina dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di Certificazione. A seguito della predisposizione della relazione sul Sistema di Gestione e Controllo (SiGeCo) nell'Aprile 2016, dell'interlocuzione con l'Autorità di Audit e delle conseguenti modifiche e integrazioni apportate al SiGeCo si è pervenuti al parere positivo senza riserva dell'AdA, che ha consentito, nel dicembre 2016, l'emissione del Decreto da parte del Direttore Generale e la successiva notifica alla Commissione Europea attraverso il sistema SFC2014.

A titolo di esempio della complessità del percorso svolto si sintetizzano nel seguito le principali tappe che hanno condotto alla designazione delle Autorità e le relative attività di *follow up*, con l'indicazione degli attori coinvolti.

Data		MIT	AdG/AdC	AdA	CE
01/10/2015	Decreto di nomina dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di Certificazione	<b>✓</b>	/		
14.04.2016	Invio preliminare documentazione SiGeCo		✓	✓	
22.04.2016	Interruzione termini e avvio interlocuzioni tra Autorità		✓	✓	
11.10.2016	Invio documentazione in forma definitiva		✓	✓	
30.11.2016	Parere di conformità da parte dell'AdA accompagnato da una relazione e da un Piano di azione nel quale sono indicate le azioni e la tempistica per la loro realizzazione.		<b>,</b>	/	
15/12/2016	Decreto di incardinamento delle Autorità di Gestione e Certificazione presso la Divisione 2 e la Divisione 6 della Direzione Generale	<b>✓</b>	1		
16.12.2016	Notifica via SFC 2014 della Designazione		/		/

 <sup>17</sup> La procedura, normata dall'articolo 124 del Regolamento UE n. 1303/2013, è basata sulla predisposizione di una relazione e un parere dell'Autorità di Audit atti a valutare la conformità delle Autorità a un insieme di criteri relativi all'ambiente di controllo interno, alla gestione del rischio, alle attività di gestione e di controllo e alla sorveglianza, definiti nell'allegato XIII dello stesso Regolamento.
 18 Ai sensi dall'articolo 135 del Regolamento UE n. 1303/2013, la prima domanda di pagamento non può essere presentata prima della notifica alla Commissione Europea della designazione delle Autorità di Gestione e Certificazione del Programma Operativo.





10/01/2017	Accettazione da parte della Commissione della designazione senza richiesta di informazioni	/		<b>✓</b>
28.02.2017	Follow up dell'AdA sul Piano di azione in merito a:  - Documento per il Beneficiario  - Avanzamento della componente software per la registrazione e la conservazione dei dati  - Piste di controllo AdG e AdC  - Documento di analisi dei rischi	1	<b>/</b>	
31/03/2017	Termini della verifica dell'AdA del Piano di azione	✓	✓	
30.06.2017	Ulteriore follow up dell'AdA su Sistema informativo	1	<b>✓</b>	
31/07/2017	Termini della verifica dell'AdA del Piano di azione	1	✓	

Nell'approfondire le funzioni attribuite alle Autorità nell'attuale ciclo di programmazione, in particolare all'Autorità di Gestione e di Certificazione, emerge come, rispetto al precedente periodo, le novità siano rilevanti.

		PON Infrastrutture e Reti 2014-2020
	<b>PON Reti e Mobilità 2007-2013</b> (artt. 60 e 61 Regolamento (CE) n. 1083/2006)	(artt. 125 e 126 del Regolamento (UE) n. 1303/2013)
Funzioni dell'Autorità di Gestione	a) garantire che le operazioni destinate a beneficiare di un finanziamento siano selezionate conformemente ai criteri applicabili al programma operativo e siano conformi alle norme comunitarie e nazionali applicabili per l'intero periodo di attuazione; b) verificare che i prodotti e i servizi cofinanziati siano forniti e l'effettiva esecuzione delle spese dichiarate dai beneficiari in relazione alle operazioni, nonché la conformità di tali spese alle norme comunitarie e nazionali; possono essere effettuate verifiche in loco di singole operazioni su base campionaria conformemente alle modalità di applicazione che devono essere adottate dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 103, paragrafo 3; c) garantire l'esistenza di un sistema informatizzato di registrazione e conservazione dei dati contabili relativi a ciascuna operazione svolta nell'ambito del programma operativo, nonché la raccolta dei dati relativi all'attuazione necessari per la gestione finanziaria, la sorveglianza, le verifiche, gli audit e la valutazione; d) garantire che i beneficiari e gli altri organismi coinvolti nell'attuazione delle operazioni mantengano un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative all'operazione, ferme restando le norme contabili nazionali; e) garantire che le valutazioni dei programmi operativi di cui all'articolo 48, paragrafo 3, siano svolte in conformità dell'articolo 47; f) stabilire procedure per far sì che tutti i documenti relativi alle spese e agli audit necessari per garantire una pista di controllo adeguata siano conservati secondo quanto disposto dall'articolo 90; g) garantire che l'autorità di certificazione riceva tutte le informazioni necessarie in merito alle	Gestione del programma operativo a) assiste il comitato di sorveglianza di cui all'articolo 47 e fornisce a esso le informazioni necessarie allo svolgimento dei suoi compiti, in particolare dati relativi ai progressi del programma operativo nel raggiungimento degli obiettivi, dati finanziari e dati relativi a indicatori e target intermedi; b) elabora e presenta alla Commissione, previa approvazione del comitato di sorveglianza, le relazioni di attuazione annuali e finali di cui all'articolo 50; c) rende disponibili agli organismi intermedi e ai beneficiari informazioni pertinenti rispettivamente per l'esecuzione dei loro compiti e l'attuazione delle operazioni; d) istituisce un sistema di registrazione e conservazione informatizzata dei dati relativi a ciascuna operazione, necessari per la sorveglianza, la valutazione, la gestione finanziaria, la verifica e l'audit, compresi i dati su singoli partecipanti alle operazioni, se del caso; e) garantisce che i dati di cui alla lettera d) siano raccolti, inseriti e memorizzati nel sistema di cui alla lettera d) e che i dati sugli indicatori siano suddivisi per sesso, ove richiesto dagli allegati I e II del regolamento FSE.  Selezione delle operazioni a) elabora e, previa approvazione, applica procedure e criteri di selezione adeguati che: i) garantiscano il contributo delle operazioni al conseguimento degli obiettivi e dei risultati specifici della pertinente priorità; ii) siano non discriminatori e trasparenti; iii) tengano conto dei principi generali di cui agli articoli 7 e 8; b) garantisce che l'operazione selezionata rientri nell'ambito di applicazione del fondo o dei fondi





procedure e verifiche eseguite in relazione alle spese ai fini della certificazione;

- h) guidare i lavori del comitato di sorveglianza e trasmettergli i documenti per consentire una sorveglianza qualitativa dell'attuazione del programma operativo, tenuto conto dei suoi obiettivi specifici;
- i) elaborare e presentare alla Commissione, previa approvazione del comitato di sorveglianza, i rapporti annuali e finali di esecuzione;
- j) garantire il rispetto degli obblighi in materia di informazione e pubblicità previsti all'articolo 69;
- k) trasmettere alla Commissione le informazioni che le consentano di valutare i grandi progetti.

- interessati e possa essere attribuita a una categoria di operazione o, nel caso del FEAMP, una misura individuata nella o nelle priorità del programma operativo:
- c) provvede affinché sia fornito al beneficiario un documento contenente le condizioni per il sostegno relative a ciascuna operazione, compresi i requisiti specifici concernenti i prodotti o servizi da fornire nell'ambito dell'operazione, il piano finanziario e il termine per l'esecuzione;
- d) si accerta che il beneficiario abbia la capacità amministrativa, finanziaria e operativa per soddisfare le condizioni di cui alla lettera c) prima dell'approvazione dell'operazione;
- e) si accerta che, ove l'operazione sia cominciata prima della presentazione di una domanda di finanziamento all'autorità di gestione, sia stato osservato il diritto applicabile pertinente per l'operazione;
- f) garantisce che le operazioni selezionate per il sostegno dei fondi non includano attività che facevano parte di un'operazione che è stata o dovrebbe essere stata oggetto di una procedura di recupero a norma dell'articolo 71, a seguito della rilocalizzazione di un'attività produttiva al di fuori dell'area interessata dal programma; g) stabilisce le categorie di operazione o, nel caso

# Gestione finanziaria e controllo del programma operativo

del FEAMP, le misure cui è attribuita la spesa

relativa a una specifica operazione.

- a) verifica che i prodotti e servizi cofinanziati siano stati forniti, che i beneficiari abbiano pagato le spese dichiarate e che queste ultime siano conformi al diritto applicabile, al programma operativo e alle condizioni per il sostegno dell'operazione;
- b) garantisce che i beneficiari coinvolti nell'attuazione di operazioni rimborsate sulla base dei costi ammissibili effettivamente sostenuti mantengano un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative a un'operazione;
- c) istituisce misure antifrode efficaci e proporzionate, tenendo conto dei rischi individuati;
- d) stabilisce procedure per far sì che tutti i documenti relativi alle spese e agli audit necessari per garantire una pista di controllo adeguata siano conservati secondo quanto disposto all'articolo 72,
- e) prepara la dichiarazione di affidabilità di gestione e la sintesi annuale di cui all'articolo 59, paragrafo 5,
- lettere a) e b), del regolamento finanziario
- a) elaborare e trasmettere alla Commissione le domande di pagamento e certificare che provengono da sistemi di contabilità affidabili, sono basate su documenti giustificativi verificabili e sono state oggetto di verifiche da parte dell'autorità di gestione:
- b) preparare i bilanci di cui all'articolo 59, paragrafo

Funzioni dell'Autorità di Certificazione

- a) elaborare e trasmettere alla Commissione le dichiarazioni certificate delle spese e le domande di pagamento:
- b) certificare che:
- i) la dichiarazione delle spese è corretta, proviene da sistemi di contabilità affidabili ed è basata su documenti giustificativi verificabili:





- ii) le spese dichiarate sono conformi alle norme comunitarie e nazionali applicabili e sono state sostenute in rapporto alle operazioni selezionate per il finanziamento conformemente ai criteri applicabili al programma e alle norme comunitarie e nazionali; c) garantire ai fini della certificazione di aver ricevuto dall'autorità di gestione informazioni adeguate in merito alle procedure seguite e alle verifiche effettuate in relazione alle spese figuranti nelle dichiarazioni di spesa;
- d) tener conto, ai fini della certificazione, dei risultati di tutte le attività di audit svolte dall'autorità di audit o sotto la sua responsabilità:
- e) mantenere una contabilità informatizzata delle spese dichiarate alla Commissione;
- f) tenere una contabilità degli importi recuperabili e degli importi ritirati a seguito della soppressione totale o parziale della partecipazione a un'operazione. Gli importi recuperati sono restituiti al bilancio generale dell'Unione europea prima della chiusura del programma operativo detraendoli dalla dichiarazione di spesa successiva.

- 5, lettera a), del regolamento finanziario; c) certificare la completezza, esattezza e veridicità dei bilanci e che le spese in esse iscritte sono conformi al diritto applicabile e sono state sostenute in rapporto ad operazioni selezionate per il
- in rapporto ad operazioni selezionate per il finanziamento conformemente ai criteri applicabili al programma operativo e nel rispetto del diritto applicabile;
- d) garantire l'esistenza di un sistema di registrazione e conservazione informatizzata dei dati contabili per ciascuna operazione, che gestisce tutti i dati necessari per la preparazione delle domande di pagamento e dei bilanci, compresi i dati degli importi recuperabili, recuperati e ritirati a seguito della soppressione totale o parziale del contributo a favore di un'operazione o di un programma operativo;
- e) garantire, ai fini della preparazione e della presentazione delle domande di pagamento, di aver ricevuto informazioni adeguate dall'autorità di gestione in merito alle procedure seguite e alle verifiche effettuate in relazione alle spese; f) tenere conto, nel preparare e presentare le domande di pagamento, dei risultati di tutte le attività di audit svolte dall'autorità di audit o sotto la sua responsabilità;
- g) mantenere una contabilità informatizzata delle spese dichiarate alla Commissione e del corrispondente contributo pubblico versato ai beneficiari;
- h) tenere una contabilità degli importi recuperabili e degli importi ritirati a seguito della soppressione totale o parziale del contributo a un'operazione. Gli importi recuperati sono restituiti al bilancio dell'Unione prima della chiusura del programma operativo detraendoli dalla dichiarazione di spesa successiva.

Una sintetica panoramica delle innovazioni regolamentari introdotte nel 2014-2020 che riguardano il sistema di gestione e controllo e i nuovi oneri in capo alle diverse Autorità 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. Tale previsione vede impegnate le diverse Autorità nella predisposizione e trasmissione Commissione, entro il 15 febbraio dell'anno successivo a quello contabile di riferimento:

• dei conti (di competenza dell'AdC) ovvero l'importo totale delle spese ammissibili registrato dall'Autorità di Certificazione nei propri sistemi contabili, che è stato inserito in domande di pagamento presentate alla





Commissione, gli importi ritirati e recuperati nel corso del periodo contabile o da recuperare, gli importi erogati agli strumenti finanziari;

- una dichiarazione di gestione (di competenza dell'AdG) che confermi che le informazioni sono presentate correttamente, complete ed esatte, le spese sono state effettuate per le finalità previste, i sistemi di controllo predisposti offrono le necessarie garanzie sulla legittimità e regolarità delle operazioni;
- un riepilogo annuale (di competenza dell'AdG) delle relazioni finali di revisione contabile e dei controlli effettuati contenente un'analisi della natura e della portata delle carenze riscontrate e delle azioni correttive avviate;
- un parere di audit e una relazione di controllo (di competenza dell'AdA) che evidenzi le principali risultanze delle attività di audit, comprese le carenze riscontrate nei sistemi di gestione e di controllo e le azioni correttive proposte e attuate.

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.

# 3.1.2 I criteri di selezione e il rapporto con i Beneficiari

In questo primo Rapporto Annuale si ritiene utile, nella logica di un'analisi sull'avvio dell'implementazione, concentrare l'attenzione valutativa sue 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 opportunità è giustificata anche alla luce del fatto che intorno a questi due elementi sono emerse alcune delle più significative criticità riguardanti il precedente periodo di programmazione.

Con riferimento alle procedure di selezione, in particolare, la valutazione del PON Reti e Mobilità aveva individuato tra le cause principali del ritardo attuativo il sovradimensionamento della dotazione del Programma rispetto a una debolezza del bacino progettuale da cui attingere per la selezione degli interventi, con specifico riferimento al livello di maturazione progettuale e procedurale. Nonostante su tale problematica si sia intervenuto a livello regolamentare, attraverso l'introduzione delle condizionalità ex ante, è importante analizzare come tale disposizione sia stata operativamente declinata nell'ambito del PON Infrastrutture e Reti e quali miglioramenti siano stati introdotti in questo fondamentale passaggio nella vita del Programma.

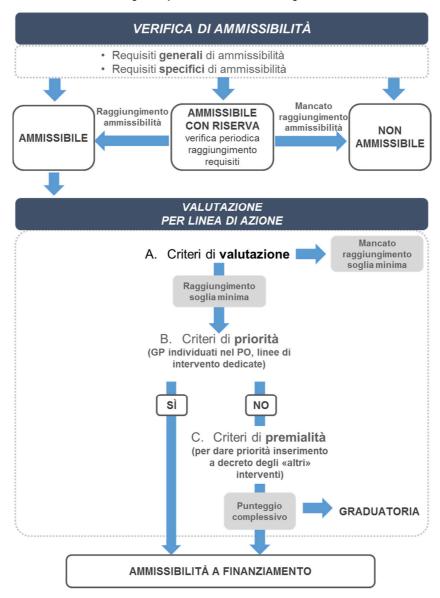
L'impegno a pervenire a una rapida approvazione dei criteri di selezione si è concretamente tradotto nell'elaborazione della metodologia generale, condivisa nell'ambito del primo Comitato di Sorveglianza, e nella loro stesura definitiva approvata dallo stesso Comitato tramite una procedura di consultazione scritta conclusasi nel febbraio 2016. I criteri di selezione sono stati corredati inoltre di un documento volto a specificare le modalità applicative.

La procedura di selezione delle operazioni è articolata in due principali fasi – verifica di ammissibilità e valutazione degli interventi – come schematicamente rappresentato nella seguente figura.





# Metodologia del processo di selezione degli interventi



Fonte: SiGeCo PON Infrastrutture e Reti

Dal confronto tra i criteri di selezione adottati nei due consecutivi periodi di programmazione emergono significative differenze in termini, sia di articolazione complessiva, sia con riferimento alle modalità operative di valutazione degli interventi da ammettere a finanziamento.

# Requisiti generali di ammissibilità

# PON Reti e Mobilità 2007-2013

- 1. Coerenza con gli obiettivi generali del QSN e con il suo obiettivo specifico 6.1.1
- 2. Coerenza con l'obiettivo globale e con gli obiettivi specifici del PON "Reti e mobilità"
- 3. Ricadere nei territori dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia)
- 4. Aderenza alle condizioni o alle tipologie di intervento previste dalla Linea di riferimento del PON

### PON Infrastrutture e Reti 2014-2020

- 1. Localizzazione nei territori delle regioni meno sviluppate (Calabria, Campania, Basilicata, Puglia, Sicilia)
- 2. Conformità con la strategia e i contenuti dell'Accordo di Partenariato e del PON Infrastrutture e Reti, nonché con le priorità di investimento ed i risultati attesi delineati nell'Obiettivo Tematico 7 3. Assenza di duplicazione di finanziamenti





- 5. Coerenza con i vincoli della pianificazione territoriale e paesistica di livello nazionale e regionale
- 6. Rispettare la normativa vigente in materia di appalti pubblici
- 7. Compatibilità con la tempistica stabilita dai regolamenti comunitari e dal QSN
- 8. Garanzia che il contributo richiesto consenta la copertura finanziaria dell'intero lotto funzionale
- 9. Inclusione negli strumenti della programmazione unitaria per il 2007-2013
- 10. Impegno al rispetto della vigente normativa in materia ambientale, con specifico riferimento alle condizioni previste nelle procedure di Valutazione Ambientale Strategica, di Valutazione di Impatto Ambientale e nella Valutazione di Incidenza
- 11. Contribuire necessariamente alla riduzione dell'inquinamento qualora si tratti di interventi riferiti alla modalità stradale

provenienti da altri fondi comunitari, nazionali e

- 4. Rispetto dei criteri di demarcazione con altri fondi e con altri POR/PON al fine di evitare eventuali sovrapposizioni
- 5. Dotazione da parte del beneficiario di una struttura gestionale adeguata e ispirata ad un sistema di gestione degli interventi secondo criteri di qualità nel rispetto degli obblighi normativi (ed in particolare al mantenimento di una contabilità separata, di sottoposizione a ispezioni e controlli, di conservazione dei documenti, di informazione e pubblicità, di avvio e conclusione delle operazioni, di messa a disposizione delle informazioni legate al monitoraggio fisico, finanziario, procedurale ed ambientale)
- Comprovato rispetto della normativa vigente in materia ambientale, di appalti pubblici e di aiuti di Stato
- 7. Presentazione di un cronoprogramma di attuazione dettagliato, che specifica l'intero iter di attuazione sino alla messa in esercizio, incluse le procedure di appalto e le procedure di autorizzazione necessarie

Il PON Infrastrutture e Reti non prevede criteri generali di valutazione

# Criteri generali di valutazione

- 1. Interventi che dimostrano la condivisione tra Stato e Regioni interessate dalla loro realizzazione, formalizzata in atti di programmazione negoziata (APQ, Intese, etc.)
- 2. Interventi che garantiscono il completamento e la piena funzionalità di opere già avviate, con specifica priorità all'attuazione di eventuali progetti "a cavallo" identificati dal PON "Trasporti" 2000-2006
- 3. Interventi che dimostrano un elevato livello d'integrazione e sinergia, funzionali e ambientali, con la programmazione unitaria regionale di settore
- 4. Interventi per i quali sia stata già svolta la procedura di Valutazione di Impatto Ambientale o la Valutazione di Incidenza
- 5. Interventi che dimostrano attenzione alla realizzazione delle reti ecologiche nazionale e regionali, terrestri e marine
- 6. Interventi che minimizzano il consumo di suolo
- 7. Interventi a carattere "sistemico" finalizzati a realizzare il sistema logistico nazionale con il sostegno alla costruzione di una rete nazionale di terminali di trasporto e logistica
- 8. Interventi che assicurano un'effettiva addizionalità delle risorse comunitarie
- 9. Interventi che registrano livelli di adeguatezza dei contenuti della progettazione anche per quanto concerne i vincoli e alle condizioni di contesto (ambientali, sociali, tecniche, economico- finanziarie, normative e procedurali)
- 10. Interventi che dimostrano opportune sequenze realizzative e tempi credibili di attuazione
- 11. Interventi per i quali sussiste un disegno contestuale dell'infrastruttura, della sua manutenzione e del servizio offerto
- 12. Interventi che, per la completezza della loro progettazione tecnica ed economica, consentono di





anticipare le istruttorie per i Grandi Progetti 13. Interventi che dimostrano la condivisione da parte delle popolazioni interessate, in particolare con riferimento alle grandi opere

- 14. Utilizzo in sede di progettazione delle migliori tecnologie per la riduzione e mitigazione degli impatti, con riferimento al Decreto del Ministero dell'Ambiente 1 aprile 2004
- 15. Impegno a rilevare in modo sistematico i parametri ambientali più significativi legati alla realizzazione dell'opera e a trasmetterli tempestivamente all'AdG

Requisiti specifici di ammissibilità (esempio interventi ferroviari rete core)

- Operazioni strettamente riferite al potenziamento e all'aumento delle capacità di rete del Corridoio I TEN-T "Berlino-Palermo"
- Disponibilità di un cronoprogramma dettagliato dal quale si evinca il concreto completamento delle attività progettuali, delle procedure di affidamento e delle fasi di esecuzione e di collaudo dell'opera entro tempi compatibili con la tempistica del PON
- Se previsto, applicazione dell'art. 55 del Regolamento (CE) n. 1083/2006 riguardante i "progetti generatori di entrate" e il relativo calcolo della spesa ammissibile al finanziamento
- Conformità con la normativa di settore
- Recepimento nella programmazione nazionale di settore

Criteri specifici di valutazione (esempio interventi ferroviari rete core)

Utilità dell'intervento in relazione alla sua capacità di:

- contribuire alla riduzione dei livelli di inquinamento atmosferico (capacità in termini di: Riduzione delle emissioni di CO2 equivalente con riferimento al settore dei trasporti / finanziamento richiesto)

- contribuire alla riduzione dei livelli di congestionamento del Corridoio TEN-T "Berlino-Palermo", in particolare agendo sui "colli di bottiglia" esistenti lungo la direttrice ferroviaria (capacità in termini di: Incremento percentuale della capacità potenziale della linea al giorno in termini di tracce possibili sub indicatori: n° incroci, tempo di incrocio, n° livelli di velocità, n° di treni)
- incidere sull'incremento dei volumi e delle velocità commerciali del trasporto di mezzi pesanti su treno, soprattutto rispetto al transito di container high-cube (capacità in termini di: Tonnellate di merci in ingresso e in uscita per ferrovia sul totale delle modalità X per cento)
- incrementare la capacità potenziale/giorno del Corridoio I, agendo sul fronte della sicurezza ed efficienza delle tratte (capacità in termini di: Incremento percentuale della capacità potenziale della linea al giorno in termini di tracce possibili – sub indicatori: n° incroci, tempo di incrocio, n° livelli di velocità. n° di trenì)

Sostenibilità/Durabilità dell'intervento con riferimento a:

 livelli di sostenibilità territoriale e ambientale, con particolare riguardo al contributo offerto in termini di riequilibrio e integrazione modale, riequilibrio territoriale, conseguimento degli obiettivi di tutela

# Maturità progettuale

- Studio di fattibilità
- Progettazione Preliminare
- Progettazione Definitiva

# Coerenza strategica

- Dimostrata capacità di migliorare il servizio offerto

# 1. Qualità della proposta progettuale

- Redditività economico-sociale
- Sostenibilità finanziaria
- Mitigazione delle eventuali interferenze con aree naturali protette SIC/ZPS/ZSC Interferenze con zone sottoposte a vincolo idrogeologico (R.D.30 DICEMBRE 1923, N. 3267 E R.D. 16 MAGGIO 1926, N. 1126, paesaggistico e archeologico (D.LGS. N.42/2004)
- Tutela delle caratteristiche idro-morfologiche dei corpi idrici superficiali (ambito fluviale e marinocostiero)
- Adeguatezza del Piano di Manutenzione
- Vulnerabilità ai rischi naturali

# 2. Impatto del progetto

- Competitività del trasporto su ferro
- Attrezzaggio tecnologico della rete
- Capacità di produrre dinamiche positive sull'occupazione e sul trasporto delle merci
- Impatto sul clima acustico e sulla qualità dell'aria ambiente e sul clima
- Resilienza ai cambiamenti climatici
- Completamento dei collegamenti mancanti della rete
- Tutela della qualità dei corpi idrici superficiali e sotterranei





ambientale (in particolare con riferimento alla riduzione dei gas a effetto serra – protocollo di Kyoto ed alla riduzione degli impatti in termini di rumore)

- integrazione e sinergia con altri strumenti attuativi o con altre linee di intervento del PON
- misure previste per il coordinamento/coinvolgimento in itinere del partenariato istituzionale ed economico-sociale Integrazione della componente ambientale
   Per quanto non espressamente previsto dalla normativa vigente in materia di tutela ambientale (T.U. Ambientale, VIA, Valutazione di Incidenza), sarà data priorità agli interventi che prevedono:
- l'utilizzo, in fase di realizzazione delle opere, di mezzi o di tecnologie costruttive a minore impatto ambientale
- l'utilizzo, in fase di realizzazione delle opere, di materiali da costruzione ecocompatibili o autoctoni
- l'utilizzo di beni autoctoni (ad es. essenze arboree) per la compensazione/mitigazione degli impatti sull'ambiente
- l'avvio al recupero dei rifiuti prodotti in fase di costruzione delle opere

Avanzata definizione dell'iter progettuale o realizzativo, valutata attribuendo valori decrescenti ai seguenti step procedurali:

- lavori in corso/progetto esecutivo
- progetto definitivo

Convenienza dell'investimento sotto il profilo economico (analisi costi/benefici)

Strategicità dell'intervento: a parità di priorità, costituisce elemento di preferenza l'appartenenza dell'intervento alle Piattaforme territoriali strategiche e ai Territori-snodo

# Criteri specifici di premialità

# 1. Coordinamento con le azioni strategiche in ambito territoriale

- Formalizzazione in atti di programmazione negoziata (Accordi di Rete, Accordi di Programma Quadro, Intese, Intese internazionali, ALI, ecc.) della condivisione tra Stato e Regioni interessate dalla loro realizzazione
- Maturità progettuale superiore a quanto richiesto in fase di verifica di ammissibilità
- Capacità di attirare il capitale privato, minimizzando l'utilizzo dei finanziamenti pubblici
- Valutazione positiva nell'ambito del processo di selezione dei bandi CEF, ma mancato finanziamento per insufficienza di fondi Sinergia con interventi di altri Programmi che contribuiscono all'accessibilità verso le città servite da infrastrutture della rete centrale Azioni sinergiche al Piano di Sviluppo ERTMS sulla rete RFI (in linea con l'European Deployment Plan)

# 2. Sviluppo sostenibile

- Adozione di pratiche proprie del *Green Public Procurement*
- Contenimento del consumo e dell'impermeabilizzazione del suolo
- Riqualificazione ambientale di aree residuali degradate o abbandonate





	- Miglioramento dell'efficienza energetica e contenimento dei consumi energetici e delle risorse idriche
Criteri specifici di priorità	- Completamento di interventi derivanti dalla Programmazione unitaria 2007-2013 nel settore dei trasporti (PON Reti e Mobilità 2007-2013) e dal Piano di Azione Coesione (PAC), anche attuato mediante i CIS, a condizione che questi interventi siano coerenti con le disposizioni dell'AdP - Realizzazione di Lotti dei Grandi Progetti individuati dal Programma che sono in grado di contribuire al completamento della Rete Centrale TEN-T e dei Corridoi europei

Con riferimento alla struttura complessiva dei criteri, le principali differenze tra i due sistemi di selezione vedono il PON Infrastrutture e Reti caratterizzarsi per:

- l'assenza di criteri generali di valutazione, dove tale operazione è demandata unicamente al livello di singola Linea d'Azione:
- l'articolazione dei criteri specifici di valutazione in tre differenti insiemi: valutazione, premialità e priorità.

Più nel dettaglio, i criteri generali di ammissibilità trovano elementi comuni nei criteri relativi alla localizzazione geografica, alla coerenza con la strategia del Programma e degli strumenti sovraordinati, al rispetto della normativa sugli appalti pubblici. Il PON Infrastrutture e Reti si distingue tuttavia per la presenza di criteri relativi alla demarcazione tra interventi di livello nazionale e regionale, alla solidità della struttura del soggetto Beneficiario e per quanto riguarda i criteri inerenti alle tempistiche di attuazione e al rispetto della legislazione ambientale, che vede il passaggio da una formulazione più generica del PON Reti e Mobilità (compatibilità con la tempistica e impegno al rispetto della normativa ambientale) a una più precisa richiesta di comprova. Tale elemento di perentorietà riguardante le garanzie per un implementazione degli interventi entro il periodo di programmazione emerge anche nei criteri specifici di ammissibilità dove il PON Infrastrutture e Reti, in ossequio ai principi introdotti con le condizionalità ex-ante, prevede unitamente a un criterio di coerenza strategica un criterio di maturità progettuale che, per gli interventi infrastrutturali, consiste nella progettazione definitiva dell'opera.

Inoltre, la scelta operata nell'attuale Programma di non prevedere criteri generali di valutazione si ritiene utile per due ordini di motivi: una più chiara separazione tra le verifiche di ammissibilità e quelle di selezione, con evidenti vantaggi anche dal punto di vista degli oneri connessi all'attività di valutazione; la possibilità di una selezione più efficace perché fondata esclusivamente su criteri di natura specifica rispetto alla tipologia di intervento.

A tale aspetto contribuiscono anche le evoluzioni intervenute nelle modalità di applicazione dei criteri che, anche in questo caso, si differenziano in modo significativo dal precedente Programma. Il PON Reti e Mobilità, infatti, prevedeva una modalità di valutazione qualitativa di intensità (assente; presente in misura insufficiente; presente in misura accettabile; presente in misura eccellente) rispetto ciascuno dei criteri di priorità individuati e riguardanti diverse macro-categorie (utilità, sostenibilità/durabilità, integrazione della componente ambientale, avanzata definizione dell'iter progettuale o realizzativo, convenienza dell'investimento sotto il profilo economico, strategicità, sostenibilità economica e finanziaria a regime e livello di partecipazione del capitale privato) caratterizzate da un diverso peso ai fini della valutazione complessiva. Le modalità applicative del PON Infrastrutture e Reti prevedono invece un'articolazione in sub-criteri e una più precisa riconduzione dell'assegnazione dei punteggi in relazioni alle caratteristiche dell'intervento.

Le modalità adottate nell'attuale programmazione si ritiene contribuiscano a migliorare il processo di selezione sotto diversi profili a partire da un generale incremento nella trasparenza del complessivo processo di selezione, al contenimento degli oneri amministrativi e alla maggiore velocità delle procedure anche in ragione di una migliore interlocuzione con i potenziali Beneficiari sui requisiti progettuali e sulla documentazione da presentare.

Tali ultimi elementi aprono alla riflessione sul secondo ambito di valutazione riguardante il rapporto tra Amministrazione e Beneficiari. Un ambito che è stato oggetto di profondo ripensamento anche nell'elaborazione dei nuovi modelli di convenzione che sono stati rivisitati alla luce di alcuni principi guida:

(i) "organizzazione degli atti convenzionali per progetto o insieme di progetti similari, anziché per beneficiario;





- (ii) maggiore dettaglio delle responsabilità in capo ai beneficiari e all'AdG;
- (iii) previsione di sanzioni in caso di inadempimenti da parte dei beneficiari;
- (iv) rimodulazione delle finestre di rendicontazione;
- (v) chiara identificazione del contributo del progetto al raggiungimento dei target stabiliti per il PON I&R"19.

Le innovazioni introdotte possono essere analizzate alla luce di un confronto sugli oneri dei Beneficiari delineati all'interno degli schemi di convenzione relativi ai due successivi periodi di programmazione.

	PON Reti e Mobilità 2007-2013	PON Infrastrutture e Reti 2014-2020
Struttura organizzativa	- individuare :  - un Responsabile per il Coordinamento delle attività, che rappresenta l'interfaccia con l'AdG  - uffici titolari della responsabilità attuativa degli interventi	- adottare ogni idonea iniziativa finalizzata ad assicurare l'adeguatezza del presidio gestionale del progetto e la capacità di intervenire in maniera efficace (capacità tecnico-organizzativa), nella soluzione e nel superamento di eventuali criticità; - designare formalmente uno specifico "Ufficio per la gestione dei progetti del PON" che costituirà l'interfaccia con l'AdG; - identificare i nominativi del personale operante presso il suddetto Ufficio con l'indicazione delle relative mansioni e livelli di responsabilità; - comunicare all'AdG eventuali cambiamenti inerenti la propria struttura tecnico-organizzativa; - definire procedure interne di qualità a supporto della standardizzazione dei processi utili a gestire il progetto e fornire tutte le informazioni richieste dall'AdG;
Selezione e attuazione degli interventi	<ul> <li>verificare la correttezza dell'esecuzione fisica e finanziaria dell'operazione</li> <li>presidiare e monitorare il rispetto dei tempi e dei costi per la realizzazione delle opere cofinanziate;</li> <li>predisporre ed aggiornare tempestivamente i cronoprogrammi procedurali relativi a ciascun progetto cofinanziato, dandone informazione all'AdG; tali informazioni saranno preliminarmente raccolte attraverso la compilazione delle schede appositamente predisposte dall'AdG e caricate nei sistemi di monitoraggio;</li> <li>segnalare all'AdG le criticità che possono incidere su tempi, costi, percentuale di opere cantierate e andamento delle attività previste da cronoprogramma;</li> </ul>	- attuare l'operazione, in conformità ai Regolamenti Comunitari ed alla normativa in materia di appalti pubblici; - rispettare i tempi di attuazione dell'operazione, così' come stabiliti dal cronoprogramma relativo alla scheda progetto (Allegato 2), salvo eventuali riprogrammazioni comunicate all'AdG mediante il sistema di monitoraggio; - individuare eventuali fattori che possano determinare ritardi che incidano in maniera considerevole sulla tempistica attuativa e di spesa, definita nel cronoprogramma, relazionando all'AdG sugli stessi; - mitigare e gestire i rischi connessi al progetto e porre in essere azioni mirate connesse all'andamento gestionale e alle caratteristiche tecniche; - comunicare all'AdG ogni modifica sostanziale relativa all'operazione finanziata. Per modifica sostanziale, si intende - oltre a quella in grado di incidere relativamente all'output fisico dell'operazione - quella che impatta sul quadro dei regimi di aiuto e delle entrate nette della medesima operazione.
Rendicontazione e controllo della spesa	<ul> <li>effettuare l'attività di autocontrollo amministrativo e contabile della documentazione a supporto della rendicontazione;</li> <li>compilare, sottoscrivere e trasmettere al RLI dell'AdG, per il tramite della struttura d'interfaccia</li> </ul>	<ul> <li>provvedere alla compilazione delle check list di autocontrollo predisposte dall'AdG;</li> <li>utilizzare il sistema informativo del Programma, messo a disposizione dall'AdG, in conformità all'articolo 125, paragrafo 2, del Reg. (UE) n.</li> </ul>

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> PON Infrastrutture e Reti, Relazione Annuale di Attuazione al 31 dicembre 2016





indicata all'art. 3, le Domande di Rimborso secondo le modalità illustrate nel Manuale Operativo delle Procedure dell'AdG;

- 1303/2013 e all'Allegato III del Reg. (UE) n. 480/2014, rubricato "Elenco dei dati da registrare e conservare in formato elettronico nell'ambito del sistema di sorveglianza", per raccogliere, registrare e archiviare, in formato elettronico, i dati e i documenti relativi a ciascuna operazione, necessari per la sorveglianza, la valutazione, la gestione finanziaria, la verifica e l'audit nel rispetto delle indicazioni fornite:
- utilizzare i format ufficiali, laddove previsti e applicabili, allegati al Manuale Operativo delle Procedure dell'AdG, per disciplinare i rapporti con la stessa:
- garantire che la documentazione di spesa estratta dai propri sistemi gestionali sia di immediata riconducibilità all'operazione finanziata e ne consenta la tracciabilità rispetto alle eventuali modificazioni della stessa operazione in fase attuativa;

# Monitoraggio

Il Beneficiario si impegna a fornire i dati necessari al monitoraggio finanziario, procedurale e fisico del singolo intervento, attraverso l'alimentazione del sistema informativo SIPONREM, in modo da consentire il rispetto delle scadenze bimestrali di monitoraggio e consentire le valutazioni sullo stato di attuazione del Programma.

La validazione dei dati di monitoraggio caricati su SIPONREM dal Beneficiario, dovrà essere effettuata dalla struttura Responsabile per il Coordinamento delle attività e interfaccia con l'AdG di cui al precedente art. 3, entro il giorno 10 del mese successivo al bimestre di riferimento (10 marzo, 10 maggio, 10 luglio, 10 settembre, 10 novembre, 10 gennaio).

- raccogliere i dati e le informazioni relativi all'avanzamento finanziario, fisico e procedurale, al fine di alimentare il sistema informativo del PON, nel rispetto delle indicazioni fornite dall'AdG;
- validare, attraverso 1"Ufficio per la gestione dei progetti del PON", i dati di monitoraggio, entro il giorno 10 del mese successivo al bimestre di riferimento (10 marzo, 10 maggio, 10 luglio, 10 settembre, 10 novembre, 10 gennaio);
- garantire la correttezza, l'affidabilità e la congruenza dei dati di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale;
- fornire tutte le informazioni che verranno richieste ai fini del monitoraggio ambientale della VAS, di cui all'art. 14 del D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii.;

# Conservazione documentale

- garantire la conservazione della documentazione amministrativa e contabile sotto forma di originali o di copie autenticate su supporti comunemente accettati registrando, in forma puntuale e completa nelle piste di controllo, le modalità di archiviazione e garantendo la rintracciabilità della documentazione, nonché la conservazione della stessa per i tre anni successivi alla chiusura del Programma Operativo, ai sensi dell'art. 90 del Reg. (CE)Reg. (CE) 1083/2006 e s.m.i. e dell'art. 19 del Reg. (CE)Reg. (CE) 1828/2006 e s.m.i.. Conformemente alle prescrizioni dei sopracitati articoli dei regolamenti comunitari dovrà essere, altresì, assicurata la disponibilità dei suddetti documenti in caso di controlli da parte delle varie Autorità del Programma, nonché della Commissione Europea e della Corte dei Conti italiana ed Europea

- garantire in conformità all'articolo 140, paragrafo 1 del Reg. (UE) n. 1303/2013 - la conservazione della documentazione amministrativa necessaria per la sorveglianza, la valutazione, la gestione finanziaria, la verifica e l'audit, per due anni a decorrere dal 31 dicembre successivo alla presentazione dei conti nei quali sono incluse le spese finali dell'operazione completata. La conservazione dei documenti deve altresì assicurare, nel rispetto del Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. del 7 marzo 2005 n. 82 e ss.mm.ii.), l'agevole consultazione messa a disposizione anche attraverso forme di interfacciamento con il Sistema Informativo del Programma, secondo i protocolli e le modalità tecniche ed operative che verranno concordate con l'AdG:
- fornire nei casi in cui nel corso dei controlli da parte degli organismi comunitari (Commissione Europea, Corte dei Conti Europea) e/o nazionali (Autorità di Certificazione, Autorità di Audit, Corte dei Conti) venga fatta richiesta di documentazione aggiuntiva rispetto a quella già presente sul sistema informativo del PON o trasmessa - quanto richiesto;

# Informazione e pubblicità

- garantire il rispetto degli obblighi in materia di informazione e pubblicità previsti all'art. 69 del Reg. (CE)Reg. (CE) 1083/2006 e s.m.i., dagli artt. 2-10 del Reg. (CE)Reg. (CE) 1828/2006 e s.m.i., nonché del

- pubblicare sul proprio sito web l'elenco dei progetti cofinanziati dal PON e garantire il rispetto delle disposizioni concernenti le caratteristiche tecniche delle misure di informazione e di comunicazione





Piano di Comunicazione del PON Reti e Mobilità. In particolare l'accertamento dell'avvenuta apposizione a cura del Beneficiario di cartelli di cantiere e, per gli interventi conclusi, di targhe permanenti, ai sensi dell'art. 8 del Reg. (CE)Reg. (CE) 1828/2006 e s.m.i. costituirà precondizione vincolante ai fini dell'effettiva erogazione del finanziamento;

previste dal Regolamento (UE) n. 1303/2013, art. 115, punto 4 e contenute nel Regolamento di esecuzione (UE) n. 821/2014 (artt. 3, 4 e 5), nonché degli obblighi in materia di informazione e comunicazione previsti dal Regolamento (UE) n. 1303/2013, Allegato XII, punto 2.2;

- assicurare che tutte le azioni di informazione e comunicazione poste in essere siano coerenti con le condizioni d'uso dei loghi e di altri materiali grafici definiti dall'AdG (logo PON e immagine coordinata) e dalla Commissione Europea (emblema dell'UE) per accompagnare l'attuazione del PON;
- accettare l'inserimento dei propri dati anagrafici unitamente alla denominazione del progetto e all'importo del finanziamento a valere sul PON ad esso destinato - nell'elenco dei Beneficiari delle operazioni, pubblicato dall'AdG del PON Infrastrutture e Reti, in forma elettronica e/o in altra forma:
- accettare che le informazioni suddette siano

# pubblicate sul Portale Nazionale OpenCoesione, gestito dall'Agenzia per la Coesione Territoriale; Per ogni eventuale violazione degli obblighi derivanti

dalla presente Convenzione in capo al Beneficiario, l'AdG, a seguito dell'avvenuto riscontro della violazione stessa, potrà concedere un termine non inferiore a 30 giorni, entro il quale il Beneficiario dovrà porre fine alla violazione, ovvero all'inadempimento.

Qualora l'attuazione dell'intervento dovesse procedere in sostanziale difformità dalle modalità, dai tempi, dai contenuti e dalle finalità e dagli obblighi sanciti e prescritti dalla normativa comunitaria e nazionale applicabile alla presente Convenzione e dal PON Infrastrutture e Reti 2014/2020, l'AdG sanzionerà tale inadempimento con la revoca del finanziamento.

In particolare, il mancato rispetto dei tempi previsti nel cronoprogramma comporta la revoca del contributo, fatte salve le eccezioni espressamente previste e regolate nel presente atto. La risoluzione della presente Convenzione e la correlata revoca del contributo comporteranno l'obbligo per il Beneficiario di restituire le somme oggetto di recupero, secondo le indicazioni dettate dall'AdG, in osseguio alla normativa comunitaria e nazionale vigente in materia.

# Revoca del <u>finanziamento</u>

L'AdG, per il tramite del RLI, sorveglia sulla corretta attuazione del PON ed, in particolare, sull'avanzamento finanziario, procedurale e fisico delle singole operazioni, al fine di garantire l'attuazione del medesimo PON secondo le modalità e le tempistiche previste dai regolamenti comunitari, con particolare riferimento ai termini di scadenza degli impegni giuridicamente vincolanti e di effettuazione delle spese.

A tal fine l'AdG, nel caso di significative variazioni nei cronoprogrammi procedurali e nella pianificazione delle spese – rilevate anche attraverso l'analisi dei dati validati su SIPONREM - che comportino ritardi nella utilizzazione delle risorse e la conseguente potenziale perdita delle risorse assegnate al Programma, si riserva la facoltà, a suo insindacabile giudizio, di procedere alla rimodulazione del finanziamento delle singole operazioni ovvero di revocare, in misura parziale o totale, il medesimo finanziamento, valutando l'adozione di procedure finalizzate al recupero dei fondi già erogati.

A fronte dei principi guida richiamati e di una generale migliore articolazione e un maggior dettaglio nell'individuazione degli obblighi dei Beneficiari, l'analisi mette in luce alcuni ulteriori elementi:

- 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

In conclusione a questa prima disamina, si ritiene di potere affermare che nel rivisitare gli strumenti convenzionali, sia stata colta e concretamente declinata la necessità, evidenziata anche nell'ambito delle attività di valutazione della precedente programmazione, di promuovere un più forte principio di corresponsabilità tra l'Autorità di Gestione e i Beneficiari nel raggiungimento degli obiettivi realizzativi e di spesa.

# 3.1.3 La dimensione partenariale nell'avvio di implementazione del PON

L'elemento che più caratterizza il PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 sotto il profilo del coinvolgimento del partenariato nell'implementazione della strategia è certamente rappresentato dalla previsione di attuare una parte rilevante del Programma in termini, sia finanziari, sia strategici, attraverso le Aree Logistiche Integrate.

L'innovativo meccanismo ha previsto l'istituzione di una governance multilivello rappresentata: dai cinque Tavoli Tecnici locali (Sistema Pugliese – Lucano; Area Logistica Campana; Quadrante sud orientale della Sicilia; Polo logistico Integrato di Gioia Tauro; Quadrante occidentale della Sicilia) nei quali, tramite il confronto partenariale si procede alla costruzione di una strategia unitaria condivisa (Documento strategico) e all'individuazione degli interventi in attuazione di tale strategia e dal Tavolo centrale di Coordinamento, a cui spetta una verifica sulla congruenza di tali strategie e interventi, della loro compatibilità con gli indirizzi di programmazione nazionale e la successiva individuazione delle possibili fonti di finanziamento, compreso l'inserimento nel processo di selezione del PON.

Il percorso partenariale si è concretamente declinato attraverso la sottoscrizione degli Accordi di Adesione, avvenuta per tutti i tavoli a fine 2016, a eccezione di quello relativo all'Area Logistica Integrata del Polo Logistico di Gioia Tauro avvenuta nel gennaio 2017.

Tavolo ALI	Data Accordo di Adesione	Soggetti Sottoscrittori
Tavolo locale dell'Area Logistica Integrata (ALI) Sistema Pugliese Lucano	14 settembre 2016	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Autorità di Gestione del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020 Regione Puglia Regione Basilicata Agenzia per la Coesione Territoriale Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Meridionale Autorità di Sistema Portuale del Mar Ionio
Tavolo locale dell'Area Logistica Integrata (ALI) Campana	28 settembre 2016	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Autorità di Gestione del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020 Regione Campania Agenzia per la Coesione Territoriale Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.
Tavolo locale dell'Area Logistica Integrata (ALI) del quadrante della Sicilia Orientale	11 novembre 2016  Ministero delle Infrastrutture e dei Trasport Reti 2014/2020 Regione Siciliana – Assessorato regionale Agenzia per la Coesione Territoriale Autorità Portuale di Augusta Autorità Portuale di Catania Comune di Gela Comune di Siracusa Interporto di Catania - S.I.S. Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Autorità di Gestione del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020 Regione Siciliana – Assessorato regionale delle Infrastrutture e della Mobilità Agenzia per la Coesione Territoriale Autorità Portuale di Augusta Autorità Portuale di Catania Comune di Gela Comune di Siracusa Interporto di Catania - S.I.S.
Tavolo locale dell'Area Logistica	23 gennaio 2017	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Autorità di Gestione del PON Infrastrutture e Reti 2014 -2020 Regione Calabria





Integrata (ALI) del Polo Logistico di Gioia Tauro		Agenzia per la Coesione Territoriale Porto di Gioia Tauro Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. Consorzio per le attività produttive – Corap
Tavolo locale dell'Area Logistica Integrata (ALI) Mare della Sicilia Occidentale	14 settembre 2016	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Autorità di Gestione del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020 Regione Siciliana – Assessorato regionale delle Infrastrutture e della Mobilità Agenzia per la Coesione Territoriale Autorità Portuale di Palermo Capitaneria di Porto di Trapani Società Interporti Siciliani S.p.A. Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.

Secondo quanto previsto dagli Accordi di Adesione, ai Tavoli locali compete di:

- definire una strategia con obiettivi di sviluppo dei servizi chiari e misurabili che si esplichi in un Documento di sviluppo e di proposte dell'Area Logistica Integrata;
- verificare che le progettualità infrastrutturali proposte siano attuative della strategia prescelta e indirizzate ad opere;
- avanzare proposte di investimento al Tavolo Centrale di Coordinamento.

Tali finalità sono state perseguite dai cinque Tavoli attraverso un'intensa attività partenariale che ha caratterizzato tutta le precedente annualità e che ha previsto, oltre a periodiche riunione dei soggetti sottoscrittori – a cui si è aggiunta ANAS, partecipando attivamente ai lavori e contribuendo alla definizione della strategia in merito ai collegamenti stradali dei principali nodi dell'Area – momenti di ascolto e di scambio con i principali stakeholders e il più ampio partenariato economico e sociale. Tale attività, che ha previsto una specifica azione di supporto Rete Autostrade Mediterranee – RAM spa, sia con funzioni di segreteria tecnica dei Tavoli e raccolta di contributi e analisi, sia attraverso l'individuazione di esperti in grado di accompagnare l'elaborazione della strategia, ha consentito di pervenire alla finalizzazione di tutti e cinque i Documenti di sviluppo e di proposte dell'Area Logistica Integrata (Documenti Strategici).

I contenuti dell'attività partenariale saranno oggetto di un approfondimento valutativo dedicato, nel seguito si richiamano tuttavia i principali elementi emersi in relazione agli obiettivi prioritari di sviluppo delle ALI, oggetto della relazione del Responsabile di Linea d'Azione al Comitato di Sorveglianza del dicembre 2017.

Tavolo ALI	Obiettivi prioritari di sviluppo
Tavolo locale dell'Area Logistica Integrata (ALI) Sistema Pugliese Lucano	<ul> <li>Miglioramento dei collegamenti ferroviari tra porti-interporti- piattaforme logistiche e il cluster manifatturiero (Taranto, Brindisi, Bari, Surbo, Ferrandina ecc)</li> <li>Incremento dell'accessibilità marittima e della specializzazione degli scali portuali (dragaggi e casse di colmata)</li> <li>Adeguamenti infrastrutturali a sagoma e modulo lungo la direttrice adriatica e lungo la rete primaria</li> </ul>
Tavolo locale dell'Area Logistica Integrata (ALI) Campana	Migliore interconnessione dei Porti di Napoli e Salerno con gli Interporti di Marcianise e Nola e con le rispettive aree retro portuali attraverso: - la prosecuzione e chiusura dei Grandi Progetti nei porti di Napoli e Salerno - gli adeguamenti infrastrutturali a sagoma e modulo della tratta ferroviaria Napoli-Cassino (corridoio tirrenico) e della zona di interscambio di Marcianise - il collegamento ferroviario del porto di Napoli
Tavolo locale dell'Area Logistica Integrata (ALI) del quadrante della Sicilia Orientale	Miglioramento dei collegamenti stradali e ferroviari: - tra i porti di Catania, Messina ed Augusta; - delle portualità minori (Siracusa, Pozzallo, Gela) con il nord dell'isola; - dell'area vasta di Catania
Tavolo locale dell'Area Logistica Integrata (ALI) del Polo Logistico di Gioia Tauro	<ul> <li>Potenziamento dei collegamenti stradali e ferroviari al porto di Gioia Tauro ed alle aree logistiche retro portuali</li> <li>Interventi diretti alla realizzazione di un bacino di carenaggio in area portuale</li> <li>Interventi volti a creare valore aggiunto all'interno del Porto di Gioia Tauro (occupazione, performance logistiche, formazione e sicurezza dell'area)</li> </ul>





Tavolo locale dell'Area Logistica Integrata (ALI) Mare della Sicilia Occidentale

- Potenziamento dell'area logistica industriale di Termini Imerese, nel ruolo consolidato di gate della Sicilia Occidentale
- Miglioramento dell'accessibilità marittima del Porto di Termini Imerese e del Porto di Palermo (dragaggio e diga foranea)
- Miglioramento dei collegamenti tra porti ed aree interne

Contestualmente all'elaborazione dei Documenti Strategici si è svolta un'attività di screening e pre-valutazione delle proposte progettuali provenienti dai tavoli ALI, al fine di consentire, non appena il Tavolo Centrale sarà operativo<sup>20</sup> un tempestivo percorso di ammissione a finanziamento degli interventi ritenuti coerenti e prioritari per la strategia del Programma. In termini quantitativi, il parco progetti proposti dalle ALI consta di oltre 90 interventi per un costo complessivo di circa 1,9 miliardi di euro. Gli interventi oggetto di screening per una possibile ammissione a finanziamento sul PON sono circa 30, per un costo di circa 450 milioni, di cui 8, pari a un investimento di circa 240 milioni di euro, sono stati già oggetto di pre-valutazione e potrebbero dunque essere immediatamente ammessi.

A fronte della precedente descrizione sui principali elementi relativi al percorso di elaborazione strategica e progettuale fino a ora svolto in seno alle Aree Logistiche Integrate è possibile formulare alcune prime considerazioni valutative.

L'istituzione di tale meccanismo partenariale è nato 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 sopra esposti, 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.

In tale ottica si valuta positivamente la recente iniziativa dell'Autorità di Gestione, svolta con il contributo di alto profilo dei Servizi di Assistenza Tecnica, orientata a una ricognizione – per ora limitata alle infrastrutture ferroviarie – sulle progettualità che insistono nei territori di interesse per le ALI e che sono finanziate a valere sui diversi strumenti nazionali (PON, PAC e FSC).

Sebbene le Aree Logistiche Integrate costituiscano il principale oggetto di attenzione per la formulazione di un giudizio sulla qualità della dimensione partenariale del Programma, essa si esplica in numerose altre attività, a partire dalle riunioni del partenariato istituzionale del Programma, nella forma più estesa del Comitato di Sorveglianza, e in quella più ristretta attraverso gli incontri bilaterali con la Commissione europea e la partecipazione dell'Agenzia per la Coesione Territoriale. Sulla scia di una prassi consolidatasi negli ultimi anni di implementazione del PON Reti e Mobilità, l'intensificarsi delle occasioni di incontro sembra contribuire a spogliare tali momenti di una dimensione di rappresentazione istituzionale e a connotarli come utili strumenti di gestione cooperativa del Programma, in cui, nel rispetto dei ruoli, si entra nel merito delle problematiche emerse e si ricercano soluzioni condivise.

Altri gruppi partenariali e collaborazioni rilevanti sono infine quelle intraprese per l'attuazione della Linea d'Azione II.1.3 attraverso l'attivazione di un Tavolo Tecnico con i soggetti coinvolti (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Uirnet Spa, Capitanerie di Porto), il Tavolo Tecnico Permanente per il monitoraggio ambientale (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare; Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo; ISPRA e il Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente; Agenzia per la Coesione Territoriale; Beneficiari; Autorità di gestione di altri Programmi Operativi correlati al

<sup>20</sup> Alla data di stesura del Rapporto, il Decreto di istituzione del Tavolo Centrale, già emanato, è al vaglio della Corte dei Conti.





PON leR per ambiti tematici e/o territoriali; Autorità competenti per le VAS regionali; altri soggetti, tra cui ulteriori Amministrazioni o enti di ricerca responsabili dei dati di contesto ambientale), la collaborazione intrapresa con gli esperti JASPERS e i Beneficiari per l'attività riguardante l'elaborazione delle schede Grandi Progetti, così come le collaborazioni avviate in seno alle attività di comunicazione del Programma.

# 3.2 Sistema di Monitoraggio

# 3.2.1 Il sistema di indicatori del Programma

Una prima disamina sull'adeguatezza del sistema di indicatori del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 è stata condotta nell'ambito delle attività di valutazione svolta a supporto del processo di revisione del PO precedentemente richiamato.

In particolare è emersa l'opportunità di una trattazione volta in primo luogo a separare le esigenze di modifica derivanti dalla vera e propria attività di riprogrammazione – intesa come diversa allocazione delle risorse sugli obiettivi del PON – da quelle più direttamente riconducibili a una "manutenzione" del sistema di indicatori tipica di un passaggio dalla fase programmatoria a quella più propriamente realizzativa. L'approfondimento è stato condotto anche in relazione a due aspetti che interessano più direttamente l'attività di valutazione, con l'obiettivo di:

- pervenire a una più attenta descrizione "dell'impatto atteso delle modifiche del programma sulla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e sul conseguimento degli obiettivi specifici definiti nel programma"
- dotare il Programma di un riferimento più maturo e affidabile sul quale basare le successive valutazioni sul progressivo raggiungimento degli obiettivi individuati.

Nonostante nella programmazione 2014-2020 siano state infatti introdotte una serie di disposizioni regolamentari volte a circoscrivere la distanza tra la fase di elaborazione dei PO e la loro attuazione – ci si riferisce ad esempio alle condizionalità ex ante e, in particolare, a quelle inerenti al livello di maturità progettuale e ai sistemi informativi e statistici – si ritiene tuttavia fisiologico che nella transizione verso una dimensione attuativa "a regime" del Programma si renda necessaria una verifica sull'attualità del sistema di sorveglianza adottato. Una verifica ritenuta necessaria a fronte dei seguenti elementi:

- il riconoscimento di alcuni errori materiali commessi in fase di stesura del PO;
- le informazioni emerse con il progredire delle attività di selezione degli interventi e il conseguente aumento della capacità previsionale sul raggiungimento dei risultati attesi e la relativa tempistica;
- gli input derivanti dall'evoluzione degli orientamenti di carattere nazionale o comunitario successiva all'approvazione del PO.

Con riferimento agli indicatori relativi ai due principali Assi del Programma l'analisi ha inteso evidenziare le principali esigenze di revisione e a fornire alcuni primi suggerimenti sulle azioni di modifica intraprese. Gli esiti di tale analisi sono riportati nella seguente tabella.





₽	Indicatore	Esigenze di revisione	Azioni intraprese e suggerimenti
Asse prioritario 1: Indicatori di output	ritario 1- Favorire la creazione di uno sp di output	i trasporti multimodale con investimenti nel la	TEN-T
CO 12	Lunghezza totale delle linee ferroviarie ricostruite o rinnovate	L'indicatore di output comune non presenta criticità dal punto di vista definitorio, né della rappresentatività. Sono emersi errori nella	Si è provveduto a una ridefinizione dei target alla luce della corretta ripartizione in fasi tra i due cicli di programmazione e
CO 12.a	Lunghezza totale delle linee ferroviarie ricostruite o rinnovate di cui: TEN-T	quantificazione dei target riconducibili a una errata attribuzione degli interventi suddivisi in fasi tra i due cicli di programmazione, nonché nel riferimento a costi medi non rappresentativi degli interventi finanziati a valere sul PON 2014-2020	dalle informazioni derivanti dal progresso nelle attività di selezione degli interventi che si ritiene consenta di superare le criticità emerse
0.1.1-2	Impianti e sistemi tecnologici (Ferroviari)		
0.1.1-3	Km addizionali di linea ferroviaria coperti dal sistema ERTMS	L'evoluzione del quadro normativo con l'approvazione del Regolamento di esecuzione (UE) 2017/6 della Commissione del 5 gennaio 2017 concernente il piano europeo di implementazione del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario ha determinato una parziale revisione delle priorità in materia. In ragione di tale evoluzione, pur preservando gli obiettivi di investimento in tecnologie, l'indicatore può essere coerentemente ridefinito	E' stata avanzata una proposta di una ridefinizione dell'indicatore in termini di "km addizionali di linea ferroviaria coperti da nuovi sistemi tecnologici" che appare coerente con l'evoluzione regolamentare in materia di priorità nell'implementazione del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario
0.1.2-1	Impianti e sistemi tecnologici (Aeroportuali)	•	
CO 34	Diminuzione annuale stimata dei gas a effetto serra	E' emersa una errata inclusione dell'indicatore tra gli indicatori di output quando gli effetti degli interventi in termini di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra determinati da un potenziamento delle modalità di trasporto più sostenibili è già più propriamente compreso tra gli indicatori di risultato	La proposta di eliminazione dell'indicatore si ritiene coerente con una valutazione dell'effetto degli interventi previsti in termini di risultato



R.1.1-3

Capacità potenziale

generale semplificazione del set di indicatori relativi all'obiettivo considerato

diretti a rilevare il miglioramento della performance infrastrutturale con specifico riferimento a tali tratte, non sia preferibile. Tuttavia nell'ottica di una semplificazione del set originariamente previsto e di una maggiore rappresentatività della totalità degli interventi si suggerisce l'ipotesi di mantenere

uno dei due indicatori dedicato alle direttrici (capacità

potenziale) – previa una verifica sugli effetti a livello di Accordo

possono riferirsi alla necessità di una maggiore rappresentatività degli

indicatori adottati rispetto alla totalità delle azioni previste e a una

A fronte della necessità di una più chiara esplicitazione delle modalità di calcolo degli indicatori da parte del soggetto che fornisce il dato, le

Si ritiene che in ragione della significatività degli interventi sulle due direttrici considerate, l'ipotesi di non prevedere indicatori

eventuali necessità di revisione più che in relazione ai singoli indicatori

treni/giorno(Catania- Palermo)

R. 1.1-2

Tempi effettivi di percorrenza (Napoli -

R. 1.1-1 Capacità potenziale treni/giorno

(Napoli - Bari)

Indicatori di risultato





O.2.1-1 Superf	Asse pric	R.0T7-2	R.1.2-1	R.0T7-1	R.1.1-5	R.1.1-4
O.2.1-1 Superficie oggetto di intervento	ritario 2 - Sviluppare e migliorare sister l'interne e trasporti marittimi, porti, coll	Emissioni di gas a effetto serra causato da trasporto stradale	Minuti di ritardo traffico aereo (causa ENAV)	Emissioni di gas a effetto serra causato da trasporto stradale	Indice del traffico merci su ferrovia (Merci in ingresso ed in uscita per ferrovia - tonnellate per cento abitanti)	Tempi effettivi di percorrenza(Catania- Palermo)
Gli indicatori di output previsti non presentano criticità dal punto di vista	Asse prioritario 2 - Sviluppare e migliorare sistemi di trasporto sostenibili dal punto di vista dell'ambiente (anche a bassa rumorosità) e a bassa emissione di carbonio, inclusi vie navigabili interne e trasporti marittimi, porti, collegamenti multimodali e infrastrutture aeroportuali, al fine di favorire la mobilità regionale e locale sostenibile					
Si ritiene che le modifiche riquardanti la quantificazione dei	assa rumorosità) e a bassa emissione di carbonio, inclusi vie la mobilità regionale e locale sostenibile				•	di Partenariato - e di integrare con un diverso indicatore capace di intercettare risultati perseguiti in modo più ampio sull'infrastruttura ferroviaria delle regioni interessate. Si suggerisce in particolare di avviare un confronto con il Beneficiario in merito a un indicatore adatto a restituire il miglioramento delle caratteristiche dell'infrastruttura con specifica attenzione al trasporto merci.  A titolo esemplificativo e previa verifica di fattibilità sulla popolabilità e rappresentatività dell'indicatore, potrebbe essere costruito come "% tratte adeguate al trasporto merci" e calcolato come "km rete TEN-T adeguati agli standard per il trasporto merci (modulo, sagoma e massa assiale)/km rete TEN-T" o "km adeguati agli standard per il trasporto merci (modulo, sagoma e massa assiale)/km direttrici oggetto di intervento".

$\sim$	_	$\overline{}$	_	_	1-
0.2.1	0.2.1-4	0.2.1-3	0.2.1-2	0.2.1	2
0.2.1-5	- 4	င်	-2	0.2.1- 1	3
Porti/Interporti - lunghezza raccordi	Lunghezza opere portuali di sbarramento nuove o riqualificate	Materiale rimosso (dragaggi)	Lunghezza degli accosti aggiuntivi o riqualificati	Superficie oggetto di intervento (piazzali, aree logistiche, banchine)	indiparting and are
quadro nom	anche tener	nelle attività	all'obiettivo finanziati da	Gli indicator definitorio, tr	

tuttavia nell'ottica di una semplificazione del set relativo

tuttavia nell'ottica di una semplificazione del set relativo soprattutto con riferimenti alla quantificazione dei target. Ciò al Programma e delle informazioni derivanti dal progresso e della rappresentatività del complesso degli interventi nativo sulla portualità, di alcune decisioni su progetti avviati ndo conto delle profonde modifiche che hanno interessato il di selezione potrebbero rendersi necessarie delle

quella adottata nella revisione dell'indicatore riguardante le suggerisce di procedere a una stima del target sulla base delle realizzazioni dell'infrastruttura ferroviaria. Più in concreto, si progettualità già ammesse (o in fase di valutazione ma con (nel caso di una disponibilità di risorse ancora ampia) ragionevoli probabilità di essere ammesse) ed eventualmente



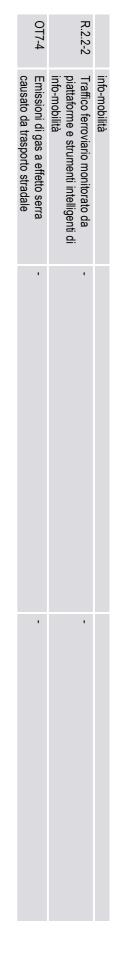


•	•	Traffico stradale monitorato da piattaforme e strumenti intelligenti di	R.2.2-1
•		Emissioni di gas a effetto serra causato da trasporto stradale	OT7-3
•	•	Traffico ferroviario merci generato da porti e interporti	R.2.1-6
		Merce in navigazione di cabotaggio per tipo di carico e porto di sbarco e imbarco – altri tipi di carico (rinfusa liquida, rinfusa solida, ro-ro, altro carico)	R.2.1-5
un'indicazione della direzione su cui si mobilità il Programma, ma più di altri fortemente influenzati da fattori esogeni al Programma stesso		Merce in navigazione di cabotaggio per tipo di carico e porto di sbarco e imbarco -contenitori	R.2.1-4
problematica anche in relazione al ruolo del PON all'interno dell'Accordo di Partenariato. Si ritiene che gli indicatori, in coerenza con gli orientamenti in materia siano atti a fornire	interventi occorre valutare quanto essi siano policy responsive	Merce nel complesso della navigazione per regione di sbarco e imbarco	R.2.1-3
Si ritiene che una revisione di tali indicatori possa risultare	In ragione degli elementi derivanti dal processo di selezione degli	Traffico container nei principali porti	R.2.1-1
•		Tempo medio di sdoganamento	R.2.1-2
		Indicatori di risultato	Indicator
La proposta di eliminazione dell'indicatore si ritiene coerente con una valutazione in termini di risultato	E' emersa una errata inclusione dell'indicatore tra gli indicatori di output quando gli effetti degli interventi in termini di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra determinati da un potenziamento delle modalità di trasporto più sostenibili è già più propriamente compreso tra gli indicatori di risultato	Diminuzione annuale stimata dei gas a effetto serra	CO 34
La proposta di revisione prevede oltre alla revisione del target di integrare l'indicatore attraverso l'aggiunta di un ulteriore indicatore, "realizzazione dello Sportello unico doganale". Si ritiene che tale ipotesi possa essere funzionale a restituire la complessità degli interventi finanziati in relazione a una loro implementazione in fasi e a un conseguente dispiego temporale degli effetti prodotti	Il passaggio alla fase implementativa ha fatto emergere l'opportunità di rivedere la quantificazione del target	Punti di accesso attrezzati tramite Sportello unico doganale integrato con National Maritime Single window (direttiva nr. 65/2010)	0.2.1-8
		2 Applicativi e sistemi informatici	0.2.2- 2
relativi a tale bacino progettuale	all'approvazione del PON e di alcuni errori derivanti dal riferimento a costi medi non rappresentativi degli interventi finanziati a valere sul PON 2014-2020		0.2.1-6
procedere a una stima attraverso il riferimento a costi medi	nella precedente programmazione intervenute successivamente	ferroviari/binari	





1111
$\circ$
0
Ž
~
S





A conclusione del processo di modifica del PO si è giunti a un primo consolidamento del set di indicatori, anche in accoglimento di alcuni suggerimenti avanzati in sede di valutazione. Nell'ottica di un migliore adempimento alle disposizioni regolamentari è emersa inoltre la necessità di integrare le informazioni da trasmettere alla Commissione in merito alle metodologie e alle modalità di calcolo utilizzate nell'individuazione dei target. Su tale aspetto è stato attivato uno specifico contributo valutativo i cui esiti verranno restituiti nei successivi Rapporti.

# 3.2.2 Prime valutazioni sulle funzionalità del sistema informativo di monitoraggio

Le disposizioni regolamentari per il periodo di programmazione 2014-2020 hanno introdotto significativi rafforzamenti in merito allo scambio elettronico dei dati tra tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione di un Programma Operativo. In particolare all'Autorità di Gestione è attribuito il compito di provvedere a istituire e garantire il funzionamento di un "sistema di registrazione e conservazione informatizzata dei dati relativi a ciascuna operazione, necessari per la sorveglianza, la valutazione, la gestione finanziaria, la verifica e l'audit".

In ragione di tali disposizioni nel 2016, l'Autorità di Gestione ha provveduto a realizzare uno studio di fattibilità per l'individuazione delle attività di adeguamento del Sistema Informativo SIPONREM, utilizzato nel precedente periodo di programmazione, e, successivamente, a svolgere le procedure di gara per il Servizio di supporto tecnico specialistico per l'adeguamento del Sistema informativo SIPONREM e per le relative procedure di monitoraggio per l'attuazione del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020. A seguito dell'aggiudicazione del Servizio, avvenuta nel novembre 2016, il nuovo Sistema informativo è divenuto pienamente operativo nel luglio 2017, con un primo rilascio a cui sono seguite ulteriori attività di sviluppo e di ampliamento delle funzioni.

Il Sistema è stato sviluppato alla luce di un insieme di obiettivi riguardanti la capacità di:

- "garantire il pieno rispetto dei vincoli imposti dalla normativa e dalle linee guida comunitarie e nazionali;
- capitalizzare le opportunità derivanti dai principi introdotti dalla nuova programmazione 2014-2020 in materia di "scambio elettronico di dati";
- qualificarsi quale unica fonte informativa del Programma;
- supportare nell'intera gestione del Programma i diversi soggetti coinvolti in coerenza con il ruolo e le specifiche funzioni":

### e di benefici attesi relativi a:

- la riduzione di errori derivanti da data entry manuale;
- la riduzione dei carichi di lavoro connessi al data entry, ai controlli ed alle elaborazioni extra-sistema;
- il potenziamento della capacità di sorveglianza e controllo del Programma;
- il miglioramento della capacità di dialogo con i beneficiari e gli altri soggetti coinvolti anche grazie alla cooperazione applicativa con altre banche dati istituzionali.

L'entrata a regime del Sistema Informativo è stata in grado di garantire la gestione dei processi riguardanti:

- "il monitoraggio dati finanziari fisici e procedurali secondo quanto specificato nel Protocollo unico di colloquio -Monitoraggio unitario progetti - IGRUE versione 1.4;
- la registrazione delle procedure di selezione, dei relativi esiti e dei dati e documenti dei progetti oggetto di valutazione;
- la predisposizione e gestione delle Domande di rimborso dei beneficiari e registrazione dei relativi pagamenti;
- le verifiche di gestione ex art. 125 del Reg. UE 1303/2013, in linea con le procedure descritte nel SIGECO e nel Manuale operativo delle procedure;
- l'iter di gestione e verifica delle Dichiarazioni di spesa da parte dell'Autorità di Gestione;
- la predisposizione e gestione delle Domande di pagamento dell'Autorità di Certificazione;
- la registrazione degli esiti ed estremi dei controlli di Il livello sulle operazioni e di sistema;
- la gestione delle irregolarità e dei recuperi;
- l'iter di preparazione e presentazione dei Conti alla Commissione a norma dell'articolo 138 del Reg. (UE) n. 1303/2013;
- la gestione del processo di raccolta, controllo e presentazione delle previsioni di spesa alla Commissione;
- la gestione documentale".

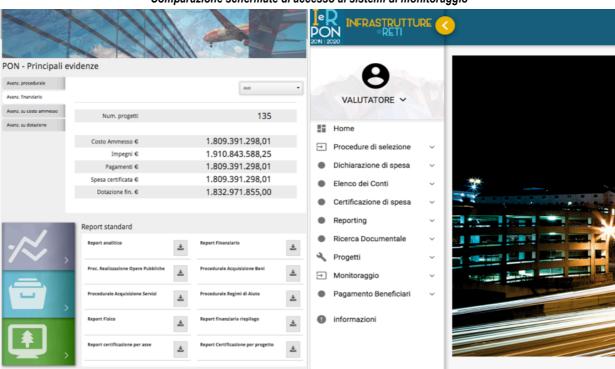




Sono invece oggetto di ulteriore sviluppo e miglioramento gli elementi riguardanti il WebGis, per il monitoraggio ambientale del Programma, la componente di Business Intelligence e quella finalizzata alla cooperazione applicativa con gli enti esterni.

Una prima valutazione sulle funzionalità del Sistema può essere effettuata tramite una comparazione con il Sistema SIPONREM utilizzato per il monitoraggio del PON Reti e Mobilità 2007-2013, tenendo tuttavia in debita considerazione il diverso livello di sviluppo dei due sistemi.

Il primo significativo elemento di differenza emerge osservando l'organizzazione generale delle funzioni come desumibili dalla pagina di accesso al Sistema. Risulta di immediata evidenza come il nuovo sistema sia più direttamente orientato al supporto ai processi gestionali e non preveda una sezione di sintesi delle principali informazioni sull'avanzamento del Programma, più propriamente collocate sul sito istituzionale del PON Infrastrutture e Reti.



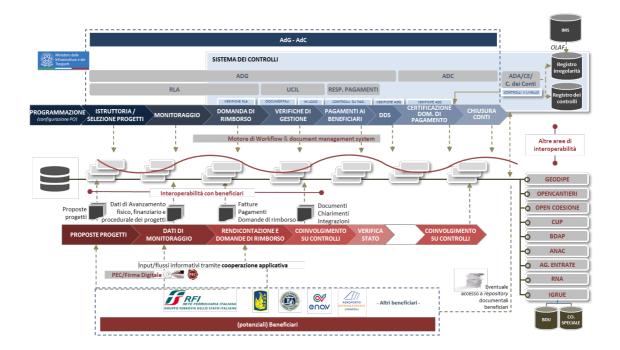
Comparazione schermate di accesso ai sistemi di monitoraggio

Fonte MIT

Tale orientamento alla gestione è tuttavia più significativo sotto il profilo della gestione del processo informativo. Il Sistema del PON Reti e Mobilità ha 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.

Con riferimento ai risultati conseguiti attraverso l'entrata a regime del Sistema si sottolinea come sia stato possibile adempiere al rispetto degli adempimenti per la trasmissione dei dati di attuazione finanziaria, procedurale e fisica alla Banca dati unitaria dell'IGRUE con riferimento alle scadenze: del 23 settembre 2017 (dati al 31.08.2017); 23 novembre 2017 (dati al 31.10.2017); 23 gennaio 2018 (dati al 31.12.2017); 23 marzo 2018 (dati al 28.02.2018).

Rispetto ai tempi di attivazione, il periodo occorso per pervenire alla prima trasmissione dei dati è comparabile con quello registrato per l'attivazione del SIPONREM, tuttavia una prima valutazione sulla completezza e accuratezza dei dati trasmessi evidenzia una migliore performance dell'attuale Sistema. Su tale cruciale aspetto e sull'evoluzione delle componenti attualmente in fase di ulteriore sviluppo, unitamente a un approfondimento sulle funzioni già attivate saranno sviluppati successivi affondi valutativi.





## 3.2.3 Monitoraggio ambientale e sviluppo sostenibile nel PON Reti e Infrastrutture

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.

Una panoramica su queste evoluzioni può utilmente partire da un cenno riguardante la Valutazione Ambientale Strategica dell'Allegato Infrastrutture individuato quale quadro generale per gli investimenti in materia di trasporti ai fini dell'adempimento della condizionalità ex ante relativa all'Obiettivo Tematico 7. E' infatti indubbio che i nuovi regolamenti comunitari abbiano rappresentato un'importante spinta all'innovazione degli strumenti di programmazione generale e settoriale in materia di infrastrutture per la mobilità e, con riferimento alla tematica ambientale, hanno contribuito per la prima volta a dotare il Programma di un riferimento sovraordinato anche sotto il profilo della VAS.

A fronte di tale riferimento generale, l'attenzione concreta alla tematica ambientale nel PON è leggibile a partire dagli strumenti di cui il Programma si è dotato per la composizione del proprio quadro progettuale di riferimento. Nell'ottica comparativa adottata è utile un approfondimento del confronto tra i criteri di selezione adottati dal PON Reti e Mobilità e quelli del PON Infrastrutture e Reti.

#### PON Reti e Mobilità 2007-2013 PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 Requisiti e criteri generali Requisiti generali di ammissibilità Requisiti generali di ammissibilità - Impegno al rispetto della vigente normativa in materia - Comprovato rispetto della normativa vigente in materia ambientale, con specifico riferimento alle condizioni previste ambientale, di appalti pubblici e di aiuti di Stato nelle procedure di Valutazione Ambientale Strategica, di Valutazione di Impatto Ambientale e nella Valutazione di Incidenza - Contribuire necessariamente alla riduzione dell'inquinamento qualora si tratti di interventi riferiti alla modalità stradale Criteri generali di priorità Il PON non prevede criteri generali di valutazione - Interventi per i quali sia stata già svolta la procedura di Valutazione di Impatto Ambientale o la Valutazione di Incidenza - Interventi che dimostrano attenzione alla realizzazione delle reti ecologiche nazionale e regionali, terrestri e marine - Interventi che minimizzano il consumo di suolo - Interventi che registrano livelli di adeguatezza dei contenuti della progettazione anche per quanto concerne i vincoli e alle condizioni di contesto (ambientali, sociali, tecniche, economicofinanziarie, normative e procedurali) - Utilizzo in sede di progettazione delle migliori tecnologie per la riduzione e mitigazione degli impatti, con riferimento al Decreto del Ministero dell'Ambiente 1 aprile 2004 - Impegno a rilevare in modo sistematico i parametri ambientali più significativi legati alla realizzazione dell'opera e a trasmetterli tempestivamente all'AdG

# Requisiti e criteri specifici (esempio riferito agli interventi ferroviari sulla rete core)

Requisiti specifici di ammissibilità

Nessun requisito specifico a valenza ambientale

Criteri di priorità

- Utilità dell'intervento in relazione alla sua capacità di:
- contribuire alla riduzione dei livelli di inquinamento atmosferico (capacità in termini di: Riduzione delle emissioni di CO2 equivalente con riferimento al settore dei trasporti / finanziamento richiesto)

Requisiti specifici di ammissibilità

Maturità progettuale (progetto definitivo)

Criteri di valutazione

- 1. Qualità della proposta progettuale
- Mitigazione delle eventuali interferenze con aree naturali protette SIC/ZPS/ZSC

Interferenze con zone sottoposte a vincolo idrogeologico (R.D.30 DICEMBRE 1923, N. 3267 E R.D. 16 MAGGIO 1926,





- Sostenibilità/Durabilità dell'intervento con riferimento a:
- livelli di sostenibilità territoriale e ambientale, con particolare riguardo al contributo offerto in termini di riequilibrio e integrazione modale, riequilibrio territoriale, conseguimento degli obiettivi di tutela ambientale (in particolare con riferimento alla riduzione dei gas a effetto serra – protocollo di Kyoto ed alla riduzione degli impatti in termini di rumore)
- Integrazione della componente ambientale Per quanto non espressamente previsto dalla normativa vigente in materia di tutela ambientale (T.U. Ambientale, VIA, Valutazione di Incidenza), sarà data priorità agli interventi che prevedono:
- l'utilizzo, in fase di realizzazione delle opere, di mezzi o di tecnologie costruttive a minore impatto ambientale
- l'utilizzo, in fase di realizzazione delle opere, di materiali da costruzione ecocompatibili o autoctoni
- l'utilizzo di beni autoctoni (ad es. essenze arboree) per la compensazione/mitigazione degli impatti sull'ambiente
- l'avvio al recupero dei rifiuti prodotti in fase di costruzione delle opere

- N. 1126, paesaggistico e archeologico (D.LGS. N.42/2004)
- Tutela delle caratteristiche idro-morfologiche dei corpi idrici superficiali (ambito fluviale e marino-costiero)
- Vulnerabilità ai rischi naturali
- 2. Impatto del progetto
- Impatto sul clima acustico e sulla qualità dell'aria ambiente e sul clima
- Resilienza ai cambiamenti climatici
- Tutela della qualità dei corpi idrici superficiali e sotterranei

#### Criteri di premialità

- 2. Sviluppo sostenibile
- Adozione di pratiche proprie del Green Public Procurement
- Contenimento del consumo e dell'impermeabilizzazione del suolo
- Riqualificazione ambientale di aree residuali degradate o abbandonate
- Miglioramento dell'efficienza energetica e contenimento dei consumi energetici e delle risorse idriche

A fronte delle considerazioni generali già formulate in relazione ai criteri di selezione del Programma il confronto tra le due programmazioni consente di evidenziare alcuni aspetti:

- i riferimenti al rispetto della normativa ambientale quale criterio generale di ammissibilità vedono un passaggio dall'impegno alla comprova degli adempimenti legislativi. Tale criterio letto unitamente al requisito specifico di maturità progettuale e quindi di un'acquisizione preventiva di tutte le informazioni concernenti i potenziali impatti dell'opera costituisce un significativo rafforzamento dell'elemento considerato sotto il profilo, sia del rispetto della normativa, sia dell'efficacia nell'implementazione dell'intervento;
- la rilevanza attribuita a criteri riguardanti la vulnerabilità ai rischi naturali, la resilienza ai cambiamenti climatici, l'efficienza energetica e il contenimento dei consumi, che riflette una sempre maggiore attenzione dedicata a queste tipologie di impatti a livello comunitario;
- la concentrazione dei criteri di carattere ambientale a livello di specifica Linea d'azione, con la conseguente possibilità di una maggiore concretezza nell'individuazione di criteri adatti a valutare la particolare tipologia di opera.

Tale concretezza si riflette anche nelle modalità operative di valutazione che – a differenza del precedente ciclo di programmazione in cui si procedeva attraverso una valutazione di intensità nella rispondenza al criterio – vedono una declinazione in sub-criteri e una più chiara esplicitazione delle modalità di attribuzione dei punteggi.

Mitigazione delle eventuali interferenze con aree naturali protette SIC/ZPS/ZSC	
Sub-Criterio 1 – Tutela delle aree naturali protette	Punteggio
Non ricade all'interno di aree protette e non si rilevano impatti dalla sua attuazione o ricade all'interno di aree protette e non si rilevano impatti dalla sua attuazione	3
Non ricade all'interno di aree protette ma si rilevano impatti dalla sua attuazione mitigati da misure integrate nel progetto o ricade all'interno di aree protette e si rilevano impatti dalla sua attuazione mitigati da misure integrate nel progetto	2
Non ricade all'interno di aree protette ma si rilevano impatti dalla sua attuazione da mitigare attraverso misure non definite nel progetto	1
Ricade totalmente/parzialmente all'interno di aree protette e si rilevano impatti diretti/indiretti dalla sua attuazione da mitigare attraverso misure non definite nel progetto	0

88





Documenti a supporto della valutazione (anche attraverso eventuali estratti di studi e di cartografie): SIA/ VIncA e Stu Fattibilità Ambientale, pareri Ente Parco, dichiarazioni asseverate, etc.	idio di
Sub-Criterio 2 - Tutela degli habitat	<u>Punteggio</u>
Nessuna interferenza con le reti ecologiche	3
Interferenza indiretta con le reti ecologiche mitigata da misure integrate nel progetto	2
Interferenza diretta con le reti ecologiche mitigata da misure integrate nel progetto	1
Interferenza diretta con le reti ecologiche da mitigare attraverso misure non definite nel progetto	0
Documenti a supporto della valutazione (anche attraverso eventuali estratti di studi e di cartografie): SIA, Studio di Fa Ambientale, dichiarazioni asseverate, etc.	ttibilità
Sub-Criterio 3 - Tutela della fauna selvatica	Punteggio
Cab Cittorio C Tatola dolla facilia corration	<u>i unicggio</u>
Nessuna interferenza con la fauna selvatica	3
Nessuna interferenza con la fauna selvatica Interferenza indiretta con la fauna selvatica mitigata da sistemi di dissuasione e prevenzione dei rischi integrati nel	3
Nessuna interferenza con la fauna selvatica Interferenza indiretta con la fauna selvatica mitigata da sistemi di dissuasione e prevenzione dei rischi integrati nel progetto Interferenza diretta con la fauna selvatica mitigata da sistemi di dissuasione e prevenzione dei rischi integrati nel	3

Nella fase attuativa del Programma, il monitoraggio ambientale operato in adempimento alla normativa sulla Valutazione Ambientale Strategica<sup>21</sup> rappresenta lo strumento più rilevante ai fini di una verifica sugli effetti e sul raggiungimento degli obiettivi ambientali individuati.

Rispetto a tale elemento, nell'ottica di una valorizzazione degli elementi di forza della precedente programmazione e della contestuale introduzione di elementi di innovazione e miglioramento, il primo elemento di rilevo è rappresentato dal consolidamento degli strumenti organizzativi e il rafforzamento delle risorse dedicate al monitoraggio ambientale.

Il PON Reti e Mobilità aveva infatti previsto l'istituzione di un Tavolo Interministeriale Ambiente e di una struttura di supporto costituita dal del Gruppo di Lavoro "Sostenibilità ambientale". Tale assetto organizzativo, pur prezioso nella fase iniziale di avvio del Programma e in occasione della risoluzione di alcune criticità emerse nel corso dell'attuazione si è però connotato per un assenza di sistematicità e per la scarsità delle risorse atte al suo funzionamento, non inizialmente previste dall'attività di programmazione. A tale carenza si è progressivamente posto rimedio attingendo alle risorse dell'Assistenza Tecnica, che hanno tuttavia consentito di portare il monitoraggio ambientale a un livello di sperimentazione più che a uno strumento di accompagnamento nell'implementazione del Programma.

Il PON Reti e Infrastrutture è intervenuto su tali problematiche, coerentemente alle previsioni del Rapporto Ambientale, prevedendo l'istituzione di un Tavolo Tecnico permanente per il monitoraggio VAS e dotandosi inoltre di specifiche professionalità dedicate prioritariamente alle attività di monitoraggio ambientale, ma, di fatto, coinvolte in tutte le attività aventi ricadute e profili di carattere ambientale.

Lo sforzo intrapreso nel corso del 2017 grazie all'attivazione di tali strumenti ha consentito di pervenire nel febbraio 2018 all'approvazione del Piano di Monitoraggio Ambientale del PON Infrastrutture e Reti.

Sotto il profilo metodologico la VAS e il Piano di Monitoraggio Ambientale evidenziano numerosi elementi di continuità con la precedente programmazione, ma non mancano nemmeno in questo frangente significativi elementi di innovazione.

PON Reti e Mobilità 2007-2013		PON Infrastrutture e Reti 2014-2020	
Componente ambientale	Obiettivi di sostenibilità	Componente ambientale	Obiettivi di sostenibilità
Qualità dell'aria	Ridurre le emissioni di inquinanti atmosferici (con particolare riferimento alle sostanze acidificanti, ai precursori dell'Ozono troposferico, alle Polveri sottili).	Qualità dell'aria	Ridurre le emissioni in aria di sostanze inquinanti derivanti dalle modalità di trasporto interessate dal Programma (C6H6, PM10, PM2,5, SOX, NOX, COVNM, Pb)

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e ss.mm.ii, art. 18 "Il monitoraggio assicura il controllo sugli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione dei piani e dei programmi approvati e la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati, così da individuare tempestivamente gli impatti negativi imprevisti e da adottare le opportune misure correttive".





			Ridurre il numero di superamenti rilevati alle centraline per inquinanti derivanti dalle modalità di trasporto interessate dal Programma (NO2, PM10, O3, C6H6)
Rumore	Evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi dell'esposizione al rumore ambientale.		Evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi dell'esposizione al rumore ambientale in prossimità delle aree interessate dagli interventi finanziati dal Programma Ridurre il numero di superamenti dei limiti di immissione acustica in prossimità delle aree interessate dagli interventi finanziati dal Programma
Risorse idriche	Tutelare la qualità delle acque superficiali e sotterranee.	Risorse idriche	Prevenire e ridurre le emissioni e le perdite di sostanze pericolose nell'ambiente acquatico
Suolo e sottosuolo	Proteggere il suolo da fenomeni di erosione, deterioramento e contaminazione.	Suolo e rischi naturali	Proteggere il suolo da fenomeni di erosione, deterioramento e contaminazione Favorire il ripristino di aree degradate. Limitare e ove possibile ridurre l'uso del suolo, in particolare in relazione alle aree agricole di particolare pregio Limitare e ove possibile ridurre la superficie di suolo impermeabilizzata Limitare e ove possibile ridurre la superficie infrastrutturata, in particolare, in prossimità delle aree a rischio idrogeologico e a rischio alluvioni
Aree naturali e biodiversità	Limitare la frammentazione degli habitat e ridurre la perdita di biodiversità.	Aree naturali e biodiversità	Limitare e ove possibile ridurre la superficie infrastrutturata all'interno delle ANP e delle foreste Contribuire alla tutela della biodiversità, anche mediante azioni o interventi finalizzati a: limitare la frammentazione degli habitat ed il livello di pressione antropica salvaguardandone, al contempo, gli elementi di fragilità, sensibilità e valore ecologico
Ambiente marino costiero	Garantire che le attività umane che hanno un impatto sull'ambiente marino siano svolte in modo sostenibile, così da promuovere un migliore equilibrio tra conservazione e sfruttamento sostenibile di mari ed oceani.	Ambiente marino costiero	Prevenire e ridurre gli apporti nell'ambiente marino e costiero, al fine di salvaguardare l'integrità degli ecosistemi Contribuire al mantenimento della qualità delle acque marine e costiere Limitare, e ove possibile ridurre, l'uso di aree costiere destinate alla balneazione Prevenire e ridurre i fenomeni di erosione costiera
Aree rurali o di interesse agroforestale	Valorizzare l'ambiente e lo spazio rurale e forestale attraverso la corretta gestione del territorio.		
Ambiente urbano	Migliorare la qualità dell'ambiente urbano, rendendo la città un luogo più sano e piacevole dove vivere, lavorare e investire e riducendo l'impatto ambientale negativo della stessa sull'ambiente nel suo insieme, ad esempio in termini di cambiamenti climatici.		
<u>Paesaggio e</u> patrimonio	Conservare i caratteri che definiscono l'identità e la leggibilità dei paesaggi delle	Paesaggio e patrimonio	Limitare, e ove possibile ridurre, la superficie infrastrutturata nelle aree





culturale, architettonico e archeologico	regioni interessate dal PON "Reti e mobilità" al fine di tutelare le preesistenze significative ed i relativi contesti.	<u>culturale</u>	vincolate ai sensi della vigente normativa in materia di tutela paesaggistica Contribuire alla tutela delle preesistenze significative e dei relativi contesti
Popolazione e salute	Tutelare la salute pubblica e assicurare la qualità della vita.	Popolazione e salute	Contribuire alla riduzione degli incidenti stradali Contribuire alla riduzione, in relazione al settore dei trasporti, dei fattori di rischio per la salute umana (obiettivo direttamente correlato con le componenti: Qualità dell'aria, Rumore, Risorse idriche, energia e cambiamenti climatici, rifiuti)
<u>Cambiamenti</u> climatici	Ridurre le emissioni di gas climalteranti (CO2, CH4 e N2O).	Energia e cambiamenti	Ridurre le emissioni di gas serra derivanti dalle modalità di trasporto interessate dal
Energia	Ridurre i consumi specifici di energia e l'utilizzo delle fonti energetiche fossili.	climatici	Programma (CO2, CH4, N2O) Contribuire alla riduzione del consumo di combustibili fossili nel settore dei trasporti Privilegiare l'ottimizzazione delle infrastrutture e delle reti esistenti rispetto alla realizzazione di nuove opere Realizzare le nuove infrastrutture secondo criteri climate proof Contribuire all'incremento dell'efficienza energetica del settore dei trasporti, favorendo l'uso di modi di trasporto più sostenibili Contribuire all'incremento della produzione di energia da FER nel settore dei trasporti
Rischi naturali e antropogenici	Non incrementare il livello di rischio naturale e industriale.		
		<u>Rifiuti</u>	Contribuire alla riduzione della produzione dei rifiuti Garantire che la gestione dei rifiuti, nonché dei materiali provenienti da eventuali attività di dragaggio e bonifica dei siti inquinati, sia effettuata senza danneggiare la salute umana e senza recare pregiudizio all'ambiente

Il confronto tra gli obiettivi di sostenibilità individuati nell'ambito dei due Piani e discendenti dai processi di VAS, sottolinea elementi evolutivi già evidenziati con riferimento ai criteri di selezione ovvero la valorizzazione, attraverso un numero più consistente di obiettivi, di alcune tematiche di particolare rilevanza (cambiamenti climatici e energia) e una generale maggior concretezza nella definizione degli obiettivi.

Il Piano di Monitoraggio Ambientale del PON Infrastrutture e Reti prevede una metodologia analoga a quella sperimentata nel 2007-2013 articolata intorno alla definizione di tre tipologie di indicatori:

- "Indicatori di contesto finalizzati a fornire indicazioni sul contesto ambientale di riferimento e sulla sua evoluzione;
- Indicatori di processo finalizzati a misurare l'avanzamento del Programma in termini di realizzazione fisica e grado di perseguimento degli obiettivi;
- Indicatori di contributo finalizzati a misurare il contributo della realizzazione degli interventi finanziati dal Programma sulla variazione del contesto ambientale in termini di effetti ambientali e di raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale del Programma".

Nel declinare tale metodologia e nel definire gli strumenti atti a una sua concreta attuazione, tuttavia, il Programma sembra essere stato capace di apprendere dall'esperienza e di cogliere i suggerimenti formulati anche in sede di valutazione: "In particolare, si ritiene che il nuovo PON debba proseguire nello sviluppo degli strumenti di monitoraggio





ambientale predisposti attraverso il completamento del lavoro di coordinamento tra soggetti e di messa a sistema delle informazioni essenziali alla piena entrata a regime del sistema di monitoraggio. Inoltre si ritiene che tale sviluppo possa accogliere alcune delle osservazioni formulate dalla valutazione in merito all'opportunità di prevedere una maggiore integrazione degli obiettivi ambientali con gli obiettivi di natura economica e sociale, così come una più significativa attenzione all'integrazione tra diversi livelli di valutazione e alla reale significatività degli impatti dei progetti, piuttosto che a un'esaustiva, ma difficilmente realizzabile, valutazione operata sull'intero contesto ambientale su cui le opere insistono".

Tali suggerimenti sono stata in larga parte accolti nell'elaborazione del Piano di Monitoraggio Ambientale che, rispetto alla precedente esperienza ha ritenuto necessario:

- "revisionare il set di indicatori per il monitoraggio ambientale adottato in fase di approvazione del Programma in quanto elemento centrale del sistema di monitoraggio;
- caratterizzare le tipologie di intervento finanziate dal PON I&R in funzione delle componenti ambientali potenzialmente impattate o interferite;
- riformulare l'iter procedurale e operativo per il monitoraggio anche in virtù di alcuni meccanismi specifici presenti nel PON I&R:
- verificare la disponibilità di risorse necessarie a garantire un'efficace implementazione delle attività di monitoraggio".

Tali linee di sviluppo si ritengono tutte coerentemente orientate a caratterizzare l'attività di monitoraggio ambientale per una maggiore concretezza operativa. In particolare si reputano di significativo interesse le riflessioni maturate in seno al Piano con riferimento a:

- le opportunità derivanti dall'osservazione a varie scale (di progetto e di Programma) e da diverse modalità di aggregazione del dato di monitoraggio "L'inevitabile salto di scala tra le dimensioni valutative, a scala programmatica e a scala di progetto, potrà essere colmato sia attraverso una lettura orizzontale (cumulativa e sinergica) delle informazioni di più progetti afferenti a una stessa tipologia di intervento sia mediante l'integrazione verticale dei monitoraggi (VAS, VIA, VInCA relative a uno stesso progetto). Inoltre, l'analisi cartografica degli interventi consentirà di analizzare gli effetti cumulativi non solo per concentrazione tematica e in relazione alle tipologie di intervento (ferroviario, portuale, ecc.) ma anche per concentrazione territoriale e in relazione a più tipologie di interventi ricadenti in un'area omogenea";
- la presa d'atto delle criticità che ancora permangono in merito alla disponibilità dei dati e il conseguente orientamento a un utilizzo efficace delle informazioni utilizzabili "Tuttavia, non essendo previsto dall'ordinamento vigente in materia di VAS un monitoraggio esclusivamente di tipo diretto degli effetti significativi, per verificare se le ipotesi presentate nel Rapporto Ambientale corrispondano agli effetti ambientali che si verificano quando il programma viene attuato e per individuare tempestivamente gli eventuali effetti negativi imprevisti risultanti dall'attuazione del programma, occorre fare riferimento ad informazioni già disponibili. Questo concetto richiama l'applicazione del principio di integrazione tra i diversi livelli di valutazione ambientale, incluso il monitoraggio come parte della procedura di VAS, in quanto alla valutazione dell'evoluzione del contesto ambientale possono concorrere gli esiti del monitoraggio di altri percorsi valutativi, quali la Valutazione di Impatto Ambientale o il monitoraggio VAS su altri Piani e Programmi esistenti";
- il medesimo approccio realistico utilizzato nell'individuazione e quantificazione degli indicatori di contributo sui quali si basa la metodologia di monitoraggio ambientale "Valutazione del contributo connesso alla realizzazione dell'intervento rispetto alla variazione del contesto ambientale, anche mediante stime, l'impiego di indicatori proxy e considerazioni ricavate dall'incrocio di matrici o livelli informativi pertinenti".





#### 3.3 Informazione e comunicazione

# 3.3.1 La Strategia di Comunicazione e l'avvio delle attività

Nell'ambito del recente Comitato di Sorveglianza del dicembre 2017, a seguito di un generale apprezzamento per l'avvio delle attività di comunicazione del PON Infrastrutture e Reti, è emersa l'opportunità di porre tali azioni sotto l'attenzione valutativa, più di quanto sia generalmente previsto in relazione alle analisi di carattere trasversale sugli strumenti di accompagnamento all'implementazione dei programmi. In previsione della realizzazione di un affondo conoscitivo dedicato, in questa sede e in coerenza alla chiave di lettura adottata, si provvederà a una prima disamina delle principali differenze emerse rispetto a quanto attuato nella precedente programmazione e a valutare i primi risultati conseguiti alla luce di tale raffronto.

In termini generali e di strategia, a fronte di alcune innovazioni di carattere regolamentare<sup>22</sup>, i principali elementi di discontinuità sono evidenziati all'interno della stessa Strategia di Comunicazione del PON Infrastrutture e Reti 2007-2013 e riguardano:

- la descrizione dei materiali che saranno resi disponibili in formati accessibili alle persone con disabilità;
- la descrizione delle modalità con le quali i Beneficiari saranno sostenuti nella loro attività di comunicazione;
- la descrizione dell'utilizzo dei principali risultati del precedente Programma Operativo;
- l'aggiornamento annuale delle attività di informazione e comunicazione da svolgere l'anno successivo.

Un confronto più puntuale tra i principali contenuti del Piano di Comunicazione del PON Reti e Mobilità 2007-2013 e della Strategia di Comunicazione dell'attuale Programma consente tuttavia di evidenziare alcune contenute, ma significative differenze.

	PON Reti e Mobilità 2007-2013 (Piano di Comunicazione)	PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 (Strategia di Comunicazione)
Elementi cardine della strategia di comunicazione	La comunicazione deve essere interpretata non tanto, o non solo, come momento di presentazione (a valle del processo) dei risultati dell'azione del Programma, in adempimento agli obblighi di informazione e pubblicità previsti dai Regolamenti, ma soprattutto come occasione per: - sensibilizzare gli attori che operano nelle realtà territoriali (istituzioni, associazioni, cittadini, imprese) ai fini di facilitare i processi di creazione del consenso intorno alle iniziative programmate; - disseminare e stabilizzare una cultura della governance e della progettazione territoriale: una cultura che, confrontandosi con i contesti del cambiamento, intende porsi l'interrogativo del "come fare" e del "come radicare" man mano l'esperienza acquisita; in quest'ottica sarà anche valutata l'opportunità di attivare la costruzione di specifici network sulle politiche di trasporto.	La Strategia del Programma sarà ispirata:  • all'integrazione con le attività di comunicazione relative agli altri Fondi Strutturali affinché emerga una visione d'insieme del ruolo dell'Unione Europea nella strategia di sviluppo economico e sociale del Paese;  • alla sinergia con il partenariato economico-sociale, per condividere la formulazione dei messaggi rispetto ai target di settore e favorire la diffusione mirata delle informazioni. Al fine di moltiplicarne la portata si prevede la personalizzazione dei messaggi, degli strumenti e dei canali di comunicazione rispetto ai target group;  • alla visibilità delle opportunità e dei risultati raggiunti.
Obiettivi generali	- informare l'opinione pubblica sul ruolo svolto dall'Unione Europea, in collaborazione con gli Stati membri, in favore del Programma e in merito ai risultati conseguiti da quest'ultimo; - informare i potenziali beneficiari sulle possibilità	<ul> <li>far conoscere all'opinione pubblica il ruolo svolto dall'Unione Europea, attraverso il Programma ed i risultati conseguiti da quest'ultimo;</li> <li>informare i potenziali Beneficiari sulle possibilità offerte e ottenute, congiuntamente, dall'Unione</li> </ul>

<sup>22</sup> Le principali differenze introdotte nel ciclo di programmazione 2014-2020 riguardano: l'inserimento delle disposizioni in materia di informazione e comunicazione dei Programmi cofinanziati all'interno del Regolamento Generale, la presentazione della Strategia di Comunicazione al Comitato di Sorveglianza anziché alla Commissione europea, l'eliminazione degli obblighi relativi alla rendicontazione delle attività di comunicazione all'interno delle Relazioni Annuali di Esecuzione (tranne che in relazione alle annualità 2017 e 2019), la nomina di un responsabile del coordinamento e di un gruppo di lavoro per la gestione delle misure di informazione e comunicazione previste dalla Strategia.





	offerte e ottenute, congiuntamente, dall'Unione Europea e dagli Stati membri, al fine di garantirne la trasparenza; - informare i beneficiari in merito agli obblighi cui sono tenuti, con riferimento alle procedure di attuazione delle operazioni finanziate; - informare e aumentare la notorietà delle opere realizzate nelle regioni Obiettivo "Convergenza" mediante l'utilizzo dei Fondi strutturali; - disseminare e stabilizzare la cultura della governance e della progettazione territoriale, potenziando i meccanismi di partecipazione del partenariato.	Europea e dagli Stati membri, al fine di garantirne la trasparenza; • informare i Beneficiari in merito agli obblighi cui sono tenuti, con riferimento alle procedure di attuazione; • informare i Beneficiari del loro inserimento in un apposito elenco pubblicato tramite opportuni strumenti di diffusione; • accrescere la conoscenza sui progetti realizzati mediante l'utilizzo dei Fondi strutturali nelle regioni interessate dal Programma;
Obiettivi specifici	<ul> <li>evidenziare il contributo offerto dal PON "Reti e mobilità" al conseguimento degli obiettivi strategici stabiliti nel QSN e valorizzare il ruolo della Unione Europea in tale contesto;</li> <li>evidenziare il positivo impatto in termini economici e sociali degli investimenti infrastrutturali oggetto del cofinanziamento comunitario;</li> <li>garantire la visibilità delle realizzazioni cofinanziate, in particolar modo presso le collettività locali;</li> <li>evidenziare il ruolo svolto dall'Unione Europea nella tutela dell'ambiente e sottolineare che tutti gli interventi dovranno essere realizzati nel rispetto dell'ambiente;</li> <li>sviluppare presso l'opinione pubblica il senso di appartenenza all'Europa, valorizzando, anche a livello locale, i risultati raggiunti con le opere realizzate;</li> <li>aumentare il numero e la qualità delle domande presentate, garantendo un'informazione ampia, chiara e dettagliata relativamente ai meccanismi d'accesso ai finanziamenti;</li> <li>preinformare i beneficiari dei finanziamenti del loro inserimento nell'elenco dei beneficiari pubblicato tramite opportuni strumenti di diffusione;</li> <li>favorire il coinvolgimento dei soggetti partenariali durante l'intero ciclo di vita del Programma, promuovendo il consenso informato tra gli attori del Programma.</li> </ul>	<ul> <li>evidenziare il contributo offerto dal PON Infrastrutture e Reti al conseguimento degli obiettivi stabiliti nel Quadro Strategico Comune e valorizzare il ruolo della Unione Europea in tale contesto;</li> <li>sottolineare il positivo impatto in termini economici e sociali degli investimenti infrastrutturali oggetto del cofinanziamento comunitario;</li> <li>garantire la massima visibilità e conoscenza, in particolar modo presso le collettività locali, delle realizzazioni cofinanziate;</li> <li>rafforzare la consapevolezza del ruolo svolto dall'Unione Europea nella tutela dell'ambiente e sottolineare che tutti gli interventi finanziati saranno realizzati nel rispetto del territorio;</li> <li>accrescere presso l'opinione pubblica il senso di appartenenza all'Europa, valorizzando, anche a livello locale, i risultati raggiunti con gli interventi realizzati;</li> <li>incrementare il numero e la qualità delle domande presentate, garantendo un'informazione ampia, chiara e dettagliata relativamente ai meccanismi d'accesso ai finanziamenti;</li> <li>favorire il coinvolgimento dei soggetti partenariali durante l'intero ciclo di vita del Programma.</li> </ul>
<u>Destinatari</u>	<ul><li>Beneficiari degli interventi</li><li>Potenziali Beneficiari</li><li>Grande Pubblico.</li></ul>	<ul><li>Beneficiari degli interventi</li><li>Potenziali Beneficiari</li><li>Grande Pubblico.</li></ul>
Strumenti	Eventi (convegni, seminari, workshop, etc.). Sito web Pubblicazioni e materiali di supporto (Depliant/brochure, Quaderni tematici, Altre pubblicazioni) Partecipazione a fiere/eventi Ufficio stampa Servizi pubblicitari	Definizione della linea grafica dedicata al Programma Eventi (convegni, seminari, workshop, tavole rotonde, manifestazioni fieristiche, ecc.) Pubblicazioni e prodotti informativi (depliant, brochure, quaderni tematici, cataloghi, ecc.) Stampa e media Comunicazione online (web e social) Comunicazione alle persone disabili

# Gli elementi di diversità attengono principalmente:

all'individuazione degli elementi cardine della strategia – mentre il PON Infrastrutture e Reti si concentra sugli
obiettivi principali della comunicazione del Programma (informazione sui risultati e sul ruolo svolto dall'Unione),
prevedendo di arricchire il potenziale comunicativo attraverso l'integrazione delle fonti e il coinvolgimento del
partenariato, il PON Reti e Mobilità affiancava a tali finalità un ruolo servente all'implementazione degli interventi





riguardante la sensibilizzazione degli attori territoriali e la disseminazione di una cultura della governance e della progettazione territoriale;

- ad alcuni obiettivi generali oltre alla differenza sopra richiamata gli obiettivi generali si distinguono unicamente per una sottile differenza riguardante la formulazione delle due finalità "informare e aumentare la notorietà delle opere realizzate nelle regioni Obiettivo "Convergenza" mediante l'utilizzo dei Fondi strutturali" del PON 2007-2013 e "accrescere la conoscenza sui progetti realizzati mediante l'utilizzo dei Fondi strutturali nelle regioni interessate dal Programma" dell'attuale PON;
- agli strumenti previsti in questo caso la sostanziale differenza è rappresentata dall'ampliamento della comunicazione online attraverso l'utilizzo dei social network.

Tenendo presenti tali aspetti è possibile ora analizzare le attività fin qui svolte. La comunicazione del PON Infrastrutture e Reti ha presso avvio, nelle more dell'aggiudicazione definitiva del Servizio di comunicazione, con la definizione dell'identità visiva attraverso l'identificazione del logo (caratterizzato dai colori istituzionali, blu e arancione), del claim "Il sud in rete con l'Europa. La mobilità sostenibile riparte da qui", e attraverso la partecipazione a un primo evento rappresentato dal FORUMPA 2016. Con l'entrata a regime del Servizio nel corso del 2017 le attività hanno subito una forte accelerazione, prevedendo:

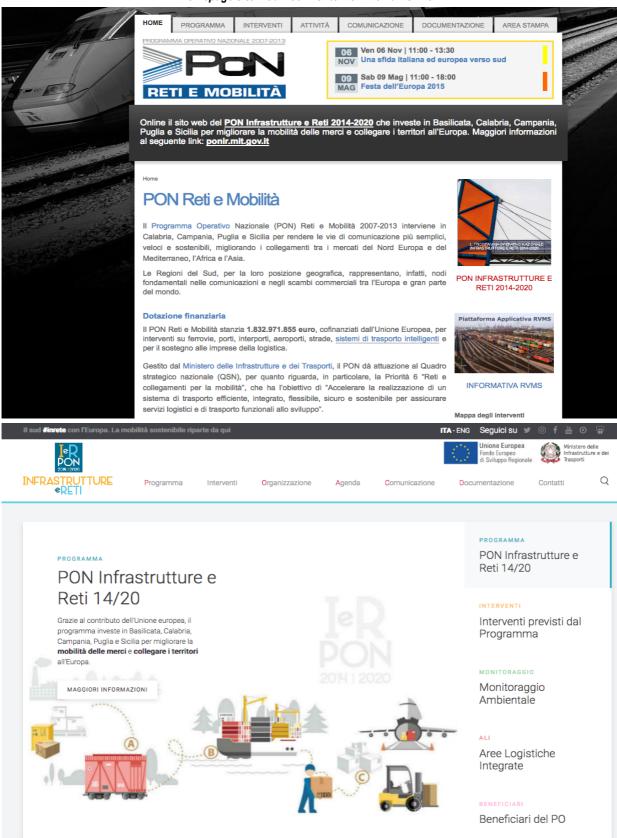
- lo sviluppo del sito del PON e la messa online nelle versioni italiana e inglese, e con caratteristiche di accessibilità per le persone con disabilità visiva e uditiva;
- · l'apertura dei profili su 6 principali social network: Facebook, Twitter, Instagram, Youtube, Slideshare e Issuu;
- tre pubblicazioni: la Brochure Istituzionale del PO in versione bilingue, la Brochure illustrativa degli oneri in capo ai beneficiari, la Brochure dedicata al Piano di Comunicazione;
- i materiali di supporto: 12 infografiche; 9 video in motion graphic; 1 video in realtà virtuale; 1 video di rendicontazione dedicato agli studenti. Sono stati prodotti materiali distribuiti in occasione degli eventi quali: cartelline, block notes, matite, penne, penne usb e visori per il video Virtual Reality;
- la partecipazione ad eventi di informazione: la Festa dell'Europa (Palermo, 9.05.2017), un'attività di sensibilizzazione rivolta alle scuole superiori e il ForumPA 2017 (Roma, 23-25.05.2017) dove il Programma è stato presente con un punto informativo riservato.
- l'organizzazione di due eventi entrambi con caratteristiche di evento annuale (All. XII del Reg. (UE) n. 1303/2013): un workshop sulla tematica delle Aree Logistiche Integrate svolto il 24.05.2017 nell'ambito del ForumPA, il Convegno "Connettere l'Italia Strategie e risultati di una nuova stagione della mobilità" (Roma, 14.06.2017), tenutosi presso l'Aula Magna dell'Università di Roma "La Sapienza".

Senza addentrarsi troppo nell'analisi che sarà oggetto di successivi approfondimenti, le differenze nello stile comunicativo, più accattivante e moderno, sono immediatamente riconoscibili a partire dalla homepage del sito.





# Homepage sito web - confronto PON ReM / PON IeR

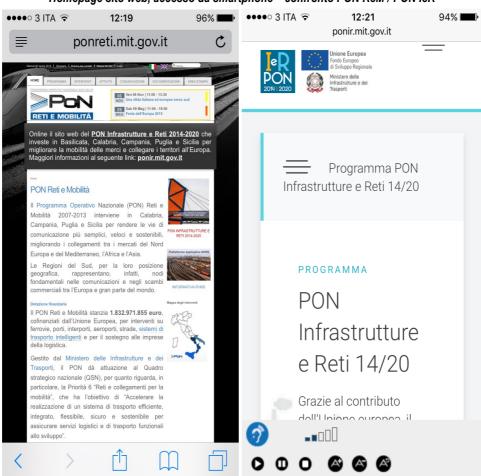


Elaborazione su dati sistema di monitoraggio





Così come nella fruibilità dei contenuti attraverso l'utilizzo di smartphone o tablet.



# Homepage sito web, accesso da smartphone - confronto PON ReM / PON IeR

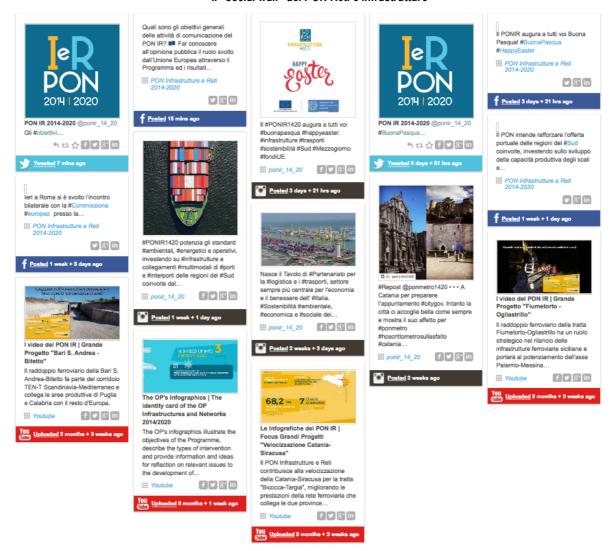
Dal punto di vista dell'articolazione del sito, l'organizzazione e la natura dei contenuti mostra numerosi similitudini, le differenze principali oltre allo stile grafico risiedono tuttavia nell'immediatezza nel veicolare le informazioni che, nel caso del PON Infrastrutture e Reti, si affida più alle immagini che al testo e, solo a seguito di una volontà di approfondimento indirizza verso pagine più dense di contenuti. Una seconda significativa differenza riguarda la versione inglese del sito (attiva da ottobre 2017) e la previsione di un suo aggiornamento dinamico, piuttosto che una trasposizione dei principali contenuti.

Oltre al sito web, i principali strumenti di comunicazione sono rappresentati dai profili social che vengono gestiti quotidianamente con aggiornamenti, attività di *engagement* e *live twitting* durante gli eventi.





#### Il "social wall" del PON Reti e Infrastrutture



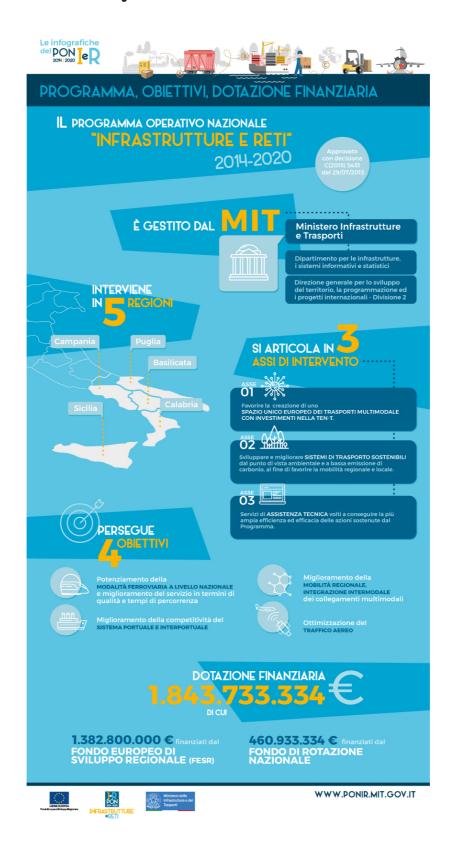
La scelta di puntare su tali strumenti comunicativi è stata perseguita con coerenza anche nello sviluppo dei materiali di supporto pensati per essere facilmente veicolati su tali piattaforme. Tra i prodotti più significativi in tal senso si segnala l'elaborazione delle 7 infografiche dedicate al Programma e ai Grandi Progetti ferroviari di cui 5 anche in versione inglese:

- Il PON Infrastrutture e Reti 2014/2020 (IT e EN)
- GP Raddoppio ferroviario Bari Sant'Andrea Bitetto (IT e EN)
- GP Fiumetorto Ogliastrillo (IT e EN)
- GP Velocizzazione Catania Siracusa (IT e EN)
- GP Potenziamento ferroviario Metaponto Sibari Paola (IT e EN)
- GP Nodo ferroviario di Palermo (IT)
- Il Corridoio Scandinavia Mediterraneo (IT)





# Infografica "II PON Infrastrutture e Reti 2014/2020"







A conclusione della breve disamina sulle attività di comunicazione fin qui svolte, si può ritenere che le scelte di fondo operate e la loro declinazione attuativa mostrino profili di efficacia nel perseguimento degli obiettivi generali e specifici individuati in seno alla Strategia di Comunicazione del Programma. Rispetto alle finalità aggiuntive, pure di alto profilo, previste dal PON Reti e Mobilità, la volontà di concentrarsi prioritariamente su alcuni obiettivi basilari perseguita dall'attuale Programma si giudica più centrata poiché consente una maggiore coerenza nell'utilizzo dei diversi strumenti. L'ampio ricorso alla comunicazione social, inoltre, consente in modo più agevole il coinvolgimento del partenariato di Programma nelle attività di comunicazione e, in generale, il raggiungimento di un più ampio numero di fonti informative.





# 4. Attuazione del Piano di Valutazione

## 4.1 Contenuti e primi risultati delle attività di valutazione

A seguito della procedura di evidenza pubblica, il Servizio di Valutazione Indipendente del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 è stato aggiudicato all'ATI Ecorys UK Limited /Università Commerciale L. Bocconi-CERTeT e l'avvio delle attività è avvenuto il 17.07.2017.

Il primo semestre di attività è stato caratterizzato dall'elaborazione degli strumenti volti alla pianificazione metodologica e operativa riguardante tutto l'arco di svolgimento del Servizio in coerenza con quanto disposto dal Piano di Valutazione del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 e, successivamente, dall'avvio degli approfondimenti e dalle valutazioni di carattere trasversale individuate come prioritarie nell'ambito del primo Piano Operativo annuale. Tra di esse, in risposta a un'istanza di approfondimento espressamente sollecitata in sede di Comitato di Sorveglianza dalla Commissione europea, è emersa la necessità di accompagnare il processo di modifica del PON con un'analisi dedicata.

Il contributo valutativo si è inserito, nel più ampio approfondimento "Valutazione in avvio di implementazione" e la cui finalità consiste nell'accompagnamento alla prima fase di implementazione del Programma, attraverso una verifica sull'attualità della logica di intervento alla luce degli eventuali cambiamenti intervenuti nel contesto di attuazione e sull'adeguatezza del processo di selezione e del sistema di indicatori. Ciò a testimonianza di una necessità conoscitiva – resa certamente più urgente dalla decisione di procedere a un'attività riprogrammatoria – ma prevista e pianificata all'interno del Piano Operativo Generale del Servizio. Nell'avvio della fase realizzativa, si è ritenuto utile infatti prevedere un approfondimento valutativo su alcuni degli stessi elementi affrontati in sede di valutazione ex ante alfine di verificare se, nell'elaborazione dei primi atti di carattere implementativo – quali i criteri di selezione, il sistema di gestione e controllo, le prime convenzioni con i Beneficiari – e, più in generale, nella traduzione della strategia del Programma in un quadro progettuale più definito rispetto a quanto già esplicitato nel PON, i giudizi formulati siano ancora attuali e possano essere integrati ai fini di un accompagnamento alla gestione. La valutazione della proposta di modifica si è configurata quindi come un primo prodotto di tale attività, i cui esiti sono stati più ampiamente restituiti all'interno del presente Rapporto Annuale di Valutazione.

La valutazione della proposta di modifica del PO è stata articolata in:

- una sezione dedicata ai riferimenti regolamentari inerenti alla modifica dei Programmi e al ruolo che la valutazione può svolgere rispetto a tale attività, tenendo anche conto della prassi consolidatasi nel precedente periodo di programmazione;
- un capitolo in cui è stata sinteticamente illustrata la proposta di modifica avanzata dall'Autorità di Gestione con riferimento, sia al percorso partenariale che ha condotto alla sua elaborazione, sia alle principali revisioni individuate:
- in una sezione orientata a offrire una breve analisi dei mutamenti intervenuti a seguito dell'approvazione del PON relativamente a tre principali dimensioni: il contesto macroeconomico e trasportistico, il quadro programmatico e lo stato di implementazione del Programma;
- alla luce di tali evoluzioni nella quarta sezione sono stati restituiti gli elementi valutativi riguardanti i potenziali effetti delle modifiche proposte rispetto alla strategia complessiva del PON e al perseguimento dei diversi obiettivi, con particolare attenzione alle revisioni apportate al sistema di indicatori e alla presa in conto del principio orizzontale di sviluppo sostenibile.

Gli esiti della valutazione della proposta di modifica sono così riassunti:

- le proposte di modifica illustrate nella Relazione di accompagnamento sono state complessivamente valutate come debitamente motivate. Si è individuato un possibile ambito di miglioramento nell'esposizione dei contenuti per ciò che attiene, in particolare, alla riconduzione delle revisioni a ragioni derivanti da effettive evoluzioni intervenute nel contesto di attuazione e da criticità emerse nella fase di avvio, rispetto invece alla riparazione di errori commessi nella stesura del PO o a un'attività di "manutenzione" del documento di programmazione a distanza di due anni dalla sua approvazione;
- a tal fine si è provveduto a restituire una sintetica descrizione delle principali evoluzioni intervenute e, con riferimento alla dimensione strategica, è emerso che:





- o la proposta di modifica si configura come un semplice rafforzamento di alcune linee strategiche la cui contenuta entità, in termini finanziari, si pone in modo coerente allo stato di avanzamento del Programma con specifico riferimento al processo di selezione degli interventi afferenti ai diversi Assi e Linee d'Azione. Tale quadro, in particolare, è caratterizzato da un ritardo nell'implementazione di alcune Linee dell'Asse II giustificato dalla complessità del meccanismo partenariale attivato e dagli effetti di alcune modifiche di carattere normativo:
- le significative evoluzioni del contesto normativo e programmatico, nella linea tracciata contestualmente alla stesura dell'Accordo di Partenariato e del PO, consolidano il superamento della frammentazione degli strumenti programmatici in un quadro di indirizzi unitario che rafforza la strategia del Programma e la affianca con ulteriori strumenti trasversali e settoriali in grado, si auspica, di amplificarne gli effetti;
- o i più recenti dati di carattere macroeconomico e trasportistico delineano un quadro di positiva espansione che, tuttavia, mantiene quei caratteri di squilibrio territoriale che motivano la strategia del PON;
- con riferimento, invece, alla revisione del sistema di indicatori è emerso che:
  - le esigenze di modifica e integrazioni all'attuale sistema di indicatori del Programma investono una parte significativa del set individuato in fase di programmazione. Tale situazione trova ragioni anche nella particolarità del settore di intervento che, sotto il profilo della disponibilità degli indicatori, è stato riconosciuto a livello di Accordo di Partenariato come storicamente problematico e, conseguentemente, come territorio di sfida e sperimentazione per il un progressivo miglioramento nella misurazione degli effetti degli investimenti;
  - o le modifiche, a conferma dell'attualità della strategia, più che l'aspetto definitorio interessano in larga parte la quantificazione dei target degli indicatori di output, mentre gli indicatori di risultato atti a esprimere "la direzione in cui si mobilita il Programma e l'intensità dello sforzo" non subiscono significative revisioni;
  - o le motivazioni alla base della revisione degli indicatori sono perlopiù relative a elementi non direttamente collegati con la proposta di riprogrammazione, ma fanno riferimento a: errori nelle stime operate in fase di programmazione; perfezionamento delle stesse stime in virtù di quanto emerso in fase di selezione dei progetti e, in misura minore, a evoluzioni intervenute nel contesto programmatorio. In questo senso la revisione dei target, pur coerente con la diversa intensità di intervento prevista, non rappresenta pienamente una misura dell'impatto atteso della modifica del Programma;
  - o le azioni già intraprese e le ipotesi di revisione allo studio appaiono complessivamente coerenti con le criticità emerse, con le indicazioni regolamentari e gli orientamenti in materia di indicatori, nella direzione di una semplificazione e una maggiore rappresentatività delle azioni finanziate;
  - o le modifiche proposte ai target per la verifica dell'efficacia dell'attuazione sono motivate da errori commessi in fase di stesura del PO e si collocano in un quadro nazionale che presenta problematiche diffuse anche in ragione dell'innovatività delle disposizioni regolamentari. La proposta di revisione delineata per tali target si è ritenuta coerente con le disposizioni regolamentari in materia e, in particolare, con quanto disposto dall'Allegato II, paragrafo 5, del Reg. 1303/2013 e dall'art 5, lettera 6 del Regolamento (UE) 215/2014.

Il Valutatore ha inoltre partecipato attivamente al processo negoziale con la Commissione europea e a seguito dell'elaborazione di una nuova versione della Relazione di accompagnamento alla proposta di modifica è stato aggiornato il documento di valutazione (Valutazione della proposta di modifica del PON – ottobre 2017). Successivi contributi sono inoltre stati forniti in merito alla revisione del sistema di indicatori e alla predisposizione di una nota metodologica dedicata.

Tra la fine del 2017 e l'inizio del 2018, oltre all'elaborazione del Piano Operativo per la corrente annualità e alla già citata "Valutazione in avvio di implementazione", sono stati inoltre avviati i seguenti approfondimenti valutativi:

- "Valutazione dei data needs e per il rafforzamento dei sistemi informativi"
- "Strumenti per la formulazione delle policy e programmazione operativa"
- "Contributi valutativi all'attuazione del Piano di Rafforzamento Amministrativo"





- "Valutazione dell'attuazione del Piano di Rafforzamento Amministrativo"
- "Azioni di rafforzamento amministrativo in materia di valutazione"

I principali esiti ad oggi conseguiti nell'ambito di tali attività sono stati utilizzati per alimentare le diverse sezioni del presente Rapporto Annuale di Valutazione. Nel corso del 2018 oltre alla conclusione di tali approfondimenti si darà avvio a un primo affondo valutativo dedicato alle Aree Logistiche Integrate.

A bilancio dei primi mesi di attività, si ritiene infine di evidenziare come l'allungamento dei tempi di definitiva formalizzazione del Contratto, avvenuta nel febbraio 2018, ha parzialmente ostacolato una tempestiva entrata a regime del Servizio di Valutazione Indipendente e comportato leggeri scostamenti rispetto alle iniziali previsioni di implementazione delle diverse attività valutative. Ciò, tuttavia, non ha impedito di rispondere alle priorità conoscitive emerse e ad avviare, oltre alle attività individuate nel Piano Operativo, un'attività di collaborazione costante con l'Amministrazione e i Servizi di Assistenza Tecnica e la partecipazione attiva ai momenti di confronto partenariale.





# 5. Conclusioni e raccomandazioni

A conclusione del presente Rapporto Annuale di Valutazione si formulano le seguenti considerazioni, che, oltre a rappresentare gli elementi chiave sull'attuazione del Programma e delle attività connesse alla sua implementazione, in coerenza con l'approccio adottato per la stesura del documento, si focalizzano con il raffronto con la precedente programmazione e la capacità del PON Infrastrutture e Reti di apprendere dall'esperienza e superare le numerose criticità manifestatesi nel periodo 2007-2013.

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, anche su sollecitazione della Commissione europea, il contesto programmatorio si presenta oggi profondamente mutato. Le innovazioni normative introdotte a vari livelli, generali e settoriali, consente 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. 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 effetti auspicati, anche in ragione di una scarsa capacità degli attori a sfruttare in modo specifico le opportunità derivanti dall'evoluzione normativa.

Anche sotto il profilo delle risorse disponibili le differenze sono evidenti. A fronte di una contrazione delle risorse per nuove infrastrutture stimata nel periodo 2009-2015 nell'ordine del -41% in termini reali, l'analisi della Legge di Bilancio per il 2018 conferma un quadro di incremento degli stanziamenti avviato dal Governo a partire dal 2016 e che prevede circa 14,2 miliardi per il triennio 2018-2020.

Analoghe differenze possono essere ritrovate nelle 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.

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. Con una quota di costi ammessi a finanziamento pari al 72% della dotazione, il Programma si pone, rispetto a tale dato, in misura meno performante rispetto al PON Reti e Mobilità. Si auspica, anche alla luce dei dati relativi ai progetti proposti dai Tavoli ALI, alle misure poste in essere per il raggiungimento in tempi brevi dell'operatività del Tavolo Centrale ALI e alle ulteriori iniziative già avviate per la selezione di ulteriori progettualità, che il dato richiamato possa subire un deciso incremento nel corso della presente annualità.

Come accennato, le informazioni riguardanti l'avanzamento procedurale sono di natura complessivamente positiva. 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. 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. La valutazione in merito al conseguimento degli obiettivi di spesa del 2018 (n+3 e Performance Framework) configurera 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 e fortemente ancorato a un'accelerazione nell'attività di formulazione delle Domande di Rimborso e alla traduzione in spesa certificata a seguito dei controlli previsti.

In merito alle strutturazione del sistema di gestione e controllo il Programma sembra essere stato in grado di superare le sfide poste dalle numerose innovazioni regolamentari introdotte nell'attuale ciclo di programmazione. L'unico elemento di attenzione rilevato attiene a una situazione contingente determinata dai recenti mutamenti organizzativi interni all'Amministrazione. In ragione dell'importanza della piena funzionalità delle Autorità di Gestione e Certificazione ai fini del raggiungimento degli obiettivi di spesa si auspica che tale situazione possa essere rapidamente risolta e che le iniziative intraprese in tal senso si concludano positivamente nell'arco di poche settimane.

Un particolare focus valutativo è stato acceso sue 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.

La dimensione partenariale del Programma è stata analizzata, in questa sede, prevalentemente in relazione al percorso di attivazione delle Aree Logistiche Integrate. I risultati sin qui ottenuti, si valuta giustifichino la scelta di valorizzare le esperienze intraprese nel 2007-2013 attraverso una razionalizzazione degli strumenti partenariali adottati. Il ritardo attuativo determinato dall'inevitabile maggiore lunghezza dei tempi partenariali sembra possa essere rapidamente recuperato e, inoltre, si ritiene che il costo in termini temporali sia ripagato da un recupero nella vivacità della dialogo tra Amministrazione Centrale e Regioni in materia di programmazione infrastrutturale che nella precedente programmazione aveva subito momenti di arresto.

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.

Con riferimento invece alla presa in conto del principio di sostenibilità del Programma le analisi si sono concentrate sulle procedure di selezione degli interventi e sulle 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.



