

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

---

RAPPORTO ANNUALE DI VALUTAZIONE 2019 – SINTESI - GIUGNO 2019

# Indice

---

<b>Premessa</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Il contesto di riferimento</b> .....	<b>2</b>
1.1 Evoluzioni del quadro normativo e programmatico .....	2
1.2 Il quadro macroeconomico.....	3
1.3 Le dinamiche nel settore dei trasporti .....	4
1.4 Il focus sul traffico marittimo .....	6
<b>2. Lo stato di attuazione del PON Infrastrutture e Reti</b> .....	<b>8</b>
2.1 Il processo di selezione degli interventi .....	8
2.2 Attuazione fisica e procedurale.....	9
2.3 Avanzamento finanziario e conseguimento degli obiettivi di spesa .....	11
<b>3. Ruolo del partenariato e monitoraggio degli interventi</b> .....	<b>13</b>
3.1 Il ruolo del partenariato nell'attuazione del Programma: le Aree Logistiche Integrate .....	13
3.2 Il sistema di monitoraggio .....	14
<b>4. Sviluppo sostenibile e attività di comunicazione</b> .....	<b>14</b>
4.1 L'accoglimento del principio dello sviluppo sostenibile nell'implementazione del PON .....	14
4.2 Informazione e comunicazione .....	16
<b>5. Attuazione del Piano di Valutazione</b> .....	<b>17</b>
<b>6. Conclusioni e raccomandazioni</b> .....	<b>19</b>

## Premessa

---

L'annualità 2018 ha rappresentato il primo vero banco di prova per una verifica dei progressi compiuti dal PON Infrastrutture e Reti. Sui risultati raggiunti al termine di questa annualità ricade infatti la prima verifica sul rispetto della cosiddetta regola "n+3", così come quella relativa al Quadro dell'efficacia dell'attuazione (*Performance Framework*) sul conseguimento dei target intermedi, non solo di natura finanziaria, previsti al 2018.

Il Rapporto Annuale di Valutazione 2018, sulla base di un'articolazione di contenuti definita nel precedente primo Rapporto e coerentemente a quanto previsto dal Piano di Valutazione, è dunque volto a restituire una disamina sullo 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.

Come nel Rapporto al 2017, sono contenuti alcuni raffronti comparativi con i risultati conseguiti, su un medesimo arco temporale di riferimento, nella precedente programmazione, così come l'evidenziazione delle variazioni intervenute rispetto all'istantanea restituita nel precedente Rapporto. Tali valutazioni sono precedute da analisi riguardanti l'evoluzione del contesto di attuazione in cui interviene il Programma, con una particolare attenzione alle dinamiche nel settore della portualità, di significativo interesse per la rilevanza attribuita alle Aree Logistiche Integrate.

Sono inoltre presenti valutazioni inerenti aspetti connessi alla gestione del Programma, con un focus privilegiato su tematiche individuate in relazione alla loro importanza strategica, all'attenzione che su di esse è posta a livello comunitario e, infine, alla significatività dei progressi registrati durante l'ultima annualità. Ci si riferisce, in particolare, ai meccanismi di partenariato interistituzionale attivati in seno alle Aree Logistiche Integrate, allo sviluppo delle funzionalità del sistema di monitoraggio, al proseguimento delle elaborazioni metodologiche e operative in materia di monitoraggio ambientale e alle attività di comunicazione del Programma.

Le analisi richiamate sono inoltre alimentate dagli esiti di alcuni approfondimenti valutativi svolti nel corso dell'annualità 2018 di cui viene dato conto diffusamente all'interno del Rapporto e in una sezione dedicata a restituire i progressi nell'attuazione del Piano di Valutazione.

## 1. Il contesto di riferimento

---

### 1.1 Evoluzioni del quadro normativo e programmatico

Nel Country Report del 2019 della Comunicazione 150 del 2019 della Commissione Europea sono evidenziati gli obiettivi di crescita economica per l'Italia, attraverso 5 specifici obiettivi di policy di cui due strettamente legati ai temi di trasporto e connettività. A livello nazionale, queste indicazioni europee sono in parte declinate nelle politiche sviluppate dal MIT all'intero dell'allegato al Documento di Economia e Finanza 2018 si definiscono proposte e obiettivi per il triennio 2019-2021 che tengono conto di documenti programmatici, e degli obiettivi complessivi del Governo. Nello specifico il MIT nel prossimo triennio punta a:

- migliorare la sicurezza nelle varie modalità di trasporto, anche implementando campagne di consapevolezza culturale mirate al corretto uso di qualsiasi mezzo, strumento o presidio di sicurezza;
- innalzare i livelli e gli standard di sicurezza nelle infrastrutture e nei cantieri ed, in particolare, nei programmi di messa in sicurezza delle dighe e degli edifici scolastici pubblici di competenza del Ministero;
- rilanciare gli investimenti infrastrutturali, intervenendo prioritariamente sulla manutenzione o sulla sostituzione delle opere esistenti, quali ponti, gallerie, strade, allo scopo di recuperarne e migliorarne la funzionalità e sulla messa in sicurezza di punti di collegamento che rivestono una funzione di vitale importanza per l'economia di intere aree del territorio, con l'obiettivo di decongestionare e fluidificare il traffico;
- revisione complessiva dei progetti delle c.d. "Grandi opere" attraverso lo svolgimento di analisi costi – benefici;
- revisione del Codice dei contratti pubblici;
- revisione delle convenzioni che regolano i rapporti di concessione nell'ambito delle autostrade,
- potenziare il trasporto marittimo e riqualificazione funzionale dell'offerta portuale;
- regolazione del settore dell'autotrasporto per il traffico merci che attraversa il nostro Paese, specie in chiave di lotta al dumping e all'abusivismo;

- attivare politiche di incentivazione finalizzate allo svecchiamento del parco veicolare, al sostegno della competitività all'acquisto di veicoli a carburanti alternativi o *dual fuel*;
- miglioramento della qualità del trasporto pubblico locale ed efficientamento della mobilità urbana miglioramento dell'efficienza dei trasporti;
- intensificazione delle misure di mobilità sostenibile per avviare un percorso finalizzato alla progressiva riduzione dell'utilizzo di autoveicoli diesel e benzina, al fine di ridurre l'inquinamento salvaguardia della vita umana in mare e sicurezza della navigazione;
- incentivazione dello sviluppo delle reti ciclabili urbane ed extraurbane e di un sistema di *bike sharing* capace di integrare differenti sistemi di mobilità su ferro e su gomma e l'investimento per la creazione di ciclostazioni in prossimità dei parcheggi intermodali, delle stazioni ferroviarie, metropolitane e degli autobus, nonché prossime ai siti di interesse turistico.

Appare chiaro che negli obiettivi del MIT ci sia forte la volontà a valorizzare il sistema infrastrutturale esistente e renderlo più efficiente, per favorire lo sviluppo e la crescita dell'intero territorio nazionale. La sostenibilità ambientale del settore dei trasporti è al centro anche degli interventi proposti nell'ambito della proposta di Piano Nazionale Integrato Energia e Clima presentato alla Commissione Europea dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dal Ministero dello Sviluppo Economico e dal Ministero dell'Ambiente in modo congiunto nel gennaio del 2019. Il documento di pianificazione, attualmente in fase di consultazione in attesa di un'approvazione condivisa a livello europeo, prevista per fine 2019, evidenzia come l'efficienza nel settore del trasporto merci sia un elemento rilevante per raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione e riduzione degli inquinanti locali.

## 1.2 Il quadro macroeconomico

Se fino alla metà del 2018 era alto l'ottimismo riguardo la crescita economica globale, diversi osservatori hanno cominciato ad evidenziare che il trend di crescita costante degli ultimi cinque anni potrebbe rallentare la sua marcia tra il 2019 e il 2020. Nell'aggiornamento del gennaio 2019 del World Economic Outlook (WEO) rilasciato dal Fondo Monetario Internazionale (FMI)<sup>1</sup> si evidenzia che l'espansione globale si è indebolita. La crescita globale per il 2018 è stimata ancora al 3,7 per cento, nonostante le performance più deboli in alcune economie, in particolare in Europa e Asia. Ma le proiezioni per il biennio successivo sono state riviste leggermente al ribasso, infatti l'economia globale dovrebbe crescere del 3,5% nel 2019 e del 3,6% nel 2020, 0,2 e 0,1 punti percentuali al di sotto delle proiezioni del WEO di ottobre 2018.

Le previsioni di crescita globale per il 2019 e il 2020 erano già state riviste al ribasso, in parte a causa degli effetti negativi degli aumenti tariffari emessi negli Stati Uniti e in Cina.

Il WEO intravede rischi per la crescita globale, a causa di una potenziale escalation delle tensioni commerciali. Inoltre una serie di fattori scatenanti potrebbero derivare dal clima di incertezza con un ulteriore deterioramento della propensione al rischio con implicazioni sfavorevoli per la crescita, soprattutto in considerazione degli elevati livelli di debito pubblico e privato. Questi potenziali fattori scatenanti includono un ritiro "no-deal" del Regno Unito dall'Unione Europea e un rallentamento dello sviluppo dei consumi interni in Cina.

A livello nazionale, le dinamiche macro economiche del sud Italia raccontano di una costante difficoltà e distanza rispetto al nord Italia. Nel marzo 2019 l'Osservatorio Banche-Imprese (OBI) ha ricostruito le dinamiche economiche territoriali nel 2018 e sviluppato stime e previsioni di trend sino al 2023. Le previsioni di OBI hanno evidenziato un rallentamento della crescita economica per l'Italia per il 2018 (+1,4%) e per i prossimi cinque anni, dal 2019 al 2023, che in media dovrebbero registrare una crescita annua dello 0,8%.

La dinamica recente di alcune importanti variabili macroeconomiche evidenziano tuttavia decisi segnali di rallentamento, confermati dalle previsioni delle diverse Istituzioni e Centri di ricerca. Se il rallentamento dovesse proseguire la crescita prevista per il quinquennio 2019-2023 dovrà essere ulteriormente rivista al ribasso, rispetto alle indicazioni di OBI del marzo 2019, come emerge dal rapporto del Centro Studi di Confindustria che prevede una crescita del PIL pari a zero nell'Outlook di fine marzo 2019, con un ulteriore incremento della forbice fra Italia ed il resto dell'Europa. Questo risultato deriva dalle persistenti debolezze strutturali dell'economia Italia con particolare riferimento ai conti pubblici (deficit e debito pubblico). Nel report di OBI emerge che la crescita del Mezzogiorno sarà prevedibilmente più contenuta della

<sup>1</sup> WEO Aggiornamento gennaio 2019

media nazionale e inferiore a tutte le altre aree del Paese. Si stima, infatti, una crescita media annua dello 0,6% nel quinquennio di previsione 2019-2023 (+0,7% per il Nord Ovest, +0,8% per il Nord Est e +0,9% per il Centro Italia).

Il divario del Mezzogiorno rispetto alle altre macro-aree del Paese potrà tornare ad allargarsi nei prossimi anni con l'economia del Mezzogiorno che non riuscirà a raggiungere il livello pre-crisi del 2008 rispetto alla dinamica delle altre macro-aree che l'hanno già raggiunto (Nord Est) o si apprestano a farlo nei prossimi tre anni (Nord Ovest e Centro Italia). L'aggancio non si verificherà prima della fine del decennio in corso. La quota del valore aggiunto totale del Mezzogiorno sul valore aggiunto totale nazionale nel corso degli anni si è ridotta fino al 22,8% nel 2018. Le proiezioni per il quinquennio 2019-2023 confermano la dinamica degli anni passati con il peso del Mezzogiorno che è destinato a ridursi fino al 22,6% nel 2023.

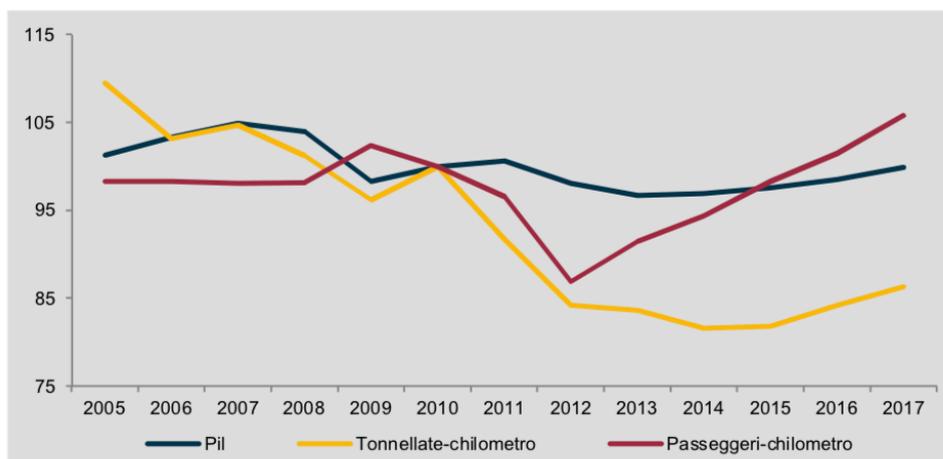
### 1.3 Le dinamiche nel settore dei trasporti

A livello europeo le attività commerciali italiane pesano sul totale relativo all'insieme dell'Unione Europea nel 2018 circa il 10% per l'export e il 8% per l'import.

A gennaio 2019 l'Istat stima un aumento congiunturale delle esportazioni e una flessione per le importazioni rispettivamente +2,5% e -4,1%. La crescita dell'export è legata ad un aumento del +5,9% delle vendite su mercati extra Ue. A gennaio 2019 il saldo commerciale aumenta in termini assoluti di 413 milioni di euro (da -92 milioni a gennaio 2018 a +322 milioni a gennaio 2019). Al netto dei prodotti energetici il saldo è pari a +3.875 milioni di euro. Nel mese di gennaio 2019 si stima una diminuzione congiunturale (-0,5%) dei prezzi all'importazione mentre, su base annua, la variazione registrata è positiva (+0,4%).

Sempre l'ISTAT evidenzia come l'evoluzione complessiva dei servizi di trasporto ha segnato, nel corso degli ultimi 10 anni una dinamica piuttosto modesta, dimostrando di rallentare in parallelo con il rallentamento e indebolimento dello sviluppo dell'economia.

**L'evoluzione della domanda di trasporto e del prodotto interno lordo**



Fonte: Elaborazione ISTAT

La crisi del 2008-2009 prima, e successivamente quella del 2012, evidenziano come l'andamento dei flussi delle merci sia pressoché speculare alle fasi di diminuzione e crescita del PIL, evidenziando, peraltro, negli anni 2011-2015 una flessione in proporzione maggiore; tra il 2016 ed il 2017 l'indice registra una lieve ripresa in concomitanza con il miglioramento del ciclo.

Il trasporto merci è ancora fortemente legato alla strada, soprattutto se si osservano confronti con i traffici internazionali espressi in Italia e nei paesi confinanti Svizzera e Austria. Sulle direttrici dall'Italia verso l'Austria e la Francia la strada resta la principale modalità di trasporto utilizzata dagli operatori con quote del 70,3% e dell' 92,3%. Le scelte di politica dei trasporti della Svizzera hanno prodotto un aumento delle quote del ferroviario, che nel 2017 è di gran lunga la modalità di trasporto principale per attraversare la Confederazione, con il 69,9% di mercato. Con l'apertura del tunnel del Monte Ceneri e del Corridoio 4 metri ad aprile 2020 questa quota è destinata ad aumentare.

Il settore terrestre (strada e ferrovia) nel 2017 si è contraddistinto per una riduzione dei costi, rispetto al 2016, anche se si confermano differenze in base all'origine delle merci. Il settore marittimo evidenzia una importante ripresa dei noli, stimolata da un aumento dei costi operativi (soprattutto carburante), e da una crescita della domanda. La ripresa riguarda soprattutto il settore container e quello bulk. Mentre il settore general cargo dimostra di avere una maggiore stabilità.

I traffici stradali nel Sud Italia, oltre a risentire del fattore geografico e infrastrutturale, si caratterizzano per una prevalente destinazione nazionale delle merci su mezzo strada, con un'incidenza sul totale dei traffici di origine nazionale quasi doppia rispetto a quelle destinate all'estero. Concentrandosi anche sulle dinamiche dei commerci internazionali con i dati dell'import ed export al 2016 raccolti da Istat evidenziano come al netto delle differenze territoriale di densità degli ambiti produttivi, a nord il mezzo stradale è prevalentemente scelto per la gestione in-out.

Il settore del trasporto aereo complessivamente considerato offre un significativo supporto allo sviluppo economico. Il rapporto annuale IATA porta in evidenza come il settore continui il suo cammino di crescita in termini di offerta e domanda. Se si prendono in riferimento elementi quali il numero di città nel mondo connesse direttamente nel 2017 queste sono cresciute ulteriormente, con 20.000 coppie di città connesse, con una crescita di 1.351 connessioni pari al 7% in più rispetto al 2016. Anche la domanda di servizi di trasporto aereo di passeggeri è cresciuta fortemente nel 2017, con un aumento del 8,1% del traffico passeggeri a livello di settore (RPK). Questa è la crescita più rapida in più di un decennio, dal 2005, ed è ben al di sopra della media di lungo periodo del 5,5%.

Lato merci, dopo un rallentamento nella seconda metà del 2016, le tonnellate di merci in tutto il mondo (FTK) sono aumentate del 9,7% nel 2017, rispetto al 3,6% del 2016. Il trasporto aereo è cresciuto più del doppio rispetto ai volumi del commercio globale nel 2017, con il più ampio margine dalla crisi finanziaria globale nel 2010. La forte crescita dei volumi di trasporto aereo è stata trainata dal ciclo globale di ricostituzione delle scorte e dalla sostenuta domanda di esportazioni manifatturiere. In termini annuali, la crescita internazionale della FTK è aumentata in tutte le regioni nel 2017 rispetto al 2016, in particolare in Africa.

Concentrandosi a livello nazionale in Italia il traffico passeggeri rimane anche nel 2018 concentrato principalmente a Roma Fiumicino e Milano Malpensa. Terzo per traffico è Bergamo. Da evidenziare il calo di Milano Linate settimo dopo, Napoli, Catania e Venezia. Per le merci Milano Malpensa rimane l'hub principale con il 50% delle tonnellate che transitano dallo scalo milanese.

La disaggregazione per aree territoriali italiane, evidenzia come il traffico passeggeri sia stato nel 2018, concentrato tra Nord Ovest e Centro, ma di fatto escludendo i due aeroporti maggiori (FCO e MXP) è il Sud che evidenzia un numero di quasi 48 milioni di passeggeri. Se si osserva il confronto su base annua 2017, differenziato per ambiti territoriali, si nota come il mezzogiorno sia l'unico che ha riscontrato un tasso medio di crescita positivo sul segmento passeggeri con ottime performance di Napoli (+15,8%), Palermo (14,8%), Catania (8,9) e Lamezia Terme (8,2%).

Il segmento merci invece è quasi esclusivamente concentrato al nord, e i tassi di riduzione al sud sono evidenti, anche se parametrati sul già ridotto volume.

Il comparto stradale si caratterizza per una estensione di 252 migliaia di km di rete stradale a livello italiano, un quarto di quella francese, e circa metà di quella polacca o inglese. Ad ogni modo quella italiana è la quarta rete più estesa a livello europeo. La rete autostradale al 2015 era pari a 6.943 km ed è cresciuta in maniera meno repentina negli ultimi 15 anni, rispetto a Spagna o Francia.

Nel confronto europeo, l'Italia tra il 1980 e il 2015 è la nazione che è cresciuta meno in termini di estensione della rete, solo +15%. La Spagna o il Portogallo hanno investito in maniera ingente crescendo del +87% e +96%. Germania (+42%) e Francia (+54%) si connotano anche per avere una estensione quasi doppia rispetto a quella italiana in termini di km complessivi.

Tra il 1990 e il 2015 la rete autostradale del Centro-Nord è aumentata del 15,5% e quella del Mezzogiorno solo del 5,2% incremento concentrato, peraltro, nella sola Sicilia, la cui rete regionale è cresciuta del 18,9%. Quello che si nota un po' a livello europeo è una ridotta propensione alla realizzazione di reti autostradali. L'estensione della rete a livello italiano è pari 1,8 km ogni 1.000 abitanti. La dotazione infrastrutturale però non è territorialmente omogenea in rapporto alle autovetture, con valori inferiori alla media nazionale per il Centro e massimi nel Nord. Il tasso di motorizzazione risulta in aumento in tutte le ripartizioni, con una crescita più sostenuta nel Nord-Est.

La minore densità di rete autostradale nel sud Italia, è evidente ed è un gap infrastrutturale storico a livello nazionale. Questo non limita però il numero di vetture per abitante, pari a 625 ogni 1.000 abitanti a livello italiano, con 605 nel Mezzogiorno, e 635 nel Centro-Nord.

Quanto all'utilizzo della rete autostradale sono stati 63,5 miliardi di vetture km leggeri contro i 18,5 miliardi di vetture km pesanti.

A livello di rete ferroviaria l'Italia è al terzo posto per estensione rispetto al UE, con 19.983 km dopo Francia (28.364) e Germania (38.990), con un certo grado di parità di densità, tra le regioni del Nord Italia e quelle del Sud, se parametrata su numero di km ogni 1.000 abitanti di ogni singola regione.

Quello che caratterizza la rete è la sua non elettrificazione completa, seppure è in linea con quella europea. Soprattutto il Sud Italia evidenzia una più bassa presenza di rete elettrificata, con i binari non elettrificati che rappresentano il 42% del totale, contro tuttavia quest'ultimo ha una quota a binario non elettrificato quasi del 45% contro il 12,08% del nord.

Altro limite è la presenza di linee a binario singolo (o semplice) che sono il 54% del totale, mentre il 46% sono a doppio binario. Questa dinamica si differenzia in regioni che vanno molto sopra alla media nazionale, Valle d'Aosta (100%), Basilicata (94,8%), Molise (91,3%), Sardegna (88,3%), Sicilia (86,9%), Abruzzo (76,6%) e Calabria (67,2%). Regioni migliori sono Lazio (38,2%), Friuli (36,6%), Liguria (38,8%) ed Emilia Romagna (40,7%).

La rete ad alta velocità rappresenta il 5,99% del totale nazionale e il 23,6% della rete complessiva in Emilia-Romagna e supera il 10% nel Lazio e in Campania.

Nell'annuario Statistico del 2018 dell'Istat, aggiornato ai dati del 2016 si evidenzia come sulla rete ferroviaria italiana siano stati trasportati quasi 870 milioni di passeggeri, con un calo dell'0,4% rispetto al 2015.

In termini di passeggeri/km non si evidenziano grandi cambiamenti. Quello che invece dimostra una crescita è il settore del trasporto merci, che nel 2016 ha visto un trasporto merci pari a quasi 93 milioni di tonnellate con un modesto incremento (+0,7 per cento) rispetto all'anno precedente, che risulta più accentuato in termini di tonnellate-chilometro (+9,3 per cento rispetto all'anno precedente). Complessivamente al 2016, più dell'80% del traffico è destinato ai passeggeri e meno del 20% alle merci, ponendo l'Italia a fanalino di coda tra gli altri stati europei, che dimostrano di avere una percentuale media del 60% pax e 40% merci.

In particolare, il traffico merci ha pesantemente risentito della crisi del 2008-2009, passando da un +7% (rispetto anno base 2004) del 2008, ad un -20% (sempre rispetto al 2004). Solo nel 2016 le tonnellate/Km hanno recuperato i valori del 2004. Le tonnellate trasportate hanno avuto un calo evidente nel 2009, per poi riprendere in linea con l'anno base.

#### 1.4 Il focus sul traffico marittimo

Nel 2017 il sistema portuale italiano ha movimentato complessivamente oltre mezzo miliardo di tonnellate di merci con un incremento dell'1,8% sul 2016. Il risultato è particolarmente positivo per il settore delle rinfuse liquide con 188 milioni di tonnellate (+3,3%) e per il settore Ro-Ro con 107 milioni di tonnellate (+8,5%). Sostanzialmente stabile è invece il flusso di contenitori, che si attesta sui 10,9 milioni di TEU<sup>2</sup>.

Ad evidenziare ulteriormente l'importanza della posizione geografica italiana nel Mediterraneo è il flusso di scambi con i paesi dell'area MENA (Middle East and North Africa), Turchia inclusa, nel quale l'Italia è leader europeo. L'import-export via mare tra l'Italia ed i paesi MENA ha un valore di 60 miliardi di €, è cresciuto del 14% nel 2017 ed interessa come principali partner la Turchia, l'Arabia Saudita e la Tunisia<sup>3</sup>.

Inoltre, l'Italia è leader nel Mediterraneo anche per quanto riguarda lo Short Sea Shipping (SSS), ovvero il trasporto marittimo a corto raggio principalmente in mari chiusi, per il quale dispone della flotta con il maggior tonnellaggio al mondo (5 milioni di stazza totale). Lo SSS conta per il 36% del traffico marittimo totale del paese ed è cresciuto dell'1% nel 2017 (218 milioni di tonnellate di merce)<sup>4</sup>.

In questo contesto favorevole, che ha visto il sistema portuale italiano crescere anche nel 2017, i porti del Sud Italia danno mostra di evidenti difficoltà ad interiorizzare i vantaggi offerti loro dalla posizione geografica e dalla legislazione appositamente studiata. In particolare, i porti con funzione di hub di transhipment (Gioia Tauro e Taranto) hanno patito le evoluzioni del contesto logistico marittimo degli ultimi anni e hanno subito forti riduzioni del traffico (specialmente Taranto, che dal 2014 non è più hub della compagnia taiwanese Evergreen Line).

In genere, i porti del Sud Italia scontano delle carenze infrastrutturali (marittime, terrestri e ferroviarie in primis), presentano bassi livelli di saturazione e subiscono maggiormente la concorrenza dei porti della parte meridionale e orientale del Mediterraneo.

<sup>2</sup> Assoport e SRM, 2018.

<sup>3</sup> Assoport e SRM, 2018.

<sup>4</sup> Assoport e SRM, 2018.

Se, in ottica di benchmark, si analizzano i traffici dei porti del Centro-Nord Italia<sup>5</sup> si nota che le quantità movimentate sono maggiori e i tassi di crescita sono più rilevanti nel breve periodo (2015/2018) per tutti e tre i settori rispetto ai porti del Sud Italia. Come mostrato in tabella, il comparto Ro-Ro evidenzia un +9,5% al Sud confrontato con un +19,8% al Centro-Nord; le rinfuse solide vedono un drastico calo, -27% al Sud e un aumento del 5,6% nel Centro-Nord d'Italia; e infine i container segnano un +1,2% al Sud e crescono del 12,44% al centro Nord.

Questi numeri fanno riflettere sulla situazione negativa (comunque in controtendenza) della portualità del Sud Italia, relativamente incapace di rispondere agli stimoli esterni e cogliere le opportunità fornite dai trend negli interscambi su scala Mediterraneo, fortemente positivi nel lungo periodo, e dall'introduzione delle novità rese possibili dalla riforma del 2016<sup>6</sup>. I trend di lungo periodo (2005-2018) evidenziano una situazione ancora più sfavorevole e una perdita di quote di mercato relative in tutti i comparti. Se nel 2005 la quota di mercato della portualità del Sud Italia nel complesso dei porti qui analizzati era pari al 52% nei traffici containerizzati, del 53% nei traffici Ro/Ro e del 45% nelle rinfuse solide, questi valori nel 2018 sono scesi rispettivamente al 34%, 46% e 39%.

**Traffici totali di container, ro-ro e rinfuse solide - confronto Centro-Nord e Sud Italia**

Container	2005	2015	2017	2018	05/18	15/18	17/18
Centro-Nord Italia	4.290.612	5.967.032	6.641.105	6.709.107	56,37%	12,44%	1,02%
Sud Italia	4.782.312	3.467.242	3.546.354	3.508.779	-26,63%	1,20%	-1,06%
Ro-Ro	2005	2015	2017	2018	05/18	15/18	17/18
Centro-Nord Italia	27.333	38.543	43.792	46.188	69,0%	19,8%	5,5%
Sud Italia	32.006	35.877	40.497	39.270	22,7%	9,5%	-3,0%
Rinfuse solide	2005	2015	2017	2018	05/18	15/18	17/18
Centro-Nord Italia	48.515	31.910	33.363	33.710	-30,5%	5,6%	1,0%
Sud Italia	40.368	28.853	21.365	21.073	-47,8%	-27,0%	-1,4%

Fonte: elaborazioni su dati Assoport e SRM, 2019 e dati delle singole Autorità

Il confronto fra portualità del Centro Nord e portualità delle regioni parte del PON I&R 2014-2020 evidenzia l'eterogeneità dello sviluppo economico del Paese e le difficoltà ad invertire le tendenze divergenti fra le regioni più sviluppate del Centro Nord e quelle del Sud Italia, giustificando così le strategie e del legislatore nazionale, che prevedono specifici strumenti di supporto allo sviluppo della portualità meridionale: Agenzie del lavoro, Aree Logistiche Integrate e Zone Economiche Speciali. Osservando separatamente i tre settori emergono le seguenti dinamiche:

- Ro-Ro: il settore ha avuto una dinamica di lungo e di breve periodo positiva sia per il Sud che per il resto dell'Italia. La crescita relativa è più accentuata per i porti del Nord, soprattutto nel lungo periodo, crescita 2005/2018 del 69% rispetto al 22,7 del Sud;
- Container: il settore dei contenitori, storicamente molto rilevante per la portualità del Sud Italia grazie alla presenza dei porti di transhipment di Gioia Tauro e Taranto, ha subito una brusca frenata a causa della riorganizzazione delle linee da parte dei principali carrier che hanno preferito fare scalo nei porti spagnoli dell'arco fra Valencia e Barcellona per le attività di transhipment nel Mediterraneo Occidentale, mettendo in crisi di Gioia Tauro e della sopracitata interruzione delle attività del porto di Taranto dovuta alla scelta da parte della compagnia a Evergreen del Porto del Pireo quale sostituto del porto pugliese. Il trend registrato per il lungo periodo (2005/2018) è di -26,6% per il Sud Italia e di +56,4% per il Centro-Nord. Il movimentato complessivo,

<sup>5</sup>La portualità del Centro Nord comprende i porti della Liguria, della Toscana, dell'Emilia Romagna del Veneto e del Friuli Venezia Giulia

<sup>6</sup> Assoport e SRM, 2018; Baccelli, 2018.

che partiva da una base simile intorno ai 4,5 milioni di TEU nel 2005, è di 3,5 milioni al Sud e 6,7 milioni per il resto dell'Italia al 2018;

- Rinfuse solide: per quanto riguarda quest'ultimo settore, le precedenti considerazioni hanno messo in evidenza la dipendenza dall'andamento di alcuni settori manifatturieri (in particolare, imprese siderurgiche, cementifici, molini) e del mercato della produzione di energia elettrica (carbone). Gli andamenti di questi mercati sono stati negative sia per il Sud che per il Centro Nord, rispettivamente -48% e -30,5%; a differenza dei porti del Sud nel periodo 2015-2018 i porti del Centro-Nord hanno registrato una lieve crescita (+5,6%) evidenziando un'inversione di tendenza rispetto ai trend negativi di lungo periodo.

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

### 2.1 Il processo di selezione degli interventi

Nel Rapporto Annuale di Valutazione 2018 si è fornita una breve sintesi del processo di selezione che, a seguito della nomina nel novembre 2016 dei membri del Gruppo di Valutazione (GdV) e della successiva attività, svolta in coerenza con le procedure e i criteri di selezione approvati dal Comitato di Sorveglianza, ha condotto a un quadro consolidato di 57 interventi ammessi a finanziamento per un importo complessivo di oltre 1,3 miliardi di euro. Il percorso che ha condotto a tale primo risultato è delineato nella seguente tabella che elenca le successive prese d'atto con il relativo numero di interventi selezionati e il costo complessivo ammesso a finanziamento.

Presa d'atto	Numero interventi	Costo ammesso
Prot. n. 1531 del 31.01.2017	1	1.500.000,00 €
Prot. n. 3270 del 30.03.2017	32	879.735.707,80 €
Prot. n. 6411 del 22.06.2017	1	21.000.000,00 €
Prot. n. 7455 del 21.07.2017	17	376.528.904,97 €
Prot. n. 8223 del 09.08.2017	1	8.300.000,00 €
Prot. n. 9330 del 21.09.2017	3	26.861.599,74 €
Prot. n. 2710 del 19.02.2018	2	6.912.247,42 €
<b>Totale</b>	<b>57</b>	<b>1.320.838.459,93 €</b>

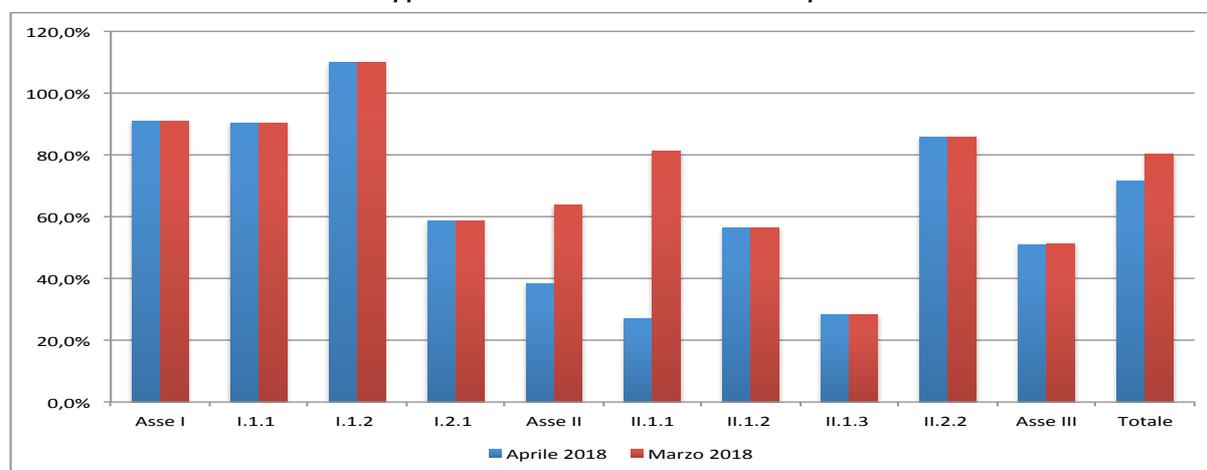
Alla luce dei dati di monitoraggio di dicembre 2018 il quadro degli interventi ammessi a finanziamento non mostra sostanziali avanzamenti rispetto a quanto illustrato nel precedente Rapporto Annuale di Valutazione, testimoniando un rallentamento dell'attività di selezione, quantomeno con riferimento agli aspetti di definizione formale.

Sebbene non ancora formalmente inseriti nel sistema di monitoraggio, tuttavia, il processo di selezione degli interventi afferenti alle Aree Logistiche integrate ha dato luogo all'ammissione a finanziamento di un primo insieme di interventi delle ALI del Mare della Sicilia Occidentale e del Sistema Pugliese Lucano. Con presa d'atto del 6 marzo 2019 sono stati dunque inseriti cinque nuovi progetti a valere sulla Linea d'Azione II.1.1, a cui si aggiunge un intervento prioritario dell'Area Logistica Integrata del quadrante della Sicilia Orientale pur non ancora licenziato dal Tavolo di Coordinamento Centrale, per un importo complessivo pari a circa 160 milioni di euro. Nello specifico le progettualità oggetto di nuova ammissione sono:

- gli interventi "Porto di Taranto – Diga foranea fuori rada – tratto di ponente" a titolarità dell'Autorità di Sistema Portuale Mar Ionio e "Porto di Brindisi – Completamento cassa di colmata tra pontile petrolchimico e costa morena est: dragaggio porto medio" proposto dall'Autorità di Sistema Portuale Mar Adriatico Meridionale;
- i progetti "Porto di Termini Imerese - Lavori di dragaggio del porto a quota - 10,00 s.l.m.m.", "Porto di Termini Imerese - Lavori di completamento del molo foraneo sopraflutto (secondo stralcio di completamento)", "Porto di Palermo - Lavori di escavo dei fondali del Bacino Crispi n. 3 e connesso rifiorimento della mantellata foranea del molo industriale" tutti a titolarità dell'Autorità di Sistema Portuale Mare di Sicilia Occidentale;
- l'intervento "Lavori di riferimento e ripristino statico delle testate e delle zone limitrofe della bocca centrale della diga foranea del Porto di Augusta" a titolarità dell'Autorità di Sistema Portuale Mare di Sicilia Orientale.

La variazione nel quadro dei costi ammessi a finanziamento intervenuta tra aprile e dicembre 2018 è nel seguito illustrata. L'inserimento delle nuove progettualità, in particolare, ha determinato un incremento nel rapporto tra costi ammessi e dotazione della Linea d'Azione II.1.1 di oltre 50 punti percentuale (dal 27% all'81%), di circa 25 punti per l'Asse di riferimento (dal 38% al 64%), consentendo così di raggiungere una quota di saturazione complessiva di poco superiore all'80%.

**Variazione nel rapporto tra costi ammessi e dotazione: aprile-dicembre 2018**

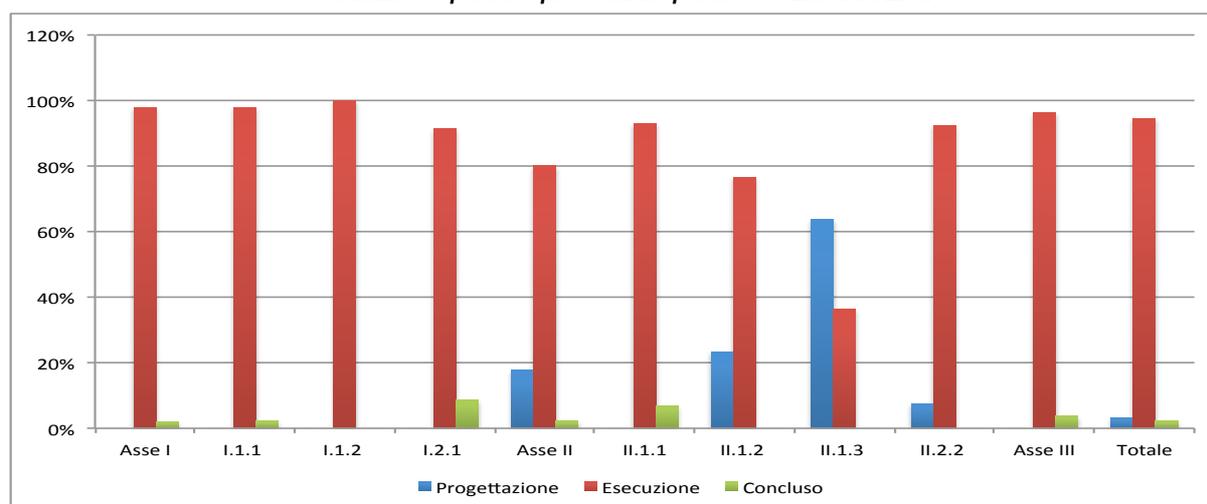


Elaborazione su dati sistema di monitoraggio e AdG

## 2.2 Attuazione fisica e procedurale

Se l'analisi sugli interventi ammessi restituisce un quadro di non ancora compiuta individuazione del parco progettuale di riferimento, la situazione riguardante il livello di attuazione procedurale conferma e rafforza le precedenti valutazioni in merito alla presenza di un'avanzata fase realizzativa per la gran parte delle opere finanziate. A livello di Programma sul totale dei 57 interventi ammessi a finanziamento solo 5 risultano in fase di progettazione, 41 sono in esecuzione e un numero ancora limitato di 11 interventi – di cui sei di Assistenza Tecnica – risultano conclusi. Le operazioni che non hanno ancora raggiunto la fase propriamente esecutiva sono tutte finanziate a valere sull'Asse II, coerentemente alle lentezze che hanno caratterizzato il processo di selezione per questo ambito di intervento del Programma.

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

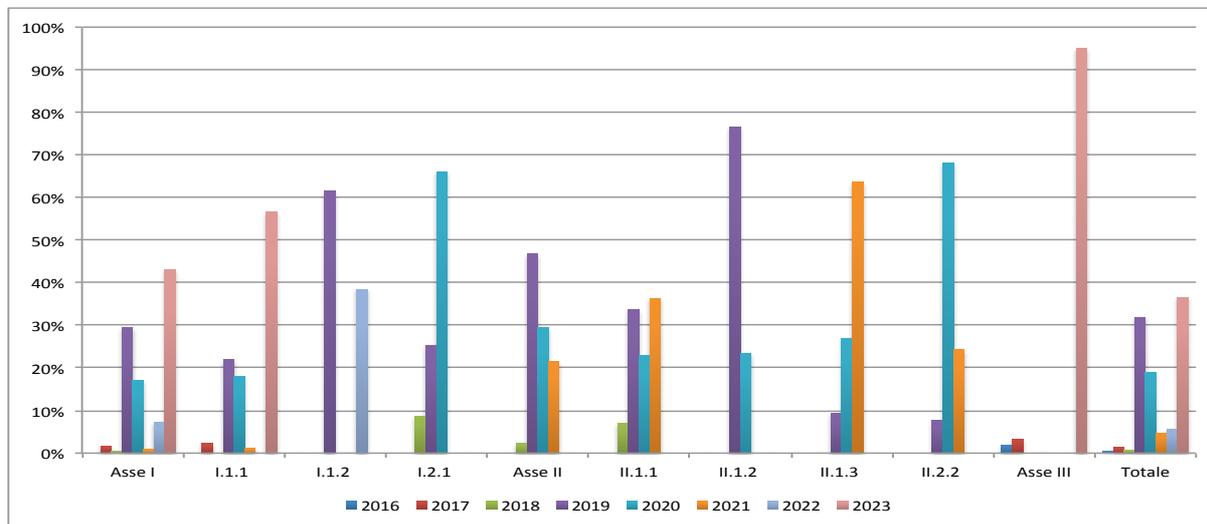


Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

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 11 è prevista una data di conclusione lavori al 2023, 3 corrispondono ai nuovi Grandi Progetti ferroviari, mentre le restanti 8 operazioni sono 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 2019, 2020 e 2021 in cui si prevede la conclusione dei lavori rispettivamente per 18, 19 e 6 interventi.

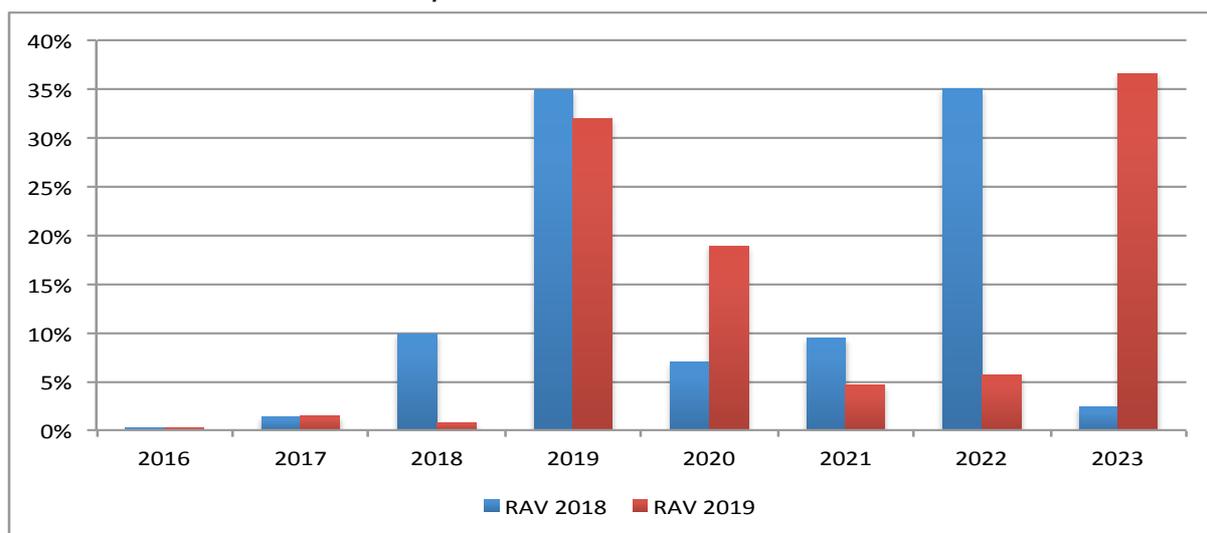
**Costi ammessi per anno di fine esecuzione per Asse e Linea d'Azione**



Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

L'analisi restituisce a livello complessivo di Programma due picchi – pari a oltre il 30% dei costi ammessi – corrispondenti alle annualità 2019 e 2023, a suggerire la compresenza di due programmi: quello relativo al completamento dei progetti avviati nella precedente programmazione e quello dei nuovi interventi e, in particolare dei nuovi Grandi Progetti ferroviari. Il resto della spesa ammessa è prevalentemente concentrato sull'annualità 2020 con una quota pari a circa il 20%. Il confronto con le analisi operate in sede di Rapporto Annuale di Valutazione 2018 restituisce un quadro di significativo peggioramento rispetto alle previsioni di conclusione lavori determinato in larga misura da una riformulazione delle stime di durata successivamente alla stesura del Rapporto.

**Costo interventi ammessi per anno di fine esecuzione: confronto RAV 2018 – RAV 2019**



Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

Si registra infatti la presenza di un significativo numero di interventi la cui data di conclusione lavori ha subito uno scostamento dall'annualità 2018 al 2019 e, in misura minore, nelle successive due annualità. Ciò che pesa in termini di costo ammesso sono tuttavia gli scostamenti afferenti ai Grandi Progetti ferroviari che trasferiscono una quota di spesa – o, per meglio dire, di costi afferenti a interventi che si concludono in una determinata annualità – di circa il 35% dal 2022 al 2023.

In merito allo stato di avanzamento fisico si restituisce una tabella che illustra, con riferimento agli indicatori di output degli Assi I e II per cui si sono registrati a sistema dei valori di realizzazione, i risultati ad oggi conseguiti e il livello di raggiungimento del target al 2023 espresso in percentuale. Occorre tuttavia sottolineare come tali valori non esprimano il reale stato di avanzamento fisico che risulta necessariamente sottostimato, soprattutto con riferimento alle operazioni in cui la quantificazione dell'indicatore, o perché a carattere unitario o per via della tipologia di lavorazioni previste dalla realizzazione dell'intervento, può avvenire solo a conclusione dell'operazione.

Indicatore	Unità di misura	Valore realizzato	Target al 2023	Quota di raggiungimento del target
Lunghezza totale delle linee ferroviarie ricostruite o rinnovate	Km	101	240	42%
Lunghezza totale delle linee ferroviarie ricostruite o rinnovate di cui: TEN-T	Km	101	240	42%
Impianti e sistemi tecnologici (Ferroviari)	Numero	13	50	26%
Impianti e sistemi tecnologici (Aeroportuali)*	Numero	1	1	n.d.
Materiale rimosso (dragaggi)	Metri cubi	45.139	4.790.000	1%
Lunghezza degli accosti aggiuntivi	Metri	384	1.270	30%
Porti/Interporti - lunghezza raccordi ferroviari/binari	Metri	1.206	34.200	4%

\* In sede di programmazione è stato individuato un target unitario al 2023 con riferimento alla conclusione del complesso degli interventi volti all'implementazione di un unico sistema integrato aereo (SESAR). Attualmente risulta completato uno degli 8 interventi ammessi a finanziamento per la realizzazione di tale obiettivo.

In linea con quanto emerso dall'analisi sull'avanzamento procedurale si registra un buon livello di attuazione fisica per tutti gli indicatori di output collegati agli interventi di natura ferroviaria finanziati a valere sull'Asse I del Programma, che, per quanto riguarda l'estensione della rete, si pongono a una quota prossima al 40% del target al 2023, mentre per gli impianti tecnologici, superano il 25%. Tale quota risulta invece ancora molto esigua per tutti gli altri indicatori valorizzati, fa eccezione l'indice di realizzazione di accosti aggiuntivi che raggiunge il 30% del target al 2023.

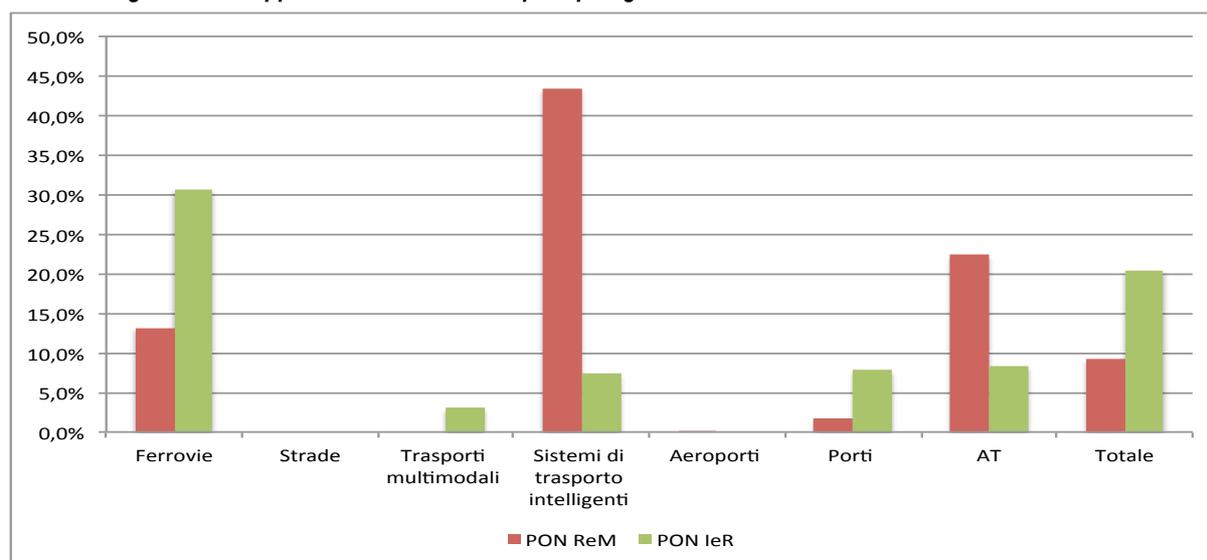
### 2.3 Avanzamento finanziario e conseguimento degli obiettivi di spesa

I dati sull'avanzamento finanziario del Programma, a fronte di una dotazione complessiva di oltre 1,84 miliardi di euro, registrano a dicembre 2018 costi ammessi, impegni e pagamenti rispettivamente pari a circa 1,32 miliardi di euro, 1,05 miliardi di euro e 460 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 822 milioni e pagamenti per oltre 400 milioni. Il ritardo procedurale dell'Asse II si traduce, in termini finanziari, in impegni e pagamenti rispettivamente pari a circa 191 e 48 milioni, a fronte di una dotazione di 624 milioni e costi ammessi di poco inferiori ai 240 milioni di euro.

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 sul lo 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.

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

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



Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

L'annualità 2018 ha rappresentato 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.

In linea con le previsioni formulate, anche se con margini minori rispetto a quelli attesi, i dati consolidati delineano un quadro di superamento del target riguardante il disimpegno delle risorse, mentre il target finanziario intermedio del *performance framework* risulta conseguito solo per l'Asse I. La situazione è sinteticamente rappresentata nella seguente tabella.

**Spesa certificata e target al 2018 (milioni di euro)**

	Spesa certificata	N+3		Performance Framework	
		Target	Differenza	Target	Differenza
Asse I	266,7 €	291,0	3,4	217,3	49,4 €
Asse II	20,5 €			117,4	-96,9 €
Asse III	7,2 €			-	-
<b>Totale</b>	<b>294,4 €</b>	<b>291,0</b>	<b>3,4 €</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

A fronte del conseguimento del target finanziario intermedio, l'Asse I vede inoltre raggiunto e superato anche il target per l'indicatore di attuazione (*key implementation steps*) riguardante il numero di operazioni con “lavori avviati per linee ferroviarie ricostruite o rinnovate” che risultano 17, rispetto all'obiettivo intermedio pari a 14.

La condizione più arretrata dell'Asse II è testimoniata anche dagli indicatori di attuazione, laddove solamente per le “Operazioni avviate per accosti aggiuntivi o riqualificati” si è conseguito l'obiettivo intermedio pari a 3, mentre per i restanti indicatori (“Operazioni avviate per piazzali, aree logistiche, banchine”, “Operazioni avviate per materiale rimosso”, “Operazioni avviate applicativi e sistemi informatici”) gli obiettivi individuati in sede di programmazione non sono stati raggiunti.

### 3. Ruolo del partenariato e monitoraggio degli interventi

#### 3.1 Il ruolo del partenariato nell'attuazione del Programma: le Aree Logistiche Integrate

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.

Nel Rapporto 2018 era stata restituita una breve disamina sull'attività partenariale all'interno dei tavoli locali che ha consentito di pervenire a una ricognizione di carattere strategico e di identificazione di un parco progetti costituito da circa 100 interventi prioritari per un importo complessivo di quasi 2,5 miliardi di euro.

In coerenza con il meccanismo partenariale previsto, con Decreto Ministeriale n. 36 del 9 febbraio 2018 è stato istituito il Tavolo Centrale di Coordinamento delle Aree logistiche Integrate (TCC ALI). A seguito dell'individuazione dei referenti per i singoli soggetti coinvolti il Tavolo Centrale ha avviato la propria operatività con una prima seduta svoltasi il 12 luglio 2018. In tale occasione il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha formulato una proposta in merito al processo decisionale per i lavori del TCC a partire dalla necessità di adottare alcuni criteri metodologici volti a guidare lo svolgimento delle attività prioritarie del Tavolo inerenti la verifica di compatibilità delle scelte strategiche, la congruenza delle proposte progettuali e il successivo rimando alle procedure di selezione e di ammissione a finanziamento, a partire dal PON Infrastrutture e Reti.

In particolare è stato proposto un insieme di criteri alla luce dei quali ricondurre le valutazioni già operate in sede di Tavoli Locali, articolato in un sistema gerarchico di obiettivi: generali, specifici e operativi. Nei mesi successivi alla prima seduta del Tavolo si è dunque provveduto a declinare tale percorso, in primo luogo attraverso un'ulteriore precisazione dei criteri afferenti ai diversi obiettivi e alle modalità di valutazione, che, con riferimento agli obiettivi generali hanno previsto un'autovalutazione di carattere qualitativo a livello di Area Logistica Integrata, sostenuta dagli elementi di analisi strategica elaborati in seno alle singoli ALI.

In esito a questa attività che si è protratta attraverso successivi incontri e richieste di integrazioni fino al dicembre 2018, perlomeno per i progetti a più alto livello di priorità, il Tavolo Centrale di Coordinamento è stato nuovamente convocato il 31 gennaio 2019. Nella nuova seduta sono state approvate le istruttorie dei progetti sulle Aree Logistiche Integrate Sicilia Occidentale e Pugliese-Lucana e, sulla base delle determinazioni di successive riunioni del Gruppo di Valutazione, è stato inviato all'ammissione a finanziamento a valere sul PON tramite presa d'atto un primo insieme di interventi. Come primo bilancio di tale percorso si può affermare che, nonostante gli evidenti ritardi che hanno caratterizzato il passaggio dalla fase di concertazione locale a quella di coordinamento centrale, l'approccio adottato stia cominciando a registrare positivi risultati, oltre che rispetto alle stesse finalità di dialogo partenariale, anche nella direzione più concreta della selezione degli interventi.

La scelta di introdurre un nuovo processo valutativo – collocatosi tra il percorso dei Tavoli Locali e le procedure di selezione del Programma – nei lavori del Tavolo Centrale è stato uno dei fattori che hanno indubbiamente contribuito a dilatare i tempi con cui si è giunti ad ammettere a finanziamento le progettualità emerse in seno alle ALI. Al costo pagato in termini temporali fanno tuttavia da contraltare alcuni significativi elementi di positività:

- le Aree Logistiche Integrate hanno dimostrato di essere un meccanismo che non ha esaurito la propria funzione nella fase iniziale di elaborazione delle strategie e di individuazione delle priorità infrastrutturali, ma che può – come del resto nelle intenzioni originali – proporsi come uno strumento in grado di accompagnare l'attuazione del Programma anche nelle sue dinamiche operative. Tale capacità, insieme all'ipotesi che le ALI possano costituire uno dei luoghi più significativi di concertazione sullo sviluppo territoriale in dialogo con l'Amministrazione centrale, verrà tuttavia ulteriormente verificata tramite successivi approfondimenti valutativi;
- l'introduzione di obiettivi generali e specifici alla luce dei quali sottoporre a valutazione – sebbene prevalentemente qualitativa – le proposte di intervento emerse dai lavori dei Tavoli Locali ha costituito un elemento di ulteriore di garanzia rispetto agli obiettivi di coerenza con le strategie nazionali, di sinergia e non sovrapposizione tra le iniziative. In coerenza con l'approccio ai risultati che caratterizza l'attuale periodo di programmazione, le valutazioni condotte potranno essere utili ai fini di una stima del contributo in divenire del Programma e, più in generale del complesso delle progettualità mobilitate in seno alle ALI, rispetto alle finalità generali e specifiche individuata dal Tavolo Centrale;
- la valutazione di livello operativo, pur in parziale sovrapposizione con le procedure di selezione adottate dal Programma, ha consentito di operare un'ulteriore verifica su aspetti determinanti riguardanti la maturità dei progetti e la loro immediata cantierabilità.

## 3.2 Il sistema di monitoraggio

Il sistema SIPONIER è stato oggetto di costante manutenzione e ha previsto, nel tempo, lo sviluppo di alcune nuove funzionalità in risposta all'emersione di nuove esigenze per l'accompagnamento alla gestione e sorveglianza sull'attuazione del Programma. Tra esse spicca l'incremento delle funzionalità di *reporting* attraverso le quali il sistema mette a disposizione degli utenti dei report in formato Excel contenenti i dati estratti dal Sistema.

La funzione di reporting copre tutti gli ambiti connessi alla gestione del Programma, dalle attività fondamentali di monitoraggio fisico, procedurale e finanziario – incluso il focus sul performance framework – agli aspetti legati alla gestione del circuito finanziario e alle attività di controllo e certificazione della spesa. Per quanto attiene alle tre dimensioni basilari dell'avanzamento monitorate sono inoltre presenti due tipologie di report: una dedicata a restituire la situazione attuale e una seconda "versionata" in cui sono contenuti i dati trasmessi alla Banca Dati Unitaria in corrispondenza delle successive scadenze di rilevazione. Alcuni report di particolare interesse, anche con finalità valutative, riguardano l'analisi degli scostamenti e l'estrazione sulle previsioni di spesa degli interventi, quest'ultima di recente introduzione.

Il report di analisi degli scostamenti, in particolare, restituisce le modifiche apportate ai dati inseriti a sistema – con l'indicazione della data in cui è avvenuta la modifica – con riferimento a tre tipologie di dato (costi, tempi e indicatori) e a due tipologie di scostamento (previsione vs baseline e previsione vs effettivo), è inoltre presente un campo volto a rilevare le motivazioni alla base della modifica operata. Tale funzione si ritiene di particolare interesse ai fini della sorveglianza sull'attuazione e sulle previsioni di completamento degli interventi poiché consente di rilevare con tempestività l'emergere di criticità nel percorso realizzativo.

Una seconda importante funzionalità che è stata sviluppata successivamente all'avvio del Sistema è quella a supporto del monitoraggio ambientale. In linea con le indicazioni metodologiche del Piano di Monitoraggio Ambientale, il sistema fornisce le informazioni a livello di Programma, attraverso la restituzione dello stato degli indicatori di contesto, di contributo e di processo, e a livello di intervento, laddove per ciascuna operazione ammessa a finanziamento è caricata la scheda progetto del monitoraggio ambientale e sono restituite le informazioni sull'avanzamento degli indicatori di processo e di contributo. Per ciascuno degli elementi caricati a sistema è possibile accedere e scaricare ulteriori informazioni in forma testuale, grafica o tabellare a seconda della natura dell'aspetto considerato. Lo stato di completamento dei dati forniti dal Sistema è ovviamente ancora limitato e legato all'avanzamento delle attività di monitoraggio ambientale più avanti descritte.

## 4. Sviluppo sostenibile e attività di comunicazione

### 4.1 L'accoglimento del principio dello sviluppo sostenibile nell'implementazione del PON

Nel Rapporto Annuale di Valutazione 2018 sono state formulate alcune prime valutazioni sulle modalità con cui il Programma ha inteso accogliere al proprio interno il principio di sviluppo sostenibile a livello strategico e operativo operando un confronto con quanto sviluppato nel periodo 2007-2013. Tali valutazioni sono state integrate alla luce del primo momento di sintesi delle attività messe in atto coerentemente con il Piano di Monitoraggio Ambientale rappresentato dal Report di monitoraggio pubblicato nel dicembre 2018.

Le analisi e le valutazioni svolte nel report sono riferite a 42 progetti sui 57 risultati ammessi a finanziamento alla fine del 2017, selezionati tra quelli dell'Asse I e dell'Asse II per i quali al 31/10/2018 erano disponibili dati di avanzamento fisico/procedurale e finanziario.

Il rapporto dà conto di tutte le attività connesse al monitoraggio ambientale a partire dalla costituzione della task force Ambiente nell'aprile 2017, la firma delle convenzioni con i beneficiari, l'attivazione e i lavori del tavolo tecnico permanente e la stesura del Piano di Monitoraggio Ambientale; si concentra poi sulla definizione del contesto ambientale, infine approfondisce a scala di progetto l'analisi del contributo di 8 interventi con livello di priorità P1 e di 3 interventi immateriali del tipo *Intelligent Transport Systems*, arrivando a delineare alcuni esiti parziali del monitoraggio ambientale del programma. Il documento è inoltre accompagnato da 4 allegati:

- le schede informative relative ai 42 interventi, contenenti la descrizione dei progetti, informazioni sullo stato di avanzamento e sulle procedure ambientali svolte, le caratteristiche del contesto e le componenti ambientali monitorate;
- la tabella con gli obiettivi di sostenibilità ambientale e i relativi indicatori di contesto e di contributo aggiornati;

- l'analisi della rispondenza del Programma in fase di attuazione rispetto alle condizioni e raccomandazioni conclusive della procedura di VAS così come espresse nel parere motivato del MATTM;
- un approfondimento in materia di cambiamenti climatici comprensivo di una sorta di check list recante i punti su cui riflettere al fine di verificare le potenziali correlazioni tra un progetto e i suoi effetti, di tipo diretto o indiretto, sui cambiamenti climatici sia dal punto di vista della mitigazione che dell'adattamento.

La descrizione del contesto ambientale, redatta a titolo di aggiornamento del quadro di riferimento descritto nel RA del 2015, occupa buona parte del documento ed è prevalentemente basata su dati 2017 di fonte ISPRA, nonché su informazioni fornite dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e dalle Autorità di distretto idrografico. Le componenti ambientali analizzate sono nell'ordine: Aria, Rumore, Suolo, Rischi naturali, Aree naturali e biodiversità, Ambiente idrico, Ambiente marino e costiero, Paesaggio e patrimonio culturale, Cambiamenti climatici, Energia, Rifiuti, Popolazione e salute. I vari indicatori di contesto sono valorizzati a livello regionale e/o provinciale per le 5 regioni meno sviluppate.

Per quanto riguarda l'analisi condotta a livello dei singoli progetti, 8 interventi con livello di priorità 1 sono approfonditi in termini di contributo alla modifica del contesto ambientale e per 3 interventi immateriali sono riportate considerazioni qualitative in merito alla correlazione con gli obiettivi di sostenibilità specifici del programma.

Considerato che le analisi di dettaglio sono state effettuate a campione su un ristretto numero di interventi non esaustivo di tutte le tipologie progettuali previste dal programma, il rapporto possiede soprattutto un valore sperimentale e di verifica delle procedure attivate del primo rapporto, pertanto uno spazio specifico nel rapporto è dedicato alla descrizione delle problematiche emerse in fase di stesura.

Tra queste quella più rilevante, direttamente constatabile nelle analisi di contributo, ha riguardato la raccolta dei dati ambientali riferiti agli interventi e il popolamento degli indicatori. Quanto al primo aspetto, nonostante il coinvolgimento attivo dei Beneficiari, sono stati infatti riscontrati ritardi e qualche difficoltà specifica inerente all'ottenimento di dati cartografici geo-riferiti, con conseguenze in termini di lavoro aggiuntivo per la task force Ambiente. Quanto al secondo è stato necessario concordare in sede di Tavolo Tecnico una parziale revisione dell'approccio metodologico descritto nel PMA, in primo luogo eliminando la possibilità di valorizzare, se non al termine dei lavori, gli indicatori di processo legati all'avanzamento fisico degli interventi – ad es. lunghezza dei tratti realizzati – in quanto i dati necessari non sono disponibili o comunque non utili valutare la rispondenza agli obiettivi di sostenibilità; in secondo luogo aggiornando il set di indicatori, con la modifica della terminologia rivelatasi ambigua e l'eliminazione dei dati non reperibili.

Il rapporto si conclude con un paragrafo dedicato agli esiti del monitoraggio ambientale in relazione alla strategia del programma espressi in termini di una lettura interpretativa dei risultati rispetto alla principale finalità del monitoraggio VAS, ovvero la verifica di coerenza tra linee d'azione e obiettivi di sostenibilità ambientale.

In termini di considerazioni generali rispetto all'efficacia del monitoraggio ambientale finora rilevabile, è senz'altro importante segnalare i seguenti aspetti:

- l'efficacia dell'approccio collaborativo con i Beneficiari;
- la complessità e la ricchezza del sistema informativo messo in piedi;
- la validità degli strumenti per la condivisione delle informazioni e delle attività connesse al monitoraggio ambientale.

È evidente che il salto di scala tra le dimensioni valutative, a scala programmatica e a scala di progetto, presenta delle difficoltà intrinseche, tuttavia, per quanto oneroso in fase di strutturazione del flusso informativo e di costruzione del sistema di indicatori, il metodo adottato appare adeguato a fornire attraverso un patrimonio di informazioni quantitative solide e ben strutturate a livello di intervento, il giusto supporto a valutazioni di sintesi necessariamente qualitative a livello di programma, fornendo riscontri se non oggettivi, concreti e misurabili.

Alcune delle difficoltà riscontrate, si ritiene che possano essere superate nel tempo con il consolidamento delle prassi, ci si riferisce in particolare a quelle relative alla raccolta dei dati – individuazione dei referenti tecnici adeguati, accordo sulle caratteristiche e sui formati delle informazioni da reperire presso i beneficiari – e alla strutturazione del sistema degli indicatori - perché sia omogeneo e uniformemente significativo a fronte di una grande varietà di interventi.

Tuttavia, nella prospettiva di continuare ad attuare il metodo di valutazione sperimentato nei successivi rapporti di monitoraggio ambientale, si ritiene che l'estensione del campione degli interventi da analizzare nel dettaglio in termini di effetti sulle componenti ambientali, rappresenti una sfida: da un lato consente di arricchire di elementi la lettura orizzontale e rafforzare la significatività del giudizio sintetico sugli effetti conseguiti e attesi dal programma nel suo

complesso, dall'altro comporta un'articolazione delle informazioni di crescente complessità e sforzi di sintesi sempre maggiori.

Elementi di riflessione relativamente a possibili integrazioni a livello del set degli indicatori o a livello di elementi da considerare nella formulazione del giudizio sintetico - implementabili tuttavia solo ad uno stadio avanzato di attuazione del programma - potrebbero riguardare un approfondimento degli effetti sulle matrici ambientali determinati in fase di cantiere e una verifica sulle misure mitigazione e compensazione ambientale previste dai singoli progetti in termini di effettiva realizzazione e di rilevanza finanziaria.

## 4.2 Informazione e comunicazione

Nel corso del 2018 le attività di comunicazione si sono sviluppate nel solco della strategia descritta nel Rapporto 2018 con l'elaborazione di nuovi eventi e prodotti che hanno riguardato tutte le linee di attività.

Il portale web, oggetto di costante manutenzione, ha visto tra l'altro l'apertura di una sezione dedicata al monitoraggio ambientale del Programma ed è stato attivato uno strumento di indagine conoscitiva finalizzato a recepire *feedback* da parte dell'utenza per l'ottimizzazione dei contenuti del sito web. Sono state elaborate nuove infografiche relative ai Grandi Progetti e la versione inglese del Piano di Comunicazione e anche sul fronte eventi si è registrata la partecipazione con uno stand dedicato il PON al ForumPA (22-24 maggio 2018) e la partecipazione al Festival "Porte aperte all'innovazione - La politica di coesione per lo sviluppo del Sud" che si è tenuto a Palermo presso i Cantieri Culturali alla Zisa il 14 e 15 Novembre, nell'ambito del quale è stato inoltre organizzato l'evento annuale.

L'evento informativo annuale "Il Sud #InRete con l'Europa" si è sviluppato in forma di convegno, con la partecipazione dell'Autorità di Gestione e di alcuni Beneficiari responsabili dell'attuazione del Programma (RFI, ENAV), e ha previsto interventi specifici, dedicati agli aspetti di tutela ambientale e alla strategia di comunicazione del PON.

Nell'ambito del Festival, la comunicazione del Programma è stata inoltre premiata tra i vincitori del premio App4Sud - il contest online lanciato da FPA per individuare e promuovere le migliori App che raccontano e valorizzano il territorio delle regioni del Mezzogiorno – per la realizzazione del video in Realtà Virtuale "In viaggio con le merci".

Ciascuna di queste iniziative è stata promossa e diffusa tramite i diversi profili social attivati dal Programma che, oltre a tale finalità, vedono un costante aggiornamento volto a rilanciare iniziative promosse dalla Commissione Europea nell'ambito di interesse e dalla rete di attori coinvolti nell'implementazione del Programma.

Al di là di una valutazione sullo stato di avanzamento delle diverse iniziative, ciò che appare interessante analizzare in questa sede è una delle caratteristiche salienti che hanno caratterizzato il dispiego fin qui della Strategia di Comunicazione del Programma. Tale aspetto è stato sottolineato dall'Autorità di Gestione del Programma nell'ambito del "FPA Annual Report 2018" realizzato da Forum PA e riguarda il coinvolgimento diretto dell'utente (e dei Beneficiari) nella comunicazione delle tematiche del Programma attraverso "un percorso di appropriazione dei contenuti".

*"Il PON-IR è attento a comunicare "con" e non solamente "al" cittadino, preferendo quegli strumenti che favoriscono il confronto bidirezionale e l'ascolto. La strategia di comunicazione è dunque flessibile e responsive: tutti gli strumenti messi a disposizione sono "aperti" nel senso che sono modellati via via in ragione delle risposte del pubblico e delle connesse esigenze conoscitive, esplicite ed implicite. Sono i feedback ricevuti che spingono, quindi, ad adattare i mezzi di comunicazione e a riposizionare la strategia, in ossequio alla loro funzione servente nei confronti del Programma"*<sup>7</sup>.

A sostegno di tale approccio si ritiene si pongano in particolare due tipologie di attività promosse nell'ambito delle attività di comunicazione del PON Infrastrutture e Reti.

La prima riguarda il coinvolgimento dei Beneficiari attraverso l'attenzione dedicata a illustrare le modalità operative attraverso le quali sviluppare le iniziative di informazione. La rilevanza di tale aspetto è testimoniata dall'entità e dalla cura degli strumenti messi a disposizione dei Beneficiari al fine di accompagnarli nel comunicare le informazioni riguardanti la realizzazione degli interventi di loro competenza. Tali strumenti, oltre a un supporto diretto fornito dal Servizio di comunicazione sono contenuti nel portale del Programma e prevalentemente riconducibili a:

- l'identità visiva del Programma – attraverso il Manuale di Identità Visiva (MIV) che fornisce le indicazioni per un corretto utilizzo del logo e la messa a disposizione del logo in diverse declinazioni, dei caratteri tipografici e della tabella codici colore;

<sup>7</sup> Annamaria Poso, "La strategia di comunicazione interattiva del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020", in *FPA Annual Report 2018*, Forum PA, gennaio 2019.

- gli obblighi dei Beneficiari – tramite la chiara esplicitazione delle indicazioni di livello regolamentare sulle responsabilità in capo ai Beneficiari e sulle modalità operative di comunicazione e informazione degli interventi cofinanziati dai Fondi SIE e la messa a disposizione dei relativi strumenti (esemplificazioni relative a cartelli di cantiere, targhe esplicative e comunicazione web).

La seconda attività è invece relativa a due successive azioni di sensibilizzazione rivolte alle scuole superiori attraverso le due edizioni – la seconda ancora in corso – del contest “Il Sud #InRete con l’Europa: racconta con i tuoi occhi”.

L’iniziativa prevede una selezione da parte degli Uffici Scolastici Regionali di alcuni istituti delle Regioni coinvolte nell’attuazione del Programma alle quali viene proposto un percorso articolato nelle seguenti fasi:

- Incontri nelle scuole - Incontri nelle scuole per illustrare i principali temi legati all’Unione europea e offrire testimonianze dirette sulle azioni del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020 (tale fase è stata prevista solo nell’iniziativa pilota e si è svolta dal 16 - 24 Aprile 2018).
- Visite didattiche - visite presso gli interventi cofinanziati dal PONIR per la raccolta di informazioni e materiale video e fotografico (3 - 15 Maggio 2018 e 6 - 20 Febbraio 2019)
- Lavoro di gruppo - finalizzato alla realizzazione di un prodotto creativo (nelle tre categorie di elaborato testuale o grafico, fotografia e video) che sviluppi la traccia "Il Sud #InRete con l’Europa: racconta con i tuoi occhi il PONIR e in che modo pensi che possa migliorare il tuo territorio e il tuo futuro" (Maggio - 11 Giugno 2018 e Febbraio/Marzo 2019)
- Contest creativo - i prodotti creativi sono pubblicati sul sito del PONIR. La votazione è aperta a tutti gli utenti della rete che, accedendo al sito, possono votare la proposta creativa che preferiscono (18 Giugno - 18 Luglio 2018 e 1 Aprile - 14 Aprile 2019).

A sostegno e per l’illustrazione di tale attività è stata inoltre realizzata una campagna media sul quotidiano la Repubblica, ed è in fase di realizzazione una pubblicazione quale primo numero della collana dei Quaderni del PON.

Entrambe le iniziative, sebbene molto diverse, hanno il comune denominatore nell’intenzione di coinvolgere soggetti altri, rispetto all’Autorità di Gestione, il Responsabile presso la struttura di gestione e il Servizio di comunicazione, nella diffusione delle finalità e dei risultati progressivamente conseguiti. Tale aspetto, a conclusione della seconda edizione del contest, sarà oggetto di uno specifico approfondimento valutativo attraverso la predisposizione di due questionari:

- uno rivolto ai Beneficiari del Programma e volto a rilevare un giudizio sull’efficacia dei supporti ricevuti, sugli eventuali problemi riscontrati e sulle ricadute in termini, sia di eventuale internalizzazione di pratiche comunicative, sia di efficacia della comunicazione (visitatori pagine web, contatti social);
- un secondo presso le scuole coinvolte nelle due edizioni dell’azione di sensibilizzazione al fine di rilevare, oltre che un giudizio complessivo sull’attività e sulle eventuali necessità di miglioramento nell’ottica di un’ulteriore riproposizione, in che modo siano mutate le conoscenze sui Programmi cofinanziati, ma più in generale sul ruolo dell’Europa nello sviluppo dei territori.

## 5. Attuazione del Piano di Valutazione

---

Tra le attività valutative svolte nel periodo considerato vi è l’approfondimento dedicato allo sviluppo di strumenti per il rafforzamento della capacità previsionale. L’approfondimento ha inteso rispondere ad alcune esigenze conoscitive individuate in seno al Piano di Valutazione del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020, con specifico riferimento all’elaborazione di supporti valutativi volti a contribuire a un rafforzamento amministrativo in termini di aumento della capacità previsionale sull’attuazione fisica e procedurale degli interventi e sul conseguimento degli obiettivi di spesa del Programma.

In concreto, il modello valutativo ha previsto la redazione di schede intervento articolate alla luce di 6 criteri di valutazione:

- 2 criteri relativi allo stato di avanzamento procedurale – la fase attuale di avanzamento rilevata all'ultima scadenza di monitoraggio disponibile e la previsione di conclusione della fase di esecuzione lavori formulata alla stessa data;
- 3 criteri inerenti la completezza del dato procedurale e la presenza di eventuali scostamenti – il numero di *step* procedurali monitorati rispetto al set previsto e la completezza dei dati previsionali ed effettivi, l'esistenza di scostamenti nelle previsioni di fine lavori con riferimento a un periodo di rilevazione ampio (annuale o semestrale) e l'eventuale persistenza di tali scostamenti con riferimento all'ultimo bimestre di rilevazione;
- 1 criterio riguardante la coerenza del percorso realizzativo con tempi medi di realizzazione – una comparazione della tempistica dell'iter procedurale degli interventi con le durate (breve, tipica e lunga) calcolate con l'applicativo VISTO, strumento disponibile sul sito dell'Agenzia per la Coesione Territoriale che fornisce la visualizzazione interattiva della stima dei tempi delle opere pubbliche.

La metodologia sopra sinteticamente esposta è stata oggetto di una prima applicazione pilota a tutti gli interventi di natura ferroviaria ammessi a finanziamento sull'Asse I del PON Infrastrutture e Reti, operata sulla base dei dati di monitoraggio al 31 agosto 2018. L'individuazione di questo ambito di sperimentazione del modello è stata motivata dallo stato di avanzamento raggiunto in termini di costi ammessi a finanziamento – le due linee d'azione considerate sono infatti caratterizzate dai più elevati livelli di saturazione rispetto alla dotazione prevista – e dalla presenza di un insieme di interventi di natura omogenea dal punto di vista, sia delle tipologie di opere, sia della natura dell'investimento.

A conclusione dell'approfondimento e nell'ottica di valorizzarne gli esiti, si è ritenuto utile proporre che il modello valutativo sperimentato possa essere trasformato in un'occasione strutturata e periodica di sorveglianza rafforzata, anche sulla scorta delle esperienze condotte nel precedente periodo di programmazione.

L'implementazione del Programma sotto il profilo procedurale, fisico e finanziario ha potuto beneficiare, nella fase di avvio, dell'abbrivio rappresentato dai progetti di completamento del 2007-2013 che hanno consentito di conseguire il raggiungimento dei risultati intermedi al 2018 per quanto riguarda, sia il rispetto dell'obiettivo dell'*n*+3, sia la riserva dell'efficacia dell'attuazione, quantomeno in relazione all'Asse I. Lo sguardo verso le successive fasi, tuttavia, suggerisce di agire nella direzione di un rafforzamento delle attività di monitoraggio e sorveglianza sugli interventi già ammessi a finanziamento e, soprattutto, sulle progettualità in fase di selezione, affinché tale positivo andamento possa essere mantenuto fino al conseguimento degli obiettivi complessivamente individuati in fase di attuazione.

In tale ottica, si è proposta la strutturazione di un percorso che trovi in una periodica restituzione degli esiti valutativi, l'occasione per una misurazione della distanza ancora da percorrere e dell'individuazione tempestiva di eventuali azioni correttive.

La proposta si articola concretamente nella possibilità di prevedere, nel corso di ciascuna annualità, un paio di occasioni di verifica – indicativamente collegate alle scadenze di rilevazione bimestrali di monitoraggio di aprile e di ottobre – attraverso lo svolgimento delle seguenti attività:

- integrazione delle schede di rilevazione con due criteri aggiuntivi, uno dedicato alla valutazione della coerenza delle previsioni di spesa fornite dai beneficiari con i modelli statistici disponibili e un secondo dedicato a valutare la coerenza del dato di attuazione fisica con lo stato di avanzamento procedurale e finanziario;
- elaborazione dei dati di monitoraggio e compilazione da parte del Servizio di Valutazione delle schede intervento per tutte le progettualità ammesse a finanziamento;
- svolgimento di incontri tecnici con i Responsabili di Linee di Azione volti a condividere e validare l'esito delle analisi anche attraverso la richiesta di eventuali informazioni aggiuntive ai Beneficiari;
- elaborazione di una sintesi complessiva delle analisi e restituzione all'Autorità di Gestione degli esiti a livello di Programma con riferimento alla possibilità di raggiungere gli obiettivi annuali e finali di attuazione, attraverso l'evidenziazione degli eventuali ambiti di criticità e il suggerimento di possibili azioni correttive.

Quale primo affondo valutativo riguardante le Aree Logistiche Integrate è stato inoltre elaborato un documento volto ad approfondire il contesto di attuazione in cui operano le ALI. Oltre all'elaborazione di un quadro aggiornato sull'evoluzione dei dati riguardanti il comparto marittimo a livello internazionale, nazionale e nelle regioni interessate dal Programma (che ha anche alimentato le analisi di contesto del presente Rapporto), si è provveduto a esaminare le ricadute delle numerose riforme e innovazioni legislative che hanno interessato la portualità.

A fronte di un'analisi generale è stata inoltre condotta una disamina puntuale sulle singole Autorità di Sistema Portuale volta a verificare gli effetti delle evoluzioni legislative e la capacità di adattamento e di utilizzo delle opportunità offerte dai nuovi

strumenti di carattere programmatico ed economico. In questo senso si è ritenuto di interesse approfondire lo stato dell'arte riguardante l'istituzione delle Zone Economiche Speciali che, insieme alle Aree Logistiche Integrate costituiscono il principale strumento messo a disposizione del legislatore al fine di rendere più attrattive le aree geografiche del Mezzogiorno comprendenti un'area portuale attraverso semplificazione della burocrazia, maggior trasparenza e incentivi fiscali per le aziende. I principali esiti di questa ricognizione sono di seguito richiamati.

## 6. Conclusioni e raccomandazioni

---

Il Rapporto Annuale di Valutazione 2017 si poneva quale principale chiave di lettura il raffronto con la precedente programmazione. Pur mantenendo e integrando alcune di quelle analisi il presente Rapporto ha individuato nell'analisi sui progressi compiuti nell'ultima annualità in rapporto agli obiettivi intermedi al 2018 i principali ambiti di valutazione, ed è su questi aspetti che si sviluppano le seguenti considerazioni conclusive.

Il Programma prosegue la sua implementazione in un contesto che sotto il profilo programmatico tende a confermare le linee strategiche delineate a livello comunitario e nazionale all'epoca della sua stesura, così come sono confermate le dinamiche di crescita incerta e instabile accentuate dai fenomeni di tensione commerciale a scala globale e dalle potenziali ricadute della Brexit.

A livello nazionale le dinamiche macroeconomiche si caratterizzano per un rallentamento complessivo e in una costante difficoltà del Mezzogiorno a colmare il divario con le altre macro-aree del Paese, se non in suo ulteriore allargamento.

Tale distanza è stato oggetto di un'analisi specifica riguardante il settore marittimo che fa emergere una situazione negativa (comunque in controtendenza) della portualità del Sud Italia, relativamente incapace di rispondere agli stimoli esterni e cogliere le opportunità fornite dai trend negli interscambi su scala Mediterraneo, fortemente positivi nel lungo periodo, e dall'introduzione delle novità rese possibili dalla riforma del 2016.

I trend di lungo periodo (2005-2018) evidenziano una situazione ancora più sfavorevole e una perdita di quote di mercato relative in tutti i comparti. Se nel 2005 la quota di mercato della portualità del Sud Italia nel complesso dei porti analizzati era pari al 52% nei traffici containerizzati, del 53% nei traffici Ro/Ro e del 45% nelle rinfuse solide, questi valori nel 2018 sono scesi rispettivamente al 34%, 46% e 39%.

Il confronto fra portualità del Centro Nord e portualità delle regioni coinvolte nell'attuazione del PON I&R 2014-2020 evidenzia l'eterogeneità dello sviluppo economico del Paese e le difficoltà ad invertire le tendenze divergenti fra le regioni più sviluppate e meno sviluppate, giustificando così la strategia del legislatore nazionale, che prevedono specifici strumenti di supporto allo sviluppo della portualità meridionale di cui il Programma costituisce un'importante tassello.

Se dunque sotto il profilo strategico il PON trova ulteriori ragioni e conferme, l'analisi sull'implementazione offre elementi di positività e alcuni aspetti di attenzione. Il processo di selezione degli interventi, rispetto al trend delle prime annualità, si è caratterizzato per una fase di rallentamento, perlomeno sotto il profilo formale, con una situazione che non presenta sostanziali mutamenti rispetto al 2017 e che è ancora distante dalla completa saturazione delle diverse Linee d'Azione, soprattutto per quanto riguarda il secondo Asse. Tale rallentamento risulta in parte superato se si guarda agli ultimi mesi del 2018 e ai primi mesi del 2019, laddove le attività del Tavolo Centrale di Coordinamento delle Aree Logistiche Integrate hanno cominciato a produrre esiti significativi in termini di ammissione a finanziamento di nuove progettualità.

In merito a tale percorso si è rilevato come la scelta di introdurre un nuovo processo valutativo – collocatosi tra il percorso dei Tavoli Locali e le procedure di selezione del Programma – nei lavori del Tavolo Centrale, sia stato uno dei fattori che hanno indubbiamente contribuito a dilatare i tempi con cui si è giunti ad ammettere a finanziamento le progettualità emerse in seno alle ALI. Al costo pagato in termini temporali fanno tuttavia da contraltare alcuni significativi elementi di positività:

- le Aree Logistiche Integrate hanno dimostrato di essere un meccanismo che non ha esaurito la propria funzione nella fase iniziale di elaborazione delle strategie e di individuazione delle priorità infrastrutturali, ma che può – come del resto nelle intenzioni originali – proporsi come uno strumento in grado di accompagnare l'attuazione del Programma anche nelle sue dinamiche operative. Tale capacità, insieme all'ipotesi che le ALI possano costituire uno dei luoghi più significativi di concertazione sullo sviluppo territoriale in dialogo con l'Amministrazione centrale, verrà tuttavia ulteriormente verificata tramite successivi approfondimenti valutativi;
- l'introduzione di obiettivi generali e specifici alla luce dei quali sottoporre a valutazione – sebbene prevalentemente qualitativa – le proposte di intervento emerse dai lavori dei Tavoli Locali ha costituito un elemento di ulteriore

garanzia rispetto agli obiettivi di coerenza con le strategie nazionali, di sinergia e non sovrapposizione tra le iniziative. In coerenza con l'approccio ai risultati che caratterizza l'attuale periodo di programmazione, le valutazioni condotte potranno essere utili ai fini di una stima del contributo in divenire del Programma e, più in generale del complesso delle progettualità mobilitate in seno alle ALI, rispetto alle finalità generali e specifiche individuata dal Tavolo Centrale;

- la valutazione di livello operativo, pur in parziale sovrapposizione con le procedure di selezione adottate dal Programma, ha consentito di operare un'ulteriore verifica su aspetti determinanti riguardanti la maturità dei progetti e la loro immediata cantierabilità.

Se l'analisi sugli interventi ammessi restituisce un quadro di non ancora compiuta individuazione del parco progettuale di riferimento, la situazione riguardante il livello di attuazione procedurale conferma e rafforza le precedenti valutazioni in merito alla presenza di un'avanzata fase realizzativa per la gran parte delle opere finanziate. Ciò a riprova dell'efficacia di un processo di selezione positivamente condizionato dall'introduzione della condizionalità ex ante inerente al livello di maturità progettuale.

Il buon andamento procedurale è affiancato dal conseguimento di positivi risultati finanziari e di avanzamento fisico, sebbene perlopiù confinati all'ambito degli interventi di carattere ferroviario. Anche se con un margine inferiore rispetto alle previsioni formulate, tali interventi hanno infatti consentito di conseguire gli obiettivi di spesa al 2018 nell'evitare il disimpegno automatico delle risorse e nel superamento del target intermedio finanziario del *performance framework* relativo all'Asse I. E' stato altresì conseguito e superato il target sull'indicatore di attuazione "lavori avviati per linee ferroviarie ricostruite o rinnovate" che risultano 17, rispetto all'obiettivo intermedio pari a 14. Anche sotto il profilo dell'avanzamento fisico si registra un buon livello di attuazione fisica per tutti gli indicatori di output collegati agli interventi di natura ferroviaria finanziati a valere sull'Asse I del Programma, che, per quanto riguarda l'estensione della rete, si pongono a una quota prossima al 40% del target al 2023, mentre per gli impianti tecnologici, superano il 25%.

La condizione più arretrata dell'Asse II è invece testimoniata, oltre che dal mancato conseguimento del target intermedio finanziario, anche dagli indicatori di attuazione, laddove solamente per le "Operazioni avviate per accosti aggiuntivi o riqualficati" si è conseguito l'obiettivo intermedio pari a 3, mentre per i restanti indicatori ("Operazioni avviate per piazzali, aree logistiche, banchine", "Operazioni avviate per materiale rimosso", "Operazioni avviate applicativi e sistemi informatici") gli obiettivi individuati in sede di programmazione non sono stati raggiunti.

Segnali di attenzione, tuttavia, emergono anche da un'analisi degli scostamenti nelle previsioni di attuazione, laddove si registra la presenza di un significativo numero di interventi la cui data di conclusione ha subito uno scostamento dall'annualità 2018 al 2019 e, in misura minore, nelle successive due annualità. Ciò che più pesa, sono tuttavia gli scostamenti afferenti ai nuovi Grandi Progetti ferroviari che trasferiscono una quota di spesa – o, per meglio dire, di costi afferenti a interventi che si concludono in una determinata annualità – di circa il 35% dal 2022 al 2023.

Da tale quadro scaturisce la principale raccomandazione veicolata dal presente Rapporto che riguarda, oltre che un incisivo impegno nel pervenire in tempi rapidi a una completa definizione del quadro progettuale, l'opportunità di rafforzare gli strumenti a disposizione dell'Autorità di Gestione nel monitorare l'implementazione dei progetti già ammessi e soprattutto nel valutare l'affidabilità e precisione delle previsioni formulate. Tale raccomandazione si sostanzia in termini operativi in alcuni contributi valutativi già erogati e nella proposta già tradotta in attività, di prevedere occasioni periodiche di sorveglianza sulla base di analisi esperte dei dati di monitoraggio.

Nel corso delle prime fasi del Servizio di Valutazione indipendente del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020, infatti, è stato condotto un approfondimento che, in risposta ad alcune esigenze conoscitive individuate in seno al Piano di Valutazione del Programma, ha previsto l'elaborazione di supporti volti a contribuire a un rafforzamento amministrativo in termini di aumento della capacità previsionale sull'attuazione fisica e procedurale degli interventi e sul conseguimento degli obiettivi di spesa. Ciò attraverso lo sviluppo di un modello previsionale a integrazione e in sinergia con le funzionalità del sistema di monitoraggio del Programma e a una sua prima applicazione agli interventi ferroviari finanziati a valere sul primo asse prioritario di intervento.

Alla luce degli esiti della sperimentazione, in condivisione con l'Autorità di Gestione del PON, si è individuata l'opportunità di valorizzare l'attività svolta, trasformandola in un'occasione strutturata e periodica di sorveglianza sull'implementazione degli interventi e del Programma nel suo complesso. Tale opportunità è, come detto, sostenuta da considerazioni relative all'attuale stato di avanzamento che suggerisce di agire nella direzione di un rafforzamento delle attività di monitoraggio e sorveglianza sugli interventi già ammessi a finanziamento e, soprattutto, sulle progettualità in fase di selezione, affinché tale positivo andamento possa essere mantenuto fino al conseguimento degli obiettivi complessivamente individuati in fase di programmazione. L'attività proposta persegue molteplici finalità tra cui principalmente:

- proporre con cadenza periodica un'analisi sintetica sul livello di conseguimento degli obiettivi di attuazione fisica, procedurale e finanziaria a scala di intervento, Linea d'Azione e Programma che possa essere posta a base di eventuali decisioni di carattere programmatico o ri-programmatico;
- favorire la condivisione delle informazioni tra i soggetti più direttamente coinvolti nella gestione e sorveglianza del Programma, in primo luogo tra i Responsabili di Linea d'Azione e tra essi e l'Autorità di Gestione, focalizzando l'attenzione su criticità esplicitamente emerse o su situazioni potenzialmente problematiche verso cui indirizzare un monitoraggio più serrato;
- valorizzare il patrimonio informativo rappresentato dai dati contenuti nel sistema informativo di monitoraggio attraverso una lettura comparata in termini, sia temporali, sia con riferimento alle diverse tipologie di dato rilevate;
- individuare eventuali ambiti di miglioramento riguardanti la rilevazione e restituzione dei dati di monitoraggio relativamente sia al sistema nel suo complesso, sia alla completezza e affidabilità delle informazioni fornite dai Beneficiari.

In merito alle funzionalità del sistema di monitoraggio, rispetto a quanto rilevato nel precedente Rapporto, si sono registrate positive evoluzioni tra cui quelle riguardanti l'incremento delle funzionalità di *reporting* attraverso le quali il sistema mette a disposizione degli utenti dei report in formato Excel contenenti i dati estratti dal Sistema, e il supporto informativo al monitoraggio ambientale.

Anche in quest'ambito i progressi sono rilevabili nella pubblicazione del Report di Monitoraggio Ambientale del dicembre 2018, che nella sua elaborazione ha potuto beneficiare anche degli strumenti progressivamente messi a punto a livello informatico. In generale sull'efficacia di tale attività, oltre al fatto di costituire un indubbio punto avanzato di sperimentazione a livello nazionale, l'analisi ha messo in luce alcuni aspetti di interesse riguardanti principalmente: l'approccio collaborativo con i Beneficiari; la complessità e la ricchezza del sistema informativo; la validità degli strumenti per la condivisione delle informazioni e delle attività connesse al monitoraggio ambientale.

È risultato evidente che il salto di scala tra le dimensioni valutative, a scala programmatica e a scala di progetto, presenta delle difficoltà intrinseche, tuttavia, per quanto oneroso in fase di strutturazione del flusso informativo e di costruzione del sistema di indicatori, il metodo adottato appare adeguato a fornire attraverso un patrimonio di informazioni quantitative solide e ben strutturate a livello di intervento, il giusto supporto a valutazioni di sintesi necessariamente qualitative a livello di programma, fornendo riscontri se non oggettivi, concreti e misurabili.

La valutazione sulle attività di comunicazione, infine, ha inteso evidenziare come aspetto di interesse una specifica caratteristica che ha connotato il dispiego della Strategia di Comunicazione del Programma. Ci si riferisce al coinvolgimento diretto dell'utente (e dei Beneficiari) nella comunicazione delle tematiche del Programma attraverso, come la stessa Autorità di Gestione lo ha definito, "un percorso di appropriazione dei contenuti". Tale caratteristica è ben presente nelle attività di supporto e condivisione di prassi e contenuti con i Beneficiari e nelle iniziative di sensibilizzazione nelle scuole, per tale ragioni tali attività saranno oggetto di successivi approfondimenti valutativi.