



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

**RAPPORTO DI VALUTAZIONE
TEMATICO**

Le Aree Logistiche Integrate



**Università
Bocconi**

GREEN
Centro di ricerca sulla geografia,
le risorse naturali, l'energia,
l'ambiente e le reti

Sommario

Executive summary	4
1 Introduzione	7
1.1 Inquadramento del tema	7
1.2 L'impostazione metodologica	8
2 Il processo di attuazione delle ALI	10
2.1 Il percorso di implementazione	10
2.1.1 <i>La definizione dell'architettura del meccanismo complessivo delle ALI</i>	11
2.1.2 <i>La costituzione delle ALI per l'istituzione dei TTL</i>	13
2.1.3 <i>La definizione della strategia d'area unitaria</i>	15
2.1.4 <i>Il Tavolo Centrale di Coordinamento</i>	18
2.1.5 <i>Le progettualità individuate (e ammesse a finanziamento) per il PON</i>	20
2.2 Approfondimento sugli studi di caso	26
2.2.1 <i>L'ALI del Quadrante occidentale della Sicilia</i>	26
2.2.2 <i>L'ALI campana</i>	30
3 La governance delle ALI e la sinergia con le ZES	33
3.1 La struttura della <i>governance</i> delle ALI	33
3.1.1 <i>La governance dell'ALI del Quadrante occidentale della Sicilia</i>	35
3.1.2 <i>La governance dell'ALI campana</i>	36
3.2 Stato di attuazione delle ZES e coordinamento con le ALI	39
3.2.1 <i>La ZES del Quadrante occidentale della Sicilia</i>	41
3.2.2 <i>La ZES campana</i>	43
4 Considerazioni conclusive	46
4.1 La rilevanza delle Aree Logistiche Integrate nel futuro della programmazione	46
4.2 Il processo di implementazione delle ALI e i risultati raggiunti	49
4.2.1 <i>Le aree logistiche nella programmazione 2021-2027 e nel Piano di Ripresa e Resilienza</i>	49
4.2.2 <i>Gli effetti della crisi pandemica sull'attuale programmazione</i>	50
4.3 Dinamiche partenariali e sinergia con le ZES	52
4.4 Valore aggiunto e riproducibilità dell'iniziativa	53
Glossario	56
Bibliografia	57
Ringraziamenti	59

Indice delle figure

Figura 2.1 – Tappe di costituzione ed implementazione del meccanismo delle ALI.....	10
Figura 2.2 – Tempo di completamento delle fasi per l’attuazione della prima fase delle ALI	11
Figura 2.3 – Processo di definizione dell’architettura delle ALI	11
Figura 2.4 – Architettura del meccanismo delle ALI.....	12
Figura 2.5 – Processo di costituzione delle ALI.....	13
Figura 2.6 – Tempo intercorso tra la presentazione della bozza di AA da parte del MIT e la sottoscrizione dell’AA	13
Figura 2.7 – Processo di definizione della strategia di sviluppo delle ALI	16
Figura 2.8 – Tempo intercorso tra la sottoscrizione dell’AA e la presentazione della versione finale del DSP.....	17
Figura 2.9 – Processo costituzione ed avvio del TCC	18
Figura 2.10 – Gli interventi istruiti dal TCC nel 2019: numerosità e risorse (in milioni di euro) esaminati per ciascuna ALI	21
Figura 2.11 – Distribuzione degli interventi ammessi a finanziamento per stato di avanzamento procedurale e ALI.....	23
Figura 2.12 – Distribuzione degli interventi ammessi a finanziamento per annualità di previsione fine esecuzione lavori e ALI.....	23
Figura 2.13 – Distribuzione percentuale del costo ammesso a finanziamento per fase procedurale attuale e per ALI.....	24
Figura 2.14 – Distribuzione percentuale del costo ammesso a finanziamento per previsione anno fine esecuzione lavori e per ALI	24
Figura 2.15 – L’andamento procedurale degli interventi rispetto alla dimensione del costo ammesso (%): confronto tra PON ReM 07-13, PON leR 14-20 e progetti ALI 14-20	25
Figura 2.16 – Le previsioni di fine esecuzione lavori per annualità e costo ammesso (%): confronto tra PON ReM 07-13, PON leR 14-20 e progetti ALI 14-20.....	25
Figura 2.17 – Quadro logico dell’ALI del Quadrante occidentale della Sicilia.....	28
Figura 2.18 – Quadro logico dell’ALI campana	31

Indice delle tabelle

Tabella 2.1 – Date di costituzione delle ALI e soggetti sottoscrittori.....	14
Tabella 2.2 – Gli incontri dei Tavoli ALI e del partenariato economico e sociale.....	16
Tabella 2.3 – Sintesi linee strategiche e progetti (numero e milioni di euro).....	17
Tabella 2.4 – Quadro di sintesi degli interventi istruiti e valutati dal Tavolo Centrale di Coordinamento.....	21
Tabella 2.5 – Elenco degli interventi ammessi a finanziamento	22
Tabella 2.6 – Interventi dell’ALI Quadrante occidentale della Sicilia ammessi a finanziamento	29
Tabella 2.7 – Interventi dell’ALI campana ammessi a finanziamento.....	32
Tabella 3.1 – La governance multilivello delle ALI	33
Tabella 3.2 – Struttura base della governance delle ALI (TTL).....	34
Tabella 3.3 – Struttura della governance del TCC	34
Tabella 3.4 – La governance dell’ALI del Quadrante occidentale della Sicilia.....	35
Tabella 3.5 – La governance dell’ALI Campana	37
Tabella 3.6 - Confronto funzioni Comitato di Indirizzo/Segretario Generale AdSP previste dal DL 91/2017 e dal DPCM 12/2018 con le funzioni previste dal DL 76/2020	40
Tabella 3.7 - Principali caratteristiche e stato di avanzamento delle ZES.....	41
Tabella 3.8 – ZES e ALI della Sicilia occidentale: governance a confronto	42
Tabella 3.9 – ZES e ALI campane: governance a confronto	43
Tabella 4.1 – Il piano finanziario del PON leR a seguito della riprogrammazione dovuta al Covid-19.....	51

Executive summary

In linea con gli impegni presi dall'Italia nel Programma Nazionale di Riforma nell'ottica di riorganizzare il comparto portuale per rilanciare la competitività del settore e vincere le sfide con i grandi porti del nord Europa (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2014, p. 37) e con le raccomandazioni del Consiglio sul Programma Nazionale di Riforma 2014 che prescrivono all'Italia di adottare provvedimenti al fine di potenziare la gestione portuale e i collegamenti tra i porti e l'entroterra (Consiglio dell'Unione Europea, 2014, p. 6), **l'Accordo di partenariato (AP) individua nel miglioramento della competitività del sistema portuale e interportuale (RA 7.2) uno dei risultati da perseguire nell'ambito del periodo di programmazione 2014-2020**. A tal fine identifica nelle "Aree Logistiche Integrate" (ALI) previste dal Programma Operativo Nazionale (PON) lo strumento per attuare alla scala territoriale più opportuna, ma con un forte presidio centrale necessario per garantire la coerenza complessiva delle azioni rispetto ai risultati attesi, gli interventi sulla rete e sui nodi di trasporto centrale, quelli sugli archi ferroviari della rete globale di adduzione alla rete centrale e quelli sui collegamenti di "ultimo miglio" di porti ed interporti di livello nazionale.

In continuità con l'AP e con il Piano Strategico Nazionale sulla Portualità e sulla Logistica (PSNPL) **il PON Infrastrutture e Reti (leR) individua le ALI come il meccanismo con cui attuare la priorità di investimento *Sviluppare e migliorare i sistemi di trasporto ecologici e a bassa emissione di carbonio, tra cui il trasporto per le vie navigabili interne e quello marittimo, i porti, i collegamenti multimodali e le infrastrutture aeroportuali, al fine di favorire la mobilità regionale e locale sostenibile (7c) e, così, realizzare il risultato atteso (RA) del miglioramento della competitività del sistema portuale e interportuale (RA 7.2)***. Vengono pertanto definite cinque aree logistiche integrate: ALI del sistema pugliese – lucano; ALI del sistema campano; ALI del polo logistico di Gioia Tauro; ALI del Quadrante occidentale della Sicilia; ALI del Quadrante orientale della Sicilia.

A oltre quattro anni dall'avvio del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020, il processo di valutazione, a partire dall'analisi del contesto di attuazione in cui si collocano le ALI, ne ha esaminato l'operatività, il valore aggiunto e la governance, oltre a riflettere sulla sinergia tra queste ultime e lo strumento delle Zone Economiche Speciali (ZES) nello sviluppo della portualità del Sud Italia, attraverso **tre domande di valutazione**:

1. **Che cosa ha prodotto la prima fase del processo di attuazione delle ALI?**
2. **In che misura la *governance* del sistema ha contribuito a promuovere un approccio partecipativo e un coinvolgimento attivo delle parti interessate?**
3. **In che misura sono state attivate sinergie tra le Zone Economiche Speciali (ZES) e le Aree Logistiche Integrate (ALI)?**

Per rispondere alle domande di valutazione, a partire dall'**analisi desk** dei documenti di programmatori (Accordo di partenariato, Programma Operativo Nazionale) e dei documenti attuativi relativi al Tavolo di coordinamento centrale e ai Tavoli locali (Accordi di Adesione e Documenti di Strategia e Progetti delle ALI), sono stati realizzati **due studi di caso sull'ALI del sistema campano e sull'ALI del Quadrante occidentale della Sicilia**, condotti attraverso interviste in profondità con interlocutori privilegiati: il responsabile delle ALI del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, i rappresentanti delle Autorità di Sistema Portuale, i consulenti delle assistenze tecniche messe a disposizione delle ALI e i rappresentanti delle Regioni coinvolte.

La valutazione riguardante del processo di implementazione del meccanismo delle Aree Logistiche Integrate ha consentito di **verificare una sostanziale aderenza¹ al quadro logico inizialmente delineato**, articolato nelle fasi di costituzione delle ALI attraverso gli Accordi di Adesione, di lavoro in seno ai Tavoli Locali per l'elaborazione delle strategie di sviluppo e l'individuazione delle progettualità da sottoporre al Tavolo Centrale di Coordinamento per una successiva approvazione e indirizzo alle diverse fonti di finanziamento.

Più complessa risulta invece la valutazione riguardante la tempistica con cui si è dispiegato tale processo. L'unico riferimento temporale originariamente previsto è infatti rappresentato dalle scadenze presenti negli Accordi di Adesione in merito alla conclusione del primo set di attività dei Tavoli Locali, riguardante la predisposizione dei Documenti di Sviluppo e Proposte, la verifica sulle progettualità e il loro avanzamento in sede di Tavolo Centrale. Rispetto a tale previsione il bilancio risulta negativo, poiché nessuna ALI è stata in grado di concludere le attività entro i termini previsti e il meccanismo di

¹ Le principali differenze si sostanziano nella mancata applicazione di un assorbimento delle attività da parte del Tavolo Centrale in presenza di scostamenti nella tempistica e nella scelta di non procedere alla sottoscrizione di Accordi di Programma rafforzati previsti, pur in senso opzionale, all'interno degli Accordi di Adesione.

accelerazione inizialmente prefigurato non è stato attuato, in ragione dei ritardi che hanno interessato la costituzione del Tavolo Centrale.

Oltre a un'evidente sottostima iniziale della lunghezza dei processi partenariali previsti in ambito locale, sembra possibile evidenziare come **il contestuale processo di riforma della governance dei porti abbia giocato un ruolo non secondario nell'allungamento dei tempi**. Sempre con riferimento alla tempistica, **un secondo elemento di criticità ha riguardato il Tavolo di Coordinamento Centrale**, innanzitutto per i tempi di costituzione del Tavolo, di individuazione dei diversi referenti dei soggetti partecipanti e di entrata a regime della sua operatività. Un secondo riguarda la scelta di rivedere, in una certa misura, il ruolo stesso del TCC attraverso la decisione di approfondire l'attività di valutazione delle proposte strategiche e progettuali dei Tavoli Locali, introducendo criteri di valutazione inizialmente non definiti con un conseguente aggravio di tempo e sforzo da parte degli stessi Tavoli nel produrre le integrazioni richieste. Alla luce delle interviste condotte, tale scelta è stata giudicata di scarso valore aggiunto e, in alcuni casi, ha determinato un allungamento dei tempi, non solo nell'ambito del processo decisionale delle ALI, ma anche nella maturità progettuale di alcuni interventi. La criticità più rilevante sembra possa essere individuata, più che nei criteri aggiuntivi introdotti, nel fatto che la modifica sia intervenuta "in corsa", costringendo i Tavoli Locali a rivedere le modalità di valutazione inizialmente adottate.

Alla luce dei limiti emersi con riferimento alla tempistica del processo, **il meccanismo delle ALI ha tuttavia consentito di raggiungere l'obiettivo primario riguardante la selezione delle progettualità da ammettere a finanziamento a valere sul PON Infrastrutture e Reti**. Infatti, a conclusione della prima fase di implementazione gli interventi selezionati, unitamente alle progettualità derivanti dalla precedente programmazione, hanno contribuito a raggiungere una saturazione rispetto alla dotazione di risorse inizialmente allocate e una condizione di *overbooking* considerando le recenti modifiche apportate al Programma. Inoltre, anche nel corso delle indagini di campo sono emersi diversi 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;
- 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. Mentre nell'attuale programmazione ciò ha determinato le ricadute evidenziate sulla tempistica delle decisioni, in un'ottica di riproposizione dell'iniziativa tali effetti sarebbero tuttavia pressoché assenti;
- 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.

In aggiunta, considerato che la scelta di istituire le Aree Logistiche Integrate è scaturita, tra l'altro, da alcune evidenze valutative relative al precedente periodo di programmazione in merito alle criticità registrate in termini di scarso coordinamento tra gli attori istituzionali e sovrapposizione di interventi e nell'ottica di valorizzare alcuni percorsi partenariali, si evidenzia come dalle analisi condotte e, in particolare, da quanto riferito dai protagonisti del percorso partenariale intrapreso, le ALI abbiano consentito di muoversi verso il superamento di tali criticità. Il giudizio sulle dinamiche attivate risulta infatti complessivamente positivo sotto una molteplicità di aspetti. **L'aver posto le Autorità di Sistema Portuale al centro di una riflessione strategica sullo sviluppo dei territori ha costituito, a detta di molti attori, un'occasione preziosa di confronto e un luogo di sintesi** in grado di:

- agevolare il superamento di visioni, in passato, contrapposte e di individuare impegni comuni;
- recuperare traiettorie di sviluppo e progettualità già individuate, ma a cui non era stata data attuazione;
- stimolare riflessioni su un nuovo ruolo da assegnare a realtà territoriali non adeguatamente valorizzate;
- consentire un diverso e più diretto dialogo con alcuni attori rilevanti, capace anche di affrontare anticipatamente criticità di natura operativa riguardanti singoli interventi.

Infine, nell'ambito degli studi di caso è emersa una percezione diffusa che, **per capitalizzare al meglio l'esperienza, appare opportuno allargamento delle ALI affinché possano assurgere a strumento che integra i diversi fondi** e non si limita ad utilizzare le risorse del PON IeR, come peraltro avrebbe dovuto essere nelle intenzioni iniziali di chi ha disegnato lo strumento.

Per quanto riguarda **la regia delle ALI, è emersa l'importanza del ruolo del Ministero nel garantire una visione di insieme, necessaria soprattutto nell'ambito della logistica**, che per natura opera a livello sovra-locale e addirittura globale

e nell'evitare che si inneschino meccanismi di concorrenza tra porti nazionali in un settore in cui la competizione si sviluppa in ambito globale. Secondo alcuni referenti l'accelerazione data, soprattutto nell'ultimo anno, è stata possibile solo grazie ad una forte concertazione con il MIT che al di fuori del quadro delle ALI non avverrebbe e, pertanto, potrebbe essere opportuno un rafforzamento del coordinamento da parte del Ministero.

È proprio da questa richiesta che sembra di poter trarre una delle più significative indicazioni per una riproducibilità dell'iniziativa nel successivo periodo di programmazione e, in generale, per favorire il dispiegarsi di un più ampio valore aggiunto dell'iniziativa al di fuori delle finalità specifiche legate all'implementazione del PON Infrastrutture e Reti. Ci si riferisce, in particolare, alla possibilità di un maggiore protagonismo del Tavolo di Coordinamento Centrale in relazione a due aspetti fondamentali: un monitoraggio periodico sull'implementazione degli interventi portati all'attenzione dello stesso tavolo nelle sedute di istruttoria delle cinque ALI – con una specifica attenzione alle progettualità indirizzate ad altri fonti di finanziamento – e l'opportunità di sedute “tematiche” volte ad approfondire il coordinamento delle ALI con altri strumenti di *policy*, a partire dalle ZES, con il coinvolgimento di referenti delle Amministrazioni centrali e altri organismi nazionali coinvolti nell'implementazione di tali strumenti.

Tale opportunità, d'altronde, era già stata individuata in seno a un incontro tecnico dei Tavoli Locali svoltosi nell'ottobre 2019, soprattutto con riferimento a **un consolidamento del lavoro svolto e al monitoraggio sugli interventi**. Tale processo, rallentato anche dal deflagrare dell'emergenza pandemica, rappresenta una base di partenza per il rilancio dell'iniziativa, oltre che per risolvere le problematiche scaturite dalla riduzione della dotazione del Programma e della conseguente necessità di individuare fonti di finanziamento alternative per alcune delle progettualità già ammesse a finanziamento.

1 Introduzione

1.1 Inquadramento del tema

L'idea di una *governance* allargata per la programmazione degli interventi strategici in tema di infrastrutture di trasporto a valere sul Programma Operativo Nazionale (PON) comincia a manifestarsi già nel precedente ciclo di programmazione. Sul finire del periodo 2007-2013, da un lato la consapevolezza che la centralizzazione della gestione del PON in capo all'Autorità di Gestione (AdG) aveva mostrato alcune difficoltà dell'AdG nel presidiare le progettuali locali e, dall'altro, il richiamo contenuto nel "documento Barca" (Barca, 2009) ad un approccio *place-based*, che, grazie alla valorizzazione delle specificità del territorio e delle competenze degli attori territoriali, potesse garantire una maggiore efficienza delle politiche di coesione, aveva indotto a sperimentare una *governance* multilivello per il coordinamento progettuale degli interventi.

Nonostante le attività sviluppate in seno al *Tavolo di Governance per l'attuazione dell'APQ "Polo Logistico intermodale di Gioia Tauro"* e al *Tavolo di Governance per il collegamento ferroviario del Porto di Taranto* e al *Protocollo d'Intesa Quadrante sud orientale della Sicilia* avessero mostrato un livello differenziato di efficacia nell'accompagnare l'attuazione degli interventi del PON Reti e Mobilità 2007-2013, la valutazione aveva auspicato (Ecorys, 2016, p. 125) che questa modalità di lavoro non fosse abbandonata, ma piuttosto valorizzata e assunta trasversalmente nell'ambito del PON leR 2014-2020.

In linea con gli impegni presi dall'Italia nel Programma Nazionale di Riforma nell'ottica di riorganizzare il comparto portuale per rilanciare la competitività del settore e vincere le sfide con i grandi porti del nord Europa (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2014, p. 37) e con le raccomandazioni del Consiglio sul Programma Nazionale di Riforma 2014 che prescrivono all'Italia di adottare provvedimenti al fine di potenziare la gestione portuale e i collegamenti tra i porti e l'entroterra (Consiglio dell'Unione Europea, 2014, p. 6), l'Accordo di partenariato (AP) individua nel miglioramento della competitività del sistema portuale e interportuale (RA 7.2) uno dei risultati da perseguire nell'ambito del periodo di programmazione 2014-2020. A tal fine individua nelle "Aree Logistiche Integrate" (ALI), collocate nel Programma Operativo Nazionale (PON), lo strumento per attuare alla scala territoriale più opportuna, ma con un forte presidio centrale necessario per garantire la coerenza complessiva delle azioni rispetto ai risultati attesi, gli interventi sulla rete e sui nodi di trasporto centrale, quelli sugli archi ferroviari della rete globale di adduzione alla rete centrale e quelli sui collegamenti di "ultimo miglio" di porti ed interporti di livello nazionale. In modo complementare e sinergico, la rete e i nodi di rango regionale e locale, i collegamenti degli aeroporti e dei sistemi portuali/logistici di livello regionale a tale rete, i trasporti urbani e metropolitani ed il trasporto pubblico locale saranno incardinati nei Programmi Operativi Regionali (POR).

Nello specifico, l'Accordo di partenariato prescrive che le ALI debbano:

- includere un sistema portuale, eventuali retroporti, interporti o piattaforme logistiche e le rispettive connessioni ai corridoi multimodali della rete TEN-T;
- favorire la **specializzazione** dei porti e la costituzione di reti di collaborazione, nell'ottica di generare **sinergie** tra infrastrutture portuali ed evitare effetti di spiazzamento e cannibalizzazione;
- tener conto del fenomeno del **gigantismo navale**, che obbliga a concentrare i relativi servizi su un numero ristretto di scali, da rafforzare con adeguate connessioni ferroviarie con la rete centrale TEN-T e con il potenziamento dalla logistica retroportuale e/o interportuale. La competitività degli altri porti dovrà invece essere sostenuta promuovendo la multimodalità con le autostrade del mare ed investimenti in infrastrutture retroportuali e ferroviarie;
- caratterizzarsi per una **governance multilivello**, incentrata su un percorso partenariale in grado di consentire il coinvolgimento di tutte le amministrazioni e gli stakeholder interessati alla programmazione e all'attuazione degli interventi;
- perseguire l'ottimizzazione della **filiera procedurale**, anche attraverso l'interoperabilità tra i sistemi/piattaforme telematiche in via di sviluppo (Sportello Unico Doganale, Sportello marittimo, ecc.), in logica single window / one stop shop (doganale, ma non solo) al fine di garantire tempi di sdoganamento più certi e celeri, accrescere la produttività, ridurre i tempi morti e, di conseguenza, l'impatto ambientale delle operazioni.

Nel contempo, come evidenziato nell'approfondimento valutativo sul contesto di attuazione delle Aree Logistiche Integrate [Ecorys, Università Bocconi (2019), p. 20] la spinta del cosiddetto decreto "Sblocca Italia"² ha dato impulso a un moto

² Decreto-legge n. 133 del 12 settembre 2014, coordinato con la Legge di conversione (Legge 11 novembre 2014, n. 164), recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 262 dell'11 novembre 2014.

rinnovatore sul tema della portualità e della logistica italiani in virtù del quale nel 2014 il Governo ha adottato il Piano Strategico Nazionale sulla Portualità e sulla Logistica (PSNPL)³ che ha consentito di disporre di uno strumento di pianificazione basato su di un piano d'azione di lungo periodo e su considerazioni ed analisi tecniche ed economiche articolate e circostanziate sulla base di dati sistemici, sulla cui base agire per riformare la portualità italiana. Nello specifico, il PSNPL enfatizza l'importanza delle reti e dei retroporti e, in relazione all'obiettivo 4. Integrazione del sistema logistico, definisce le *Misure per incentivare l'integrazione delle catene logistiche e delle attività manifatturiere e logistiche* (Azione) [Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2014), pp. 184-185], che vengono ricondotte a tre differenti attività:

- 4.1. Istituzione delle Aree Logistiche Integrate nelle Regioni in ritardo di sviluppo, nel duplice ruolo di interlocutore di qualità del sistema e soggetto titolato alla promozione di interventi integrati di sviluppo, attuabili anche attraverso meccanismi di cofinanziamento sui fondi strutturali, per i quali le AdSP saranno il soggetto promotore capofila. Il meccanismo di governance delle ALI sarà declinato attraverso Accordi di Programma Quadro rafforzato o Accordi di Rete;
- 4.2. Promozione di "Accordi di Partenariato di Filiera" fra sistemi portuali, gestori di piattaforme logistiche ed eventualmente di servizi di collegamento;
- 4.3. Misure per l'incentivazione della localizzazione di attività manifatturiere e logistiche nelle aree portuali nazionali e nelle ALI del Mezzogiorno. Incentivazione della riutilizzazione delle aree industriali dismesse e di aree disponibili all'interno delle circoscrizioni portuali per la localizzazione di attività manifatturiere e logistiche.

In tale contesto, in continuità con l'AP e con il PSNPL il PON leR individua le ALI come il meccanismo con cui attuare la priorità di investimento *Sviluppare e migliorare i sistemi di trasporto ecologici e a bassa emissione di carbonio, tra cui il trasporto per le vie navigabili interne e quello marittimo, i porti, i collegamenti multimodali e le infrastrutture aeroportuali, al fine di favorire la mobilità regionale e locale sostenibile (7c)* e, così, realizzare il risultato atteso (RA) del *miglioramento della competitività del sistema portuale e interportuale (RA 7.2)*. Vengono pertanto definite cinque aree logistiche integrate:

- ALI del sistema pugliese – lucano;
- ALI del sistema campano;
- ALI del polo logistico di Gioia Tauro;
- ALI del Quadrante occidentale della Sicilia;
- ALI del Quadrante orientale della Sicilia.

La *ratio* in base alla quale sono state identificate le cinque aree è coerente con la programmazione in tema di riordino delle Autorità Portuali in Autorità di Sistema Portuale avviata dal PSNPL con la loro collocazione geografica e le progettualità in essere. Le ALI costituiscono, pertanto, aree integrate non delimitate dal punto di vista territoriale poiché comprendono, oltre al sistema portuale di riferimento, i retroporti e gli interporti che, pur non confinanti con il porto di riferimento, influiscono sullo stesso.

1.2 L'impostazione metodologica

A oltre quattro anni dall'avvio del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020, e in prossimità dell'avvio della programmazione comunitaria 2021-2027⁴ appare opportuno sviluppare un processo di valutazione che, a partire dall'analisi del contesto di attuazione in cui si collocano le ALI, ne esamini l'operatività, il valore aggiunto, la governance, oltre a riflettere sulla sinergia tra queste ultime e lo strumento delle Zone Economiche Speciali (ZES) nello sviluppo della portualità del Sud Italia.

A tal fine, il valutatore individua tre domande di valutazione "ombrello" nell'ambito delle quali è possibile individuare ulteriori ambiti di approfondimento:

³ Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 26 agosto 2015.

⁴ I rappresentanti della Commissione Europea – nell'ambito dell'attività partenariale volta alla costruzione del nuovo quadro nazionale di programmazione – hanno esplicitamente richiesto di approfondire alcuni temi specifici, tra cui "valutazioni di efficacia del ricorso allo strumento delle Aree Logistiche Integrate (ALI) nell'attuale programmazione, preliminari alla loro (eventuale) riproposizione nel ciclo 2021-27". Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione, Programmazione della politica di coesione 2021-2027 Tavolo 3 "Un'Europa più connessa" Sintesi degli esiti del confronto partenariale, (Gennaio 2020).

1. Che cosa ha prodotto la prima fase del processo di attuazione delle ALI?

- Alla luce della prima fase di attuazione delle ALI, chiusa nell'estate del 2019, in che misura gli obiettivi raggiunti e le attività implementate sono rilevanti rispetto ai fabbisogni di intervento sottostanti alla strategia delle ALI individuata in fase di programmazione?
- Il meccanismo delle ALI implementato è coerente con quanto previsto dall'Accordo di Partenariato e dai documenti di programmazione del PON IeR?
- Il meccanismo delle ALI risponde alle necessità operative delineate nell'Accordo di Partenariato 2014-2020 nel senso di essere riuscito a far identificare una precisa e condivisa strategia di sviluppo di medio-lungo periodo che fosse utile per assegnare priorità alle decisioni di investimento e funzionale ad uno sviluppo territoriale integrato? Ha contribuito ad una selezione di progetti rispondenti agli obiettivi previsti?
- Considerando il meccanismo delle ALI e i diversi ambiti di attuazione delle stesse, quali sono state le maggiori criticità attuative e a quali fattori sono imputabili? (p.es. alla luce della tempistica effettiva delle procedure di attivazione del meccanismo delle ALI si ritiene che i tempi previsti per il processo attuativo siano stati eccessivamente ottimistici? Cosa ha rallentato il processo e come in future esperienze si potrebbe evitare tali rallentamenti?)

2. In che misura la **governance** del sistema ha contribuito a promuovere un approccio partecipativo e un coinvolgimento attivo delle parti interessate?

- Quanto è stato utile e determinante il coinvolgimento dei soggetti aderenti e degli attori non istituzionali del disegno della strategia e nella selezione dei progetti prioritari?
- I tavoli ALI sono serviti come luogo di sintesi delle posizioni di attori, soprattutto istituzionali, differenti?

3. In che misura sono state attivate sinergie tra le Zone Economiche Speciali (ZES) e le Aree Logistiche Integrate (ALI)?

- In che misura l'istituzione delle Zone Economiche Speciali (ZES) produce effetti indiretti utili per le aree logistiche integrate (ALI)?
- In che modo la definizione del Piano Strategico delle ZES ha coinvolto la governance delle ALI?

e una domanda che costituisce il filo conduttore dell'approfondimento e che indaga se il **meccanismo delle ALI abbia generato un valore aggiunto** e, in particolare, se le ALI siano diventate un luogo di programmazione territoriale in grado di colmare il *gap* tra le amministrazioni regionali e territoriali e innescare meccanismi duraturi che possono trascendere l'orizzonte dei fondi strutturali.

Per rispondere alle questioni valutative, la valutazione si sviluppa a partire dall'**analisi desk** dei documenti di programmazione (Accordo di partenariato, Programma Operativo Nazionale) e dei documenti attuativi relativi al Tavolo di coordinamento centrale e ai Tavoli locali (Accordi di Adesione, Documenti di Strategia e Progetti delle ALI, verbali delle riunioni dei TTL e del partenariato economico e sociale).

Per approfondire gli elementi generali, sono stati realizzati due studi di caso sull'ALI del sistema campano e sull'ALI del Quadrante occidentale della Sicilia. L'individuazione delle due ALI è stata frutto di una valutazione qualitativa condivisa con il referente del MIT basata su criteri relativi a: rappresentatività territoriale (continentale ed insulare); complessità delle strategie di sviluppo; intensità delle dinamiche partenariali; stato di avanzamento dei processi di riforma della governance portuale e di implementazione delle ZES.

Gli studi di caso sono stati condotti attraverso interviste in profondità con interlocutori privilegiati: il responsabile delle ALI del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, i rappresentanti delle Autorità di Sistema Portuale, i consulenti delle assistenze tecniche messe a disposizione delle ALI e i rappresentanti delle Regioni coinvolte.

2 Il processo di attuazione delle ALI

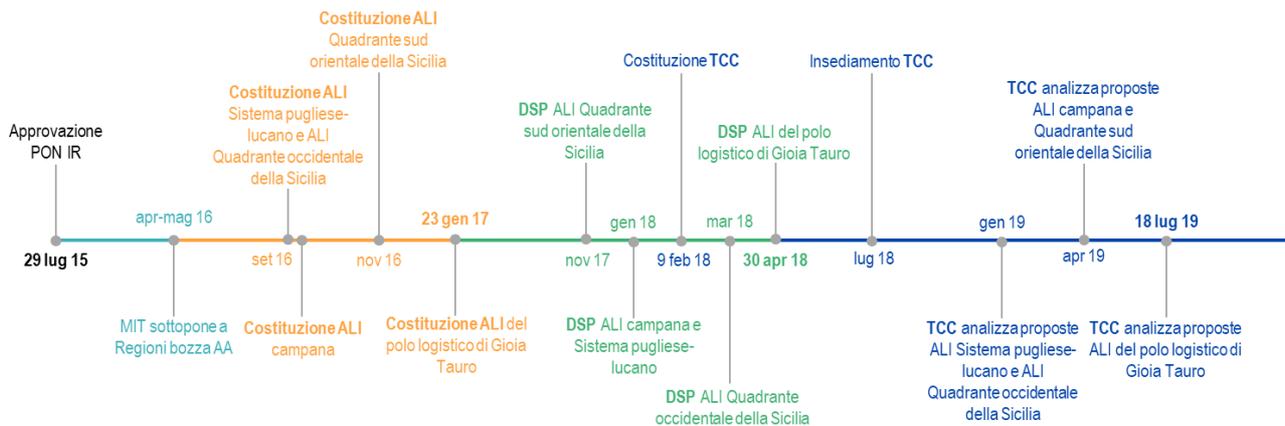
2.1 Il percorso di implementazione

Il percorso di costituzione ed implementazione delle ALI si è sviluppato attraverso un meccanismo la cui articolazione può essere ricondotta a quattro macro-fasi:

1. **la definizione dell'architettura del meccanismo complessivo delle ALI;**
2. **la costituzione delle ALI** attraverso la sottoscrizione degli Accordi di Adesione (AA), così da poter costituire i Tavoli Tecnici Locali di concertazione (TTL);
3. l'attivazione delle ALI e **l'elaborazione della strategia di sviluppo dell'Area Logistica Integrata** che si concretizza nell'insediamento dei Tavoli Tecnici Locali di concertazione (TTL) e, successivamente, nella predisposizione da parte loro del Documento di Sviluppo e di Proposte (DSP), sulla base del quale individuare i progetti da candidare alla selezione;
4. **la costituzione e l'insediamento del Tavolo Centrale di Coordinamento (TCC)**, con il compito di istruire e valutare i progetti sottoposti dalle ALI ai fini del loro rimando alle procedure di finanziamento a valere sulle risorse PON leR.

La Figura 2.1 rappresenta le principali tappe di costituzione ed implementazione del meccanismo delle ALI. Per ogni ALI viene riportata la data di costituzione in base alla registrazione dell'AA presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), quella di predisposizione del DSP e, infine, quella di deliberazione da parte del TCC rispetto alla valutazione dei progetti proposti dalle ALI da finanziare a valere sui fondi PON leR.

Figura 2.1 – Tappe di costituzione ed implementazione del meccanismo delle ALI



Fonte: ns. elaborazione sulla base dei documenti MIT - PON leR.

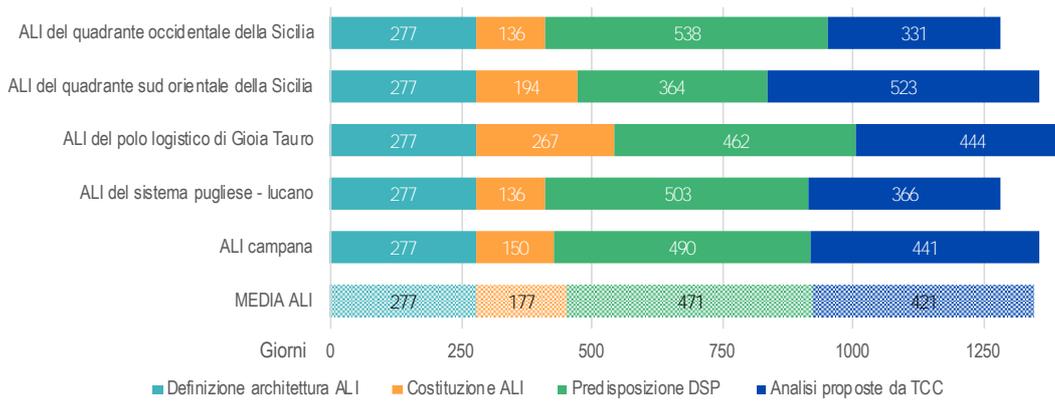
La Figura 2.2 mostra, invece, i giorni che sono stati impiegati per il completamento delle fasi previste per la prima parte dell'attuazione delle ALI: la prima fase si è dispiegata nell'arco di quattro anni, dall'approvazione del PON da parte della CE (29 luglio 2015) fino all'ultimo incontro del TCC per l'analisi delle proposte dell'ALI del polo logistico di Gioia Tauro (18 luglio 2019).

A valle di tali fasi, si colloca il processo di ammissione a finanziamento a valere sul PON che si sviluppa con le tre Prese d'Atto dell'Autorità di Gestione del PON del 6 marzo 2019, del 19 luglio 2019 e, infine, del 15 gennaio 2020 con le quali sono stati ammessi al finanziamento 17 interventi per un totale di 322,6 M€ a valere sull'Asse II, Linee di Azione II.1 e II.2.

Nel complesso, il processo di selezione dei progetti attraverso il meccanismo delle ALI ha avuto una durata di circa quattro anni e mezzo.

Per delineare al meglio il processo di implementazione del meccanismo delle ALI, i prossimi paragrafi approfondiscono il lavoro svolto nelle diverse fasi., dalla definizione del meccanismo complessivo, alla costituzione delle ALI attraverso l'istituzione dei Tavoli Tecnici Locali (TLL), dall'elaborazione della strategia al Tavolo Centrale di Coordinamento.

Figura 2.2 – Tempo di completamento delle fasi per l’attuazione della prima fase delle ALI



Fonte: ns. elaborazione sulla base dei documenti MIT - PON IeR.

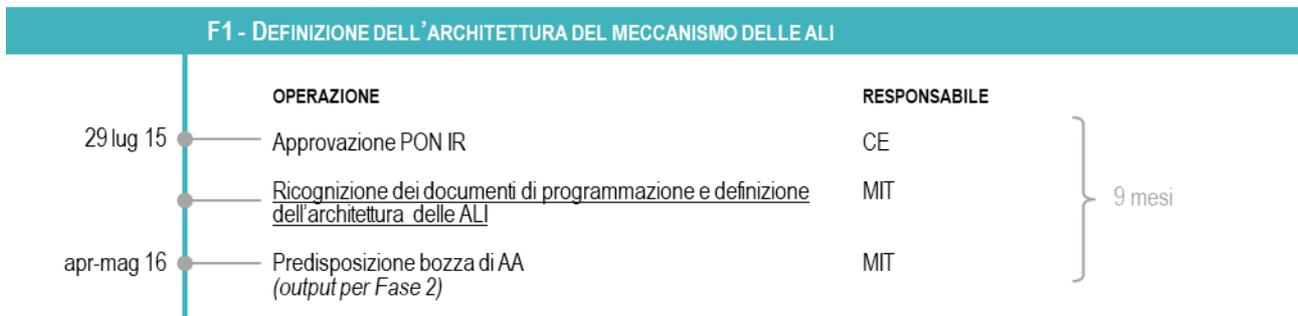
2.1.1 La definizione dell’architettura del meccanismo complessivo delle ALI

L’Accordo di Partenariato (AP) 2014-2020 ha previsto un’architettura del meccanismo delle ALI imperniata su un forte **presidio centrale**, necessario per garantire la coerenza complessiva delle azioni rispetto ai risultati attesi, e su un **livello locale** incentrato su un percorso partenariale in grado di consentire il coinvolgimento di tutte le amministrazioni e dei portatori di interesse, tra cui almeno un sistema portuale, eventuali retroporti, interporti o piattaforme logistiche e le rispettive connessioni ai corridoi multimodali della rete TEN-T, in grado di sviluppare una strategia che favorisse specializzazione e generazione di sinergie tra infrastrutture portuali.

Il processo di attuazione delle ALI è cominciato con l’approvazione del PON IeR 2014-2020, avvenuta con Decisione C(2015)5451 del 29 luglio 2015, e si è sviluppato in una fase dedicata alla definizione dell’architettura del meccanismo delle ALI. È stato dunque necessario individuare la *governance* istituzionale, e le procedure di funzionamento della stessa, in coerenza con quanto prescritto dall’AP e dal PON IeR. Il soggetto responsabile di questa fase è stato il MIT che, attraverso la ricognizione dei documenti di programmazione e grazie al confronto con le strutture coinvolte nel processo - la Direzione Generale per lo sviluppo del territorio la programmazione ed i progetti internazionali, la Struttura Tecnica di Missione del MIT stesso, l’Agenzia per la Coesione Territoriale e la Commissione Europea - ha precisato l’architettura dello strumento e i passaggi necessari per la costituzione degli organi previsti.

Nel complesso, le attività svolte dal MIT per predisporre l’architettura del meccanismo delle ALI, come illustrate in Figura 2.3, hanno richiesto circa nove mesi, ovvero il tempo intercorso tra l’approvazione del PON IeR e la trasmissione da parte del MIT alle Regioni della bozza di Accordo di Adesione (AA) per la costituzione delle ALI. Avendo il MIT trasmesso tali bozze alle varie Regioni in tempi differenti tra l’aprile ed il maggio 2016, è stata considerata per il prosieguo dell’analisi una singola data convenzionale, pari al 1° maggio 2016.

Figura 2.3 – Processo di definizione dell’architettura delle ALI



Fonte: ns. elaborazione sulla base dell’AP e dei documenti MIT - PON IeR.

La definizione dell'architettura del meccanismo delle ALI, rappresentata nella Figura 2.4, si è sviluppata in coerenza con le indicazioni dell'AP attraverso la previsione di due soggetti chiave a livello locale e centrale – il Tavolo Tecnico Locale di concertazione (TTL) e il Tavolo Centrale di Coordinamento (TCC) – dotati di funzioni e compiti specifici.

Figura 2.4 – Architettura del meccanismo delle ALI



Fonte: ns. elaborazione sulla base degli AA e del DM di costituzione del TCC.

A livello locale, il principale organo delle ALI è il **Tavolo Tecnico Locale di concertazione** (TTL), che vede la partecipazione dei soggetti sottoscrittori dell'Accordo di adesione (MIT, Regione, ACT, AdSP, RFI, Interporti), affiancati da altri *stakeholder*, quali camere di commercio, dogane, capitanerie di porto, titolari di infrastrutture di trasporto, grandi operatori economici dell'area (ad esempio terminalisti, spedizionieri, armatori e imprese ferroviarie), enti pubblici (ad esempio società di gestione di infrastrutture logistiche o proprietari di aree potenzialmente interessate agli interventi e consorzi industriali) e da esperti in materia di trasporti, logistica e industria regionale.

I Tavoli Locali si prefiggono:

- la definizione della strategia di sviluppo attraverso la redazione di un **Documento di sviluppo e di proposte (DSP)** dell'ALI (aggiornabile annualmente);
- la **selezione dei progetti** infrastrutturali coerenti con la strategia definita dall'ALI e con gli obiettivi dell'AP nonché finanziabili con i Programmi Operativi Regionali (POR) FESR e FSE;
- l'**avanzamento di proposte di investimento al Tavolo Centrale**, eventualmente coinvolgendo altri soggetti istituzionali (MISE, MIUR, ...);
- il **monitoraggio** relativo all'efficacia degli interventi attivati.

Per quanto riguarda il livello centrale, presso il MIT è istituito il **Tavolo Centrale di Coordinamento** (TCC), che funziona come ambiente di coordinamento delle strategie e dei progetti individuati dai Tavoli Locali ed è composto da MIT, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT), Regioni interessate, Autorità di Gestione del PON IeR e dei POR di riferimento, RFI e rappresentanti dei Tavoli Locali ALI.

Tra le funzioni istituzionali del TCC si individuano:

- la **verifica di congruenza** tra le proposte progettuali delle singole ALI con quelle delle altre ALI, oltre che con le scelte di pianificazione strategica nazionale e regionale, così da evitare duplicazioni e sovrapposizioni o possibili incompatibilità;
- il **finanziamento** delle proposte progettuali, anche in sinergia con altri fondi;
- l'**attivazione delle procedure per la sottoscrizione di Accordi di Programma Quadro** (APQ) rafforzati (aggiornabili annualmente).

In sintesi, il TTL, a seguito della consultazione del partenariato economico e sociale, elabora il DSP e individua i progetti strategici. Successivamente sottopone i progetti selezionati al TCC, il quale verifica la coerenza della strategia e la finanziabilità delle proposte sui fondi PON IeR o su altri programmi, e attiva la sottoscrizione di un APQ rafforzato per la realizzazione delle opere.

L'architettura definita è coerente con quanto previsto nell'AP: il presidio centrale è rappresentato dal TCC, a garanzia del coordinamento nazionale di tutti gli interventi proposti dalle varie ALI e della loro complementarietà e del coordinamento tra

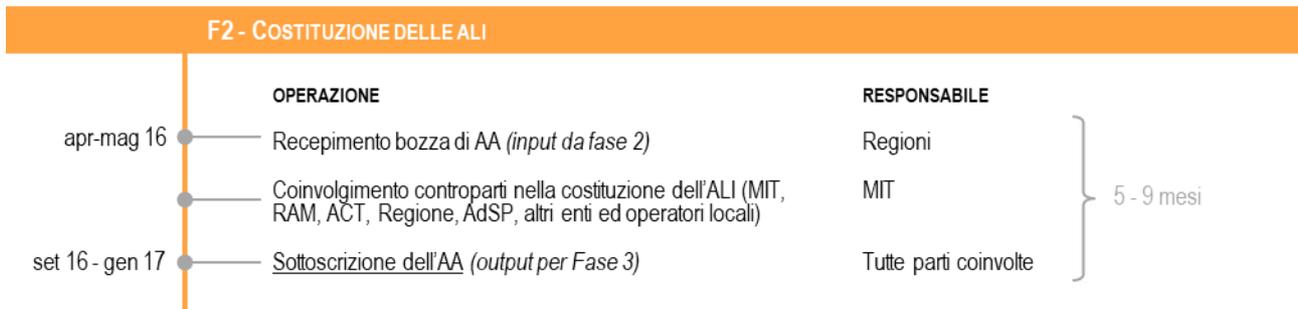
PON, POR e altri programmi di spesa. Il livello locale è invece presidiato dai TTL, responsabili dell'elaborazione di strategie coordinate e condivise tra tutte le controparti e frutto del percorso partenariale economico e sociale.

2.1.2 La costituzione delle ALI per l'istituzione dei TTL

Una volta completata la definizione del meccanismo delle ALI, il passaggio successivo si è concretizzato nella **fase di costituzione delle ALI** che, avviata su impulso centrale del MIT, si è sviluppata a livello locale: il MIT ha predisposto una bozza di Accordo di Adesione (AA), ovvero l'atto da sottoscrivere da parte di tutti gli attori coinvolti nella singola ALI per sancire la costituzione formale della stessa, e l'ha sottoposta al livello locale tra aprile e maggio 2016.

La Figura 2.5 riassume le attività necessarie per la costituzione e messa in funzione delle ALI, identificando per ciascuna il responsabile dell'implementazione e precisando la data di avvio e conclusione di ogni fase. Nel complesso, la fase di costituzione delle ALI, avviata tra maggio 2016 e gennaio 2017 e conclusasi il 23 gennaio 2017, con la registrazione dell'ultimo AA relativo all'ALI del polo logistico di Gioia Tauro, ha richiesto dai cinque ai nove mesi di tempo.

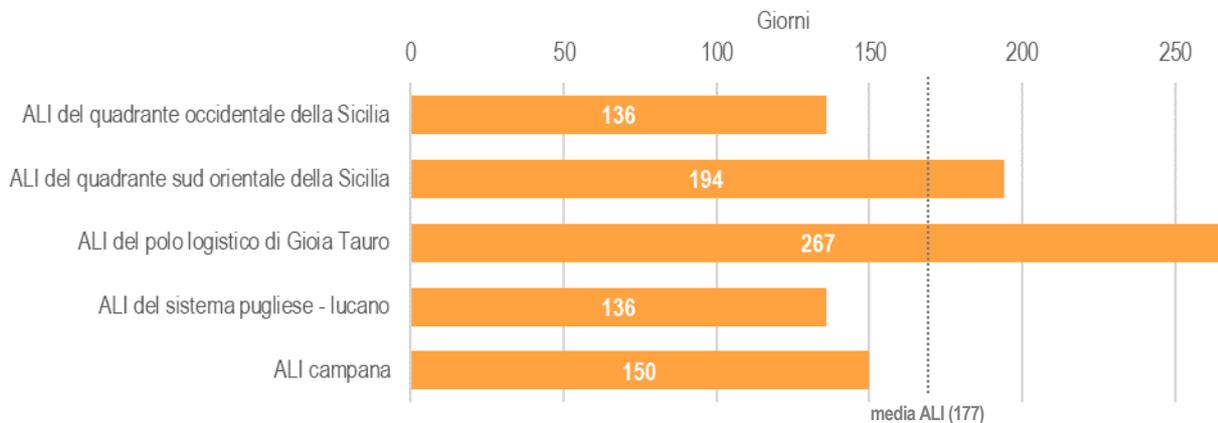
Figura 2.5 – Processo di costituzione delle ALI



Fonte: ns. elaborazione sulla base dei documenti MIT - PON IeR e AA.

La Figura 2.6 mostra il tempo necessario a ciascuna ALI per passare dalla bozza di accordo predisposta da parte del MIT⁵ alla sottoscrizione degli AA da parte di tutti i soggetti firmatari (MIT, Regione, ACT, AdSP, RFI, Interporti) e, così, alla formale istituzione della singola ALI.

Figura 2.6 – Tempo intercorso tra la presentazione della bozza di AA da parte del MIT e la sottoscrizione dell'AA



Fonte: ns. elaborazione sulla base degli AA.

⁵ Come anticipato, poiché il MIT ha trasmesso le bozze di AA alle Regioni tra aprile e maggio 2016 si è scelto di individuare nel 1° maggio 2016 la data convenzionale dell'avvio delle attività a livello locale.

La fase di attuazione a livello locale, che intercorre tra la sottoposizione da parte del MIT delle bozze di AA fino alla sottoscrizione degli AA e alla formale costituzione delle ALI, ha avuto tempistiche differenziate poiché le interlocuzioni locali e il coinvolgimento delle parti interessate variano a seconda del territorio di riferimento. Gli iter più snelli dal punto di vista procedurale attengono alle ALI del sistema pugliese lucano, del Quadrante occidentale della Sicilia e a quella campana, che sono giunte a costituire l'ALI nell'arco di cinque/sei mesi. Per contro, per l'ALI del polo logistico di Gioia Tauro la procedura locale di attuazione è durata quasi nove mesi, in ragione del commissariamento dell'Autorità Portuale, che dura tuttora, e da situazioni specifiche dell'AdSP del Mar Tirreno e Ionio e dello Stretto⁶.

La Tabella 2.1 riporta il dettaglio per ciascuna ALI riguardante la data di sottoscrizione dell'Accordo e l'elenco dei soggetti sottoscrittori.

Tabella 2.1 – Date di costituzione delle ALI e soggetti sottoscrittori

ALI	Registrazione dell'Accordo di Adesione	Soggetti Sottoscrittori
ALI del Quadrante occidentale della Sicilia	14 settembre 2016	MIT – Autorità di Gestione del PON leR 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.
ALI del Quadrante sud-orientale della Sicilia	11 novembre 2016	MIT – Autorità di Gestione del PON leR 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.; Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.
ALI del polo logistico di Gioia Tauro	23 gennaio 2017	MIT – Autorità di Gestione del PON leR 2014-2020; Regione Calabria; Agenzia per la Coesione Territoriale; Porto di Gioia Tauro; Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.; Consorzio per le attività produttive – Corap.
ALI del sistema pugliese-lucano	14 settembre 2016	MIT – Autorità di Gestione del PON leR 2014-2020; Regione Puglia; Regione Basilicata; Agenzia per la Coesione Territoriale; Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.; AdSP del Mare Adriatico Meridionale; AdSP del Mar Ionio.
ALI Campana	28 settembre 2016	MIT – Autorità di Gestione del PON leR 2014-2020; Regione Campania; Agenzia per la Coesione Territoriale; AdSP del Mar Tirreno Centrale; Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.

Fonte: Autorità di Gestione.

La percezione di chi ha coordinato i tavoli ALI del MIT è che il lasso di tempo significativo necessario per pervenire alla costituzione delle ALI sia da ricondurre all'innovatività dello strumento e all'assenza di un'architettura già definita, motivo per cui la fase iniziale del processo è stata dedicata a ideare e progettare il meccanismo di costituzione delle ALI. Anche a livello locale la tempistica si è dilatata rispetto alle previsioni iniziali in ragione della necessità di attivare gli attori territoriali, non sempre abituati alle dinamiche partenariali orientate alla definizione di strumenti di programmazione.

Un ulteriore elemento di complessità che ha rallentato il processo è rappresentato dal fatto che la costituzione delle ALI sia avvenuta in contemporanea con l'implementazione della riforma di governance dei porti, che ha portato alla nascita delle AdSP.

L'obiettivo primario della riforma è stato quello di superare la visione localistica delle Autorità Portuali (AP), così da evitare una competizione non virtuosa tra porti geograficamente vicini e favorire la loro cooperazione e integrazione al sistema di trasporti intermodale dei corridoi TEN-T, attraverso una maggiore centralizzazione delle scelte strategiche. Mentre il sistema previgente vedeva 24 Autorità Portuali - enti pubblici non economici sottoposti alla vigilanza del MIT e con compiti di indirizzo, programmazione, coordinamento, controllo e promozione delle attività commerciali ed industriali, manutenzione e predisposizione dei piani per l'assetto e l'utilizzo del porto e amministrazione delle aree e delle banchine portuali - il nuovo sistema, in vigore dal 2016, è il risultato di un'azione di semplificazione che ha fatto sì che le 24 AP siano state accorpate in 15⁷ Autorità di Sistema Portuale (AdSP) preposte alla gestione di 58 porti, con ruolo strategico di indirizzo, programmazione e

⁶ Come richiamato più avanti, la contemporaneità dell'istituzione delle ALI con il processo di riforma delle Autorità Portuali ha rappresentato un fattore di complessità per tutte le ALI. In aggiunta, nel caso di Gioia Tauro la situazione è stata resa ancor più complessa dalla particolare posizione del porto di Messina che, dotato di autonomia finanziaria ed amministrativa fino a giugno 2017, all'inizio del luglio 2018 non era ancora entrata a far parte dell'Autorità di Sistema portuale del Mar Tirreno e Ionio e dello Stretto con sede nel porto di Gioia Tauro costituita nel 2017. A seguito di queste vicende, nel D.lg. n. 119/2018 (Decreto fiscale) convertito con L. n. 136/2018, è stata istituita la sedicesima AdSP, l'Autorità di Sistema Portuale dello Stretto, comprendente i porti di Messina, Milazzo, Tremestieri, Reggio Calabria e Villa San Giovanni, e l'Autorità precedente è stata rinominata Autorità di Sistema Portuale dei Mari Tirreno, Mediterraneo e Ionio e comprende i porti di Gioia Tauro, Corigliano, Crotone e Palmi.

⁷ Nel corso del 2017 la scissione dell'AdSP del Mar Tirreno Meridionale e dello Ionio e dello Stretto ha fatto salire a 16 questo numero.

coordinamento. Alle AdSP sono demandati i compiti di attrarre e gestire investimenti e di fungere da raccordo tra le amministrazioni locali, operando in stretta relazione con il MIT.

Il coinvolgimento dei soggetti sottoscrittori delle ALI, degli *stakeholder* e del partenariato socio-economico-ambientale locale sembra essere il fattore che ha condizionato maggiormente la tempistica del processo non solo per l'esigenza di avviare momenti di condivisione con i diversi soggetti, ma anche in ragione del fatto che, come ha osservato la Regione Campania, la bozza di AA è stata modificata nell'intento di riuscire effettivamente a *“mettere a sistema tutti gli attori da coinvolgere che avrebbero potuto contribuire anche ad una visione più complessa delle ALI ed utili a creare sinergie con altre politiche parallele (comprese quelle in tema di ZES) ed avere una visione d'insieme con gli altri strumenti in campo”*.

Come si avrà modo di approfondire nella presentazione degli studi di caso, in alcune situazioni, come quella campana, si arrivava per di più da una situazione di lungo commissariamento delle preesistenti autorità portuali e si rendeva necessario il superamento di relazioni anche di natura conflittuale e l'unificazione della gestione dei porti di Napoli e di Salerno, avvenuta poi solamente nel gennaio del 2018. Per contro, gli esperti dell'ALI del Quadrante occidentale della Sicilia ritengono che una delle ragioni che ha consentito all'ALI della Sicilia occidentale di sviluppare un processo più snello dipenda dal fatto che sul territorio esisteva già una sola Autorità Portuale, quella di Palermo, che ricomprendeva la gestione del porto di Termini Imerese e di quello di Trapani⁸.

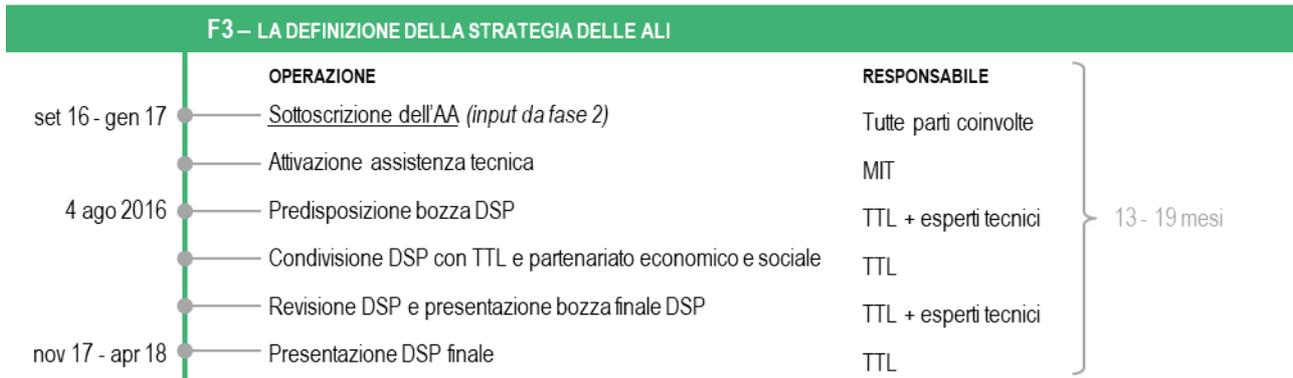
2.1.3 La definizione della strategia d'area unitaria

A partire dalla sottoscrizione dell'Accordo di Adesione, la terza fase del processo di attuazione delle ALI si prefigge di definire la strategia di sviluppo dell'Area Logistica Integrata che si concretizzerà nel Documento di Sviluppo e di Proposte (DSP), di responsabilità del TLL, l'organo a livello locale deputato ad individuare i fabbisogni del territorio, elaborare la strategia per il perseguimento degli obiettivi di sviluppo dell'area logistica, anche attraverso il confronto e l'attivazione del partenariato economico-sociale del territorio⁹. Nello specifico, la formulazione del DSP deve avvenire nel rispetto delle priorità stabilite dall'Accordo di Partenariato per le ALI che rappresentano lo strumento identificato per **favorire la specializzazione dei porti e la costituzione di reti di collaborazione**, così da **creare sinergie tra infrastrutture portuali** ed evitare effetti di spiazzamento e cannibalizzazione. Deve inoltre essere considerato il **fenomeno del gigantismo navale**, che obbliga a concentrare i relativi servizi su un numero ristretto di scali, con ulteriori effetti di specializzazione, da bilanciare con la **promozione della multimodalità e con lo sviluppo delle autostrade del mare** per sostenere la competitività degli altri porti. Infine, dev'essere perseguita l'**ottimizzazione della filiera procedurale**, anche attraverso l'interoperabilità tra i sistemi/piattaforme telematiche al fine di garantire tempi di sdoganamento più certi e celeri, accrescere la produttività, ridurre i tempi morti e, di conseguenza, l'impatto ambientale delle operazioni. In aggiunta, gli accordi di adesione (AA) prevedono che l'implementazione delle strategie delle ALI debba essere coerente con la riorganizzazione del settore portuale e logistico promossa dal Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL). La Figura 2.7 riassume le attività realizzate nel passaggio dalla sottoscrizione degli AA alla definizione della strategia e la sua concretizzazione nel DSP.

⁸ Dopo la soppressione dell'AP di Trapani del 2007 per il venir meno dei requisiti in termini di traffico annuo.

⁹ Per completezza di informazione, si segnala che per supportare i territori nella definizione delle strategie d'area, il MIT ha scelto di affiancare ai TTL delle ALI, RAM - Logistica Infrastrutture e Trasporti S.p.A: con Convenzione tra MIT e RAM SpA del 04.08.2016 (prot. 7601, CUP D21H16000010006), RAM S.p.A. si impegna alla fornitura, per ciascun TTL, di un servizio di assistenza tecnica al MIT per l'espletamento delle attività: di partecipazione ai lavori dei TTL e, ove richiesto, del TCC, con finalità di segreteria, raccolta contributi e produzione di sintesi; di supporto ed assistenza al TTL per la redazione del DSP, includendo analisi di contesto e raccolta dati; di individuazione di figure di alto profilo professionale esperte delle problematiche regionali legate alla logistica ed alla mobilità, di supporto alla redazione del DSP. I TTL si sono avvalsi dell'assistenza tecnica e scientifica da parte di società esterne e di centri di ricerca universitari.

Figura 2.7 – Processo di definizione della strategia di sviluppo delle ALI



Fonte: ns. elaborazione su dati concessi dall'Autorità di Gestione.

La fase di interlocuzione all'interno dei TTL e di predisposizione dei DSP ha impiegato mediamente 16 mesi; si tratta di una durata tutto sommato coerente con le necessità organizzative in relazione ai vari incontri di concertazione locali da organizzare e mettere a frutto, oltre che con le tempistiche di studio e di redazione dei DSP. Il lavoro tecnico è stato relativamente celere, consentendo di disporre delle prime bozze finali di DSP già a metà del 2017, ossia in meno di un anno dall'avvio del processo. Al fine di fornire una rappresentazione dell'intensità del confronto tecnico-partenariale, sia all'interno dei Tavoli, sia esteso agli attori socioeconomici locali, si fornisce nel seguito un elenco delle sedute dei tavoli e degli incontri allargati, per ciascuna Area Logistica Integrata.

Tabella 2.2 – Gli incontri dei Tavoli ALI e del partenariato economico e sociale

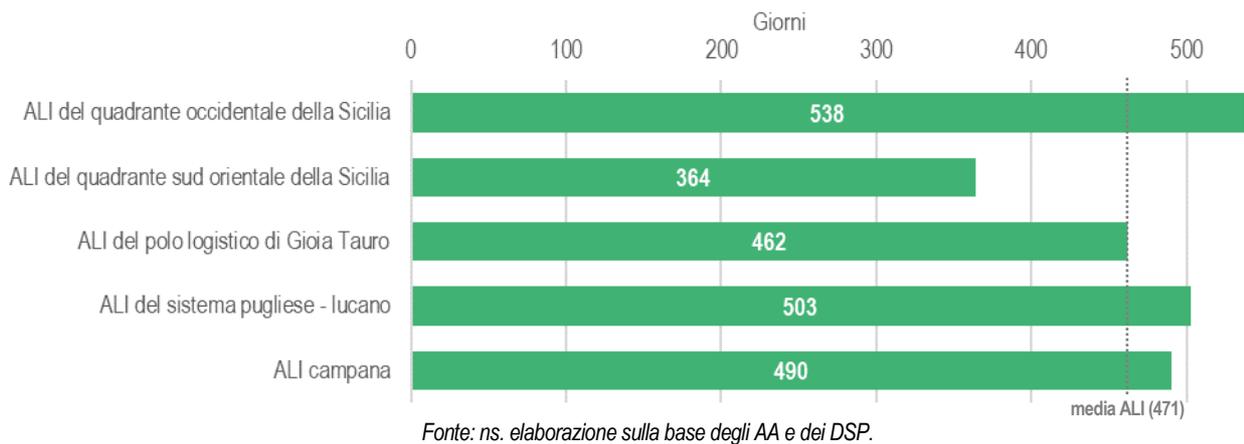
ALI del Quadrante occidentale della Sicilia	ALI del Quadrante sud orientale della Sicilia	ALI del polo logistico di Gioia Tauro	ALI del sistema pugliese - lucano	ALI Campana
27 luglio 2016 20 ottobre 2016 7 marzo 2017 20 aprile 2017* 17 ottobre 2017	27 luglio 2016 6 dicembre 2016 7 marzo 2017 5 maggio 2017 11 luglio 2017* 7 novembre 2017	19 ottobre 2016 2 marzo 2017 8 marzo 2017 21 giugno 2017* 20 settembre 2017 7 novembre 2017	4 ottobre 2016 19 ottobre 2016 18 novembre 2016 25 gennaio 2017 6 febbraio 2017* 7 marzo 2017 15 marzo 2017 16 maggio 2017 17 ottobre 2017*	2 agosto 2016 16 novembre 2016 2 marzo 2017 12 aprile 2017* 12 luglio 2017 19 settembre 2017 21 novembre 2017

* incontri dei tavoli allargati al partenariato economico-sociale.

Fonte: presentazione dell'AdG al Comitato di Sorveglianza del dicembre 2017.

In relazione alla predisposizione della bozza di DPS si ritiene di interesse segnalare che, se l'assistenza tecnica e scientifica è stata particolarmente apprezzata per il supporto nell'elaborazione delle analisi preliminari e la capacità di confrontarsi con l'ambiente esterno e con gli altri soggetti coinvolti, nel momento di avviare un confronto puntuale sugli interventi da presentare al TCC, i titolari del processo hanno spesso avuto la percezione che una figura esterna non potesse pienamente cogliere le dinamiche di cambiamento strategico e politico in atto. L'AdSP del Mare di Sicilia Occidentale ritiene infatti che "un soggetto esterno ha l'aspetto positivo di potersi confrontare senza retro pensieri con l'esterno, ma l'aspetto negativo di non toccare la realtà dell'ente e non avere quindi quella dinamicità e quella prontezza per cogliere la necessità di un cambiamento, ed aspetti indicazioni da parte politica anche in riferimento all'interlocuzione territoriale".

La Figura 2.8 visualizza, per singola ALI, il tempo resosi necessario per predisporre i DSP e arrivare alla loro presentazione finale, a partire dalla data di sottoscrizione degli AA. In generale, il processo di definizione della strategia delle ALI, terminata con i DSP, ha impiegato dai 12 ai 18 mesi e si è ufficialmente conclusa con la predisposizione della versione definitiva del DSP dell'ALI del polo logistico di Gioia Tauro il 30 aprile 2018.

Figura 2.8 – Tempo intercorso tra la sottoscrizione dell'AA e la presentazione della versione finale del DSP

Occorre notare che gli AA, riconoscendo il rischio di un possibile ritardo di implementazione del processo di selezione delle progettualità attraverso il sistema delle ALI, avevano previsto per il primo anno di operatività un **meccanismo di velocizzazione delle procedure** che, nel caso in cui i TTL non fossero riusciti a predisporre i DSP, a selezionare i progetti e ad avanzare le proposte al TCC nei tempi previsti, sarebbe intervenuto in modo che tali attività potessero essere riassorbite dal TCC, che avrebbe dovuto raccordare gli obiettivi PON e POR e giungere alla sottoscrizione degli APQ entro il 2016. In effetti, nel primo anno nessuna ALI ha concluso le attività entro i termini previsti, peraltro molto stretti - dai 17 ai 67 giorni dalla registrazione degli AA e, in un caso, addirittura anteriore rispetto alla data di registrazione dell'AA¹⁰ - e, in quanto tali, difficili da rispettare.

Nonostante ciò, il meccanismo di accelerazione non è stato attivato - soprattutto per il ritardo nella costituzione del TCC – e le procedure hanno seguito l'iter ordinario.

In termini di risultati raggiunti al termine di questa fase, l'attività partenariale dei tavoli locali ha consentito di disporre di una ricognizione di carattere strategico e dell'identificazione di un parco progetti costituito da circa 100 interventi prioritari per un importo complessivo di quasi 2,5 miliardi di euro, sinteticamente illustrato nella Tabella 2.3.

Tabella 2.3 – Sintesi linee strategiche e progetti (numero e milioni di euro)

Tavolo ALI	Linee strategiche di intervento	N. progetti prioritari	Importo stimato (M€)
ALI del Quadrante occidentale della Sicilia	<ul style="list-style-type: none"> - 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 	13	241
ALI del Quadrante sud orientale della Sicilia	Miglioramento dei collegamenti stradali e ferroviari: <ul style="list-style-type: none"> - tra i porti di Catania, Messina ed Augusta; - delle portualità minori (Siracusa, Pozzallo, Gela) con il nord dell'isola; - dell'area vasta di Catania 	11	318
ALI del polo logistico di Gioia Tauro	<ul style="list-style-type: none"> - Potenziamento dei collegamenti stradali e ferroviari al porto di Gioia Tauro ed alle aree logistiche retro-portuali - Interventi diretti alla realizzazione di un bacino di carenaggio in area portuale - Interventi volti a creare valore aggiunto all'interno del Porto di Gioia Tauro (occupazione, performance logistiche, formazione e sicurezza dell'area) 	21	309
ALI del sistema pugliese - lucano	<ul style="list-style-type: none"> - Miglioramento dei collegamenti ferroviari tra porti-interporti- piattaforme logistiche e il cluster manifatturiero (Taranto, Brindisi, Bari, Surbo, Ferrandina ecc.) - Incremento dell'accessibilità marittima e della specializzazione degli scali portuali (dragaggi e casse di colmata) - Adeguamenti infrastrutturali a sagoma e modulo lungo la direttrice adriatica e lungo la rete primaria 	31	915

¹⁰ L'AA dell'ALI del Quadrante sud orientale della Sicilia prevedeva la conclusione dei lavori in data di ben 27 giorni antecedente rispetto a quella in cui è poi stato registrato l'AA stesso.

ALI Campana	Migliore interconnessione dei Porti di Napoli e Salerno con gli Interporti di Marciariane 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 Marciariane - il collegamento ferroviario del porto di Napoli	24	714
-------------	---	----	-----

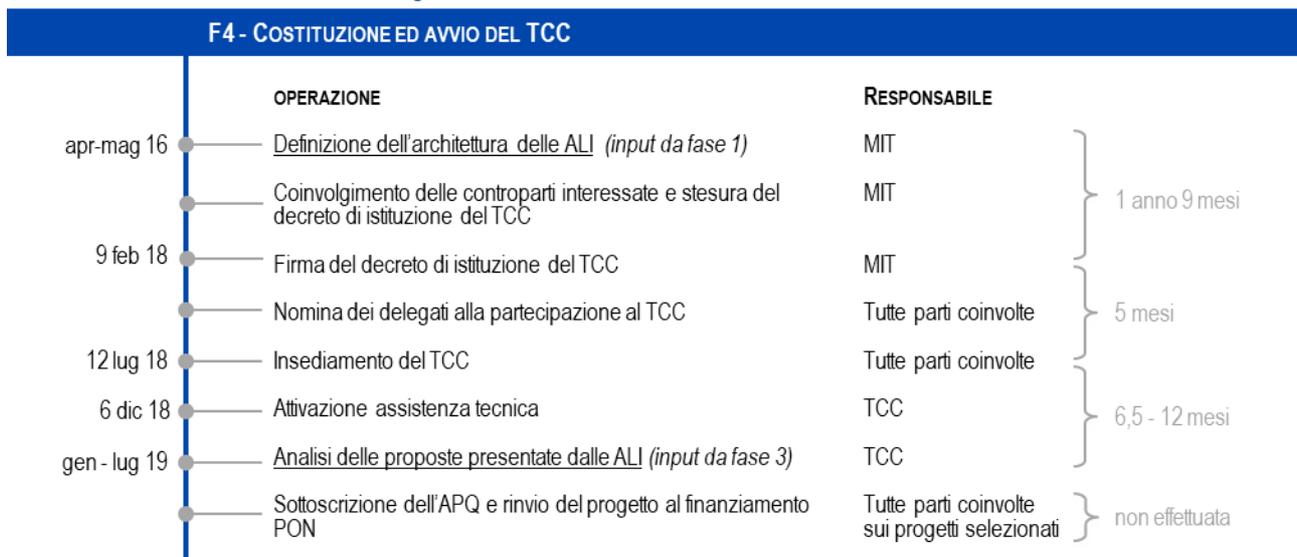
Fonte: Autorità di Gestione.

2.1.4 Il Tavolo Centrale di Coordinamento

Come anticipato, la costituzione e l'attivazione del Tavolo Centrale di Coordinamento (TCC) è stata pensata fin dai primordi della definizione dell'architettura del meccanismo delle ALI nell'intento di individuare un soggetto istituzionale a livello centrale che verificasse la coerenza dei progetti presentati dai TTL in modo da sottoporli alle procedure di selezione necessarie per il finanziamento a valere sul PON leR.

La fase di costituzione ed attivazione del TCC, durata oltre due anni¹¹ (Figura 2.9), ha scontato alcuni evidenti ritardi che possono essere in larga parte ricondotti ai cambiamenti intervenuti in seno al Ministero, sia di natura politica, sia in termini di struttura amministrativa, e alle conseguenti evoluzioni rispetto all'approccio con cui affrontare l'architettura delle ALI, all'epoca non ancora compiutamente definito. In tale ottica, i cambiamenti nell'organizzazione del soggetto responsabile dell'intero processo hanno reso necessari diversi momenti di allineamento tra gli attori in modo da preservare la *vision* e gli obiettivi a lungo termine del meccanismo delle ALI.

Figura 2.9 – Processo costituzione ed avvio del TCC



Fonte: ns. elaborazione sulla base degli atti del TCC.

A seguito dell'individuazione dei referenti delle istituzioni partecipanti¹² al TCC¹³, il Tavolo è divenuto effettivamente operativo con la prima seduta del 12 luglio 2018 nell'ambito della quale il MIT ha espresso la necessità di adottare alcuni criteri

¹¹ Sono stati necessari un anno e nove mesi per l'istituzione formale dello stesso, attraverso un decreto ministeriale, e altri cinque mesi per la nomina dei delegati alla partecipazione alle riunioni del tavolo da parte dei soggetti coinvolti e per l'insediamento dello stesso.

¹² Le istituzioni che partecipano ai lavori del TCC sono: MIT - Struttura Tecnica di Missione; MIT - Autorità di Gestione del PON; ACT; MATTM; Regione Siciliana; Regione Calabria; Regione Campania; Regione Puglia; AdG POR Sicilia; AdG POR Calabria; AdG POR Campania; AdG POR Puglia; AdG POR Basilicata; AdG altri PO eventualmente interessati; RFI; Responsabili ALI.

¹³ Analogamente a quanto previsto per i TTL, anche per il TCC è parso opportuno avvalersi di un'assistenza tecnica per le attività di segreteria connesse ai lavori dello stesso, per la raccolta dei contributi e l'elaborazione di sintesi delle riunioni, per l'affiancamento ai TTL per l'aggiornamento dei DSP (anche in funzione delle attività richieste dal TCC e per l'organizzazione di incontri di condivisione partenariale) e, infine, per poter disporre di competenze di pregio sui temi della logistica e della mobilità. L'incarico è stato affidato a RAM SpA, già attiva nell'assistenza tecnica ai TTL delle ALI, con Convenzione tra MIT e RAM SpA del 6.12.2018 (prot. 19951, CUP D21F18000060006).

metodologici volti a guidare lo svolgimento delle attività prioritarie del Tavolo, con particolare riferimento alla verifica di compatibilità delle scelte strategiche, alla congruenza delle proposte progettuali e al successivo rimando alle procedure di selezione e di ammissione a finanziamento. In tale contesto, è stato proposto un insieme di criteri, articolato in un sistema gerarchico di obiettivi, classificati in generali, specifici ed operativi¹⁴, alla luce dei quali ricondurre le valutazioni già operate in sede di TTL.

Nei mesi successivi alla prima seduta del TCC il percorso è stato ulteriormente declinato attraverso l'individuazione dei criteri afferenti i diversi obiettivi e le modalità di valutazione che, con riferimento agli obiettivi generali, hanno previsto un'autovalutazione di carattere qualitativo a livello di TTL.

Per quanto attiene gli obiettivi specifici, l'ambito di valutazione è stato individuato nel singolo porto e/o nodo logistico e per ciascun criterio è stata individuata una variabile guida da quantificare attraverso una stima quali-quantitativa sulla base delle documentazioni di progetto¹⁵. Infine, per quanto concerne gli aspetti tecnici legati agli obiettivi operativi, è stata operata una valutazione sul livello di maturazione progettuale raggiunto, per quelli finanziari un'analisi delle coperture disponibili e per gli aspetti socio-ambientali una verifica sullo stato delle autorizzazioni ambientali. Successivamente, è stato chiesto ai promotori delle diverse progettualità di aggiornare e integrare le informazioni già elaborate in merito a ciascun intervento proposto attraverso la compilazione di una scheda progetto¹⁶, cui allegare tutti i documenti e gli atti amministrativi rilevanti ai fini di una verifica delle informazioni relative all'intervento. Il processo si è protratto attraverso successivi incontri e richieste di integrazioni, quantomeno per i progetti a più alto livello di priorità, fino al dicembre 2018.

Tale passaggio ha rappresentato senza dubbio il momento di più alto conflitto tra l'Amministrazione centrale e gli attori territoriali che, pur comprendendo l'opportunità di una maggiore omogeneità nei criteri di valutazione e la funzione di garanzia rispetto a una corretta integrazione tra strategie locali e nazionale, avevano aspettative di una maggiore rapidità nell'approvazione delle progettualità sottoposte al Tavolo. La scelta ha colto di sorpresa i Tavoli Locali, i quali avevano già valutato i progetti durante il percorso partenariale di stesura dei DSP ed erano già giunti ad una selezione condivisa di quelli prioritari. In tale contesto, la necessità di un ulteriore approfondimento valutativo e le conseguenze in termini di allungamento dei tempi di avvio al finanziamento hanno dato luogo a giudizi generalmente non positivi sulla decisione adottata.

Come riferito dall'AdSP del Mar di Sicilia Occidentale, l'attività di rivalutazione ha creato problemi rilevanti in termini di tempi, soprattutto per le richieste di stima degli impatti occupazionali e socioeconomici. Un'ulteriore criticità è sorta in relazione all'interpretazione normativa della precedente Presa d'Atto relativa a due progetti ritenuti essenziali ed urgenti (dragaggio del fondale di Palermo e dragaggio del fondale di Termini Imerese). L'AdSP, avendo ritenuto la Presa d'Atto come un'autorizzazione alla spesa, era pronta per la fase esecutiva ed aveva già bandito parte dei lavori, ma il MIT richiedeva ulteriori approfondimenti ed interpretava la Presa d'Atto come non idonea a fornire il supporto giuridico per l'ammissione a finanziamento. Tale modifica di orientamento del MIT ha comportato la non assegnazione della gara bandita, lo scadere delle caratterizzazioni dei fondali e l'allungamento dei tempi di esecuzione.

La percezione della Regione Campania è che tale passaggio, molto oneroso in termini di allungamento temporale delle procedure, di ri-valutazione centrale in un contesto in cui *“sono coinvolti soli enti pubblici e si delibera di interventi pubblici effettuati su porzioni di territorio molto delimitate ed istituzionalmente governate”* che sono già stati valutati in sede di TTL sulla base di criteri noti non fosse strettamente necessario. Pertanto, nell'ipotesi di una riproposizione del meccanismo delle ALI, suggerisce di omogeneizzare i parametri di valutazione ed esplicitarli ex-ante, così che possano essere pienamente considerati in sede di sviluppo della strategia.

¹⁴ Gli obiettivi generali sono rappresentati, principalmente, da politiche di lungo periodo che si estendono ben oltre i costi e i benefici diretti dei progetti oggetto di analisi e connessi all'adeguamento ed al potenziamento delle aeree logistiche integrate. Tali obiettivi sono declinati in: occupazione, traffico passeggeri e merci e sviluppo sostenibile; gli obiettivi specifici sono indicativi di quello che con gli interventi proposti si intende conseguire e sono stati declinati in: accessibilità marittima, accessibilità in termini di collegamento dei porti/nodi logistici principali con la rete stradale e ferroviaria, specializzazione economico-produttiva del singolo porto/nodo logistico, sicurezza dell'infrastruttura, innovazione tecnologica e snellimento procedure; gli obiettivi operativi concernono gli adempimenti che consentono la valutazione della maturità tecnico-amministrativa dei singoli interventi sono analizzati sotto l'aspetto tecnico, finanziario e socio-ambientale.

¹⁵ Per completezza di informazione si precisa che i criteri per la valutazione degli obiettivi specifici sono i seguenti: accessibilità marittima – adeguamento dei fondali alla specializzazione economico-produttiva prescelta; accessibilità terrestre – integrazione della rete trasportistica ed in particolare la capacità dell'intervento e/o della somma degli interventi - insistenti sul medesimo nodo - di rendere quanto più accessibile il nodo stesso; specializzazione – stima dell'incremento cumulato al 2023 delle merci movimentate espresse in tonnellate o TEU e per tipologia di carico e/o passeggeri o entrambi, in base alla specializzazione che si intende conseguire; sicurezza del porto/nodo logistico e dei suoi collegamenti – stima della riduzione (dato cumulato al 2023) dell'incidentalità (incagli, urti, collisioni ecc.); innovazione tecnologica e snellimento delle procedure – numero di progetti in materia di ITS e/o di digitalizzazione dei processi logistici ed amministrativi previsti sul singolo porto/nodo logistico.

¹⁶ La scheda si articola nelle seguenti voci: quadro programmatico, quadro progettuale, quadro amministrativo, modalità di affidamento, quadro economico, cronogramma e copertura finanziaria.

L'AdSP del Mar Ionio, nel ribadire la percezione di tale passaggio al TCC come macchinoso e di scarso valore aggiunto, evidenzia parimenti come questo potesse essere sostituito da linee guida ex-ante oppure con regimi premiali in termini di punteggi in sede di valutazione. D'altronde, se tale processo fosse stato gestito con il ricorso alle riunioni a distanza anziché in presenza, sarebbe stato senza dubbio più veloce. L'AdSP del Mar Tirreno Centrale, infine, ritiene le riunioni del TTC come un adempimento formale e burocratico, utile solo a formalizzare la condivisione dei vari tavoli sulle scelte fatte e sulle ipotesi di finanziamento.

Infine, occorre sottolineare come l'architettura del meccanismo delle ALI, così come anche descritta negli Accordi di Adesione (AA), avrebbe dovuto concludersi con la sottoscrizione di un **Accordo di Programma Quadro** (APQ) rafforzato¹⁷ tra MIT, Regioni e beneficiari dei finanziamenti per la realizzazione degli interventi. Sebbene tale previsione non fosse contemplata né nell'AP né nel PON, l'APQ - una prassi già in uso nelle politiche di coesione (p.es. per l'attuazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne) - rappresenta uno strumento di programmazione negoziata con il quale l'amministrazione centrale e le amministrazioni regionali (o province autonome) si impegnano a collaborare e, in quanto tale, era stato inserito negli AA. Tuttavia, la previsione di tale strumento non ha trovato attuazione.

Sia la Regione Siciliana che la Regione Campania considerano l'APQ come uno strumento utile, anche ai fini delle procedure di monitoraggio, solo in caso di convergenza di molteplici fonti di finanziamento sui progetti oggetto di intesa, e dunque non essenziale nel contesto PON. L'AdSP del Mar Tirreno Centrale si esprime, invece, senza un giudizio netto sullo strumento dell'APQ rilevando come fosse stato sufficiente già solo il dialogo in sede di TTL per indurre i vari soggetti a rivedere le relative pianificazioni strategiche interne, ma rileva come un atto formale diventi indispensabile soprattutto in caso di cambio della governance e degli approcci interni delle controparti. L'AdSP del Mar Tirreno Centrale riferisce come *“quello che conta è il risultato. Quello che conta è che ad esempio RFI metta nel suo CdP¹⁸ con MIT [i progetti]. Che poi loro lo facciano perché hanno preso debita nota di quello che si è deciso al tavolo o per la firma di un APQ, non è tanto rilevante. Quello che ho notato è che oggi è stata sufficiente la condivisione del tavolo per far sì che tutti i soggetti si regolassero di conseguenza. È chiaro che laddove dovesse esserci qualche inadempienza allora l'APQ diventa indispensabile perché è un contratto con cui RFI s'è impegnata a fare gli investimenti”*.

Regione Campania esprime l'idea che un APQ sarebbe stato senza dubbio utile, in un'ottica di semplificazione procedimentale e di velocizzazione esecutiva, ma solo se avesse sostituito la fase di competenza del TCC. Un'architettura di questo tipo potrebbe prevedere, a seguito della redazione della strategia e della predisposizione del DSP nel quale vengono già selezionati e valutati i progetti, la conclusione di un APQ tra tutti i soggetti interessati, includendo potenzialmente anche altri ministeri ed altre istituzioni, evitando in questo modo la “seconda valutazione” dei progetti da parte del TCC. Nell'attuale contesto riferisce invece come *“nel momento in cui entra solo il PON a finanziare, [l'APQ] non serve a niente perché poi il PON ha le sue regole. Nel momento in cui l'ALI diventa qualcosa di più complesso e [al finanziamento dei progetti concorrono] altre fonti è ovvio che chi firma ha un interesse al monitoraggio e uno strumento di messa a sistema del tutto può sicuramente servire”*.

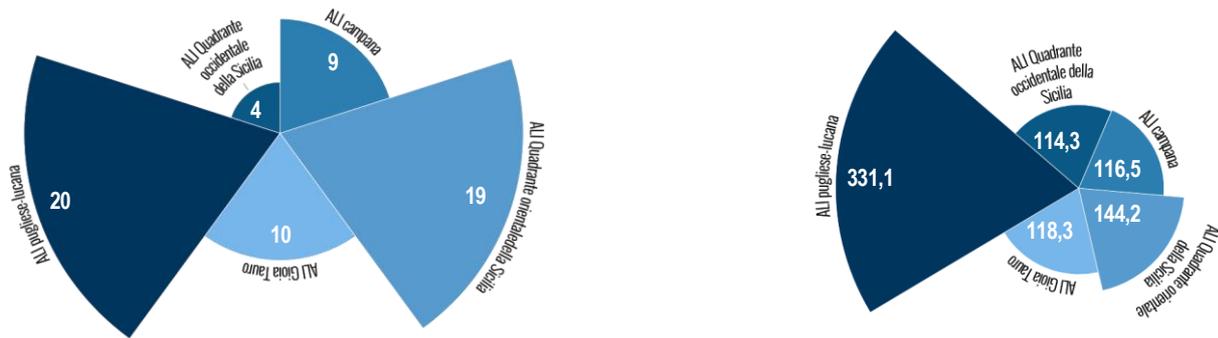
2.1.5 Le progettualità individuate (e ammesse a finanziamento) per il PON

Nel corso del primo semestre 2019, il Tavolo Centrale di Coordinamento si è riunito tre volte, istruendo complessivamente 62 interventi del parco progetti delle ALI per un ammontare totale di 824,1 milioni di euro.

¹⁷ Per Accordi di Programma Quadro rafforzato si intendono quegli Accordi contenenti la definizione di un sistema di indicatori di risultato e di realizzazione, la verifica della sostenibilità finanziaria e gestionale, le modalità di monitoraggio e di valutazione in itinere ed ex post. Tali APQ devono altresì prevedere appropriati sistemi di gestione e controllo degli interventi e sono sottoposti alla sorveglianza del Ministro per la coesione territoriale attraverso il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, che deve verificare l'efficace funzionamento di tali sistemi di gestione e controllo, anche con riferimento all'ammissibilità delle spese” (<https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/strumenti-e-programmi/accordo-di-programma-quadro>).

¹⁸ Contratto di Programma, ovvero lo strumento con il quale vengono regolati gli investimenti e le manutenzioni nel periodo regolatorio di riferimento nel quadro della concessione di gestione della rete ferroviaria nazionale.

Figura 2.10 – Gli interventi istruiti dal TCC nel 2019: numerosità e risorse (in milioni di euro) esaminati per ciascuna ALI



Fonte: Elaborazione del Valutatore sulla base degli atti del TCC.

Di questi 62 interventi, per sei è stata ravvisata una definizione progettuale ancora in stadio di pre-fattibilità o hanno mostrato obiettivi orientati maggiormente allo sviluppo turistico locale che non a quello commerciale, per tale ragione sono stati rinviati ad un successivo esame¹⁹, mentre due progetti ITS pur rientrando nel parco progetti dell'ALI pugliese-lucana, non sono considerati nella successiva analisi perché già ammessi a finanziamento nel 2017 a valere sulla Linea d'azione II.1.3.

La Tabella 2.4 rappresenta dunque una sintesi dei restanti 54 interventi istruiti²⁰ e valutati dal Tavolo Centrale di Coordinamento distinguendo, per ciascuna ALI e per ogni categoria di intervento²¹, i progetti ritenuti maturi per una loro ammissione al finanziamento PON e gli interventi potenzialmente finanziabili dal programma, che però sono subordinati alla richiesta di approfondimenti e/o al completamento dell'Iter procedurale in corso e pertanto classificati come "non maturi". Il quadro di sintesi presenta inoltre le progettualità, anch'esse distinte tra mature e non mature, riconducibili ad altre fonti di finanziamento (FSC, PAC, POR, CIPE, etc.).

Tabella 2.4 – Quadro di sintesi degli interventi istruiti e valutati dal Tavolo Centrale di Coordinamento

ALI	Categoria di interventi	Maturi PON I&R		Non Maturi PON I&R		Maturi altre Fonti		Non Maturi altre Fonti	
		Numero	Importo (M €)	Numero	Importo (M €)	Numero	Importo (M €)	Numero	Importo (M €)
ALI Pugliese-Lucana	Collegamento, raccordo, adeguamento e potenziamento stradale e ferroviario delle aree portuali e retro-portuali	4	56	2	63,29			1	38
	Riqualificazione, potenziamento, adeguamento infrastrutture portuali	4	65,8	2	67	1	2,8	4	68,2
ALI Quadrante Occidentale della Sicilia	Riqualificazione, potenziamento, adeguamento infrastrutture portuali	3	94,3	1	20				
ALI Campania	Collegamento, raccordo, adeguamento e potenziamento stradale e ferroviario delle aree portuali e retro-portuali	2	28,5			1	0,950		
	Riqualificazione, potenziamento, adeguamento infrastrutture portuali	3	74,7	2	ND			1	12
ALI	Collegamento, raccordo, adeguamento e potenziamento	3	27,6	1	13,3	1	16		

¹⁹ Ci si riferisce in particolare alle proposte presentate per l'ALI Quadrante Sud Orientale della Sicilia, sei delle quali non sono state inserite nel quadro di sintesi finale dell'istruttoria per i motivi sopra richiamati.

²⁰ Tra i 54 interventi rappresentati nella tabella figurano anche due progettualità classificate come "non mature" (altre fonti) proposte dall'ALI "Quadrante Sud Orientale della Sicilia" e relative ai porti di Siracusa e Pozzallo per le quali non è stato indicato l'ammontare di risorse necessario per la realizzazione. Peraltro, data la loro natura rivolta principalmente allo sviluppo turistico locale, tali interventi, seppur presenti nel quadro di riepilogo finale della nota di sintesi dell'istruttoria del TCC, non sono stati oggetto di valutazione e sono stati rinviati a eventuali future riunioni del Tavolo per ulteriori approfondimenti.

²¹ I progetti sono stati ricondotti a due categorie di intervento: 1) collegamento, raccordo, adeguamento e potenziamento stradale e ferroviario delle aree portuali e retroportuali, in cui rientrano tutti gli interventi che concorrono al rafforzamento dei collegamenti dei nodi strategici della rete TEN-T; 2) riqualificazione, potenziamento, adeguamento infrastrutture portuali, in cui sono compresi tutti gli interventi infrastrutturali, di accesso e di dragaggio delle aree portuali.

Quadrante Sud Orientale della Sicilia	stradale e ferroviario delle aree portuali e retro-portuali								
	Riqualificazione, potenziamento, adeguamento infrastrutture portuali	1	12	5	75,35			2	nd (*)
ALI Gioia Tauro	Collegamento, raccordo, adeguamento e potenziamento stradale e ferroviario delle aree portuali e retro-portuali	4	80,7	3	25,4			2	2,2
	Riqualificazione, potenziamento, adeguamento infrastrutture portuali			1	10				
Totale		24	439,6	17	274,34	3	19,75	10	120,4

(*) Interventi proposti dalla Regione per i porti di Pozzallo e Siracusa il cui importo non è disponibile. Anche se presenti nel quadro riepilogativo finale degli interventi prioritari, essendo interventi rivolti essenzialmente allo sviluppo turistico e non a quello commerciale non sono stati presi in considerazione nell'Istruttoria del tavolo ma saranno oggetto di futura osservazione.

Fonte: Elaborazione del Valutatore sulla base delle note di sintesi degli incontri del TCC.

A seguito dell'espletamento delle procedure di selezione e valutazione delle operazioni previste nell'ambito dell'attuazione del Programma Operativo, con le Prese d'atto dell'Autorità di Gestione del PON Infrastrutture e Reti del 6 marzo 2019, del 19 luglio 2019 e del 15 gennaio 2020 sono stati ammessi al finanziamento 17 interventi²² per un totale di 322,6 M€ a valere sull'Asse II, Linee di Azione II.1 e II.2. In particolare, 4 interventi ricadono nell'ALI Campana (101,2 M€), 4 interventi per l'ALI Quadrante Sud Orientale della Sicilia (39,6 M€), 3 interventi per l'ALI Pugliese-Lucana (55,8 M€), 3 interventi per l'ALI Sicilia Occidentale (94,3 M€) ed infine 3 interventi per l'ALI Gioia Tauro²³ (31,7 M€) (Tabella 2.5). Per quanto riguarda i restanti sette progetti, nel corso delle sedute del TCC è emersa la necessità di approfondire sui livelli di maturazione.

Tabella 2.5 – Elenco degli interventi ammessi a finanziamento

ALI	Categoria di interventi	Ammessi a finanziamento a valere sul PON	
		Numero	Importo (in milioni di euro)
ALI Pugliese-Lucana	Riqualificazione, potenziamento, adeguamento infrastrutture portuali	3	55,8
ALI-Sicilia Occidentale	Riqualificazione, potenziamento, adeguamento infrastrutture portuali	3	94,3
ALI Campana	Collegamento, raccordo, adeguamento e potenziamento stradale e ferroviario delle aree portuali e retro-portuali (Trasporti multimodali)	1	26,5
	Riqualificazione, potenziamento, adeguamento infrastrutture portuali	3	74,7
ALI Quadrante Sud Orientale della Sicilia	Collegamento, raccordo, adeguamento e potenziamento stradale e ferroviario delle aree portuali e retro-portuali (Trasporti multimodali)	3	27,6
	Riqualificazione, potenziamento, adeguamento infrastrutture portuali	1	12
ALI Gioia Tauro	Collegamento, raccordo, adeguamento e potenziamento stradale e ferroviario delle aree portuali e retro-portuali (Trasporti multimodali)	3	31,7
Totale		17	322,6

Fonte: Autorità di Gestione.

Con riferimento ai 17 interventi ammessi a finanziamento, 12 beneficiari hanno stipulato la Convenzione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, mentre per gli altri 5 sono in corso le verifiche preliminari alla sottoscrizione²⁴.

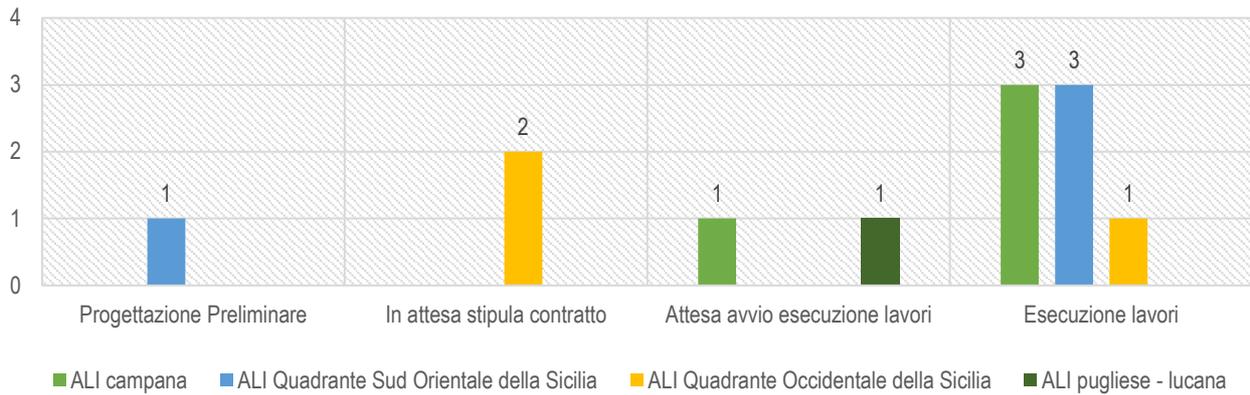
Le figure seguenti ricostruiscono lo stato di avanzamento procedurale e le previsioni di conclusione dei lavori alla fine della prima fase del processo di attuazione delle ALI. Come mostra la Figura 2.11, alla fine dell'estate del 2020 su 12 interventi oltre la metà si trova in fase di esecuzione lavori e sono riconducibili alle ALI: campana (3) Quadrante Sud Orientale della Sicilia (3) e Sicilia Occidentale (1). Due altri interventi, afferenti uno all'ALI pugliese lucana e uno all'ALI campana, si trovano in fase di avvio esecuzione. Solamente un intervento dell'ALI del Quadrante Sud Orientale della Sicilia era ancora in fase di progettazione.

²² Tuttavia, dal mese di gennaio 2020, non vi sono state più Prese d'Atto dell'AdG, anche perché l'emergenza economica e finanziaria generata dalla pandemia ha richiesto tagli alla dotazione del programma, facendo venire a mancare le risorse per finanziare ulteriori progetti.

²³ Questi ultimi ammessi a finanziamento a valere sul PON I&R con Presa d'Atto del 15.01.2020.

²⁴ Due Interventi relativi al Porto di Taranto e al Porto di Brindisi (ALI Pugliese- Lucana) sono stati ammessi a finanziamento con Presa d'Atto del 19.07.2019 in quanto licenziati dal TCC ma il convenzionamento resta subordinato all'ottenimento dei pareri ambientali (cfr. Presa d'Atto del 15.01.2020).

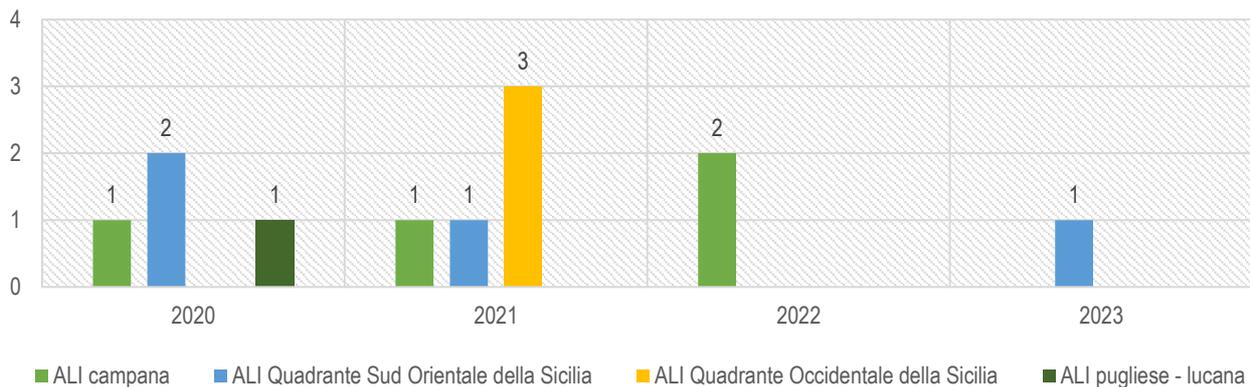
Figura 2.11 – Distribuzione degli interventi ammessi a finanziamento per stato di avanzamento procedurale e ALI



Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio al 31/08/2020 estratti dal Sistema Informativo del PON I&R 2014-2020.

Rispetto alla previsione di fine esecuzione lavori, alla conclusione della prima fase di attuazione delle ALI per la maggior parte degli interventi è prevista la conclusione nel biennio 2020-2021 (Figura 2.12). Si tratta di un dato positivo che, verosimilmente, dovrà essere aggiornato alla luce dei lockdown determinati dalla pandemia di Covid-19.

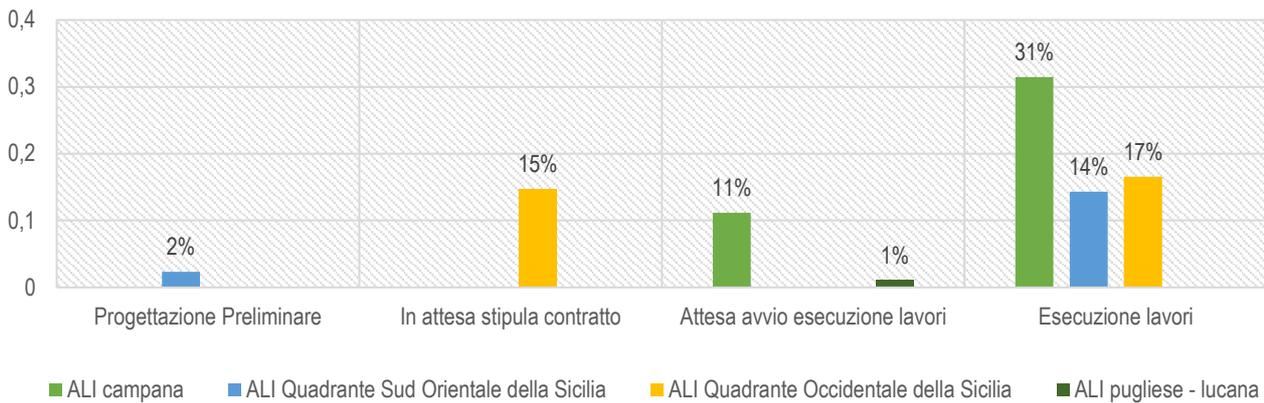
Figura 2.12 – Distribuzione degli interventi ammessi a finanziamento per annualità di previsione fine esecuzione lavori e ALI



Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio al 31/08/2020 estratti dal Sistema Informativo del PON I&R 2014-2020.

Un ulteriore elemento di interesse riguarda l'analisi delle diverse procedurali dei 12 interventi in relazione al costo ammesso a finanziamento per verificare in quale delle diverse fasi in cui si collocano i progetti è concentrata la maggior parte delle risorse concesse dal PON. La Figura 2.13 mostra come gli interventi che catalizzano una maggiore percentuale di costo ammesso si trovano in una fase procedurale avanzata - la fase di esecuzione lavori - e sono riconducibili agli interventi dell'ALI campana e dell'ALI del Quadrante Sud Orientale della Sicilia.

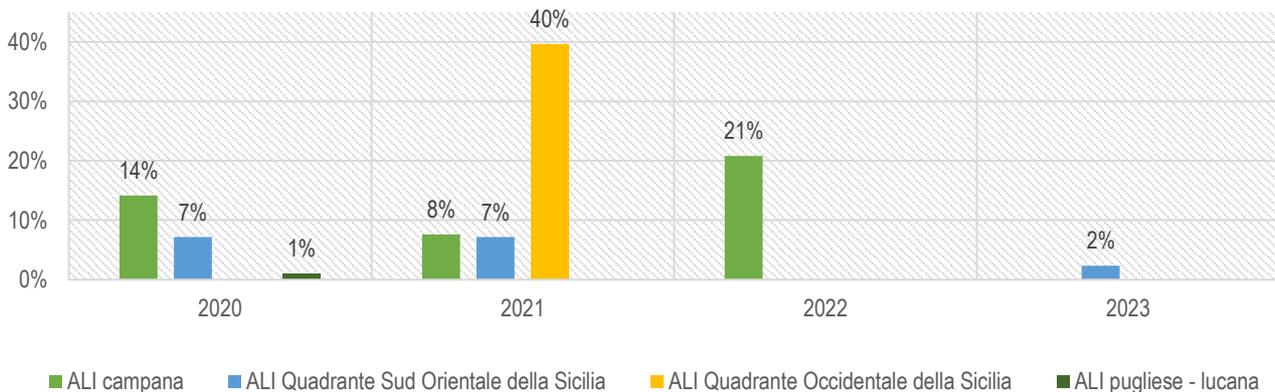
Figura 2.13 – Distribuzione percentuale del costo ammesso a finanziamento per fase procedurale attuale e per ALI



Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio al 31/08/2020 estratti dal Sistema Informativo del PON I&R 2014-2020 e dati Presa d'Atto di ammissione a finanziamento degli Interventi del 15.01.2020.

In analogia all'analisi dei progetti che ha messo in relazione il costo ammesso e la fase procedurale degli interventi, è parso opportuno rappresentare il costo ammesso degli interventi finanziati rispetto alla data di previsione di fine esecuzione dei lavori. La Figura 2.14 mostra come nel biennio 2020-2021 è prevista la conclusione di interventi che corrispondono a tre quarti del costo ammesso assegnato. La quota restante attiene progetti che non hanno ancora avviata la fase realizzativa (p.es. quelli che ricadono nell'ALI Sicilia Occidentale, dei quali due sono in attesa della stipula del contratto).

Figura 2.14 – Distribuzione percentuale del costo ammesso a finanziamento per previsione anno fine esecuzione lavori e per ALI



Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio al 31/08/2020 estratti dal Sistema Informativo del PON I&R 2014-2020 e dati relativi alla Presa d'Atto di ammissione a finanziamento degli Interventi del 15.01.2020.

Per valutare l'efficacia del meccanismo delle ALI rispetto alla finalità di migliorare la fase di implementazione dei progetti, si ritiene di interesse confrontare il livello di attuazione dei progetti finanziati dalle ALI con il complesso degli interventi finanziati dal PON leR e, pur con le dovute cautele relative alle differenze nel contesto di attuazione, con le stesse tipologie di interventi del PON Reti e Mobilità (ReM) 2007-2013. La comparazione, in particolare, analizza i progetti di natura portuale e intermodale ammessi a finanziamento nei periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020 con particolare riferimento al loro stato di avanzamento, in un momento comparabile dell'arco di vita dei due programmi corrispondente alla sesta annualità²⁵.

Nello specifico, la dotazione di risorse per le infrastrutture portuali, interportuali e intermodali ammontava a 440 milioni di euro (pari al 16% delle risorse complessive del programma) per il PON ReM, mentre il PON leR poteva disporre di 447 milioni di euro (pari a circa il 24%) che, con le recenti riprogrammazioni del 2020, si sono ridotti a circa 376 milioni di euro, sebbene sia rimasta sostanzialmente immutata la quota di risorse rispetto al totale.

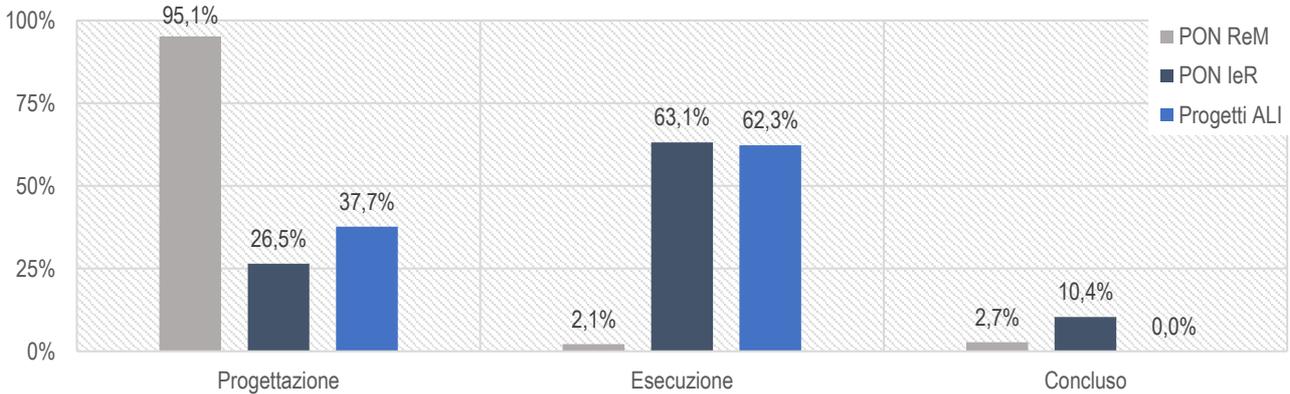
Alla data individuata come termine di riferimento per il confronto, mentre il PON ReM registrava interventi per circa 420 milioni di euro, pari al 95% della dotazione, il PON leR disponeva di circa 421 milioni, pari al 94% delle risorse allocate sulle due Linee

²⁵ Si è considerato il 2012 per il 2007-2013 e la situazione a inizio 2020 per l'attuale ciclo di programmazione.

d’Azione interessate (la percentuale riferita alla nuova dotazione, esito della riprogrammazione, registra invece una situazione di *overbooking* pari a circa il 112%). Dal punto di vista dell’efficacia e della tempistica del processo di selezione, dunque, i due Programmi registrano nel periodo considerato risultati simili. Per contro, l’analisi degli indicatori di carattere procedurale riguardanti l’andamento procedurale e la previsione di fine esecuzione lavori mostra un quadro decisamente differente.

Infatti, se al 2012 il PON ReM registra in termini di costo ammesso circa il 95% degli interventi in fase di progettazione, tale quota si riduce drasticamente al 26,5% nel caso delle due Linee d’Azione del PON leR considerate dato che, focalizzando l’attenzione solo le progettualità selezionate tramite le ALI, si attesta sul 37,7%²⁶.

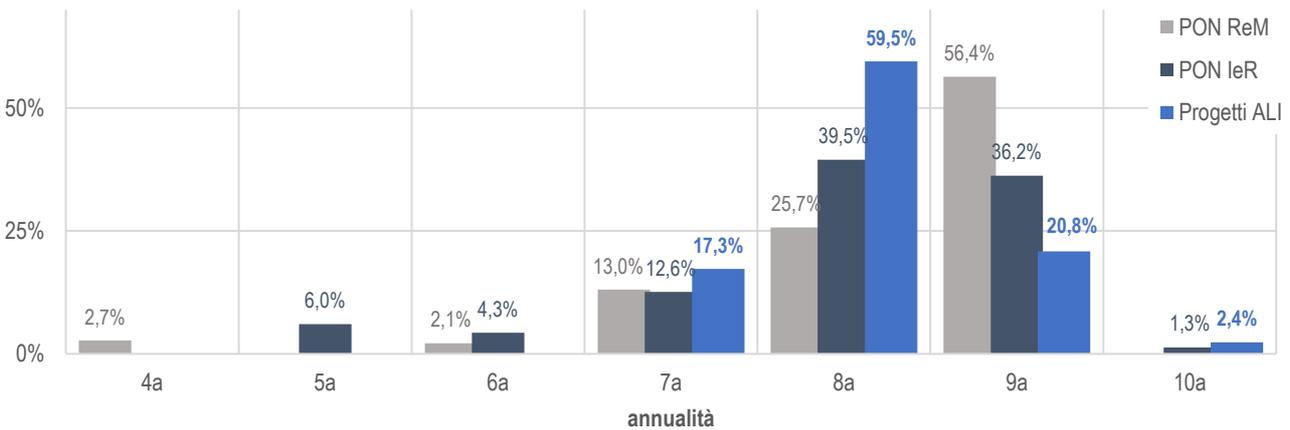
Figura 2.15 – L’andamento procedurale degli interventi rispetto alla dimensione del costo ammesso (%): confronto tra PON ReM 07-13, PON leR 14-20 e progetti ALI 14-20



Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio del PON ReM 2007-2013 e del PON leR 2014-2020.

Infine, anche con riferimento alle previsioni di fine esecuzioni lavori il confronto con la precedente programmazione registra un significativo progresso. Se nel PON ReM la quota più rilevante di costi ammessi (56,4%) era relativa a progettualità la cui conclusione era prevista nella nona annualità, nel PON leR vi è una distribuzione tra l’ottava e nona annualità. In particolare, le opere selezionate tramite il meccanismo delle ALI presentano un quadro previsionale migliore rispetto al complesso degli interventi finanziati a valere sulle due Linee d’Azione interessate.

Figura 2.16 – Le previsioni di fine esecuzione lavori per annualità e costo ammesso (%): confronto tra PON ReM 07-13, PON leR 14-20 e progetti ALI 14-20



Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio del PON ReM 2007-2013 e del PON leR 2014-2020.

²⁶ Nella fase di progettazione sono ricomprese tutte le progettualità per cui non è iniziata la fase esecutiva vera e propria.

2.2 Approfondimento sugli studi di caso

2.2.1 L'ALI del Quadrante occidentale della Sicilia

L'ALI del Quadrante occidentale della Sicilia, vale a dire l'area infrastrutturale e produttiva interessata dai porti di Palermo, Termini Imerese, Trapani, Porto Empedocle, dall'interporto di Termini Imerese e dai territori ad essi sottesi, è stata formalmente costituita il 14 settembre 2016²⁷ da parte del MIT, Regione Siciliana, ACT, AP di Palermo (nelle more della costituzione dell'AdSP del Mar di Sicilia Occidentale), capitaneria di porto di Trapani e Società Interporti Siciliani e RFI.

Il Documento di Strategia e Progetti (DSP) dell'ALI del Quadrante occidentale della Sicilia definisce uno scenario strategico di sviluppo dell'ALI di medio-lungo periodo nel contesto della programmazione nazionale, al fine di pianificare le politiche locali dei trasporti in una visione di sistema unica e condivisa.

Nello specifico, nel formulare la propria strategia di sviluppo l'ALI muove dalla consapevolezza della marginalità del contesto socioeconomico e logistico dell'ALI rispetto ai principali mercati nazionali ed europei. Grazie allo studio trasportistico di accessibilità e all'analisi di settore effettuati come elementi conoscitivi alla base del DSP, le evidenze del recente passato, quando la Sicilia è stata del tutto esclusa dai traffici di *transshipment* e *gateway* che si sono sviluppati a partire dagli anni Novanta, mostrano come, in assenza di una logistica e di un tessuto produttivo locali organizzati, appaia tardivo e poco efficace intraprendere un rilancio logistico-portuale in tali segmenti, a maggior ragione se si vuole evitare la sovrapposizione di specializzazione con il vicino porto di Gioia Tauro.

Emerge, invece, una costante crescita della domanda di trasporto in ambito nazionale, collegata allo sviluppo delle Autostrade del Mare, con origini/destinazioni prevalentemente nei porti dell'Arco Tirrenico. Grazie alla posizione geografica più vicina rispetto ai porti della Sicilia Orientale, i porti di Palermo e Termini Imerese hanno visto la concentrazione della maggior parte dei collegamenti Ro-Pax con i porti dell'Arco Tirreno. A discapito dell'aumento di domanda, tuttavia, si rileva una carenza di aree portuali per la movimentazione e lo stoccaggio delle merci, nonché fenomeni di interrimento dei fondali presso i porti di Palermo e Termini Imerese.

D'altronde, le analisi effettuate hanno fatto emergere il ruolo strategico del porto di Termini Imerese che, grazie al suo posizionamento territoriale baricentrico, riesce a intercettare un bacino di utenza nel segmento merci molto superiore rispetto a Palermo e Trapani. In aggiunta la caratterizzazione strutturale della logistica siciliana, basata essenzialmente sul trasporto combinato strada-mare, e la ridotta dimensione dell'isola che non consente alla modalità ferroviaria di essere competitiva²⁸ hanno indotto a focalizzare la strategia di sviluppo sul traffico merci Ro-Ro. Infine, tale visione prospettica è confermata dalla nuova concezione degli interporti come "*distripark*", ovvero infrastrutture non atte alla multimodalità gomma-ferro, bensì allo stoccaggio delle merci in attesa di imbarco ed alla rottura e gestione dei carichi, tutte operazioni che necessitano di spazi non disponibili direttamente in porto.

Pertanto, a partire dall'analisi di contesto, il DSP incentra la strategia di sviluppo di medio termine dell'ALI **su traffici prevalentemente in ambito nazionale di merci e, data la vocazione turistica della regione, di passeggeri**, rimandando al futuro riflessioni e strategie in un ambito internazionale, considerato che obiettivi di tale portata non sarebbero raggiungibili in tempi brevi e certi.

Nello specifico, l'ALI identifica come obiettivo generale quello di **"Accrescere la competitività e l'accessibilità dell'ALI della Sicilia occidentale rispetto ai mercati nazionali ed europei"** nell'intento di *"rilanciare e riorganizzare il tessuto produttivo locale per contrastare i fenomeni di marginalizzazione territoriale e di migrazione accentuati dalla crisi sfruttando gli investimenti e la ripresa economica in atto"* attraverso *«l'aggregazione in pochi poli industriali di attività logistiche e produttive a maggiore valore aggiunto o crescita»* e *«la concentrazione degli investimenti in pochi terminali logistici e intermodali connessi tra loro e con il tessuto produttivo locale, incentivando l'accessibilità delle merci con minori costi/tempi di trasporto e minore impatto ambientale nonché sviluppando servizi integrati che attualmente sono offerti separatamente dalle infrastrutture locali frammentate nel territorio.»*²⁹

²⁷ Data di registrazione dell'Accordo di Adesione, in realtà sottoscritto in luglio.

²⁸ Generalmente, la modalità ferroviaria assume una valenza e convenienza economica per tratte superiori ai 500Km. Si noti che la lunghezza massima Trapani-Ragusa è di soli 360Km.

²⁹ DSP ALI del Quadrante occidentale della Sicilia - Parte B, pag. 25.

Tale finalità di carattere generale è declinata in dieci obiettivi specifici, ognuno riferito ad una modalità di trasporto ed alle relative infrastrutture o al settore della logistica³⁰ e, nell'ottica del perseguimento degli obiettivi prefissati, viene descritto il ruolo di ciascun porto in un'ottica di lungo periodo:

- Porto di **Palermo**: specializzazione su traffici ro-pax e traghetti, pur mantenendo una quota residua di traffici ro-ro per motivi commerciali e per la presenza, unica nel contesto isolano, di magazzini a temperatura controllata; crociere maggiori, anche come home port per le rotte del Mediterraneo; container, con la possibilità di trasferimento della funzione a Termini Imerese ad un orizzonte temporale più remoto. Tale strategia considera, inoltre, il fenomeno del gigantismo navale, soprattutto per quanto concerne le navi da crociera, nel prevedere sufficienti e adeguate aree nel porto di Palermo;
- Porto di **Termini Imerese**: specializzazione su traffici ro-ro, motivata dalla migliore accessibilità regionale, dalla possibile integrazione con il sistema logistico (interporto) ed industriale locale e dall'ampia capacità residua; possibile specializzazione nel settore container e merci convenzionali ad un orizzonte temporale più remoto, in funzione dello sviluppo delle infrastrutture logistiche e del trasferimento di tali attività dal porto di Palermo. Lo scenario di sistema assegna priorità di investimento a Termini Imerese sia per la centralità e la connessione con le principali direttrici regionali, sia per il possibile sviluppo dell'intermodalità e della logistica integrata con il vicino interporto e con l'adiacente area industriale. È stata infatti prevista la concentrazione di tutti gli investimenti dell'ALI in infrastrutture e servizi per la logistica e l'intermodalità sul Distretto logistico integrato di Termini Imerese;
- Porto di **Trapani**: specializzazione sui traffici con isole minori (HSC e traghetti); crociere minori come scalo di transito;
- Porto di **Porto Empedocle**: specializzazione sui traffici con isole minori; crociere minori come scalo di transito; stoccaggio primario di GNL.

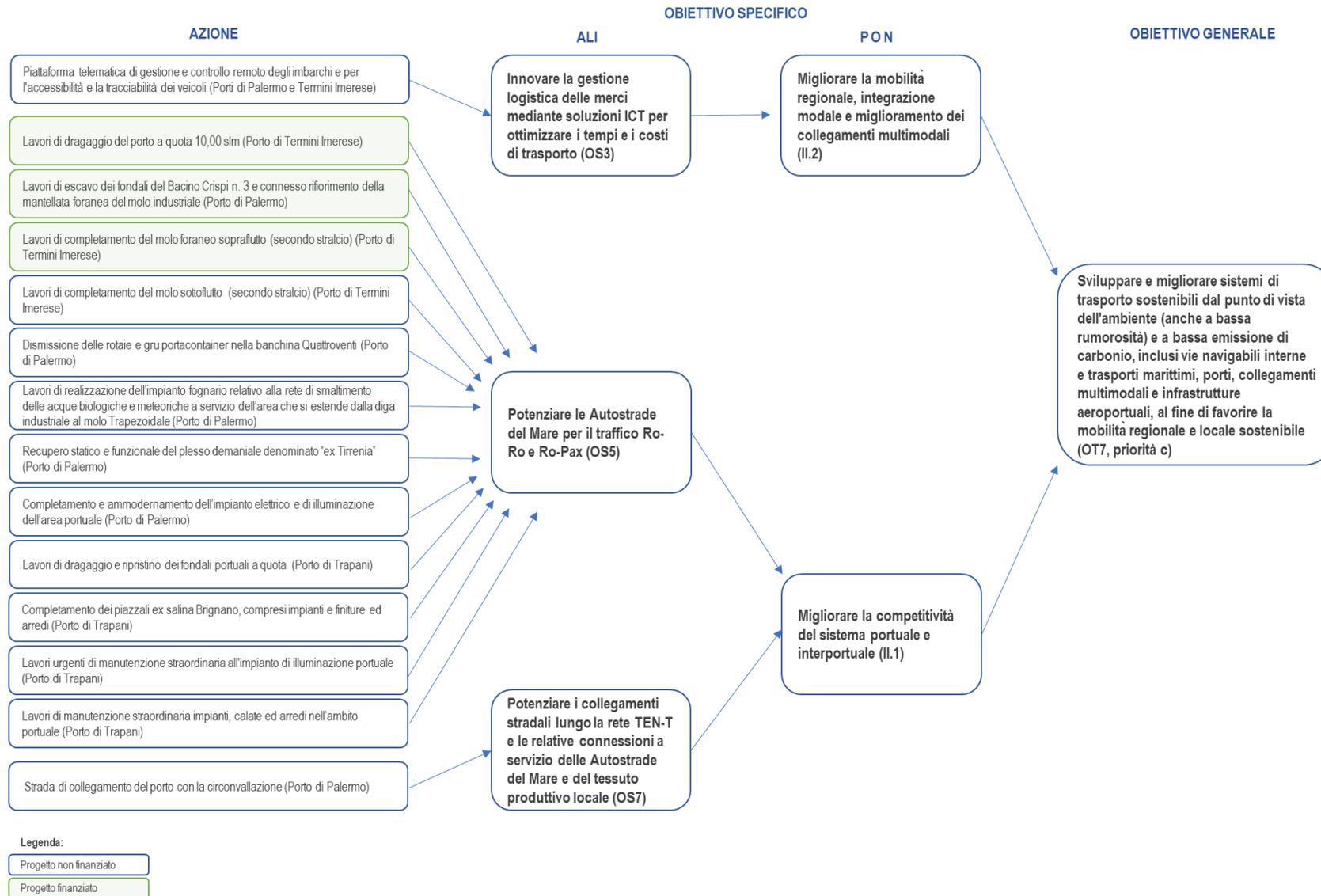
Per realizzare la strategia di sviluppo, il DSP individua 50 azioni attuative, di cui 41 relative a lavori infrastrutturali o tecnologici e 14 candidabili al finanziamento sul PON IeR 2014-2020 e 3 effettivamente finanziati per un ammontare complessivo di 94,3 milioni di euro. La Figura 2.17 rappresenta il quadro logico sotteso alla strategia dell'ALI mostrando i nessi causali che collegano i 14 progetti ritenuti prioritari (le azioni) agli obiettivi specifici delle ALI e del PON ed agli obiettivi generali.

Se dal punto di vista numerico, tre progetti finanziati su 14 potrebbe essere considerato un limite, in verità l'ammontare complessivo degli investimenti approvati ha indotto diversi attori a valutare come decisamente positiva l'esperienza del processo attuativo che ha caratterizzato la prima fase dell'ALI del Quadrante occidentale della Sicilia. Sull'argomento, il coordinatore del TTL riferisce come *“dal punto di vista di acquisizione ed ammissione a finanziamento l'ALI della Sicilia Occidentale è stato un successo in assoluto.”* Più in generale, l'opinione degli attori locali è che l'analisi delle esigenze del territorio, elaborata in seno all'ALI, e la buona programmazione preesistente che, pur essendo stata predisposta dall'AP di Palermo, non era mai stata attuata, hanno consentito di disporre di progettualità mature - e, in quanto tali, finanziabili e cantierabili rapidamente - da esaminare per valutarne la coerenza con le priorità dell'ALI. In tale contesto, l'AdSP, dopo aver verificato che i progetti individuati in passato dall'Autorità Portuale fossero coerenti con gli obiettivi dell'ALI, si è impegnata nella selezione del parco progetti rispondente ai criteri stabiliti dal DSP per il perseguimento della sua strategia.

In questo quadro, il valore aggiunto dell'ALI si genera grazie alla capacità dell'AdSP e del TLL di ripensare le progettualità pregresse al servizio di una strategia unitaria di sviluppo territoriale, che possa superare la visione Palermo-centrica che aveva caratterizzato la programmazione sviluppata nel decennio precedente dalla preesistente Autorità portuale.

³⁰ Gli obiettivi specifici sono: 1. Centralizzare i traffici merci interregionali e i servizi logistici e intermodali attraverso una governance unica; 2. Integrare le infrastrutture e i servizi dei principali terminali portuali, intermodali e logistici connessi con il tessuto produttivo di rilevanza regionale; 3. Innovare la gestione logistica delle merci mediante soluzioni ICT per ottimizzare i tempi e i costi di trasporto; 4. Diversificare la specializzazione dei singoli scali del Sistema Portuale all'interno di una strategia coordinata e unica; 5. Potenziare le Autostrade del Mare per il traffico Ro-Ro e Ro-Pax; 6. Creare un'offerta portuale integrata per carburanti alternativi a supporto del trasporto marittimo e combinato strada-mare; 7. Potenziare i collegamenti stradali lungo la rete TEN-T e le relative connessioni a servizio delle Autostrade del Mare e del tessuto produttivo locale; 8. Innovare la rete viaria esistente lungo gli assi stradali e i nodi della TEN-T; 9. Garantire la continuità territoriale e i livelli di servizio comuni della rete ferroviaria regionale primaria con la TEN-T nazionale; 10. Incrementare l'offerta integrata e l'accessibilità regionale degli aeroporti per i collegamenti passeggeri di lunga percorrenza.

Figura 2.17 – Quadro logico dell'ALI del Quadrante occidentale della Sicilia



Fonte: Elaborazione del Valutatore sulla base del DSP ALI Sicilia Occidentale, Dicembre 2017 - Parte B

Come anticipato, dopo la definizione del DSP e l'individuazione dei progetti prioritari, nel corso dei lavori del TCC del 31 gennaio 2019 sono stati istruiti i quattro interventi volti al "recupero funzionale e/o alla messa in sicurezza dei porti di Palermo, Termini Imerese e Trapani"³¹. In particolare, il progetto del Porto di Palermo riguarda i lavori di escavo del Bacino Crispi n.3 e rifornamento della mantellata, per quello del Porto di Termini Imerese le opere previste si traducono nei lavori di dragaggio del porto a quota -10 s.l.m. e nei lavori di completamento del molo foraneo sopraflutto (secondo stralcio di completamento) e, anche per il Porto di Trapani, si punta ai lavori di dragaggio e ripristino dei fondali a quota -12 s.l.m. Come si legge nella Relazione Istruttoria di sintesi "gli interventi sono finalizzati al recupero della operatività dei singoli porti al fine di mantenere le attuali quote di mercato e rispondere al trend di crescita dei tre segmenti di domanda prevalenti: il segmento Ro-Ro, la crocieristica e i passeggeri." Tali progettualità si inseriscono nell'alveo di un articolato quadro strategico regionale delineato da diversi documenti di pianificazione e programmazione e sono stati ritenuti coerenti con le strategie di carattere nazionale³². Si pongono, inoltre, in relazione di complementarietà/completamento e non di sovrapposizione con gli interventi previsti nell'ambito dell'ALI Sicilia Orientale e delle altre ALI indirettamente collegate.

Dei quattro interventi esaminati dal TCC, gli interventi relativi al Porto di Palermo e al Porto di Termini Imerese sono stati proposti alle successive valutazioni previste nell'ambito delle procedure di attuazione del PON, in virtù del grado di maturità progettuale e della coerenza strategica con gli obiettivi del programma e, in particolare, quelli dell'Asse II, Linea di Azione II.1.1 "Miglioramento della competitività del sistema portuale e interportuale". L'intervento che insiste sul Porto di Trapani, invece, considerato il suo basso grado di maturità progettuale e la necessità di procedere ad ulteriori riflessioni circa la possibilità di finanziamento sul PON piuttosto che su altre fonti, è stato licenziato dal TCC come "non maturo".

La Tabella 2.6 sintetizza i tre interventi che, in seguito alle procedure di valutazione previste dal Programma Operativo, sono stati effettivamente finanziati (Presa d'atto prot. n. 4078 del 6 marzo 2019).

Tabella 2.6 – Interventi dell'ALI Quadrante occidentale della Sicilia ammessi a finanziamento

Interventi ALI Quadrante occidentale della Sicilia ammessi a finanziamento	Linea di Azione PON 2014-2021	Costo Ammesso (milioni di euro)	Fine esecuzione lavori
Porto di Termini Imerese: lavori di dragaggio del porto a quota -10 s.l.m.	II.1.1	35	11/10/2021
Porto di Palermo - Lavori di escavo dei fondali del Bacino Crispi n. 3 e connesso rifornamento della mantellata foranea del molo industriale.	II.1.1	39,3	30/06/2021
Porto di Termini Imerese - Lavori di completamento del molo foraneo sopraflutto (secondo stralcio di completamento).	II.1.1	20	30/09/2021

Fonte: Autorità di Gestione.

In conclusione, si ritiene di interesse segnalare che, se il DPS è riuscito ad identificare un parco progetti che ha fruttato 94,3 milioni di euro di risorse per gli investimenti sul territorio dell'ALI, come è già emerso nell'analisi dell'attuazione delle ALI, la tempistica della fase di elaborazione del DSP – durata 538 giorni, la più lunga tra quelle delle cinque ALI – contrasta con una condizione di partenza favorevole determinata dal fatto che l'ALI del Quadrante occidentale della Sicilia nasceva con "una sola autorità portuale" e non, come nel caso di altre ALI, dall'unione di più AP.

Tuttavia, se è vero che i lavori erano già stati impostati dall'Autorità Portuale, la riforma portuale è stata occasione di una parziale modifica della strategia, nell'ottica di convergere verso una visione unica di sviluppo delle infrastrutture portuali e supporto della logistica che stava maturando tra AdSP e Regione Siciliana. A tal proposito, l'AdSP riporta che "la nuova presidenza ha corretto il tiro di una strategia già ben impostata" così che potesse andare pienamente "nella stessa direzione del piano regionale trasporti. È evidente che comunque le chiavi di quella trasformazione sono sempre [le stesse], ovvero lo sviluppo di Termini Imerese, però si sviluppano ragionamenti attorno a Trapani o Porto Empedocle oppure si sta ridefinendo meglio l'assetto di Palermo come [porto] passeggeri ed interfaccia per tutte le attività retroportuali legate anche alla ZES. Si sta andando verso interventi di smart-port, con innovazione tecnologica, perché c'è un forte interesse sull'agenda digitale anche

³¹ Relazione Istruttoria "Documento strategico ed Interventi Tavolo ALI locale – Sicilia Occidentale" – sintesi, pag. 2.

³² "Documento di Economia e Finanza regionale 2019-2021 (n.243, 28/06/2018); Piano Integrato delle Infrastrutture e della Mobilità della Regione Sicilia (2017); "Grandi Progetti" del PO FESR Sicilia 2014-2020; Agende Urbane (Palermo-Bagheria e Sicilia Occidentale, Madonie); Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI); "Patto Sud"; Accordo di Programma Quadro per il rilancio produttivo dell'area industriale di Termini Imerese; Programma Triennale di Sviluppo Turistico 2019/2021 – Piano Strategico regionale di sviluppo turistico 2019/23; ESPON 2013 Programme; Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (Fonte: Relazione Istruttoria "Documento strategico ed Interventi Tavolo ALI locale – Sicilia Occidentale" – sintesi, p. 7).

da parte della Regione. Quindi si va chiarendo e sistemando il tiro e si inseriscono anche interventi che nel sistema precedente non c'erano.”

Sempre con riferimento alla tempistica dell'ALI, le ragioni di una durata così ampia del processo possono essere rinvenute in due elementi. Innanzitutto, ad un certo punto dell'iter, l'ALI del Quadrante occidentale della Sicilia si è trovata a fare da apripista dal punto di vista procedimentale per le altre ALI. La seconda argomentazione attiene alla sfera amministrativa; il coordinatore del TTL ritiene, infatti, che i lavori siano stati rallentati dai rinnovi dei mandati dei vari enti coinvolti, con particolare riferimento all'AdSP e al Ministero e suggerisce che sia *“un coordinamento nei rinnovi dei mandati, i mandati devono essere rinnovati tutti contemporaneamente. Questo è un aspetto amministrativo che ha influito tantissimo in termini di stasi, di attesa. Anche il cambio ai ministeri ha influito”*.

2.2.2 L'ALI campana

L'ALI campana, vale a dire l'area infrastrutturale e produttiva interessata dai porti di Napoli, Salerno e Castellammare di Stabia nonché dagli interporti Interporto Campano di Nola e Interporto Sud Europa di Marcanise/Maddaloni, è stata formalmente costituita il 28 settembre 2016 da parte del MIT, Regione Campania, ACT, AP di Napoli (nelle more della costituzione dell'AdSP del Mar Tirreno Centrale), AP di Salerno e RFI. Nello specifico, il sistema logistico campano *“si è sempre distinto per scarsa integrazione, bassa collaborazione e significativa frammentazione”*. Inoltre, *«l'assenza di una pianificazione alla scala nazionale, l'assenza di una pianificazione alla scala regionale, la coesistenza di due autorità portuali differenti e la litigiosità delle due realtà interportuali ha indotto un quadro pianificatorio inesistente e, laddove esistente, inefficiente”* (DSP, pp. 4-5).

In tale contesto, il DSP, dopo aver individuato i principali elementi di criticità del sistema portuale - criticità conoscitive, di pianificazione; criticità funzionali, infrastrutturali; criticità ambientali e di *safety*; criticità e opportunità economiche, sociali e urbanistiche; criticità tecnologiche - ha cercato di identificare per ciascuna problematicità le soluzioni funzionali ad uno sviluppo integrato, orientando in tal senso la strategia e la pianificazione.

A tal riguardo, il documento individua sei obiettivi generali³³ che rappresentano il perno di una strategia in grado di intervenire sulla dimensione infrastrutturale, tecnologica, normativa, industriale e gestionale e istituzionale (DSP, pp. 43).

Per raggiungere gli obiettivi prefissati, il passaggio seguente nel processo di definizione del DSP è consistito nell'identificazione delle progettualità da realizzare. A tal fine, l'AdSP ha avviato interlocuzioni dirette con i singoli soggetti partecipanti al TTL, con particolare riferimento ai soggetti istituzionali sottoscrittori dell'AA, nell'intento di verificare la maturità, la cantierabilità, la strategicità dei differenti interventi, oltre al rispetto del requisito di non sovrapposizione dei progetti con le strategie delle altre ALI o delle Regioni limitrofe³⁴. Successivamente, sono stati organizzati dapprima gli incontri plenari con i sottoscrittori dell'AA, per condividere con loro la strategia e validare le progettualità e, in un secondo momento, due momenti di presentazione della bozza di DSP al partenariato economico e sociale, al fine di raccogliere osservazioni e contributi che potessero arricchire il documento finale. Parallelamente, durante il processo, il coordinamento del TTL ha avuto cura di informare sistematicamente tutti i soggetti locali delle progettualità emerse nel corso del confronto allargato, richiamando la necessità di avere una pianificazione omogenea dell'intera ALI.

Alla fine del processo, il documento di sviluppo ha individuato 75 progetti³⁵, di cui 24 interventi infrastrutturali o tecnologici da realizzare nel breve termine in ragione della loro coerenza con la strategia del DSP, della loro importanza per il sistema e, soprattutto, della loro maturità progettuale tale da consentire di supporre che fossero congruenti con l'orizzonte temporale del 2023. Questi 24 progetti sono stati suddivisi in cinque categorie: 13 relativi al comparto marittimo, 4 stradale, 2 ferroviario, 2 interportuale e 1 aereo. Tra questi, il TTL ha selezionato nove progetti prioritari candidabili al finanziamento sul PON leR 2014-2020. I rimanenti 51 progetti sono stati ritenuti non maturi e maggiormente rispondenti ad un'ottica di medio-lungo periodo.

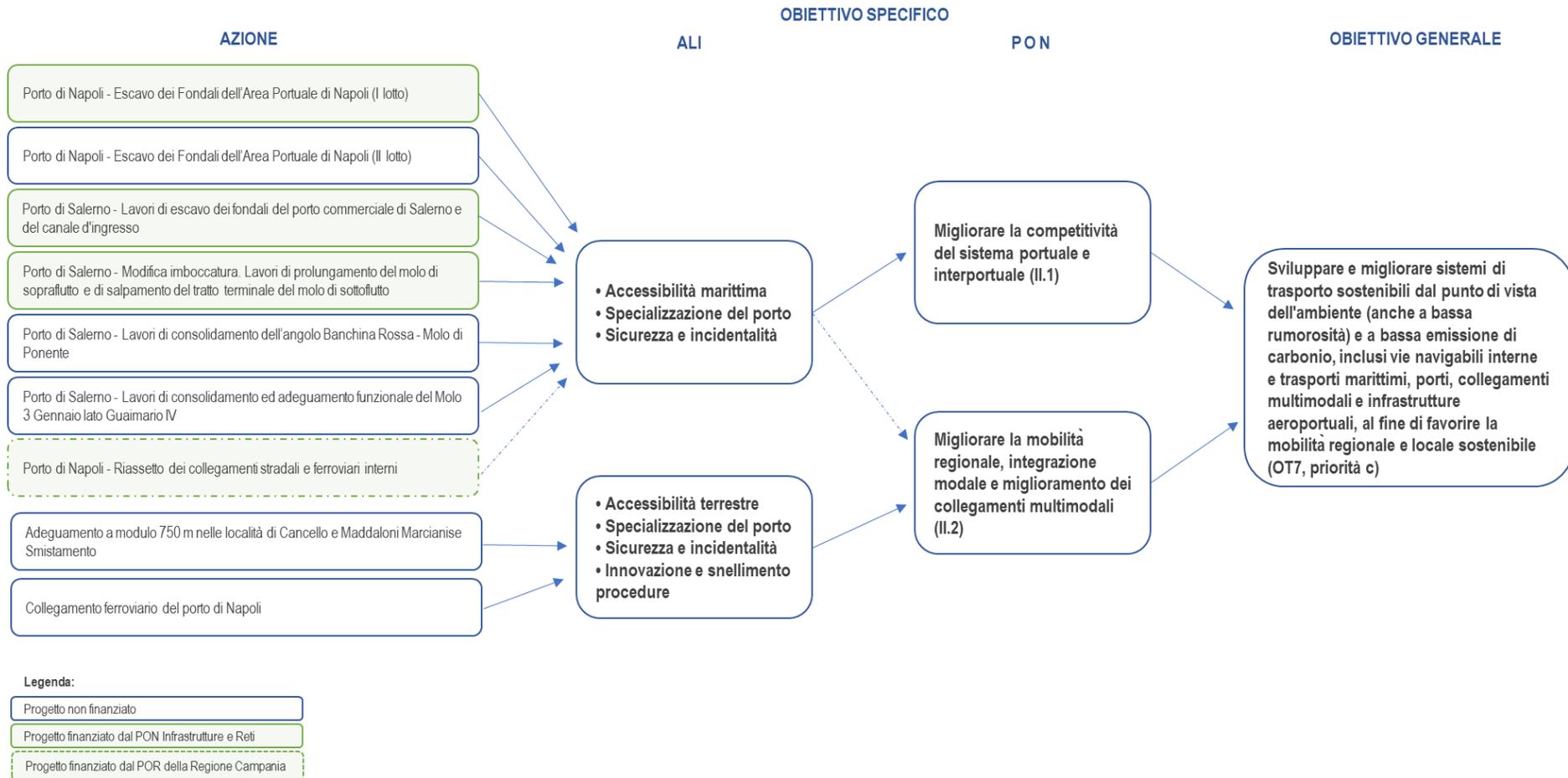
La Figura 2.18 rappresenta il quadro logico sotteso alla strategia dell'ALI mostrando i nessi causali che collegano i 14 progetti ritenuti prioritari (le azioni) agli obiettivi specifici delle ALI e del PON ed agli obiettivi generali.

³³ I sei obiettivi generali sono: 1. Iniziare a pianificare per poi programmare e realizzare nei tempi previsti quanto pianificato; 2. Supportare le “eccellenze” del presente; 3. Favorire un incremento delle quote di mercato; 4. reazione di Valore Aggiunto; 5. Sostenibilità ambientale del sistema logistico; 6. Ridare credibilità al sistema logistico (DSP - Parte A, p. 42).

³⁴ La complementarità degli interventi identificati, oltre ad essere assicurata dal rispetto con Piani Regolatori Portuali (PRP) e con il PSNPL, è stata successivamente confermata dalla relazione istruttoria del TCC.

³⁵ Gli altri 51 interventi, invece, rispondevano più ad un'ottica di medio-lungo periodo perché, nonostante fossero auspicate dai soggetti proponenti, non erano ancora mature.

Figura 2.18 – Quadro logico dell'ALI campana



Fonte: Elaborazione del Valutatore sulla base della Relazione Istruttoria TCC sul DSP dell'ALI campana.

Nell'ambito delle valutazioni svolte nel corso della seduta del 17 aprile 2019 del TCC, 9 dei 24 interventi prioritari del DSP sono stati ritenuti utili a concorrere al rafforzamento e al supporto dell'accessibilità terrestre dei due principali porti regionale e, nello specifico, volte "alla creazione di un network che, rispetto alle vocazioni dei singoli nodi e del tessuto economico-produttivo, sarà in grado di supportare l'attuale domanda, ma anche incentivare la domanda futura di rinfuse liquide, Ro-Ro, Ro-Pax, crocieristica, passeggeri e container". La valutazione del TCC si è focalizzata in particolare sul grado di maturità progettuale e sugli obiettivi specifici in modo da valutare l'intervento in termini di risultato atteso e di funzionalità, in modo da concorrere a determinare un consolidamento dell'ammissibilità a finanziamento. Alla luce di tali criteri, solamente sei interventi sono stati giudicati maturi e, di questi, cinque sono stati considerati finanziabili dal PON I&R 2014-2020 (Porto di Napoli – Riassetto dei collegamenti stradali e ferroviari interni; Porto di Napoli - Escavo dei Fondali dell'Area Portuale di Napoli; Porto di Salerno - Lavori di escavo dei fondali del porto commerciale di Salerno e del canale d'ingresso; Porto di Salerno - Modifica imboccatura, Lavori di prolungamento del molo di sopraflutto e di salpamento del tratto terminale del molo di sottoflutto; Adeguamento a modulo 750 m delle località di Cannello e Maddaloni Marcanise Smistamento) e uno sul POR FESR 2014-2020 della Regione Campania (Collegamento ferroviario del porto di Napoli).

La Tabella 2.7 sintetizza i quattro interventi che, in seguito alle procedure di valutazione previste dal Programma Operativo, sono stati effettivamente finanziati (Presa d'atto prot. n. 12364 del 19 luglio 2019).

Tabella 2.7 – Interventi dell'ALI campana ammessi a finanziamento

Interventi ALI campana ammessi a finanziamento	Linea di Azione PON 2014-2021	Costo Ammesso (milioni di euro)	Fine esecuzione lavori
Porto di Napoli - Collegamenti stradali e ferroviari interni al sedime portuale	II.1.1	26,5	30/09/2022
Porto di Salerno - Lavori di escavo dei fondali del porto commerciale di Salerno e del canale d'ingresso	II.1.1	18,1	30/06/2021
Porto di Salerno - Lavori di prolungamento del molo di sopraflutto e di salpamento del tratto terminale del molo di sottoflutto	II.1.1	23	31/12/2022
Porto di Napoli - Escavo dei fondali dell'area portuale di Napoli, con deposito in cassa di colmata della darsena di Levante dei materiali dragati (I stralcio)	II.1.1	33,6	07/10/2020

Fonte: Autorità di Gestione.

3 La governance delle ALI e la sinergia con le ZES

3.1 La struttura della governance delle ALI

Come anticipato, l'idea di una governance allargata per la programmazione degli interventi strategici in tema di infrastrutture di trasporto a valere sul Programma Operativo Nazionale (PON) aveva cominciato a manifestarsi già nel periodo 2007-2013 inducendo ad avviare esperienze pilota di *governance* multilivello per il coordinamento progettuale degli interventi attraverso il *Tavolo di Governance per l'attuazione dell'APQ "Polo Logistico intermodale di Gioia Tauro"* e il *Tavolo di Governance per il collegamento ferroviario del Porto di Taranto* e al *Protocollo d'Intesa Quadrante sud orientale della Sicilia*.

In continuità con la programmazione 2007-2013, il meccanismo delle ALI si prefigge di sperimentare una *governance multilivello* che consenta un miglior coordinamento tra il soggetto responsabile del programma – il MIT – e le Regioni sul cui territorio verranno realizzati gli interventi, anche nell'ottica di coinvolgere gli attori privati affinché anche le loro progettualità possano contribuire al perseguimento degli obiettivi individuati.

In tale contesto, la *governance* delle ALI attribuisce al Tavolo Centrale di Coordinamento (TCC) il compito di selezionare gli investimenti prioritari dell'area integrata e al Tavolo Tecnico Locale di concertazione (TTL) il ruolo di soggetto in grado di esprimere i fabbisogni del territorio e responsabile della costruzione di una strategia d'area condivisa con gli attori locali nell'ambito della quale formulare le proposte di investimento.

La Tabella 3.1 mostra come molti dei stessi soggetti che intervengono al TCC siano sottoscrittori dell'AA e, come tali, attori attivi dei Tavoli Tecnici Locali di concertazione (TTL), principale organo delle ALI, cui partecipano vari soggetti. I firmatari dell'Accordo di Adesione (AA) che ha istituito l'ALI costituiscono la parte istituzionale dell'ALI. Il partenariato economico e sociale, invece, è invitato a prender parte agli incontri del TTL: come "soggetti esterni" non firmano l'AA, ma nei casi in cui le loro proposte progettuali dovessero essere individuate come attuative della strategia di sviluppo dell'ALI, queste verrebbero integrate nel Documento di Strategia e Progetti (DSP) ed i soggetti sarebbero invitati a sottoscrivere l'AA.

Tabella 3.1 – La governance multilivello delle ALI

Soggetti	TCC	TTL sottoscrittori	TTL non sottoscrittori
MIT - Ufficio Tecnico del Gabinetto / Struttura Tecnica di Missione	✓		
MIT - Autorità di gestione PON	✓	✓	
MIT - Altre DG interessate	✓		
Agenzia della Coesione Territoriale (ACT)	✓	✓	
Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM)	✓		
Autorità di Gestione del PON IeR	✓		
Regioni	✓	✓	
Autorità di Gestione dei POR	✓		
Autorità di Gestione di altri PO	✓		
AdSP	✓	✓	
RFI	✓	✓	
Interporti		✓	
Camere di Commercio			✓
Dogane			✓
Capitanerie di porto			✓
Interporti			✓
Titolari di infrastrutture di trasporto (stradali, ferroviarie, aeroportuali, interportuali) pubblici o privati			✓
Grandi operatori economici dell'Area (terminalisti, spedizionieri, armatori, imprese ferroviarie, Integratori Multimodali, ecc.)			✓
Altri Enti pubblici (Autoporti, Consorzi Industriali ASI o altri Enti proprietari di aree potenzialmente interessate dagli interventi)			✓

Fonte: Elaborazione del Valutatore sulla base degli AA delle ALI e del Decreto Ministeriale di istituzione del TCC.

A partire dall'analisi degli Accordi di Adesione siglati, la valutazione ha ricostruito sinteticamente (Tabella 3.2) i ruoli e le funzioni che i diversi soggetti rivestono nell'ambito della più ampia *governance* delle ALI. Tra tutti gli attori considerati, si rileva come, a seconda delle specifiche esigenze dell'ALI esaminata, gli interporti possano essere parte sottoscrittrice dell'AA o parte non istituzionale.

La Tabella 3.3, invece, rappresenta nel dettaglio la composizione del Tavolo Centrale di Coordinamento, organo costituito da soggetti centrali e locali e deputato al coordinamento dei vari TTL, oltre che alla valutazione delle proposte progettuali avanzate. Se i soggetti centrali sono sempre convocati, i soggetti locali possono essere convocati anche solo alle riunioni nelle quali si tratta della specifica ALI del territorio di riferimento.

Tabella 3.2 – Struttura base della governance delle ALI (TTL)

Categoria	Ruolo	Soggetti
Sottoscrittori dell'AA - componenti istituzionali dell'ALI	Indirizzo e coordinamento strategico	MIT - Autorità gestione PON
		Regione
	Supporto	Agenzia per la Coesione Territoriale (titolare delle funzioni di monitoraggio e supporto per la programmazione e l'attuazione dei programmi per lo sviluppo e la coesione territoriale)
	Rappresentante e coordinatore del TTL	AdSP
Non sottoscrittori dell'AA - componenti non istituzionali	Ulteriori enti sottoscrittori	RFI
		Interporti
	Ulteriori partecipanti non sottoscrittori dell'AA	Camere di Commercio
		Dogane
		Capitanerie di porto
		Interporti
	Soggetti potenzialmente coinvolti nell'attività di ascolto partenariale	Titolari di infrastrutture di trasporto (stradali, ferroviarie, aeroportuali, interportuali) pubblici o privati
		Grandi operatori economici dell'Area (terminalisti, spedizionieri, armatori, imprese ferroviarie, Integratori Multimodali, ecc.)
		Altri Enti pubblici (Autoporti, Consorzi Industriali ASI o altri Enti proprietari di aree potenzialmente interessate dagli interventi)

Fonte: Elaborazione del Valutatore sulla base degli AA delle ALI.

Tabella 3.3 – Struttura della governance del TCC

Categoria	Soggetti
Soggetti Centrali	MIT - Ufficio Tecnico del Gabinetto / Struttura Tecnica di Missione
	MIT - D.G. per lo Sviluppo del territorio, la programmazione e i progetti internazionali / Autorità di Gestione del PON e le altre DG interessate
	Agenzia della Coesione Territoriale (ACT)
	Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM)
	Autorità di Gestione del PON IeR
	RFI
Soggetti locali	Rappresentanti dei TTL, in qualità di proponenti delle ALI
	Rappresentante delle regioni interessate (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia)
	Autorità di Gestione dei POR Regioni Sicilia, Calabria, Puglia, Basilicata e Responsabile della Programmazione Unitaria della Regione Campania
	Autorità di Gestione di altri PO eventualmente interessate all'attività del TTL

Fonte: Elaborazione del Valutatore sulla base degli AA delle ALI e del DM di istituzione del TCC.

3.1.1 La governance dell'ALI del Quadrante occidentale della Sicilia

L'ALI della Sicilia occidentale ha raccolto intorno al TLL oltre una ventina di attori: oltre ai soggetti istituzionali deputati del coordinamento - MIT, Regione Siciliana, AdSP del mare Sicilia Occidentale, con ACT a supporto – e agli ulteriori sottoscrittori dell'AA (RFI e Società Interporti Siciliani), hanno partecipato agli incontri per la definizione della strategia e del DSP [Camere di Commercio della Sicilia Occidentale, Struttura centrale delle Dogane e Struttura centrale delle Capitanerie di porto (Porto Empedocle e Trapani)] tra i quali si sono distinti per propositività la Società Interporti Siciliani e la Capitaneria di Porto Empedocle. Come illustrato dalla Tabella 3.4, ai lavori del TLL hanno partecipato anche diversi *stakeholder* privati (ANAS, IRSAP, Gesap - Aeroporto di Palermo, Airgest - Aeroporto di Trapani e armatori e terminalisti).

Tabella 3.4 – La governance dell'ALI del Quadrante occidentale della Sicilia

Categoria	Ruolo	Soggetti	Coinvolgimento attivo	Progetti recepiti come prioritari	Progetti esaminati
Sottoscrittori dell'AA - componenti istituzionali dell'ALI	Indirizzo e coordinamento strategico	MIT - Autorità gestione PON	✓		1
		Regione Siciliana - Assessorato infrastrutture e trasporti			1
		Regione Siciliana - Autorità di gestione POR			
	Supporto	ACT			
	Rappresentante e coordinatore del TTL	AdSP del mare di Sicilia occidentale (Porti di Palermo, Termini Imerese, Trapani)	✓	14	30
	Ulteriori enti sottoscrittori	RFI	✓		16
Società Interporti Siciliani		✓		2	
Non sottoscrittori dell'AA - componenti non istituzionali	Ulteriori partecipanti non sottoscrittori dell'AA	Camere di Commercio della Sicilia Occidentale			
		Struttura centrale delle Dogane			
		Struttura centrale delle Capitanerie di porto (Porto Empedocle e Trapani)	✓		
	Soggetti potenzialmente coinvolti nell'attività di ascolto partenariale	ANAS			24
		IRSAP			5
		Gesap - Aeroporto di Palermo			
		Airgest - Aeroporto di Trapani			3
		Altri soggetti	✓		5

Fonte: Elaborazione del Valutatore sulla base dell'AA dell'ALI della Sicilia Occidentale.

La percezione del coordinatore del TTL rispetto ai soggetti coinvolti nella definizione della strategia e della stesura del DSP è che gli stessi abbiano partecipato agli incontri organizzati con un differente livello di interesse e coinvolgimento, con diversi attori che sono intervenuti principalmente per ricevere informazioni, invece di offrire contributi per la strategia di sviluppo. Al riguardo, si segnala che, mentre la riunione del maggio 2017 dedicata al partenariato economico e sociale si prefiggeva di poter raccogliere *feedback* da parte degli *stakeholder*, l'impressione del coordinatore è stata che i soggetti privati - soprattutto gli armatori e gli operatori della logistica – fossero maggiormente propensi a far pervenire le proprie impressioni e reazioni in maniera informale, al di fuori delle procedure delle ALI. Infatti, come ha ricordato il coordinatore del TLL, *“gli armatori e gli operatori della logistica partecipano, ascoltano, ma i feedback li danno più informalmente che all'interno di [riunioni organizzate]”*.

Come evidenziato nella Tabella 3.4, tra i sottoscrittori dell'AA due soggetti si sono distinti per una partecipazione fattiva al processo. Innanzitutto, il coordinatore del TTL ha richiamato RFI che *“è stata molto attiva; non aveva interesse diretto, ma aveva interesse a coordinarsi per quanto riguarda i suoi investimenti”* e, così, ha presenziato in modo continuo agli incontri e garantito una costante collaborazione nella fornitura dei dati necessari per le analisi di contesto e per la valutazione dei progetti. D'altronde, le opere portuali e retroportuali rappresentano per RFI i terminali dei due corridoi su cui il piano strategico concentra l'attenzione, ovvero le tratte Palermo - Messina e Palermo - Catania. Il secondo attore che sembra essersi contraddistinto per una partecipazione attiva è stata la Società Interporti Siciliani, in particolar modo in relazione allo sviluppo del polo di Termini Imerese, focus di sviluppo della logistica della Sicilia occidentale.

La Regione Siciliana, presente per l'intero processo, pur avendo garantito il suo contributo in precise occasioni (p.es. fornendo dati e informazioni per il DSP), non sembra aver avuto un ruolo particolarmente incisivo. La percezione del coordinatore del

TTL è che nella prima fase *“la Regione non ha avuto un grande ruolo nelle scelte strategiche [anche in quanto] era molto concentrata e presente sulla Sicilia Orientale, il che non è sbagliato in sé [per via dei] volumi di traffico”,* oltre che in virtù delle proprie strategie in tema di infrastrutture che erano appena state definite con apposito Piano regionale delle infrastrutture strategiche. Con il passare del tempo, l'interazione con Regione Siciliana si è intensificata.

Nel complesso, il coinvolgimento dei “grandi interlocutori” - RFI, MIT e Regione Siciliana – ha consentito di condividere le priorità e gli aspetti tecnici degli interventi, di anticipare e superare le criticità operative e gestionali che avrebbero potuto palesarsi in un secondo momento e, infine, di garantire un maggiore impegno da parte di tutti i soggetti. Nel contempo, il ruolo meno attivo degli attori non istituzionali e non sottoscrittori è stato ritenuto dall'AdSP coerente con il processo: è stato importante informare tali attori rispetto al processo realizzato, ed eventualmente recepire indicazioni e spunti, ma non è parso opportuno coinvolgere soggetti senza una diretta competenza sull'ALI in scelte strategiche: *“il punto di debolezza, quello di avere una sola AP è stato il punto di forza perché avevamo meno teste”*. La percezione dell'AdSP è che un partenariato allargato non permetta di minimizzare i costi di coordinamento e di transazione e, così, di garantire massima efficacia operativa; pertanto, il risultato raggiunto dall'ALI della Sicilia Occidentale di essere assunta a luogo di sintesi di posizioni contrapposte è dipeso anche dal numero limitato di enti decisori e stakeholder coinvolti. La controprova sarebbe rappresentata dall'esperienza dell'ALI del Quadrante Orientale della Sicilia, la cui attività di coordinamento e di selezione dei progetti è risultata molto più difficoltosa in ragione della presenza di tre ex Autorità Portuali, peraltro con rapporti talvolta conflittuali, e di un'ingerenza di rappresentanti politici non sempre costruttiva per il processo. Tali fattori si sarebbero tradotti in una minor efficacia del meccanismo delle ALI, che si è riflesso nel minor volume di progetti finanziati, nonostante il maggiore potenziale economico e trasportistico dell'ALI della Sicilia orientale.

Anche il presidente dell'AdSP concorda sul punto, individuando anche nella presenza di più Autorità un possibile rischio per la frammentazione di decisioni strategiche che impattano sullo stesso territorio mentre occorre evitare improprie pulsioni concorrenziali in contesti in cui la scala geografica fa sì che la specializzazione complementare sia più appropriata. Nella logica di far evolvere le ALI in strumento funzionale al rilancio logistico ed economico dell'area, il presidente dell'AdSP sostiene la necessità della presenza di ulteriori soggetti, *in primis* del MISE, che possano supportare lo sviluppo economico e l'auspicata fase di reindustrializzazione. Mentre auspica di tralasciare tutti quei soggetti che, per natura, sono portatori di istanze localistiche, visto che le ALI hanno un senso *“se utilizzate come tavolo veloce per sciogliere gli ultimi nodi e finalizzare le procedure relative ai progetti, non invece come luogo dove innestare le tensioni”*.

Nel complesso, tutti gli attori intervistati ritengono che **l'esperienza delle ALI sia nell'insieme positiva e utile alla programmazione infrastrutturale locale, favorendo una sintesi, necessaria per l'implementazione dei progetti, tra le posizioni dei vari attori.** Secondo i principali responsabili dell'ALI, **il valore aggiunto delle ALI consiste proprio nell'aver creato un meccanismo in grado di ricondurre i singoli interventi ad una visione univoca dello sviluppo del territorio,** anche attraverso il coordinamento delle priorità di tutti i soggetti coinvolti nella catena della logistica. In tutto ciò, un punto di forza è rappresentato dal metodo di lavoro del TTL: la fase iniziale di analisi della domanda, prevedendo la messa a fattor comune tra tutti i soggetti interessati di informazioni e dati di sistema sul sistema logistico locale, ha prodotto dei benefici per i singoli operatori ed enti che hanno potuto usufruire di una mole di informazioni sistematizzate e complete per l'intera area.

Infine, l'AdSP sottolinea come l'esperienza delle ALI abbia portato a collaborazioni anche al di fuori del TTL di natura più stabile e anche di livello operativo con gli altri soggetti coinvolti, in particolare con Regione Siciliana e con GESAP, la società di gestione dell'Aeroporto di Palermo; la programmazione dell'AdSP, benché non formalmente derivante da tali riunioni, è ora comunque il frutto di questo confronto continuo più informale.

3.1.2 La governance dell'ALI campana

L'ALI campana ha raccolto intorno al TTL oltre una ventina di attori (Tabella 3.5): oltre ai soggetti istituzionali deputati del coordinamento - MIT, Regione Campania, AdSP del Mar Tirreno Centrale, con ACT a supporto – e agli ulteriori sottoscrittori dell'AA (RTI e Aeroporto di Napoli Capodichino), hanno partecipato agli incontri per la definizione della strategia e del DSP (Camere di Commercio della Campania, Struttura centrale delle Dogane, Struttura centrale delle Capitanerie di porto, Interporto Campano di Nola e Interporto Sud Europa di Marciianise).

Rispetto al caso dell'ALI del Quadrante occidentale della Sicilia, la *governance* dell'ALI campana sembra caratterizzarsi per una maggiore regia da parte dell'Amministrazione regionale, probabilmente in virtù del fatto che fosse stato individuato quale responsabile l'ufficio preposto all'programmazione unitaria. Infatti, fin dalla sottoscrizione dell'AA, la Regione Campania aveva sollecitato il MIT affinché favorisse un allargamento della *governance* ad altre istituzioni ritenendo che *“l'AA potesse già nascere con una sorta di invito al MIT a non chiudersi nel loro ambito di competenza ma ad aprirsi anche ad altri strumenti e ad altri ministeri”*. Tra gli attori istituzionali con cui ampliare la *governance*, la Regione Campania aveva individuato in

particolare il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), titolare del PON Imprese e Competitività nell'ottica di sviluppare progetti sinergici di innovazione digitale (p.es. per la misurazione di portata delle merci) e strumenti per l'attrazione degli investimenti, e il Ministero dell'Interno responsabile del PON Legalità per la sicurezza delle merci. Tuttavia, nonostante le buone intenzioni della Regione Campania di allargare la *governance* dell'ALI, il tentativo di coinvolgere altri attori istituzionali non ha avuto gli esiti auspicati, almeno per quanto riguarda l'ambito delle ALI³⁶.

Tabella 3.5 – La governance dell'ALI Campania

Categoria	Ruolo	Soggetti	Coinvolgimento attivo	Progetti recepiti come prioritari	Progetti recepiti lungo periodo	
Sottoscrittori dell'AA - componenti istituzionali dell'ALI	Indirizzo e coordinamento strategico	MIT - Autorità gestione PON	✓			
		Regione Campania - Presidenza della giunta	✓			
		Regione Campania - Responsabile della Programmazione unitaria regionale	✓	1	7	
	Supporto	ACT				
	Rappresentante e coordinatore del TTL	AdSP del Mar Tirreno Centrale (Porti di Napoli, Salerno, Castellammare d.S.)	✓	12	16	
	Ulteriori enti sottoscrittori	RFI	✓	2	4	
Aeroporto di Napoli Capodichino		✓	1			
Non sottoscrittori dell'AA - componenti non istituzionali	Ulteriori partecipanti non sottoscrittori dell'AA	Camere di Commercio della Campania				
		Struttura centrale delle Dogane				
		Struttura centrale delle Capitanerie di porto				
		Interporto Campano di Nola	✓	2	1	
		Interporto Sud Europa di Marcianise	✓	2	2	
	Soggetti potenzialmente coinvolti nell'attività di ascolto partenariale	Aeroporto di Salerno-Pontecagnano				
		Confindustria Campania				
		ANAS		4		
		ASI di Avellino			6	
		ASI di Benevento			2	
		ASI di Caserta			1	
		ASI di Napoli			3	
		ASI di Salerno			6	
Altri soggetti				3		

Fonte: Elaborazione del Valutatore sulla base dell'AA dell'ALI Campania.

La propensione dell'ALI campana per una *governance* multilivello non solo formale, ma sostanziale nella sua capacità di ampliare il panorama di soggetti coinvolti e rafforzare la loro partecipazione attiva, emerge fin dall'avvio del processo di elaborazione del DSP. In concomitanza con la prima stesura del documento, infatti, sono stati organizzati pubblici e singoli incontri presso i singoli stakeholder, sottoscrittori e non, somministrando loro schede informative.

Gli incontri conoscitivi, bilaterali con ogni singolo soggetto, sono serviti a far emergere le principali esigenze, ambizioni e criticità dei portatori di interesse e a discutere con loro degli interventi da porre in agenda nell'ambito di una pianificazione integrata a scala regionale. La somministrazione delle schede informative è stata finalizzata a ricostruire la distribuzione

³⁶ Regione Campania segnala come ci sia poi stata un'effettiva collaborazione tra AdSP e Ministero dell'Interno, ma avvenuta al di fuori della strategia e del meccanismo delle ALI.

territoriale dei flussi di merci, a comprendere come i differenti soggetti percepissero il ruolo, attuale e potenziale, di alcuni attori (porti, interporti, aeroporto) in relazione alle loro attività e rispetto al sistema logistico campano e, inoltre, a individuare le priorità ritenute strategiche dagli operatori. Gli incontri, sia pubblici che ristretti ai componenti del TTL, sono infine serviti a condividere il quadro finale di obiettivi, strategie ed interventi.

Ai fini della definizione della strategia e della stesura del DSP, tutti i referenti territoriali intervistati hanno riferito di un coinvolgimento attivo e significativo dei soggetti istituzionali e sottoscrittori (MIT, Regione, AdSP, RFI, interporti) che, invece, non si è registrato per i soggetti non istituzionali e non sottoscrittori - le associazioni di categoria e gli enti di livello inferiore – che non hanno apportato contributi significativi né in termini metodologici né operativi, verosimilmente in ragione del fatto che *“tali soggetti spesso non hanno una propria visione di sistema a livello locale”*. D'altronde, l'opinione della Regione Campania è che, nonostante ci sia molto da fare in termini di animazione territoriale, il numero limitato delle sedute del TTL allargato al partenariato economico e sociale e le modalità, piuttosto formali, di organizzazione delle stesse abbia fatto sì che il Tavolo non abbia rappresentato uno strumento di co-progettazione, essendo venuti a mancare sia *“il momento del ritorno”*, sia un confronto continuo.

Anche l'AdSP del Mar Tirreno Centrale rileva come nei fatti sia mancata una sede in cui tutti i soggetti potessero confrontarsi e condividere le ipotesi di sviluppo e, soprattutto, una volta redatto il DSP, il TTL non si sia più riunito, venendo a mancare uno strumento chiave per il monitoraggio e la sorveglianza dell'implementazione degli interventi dell'ALI. Sebbene le ALI abbiano le potenzialità per consentire, oltre l'orizzonte della programmazione PON, di mantenere il dialogo tra tutti i soggetti che sono chiamati a collaborare per lo sviluppo della rete logistica, il non aver ancora definito gli strumenti di supporto per la fase attuativa né il mantenimento di un luogo di confronto e coordinamento tra tutti gli attori chiamati alla pianificazione delle infrastrutture di trasporto, rischia di vanificare gli sforzi e gli apprendimenti.

Se la conflittualità tra diversi soggetti nel passato ha frenato l'attuazione delle politiche di sviluppo e rallentato la realizzazione degli interventi, il coordinatore dell'ALI campana ritiene che con l'ALI, tutte le volte che ci si sia trovati seduti allo stesso tavolo a discutere di strategie si è sempre giunti ad una visione comune. Come per l'ALI della Sicilia Occidentali, anche per i referenti dell'ALI Campana, **uno dei risultati delle ALI è stato quello di creare un luogo dove poter far sedere allo stesso tavolo tutti i soggetti interessati al sistema della logistica**, così da poter condividere una strategia di crescita comune regionale e sviluppare sinergie. Si è assistito ad una transizione da un sistema fortemente competitivo (sia tra interporti che tra autorità portuali) ad un sistema cooperativo nel quale i soggetti, pur ognuno della sua autonomia di mandato, dialogano perlomeno sulle strategie di fondo in modo efficace.

In tale contesto, un aspetto che potrebbe essere migliorato, sotto il profilo della *governance*, è il **rafforzamento del ruolo di regia del MIT**: la percezione della Regione Campania è che una regia un po' più ferma da parte del MIT avrebbe aiutato il territorio a dialogare meglio e a raggiungere più velocemente gli obiettivi, soprattutto con soggetti portati per natura a relazionarsi più frequentemente con il livello istituzionale centrale piuttosto che con quello locale (in particolare AdSP, Aeroporti, RFI e Anas).

3.2 Stato di attuazione delle ZES e coordinamento con le ALI

Le Zone Economiche Speciali (ZES) sono previste nell'ordinamento nazionale dal Decreto-legge n. 91/2017³⁷ come “zone geograficamente delimitate costituite da aree anche non territorialmente adiacenti, purché caratterizzate da un nesso economico funzionale e comprendenti un'area portuale collegata alla rete TEN-T con lo scopo di favorire la creazione di condizioni favorevoli in termini economici, finanziari e amministrativi per lo sviluppo o il nuovo insediamento di imprese”.

La ratio sottostante le ZES è che **definire una legislazione economica derogatoria rispetto a quella ordinaria nazionale in determinate aree possa favorire l'attrazione e concentrazione di investimenti**, in particolar modo esteri. Peraltro, la concessione di agevolazioni fiscali e la semplificazione amministrative in deroga alla normativa nazionale dovrebbe essere più che bilanciata dai benefici economici derivanti dai nuovi investimenti e dall'impianto di nuove attività.

Secondo la disciplina italiana, le imprese localizzate all'interno delle ZES possono godere di speciali condizioni, tra cui procedure semplificate per adempimenti burocratici e per l'accesso alle infrastrutture previste dal Piano di sviluppo strategico della ZES e un credito d'imposta in relazione agli investimenti effettuati, a patto che mantengano l'attività all'interno della ZES per almeno 7 anni successivi al completamento dell'investimento agevolato.

Come già richiamato nell'approfondimento valutativo “Il contesto di attuazione delle Aree Logistiche Integrate”³⁸, le ZES sono individuate e proposte da parte delle regioni interessate, adottate su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno (di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti) e istituite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Rispetto alla **governance delle ZES**, l'impianto originale della legge ha previsto che le Zone Economiche Speciali fossero amministrate da un Comitato di Indirizzo, composto dai rappresentanti di Regione, Presidenza del Consiglio dei Ministri e MIT e presieduto dal presidente dell'AdSP di riferimento, che si avvalsesse proprio della segreteria generale dell'AdSP per l'esercizio delle funzioni amministrative e gestionali.

Nel disegno iniziale, le AdSP avrebbero dovuto presiedere e coordinare le ZES e le ALI, garantendo così uno stretto coordinamento tra i due strumenti. Oltre alle AdSP anche le Regioni ed il MIT sono coinvolti con ruolo strategico sia nelle ALI (con ruolo di indirizzo e coordinamento) che nelle ZES (come partecipanti al Comitato di Indirizzo), in modo da favorire una vision strategica complessiva.

Tuttavia, la formula gestionale delle ZES viene ripensata nel corso del biennio 2019 e 2020. Dapprima la Legge di Bilancio per l'anno 2020 [Art. 1, c 316, lett. a) e c)]³⁹ ha introdotto la figura di un Commissario straordinario di nomina governativa⁴⁰, chiamato a presiedere il Comitato di Indirizzo in luogo del Presidente dell'AdSP. A distanza di pochi mesi, il Decreto-legge n. 76/2020 (art 46)⁴¹ ha rivisto l'organizzazione dei ruoli del Comitato, stabilendo che fosse il Commissario straordinario – e non più il Segretario Generale dell'AdSP – a presiederlo (Tabella 3.6).

³⁷ Il c.d. “Decreto Sud” contenente “Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno”, convertito con Legge n.123 entrata in vigore il 13 agosto 2017.

³⁸ Servizio di Valutazione indipendente del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020 – “Il contesto di attuazione delle Aree Logistiche Integrate”, cap 3 -§ 3.4 Le Zone economiche speciali.

³⁹ Legge 27 dicembre 2019, n. 160 “Bilancio di previsione per lo Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022”.

⁴⁰ Come si legge nel dossier del 2 aprile 2020 del Centro Studi del Senato “Legge di Bilancio 2020, Legge 27 dicembre 2019 n. 160 – Volume II Articolo 1, commi 271-550”, pp. 506-507, “Il comma 316, lett. a), prevede che la funzione di Presidente del Comitato di indirizzo della ZES, cioè di presidente dell'organo che amministra le Zone Economiche Speciali (ZES), sia regionali che interregionali, sia attribuita ad un Commissario straordinario del Governo (...). In dettaglio, il comma 316, lett. a), modifica l'art. 4 del D.L. n. 91/2017, istitutivo delle ZES, sostituendo il comma 6 in modo da prevedere che il soggetto per l'amministrazione dell'area ZES, identificato nel Comitato di indirizzo, sia composto anche da un Commissario straordinario del Governo, che lo presiede, nominato ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400. (...). Si ricorda che il richiamato art. 11 della L. n. 400/1988 prevede la possibilità di nomina di commissari straordinari del Governo, ferme restando le attribuzioni dei Ministeri, fissate per legge, “per realizzare specifici obiettivi in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali”. La nomina viene disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, con il quale sono anche determinati i compiti del commissario e le dotazioni di mezzi e di personale. L'incarico è conferito per il tempo indicato nel decreto di nomina, salvo proroga o revoca e ne è data immediata comunicazione al Parlamento e notizia nella Gazzetta Ufficiale. Il Presidente del Consiglio dei ministri o un ministro da lui delegato riferisce al Parlamento sull'attività del commissario straordinario”.

⁴¹ Decreto-legge 12 luglio 2020, n. 76 “Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”.

Tabella 3.6 - Confronto funzioni Comitato di Indirizzo/Segretario Generale AdSP previste dal DL 91/2017 e dal DPCM 12/2018 con le funzioni previste dal DL 76/2020

Funzioni Comitato di indirizzo/Segretario Generale AdSP ex DL 91/2017 e DPCM 12/2018	Funzioni Commissario straordinario ex DL 76/2020
<p>Tra i compiti e le funzioni che il DL 91/2017 coordinato con la Legge di conversione n. 123/2017 (e più dettagliate nel Regolamento di attuazione (DPCM 12/2018) assegna al Comitato di Indirizzo e di conseguenza al Segretario Generale dell'AdSP di riferimento che ne rappresenta il braccio operativo gestionale ed amministrativo, figurano quelli di assicurare:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “gli strumenti che garantiscano l'insediamento e la piena operatività delle aziende presenti nella ZES nonché la promozione sistematica dell'area verso i potenziali investitori internazionali; • l'utilizzo di servizi sia economici che tecnologici nell'ambito ZES; • l'accesso alle prestazioni di servizi da parte di terzi. • ulteriori verifiche, nel caso di istanza di cambio di destinazione urbanistica, delle aree private incluse nella ZES, acquisendo la documentazione in caso di trasferimento di proprietà o di costituzione di un diritto reale di godimento sul bene avvenuti nell'anno precedente la data di presentazione della proposta di istituzione di cui all'articolo 5. • la verifica che le imprese beneficiarie mantengano la loro attività nell'area ZES per almeno sette anni dopo il completamento dell'investimento oggetto delle agevolazioni, e la relativa comunicazione all'Agenzia delle entrate, ai fini dell'adozione degli eventuali provvedimenti di revoca dei benefici concessi e goduti • la sottoscrizione di protocolli e convenzioni tra le amministrazioni locali e statali interessate, volti a disciplinare procedure semplificate e regimi procedurali speciali sulla base dei criteri derogatori e delle modalità individuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 5 del decreto-legge n. 91/2017; • la stipula da parte del Segretario generale dell'Autorità portuale di sistema, previa autorizzazione del Comitato di indirizzo, di accordi o convenzioni quadro con banche ed intermediari finanziari”. 	<p>In base a quanto disposto dal Decreto-legge del luglio 2020 recanti “Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale” e nella fattispecie dall'art. 46: “Il Commissario straordinario del Governo anche avvalendosi del supporto dell'Agenzia per la coesione territoriale:</p> <ul style="list-style-type: none"> • assicura il coordinamento e l'impulso, anche operativo, delle iniziative volte a garantire l'attrazione, l'insediamento e la piena operatività delle attività produttive nell'ambito della ZES, ferme restando le competenze delle amministrazioni centrali e territoriali coinvolte nell'implementazione dei Piani di Sviluppo Strategico, anche nell'ottica di coordinare le specifiche delle altre ZES istituite e istituende, preservando le opportune specializzazioni di mercato; • opera quale referente esterno del Comitato di Indirizzo per l'attrazione e l'insediamento degli investimenti produttivi nelle aree ZES; • contribuisce a individuare, tra le aree identificative all'interno del Piano di Sviluppo Strategico le aree prioritarie per l'implementazione del Piano, e ne cura la caratterizzazione necessaria a garantire gli insediamenti produttivi; • promuove la sottoscrizione di appositi protocolli e convenzioni tra le amministrazioni locali e statali coinvolte nell'implementazione del Piano di Sviluppo Strategico, volti a disciplinare procedure semplificate e regimi procedurali speciali per gli insediamenti produttivi nelle aree ZES. • Inoltre, il Commissario Straordinario può stipulare, previa autorizzazione del Comitato di indirizzo, accordi o convenzioni quadro con banche ed intermediari finanziari.

Sempre con riferimento alla *governance* della ZES, il “Piano SUD 2030 – Sviluppo e Coesione per l'Italia” del febbraio 2020 richiama l'istituzione del Commissario Straordinario di Governo “*che presiede i Comitati direttivi e partecipa alla Cabina di regia nazionale, al fine di garantire sia il necessario indirizzo unitario delle politiche di attrazione degli investimenti, sia una spinta decisiva per l'effettiva implementazione delle misure già previste nei singoli Piani di sviluppo ZES, sia a livello di semplificazione amministrativa che a livello di marketing e attrazione degli investimenti*”⁴².

Tuttavia, se la scelta di introdurre un Commissario Straordinario di Governo per dare impulso alla piena implementazione delle Zone Economiche Speciali sembra originare dalla convinzione che il mancato avvio delle ZES dipendesse da rallentamenti imputabili alle *periferie*, a distanza di un anno non vi è ancora stata una effettiva traduzione della *governance* delle ZES: ad oggi risultano nominati solamente il Commissario Straordinario della ZES della Calabria⁴³ e il Commissario Straordinario della ZES Jonica⁴⁴ come si evince dalla Tabella 3.7, che delinea un quadro di sintesi dello stato di attuazione delle Zone Economiche Speciali del Sud Italia a dicembre 2020.

In particolare, la Tabella 3.7 illustra le caratteristiche salienti delle ZES in termini di estensione, di territorio interessato, di Autorità di Sistema Portuale e porti principali di riferimento, oltre che a fornire informazioni sulla loro istituzione e l'eventuale nomina del Commissario Straordinario. Da tale quadro emergono tempistiche alquanto differenziate dell'iter di istituzione delle

⁴² Infine la previsione dell'introduzione della figura del Commissario Straordinario è riportata anche nell'Allegato al Documento di Economia e Finanza (DEF) 2020 “#italiaveloce – l'Italia resiliente progetta: nuove strategie per trasporti, logistica e infrastrutture” dove si specifica che le ZES “dovranno essere gestite dai Comitati di indirizzo delle Autorità di sistema portuale presiedute da Commissari straordinari di nomina governativa” (p. 234).

⁴³ La nomina di Rosanna Nisticò a Commissario Straordinario della ZES della Regione Calabria è stata deliberata in seno al Consiglio dei Ministri n. 65, del 5 ottobre 2020. Fonte <http://www.ministropersud.gov.it/it/comunicazione/comunicati-stampa/zes-calabria-rosanna-nistico-nominata-commissario/>.

⁴⁴ La nomina di Giampiero Marchesi a Commissario Straordinario della ZES Jonica interregionale (Regioni Puglia e Basilicata) è stata deliberata in seno al Consiglio dei Ministri n. 84, del 10 dicembre 2020. Fonte: <http://www.ministropersud.gov.it/it/comunicazione/comunicati-stampa/marchesi-commissario-zes-jonica/>

ZES (fino al DPCM): le Regioni Campania e Calabria hanno completato per prime l'intero processo, mentre le ZES della Regione Siciliana che hanno completato l'iter solamente nel giugno 2020.

Tabella 3.7 - Principali caratteristiche e stato di avanzamento delle ZES

ZES	Province di localizzazione	Autorità di Sistema Portuale	Porto/i principale/	Estensione (max)	Iter Piano di Sviluppo Strategico	DPCM Istituzione ZES	Nomina Commissario Straordinario
ZES Campana	Napoli, Avellino, Benevento, Caserta, Salerno	AdSP del Mar Tirreno Centrale	Napoli e Salerno	5.154 ha (5.467 ha)	Approvato in Giunta Regionale in data 28 marzo 2018	DPCM 11 maggio 2018	n.d.
ZES Adriatica Interregionale e (Puglia e Molise)	Bari, Brindisi, Provincia di B.A.T., Campobasso, Isernia	AdSP del Mar Adriatico Meridionale	Bari e Brindisi	2.994,88 ha (3.405,59 ha)	Approvato in Giunta regionale del Molise in data 19 aprile 2019 e in Giunta regionale della Puglia 2019 e in data 7 maggio 2019 (aggiornato ad agosto 2019)	DPCM 3 settembre 2019	n.d.
ZES Jonica Interregionale e (Puglia e Basilicata)	Taranto, Potenza, Matera	AdSP del Mar Ionio	Taranto	2.579,11 ha	Approvazione definitiva in Giunta Regionale della Basilicata in data 15 marzo 2019 e in Giunta Regionale della Puglia in data 29 marzo 2019	DPCM del 06 giugno 2019	Nomina del 10 dicembre 2020
ZES della Calabria	Cosenza, Catanzaro, Crotona, Vibo Valentia, Reggio Calabria	AdSP dei Mari Tirreno, Mediterraneo e Ionio	Gioia Tauro	2.446 ha (2.476 ha)	Approvazione in Giunta Regionale in data 29 marzo 2018	DPCM del 11 maggio 2018	Nomina del 5 ottobre 2020
ZES Sicilia Occidentale	Palermo Agrigento, Caltanissetta (parte occidentale), Trapani	AdSP del Mare di Sicilia Occidentale	Palermo	1.696 ha (1.953 ha)	Approvazione in Giunta Regionale in data 8 agosto 2019 (aggiornato a giugno 2020)	DPCM del 15 giugno 2020	n.d.
ZES Sicilia Orientale ⁴⁵	Catania, Caltanissetta (parte orientale) Enna, Messina, Siracusa, Ragusa	AdSP del Mare di Sicilia Orientale e AdSP dello Stretto	Augusta, Catania e Messina	3.422 ha (3.627 ha)	Approvazione in Giunta Regionale in data 8 agosto 2019 (aggiornato a giugno 2020)	DPCM del 15 giugno 2020	n.d.
ZES Campana	Napoli, Avellino, Benevento, Caserta, Salerno	AdSP del Mar Tirreno Centrale	Napoli e Salerno	5.154 ha (5.467 ha)	Approvato in Giunta Regionale in data 28 marzo 2018	DPCM 11 maggio 2018	n.d.

Fonte: ns elaborazione su dati e informazioni Piani di Sviluppo Strategico delle ZES e Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri istitutivi.

3.2.1 La ZES del Quadrante occidentale della Sicilia

In linea con la legislazione nazionale, che prevede in capo alle regioni l'onere della proposta al Governo, i primi passi per l'istituzione della ZES sono stati mossi nel marzo 2018, con la costituzione della cabina di regia regionale per la preparazione della candidatura, l'identificazione e la delimitazione delle aree e la redazione, da parte degli uffici della Regione Siciliana e dell'AdSP di competenza, del Piano Strategico della ZES, approvato dalla Regione stessa nell'agosto 2019. L'istituzione è avvenuta nel giugno 2020, con la firma del decreto istitutivo da parte del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale.

La Tabella 3.8 illustra la composizione della *governance* dell'ALI del Quadrante occidentale della Sicilia e della ZES della Sicilia occidentale, identificando i soggetti coinvolti e, per ciascuno, le funzioni e il ruolo. Emerge con immediatezza come, rispetto alla formulazione originaria della *governance* di ALI e ZES in cui la scelta di attribuire all'AdSP la funzione di indirizzo e strategico di entrambi gli strumenti garantiva uno stretto raccordo tra i due strumenti, la definizione attuale assicura un coordinamento trasversale tra tutte le ALI grazie all'Autorità di gestione del PON IeR e tra tutte le ZES in virtù dell'esistenza del Commissario straordinario, mentre sembra più debole il coordinamento dei due strumenti sullo stesso territorio.

⁴⁵ Nel già richiamato approfondimento valutativo "Il contesto di attuazione delle Aree Logistiche Integrate" del giugno 2019 a cura del Servizio di Valutazione indipendente del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020, era stata analizzata anche l'ipotesi di costituzione di una ZES dello Stretto che si sarebbe dovuta concentrare nelle aree portuali, retro-portuali e logistiche messinesi. Allo stato attuale, tuttavia, queste aree sono ricomprese nella ZES Sicilia Orientale.

Infatti, se è vero che l'AdSP, il MIT e la Regione hanno funzioni di indirizzo strategico sia nelle ZES che nelle ALI, per il Quadrante della Sicilia Occidentale i referenti coinvolti nella *governance* dell'ALI e della ZES del MIT e della Regione Siciliana appartengono a strutture diverse. Per l'Amministrazione regionale, infatti, mentre l'Assessorato alle infrastrutture e mobilità svolge effettivamente una funzione di raccordo tra i due strumenti, gli Assessorati all'urbanistica, alle attività produttive e all'economia, nonché la Presidenza della Regione partecipano solo alla ZES. Analogamente per il MIT l'Autorità di gestione del PON è coinvolta solo nelle attività dell'ALI, mentre un altro ufficio è deputato a partecipare alla ZES. Pertanto, se Regione Siciliana e MIT riusciranno ad assicurare un costante raccordo interno tra i diversi uffici, la visione strategica e l'attuazione di ALI e ZES potranno procedere in modo integrato e sviluppare sinergie tra i due strumenti. Viceversa, si corre il rischio che due politiche *place-based* che dovrebbero costituire in quanto tali un valore aggiunto per la programmazione territoriale, procedano *de facto* in modo non coordinato.

Infine, si segnala come le due società gestrici degli aeroporti di Palermo e Trapani e la società Interporti Siciliani siano coinvolte, benché senza funzioni di indirizzo, nella ZES e nell'ALI.

Tabella 3.8 – ZES e ALI della Sicilia occidentale: governance a confronto

Soggetto	Funzione - ALI	Funzione - ZES
Commissario straordinario di nomina governativa ai sensi della legge n. 160 del 2017		Presiede i Comitati direttivi e partecipa alla Cabina di regia nazionale
AdSP del mare di Sicilia occidentale	Rappresentante e coordinatore del TTL	Comitato di indirizzo
MIT	Indirizzo e coordinamento strategico Autorità gestione PON	Comitato di indirizzo
Regione Sicilia - Articolazioni varie	Indirizzo e coordinamento strategico - Assessorato infrastrutture e mobilità; Autorità gestione del POR	Comitato di indirizzo - Assessorati all'alle infrastrutture e mobilità, all'urbanistica, alle attività produttive e all'economia; Presidente regionale
Gesap - Aeroporto di Palermo	Coinvolto nel partenariato	Coinvolto nel partenariato
Airgest - Aeroporto di Trapani	Coinvolto nel partenariato	Coinvolto nel partenariato
Società Interporti Siciliani	Coinvolto nel partenariato	Coinvolto nel partenariato
RFI	Ulteriori enti sottoscrittori	
ACT	Supporto	
ANAS	Coinvolto nel partenariato	
IRSAP	Coinvolto nel partenariato	
Camere di Commercio della Sicilia Occidentale	Coinvolto nel partenariato	
Struttura centrale delle Dogane	Coinvolto nel partenariato	
Struttura centrale delle Capitanerie di porto	Coinvolto nel partenariato	
CIGL, CISL, UIL, UGL		Coinvolto nel partenariato
Confindustria Sicilia		Coinvolto nel partenariato
Confartigianato		Coinvolto nel partenariato
Confcooperative Sicilia		Coinvolto nel partenariato*
Confcommercio		Coinvolto nel partenariato*
Confagricoltura		Coinvolto nel partenariato*
Coldiretti Sicilia		Coinvolto nel partenariato*
CNA Sicilia		Coinvolto nel partenariato
CIA Sicilia		Coinvolto nel partenariato
Legacoop Sicilia Occidentale		Coinvolto nel partenariato
Unicoop		Coinvolto nel partenariato
ANCI Sicilia		Coinvolto nel partenariato
Comune di Palermo		Coinvolto nel partenariato
Comune di Termini Imerese		Coinvolto nel partenariato
Comune di Trapani		Coinvolto nel partenariato

Legenda: Soggetti con funzioni di indirizzo Soggetti presenti in ALI e ZES * Soggetti informati, che tuttavia non hanno partecipato alle attività.

Fonte: Elaborazione del Valutatore sulla base dell'AA dell'ALI della Sicilia Occidentale e del Piano di Sviluppo Strategico della ZES Sicilia Occidentale.

Come prevedibile, le modifiche intervenute nel 2020 rispetto alla *governance* delle ALI non sono state recepite con favore dall'AdSP. A fronte della convinzione del coordinatore del TTL di un raccordo, almeno teoricamente, molto forte tra ALI e ZES – il DSP dell'ALI è stato ripreso nel documento strategico della ZES al pari di un documento di programmazione strategica regionale - il presidente dell'AdSP del Mare di Sicilia Occidentale ritiene che il progetto originario di *governance* delle ZES, che

le vedeva presiedute dalle stesse AdSP al pari delle ALI, avrebbe consentito di sviluppare un'azione maggiormente incisiva in termini di politiche di attrazione degli investimenti. In tale quadro, l'AdSP è persuaso che solo la definizione un "piano industriale d'area" per lo sviluppo economico territoriale, basato sulla reindustrializzazione del territorio e supportato dalla catena della logistica, possa attrarre investimenti e contenere le pulsioni all'emigrazione della popolazione locale: "un paese come l'Italia ed una regione come la Sicilia, caratterizzati da relativa povertà di risorse naturali ma da capacità di trasformazione, possono avviare un processo di sviluppo economico" che, necessariamente, dev'essere "supportato dal settore della logistica così che risorse di base possano essere approvvigionate, quindi i prodotti lavorati distribuiti in maniera efficiente". L'urgenza di creare sviluppo in tal senso è molto sentita, soprattutto al fine di "evitare che l'emigrazione faccia venir meno la domanda interna di beni (e dunque di trasporto) che vanifichi l'investimento in infrastrutture per la logistica".

D'altronde, la percezione dell'AdSP è che le ZES, ideate proprio per innescare processi virtuosi di sviluppo, prevedano strumenti non adeguati agli obiettivi prefissati, oltre che non coordinati con altri strumenti preesistenti e concorrenti. Al riguardo, l'AdSP segnala, a titolo esemplificativo, gli insufficienti incentivi fiscali previsti (50 mln€ per ogni progetto di investimento effettuato nelle ZES⁴⁶) e le non soddisfacenti semplificazioni amministrative poiché, nella maggior parte dei casi, gli Sportelli Unici pensati per snellire il carico burocratico delle procedure amministrative legate agli investimenti industriali non sono stati ancora avviati.

In tale contesto, è opinione dell'AdSP che le ALI possano comunque divenire il fulcro dello sviluppo locale e i TTL il luogo di concertazione con gli attori da coinvolgere nel piano di sviluppo, con una forte presenza centrale da parte del MIT per quanto concerne le infrastrutture portuali e del MISE e del MEF in relazione alle politiche fiscali ed amministrative di attrazione degli investimenti.

3.2.2 La ZES campana

La ZES campana è stata istituita con il DPCM dell'11 maggio 2018, a seguito dell'approvazione da parte della Regione Campania del Piano di Sviluppo Strategico del 29 marzo 2018 e della richiesta formale dell'Amministrazione regionale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri di approvare la ZES.

Per l'indirizzo e la gestione della ZES, nell'ottobre del 2018 la Regione Campania ha costituito il Comitato di Indirizzo previsto dal DL 91/2017 e, nel gennaio del 2019, si è insediata la Cabina di regia regionale composta dagli Assessorati all'urbanistica ed alle attività produttive, dal Capo di gabinetto della Regione, dalla Presidenza della Regione e da eventuali altri enti ed istituzioni individuati da quest'ultima.

La Tabella 3.9 illustra la composizione della *governance* dell'ALI e della ZES campane, identificando i soggetti coinvolti e, per ciascuno, le funzioni e il ruolo. Emerge con immediatezza come, rispetto alla formulazione originaria della *governance* di ALI e ZES in cui la scelta di attribuire all'AdSP la funzione di indirizzo e strategico di entrambi gli strumenti garantiva uno stretto raccordo tra i due strumenti, la definizione attuale assicura un coordinamento trasversale tra tutte le ALI grazie all'Autorità di gestione del PON IeR e tra tutte le ZES in virtù dell'esistenza del Commissario straordinario, mentre sembra più debole il coordinamento dei due strumenti sullo stesso territorio.

Infatti, sebbene il MIT e la Regione abbiano funzioni di indirizzo strategico sia nelle ZES che nelle ALI, i referenti dei due enti differiscono: la Presidenza della Regione partecipa all'ALI e alla ZES - ma solo nella Cabina di regia, non nel Comitato di Indirizzo - il Responsabile della programmazione unitaria partecipa solo all'ALI, mentre gli Assessorati all'urbanistica e alle attività produttive e il Capo di gabinetto partecipano solo alla ZES. Anche le società che gestiscono gli aeroporti e gli interporti e le ASI sono coinvolte, benché non abbiano funzioni di indirizzo, ma solamente un ruolo in quanto membri del partenariato, sia nella ZES che dell'ALI.

Tabella 3.9 – ZES e ALI campane: governance a confronto

AdSP del Mar Tirreno Centrale	Rappresentante e coordinatore del TTL	Rappresentante del comitato di indirizzo
Commissario straordinario di nomina governativa ai sensi della legge n. 160 del 2017		Presiede i Comitati direttivi e partecipa alla Cabina di regia nazionale
MIT	Indirizzo e coordinamento strategico - Autorità gestione PON	Comitato di indirizzo
Regione Campania - Altre articolazioni	Indirizzo e coordinamento strategico - Presidenza, Responsabile della Programmazione unitaria	Cabina di regia e Comitato di indirizzo - Presidenza; Assessorati all'urbanistica e alle attività

⁴⁶ Secondo la legislazione ordinaria il limite massimo per le grandi imprese è di 15 mln€

AdSP del Mar Tirreno Centrale	Rappresentante e coordinatore del TTL	Rappresentante del comitato di indirizzo
	regionale	produttive; Capo di Gabinetto
Aeroporto di Napoli Capodichino	Ulteriori enti sottoscrittori	Coinvolto nel partenariato
Aeroporto di Salerno-Pontecagnano	Coinvolto nel partenariato	Coinvolto nel partenariato
Interporto Campano di Nola	Coinvolto nel partenariato	Coinvolto nel partenariato
Interporto Sud Europa di Marcanise	Coinvolto nel partenariato	Coinvolto nel partenariato
ASI di Avellino	Coinvolto nel partenariato	Coinvolto nel partenariato
ASI di Benevento	Coinvolto nel partenariato	Coinvolto nel partenariato
ASI di Caserta	Coinvolto nel partenariato	Coinvolto nel partenariato
ASI di Napoli	Coinvolto nel partenariato	Coinvolto nel partenariato
ASI di Salerno	Coinvolto nel partenariato	Coinvolto nel partenariato
ACT	Supporto	
RFI	Rappresentante e coordinatore del TTL	
ANAS	Coinvolto nel partenariato	
Struttura centrale delle Capitanerie di porto	Coinvolto nel partenariato	
Struttura centrale delle Dogane	Coinvolto nel partenariato	
Confindustria Campania	Coinvolto nel partenariato	
Camere di Commercio della Campania	Coinvolto nel partenariato	
Invitalia		Coinvolto nel partenariato
Agenzia per lo Sviluppo del Sistema Territoriale della Valle di Samo		Coinvolto nel partenariato
Comune di Benevento		Coinvolto nel partenariato
Comune di Casoria		Coinvolto nel partenariato
Comune di Castel San Giorgio		Coinvolto nel partenariato
Comune di Napoli		Coinvolto nel partenariato
Comune di Nocera		Coinvolto nel partenariato
Comune di Samo		Coinvolto nel partenariato

Legenda:

Soggetti con funzioni di indirizzo



Soggetti presenti in ALI e ZES

Fonte: Elaborazione del Valutatore sulla base dell'AA dell'ALI Campania e del Piano di Sviluppo Strategico della ZES Campania.

Rispetto al rischio che, la presenza di referenti differenti nella *governance* delle ALI e delle ZES possa rendere maggiormente difficoltose le sinergie tra i due strumenti, l'opinione della Regione Campania è che non vi siano rischi di un mancato coordinamento, né interno all'istituzione né tra i due strumenti, ma anzi il mantenere separata la gestione possa consentire a ciascun soggetto coinvolto di portare allo specifico tavolo la propria specializzazione. Certamente, è necessario che vi sia una buona regia interna e una chiara definizione degli obiettivi. A tal fine, la scelta della Regione Campania di affidare la gestione delle ALI all'unità per la programmazione unitaria regionale, collocata nella stessa struttura della Presidenza, dovrebbe consentire una visione di più ampio respiro ed un coordinamento interno alle varie strutture regionali.

Il tema dell'integrazione tra i due strumenti è considerato un elemento centrale per lo sviluppo complessivo. Innanzitutto, l'ALI e la ZES campana vengono definite nello stesso arco temporale – il DSP dell'ALI campana è completato nel gennaio 2018 e l'istituzione della ZES di maggio 2018 – consentendo così, ai due Tavoli di interagire per cercare di procedere con una *vision* comune. Al riguardo, il Piano di Sviluppo Strategico della ZES (p. 263) sottolinea come le logiche di interconnessione del sistema dei trasporti, in particolare quelli di tipo marittimo, rappresentino *“un elemento di caratterizzazione della ZES, che vede la Campania in una posizione favorevole sia per la localizzazione geografica, sia per la dotazione di siti portuali e aeroportuali ulteriormente potenziabili anche grazie alle misure previste dalla ZES”*.

In tale ottica, come rileva la dirigente per la programmazione unitaria della Regione Campania, l'Amministrazione ha sempre visto le ZES e le ALI come strumenti fortemente collegati e, a titolo esemplificativo, ricorda come il legame tra sviluppo e mobilità lungo la tratta ferroviaria Napoli-Bari, anche in ragione della dispersione lungo tale corridoio della ZES campana connessione, sia stato appositamente approfondito da entrambi gli strumenti.

D'altronde – come ribadisce il coordinatore del TTL dell'ALI campana - le ZES senza ALI non possono esistere poiché la programmazione dello sviluppo locale non può prescindere dal sistema trasportistico e di accessibilità territoriale: *“Le aree delle ZES sono (o dovrebbero essere) linfa vitale per le ALI e potenzialmente ci potrebbe essere un rapporto simbiotico tra le due, ma solo a patto che esse camminino con la stessa velocità. Il problema sorge appunto nel momento in cui, mentre le ALI proseguivano nel loro percorso di predisposizione delle strategie e di selezione dei progetti, il progetto delle ZES rallentava e perdeva portata”*.

Dello stesso avviso è il Segretario generale dell'AdSP del Mar Tirreno Centrale che ritiene che *“differentemente da ciò che ci si aspettava in teoria, nella pratica finora le ZES hanno espresso poco in termini di reale impatto sull'economia dei territori”*. La ragione per cui si è verificata tale situazione non attiene ad *“un problema di coordinamento tra ZES e ALI, ma di efficacia delle ZES, per come finora sono state attuate”*. La sua opinione è che, per come si è evoluto il progetto delle ZES, questo si sia *“immiserito”*, soprattutto per la mancata riduzione della burocrazia, attesa soprattutto in relazione agli Sportelli Unici, e per la portata limitata degli incentivi economici considerati inefficaci rispetto alla loro formulazione, oltre che insufficienti per l'importo.

Nello specifico, l'AdSP del Mar Tirreno Centrale Rispetto esprime forti perplessità rispetto alla modalità con la quale sono stati definiti gli incentivi economici per le aziende della ZES. Infatti, se la situazione prefigurata nella fase iniziale prevedeva che il Comitato di Indirizzo delle ZES valutasse, dal punto di vista dell'importanza e della coerenza con il piano strategico della ZES, i piani d'impresa delle aziende desiderose di accedere agli incentivi economici, nell'estate del 2019, è parso chiaro come il sostegno si concretizzasse in un credito di imposta che, per sua stessa natura, opera automaticamente in sede di dichiarazione dei redditi. Peraltro, il credito di imposta è gestito a livello centrale e, a meno di una collaborazione con l'Agenzia delle Entrate, la ZES non riesce a monitorare quali aziende abbiano usufruito/stiano usufruendo della misura e, così, non dispone dei dati e delle informazioni necessarie per analizzare l'impatto sullo sviluppo locale.

Tutto ciò, senza considerare come la misura del beneficio sia piuttosto limitata e per nulla comparabile con quanto previsto dalle ZES di altre esperienze europee o mondiali. Sul punto, la referente di Regione Campania riferisce come il beneficio finanziario, oltre che di modesta entità, sia molto simile a quello previsto per le aree non ZES e ritiene invece come siano necessarie delle misure forti, specializzate e soprattutto concentrate. Nonostante si siano creati degli strumenti speciali, poi non si è specializzato lo strumento, facendogli così perdere efficacia.

4 Considerazioni conclusive

4.1 La rilevanza delle Aree Logistiche Integrate nel futuro della programmazione

Come richiamato in premessa⁴⁷, la valutazione delle Aree Logistiche Integrate fornisce una conoscenza utile non solo per l'attuale periodo di programmazione, ma soprattutto nella prospettiva di una loro eventuale riproposizione nell'ambito del 2021-2027 e, più in generale, di una sempre maggiore rilevanza dello strumento in seno alla programmazione nazionale non solo confinata all'utilizzo delle risorse comunitarie.

Infatti, durante il percorso partenariale attivato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per il prossimo ciclo di programmazione *l'esperienza* ALI è stato naturalmente posto come tema di attenzione da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che, nell'ambito del proprio contributo ai lavori del "Tavolo Tematico 3: un'Europa più connessa", ha sostenuto l'importanza di ricorrere a meccanismi di concertazione già sperimentati.

In particolare, nel quadro di una proposta volta complessivamente a promuovere una programmazione di livello centrale dei fondi comunitari nel settore dei trasporti non solo nelle regioni meno sviluppate, il Ministero ha proposto "di estendere meccanismi partenariali, quali le Aree Logistiche Integrate, già adottati nelle regioni meno sviluppate all'intero territorio nazionale"⁴⁸. La rilevanza delle ALI è stata inoltre assunta all'interno del documento conclusivo del percorso partenariale⁴⁹, comparendo insieme alle ZES tra le priorità richiamate relativamente all'Obiettivo Specifico 2 "sviluppare una rete TEN-T intermodale, sicura, intelligente, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile", in merito agli investimenti di ultimo miglio per il rafforzamento della logistica.

Il tema delle Aree Logistiche Integrate, in ragione del carattere di innovatività della logica attuativa e gestionale che sottende alla loro costituzione, è dunque uscito dal ristretto perimetro della programmazione comunitaria e divenuto uno degli strumenti più significativi in cui si articola la programmazione nazionale in materia di infrastrutture di trasporto. Nell'Allegato al Documento di Economia e Finanza (DEF) 2020 "#italiaveloce – l'Italia resiliente progetta: nuove strategie per trasporti, logistica e infrastrutture", l'attuazione delle ALI è quindi un "disegno ambizioso" che concorre "alla finalità strategica di accrescere la competitività dell'intero cartello produttivo dell'Italia meridionale", attraverso il riconoscimento alle Autorità di Sistema Portuale, ma anche ad Anas ed FS, del "ruolo di soggetti promotori di ampie progettualità finalizzate a completare, migliorare e a interconnettere – anche con interventi di 'ultimo miglio' – le reti di trasporto e i poli logistici già esistenti nelle cinque regioni".

Nell'Allegato al DEF, tuttavia, la valenza delle ALI non è individuata limitatamente al contributo in termini di progettualità inserite in un quadro strategico di sviluppo territoriale, ma è estesa alla possibilità che l'esperienza condotta possa essere mutuata per fornire un orientamento di carattere trasversale, ad esempio in termini di supporto alla sostenibilità delle opere.

Il Ministero riconosce infatti come la propria azione possa "basarsi sulla considerazione di metodologie e criteri condivisi di valutazione degli interventi, anche in continuità rispetto agli approcci adottati dai Tavoli Centrali di Coordinamento delle Aree Logistiche Integrate". Laddove "tali criteri di valutazione dei progetti debbono fornire un serio presidio al perseguimento dei preminenti obiettivi di sviluppo trasportistico, territoriale ed economico a cui le risorse comunitarie, nazionali e regionali sono indirizzate e tenere conto degli obiettivi generali di sostenibilità, degli impatti dei progetti in termini ambientali e di sicurezza e della loro maturità, non solo in termini tecnico-finanziari, ma anche socio-ambientali".

Infine, l'Allegato al DEF pone l'accento anche sull'importanza della sinergia delle ALI con le Zone Economiche Speciali, laddove la costituzione delle ZES "ha reso ancor più evidente la necessaria saldatura fra gli interventi promossi e in via di realizzazione per le Aree logistiche integrate, e l'ormai prossimo dispiegamento della piena operatività delle stesse Zone" e si ritiene che "solo grazie agli interventi di potenziamento delle condizioni di attracco nei maggiori porti delle ALI - e il miglioramento con una crescente intermodalità dei loro collegamenti stradali e ferroviari con le aree interne inserite nelle Zone economiche speciali - è attendibile supporre che possano essere attratti nuovi investimenti in tutti, o almeno in buona parte dei territori che vi sono stati inseriti, generando gli effetti moltiplicativi ipotizzati nei rispettivi piani di sviluppo strategico delle singole ZES".

⁴⁷ Ci si riferisce alla già citata richiesta della Commissione Europea di condurre "valutazioni di efficacia del ricorso allo strumento delle Aree Logistiche Integrate (ALI) nell'attuale programmazione, preliminari alla loro (eventuale) riproposizione nel ciclo 2021-27".

⁴⁸ Contributo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti al Tavolo 3 "Un'Europa più connessa", p. 7.

⁴⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione, "Programmazione della politica di coesione 2021-2027, Principali esiti dei Tavoli di confronto partenariale", 22 ottobre 2019, p. 27.

Gli obiettivi che sottendono all'attuazione delle ALI e delle ZES sono inoltre richiamati anche nel "Piano Sud 2030 – Sviluppo e coesione per l'Italia" con l'individuazione di priorità agli interventi volti al "sostegno alle filiere logistiche territoriali, con particolare riferimento alla intermodalità delle merci in uscita e in entrata dai porti (cd. "ultimo miglio" di collegamento dei porti alle reti ferroviarie, logistica e intermodalità)"⁵⁰ e alla piena entrata in vigore delle ZES per attrarre investimenti diretti esteri, rafforzare le esportazioni e migliorare la dotazione infrastrutturale dei poli logistici del Mezzogiorno"⁵¹.

Infine, occorre evidenziare come le priorità programmatiche richiamate trovino ragione anche nell'ambito delle iniziative scaturite in contrasto alla pandemia da Covid-19. Come noto, a fronte delle prime misure di sostegno attivate dai singoli Stati membri per contrastare la crisi sanitaria e i suoi immediati effetti economici e sociali, in ambito europeo è stato avviato il confronto su una risposta comune in grado di fronteggiare la crisi e consentire una rapida ripresa dell'economia. La discussione si è innestata nel percorso di definizione del nuovo bilancio pluriennale dell'UE 2021-2027 e si è concretizzata in una proposta della Commissione Europea, presentata nel maggio 2020, e nel successivo accordo conseguito nell'ambito del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, per un consistente aumento del bilancio 2021-2027 da realizzarsi attraverso il Next Generation EU (NGEU), un nuovo strumento destinato a raccogliere i fondi sui mercati e a indirizzarli verso i programmi a favore della ripresa economica e sociale.

La quota più rilevante di risorse del Next Generation EU (NGEU), 672,5 miliardi di euro (360 miliardi di sovvenzioni e 312,5 miliardi di prestiti), è assegnata al Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*), cui è possibile accedere attraverso la predisposizione di Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR - *Recovery and Resilience Plan*). Tali Piani potranno essere presentati ufficialmente dopo l'entrata in vigore del regolamento, con un termine per la presentazione formale dei PNRR comunque individuato al 30 aprile 2021, sebbene gli Stati membri siano invitati a presentare i Piani preliminari a partire dal 15 ottobre 2020 al fine di agevolare il processo di negoziazione. Con la Comunicazione "Strategia annuale per una crescita sostenibile 2021"⁵² la Commissione Europea ha fornito le indicazioni per la redazione dei PNRR⁵³, individuati quali principali documenti di riferimento sulle iniziative politiche orientate al futuro degli Stati membri e che dunque devono garantire la coerenza con quanto contenuto nei Programmi Nazionali di Riforma nell'ambito del Semestre europeo (PNR), nonché con le indicazioni dei Piani Nazionali per l'Energia e il Clima (PNIEC), nei Piani territoriali per una transizione giusta, negli Accordi di Partenariato e nei Programmi Operativi a valere sui fondi europei.

In merito ai contenuti del Piano italiano, la base di partenza è rappresentata dalla proposta di Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, trasmessa il 15 settembre 2020 dal Presidente del Consiglio dei Ministri ai Presidenti di Camera e Senato e approvate, nei contenuti essenziali, dal Comitato interministeriale per gli affari europei del 9 settembre, in coordinamento con tutti i Ministeri e le rappresentanze delle Regioni e degli Enti locali. Le Linee Guida sono state elaborate in coerenza con il Piano di Rilancio presentato dal Presidente del Consiglio nel corso della consultazione nazionale "Progettiamo il rilancio" (13-21 giugno 2020), con il PNIEC e con il PNR, di cui è parte integrante il Piano Sud 2030, presentato dal Presidente del Consiglio il 14 febbraio 2020. Il documento tiene inoltre conto delle Raccomandazioni specifiche al Paese pubblicate a maggio 2020 con il Pacchetto di Primavera e successivamente approvate dal Consiglio Europeo, e delle Raccomandazioni del 2019, che la Commissione considera ancora rilevanti ai fini della risposta di policy agli squilibri macroeconomici dell'Italia.

Le Linee Guida propongono un'articolazione del PNRR in:

- **sfide** che il Paese intende affrontare;
- **missioni** del programma a loro volta suddivise in **cluster (o insiemi) di progetti** omogenei atti a realizzare le missioni e, di conseguenza, vincere le sfide stesse;
- singoli **progetti di investimento**, che saranno raggruppati nei clusters;
- **iniziative di riforma** che saranno collegate ad uno o più cluster di intervento.

In particolare, le sfide poste alla base dell'elaborazione del Piano sono sintetizzate in:

- migliorare la resilienza e la capacità di ripresa dell'Italia;
- ridurre l'impatto sociale ed economico della crisi pandemica;

⁵⁰ Presentazione Piano Sud 2030, slide 17 – Gioia Tauro 14.02.2020.

⁵¹ Piano Sud 2030 – Sviluppo e coesione per l'Italia, pag. 47.

⁵² Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca Europea per gli Investimenti "Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021"*, Bruxelles, 17.9.2020, COM(2020) 575 Final.

⁵³ La Comunicazione è stata accompagnata dalla diffusione di un *working document* di orientamenti per i Piani di ripresa e resilienza degli Stati membri e da un modello standard per la presentazione dei Piani.

- sostenere la transizione verde e digitale;
- innalzare il potenziale di crescita dell'economia e la creazione di occupazione;

mentre le sei missioni in cui sarà articolato il Piano e che rappresentano le aree tematiche strutturali di intervento sono:

- 1. Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo;
- 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica;
- 3. Infrastrutture per la mobilità;
- 4. Istruzione, formazione, ricerca e cultura;
- 5. Equità sociale, di genere e territoriale;
- 6. Salute.

Di particolare interesse è ovviamente la missione riguardante le infrastrutture per la mobilità. Nell'ambito di tale missione, le priorità su cui intervenire sono individuate nella rete ferroviaria AV-AC ad alta velocità di rete per passeggeri e merci con il completamento dei corridoi TEN-T. Altre necessità sono identificate negli interventi sulla rete stradale e autostradale con un'attenzione particolare per ponti e viadotti, nel maggiore utilizzo delle tecnologie informatiche con la formazione degli *Smart District*, nella promozione dell'intermodalità logistica integrata per le merci e della mobilità a supporto del turismo lento e sostenibile, con specifico riferimento alle ferrovie turistiche. Allo stato attuale, dunque, le finalità perseguite attraverso le ALI si mostrano parte integrante della strategia di uscita dalla crisi pandemica, come desumibile anche dalla presenza dell'intermodalità logistica integrata tra i cluster di intervento del PNRR⁵⁴.

Sempre in termini strategici, all'interno della proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁵⁵, tali finalità sono così ulteriormente declinate: *“gli interventi su porti e intermodalità per le linee di comunicazione nazionali riguardano lo sviluppo dei porti del Sud anche a fini turistici. Occorre valorizzare i Porti del Sud anche attraverso efficaci collegamenti con le linee ferroviarie veloci e stimolando le filiere logistiche territoriali con particolare riferimento alla intermodalità delle merci in una dimensione green che consenta la riduzione delle emissioni climalteranti. Tale rafforzamento permetterebbe ai porti del Sud di svolgere un ruolo più rilevante nei traffici intra mediterranei, resistendo maggiormente alla concorrenza dei porti del Nord Africa. A tal fine è indispensabile valorizzare il ruolo delle Zone Economiche Speciali (ZES) vicino alle aree portuali nel Sud, con l'obiettivo di attrarre investimenti produttivi, grazie alla semplificazione amministrativa e all'applicazione di una legislazione economica agevolata”*. A tale indirizzo corrisponde al momento una dotazione complessiva pari a circa 2,1 miliardi per la componente “Porti e intermodalità collegati alle grandi linee di comunicazione europea e nazionali e per lo sviluppo dei porti del Sud” nell'ambito del “Progetto integrato Porti d'Italia”, in cui sono previsti per i porti meridionali interventi di ultimo miglio ferroviario e stradale; resilienza delle infrastrutture ai cambiamenti climatici; accessibilità marittima; aumento capacità portuale ed efficientamento energetico e ambientale.

Tra le più recenti novità legislative, infine, si ritiene utile sottolineare come, a conferma della centralità delle Autorità di Sistema Portuale, nel nuovo schema di decreto del Presidente del Consiglio sulle opere infrastrutturali⁵⁶ contenente l'elenco dei Commissari delle opere individuate come prioritarie dal Decreto Sblocca Cantieri per gli interventi portuali la figura del Commissario straordinario coincida con quella del presidente dell'Autorità di Sistema Portuale.

Alla luce del quadro fornito in merito all'importanza del tema nella programmazione attuale e futura, si illustrano nel seguito le principali considerazioni conclusive in esito alle indagini condotte sull'attuazione delle Aree Logistiche Integrate.

⁵⁴ Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Documento approvato dal Comitato interministeriale per gli Affari Europei (CIAE), 9 settembre 2020.

⁵⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, approvato dal Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2021.

⁵⁶ Schema di Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (ai sensi dell'articolo 4, comma I, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55).

4.2 Il processo di implementazione delle ALI e i risultati raggiunti

4.2.1 Le aree logistiche nella programmazione 2021-2027 e nel Piano di Ripresa e Resilienza

La valutazione riguardante il complessivo processo di implementazione del meccanismo delle Aree Logistiche Integrate ha consentito di **verificare una sostanziale aderenza⁵⁷ al quadro logico inizialmente delineato**, articolato nelle fasi di costituzione delle ALI attraverso gli Accordi di Adesione, di lavoro in seno ai Tavoli Locali per l'elaborazione delle strategie di sviluppo e l'individuazione delle progettualità da sottoporre al Tavolo Centrale di Coordinamento per una successiva approvazione e indirizzo alle diverse fonti di finanziamento.

Più complessa risulta invece la valutazione riguardante la tempistica con cui si è dispiegato tale processo. L'unico riferimento temporale originariamente previsto è infatti rappresentato dalle scadenze presenti negli Accordi di Adesione in merito alla conclusione del primo set di attività dei Tavoli Locali, riguardante la predisposizione dei Documenti di Sviluppo e Proposte, la verifica sulle progettualità e il loro avanzamento in sede di Tavolo Centrale. Rispetto a tale previsione il bilancio risulta nettamente negativo, poiché nessuna ALI è stata in grado di concludere le attività entro i termini previsti e il meccanismo di accelerazione inizialmente prefigurato non è stato attuato, in ragione dei ritardi che hanno interessato la costituzione del Tavolo Centrale.

Oltre a un'evidente sottostima iniziale della lunghezza dei processi partenariali previsti in ambito locale, sembra possibile evidenziare come **il contestuale processo di riforma della governance dei porti abbia giocato un ruolo non secondario nell'allungamento dei tempi.** Ciò risulta più evidente in alcune realtà, quale quella dell'ALI di Gioia Tauro, in cui le tempistiche particolarmente estese di stipula dell'Accordo di Adesione sembrano essere state decisamente influenzate dalle particolari criticità che hanno interessato il passaggio da Autorità Portuale ad Autorità di Sistema Portuale, non ancora propriamente concluso. In fase di stesura dei Documenti di Sviluppo e Proposte, il passaggio al nuovo assetto, anche in assenza di dinamiche di natura conflittuale, sembra avere indotto in alcuni casi a ripensamenti di natura strategica che hanno comunque rappresentato un fattore di dilatazione dei tempi.

Sempre con riferimento alla tempistica, **un secondo elemento di criticità ha riguardato il Tavolo di Coordinamento Centrale.** In particolare, è stato possibile rilevare due distinte problematiche. La prima ha interessato i tempi di costituzione del Tavolo, di individuazione dei diversi referenti dei soggetti partecipanti e di entrata a regime della sua operatività. Tali criticità sono perlopiù da ricondurre ai cambiamenti organizzativi e politici che hanno interessato il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti proprio nel periodo in cui il Tavolo era chiamato a svolgere il proprio ruolo.

Il secondo aspetto attiene alla scelta di rivedere, in una certa misura, il ruolo stesso del TCC attraverso la decisione di approfondire l'attività di valutazione delle proposte strategiche e progettuali dei Tavoli Locali, introducendo criteri di valutazione inizialmente non definiti con un conseguente aggravio di tempo e sforzo da parte degli stessi Tavoli nel produrre le integrazioni richieste. Alla luce delle interviste condotte, tale scelta è stata giudicata di scarso valore aggiunto e, in alcuni casi, ha determinato un allungamento dei tempi, non solo nell'ambito del processo decisionale delle ALI, ma anche nella maturità progettuale di alcuni interventi. La criticità più rilevante sembra possa essere individuata, più che nei criteri aggiuntivi introdotti, nel fatto che la modifica sia intervenuta "in corsa", costringendo i Tavoli Locali a rivedere le modalità di valutazione inizialmente adottate.

Al costo pagato in termini temporali fanno tuttavia da contraltare elementi di positività, alcuni dei quali emersi anche nel corso delle indagini di campo:

- 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;
- 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. Mentre nell'attuale programmazione ciò ha determinato le ricadute evidenziate sulla tempistica delle decisioni, in un'ottica di riproposizione dell'iniziativa tali effetti sarebbero tuttavia pressoché assenti;
- la valutazione di livello operativo, pur in parziale sovrapposizione con le procedure di selezione adottate dal Programma,

⁵⁷ Le principali differenze si sostanziano nella mancata applicazione di un assorbimento delle attività da parte del Tavolo Centrale in presenza di scostamenti nella tempistica e nella scelta di non procedere alla sottoscrizione di Accordi di Programma rafforzati previsti, pur in senso opzionale, all'interno degli Accordi di Adesione.

ha consentito di operare un'ulteriore verifica su aspetti determinanti riguardanti la maturità dei progetti e la loro immediata cantierabilità.

Alla luce dei limiti emersi con riferimento alla tempistica del processo, **il meccanismo delle ALI ha tuttavia consentito di raggiungere l'obiettivo primario riguardante la selezione delle progettualità da ammettere a finanziamento a valere sul PON Infrastrutture e Reti**. Infatti, a conclusione della prima fase di implementazione – coincidente con le tre sedute del TCC che hanno indirizzato le progettualità al PON e le successive prese d'atto – gli interventi selezionati, unitamente alle progettualità derivanti dalla precedente programmazione, hanno contribuito a raggiungere una saturazione rispetto alla dotazione di risorse inizialmente allocate e una condizione di *overbooking* considerando le recenti modifiche apportate al Programma.

Il confronto con il precedente ciclo di programmazione 2007-2013 consente di verificare come questo risultato sia sostanzialmente analogo – in termini, sia temporali, sia con riferimento al volume di risorse mobilitate – a quello raggiunto nell'ambito del PON Reti e Mobilità che, tuttavia, non era stato in grado di attivare il complesso processo partenariale costituito dalle ALI. Sulla base delle previsioni attualmente disponibili, inoltre, le progettualità del PON 2014-2020 appaiono possedere migliori caratteristiche sotto il profilo della maturità progettuale e della complessiva distanza della fine dell'esecuzione lavori rispetto ai termini di eligibilità della spesa.

4.2.2 Gli effetti della crisi pandemica sull'attuale programmazione

A fronte degli esiti conseguiti dalle ALI in termini di ammissione a finanziamento a valere sul Programma, l'emergenza pandemica ha indotto a intervenire con due successive modifiche al PON che hanno ridotto la dotazione di tutte le Linee d'Azione, incluse quelle riguardanti gli interventi portuali e di ultimo miglio.

In particolare, nel luglio 2020, è stata intrapresa una iniziativa di modifica del Programma⁵⁸ nel quadro delle azioni volte a favorire un'azione coordinata e incisiva per il contrasto e la mitigazione degli effetti sanitari, economici e sociali della pandemia, e per il rilancio economico e sociale, mobilitando tutte le risorse disponibili. Tale azione si colloca in un mutato quadro normativo che ha visto l'entrata in vigore del Regolamento (UE) n. 460/2020 del 30 marzo 2020 e di un secondo Regolamento (UE) n.558/2020 del 23 aprile 2020, per rispondere agli squilibri sanitari e socio-economici derivanti dalla diffusione del Covid-19, con i quali la Commissione intende "promuovere gli investimenti mobilitando le riserve di liquidità disponibili nei Fondi strutturali e di investimento europei per combattere immediatamente la crisi".

In ambito nazionale, tra le misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 previste dal Decreto Legge n. 34/2020 è previsto al comma 6 dell'articolo 242 che "[...] il Ministro per il Sud e la coesione territoriale procede alla definizione di appositi accordi con le Amministrazioni titolari dei programmi dei fondi strutturali europei anche ai fini della ricognizione delle risorse attribuite ai programmi operativi complementari e propone al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, ove necessario, le delibere da adottare per la definitiva approvazione delle suddette risorse." In tale contesto, è stato sottoscritto il Protocollo d'Intesa, tra il Ministro per il Sud e la Coesione e i Ministri titolari di Programmi Operativi Nazionali finalizzato alla riprogrammazione dei Programmi Operativi dei Fondi strutturali 2014-2020 ai sensi del comma 6 dell'articolo 242 del decreto legge 34/2020, contenente la previsione di riprogrammazione di 279,3 milioni di euro dal PON "Infrastrutture e Reti" al PON "Imprese e Competitività" a titolarità del Ministero dello sviluppo economico.

Al fine di pervenire a una nuova allocazione delle risorse sulle diverse Linee d'Azione del Programma Operativo Nazionale Infrastrutture e Reti 2014-2020 è stata effettuata un'analisi del livello di maturità del parco interventi già istruito nell'ambito del PON. Nello specifico, per ciascuno degli interventi istruiti, è stata effettuata una stima di potenziale de-finanziabilità, sulla base dei seguenti criteri:

- assenza di Obbligazioni giuridicamente vincolanti (impegni in BDU);
- assenza di convenzione tra MIT e Beneficiario;
- revoche/ritiri in corso e/o previste;
- economie recuperabili.

⁵⁸ La modifica è stata approvata dal Comitato di Sorveglianza con procedura scritta urgente il 4 settembre 2020.

Alla luce di tali criteri si è pervenuti all'individuazione di una revisione della dotazione finanziaria prevista per le Linee di Azione illustrata nella Tabella 4.1.

Tabella 4.1 – Il piano finanziario del PON IeR a seguito della riprogrammazione dovuta al Covid-19

Asse	Linea di Azione	Categoria di operazione	Descrizione	Dotazione PO C(2020)2604 del 22.04.2020 (in euro)	Valore post Riprogrammazione (in euro)
I	I.1.1	024	Ferrovie Core	835.132.842,67	799.132.842,67
	I.1.2	025	Ferrovie Comprehensive	270.367.333,33	191.367.333,33
	I.2.1	044	SESAR	92.000.000,00	52.000.000,00
II	II.1.1	039	Porti	272.949.373,15	229.675.057,70
	II.1.2	035	Ultimo miglio porti e interporti	174.255.415,76	146.628.373,64
	II.1.3	044	Single Window	78.275.160,02	65.865.151,79
	II.2.1	035	Ultimo miglio esteso	22.673.377,92	-
	II.2.2	044	Infomobilità	33.546.497,15	28.227.922,20
III		121	Preparazione attuazione sorveglianza e ispezioni	45.000.000,00	35.934.917,31
		122	Valutazione e studi	6.533.333,00	5.217.217,36
		123	Informazione e comunicazione	13.000.000,00	10.381.198,33
Totale				1.843.733.333,00	1.564.430.014,33

A seguito del perdurare della crisi pandemica, nel novembre 2020 si è proceduto a un'ulteriore attività di riprogrammazione sviluppata in coerenza con l'iniziativa della Commissione Europea *Coronavirus Response Initiative*, che ha riguardato:

- l'ampliamento del perimetro delle Azioni previste nel Programma tramite azioni atte a:
 - aumentare la *safety & security* degli hub di trasporto quali porti, interporti, stazioni ferroviarie promuovendo sistemi di trasporto collettivi più sicuri per i passeggeri e per i lavoratori del settore, come pure per il traffico e lo stoccaggio delle merci (es. apparecchiature per controlli sanitari digitali e verifica dell'autorizzazione a viaggiare nei terminali di trasporto, localizzazione di passeggeri che in seguito potrebbero essere identificati come positivi al Covid-19, strumenti per il monitoraggio e la gestione dei flussi dei passeggeri, ecc.);
 - finanziare i dispositivi di protezione personale, i presidi medico chirurgici, materiali e strumenti per la prevenzione del contagio e altri dispositivi e applicativi funzionali allo svolgimento del lavoro secondo modalità che garantiscano il distanziamento sociale di cui i beneficiari - le ditte di costruzione / fornitori nonché stazioni appaltanti - si sono dovuti dotare per garantire il normale svolgimento delle attività;
- l'adozione del cofinanziamento FESR 100%, in ragione dell'articolo 2, punto 1, del Regolamento (UE) n. 558/220, il quale prevede che - nell'ambito delle modifiche del Regolamento (UE) n. 1303/2013: "in deroga all'articolo 60, paragrafo 1, e all'articolo 120, paragrafo 3, primo e quarto comma, su richiesta di uno Stato membro può essere applicato un tasso di cofinanziamento del 100 % alle spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo contabile che decorre dal 1° luglio 2020 fino al 30 giugno 2021 per uno o più assi prioritari di un programma sostenuto dal FESR, dal FSE o dal Fondo di coesione".

La conseguenza più rilevante di tali iniziative di revisione sull'attività delle ALI è rappresentata dal fatto che la riduzione della dotazione del Programma ha determinato una situazione di *overbooking* sulle Linee di Azione II.1.1 e II.1.2 pari complessivamente a circa il 112%. Sebbene l'attività di riprogrammazione si sia, per ora, collocata al livello di Linea d'Azione e non abbia ancora assunto decisioni in merito agli interventi che potranno permanere nel perimetro del Programma, le progettualità di ultima ammissione, come quelle individuate tramite il meccanismo ALI, potrebbero risultare penalizzate.

4.3 Dinamiche partenariali e sinergia con le ZES

Come anticipato, la scelta di istituire le Aree Logistiche Integrate è scaturita, tra l'altro, da alcune evidenze valutative relative al precedente periodo di programmazione in merito alle criticità registrate in termini di scarso coordinamento tra gli attori istituzionali e sovrapposizione di interventi e nell'ottica di valorizzare alcuni percorsi partenariali che, anche a causa di una debole strutturazione, non avevano conseguito i risultati prefissati.

Dalle analisi condotte e, in particolare, da quanto riferito dai protagonisti del percorso partenariale intrapreso, appare come questa scelta abbia consentito di muoversi verso il superamento di tali criticità. Il giudizio sulle dinamiche attivate risulta infatti complessivamente positivo sotto una molteplicità di aspetti.

L'aver posto le Autorità di Sistema Portuale al centro di una riflessione strategica sullo sviluppo dei territori ha costituito, a detta di molti attori, un'occasione preziosa di confronto e un luogo di sintesi in grado di:

- agevolare il superamento di visioni, in passato, contrapposte e di individuare impegni comuni;
- recuperare traiettorie di sviluppo e progettualità già individuate, ma a cui non era stata data attuazione;
- stimolare riflessioni su un nuovo ruolo da assegnare a realtà territoriali non adeguatamente valorizzate;
- consentire un diverso e più diretto dialogo con alcuni attori rilevanti, capace anche di affrontare anticipatamente criticità di natura operativa riguardanti singoli interventi.

L'importanza del dialogo partenariale, inoltre, è stata valutata positivamente anche nell'attività più operativa del reperimento dei dati e delle informazioni sul sistema logistico locale, utili a descrivere il quadro di contesto su cui fondare la costruzione del Documento di Sviluppo e Proposte. La possibilità per tutti i soggetti coinvolti di beneficiare della costruzione di questo quadro conoscitivo comune è stata individuata da molti come un risultato in sé significativo.

Se tali giudizi attengono in larga parte alle interlocuzioni attivate tra i soggetti sottoscrittori dell'Accordo, le considerazioni raccolte in merito al dialogo con gli altri attori, enti non sottoscrittori e partenariato allargato, si mostrano più differenziate, ma non prive di elementi di interesse.

Quantomeno negli studi di caso analizzati, l'apertura al partenariato più ampio è stata vissuta come un'occasione di condivisione del lavoro svolto, senza grandi aspettative – anche in ragione delle modalità poco strutturate di interazione adottate – sugli eventuali contributi che potessero pervenire. Anche con questo approccio più informativo che realmente partecipativo, non sono mancate tuttavia le occasioni di confronto successive, in cui sono stati veicolati contributi e istanze progettuali e, in alcuni casi, si è registrata l'instaurazione di relazioni più stabili tra gli attori. **In generale sembra che la geometria partenariale scelta sia ritenuta adeguata nel garantire l'assunzione di decisioni che, in un contesto partenariale più ampio, avrebbe invece richiesto sforzi organizzativi e tempistiche non sostenibili.**

Un giudizio positivo, al netto delle criticità richiamate in merito all'attivazione del Tavolo Centrale di Coordinamento, emerge anche con riferimento alle modalità operative di strutturazione del percorso. In particolare, è stata generalmente condivisa la scelta di non ricorrere ad ulteriori elementi di irrigidimento nella struttura delle ALI, quali gli Accordi di Programma, poiché non ritenuti necessari a fronte del doppio livello, locale e centrale, di istruttoria strategica e progettuale. **È emersa tuttavia anche l'importanza che il percorso conservi la presenza di atti di natura formale tali da garantire che le decisioni assunte vengano perseguite e monitorate anche in presenza di cambi nella governance degli attori.**

Per quanto attiene la sinergia tra Aree Logistiche Integrate e Zone Economiche Speciali, essa è ritenuta strategica da tutti gli interlocutori intervistati in coerenza con il paradigma che vede *"l'ALI [...] funzionale alla realizzazione della componente hardware di sviluppo del sistema portuale-logistico (infrastrutture e innovazione tecnologica), mentre le ZES mirano a supportare la componente software, garantendo condizioni speciali per l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali in relazione alla natura incrementale degli investimenti e delle attività di sviluppo d'impresa"*⁵⁹. L'attuale stato di implementazione delle ZES non consente tuttavia di formulare un giudizio compiuto sull'esistenza di tale sinergia. Relativamente alla fase di istituzione dei due strumenti è stato comunque possibile rilevare una positiva collaborazione, sia di natura indiretta – attraverso l'assunzione degli esiti del Tavolo ALI nella fase di elaborazione del Piano di Sviluppo Strategico⁶⁰ – sia tramite interlocuzione diretta tra i tavoli preposti allo sviluppo dei due strumenti.

⁵⁹ Calò E., Mastroiocco N. (a cura di) (2018), "Il sistema portuale in puglia e le zone economiche speciali", IPRES Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali, Nota Tecnica n. 7, luglio 2018.

⁶⁰ L'importanza delle Aree Logistiche Integrate è ribadita in diversi punti del Piano di Sviluppo Strategico della ZES della Sicilia Occidentale e non solo nel richiamare i riferimenti normativi e pianificatori ad esse collegate. I documenti che sono alla base della definizione della Strategia delle singole ALI (in questo

In entrambi gli studi di caso analizzati, inoltre, non sono emerse preoccupazioni relative alla mancanza di coordinamento tra la *governance* delle ALI e quella delle ZES nonostante le strutture regionali che partecipano ai due tavoli, sia in Campania, sia in Sicilia, non siano coincidenti.

4.4 Valore aggiunto e riproducibilità dell’iniziativa

L’esperienza delle ALI ha indubbiamente scontato alcuni problemi derivanti dal carattere di innovatività della proposta e dalla necessità di istituire da zero nuove modalità di interazione formali e operative tra numerosi attori istituzionali, articolati su un doppio livello di *governance* territoriale e centrale. Tali problematiche hanno generato ricadute perlopiù nella tempistica dei processi, che tuttavia non hanno impedito di conseguire gli obiettivi primari individuati nella selezione condivisa di progetti strategici e maturi da finanziare a valere sul PON Infrastrutture e Reti, con un orizzonte di completamento allo stato attuale ancora pienamente compatibile con le scadenze dell’attuale programmazione.

Nell’ottica di una riproducibilità dell’iniziativa nel futuro ciclo di programmazione e, in generale, di una valorizzazione dell’esperienza nell’ambito della programmazione di livello nazionale, la valutazione condotta ha consentito di far emergere numerosi spunti di interesse e alcuni ambiti di miglioramento che esulano dai confini dell’implementazione del PON.

In primo luogo, **è emersa una generale soddisfazione per gli esiti del processo di elaborazione strategica in seno alle ALI che ha consentito di valorizzare la centralità dei porti nel sistema logistico e di ampliare la possibilità di influenzare gli indirizzi di pianificazione territoriale verso un loro progressivo sviluppo.** Ciò, in prima istanza, con riferimento alla capacità di programmazione delle stesse Autorità di Sistema Portuale che hanno, in alcuni casi, messo a frutto le analisi e strategie elaborate in seno ai Tavoli ALI per lo sviluppo dei propri Piani Regolatori di Sistema Portuale (PRdSP) e, in particolare, dei Documenti di Pianificazione Strategica di Sistema (DPSS)⁶¹.

È il caso, ad esempio, dell’Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale che, nell’ambito del DPS⁶², individua l’Obiettivo Specifico di Sistema “Migliorare l’integrazione e l’interoperabilità del Sistema Portuale con la logistica regionale e il tessuto produttivo locale” da perseguire attraverso lo sviluppo dell’Area Logistica Integrata e della Zona Economica Speciale ai assegnando “*priorità di investimento agli interventi cantierabili e/o con parziale copertura finanziaria inseriti in una strategia di sviluppo unica a livello di Sistema Portuale, ALI e ZES*”. Il portato strategico dei documenti elaborati dal Tavolo ALI viene valorizzato in modo ancor più incisivo dal DPS dell’Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Meridionale⁶³ laddove si afferma che “*il lavoro compiuto ed ancora in corso ha di fatto raccolto l’invito a “fare sistema” ed a collaborare secondo la strategia per il Sistema Mare identificata nel Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica*” consentendo di definire “*lo scenario generale del sistema pugliese-lucano attraverso l’analisi della dotazione infrastrutturale, dei servizi esistenti e dell’inquadramento generale dell’assetto territoriale dell’ALI, nonché del sistema attuale dei trasporti a livello di macro – area*”.

Con riferimento ancora alle Autorità di Sistema Portuale, le ALI sembrano aver inciso non solo sul piano della pianificazione strategica, ma anche in termini di programmazione operativa agevolando e accelerando la costruzione di un bacino progettuale di interventi maturi da candidare progressivamente a finanziamento. Come richiamato nel “Piano operativo triennale 2020-2022” dell’AdSP del Mare di Sicilia Occidentale “*Rispetto alla precedente programmazione, infatti, l’Authority non soltanto prosegue nell’attività di risposta all’uso degli strumenti finanziari per lo sviluppo infrastrutturale dei porti messi a disposizione dalla Commissione Europea, dallo Stato e dalla Regione Sicilia, candidando interventi e mettendo a punto nuova*

caso dell’ALI del Quadrante Occidentale della Sicilia) sono stati un’importante base per la redazione del Piano stesso, sia nell’individuazione e descrizione del contesto produttivo e infrastrutturale di riferimento, sia per addivenire alla perimetrazione delle aree ZES. Sono stati infatti presi in considerazione, fra gli altri, i contenuti dei “documenti pianificatori relativi alle aree logistiche integrate (Tavolo Nazionale ALI)”. Anche nel Piano di Sviluppo Strategico della ZES della Campania viene ripreso il tema delle ALI nel percorso di individuazione delle Zone Economiche Speciali regionali e, in particolare, viene ripreso il Documento di Strategia e Progetti dell’ALI Campania del 2018, laddove si riporta il quadro di sintesi degli interventi infrastrutturali a breve termini in esso individuati.

⁶¹ Con il Decreto Legislativo nr. 232 del 13 dicembre 2017 recante “disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, nr. 169” il legislatore ha introdotto alcune modifiche all’articolazione dei PRdSP prevedendo la redazione di un Documento di Pianificazione Strategica di Sistema (DPSS) - coerente con il Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL), con gli orientamenti europei in materia di portualità, logistica e reti infrastrutturali, nonché con il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica e volto a definire gli obiettivi di sviluppo e i contenuti sistemici di pianificazione delle Autorità di sistema portuale – e più dettagliati Piani regolatori dei singoli scali.

⁶² Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale, Piano Regolatore di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale, Documento di Pianificazione Strategica di Sistema, Relazione illustrativa, 28 febbraio 2020.

⁶³ Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Meridionale, Piano Regolatore di Sistema Portuale, Processo di formazione del Documento di Pianificazione Strategica di Sistema Portuale, Documento definitivo, ottobre 2019.

progettualità, ma altresì è impegnata nell'attuazione e gestione dei nuovi processi correlati ai suddetti strumenti finanziari, in considerazione delle diverse risorse assegnate nel corso dell'annualità 2019. [...] Nell'ambito del medesimo programma operativo sono stati candidati altri interventi, che per la loro maturità progettuale, seppur valutati positivamente sono in attesa di convenzionamento. Si tratta, in primo luogo, dell'intervento di dragaggio del Porto di Trapani, che a tal fine sta subendo un'accelerazione a tal scopo⁶⁴.

Le ricadute dell'attività dei Tavoli ALI, inoltre, non appaiono confinate all'interno delle Autorità di Sistema Portuale, ma trovano conferme in iniziative di carattere legislativo e programmatico estese alla dimensione regionale. Sulla base delle indagini condotte, nel caso campano sembra di poter affermare che lo sforzo profuso abbia generato una sorta di effetto "moltiplicativo" di ulteriori iniziative di pianificazione, come ad esempio l'avvio dell'aggiornamento di alcune leggi e piani regionali di settore, mentre l'ALI della Sicilia Occidentale è stata un'occasione per mettere meglio a fuoco alcune linee di indirizzo strategico e instradarle verso una maggiore operatività. Ancora più incisivi sono gli effetti desumibili dall'analisi della proposta di "Piano Regionale delle Merci e della Logistica" della Regione Puglia⁶⁵, laddove si afferma che "L'analisi condotta ha offerto, altresì, la possibilità di costruire una visione a lungo termine dell'ALI di riferimento, da concretizzarsi attraverso una strategia di sviluppo integrata degli interventi che si riterranno opportuni e in linea con gli obiettivi della programmazione nazionale ed europea in materia di trasporti. [...] I contenuti del documento ALI, per quanto riguarda gli interventi previsti all'interno del territorio della Regione Puglia sono interamente ripresi nel presente piano della Logistica, costituendone l'ossatura fondamentale".

D'altronde, secondo l'opinione di alcuni degli interlocutori intervistati, la possibilità di costruire una visione strategica di medio-lungo termine è stata facilitata grazie all'instaurarsi di modalità di confronto diretto e continuativo che ha consentito di accrescere la conoscenza e il rispetto reciproco tra i soggetti e, così, è stata in grado di ridurre la conflittualità economica (p.es. nel caso dei due interporti) oppure relativa alle politiche (ad esempio tra AdSP e Regione Campania) anche al di fuori dell'orizzonte ALI. Al riguardo, la Regione Campania ha vissuto l'esperienza delle ALI come un'occasione per ripensare in ottica integrata alcune dinamiche e segnala, a titolo esemplificativo, come le relazioni tra l'Amministrazione regionale, il porto e l'interporto, preesistenti la creazione dell'ALI, nel passato non avevamo mai permesso l'instaurarsi di un confronto allargato. Tali considerazioni hanno indotto diversi attori tra quelli intervistati ad esprimersi favorevolmente rispetto alla continuazione dell'esperienza, anche al di fuori dell'ambito ristretto della programmazione comunitaria, e all'istituzionalizzazione del TLL possibilmente con una regia ministeriale o, in mancanza di questa, di una regionale. In tale contesto, la formalizzazione degli incontri periodici, anche a cadenza semestrale o annuale, potrebbe consentire di disporre di un luogo di riferimento e di confronto per gli attori della *governance* multilivello in modo da agevolare la riflessione congiunta sulle singole progettualità e, soprattutto, sulla strategia di sviluppo e la visione complessiva.

Infine, per capitalizzare al meglio l'esperienza, i portatori di interesse intervistati confermano la necessità di un allargamento delle ALI in modo che possano rappresentare uno strumento che integra i diversi fondi e non si limita ad utilizzare le risorse del PON leR, come peraltro avrebbe dovuto essere nelle intenzioni iniziali di chi ha disegnato lo strumento.

E, infatti, all'esperienza delle ALI si guarda inoltre con attenzione anche in ottica sovraregionale, ad esempio nell'ambito del recente Protocollo di Intesa per lo sviluppo del Corridoio Adriatico⁶⁶ siglato tra le Regioni Abruzzo, Marche, Molise e Puglia nel quale si riconoscono le Aree Logistiche Integrate e le ZES quali elementi di rilievo per lo sviluppo delle infrastrutture interregionali e l'accrescimento della competitività dei distretti produttivi.

Per quanto riguarda **la regia delle ALI, è emersa l'importanza del ruolo del Ministero nel garantire una visione di insieme, necessaria soprattutto nell'ambito della logistica**, che per natura opera a livello sovra-locale e addirittura globale e nell'evitare che si inneschino meccanismi di concorrenza tra porti nazionali in un settore in cui la competizione si sviluppa in ambito globale. Secondo alcuni referenti l'accelerazione data, soprattutto nell'ultimo anno, è stata possibile solo grazie ad una forte concertazione con il MIT che al di fuori del quadro delle ALI non avverrebbe e, pertanto, potrebbe essere opportuno un rafforzamento del coordinamento da parte del Ministero.

È proprio da questa richiesta che sembra di poter trarre una delle più significative indicazioni per una riproducibilità dell'iniziativa nel successivo periodo di programmazione e, in generale, per favorire il dispiegarsi di un più ampio valore aggiunto dell'iniziativa al di fuori delle finalità specifiche legate all'implementazione del PON Infrastrutture e Reti. Ci si riferisce, in particolare, alla possibilità di un maggiore protagonismo del Tavolo di Coordinamento Centrale in relazione a due aspetti fondamentali: un monitoraggio periodico sull'implementazione degli interventi portati all'attenzione dello stesso tavolo nelle sedute di istruttoria delle cinque ALI – con una specifica attenzione alle progettualità indirizzate ad altri fonti di finanziamento –

⁶⁴ Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Occidentale, Piano Operativo Triennale 2020-2022, dicembre 2019.

⁶⁵ Regione Puglia, Piano Regionale delle Merci e della Logistica, Bozza luglio 2019.

⁶⁶ Protocollo siglato il 24 ottobre 2020.

e l'opportunità di sedute "tematiche" volte ad approfondire il coordinamento delle ALI con altri strumenti di *policy*, a partire delle ZES, con il coinvolgimento di referenti delle Amministrazioni centrali e altri organismi nazionali coinvolti nell'implementazione di tali strumenti.

Tale opportunità, d'altronde, soprattutto con riferimento a un consolidamento del lavoro svolto e al monitoraggio sugli interventi, era già stata individuata in seno a un incontro tecnico dei Tavoli Locali svoltosi nell'ottobre 2019⁶⁷. Nell'ambito dell'incontro erano state individuate, infatti, alcune criticità e ambiti di miglioramento riguardanti: l'eterogeneità nell'articolazione dei documenti strategici e nel loro livello di dettaglio; i limiti nell'integrazione tra i contributi dei diversi soggetti coinvolti; carenze nella descrizione dei progetti ai fini dell'istruttoria e nella quantificazione del contributo al raggiungimento degli obiettivi. Per tali motivi era stato proposto un percorso articolato in due fasi. La prima volta a pervenire a un aggiornamento di medio termine dedicato, sul fronte delle progettualità, a monitorare gli interventi approvati dal TCC, gli interventi valutati non maturi e che necessitano di approfondimenti, nonché l'inserimento di nuove proposte di interventi e contestualmente a promuovere un'omogeneizzazione dei documenti strategici. La seconda fase era invece mirata a un aggiornamento strutturale dei DSP. Tale percorso, rallentato anche dal deflagrare dell'emergenza pandemica, rappresenta dunque una base di partenza per il rilancio dell'iniziativa, oltre che per risolvere le problematiche scaturite dalla riduzione della dotazione del Programma e della conseguente necessità di individuare fonti di finanziamento alternative per alcune delle progettualità già ammesse a finanziamento.

⁶⁷ Tavoli locali delle Aree Logistiche Integrate, Incontro tecnico, Roma, 24 Ottobre 2019.

Glossario

AA	Accordo di Adesione
AdG	Autorità di Gestione
AdSP	Autorità di Sistema Portuale
ALI	Area Logistica Integrata
AP	Accordo di Partenariato
APQ	Accordi di Programma Quadro
CE	Commissione Europea
DEF	Documento di Economia e Finanza
DM	Decreto Ministeriale
DSP	Documento di Sviluppo e di Proposte
FESR	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FSE	Fondo Sociale Europeo
GNL	Gas Naturale Liquefatto
HSC	High Speed Craft, ovvero unità navali veloci (tipicamente aliscafi e catamarani)
m€	milioni di Euro
MATM	Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
MISE	Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca
MIT	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
MIUR	Ministero dello Sviluppo Economico
PO	Piano Operativo
PON	Piano Operativo Nazionale
PON IeR	Piano Operativo Nazionale Infrastrutture e Reti 2014-2020
POR	Piano Operativo Regionale
PRP	Piano Regolatore Portuale
PSNPL	Piano Strategico Nazionale delle Portualità e della Logistica
RAA	Rapporto Annuale di Attuazione
RAV	Rapporto Annuale di Valutazione
RFV	Rapporto Finale di Valutazione
Ro-pax	Roll on - roll off passengers, ovvero trasporto combinato di passeggeri, auto e mezzi pesanti
Ro-ro	Roll on - roll off, ovvero trasporto merci a caricazione orizzontale o rotabile (auto e mezzi pesanti)
STM	Struttura Tecnica di Missione del MIT
TCC	Tavolo Centrale di Coordinamento
TTL	Tavolo Tecnico Locale di concertazione
TEN-T	Reti Trans-Europee di Trasporto
ZES	Zona Economica Speciale

Bibliografia

Accordo di adesione ALI Campania, 28/09/2016

Accordo di adesione ALI del polo logistico di Gioia Tauro, 23/01/2017

Accordo di adesione ALI del Quadrante Occidentale della Sicilia, 14/09/2016

Accordo di adesione ALI del Quadrante sud orientale della Sicilia, 11/11/2016

Accordo di adesione ALI del sistema pugliese - lucano, 14/09/2016

Accordo di Partenariato 2014-2020 - Italia, Ottobre 2017

Alessandro Panaro (2019), *Le zone economiche speciali, la nuova frontiera pro lo sviluppo dei porti e del sistema industriale*, in *Trasporti e Cultura*, anno XIX, numero 54-55

ALI Campania (2018a), *Documento di Sviluppo e Proposte - Parte A: Criticità, obiettivi, strategie e proposte di intervento*, gennaio 2018

ALI Campania (2018b), *Documento di Sviluppo e Proposte - Parte B: il sistema territoriale, gli attori coinvolti, la visione e le strategie per un'area logistica integrata*, gennaio 2018

ALI del polo logistico di Gioia Tauro, *Documento di Sviluppo e Proposte*, aprile 2018

ALI del Quadrante Occidentale della Sicilia, *Documento di Sviluppo e Proposte - Parte A: Quadro conoscitivo strutturale*, dicembre 2017

ALI del Quadrante Occidentale della Sicilia, *Documento di Sviluppo e Proposte - Parte B: Quadro programmatico*, dicembre 2017

ALI del Quadrante sud-orientale della Sicilia, *Documento di Sviluppo e Proposte*, 10 novembre 2017

ALI del sistema pugliese - lucano, *Documento di Sviluppo e Proposte*, gennaio 2018

Andreoli A., Magrassi M. (2011), *Tra il dire e il mare: una valutazione ex post del progetto integrato "città di Napoli" 2000-2006*, in *UVAL*, anno 2011, numero 24

Ares (2012) 1326063 - 09/11/2012. *Position Paper dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020*

Baccelli O., Morino P. (2019), *I nuovi strumenti di governance dell'intermodalità da e per la portualità. Il caso dei porti del Sud Italia*, in *REPOT - SIET*, anno 2019, numero 2.

Barca F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*

Consiglio dell'Unione Europea (2014), *Raccomandazione del Consiglio dell'8 luglio 2014 sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia*

Convenzione tra MIT e RAM SpA del 04.08.2016, prot. 7601, CUP D21H16000010006

Convenzione tra MIT e RAM SpA del 6.12.2018, prot. 19951, CUP D21F18000060006

Ecorys (2016), *Valutazione intermedia del Programma Operativo Nazionale "Reti e Mobilità" 2007-2013. Rapporto Finale di Valutazione.*

Ecorys, Università Bocconi (2018), *Rapporto Annuale di Valutazione 2018*, <http://www.ponir.mit.gov.it/documentazione/valutazione-indipendente/send/57-valutazione/206-rav-2018>

Ecorys, Università Bocconi (2019), *Rapporto Annuale di Valutazione 2019*, www.ponir.mit.gov.it/documentazione/valutazione-indipendente/send/57-valutazione/208-rav-2019

Ecorys, Università Bocconi (2020), *Rapporto Annuale di Valutazione 2020.*

Ecorys, Università Bocconi (2019), *Approfondimento valutativo. Il contesto di attuazione delle Aree logistiche integrate*, www.ponir.mit.gov.it/documentazione/valutazione-indipendente/send/57-valutazione/211-app-valutativo-contesto-ali

Infante G., Martini G. (2016), *Presentazione del percorso partenariale: Tavoli delle Aree Logistiche Integrate e di settore, Comitato di Sorveglianza del PON "Infrastrutture e Reti" 2014-2020*, 24 maggio 2016.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2014), Documento di Economia e Finanza 2014, Sezione III - Programma Nazionale di Riforma - Parte I, *La strategia nazionale e le principali iniziative*.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2014), Piano Strategico Nazionale sulla Portualità e sulla Logistica.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2019), Relazione Annuale di Attuazione 2018 del PON IeR 2014-2020 al 31 dicembre 2018.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2019), Relazione Istruttoria per il TCC "*Documento strategico ed interventi Tavolo ALI locale - Sicilia Occidentale*", 31/01/2019.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2019), Relazione Istruttoria per il TCC "*Documento strategico ed interventi Tavolo Area Logistica Campana*", 17/04/2019.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, DM 36 del 9/02/2018, Decreto recante istituzione del tavolo centrale di coordinamento delle Aree logistiche integrate.

Presentazione del Comitato di Sorveglianza del PON "Infrastrutture e Reti" 2014-2020, 10 febbraio 2017.

Presentazione del Comitato di Sorveglianza del PON "Infrastrutture e Reti" 2014-2020, 27 giugno 2017.

Presentazione del Comitato di Sorveglianza del PON "Infrastrutture e Reti" 2014-2020, 6 dicembre 2017.

Presentazione del Comitato di Sorveglianza del PON "Infrastrutture e Reti" 2014-2020, 28 giugno 2019.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2018), DPCM 11 maggio 2018 in materia di Istituzione della ZES Campana.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021), Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, approvato dal Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2021.

Regione Campania (2019), *Piano di Sviluppo Strategico "ZES Campania"*, in BUR Campania n.26 del 29 marzo 2018.

Regione Sicilia (2019), *Piano di Sviluppo Strategico Zone Economiche Speciali Sicilia Occidentale*.

Regione Sicilia, Presidenza (2019), Verbale dell'incontro del 30 luglio 2019 della Cabina di Regia per le Zona Economica Speciale della Sicilia occidentale.

Verbale del Comitato di Sorveglianza del PON "Infrastrutture e Reti" 2014-2020, 10 febbraio 2017.

Verbale del Comitato di Sorveglianza del PON "Infrastrutture e Reti" 2014-2020, 27 giugno 2017.

Verbale del Comitato di Sorveglianza del PON "Infrastrutture e Reti" 2014-2020, 6 dicembre 2017.

Verbale del Comitato di Sorveglianza del PON "Infrastrutture e Reti" 2014-2020, 28 giugno 2019.

Ringraziamenti

Il Rapporto tematico è l'esito del processo di valutazione che si è svolto nel corso del 2020 cui hanno partecipato i referenti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti cui va il primo ringraziamento:

Giovanni Infante, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Responsabile PON per i porti e gli interporti e coordinatore dei tavoli ALI.

Un particolare ringraziamento va a tutti i coloro che si sono resi disponibili per interviste in profondità e per fornire dati ed informazioni:

Flora Albano, AdSP Mare di Sicilia Occidentale, responsabile Ufficio Politiche comunitarie, Project Management e Blending finanziario (*Intervista a distanza in data 30 settembre 2020*).

Alessandro Carollo, Idea Urbana, esperto del tavolo dell'ALI del Quadrante occidentale della Sicilia (*Intervista in presenza in data 29 luglio 2020*).

Clara Celauro, Università degli Studi di Palermo, consulente del Dipartimento infrastrutture della Regione Siciliana a supporto delle attività relative alle ALI (*Intervista a distanza in data 5 agosto 2020*).

Stefano De Luca, Università di Salerno, esperto del tavolo ALI campana (*Intervista a distanza in data 23 luglio 2020*).

Fulvio Lino Di Blasio, AdSP Mar Ionio, Segretario generale (*Intervista a distanza in data 20 luglio 2020*).

Francesca Iacono, Regione Campania, Dirigente programmazione unitaria (*Intervista a distanza in data 23 luglio 2020*).

Giovanni Infante, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Responsabile PON per i porti e gli interporti e coordinatore dei tavoli ALI (*Intervista in presenza in data 20 febbraio 2020*).

Francesco Messineo, AdSP Mar Tirreno centrale, Segretario generale (*Intervista a distanza in data 22 luglio 2020*).

Pasqualino Monti, AdSP Mare di Sicilia Occidentale, Presidente (*Intervista a distanza in data 30 settembre 2020*).

Belinda Vacirca, Regione Siciliana, Dirigente dipartimento infrastrutture (*Intervista in presenza in data 30 luglio 2020*).