

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

VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA DI MODIFICA DEL PON
AGOSTO 2019

Indice

1. Il ruolo della valutazione nelle attività di riprogrammazione.....	2
2. La proposta di modifica del PON Infrastrutture e Reti	3
3. Le motivazioni a sostegno della proposta di modifica	6
3.1 Mutamenti nel contesto socioeconomico	6
3.2 L'evoluzione del quadro programmatico e legislativo.....	8
3.3 Lo stato di avanzamento del Programma e gli esiti delle valutazioni.....	10
4. Una prima valutazione delle modifiche proposte	13

1. Il ruolo della valutazione nelle attività di riprogrammazione

Da un punto di vista regolamentare, il percorso di modifica del Programma è normato dall'Articolo 30 "Modifica dei programmi" del Reg. (UE) N. 1303/2013 che al comma 1 recita: *"Le richieste di modifica dei programmi presentate da uno Stato membro sono debitamente motivate e, in particolare, descrivono l'impatto atteso delle modifiche del programma sulla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e sul conseguimento degli obiettivi specifici definiti nel programma, tenendo conto del presente regolamento e delle norme specifiche di ciascun fondo, dei principi orizzontali di cui agli articoli 5, 7 e 8 nonché dell'accordo di partenariato"*. Lo stesso Regolamento nell'Allegato II, unitamente a quanto previsto dall'art 5, lettera 6 del Regolamento (UE) 215/2014 stabilisce inoltre le condizioni che consentono di procedere a una modifica dei target intermedi e finali del Programma¹.

A differenza di quanto previsto nel precedente ciclo di programmazione, i Regolamenti non attribuiscono in modo esplicito un ruolo alla valutazione nel processo di modifica dei Programmi Operativi. Tuttavia, da una lettura attenta delle disposizioni comunitarie, emergono significativi elementi a supporto di una funzione attiva della valutazione in tale frangente, ad esempio:

- i contenuti delle relazioni di attuazione annuali prevedono tra l'altro *"una sintesi delle conclusioni di tutte le valutazioni del programma rese disponibili durante il precedente anno finanziario, gli aspetti che incidono sui risultati del programma, nonché le misure adottate"*² indicando un evidente nesso tra l'attività valutativa e i cambiamenti introdotti sui risultati attesi;
- o quando, con riferimento all'applicazione del Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione, i Regolamenti *"introducendo di fatto un terreno negoziale tra Commissione europea e amministrazione titolare di programma, richiamano, quanto meno indirettamente, l'opportunità, se non la necessità, di disporre di un'analisi valutativa da cui desumere gli elementi informativi e di conoscenza in grado di giustificare le difficoltà contestuali che hanno comportato il ritardo registrato nel conseguimento dei valori di performance di metà periodo"*³.

Nonostante tali elementi, tuttavia, i Regolamenti non contengono alcun orientamento specifico in merito ai contenuti delle analisi riguardanti le proposte di modifica dei programmi.

Analogamente a quanto operato in relazione alla precedente proposta di modifica, nello svolgimento della valutazione si è pertanto ritenuto utile fare riferimento alle indicazioni e alla prassi consolidatesi nel precedente periodo 2007-2013 e, in particolare, alle dimensioni di analisi contemplate dall'articolo art. 33 del Regolamento (CE) n. 1083/2006 rispetto alle ragioni che possono indurre a rivedere parti di un Programma, individuate – oltre che nella stessa attività valutativa – in: cambiamenti socioeconomici significativi; la necessità di tener conto in misura maggiore o differente di mutamenti di rilievo nelle priorità comunitarie, nazionali o regionali; difficoltà emerse in fase di attuazione.

¹ Il Regolamento, in particolare, dispone che qualora risulti che la quantificazione dei target sia basata su supposizioni inesatte che conducono ad una sottostima o ad una sovrastima degli stessi target intermedi o finali, ciò può costituire un caso debitamente giustificato conformemente all'allegato II, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

² Articolo 50 del Regolamento (UE) 1303/2013

³ Fornez PA, *FESR 2014/2020: 8 questioni chiave*, dicembre 2014

2. La proposta di modifica del PON Infrastrutture e Reti

La proposta per una nuova modifica al PON Infrastrutture e Reti 2014 – 2020, così come delineata nell'attuale versione della nota di accompagnamento alla riprogrammazione, scaturisce da una riflessione sui mutamenti intervenuti nello scenario di riferimento nel quadro della programmazione nazionale in materia di infrastrutture di trasporto e da ulteriori valutazioni inerenti l'avanzamento del PON, inclusa l'allocazione delle ulteriori risorse dovute al raggiungimento della riserva di efficacia.

Nel quadro degli indirizzi chiave della politica di coesione a cui le azioni del PO sono ispirate e delle priorità di investimento su cui si concentra il Programma Operativo "Infrastrutture e Reti" 2014-2020, ovvero:

- Favorire la creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti multimodale con investimenti nella TEN-T (Priorità d'Investimento 7.a);
- Migliorare la mobilità regionale, per mezzo del collegamento dei nodi secondari e terziari all'infrastruttura della TEN-T, compresi i nodi multimodali (Priorità d'Investimento 7.b);
- Sviluppare e migliorare sistemi di trasporto sostenibili dal punto di vista dell'ambiente (anche a bassa rumorosità) e a bassa emissione di carbonio, inclusi vie navigabili interne e trasporti marittimi, porti, collegamenti multimodali e infrastrutture aeroportuali, al fine di favorire la mobilità regionale e locale sostenibile (Priorità d'investimento 7.c);

la proposta di modifica giudica necessario l'ampliamento del set di azioni del Programma volte al raggiungimento di tali obiettivi e di un nuovo sforzo di aggiornamento e affinamento del PON verso obiettivi specifici di:

- conservazione e messa in sicurezza del patrimonio infrastrutturale esistente;
- miglioramento e potenziamento dei collegamenti tra le reti TEN-T e i nodi urbani, anche attraverso l'estensione della definizione di ultimo miglio.

Più concretamente la proposta indica due principali ambiti di revisione riguardanti entrambi gli assi prioritari di intervento in cui si articola la strategia del Programma. Nell'Asse I si propone l'inserimento di una nuova Linea d'Azione "LdA I.3.1 - Conservazione e messa in sicurezza del patrimonio infrastrutturale esistente" il cui obiettivo è individuato nel miglioramento dei livelli di servizio e della sicurezza delle infrastrutture, rimuovendo le condizioni di rischio al fine di promuovere una mobilità sicura e sostenibile nonché di renderle più resilienti agli impatti collegati al cambiamento climatico, anche mediante interventi di mitigazione del rischio idrogeologico. Le tipologie di interventi preventivamente individuate riguardano:

- interventi per il miglioramento della stabilità di versanti in frana o di infrastrutture a rischio idraulico, attraverso opere di stabilizzazione di corpi franosi e di regimazione delle acque meteoriche al fine di rendere più resiliente l'infrastruttura agli impatti connessi al cambiamento climatico;
- interventi di adeguamento e messa in sicurezza di itinerari particolarmente rischiosi in termini di incidentalità e vulnerabilità ai cambiamenti climatici;
- interventi di messa in sicurezza statica delle opere d'arte principali;
- completamento di itinerari a fronte dei quali sono stati già avviati rilevanti interventi di adeguamento e messa in sicurezza;
- realizzazione di progetti sperimentali di messa in sicurezza del patrimonio infrastrutturale esistente nonché di monitoraggio e/o mappatura dei fattori di rischio al fine di valutare gli standard di efficienza delle infrastrutture e la loro vulnerabilità ai cambiamenti climatici rispetto alla loro funzionalità.

Nell'Asse II non si prevedono invece revisioni nella logica del Programma e nella sua articolazione in Linee d'Azione. La modifica prevede piuttosto l'estensione del concetto di ultimo miglio nei nodi urbani, con un'attenzione prevalente alla modalità ferroviaria e con un conseguente allargamento del quadro degli interventi finanziabili. Allargamento che esplicitamente lascia invariata la tipologia di opere finanziabili e che interessa perlopiù la funzione delle tratte che sarebbero oggetto di intervento nell'ambito della loro articolazione in armatura primaria e secondaria di collegamento e nei nodi che fungono da interscambio tra tali reti. La modifica andrebbe così a considerare:

interventi per il collegamento dei nodi urbani core e dei nodi urbani in cui risiede un nodo core alla rete TEN-T sia core che comprehensive e alle reti locali;

- interventi per il miglioramento e l'adeguamento a standard di infrastrutture di collegamento tra e nei nodi urbani core e dei nodi urbani in cui risiede un nodo core alla rete TEN-T sia core che comprehensive e alle reti locali;
- interventi per fluidificare il traffico e risolvere interferenze tra flussi in nodi / impianti critici;
- interventi volti a migliorare l'integrazione tra le diverse modalità di trasporto anche attraverso la sinergia tra i punti di interscambio modale;
- interventi per incrementare la capacità dei nodi anche attraverso l'utilizzo di tecnologie, velocizzare le tratte nonché sviluppare punti di interscambio in area urbana;
- interventi volti a migliorare l'accessibilità dei servizi nelle stazioni e nei punti di interscambio in area urbana;
- operazioni finalizzate a ridurre i tempi di interscambio attraverso interventi infrastrutturali (es. banchine) e tecnologici (upgrading informazione al pubblico).

La proposta allo stato attuale non fornisce indicazioni quantitative in merito alla quota di risorse che andrebbero a finanziare gli interventi richiamati e l'eventuale diminuzione nella dotazione indicativa di alcune delle Linee d'Azione già previste. Sono invece fornite alcune informazioni riguardanti i progetti potenzialmente ammissibili a seguito della modifica del PO, frutto di una prima attività di consultazione con alcuni Beneficiari, che ricadono in due principali categorie:

- *Asse I: interventi per la conservazione e messa in sicurezza del patrimonio infrastrutturale esistente, ferroviario e stradale* - interventi puntuali (conservazione di opere d'arte; prevenzione di rischi connessi a fenomeni di dissesto geomorfologico e idraulico o da eventi sismici; ecc.) localizzati prevalentemente su alcuni itinerari ferroviari e stradali di rilievo;
- *Asse II: progetti di interconnessione di ultimo miglio del trasporto merci e passeggeri tra la rete infrastrutturale TEN-T di lunga distanza e il traffico regionale/locale* - interventi per il completamento e/o la connessione di importanti infrastrutture ferroviarie localizzate in nodi urbani e logistici densamente popolati e interessati da ingenti movimenti di persone e di merci, volti all'eliminazione di colli di bottiglia.

Nella nota, inoltre, è individuato un insieme di pre-requisiti volti a informare il processo di selezione in aggiunta ai criteri già adottati dal Comitato di Sorveglianza e che vertono prevalentemente sulla maturità progettuale, con un'attenzione specifica agli adempimenti di carattere ambientale a livello sia di progetto, sia di Programma:

- maturità progettuale degli interventi, puntualmente individuati, ivi compresa la presenza di tutti i pareri, nulla osta e/o autorizzazioni di varia natura, incluse quelle ambientali e paesaggistica;
- localizzazione degli interventi, tale da non interferire con aree della Rete Natura 2000 e con aree ad elevata sensibilità ambientale;
- continuità con il Programma già sottoposto a VAS e approvato, tenendo conto che gli eventuali interventi a farsi saranno sottoposti al medesimo set di criteri ambientali già condiviso con l'Autorità Competente;
- assenza di interventi che implicino modifiche o varianti a piani e programmi che, a loro volta, necessitino di essere sottoposti a procedura di VAS o di VIA integrata a VAS, in osservanza a quanto previsto dalle osservazioni e condizioni poste dal parere motivato VAS;
- assenza di interventi da sottoporre a Verifica di Assoggettabilità a VIA o a VIA, in osservanza a quanto previsto dalle osservazioni e condizioni poste dal parere motivato VAS.

La nota di accompagnamento alla proposta di revisione, infine, propone una sintesi dell'analisi sui potenziali effetti sugli aspetti ambientali del Programma, sviluppata in un apposito allegato, che, in conclusione, tende a escludere ulteriori effetti ambientali significativi rispetto a quanto già valutato con la procedura di VAS e di conseguenza la necessità di una riapertura di tale procedura. Con riferimento alle principali modifiche proposte per i due Assi, in particolare, la nota argomenta:

- con le modifiche proposte per l'Asse I non si ravvedono implicazioni significative di carattere ambientale che possano costituire oggetto di interesse per la Valutazione Ambientale Strategica. Si evidenzia anzi la valenza

ambientale di una cospicua parte degli interventi mirati ad intervenire sulle criticità di carattere idrogeologico, apportando beneficio alla strategia del Programma in termini di riduzione di rischi di interruzione del servizio trasportistico e quindi di incremento dell'affidabilità della rete.

- con le modifiche proposte per l'Asse II, riconducibile all'estensione del concetto di collegamento di ultimo miglio ai nodi urbani, intesi come tutti i nodi cittadini caratterizzati dalla presenza di un nodo della rete trasportistica (es. aeroporto, porto, interporto), si andranno a finanziare interventi ricadenti in tipologie di intervento già consolidate, per cui, oltre a poter asserire che l'assetto strategico rimane sostanzialmente invariato, si può anche concludere, sotto il profilo ambientale, che i potenziali effetti ambientali significativi siano stati già individuati descritti e valutati, come previsto dalla Direttiva 42/2001/CE, in fase di approvazione del Programma all'interno della procedura di VAS già effettuata. In tal senso è opportuno evidenziare che le modifiche proposte all'Asse II sono coerenti con i principali elementi che sono stati assunti come fattori di base per lo svolgimento della Valutazione Ambientale Strategica del Programma, che sono: (i) la tipologia degli interventi previsti dal Programma; (ii) i fattori e le componenti ambientali interessate dalla realizzazione degli interventi; (iii) gli obiettivi di protezione ambientale individuati nella fase di analisi del contesto programmatico.

3. Le motivazioni a sostegno della proposta di modifica

3.1 Mutamenti nel contesto socioeconomico

La proposta di modifica del Programma interviene in un contesto socioeconomico che registra la persistenza di elementi di debolezza e segnali di probabile peggioramento nella direzione un ri-allargamento di quello che nelle anticipazioni del Rapporto SVIMEZ 2019⁴ viene definito come un “doppio divario”, ovvero dell’Italia rispetto all’Unione Europea e del Mezzogiorno rispetto a Centro Nord. Tale doppio divario interessa tutte le principali variabili macroeconomiche a partire dal tasso di crescita del PIL che, a eccezione del dato 2015 fortemente influenzato dalla chiusura del periodo di programmazione 2007-2013, mostra un costante riproporsi, pur con diversa intensità, delle differenze nella crescita tra le macro aree del Paese e nei confronti del dato medio europeo e degli altri Stati membri. Nel 2018, in particolare, si è registrata una crescita del PIL nazionale e del Centro Nord pari allo 0,9% a fronte di un dato medio europeo pari al 2% e del Mezzogiorno fermo allo 0,6%. Nel confronto con i dati del 2008, il PIL del Centro Nord si mostra prossimo a raggiungere livelli di crescita pre-crisi o comunque non drammaticamente lontano come il Mezzogiorno dove il divario supera ancora i 10 punti percentuali.

Tassi di crescita annuali e cumulati del PIL in termini reali (%)

Paesi	2008-2014	2015	2016	2017	2018	2015-2018	2008-2018
Mezzogiorno	-13,2	1,5	0,2	1,0	0,6	3,3	-10,4
Centro-Nord	-7,1	0,8	1,4	1,9	0,9	5,1	-2,4
Italia	-8,5	0,9	1,1	1,7	0,9	4,7	-4,3
Unione Europea (Composizione corrente)	1,5	2,3	2,0	2,5	2,0	9,1	10,8
Germania	6,2	1,7	2,2	2,2	1,4	7,8	14,5
Spagna	-6,6	3,6	3,2	3,0	2,6	13,0	5,5
Francia	3,3	1,1	1,1	2,3	1,7	6,3	9,9
Grecia	-26,0	-0,4	-0,2	1,5	1,9	2,8	-23,9

Fonte: SVIMEZ, 2019

Tale risultato è fortemente influenzato dall’andamento dei consumi (nel 2018 +0,2 nel Mezzogiorno e +0,7 nel Centro Nord), dove il confronto con il 2008 vede registrare una contrazione del 9% per il Sud mentre nelle altre macro aree è stato superato il dato pre-crisi (+0,9). L’andamento del PIL, inoltre, mostra forti carattere di disomogeneità tra le diverse Regioni del Mezzogiorno, laddove, tra le aree interessate dal Programma, solo Puglia e Basilicata mostrano un dato migliore del dato medio del Sud Italia nel confronto 2008-2018.

Variazione del PIL nelle regioni italiane nel periodo 2008-2018 (tassi medi annui di var. e cum. %)

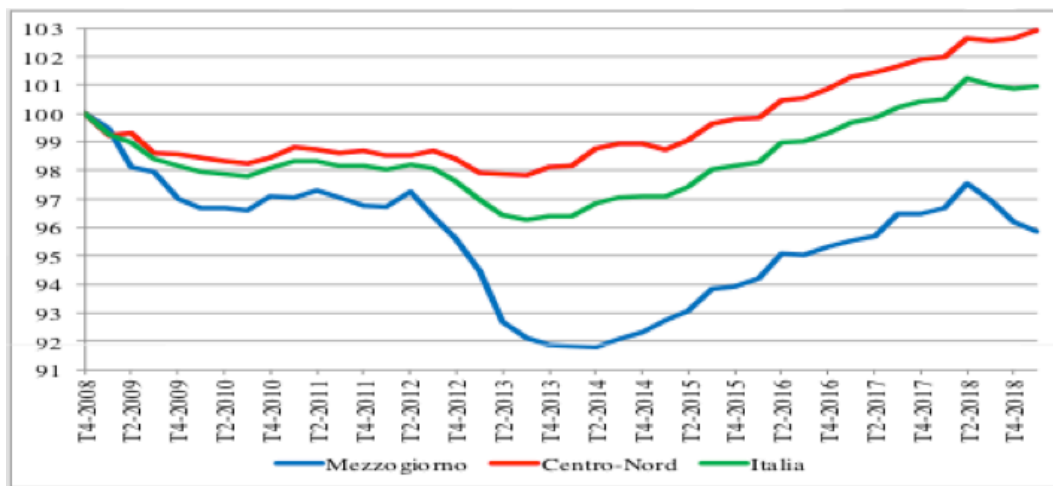
	2008-2014	2017	2018	2015-2018	2008-2018
Abruzzo	-7,2	0,3	1,7	2,2	-5,1
Molise	-21,5	-1,0	1,0	1,6	-20,3
Campania	-15,2	1,8	0,0	4,1	-11,7
Puglia	-10,7	1,2	1,3	4,5	-6,7
Basilicata	-10,6	-0,1	1,0	11,4	-0,4
Calabria	-14,1	2,0	-0,3	2,1	-12,3
Sicilia	-15,0	-0,3	0,5	1,2	-13,9
Sardegna	-11,4	1,8	1,2	3,2	-8,6
Mezzogiorno	-13,2	1,0	0,6	3,3	-10,4
Centro - Nord	-7,1	1,9	0,9	5,1	-2,4
Italia	-8,5	1,7	0,9	4,7	-4,3

Fonte: SVIMEZ, 2019

⁴ SVIMEZ, Anticipazioni del Rapporto SVIMEZ 2019 su “L’economia e la società del Mezzogiorno”, agosto 2019.

La divergenza è ancora più marcata con riferimento al dato occupazionale in termini, sia quantitativi, sia qualitativi. Le stime riguardanti gli ultimi due trimestri del 2018 e il primo del 2019 registrano una significativa inversione di tendenza nel dato meridionale con un calo pari al 1,7% a fronte di un + 0,3% del Centro Nord. La medesima tendenza si registra nello stesso periodo con riferimento alla qualità del dato occupazionale, dove al Centro Nord cresce il tempo indeterminato (+0,5%) e calano gli occupati a tempo determinato (-1,1%), mentre nel Mezzogiorno si assiste a una dinamica inversa, rispettivamente -2,3% e +2,1%.

Andamento congiunturale degli occupati nel periodo 2008- 2019 (dati destagionalizzati T4 2008 =100)



Fonte: SVIMEZ, 2019

Il divario, sempre sulla base delle stime SVIMEZ, sembra dover proseguire anche nell'immediato futuro laddove le previsioni sull'andamento delle principali variabili macroeconomiche evidenziano caratteri di debole crescita al Centro Nord e l'affacciarsi di fenomeni recessivi nel Mezzogiorno.

Previsioni per alcune variabili macroeconomiche, circoscrizioni e Italia, variazioni %

	2018	2019	2020
Mezzogiorno			
PIL	0,6	-0,3	0,4
Occupazione totale (unità di lavoro)	0,7	-0,2	0,3
Centro-Nord			
PIL	0,9	0,3	0,9
Occupazione totale (unità di lavoro)	0,9	0,1	0,4
Italia			
PIL	0,9	0,1	0,8
Occupazione totale (unità di lavoro)	0,9	0,0	0,3

Fonte: SVIMEZ, 2019

Nel settore dei trasporti, le analisi contenute nel Rapporto Annuale di Valutazione 2019 hanno evidenziato come, a fronte dei fattori di divario infrastrutturale da cui scaturisce la strategia del PON Infrastrutture e Reti, i dati di traffico continuano a segnalare profonde divergenze nelle diverse aree del Paese.

In tal senso, risultano esemplificative le valutazioni condotte in approfondimento alle dinamiche del settore marittimo. L'analisi, in ottica di benchmark, sui traffici dei porti del Centro-Nord ha evidenziato come le quantità movimentate siano maggiori e i tassi di crescita più rilevanti nel breve periodo (2015/2018) per tutti e i settori considerati rispetto ai porti del Sud Italia. Il comparto Ro-Ro evidenzia un +9,5% al Sud confrontato con un +19,8% al Centro-Nord; le rinfuse solide vedono un

drastico calo, -27% al Sud e un aumento del 5,6% nel Centro-Nord d'Italia; e infine i container segnano un +1,2% al Sud e crescono del 12,44% al centro Nord.

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

3.2 L'evoluzione del quadro programmatico e legislativo

Se l'evoluzione del contesto economico non fa che evidenziare il persistere e l'intensificarsi della necessità di un intervento di specifico sostegno alle aree meno sviluppate, l'analisi sui mutamenti intervenuti nel quadro programmatico fornisce elementi con una più diretta relazione con le modifiche oggetto della proposta di revisione del PO.

Con riferimento all'intenzione di prevedere una nuova Linea d'Azione dedicata alla conservazione e la messa in sicurezza del patrimonio infrastrutturale esistente, in particolare, occorre innanzitutto richiamare – come opportunamente fa la nota di accompagnamento – quanto delineato all'interno del più recente Allegato al Documento di Economia e Finanza (DEF) 2019 “Strategie per una nuova politica della mobilità in Italia”.

L'Allegato al DEF 2019, che rappresenta l'aggiornamento del quadro generale per gli investimenti in materia di trasporti assunto a verifica della condizionalità ex ante per l'Obiettivo Tematico 7, rafforza gli obiettivi in materia già previsti nei precedenti documenti strategici, fino ad assumere la sicurezza e manutenzione del patrimonio infrastrutturale quale primo dei quattro pilastri in cui è declinata la strategia del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Strategia ulteriormente articolata di pacchetti di interventi tematici trasversali ai quattro pilastri di cui almeno due rilevano ai fini della valutazione sulla proposta di modifica e che afferiscono a:

- *Monitoraggio dello stato delle infrastrutture: definizione e implementazione di un processo per il monitoraggio costante dello stato delle infrastrutture esistenti, al fine di pianificare in modo efficiente gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria necessari;*
- *Piano di manutenzione straordinaria: predisposizione di un Piano nazionale di manutenzione straordinaria delle infrastrutture che necessitano di interventi atti a garantirne la sicurezza e l'agibilità, che preveda anche l'utilizzo di tecnologie di ultima generazione (es. droni e satelliti).*

La priorità assegnata a tale tematica trova nel contesto italiano motivazioni che innegabilmente sono in parte riconducibili a una serie di eventi di cronaca culminata con la tragedia del ponte Morandi, ma tuttavia ancorate a un quadro di obiettivi internazionali e europei, diversamente recepiti a livello nazionale, ispirati ai principi di lotta e adattamento al cambiamento climatico e al superamento delle disuguaglianze anche in tema di accesso a infrastrutture di mobilità sicure. In tal senso i principali riferimenti programmatici di livello internazionale e nazionale sono di seguito richiamati.

Il quadro programmatico di riferimento a livello internazionale è fornito dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015 che vede un parallelo impegno dell'Unione Europea volto a rendere operativa l'attuazione dell'Agenda 2030 nell'ambito delle politiche cofinanziate dai fondi strutturali e di investimento⁵. Tra i 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile e i 169 traguardi ad essi collegati rilevano, in particolare:

- l'Obiettivo 9 “Costruire infrastrutture resilienti e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile” e i due traguardi:

⁵ COM (2016) 739 Final – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions “Next steps for a Sustainable European Future”; SWD (2016)390 Final – Commission Staff Working Document “Key European action supporting the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals”; COM (2016) 740 Final – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions “Proposal for a new European Consensus on Development: Our World, our Dignity, our Future”.

- 9.1 Sviluppare infrastrutture di qualità, affidabili, sostenibili e resilienti – comprese quelle regionali e transfrontaliere – per supportare lo sviluppo economico e il benessere degli individui, con particolare attenzione ad un accesso equo e conveniente per tutti
- 9.4 Migliorare entro il 2030 le infrastrutture e riconfigurare in modo sostenibile le industrie, aumentando l'efficienza nell'utilizzo delle risorse e adottando tecnologie e processi industriali più puliti e sani per l'ambiente, facendo sì che tutti gli stati si mettano in azione nel rispetto delle loro rispettive capacità
- l'Obiettivo 11 "Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili" e il traguardo
 - 11.2 Entro il 2030, garantire a tutti l'accesso a un sistema di trasporti sicuro, conveniente, accessibile e sostenibile, migliorando la sicurezza delle strade, in particolar modo potenziando i trasporti pubblici, con particolare attenzione ai bisogni di coloro che sono più vulnerabili, donne, bambini, persone con invalidità e anziani

Tali obiettivi, oltre che a livello europeo, sono stati recepiti nella Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile⁶ che, in aggiornamento della "Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002-2010", è stata sviluppata come "strumento per inquadrare la stessa nel più ampio contesto di sostenibilità economico-sociale delineato dall'Agenda 2030".

La Strategia è strutturata in cinque aree (Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e Partnership) a loro volta declinate in un sistema di scelte strategiche e obiettivi strategici nazionali, specifici per la realtà italiana e complementari ai 169 traguardi dell'Agenda 2030. Riferimenti puntuali ai target di livello internazionale già richiamati sono in particolare presenti nell'ambito:

- dell'Area "Pianeta", Scelta "III. Creare comunità e territori resilienti custodire i paesaggi e i beni culturali", Obiettivo Strategico "III.2 Assicurare elevate prestazioni ambientali di edifici, infrastrutture e spazi aperti"
- dell'Area "Prosperità", Scelta "IV. Decarbonizzare l'economia", Obiettivo Strategico "IV.2 Aumentare la mobilità sostenibile di persone e merci".

È inoltre opportuno sottolineare come la Strategia individui esplicitamente tra gli strumenti chiave per l'attuazione di tali Obiettivi Strategici il PON Infrastrutture e Reti 2014-2020.

Ulteriori riferimenti programmatici sono contenuti in documenti strategici nazionali di carattere settoriale quali la Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (SNAC)⁷ e, pur in assenza di riferimenti specifici, nella proposta di Piano nazionale integrato per l'Energia ed il Clima (PNIEC) trasmessa alla Commissione Europea nel gennaio 2019.

La SNAC si pone l'obiettivo generale di "elaborare una visione nazionale su come affrontare gli impatti dei cambiamenti climatici, comprese le variazioni climatiche e gli eventi meteo-climatici estremi, individuare un set di azioni ed indirizzi per farvi fronte, affinché attraverso l'attuazione di tali azioni/indirizzi (o parte di essi) sia possibile ridurre al minimo i rischi derivanti dai cambiamenti climatici, proteggere la salute e il benessere e i beni della popolazione e preservare il patrimonio naturale, mantenere o migliorare la capacità di adattamento dei sistemi naturali, sociali ed economici nonché trarre vantaggio dalle eventuali opportunità che si potranno presentare con le nuove condizioni climatiche".

A tale fine, a fronte di una analisi sui principali impatti attesi dei cambiamenti climatici e delle relative vulnerabilità, individua per ciascun settore d'azione identificato alcuni messaggi chiave e un *portfolio* di misure settoriali di adattamento articolate in "Azioni di tipo non strutturale o "soft"", "Azioni basate su un approccio ecosistemico o "verdi"" e "Azioni di tipo infrastrutturale e tecnologico o "grigie"". Tra i messaggi chiave dedicati al settore dei trasporti e infrastrutture è utile sottolineare l'attenzione dedicata all'ottimizzazione delle reti esistenti rispetto alla realizzazione di nuove e grandi opere e alla valutazione ponderata degli standard di efficienza delle infrastrutture e della loro vulnerabilità ai cambiamenti climatici rispetto alla loro funzionalità. Rispetto alle misure proposte ricadenti nelle azioni di carattere infrastrutturale viene dedicata inoltre speciale attenzione all'attività manutentiva delle infrastrutture stradali e ferroviarie.

In attuazione della Strategia è stato in seguito elaborato un Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC) che ha portato a un maggior livello di approfondimento e di dettaglio le analisi e le misure indicate nella SNAC. Il

⁶ La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile è stata presentata al Consiglio dei Ministri il 2 ottobre 2017 e approvata dal CIPE il 22 dicembre 2017.

⁷ La SNAC elaborata dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare è stata approvata con il decreto direttoriale n.86 del 16 giugno 2015.

Piano a seguito di una fase di consultazione avvenuta nel 2017, ha interrotto il suo iter approvativo, ma rappresenta una rilevante fonte informativa che potrà essere approfondita anche in successive versioni del presente documento.

Per quanto attiene invece a evoluzioni nel quadro programmatico attinenti alle modifiche previste nell'ambito dell'Asse II del Programma, non emergono particolari elementi di attenzione se non una ribadita priorità agli interventi di ultimo e penultimo miglio all'interno dell'Allegato al DEF 2019.

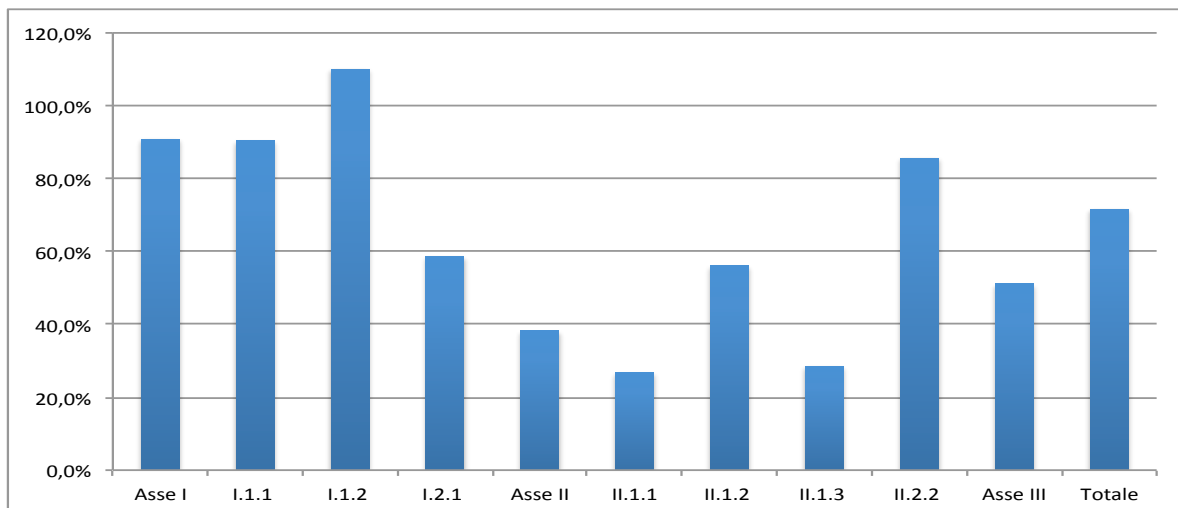
È invece di significativa rilevanza la modifica legislativa introdotta con Decreto 16 aprile 2018 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze che individua il primo elenco di linee ferroviarie regionali che, ai sensi dell'art. 47, comma 3, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, assumono rilevanza per la rete ferroviaria nazionale e che possono essere destinatarie di finanziamenti dello Stato per eventuali investimenti sulle linee. Tra tali infrastrutture, individuate sulla base di criteri che tengono conto delle esigenze di mobilità dei viaggiatori e delle merci, di ampliamento della connettività della rete ferroviaria, di integrazione con il territorio e le aree metropolitane, di potenziamento delle connessioni verso i sistemi portuali ed aeroportuali, sono ricomprese le linee di interesse per il Programma: Bari-Taranto (Ferrovie del Sud Est), Bari-Barletta (Ferrotramviaria) e Benevento-Cancello (Ente Autonomo Volturno).

3.3 Lo stato di avanzamento del Programma e gli esiti delle valutazioni

Nel Rapporto Annuale di Valutazione 2019 è stata dettagliatamente analizzata la situazione sullo stato di avanzamento del Programma sulla base dei dati di monitoraggio ad aprile. Le analisi, in particolare, hanno evidenziato un rallentamento dell'attività di selezione, almeno sotto il profilo formale, e una situazione in termini di costi ammessi in rapporto alla dotazione sostanzialmente immutata rispetto alla chiusura della precedente annualità.

In termini numerici il quadro allora fotografato vedeva un costo degli interventi ammessi a finanziamento pari al 71,6% della dotazione complessiva del Programma. L'analisi per Asse e Linea d'Azione restituiva un buon livello di completamento dell'Asse I (90,9%), determinato dalle Linee dedicate ai progetti ferroviari, con la Linea I.2.1 attestata su circa il 60% dei costi ammessi in rapporto alla sua dotazione. Alle lentezze evidenziate nella descrizione del processo di selezione corrispondeva una situazione ancora non consolidata per l'Asse II che si poneva a circa il 40%, con buone performance della Linea II.2.2 e in misura minore della Linea II.1.2. Le restanti Linee presentavano invece un livello di saturazione della dotazione inferiore al 30%.

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

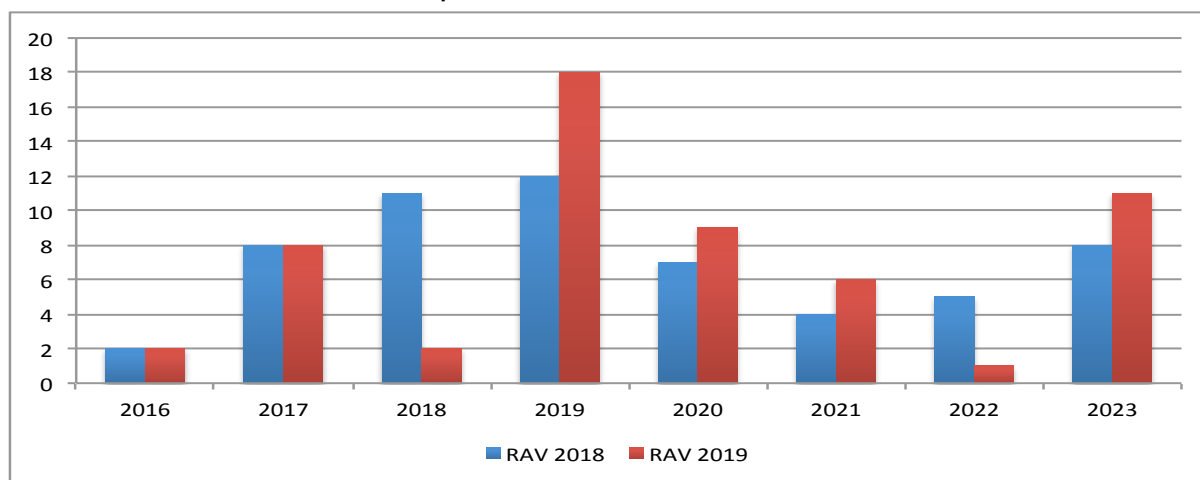


Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

A seguito dell'ammissione dei primi interventi licenziati dal Tavolo Centrale ALI e sulla base dei dati diffusi nell'ambito del Comitato di Sorveglianza di giugno la situazione mostra un lieve miglioramento che porta il rapporto dei costi ammessi sulla dotazione dell'Asse II a oltre il 50%, e il Programma nel suo complesso a circa il 77%, ancora tuttavia lontano dalla condizione di completa saturazione.

Sul fronte procedurale il confronto tra le analisi operate in sede di Rapporto Annuale di Valutazione 2018 e 2019 ha inoltre restituito un quadro di significativo peggioramento rispetto alle previsioni di conclusione lavori determinato in larga misura da una riformulazione delle stime di durata successivamente alla stesura del Rapporto 2018.

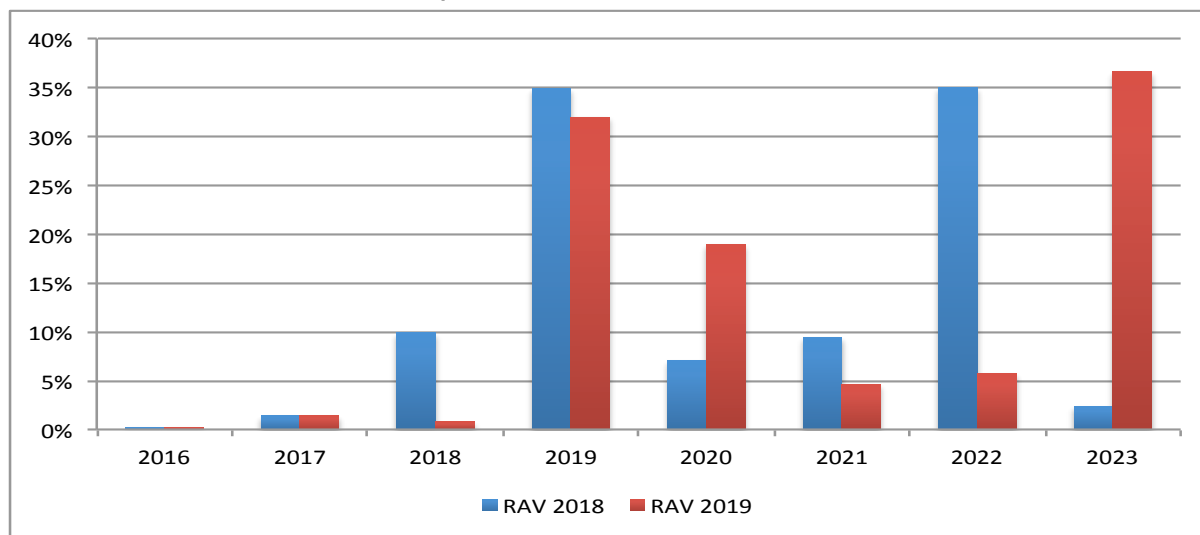
Numero interventi ammessi per anno di fine esecuzione: confronto RAV 2018 – RAV 2019



Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

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

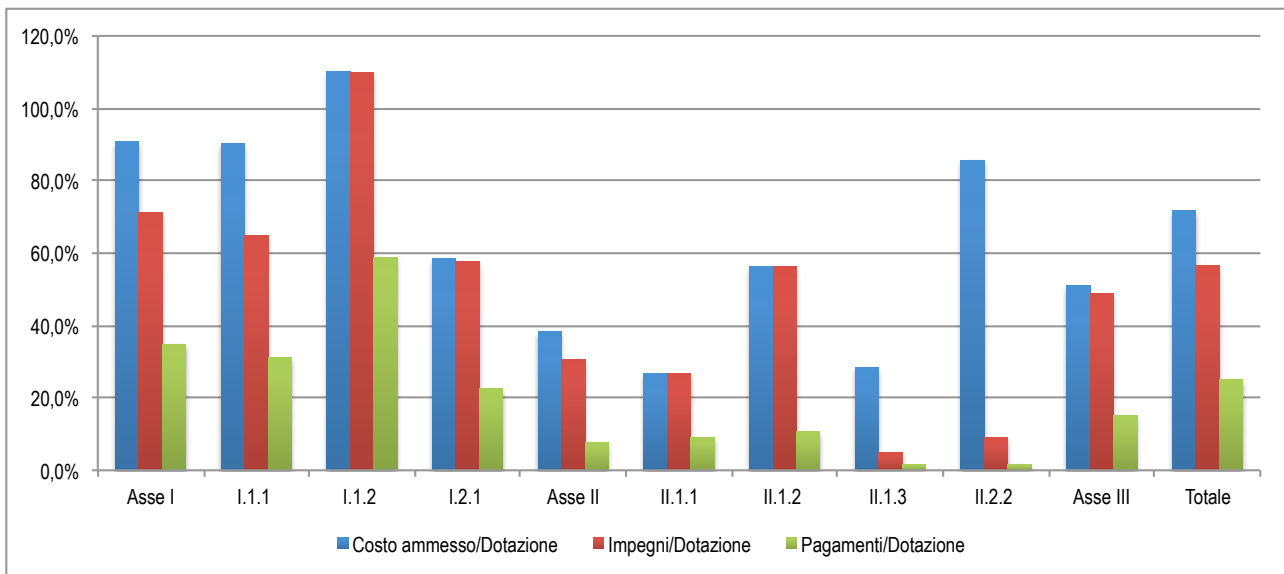
Numero interventi ammessi per anno di fine esecuzione: confronto RAV 2018 – RAV 2019



Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

Anche con riferimento all'attuazione finanziaria i dati di giugno evidenziano solo deboli avanzamenti rispetto all'analisi operata in sede di Rapporto Annuale di Valutazione che registrava impegni pari al 56,7% e pagamenti pari 25% della dotazione del Programma, con situazioni molto diverse per i due Assi prioritari: Asse I con impegni e pagamenti rispettivamente pari a circa il 71% e 35%; Asse II pari a circa il 30% per gli impegni e circa l'8% nei pagamenti.

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



Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

Anche alla luce di tali dati nell’ambito delle attività di valutazione è stata avviata un’analisi esperta dei dati di monitoraggio, da condurre con cadenza semestrale volta a formulare un giudizio sull’affidabilità dei dati di avanzamento previsti e a contribuire a un rafforzamento della capacità previsionale in chiave di supporto alle decisioni.

Gli esiti della prima analisi, condotta sempre sulla base dei dati di aprile 2019, hanno evidenziato la presenza di alcuni elementi di incoerenza – soprattutto in relazione ad alcune tipologie di intervento – tra le previsioni di avanzamento procedurale e finanziario e il conseguente rischio che le attuali previsioni di spesa delineino uno scenario ottimistico rispetto a quanto potrà essere effettivamente conseguito. Ciò determina motivi di preoccupazione, nel breve periodo, in relazione a una previsione di spesa per l’annualità 2019 che, in base ai dati sulle domande di pagamento previste diffusi al Comitato di Sorveglianza, si aggira su un ammontare di 200 milioni di euro a fronte di un target per l’annualità pari a circa 189 milioni e, nel lungo periodo, con riferimento ai dati già richiamati riguardanti il livello dei costi ammessi e gli scostamenti intervenuti sulle previsioni procedurali di alcuni rilevanti interventi.

4. Una prima valutazione delle modifiche proposte

Come già ricordato, le disposizioni regolamentari in merito alla modifica dei programmi richiedono che le proposte di revisione siano debitamente motivate, fornendo una descrizione *dell'impatto atteso sulla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e sul conseguimento degli obiettivi specifici definiti nel programma*. Alla luce delle analisi sopra richiamate sulle evoluzioni intervenute nel contesto di attuazione e con riferimento al livello di implementazione raggiunto, nel seguito si formulano alcune prime considerazioni valutative sulle base delle informazioni attualmente disponibili.

In assenza allo stato attuale di elementi quantitativi riguardanti le risorse mobilitate, le considerazioni vertono prevalentemente sulla validità delle motivazioni addotte, mentre analisi più propriamente orientate a una valutazione degli effetti attesi potrà essere operata in successive versioni del presente documento.

Dall'esame delle evoluzioni intervenute nel contesto socioeconomico e delle più recenti dinamiche nel settore dei trasporti emerge un quadro che conferma e rafforza i presupposti alla base della strategia del Programma. Non sono infatti venuti meno, anzi si rafforzano in uno scenario di progressivo peggioramento, i fattori di squilibrio territoriale che informano le politiche di coesione e gli sforzi fino ad ora profusi non sembrano essere stati sufficienti ad accrescere la competitività del sistema logistico del Mezzogiorno nei confronti delle altre aree del Paese.

Le modifiche introdotte, inoltre, appaiono sorrette da adeguate motivazioni di carattere strategico in coerenza con le più recenti evoluzioni del quadro programmatico.

Per quanto concerne l'introduzione di una nuova Linea d'Azione dedicata alla conservazione e messa in sicurezza del patrimonio infrastrutturale esistente, essa trova un primo e significativo ancoraggio nel principale documento di programmazione nazionale in materia di infrastrutture di trasporto rappresentato dall'Allegato al Documento di Economia e Finanza 2019, nel quale la tematica, già presente nei suoi precedenti aggiornamenti, assume tuttavia a un ruolo ancor più rilevante, quale uno dei quattro pilastri su cui si articola la riflessione strategica. Tale rilevanza deriva da fattori specifici del contesto nazionale riguardanti lo stato del patrimonio infrastrutturale, ma anche da fattori direttamente legati a un quadro di obiettivi internazionali e comunitari, recepiti nella programmazione nazionale, in materia di lotta e adattamento al cambiamento climatico.

Si tratta di alcuni degli obiettivi e traguardi individuati nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, parallelamente perseguiti dall'Unione Europea e tradotti e conformati al contesto italiano nell'ambito della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile. Obiettivi di carattere ambientale che tuttavia, nelle più recenti evoluzioni, assumono il principio di equità tra i criteri guida e dunque vedono nei Fondi Strutturali – e anche esplicitamente il PON Infrastrutture e Reti – tra gli strumenti chiave per la loro attuazione. Riferimenti più espliciti alle tipologie di intervento previste dalla modifica del Programma, sono state inoltre ritrovati in documenti strategico-attuativi dedicati direttamente all'individuazione delle misure dedicate all'adattamento climatico quali la Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (SNAC) e la relativa proposta di Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC).

In merito alle modifiche nel perimetro dell'Asse II non ci si trova in presenza di vere revisioni alla logica di intervento del Programma, ma a una semplice estensione del concetto di ultimo miglio già ampiamente sottolineato e richiamato in tutti i documenti di riferimento programmatico. In relazione alla preliminare ricognizione sugli interventi, si pone tuttavia un problema di natura localizzativa che trova una giustificazione in seno alle modifiche intervenute nel quadro legislativo riguardanti la classificazione della rilevanza nazionale delle infrastrutture potenzialmente oggetto di investimenti.

In conclusione, dunque, le modifiche proposte si giudicano debitamente motivate dal punto di vista strategico anche se pongono un tema negoziale con la Commissione Europea: nel caso dell'Asse I, per via della presenza di potenziali interventi sulle infrastrutture stradali fino ad ora contemplati solo nell'ambito delle azioni di carattere tecnologico; per l'Asse II, in virtù di una collocazione di alcuni potenziali interventi non perfettamente coerente con le precedenti indicazioni inerenti l'architettura gerarchica della rete di trasporto nazionale e il perimetro di intervento del Programma.

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento del PON, e gli esiti delle successive valutazioni su di esso, emergono in particolare due elementi che sostengono la proposta di modifica.

Da un lato vi è la necessità di pervenire urgentemente a una complessiva saturazione della dotazione di risorse prevista. L'accelerazione nel processo di selezione di interventi di natura portuale e interportuale, a seguito del recente licenziamento da parte del Tavolo di Coordinamento Centrale ALI, potrà contribuire al conseguimento di tale risultato, ma la decisione di aprire a una diversa categoria di intervento offre sicuramente l'opportunità di incrementare più rapidamente l'ammontare dei costi

ammessi a finanziamento. Ciò anche tenendo conto di un bacino di interventi potenziali sulle categorie attualmente ammesse, già ripetutamente oggetto di ricognizione e della necessità di allocare le risorse della riserva di efficacia.

Dall'altro vi sono le attenzioni connesse con il conseguimento degli obiettivi di spesa e le criticità determinate dall'emergere di alcuni significativi scostamenti nelle previsioni di attuazione procedurale e finanziaria che potrebbero utilmente beneficiare dell'ammissione a finanziamento di interventi caratterizzati da un elevato livello di maturità progettuale.

In questo senso si valuta positivamente la previsione di introdurre un set di pre-requisiti che vanno a integrare le disposizioni già previste nell'ambito dei Criteri di Selezione. Occorre tuttavia rilevare come, in base alle informazioni disponibili, la ricognizione ancora preliminare sul bacino potenziale di interventi offra un quadro non completamente positivo in tal senso, che potrebbe essere migliorato attraverso un investimento immediato in attività di progettazione attraverso risorse di natura diversa dal Programma.

Come anticipato, in assenza di indicazioni quantitative riguardanti l'entità dei finanziamenti diversamente allocati sulle Linee d'Azioni – attuali e previste – dal Programma, risulta difficile una valutazione sugli effetti delle modifiche proposte in termini di conseguimento dei risultati che aggiunga elementi rispetto ai benefici di natura qualitativa già evidenziati nella nota di accompagnamento e all'assenza di effetti negativi dal punto di vista ambientale o comunque di effetti non attualmente considerati all'interno della procedura di VAS.

Risulta invece possibile avviare una riflessione valutativa in merito alla necessità di rivedere o integrare il set di indicatori attualmente previsto al fine di misurare gli effetti delle modifiche proposte, soprattutto con riferimento alla previsione di una nuova Linea d'Azione. In questo senso si ritiene che, mentre gli indicatori di output potrebbero vedere una semplice integrazione volta a cogliere gli interventi di natura stradale con l'indicatore comune "Lunghezza totale delle strade ricostruite o rinnovate" e l'eventuale revisione del target "Lunghezza totale delle linee ferroviarie ricostruite o rinnovate", in termini di risultato, alla luce della rilevanza delle risorse assegnate, potrebbe prefigurarsi la necessità di introdurre un nuovo indicatore. Riservandosi un successivo approfondimento in materia, da una ricognizione sulla letteratura disponibile le due principali categorie di indicatori afferiscono alle risorse dedicate a misure di adattamento e ai km di infrastruttura oggetto di interventi di adattamento. Per ragioni di significatività dell'indicatore e in presenza di un quadro conoscitivo ancora parziale sulla tematica, l'indicatore di risultato potrebbe essere costruito in rapporto alle azioni promosse nell'ambito del Programma quale percentuale di km di infrastruttura interessati da interventi di adattamento climatico sul totale dei km oggetto di intervento.