

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

RAPPORTO ANNUALE DI VALUTAZIONE 2019 – GIUGNO 2019

Indice

Executive Summary	2
1. Il contesto di riferimento	3
1.1 Evoluzioni del quadro normativo e programmatico	3
1.2 Il quadro macroeconomico.....	5
1.2.1 Tendenze macroeconomiche globali.....	5
1.2.2 Tendenze macroeconomiche italiane.....	7
1.3 Le dinamiche nel settore dei trasporti.....	11
1.3.1 Il commercio internazionale italiano e trend nel settore del trasporto merci.....	11
1.3.2 Il comparto aereo.....	14
1.3.3 I comparti ferroviario e stradale.....	18
1.4 Il focus sul traffico marittimo	21
1.4.1 L'evoluzione dei principali traffici marittimi nei porti del Sud Italia.....	21
1.4.2 Le tendenze nei traffici container: transhipment e gateway	24
1.4.3 Il mercato intraMed dei traffici Ro-Ro.....	25
1.4.4 I trend dei traffici di natura industriale di rinfuse solide.....	27
1.4.5 Un confronto con i contesti portuali di benchmark nel Mediterraneo.....	29
2. Lo stato di attuazione del PON Infrastrutture e Reti	32
2.1 Il processo di selezione degli interventi	32
2.1.1 Gli interventi ammessi a finanziamento a dicembre 2018.....	32
2.1.2 La presa d'atto del 6 marzo 2019.....	34
2.2 Attuazione fisica e procedurale.....	35
2.2.1 L'avanzamento procedurale.....	35
2.2.2 Un confronto sui tempi di realizzazione delle opere.....	38
2.2.3 L'avanzamento fisico.....	42
2.3 Avanzamento finanziario e conseguimento degli obiettivi di spesa.....	43
3. Ruolo del partenariato e monitoraggio degli interventi	47
3.1 Il ruolo del partenariato nell'attuazione del Programma: le Aree Logistiche Integrate.....	47
3.1.1 Sintesi delle attività dei Tavoli locali.....	47
3.1.2 Il Tavolo Centrale di Coordinamento e la selezione degli interventi.....	48
3.2 Il sistema di monitoraggio e l'affidabilità dei dati sulla performance	51
3.2.1 Sviluppo del Sistema e avvio delle attività di monitoraggio.....	51
3.2.2 Lo sviluppo di ulteriori funzionalità e l'audit sull'affidabilità del Sistema.....	53
4. Sviluppo sostenibile e attività di comunicazione	57
4.1 L'accoglimento del principio dello sviluppo sostenibile nell'implementazione del PON.....	57
4.1.1 La selezione degli interventi e il Piano di Monitoraggio Ambientale.....	57
4.1.2 Il primo Rapporto di monitoraggio ambientale: struttura, contenuti e risultati preliminari.....	61
4.2 Informazione e comunicazione	66
4.2.1 La Strategia di Comunicazione e l'avvio delle attività.....	66
4.2.2 L'invito all'appropriazione dei contenuti.....	72
5. Attuazione del Piano di Valutazione	74
5.1 Il primo Rapporto Annuale e l'accompagnamento all'attuazione.....	74
5.2 Il rafforzamento della capacità previsionale.....	74
5.3 L'approfondimento sul contesto di attuazione delle Aree Logistiche Integrate.....	80
6. Conclusioni e raccomandazioni.....	84

Executive Summary

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

Il Rapporto Annuale di Valutazione 2019, sulla base di un'articolazione di contenuti definita nel precedente primo Rapporto e coerentemente a quanto previsto dal Piano di Valutazione, è dunque volto a restituire una disamina sullo stato di avanzamento fisico, procedurale e finanziario del Programma – nel suo complesso e in relazione alla sua articolazione in Priorità di Investimento, Obiettivi Specifici e Linee d'Azione – e nella misurazione dei progressi raggiunti rispetto ai risultati attesi.

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

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

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

Il Rapporto risulta quindi articolato nei seguenti Capitoli. Il Capitolo 1 "*Il contesto di riferimento*" contiene le analisi volte a riferire sulle evoluzioni intervenute nel quadro legislativo e programmatico nazionale. Successivamente sono riportate le valutazioni riguardanti i recenti andamenti di natura macro-economica e relativi ai vari comparti del trasporto e della logistica, con uno specifico focus valutativo sui traffici marittimi.

Il Capitolo 2 fornisce il quadro su "*Lo stato di attuazione del PON Infrastrutture e Reti*" attraverso analisi inerenti al processo di selezione degli interventi, l'attuazione procedurale, fisica e finanziaria, in ottica comparativa con quanto a suo tempo rilevato per il PON Reti e Mobilità, ed è infine operata una valutazione in merito agli obiettivi al 2018. E' fornito inoltre un approfondimento sui tempi di attuazione degli interventi finanziati dal Programma in rapporto ai tempi medi di realizzazione delle opere pubbliche in Italia.

Il Capitolo 3 "*Ruolo del partenariato e monitoraggio degli interventi*" contiene le valutazioni riguardanti i progressi compiuti nell'ambito del processo partenariale delle ALI, in particolare con l'istituzione e l'operatività del Tavolo Centrale, e un'analisi sulle nuove funzionalità del Sistema di Monitoraggio.

Il Capitolo 4 "*Sviluppo sostenibile e attività di comunicazione*" è dedicato alle valutazioni riguardanti i progressi conseguiti in materia di monitoraggio ambientale e alcune specificità della strategia di comunicazione del PON.

Il Capitolo 5 "*Attuazione del Piano di Valutazione*" contiene una breve disamina sulle attività svolte nell'annualità di riferimento nell'ambito del Servizio Indipendente di Valutazione e, infine, il Capitolo 6 "*Conclusioni e raccomandazioni*", espone in sintesi i principali esiti delle valutazioni presentate all'interno del Rapporto Annuale traendo le opportune considerazioni.

1. Il contesto di riferimento

1.1 Evoluzioni del quadro normativo e programmatico

La politica dei trasporti e il quadro regolatorio di settore a livello nazionale hanno avuto un'evoluzione nel corso degli ultimi anni sempre più coerente rispetto alle agende politiche delle istituzioni comunitarie ed internazionali, con l'obiettivo di rafforzare il sistema ai fini di perseguire una migliore e più efficiente integrazione fra le diverse modalità di trasporto, uno sviluppo tecnologico ed organizzativo in grado di rendere il settore più sostenibile dal punto di vista economico, sociale ed ambientale.

Questo processo è fortemente stimolato dalle politiche comunitarie a partire dal Libro Bianco presentato dalla Commissione Europea del 2001, in cui viene sottolineato come il trasporto multimodale sia uno degli elementi fondanti la politica dei trasporti europea e uno strumento per garantire la mobilità sostenibile di merci e persone. Nel successivo Libro Bianco del 2011 la connessione tra politica dei trasporti e tutela dell'ambiente è stata ulteriormente rafforzata, puntando a trasferire e quote di traffico da quello via strada ad altri modi di trasporto meno inquinanti (ferro, mare e vie navigabili interne) attraverso uno *shift* modale.

Questi obiettivi sono quindi stati fissati in azioni più puntuali attraverso direttive e comunicazioni cercando di rafforzare i nuovi approcci di politica dei trasporti, con la volontà di valorizzare la logica di coesione territoriale e garantire la libera ed efficiente circolazione di merci e persone nel continente.

L'Italia ha un ruolo centrale nell'economia europea e la sua posizione territoriale di cerniera l'ha portata ad essere uno snodo di merci e persone importante. Negli anni la politica europea ha più volte stimolato il Parlamento e il Governo Italiano ad azioni più forti e decise in materia dei trasporti, portando l'Italia a migliorare la propria politica dei trasporti.

Nel Country Report del 2019 della Comunicazione 150 del 2019 della Commissione Europea sono evidenziati gli obiettivi di crescita economica per l'Italia, attraverso 5 specifici obiettivi di policy di cui due strettamente legati ai temi di trasporto e connettività:

- Obiettivo 1: Europa più smart - Trasformazione industriale innovativa e intelligente
- Obiettivo 2: Europa a bassa emissione di carbonio e più verde: transizione energetica pulita ed equa, investimenti verdi e blu, economia circolare, adattamento climatico e prevenzione dei rischi
- Obiettivo 3: Europa più connessa: mobilità e connettività delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione regionali
- Obiettivo 4: Europa più sociale - Attuare il pilastro europeo dei diritti sociali
- Obiettivo 5: Europa si avvicina ai cittadini promuovendo lo sviluppo sostenibile e integrato delle aree urbane, rurali e costiere e le iniziative locali

Sui temi connettività internet ultraveloce (100 Mbps e oltre), l'Italia è infatti ancora in ritardo rispetto alla media europea. Al fine di migliorare la connettività digitale, vengono identificate esigenze di investimento prioritarie per la costruzione delle reti a banda larga ad altissima capacità e superare i gap esistenti soprattutto tra nord e sud del paese. Per superare la forte dipendenza dal trasporto su strada, poi, la Commissione, invita al completamento della rete di trasporto transeuropea ferroviaria (TEN-T), che porta anche le sezioni nazionali della rete in linea con gli standard dell'UE, stimolare la multimodalità con collegamenti ferroviari-marittimi con i porti centrali della rete transeuropea di trasporto per il trasporto merci, collegamenti ferroviari / di trasporto pubblico con gli aeroporti della rete di trasporto transeuropea per i passeggeri. La rete ferroviaria poi dovrà essere innovata e elettrificata, e dovranno essere ampliati i servizi per i trasporti passeggeri locali. La mobilità urbana deve puntare a veicoli a ridotte emissioni e al fine di promuovere azioni incluse nei piani di mobilità urbana sostenibile e consentire il passaggio dalle auto private verso forme di mobilità più pulite, possibili investimenti potranno essere quelli che:

- sostenere le piattaforme intermodali e promuovere forme di mobilità attive e innovative (come le biciclette);
- supportare infrastrutture di trasporto pulite (ad esempio metropolitana, tram, metropolitana leggera);
- promuovere l'espansione delle infrastrutture per l'elettromobilità;
- soluzioni di sistemi di trasporto intelligenti per migliorare l'uso delle infrastrutture e la qualità del servizio.

A livello nazionale, queste indicazioni europee sono in parte declinate nelle politiche sviluppate dal MIT all'intero dell'allegato al Documento di Economia e Finanza 2018 si definiscono proposte e obiettivi per il triennio 2019-2021 che tengono conto di documenti programmatici, e degli obiettivi complessivi del Governo. Nello specifico il MIT nel prossimo triennio punta a:

- migliorare la sicurezza nelle varie modalità di trasporto, anche implementando campagne di consapevolezza culturale mirate al corretto uso di qualsiasi mezzo, strumento o presidio di sicurezza;

- innalzare i livelli e gli standard di sicurezza nelle infrastrutture e nei cantieri ed, in particolare, nei programmi di messa in sicurezza delle dighe e degli edifici scolastici pubblici di competenza del Ministero;
- rilanciare gli investimenti infrastrutturali, intervenendo prioritariamente sulla manutenzione o sulla sostituzione delle opere esistenti, quali ponti, gallerie, strade, allo scopo di recuperarne e migliorarne la funzionalità e sulla messa in sicurezza di punti di collegamento che rivestono una funzione di vitale importanza per l'economia di intere aree del territorio, con l'obiettivo di decongestionare e fluidificare il traffico;
- revisione complessiva dei progetti delle c.d. "Grandi opere" attraverso lo svolgimento di analisi costi – benefici;
- revisione del Codice dei contratti pubblici;
- revisione delle convenzioni che regolano i rapporti di concessione nell'ambito delle autostrade,
- potenziare il trasporto marittimo e riqualificazione funzionale dell'offerta portuale;
- regolazione del settore dell'autotrasporto per il traffico merci che attraversa il nostro Paese, specie in chiave di lotta al dumping e all'abusivismo;
- attivare politiche di incentivazione finalizzate allo svecchiamento del parco veicolare, al sostegno della competitività all'acquisto di veicoli a carburanti alternativi o *dual fuel*;
- miglioramento della qualità del trasporto pubblico locale ed efficientamento della mobilità urbana miglioramento dell'efficienza dei trasporti;
- intensificazione delle misure di mobilità sostenibile per avviare un percorso finalizzato alla progressiva riduzione dell'utilizzo di autoveicoli diesel e benzina, al fine di ridurre l'inquinamento salvaguardia della vita umana in mare e sicurezza della navigazione;
- incentivazione dello sviluppo delle reti ciclabili urbane ed extraurbane e di un sistema di *bike sharing* capace di integrare differenti sistemi di mobilità su ferro e su gomma e l'investimento per la creazione di ciclostazioni in prossimità dei parcheggi intermodali, delle stazioni ferroviarie, metropolitane e degli autobus, nonché prossime ai siti di interesse turistico.

Appare chiaro che negli obiettivi del MIT ci sia forte la volontà a valorizzare il sistema infrastrutturale esistente e renderlo più efficiente, per favorire lo sviluppo e la crescita dell'intero territorio nazionale.

Le strategie infrastrutturali descritte anche nell'allegato al Documento di Economia e Finanza del 2019 sono saldamente ancorate all'analisi dello stato dell'infrastruttura e della domanda di trasporto, messa in relazione con i trend di trasformazione del settore. L'impianto strategico è definito su questa duplice lettura, con l'obiettivo di tratteggiare una politica infrastrutturale di lungo periodo, funzionale alle traiettorie di sviluppo del Paese. In particolare, le linee prioritarie indicate in materia di infrastrutture di trasporto sono le seguenti:

- Tutelare e curare la manutenzione del patrimonio infrastrutturale esistente, per garantire la sicurezza degli spostamenti, la sostenibilità ambientale ed economica delle opere pubbliche, ma anche l'efficienza degli investimenti.
- Sostenere gli spostamenti da e per i luoghi di lavoro e di istruzione, riducendo i gap territoriali e avvicinando i servizi alle persone.
- Ottimizzare le catene logistiche e ridurre le esternalità negative sulla qualità dell'aria e sulla congestione del sistema viario.
- Permettere lo sviluppo di servizi al turismo, promuovendo iniziative mirate al sostegno della domanda di mobilità turistica attraverso il paese, nelle città e lungo le rotte dello *slow tourism*.
- Governare l'innovazione, smussandone gli aspetti minacciosi ed esaltandone il ruolo di opportunità di sviluppo, di ampliamento delle possibilità di scelta e di miglioramento della qualità della vita.

A tal fine, nell'allegato al DEF 2019 sono identificati quattro pilastri strategici e una serie di pacchetti di interventi prioritari che ne costituiscono la concreta realizzazione e favoriscono lo sviluppo economico:

- Sicurezza e Manutenzione
- Digitalizzazione e Innovazione
- Mobilità Elettrica, Attiva e Sostenibile,
- Legalità e Semplificazione del quadro regolatorio.

La sostenibilità ambientale del settore dei trasporti è al centro anche degli interventi proposti nell'ambito della proposta di Piano Nazionale Integrato Energia e Clima presentato alla Commissione Europea dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dal Ministero dello Sviluppo Economico e dal Ministero dell'Ambiente in modo congiunto nel gennaio del 2019. Il documento di pianificazione, attualmente in fase di consultazione in attesa di un'approvazione condivisa a livello europeo, prevista per fine 2019, evidenzia come l'efficienza nel settore del trasporto merci sia un elemento rilevante per raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione e riduzione degli inquinanti locali. Gli strumenti di policy nel settore merci suggeriti dal PEC per contribuire al raggiungimento del target al 2030, i cui risultati finali dipendono per il 28% dagli efficientamenti del settore trasporti, sono i seguenti:

- Efficientamento energetico del trasporto merci reso possibile dal completamento delle reti TEN-T (corridoi ferroviari merci)
- Shift modale dalla strada alla rotaia attraverso la valorizzazione delle politiche incentivanti come il Marebonus e il Ferrobonus (integrato da coordinate policy regionali del Piemonte, Lombardia e Liguria)
- Incentivi al rinnovo dei veicoli
- Sviluppo della rete distributiva del gas naturale liquefatto (GNL)
- Incentivi all'utilizzo di biometano ed altri biocarburanti avanzati

1.2 Il quadro macroeconomico

1.2.1 Tendenze macroeconomiche globali

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

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

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

¹ WEO Aggiornamento gennaio 2019

Proiezioni WEO 2019

Table 1. Overview of the World Economic Outlook Projections

(Percent change, unless noted otherwise)

	Year over Year								
	Estimates		Projections		Difference from Oct 2018 WEO Projections 1/		Q4 over Q4 2/		
	2017	2018	2019	2020	2019	2020	2018	2019	2020
World Output	3.8	3.7	3.5	3.6	-0.2	-0.1	3.5	3.6	3.6
Advanced Economies	2.4	2.3	2.0	1.7	-0.1	0.0	2.1	1.9	1.7
United States	2.2	2.9	2.5	1.8	0.0	0.0	3.0	2.1	1.5
Euro Area	2.4	1.8	1.6	1.7	-0.3	0.0	1.2	1.9	1.5
Germany	2.5	1.5	1.3	1.6	-0.6	0.0	0.9	1.7	1.5
France	2.3	1.5	1.5	1.6	-0.1	0.0	1.0	1.6	1.5
Italy	1.6	1.0	0.6	0.9	-0.4	0.0	0.2	1.2	0.6
Spain	3.0	2.5	2.2	1.9	0.0	0.0	2.3	2.1	1.6
Japan	1.9	0.9	1.1	0.5	0.2	0.2	0.6	0.0	1.6
United Kingdom	1.8	1.4	1.5	1.6	0.0	0.1	1.3	1.5	1.6
Canada	3.0	2.1	1.9	1.9	-0.1	0.1	2.0	1.8	1.9
Other Advanced Economies 3/	2.8	2.8	2.5	2.5	0.0	0.0	2.8	2.3	2.9
Emerging Market and Developing Economies	4.7	4.6	4.5	4.9	-0.2	0.0	4.7	5.0	5.0
Commonwealth of Independent States	2.1	2.4	2.2	2.3	-0.2	-0.1	2.4	1.8	1.9
Russia	1.5	1.7	1.6	1.7	-0.2	-0.1	2.2	1.4	1.7
Excluding Russia	3.6	3.9	3.7	3.7	0.1	0.0	...	...	...
Emerging and Developing Asia	6.5	6.5	6.3	6.4	0.0	0.0	6.3	6.4	6.3
China	6.9	6.6	6.2	6.2	0.0	0.0	6.4	6.2	6.2
India 4/	6.7	7.3	7.5	7.7	0.1	0.0	7.1	7.6	7.7
ASEAN-5 5/	5.3	5.2	5.1	5.2	-0.1	0.0	5.1	5.1	4.7
Emerging and Developing Europe	6.0	3.8	0.7	2.4	-1.3	-0.4	1.3	2.1	1.6
Latin America and the Caribbean	1.3	1.1	2.0	2.5	-0.2	-0.2	0.3	3.0	1.9
Brazil	1.1	1.3	2.5	2.2	0.1	-0.1	1.9	2.4	2.2
Mexico	2.1	2.1	2.1	2.2	-0.4	-0.5	2.1	2.3	2.1
Middle East, North Africa, Afghanistan, and Pakistan	2.2	2.4	2.4	3.0	-0.3	0.0	...	...	...
Saudi Arabia	-0.9	2.3	1.8	2.1	-0.6	0.2	4.1	1.0	2.2
Sub-Saharan Africa	2.9	2.9	3.5	3.6	-0.3	-0.3	...	...	...
Nigeria	0.8	1.9	2.0	2.2	-0.3	-0.3	...	...	...
South Africa	1.3	0.8	1.4	1.7	0.0	0.0	0.5	0.9	2.2

Fonte: World Economic Outlook, gennaio 2019 - Fondo Monetario Internazionale

Le proiezioni quindi sono improntate ad una leggera cautela, con tassi di crescita mondiale del 3,5% nel 2019 e 3,6% per il 2020. Saranno ancora i paesi emergenti a trainare la crescita, Cina con il 6,2%, India 7,5%. Gli Stati Uniti cresceranno del 2% mentre nell'Eurozona per il 2019 è prevista una limitata decelerazione all'1,6%, dove l'Italia rimane nelle ultime posizioni per tasso di crescita atteso, pari allo 0,6%, con un ribasso di -0,4 rispetto alle stime di ottobre 2018. La Brexit, e soprattutto il rischi "no deal" stimolerà ancora un rallentamento dei consumi e degli investimenti e la stima per il Regno Unito si ferma all'1,5%.

Nel report World Economic Outlook dell'Aprile 2019 il Fondo Monetario Internazionale evidenzia un quadro di crescita per il prossimo biennio inferiore rispetto all'anno precedente e evidenziando come dopo una forte crescita nel 2017 e all'inizio del 2018, l'attività economica globale abbia registrato un notevole rallentamento nella seconda metà dello scorso anno, riflettendo una convergenza negativa di fattori in grado di incidere sulle dinamiche delle principali economie. La crescita della Cina è diminuita a seguito per effetto della stretta normativa per frenare il sistema bancario e per l'aumento delle tensioni commerciali con gli Stati Uniti. L'economia dell'area dell'euro ha perso più slancio di quanto previsto, per la ridotta fiducia dei consumatori e delle imprese e il rallentamento del settore automotive a fronte dell'introduzione di nuove norme sulle emissioni.

Per quanto riguarda il mercato italiano, le cause rimarcate sono relative alla riduzione degli investimenti dovuta a maggiori spread del debito sovrano e alla riduzione della domanda proveniente dagli interscambi in export verso l'Asia. Il FMI sottolinea la fragilità del contesto economico in corso per l'Italia, e riduce le stime di crescita per l'Europa in generale.

Sintomi di rallentamento li intravede anche il Centro Studi di Confindustria osservando che per l'Eurozona a inizio 2019 i segnali di rallentamento, già apparsi nel 2018 continuano con evidenza anche nel PIL tedesco fermo nel 4° trimestre. La fiducia di imprese e famiglie nell'Eurozona continua a scendere (106 a gennaio, da 111 lo scorso anno). Si indebolisce il manifatturiero, come indica il PMI sceso a febbraio sotto la soglia neutrale (49,2): le imprese europee addebitano il calo della produzione industriale alla riduzione della domanda, soprattutto estera, attesa più debole nei prossimi mesi.

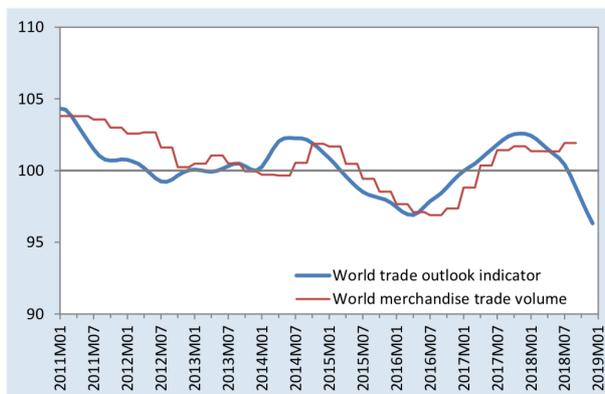
La World Trade Organization intravede che l'Outlook Indicator andrà sotto il trend nel primo quadrimestre del 2019. La debolezza dell'indice generale è stata determinata da forti flessioni nella maggior parte degli indici componenti. Gli indici

per gli ordini di esportazione (95,3), trasporto aereo (96,8), produzione e vendita di automobili (92,5), componenti elettronici (88,7) e materie prime agricole (94,3) sono tutti scesi sotto tendenza.

Indicatore del commercio internazionale

World Trade Outlook Indicator and merchandise trade

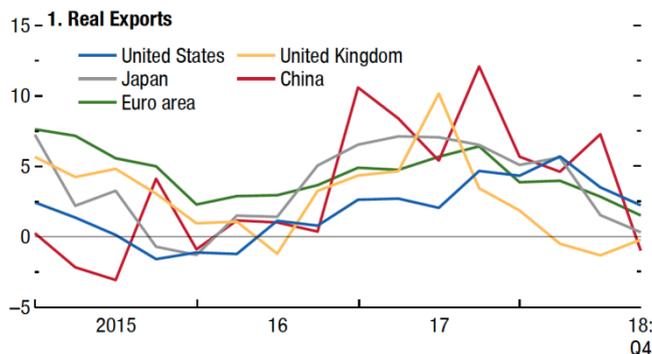
(Index, trend = 100)



Fonte: World Trade Organization

Tale evidenza è messa in luce anche a livello mondiale da parte del Fondo Monetario Internazionale che rimonta ad aprile 2019, i dati in calo delle esportazioni, anche a causa degli effetti generati dalla politica commerciale estera degli Stati Uniti e la guerra commerciale dei dazi.

Esportazioni reali per aree del mondo



Fonte: Fondo Monetario Internazionale, Word Economic Outlook - Aprile 2019

La stessa analisi è confermata anche dal Bollettino Economico n. 1 2019 della Banca D'Italia, il quale fa notare che negli ultimi mesi è si proseguita la crescita dell'economia mondiale, ma si sono manifestati segnali di deterioramento ciclico in molte economie avanzate ed emergenti e, soprattutto, continuano a peggiorare le prospettive del commercio mondiale. Si conferma che sulle prospettive globali gravano i rischi relativi a un esito negativo del negoziato commerciale tra gli Stati Uniti e la Cina, al possibile riacutizzarsi delle tensioni finanziarie nei paesi emergenti e alle modalità con le quali avrà luogo la Brexit.

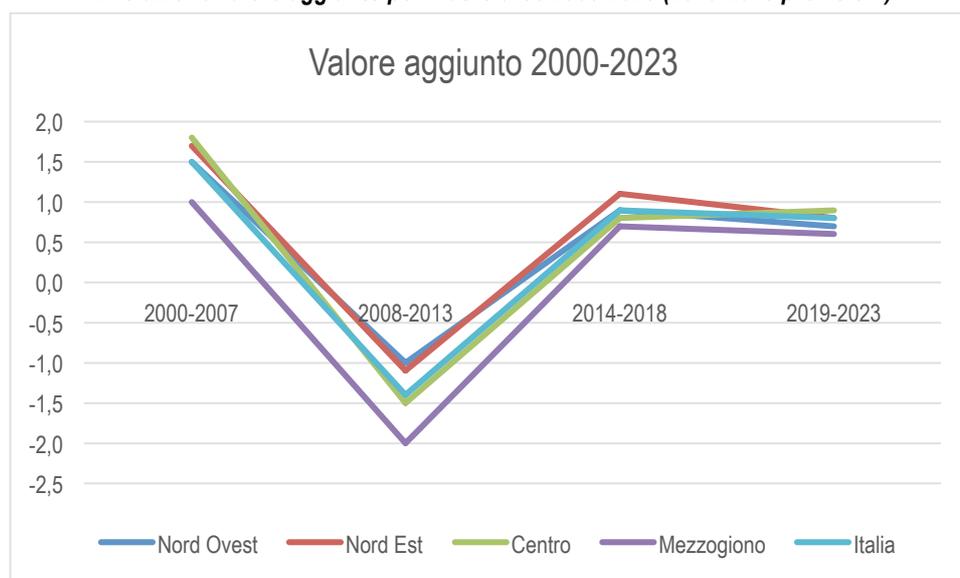
1.2.2 Tendenze macroeconomiche italiane

A livello nazionale, le dinamiche macro economiche del sud Italia raccontano di una costante difficoltà e distanza rispetto al nord Italia. Nel marzo 2019 l'Osservatorio Banche-Imprese (OBI) ha ricostruito le dinamiche economiche territoriali nel 2018 e sviluppato stime e previsioni di trend sino al 2023. Le previsioni di OBI hanno evidenziato un

rallentamento della crescita economica per l'Italia per il 2018 (+1,4%) e per i prossimi cinque anni, dal 2019 al 2023, che in media dovrebbero registrare una crescita annua dello 0,8%.

La dinamica recente di alcune importanti variabili macroeconomiche evidenziano tuttavia decisi segnali di rallentamento, confermati dalle previsioni delle diverse Istituzioni e Centri di ricerca. Se il rallentamento dovesse proseguire la crescita prevista per il quinquennio 2019-2023 dovrà essere ulteriormente rivista al ribasso, rispetto alle indicazioni di OBI del marzo 2019, come emerge dal rapporto del Centro Studi di Confindustria che prevede una crescita del PIL pari a zero nell'Outlook di fine marzo 2019, con un ulteriore incremento della forbice fra Italia ed il resto dell'Europa. Questo risultato deriva dalle persistenti debolezze strutturali dell'economia Italia con particolare riferimento ai conti pubblici (deficit e debito pubblico). Nel report di OBI emerge che la crescita del Mezzogiorno sarà prevedibilmente più contenuta della media nazionale e inferiore a tutte le altre aree del Paese. Si stima, infatti, una crescita media annua dello 0,6% nel cinquennio di previsione 2019-2023 (+0,7% per il Nord Ovest, +0,8% per il Nord Est e +0,9% per il Centro Italia).

Evoluzione valore aggiunto per macro aree 2000-2023 (2019-2023 previsioni)



Fonte: Elaborazione interna su dati Osservatorio Banche-Imprese

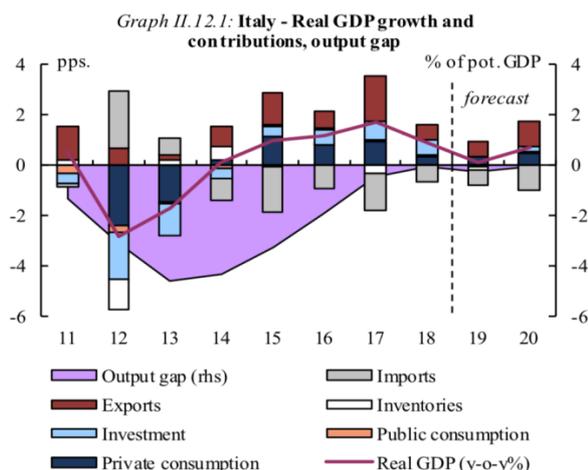
Difficoltà del contesto macroeconomico italiano sono evidenziate anche all'interno dell'aggiornamento del Documento di Economia e Finanza dell'Aprile del 2019, in cui il Governo italiano ha rivisto a ribasso le stime presentate nella Legge di Stabilità approvata nel dicembre 2018. All'interno del DEF infatti si stima una crescita molto ridotta del PIL pari allo 0,2% per il 2019 e dello 0,8% annuo tra il 2020 e il 2022. Infatti, rispetto a quanto considerato nella legge di Bilancio 2019, le nuove previsioni scontano gli effetti di un profilo di crescita del PIL nominale molto meno dinamico. Il livello di indebitamento netto previsto per l'anno 2019 è del 2,4 per cento del PIL.

Sempre all'interno del DEF le stime programmatiche evidenziano una riduzione degli investimenti soprattutto per i mezzi di trasporto per il 2019 del -1,4% rispetto all'anno precedente.

Anche il Fondo Monetario Internazionale (Fmi) nel suo outlook economico di aprile 2019 rivede a ribasso le stime di crescita per l'Italia nel 2019. Se infatti nel 2018 ha stimato una crescita del +0,9%, il Pil è atteso crescere nel 2019 dello 0,1%, ovvero 0,5 punti percentuali in meno rispetto alle previsioni fatte dal fondo a gennaio e 0,9 punti percentuali in meno rispetto alle stime di ottobre 2018. Invariata a +0,9% la crescita per il 2020. La crescita è stata rivista al ribasso in seguito alla debole domanda interna mentre i rendimenti restano elevati.

La Commissione Europea nell'aggiornamento delle stime della primavera 2019 evidenzia che l'economia italiana è scivolata in una lieve contrazione nella seconda metà dello scorso anno, a causa di un rallentamento complessivo del commercio globale e della conseguente riduzione della produzione manifatturiera domestica. La Commissione pur stimando una moderata e potenziale ripresa generata da recupero della domanda estera, rivede ulteriormente a ribasso il PIL nazionale del 2019 pari allo 0,1% e dello 0,7% per il 2020. Inoltre, prevede che la modesta crescita economica e l'allentamento fiscale incidano sulle finanze pubbliche, con un disavanzo pubblico e un debito che dovrebbero aumentare sensibilmente nell'orizzonte di previsione. Anche l'inflazione dei prezzi al consumo dovrebbe decelerare nel 2019 e riprendere moderatamente nel 2020.

La crescita del PIL e il contributo



Fonte: Commissione Europea – Economic Forecast Italy Spring 2019

Il disavanzo pubblico secondo la Commissione nel 2019, dovrebbe aumentare al 2,5% del PIL, principalmente a causa del rallentamento della crescita economica, per effetto del rallentamento del mercato del lavoro che riduce l'apporto di entrate fiscali dirette per lo Stato, e per la più forte spesa pubblica per finanziare politiche sociali quali il reddito di cittadinanza e le politiche pensionistiche. Per il 2020 a politiche invariate il rapporto deficit/PIL potrebbe essere pari al 3,5%.

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

Previsioni triennio 2018-2020

Variabili	Mezzogiorno			Centro-Nord			Italia (a)		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
PIL	0,8	1,0	0,9	1,3	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1
Consumi totali	0,5	1,0	0,9	0,8	1,0	0,9	0,7	1,0	0,9
Investimenti totali	3,8	2,6	1,6	6,2	2,9	1,9	5,7	2,8	1,8
- Investimenti in macchine, attrezzature, mezzi di trasporto	7,5	4,5	1,7	10,4	3,8	2,5	9,2	3,8	2,2
- Investimenti in costruzioni	1,0	1,2	1,5	0,6	1,6	1,1	0,8	1,5	1,2
Occupazione totale (unità di lavoro)	1,0	0,8	0,7	0,8	0,6	0,5	0,8	0,7	0,6

Fonte: Rapporto SVIMEZ 2018, L'economia e la società del Mezzogiorno

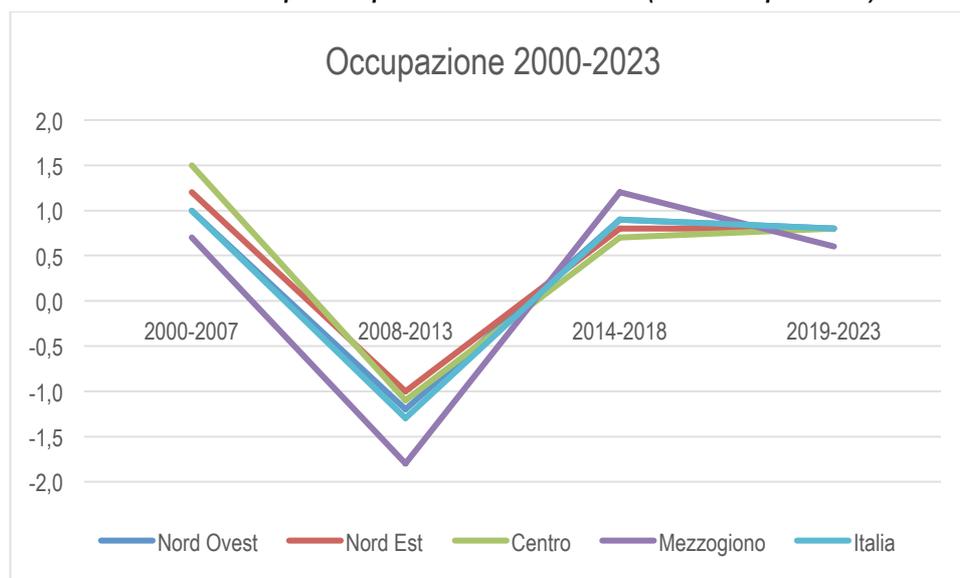
Il rapporto Svimez 2018 intravede una timida ripresa, ma sia per il PIL che per i consumi questa è ancora distante sia dalla media nazionale che dalla media del centro nord. Il fattore che incide in modo più rilevante è il ridotto valore degli investimenti senza i quali la ripresa del Mezzogiorno è più rallentata. Gli investimenti a supporto della produzione

industriale (macchine, attrezzature, mezzi di trasporto) sono molto distanti rispetto a quelli del centro nord, e della media nazionale soprattutto per il 2019.

Nelle previsioni emerge come le regioni del Mezzogiorno oltre a crescere con una media di -0,3 punti rispetto a quella nazionale, alcune di queste avranno una crescita ancora più rallentata. Ed è il caso di Abruzzo che crescerà dello 0,4% annuo, Basilicata e Puglia, entrambe allo 0,5% di crescita annua.

Anche l'occupazione nel Mezzogiorno dovrebbe evidenziare una crescita più contenuta (+0,6% medio annuo rispetto al +0,8% delle altre macroaree), dopo la diminuzione più ampia nel periodo di crisi (-1,8% medio annuo) in parte compensata dalla più ampia ripresa nel quinquennio 2014-2018 (+1,2% medio annuo). Nel quinquennio di previsioni, le altre macroaree del Paese dovrebbero superare i livelli di occupazione precedenti la crisi, mentre per il Mezzogiorno, agli attuali ritmi di crescita previsti, tali livelli saranno raggiunti solo nel 2026.

Evoluzione occupazione per macro aree 2000-2023 (2019-2023 previsioni)



Fonte: Elaborazione interna su dati Osservatorio Banche-Imprese

La stessa Svimez nell'aprile 2019 ha rivisto in parte le proprie stime, infatti sulla base del dato di consuntivo del 2018, principalmente a causa dell'impatto dell'occupazione sui redditi, si evidenzia un rallentamento molto più accentuato nel Sud rispetto alla media italiana. Il quadro di comparazione fra le regioni del Nord e del Sud Italia stimato dalla SVIMEZ con il suo modello econometrico evidenzia un PIL tendenziale in modesto incremento nel Centro-Nord, +0,2%, mentre nel Sud, anche alla luce dell'inversione di tendenza del mercato del lavoro del 2018, il PIL è previsto in riduzione di -0,2%.

Sulla base delle stime di diversi istituti (ISTAT, UPB, Banca d'Italia, FMI) si rende chiaro che per il 2019 la componente del PIL più dinamica dovrebbe essere quella strettamente legata alla domanda di beni italiani sui mercati esteri, sebbene in decelerazione rispetto al 2018, mentre la domanda interna dovrebbe invece far segnare un ulteriore indebolimento: la spesa delle famiglie e, in particolare, quella per investimenti dovrebbero essere interessate da rallentamenti di maggiori entità. Questo per le strutturali differenze territoriali tra nord e sud avrà effetti più evidenti nel Mezzogiorno, storicamente più dipendente negli andamenti economici dalle dinamiche interne piuttosto che dalle esportazioni, questo in concomitanza con una riduzione dei redditi di lavoro. La Svimez evidenzia che sia a Nord che a Sud ci potrà essere un rallentamento degli investimenti privati, a causa dell'incertezza economica e politica e come effetto della congiuntura internazionale che tocca particolarmente alcuni mercati di riferimento particolarmente importante come quello tedesco, principale mercato per gli interscambi internazionali italiani. Queste dinamiche evidenziano come per il Sud le aspettative sono per un ulteriore aggravio delle tendenze economiche negative, con il risultato di rendere sempre più forti le divergenze territoriali tra nord e sud del Paese.

Nel bollettino regionale 1 del 2019 inoltre, SRM evidenzia come molti indicatori socio-economici riguardanti il Sud Italia nel 2018 siano ancora ben al di sotto della media nazionale: PIL pro-capite annuo (18.475€ vs. 28.470€), tasso di crescita del PIL (2016/2017: 1,8% vs. 2,1%), tasso di occupazione (34,7% vs. 44,6%) e tasso di disoccupazione (18,4% vs. 10,6%), nonostante si registri un miglioramento rispetto al 2017, anche nel numero di imprese, aumentato rispetto al

2017. A fine 2018 il Mezzogiorno evidenzia un numero di aziende attive pari a 1 milione e 700 mila e queste rappresentano circa 1/3 delle imprese attive in Italia, evidenziando un contesto imprenditoriale comunque rilevante in termini assoluti e relativi.).

La forza lavoro del Mezzogiorno nel 2018 è risultata pari a 7 milioni e 564mila individui (il 29,1% del totale nazionale), in calo dello 0,4% rispetto al 2017 a causa di fenomeni migratori, principalmente verso il nord Italia. Il numero di occupati è salito a 6 milioni e 173mila persone (+0,8%), mentre il numero dei disoccupati è sceso a 1 milione e 391mila unità (-5,3% contro -5,1% nel Centro-Nord e -5,2% in Italia). Il tasso di occupazione è salito al 34,7%, e il tasso di disoccupazione è lievemente migliorato (al 18,4%, dal 19,4% del 2017); in miglioramento anche il tasso di disoccupazione giovanile (da 51,4% a 48,4%) e quello femminile (da 21,8% a 20,9%).

Nel 2018 il Mezzogiorno ha registrato un interscambio commerciale con l'estero pari ad oltre 103,7 miliardi di euro, in aumento del 7,6%rispetto all'analogo periodo del 2017; le importazioni sono state pari a 54,5 miliardi (+9,5%) e le esportazioni pari a 49,3 miliardi (+5,5%).

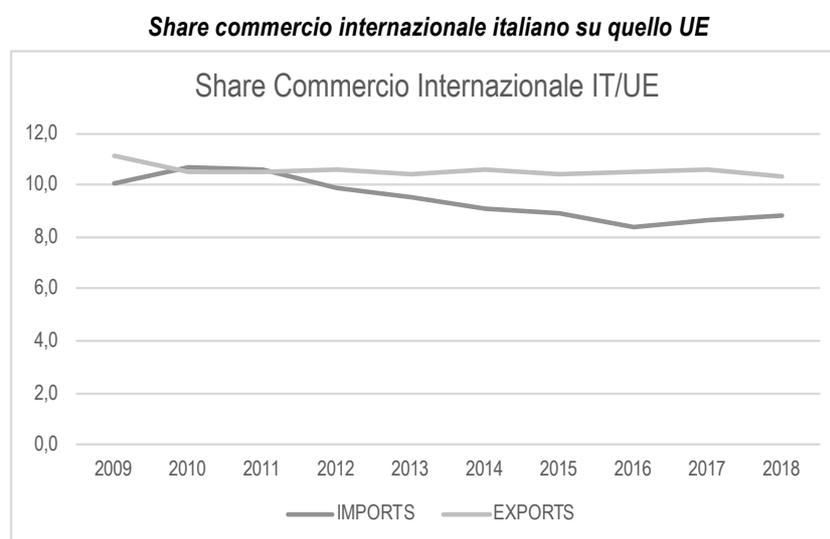
Per dare rilancio alla crescita del Mezzogiorno, secondo anche quanto evidenzia l'Osservatorio Banche-Imprese, sono necessari importanti investimenti con particolare attenzione al settore manifatturiero ed ai servizi per le imprese, i moderni ed efficienti servizi logistici in primis, che sono uno dei principali strumenti volano della crescita economica e permettono di superare l'isolamento di vaste aree periferiche ed insulari.

La questione logistica è centrale, in un contesto in cui, oltre a soffrire di una difficoltà strutturale produttiva, le imprese manifatturiere risentono sia dello storico gap infrastrutturale sia delle maggiori distanze geografiche rispetto i principali mercati, fattori in grado di limitare le potenzialità di diffusione dei beni e dei servizi prodotti nel Mezzogiorno, e di fatto non permette una crescita che sia di pari livello a quella delle macroaree del nord Italia.

1.3 Le dinamiche nel settore dei trasporti

1.3.1 Il commercio internazionale italiano e trend nel settore del trasporto merci

A livello europeo le attività commerciali italiane pesano sul totale relativo all'insieme dell'Unione Europea nel 2018 circa il 10% per l'export e il 8% per l'import. Il trend registrato da Eurostat evidenzia come questa dinamica in precedenza fosse diversa. Il grafico che segue evidenzia il peso di export e import italiano sul complessivo degli scambi europei. Rispetto al biennio 2010-2011 la quota dell'import è in calo, al contrario di quella relativa all'export.



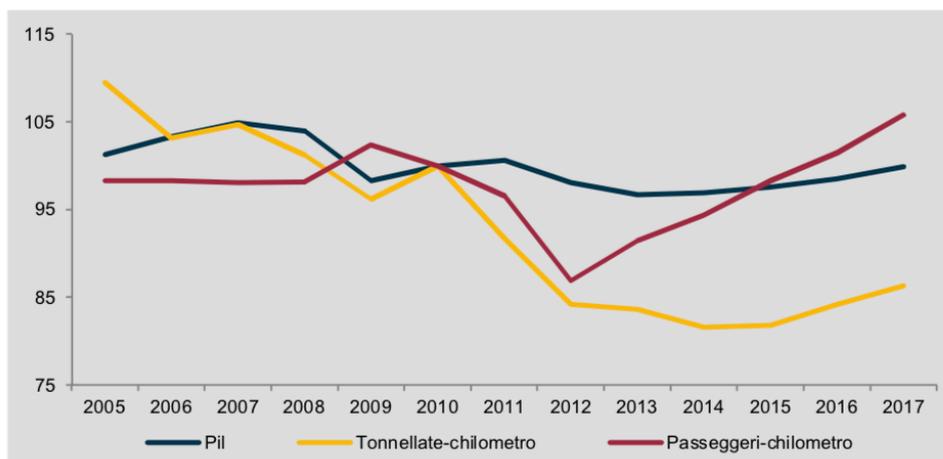
Fonte: Elaborazione interna su dati Eurostat

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

gennaio 2019 si stima una diminuzione congiunturale (-0,5%) dei prezzi all'importazione mentre, su base annua, la variazione registrata è positiva (+0,4%).

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

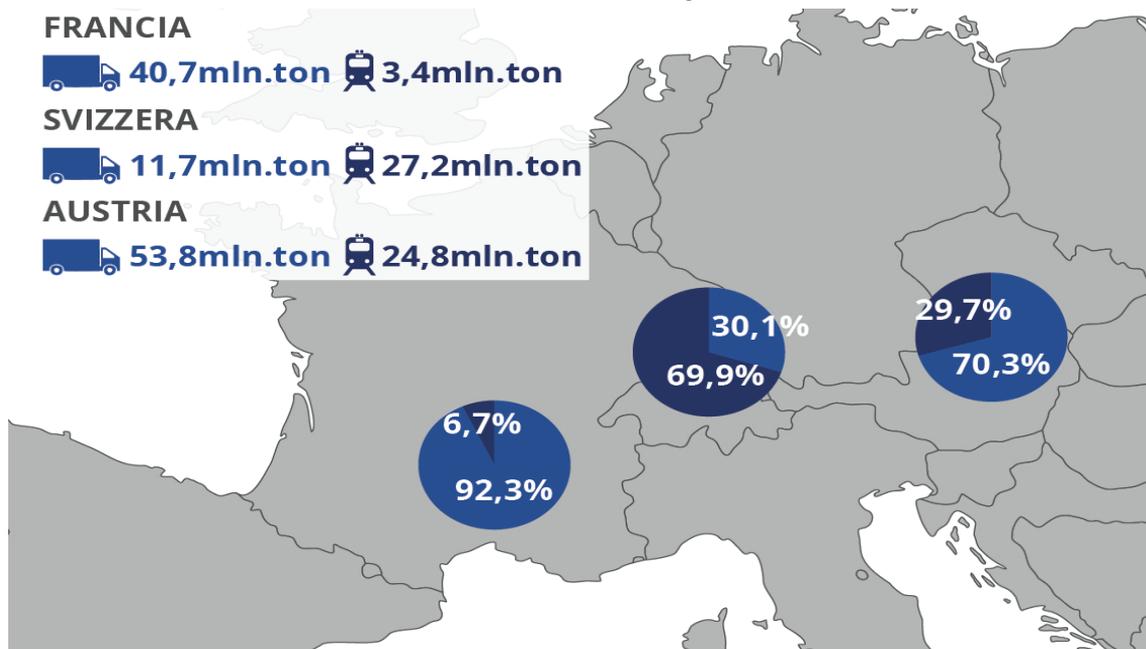
L'evoluzione della domanda di trasporto e del prodotto interno lordo



Fonte: Elaborazione ISTAT

La crisi del 2008-2009 prima, e successivamente quella del 2012, evidenziano come l'andamento dei flussi delle merci sia pressoché speculare alle fasi di diminuzione e crescita del PIL, evidenziando, peraltro, negli anni 2011-2015 una flessione in proporzione maggiore; tra il 2016 ed il 2017 l'indice registra una lieve ripresa in concomitanza con il miglioramento del ciclo. Il trasporto merci è ancora fortemente legato alla strada, soprattutto se si osservano confronti con i traffici internazionali espressi in Italia e nei paesi confinanti Svizzera e Austria.

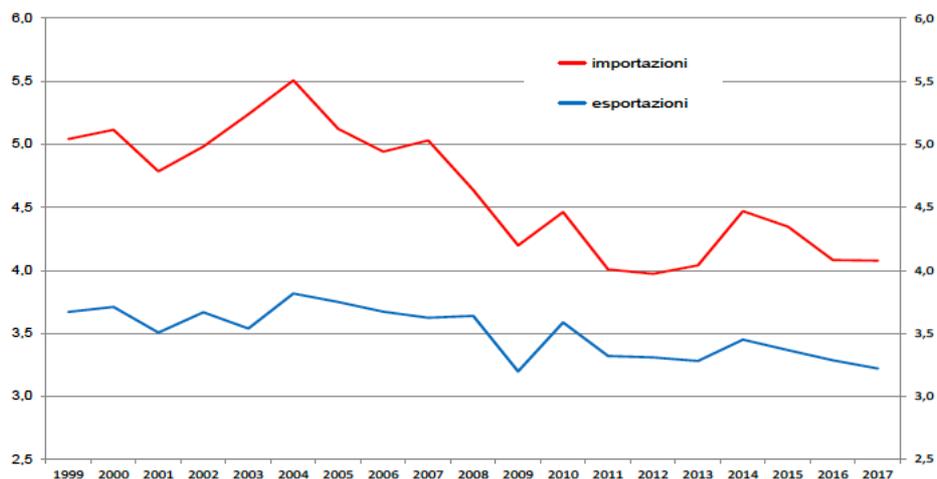
Traffici internazionali su ferro e gomma 2017



Fonte: Elaborazione interna su dati DGMove e FOT

Sulle direttrici dall'Italia verso l'Austria e la Francia la strada resta la principale modalità di trasporto utilizzata dagli operatori con quote del 70,3% e dell' 92,3%. Le scelte di politica dei trasporti della Svizzera hanno prodotto un aumento delle quote del ferroviario, che nel 2017 è di gran lunga la modalità di trasporto principale per attraversare la Confederazione, con il 69,9% di mercato. Con l'apertura del tunnel del Monte Ceneri e del Corridoio 4 metri ad aprile 2020 questa quota è destinata ad aumentare. L'annuale rapporto di Banca d'Italia sui commerci internazionali, osserva come ci sia una progressiva diminuzione dell'incidenza del costo dei trasporti sul valore del bene trasportato, che nel 2017 sono stati pari, rispettivamente, al 3,2 e al 4,1 per cento del valore delle merci esportate e importate.

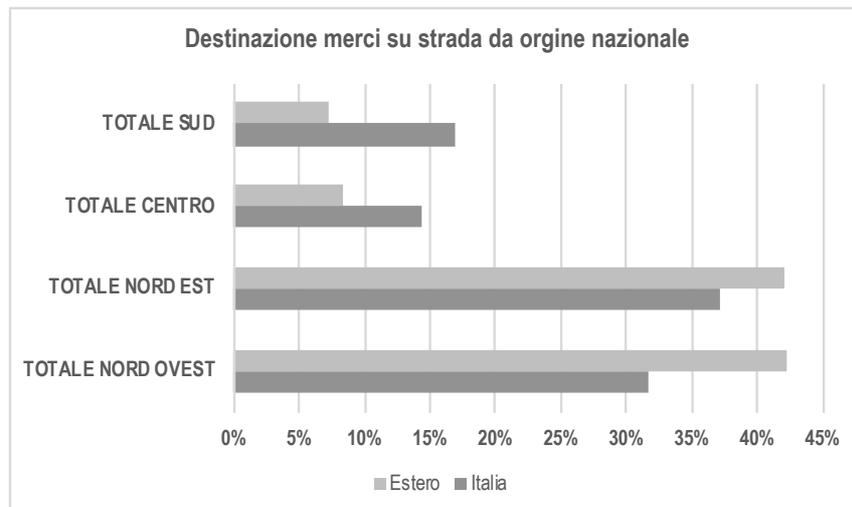
Incidenza dei costi di trasporto sul valore delle importazioni ed esportazioni Italia, 2017



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

Il settore terrestre (strada e ferrovia) nel 2017 si è contraddistinto per una riduzione dei costi, rispetto al 2016, anche se si confermano differenze in base all'origine delle merci. Il settore marittimo evidenzia una importante ripresa dei noli, stimolata da un aumento dei costi operativi (soprattutto carburante), e da una crescita della domanda. La ripresa riguarda soprattutto il settore container e quello bulk. Mentre il settore general cargo dimostra di avere una maggiore stabilità. I traffici stradali nel Sud Italia, oltre a risentire del fattore geografico e infrastrutturale, si caratterizzano per una prevalente destinazione nazionale delle merci su mezzo strada, con un'incidenza sul totale dei traffici di origine nazionale quasi doppia rispetto a quelle destinate all'estero. Concentrandosi anche sulle dinamiche dei commerci internazionali con i dati dell'import ed export al 2016 raccolti da Istat evidenziano come al netto delle differenze territoriale di densità degli ambiti produttivi, a nord il mezzo stradale è prevalentemente scelto per la gestione in-out.

Destinazione merci su strada da origine nazionale per macro aree territoriali, 2016



Fonte: Elaborazione interna su dati ISTAT, 2018

1.3.2 Il comparto aereo

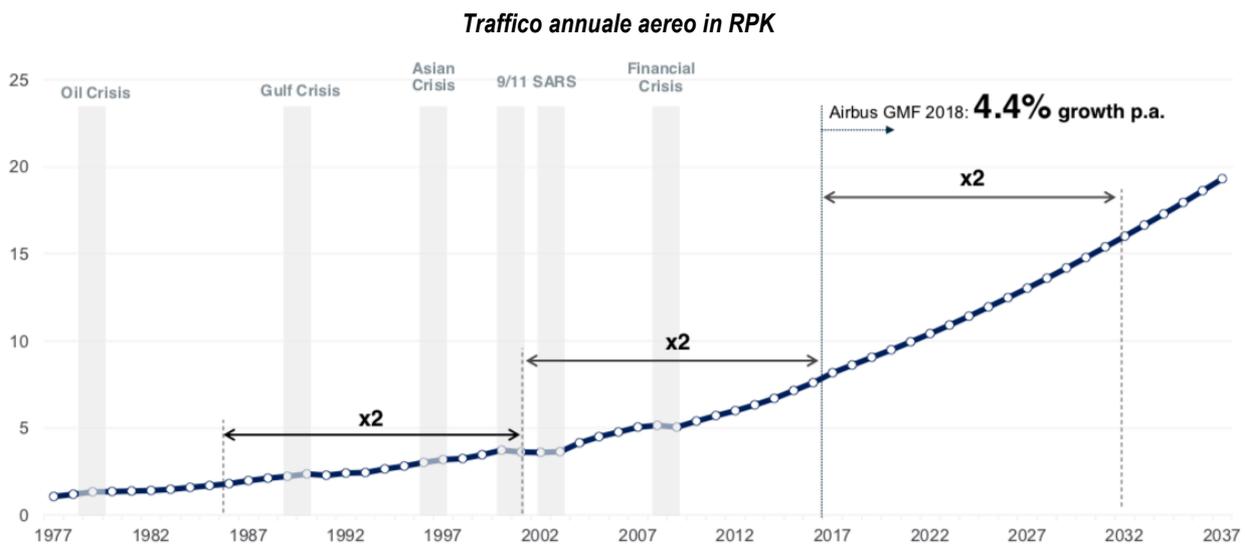
Il settore del trasporto aereo complessivamente considerato offre un significativo supporto allo sviluppo economico.

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

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

Il settore si caratterizza ancora per una importante crescita delle compagnie low-cost soprattutto nei mercati asiatici (Cina, soprattutto) e per un aumento delle capacità operative declinato da un costante e continuo innalzamento del load factor pari al 69,2 nel 2017 +1,5% rispetto al 2016, (combinato merci e persone) ampiamente sopra il punto di break-even che è del 64%.

Il rallentamento seguito alla crisi finanziaria quindi appare del tutto superato, sia nei numeri dello scorso anno, che soprattutto nelle previsioni e negli scenari attesi sul lungo periodo. Il traffico aereo si è dimostrato resiliente rispetto agli shock esterni, come si osserva anche dal grafico che segue che evidenzia in traffico passeggeri in termini di revenue per passeggero.

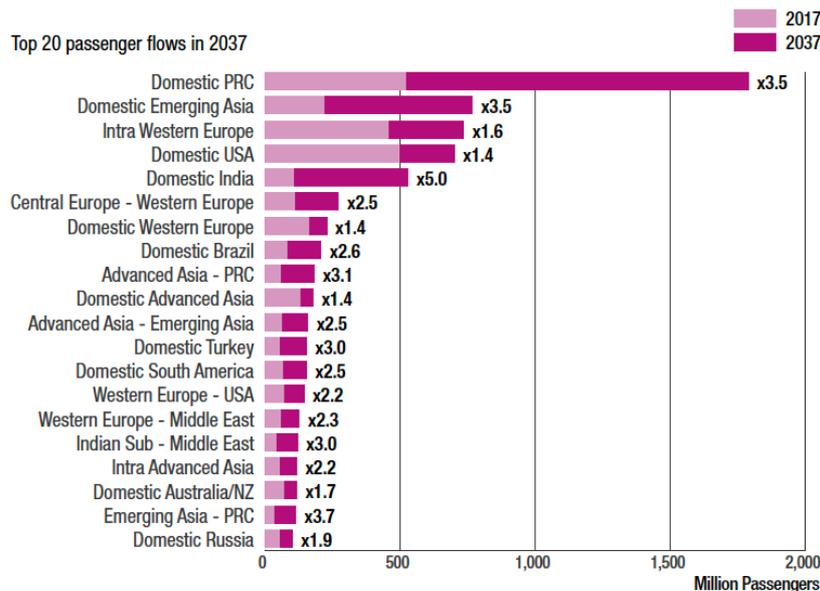


Fonte: Growing Horizons - GMF 2018, Airbus

Superata ampiamente la crisi l'evoluzione del mercato appare potenzialmente importante, con l'ipotesi di Airbus che per il periodo 2017-2032 prevede una crescita in termini di RPK doppia, con un tasso di crescita annuo del 4,4%, i cui driver principali saranno l'aumento della popolazione in fascia middle class che aumenterà la disponibilità economica a viaggiare, e una crescita continua dei paesi emergenti in termini sia di popolazione che di capacità economica.

A livello di flusso passeggeri nei prossimi 20 anni a livello regionale la Cina in traffico domestico sarà il paese con il tasso di crescita più alto, crescendo di 3,5 volte con oltre 1.500 milioni di passeggeri, seguita dai paesi emergenti asiatici. L'Europa Occidentale è al terzo posto, con un tasso di crescita di 1,6, non raggiungendo i 1.000 milioni di passeggeri.

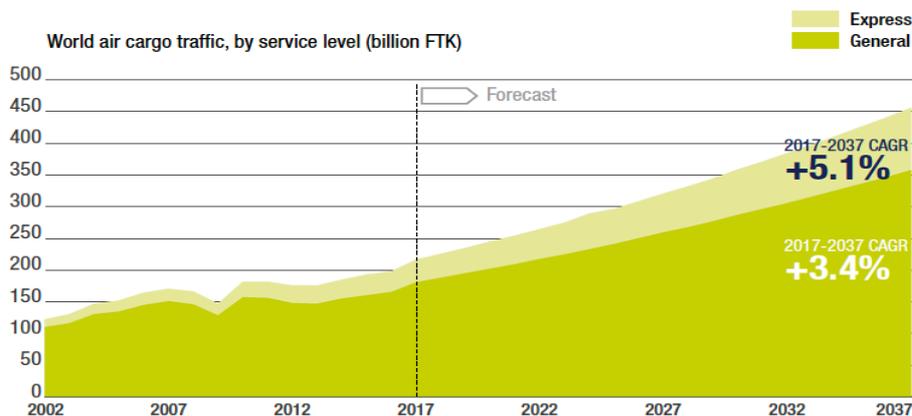
Flusso traffico aereo passeggeri per regione, attuale e prospettico



Fonte: Growing Horizons - GMF 2018, Airbus

Anche il trasporto merci è visto in costante crescita. L'aumento più importante sarà per il settore express, anche in relazione alla più forte spinta del commercio on line, con tasso di 5,1% annuo. Il settore ad ogni modo raddoppierà i volumi tra il 2017 e il 2037.

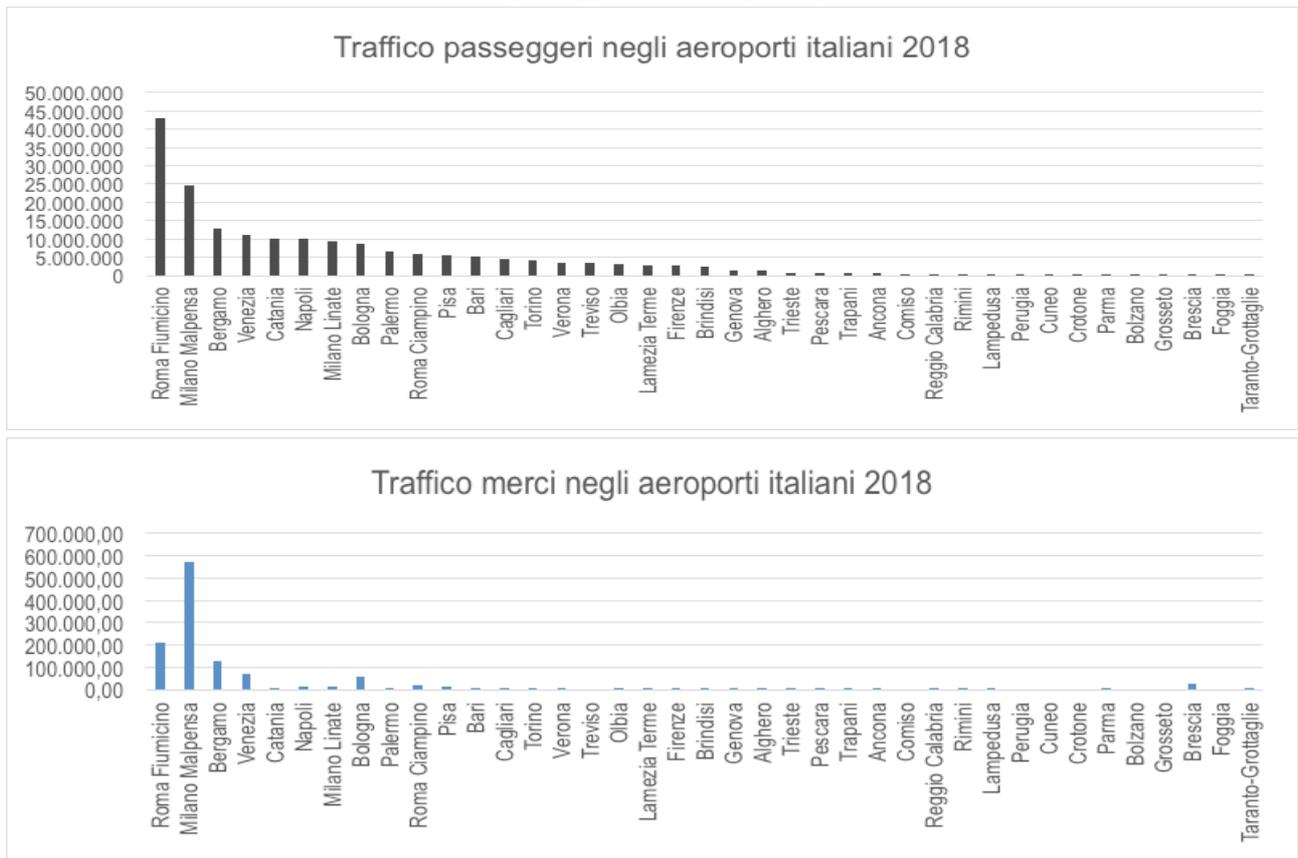
Scenario crescita traffico merci aereo



Fonte: Growing Horizons - GMF 2018, Airbus

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

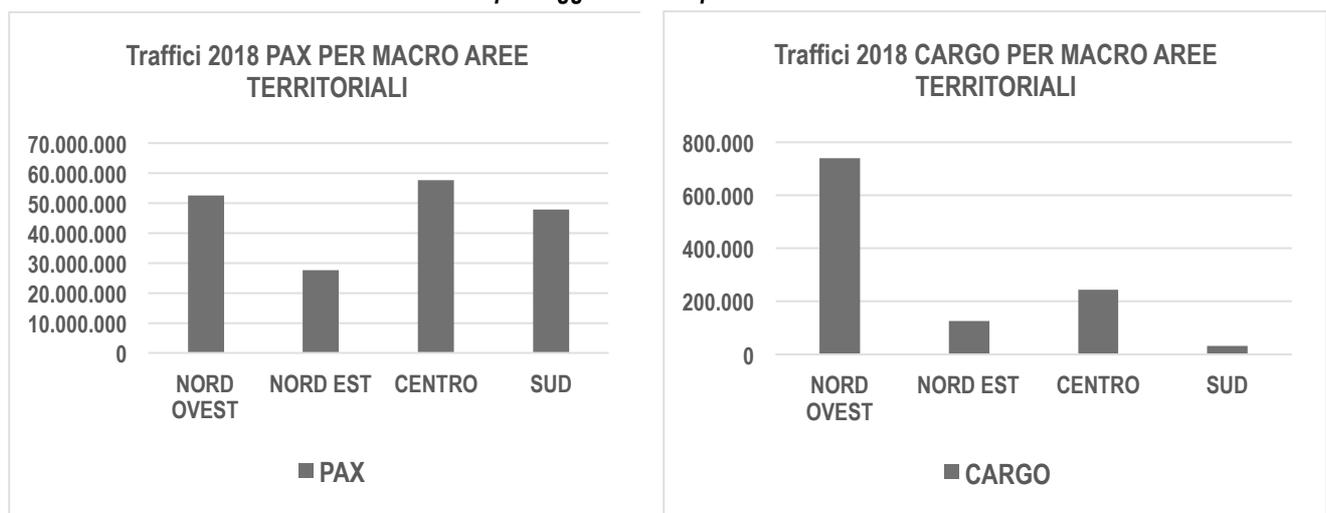
Traffico aereo passeggeri e merci negli aeroporti italiani



Fonte: Elaborazione interna su dati Assaeroporti, 2019

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

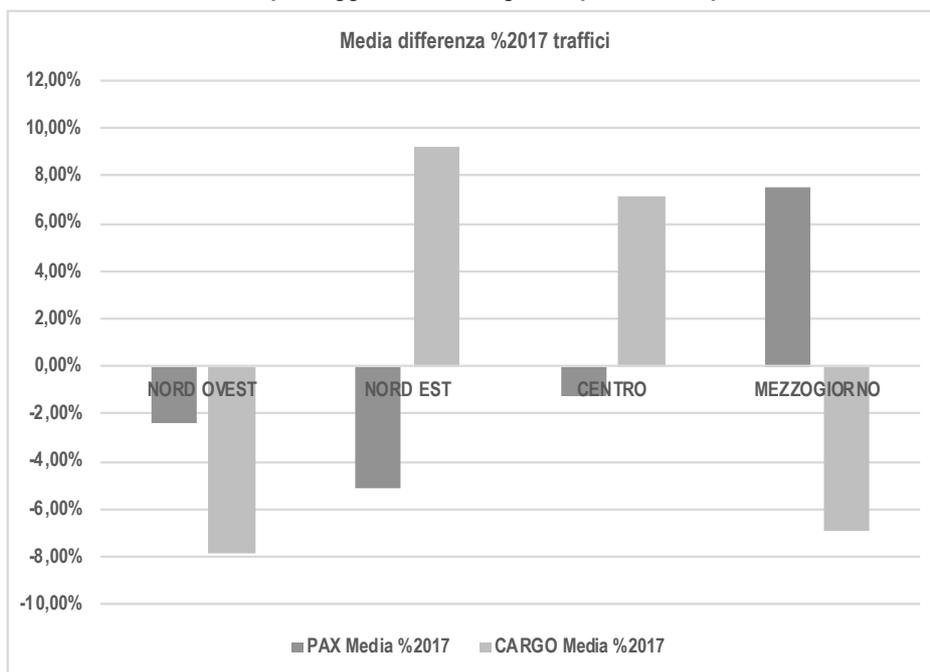
Traffico aereo passeggeri e merci per macro aree territoriali



Fonte: Elaborazione interna su dati Assaeroporti, 2019

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

Variatione del traffico aereo passeggeri e merci negli aeroporti italiani per macro aree 2018/2017



Fonte: Elaborazione interna su dati Assoaeroporti

I dati sulle destinazioni evidenziano che a livello intra UE i paesi principali verso cui si muovono gli italiani sono Spagna, Germania, mostrano come quasi la metà dei viaggi (46%) siano stati fatti con destinazione intra-UE.

Il traffico internazionale da per l'Italia verso i Paesi UE

PAESE	2018	%
Spain	67.408.845	25%
Germany	56.489.724	21%
France	14.084.907	5%
Netherlands	23.988.577	9%
Belgium	4.986.862	2%
Romania	3.028.114	1%
Switzerland	19.935.294	7%
Portugal	6.569.202	2%
Czechia	5.412.371	2%
Denmark	11.209.984	4%
Ireland	14.038.333	5%
Austria	4.370.274	2%
Bulgaria	1.318.589	0%
Sweden	4.739.623	2%
Finland	6.446.871	2%

PAESE	2018	%
Lithuania	949.741	0%
Luxembourg	695.903	0%
Norway	9.978.466	4%
Latvia	2.329.612	1%
Slovakia	830.663	0%
Estonia	1.070.130	0%
Croatia	2.702.618	1%
Cyprus	3.179.725	1%
Iceland	2.637.099	1%
Slovenia	512.364	0%

Fonte: Elaborazione interna su dati Eurostat

1.3.3 I comparti ferroviario e stradale

In Italia, e in maniera più rilevante nel Mezzogiorno, persistono criticità in merito all'attuazione di una compiuta visione strategica complessiva della politica infrastrutturale. L'Italia è in ritardo nel processo di infrastrutturazione rispetto al resto dell'UE e, sebbene la dotazione di infrastrutture sia cresciuta, continua ad aumentare la distanza rispetto agli stati europei a causa di una progressiva riduzione degli investimenti infrastrutturali nel Mezzogiorno, a partire dalla seconda metà degli anni '70.

La politica infrastrutturale nel Mezzogiorno ha prodotto una dotazione nel complesso più modesta e di minore qualità di quella rilevabile nel resto del Paese. La mobilità viaria è assicurata prevalentemente da una rete di strade statali, regionali e provinciali che offrono prestazioni e servizi di qualità meno efficienti di quella delle autostrade, che nel Sud sono decisamente meno sviluppate. Nella mobilità ferroviaria si è invece proceduto alla razionalizzazione complessiva della rete (anche con la chiusura di linee secondarie e sostituzione con servizi stradali), e si è ampliata la componente elettrificata, ma l'Alta Velocità è concentrata soprattutto al Centro-Nord. Nel Centro-Nord si è proceduto, infatti, ad un upgrade qualitativo di tutte le infrastrutture, aumentando in misura più rilevante la dotazione autostradale e concentrando nell'area la gran parte della rete nazionale di Alta Velocità.

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

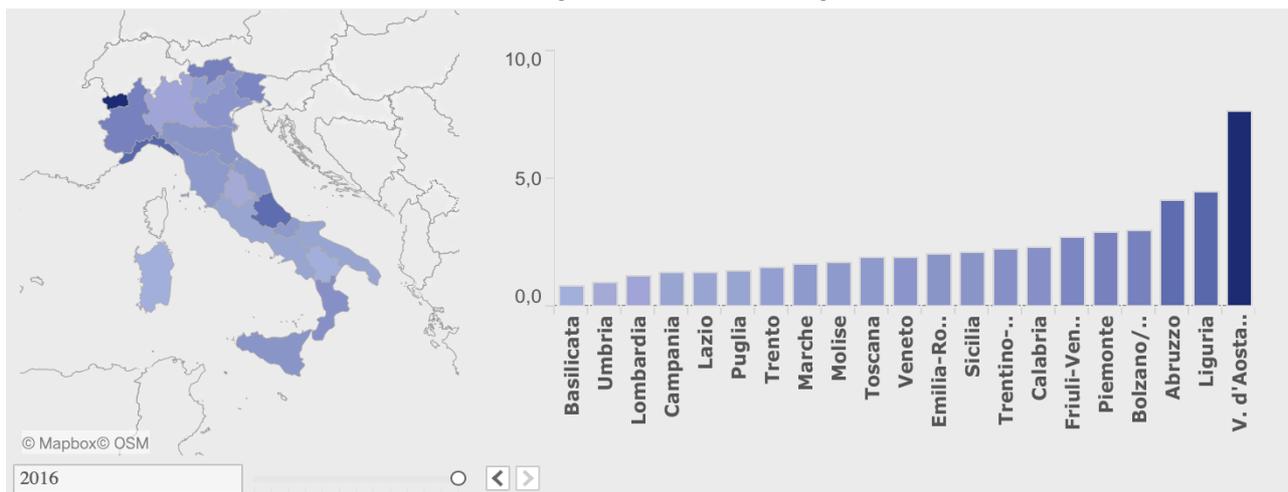
Evoluzione dell'estensione rete autostradale nei principali paesi europei 1980-2015

	1980	1990	2000	2015	1980/2015 %
Germania	7.538	10.854	11.712	12.993	42%
Spagna	1.923	4.693	9.049	15.336	87%
Francia	5.287	6.824	9.776	11.599	54%
Italia	5.900	6.193	6.478	6.943	15%
Paesi Bassi	1.798	2.092	2.265	2.730	34%
Portogallo	132	316	1.482	3.065	96%
Svezia	809	939	1.499	2.119	62%
Regno Unito	2.694	3.181	3.600	3.768	29%

Fonte: Elaborazione interna su Eurostat

Nel confronto europeo, l'Italia tra il 1980 e il 2015 è la nazione che è cresciuta meno in termini di estensione della rete, solo +15%. La Spagna o il Portogallo hanno investito in maniera ingente crescendo del +87% e +96%. Germania (+42%) e Francia (+54%) si connotano anche per avere una estensione quasi doppia rispetto a quella italiana in termini di km complessivi. Tra il 1990 e il 2015 la rete autostradale del Centro-Nord è aumentata del 15,5% e quella del Mezzogiorno solo del 5,2% incremento concentrato, peraltro, nella sola Sicilia, la cui rete regionale è cresciuta del 18,9%. Quello che si nota un po' a livello europeo è una ridotta propensione alla realizzazione di reti autostradali. L'estensione della rete a livello italiano è pari 1,8 km ogni 1.000 abitanti. La dotazione infrastrutturale però non è territorialmente omogenea in rapporto alle autovetture, con valori inferiori alla media nazionale per il Centro e massimi nel Nord. Il tasso di motorizzazione risulta in aumento in tutte le ripartizioni, con una crescita più sostenuta nel Nord-Est.

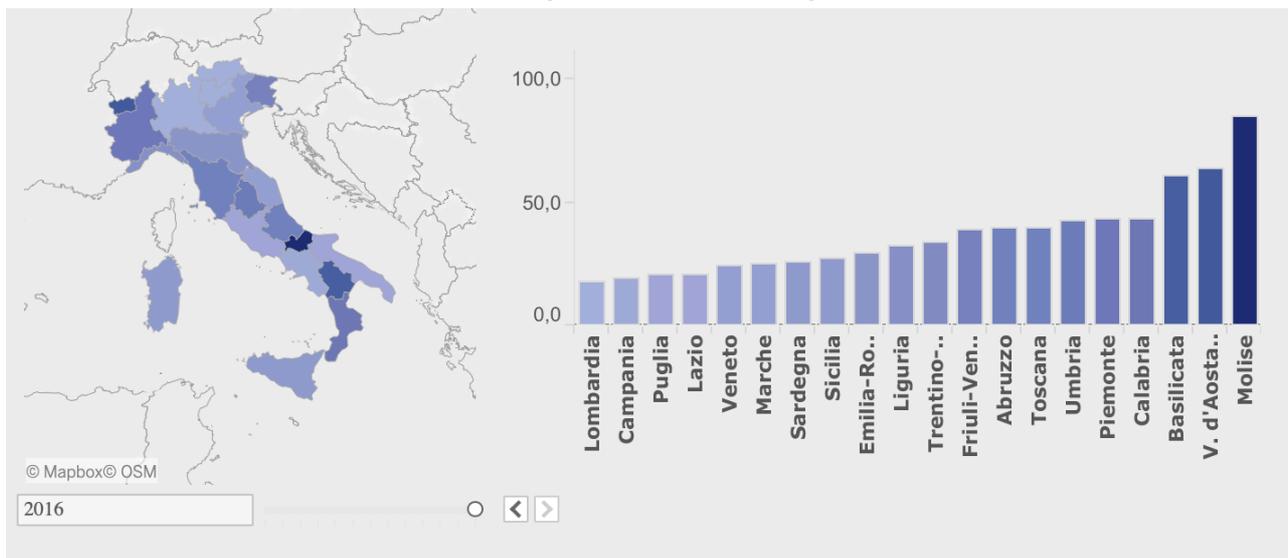
Rete autostradale ogni 1.000 abitanti nelle regioni italiane



Fonte: NOI, Italia - Rapporto ISTAT 2018

La minore densità di rete autostradale nel sud Italia, è evidente ed è un gap infrastrutturale storico a livello nazionale. Questo non limita però il numero di vetture per abitante, pari a 625 ogni 1.000 abitanti a livello italiano, con 605 nel Mezzogiorno, e 635 nel Centro-Nord. Quanto all'utilizzo della rete autostradale sono stati 63,5 miliardi di vetture km leggeri contro i 18,5 miliardi di vetture km pesanti. A livello di rete ferroviaria l'Italia è al terzo posto per estensione rispetto al UE, con 19.983 km dopo Francia (28.364) e Germania (38.990), con un certo grado di parità di densità, tra le regioni del Nord Italia e quelle del Sud, se parametrata su numero di km ogni 1.000 abitanti di ogni singola regione.

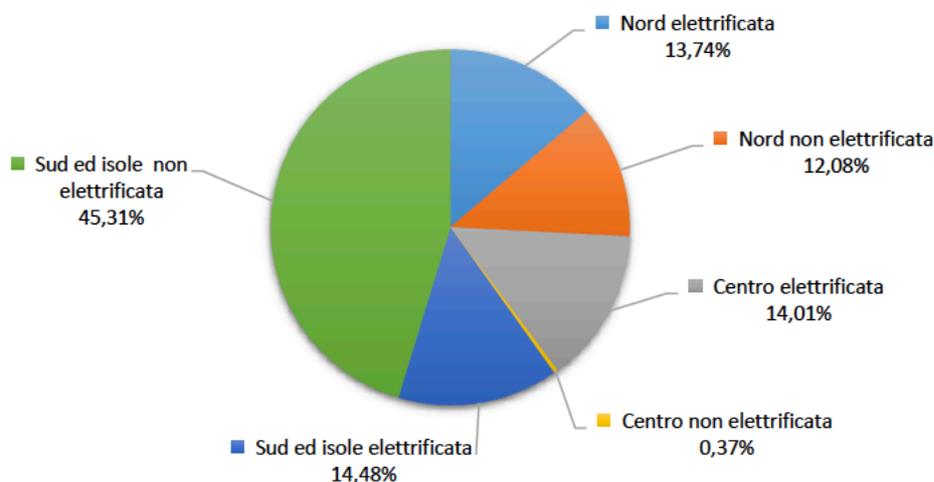
Rete ferroviaria ogni 1.000 abitanti nelle regioni italiane



Fonte: NOI, Italia - Rapporto ISTAT 2018

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

Distribuzione della rete ferroviaria elettrificata in Italia per ambiti territoriali , 2016



Fonte: ART, Rapporto Annuale 2018

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

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

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

Passeggeri e Passeggeri/Km nel 2016 e 2015

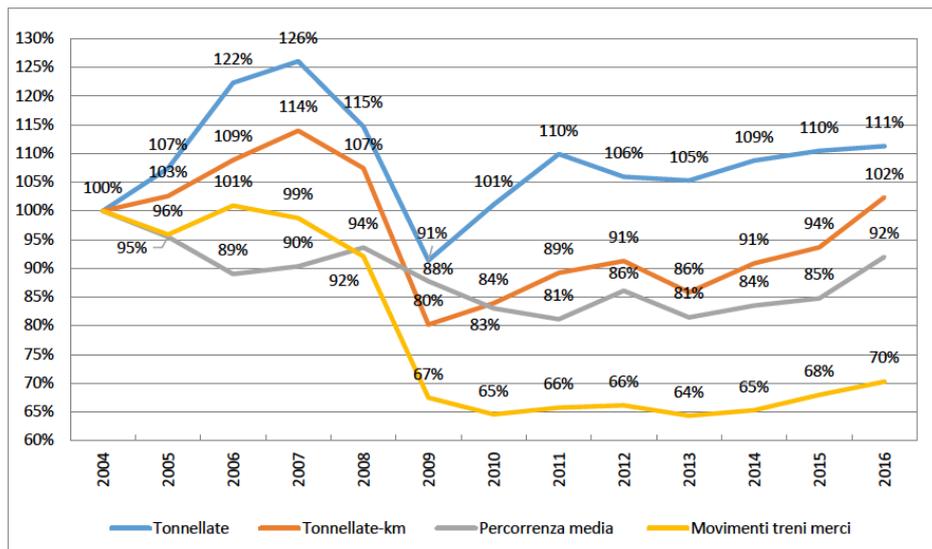
PASSEGGERI TRASPORTATI	2015	2016	Variazioni % 2016/2015
Passeggeri	872.622.910	869.199.286	-0,4
Passeggeri-km	52.206.876	52.178.065	-0,1

Fonte: Istat, Rilevazione del trasporto ferroviario (R)

Fonte: Annuario Statistico 2018, ISTAT

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

Andamento traffico ferroviario merci 2004-2016 (anno base 2004)



Fonte: ART, Rapporto Annuale 2018

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

1.4 Il focus sul traffico marittimo

1.4.1 L'evoluzione dei principali traffici marittimi nei porti del Sud Italia

I porti del Sud Italia sono collocati in una posizione geo-economicamente strategica nel contesto del Mediterraneo Centrale e si interfacciano oltretutto con i flussi all'interno del Mediterraneo, anche con le direttrici da e per i mercati asiatici ed africani da un lato e nordeuropei ed americani dall'altro. Il privilegio di questa posizione è divenuto ancor più evidente negli ultimi venti anni, dal momento che i flussi delle grandi navi portacontainer hanno subito profondi cambiamenti a seguito delle dinamiche commerciali mondiali soprattutto sulle direttrici fra Europa ed Asia.

Le maggiori rotte Est-Ovest vedevano nel 1995 la Trans-Pacific (via Panama) attrarre il 53% dei traffici globali, mentre la Asia-Europa (via Suez e Mediterraneo) contava per il 27%, al 2015 queste proporzioni si sono riequilibrare su 45% per la prima e 43% per la seconda². Questo riassetto deve essere osservato tenendo in conto l'incremento del traffico marittimo mondiale sia in termini relativi che in termini assoluti (oggi circa il 90% dell'interscambio mondiale avviene via mare³), per comprendere quanto sia importante per l'Italia offrire servizi competitivi e appropriarsi di parte di questi flussi per favorire la crescita economica del Paese.

Sarà sicuramente un fattore di rilevanza anche negli anni a venire il raddoppio del Canale di Suez avvenuto nel 2016, grazie all'incremento della sicurezza e alla riduzione dei tempi di attraversamento del canale. I trend del 2018 rispetto al 2017 evidenziano un incremento dell'8,2% delle merci transitate (983,4 milioni di tonnellate) e un aumento del 9,4% del tonnellaggio complessivo delle navi che l'hanno attraversato (1,14 miliardi di tonnellate nette⁴). Ricollegandoci all'inversione di tendenza del traffico sulla direttiva Est-Ovest è necessario tenere in considerazione l'importanza di Suez anche per la Belt and Road Initiative (BRI) cinese, che fa del Mediterraneo uno dei suoi passaggi principali per il commercio delle imprese cinesi con l'Europa del Sud e del Nord.

Le stime sul medio periodo (2017-2022) prevedono un incremento medio annuo del 3,2% per tutti i settori del traffico marittimo, ma in particolare per quello containerizzato e per le rinfuse solide⁵. Di pari passo alla crescita dei traffici si stanno verificando

² Baccelli, 2018.

³ International Chamber of Shipping, 2018.

⁴ Suez Canal Authority, 2019

⁵ Assoport e SRM, 2018.

anche cambiamenti nella loro struttura, infatti a seguito dello sviluppo economico dei paesi emergenti si va riducendo la quantità di materie prime scambiate a favore di prodotti finiti e manufatti. Queste dinamiche influenzano direttamente i flussi di attraversamento del Mediterraneo per via dei flussi intercontinentali che si incrociano nel suo bacino e collegano i maggiori centri di produzione mondiali (Estremo Oriente, Europa continentale e Nord America).

Nel 2017 il sistema portuale italiano ha movimentato complessivamente oltre mezzo miliardo di tonnellate di merci con un incremento dell'1,8% sul 2016. Il risultato è particolarmente positivo per il settore delle rinfuse liquide con 188 milioni di tonnellate (+3,3%) e per il settore Ro-Ro con 107 milioni di tonnellate (+8,5%). Sostanzialmente stabile è invece il flusso di contenitori, che si attesta sui 10,9 milioni di TEU⁶.

Ad evidenziare ulteriormente l'importanza della posizione geografica italiana nel Mediterraneo è il flusso di scambi con i paesi dell'area MENA (Middle East and North Africa), Turchia inclusa, nel quale l'Italia è leader europeo. L'import-export via mare tra l'Italia ed i paesi MENA ha un valore di 60 miliardi di €, è cresciuto del 14% nel 2017 ed interessa come principali partner la Turchia, l'Arabia Saudita e la Tunisia⁷.

Inoltre, l'Italia è leader nel Mediterraneo anche per quanto riguarda lo Short Sea Shipping (SSS), ovvero il trasporto marittimo a corto raggio principalmente in mari chiusi, per il quale dispone della flotta con il maggior tonnellaggio al mondo (5 milioni di stazza totale). Lo SSS conta per il 36% del traffico marittimo totale del paese ed è cresciuto dell'1% nel 2017 (218 milioni di tonnellate di merce)⁸.

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

In genere, i porti del Sud Italia scontano delle carenze infrastrutturali (marittime, terrestri e ferroviarie in primis), presentano bassi livelli di saturazione e subiscono maggiormente la concorrenza dei porti della parte meridionale e orientale del Mediterraneo. Questa situazione necessita di un'analisi più dettagliata, dal momento che le diverse realtà regionali hanno reagito in maniera differente alle dinamiche del commercio marittimo mondiale.

Di seguito, dopo aver richiamato gli effetti delle alleanze e del gigantismo navale nel mercato dei traffici containerizzati e nel ridisegno delle linee, che hanno caratterizzato i macrotrend dei principali porti del Sud Italia (in primis Taranto e Gioia Tauro), si procederà a una disamina dei tre mercati che maggiormente interessano il progetto PON IR 2014-2020: traffici containerizzati, rinfuse solide e Ro-Ro. Queste tre filiere logistiche sono quelle in grado di attivare gli impatti socio-economici nei territori coinvolti grazie alla stretta relazione con i settori industriali e commerciali. L'esclusione dalle analisi dei traffici di rinfuse liquide è strettamente legata alle modalità organizzativa di queste tipologie di flussi che sono dipendenti da pochi grandi clienti (raffinerie e gestori di depositi costieri) e con una catena logistica limitata sia dal punto di vista geografico, essendo gli impianti nel Sud Italia quasi sempre costieri, sia dal punto di vista dei servizi logistici richieste (spesso solo deposito) e con una possibilità di switch fra un porto e l'altro estremamente limitata o, in molti casi, addirittura nulla.

Gli effetti a catena sull'intero sistema logistico portuale derivanti dal rafforzamento delle alleanze e dal gigantismo navale riguardano aspetti relativi agli investimenti infrastrutturali e in sovrastrutture, ai modelli organizzativi interni e retroportuali anche per la portualità del Mezzogiorno, che possono essere sintetizzati nei seguenti punti:

- Interventi sulle banchine, con la necessità di estenderne la lunghezza e ampliarne il pescaggio, per poter accogliere navi di circa 400 metri, con 23 file di container in coperta per una larghezza di 60 metri e con pescaggio di 16 metri⁹. A questo tipo di interventi possono essere ricondotti alcuni dei principali progetti PON I&R 2014-20, fra cui: a) interventi per il dragaggio di 2,3 Mmc di sedimenti in area Molo Polisettoriale per la realizzazione di un primo lotto della cassa di colmata funzionale all'ampliamento del V sporgente del Porto di Taranto; b) Adeguamento di un tratto di banchina del Porto commerciale per l'attracco di mega-navi container e relativo attrezzaggio con gru a portale presso il porto di Augusta, c) Adeguamento del tratto di banchina nord esistente ai nuovi tratti di banchina nord in fase di esecuzione e relativo approfondimento dei fondali di Gioia Tauro.
- La gestione di un maggior numero di movimenti dalla banchina al piazzale si ripercuote nella necessità di velocizzare le operazioni di entrata ed uscita dai gate portuali valorizzando il ruolo di tutte le modalità di inoltro

⁶ Assoport e SRM, 2018.

⁷ Assoport e SRM, 2018.

⁸ Assoport e SRM, 2018.

⁹ Questi dati si riferiscono alle navi da oltre 18.000 TEU.

terrestre. Alcuni dei principali progetti PON I&R 2014-20 sono classificabili come risposta a questo tipo di effetti, fra cui: a) il Gateway Ferroviario (Nuovo Terminal intermodale) di Gioia Tauro, b) i collegamenti ferroviari e stradali - Sistema dei trasporti Salerno Porta Ovest – I e II lotto c) il Collegamento ferroviario del complesso del porto di Taranto con la rete nazionale (1° fase funzionale n. 2 lotto: Cagioni e Piastra Logistica Taranto).

- I maggiori volumi, ma anche la maggior velocità e complessità nelle operazioni di imbarco e sbarco nave e gestione delle tratte terrestri da e per i porti implica un livello di informatizzazione molto elevato e l'utilizzo di sempre più sofisticati software di ship e terminal planning. Questo tipo di effetti contribuiscono a giustificare alcuni dei principali progetti PON I&R 2014-20, fra cui: a) la digitalizzazione delle procedure nel porto di Bari – AdSP del Mar Adriatico Meridionale b) il Taranto Port Community System (PCS) a supporto dell'interoperabilità con il sistema logistico regionale, nazionale e globale e tutte le iniziative promosse da UIRNET e volte alla digitalizzazione ed efficientamento della catena logistica nazionale attraverso la predisposizione di moduli IT, integrati all'interno dell'architettura della PLN, in grado di fornire una serie di servizi a supporto del trasporto merci da/verso un porto (casi di Napoli e Bari e, per aspetti minori, Palermo).
- Investimenti in nuove gru di banchina, con sbraccio sempre più lungo in modo da poter movimentare sino alla fila numero 23, di altezza sempre più elevata per poter operare sino a 9 file di container sovracoperta e soprattutto con una maggior produttività in modo da poter sbarcare o imbarcare due o quattro container per volta;
- Estensione delle aree di stoccaggio, attraverso una valorizzazione del livello di container sovrapposti, con conseguente modifica delle caratteristiche dei mezzi di piazzale, ed una maggior produttività nelle operazioni di posizionamento, che in molti casi spingono verso l'automazione di un maggior numero di processi;

Gli ultimi due effetti sono quelli che giustificano l'approccio generale proposto dal legislatore nell'impostare le Aree Logistiche Integrate. Gli obiettivi degli organi di indirizzo e programmazione pubblici (in particolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, delle Regioni e delle Autorità di Sistema Portuale) prevedono una serie di investimenti per rispondere alla concentrazione dei traffici derivante dalle alleanze e dal fenomeno delle megaships, in particolare con attenzione rispetto alle infrastrutture (banchine, fondali, retroporti, gru, collegamenti ferroviari, ecc.) e ai port community system (PCS), finalizzati a gestire flussi sempre più concentrati nel tempo da navi di dimensioni maggiori.

L'urgenza nelle scelte deriva da due elementi, in primis risponde alla necessità di catturare i traffici di transhipment movimentati da queste grandi alleanze (in un contesto molto competitivo di concorrenza con la portualità del Pireo, di Malta e degli altri hub di transhipment della sponda sud del Mediterraneo) proponendo soluzioni innovative e attraenti, soprattutto attraverso gli strumenti messi a disposizione per le Regioni del Mezzogiorno (ZES e ALI), in secondo luogo a quella di evitare di disperdere il focus su un numero troppo elevato di porti e perdere la possibilità di creare le economie di scala necessarie per la riduzione dei costi operativi.

Inoltre, si rende opportuna la richiesta alle alleanze di proporre piani di sviluppo e di collaborazione di lungo periodo con le Autorità di Sistema, dei veri e propri contratti di condivisione del rischio che rendano giustificabili e non soggetti a sottoutilizzo gli investimenti (per la maggior parte pubblici) necessari per la gestione delle megaships operate da un numero molto contenuto di compagnie marittime.

I casi di Cagliari, Taranto e Gioia Tauro, dove nei primi due casi i servizi sono stati praticamente azzerati nel corso degli ultimi anni, mentre nel caso del porto calabrese i servizi containerizzati sono offerti unicamente dall'alleanza 2M, sono i contesti dove le dinamiche descritte hanno evidenziato i riflessi più problematici in termini di revisione della governance e riduzione del personale da parte del terminalista concessionario della principale area dedicata alla movimentazione di container nel Sud Italia.

Le conseguenze occupazionali delle crisi dei traffici di transhipment nei contesti portuali del Sud Italia hanno portato alla necessità di dover intervenire con norme speciali da parte del Governo italiano, attraverso la costituzione di specifiche agenzie con durata 36 mesi a partire dal 2017, interamente controllate dalle Autorità di Sistema Portuale. In particolare a Gioia Tauro è stata costituita, ai sensi dell'art. 4 del decreto legge n°243 del 2016, convertito dalla legge n°18 del 2017, la Gioia Tauro Port Agency Srl, che ha come oggetto sociale quello di esercitare, per conto dell'Autorità di Sistema Portuale, l'attività di fornitura di lavoro portuale temporaneo, costituendo un supporto alla collocazione dei lavoratori iscritti ai propri elenchi, pari ad oltre 500, anche attraverso la riqualificazione professionale e ricollocazione dei lavoratori presso il porto di Gioia Tauro. Un percorso simile, basato su un mix di erogazioni per il mancato avviamento al lavoro e su attività di formazione retribuita, è stato avviato con la Taranto Port Workers Agency srl costituita nel settembre del 2017 per la gestione dei 522 lavoratori in esubero della società Terminal Container Taranto in liquidazione.

La legge n° 18 del 2017 ha questo scopo ha previsto contributi pubblici per le agenzie (inclusa quella di Cagliari, non considerata in questo contesto) di circa 41 milioni di Euro, di cui 18,1 mln di euro per il 2017, 14,1 mln di euro per il 2018 e 8,1 mln di euro per il 2019.

Questi macrotrend di scala globale riservano grandi sfide per la portualità italiana e i pianificatori devono tenerne conto, in logica di analisi costi-benefici complessiva, anche alla luce del rischio concreto che l'intera portualità del Sud Italia possa rimanere esclusa dai collegamenti diretti sulle direttrici principali verso l'Asia e il Nord America, perdendo un potenziale strumento di sviluppo derivante dall'inserimento dell'economia del Sud Italia all'interno delle catene del valore internazionali nel settore manifatturiero.

1.4.2 Le tendenze nei traffici container: transshipment e gateway

Il traffico di contenitori complessivo delle sette Autorità di Sistema Portuale¹⁰ facenti parte del PON IR 2014-2020 si attesta nel 2018, secondo anno post-riforma, a circa 3,51 milioni di TEU, dato in calo rispetto al 2017 di 37.575 unità (-1,1%), dovuto essenzialmente alle performance di Gioia Tauro (-4,9%). L'Autorità dello Stretto non registra movimentazioni di traffici containerizzati.

Traffici totali di container per le Autorità di Sistema Portuale considerate (espressi in TEU)

Tot. Container - AdSP	2005	2015	2017	2018	05/18	15/18	17/18
Mar Tirreno centrale	791.831	797.608	964.562	1.036.548	30,9%	30%	7,5%
Mare Adriatico Meridionale	12.174	60.338	69.801	68.287	460,9%	13,2%	-2,2%
Mar Ionio	716.856	0	0	0	-100%	-	-
Mari Tirreno e Ionio	3.208.859	2.546.805	2.448.570	2.328.218	-27,4%	-8,6%	-4,9%
Mare di Sicilia Occidentale	37.249	12.896	13.310	15.962	-57,1%	23,8%	19,9%
Mare di Sicilia Orientale	15.343	49.595	50.111	59.764	289,5%	20,5%	+19,3%
Totale	4.782.312	3.467.242	3.546.354	3.508.779	-26,6%	1,2%	-1,1%

Fonte: elaborazioni su dati Assoport e SRM, 2019

L'Autorità di Sistema che ha il maggior peso in questo settore è l'AdSP dei Mari Tirreno e Ionio, che con il solo porto di Gioia Tauro ha movimentato 2.328.218 TEU nel 2018, seguita dall'AdSP del Mar Tirreno Centrale che ha superato la soglia del milione di TEU movimentate (1.036.548 TEU). Tra le due AdSP quest'ultima è quella che è cresciuta maggiormente in termini assoluti durante il 2018, segnando + 72mila TEU pari ad +7,5% sul 2017; per quanto riguarda invece l'Autorità dello Stretto il trend è opposto, segnando infatti una riduzione del 4,9% e incidendo negativamente sull'outlook dell'intero settore, dato il peso sul totale di TEU movimentati dai porti del Sud Italia.

Le altre quattro autorità che operano nel mercato dei traffici containerizzati sono di gran lunga inferiori alle prime due e sono poco rilevanti nel determinare le dinamiche del settore: AdSP del Mare Adriatico Meridionale (68.287 TEU), AdSP del Mare di Sicilia Orientale (59.764 TEU), AdSP del Mare di Sicilia Occidentale (15.962 TEU) e AdSP del Mar Ionio (0 TEU).

¹⁰ Nel corso del 2018, con D.lg n° 119/2018 convertito in Legge n° 136/2018 l'Autorità del Mar Tirreno e Ionio e dello Stretto è stata scissa, con la separazione degli otto porti coinvolti in due Enti. L'Autorità dello Stretto comprende i porti di Messina (sede dell'Autorità), Milazzo, Tremestieri, Villa San Giovanni e Reggio Calabria. L'Autorità dei mari Tirreno e Ionio ha competenza sui porti di Gioia Tauro, Crotona, Corigliano, Taureana di Palmi e Vibo Valentia.

L'analisi relativa all'andamento di lungo periodo fra il 2005 e il 2018 evidenzia come l'andamento di lungo periodo sia fortemente negativo per i porti del Sud Italia, con una riduzione del totale movimentato pari al 26,6%. Analizzando nel dettaglio la riduzione per singolo ambito portuale, si nota come essa sia dovuta principalmente ai porti di Gioia Tauro e Taranto. Il primo ha visto ridursi i traffici di circa un milione di TEU (-27,4%), mentre il secondo ha visto azzerarsi del tutto le movimentazioni nel settore a causa della cessazione delle attività di transhipment, fino al 2014 hub della compagnia taiwanese Evergreen Line e che nel 2005 movimentava 716.856 TEU. L'impossibilità di accogliere nel terminal le navi utilizzate sulle principali direttrici intercontinentali a causa di fondali irregolari e l'indisponibilità di un efficiente sistema di rilancio terrestre via ferrovia hanno portato le due compagnie operanti a Taranto (Evergreen e COSCO) a cancellare i propri servizi a vantaggio del porto del Pireo e alla revoca della concessione demaniale per le attività terminalistiche relative al molo dedicato ai traffici containerizzati. Nel corso del 2019, a seguito delle procedure di gara, è previsto il rilascio della concessione ad un nuovo operatore.

Dati positivi sono segnalati per il periodo 2018 rispetto all'anno precedente per i porti di Napoli (+14,4%), passando da 509.876 TEU a 583.361 TEU, e Palermo (+19,9%), passando da 13.310 a 15.962 TEU, confermando nel primo caso un andamento costantemente in crescita sin dal 2005, mentre nel secondo caso un parziale recupero dopo un trend particolarmente negativo.

Anche i porti di Bari e Salerno mostrano dati negativi, Bari ha movimentato 68.262 TEU con un calo del 6% rispetto al 2017 e Salerno ha invertito la tendenza di crescita degli anni precedenti con un calo del 0,3% a 453.187 TEU. In controtendenza, Napoli ha sostenuto ancora una forte crescita (+14,4%).

Traffici di container per i singoli porti considerati (espressi in TEU)

Tot. Container - Singolo porto	2005	2015	2017	2018	05/18	15/18	17/18
Bari	10.008	60.009	68.695	68.262	582,1%	13,8%	-6%
Brindisi	2.166	329	1.106	12	-99,4%	-96,4%	-98,9%
Catania	15.343	49.595	50.111	59.764	289,5%	20,5%	+19,3%
Gioia Tauro	3.208.859	2.546.805	2.448.570	2.328.218	-27,4%	-8,6%	-4,9%
Napoli	373.626	438.280	509.876	583.361	56,1%	33,1%	14,4%
Palermo	27.984	12.896	13.310	15.962	-43%	-23,8%	19,9%
Salerno	418.205	359.328	454.686	453.187	8,4%	26,1%	-0,3%
Taranto	716.856	0	0	0	-100%	-	-

Fonte: elaborazioni su dati Assoport e SRM, 2019

1.4.3 Il mercato intraMed dei traffici Ro-Ro

Il traffico Ro-Ro del Sud Italia è tipicamente al servizio di una domanda di semilavorati e prodotti finiti che ha origine all'interno del Mediterraneo, verso le principali isole e per la sponda del Nord Africa, oltre a svolgere il ruolo di alternativa al traffico stradale verso la Sicilia.

Nel 2018, le sette Autorità di Sistema Portuale considerate hanno movimentato poco più di 39, 27 milioni di tonnellate in questo ambito, con la quota maggiore osservata per l'AdSP del Mare Tirreno Centrale (-3,2% nel 2018 rispetto al 2017). Con l'eccezione della portualità messinese, tutti i contesti portuali del Sud Italia sono cresciuti nel lungo periodo fra il 2005 e il 2018, con particolare vigore i porti pugliesi che si affacciano sul Mar Adriatico grazie allo sviluppo dei traffici verso Grecia e Turchia e della Sicilia Orientale grazie allo sviluppo dei flussi verso la Campania, ma è evidente un rallentamento nel corso del periodo 2017-2018 (-3% complessivo), che ha segnato tutti i contesti con l'eccezione della Sicilia occidentale.

Traffici totali Ro-Ro per le Autorità di Sistema Portuale considerate

Tot. Ro-Ro - AdSP	2005	2015	2017	2018	05/18	15/18	17/18
Mar Tirreno centrale	11.439.330	12.701.186	13.805.639	13.360.736	16,8%	5,2%	-3,2%
Mare Adriatico Meridionale	2.878.089	4.911.627	5.979.393	5.638.918	95,9%	14,8%	-5,7%
Mar Ionio	0	0	2.387	0	0	0	0
Mare Tirreno e Ionio e dello Stretto	8.819.147	5.851.320	6.674.641	6.091.740	-30,9%	4,1%	-8,7%
Mare di Sicilia Occidentale	6.152.770	5.785.906	6.278.724	6.555.481	6,5%	13,3%	4,4%
Mare di Sicilia Orientale	2.717.037	6.627.358	7.755.859	7.623.470	180,6%	15,0%	-1,7%
Totale	32.006.373	35.877.397	40.496.643	39.269.750	29,3%	9,1%	-3,0%

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

Questo segmento di mercato del trasporto marittimo, fortemente utilizzato per le direttrici verso le isole, ma anche su tratte dove l'origine e la destinazione è di tipo terrestre (ad esempio fra la Puglia e il Veneto e l'Emilia-Romagna, o fra la Campania e la Liguria), è stato promosso e incentivato attraverso la politica del Marebonus.

Il Marebonus è l'incentivo previsto dall'articolo 1, comma 647 della Legge di Stabilità per il triennio 2016-2018 allo scopo di sviluppare la modalità combinata strada-mare attraverso la creazione di nuovi servizi marittimi e il miglioramento di quelli già esistenti. Il Marebonus è rivolto alle imprese armatrici che hanno presentato progetti triennali per la realizzazione di nuovi servizi marittimi Ro-Ro e Ro-Pax a mezzo di navi iscritte nei registri e battenti bandiera di uno degli Stati membri dell'Unione Europea o dello Spazio economico europeo, per il trasporto multimodale delle merci o il miglioramento dei medesimi servizi su rotte esistenti, in arrivo e in partenza da porti situati in Italia, che collegano porti situati in Italia o negli Stati membri dell'Unione Europea o dello Spazio economico europeo, al fine di sostenere il miglioramento della catena intermodale e il decongestionamento della rete viaria.

L'incentivo è calcolato sulle unità di trasporto moltiplicate per le tratte chilometriche sottratte alla percorrenza stradale sulla rete viaria italiana. Lo strumento si completa infine con il ribaltamento di una quota del contributo ricevuto in favore delle imprese di autotrasporto che abbiano usufruito dei servizi marittimi. La lista delle rotte che hanno potuto avvantaggiarsi del Marebonus comprende numerose rotte da e per la portualità del Sud Italia, fra cui le seguenti: Catania – Trieste, Bari – Catania, Bari – Venezia, Catania – Venezia, Catania – Napoli, Livorno – Trapani, Livorno - Termini Imerese, Livorno – Salerno, operate da compagnie quali il gruppo Tirrenia, Grandi Navi Veloci e Grimaldi Eurolines.

Concentrando ora il focus sui traffici dei singoli porti, si nota che la dinamica di lungo periodo è positiva per tutti i porti, fatta eccezione per Napoli e Messina, che hanno registrato cali rispettivamente del 34% e del 32,9% (fra il 2005 e il 2018). Questo trend anomalo è dovuto principalmente al fatto che i porti sopra citati si trovano in archi portuali in cui sono presenti dei sostituti, ovvero rispettivamente i porti di Salerno e Catania, e le scelte delle compagnie marittime Ro/Ro hanno avvantaggiato gli ultimi due.

Il porto che è cresciuto di più è Brindisi (+3.349,5%), che ha potuto beneficiare dei trend di incremento dei flussi verso la sponda Est del Mar Adriatico¹¹. Nel corso del periodo 2017-2018 il settore ha registrato una tendenza leggermente negativa, in un contesto in cui i porti di Taranto e Gioia Tauro movimentano quantità minime di traffici Ro-Ro.

¹¹ Assoporti e SRM, 2018; Baccelli, 2018.

Traffici Ro-Ro per i singoli porti considerati (espressi in tonnellate)

Tot. Ro-Ro - Singolo porto	2005	2015	2017	2018	05/18	15/18	17/18
Bari	2.810.101	2.395.626	3.165.080	3.293.056	17,2%	37,5%	4%
Brindisi	67.988	2.516.001	2.814.313	2.345.268	3.349,5%	-6,8%	-16,7%
Catania	2.717.037	6.627.358	7.755.859	7.623.470	180,6%	15,0%	-1,7%
Gioia Tauro	183.705	124.398	351.100	298.448	62,5%	139,9%	-15,0%
Messina-Milazzo	8.635.442	5.851.320	6.323.541	5.793.292	-32,9%	-1,0%	-8,4%
Napoli	8.172.429	5.656.116	5.631.018	5.391.528	-34%	-4,7%	-4,3%
Palermo	4.506.377	5.785.906	6.278.724	6.555.481	45,5%	13,3%	4,44%
Salerno	3.266.901	7.045.070	8.174.621	7.969.207	143,9%	13,1%	-2,5%
Taranto	0	0	2.387	0	0	0	0

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

A questo proposito è necessario fare alcune considerazioni circa il tipo di filiera logistica coinvolto dal settore Ro-Ro, questa è infatti più semplice rispetto a quella dei traffici containerizzati dal momento che si basa su attrezzature quali motrici per imbarco e sbarco e piazzali privi di specifiche infrastrutture, se non quelle dedicate alla movimentazione orizzontale. La movimentazione delle merci su scala nazionale avviene su gomma per diverse ragioni, innanzitutto vi è carenza di raccordi ferroviari funzionali (come nel caso di Napoli e Salerno) e coinvolge questioni legate alla sicurezza pubblica. Inoltre, la gran parte delle ferrovie del Sud Italia non dispone di sagome e profili adeguati al passaggio di semirimorchi, a causa della scarsa infrastrutturazione delle regioni del Meridione, con l'eccezione dal dicembre del 2018 della linea adriatica fra Bologna e Bari.

Il modello organizzativo di questa filiera non permette lo sviluppo di operazioni logistiche a valore aggiunto nell'area di imbarco/sbarco, rendendo il Ro-Ro molto meno profittevole del settore container per gli operatori portuali. Bisogna tenere infatti conto sia del valore aggiunto creato dagli operatori e quindi della tariffa applicata da questi ultimi (nettamente più bassa nel reparto Ro-Ro), che dei mancati ricavi derivanti dalle tipiche attività ausiliarie all'imbarco/sbarco delle merci (pesatura, periodi di sosta, ecc.)¹².

Per chiudere l'analisi su questo tipo di traffici è opportuno sottolineare che l'Italia è leader nel comparto dello Short Sea Shipping nel Mediterraneo, movimentando il 36% del traffico totale del Mediterraneo, e possiede inoltre la prima flotta Ro-Ro al mondo con una stazza lorda superiore a 5 milioni di tonnellate.

1.4.4 I trend dei traffici di natura industriale di rinfuse solide

L'ultimo settore di interesse per il PON IR 2014-2020 è quello delle rinfuse solide, le sette Autorità di Sistema di interesse hanno movimentato complessivamente nel 2018 poco più di 21 milioni di tonnellate con un calo del 1,4% rispetto all'anno precedente e del 27% rispetto al 2015.

Le dinamiche di lungo periodo evidenziano un trend particolarmente negativo, con un -47,8% fra il 2005 e il 2018. Il 64% del calo è dovuto alla riduzione dei traffici nella portualità di Taranto.

¹² Baccelli, 2018.

Traffici totali di rinfuse solide per le Autorità di Sistema Portuale considerate

Tot. Rinfuse solide - AdSP	2005	2015	2017	2018	05/18	15/18	17/18
Mar Tirreno centrale	4.297.793	6.106.224	1.069.977	1.228.660	-71,4%	-79,9%	14,8%
Mare Adriatico Meridionale	7.728.814	9.283.473	6.222.719	5.591.059	-27,7%	-39,8%	-10,2%
Mar Ionio	24.117.105	11.715.233	11.347.053	11.702.405	-51,5%	-0,1%	+3,1%
Mare Tirreno e Ionio e dello Stretto	882.472	187.012	927.381	812.580	-7,9%	334,5%	-12,4%
Mare di Sicilia Occidentale	1.687.218	377.780	190.376	245.411	-85,5%	-35%	-28,9%
Mare di Sicilia Orientale	1.654.376	1.182.910	1.608.082	1.493.560	-9,7%	+26,3%	+3,1%
Totale	40.367.778	28.852.632	21.365.588	21.073.675	-47,8%	-27,0%	-1,4%

Fonte: elaborazioni su dati Assoporti e SRM, 2019 e dati delle singole Autorità per il 2018

Oltre al caso di Taranto, la dinamica di lungo periodo (2005-2018) del settore negativa colpisce anche il porto di Brindisi (-50,6%) e di Napoli (-74,2%)¹³. Questi due erano anche i porti per i quali nel 2005 passava la quantità più elevata di merci: in totale 30.481.240 tonnellate su 40.367.778, con una quota di mercato del 75%, scesa al 70% nel 2018. I dati su questo tipo di traffico sono negativi anche nei periodi intermedi (2015 e 2017), evidenziando una complessiva perdita di competitività dei porti del Sud Italia in questo mercato a causa della riduzione delle importazioni di carbone per la produzione di energia elettrica e di materie prime per l'industrial-siderurgica e cementifera.

Traffici totali di rinfuse solide per i singoli porti considerati (espressi in tonnellate)

Tot. Rinfuse solide - Singolo porto	2005	2015	2017	2018	05/18	15/18	17/18
Augusta	1.448.426	953.665	1.162.039	1.069.828	-26,1%	+12,2%	-7,9%
Bari	1.364.679	2.945.699	2.393.302	2.143.141	57%	-27,2%	-10,5%
Brindisi	6.364.135	6.337.774	3.434.442	3.145.033	-50,6%	-50,4%	-8,4%
Catania	205.950	229.245	446.043	423.732	+105,7%	+84,8%	-5,0%
Messina-Milazzo	758.275	187.012	382.477	344.518	-54,6%	84,2%	-9,9%
Napoli	4.175.782	5.988.578	939.407	1.076.846	-74,2%	-82,0%	14,6%
Palermo	240.315	211.277	46.316	35.954	-85,0%	-83,0%	-22,4%
Salerno	122.011	117.646	130.570	151.814	24,4%	29%	16,3%
Taranto	24.117.105	11.715.233	11.347.053	11.702.405	-51,5%	-0,1%	+3,1%
Trapani	1.446.903	166.503	144.060	209.457	-85,5%	25,8%	45,4%

Fonte: elaborazioni su dati Assoporti e SRM, 2019 e dati delle singole Autorità per il 2018

Il trend negativo si può parzialmente spiegare tenendo in considerazione che la maggior parte della movimentazione di rinfuse solide è dovuta al reparto manifatturiero e nel caso del Sud Italia serve principalmente le attività industriali all'interno delle

¹³ Il caso di Napoli appare anomalo e sembrerebbe dovuto principalmente ad una modalità differente di considerazione di questa tipologia di traffici all'interno delle statistiche portuali, con la riclassificazione avvenuta nel 2017 che per uniformità rispetto alle statistiche di altri porti esclude le merci destinate allo ship chandler che negli anni precedenti erano incluse in questa voce.

regioni del porto di riferimento, quindi le movimentazioni portuali sono direttamente legato all'utilizzo degli impianti delle industrie locali. A causa della crisi e del successivo periodo di stagnazione economica i traffici di rinfuse solide hanno subito rallentamenti in gran parte dovuti alla contrazione della domanda dei settori di riferimento, si veda ad esempio il caso dell'impianto ILVA di Taranto.

1.4.5 Un confronto con i contesti portuali di benchmark nel Mediterraneo

Se, in ottica di benchmark, si analizzano i traffici dei porti del Centro-Nord Italia¹⁴ si nota che le quantità movimentate sono maggiori e i tassi di crescita sono più rilevanti nel breve periodo (2015/2018) per tutti e tre i settori rispetto ai porti del Sud Italia. Come mostrato in tabella, il comparto Ro-Ro evidenzia un +9,5% al Sud confrontato con un +19,8% al Centro-Nord; le rinfuse solide vedono un drastico calo, -27% al Sud e un aumento del 5,6% nel Centro-Nord d'Italia; e infine i container segnano un +1,2% al Sud e crescono del 12,44% al centro Nord.

Questi numeri fanno riflettere sulla situazione negativa (comunque in controtendenza) della portualità del Sud Italia, relativamente incapace di rispondere agli stimoli esterni e cogliere le opportunità fornite dai trend negli interscambi su scala Mediterraneo, fortemente positivi nel lungo periodo, e dall'introduzione delle novità rese possibili dalla riforma del 2016¹⁵. I trend di lungo periodo (2005-2018) evidenziano una situazione ancora più sfavorevole e una perdita di quote di mercato relative in tutti i comparti. Se nel 2005 la quota di mercato della portualità del Sud Italia nel complesso dei porti qui analizzati era pari al 52% nei traffici containerizzati, del 53% nei traffici Ro/Ro e del 45% nelle rinfuse solide, questi valori nel 2018 sono scesi rispettivamente al 34%, 46% e 39%.

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

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

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

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

- Ro-Ro: il settore ha avuto una dinamica di lungo e di breve periodo positiva sia per il Sud che per il resto dell'Italia. La crescita relativa è più accentuata per i porti del Nord, soprattutto nel lungo periodo, crescita 2005/2018 del 69% rispetto al 22,7 del Sud;

¹⁴ La portualità del Centro Nord comprende i porti della Liguria, della Toscana, dell'Emilia Romagna del Veneto e del Friuli Venezia Giulia

¹⁵ Assoport e SRM, 2018; Baccelli, 2018.

- Container: il settore dei contenitori, storicamente molto rilevante per la portualità del Sud Italia grazie alla presenza dei porti di transhipment di Gioia Tauro e Taranto, ha subito una brusca frenata a causa della riorganizzazione delle linee da parte dei principali carrier che hanno preferito fare scalo nei porti spagnoli dell'arco fra Valencia e Barcellona per le attività di transhipment nel Mediterraneo Occidentale, mettendo in crisi di Gioia Tauro e della sopracitata interruzione delle attività del porto di Taranto dovuta alla scelta da parte della compagnia a Evergreen del Porto del Pireo quale sostituto del porto pugliese. Il trend registrato per il lungo periodo (2005/2018) è di -26,6% per il Sud Italia e di +56,4% per il Centro-Nord. Il movimentato complessivo, che partiva da una base simile intorno ai 4,5 milioni di TEU nel 2005, è di 3,5 milioni al Sud e 6,7 milioni per il resto dell'Italia al 2018;
- Rinfuse solide: per quanto riguarda quest'ultimo settore, le precedenti considerazioni hanno messo in evidenza la dipendenza dall'andamento di alcuni settori manifatturieri (in particolare, imprese siderurgiche, cementifici, molini) e del mercato della produzione di energia elettrica (carbone). Gli andamenti di questi mercati sono stati negative sia per il Sud che per il Centro Nord, rispettivamente -48% e -30,5%; a differenza dei porti del Sud nel periodo 2015-2018 i porti del Centro-Nord hanno registrato una lieve crescita (+5,6%) evidenziando un'inversione di tendenza rispetto ai trend negativi di lungo periodo.

Con l'obiettivo di fornire un'analisi più ampia si è deciso di fornire i dati di porti di transhipment, diretti competitori di Gioia Tauro e Taranto, e di porti gateway per dare più che altro un'idea generale sui macrotrend della portualità nel Mediterraneo. Quanto evidenziato da questa analisi mostra che per i porti europei i trend sono nettamente migliori che per il Sud, sottolineando quindi la differenza rispetto alle principali realtà del Mediterraneo.

In particolare, per quanto riguarda i porti transhipment si considerino Valencia, Algeciras, Pireo (di recente acquisito dalla holding del governo cinese COSCO nell'ambito del programma della Maritime Silk and Road) e Marsaxlokk. Il trend di medio periodo (2012/2018) è positivo per tutti e quattro i porti (+28,3%), trend confermato anche per il periodo più recente (2017/2018: +8,2%). Inoltre, nel 2018 Valencia è cresciuta del 7,3% (5.183.000 TEU), Algeciras ha mantenuto pressoché il livello del 2017 (4.390.000 TEU, invertendo il trend negativo del 2017), il Pireo è cresciuto del 20,7% (4.900.000 TEU) e Marsaxlokk è cresciuto del 5,1% (3.310.000 TEU). Spicca inoltre Barcellona, che nel 2018 ha movimentato 3.423.000 TEU crescendo del 15,3% rispetto all'anno precedente e affermandosi come una delle realtà più dinamiche del Mediterraneo e dell'UE¹⁶.

I dati riportati nel paragrafo precedente sono molto diversi da quelli riportati per i due principali porti transhipment del Sud Italia: Gioia Tauro ha registrato un decremento sia nel periodo 2012/2018 (-14,4%) che nel periodo 2017/2018 (-4,9%); per Taranto i dati sono ben più scoraggianti, dopo la cessazione delle attività di transhipment della compagnia Evergreen Line, il porto ha movimentato 0 TEU sia nel 2017 che nel 2018, arrivando da un traffico di 717mila TEU nel 2005.

Anche i porti gateway del Sud Italia si muovono in ritardo rispetto ai principali competitor di svariati punti percentuali. La Spezia, Genova, Barcellona e Sines nel 2012/2018 sono cresciuti del 64,9% e nel 2017/2018 del 5,6% rispetto al +35,3% e +7,6% della portualità del Mezzogiorno.

In questo contesto di analisi di benchmark è interessante evidenziare anche le iniziative tese all'evoluzione del rapporto fra portualità e retroportualità promosso dai principali sistemi portuali del Nord Italia, anche alla luce delle opportunità offerte per le AdSP del Sud Italia dall'implementazione degli strumenti per lo sviluppo di attività logistiche delle Aree Logistiche Integrate. Infatti, la logica sottostante alla ALI è strettamente legata all'idea che per poter valorizzare il ruolo dei porti in un contesto di "gigantismo navale" e crescenti forme di oligopolio, è necessario un cambiamento nell'approccio all'organizzazione logistica sia a livello portuale che a livello territoriale, attraverso un elevato livello d'integrazione tra strutture portuali e i terminal terrestri.

La competitività di un porto nella nuova rete di servizi di linea container, infatti, non si lega solamente alla localizzazione geografica, ma anche alla qualità complessiva dei servizi offerti. Di fondamentale importanza sono quindi la presenza di impianti e attrezzature adibiti a rapide operazioni di imbarco e sbarco dei container e alla trasmissione delle relative informazioni, che permettano di rendere rapide le operazioni di piazzale e di trasferimento del carico da una modalità all'altra, spazi dedicati allo svolgimento di attività come lo stoccaggio, e collegamenti con i principali mercati di origine o destino della merce trasportata. Queste attività possono essere definite come *port-centric logistics* (Knatz, 2017, Acciaro, 2013, Notteboom, 2009).

¹⁶ I dati relativi al 2018 sono tratti da "Fedespedi Economic Outlook. 14". Per i porti di Bari, Gioia Tauro, Napoli e Salerno i dati di traffico sono parziali (semestrali, primi 9 o 11 mesi).

Nel corso del periodo 2012-18 in un contesto di forte pressione competitiva per la riduzione dei costi della catena del trasporto e per favorire la stabilizzazione delle grandi compagnie marittime, le AdSP italiane che hanno colto le opportunità offerte dall'evoluzione normativa sono state numerose. In particolare, le iniziative promosse sono state le seguenti:

- Partecipazioni in società ferroviarie o in società di noleggio locomotori, quali ad esempio la quota del 10% dell'Autorità portuale di Savona nell'impresa di noleggio locomotori FerNet in partnership con gruppi privati, la società dedicata alla manovra ferroviaria e alla composizione dei treni La Spezia Shunting Railways di cui è stata promotrice l'Autorità Portuale di La Spezia, che detiene anche il 20% delle quote azionarie, quale soggetto aggregatore anche di imprese private interessate alla promozione dei traffici ferroviari dal porto, o AlpeAdria, la società per la promozione dei traffici multimodali con focus sul porto di Trieste di cui l'Autorità portuale di Trieste detiene il 33% delle quote azionarie insieme a Regione Friuli Venezia Giulia e Mercitalia. A Trieste in ambito portuale opera la società dedicata alla manovra ferroviaria AdriaFer, di cui l'Autorità portuale è azionista unico, e dal 1° gennaio opera in regime di gestore unico, fattore che ha permesso al porto di passare dai 5.048 treni del 2015 ai quasi 10.000 del 2018. Anche l'Autorità Portuale di Venezia ha avuto un ruolo attivo nella promozione dello sviluppo ferroviario da e per il porto, attraverso la controllata al 100% APV Investimenti, che ha acquisito la direzione e il controllo grazie ad Ente Raccordi Ferroviari Spa di Porto Marghera (ERF), la società che si occupa anche delle manovre primarie e secondarie nello scalo. L'Autorità Portuale di Venezia controlla in modo diretto il 15,7% della ERF. A Venezia i vantaggi del ruolo proattivo e di coordinamento sono stati evidenziati dai risultati di crescita fra il 2012 e il 2017, passando da una movimentazione di carri ferroviari merci di 31.034 ad una di 90.521. L'Autorità veneziana ha costituito e controlla con il 66% delle quote azionarie anche la società Fluviomar, che ha l'obiettivo di sviluppare l'integrazione fra traffici marittimi e fluviali. La Società ha cinque chiatte di classe V fluvio-marittime ciascuna con una capacità di volume pari a 1900 m³ (pari a 60 contenitori o 1800 tonnellate).
- Acquisizione di aree dedicate ad attività logistiche retro portuali (dry port), quali quelle del Vado Intermodal Operator di cui l'Autorità Portuale di Savona ha acquisito un ulteriore 66% nel 2015 salendo così al 72%, oppure l'Interporto di Guasticce di cui l'Autorità Portuale di Livorno ha acquisito nel 2016 una quota di circa il 10%, mentre l'Autorità Portuale di Trieste, che detiene il 6% delle quote azionarie dell'Interporto di Ferneti ed ha manifestato l'intenzione di salire al 20% entro la metà del 2019.

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

2. Lo stato di attuazione del PON Infrastrutture e Reti

2.1 Il processo di selezione degli interventi

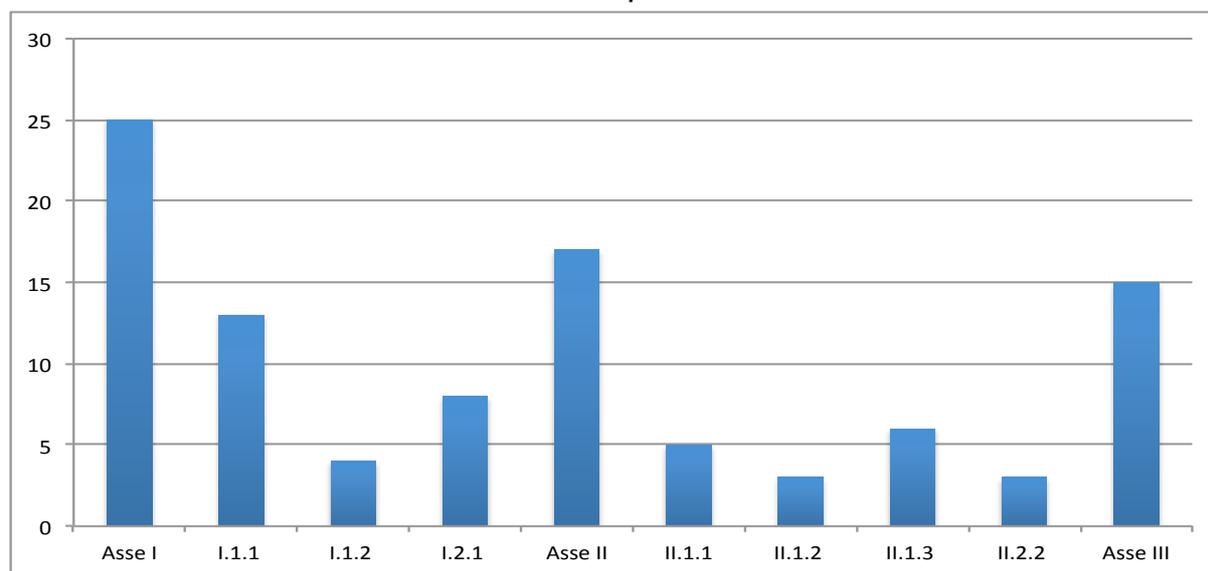
2.1.1 Gli interventi ammessi a finanziamento a dicembre 2018

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

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

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

Numero interventi ammessi per Asse e Linea d'Azione

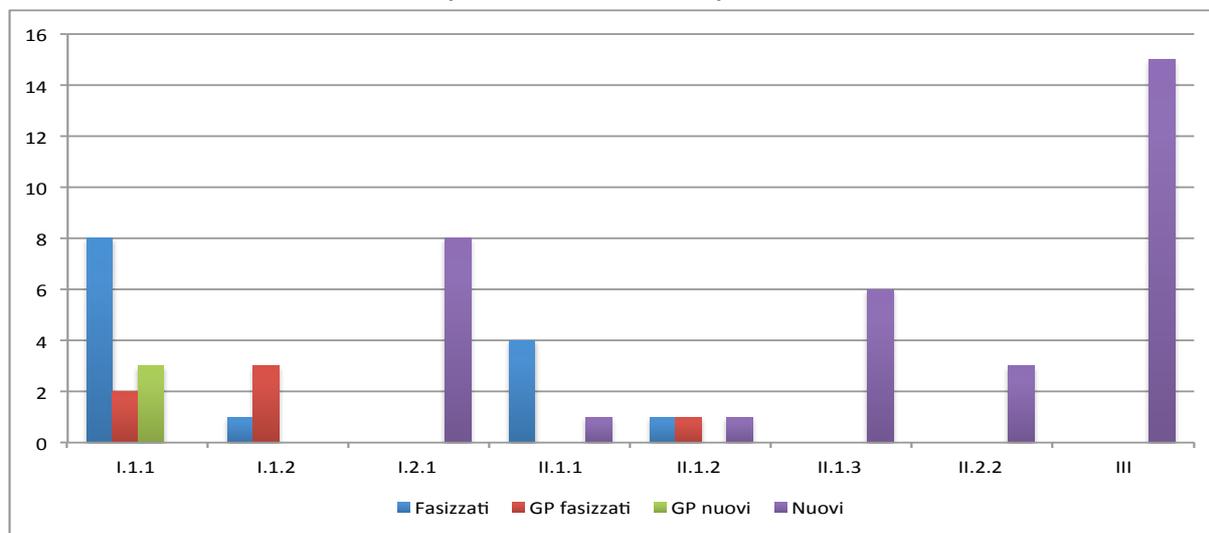


Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

Su un totale dei 57 interventi ammessi a finanziamento – di cui 15 a valere sull'Asse di Assistenza Tecnica – l'Asse I registra il più alto numero di interventi ammessi a finanziamento, di cui 17 di natura ferroviaria e 8 a valere sulla Linea I.2.1 dedicata allo sviluppo del sistema di gestione del traffico aereo del cielo unico europeo (SESAR). L'asse II, coerentemente all'avanzamento del processo di selezione precedentemente descritto, vede complessivamente

l'ammissione di 17 interventi: 8 progetti per l'ambito di intervento delle ALI (5 portuali e 3 di ultimo miglio), 6 a valere sulla Linea II.1.3 per l'implementazione della *single window* doganale e 3 sulla Linea II.2.2 dei sistemi ITS. Per quanto concerne la modalità di selezione dell'intervento la situazione è di seguito rappresentata.

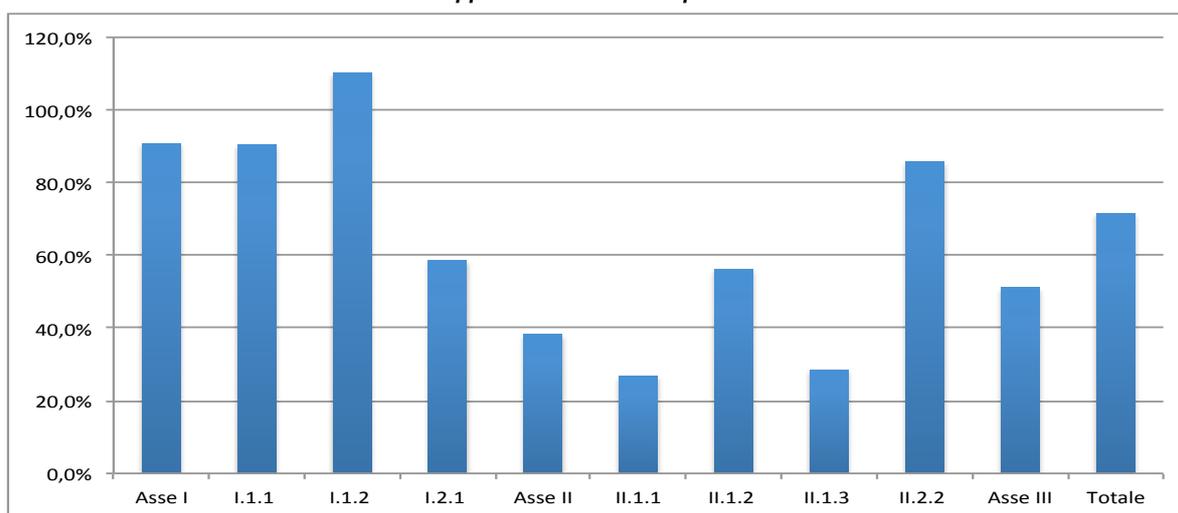
Interventi ammessi per modalità di selezione per Asse e Linea d'Azione



Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

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

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



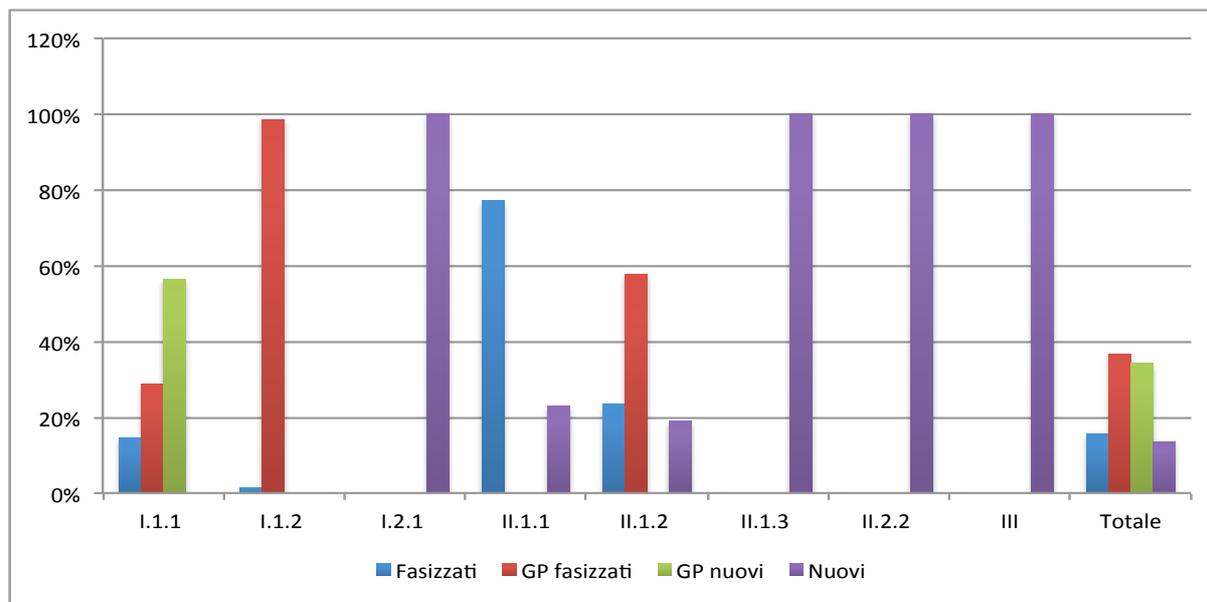
Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

Il costo degli interventi ammessi a finanziamento è pari al 71,6% della dotazione complessiva del Programma. L'analisi per Asse e Linea d'Azione restituisce un buon livello di completamento dell'Asse I (90,9%), determinato dalle Linee dedicate ai progetti ferroviari, mentre la Linea I.2.1 si attesta su circa il 60% dei costi ammessi in rapporto alla sua

dotazione. Alle lentezze evidenziate nella descrizione del processo di selezione corrisponde una situazione ancora non consolidata per l'Asse II che si pone a circa il 40%, con buone performance della Linea II.2.2 e in misura minore della Linea II.1.2 (56,2%) caratterizzata dalla presenza del Grande Progetto del porto di Salerno. Le restanti Linee presentano invece un livello di saturazione della dotazione inferiore al 30%.

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

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



Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

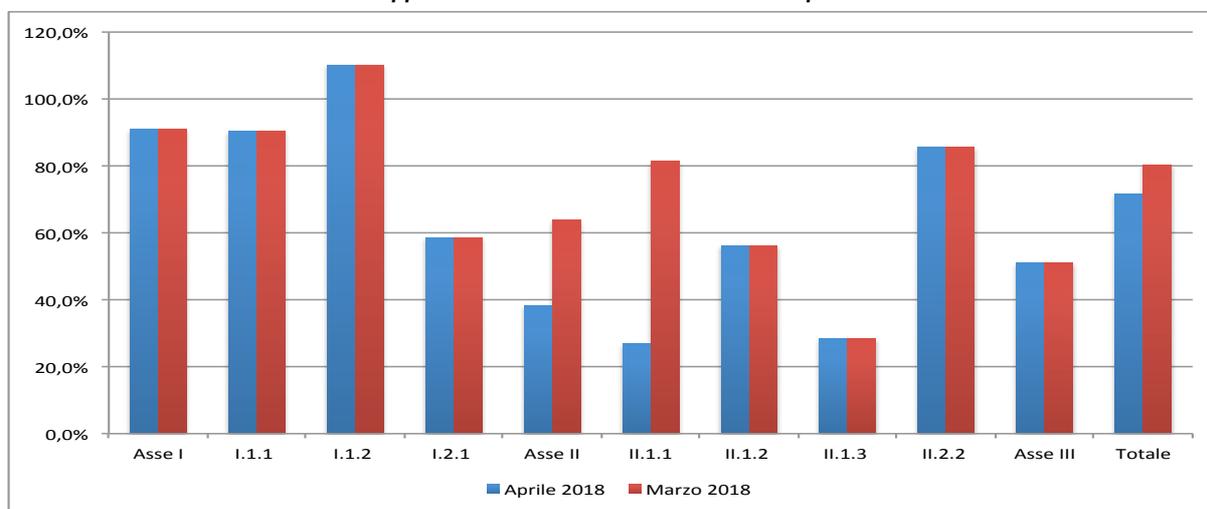
2.1.2 La presa d'atto del 6 marzo 2019

Sebbene non ancora formalmente inseriti nel sistema di monitoraggio, il processo di selezione degli interventi afferenti alle Aree Logistiche integrate ha dato luogo, come descritto nel paragrafo 3.1, all'ammissione a finanziamento di un primo insieme di interventi delle ALI del Mare della Sicilia Occidentale e del Sistema Pugliese Lucano. Con presa d'atto del 6 marzo 2019 sono stati dunque inseriti cinque nuovi progetti a valere sulla Linea d'Azione II.1.1, a cui si aggiunge un intervento prioritario dell'Area Logistica Integrata del quadrante della Sicilia Orientale pur non ancora licenziato dal Tavolo di Coordinamento Centrale, per un importo complessivo pari a circa 160 milioni di euro. Nello specifico le progettualità oggetto di nuova ammissione sono:

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

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

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



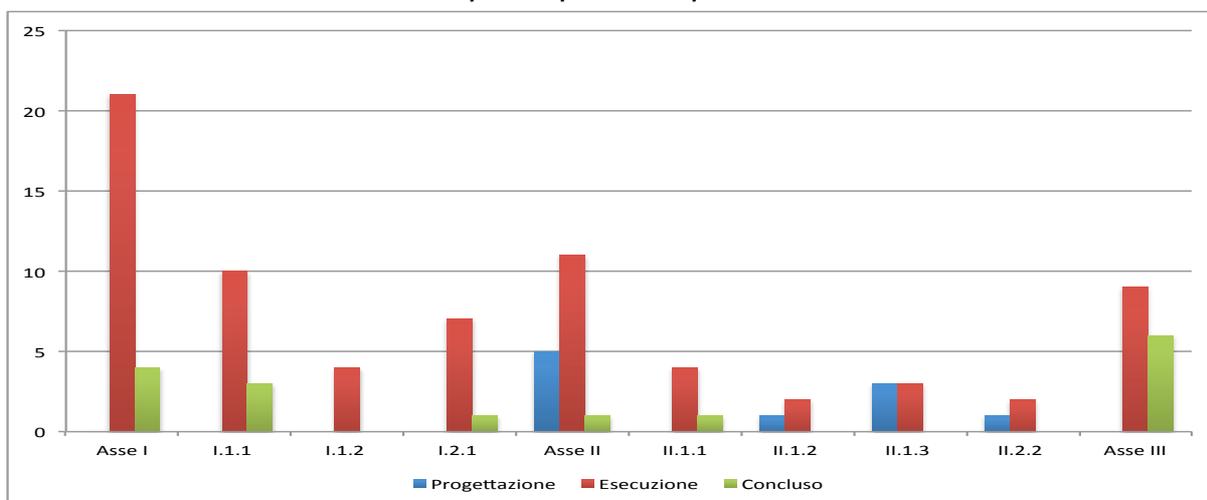
Elaborazione su dati sistema di monitoraggio e AdG

2.2 Attuazione fisica e procedurale

2.2.1 L'avanzamento procedurale

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

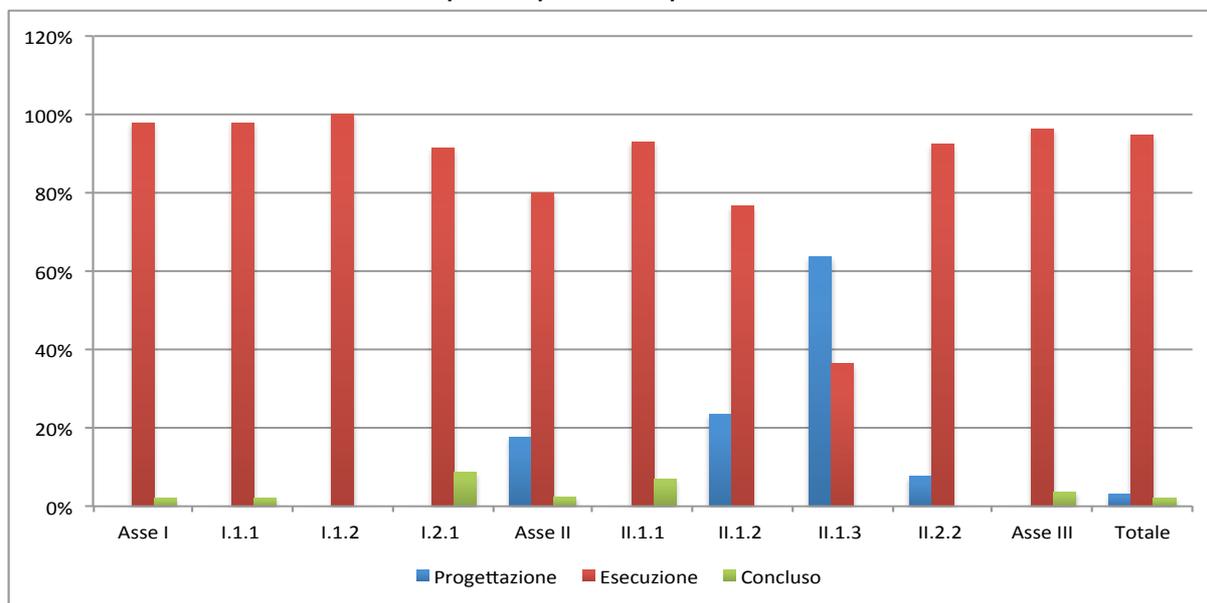
Interventi ammessi per fase procedurale per Asse e Linea d’Azione



Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

A livello di Programma sul totale dei 57 interventi ammessi a finanziamento solo 5 risultano in fase di progettazione, 41 sono in esecuzione e un numero ancora limitato di 11 interventi – di cui sei di Assistenza Tecnica – risultano conclusi. Le operazioni che non hanno ancora raggiunto la fase propriamente esecutiva sono tutte finanziate a valere sull'Asse II, coerentemente alle lentezze che hanno caratterizzato il processo di selezione per questo ambito di intervento del Programma.

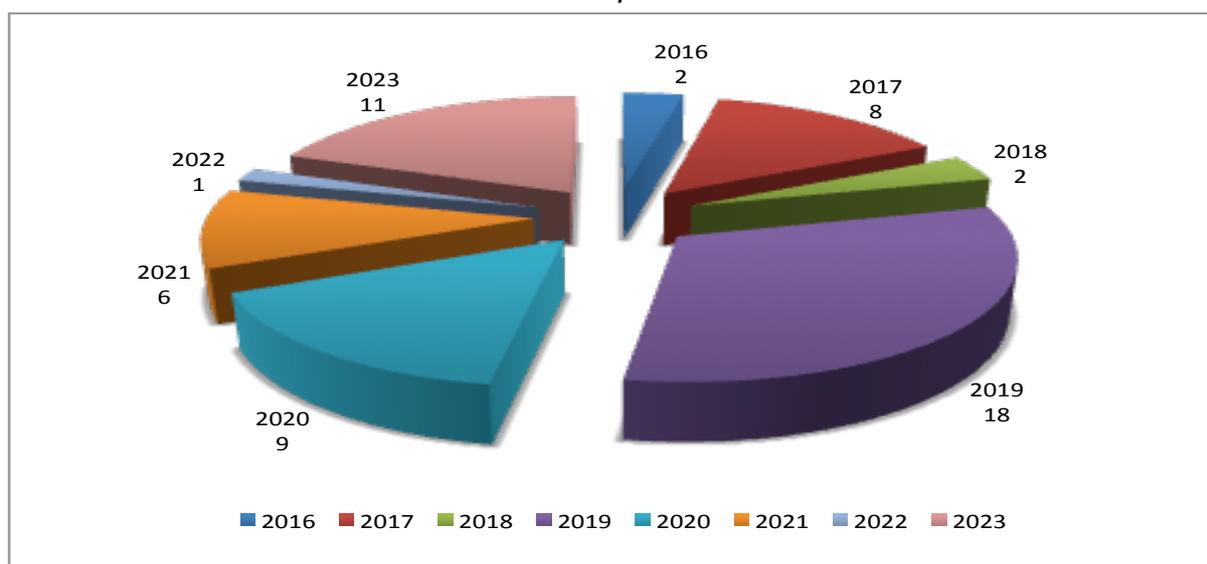
Costi ammessi per fase procedurale per Asse e Linea d'Azione



Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

L'analisi per costi ammessi si pone a conferma del dato numerico illustrato, solo il 3% dei costi afferisce a interventi in fase di progettazione, a fronte del 95% in fase di esecuzione e di una ancora esigua quota del 2% di costi riferiti a progetti conclusi. Per quanto attiene all'Asse II le operazioni in fase progettuale coprono una quota corrispondente a circa il 18% dei costi ammessi.

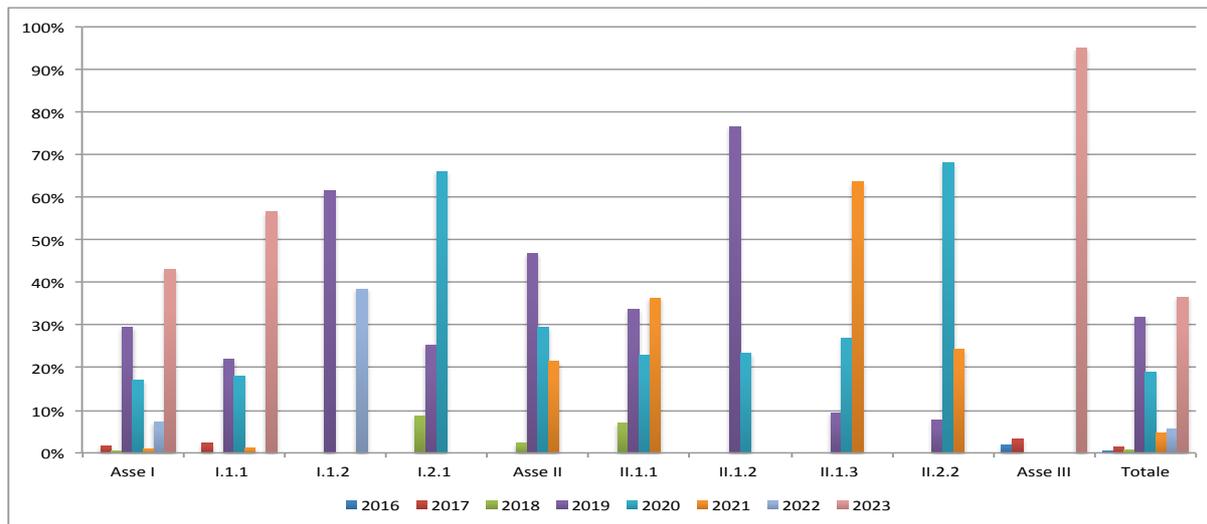
Numero interventi ammessi per anno di fine esecuzione



Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

Un secondo elemento significativo dal punto di vista procedurale, anche in ottica di capacità previsionale, è rappresentato dalla data monitorata a sistema per la fine della fase esecutiva. Sulla totalità degli interventi attualmente ammessi sugli Assi I e II del Programma per 11 è prevista una data di conclusione lavori al 2023, 3 corrispondono ai nuovi Grandi Progetti ferroviari, mentre le restanti 8 operazioni sono finanziate a valere sull'Asse di Assistenza Tecnica. In ragione di un quadro progettuale fortemente caratterizzato dagli interventi di completamento, una significativa quota è racchiusa nelle annualità 2019, 2020 e 2021 in cui si prevede la conclusione dei lavori rispettivamente per 18, 19 e 6 interventi. Per una valutazione riguardante le diverse Linee d'Azione si propone il seguente grafico che restituisce l'analisi sulla data prevista per la fine della fase esecutiva come distribuzione dei costi ammessi.

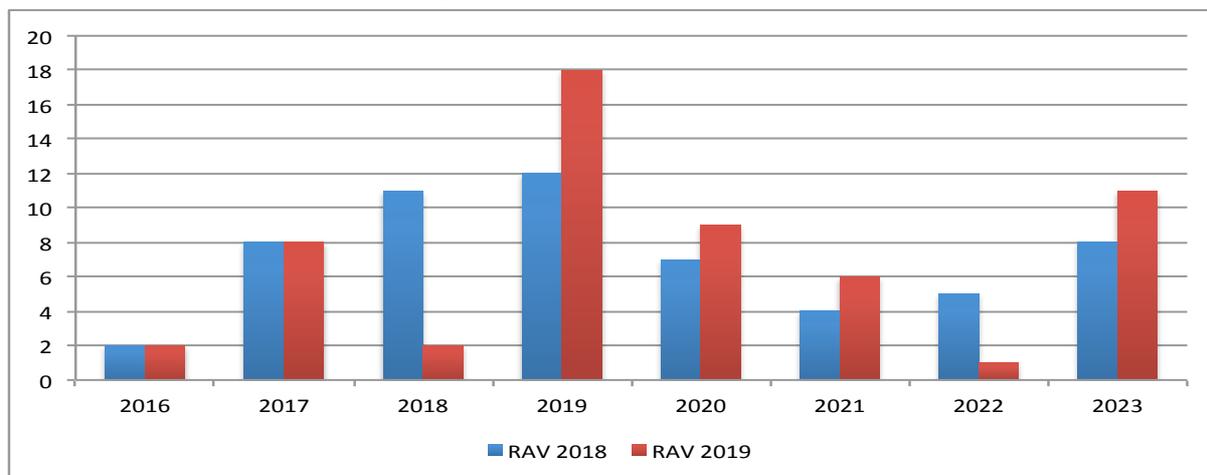
Costi ammessi per anno di fine esecuzione per Asse e Linea d'Azione



Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

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

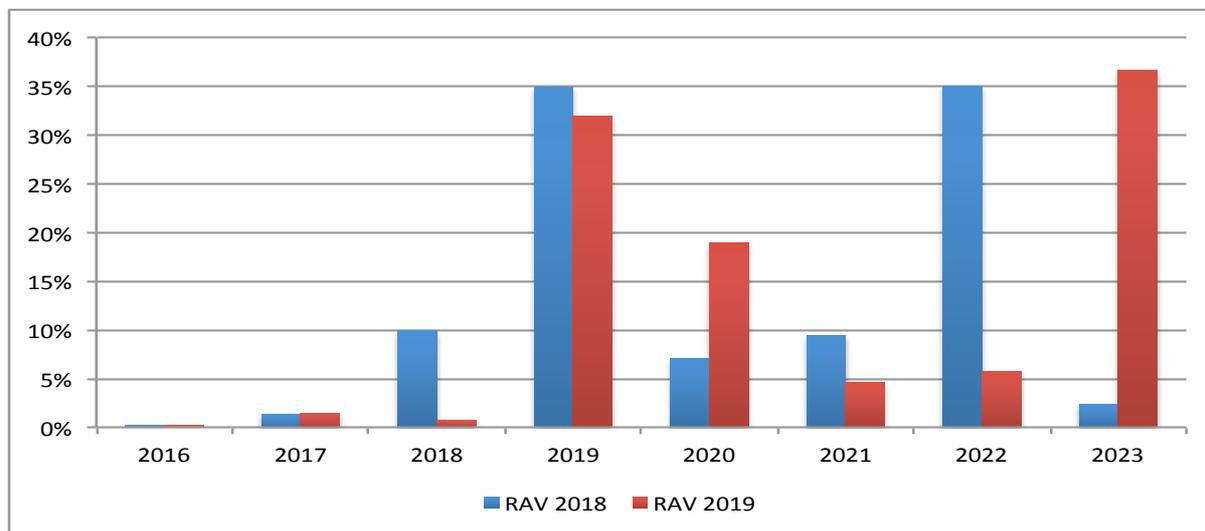
Numero interventi ammessi per anno di fine esecuzione: confronto RAV 2018 – RAV 2019



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.

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

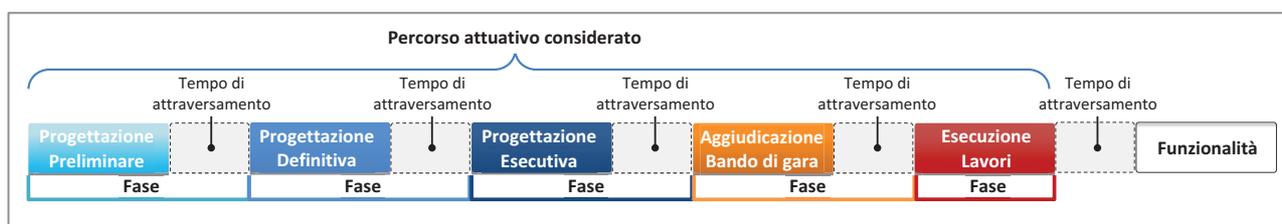


Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

2.2.2 Un confronto sui tempi di realizzazione delle opere

In tema di avanzamento procedurale e di durata dei tempi di realizzazione, è utile richiamare l'analisi contenuta nell'approfondimento valutativo dedicato al rafforzamento della capacità previsionale e dedicata a operare un confronto tra i tempi previsti per il completamento degli interventi ferroviari finanziati a valere sull'Asse I del Programma e i dati desumibili dal Rapporto 2018 sui Tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche pubblicato nel luglio 2018, ad opera dell'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT) - Nucleo di verifica e controllo (NUVEC). Il Rapporto propone un aggiornamento di analoghe indagini prodotte nel 2010, nel 2011 e nel 2014 ed è frutto di elaborazioni su una base dati, aggiornata al 31 dicembre 2017, di circa 56.000 interventi per un valore complessivo di circa 120 miliardi di euro.

Le analisi contenute nel Rapporto si sviluppano considerando un percorso attuativo articolato in tre fasi di progettazione (preliminare, definitiva ed esecutiva), nella fase di aggiudicazione e in quella di esecuzione, per poi concludersi con la funzionalità dell'opera. Una grande attenzione è dedicata ai cosiddetti tempi di attraversamento, ovvero agli intervalli tra la conclusione di una fase e l'inizio di quella successiva in larga parte riconducibili al complesso delle attività amministrative propedeutiche all'inizio della nuova fase.

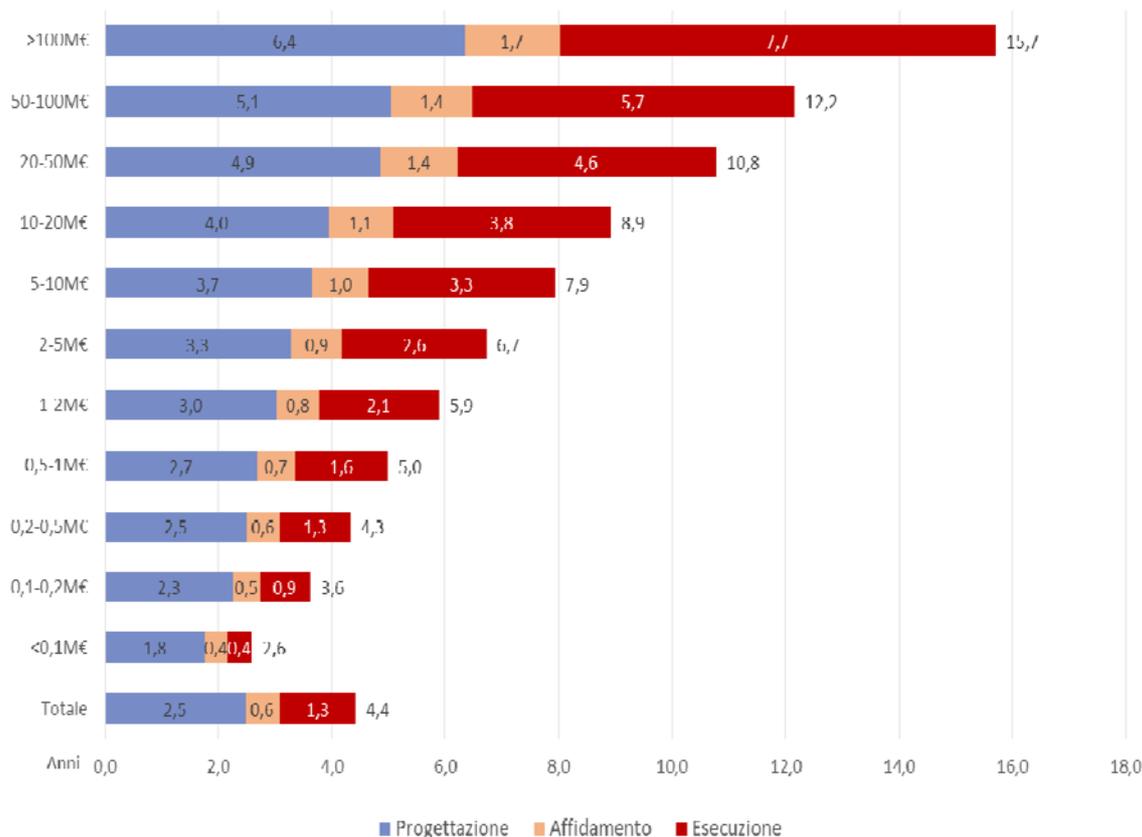


Fonte: ACT, 2018

Attraverso strumenti statistici il Rapporto sviluppa un'analisi delle durate che utilizza il complesso dei dati disponibili relativamente agli interventi con fasi già concluse, con fasi in corso o non avviate. Oltre a un modello di calcolo delle durate delle fasi attuative, l'analisi prevede inoltre una metodologia dedicata alla stima dell'avanzamento della spesa.

Tra le molte elaborazioni proposte si richiama in questa sede il dato riguardante i tempi di attuazione degli interventi infrastrutturali per classi di costo e fasi, la cui durata complessiva rimane sostanzialmente invariata rispetto alla precedenti rilevazioni e risulta in media pari a 4,4 anni. I tempi di realizzazione crescono con l'aumentare della classe di costo considerata, fino a un massimo di oltre 15 anni per i grandi progetti di importo superiore ai 100 milioni di euro. Tale crescita si registra per tutte le fasi realizzative che, nella classe di costo più elevata raggiungono mediamente i 6 anni per le fasi di progettazione, circa 2 anni per l'affidamento lavori e quasi 8 anni per l'esecuzione delle opere.

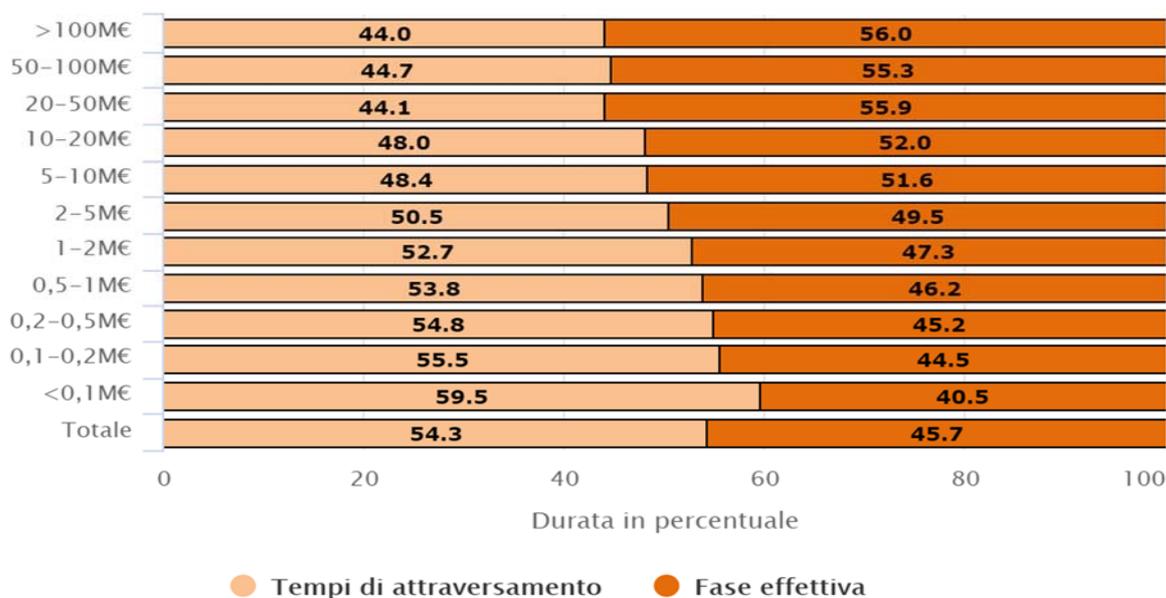
Tempi di attuazione degli interventi infrastrutturali per classi di costo e fasi



Fonte: ACT, 2018

Un secondo elemento di significativo interesse è invece quello riguardante il peso dei tempi di attraversamento. L'analisi per classe di costo evidenzia una diminuzione dell'incidenza dei tempi di attraversamento al crescere dell'importo dell'opera, laddove per gli interventi al di sopra dei 5 milioni di euro la quota si riduce ulteriormente da circa il 50% a un minimo del 44% per gli interventi al di sopra dei 100 milioni di euro.

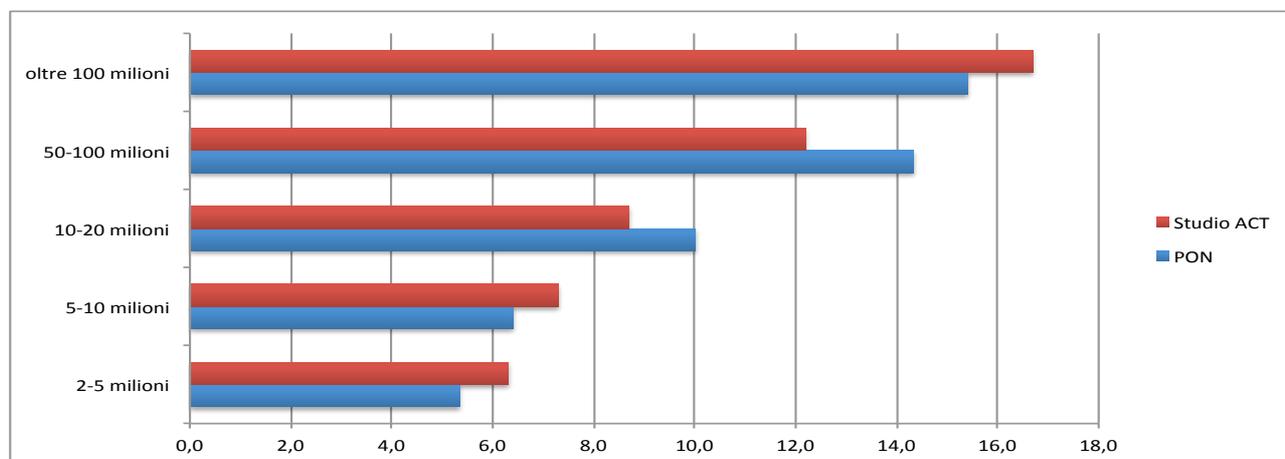
Peso dei tempi di attraversamento per classe di costo



Fonte: ACT, 2018

Alla luce di tali informazioni è stato dunque possibile operare un'analisi che, data la ristrettezza del campione di interventi considerato, non assume alcun valore statistico, ma che può suggerire un'indicazione su quanto gli interventi ferroviari ammessi a finanziamento a valere sul Programma si ponga rispetto alle tempistiche medie di realizzazione.

Durata complessiva di realizzazione per classi di costo: interventi ferroviari PON e tempi medi ACT settore "altri trasporti"

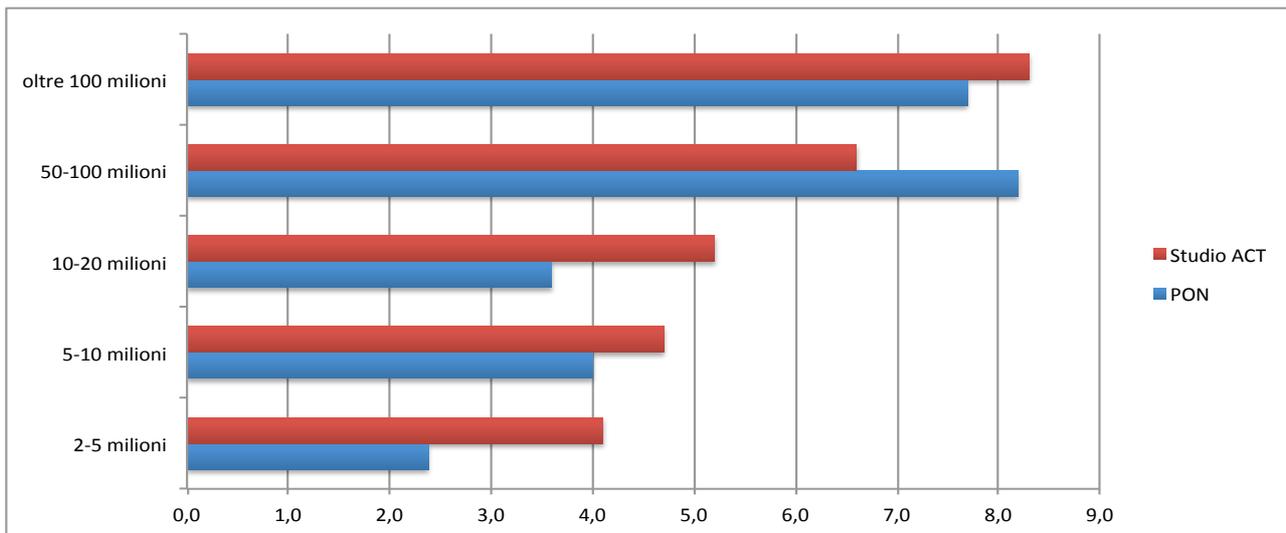


Fonte: elaborazione su dati ACT e sistema di monitoraggio

Il primo dato analizzato è relativo alla durata complessiva delle opere per classe di costo. Rispetto a questo ambito di valutazione gli interventi considerati si collocano al di sotto dei tempi di realizzazione per la classe di costo superiore ai 100 milioni di euro, per le opere tra i 5 e 10 milioni di euro e tra i 2 e 5 milioni di euro. Nelle restanti classi le operazioni finanziate dal PON registrano performance peggiori delle durate medie elaborate dallo studio ACT con uno scostamento sensibile per la classe di costo tra i 50 e 100 milioni di euro (14,3 anni a fronte di un dato medio di 12,2 anni). In questo caso il dato è influenzato dalla presenza di un progetto, la "Velocizzazione Catania-Siracusa - Tratta Bicocca-Targia" in cui il tempo di attraversamento tra la fase di progettazione preliminare e quella definitiva è stato particolarmente lungo, pari a quasi 5 anni.

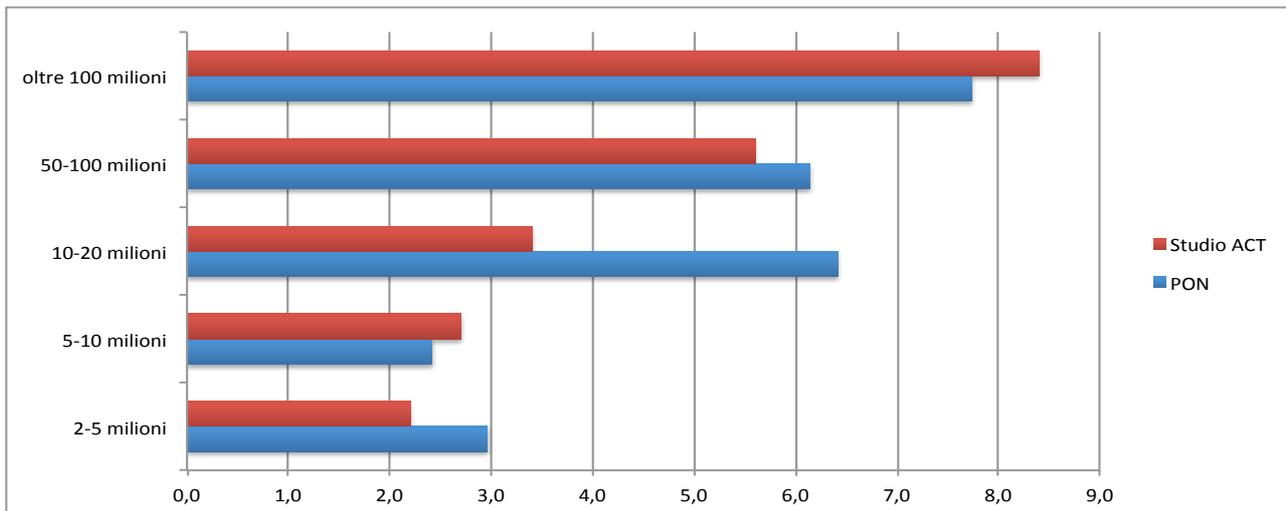
La durata delle fasi di progettazione e affidamento lavori delle operazioni del Programma si pone al di sotto dei tempi medi per tutte le classi di costo ad eccezione delle opere di costo compreso tra i 50 e i 100 milioni di euro (8,2 rispetto a 6,6 anni), per la presenza del progetto già richiamato.

Durata progettazione e affidamento per classi di costo: interventi ferroviari PON e tempi medi ACT settore “altri trasporti”



Fonte: elaborazione su dati ACT e sistema di monitoraggio

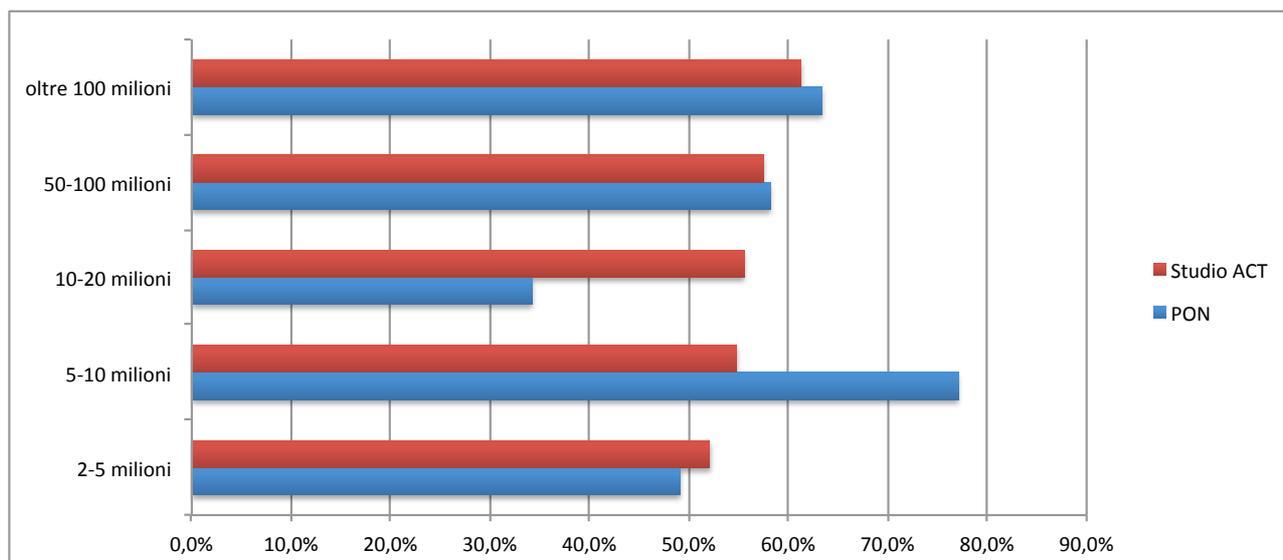
Durata esecuzione lavori per classi di costo: interventi ferroviari PON e tempi medi ACT settore “altri trasporti”



Fonte: elaborazione su dati ACT e sistema di monitoraggio

L'ultimo ambito di analisi attiene all'incidenza dei tempi di attraversamento. Fatta eccezione per la classe di costo tra i 5 e 10 milioni di euro, il cui dato è tuttavia riferibile a un solo intervento gli interventi considerati vedono un peso dei tempi di attraversamento paragonabile al dato medio e che varia, a seconda dell'importo, tra il 50% e il 60% della durata delle fasi di progettazione e affidamento.

Incidenza tempi di attraversamento per classi di costo: interventi ferroviari PON e tempi medi ACT settore “altri trasporti”



Fonte: elaborazione su dati ACT e sistema di monitoraggio

2.2.3 L'avanzamento fisico

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

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

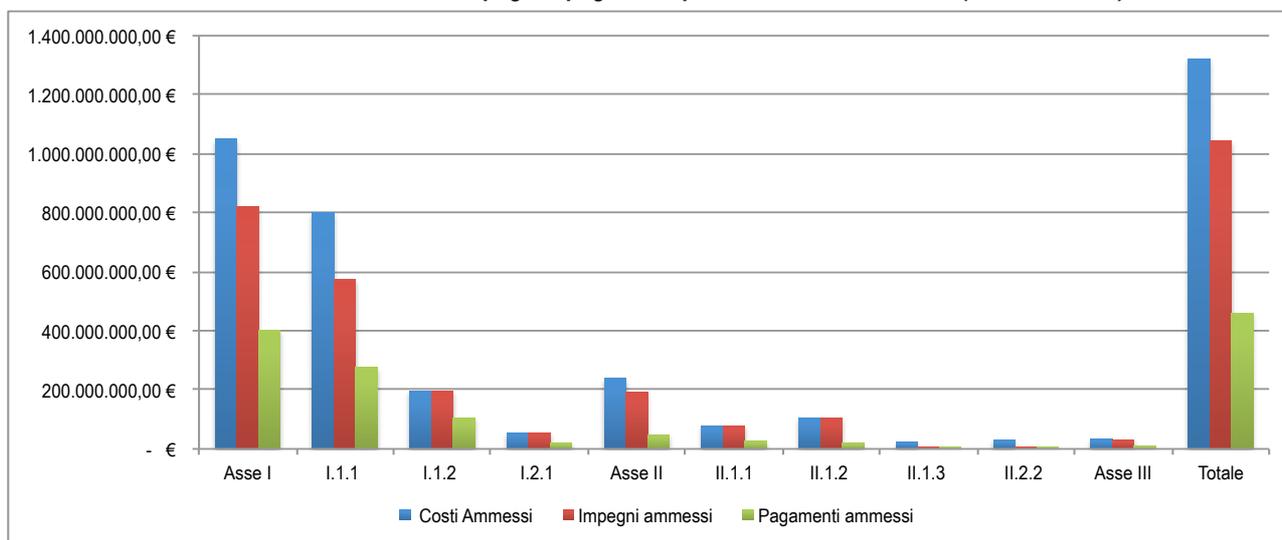
* In sede di programmazione è stato individuato un target unitario al 2023 con riferimento alla conclusione del complesso degli interventi volti all'implementazione di un unico sistema integrato aereo (SESAR). Attualmente risulta completato uno degli 8 interventi ammessi a finanziamento per la realizzazione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

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

2.3 Avanzamento finanziario e conseguimento degli obiettivi di spesa

I dati sull'avanzamento finanziario del Programma, a fronte di una dotazione complessiva di oltre 1,84 miliardi di euro, registrano a dicembre 2018 costi ammessi, impegni e pagamenti rispettivamente pari a circa 1,32 miliardi di euro, 1,05 miliardi di euro e 460 milioni di euro. A sostenere l'avanzamento contribuisce attualmente in larga misura l'Asse I che, con una dotazione di circa 1,15 miliardi di euro e costi ammessi di poco inferiori registra impegni per circa 822 milioni e pagamenti per oltre 400 milioni. Il ritardo procedurale dell'Asse II si traduce, in termini finanziari, in impegni e pagamenti rispettivamente pari a circa 191 e 48 milioni, a fronte di una dotazione di 624 milioni e costi ammessi di poco inferiori ai 240 milioni di euro.

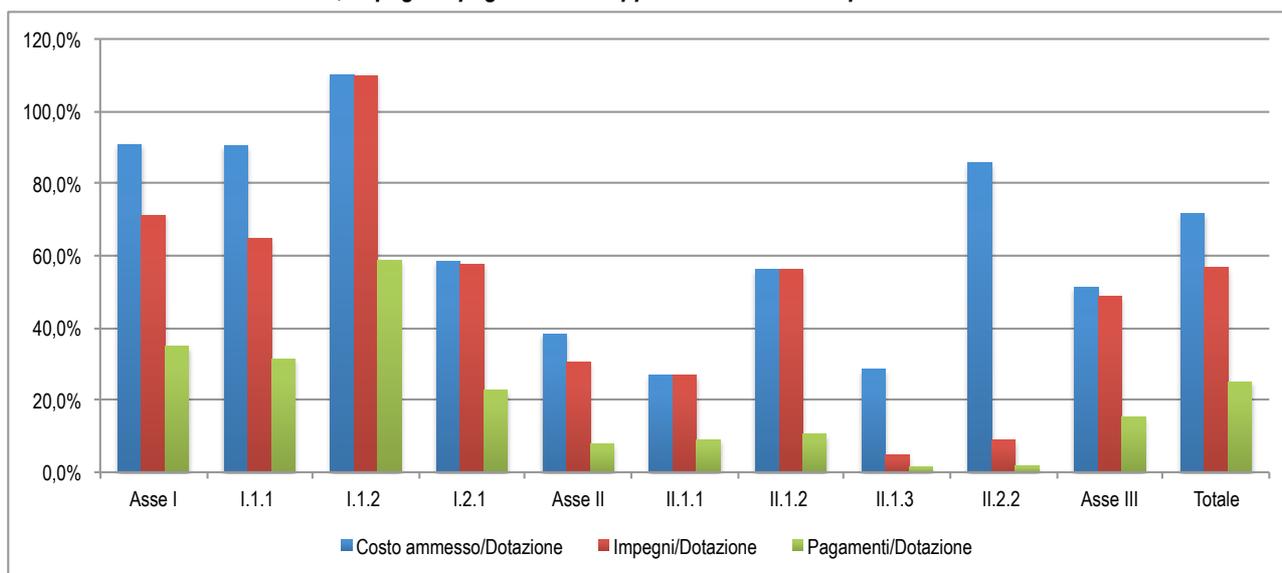
Dotazione, costi ammessi, impegni e pagamenti per Asse e Linea d'Azione (milioni di euro)



Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

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

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

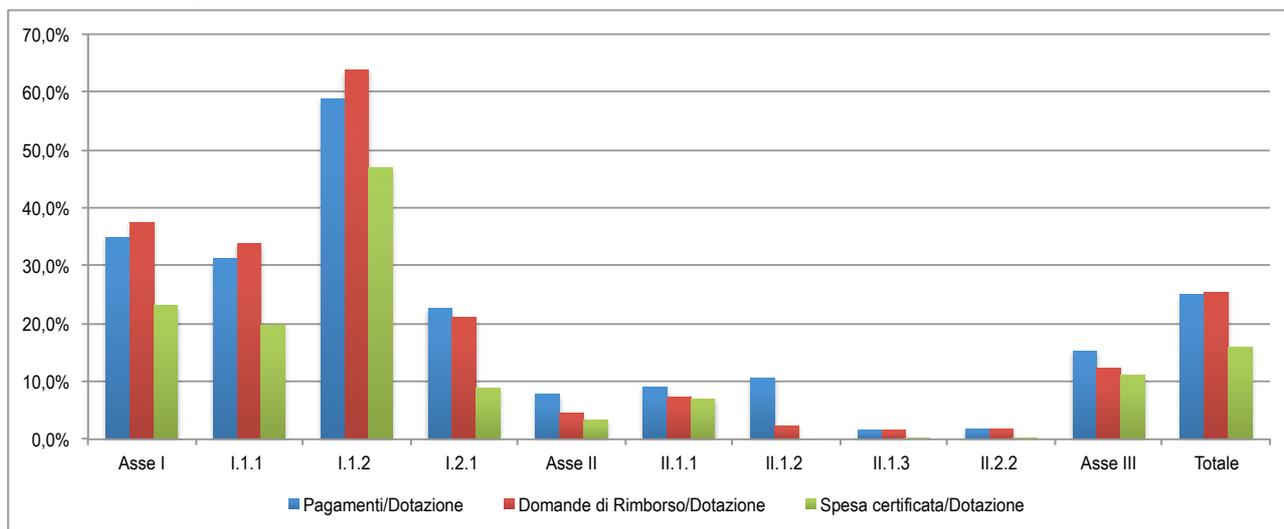


Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

I dati assoluti precedentemente richiamati si traducono in termini percentuali e a livello complessivo di Programma in costi ammessi pari a circa il 72%, con impegni al 56,7% e pagamenti al 25%. Gli impegni e pagamenti in rapporto alla dotazione registrano situazioni molto diverse per i due Assi prioritari: l'Asse I registra impegni e pagamenti rispettivamente pari a circa il 71% e 35%; l'Asse II si attesta su livelli molto inferiori pari a circa il 30% per gli impegni e circa l'8% nei pagamenti.

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

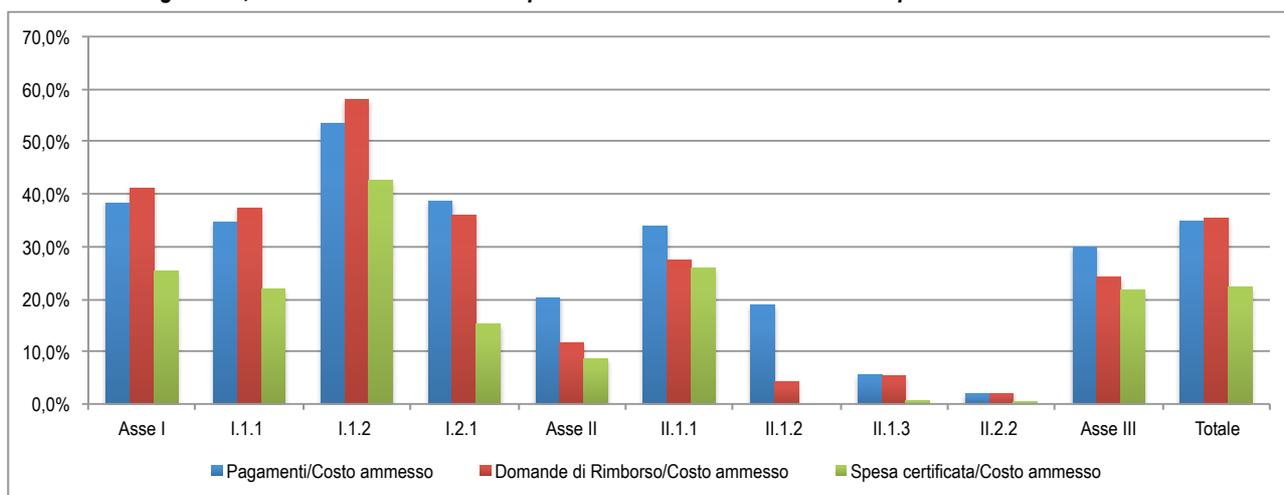
Pagamenti, Domande di Rimborso e spesa certificata su dotazione per Asse e Linea d'Azione



Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

La spesa si attesta attualmente a circa 294 milioni di euro pari al 16% della dotazione complessiva del Programma a fronte di pagamenti e domande di rimborso pari a circa il 25%. La spesa è in larga parte generata a valere sull'Asse I che con oltre 266 milioni di euro raggiunge la soglia del 23% di spesa certificata in rapporto alla propria dotazione. All'interno dell'Asse la spesa è concentrata nelle due Linee dedicate all'infrastruttura ferroviaria, con performance migliori della Linea I.1.2 che supera il 58% dei pagamenti e il 46% della spesa certificata. Le spese certificate per l'Asse II sono pari a circa il 3% della dotazione a fronte di pagamenti pari a circa l'8%.

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

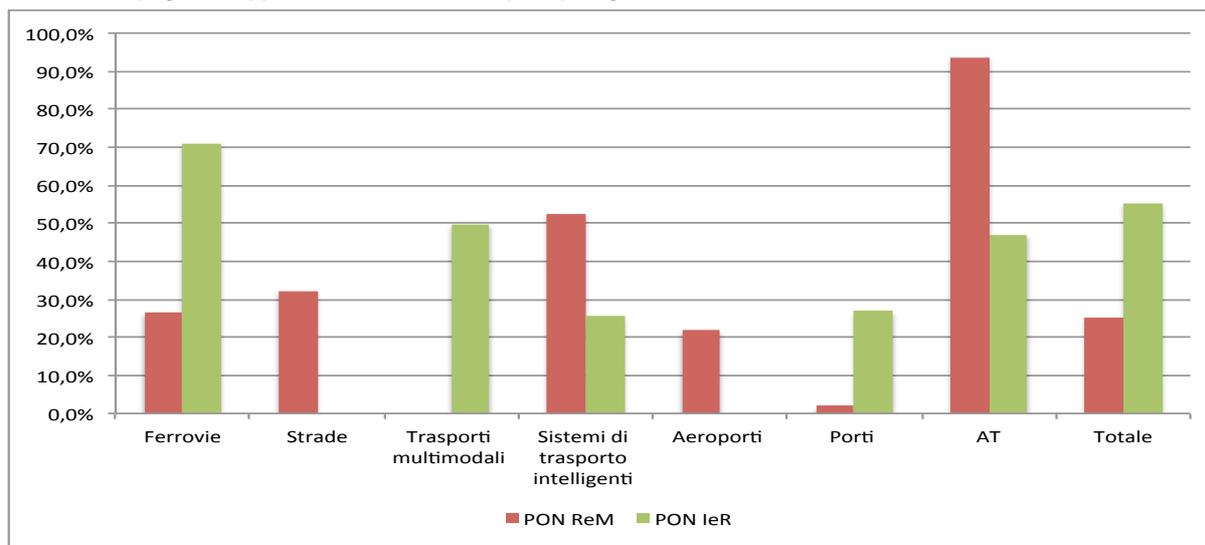


Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

Un'analisi operata in rapporto ai costi ammessi anziché alla dotazione modifica di poco i risultati dell'Asse I, dove le diverse Linee hanno raggiunto un livello di quasi completa saturazione, mentre migliora di poco le performance dell'Asse II dove il livello dei pagamenti e della spesa certificata sale su soglie pari rispettivamente a poco oltre il 20% e l'8% dei costi ammessi.

Il raffronto con la precedente programmazione dei principali indicatori finanziari conferma il quadro di positiva evoluzione delineato dalle precedenti analisi. In particolare la comparazione del livello raggiunto dagli impegni in rapporto al costo ammesso a finanziamento, valutato sullo stesso periodo temporale, vede il PON Infrastrutture e Reti sopravanzare il suo predecessore di circa 30 punti percentuali dal 25,3% al 55,4%. L'analisi per tipologia di intervento mostra andamenti simili al dato generale, a eccezione dei Sistemi di Trasporto Intelligenti ai quali, tuttavia, nel 2007-2013 era assegnata una quota di finanziamenti minoritaria.

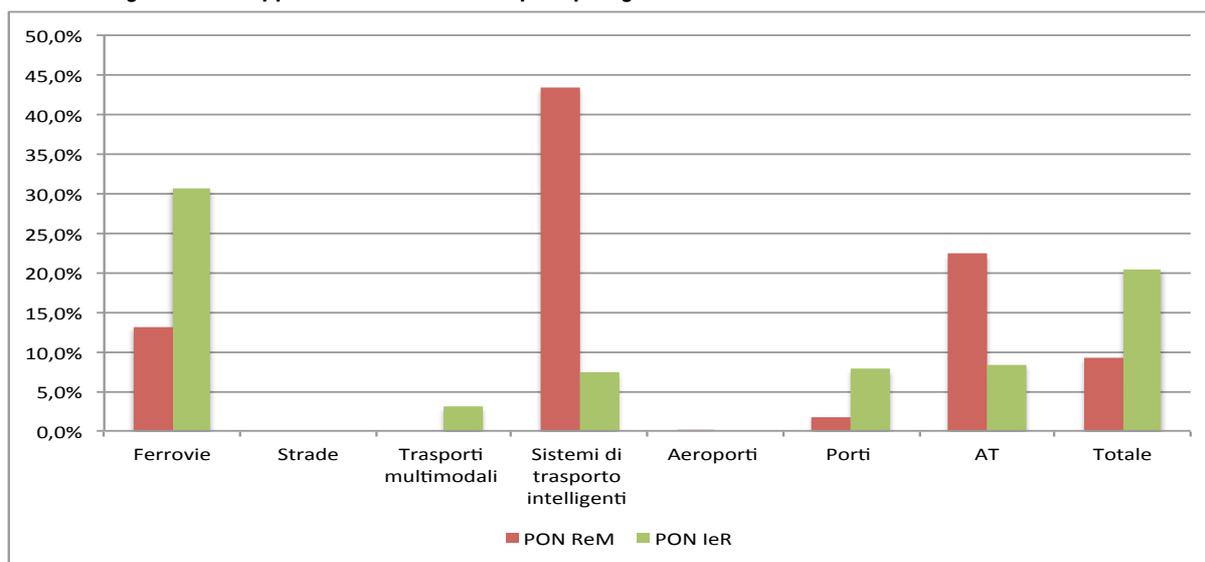
Impegni in rapporto ai costi ammessi per tipologia di intervento – confronto PON ReM / PON IeR



Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

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

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



Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

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

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

Spesa certificata e target al 2018 (milioni di euro)

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

Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

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

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

3. Ruolo del partenariato e monitoraggio degli interventi

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

3.1.1 Sintesi delle attività dei Tavoli locali

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

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

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

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

Mare della Sicilia Occidentale	Autorità Portuale di Palermo Capitaneria di Porto di Trapani Società Interporti Siciliani S.p.A. Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.
--------------------------------	--

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

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

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

L'attività partenariale all'interno dei tavoli locali ha consentito di pervenire a una ricognizione di carattere strategico e di identificazione di un parco progetti costituito da circa 100 interventi prioritari per un importo complessivo di quasi 2,5 miliardi di euro, sinteticamente illustrato nella seguente tabella.

Tavolo ALI	Linee strategiche di intervento	Numero progetti prioritari	Importo stimato (Meuro)
Tavolo locale dell'Area Logistica Integrata (ALI) Sistema Pugliese Lucano	- Infrastrutturazione Logistica portuale e accessibilità lato mare dei porti di Bari, Brindisi e Taranto - Collegamenti «ultimo miglio» ferroviario per l'efficientamento del sistema infrastrutturale logistico delle due regioni	31	915
Tavolo locale dell'Area Logistica Integrata (ALI) Campania	- Potenziamento porti e interporti e messa a sistema - Collegamenti Porti Napoli e Salerno alle reti nazionali - Collegamenti interporti Nola e Marciianise	24	714
Tavolo locale dell'Area Logistica Integrata (ALI) del quadrante della Sicilia Orientale	Porto di Augusta e Porto di Catania - messa in sicurezza e adeguamento delle aree	11	318
Tavolo locale dell'Area Logistica Integrata (ALI) del Polo Logistico di Gioia Tauro	- Interventi puntuali sull'infrastruttura portuale - Miglioramento e completamento infrastrutture ferroviarie/stradali di connessione al porto di Gioia Tauro per lo sviluppo dell'intermodalità	21	309
Tavolo locale dell'Area Logistica Integrata (ALI) Mare della Sicilia Occidentale	Integrazione Logistica dei Porti di Palermo e Termini Imerese e accessibilità lato mare	13	241

3.1.2 Il Tavolo Centrale di Coordinamento e la selezione degli interventi

In coerenza con il meccanismo partenariale previsto, con Decreto Ministeriale n. 36 del 9 febbraio 2018 è stato istituito il Tavolo Centrale di Coordinamento delle Aree logistiche Integrate (TCC ALI). Il Tavolo si compone dei rappresentanti dei Ministeri, delle Regioni, delle Autorità di Gestione dei Programmi Operativi, delle Autorità di Sistema Portuale, dell'Agenzia di Coesione Territoriale di Rfi e di ANAS, e, come anticipato, è chiamato a valutare la coerenza e la conformità delle proposte

emerse, indicare la copertura finanziaria e determinare la struttura di eventuali Accordi di Programma Quadro, rimandare alle procedure di selezione dei singoli Programmi. Più nello specifico, ai sensi dell'art. 2 del Decreto di istituzione, il Tavolo Centrale svolge le seguenti funzioni:

- verifica la compatibilità dei progetti redatti dai singoli Tavoli locali delle Aree Logistiche con le scelte di pianificazione strategica nazionale e regionale;
- verifica la congruenza delle proposte progettuali evitando eventuali sovrapposizioni tra ALI;
- individua le possibili fonti finanziarie per gli interventi giudicati prioritari;
- promuove l'attivazione delle procedure di finanziamento con i diversi organi competenti per gli altri interventi prioritari;
- rimanda alle procedure di selezione dei Programmi nazionali e regionali a titolarità delle Autorità di Gestione presenti al Tavolo per gli interventi prioritari potenzialmente finanziabili a valere sui Fondi SIE;
- attiva le procedure necessarie per la sottoscrizione di Accordi di Programma Quadro laddove necessari e condivisi.

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

In particolare è stato proposto un insieme di criteri alla luce dei quali ricondurre le valutazioni già operate in sede di Tavoli Locali, articolato in un sistema gerarchico di obiettivi:

- generali - 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 pax e merci e sviluppo sostenibile.;
- specifici - rappresentati da quello che con gli interventi proposti si intende conseguire, 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;
- operativi – concernenti gli adempimenti che consentono la valutazione della maturità tecnico-amministrativa dei singoli interventi sono analizzati sotto l'aspetto tecnico, finanziario e socio-ambientale.

Nei mesi successivi alla prima seduta del Tavolo si è dunque provveduto a declinare tale percorso, in primo luogo attraverso un'ulteriore precisazione dei criteri afferenti ai diversi obiettivi e alle modalità di valutazione, che, con riferimento agli obiettivi generali hanno previsto un'autovalutazione di carattere qualitativo a livello di Area Logistica Integrata, sostenuta dagli elementi di analisi strategica elaborati in seno alle singole ALI.

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 progetto. 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.

Per quanto attiene infine agli obiettivi operativi, per gli aspetti tecnici 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.

In ultimo 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 progetto articolata nelle seguenti voci: quadro programmatico, quadro progettuale, quadro amministrativo, modalità di affidamento, quadro economico, cronogramma e copertura finanziaria. È stato inoltre chiesto di allegare alle schede tutti i documenti e gli atti amministrativi rilevanti ai fini di una verifica delle informazioni relative all'intervento.

In esito a questa attività che si è protratta attraverso successivi incontri e richieste di integrazioni fino al dicembre 2018, perlomeno per i progetti a più alto livello di priorità, il Tavolo Centrale di Coordinamento è stato nuovamente convocato il 31 gennaio 2019. Nella nuova seduta sono state approvate le istruttorie dei progetti sulle Aree Logistiche Integrate Sicilia Occidentale e Pugliese-Lucana e, sulla base delle determinazioni di successive riunioni del Gruppo di Valutazione, è stato inviato all'ammissione a finanziamento a valere sul PON tramite presa d'atto un primo insieme di interventi.

Come primo bilancio di tale percorso si può affermare che, nonostante gli evidenti ritardi che hanno caratterizzato il passaggio dalla fase di concertazione locale a quella di coordinamento centrale, l'approccio adottato sta cominciando a registrare positivi risultati, oltre che rispetto alle stesse finalità di dialogo partenariale, anche nella direzione più concreta della selezione degli interventi.

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

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

3.2 Il sistema di monitoraggio e l'affidabilità dei dati sulla performance

3.2.1 Sviluppo del Sistema e avvio delle attività di monitoraggio

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

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

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

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

e di benefici attesi relativi a:

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

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

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

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

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

Comparazione schermate di accesso ai sistemi di monitoraggio

PON - Principali evidenze

Avanz. procedurale	
Avanz. finanziario	
Avanz. su costo ammesso	135
Avanz. su dotazione	
Costo Ammesso €	1.809.391.298,01
Impegni €	1.910.843.588,25
Pagamenti €	1.809.391.298,01
Spesa certificata €	1.809.391.298,01
Dotazione fin. €	1.832.971.855,00

Report standard

Report analitico	Report Finanziario
Proc. Realizzazione Opere Pubbliche	Procedurale Acquisizione Beni
Procedurale Acquisizione Servizi	Procedurale Regimi di Aiuto
Report Fisico	Report finanziario riepilogo
Report certificazione per asse	Report Certificazione per progetto

VALUTATORE

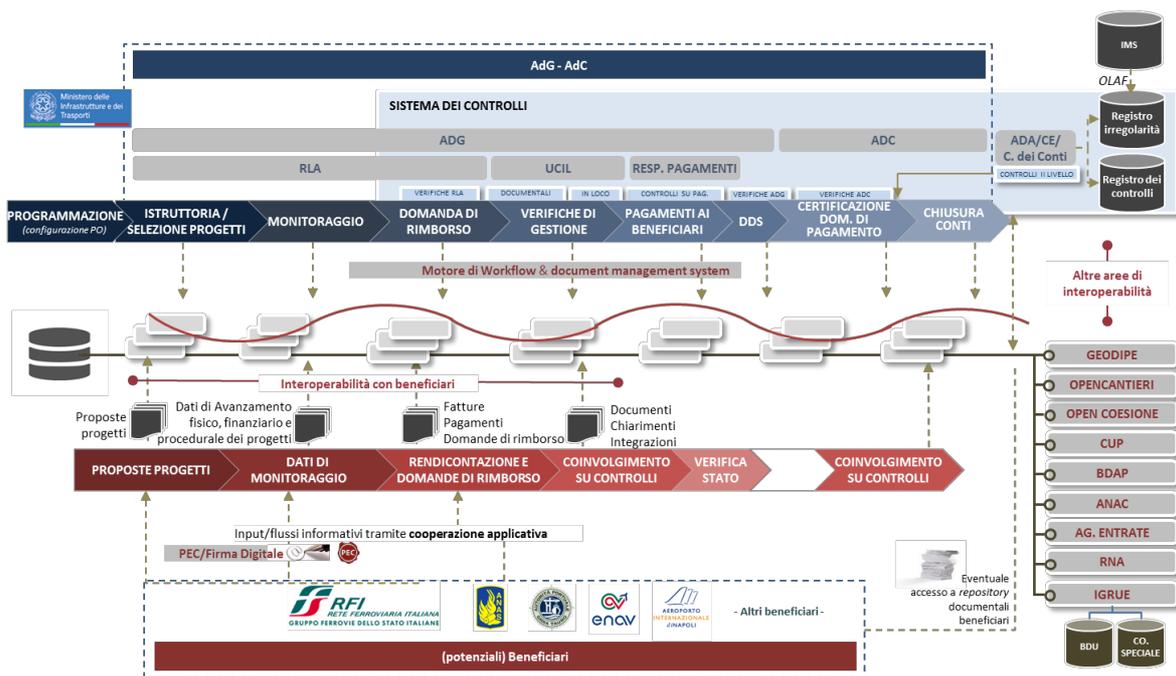
- Home
- Procedure di selezione
- Dichiarazione di spesa
- Elenco dei Conti
- Certificazione di spesa
- Reporting
- Ricerca Documentale
- Progetti
- Monitoraggio
- Pagamento Beneficiari
- informazioni

Fonte MIT

Tale orientamento alla gestione è tuttavia più significativo sotto il profilo della gestione del processo informativo. Il Sistema del PON Reti e Mobilità ha infatti previsto uno sviluppo che, a partire dalle funzioni più direttamente orientate alla raccolta e alla validazione dei dati di monitoraggio fisico, procedurale e finanziario, si è progressivamente arricchito di componenti volte a supportare gli altri processi rilevanti nella gestione del Programma quali le attività di certificazione della spesa e le attività di controllo di primo e secondo livello. Tali ulteriori funzionalità, tuttavia, si sono caratterizzate per un basso livello di integrazione e, conseguentemente, per un livello di utilizzo e di valore aggiunto in termini di supporto alla gestione dei processi non elevato.

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

L'architettura di processo del sistema SIPONIER



Fonte MIT

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

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

Con riferimento ai risultati conseguiti attraverso l'entrata a regime del Sistema si sottolinea come sia stato possibile adempiere al rispetto degli adempimenti per la trasmissione dei dati di attuazione finanziaria, procedurale e fisica alla Banca dati unitaria dell'IGRUE a partire dal settembre 2017 (dati al 31.08.2017) con un significativo consolidamento dei dati inseriti a sistema già a partire dalla successiva scadenza.

3.2.2 Lo sviluppo di ulteriori funzionalità e l'audit sull'affidabilità del Sistema

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

La funzione di reporting del sistema SIPONIER

Lancia Report		
Codice Report	Codice Gruppo Report	Nome Report
EXC_0060	Report Operativo	REGISTRO RETTIFICHE E RECUPERI ALLA DATA
EXC_0080	Report Operativo	REGISTRO DEI CONTROLLI (versione sintetica)
EXC_0210	Report Operativo	AVANZAMENTO FISICO PROGETTI
EXC_0200	Report Operativo	ITER PROCEDURALE PROGETTI
EXC_0270	Report di Controllo	ANALISI DEGLI SCOSTAMENTI
EXC_0220	Report Operativo	LOCALIZZAZIONE SPESA
EXC_0230	Report Operativo	AVANZAMENTO FINANZIARIO PROGETTI
EXC_0240	Report Operativo	AVANZAMENTO DOMANDE DI RIMBORSO
EXC_0260	Report Operativo	ELENCO E STATO DEI PROGETTI
EXC_0280	Report Operativo	AVANZAMENTO FINANZIARIO PROGETTI (DATI VERSIONATI)
EXC_0290	Report Operativo	AVANZAMENTO FISICO PROGETTI (DATI VERSIONATI)
EXC_0300	Report Operativo	ITER PROCEDURALE PROGETTI (DATI VERSIONATI)
EXC_0075	Report Operativo	REGISTRO DEI CONTROLLI
EXC_0400	Report di Controllo	REPORT DI MONITORAGGIO INDICATORI DI PERFORMANCE FRAMEWORK - dati correnti e previsioni
EXC_0410	Report di Controllo	REPORT DI MONITORAGGIO INDICATORI DI PERFORMANCE FRAMEWORK - dati versionati
EXC_0215	Report Operativo	INDICATORI DI RISULTATO PROGETTI
EXC_0295	Report Operativo	INDICATORI DI RISULTATO PROGETTI (DATI VERSIONATI)
EXC_0205	Report di Controllo	AVANZAMENTO FISICO PROGRAMMA OPERATIVO
EXC_0207	Report di Controllo	AVANZAMENTO FISICO PROGRAMMA OPERATIVO (DATI VERSIONATI)
EXC_0310	Report Operativo	PREVISIONI DI SPESA PROGETTI
EXC_0315	Report Operativo	PREVISIONI DI SPESA - TABELLA 2: Dati finanziari cumulativi ripartiti per categoria di intervento

Fonte MIT

E' possibile notare come la funzione di reporting copra tutti gli ambiti connessi alla gestione del Programma, dalle attività fondamentali di monitoraggio fisico, procedurale e finanziario – incluso il focus sul performance framework – agli aspetti legati alla gestione del circuito finanziario e alle attività di controllo e certificazione della spesa. Per quanto attiene alle tre dimensioni basilari dell'avanzamento monitorate sono inoltre presenti due tipologie di report: una dedicata a restituire la situazione attuale e una seconda "versionata" in cui sono contenuti i dati trasmessi alla Banca Dati Unitaria in corrispondenza delle successive scadenze di rilevazione.

Alcuni report di particolare interesse, anche con finalità valutative, riguardano l'analisi degli scostamenti e l'estrazione sulle previsioni di spesa degli interventi, quest'ultima di recente introduzione.

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

Esempio di dato contenuto nel report "Analisi degli scostamenti"

Titolo progetto	Data rilevazione scostamento	Tipo scostamento	Oggetto	Dato controllato	Valore previsione baseline	Valore previsione aggiornato	Motivazione scostamento
Itinerario NA-BA, Raddoppio tratta Cancellone-Benevento, Primo lotto funzionale Cancellone-Frasso Telesino	18/03/19	Previsione vs baseline	Tempi	Data fine fase 0306 Esecuzione Lavori	30/04/2023	22/12/2023	A seguito dell'approfondimento delle indagini geognostiche effettuato nel corso della fase di progettazione esecutiva sui terreni di scavo sono emersi anche maggiori tempi di realizzazione della galleria di Monte Aglio che ha determinato lo slittamento della data di fine prevista con attivazione al 22/12/2023

Fonte MIT

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

Funzioni del sistema SIPONIER per il monitoraggio ambientale a livello di Programma e di Progetto

Indicatori di Contesto Indicatori di Contributo Indicatori di Processo

Codice	Indicatore	Fonte	Unità di misura	Trend	Qualità	Info	Rappresentazioni
01.1.a	Emissioni di sostanze inquinanti per modalità di trasporto (totali e settoriali): C6H6, PM10, PM2.5, SOx, NOx, COVNM, Pb	ISPRA	t/a		☆☆☆		
01.2.a	Valutazione della qualità dell'aria ambiente e classificazione delle zone per SO2, NO2, NOx, PM10, PM2.5, O3, Pb, benzene, CO, As, Cd, Ni, benzo(a)pirene.	MATTM	UAT, LAT		☆☆☆		
02.1.a	Mappature acustiche e mappe acustiche strategiche D.Lgs. 194/2005	MATTM	Lden, Lnight		☆☆☆		
03.1.a	Copertura del suolo	ISPRA	Km2		☆☆☆		
03.2.a	Consumo di suolo totale, consumo di suolo entro i 150 metri di distanza dai corpi idrici, all'interno delle aree naturali protette, all'interno di una fascia tra 0 e 300 metri dalla linea di costa	ISPRA	Km2		☆☆☆		
04.1.a	Rischio idrogeologico (superficie per classe di Rischio)	AdB/Distretto idrografico	Km2		☆☆☆		
04.2.a	Aree a pericolosità da frana dei Piani di Assetto Idrogeologico (PAI)	ISPRA	Km2		☆☆☆		
04.3.a	Aree a pericolosità idraulica D.Lgs.49/2010	ISPRA	Km2		☆☆☆		
04.4.a	Linea di costa	MATTM	Km2		☆☆☆		
04.5.a	Popolazione a rischio frane residente in aree a pericolosità elevata P3 e molto elevata P4	ISPRA	N.Abitanti		☆☆☆		

Elenco Progetti

Codice Locale Progetto	Titolo	Articolazione P.O.	Scheda Progetto	Indicatori processo	Indicatori contributo
11108	Adeguamento linea ferroviaria tirrenica Battipaglia-Reggio Calabria: Costruzione della nuova SSE a Vibo Pizzo e potenziamento SSE Sambiasi e Gallico	I.1.1			
11109	Adeguamento linea ferroviaria tirrenica Battipaglia-Reggio Calabria: Ricostruzione del Ponte Petrace, modifica PRG della stazione di Gioia Tauro e inserimento nel CTC	I.1.1			
11110	Adeguamento linea ferroviaria tirrenica Battipaglia-Reggio Calabria: realizzazione a Reggio Calabria del DCO	I.1.1			
2113	Potenziamento del Porto commerciale di Augusta - Adeguamento di un tratto di banchina del Porto commerciale per l'attracco di mega-navi container e relativo attrezzaggio con gru a portale	II.1.1			
2112	Potenziamento del Porto commerciale di Augusta -Realizzazione di un nuovo terminal containers Progetto unificato già 1° e 2° stralcio	II.1.1			
11101	Potenziamento tecnologico nodo di Napoli	I.1.1			
11102	Raddoppio Bari - S. Andrea Bitetto	I.1.1			
11201	Velocizzazione Catania-Siracusa - Tratta Bicocca-Targia	I.1.2			
11202	Nodo ferroviario di Palermo: tratta La Malfa/EMS-Carini	I.1.2			
11103	Raddoppio Palermo-Messina - Tratta Fiumetorto-Ogliastrello	I.1.1			

Fonte MIT

In merito alle funzionalità del sistema e, più in generale, delle procedure adottate dal Programma per la sorveglianza sull'implementazione delle operazioni, nel novembre 2018 il PON è stato oggetto di un audit dei Servizi della Commissione Europea – DG Regio sul funzionamento dei sistemi di gestione e controllo e sull'affidabilità dei dati di performance.

L'audit è stato focalizzato su verifiche di sistema e su un campione di operazioni in merito al rispetto di uno dei requisiti fondamentali dei sistemi di gestione e controllo individuati dalla regolamentazione comunitaria¹⁷, riguardante l'esistenza di un "sistema affidabile di raccolta, registrazione e conservazione dei dati a fini di sorveglianza, valutazione, gestione finanziaria, verifica e audit, collegato anche ai sistemi per lo scambio elettronico di dati con i beneficiari" (Requisito Chiave 6).

La verifica si è ulteriormente concentrata su due dei tre criteri di valutazione precisati dalle linee guida per la valutazione dei sistemi di gestione e di controllo¹⁸, relativamente a tale requisito:

- 6.1 Esistenza di un sistema informatizzato in grado di raccogliere, registrare e conservare i dati relativi a ciascuna operazione di cui all'allegato III del regolamento delegato, compresi dati relativi a indicatori e target intermedi e dati relativi ai progressi del programma nel raggiungimento degli obiettivi, forniti dall'AdG a norma dell'articolo 125, paragrafo 2, lettera a), del Regolamento 13013/2013.
- 6.2 Sono in atto adeguate procedure per consentire l'aggregazione dei dati laddove necessaria ai fini della valutazione, degli audit nonché per la preparazione delle domande di pagamento e dei bilanci, delle sintesi annuali, della relazione di attuazione annuale e della relazione di attuazione finale, comprese le relazioni sui dati finanziari, presentate alla Commissione.

In esito alla verifica, nonostante sia emerso un generale buon funzionamento dei sistemi e delle procedure adottate a garanzia dell'affidabilità dei dati raccolti, i servizi della Commissione hanno ritenuto di formulare alcune osservazioni in merito alla necessità di un miglioramento rispetto alla presenza di adeguate informazioni ai Beneficiari sulle modalità di quantificazione degli indicatori e sulle verifiche dell'effettiva consistenza dei dati da essi forniti e della presenza di un'adeguata documentazione a comprova delle performance raggiunte.

In risposta a tali osservazioni l'Autorità di Gestione, supportata dai Servizi di Assistenza Tecnica e Monitoraggio ha provveduto a elaborare una specifica informativa ai Beneficiari volta a fornire indicazioni più puntuali in merito alle modalità di rilevazione dei dati relativi al monitoraggio fisico degli interventi con specifica attenzione: alle modalità di quantificazione del valore realizzato, ai documenti a comprova del valore realizzato a consuntivo e alle tempistiche di rilevazione del dato.

¹⁷ Art. 30 e Allegato IV del Regolamento Delegato (UE) n. 480/2014 della Commissione del 3 marzo 2014 che integra il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca

¹⁸ Guidance for the Commission and Member States on a common methodology for the assessment of management and control systems in the Member States (EGESIF_14-0010-final of 18/12/2014).

4. Sviluppo sostenibile e attività di comunicazione

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

4.1.1 La selezione degli interventi e il Piano di Monitoraggio Ambientale

Nel Rapporto Annuale di Valutazione 2018 sono state formulate alcune prime valutazioni sulle modalità con cui il Programma ha inteso accogliere al proprio interno il principio di sviluppo sostenibile a livello strategico e operativo operando un confronto con quanto sviluppato nel periodo 2007-2013. Nel seguito si richiamano e integrano alcune delle considerazioni più rilevanti espresse in tale sede per poi fornire un'analisi degli avanzamenti emersi in tale ambito con particolare riferimento all'elaborazione del primo Report di Monitoraggio Ambientale.

La presa in conto del principio dello sviluppo sostenibile nella formulazione e implementazione del PON Reti e Infrastrutture 2014-2020 mostra un profilo di continuità con il precedente periodo di programmazione, per l'attenzione dedicata al tema, e significative innovazioni dal punto di vista attuativo. A fronte di obiettivi di carattere ambientale che permeano la strategia di entrambi i successivi programmi – ci si riferisce in particolare alla promozione delle modalità di trasporto più sostenibili, della multimodalità, dell'utilizzo delle nuove tecnologie per il miglioramento dell'efficienza e della sicurezza del trasporto e delle ricadute in termini di minori emissioni inquinanti – l'analisi restituisce un quadro di consolidamento delle prassi e di evoluzione degli strumenti sperimentati nel periodo 2007-2013.

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

PON Reti e Mobilità 2007-2013	PON Infrastrutture e Reti 2014-2020
Requisiti e criteri generali	
<u>Requisiti generali di ammissibilità</u> - Impegno al rispetto della vigente normativa in materia ambientale, con specifico riferimento alle condizioni previste nelle procedure di Valutazione Ambientale Strategica, di Valutazione di Impatto Ambientale e nella Valutazione di Incidenza - Contribuire necessariamente alla riduzione dell'inquinamento qualora si tratti di interventi riferiti alla modalità stradale	<u>Requisiti generali di ammissibilità</u> - Comprovato rispetto della normativa vigente in materia ambientale, di appalti pubblici e di aiuti di Stato
<u>Criteri generali di priorità</u> - Interventi per i quali sia stata già svolta la procedura di Valutazione di Impatto Ambientale o la Valutazione di Incidenza - Interventi che dimostrano attenzione alla realizzazione delle reti ecologiche nazionale e regionali, terrestri e marine - Interventi che minimizzano il consumo di suolo - Interventi che registrano livelli di adeguatezza dei contenuti della progettazione anche per quanto concerne i vincoli e alle condizioni di contesto (ambientali, sociali, tecniche, economico-finanziarie, normative e procedurali) - Utilizzo in sede di progettazione delle migliori tecnologie per la riduzione e mitigazione degli impatti, con riferimento al Decreto del Ministero dell'Ambiente 1 aprile 2004 - Impegno a rilevare in modo sistematico i parametri ambientali più significativi legati alla realizzazione dell'opera e a trasmetterli tempestivamente all'AdG	<i>Il PON non prevede criteri generali di valutazione</i>
Requisiti e criteri specifici (esempio riferito agli interventi ferroviari sulla rete core)	
<u>Requisiti specifici di ammissibilità</u> <i>Nessun requisito specifico a valenza ambientale</i>	<u>Requisiti specifici di ammissibilità</u> Maturità progettuale (progetto definitivo)
<u>Criteri di priorità</u> • Utilità dell'intervento in relazione alla sua capacità di: – contribuire alla riduzione dei livelli di inquinamento atmosferico (capacità in termini di: Riduzione delle emissioni di CO2 equivalente con riferimento al settore dei trasporti / finanziamento richiesto)	<u>Criteri di valutazione</u> 1. Qualità della proposta progettuale - Mitigazione delle eventuali interferenze con aree naturali protette SIC/ZPS/ZSC Interferenze con zone sottoposte a vincolo idrogeologico (R.D.30 DICEMBRE 1923, N. 3267 E R.D. 16 MAGGIO 1926,

<ul style="list-style-type: none"> • Sostenibilità/Durabilità dell'intervento con riferimento a: <ul style="list-style-type: none"> – livelli di sostenibilità territoriale e ambientale, con particolare riguardo al contributo offerto in termini di riequilibrio e integrazione modale, riequilibrio territoriale, conseguimento degli obiettivi di tutela ambientale (in particolare con riferimento alla riduzione dei gas a effetto serra – protocollo di Kyoto ed alla riduzione degli impatti in termini di rumore) • Integrazione della componente ambientale Per quanto non espressamente previsto dalla normativa vigente in materia di tutela ambientale (T.U. Ambientale, VIA, Valutazione di Incidenza), sarà data priorità agli interventi che prevedono: <ul style="list-style-type: none"> – l'utilizzo, in fase di realizzazione delle opere, di mezzi o di tecnologie costruttive a minore impatto ambientale – l'utilizzo, in fase di realizzazione delle opere, di materiali da costruzione ecocompatibili o autoctoni – l'utilizzo di beni autoctoni (ad es. essenze arboree) per la compensazione/mitigazione degli impatti sull'ambiente – l'avvio al recupero dei rifiuti prodotti in fase di costruzione delle opere 	<p>N. 1126, paesaggistico e archeologico (D.LGS. N.42/2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tutela delle caratteristiche idro-morfologiche dei corpi idrici superficiali (ambito fluviale e marino-costiero) - Vulnerabilità ai rischi naturali <p>2. Impatto del progetto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Impatto sul clima acustico e sulla qualità dell'aria ambiente e sul clima - Resilienza ai cambiamenti climatici - Tutela della qualità dei corpi idrici superficiali e sotterranei <p><u>Criteri di premialità</u></p> <p>2. Sviluppo sostenibile</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adozione di pratiche proprie del <i>Green Public Procurement</i> - Contenimento del consumo e dell'impermeabilizzazione del suolo - Riqualficazione ambientale di aree residuali degradate o abbandonate - Miglioramento dell'efficienza energetica e contenimento dei consumi energetici e delle risorse idriche
---	--

Il confronto tra le due programmazioni ha consentito di evidenziare alcuni aspetti:

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

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

Mitigazione delle eventuali interferenze con aree naturali protette SIC/ZPS/ZSC	
Sub-Criterio 1 – Tutela delle aree naturali protette	Punteggio
Non ricade all'interno di aree protette e non si rilevano impatti dalla sua attuazione o ricade all'interno di aree protette e non si rilevano impatti dalla sua attuazione	3
Non ricade all'interno di aree protette ma si rilevano impatti dalla sua attuazione mitigati da misure integrate nel progetto o ricade all'interno di aree protette e si rilevano impatti dalla sua attuazione mitigati da misure integrate nel progetto	2
Non ricade all'interno di aree protette ma si rilevano impatti dalla sua attuazione da mitigare attraverso misure non definite nel progetto	1
Ricade totalmente/parzialmente all'interno di aree protette e si rilevano impatti diretti/indiretti dalla sua attuazione da mitigare attraverso misure non definite nel progetto	0
Documenti a supporto della valutazione (anche attraverso eventuali estratti di studi e di cartografie): SIA/ VInCA e Studio di Fattibilità Ambientale, pareri Ente Parco, dichiarazioni asseverate, etc.	

Sub-Criterio 2 - Tutela degli habitat	Punteggio
Nessuna interferenza con le reti ecologiche	3
Interferenza indiretta con le reti ecologiche mitigata da misure integrate nel progetto	2
Interferenza diretta con le reti ecologiche mitigata da misure integrate nel progetto	1
Interferenza diretta con le reti ecologiche da mitigare attraverso misure non definite nel progetto	0
Documenti a supporto della valutazione (anche attraverso eventuali estratti di studi e di cartografie): SIA, Studio di Fattibilità Ambientale, dichiarazioni asseverate, etc.	
Sub-Criterio 3 - Tutela della fauna selvatica	Punteggio
Nessuna interferenza con la fauna selvatica	3
Interferenza indiretta con la fauna selvatica mitigata da sistemi di dissuasione e prevenzione dei rischi integrati nel progetto	2
Interferenza diretta con la fauna selvatica mitigata da sistemi di dissuasione e prevenzione dei rischi integrati nel progetto	1
Interferenza diretta con la fauna selvatica ed assenza di sistemi di dissuasione e prevenzione dei rischi	0
Documenti a supporto della valutazione: SIA, Studio di Fattibilità Ambientale, dichiarazioni asseverate, etc.	

Nella fase attuativa del Programma, il monitoraggio ambientale operato in adempimento alla normativa sulla Valutazione Ambientale Strategica¹⁹ rappresenta lo strumento più rilevante ai fini di una verifica sugli effetti e sul raggiungimento degli obiettivi ambientali individuati.

Rispetto a tale elemento, nell'ottica di una valorizzazione degli elementi di forza della precedente programmazione e della contestuale introduzione di elementi di innovazione e miglioramento, un primo elemento di rilievo attiene agli aspetti organizzativi del monitoraggio ambientale, ed è rappresentato dall'attivazione del Tavolo Tecnico permanente per il monitoraggio VAS, struttura istituita presso l'Autorità di Gestione che trae origine dall'esperienza maturata con il PON 2007-2013 attraverso il Tavolo Interministeriale Ambiente e il Gruppo di Lavoro "Sostenibilità ambientale", consolidandone il ruolo e mettendo a disposizione risorse specifiche per il suo funzionamento.

Al Tavolo Tecnico permanente per il monitoraggio VAS spettano compiti di aggiornamento e revisione delle disposizioni contenute nel RA e nel piano di monitoraggio, nonché di supporto alla definizione della metodologia di valutazione degli impatti ambientali; e nell'individuazione di eventuali azioni correttive per il Programma. Sono rappresentati nel tavolo tecnico:

- Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in qualità di Autorità di Gestione del programma,
- Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM)
- Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MiBACT)
- L'ISPRA e il Sistema Nazionale a rete per la protezione dell'Ambiente
- L'Agenzia di Coesione Territoriale
- I Beneficiari
- Le Autorità di Gestione di altri Programmi Operativi correlati al PON IeR
- Le Autorità competenti per le VAS regionali
- Eventuali Altre Pubbliche Amministrazioni competenti per specifici aspetti del Programma.

Per il MIT operano all'interno del Tavolo i *Responsabili di Linea*, il *Responsabile Ambiente*, le *Assistenze Tecniche* e la *Task Force Ambiente*, costituita da un team di esperti ambientali con esperienza in tema di procedure di valutazione, monitoraggio ambientale e sistemi informativi, selezionate dall'Autorità di Gestione a garanzia di ulteriore presidio ambientale sul Programma.

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

Dal punto di vista metodologico, il piano di monitoraggio del febbraio 2018, si basa sul monitoraggio ambientale dei singoli interventi finanziati, che costituiscono le unità minime di riferimento per il processo di analisi insito nel monitoraggio: il monitoraggio a scala di "programma" attinge dunque informazioni dal monitoraggio a scala di "progetto"

¹⁹ Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e ss.mm.ii, art. 18 "Il monitoraggio assicura il controllo sugli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione dei piani e dei programmi approvati e la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati, così da individuare tempestivamente gli impatti negativi imprevisti e da adottare le opportune misure correttive".

condotto nell'ambito delle procedure ambientali relative ai singoli interventi - VAS, VIA Vinca - ma le seleziona e le riaggrega secondo specifici criteri atti a valutare effetti cumulativi e sinergici imputabili all'insieme degli interventi in funzione della loro concentrazione tematica e territoriale.

Analogamente a quanto sperimentato nella programmazione precedente, il piano prevede tre tipologie di indicatori da misurare con riferimento ai singoli interventi:

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

Gli indicatori sono definiti con riferimento alle singole componenti ambientali e la loro selezione risponde a criteri di:

- Appropriatelyzza e significatività rispetto agli interventi e ai loro potenziali impatti;
- Rappresentatività rispetto agli obiettivi di sostenibilità specifici
- Popolabilità (disponibilità dei dati e copertura territoriale);
- Capacità di registrare, in funzione della loro frequenza di aggiornamento, le variazioni intervenute negli intervalli temporali relativi alle tempistiche di attuazione del Programma.

In considerazione dell'importanza di una scelta appropriata degli indicatori per l'efficacia complessiva della valutazione, pur ipotizzando un set utilizzabile lo stesso RA prevedeva esplicitamente la possibilità di aggiornarlo in funzione delle necessità. Il set di indicatori utilizzato in fase attuativa differisce infatti da quello descritto del Piano di Monitoraggio come meglio illustrato con riferimento ai contenuti del primo report di monitoraggio.

Al fine di dare conto dell'eterogeneità del parco progetti del PON e della relativa capacità di indurre trasformazioni del territorio, il Piano di Monitoraggio ha introdotto una classificazione degli interventi per livello di priorità, in funzione della tipologia dell'opera (corrispondente alla linea d'azione), dell'iter procedurale ambientale a cui sono sottoposti e dello stato di avanzamento. A titolo di esempio, al livello di priorità 1 corrispondono gli interventi di carattere infrastrutturale con impatti potenziali significativi sulle matrici ambientali, ad un livello avanzato di realizzazione; la loro trattazione ha la precedenza all'interno dei rapporti annuali.

Livelli di priorità adottati per la classificazione degli interventi a fini di monitoraggio ambientale

Priorità	Descrizione	Num. interventi
P1	Interventi (fisici) sottoposti a VIA, in fase di esecuzione lavori o realizzati (incluse le opere anticipate)	8
P2	Interventi non sottoposti a VIA, inclusi gli interventi tecnologici/immateriali, con esecuzione lavori già avviata o conclusa e interventi sottoposti a VIA la cui fase di esecuzione lavori non è stata ancora avviata	27
P3	Interventi non sottoposti a VIA, inclusi anche gli interventi tecnologici/immateriali, in fase di progettazione	7

Fonte: Piano di Monitoraggio ambientale

Un ulteriore aspetto di novità rispetto alla programmazione precedente riguarda la strutturazione del flusso informativo, nell'ambito del quale un ruolo fondamentale è attribuito ai beneficiari, che sono coinvolti nel tavolo tecnico di monitoraggio e sono tenuti a fornire tutte le informazioni necessarie ai fini del monitoraggio ambientale VAS per effetto di specifici adempimenti inseriti nelle Convenzioni sottoscritte con l'Autorità di Gestione. Il monitoraggio ambientale si avvale inoltre delle funzionalità del sistema SIPONIER come precedentemente illustrato.

Nel declinare tale metodologia e nel definire gli strumenti atti a una sua concreta attuazione, il Programma sembra essere stato capace di apprendere dall'esperienza e di cogliere i suggerimenti formulati anche in sede di valutazione: *“In particolare, si ritiene che il nuovo PON debba proseguire nello sviluppo degli strumenti di monitoraggio ambientale predisposti attraverso il completamento del lavoro di coordinamento tra soggetti e di messa a sistema delle informazioni essenziali alla piena entrata a regime del sistema di monitoraggio. Inoltre si ritiene che tale sviluppo possa accogliere alcune delle osservazioni formulate dalla valutazione in merito all'opportunità di prevedere una maggiore integrazione degli obiettivi ambientali con gli obiettivi di natura economica e sociale, così come una più significativa attenzione*

all'integrazione tra diversi livelli di valutazione e alla reale significatività degli impatti dei progetti, piuttosto che a un'esauritiva, ma difficilmente realizzabile, valutazione operata sull'intero contesto ambientale su cui le opere insistono".

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

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

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

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

4.1.2 Il primo Rapporto di monitoraggio ambientale: struttura, contenuti e risultati preliminari

Il primo momento di sintesi delle attività messe in atto coerentemente con il Piano di Monitoraggio Ambientale sopra descritto è rappresentato dal Report di monitoraggio pubblicato nel dicembre 2018.

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

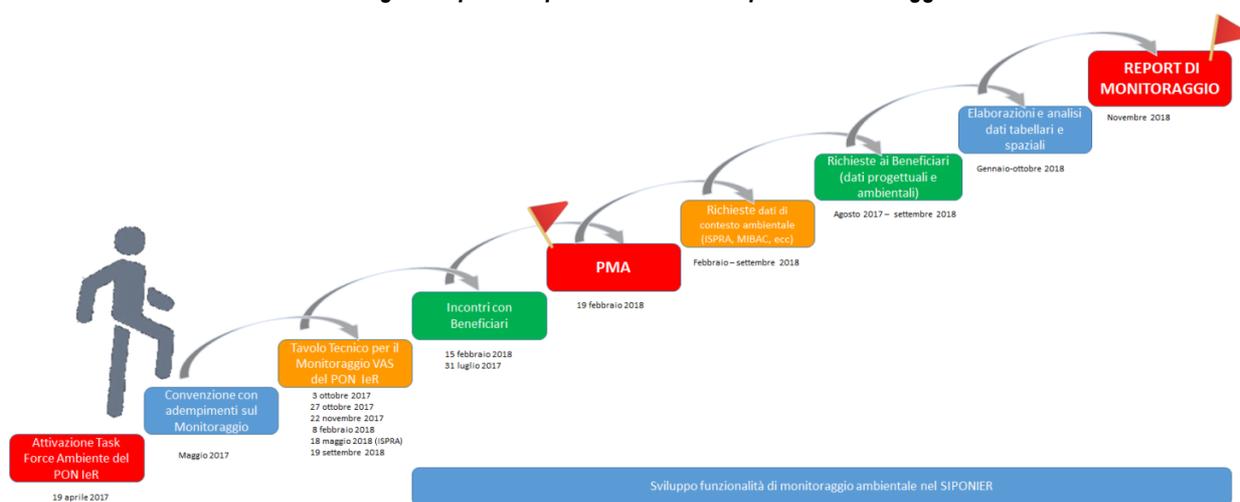
Il rapporto dà conto di tutte le attività connesse al monitoraggio ambientale a partire dalla costituzione della task force Ambiente nell'aprile 2017, la firma delle convenzioni con i beneficiari, l'attivazione e i lavori del tavolo tecnico permanente e la stesura del Piano di Monitoraggio Ambientale; si concentra poi sulla definizione del contesto ambientale, infine approfondisce a scala di progetto l'analisi del contributo di 8 interventi con livello di priorità P1 e di 3

interventi immateriali del tipo *Intelligent Transport Systems*, arrivando a delineare alcuni esiti parziali del monitoraggio ambientale del programma. Il documento è inoltre accompagnato da 4 allegati:

- le schede informative relative ai 42 interventi, contenenti la descrizione dei progetti, informazioni sullo stato di avanzamento e sulle procedure ambientali svolte, le caratteristiche del contesto e le componenti ambientali monitorate;
- la tabella con gli obiettivi di sostenibilità ambientale e i relativi indicatori di contesto e di contributo aggiornati;
- l'analisi della rispondenza del Programma in fase di attuazione rispetto alle condizioni e raccomandazioni conclusive della procedura di VAS così come espresse nel parere motivato del MATTM;
- un approfondimento in materia di cambiamenti climatici comprensivo di una sorta di check list recante i punti su cui riflettere al fine di verificare le potenziali correlazioni tra un progetto e i suoi effetti, di tipo diretto o indiretto, sui cambiamenti climatici sia dal punto di vista della mitigazione che dell'adattamento.

La figura che segue sintetizza il percorso metodologico e operativo per la stesura del Report di monitoraggio del PON IeR, esposto nei capitoli introduttivi del rapporto.

Percorso metodologico e operativo per la stesura del Report di monitoraggio del PON IeR



Fonte: Primo Report di Monitoraggio Ambientale

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

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

Elenco degli interventi analizzati nel dettaglio nel primo Rapporto di Monitoraggio ambientale

Linea d'az.	Beneficiario	Titolo intervento		Priorità
I.1.1	RFI	Raddoppio Bari - S. Andrea Bitetto	Esecuzione lavori	P1
I.1.1	RFI	Raddoppio Palermo-Messina - Tratta Fiumetorto-Ogliastrillo	In esercizio	
I.1.1	RFI	Itinerario NA-BA, 1ª tratta: Variante alla linea Napoli-Cancello	Progett.esecutiva	
I.1.1	RFI	Itinerario NA-BA, Raddoppio tratta Cancello-Benevento, Primo lotto funzionale Cancello-Frasso Telesino	Progett.esecutiva	
I.1.1	RFI	Asse Ferroviario Palermo-Catania-Messina. Raddoppio della tratta Bicocca-Catenanuova	Progett.esecutiva	
I.1.2	RFI	Nodo ferroviario di Palermo: tratta La Malfa/EMS-Carini	In esercizio	
II.1.1	AdSP Mar Ionio	Interventi per il dragaggio di 2,3 Mmc di sedimenti in area Molo Polisettoriale per la realizzazione di un primo lotto della cassa di colmata funzionale all'ampliamento del V sporgente del Porto di Taranto	Esecuzione lavori	P2/P3 (ITS)
II.1.2	Autorità Portuale di Salerno	Porto di Salerno - Collegamenti ferroviari e stradali. Sistema dei trasporti Salerno Porta Ovest – I e II lotto	Esecuzione lavori	
II.1.3	Agenzia delle Dogane e dei Monopoli	PROG 0101 "Digitalizzazione procedure nel porto di Bari	Esecuzione fornitura	
II.2.2	ANAS	Smart Road	Progettazione	P2/P3 (ITS)
II.2.2	RFI	Progetto Wi-Life Station	Progett.esecutiva	

Fonte: Primo Report di Monitoraggio Ambientale

L'analisi del contributo operata a scala di intervento è avvenuta con diverse modalità: attraverso analisi spaziali svolte in ambiente GIS su dati cartografici forniti dai beneficiari e attraverso elaborazioni di dati tabellari o di informazioni testuali fornite dagli stessi. La fonte delle informazioni è riconducibile in gran parte a documentazione prodotta nell'ambito delle procedure di VIA a cui sono stati sottoposti gli interventi. Nel caso delle analisi spaziali è stato necessario definire una metodologia comune per il calcolo degli ingombri, che permettesse di svolgere i calcoli in maniera omogenea a fronte di contenuti progettuali diversi.

L'eterogeneo stato di attuazione degli interventi implica la necessità di differenziare il contributo dei singoli interventi in: contributo effettivo per quelli conclusi e/o in esercizio e contributo stimato per quelli non ancora conclusi e/o in esercizio.

In generale si rileva la scarsa disponibilità di dati idonei a popolare gli indicatori relativi alle componenti paesaggio e patrimonio culturale, energia, popolazione e salute, nonché alcuni indicatori riferiti alle componenti aria e cambiamenti climatici legati ad alcuni tipi di emissioni.

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

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

La tabella che segue riporta l'ultima versione del set di indicatori adottati per l'analisi degli interventi predisposta con riferimento alle singole componenti ambientali ed ai relativi obiettivi di sostenibilità.

Obiettivi di sostenibilità, indicatori di contesto e di contributo

Componente ambientale	Obiettivo di sostenibilità	Indicatore di contesto	Indicatore di contributo
ARIA	Ridurre le emissioni in aria di sostanze inquinanti derivanti dalle modalità di trasporto interessate dal Programma (C6H6, PM10, PM2,5, SOX, NOX, COVNM, Pb)	Emissioni di sostanze inquinanti per modalità di trasporto (totali e settoriali): C6H6, PM10, PM2,5, SOX, NOX, COVNM, Pb	Variazione delle emissioni di sostanze inquinanti, per modalità di trasporto in fase di cantiere e di esercizio
	Migliorare la qualità dell'aria ambiente in relazione agli inquinanti derivanti dalle modalità di trasporto interessate dal Programma (NO2, PM10, O3, C6H6)	Valutazione della qualità dell'aria ambiente e classificazione delle zone (art. 4 del D.Lgs. 155/2010) per SO2, NO2, NOx, PM10, PM2,5, O3, Pb, benzene, CO, As, Cd, Ni, benzo(a)pirene.	-
RUMORE	Evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi dell'esposizione al rumore ambientale in prossimità delle aree interessate dagli interventi finanziati dal Programma	Mappature acustiche e mappe acustiche strategiche D.Lgs.194/2005 (Fasce Lden, Lnight)	Interventi di mitigazione finalizzati a ridurre gli effetti nocivi dovuti all'esposizione al rumore
SUOLO	Limitare e ove possibile ridurre la superficie di suolo impermeabilizzata	Copertura del suolo	-
		Consumo di suolo totale, consumo di suolo entro i 150 metri di distanza dai corpi idrici, all'interno delle aree naturali protette, all'interno di una fascia tra 0 e 300 metri dalla linea di costa	Variazione consumo di suolo a seguito della realizzazione dell'intervento, variazione del consumo di suolo entro 150 metri di distanza dai corpi idrici, all'interno delle aree naturali protette, all'interno di una fascia tra 0 e 300 metri dalla linea di costa
RISCHI NATURALI	Limitare e ove possibile ridurre la superficie infrastrutturata, in particolare, in prossimità delle aree a rischio idrogeologico e a rischio alluvioni Prevenire e ridurre i fenomeni di erosione costiera	Rischio idrogeologico (superficie per classe di Rischio)	Superficie interessata dagli interventi in aree a rischio idrogeologico (superficie per classe di Rischio)
		Aree a pericolosità da frana dei Piani di Assetto Idrogeologico (PAI)	Superficie interessata dagli interventi in aree a pericolosità da frana (superficie per classe di pericolosità)
		Aree a pericolosità idraulica D.Lgs.49/2010	Superficie interessata dagli interventi in aree a pericolosità idraulica (superficie per classe di pericolosità)
		Linea di costa	Linea di costa interessata da interventi con opere di protezione da fenomeni di erosione costiera
		Popolazione a rischio frane residente in aree a pericolosità elevata P3 e molto elevata P4	-
		Popolazione a rischio alluvioni residente in aree a pericolosità media P2 (D.Lgs.49/2010)	
AREE NATURALI E BIODIVERSITÀ	Limitare e ove possibile ridurre la superficie infrastrutturata all'interno delle ANP e delle foreste Contribuire alla tutela della biodiversità, anche mediante azioni o interventi finalizzati a: limitare la frammentazione degli habitat ed il livello di pressione antropica salvaguardandone, al contempo, gli elementi di fragilità, sensibilità e valore ecologico.	Aree naturali protette terrestri (Parchi Nazionali, Parchi Regionali, Riserve Naturali, altre Aree Protette), marine (Aree Naturali Marine Protette e Riserve Naturali Marini) e Siti Natura 2000	Superficie interessata dagli interventi in aree naturali protette e nei Siti Natura 2000
		-	Superficie interessata dagli interventi in aree buffer di ampiezze prestabilite dalle aree naturali protette e dai Siti Natura 2000
		Tipologie di habitat (secondo il sistema di classificazione europeo Corine Biotopes)	
		Classificazione del valore ecologico degli habitat	
		Classificazione della sensibilità ecologica degli habitat	
		Classificazione della pressione antropica sugli habitat	

Componente ambientale	Obiettivo di sostenibilità	Indicatore di contesto	Indicatore di contributo
		Classificazione della fragilità ambientale degli habitat	
AMBIENTE IDRICO	Prevenire e ridurre le emissioni e le perdite di sostanze pericolose nell'ambiente acquatico	Qualità delle acque superficiali e sotterranee	-
AMBIENTE MARINO E COSTIERO	Prevenire e ridurre gli apporti nell'ambiente marino e costiero, al fine di salvaguardare l'integrità degli ecosistemi Contribuire al mantenimento della qualità delle acque marine e costiere	Qualità delle acque marino-costiere: stato degli elementi biologici di qualità e degli elementi chimico fisici e idromorfologici	-
	Limitare, e ove possibile ridurre, l'uso di aree costiere destinate alla balneazione	Estensione della linea di costa destinata alla balneazione	Linea di costa destinata alla balneazione interessata dalla realizzazione e dall'esercizio degli interventi
PAESAGGIO E PATRIMONIO CULTURALE	Limitare, e ove possibile ridurre, la superficie infrastrutturata nelle aree vincolate ai sensi della vigente normativa in materia di tutela paesaggistica Contribuire alla tutela e valorizzazione delle preesistenze significative e dei relativi contesti	Beni culturali ai sensi del D.Lgs.42/2004 (inclusi i siti UNESCO)	-
		Presenze turistiche che fruiscono dei beni culturali	Variazione delle presenze turistiche che fruiscono dei beni culturali a seguito della realizzazione dell'intervento
		Aree sottoposte a vincolo paesaggistico (ai sensi artt. 136 e 157 D.Lgs.n.42/2004) e già tutelate ai sensi delle leggi n.77/1922 e n.1497/1939	Superficie interessata dagli interventi in aree sottoposte a vincolo paesaggistico
		Aree di interesse paesaggistico tutelate per legge ai sensi dell'articolo 142 c.1 del D.Lgs.42/2004	Superficie interessata dagli interventi in aree di interesse paesaggistico tutelate per legge ai sensi dell'articolo 142 c.1 del D.Lgs.42/2004
		Indice di frammentazione del territorio	Indice di frammentazione delle superfici interessate dagli interventi
CAMBIAMENTI CLIMATICI	Ridurre le emissioni di gas serra derivanti dalle modalità di trasporto interessate dal Programma (CO2, CH4, N2O)	Emissioni di gas serra: CO2, CH4, N2O	Variazione delle emissioni di gas serra in fase di cantiere e di esercizio
		Diffusione di carburante a minor impatto ambientale	-
ENERGIA	Contribuire alla riduzione del consumo di combustibili fossili nel settore dei trasporti	Consumi finali di combustibili fossili per modo di trasporto	Variazione dei consumi finali di combustibili fossili a cui concorre la realizzazione e l'esercizio dell'intervento
RIFIUTI	Garantire che la gestione dei rifiuti, nonché dei materiali provenienti da eventuali attività di dragaggio e bonifica dei siti inquinati, sia effettuata senza danneggiare la salute umana e senza recare pregiudizio all'ambiente Contribuire alla riduzione della produzione dei rifiuti	Quantità rifiuti speciali CER 17 prodotti	Quantità di terre e rocce da scavo e materiali di dragaggio classificabili come rifiuti speciali prodotti a seguito della realizzazione degli interventi
POPOLAZIONE E SALUTE	Contribuire alla riduzione degli incidenti stradali	Numero di incidenti stradali	Variazione degli incidenti stradali a seguito della realizzazione e dell'esercizio degli interventi
	Contribuire alla riduzione, in relazione al settore dei trasporti, dei fattori di rischio per la salute umana (rumore)	Popolazione esposta al rumore	-

Fonte: Primo Report di Monitoraggio Ambientale

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

In relazione al campione degli otto interventi classificati con livello di priorità P1 sui quali si sono state svolte le analisi di dettaglio e, più in generale, sulla base delle informazioni disponibili su tutti gli interventi finanziati dal Programma, il

primo rapporto di monitoraggio conclude “che il PON Infrastrutture e Reti 2014-2020, complessivamente, nella sua fase attuativa, risulta coerente con gli obiettivi di sostenibilità ambientale definiti in fase di stesura e approvazione del Programma e che non sono insorti effetti negativi imprevisti e indesiderati di modifica del contesto ambientale. Pertanto non sussistono le condizioni per cui si renda necessaria la formulazione di misure correttive.”

È inoltre esposta la metodologia che si intende sviluppare nei report successivi, quando le analisi saranno estese ad un numero maggiore di interventi, che prevede il coinvolgimento dei componenti del tavolo tecnico di monitoraggio chiamati ad esprimere - applicando il Metodo Delphi - un giudizio sintetico di coerenza, indifferenza e incoerenza rispetto agli obiettivi di sostenibilità ambientale fissati per ogni componente e a “graduarlo” in relazione alla significatività, positiva o negativa, degli effetti conseguiti, per gli interventi realizzati, e attesi, per gli interventi in corso di realizzazione o in fase di progettazione.

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

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

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

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

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

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

4.2 Informazione e comunicazione

4.2.1 La Strategia di Comunicazione e l'avvio delle attività

Così come per la tematica ambientale, anche la valutazione delle attività di comunicazione istituzionale del Programma può avvalersi di un confronto con quanto sviluppato nel precedente periodo di programmazione e di cui nel seguito si richiamano i tratti salienti.

In termini generali e di strategia, a fronte di alcune innovazioni di carattere regolamentare²⁰, i principali elementi di discontinuità tra i due periodi di programmazione sono evidenziati all'interno della stessa Strategia di Comunicazione del PON Infrastrutture e Reti 2007-2013 e riguardano:

²⁰ Le principali differenze introdotte nel ciclo di programmazione 2014-2020 riguardano: l'inserimento delle disposizioni in materia di informazione e comunicazione dei Programmi cofinanziati all'interno del Regolamento Generale, la presentazione della Strategia di

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

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

	PON Reti e Mobilità 2007-2013 (Piano di Comunicazione)	PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 (Strategia di Comunicazione)
<u>Elementi cardine della strategia di comunicazione</u>	<p>La comunicazione deve essere interpretata non tanto, o non solo, come momento di presentazione (a valle del processo) dei risultati dell'azione del Programma, in adempimento agli obblighi di informazione e pubblicità previsti dai Regolamenti, ma soprattutto come occasione per:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sensibilizzare gli attori che operano nelle realtà territoriali (istituzioni, associazioni, cittadini, imprese) ai fini di facilitare i processi di creazione del consenso intorno alle iniziative programmate; - disseminare e stabilizzare una cultura della governance e della progettazione territoriale: una cultura che, confrontandosi con i contesti del cambiamento, intende porsi l'interrogativo del "come fare" e del "come radicare" man mano l'esperienza acquisita; in quest'ottica sarà anche valutata l'opportunità di attivare la costruzione di specifici network sulle politiche di trasporto. 	<p>La Strategia del Programma sarà ispirata:</p> <ul style="list-style-type: none"> • all'integrazione con le attività di comunicazione relative agli altri Fondi Strutturali affinché emerga una visione d'insieme del ruolo dell'Unione Europea nella strategia di sviluppo economico e sociale del Paese; • alla sinergia con il partenariato economico-sociale, per condividere la formulazione dei messaggi rispetto ai target di settore e favorire la diffusione mirata delle informazioni. Al fine di moltiplicarne la portata si prevede la personalizzazione dei messaggi, degli strumenti e dei canali di comunicazione rispetto ai target group; • alla visibilità delle opportunità e dei risultati raggiunti.
<u>Obiettivi generali</u>	<ul style="list-style-type: none"> - informare l'opinione pubblica sul ruolo svolto dall'Unione Europea, in collaborazione con gli Stati membri, in favore del Programma e in merito ai risultati conseguiti da quest'ultimo; - informare i potenziali beneficiari sulle possibilità offerte e ottenute, congiuntamente, dall'Unione Europea e dagli Stati membri, al fine di garantirne la trasparenza; - informare i beneficiari in merito agli obblighi cui sono tenuti, con riferimento alle procedure di attuazione delle operazioni finanziate; - informare e aumentare la notorietà delle opere realizzate nelle regioni Obiettivo "Convergenza" mediante l'utilizzo dei Fondi strutturali; - disseminare e stabilizzare la cultura della governance e della progettazione territoriale, potenziando i meccanismi di partecipazione del partenariato. 	<ul style="list-style-type: none"> • far conoscere all'opinione pubblica il ruolo svolto dall'Unione Europea, attraverso il Programma ed i risultati conseguiti da quest'ultimo; • informare i potenziali Beneficiari sulle possibilità offerte e ottenute, congiuntamente, dall'Unione Europea e dagli Stati membri, al fine di garantirne la trasparenza; • informare i Beneficiari in merito agli obblighi cui sono tenuti, con riferimento alle procedure di attuazione; • informare i Beneficiari del loro inserimento in un apposito elenco pubblicato tramite opportuni strumenti di diffusione; • accrescere la conoscenza sui progetti realizzati mediante l'utilizzo dei Fondi strutturali nelle regioni interessate dal Programma;

Comunicazione al Comitato di Sorveglianza anziché alla Commissione europea, l'eliminazione degli obblighi relativi alla rendicontazione delle attività di comunicazione all'interno delle Relazioni Annuali di Esecuzione (tranne che in relazione alle annualità 2017 e 2019), la nomina di un responsabile del coordinamento e di un gruppo di lavoro per la gestione delle misure di informazione e comunicazione previste dalla Strategia.

	PON Reti e Mobilità 2007-2013 (Piano di Comunicazione)	PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 (Strategia di Comunicazione)
<u>Obiettivi specifici</u>	<ul style="list-style-type: none"> - evidenziare il contributo offerto dal PON “Reti e mobilità” al conseguimento degli obiettivi strategici stabiliti nel QSN e valorizzare il ruolo della Unione Europea in tale contesto; - evidenziare il positivo impatto in termini economici e sociali degli investimenti infrastrutturali oggetto del cofinanziamento comunitario; - garantire la visibilità delle realizzazioni cofinanziate, in particolar modo presso le collettività locali; - evidenziare il ruolo svolto dall’Unione Europea nella tutela dell’ambiente e sottolineare che tutti gli interventi dovranno essere realizzati nel rispetto dell’ambiente; - sviluppare presso l’opinione pubblica il senso di appartenenza all’Europa, valorizzando, anche a livello locale, i risultati raggiunti con le opere realizzate; - aumentare il numero e la qualità delle domande presentate, garantendo un’informazione ampia, chiara e dettagliata relativamente ai meccanismi d’accesso ai finanziamenti; - preinformare i beneficiari dei finanziamenti del loro inserimento nell’elenco dei beneficiari pubblicato tramite opportuni strumenti di diffusione; - favorire il coinvolgimento dei soggetti partenariali durante l’intero ciclo di vita del Programma, promuovendo il consenso informato tra gli attori del Programma. 	<ul style="list-style-type: none"> • evidenziare il contributo offerto dal PON Infrastrutture e Reti al conseguimento degli obiettivi stabiliti nel Quadro Strategico Comune e valorizzare il ruolo della Unione Europea in tale contesto; • sottolineare il positivo impatto in termini economici e sociali degli investimenti infrastrutturali oggetto del cofinanziamento comunitario; • garantire la massima visibilità e conoscenza, in particolar modo presso le collettività locali, delle realizzazioni cofinanziate; • rafforzare la consapevolezza del ruolo svolto dall’Unione Europea nella tutela dell’ambiente e sottolineare che tutti gli interventi finanziati saranno realizzati nel rispetto del territorio; • accrescere presso l’opinione pubblica il senso di appartenenza all’Europa, valorizzando, anche a livello locale, i risultati raggiunti con gli interventi realizzati; • incrementare il numero e la qualità delle domande presentate, garantendo un’informazione ampia, chiara e dettagliata relativamente ai meccanismi d’accesso ai finanziamenti; • favorire il coinvolgimento dei soggetti partenariali durante l’intero ciclo di vita del Programma.
<u>Destinatari</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Beneficiari degli interventi - Potenziali Beneficiari - Grande Pubblico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Beneficiari degli interventi - Potenziali Beneficiari - Grande Pubblico.
<u>Strumenti</u>	<ul style="list-style-type: none"> Eventi (convegni, seminari, workshop, etc.). Sito web Pubblicazioni e materiali di supporto (Dépliant/brochure, Quaderni tematici, Altre pubblicazioni) Partecipazione a fiere/eventi Ufficio stampa Servizi pubblicitari 	<ul style="list-style-type: none"> Definizione della linea grafica dedicata al Programma Eventi (convegni, seminari, workshop, tavole rotonde, manifestazioni fieristiche, ecc.) Pubblicazioni e prodotti informativi (dépliant, brochure, quaderni tematici, cataloghi, ecc.) Stampa e media Comunicazione online (web e social) Comunicazione alle persone disabili

Gli elementi di diversità attengono principalmente:

- *all’individuazione degli elementi cardine della strategia* – mentre il PON Infrastrutture e Reti si concentra sugli obiettivi principali della comunicazione del Programma (informazione sui risultati e sul ruolo svolto dall’Unione), prevedendo di arricchire il potenziale comunicativo attraverso l’integrazione delle fonti e il coinvolgimento del partenariato, il PON Reti e Mobilità affiancava a tali finalità un ruolo servente all’implementazione degli interventi riguardante la sensibilizzazione degli attori territoriali e la disseminazione di una cultura della governance e della progettazione territoriale;
- *ad alcuni obiettivi generali* – oltre alla differenza sopra richiamata gli obiettivi generali si distinguono unicamente per una sottile differenza riguardante la formulazione delle due finalità “informare e aumentare la notorietà delle opere realizzate nelle regioni Obiettivo “Convergenza” mediante l’utilizzo dei Fondi strutturali” del PON 2007-2013 e “accrescere la conoscenza sui progetti realizzati mediante l’utilizzo dei Fondi strutturali nelle regioni interessate dal Programma” dell’attuale PON;
- *agli strumenti previsti* – in questo caso la sostanziale differenza è rappresentata dall’ampliamento della comunicazione online attraverso l’utilizzo dei social network.

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

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

Le differenze nello stile comunicativo, più accattivante e moderno, sono immediatamente riconoscibili a partire dalla homepage del sito.

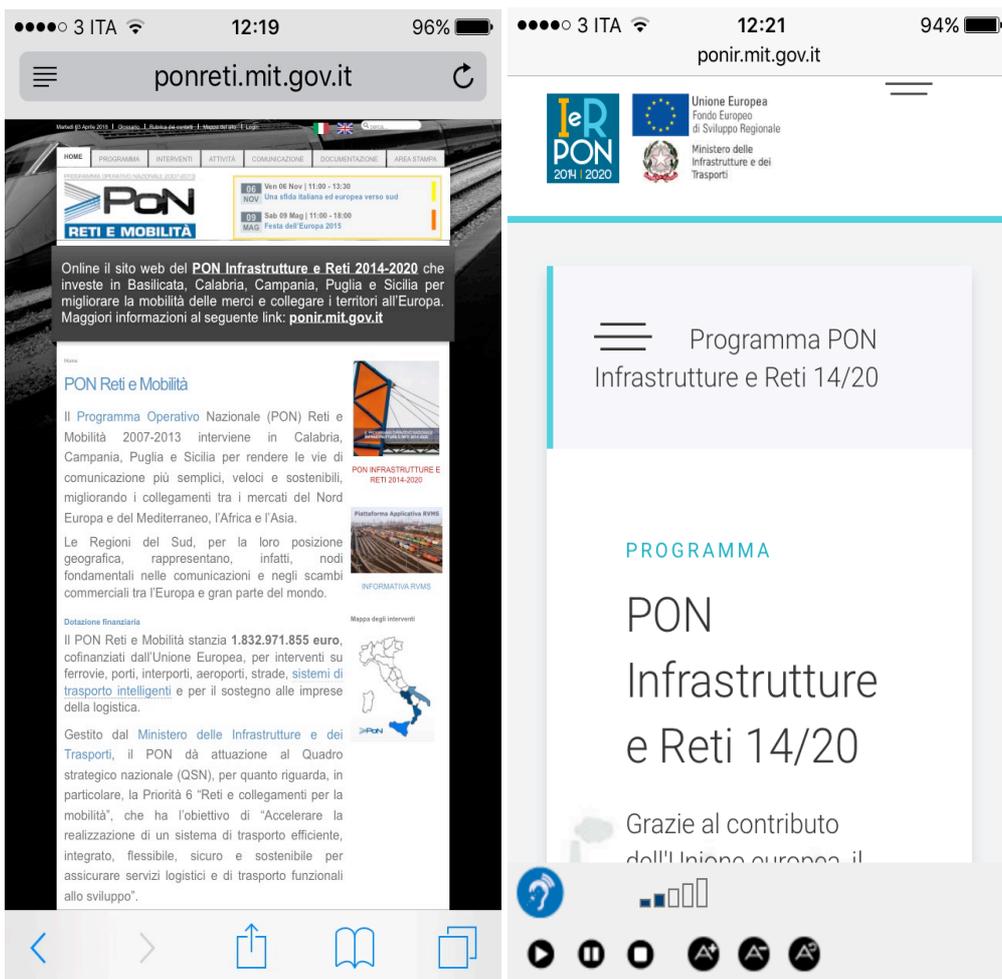
Homepage sito web – confronto PON ReM / PON IeR



Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

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

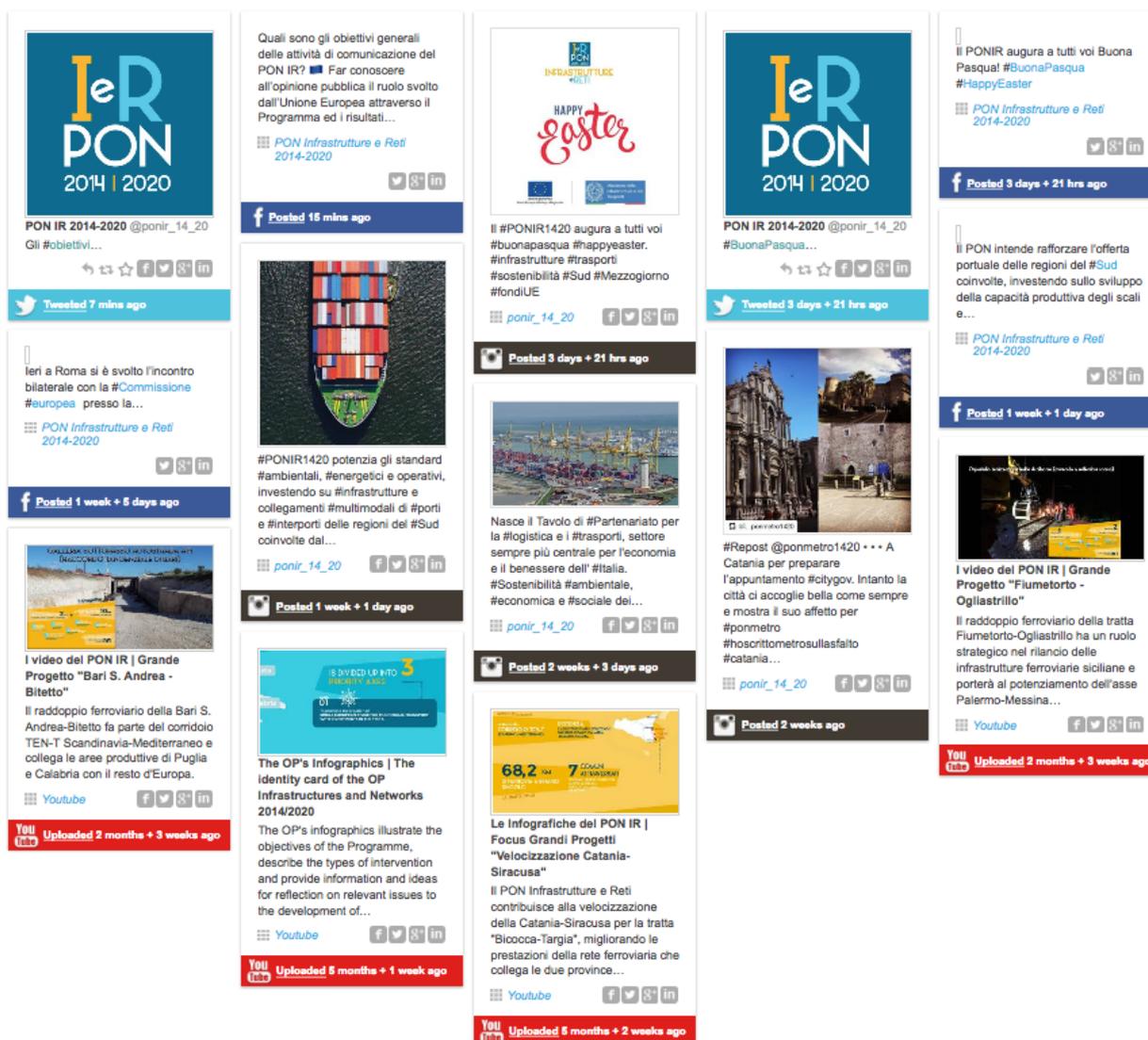
Homepage sito web, accesso da *smartphone* – confronto *PON ReM* / *PON IeR*



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

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

Il "social wall" del PON Reti e Infrastrutture



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

4.2.2 L'invito all'appropriazione dei contenuti

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

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

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

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

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

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

"Il PON-IR è attento a comunicare "con" e non solamente "al" cittadino, preferendo quegli strumenti che favoriscono il confronto bidirezionale e l'ascolto. La strategia di comunicazione è dunque flessibile e responsive: tutti gli strumenti messi a disposizione sono "aperti" nel senso che sono modellati via via in ragione delle risposte del pubblico e delle connesse esigenze conoscitive, esplicite ed implicite. Sono i feedback ricevuti che spingono, quindi, ad adattare i mezzi di comunicazione e a riposizionare la strategia, in ossequio alla loro funzione servente nei confronti del Programma"²¹.

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

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

- l'identità visiva del Programma – attraverso il Manuale di Identità Visiva (MIV) che fornisce le indicazioni per un corretto utilizzo del logo e la messa a disposizione del logo in diverse declinazioni, dei caratteri tipografici e della tabella codici colore;
- gli obblighi dei Beneficiari – tramite la chiara esplicitazione delle indicazioni di livello regolamentare sulle responsabilità in capo ai Beneficiari e sulle modalità operative di comunicazione e informazione degli interventi cofinanziati dai Fondi SIE e la messa a disposizione dei relativi strumenti (esemplificazioni relative a cartelli di cantiere, targhe esplicative e comunicazione web).

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

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

²¹ Annamaria Poso, "La strategia di comunicazione interattiva del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020", in *FPA Annual Report 2018*, Forum PA, gennaio 2019.

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

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

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

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

5. Attuazione del Piano di Valutazione

5.1 Il primo Rapporto Annuale e l'accompagnamento all'attuazione

Nel corso del 2018 e nei primi mesi del 2019 in attuazione del Piano di Valutazione del Programma si è provveduto alla stesura del primo Rapporto Annuale di Valutazione e di una sua sintesi, partecipando inoltre alle occasioni di incontro partenariale rappresentate dalle due sedute del Comitato di Sorveglianza di giugno e dicembre e illustrando gli esiti progressivamente conseguiti nell'ambito dello svolgimento del Servizio.

L'attività di accompagnamento all'attuazione si è prioritariamente concentrata nel fornire supporti metodologici e operativi nell'interlocuzione con i servizi della Commissione Europea in merito alle integrazioni alla Nota Metodologica sul sistema di indicatori del PON, intervenendo attivamente nella stesura del documento in stretta collaborazione con i Servizi di Assistenza Tecnica e Monitoraggio.

In qualità di osservatori si è partecipato agli incontri di preparazione e alle sedute di audit della Commissione sul funzionamento dei sistemi di gestione e controllo e sull'affidabilità dei dati di performance del Programma Infrastrutture e Reti, svoltosi nel novembre 2018. In esito a tale attività e alle osservazioni riguardanti la necessità di provvedere a un'analisi di rischio è stata inoltre elaborata una nota volta a individuare alcuni primi elementi metodologici e operativi per la strutturazione di tale analisi e per l'impiego degli esiti di tali valutazioni nelle procedure di implementazione del PON.

5.2 Il rafforzamento della capacità previsionale

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

Tali domande valutative, in particolare, prendono le mosse da un'analisi degli esiti di successive attività condotte nell'ambito del precedente periodo di programmazione e di cui, in sede di stesura del Piano, si è ravvisata l'opportunità di procedere a un loro ulteriore affinamento e consolidamento nell'ambito di una generale finalità di miglioramento nella *“qualità della progettazione e dell'esecuzione dei programmi”* e delle *“valutazioni svolte in accompagnamento e a supporto dei processi attuativi”*²².

Più nello specifico, già il primo Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) individuava, per la risoluzione di criticità riguardanti la scarsa tempestività ed efficacia dei meccanismi di individuazione di ritardi attuativi, la possibilità di riprendere e migliorare le esperienze di sorveglianza rafforzata già condotte nel 2007-2013, attraverso lo sviluppo di modelli previsionali a integrazione e in sinergia con le funzionalità del sistema di monitoraggio del Programma. Tali obiettivi sono stati inoltre ripresi nella nuova versione del PRA in cui è stato dato largo spazio alle azioni mirate ad accrescere il rispetto dei cronoprogrammi di realizzazione e degli obiettivi di spesa programmati.

Accanto a tali obiettivi di supporto gestionale e decisionale, vi è poi l'opportunità di fornire strumenti utili al rafforzamento della comunità di Programma, in particolare per quanto concerne le dinamiche di confronto partenariale tra l'Autorità di Gestione e i Beneficiari, responsabili diretti dell'implementazione degli interventi. L'aumento della capacità di lettura del patrimonio informativo costituito dai dati di monitoraggio, può contribuire a fornire una più ampia base oggettiva su cui interessare il dialogo tra Amministrazione centrale e Beneficiari, soprattutto laddove dovessero emergere criticità e la conseguente necessità di assumere tempestive decisioni a salvaguardia della realizzazione degli interventi e, con carattere sovraordinato, degli obiettivi strategici e di attuazione finanziaria del Programma.

Infine, gli strumenti proposti si propongono, accanto e in dialogo costante con le procedure già previste dal sistema di gestione e controllo del Programma, quale ulteriore meccanismo di verifica a garanzia dell'affidabilità dei dati di monitoraggio forniti dai Beneficiari. Ciò assume particolare rilevanza alla luce della significativa attenzione posta nell'attuale periodo di programmazione su questa tematica, come testimoniato dalla già richiamata campagna di audit sui Programmi da parte dei Servizi della Commissione Europea, focalizzata sulle verifiche in merito al rispetto del requisito chiave riguardante l'esistenza di un *“sistema affidabile di raccolta, registrazione e conservazione dei dati a fini*

²² Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Piano di Valutazione del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020*, luglio 2016.

di sorveglianza, valutazione, gestione finanziaria, verifica e audit, collegato anche ai sistemi per lo scambio elettronico di dati con i beneficiari” (Requisito Chiave 6).

La metodologia adottata, come precedentemente richiamato, si pone in continuità con gli strumenti sviluppati nel precedente periodo di programmazione, valorizzando gli aspetti giudicati di successo e introducendo opportune modifiche migliorative e coerenti con le differenti finalità valutative e il mutato ambito di applicazione dell’analisi.

A fronte di un criterio generale di immediata utilità e utilizzabilità dell’analisi, la metodologia ha assunto quali fattori di sviluppo i seguenti principi:

- *sintesi*: l’analisi e la restituzione degli esiti si articola su un insieme molto limitato di criteri e facendo ampio uso di un linguaggio semaforico, al fine di rappresentare con immediatezza il livello di attenzione sullo stato di avanzamento e sulle previsioni formulate. Sono inoltre fornite rappresentazioni a livello di linea di intervento tali da poter agevolmente ricondurre le analisi sui singoli interventi a una valutazione sul Programma nel suo complesso;
- *ancoraggio ai dati*: l’analisi si configura come una valutazione esperta dei dati di monitoraggio alla loro ultima rilevazione disponibile, nella loro evoluzione temporale e in comparazione con dati statistici su tempistiche medie di realizzazione di interventi simili. Il giudizio complessivo è poi tradotto in forma qualitativa attraverso l’identificazione di intervalli di valutazione del dato quantitativo;
- *flessibilità e precauzione*: il modello prevede che le valutazioni possano adattarsi in relazione alla fase attuativa in cui si trova il Programma, assumendo criteri più cautelativi con l’approssimarsi delle scadenze di chiusura della programmazione.

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

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

In considerazione dello stato di avanzamento complessivo rilevato all’avvio dell’approfondimento, per la sperimentazione del modello gli intervalli di valutazione dei criteri sono stati individuati come illustrato nel seguente modello di scheda intervento.

Per quanto riguarda il criterio riguardante la coerenza del percorso realizzativo con tempi medi di realizzazione si sottolinea come la valutazione sia orientata a fornire un’indicazione sull’affidabilità della previsione realizzativa e non un giudizio sulle performance realizzative. In quest’ottica la valutazione “premia”, adottando un principio cautelativo, le previsioni che si collocano nel *range* compreso tra il dato “tipico” e “lungo” e conferisce il livello di attenzione massimo alle previsioni che si pongono al di sotto del dato di durata “breve” quale possibile indicazione di una sottostima dei tempi di realizzazione. Un giudizio medio è invece attribuito alle durate tra “breve” e “tipico” e a quelle superiori alla durata “lunga”, interpretate come possibile indicatore della presenza di criticità realizzative.

Codice e Titolo Progetto		
1. STATO DI AVANZAMENTO E PREVISIONI CONCLUSIONE		
Fase attuale	in fase esecuzione lavori o successiva	Green
	in attesa di avviare fase di esecuzione essendosi conclusa la precedente fase	Yellow
	In qualunque fase antecedente a quella propriamente realizzativa	Red
Conclusione esecuzione	entro il 31 dicembre 2021	Green
	tra il 31 dicembre 2021 e il 31 dicembre 2022	Yellow
	oltre il 31 dicembre 2022	Red
Note	Campo per eventuali informazioni integrative di natura qualitativa	
2. COMPLETEZZA DEL DATO E SCOSTAMENTI		
Completezza dato procedurale	Presenza di più di 4 step procedurali (progettazione definitiva, progettazione esecutiva, stipula contratto e esecuzione lavori), completezza dei dati di inizio e fine previsti ed effettivi	Green
	Presenza di 4 step procedurali (progettazione definitiva, progettazione esecutiva, stipula contratto e esecuzione lavori), completezza dei dati di inizio e fine previsti ed effettivi	Yellow
	Presenza di meno di 4 step procedurali (progettazione definitiva, progettazione esecutiva, stipula contratto e esecuzione lavori), completezza dei dati di inizio e fine previsti ed effettivi	Red
Scostamento previsione fine lavori	Assenza scostamento fine lavori ott_017 – ago_018	Green
	Scostamento fine lavori ott_017 – ago_018 < 6 mesi	Yellow
	Scostamento fine lavori ott_017 – ago_018 > 6 mesi	Red
Scostamento previsione fine lavori ultimo bimestre	Assenza scostamento fine lavori giu_018 – ago_018	Green
	Scostamento fine lavori giu_018 – ago_018 < 3 mesi	Yellow
	Scostamento fine lavori giu_018 – ago_018 > 3 mesi	Red
Note	Campo per eventuali informazioni integrative di natura qualitativa	
3. BENCHMARK		
Comparazione previsioni VISTO	Durata iter intervento compresa tra “tipica” e “lunga”	Green
	Durata iter intervento compresa tra “tipica” e “breve” o superiore a “lunga”	Yellow
	Durata iter intervento inferiore a “breve”	Red
Note	Campo per eventuali informazioni integrative di natura qualitativa	

La metodologia sopra sinteticamente esposta è stata oggetto di una prima applicazione pilota a tutti gli interventi di natura ferroviaria ammessi a finanziamento sull'Asse I del PON Infrastrutture e Reti, operata sulla base dei dati di monitoraggio al 31 agosto 2018.

L'individuazione di questo ambito di sperimentazione del modello è stata motivata dallo stato di avanzamento raggiunto in termini di costi ammessi a finanziamento – le due linee d'azione considerate sono infatti caratterizzate dai più elevati livelli di saturazione rispetto alla dotazione prevista – e dalla presenza di un insieme di interventi di natura omogenea dal punto di vista, sia delle tipologie di opere, sia della natura dell'investimento.

11005: Asse Ferroviario Palermo -Catania -Messina. Raddoppio della tratta Bicocca-Catenanuova

1. STATO DI AVANZAMENTO E PREVISIONI CONCLUSIONE

Fase attuale	Esecuzione lavori	
	26 dicembre 2022	
Note	-	

2. COMPLETEZZA DEL DATO E SCOSTAMENTI

Completezza dato procedurale	Presenza di 6 <i>step</i> procedurali, dati completi	
	Scostamento fine lavori ott_017 – ago_018 pari a circa 6 mesi	
Scostamento previsione fine lavori ultimo bimestre	Assenza scostamento fine lavori giu_018 – ago_018	
Note	-	

3. BENCHMARK

Comparazione previsioni VISTO	Durata iter intervento compresa tra “tipica” e “lunga”	
	<p>Durata complessiva dell'opera</p> <p>Benchmark</p> <p>lunga 18 anni e 2 mesi</p> <p>effettiva 11 anni e 12 mesi</p> <p>tipica 10 anni e 8 mesi</p> <p>breve 6 anni e 2 mesi</p> <p>anni</p>	
Note	In ragione delle sovrapposizioni tra le diverse fasi, l'iter procedurale è stato ricondotto agli <i>step</i> di progettazione preliminare, esecutiva e di esecuzione lavori	

A valle dell'elaborazione delle singole schede intervento (di cui sopra si fornisce un esempio) è stata operata una sintesi dei risultati dell'esercizio valutativo attraverso una tabella che, per ciascun intervento considerato, riporta i giudizi espressi in linguaggio semaforico per i sei criteri di valutazione adottati.

Criteria Codice intervento	Titolo intervento	Fase attuale	Conclusione	Completezza	Scostamento	Scostamento bimestre	Coerenza
11101	Nodo di Napoli						
11102	Raddoppio Bari - S. Andrea Bitetto						
11103	Tratta Fiumetorto-Ogliastrillo						
11104	Nodo di Bari						
11105	Raddoppio della tratta Bicocca-Catenanuova						
11106	SCC Messina-Siracusa						
11107	ACS e PRG Stazione di Lamezia Terme						

Criteri Codice intervento	Titolo intervento	Fase attuale	Conclusione	Completezza	Scostamento	Scostamento bimestre	Coerenza
11108	Costruzione della nuova SSE a Vibo Pizzo e potenziamento SSE Sambiasi e Gallico						
11109	Ricostruzione del Ponte Petrace, modifica PRG stazione di Gioia Tauro e inserimento nel CTC						
11110	Realizzazione a Reggio Calabria del DCO						
11111	SCC Nodo di Palermo						
11112	Variante alla linea Napoli-Cancello						
11113	Cancello-Frasso Telesino						
11201	Tratta Bicocca-Targia						
11202	Tratta La Malfa/EMS-Carini						
11203	Metaponto - Sibari - Paola (Bivio S. Antonello)						
11204	Potenziamento delle infrastrutture ferroviarie a rischio idrogeologico nella regione Calabria						

L'osservazione della tabella restituisce con immediatezza, quali siano i criteri affetti da maggiore problematicità: la completezza dei dati, dove gli interventi che mostrano performance medio-basse sono circa la metà e, in misura minore, il criterio riguardante la coerenza con i tempi medi di attuazione.

Più nel dettaglio, con riferimento a ciascun criterio, si possono trarre le seguenti considerazioni:

- l'assenza di giudizi medi o bassi per il criterio relativo alla fase di attuazione in cui si trovano gli interventi monitorati, conferma l'efficacia del sistema di selezione adottato in merito alla maturità progettuale;
- un'analoga assenza si rileva anche per l'indice volto a valutare la presenza di scostamenti nelle previsioni realizzative con riferimento all'ultimo bimestre considerato;
- per quanto riguarda gli scostamenti relativi all'intero periodo di rilevazione preso a riferimento, emerge la presenza di variazioni nelle previsioni realizzative che riguardano alcuni tra i progetti più significativi ammessi a finanziamento. L'analisi dei dati suggerisce però come tali scostamenti siano intervenuti in corrispondenza dei primi bimestri di rilevazione;
- su alcuni degli stessi interventi e, in particolare, sui due nuovi Grandi Progetti, vi è l'alert determinato dalla previsione di conclusione nell'ultima annualità del Programma;
- in merito alla coerenza delle previsioni con la tempistica media di attuazione tutti i giudizi non ottimali riguardano opere caratterizzate da durate di realizzazione superiori alla durata "lunga" elaborata dal sistema VISTO. Costituisce un'eccezione comprensibile, date le caratteristiche dell'intervento, l'intervento di potenziamento infrastrutturale nella Regione Calabria che presenta una durata inferiore alla durata "tipica";
- le criticità riguardanti il criterio di completezza sono emerse invece nella totalità dei casi per progetti derivanti dal precedente periodo di programmazione, mentre i progetti di nuova ammissione sono caratterizzati da un livello di completezza massimo nella rilevazione dei diversi step procedurali.

In generale, gli esiti della sperimentazione condotta sembrano suggerire una validità del modello adottato nel restituire una visione d'insieme delle performance del complesso degli interventi considerati con riferimento ai diversi criteri e nel segnalare le singole criticità e i relativi necessari livelli di attenzione da adottare nella sorveglianza dei singoli interventi.

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

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

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

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

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

I principali risultati attesi dall'attività proposta sono sintetizzati nella seguente tabella.

Attività/sotto-attività	Risultati attesi
Elaborazione delle schede intervento	Facilità di lettura del dato di monitoraggio e restituzione immediata di alert sull'attuazione procedurale e finanziaria dei singoli interventi
Valutazione scostamenti previsioni procedurali	Emersione di criticità attuative non comunicate dal Beneficiario o a rischio sottovalutazione
Valutazione coerenza andamento procedurale	Emersione di previsioni di avanzamento non affidabili/poco realistiche rispetto a benchmark
Valutazione coerenza previsioni di spesa	Possibilità di confronto tra il dato procedurale e quello finanziario ai fini di una verifica sull'affidabilità delle previsioni formulate
Valutazione coerenza indicatori di attuazione fisica	Miglioramento della qualità del dato di performance e rafforzamento delle procedure a presidio dell'attività di rilevazione Indicazioni su ambiti di approfondimento privilegiato per le verifiche di gestione
Incontri tecnici con RLA	Validazione delle analisi e occasione di richiesta di approfondimento ai Beneficiari su eventuali incongruenze emerse
Elaborazioni di sintesi a livello di Programma	Elaborazioni di scenari previsionali in merito al raggiungimento di obiettivi annuali/finali Indicazioni a carattere riprogrammatorio

5.3 L'approfondimento sul contesto di attuazione delle Aree Logistiche Integrate

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

A fronte di un'analisi generale è stata inoltre condotta una disamina puntuale sulle singole Autorità di Sistema Portuale volta a verificare gli effetti delle evoluzioni legislative e la capacità di adattamento e di utilizzo delle opportunità offerte dai nuovi strumenti di carattere programmatico ed economico. In questo senso si è ritenuto di interesse approfondire lo stato dell'arte riguardante l'istituzione delle Zone Economiche Speciali che, insieme alle Aree Logistiche Integrate costituiscono il principale strumento messo a disposizione del legislatore al fine di rendere più attrattive le aree geografiche del Mezzogiorno comprendenti un'area portuale attraverso semplificazione della burocrazia, maggior trasparenza e incentivi fiscali per le aziende. I principali esiti di questa ricognizione sono di seguito richiamati.

Il D.lg. n. 91/2017²³ c.d. "Resto al Sud" introduce le zone economiche speciali (ZES). Tale decreto è coerente e completa la gamma di strumenti a disposizione delle Regioni del Sud creata attraverso il processo di riforma dei porti avviato con il D.lgs. n. 169/2016 e proseguito con lo sviluppo delle ALI nel PON IR 2014-2020. Le ZES sono ideate per innestarsi nel solco tracciato dalla Riforma Delrio, che riconosce centrale importanza alla portualità nella ripresa del Sud Italia attraverso numerose valutazioni nei piani strategici e operativi nazionali.

L'antecedente pianificazione relativa alle Aree Logistiche Integrate è stato un passo necessario per presentare un progetto di integrazione economica a livello locale e extranazionale comprendente una visione sistemica e di unità funzionale della rete infrastrutturale di interesse per l'efficienza delle attività portuali e l'estensione della gamma di attività portuali e retroportuali, pertanto costituisce un elemento propedeutico e sinergico alle ZES.

All'interno del decreto legge le zone economiche speciali sono così definite, "Per ZES si intende una zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale, e che comprenda almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal regolamento (UE) n. 1315 dell'11 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)". Quindi, questa definizione si basa sulla rete TEN-T che individua due tipologie di porti, quelli facenti parte della rete *core*, ovvero strategici per il sistema infrastrutturale, e quelli facenti parte della rete *comprehensive*, vale a dire della rete complessiva/globale europea. Fatta eccezione per le rare regioni sprovviste di porti *core*, la nuova normativa prevede che in ogni Regione si possa presentare domanda per un massimo di due zone economiche speciali. Inoltre, la domanda può essere presentata solamente nelle Regioni meno sviluppate e in transizione (così come individuate dalla normativa europea), il che restringe il campo alle regioni del Sud Italia ed alle Isole.

Gli Enti a cui spetta il compito di individuare la ZES e prevederne estensione, caratteristiche, relazioni funzionali con il porto e con le altre infrastrutture (quali interporti, corridoi logistici, ferrovie, aeroporti, ecc.) sono le Regioni. Queste ultime possono chiedere la costituzione di una ZES anche in via associativa tra loro, purché redigano un piano comune e lo presentino in comune. Dunque, le Regioni sono i principali enti di riferimento per la progettazione delle ZES, mentre dopo la loro istituzione il potere di governance passa in capo all'Autorità di Sistema Portuale, rimarcando la centralità del ruolo degli interscambi commerciali extra-UE attraverso la portualità e la logica di centralizzazione delle competenze presso le Autorità di Sistema Portuale.

Questo strumento introduce una rivoluzione positiva che consiste in forti deroghe al diritto amministrativo, ponendo nelle ZES le basi per la sburocrazia e un potenziale motore per l'attrazione di imprese. Il soggetto per l'amministrazione dell'area ZES è il Comitato di indirizzo, composto dal Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale, da un rappresentante della Regione (o delle Regioni, in caso di ZES interregionale), da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri e da un rappresentante del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Inoltre, il Comitato si avvale del Segretario dell'AdSP per l'esercizio delle funzioni amministrative gestionali. I compiti attribuiti all'organo di indirizzo sono numerosi:

- definizione di provvedimenti relativi all'installazione nella ZES delle imprese (adeguamento e cambio di destinazione d'uso degli immobili, avvio dell'attività di impresa, ecc.);
- gestione di servizi normalmente in capo ad enti consortili d'impresa (utenze, reti cablate, ecc.);
- organizzazione di ciò che sia necessario a garantire efficientemente le attività di terzi (smaltimento rifiuti, fornitura di materie prime, attività consulenziali, accesso al credito e così via).

²³ Convertito con L. n. 123/2017 in data 3 agosto 2017.

Oltretutto, lo Sportello unico amministrativo e lo Sportello unico doganale²⁴ sono estesi a tutto il perimetro della ZES. Inoltre, il ruolo del Segretario dell'AdSP è chiave nello “*stipulare, previa autorizzazione del Comitato di indirizzo, accordi o convenzioni quadro con banche ed intermediari finanziari*” (art. 4, comma 7 bis), facilitando l'accesso a risorse finanziarie e capitali di credito, anche attraverso l'emissione di garanzie pubbliche. La libertà di iniziativa posta dal decreto legislativo nelle mani del Comitato è segno della forza dello strumento di zona economica speciale per stimolare e sostenere le politiche di sviluppo delle regioni del Sud Italia.

Oltre alle semplificazioni burocratiche ed amministrative, un'altra sezione principale del corpus della legislazione sulle ZES riguarda le agevolazioni economiche, nella forma di credito di imposta sugli investimenti. Tale credito di imposta è di €50 milioni al massimo per gli investimenti effettuati entro il 31 dicembre 2020 e in ogni caso, pur calibrato in base alle dimensioni dell'azienda richiedente, non potrà superare le soglie imposte dalla Carta degli aiuti a finalità regionale. Lo stanziamento di fondi consiste ad oggi in €206.000.000, ripartiti negli anni 2018-2020.

Il credito di imposta consiste in una “*reazione all'ingiustificato arricchimento del fisco*” che avverrebbe in aree in cui lo Stato non riesce a garantire le medesime condizioni che in aree più evolute (così come espresso dal testo della legge), ovvero tenta di controbilanciare, soprattutto con fini extrafiscali, questo svantaggio competitivo attraverso un'imposizione meno pesante. Per questa ragione, è necessario porre enfasi sulle condizioni imposte alle imprese per poter accedere alle agevolazioni fiscali, i soggetti debbono essere “*nuovi o già esistenti, che avviano un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti di natura incrementale nella ZES*”, che non sono “*in stato di liquidazione o scioglimento*” e che “*mantengono la loro attività per almeno sette anni all'interno dell'area ZES, a far data dal completamento dell'investimento, pena la revoca dei benefici concessi e goduti*”²⁵.

Quindi, si deduce che le imprese esistenti non devono spostare la loro sede amministrativa all'interno della ZES e di conseguenza il credito di imposta è a beneficio solamente delle unità che operano all'interno del perimetro dell'area. In quanto credito di imposta, esso non potrà essere percepito dall'impresa nel caso in cui quest'ultima non generi alcun reddito ed esiste quindi una destinazione del credito vincolata alla compensazione con il debito di imposta, per compensare le imprese che hanno deciso di produrre in un'area svantaggiata. Altrettanto chiaro è il vincolo temporale di sette anni, senza che in questo lasso di tempo l'impresa possa incorrere in procedure di scioglimento o di liquidazione (spontanea o coattiva). Un'impresa assoggettata a qualsiasi delle procedure qui elencate non avrà diritto a percepire il credito di imposta, o se già percepito dovrà restituirlo.

Infine, la normativa riguardante il funzionamento e i dettagli del credito di imposta rimanda esplicitamente al Credito di imposta per il Mezzogiorno, così come introdotto con la Legge di stabilità 2016²⁶. Questa specificazione ha in parte diminuito l'attrattiva dello strumento per le imprese che avevano già investito negli anni precedenti perché prevede che il credito di imposta sia calcolato sull'investimento netto, ossia dedotti gli ammortamenti per l'anno in corso. Inoltre, prevede che lo stesso credito di imposta sia tassabile ai fini IRES, IRAP ed IRPEF. Dal momento che il credito di imposta ZES rinvia “in quanto compatibile” al credito di imposta per il Mezzogiorno, si profilano alcune questioni di primaria rilevanza:

- sono esclusi dai beneficiari i soggetti che operano nei settori dell'industria siderurgica, carbonifera, della costruzione navale, delle fibre sintetiche, dei trasporti e delle relative infrastrutture, della produzione e della distribuzione di energia e delle infrastrutture energetiche. Suscita, quindi, qualche perplessità l'esclusione di imprese operanti nel settore dei trasporti e della cantieristica navale, tenendo in considerazione che si pone al centro della formulazione delle zone economiche speciali il sistema portuale;
- come già evidenziato, il credito di imposta risulta tassabile ai fini IRPEF, IRES e IRAP, in assenza di una specifica esclusione normativa;
- infine, la parte burocratico-amministrativa degli adempimenti fiscali relativi al Credito di imposta per il Mezzogiorno resta di poco chiara interpretazione, semplicità e trasparenza adattata alle ZES.

Nel gennaio 2018 è stato emanato il D.P.C.M. attuativo della L. n. 123/2017, che disciplina le modalità di istituzione e la durata delle ZES, nonché i criteri che regolano l'accesso delle imprese al credito di imposta. Tale decreto ribadisce quanto già espresso in via iniziale dalla L. n. 123/2017, cioè che le zone economiche speciali devono comprendere aree portuali (non necessariamente porti core della rete TEN-T, anche porti *comprehensive*); possono comprendere territori non

²⁴ Entrambi gli Sportelli sono stati istituiti dal D.lgs. n. 169/2016.

²⁵ D.lg. n. 91/2017, art. 5.

²⁶ L. n. 208/2015, art. 1, commi 98 e seguenti.

geograficamente adiacenti, ma necessariamente legati da un vincolo economico-funzionale; possono comprendere più porti per sfruttare eventuali sinergie; devono comprendere aree retroportuali, piattaforme logistiche ed interporti; non possono avere una superficie eccessivamente estesa.

I criteri di misurazione dell'estensione della ZES non appaiono soddisfacenti perché contemplano esclusivamente la superficie territoriale della Regione e la densità demografica, tralasciando la condizione di arretratezza e svantaggio economico delle Regioni per cui lo strumento è studiato. Appare, quindi, opportuna la revisione di tali criteri al fine di studiarne di più mirati, sulla base dei fenomeni socio-economici di queste aree. Inoltre, il D.P.C.M. pone grande enfasi sui Piani Strategici che devono essere preparati per la domanda di istituzione della ZES: identificazione delle aree, delle infrastrutture e dell'impatto socio-economico atteso, le indicazioni di eventuali pareri forniti da terzi, e così via.

Nel febbraio 2019 è stato convertito in legge²⁷ il D.lg. n. 135/2018, cosiddetto “Decreto semplificazioni”, sui temi riguardanti il secondo pilastro delle zone economiche speciali (così come delle zone logistiche semplificate), vale a dire la sburocratizzazione a vantaggio delle imprese che vi investiranno. Tale legge è stata a lungo attesa, poiché le agevolazioni fiscali devono andare di pari passo alla semplificazione amministrativa. Entrambi sono temi che rivestono una posizione di primo piano nelle decisioni strategiche di localizzazione geografica degli operatori economici.

Il corpo della legge sulle semplificazioni nelle ZES specifica che sono ridotti di un terzo i termini riguardanti le autorizzazioni in materia ambientale (Valutazione d'impatto ambientale, Valutazione ambientale strategica, Autorizzazione integrata ambientale e Autorizzazione unica ambientale), in materia edilizia²⁸, in materia di demanio portuale²⁹ e in materia di autorizzazione paesaggistica³⁰. Inoltre, sono ridotti della metà i tempi per autorizzazioni, licenze, permessi o concessioni la cui adozione richiede l'acquisizione di pareri competenti a più amministrazioni e viene messo a disposizione delle imprese neo-installate uno sportello unico digitale. Per garantire un rapido avvio delle attività delle imprese nella ZES è garantito che gli interventi di urbanizzazione primaria (allacci a gas e corrente elettrica, fogne, ecc.) devono essere realizzati entro il limite perentorio di 90 giorni. È inoltre istituita la Cabina di regia delle ZES presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e presieduta dal Ministro per il Sud, con i compiti di monitorare e verificare gli interventi nelle ZES e accogliere nei primi 120 giorni ulteriori proposte di semplificazioni da parte delle Regioni.

Infine, l'art. a-sexies della L. n. 11/2019 recita “nelle ZES possono essere istituite zone franche doganali intercluse [...]. La perimetrazione di dette zone franche doganali è proposta da ciascun Comitato di indirizzo entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, ed è approvata con determinazione del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, da adottare entro sessanta giorni dalla proposta”. L'articolo introduce uno strumento per le amministrazioni del Sud Italia per imprimere una spinta alle economie locali in prospettiva internazionale. Dunque, a seguito dell'emanazione della L. n. 11/2019 le zone economiche speciali acquisiscono un carattere tangibile e sostanziale e sono effettivamente strumento normativo compiuto per lo sviluppo e la valorizzazione delle Regioni del Mezzogiorno.

Una prima valutazione del corpo normativo prodotto per la promozione delle ZES evidenzia alcuni elementi di incertezza in grado di incidere su alcuni elementi cruciali dell'operatività di questo strumento di sviluppo territoriale. Infatti, se dal punto di vista normativo l'iter di definizione delle ZES è ora completo dal punto di vista attuativo vi sono ancora aspetti poco chiari riguardanti il credito di imposta, la semplificazione amministrativa e la governance. Innanzitutto, l'Agenzia delle Entrate deve mettere a regime la procedura per concedere il credito di imposta alle imprese che decideranno di investire nella Zona Economica Speciale.

La semplificazione amministrativa promossa dalla L. n. 11/2019 è poco chiara sulla definizione di misure di semplificazione coordinata per le ZES interregionali e si innesta in un contesto di normativa nazionale piuttosto complesso, che lascia qualche incertezza sulla reale efficacia delle misure semplificative. I modelli di governance delineati dalle Regioni nei rispettivi Piani di Sviluppo Strategici necessitano un ulteriore affinamento sul funzionamento delle gerarchie all'interno delle Zone per evitare inefficienze e complicazioni burocratiche. La necessità è che lo strumento sia efficiente e dinamico, ponendo il porto al centro della pianificazione sia di breve che di medio-lungo periodo e ciò deve avvenire attraverso schemi ben definiti e con ampia autonomia per le Autorità di Sistema Portuale. Infine, è fondamentale che le Regioni definiscano puntualmente ed in maniera omogenea nei rispettivi PSS le classi di investitori target ed il tessuto socio-economico caratterizzante le aree coinvolte nel progetto, in modo tale da evitare sovrapposizioni ed una competizione dannosa tra Zone Economiche Speciali³¹.

²⁷ L. n. 12/2019 in data 11 febbraio 2019.

²⁸ D.P.R. n. 380/2001.

²⁹ L. n. 84/1994 in data 28 gennaio 1994.

³⁰ D.P.R. n. 31/2017 e D.lgs. n. 42/2004.

³¹ EY, 2019.

Caratteristiche salienti delle Zone Economiche Speciali del Sud Italia

ZES	Autorità di Sistema Portuale	Iter Piano di Sviluppo Strategico	Estensione (max)	Porto(i) principale(i)	Stato di avanzamento*
ZES Campania	AdSP del Mar Tirreno Centrale	Approvato in Giunta Regionale in data 28 marzo 2018	5.154 ha (5.467 ha)	Napoli e Salerno	
ZES Adriatica	AdSP del Mar Adriatico Meridionale	In fase di redazione finale presso le Giunte Regionali delle due Regioni	Da definire (4.924 ha)	Bari e Brindisi	
ZES Jonica	AdSP del Mar Ionio	Approvato in Giunte Regionali in data 21 febbraio 2019	Da definire (5.469 ha)	Taranto	
ZES della Calabria	AdSP dei Mari Tirreno, Mediterraneo e Ionio	Approvazione in Giunta Regionale in data 29 marzo 2018	2.446 ha (2.476 ha)	Gioia Tauro	
n.d.	AdSP dello Stretto	n.d.	Da definire (n.d.)	Messina-Milazzo	
ZES Sicilia Occidentale	AdSP del Mare di Sicilia Occidentale	In fase di redazione presso la Giunta Regionale	Da definire (5.580 ha)	Palermo	
ZES Sicilia Orientale	AdSP del Mare di Sicilia Orientale	In fase di redazione presso la Giunta Regionale	Da definire (5.580 ha)	Augusta e Catania	

*Lo stato di avanzamento è classificato come segue: 1/4 = Inizio della redazione del PSS; 1/2 = Revisione del PSS da parte del Dipartimento "Sviluppo Economico - Attività Produttive"; 3/4 = Approvazione del PSS in Giunta Regionale; 1 = Istituzione della ZES con D.P.C.M.

6. Conclusioni e raccomandazioni

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- proporre con cadenza periodica un'analisi sintetica sul livello di conseguimento degli obiettivi di attuazione fisica, procedurale e finanziaria a scala di intervento, Linea d'Azione e Programma che possa essere posta a base di eventuali decisioni di carattere programmatico o ri-programmatico;
- favorire la condivisione delle informazioni tra i soggetti più direttamente coinvolti nella gestione e sorveglianza del Programma, in primo luogo tra i Responsabili di Linea d'Azione e tra essi e l'Autorità di Gestione, focalizzando l'attenzione su criticità esplicitamente emerse o su situazioni potenzialmente problematiche verso cui indirizzare un monitoraggio più serrato;

- valorizzare il patrimonio informativo rappresentato dai dati contenuti nel sistema informativo di monitoraggio attraverso una lettura comparata in termini, sia temporali, sia con riferimento alle diverse tipologie di dato rilevate;
- individuare eventuali ambiti di miglioramento riguardanti la rilevazione e restituzione dei dati di monitoraggio relativamente sia al sistema nel suo complesso, sia alla completezza e affidabilità delle informazioni fornite dai Beneficiari.

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

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

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

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