



*Ministero delle Infrastrutture
e dei Trasporti*

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

VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA DI MODIFICA DEL PO – OTTOBRE 2017

Indice

Premessa	2
1. Inquadramento regolamentare	2
1.1 Il ruolo della valutazione nella modifica dei Programmi	2
2. La proposta di modifica del PON Infrastrutture e Reti	3
2.1 Il percorso di modifica del PON Infrastrutture e Reti	3
2.2 Sintesi delle principali modifiche proposte	4
3. Alcuni elementi di approfondimento	5
3.1 Le evoluzioni nel contesto socioeconomico	5
3.2 Il quadro normativo e programmatico	8
3.3 Stato di implementazione del Programma	11
4. Gli effetti delle modifiche proposte	13
4.1 Attualità della strategia	13
4.2 Revisione del sistema di indicatori	14
4.3 Principi orizzontali: sviluppo sostenibile	19
5. Conclusioni	20

Premessa

La presente valutazione è stata condotta in risposta a un'istanza di approfondimento espressamente sollecitata in sede di Comitato di Sorveglianza dalla Commissione Europea, favorevolmente accolta e supportata dall'Autorità di Gestione di Programma. Il contributo valutativo si inserisce, tuttavia, nel più ampio approfondimento "Valutazione in avvio di implementazione" previsto nell'ambito del Servizio di valutazione indipendente del PON Infrastrutture e Reti, in attuazione del Piano di Valutazione, e la cui finalità è individuata dallo stesso Piano nell'accompagnamento alla prima fase di implementazione del Programma, attraverso una verifica sull'attualità della logica di intervento alla luce degli eventuali cambiamenti intervenuti nel contesto di attuazione e sull'adeguatezza del processo di selezione e del sistema di indicatori. Ciò a testimonianza di una necessità conoscitiva – resa certamente più urgente dalla decisione di procedere a un'attività riprogrammatoria – ma prevista e pianificata all'interno del Piano Operativo Generale del Servizio.

Nell'avvio della fase realizzativa, si è ritenuto utile infatti prevedere un approfondimento valutativo su alcuni degli stessi elementi affrontati in sede di valutazione ex ante al fine di verificare se, nell'elaborazione dei primi atti di carattere implementativo – quali i criteri di selezione, il sistema di gestione e controllo, le prime convenzioni con i Beneficiari – e, più in generale, nella traduzione della strategia del Programma in un quadro progettuale più definito rispetto a quanto già esplicitato nel PON, i giudizi formulati siano ancora attuali e possano essere integrati ai fini di un accompagnamento alla gestione. La valutazione della proposta di modifica si configura quindi come un primo prodotto di tale attività, la cui conclusione è prevista nei primi mesi del 2018 e i cui esiti definitivi verranno restituiti all'interno del Rapporto Annuale di Valutazione.

Il documento è articolato in un primo Capitolo dedicato ai riferimenti regolamentari inerenti alla modifica dei Programmi e al ruolo che la valutazione può svolgere rispetto a tale attività, tenendo anche conto della prassi consolidata nel precedente periodo di programmazione. Nel secondo Capitolo, invece, viene sinteticamente illustrata la proposta di modifica avanzata dall'Autorità di Gestione con riferimento, sia al percorso partenariale che ha condotto alla sua elaborazione, sia alle principali revisioni individuate. Il terzo Capitolo offre una breve analisi dei mutamenti intervenuti a seguito dell'approvazione del PON relativamente a tre principali dimensioni: il contesto macroeconomico e trasportistico, il quadro programmatico e lo stato di implementazione del Programma. Alla luce di tali evoluzioni nel quarto Capitolo vengono restituiti elementi valutativi riguardanti i potenziali effetti delle modifiche proposte rispetto alla strategia complessiva del PON e al perseguimento dei diversi obiettivi, con particolare attenzione alle revisioni apportate al sistema di indicatori e alla presa in conto del principio orizzontale di sviluppo sostenibile. Il quinto Capitolo, infine, elenca sinteticamente gli esiti della valutazione.

Sebbene il documento restituisca i principali esiti del percorso valutativo, occorre sottolineare come i contributi erogati non si siano limitati alla sua elaborazione, ma si siano piuttosto caratterizzati, pur nel rispetto del principio di indipendenza della valutazione, come una partecipazione attiva al processo di modifica del Programma in un collaborativo e costante scambio tra programmatore e valutatore.

1. Inquadramento regolamentare

1.1 Il ruolo della valutazione nella modifica dei Programmi

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

stesso Regolamento nell'Allegato II, unitamente a quanto previsto dall'art 5, lettera 6 del Regolamento (UE) 215/2014 stabilisce inoltre le condizioni che consentono di procedere a una modifica dei target intermedi e finali del Programma¹.

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

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

Nonostante tali elementi, tuttavia, i Regolamenti non contengono alcun orientamento specifico in merito ai contenuti delle analisi riguardanti le proposte di modifica dei programmi. Nello svolgimento della valutazione si è pertanto ritenuto utile fare riferimento alle indicazioni e alla prassi consolidatesi nel precedente periodo 2007-2013 e, in particolare, alle dimensioni di analisi contemplate dall'articolo art. 33 del Regolamento (CE) n. 1083/2006 rispetto alle ragioni che possono indurre a rivedere parti di un Programma, individuate – oltre che nella stessa attività valutativa – in: cambiamenti socioeconomici significativi; la necessità di tener conto in misura maggiore o differente di mutamenti di rilievo nelle priorità comunitarie, nazionali o regionali; difficoltà emerse in fase di attuazione.

2. La proposta di modifica del PON Infrastrutture e Reti

2.1 Il percorso di modifica del PON Infrastrutture e Reti

Il processo che ha portato alla formulazione della proposta di modifica del PON, oggetto della presente valutazione, si è svolto in coerenza con le già citate indicazioni regolamentari ed è stato opportunamente condotto all'interno della dimensione partenariale del Programma.

Alcune prime istanze di modifica sono infatti state individuate in occasione del Comitato di Sorveglianza svoltosi a Bari il 10 febbraio 2017, laddove, in seguito alla discussione sulle previsioni di spesa e sul raggiungimento dei target finanziari del Performance Framework, è emersa l'opportunità di procedere a ulteriori verifiche – da condursi parallelamente all'avanzamento del processo di selezione degli interventi da ammettere a finanziamento – volte a stabilire la reale consistenza di alcuni rischi e a motivare debitamente le eventuali modifiche.

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

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

² Articolo 50 del Regolamento (UE) 1303/2013

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

In coerenza con tale tempistica nel luglio 2017 sono state elaborate le proposte di modifica e una Relazione di accompagnamento⁴. L'avvio delle attività di valutazione nello stesso mese ha consentito di dare avvio anche allo scambio tra programmatore e valutatore i cui esiti sono stati restituiti all'interno di una prima bozza del documento di valutazione⁵.

Il 28 e 29 settembre 2017 presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti si è svolto un incontro bilaterale con la Commissione Europea focalizzato sull'esame della proposta di modifica in vista della sua definitiva formalizzazione. Sulla base degli elementi emersi durante l'incontro, che ha previsto una partecipazione attiva del Valutatore, si è pervenuti a una nuova versione della proposta di modifica e della Relazione di accompagnamento⁶ da sottoporre all'approvazione del Comitato di Sorveglianza per la successiva trasmissione alla Commissione Europea per la Decisione.

2.2 Sintesi delle principali modifiche proposte

La Relazione di accompagnamento alle principali proposte di modifica del PON Infrastrutture e Reti è articolata nei seguenti capitoli:

- *Premessa* – sintesi delle motivazioni, dell'approccio metodologico, dei riferimenti normativi e del processo di modifica del Programma
- *Contesto di Riferimento* – cenni alle principali variazioni intervenute nel contesto programmatico e normativo europeo e nazionale e focalizzazione obiettivi strategici
- *Revisione degli Assi e rimodulazioni finanziarie* – rilettura per Asse dei principali elementi emersi in fase di avvio a sostegno delle ipotesi di riallocazione delle risorse
- *Revisione del set di indicatori* – illustrazione delle modifiche proposte in merito alla definizione e alla quantificazione degli indicatori di output, di risultato e relativi alla verifica dell'efficacia dell'attuazione
- *Altre modifiche minori* – sintetica descrizione di alcune altre modifiche di minore entità al testo del Programma Operativo

In merito alle principali modifiche da introdurre nel Programma la Relazione individua sotto il profilo strategico l'opportunità di prevedere una maggiore focalizzazione sui seguenti obiettivi:

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

Il rafforzamento di tali finalità strategiche, congiuntamente agli elementi emersi in relazione all'attuazione dei singoli Assi e Linee di Azione, si traduce in una proposta di riallocazione delle risorse che vede un incremento dei finanziamenti relativi all'Asse I *“Favorire la creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti multimodale con investimenti nella*

⁴ Versione del 19 luglio 2017, documento di riferimento per l'elaborazione delle analisi valutative

⁵ Ecorys-CERTeT, *Valutazione della Proposta di Modifica del PO*, Bozza del 25 settembre 2017

⁶ Versione del 2 ottobre 2017

TEN-T” di 60 milioni di euro, dedicati in particolare alla Linea I.1.2 “Completare le infrastrutture strategiche relative agli archi nazionali di adduzione ai corridoi ferroviari europei della rete centrale” dove la spesa per gli interventi già selezionati supera l’allocazione inizialmente prevista.

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

In conseguenza, ma non solo⁷, di tale ipotesi di riallocazione delle risorse la Relazione illustra le principali modifiche che investono il sistema di indicatori del Programma. La revisione proposta, come più avanti evidenziato, investe diffusamente l’intero set originariamente previsto in relazione a: l’articolazione in Assi e Obiettivi specifici; la tipologia di indicatori (output, risultato) e il tipo di modifica individuata (definizione degli indicatori e quantificazione dei target).

Per quanto riguarda gli indicatori finanziari per la verifica dell’efficacia dell’attuazione, a seguito dell’individuazione di errori di calcolo commessi in fase di stesura del PON che hanno condotto a una stima errata, la Relazione propone una revisione del target intermedio al 2018 che – tenendo anche conto dello spostamento delle risorse tra i due Assi – si attesta su un obiettivo di spesa pari a circa 335 milioni di euro.

3. Alcuni elementi di approfondimento

A fronte di un preliminare giudizio complessivamente positivo sulla completezza delle informazioni presentate a sostegno della proposta di modifica, si è ritenuto di individuare un ambito di miglioramento in una maggiore organicità dei contenuti. Sebbene, infatti, la Relazione inquadri in un corretto quadro metodologico⁸ il processo che ha condotto all’elaborazione delle variazioni al Programma, la successiva esposizione risulta a volte poco chiara nell’identificare le ragioni che hanno condotto alle diverse modifiche, soprattutto nella separazione tra le revisioni motivate da effettive evoluzioni intervenute nel contesto di attuazione e da criticità emerse nella fase di avvio, da quelle relative a errori commessi nella stesura del PO o comunque riconducibili a una fisiologica “manutenzione” del documento di programmazione a distanza di due anni dalla sua approvazione.

In tal senso, quale primo contributo valutativo, si forniscono nel seguito alcuni elementi di approfondimento rispetto a quanto già contenuto nella Relazione di accompagnamento, articolati alla luce delle già citate dimensioni di analisi utilizzate nel precedente periodo 2007-2013.

3.1 Le evoluzioni nel contesto socioeconomico

La proposta di modifica, nell’esaminare le ipotesi di revisione del PO alla luce dei mutamenti intervenuti nel contesto di riferimento, non ha inteso, si ritiene correttamente, intervenire sulle premesse di carattere macroeconomico e trasportistico poste a fondamento della strategia.

In un’ottica di completezza dell’analisi, tuttavia, si ritiene utile fornire in questa sede alcuni sintetici dati⁹ volti a evidenziare le evoluzioni intervenute successivamente all’approvazione del Programma. L’analisi, che potrà essere restituita con livello di approfondimento maggiore nell’ambito del successivo Rapporto Annuale di Valutazione, si focalizza pertanto su alcuni principali dati relativi alle ultime annualità disponibili.

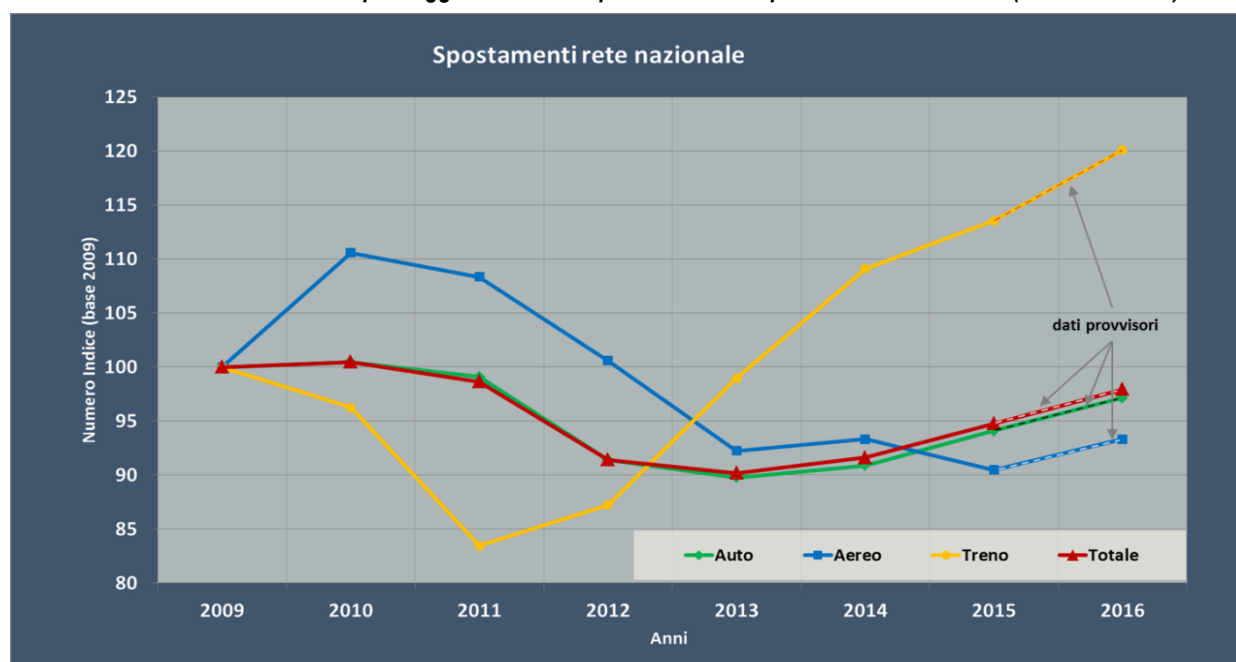
⁷ Le modifiche al sistema di indicatori sono riconducibili solo in minima parte all’ipotesi di diversa allocazione delle risorse tra gli Assi. La revisione scaturisce da una più generale necessità di pervenire a un set di indicatori più maturo e consolidato, emersa dal riconoscimento di alcuni errori commessi in fase di programmazione e resa evidente dal passaggio alla fase realizzativa. Per una più diffusa trattazione si veda il paragrafo 4.2.

⁸ Ci si riferisce in particolare allo schema logico che pone in relazione i seguenti elementi: cambiamento scenario di riferimento – focalizzazione strategia PO – ridefinizione interventi – rimodulazione dotazione finanziaria – revisione set di indicatori – modifica PO

⁹ Si farà principalmente riferimento alle informazioni contenute nell’Allegato al Documento di Economia e Finanza 2017 “Connettere l’Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture”

A livello complessivo i dati della domanda di trasporto passeggeri per le diverse modalità confermano il rafforzamento dei segnali di ripresa registrati a partire dal 2013.

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



Nel periodo 2013-2015, caratterizzato da un incremento del PIL dello 0,5%, il numero di spostamenti-passeggeri è cresciuto del 5%. Nello stesso periodo, il comparto ferroviario ha visto una crescita sui servizi dell'Alta Velocità che supera il 20%, con un ulteriore incremento stimato nel 2016 in oltre il 10%. A ciò si accompagna una crescita più contenuta degli altri servizi ferroviari di media-lunga percorrenza di circa il 7,5% dal 2013 al 2015. La mobilità stradale segna anch'essa una ripresa tra il 2013 e il 2015 di circa il 5%, con una successiva crescita, in termini di veicoli-km, di circa 3,5% nel 2016.

Il traffico passeggeri aeroportuale tra il 2013 e il 2015 ha registrato andamenti diversi nel traffico domestico e nelle relazioni internazionali, con un saldo comunque positivo, rafforzatosi nel 2016 con i circa 165 milioni di passeggeri movimentati (+4,6% rispetto al 2015, +3% spostamenti nazionali, 6% internazionali). Si registrano segnali positivi anche per quanto riguarda la modalità marittima con il traffico passeggeri aumentato nel 2016 complessivamente del 7% rispetto al 2014, con una crescita lievemente inferiore del comparto crocieristico pari al 6,6%. Il volume dei passeggeri si attesta sulle previsioni effettuate nell'ambito del Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL) pari a circa 11 milioni di passeggeri/anno.

Alla luce dei dati relativi al 2016, anche il trasporto delle merci registra segnali di espansione nel mercato, che confermano la tendenza della precedente annualità. In termini di ripartizione modale, il mercato domestico continua a essere caratterizzato dalla predominanza del trasporto stradale che, tuttavia, ha visto una diminuzione tra il 2009 e il 2015 di qualche punto percentuale (dal 93% al 89%) a cui è corrisposta una leggera espansione del cabotaggio marittimo (dal 5,6% al 8,2%) e del trasporto ferroviario (dal 1,7% al 3,1%).

Negli scambi internazionali la modalità prevalente è quella marittima che, nello stesso periodo di osservazione, è diminuita dal 67% al 64%. Con il trasporto stradale rimasto pressoché costante si è dunque avvantaggiata la modalità ferroviaria cresciuta dal 10,8% al 13,4% e il cargo aereo che interessa volumi molto contenuti, ma con un alto valore economico delle merci movimentate.

Domanda di trasporto merci in ambito nazionale e internazionale (scambi internazionali): ripartizioni modali 2009-2016*



Fonte: Elaborazione STM su dati Eurostat, Assoparti, RFI, Confetra. (*) Per il 2016 stima provvisoria.

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

Il traffico containerizzato, che nel 2016 ha raggiunto circa i 10,5 MTEU, dal punto di vista territoriale vede un'articolazione in cui i cluster Nord Tirrenico e Nord Adriatico raccolgono una quota di mercato di circa il 55% dei traffici complessivi con, rispettivamente il 42% e il 13%. La restante quota vede un 30% circa costituito dal traffico transshipment di Gioia Tauro e Cagliari e un 15% di traffico nazionale ripartito tra i porti del Centro Tirreno, Centro-Sud Adriatico, Sud e Isole.

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

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

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

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

Per quanto riguarda le altre modalità si conferma la ripresa del trasporto ferroviario di merci (+4,1% treni*km) così come del cargo aereo (+7,4% di tonnellate trasportate), concentrato per circa l'80% negli aeroporti di Malpensa, Fiumicino e Bergamo e con volumi significativi negli aeroporti di Napoli e Catania. Nonostante la ripresa del mercato ferroviario si conferma un *intermodal divide*¹⁰ con un ruolo del sistema interportuale molto limitato (nel 2015 solo il 13% del numero complessivo di servizi ferroviari merci incidenti sul territorio nazionale ha avuto come origine o destinazione un Interporto).

3.2 Il quadro normativo e programmatico

La Relazione di accompagnamento cita in premessa, in modo alquanto sintetico, alcune delle principali novità che hanno interessato il quadro programmatico di riferimento del PON. Si ritiene che in questa sede possano essere introdotti alcuni approfondimenti in merito a quella che si giudica essere l'evoluzione più significativa, rispetto soprattutto al precedente periodo di programmazione, e di cui lo stesso PON, in una certa misura e con specifico riferimento al processo legato al rispetto della condizionalità ex ante sull'Obiettivo Tematico Trasporti, si è fatto promotore.

Nell'ambito della programmazione delle infrastrutture per i trasporti e la logistica, infatti, a partire dal 2014 si è assistito a un vero e proprio cambio di paradigma che, in primo luogo, ha posto riparo a una delle principali criticità esistenti, riguardante l'estrema frammentazione del quadro programmatico in una pluralità di strumenti non sempre dialoganti.

Anche sulla spinta della Commissione Europea, l'impulso verso una nuova capacità di programmazione di livello nazionale, sperimentato in un primo momento nel settore portuale e logistico con la stesura del Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL), si è tradotto in un progetto complessivo e coerente che attualmente vede il suo documento di riferimento nell'Allegato al Documento di Economia e Finanza 2016 "Connettere l'Italia".

Il lavoro avviato sul precedente Allegato Infrastrutture – che ha consentito di adempiere alla condizionalità per l'Obiettivo Tematico 7 e che costituisce a pieno titolo il quadro generale per gli investimenti in materia di trasporti da essa previsto – e le modifiche normative introdotte con il Nuovo Codice dei Contratti pubblici (D. Lgs. 50/2016) – che hanno previsto il superamento della Legge Obiettivo e il ridisegno degli strumenti di programmazione e la loro articolazione – hanno

¹⁰ "L'Italia intermodale si ferma sulla Gronda Nord del Paese. Se pur esistono opportunità di sviluppo ed anche realtà logistiche collocate nel Mezzogiorno del nostro Paese, la gran parte dei flussi del trasporto intermodale internazionale conosce una netta frattura geografica". Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Struttura Tecnica di Missione, *Politiche per il rilancio del trasporto ferroviario delle merci. Intermodalità, collegamenti tra interporti, porti e piattaforme logistiche*, discussion paper – gennaio 2016

dunque condotto a una trasformazione organica che, sebbene già *in nuce* durante l'elaborazione del Programma, si è ulteriormente evoluta sul piano strategico e significativamente dispiegata anche su quello attuativo.

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

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

Fonte: MIT

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

- programmazione degli interventi e miglioramento della progettazione – a seguito della nuova articolazione degli strumenti di programmazione nazionale delineate dal D. Lgs. 50/2016, nel dicembre 2016 sono state approvate le Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche ai sensi del D. Lgs. 228/2011. Mentre procede l'elaborazione degli strumenti previsti dal Nuovo Codice – il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e

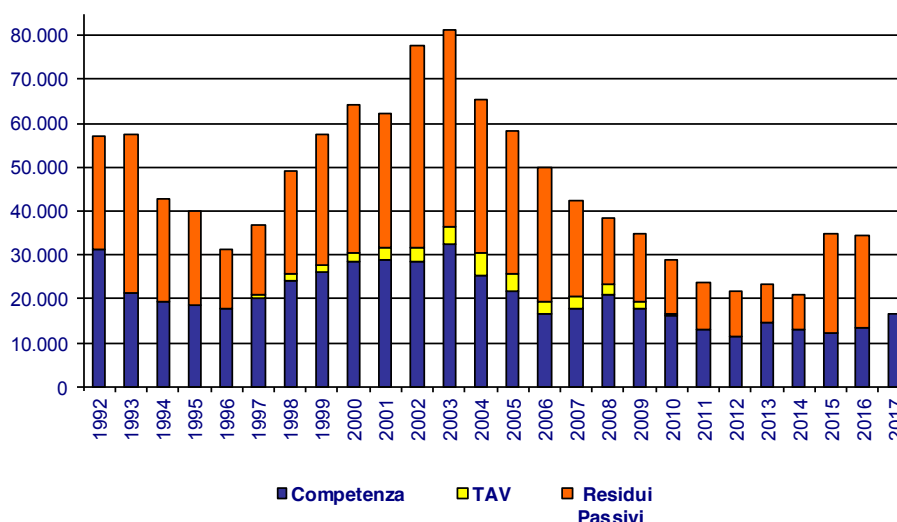
il Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP) – nell'Allegato al Documento di Economia e Finanza 2017 si è proceduto a un primo aggiornamento del Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT) e all'analisi dei fabbisogni attraverso la metodologia definita dalle Linee Guida. L'analisi, effettuata con orizzonte al 2030 e, per il momento, condotta sul sistema di infrastrutture lineari e puntuali definite di 1° livello, ha portato all'individuazione all'interno dell'Allegato 2017 di un primo insieme di:

- Programmi di interventi – Insiemi coerenti di interventi – anche di limitate dimensioni - con la stessa finalità, diffusi sulla rete o su elementi di rete e che, complessivamente considerati, contribuiscono al perseguimento di uno o più degli Obiettivi strategici;
 - Interventi – Singole opere, classificabili in interventi di nuova realizzazione, interventi di completamento, nuova realizzazione, ampliamento e potenziamento di infrastrutture esistenti;
- riequilibrio della domanda verso modalità di trasporto sostenibili – il percorso di rafforzamento della programmazione di carattere settoriale, avviato con la stesura del Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL), ha registrato un'evoluzione normativa e attuativa attraverso l'emanazione del D. Lgs. 169/2016, di "Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità Portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84". Il Decreto ha introdotto un pacchetto di semplificazioni normative in tema di adozioni dei Piani Regolatori Portuali, istituito lo Sportello Unico Amministrativo e lo Sportello Unico per i Controlli, disposto la razionalizzazione e riorganizzazione della governance delle 24 Autorità Portuali, riconducendo all'interno delle 15 Autorità di Sistema Portuale (AdSP) tutti i 57 porti di rilevanza nazionale. Un analogo sforzo di carattere strategico e operativo è stato avviato nel settore ferroviario attraverso un processo partenariale avviato tramite la stesura del *discussion paper* "Politiche per il rilancio del trasporto ferroviario delle merci. Intermodalità, collegamenti tra interporti, porti e piattaforme logistiche" e al successivo pacchetto di interventi previsto dalla L. 96/2017 di conversione del D. Lgs. 50/2017. Di particolare interesse, inoltre, sono le misure di incentivazione relative ai cosiddetti "Sconto Traccia", "Ferrobonus" e "Marebonus";

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

A conferma di una rinnovata attenzione alla programmazione infrastrutturale si pone l'analisi sulle risorse complessivamente dedicate a tale settore di intervento che registra un'inversione di tendenza rispetto al quadro di forte diminuzione degli investimenti che aveva caratterizzato il periodo 2007-2013 (nel periodo 2009-2015, le risorse per nuove infrastrutture avevano registrato una contrazione in termini reali del 41%). L'analisi della Legge di Bilancio per il 2017 (Legge n. 232 dell'11 dicembre 2016) operata dall'ANCE¹¹ evidenzia, infatti, un incremento degli stanziamenti per nuove infrastrutture del 23,4% nel 2017 rispetto al 2016, che si somma all'aumento registrato nella precedente annualità pari al 9,2%.

¹¹ ANCE, Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni, gennaio 2017

Risorse disponibili per nuove infrastrutture (Milioni di euro 2016)

Fonte: Elaborazione ANCE su Bilancio dello Stato – vari anni

3.3 Stato di implementazione del Programma

Una valutazione sul complessivo stato di implementazione del Programma, oltre a quanto illustrato nella Relazione di accompagnamento alla proposta di modifica, è principalmente desumibile dalle informazioni contenute nella Relazione Annuale di Attuazione al 2016 e dalle informative presentate al Comitato di Sorveglianza dello scorso 27 giugno. Se ne riportano nel seguito gli elementi ritenuti più significativi.

Il quadro che emerge è quello di una situazione sostanzialmente a regime per quanto riguarda le azioni volte a dotare il Programma di un efficace organizzazione per la gestione e la sorveglianza sulla sua implementazione, a partire dalla designazione dell'Autorità di Gestione (AdG) e dell'Autorità di Certificazione (AdC) e dalla definizione, in osservanza delle disposizioni regolamentari di quanto indicato dall'Autorità di Audit (individuata nel NUVEC - Nucleo di Verifica e Controllo presso l'Agenzia per la Coesione Territoriale), del Sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co). Sempre in adempimento delle disposizioni regolamentari sono stati inoltre redatti i Manuali Operativi delle Procedure (MOP) dell'AdG e dell'AdC e i relativi allegati.

Tali attività hanno visto il contestuale dispiegamento delle azioni di *capacity building* che, dopo un avvio difficoltoso, hanno registrato nel 2017 una significativa accelerazione, con dati di attuazione del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) che vedono la totalità dei 22 progetti previsti avviati e 17 di essi conclusi. Il Nuovo PRA, a seguito di un negoziato da realizzarsi tra settembre e dicembre del 2017, verrà invece adottato all'inizio del 2018.

Con l'aggiudicazione del Servizio di valutazione indipendente avvenuta nel luglio 2017, invece, si è completato il percorso che ha consentito all'Autorità di Gestione di dotarsi dei Servizi in supporto alle attività di gestione, monitoraggio, comunicazione e valutazione del Programma, nonché di ulteriori supporti in assistenza all'attività dei Tavoli delle Aree Logistiche Integrate (ALI), del Piano di rafforzamento amministrativo (PRA) del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 e in relazione al presidio sugli aspetti di carattere ambientale nell'implementazione delle azioni.

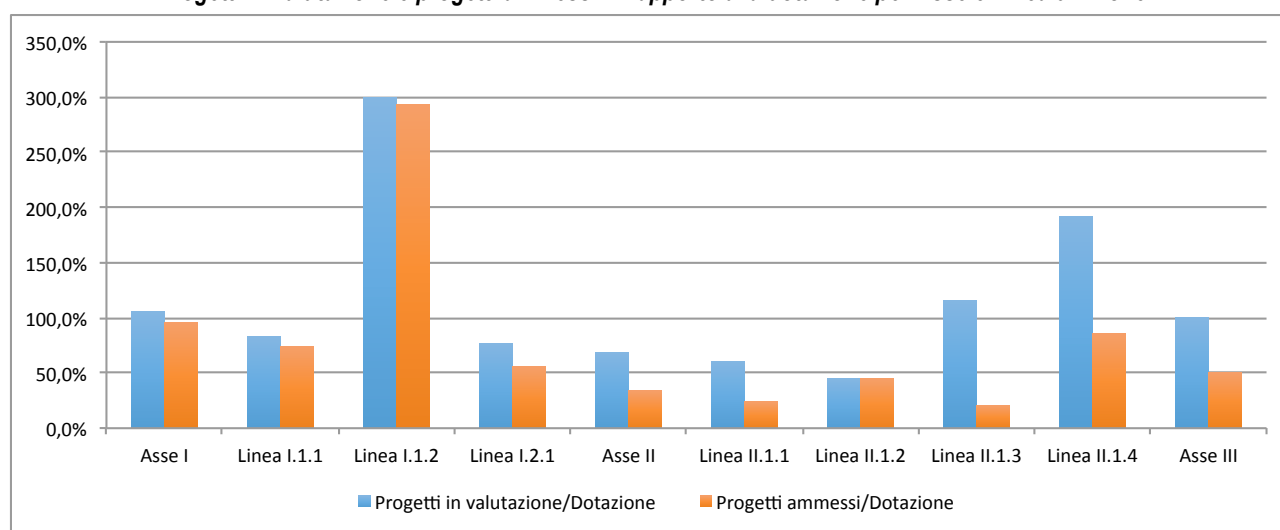
Per le finalità di questo documento, tuttavia, assumono un maggiore interesse le informazioni riguardanti lo stato di attuazione del processo di selezione degli interventi, il cui avvio può essere fatto coincidere con l'approvazione dei criteri di selezione – avvenuta da parte dal Comitato di Sorveglianza con procedura scritta nel febbraio 2016 – e dalla successiva pubblicazione dell'Avviso di Manifestazione di Interesse del maggio 2016, in risposta al quale sono pervenute circa 90 candidature. A fronte di queste azioni di carattere preliminare, il vero e proprio processo di selezione ha registrato un avvio operativo nel novembre 2016 con la nomina dei membri del Gruppo di Valutazione (GdV) la cui attività si è svolta a partire dagli ultimi mesi del 2016 e nel corso del 2017 nel corso di successive sedute.

Occorre ricordare che il processo di selezione prevede un percorso differenziato laddove l'Accordo di Partenariato, e il PON in attuazione dell'Accordo, dispongono che la programmazione finalizzata al miglioramento della competitività del sistema portuale e interportuale avvenga nelle Regioni in ritardo di sviluppo attraverso le Aree Logistiche Integrate (ALI).

L'innovativo meccanismo ha previsto dunque 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.

L'adozione di tale approccio, come comprensibile, ha determinato una maggiore lentezza¹² nell'ammissione a finanziamento dei progetti afferenti a tale ambito di intervento, in un quadro che, attualmente, vede un avanzamento più maturo per i sistemi territoriali campano e pugliese, rispetto al lavoro condotto nelle restanti tre Aree Logistiche Integrate. In esito a tali attività gli ultimi dati disponibili offrono un quadro complessivo di avanzamento rappresentato nel seguente grafico.

Progetti in valutazione e progetti ammessi in rapporto alla dotazione per Asse e Linea d'Azione



Elaborazione su dati AdG

Dai dati riferiti ai 55 progetti attualmente oggetto della una presa d'atto per l'ammissione a finanziamento e da una stima dell'entità dei progetti in valutazione, emerge un quadro chiaramente sbilanciato a favore dell'Asse I laddove dal punto di vista sia del parco progetti, sia degli interventi ammessi, si registra una situazione a regime con un *overbooking* sulla Linea I.1.2. Alle lentezze evidenziate nella descrizione del processo di selezione corrisponde una situazione ancora non consolidata per l'Asse II e, in particolare, per le Linee d'Azione II.1.1 e II.1.2. Alla luce di questo quadro le previsioni di spesa presentate in sede di Comitato di Sorveglianza raffrontate con gli obiettivi al 2018 (target n+3 e indicatori finanziari del Performance Framework) sono le seguenti.

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

Previsioni di spesa al 2018 e target

Assi	Previsioni di spesa			Target n+3	Target Performance Framework
	2017	2018	Totale al 2018		
Asse I	153,5 M€	207,1 M€	360,6 M€	-	354,8 M€
Asse II	25,1 M€	30,1 M€	55,2 M€	-	184,8 M€
Asse III	2,4 M€	3,5 M€	5,9 M€	-	-
Totale	181,0 M€	240,7 M€	421,7 M€	291,0 M€	539,6 M€

Fonte AdG

Tali previsioni finanziarie, oltre a mettere in luce una complessiva difficoltà di raggiungimento dei target finanziari del quadro di efficacia dell'attuazione, ribadiscono la situazione di squilibrio tra i primi due assi emersa dall'analisi del dato procedurale.

4. Gli effetti delle modifiche proposte

Come già ricordato in premessa, le disposizioni regolamentari in merito alla modifica dei programmi richiedono che le proposte di revisione siano debitamente motivate, fornendo una descrizione *dell'impatto atteso sulla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e sul conseguimento degli obiettivi specifici definiti nel programma*. Alla luce delle analisi sopra richiamate sulle evoluzioni intervenute dalla data di approvazione del Programma nel contesto di attuazione e con riferimento al livello di implementazione raggiunto, nei paragrafi seguenti si fornisce un contributo valutativo sugli effetti delle modifiche proposte articolato in relazione all'attualità della strategia e alla revisione degli indicatori individuati per descrivere il progresso nel raggiungimento degli obiettivi, con una specifica attenzione al rispetto del principio orizzontale dedicato alla promozione di uno sviluppo sostenibile.

4.1 Attualità della strategia

Nella sua dimensione strategica la proposta di modifica, escludendo nettamente qualunque tipo di revisione volta a alterare l'impianto originariamente delineato, si configura come un rafforzamento di alcuni obiettivi di sviluppo corrispondenti, nell'articolazione del PO, alle azioni finanziate a valere sull'Asse I "Favorire la creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti multimodale con investimenti nella TEN-T".

L'entità molto contenuta – circa 60 milioni di euro, pari a circa il 3% della dotazione complessiva del Programma – della corrispondente rimodulazione delle risorse a favore dello stesso Asse, testimonia come tale revisione possa essere correttamente interpretata come una semplice focalizzazione di alcuni obiettivi, motivata da un'attenta considerazione delle dinamiche che si sono verificate nelle prime annualità di implementazione del PON, caratterizzate da un più lento avvio nella selezione delle azioni promosse nell'ambito delle Aree Logistiche Integrate.

Un ritardo che sconta una fisiologica durata delle azioni necessarie ad approntare il sistema di governance a presidio delle ALI e ad attivare lo scambio partenariale che, tuttavia, entrato a regime, potrà costituire un patrimonio a servizio, non solo di un più efficace ed efficiente dispiego delle risorse del PON, ma del complesso delle risorse comunitarie e nazionali dedicate allo sviluppo economico e infrastrutturale delle Regioni del Mezzogiorno. Su tali dinamiche si sono innestate, inoltre, le conseguenze delle già citate modifiche normative riguardanti la governance portuale. Una modifica strutturale e di sicuro beneficio in termini di capacità di governo e di razionalizzazione degli investimenti, ma che necessita anch'essa di un periodo di entrata a regime.

A fronte di tale elemento, l'evoluzione intervenuta nel quadro degli strumenti normativi, programmatici e attuativi nel settore delle infrastrutture per la mobilità e la logistica delinea una situazione di complessivo rafforzamento della strategia del Programma. Se in fase di stesura dell'Accordo di Partenariato e del PON si era registrato un primo momento di superamento della frammentazione negli strumenti di programmazione e di riavvio della stagione

programmatoria di alcuni settori, tale processo ha raggiunto attualmente una fase, se non di completa maturità, di sicuro consolidamento.

In un quadro programmatico ormai unitario, di cui il PON costituisce un importante tassello, si è giunti a un livello di definizione degli indirizzi strategici, di approvazione degli strumenti programmatici e settoriali e di già concreta implementazione di numerose azioni, non solo dedicate allo sviluppo infrastrutturale, ma anche a promuovere un utilizzo efficace ed efficiente delle opere realizzate, coerente con gli obiettivi di sviluppo economico sostenibile fissati a livello comunitario e nazionale.

Anche la sintetica ricognizione sui mutamenti di carattere macroeconomico e del comparto trasporti, sebbene complessivamente caratterizzati da un segno positivo, testimoniano il permanere di squilibri territoriali che giustificano e confermano gli obiettivi posti alla base della strategia del Programma e che non risultano significativamente alterati dalle modifiche proposte.

4.2 Revisione del sistema di indicatori

A fronte di un profilo strategico pressoché immutato, gli effetti delle modifiche proposte possono essere valutati in termini più concreti attraverso l'analisi dei correttivi che interessano le diverse tipologie di indicatori (output, risultato e relativi al quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione) in termini, sia di definizioni, sia di individuazione dei target intermedi e finali.

Sebbene la Relazione di accompagnamento descriva già diffusamente le diverse motivazioni alla base dell'attività di tale revisione, si individua tuttavia l'opportunità di una trattazione più organica volta in primo luogo a separare le modifiche derivanti dalla vera e propria attività di riprogrammazione – intesa come diversa allocazione delle risorse sugli obiettivi del PON – da quelle più direttamente riconducibili a una “manutenzione” del sistema di indicatori tipica di un passaggio dalla fase programmatica a quella più propriamente realizzativa. Tale approfondimento si ritiene necessario soprattutto in relazione a due aspetti che interessano l'attività di valutazione, in particolare in quanto consente di:

- pervenire a una più aderente descrizione dell'impatto atteso delle modifiche del Programma;
- dotare il Programma di un riferimento più maturo e affidabile sul quale basare le successive valutazioni sul progressivo raggiungimento degli obiettivi individuati.

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

Una verifica necessaria in particolare a fronte dei seguenti elementi:

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

Con più concreto riferimento ai singoli indicatori (Assi I e II) e alla luce degli elementi sopra richiamati, nella tabella successiva si propone un'analisi delle principali esigenze di revisione (non direttamente correlate con l'azione di riprogrammazione) emerse e alcuni elementi di valutazione e suggerimenti riguardanti le azioni di modifica intraprese.

ID	Indicatore	Esigenze di revisione	Azioni intraprese e suggerimenti
Asse prioritario 1- Favorire la creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti multimodale con investimenti nel la TEN-T			
Indicatori di output			
CO 12	Lunghezza totale delle linee ferroviarie ricostruite o rinnovate	L'indicatore di output comune non presenta criticità dal punto di vista definitorio, né della rappresentatività. Sono emersi errori nella quantificazione dei target riconducibili a una errata attribuzione degli interventi suddivisi in fasi tra i due cicli di programmazione, nonché nel riferimento a costi medi non rappresentativi degli interventi finanziati a valere sul PON 2014-2020	Si è provveduto a una ridefinizione dei target alla luce della corretta ripartizione in fasi tra i due cicli di programmazione e dalle informazioni derivanti dal progresso nelle attività di selezione degli interventi che si ritiene consenta di superare le criticità emerse
CO 12.a	Lunghezza totale delle linee ferroviarie ricostruite o rinnovate di cui: TEN-T		
O.1.1-2	Impianti e sistemi tecnologici (Ferroviari)	-	-
O.1.1-3	Km addizionali di linea ferroviaria coperti dal sistema ERTMS	L'evoluzione del quadro normativo con l'approvazione del Regolamento di esecuzione (UE) 2017/6 della Commissione del 5 gennaio 2017 concernente il piano europeo di implementazione del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario ha determinato una parziale revisione delle priorità in materia. In ragione di tale evoluzione, pur preservando gli obiettivi di investimento in tecnologie, l'indicatore può essere coerentemente ridefinito	E' stata avanzata una proposta di una ridefinizione dell'indicatore in termini di "km addizionali di linea ferroviaria coperti da nuovi sistemi tecnologici" che appare coerente con l'evoluzione regolamentare in materia di priorità nell'implementazione del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario
O.1.2- 1	Impianti e sistemi tecnologici (Aeroportuali)	-	
CO 34	Diminuzione annuale stimata dei gas a effetto serra	E' emersa una errata inclusione dell'indicatore tra gli indicatori di output quando gli effetti degli interventi in termini di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra determinati da un potenziamento delle modalità di trasporto più sostenibili è già più propriamente compreso tra gli indicatori di risultato	La proposta di eliminazione dell'indicatore si ritiene coerente con una valutazione dell'effetto degli interventi previsti in termini di risultato e con gli orientamenti comunitari in materia, laddove l'utilizzo di tale indicatore è ritenuto obbligatorio in presenza di operazioni direttamente orientate all'incremento nella produzione di energia da fonti sostenibili o alla riduzione di consumi tramite misure di efficientamento.
Indicatori di risultato			
R. 1.1-1	Capacità potenziale treni/giorno (Napoli – Bari)	A fronte della necessità di una più chiara esplicitazione delle modalità di calcolo degli indicatori da parte del soggetto che fornisce il dato, le eventuali necessità di revisione più che in relazione ai singoli indicatori possono riferirsi alla necessità di una maggiore rappresentatività degli indicatori adottati rispetto	Si ritiene che in ragione della significatività degli interventi sulle due direttrici considerate, l'ipotesi di non prevedere indicatori diretti a rilevare il miglioramento della performance infrastrutturale con specifico riferimento a tali tratte, non sia preferibile. Tuttavia nell'ottica di una semplificazione del set originariamente previsto e di una maggiore
R. 1.1-2	Tempi effettivi di percorrenza (Napoli – Bari)		

ID	Indicatore	Esigenze di revisione	Azioni intraprese e suggerimenti
R.1.1-3	Capacità potenziale treni/giorno(Catania- Palermo)	alla totalità delle azioni previste e a una generale semplificazione del set di indicatori relativi all'obiettivo considerato	rappresentatività della totalità degli interventi si suggerisce l'ipotesi di mantenere uno dei due indicatori dedicato alle direttrici (capacità potenziale) – previa una verifica sugli effetti a livello di Accordo di Partenariato – e di integrare con un diverso indicatore capace di intercettare risultati perseguiti in modo più ampio sull'infrastruttura ferroviaria delle regioni interessate. Si suggerisce in particolare di avviare un confronto con il Beneficiario in merito a un indicatore adatto a restituire il miglioramento delle caratteristiche dell'infrastruttura con specifica attenzione al trasporto merci.
R.1.1-4	Tempi effettivi di percorrenza(Catania-Palermo)		A titolo esemplificativo e previa verifica di fattibilità sulla popolabilità e rappresentatività dell'indicatore, potrebbe essere costruito come “% tratte adeguate al trasporto merci” e calcolato come “km rete TEN-T adeguati agli standard per il trasporto merci (modulo, sagoma e massa assiale)/km diretrici oggetto di intervento”. L’inserimento dell’indicatore sarebbe inoltre coerente con il rafforzamento previsto volto a “ <i>garantire una maggiore efficienza dell’infrastruttura ferroviaria in termini di peso assiale, modulo, velocità (come definito dagli artt. 10 e 39 del Regolamento (UE) n. 1315/2013)</i> ”
R.1.1-5	Indice del traffico merci su ferrovia (Merci in ingresso ed in uscita per ferrovia – tonnellate per cento abitanti)	-	-
R.OT7-1	Emissioni di gas a effetto serra causato da trasporto stradale	-	-
R.1.2-1	Minuti di ritardo traffico aereo (causa ENAV)	-	-
R.OT7-2	Emissioni di gas a effetto serra causato da trasporto stradale	-	-
Asse prioritario 2 – Sviluppare e migliorare sistemi di trasporto sostenibili dal punto di vista dell'ambiente (anche a bassa rumorosità) e a bassa emissione di carbonio, inclusi vie navigabili interne e trasporti marittimi, porti, collegamenti multimodali e infrastrutture aeroportuali, al fine di favorire la mobilità regionale e locale sostenibile			
Indicatori di output			
O.2.1- 1	Superficie oggetto di intervento (piazze, aree logistiche, banchine)	Gli indicatori di output previsti non presentano criticità dal punto di vista definitorio, tuttavia nell'ottica di una semplificazione del set relativo all'obiettivo e della rappresentatività del complesso degli interventi finanziati dal Programma e delle informazioni	Si ritiene che le modifiche riguardanti la quantificazione dei target possano essere operate con una metodologia analoga a quella adottata nella revisione dell'indicatore riguardante le realizzazioni dell'infrastruttura ferroviaria. Più in concreto, si suggerisce di procedere
O.2.1- 2	Lunghezza degli accosti aggiuntivi o riquadrati		

ID	Indicatore	Esigenze di revisione	Azioni intraprese e suggerimenti
O.2.1- 3	Materiale rimosso (dragaggi)	derivanti dal progresso nelle attività di selezione potrebbero rendersi necessarie delle modifiche, soprattutto con riferimenti alla quantificazione dei target. Ciò anche tenendo conto delle profonde modifiche che hanno interessato il quadro normativo sulla portualità, di alcune decisioni su progetti avviati nella precedente programmazione intervenute successivamente all'approvazione del PON e di alcuni errori derivanti dal riferimento a costi medi non rappresentativi degli interventi finanziati a valere sul PON 2014-2020	a una stima del target sulla base delle progettualità già ammesse (o in fase di valutazione ma con ragionevoli probabilità di essere ammesse) ed eventualmente (nel caso di una disponibilità di risorse ancora ampia) procedere a una stima attraverso il riferimento a costi medi relativi a tale bacino progettuale
O.2.1- 4	Lunghezza opere portuali di sbarramento nuove o riqualficate		
O.2.1- 5	Porti/Interporti – lunghezza raccordi ferroviari/binari		
O.2.1- 6	Porti/Interporti – lunghezza raccordi stradali		
O.2.2- 2	Applicativi e sistemi informatici	-	-
O.2.1- 8	Punti di accesso attrezzati tramite Sportello unico doganale integrato con National Maritime Single window (direttiva nr. 65/2010)	Il passaggio alla fase implementativa ha fatto emergere l'opportunità di rivedere la quantificazione del target	La proposta di revisione prevede oltre alla revisione del target di integrare l'indicatore attraverso l'aggiunta di un ulteriore indicatore, "realizzazione dello Sportello unico doganale". Si ritiene che tale ipotesi possa essere funzionale a restituire la complessità degli interventi finanziati in relazione a una loro implementazione in fasi e a un conseguente dispiego temporale degli effetti prodotti
CO 34	Diminuzione annuale stimata dei gas a effetto serra	E' emersa una errata inclusione dell'indicatore tra gli indicatori di output quando gli effetti degli interventi in termini di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra determinati da un potenziamento delle modalità di trasporto più sostenibili è già più propriamente compreso tra gli indicatori di risultato	La proposta di eliminazione dell'indicatore si ritiene coerente con una valutazione in termini di risultato e con gli orientamenti comunitari in materia, laddove l'utilizzo di tale indicatore è ritenuto obbligatorio in presenza di operazioni direttamente orientate all'incremento nella produzione di energia da fonti sostenibili o alla riduzione di consumi tramite misure di efficientamento.
Indicatori di risultato			
R.2.1-2	Tempo medio di sdoganamento	-	-
R.2.1-1	Traffico container nei principali porti	In ragione degli elementi derivanti dal processo di selezione degli interventi occorre valutare quanto essi siano policy responsive	Si ritiene che una revisione di tali indicatori possa risultare problematica anche in relazione al ruolo del PON all'interno dell'Accordo di Partenariato. Si ritiene che gli indicatori, in coerenza con gli orientamenti in materia siano atti a fornire un'indicazione della direzione su cui si mobilita il Programma, ma più di altri fortemente influenzati da fattori esogeni al Programma stesso
R.2.1-3	Merce nel complesso della navigazione per regione di sbarco e imbarco		
R.2.1-4	Merce in navigazione di cabotaggio per tipo di carico e porto di sbarco e imbarco -contenitori		
R.2.1-5	Merce in navigazione di cabotaggio per tipo di carico e porto di sbarco e imbarco – altri tipi di carico		
R.2.1-6	Traffico ferroviario merci generato da porti e interporti	-	-

ID	Indicatore	Esigenze di revisione	Azioni intraprese e suggerimenti
OT7-3	Emissioni di gas a effetto serra causato da trasporto stradale	-	-
R.2.2-1	Traffico stradale monitorato da piattaforme e strumenti intelligenti di info-mobilità	-	-
R.2.2-2	Traffico ferroviario monitorato da piattaforme e strumenti intelligenti di info-mobilità	-	-
OT7-4	Emissioni di gas a effetto serra causato da trasporto stradale	-	-

A fronte delle revisioni riguardanti gli indicatori di output e risultato, la proposta di modifica individua conseguentemente alcune variazioni degli indicatori selezionati per la verifica dell'efficacia dell'attuazione degli Assi.

Tali modifiche riguardano principalmente, oltre a quanto già indicato in relazione agli indicatori di output, gli indicatori di natura finanziaria per i quali è emersa un'errata quantificazione in fase di Programmazione e la necessità di pervenire a un univoco orientamento in merito alla definizione degli indicatori di fase di attuazione principale.

Tali problematiche non sembrano interessare in modo specifico il PON, ma riguardano il complesso della programmazione come testimoniano gli esiti del Sottocomitato Monitoraggio e Controllo, in cui è emersa una situazione diffusamente caratterizzata da¹³:

- indicatori finanziari molto oltre il 150% dell'N+3;
- affiancamento/sostituzione di indicatori in casi di ipotesi interpretative iniziali non corrette;
- riduzione/incremento del valore per indicatori di output dovuta alla contrazione/aumento della dotazione finanziaria assegnata all'Azione/i di riferimento;
- modifica del valore degli indicatori di output rilevanti dovuta al perfezionamento delle stime utilizzate per la quantificazione (es. più precisa definizione di costi unitari effettivamente collegati all'Azione/i di riferimento);
- difformità interpretative su cosa/come contare e se valorizzare nel Performance Framework per target intermedi indicatori di output o di avanzamento procedurale.

In attesa di un chiarimento a livello di nazionale su alcuni di questi aspetti tuttavia, la proposta di revisione delineata si ritiene coerente con le disposizioni regolamentari in materia e, in particolare, con quanto disposto dall'Allegato II, paragrafo 5, del Reg. 1303/2013 e dall'art 5, lettera 6 del Regolamento (UE) 215/2014.

4.3 Principi orizzontali: sviluppo sostenibile

Le disposizioni regolamentari sollecitano a procedere, nella verifica dell'impatto atteso delle modifiche proposte, a una valutazione del rispetto dei principi orizzontali. Nel caso del PON Infrastrutture e Reti ciò si traduce soprattutto in una particolare attenzione posta allo sviluppo sostenibile di cui all'Art. 8 del Reg. (UE) N. 1303/2013. In tal senso, una sintetica valutazione può essere operata tramite l'analisi delle variazioni introdotte alla luce dell'articolazione in categoria di operazione di seguito rappresentata.

Contributo FESR per categoria di operazione: variazioni introdotte dalla proposta di modifica

Assi	Codice Categorie di operazione	Importo contributo FESR (euro)		
		PO	Proposta di modifica	Variazione
Asse I	024. Ferrovie (rete centrale TEN-T)	660.849.632	663.849.632	3.000.000
Asse I	025. Ferrovie (rete globale TEN-T)	87.907.500	133.367.500	45.460.000
Asse I	044. Sistemi di trasporto intelligenti (compresi l'introduzione della gestione della domanda, i sistemi di pedaggio, il monitoraggio informatico e i sistemi di informazione e di controllo)	72.460.000	69.000.000	-3.460.000
Asse II	035 Trasporti multimodali (TEN-T)	176.498.737	158.498.737	-18.000.000
Asse II	039 Porti marittimi (TEN-T)	246.684.131	219.684.131	-27.000.000
Asse II	044. Sistemi di trasporto intelligenti (compresi l'introduzione della gestione della domanda, i sistemi di pedaggio, il monitoraggio informatico e i sistemi di informazione e di controllo)	90.000.000	90.000.000	-

Fonte AdG

¹³ Accordo di Partenariato 2014-2020 Sottocomitato Monitoraggio e Controllo - Performance Framework: fase attuale e ruolo del monitoraggio Roma 07.06.2017

Alla luce di quanto previsto dall'Art. 1 del Regolamento (UE) 215/2014, trattandosi di rimodulazioni a somma zero operate tra categorie di operazione caratterizzate dal medesimo coefficiente di calcolo del sostegno da destinare agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici a titolo del FESR, le modifiche introdotte si ritiene non introducano significative variazioni in merito a tale aspetto.

In aggiunta a tale specifico aspetto anche le considerazioni riguardanti la Valutazione Ambientale Strategica del Programma tendono a confermare come la proposta di modifica, non prevedendo variazioni alla strategia del Programma, né allocazioni diverse dalle tipologie e dagli ambiti territoriali di intervento considerati nella VAS del PON e nella VAS dell'Allegato Infrastrutture del 2015, non introduca elementi tali da modificare il perseguimento degli obiettivi trasversali in materia di sviluppo sostenibile.

5. Conclusioni

In esito alle analisi svolte sulla proposta di modifica si formulano le seguenti conclusioni:

- le proposte di modifica illustrate nella Relazione di accompagnamento si valutano complessivamente come debitamente motivate. Si è individuato un possibile ambito di miglioramento nell'esposizione dei contenuti per ciò che attiene, in particolare, alla riconduzione delle revisioni a ragioni derivanti da effettive evoluzioni intervenute nel contesto di attuazione e da criticità emerse nella fase di avvio, rispetto invece alla riparazione di errori commessi nella stesura del PO o a un'attività di "manutenzione" del documento di programmazione a distanza di due anni dalla sua approvazione;
- a tal fine si è provveduto a restituire una sintetica descrizione delle principali evoluzioni intervenute che, in assenza di precisi riferimenti regolamentari, si è basata su una prassi consolidata nel precedente periodo di programmazione;
- alla luce di tale ricognizione, con riferimento alla dimensione strategica, emerge che:
 - la proposta di modifica si configura come un semplice rafforzamento di alcune linee strategiche la cui contenuta entità, in termini finanziari, si pone in modo coerente allo stato di avanzamento del Programma con specifico riferimento al processo di selezione degli interventi afferenti ai diversi Assi e Linee d'Azione. Tale quadro, in particolare, è caratterizzato da un ritardo nell'implementazione di alcune Linee dell'Asse II giustificato dalla complessità del meccanismo partenariale attivato e dagli effetti di alcune modifiche di carattere normativo;
 - le significative evoluzioni del contesto normativo e programmatico, nella linea tracciata contestualmente alla stesura dell'Accordo di Partenariato e del PO, consolidano il superamento della frammentazione degli strumenti programmatici in un quadro di indirizzi unitario che rafforza la strategia del Programma e la affianca con ulteriori strumenti trasversali e settoriali in grado, si auspica, di amplificarne gli effetti;
 - i più recenti dati di carattere macroeconomico e trasportistico delineano un quadro di positiva espansione che, tuttavia, mantiene quei caratteri di squilibrio territoriale che motivano la strategia del PON;
- con riferimento, invece, alla revisione del sistema di indicatori emerge che:
 - le esigenze di modifica e integrazioni all'attuale sistema di indicatori del Programma investono una parte significativa del set individuato in fase di programmazione. Tale situazione trova ragioni anche nella particolarità del settore di intervento che, sotto il profilo della disponibilità degli indicatori, è stato riconosciuto a livello di Accordo di Partenariato come storicamente problematico e, conseguentemente, come territorio di sfida e sperimentazione per il un progressivo miglioramento nella misurazione degli effetti degli investimenti;
 - le modifiche, a conferma dell'attualità della strategia, più che l'aspetto definitorio interessano in larga parte la quantificazione dei target degli indicatori di output, mentre gli indicatori di risultato atti a esprimere *"la direzione in cui si mobilita il Programma e l'intensità dello sforzo"* non subiscono significative revisioni;
 - le motivazioni alla base della revisione degli indicatori sono perlopiù relative a elementi non direttamente collegati con la proposta di riprogrammazione, ma fanno riferimento a: errori nelle stime operate in fase di

programmazione; perfezionamento delle stesse stime in virtù di quanto emerso in fase di selezione dei progetti e, in misura minore, a evoluzioni intervenute nel contesto programmatico. In questo senso la revisione dei target, pur coerente con la diversa intensità di intervento prevista, non rappresenta pienamente una misura dell'impatto atteso della modifica del Programma;

- le azioni già intraprese e le ipotesi di revisione allo studio appaiono complessivamente coerenti con le criticità emerse, con le indicazioni regolamentari e gli orientamenti in materia di indicatori, nella direzione di una semplificazione e una maggiore rappresentatività delle azioni finanziate;
- le modifiche proposte ai target per la verifica dell'efficacia dell'attuazione sono motivate da errori commessi in fase di stesura del PO e si collocano in un quadro nazionale che presenta problematiche diffuse anche in ragione dell'innovatività delle disposizioni regolamentari. La proposta di revisione delineata per tali target si ritiene coerente con le disposizioni regolamentari in materia e, in particolare, con quanto disposto dall'Allegato II, paragrafo 5, del Reg. 1303/2013 e dall'art 5, lettera 6 del Regolamento (UE) 215/2014.