



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

SINTESI DEL RAPPORTO ANNUALE DI VALUTAZIONE 2020



Università
Bocconi

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

Indice

Executive Summary	2
1. Il contesto di riferimento.....	2
1.1 La programmazione della politica di coesione 2021-2027	2
1.2 L'evoluzione del contesto di riferimento.....	4
1.2.1 <i>Il quadro economico</i>	4
1.3 L'andamento degli indicatori di risultato.....	6
1.4 L'andamento del traffico marittimo.....	8
1.5 Prime considerazioni circa la pandemia da COVID-19.....	9
2. Lo stato di attuazione del PON Infrastrutture e Reti	11
2.1 Il processo di selezione degli interventi	11
2.1.1 <i>Gli interventi ammessi a finanziamento</i>	11
2.2 Attuazione fisica e procedurale.....	12
2.2.1 <i>L'avanzamento procedurale</i>	12
2.2.2 <i>L'avanzamento fisico</i>	14
2.3 Avanzamento finanziario e conseguimento degli obiettivi di spesa	14
3. L'analisi periodica esperta dei dati di monitoraggio.....	16
3.1 Finalità dell'attività di analisi esperta	16
4. Il Sistema di Gestione e Controllo e la Comunicazione del PON.....	19
4.1 Le modifiche al Si.Ge.Co	19
4.1.1 <i>L'analisi di rischio sugli indicatori</i>	21
4.2 L'approfondimento valutativo sulle attività di comunicazione	23
5. Attuazione del Piano di Valutazione	24
6. Conclusioni e raccomandazioni.....	25

Executive Summary

Il Rapporto Annuale di Valutazione 2020, si sviluppa sulla base dell'articolazione generale individuata in sede di stesura del primo Rapporto Annuale, coerentemente a quanto previsto dal Piano di Valutazione.

A fronte di una prima sezione dedicata a riferire sulle modifiche intervenute nel contesto di riferimento – che dovrà necessariamente essere oggetto di futura revisione, al fine di esaminare i profondi mutamenti che l'evento Covid19 ha già prodotto e inevitabilmente produrrà a lungo in tutte le dimensioni di contesto legislativo-programmatorio, macroeconomico e trasportistico – il Rapporto procede a esaminare lo stato di attuazione del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020.

La valutazione è declinata nelle sue dimensioni di analisi sull'avanzamento procedurale, fisico e finanziario e restituisce inoltre gli esiti dell'attività di revisione del Programma giunta alla sua fase conclusiva. L'analisi sullo stato di avanzamento è inoltre sorretta dai risultati dell'attività di analisi periodica esperta sui dati di monitoraggio, arricchita, rispetto a quanto riferito nel precedente Rapporto, dall'inserimento di nuovi criteri di valutazione e dall'elaborazione di indici sintetici volti a agevolare la lettura degli esiti a livello di Linea d'Azione e di Programma e a consentire la comparazione tra i diversi cicli di analisi.

Per quanto concerne gli ambiti di analisi trasversale relativi alle attività a supporto dell'implementazione del Programma, il Rapporto 2020 si sofferma sulle modifiche introdotte al Si.Ge.Co. in accoglimento dei risultati dell'audit dei Servizi della Commissione Europea sugli strumenti di misurazione della performance, inclusa i supporti valutativi erogati in merito all'analisi di rischio sul sistema degli indicatori. Sono inoltre presentati i primi esiti dell'approfondimento valutativo sulle attività di comunicazione del PON con particolare riferimento alla comunicazione web e social e all'efficacia degli strumenti rivolti ai target dei Beneficiari.

Nella sezione dedicata a riferire sull'attuazione del Piano di Valutazione si offre una sintesi delle attività svolte nel corso della precedente annualità e, in particolare degli esiti relativi al proseguimento dell'approfondimento riguardante le Aree Logistiche Integrate e l'avvio di un focus valutativo sul complesso dei Grandi Progetti finanziati a valere sui periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, rispettivamente dal PON Reti e Mobilità e dall'attuale Programma.

In chiusura di Rapporto vengono formulate alcune conclusioni e raccomandazioni informate dal complesso delle attività valutative condotte nell'annualità 2019 e dalla disamina sullo stato di avanzamento, orientate a supportare l'Amministrazione nel raggiungimento degli obiettivi di carattere strategico e finanziario del Programma.

1. Il contesto di riferimento¹

1.1 La programmazione della politica di coesione 2021-2027

Il Rapporto di valutazione annuale (2020) si colloca in un momento in cui la politica di coesione sta vivendo delle trasformazioni importanti: il presente periodo di programmazione si concluderà nel 2020 ed è attualmente in corso il dibattito sul futuro della politica di coesione 2021-2027.

Il 2 maggio 2018 la Commissione europea ha presentato il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) per l'intero bilancio dell'Unione Europea² per il periodo 2021-2027³ e, a distanza di pochi giorni, ha diffuso la proposta di misure legislative che costituiranno l'ossatura della politica di coesione 2021-2027.

¹ L'analisi sull'evoluzione del contesto è stata elaborata nel 1° trimestre del 2020, durante il quale il numero di casi, il numero di decessi e il numero di Paesi colpiti dal COVID-19 hanno indotto l'Organizzazione Mondiale della Sanità a dichiarare il coronavirus pandemia (11 marzo 2020).

Pur essendo troppo presto per fare previsioni sull'andamento dell'economia mondiale, le prime proiezioni delineano per il 2020 una recessione difficile e per certi versi inedita e con effetti imprevedibili che lascia supporre che il quadro descritto nel primo capitolo del Rapporto Annuale di Valutazione (2020) cambierà radicalmente.

² Predisposto per una UE a 27 Stati membri, in considerazione del recesso del Regno Unito.

³ Il 14 novembre 2018 il Parlamento europeo ha approvato la "Relazione interlocutoria sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 – posizione del Parlamento in vista di un accordo" con la quale il Parlamento ribadisce la propria posizione ufficiale secondo cui il livello del QFP 2021-2027 dovrebbe essere fissato a 1.324,1 miliardi di euro a prezzi 2018, che rappresenterebbe l'1,3% dell'RNL dell'UE-27. Tale posizione è stata ribadita da ultimo il 10 ottobre 2019 nella "Risoluzione sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e le risorse proprie".

Le nuove proposte sono concepite per rafforzare la dimensione strategica della politica e garantire che gli investimenti dell'UE siano concentrati sui cinque obiettivi strategici a lungo termine dell'Europa definiti dall'articolo 4 **"Obiettivi strategici" della proposta di Regolamento COM (2018)375:**

- un'Europa più intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente;
- un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi;
- **un'Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle TIC;**
- un'Europa più sociale attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;
- un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.

In particolare, tramite gli Accordi di partenariato con la Commissione, gli Stati membri si impegneranno a focalizzare l'attenzione su un numero ridotto di priorità di investimento in linea con questi obiettivi.

Parallelamente in Italia, il 27 marzo 2019 sono stati avviati i lavori per la definizione dell'Accordo di partenariato per il nuovo periodo di programmazione 2021-2027 che si sono concretizzati in **Tavoli di confronto partenariale** aperti non solo ad Amministrazioni centrali, Regioni e alle Province Autonome, ma anche ai soggetti del partenariato. Come sintetizzato nel documento di sintesi degli esiti del confronto partenariale (DipCoe-PCM, 2020, p. 41) i lavori del **Tavolo 3 "Un'Europa più connessa"**, coordinati dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, si sono sviluppati attraverso cinque riunioni plenarie (21 maggio, 12 giugno, 9 luglio, 17 settembre e 2 ottobre, di natura tematica) e in tre riunioni ristrette del Gruppo di Coordinamento e (28 maggio, 24 giugno e 17 settembre).

Tra i principali contenuti della discussione ed esiti del confronto partenariale si ritiene di interesse segnalare innanzitutto la **sottolineatura della distanza dell'Italia – e ancor di più del Mezzogiorno - dagli altri Paesi dell'Unione Europea in termini di dotazioni trasportistiche**. Si tratta di un elemento chiaramente evidenziato nell'Allegato D del Country Report per l'Italia 2019 in cui si rimarca come siano necessari investimenti per migliorare la qualità delle infrastrutture di trasporto, soprattutto per i porti, e avvicinarla alla media dell'UE tanto più che nel settore dei trasporti l'Italia non sembra aver conseguito gli obiettivi della sua strategia di investimento nelle infrastrutture (Connettere l'Italia) (Commissione Europea, 2019b, pp. 60-61). D'altronde, l'obiettivo di ridurre i divari nella dotazione di infrastrutture di trasporto è ribadito dalla Nota di aggiornamento del Documento di Economia e finanza del 2019 che, tra le cinque missioni sulle quali incardinare la nuova politica di coesione ha evidenziato (ii) il "sostegno alle infrastrutture come fattore di connessione e di inclusione" e (v) "il pivot mediterraneo, attraverso gli investimenti sulla logistica marittima e gli ecosistemi imprenditoriali, anche con il rafforzamento delle Zone Economiche Speciali (ZES)" (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2019, pp. 93-94).

Con particolare riferimento agli obiettivi strategici 3.2 "Sviluppare una rete TEN-T intermodale, sicura, intelligente, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile" e 3.3 "Sviluppare una mobilità locale, regionale e nazionale, intelligente, intermodale, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile, migliorando l'accesso alla rete TEN-T e la mobilità transfrontaliera" dal Tavolo 3 è emersa con chiarezza l'esigenza di "**agire in continuità con l'attuale ciclo, privilegiando il completamento delle opere già avviate**, la loro riqualificazione tecnologica e la rispondenza degli interventi ai migliori standard ambientali. È la lunghezza del ciclo dell'investimento infrastrutturale a scandire l'esigenza prioritaria di privilegiare il completamento degli investimenti già avviati, riducendo al minimo i rischi delle cosiddette opere "incompiute"; ciò è vero con riferimento sia a singole opere, sia a manufatti diversi, anche dal punto di vista tipologico ma tra loro connessi in termini funzionali (come gli accessi stradali a stazioni ferroviarie e, in generale, gli snodi inter-modali) che richiedono il loro completamento integrale" (DipCoe-PCM, 2020, p.11). In tale ottica, "il Tavolo ha segnalato come prioritari gli interventi di completamento della rete trans-europea ferroviaria, di connessione finale (cd. "ultimo miglio") verso i nodi trasportistici e logistici e di sostegno della multi-modalità". Infatti, con particolare riferimento agli interventi nella portualità, i lavori hanno rilevato la necessità di rafforzare la vocazione dei porti italiani a rappresentare un ruolo di gateway per mercati di scala regionale attraverso progetti volti a connetterli con la rete stradale e ferroviaria principale e con interventi di potenziamento di infrastrutture e servizi, nello specifico relativi all'ultimo miglio ferroviario verso gli hub logistici (DipCoe-PCM, 2020, pp. 24-25). D'altronde, il Piano Sud 2030 ha ribadito la centralità mediterranea connessa alla dimensione marittima delle rotte commerciali e, pertanto, l'importanza che i porti del Sud Italia siano in grado, nei prossimi anni, di affrontare uno scenario sempre più competitivo grazie ad una maggiore attrattività turistica e commerciale (Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale, 2020, p. 26, 40-41).

Nel contempo, il confronto partenariale ha rilevato come potrebbe essere opportuno agire in discontinuità con la programmazione 2014-2020 nell'ottica di rendere il PON un programma effettivamente nazionale con competenza, anche se con intensità di finanziamento diversificata, alla Regioni del Centro-Nord nell'intento di "minimizzare il rischio di regionalizzazione e realizzazione di «cattedrali nel deserto» e "promuovere l'effetto rete delle infrastrutture di trasporto, consentendo di ragionare in termini di sviluppo infrastrutturale integrato a livello nazionale, sia in termini territoriali che tra modalità, e di estendere meccanismi partenariali, quali le Aree Logistiche Integrate, già adottati nelle regioni meno sviluppate all'intero territorio nazionale" (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2019, p.4).

1.2 L'evoluzione del contesto di riferimento

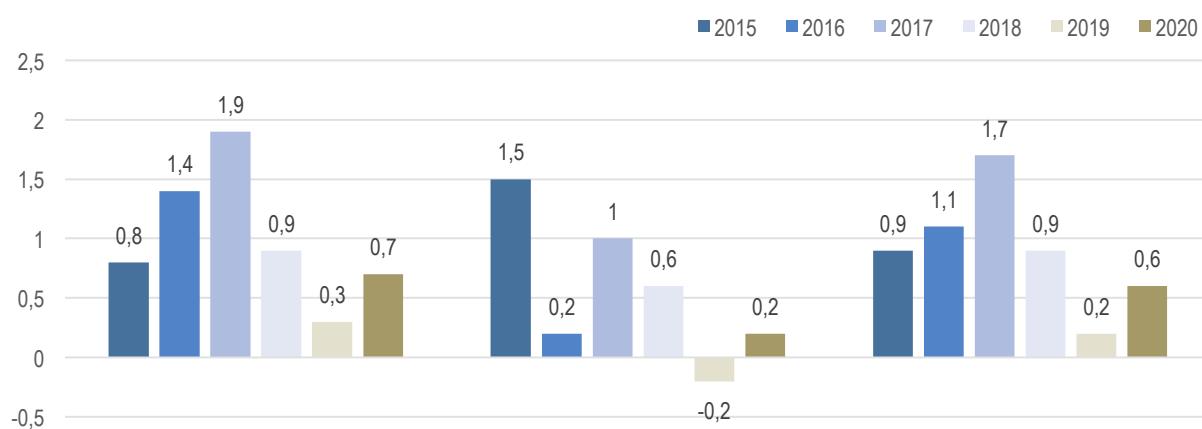
1.2.1 Il quadro economico

Le più recenti elaborazioni di Banca d'Italia mostrano una persistente debolezza dell'economia italiana, indotta da un perdurante rallentamento del settore manifatturiero che nel 2019 sembra aver cominciato ad estendersi anche a terziario. D'altronde la relazione per l'Italia 2020 della Commissione Europea ha evidenziato come nel breve periodo un incremento moderato della domanda interna dovrebbe sostenere l'aumento della produzione che, invece, ha subito una battuta d'arresto nel 2018. Peraltro, l'economia italiana si inserisce in una debolezza complessiva del contesto internazionale che riesce, almeno in parte, ad essere compensata da politica monetaria più espansiva e dal miglioramento delle condizioni dei mercati finanziari dell'Italia.

Le proiezioni contenute nella relazione per l'Italia 2020 della Commissione Europea mostrano come, nel prossimo triennio, si dovrebbe assistere ad una evoluzione del PIL inferiore rispetto al triennio precedente, seppur coerente con le previsioni del Governo italiano e delle istituzioni internazionali, in relazione sia alle dinamiche interne che a quelle globali.

Rispetto alle previsioni della Commissione Europea che consentono di delineare il quadro a livello nazionale, il Rapporto Svimez 2019, sebbene con un semestre d'anticipo rispetto alle analisi del *Country Report*, ha esaminato le dinamiche e le previsioni di dettaglio per le macroregioni italiane, mostrando un quadro del Mezzogiorno ancor più debole rispetto ad un contesto nazionale già distante dal quadro UE (28). Sebbene nel periodo 2015-2018 tutte le Regioni italiane abbiano evidenziato un tasso di crescita positivo, dal 2018 si assiste ad un rallentamento che, i dati parziali del 2019 e le previsioni del 2020 sembrano confermare, ancor più accentuato. Il divario del Mezzogiorno rispetto alle altre macroregioni del Paese continua ad ampliarsi: 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 anni (nord-ovest e centro).

Andamento PIL 2016-2019 e previsioni per macroregioni italiane



Fonte: Rapporto Svimez 2019

Focalizzando l'attenzione sulle regioni interessate dal PON IeR, si osserva come negli ultimi anni la dinamica delle esportazioni sia positiva nelle regioni del PON IeR, con la Campania e la Sicilia che nel 2018 presentano una variazione superiore al 15%. Per contro, eccetto nel caso della Basilicata, la contestuale crescita delle importazioni fa sì che perduri il deficit della bilancia commerciale delle cinque regioni.

Il Country Report dell'Italia per il 2020 sottolinea come le regioni meridionali continuino a caratterizzarsi per una minore competitività cui contribuisce negativamente la mancanza di adeguate infrastrutture di trasporto. D'altronde, il sistema Paese nel complesso appare deficitario in termini di competitività in generale e, più nello specifico, in relazione alle infrastrutture di trasporto. La carente di dati aggiornati rispetto alle infrastrutture di trasporto rende opportuno esaminare alcune proxy fornite dalle fonti secondarie - peraltro già considerate per la definizione della strategia per il contributo del PON - nell'intento di presentare un'analisi del quadro infrastrutturale aggiornata rispetto ai contenuti del Rapporto Annuale di Valutazione (2019).

Come già rilevato nel PON IeR (p. 9 ss.), da un decennio l'Unione Europea propone con cadenza triennale l'elaborazione dell'indice di competitività regionale⁴ (*Regional Competitiveness Index*, RCI) che misura la competitività delle Regioni nell'Unione europea (UE) ed è composto da undici pilastri classificati in tre gruppi - *basic* che include indicatori relativi a istituzioni, aspetti macroeconomici, stabilità, infrastrutture e educazione di base; *efficiency* che comprende istruzione superiore, formazione e apprendimento permanente; efficienza del mercato del lavoro e dimensione del mercato; *innovation* che attiene la prontezza tecnologica, la sofisticazione aziendale e l'innovazione propriamente detta – aggregati in base alle metodologie di standardizzazione suggerita dall'OECD (2008).

Il PON IeR (2015, p. 10), a partire dall'analisi del ranking delle regioni italiane rispetto al *Regional Competitiveness Index* (2010) e al pilastro "Infrastrutture", aveva evidenziato un contesto "non pienamente soddisfacente del sistema infrastrutturale italiano" (e, ancor inferiore per le Regioni del PON IeR).

La figura successiva mostra il punteggio ottenuto dalle Regioni del PON IeR nelle edizioni 2013, 2016 e 2019 del *Regional Competitiveness Index*. Sebbene gli indicatori utilizzati per calcolare l'indice "Infrastrutture" differiscano nella misurazione a seconda dell'edizione del RCI (oltre che non sono sempre riferibili alla medesima annualità)⁵ e non considerino infrastrutture di trasporto marittimo, il dato è indicativo dell'andamento regionale e mostra un avanzamento per Campania, Calabria, Puglia e Sicilia⁶, mentre per la Basilicata⁷ un decremento progressivo, sebbene in tutti i cinque casi le Regioni si distanzino notevolmente dai valori UE (28).

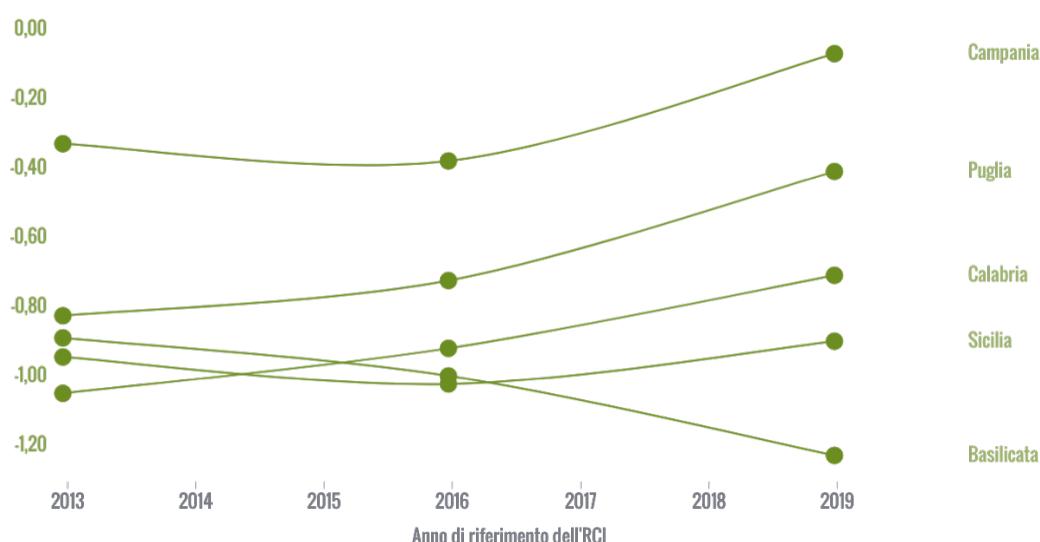
⁴ Giunto, nel 2019, alla 4^a edizione.

⁵ Per completezza di informazione appare opportuno precisare che il pilastro "Infrastrutture" del RCI (2013) è calcolato su Motorway potential accessibility (2010), Railway potential accessibility (2010) e Number of passenger flights (2010); il pilastro "Infrastrutture" del RCI (2016) si basa su Accessibility of motorways (Index, EU-28=100) (2014), Accessibility of railways (Index, EU-28=100) (2014), Accessibility to passenger flights (Daily number of passenger flights) (2013) e Intensity high-speed railways (Intensity of services with a speed of more than 80 km/h per 1000 inhabitants) (2014); il pilastro "Infrastrutture" del RCI (2019) è ottenuto a partire da Road accessibility (Share of population in a 120 km radius accessible by road within 1h30) (2016), Railway accessibility (Share of population in a 120 km radius accessible by rail within 1h30) (2014), Passenger flights (Daily number of passenger flights) (2016).

⁶ Le Peer Regions di Campania, Calabria, Puglia e Sicilia (che sono tutte nello stesso gruppo) sono: Extremadura, Severozápad, Lódzkie, Latvija, Kriti, Norte, Pomorskie, Sterea Ellada, Kontinentalna Hrvatska, Stredné Slovensko, Peloponnisos and Małopolskie.

⁷ Le Peer Regions della Basilicata sono: Região Autónoma dos Açores, Slaskie, Moravskoslezsko, Alentejo, Západné Slovensko, Wielkopolskie, Réunion, Dytiki Makedonia, Castilla-La Mancha, Lietuva, West Wales and The Valleys, Ciudad Autónoma de Melilla, Guadeloupe, Região Autónoma da Madeira and Severovýchod.

L'indice di competitività regionale: i punteggi per le infrastrutture delle annualità 2013-2016 e 2019 a confronto



Fonte: ns. elaborazione su *Regional Competitiveness Index* (2013, 2016, 2019).

1.3 L'andamento degli indicatori di risultato

Nell'intento di disporre di dati e indicatori territoriali aggiornati per osservare i risultati via via raggiunti dalle policy nei territori l'Autorità di Gestione del PON "Governance e Capacità istituzionale 2014-2020" ha stipulato una Convenzione con ISTAT per l'attuazione del Progetto Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di coesione 2014-2020 che, per l'appunto, raccoglie gli indicatori riferibili agli undici obiettivi tematici dell'Accordo di partenariato 2014-2020.

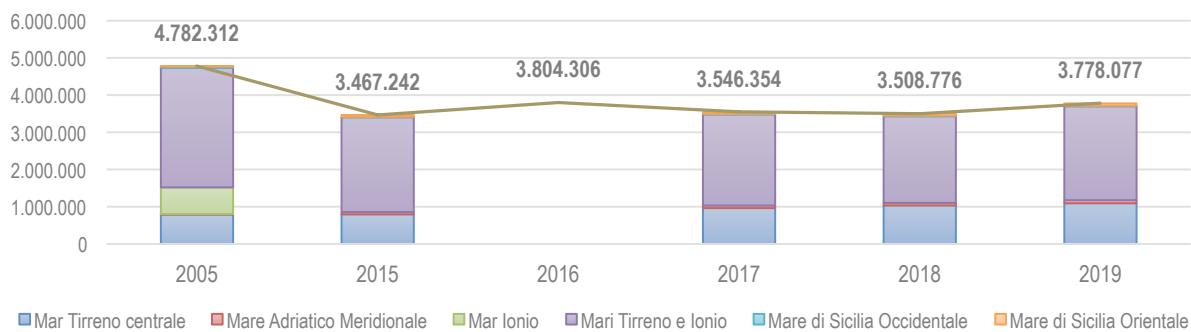
Tuttavia, come mostrato dalla tabella successiva dei quindici indicatori identificati per misurare la portata del cambiamento realizzato (anche) grazie agli interventi del programma solamente sette sono stati effettivamente monitorati e di questi solamente cinque in modo coerente con la periodicità dell'informazione annuale che era stata preventivata in fase di programmazione.

I sette indicatori per i quali è disponibile solamente la *baseline* - Capacità potenziale treni/giorno (Napoli-Bari), Tempi effettivi di percorrenza (Napoli- Bari), Capacità potenziale treni/giorno (Catania-Palermo), Tempi effettivi di percorrenza (Catania-Palermo), Indice del traffico merci su ferrovia (Merci in ingresso ed in uscita per ferrovia - tonnellate per cento abitanti), Minuti di ritardo traffico aereo (causa ENAV), Traffico stradale monitorato da piattaforme e strumenti intelligenti di info-mobilità, Traffico ferroviario monitorato da piattaforme e strumenti intelligenti di info-mobilità – riguardano interventi in corso di realizzazione per i quali il valore dell'indicatore potrà essere effettivamente misurato solo alla conclusione degli stessi.

Con riferimento agli indicatori effettivamente misurati il traffico container nei principali porti delle sette Autorità di Sistema Portuale interessate dagli interventi del PON leR 2014-2020 nel 2019 si è attestato a circa 3,7 milioni di TEU, in aumento rispetto al 2018 di circa 269.031 unità (+7%) in ragione dell'incremento di traffico che ha interessato Gioia Tauro. In tale contesto, l'AdSP che ha il maggior peso è quella dei Mari Tirreno e Ionio che, solamente con il porto di Gioia Tauro, ha movimentato 2.522.876 TEU nel 2019.

L'analisi relativa alle annualità 2005-2018 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%. Si tratta di una riduzione determinata principalmente dalla diminuzione dei traffici dei porti di Gioia Tauro e Taranto; quest'ultimo, in particolare, 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.

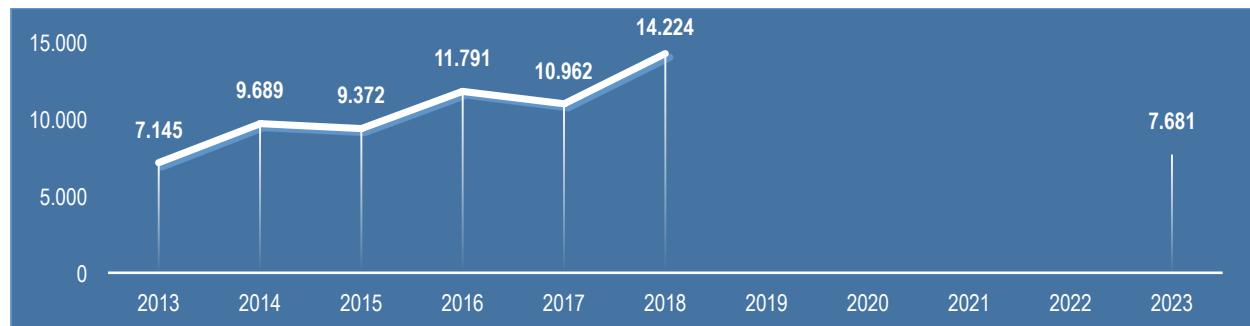
Traffici totali di container per le Autorità di Sistema Portuale delle Regioni del PON IeR (espressi in TEU).



Fonte: ns. elaborazioni su dati del sistema di monitoraggio del PON IeR (2015, 2016, 2017 2018) e su dati di Assoporti e SRM (2005, 2019).

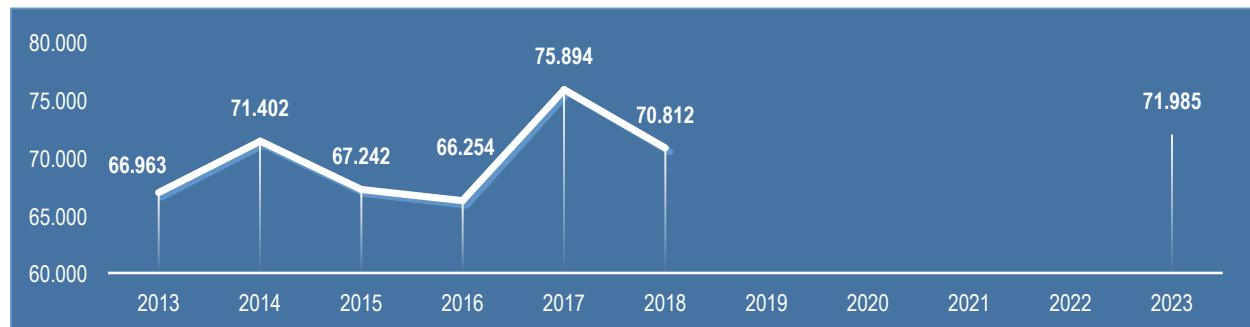
Con riferimento ai due indicatori dedicati a misurare la merce in navigazione di cabotaggio per tipo di carico e porto di sbarco e imbarco distinguendo tra contenitori e altri tipi di carico (rinfusa liquida, rinfusa solida, ro-ro, altro carico) si osserva come nel 2018 il sistema portuale del sud Italia ha movimentato complessivamente oltre 86.038 di tonnellate di merci con un calo esiguo del 2,1% sul 2017. Il risultato si mantiene positivo per il settore dei contenitori, mentre si nota una diminuzione delle rinfuse liquide e per il settore Ro-Ro.

Merce in navigazione di cabotaggio per tipo di carico e porto di sbarco e imbarco per le Regioni del PON IeR – contenitori (espressi in T/1000)



Fonte: ns. elaborazioni su dati del sistema di monitoraggio del PON IeR e dati ISTAT

Merce in navigazione di cabotaggio per tipo di carico e porto di sbarco e imbarco per le Regioni del PON IeR – altri tipi di carico (rinfusa liquida, rinfusa solida, ro-ro, altro carico) (espressi in T/1000)



Fonte: ns. elaborazioni su dati del sistema di monitoraggio del PON IeR e dati ISTAT

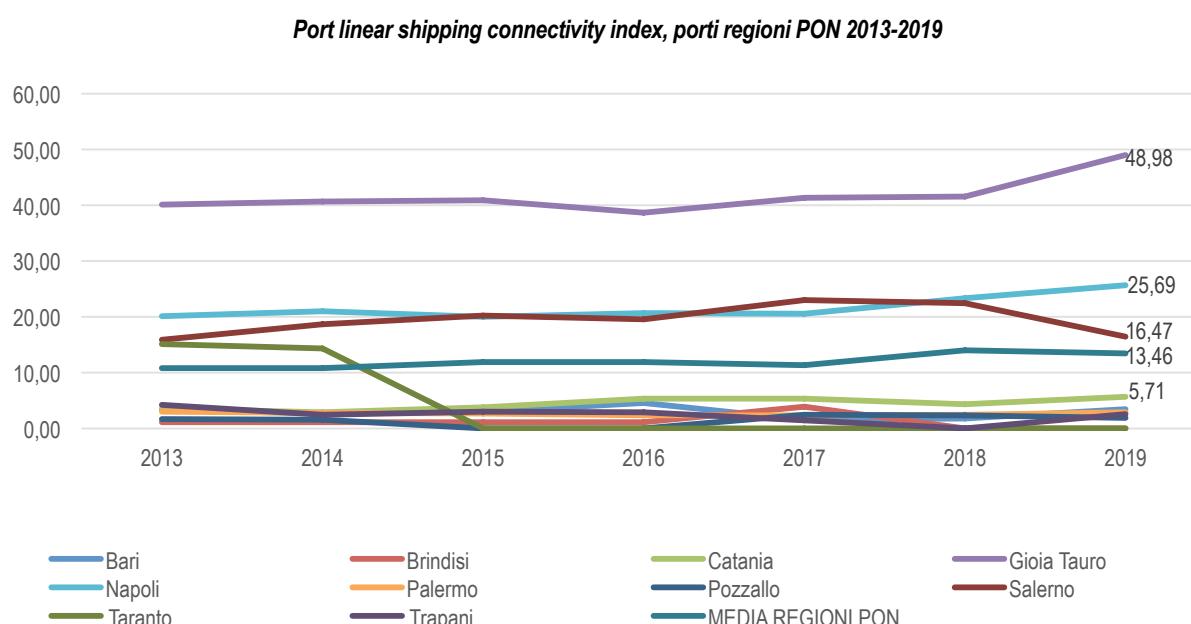
1.4 L'andamento del traffico marittimo

Nel 2018, i porti italiani hanno dimostrato un trend stabile, soprattutto grazie ai traffici Ro-Ro da e per il Medio Oriente e interni al Mediterraneo, così che, rispetto al 2017, c'è stata una lieve flessione, con -1,2% dei traffici pari a 491 milioni di tonnellate. Il settore container mantiene il trend con circa 10,6 milioni di TEU, nonostante il ridimensionamento dei porti di *transhipment* di Gioia Tauro e di Cagliari, mentre Napoli e Trieste mantengono il loro ruolo di gateway con un ottimo trend, così come per Livorno, La Spezia e Genova nonostante quest'ultima soffra le difficoltà legate al crollo del Ponte Morandi. Proprio Genova è il nono porto in Europa.

Le difficoltà dei porti italiani si notano anche dal calo dei TEU gestiti che nel 2014 era pari al 37,5% del totale, mentre nel 2018 questa percentuale è scesa al 24,7%⁸. Queste performance nel settore dei container evidenziano come l'Italia non sia ancora in grado di approfittare della posizione centrale nel Mediterraneo, e dimostra la limitata capacità di attrazione di merci in transito verso altri porti del Mediterraneo. Va sottolineato come questa sia una grande occasione per i porti italiani, in un contesto in cui i porti del *Northern Range* europeo vanno raggiungendo la propria massima capacità di *handling*, così che, investendo anche sulla connettività terrestre, i porti meridionali potrebbero sicuramente proporsi sui mercati internazionali come alternative importanti per le merci provenienti da rotte di lungo raggio. Questa occasione risulta, però, non sembrerebbe essere stata colta appieno dai porti italiani, che hanno visto decrescere la propria quota di mercato dall'8% al 6% su scala globale, mentre quelli del Pireo l'hanno aumentata del 5%.⁹

Questa leggera difficoltà soprattutto nel settore del linear shipping, si può leggere anche osservando l'indicatore dell'UNCTAD, il "Port linear shipping connectivity index", un indicatore che riflette la posizione di un porto nella rete globale di navigazione marittima, dove un valore più elevato è associato a una migliore connettività.

Nel grafico che segue si analizza l'andamento dei porti del Mezzogiorno concentrandosi sulle performance delle Regioni PON (Puglia, Calabria, Campania, Sicilia), tra il 2013 e il 2019.



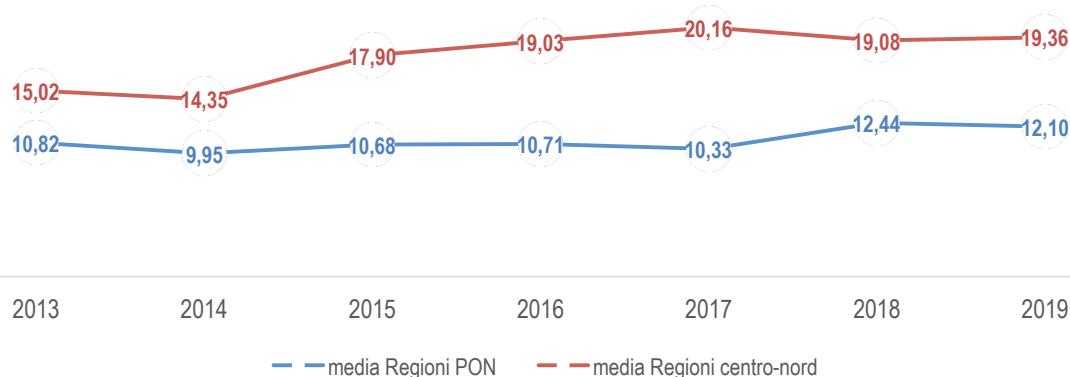
Fonte: Elaborazione su dati UNCTAD, 2019.

Quello che si nota è come i porti del sud Italia abbiano nel complesso un punteggio basso o medio basso, con una media nel 2019 di 13,46 punti, con solo Gioia Tauro, Salerno e Napoli con punteggi più alti, mentre i restanti hanno un punteggio molto al di sotto della media. Taranto che ha visto azzerare il suo peso dal 2014, non ha di fatto più un ruolo centrale nelle dinamiche dei porti pugliesi.

⁸ SRM e Assoporti, "Port Infographic, 2019" (2019).

⁹ SRM, 2019.

Port linear shipping connectivity index, confronto media porti regioni PON e porti regioni nord Italia 2013-2019



Fonte: Elaborazione su dati UNCTAD, 2019.

Il confronto poi tra i porti delle regioni del nord e quelle del sud, evidenzia un gap importante, con una distanza media di oltre 10 punti, con i porti del nord Italia che hanno performance molto più elevate.

L'evoluzione dei traffici marittimi tra il 2017 e il 2019 evidenzia una crescita esigua con traffici sostanzialmente stabili nelle portualità del Mezzogiorno. Nel prosieguo del paragrafo si approfondisce l'analisi dei principali traffici per le differenti tipologie settoriali, container, Ro-Ro e Rinfuse Solide.

Tra il 2018 e il 2019 si calcola una crescita dei traffici di container nei porti delle Regioni del Sud del 7,7% che segna un'inversione di tendenza rispetto al biennio precedente 2017-2018 che, invece, aveva assistito ad un decremento dei traffici dell'1,1%. L'andamento è fortemente condizionato dalla crescita dei movimenti di Gioia Tauro, che rimane il secondo porto per TEU, dopo Genova, ma rappresenta il primo per tonnellate in questo segmento, e ad una crescita dei movimenti nel porto di Bari. In controtendenza, invece, le portualità della Sicilia per le quali si segnala una debole diminuzione.

I principali porti dove si concentrano i movimenti di TEU si confermano quelli di Napoli, Salerno e soprattutto Gioia Tauro. L'AdSP del Mar Tirreno Centrale, che nel 2018 ha superato il milione di TEU, conferma la crescita anche nel 2019 (+ 5,7%). Gioia Tauro si dimostra il transhipment port principale del Sud Italia, con un volume oltre i 2,5 milioni, in evidente ripresa nel 2019.

Il secondo segmento di traffici è quello Ro-RO espresso per tonnellate complessive. In questo caso si osserva una costante flessione dei traffici scesi da 40.496.685 tonnellate del 2017 alle 38.619.607 tonnellate nel 2019. In tale contesto, il Mar Tirreno Centrale è il sistema con i traffici maggiori, mentre le altre AdSP hanno dinamiche analoghe tra le 5 e 7 milioni di tonnellate. Il porto principale è Salerno anche per la sua vocazione di vicinanza con il sistema delle isole minori, nonché per la gestione dell'esportazioni e importazioni del settore auto. Anche su questo segmento si nota un calo più marcato per i porti della Sicilia, soprattutto quella Occidentale.

L'ultimo segmento di riferimento è quello delle Rinfuse solide, che ammontano ad oltre 18 milioni di tonnellate nel 2019 con un calo di quasi 4 milioni di tonnellate rispetto al 2017. Il calo significativo registrato tra il 2018 e il 2019 è riconducibile alla sostanziale assenza di questo segmento sull'Asdp del Mare Tirreno e dello Stretto e, soprattutto, dalla diminuzione del 21,6% del Mar Ionio che incide significativamente sui volumi complessivi.

1.5 Prime considerazioni circa la pandemia da COVID-19

Nel momento in cui questo il Rapporto è stato elaborato, la pandemia di COVID-19, originatasi in Cina e diffusasi al resto del mondo, è ancora in corso, con centinaia di migliaia di vittime e potenzialmente milioni di contagiati. È opinione diffusa che questa crisi sanitaria avrà delle serie ripercussioni economiche che potrebbero innescare una spirale

depressiva. Lo scenario economico e, quindi, trasportistico non è ancora del tutto chiaro, ma alcune considerazioni possono comunque essere abbozzate.

A tal fine, è primariamente necessario svolgere alcune considerazioni di carattere generale, ovvero:

- le decisioni di «lockdown» vengono attualmente prese in condizioni di informazione incompleta poiché non si conosce il numero di infetti da COVID-19, la loro circolazione passata ed eventualmente attuale, il tasso di riproduzione del virus su scala nazionale;
- il «social distancing» riduce l'eccesso di domanda sul sistema sanitario, ma comporta costi economici significativi, potenzialmente superiori alla situazione di laissez-faire, inoltre, in assenza di cure e vaccino, potrebbe comportare una seconda ondata epidemica, verosimilmente a partire dall'ottobre 2020;
- l'incertezza è uno dei fattori-chiave della probabile recessione cui si va incontro. Questa è relativa alla durata delle ondate epidemiche, al numero atteso di contagi e di morti, al numero di contagiati (esistono metodi di stima dello stock di infetti, ma non si conosce con precisione chi è probabilmente infetto, in modo da sottoporlo a misure di contenimento), rispetto alle caratteristiche della crisi cui il mondo intero va incontro.

L'epidemia di Coronavirus potrebbe, dunque, innescare una spirale depressiva sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda attraverso i seguenti meccanismi:

- Disruzione delle supply chain (con evidenti implicazioni per il settore marittimo e trasportistico in generale) e riduzione del numero di ore lavorate (**shock dell'offerta**);
- Contrazione della domanda per perdita di lavoro, per eccesso di risparmio precauzionale dovuto ad incertezza, per contrazione degli investimenti delle imprese (**shock della domanda**).

Attualmente, è verosimile ipotizzare che lo shock della domanda sarà superiore a quello dell'offerta, così che gli interventi di politica economica saranno volte al sostegno della liquidità per Piccole e Medie Imprese fortemente dipendenti dai cash flows (es. commercio e piccole attività di servizi a basso valore aggiunto) e per le famiglie con mutui e in affitto e comunque in difficoltà. In questa prima fase, sarà necessario **sostenere la domanda aggregata** attraverso un incremento di spesa pubblica, fino al limite del 140-150% del rapporto debito/PIL.

In termini di crescita, le stime convergono su un'ipotesi bonaria per l'Italia di variazione del PIL del -6,5% nel 2020 e per l'Unione Europea di -4,8%. In prima battuta saranno interessati settori quali i trasporti e quelli più legati all'offerta turistica (*business e leisure*), quali alberghi, ristoranti, commercio, etc.

I beni durevoli (soprattutto automobili e case) in Cina hanno subito una forte battuta d'arresto, probabilmente in forma di posticipo delle decisioni di acquisto, per due generi di ragioni:

- Le famiglie a più elevata propensione al consumo preferiscono dirottare il reddito che avrebbero dedicato al consumo di beni durevoli verso altre forme di consumo;
- L'aumento di incertezza aumenta il risparmio precauzionale, verso cui pure è dirottato l'eventuale reddito.

Se, invece, il consumo di beni durevoli viene rivisto perché mutano le aspettative dei consumatori, allora la crisi verrà amplificata.

Dal punto di vista trasportistico, e con riferimento specifico al settore del trasporto marittimo, è possibile identificare tre fasi:

- FASE 1: riduzione dei traffici da/per la Cina
- FASE 2: Riduzione dei traffici internazionali per la diffusione del virus e l'estensione delle misure di contenimento
- FASE 3: Riduzione dei traffici per il subentrare della crisi economica internazionale.

È probabile che la FASE 1 sia ormai quasi terminata, mentre i porti e i trasporti siano oggi nel mezzo della FASE 2, mentre la FASE 3 sia ancora solo all'orizzonte (e sembra essere ineluttabile). Sebbene il Governo non abbia ancora definito delle politiche *ad hoc*, è probabile che l'estensione delle garanzie sui crediti sarà particolarmente generoso nei confronti delle imprese dei trasporti e della logistica e che interventi di rafforzamento delle supply chain (con

conseguente mappatura dei legami e delle scorte, con relativa accessibilità) possano essere messi in campo per fronteggiare un'eventuale ulteriore emergenza sanitaria nell'ottobre 2020.

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

Il percorso che ha condotto all'attuale quadro di riferimento progettuale del PON Infrastrutture e Reti 2014-20 è delineato nella seguente tabella che elenca le successive prese d'atto con il relativo numeri di interventi selezionati e il costo complessivo ammesso a finanziamento. Nonostante il presente Rapporto sia prevalentemente riferito all'annualità 2019, nell'analisi è stata ricompresa la Presa d'Atto del 15 gennaio 2020 attraverso la quale sono stati ammessi a finanziamento ulteriori cinque interventi (tre a valere sulla Linea d'Azione II.1.2, uno a valere sulla Linea II.1.3 e uno sull'Asse di Assistenza Tecnica) per un importo di circa 47 milioni di euro.

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	30	879.159.813,35 €
Prot. n. 6411 del 22.06.2017	1	21.000.000,00 €
Prot. n. 7455 del 21.07.2017	17	376.528.814,97 €
Prot. n. 9330 del 21.09.2017	3	26.861.599,74 €
Prot. 4078 del 06.03.2019	3	94.300.000,00 €
Prot. n. 12364 del 19.07.2019	13	203.562.822,47 €
Prot. n. 18660 del 20.11.2019	2	77.100.000,00 €
Prot. n. 19309 del 03.12.2019	3	2.882.146,08 €
Presa d'atto del 15.01.2020	5	47.362.686,52 €
Importo totale	78	1.730.257.883,12 €

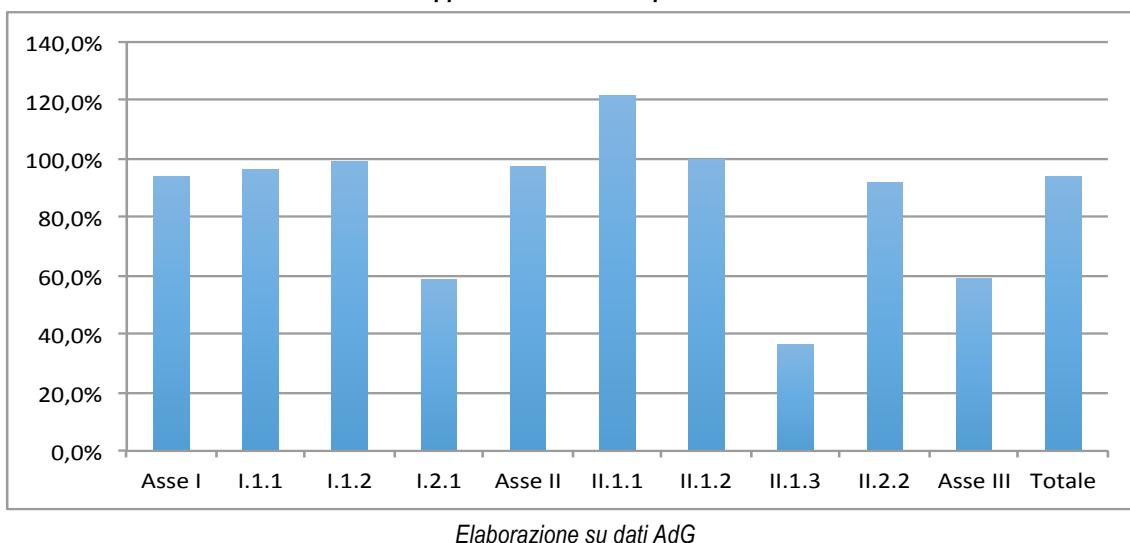
A fronte di tale quadro di 78 interventi ammessi a finanziamento per un importo complessivo di circa 1,73 miliardi di euro, il livello dei costi ammessi raggiunge una quota pari al 93,8% della dotazione del Programma, con risorse residue da allocare di poco superiori ai 113 milioni di euro.

Con riferimento alla ripartizione per Assi e Linee d'Azione, sul totale dei 78 interventi ammessi a finanziamento – di cui 17 a valere sull'Asse di Assistenza Tecnica – l'Asse II raggiunge il più alto numero di progettualità finanziate pari a 34: 27 progetti per l'ambito di intervento delle ALI (16 portuali e 9 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. Gli interventi sull'Asse I subiscono un leggero incremento e ammontano complessivamente a 27 interventi, di cui 19 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).

Con l'ammissione a finanziamento nel corso del 2019 di numerose progettualità derivanti dal percorso di selezione delle Aree Logistiche Integrate, incrementa sensibilmente il numero degli interventi "nativi" del periodo 2014-2020 che, a fronte dei 3 nuovi Grandi Progetti ferroviari e di due nuovi interventi ammessi sulle Linee I.1.1 e I.1.2, si concentrano prevalentemente nella Linea d'Azione dedicata allo sviluppo del sistema SESAR e nell'Asse II, dove le nuove operazioni sono 28 su un totale di 32. L'analisi operata per costo ammesso in rapporto alla dotazione degli Assi e delle Linee d'Azione¹⁰ consente lo sviluppo di considerazioni più di dettaglio sul livello di consolidamento del quadro progettuale del Programma.

¹⁰ Per l'analisi si è fatto riferimento all'allocazione indicativa per Linea d'Azione così come risultante a chiusura dell'attività di riprogrammazione.

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



Il costo degli interventi complessivamente ammessi a finanziamento è, come anticipato, pari al 93,8% della dotazione complessiva del Programma. A fronte di una quota relativa all'Asse di Assistenza Tecnica pari a circa il 60%, il livello dei costi ammessi nei due Assi prioritari raggiunge per entrambi un buon livello di saturazione prossimo all'esaurimento delle risorse disponibili (94,1% per l'Asse I e 97,3% per l'Asse II). L'analisi per Linea d'Azione restituisce valori prossimi al 100% delle risorse indicativamente allocate per tutte le Linee ad eccezione della Linea I.1.1, in cui si registra una condizione di overbooking pari al 121,8%, e delle Linee I.2.1 e II.1.3 in cui, invece, il rapporto tra costi ammessi e dotazione è ancora lontano dall'obiettivo con quote rispettivamente pari al 58,5% e 36,5%. Occorre tuttavia sottolineare come, per entrambe le ultime due Linee, sia presente un bacino di progettualità mature che potrebbero auspicabilmente essere oggetto di Presa d'Atto nel corso del 2020.

Dal confronto con la situazione registrata nel precedente Rapporto Annuale di Valutazione è possibile apprezzare ancora meglio l'evoluzione intervenuta nella precedente annualità con riferimento all'obiettivo di completa allocazione delle risorse del Programma. L'inserimento delle nuove progettualità, in particolare, ha determinato un incremento nel rapporto tra costi ammessi e dotazione del Programma di oltre 13 punti percentuali (dal 80,3% al 93,8%), principalmente in ragione del risultato complessivamente conseguito nell'ambito dell'Asse II, dove la quota è cresciuta di oltre 30 punti percentuali (dal 63,8% al 97,3%).

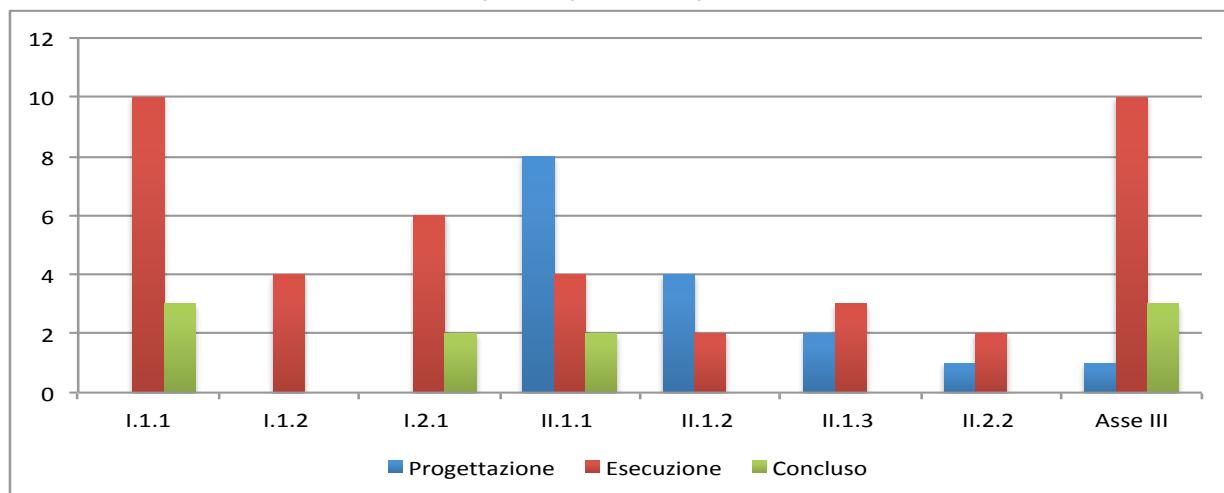
2.2 Attuazione fisica e procedurale

2.2.1 L'avanzamento procedurale

Se l'analisi sugli interventi ammessi restituisce un quadro di decisa evoluzione verso un consolidamento definitivo del parco progettuale di riferimento, la situazione riguardante il livello di attuazione procedurale, in ragione dell'inserimento di un significativo numero di nuove operazioni, determina un parziale peggioramento rispetto alle precedenti valutazioni riguardanti la fase realizzativa in cui si trovano le opere finanziate. Alla luce dei dati di monitoraggio al 31 dicembre 2019¹¹, il livello di avanzamento procedurale è sinteticamente rappresentato nel seguente grafico.

¹¹ In ragione del ritardo temporale con cui i progetti ammessi a finanziamento sono progressivamente sottoposti a monitoraggio, le analisi successive, a differenza della disamina sul processo di selezione, fanno riferimento a un universo di 67 interventi per un costo totale ammesso pari a circa 1,55 miliardi di euro.

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



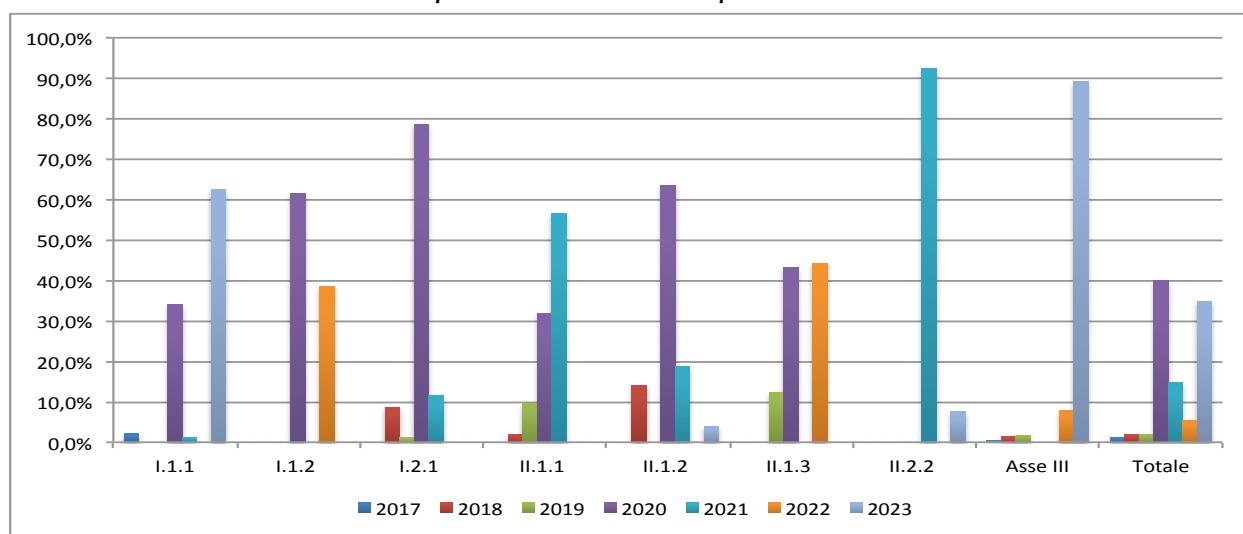
Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

Sul totale dei 67 interventi considerati a finanziamento 15 risultano in fase di progettazione, 42 sono in esecuzione e un numero ancora limitato di 10 interventi – di cui 3 di Assistenza Tecnica – risultano conclusi. Le operazioni che non hanno ancora raggiunto la fase propriamente esecutiva sono prevalentemente finanziate a valere sull'Asse II.

L'analisi per costi ammessi si pone a conferma del dato numerico illustrato, dove circa il 17% dei costi afferisce a interventi in fase di progettazione, a fronte di circa l'80% in fase di esecuzione e di una ancora esigua quota del 3% di costi riferiti a progetti conclusi. Coerentemente a quanto precedentemente rilevato la quota di costi relativi a progettualità non ancora in fase di esecuzione si attesta per l'Asse II su circa il 55% del totale delle risorse allocate.

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 considerati per 14 è prevista una data di conclusione lavori al 2023, di cui 4 sono interventi ferroviari (i 3 nuovi Grandi Progetti e il Nodo di Napoli), 2 finanziati a valere sull'Asse II, mentre le restanti 8 operazioni sono finanziate a valere sull'Asse di Assistenza Tecnica. Per una significativa quota di interventi, circa la metà, la conclusione è invece prevista nelle annualità 2020 (23 progetti) e 2021 (11 progetti), mentre solo 4 si prevede che siano conclusi nel 2022. 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 rispettivamente al 40% e 35% dei costi ammessi in corrispondenza delle annualità 2019 e 2023. La rilevante quota riguardante l'ultima annualità, pur in presenza di un numero esiguo di interventi di cui è prevista la conclusione, è fortemente influenzata dalla presenza dei nuovi Grandi Progetti ferroviari. Il resto della spesa ammessa è distribuito per circa il 15% sull'annualità 2021 e il 5% sul 2022, mentre i costi riferiti alle progettualità già concluse ammontano a circa il 5% delle risorse considerate nell'analisi.

2.2.2 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 percentuale¹². 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	105,7	265,0	39,9%
Lunghezza totale delle linee ferroviarie ricostruite o rinnovate di cui: TEN-T	Km	105,7	265,0	39,9%
Impianti e sistemi tecnologici (Ferroviari)	Numero	19	50	38,0%
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	30,2%
Ultimo miglio - lunghezza raccordi ferroviari/binari	Metri	1.206	32.500	4%
Ultimo miglio - lunghezza raccordi stradali	Metri	5.500	17.200	32,0%

* 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 si pongono a una quota prossima al 40% del target al 2023, sia per quanto riguarda l'estensione della rete, sia per gli impianti tecnologici. Tale quota risulta invece ancora molto esigua per tutti gli altri indicatori valorizzati, fanno eccezione gli indici di realizzazione di accosti aggiuntivi e di raccordi stradali che superano entrambi il 30% del target al 2023.

2.3 Avanzamento finanziario e conseguimento degli obiettivi di spesa

I dati sull'avanzamento finanziario del Programma¹³, a fronte di una dotazione complessiva di oltre 1,84 miliardi di euro, registrano a dicembre 2019 costi ammessi, impegni e pagamenti rispettivamente pari a circa 1,55 miliardi di euro, 1,33 miliardi di euro e 693 milioni di euro. A sostenere l'avanzamento contribuisce attualmente in larga misura l'Asse I che, con una dotazione di circa 1,2 miliardi di euro e costi ammessi pari a 1,05 registra la totalità delle risorse ammesse impegnate e pagamenti per quasi 600 milioni di euro. Il ritardo nell'attuazione finanziaria dell'Asse II registrato nel

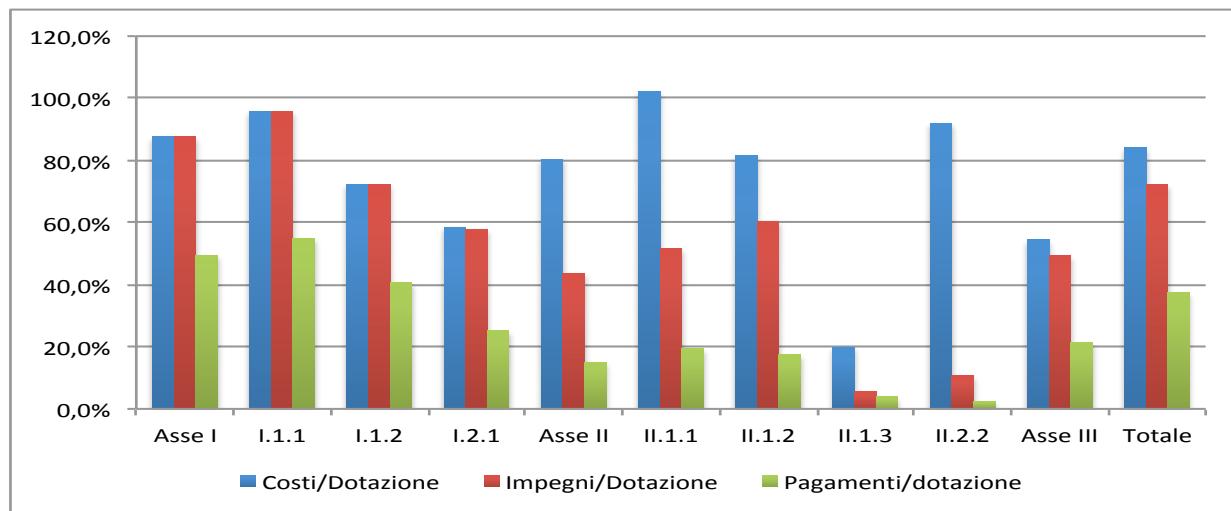
¹² L'analisi ha considerato i nuovi target definiti alla luce dell'attività di revisione del PO più avanti descritta.

¹³ Anche in questo caso ci si è riferiti al quadro di allocazione di risorse derivante dall'attività di riprogrammazione. Per quanto riguarda i costi ammessi, inoltre, si sottolinea come le differenze rispetto a quanto precedentemente descritto derivino dal fatto che nel paragrafo dedicato al processo di selezione degli interventi si è tenuto conto della Presa d'Atto del 15 gennaio 2020. Ulteriori scostamenti sono inoltre imputabili al ritardo con cui alcuni interventi sono ammessi all'attività di monitoraggio.

precedente Rapporto vede un netto recupero, quantomeno sul fronte delle risorse ammesse a finanziamento con circa 468 milioni di costi ammessi su una dotazione di 582 milioni, mentre gli impegni e i pagamenti si attestano rispettivamente su cifre pari a circa 254 e 87 milioni di euro.

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

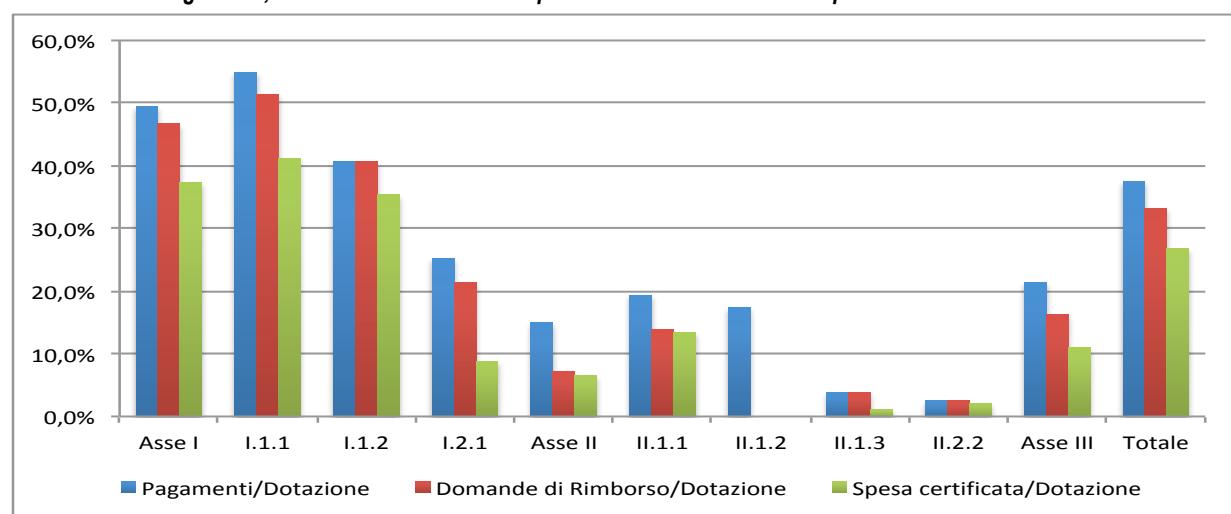


Elaborazione su dati sistema di monitoraggio

I dati assoluti precedentemente richiamati si traducono in termini percentuali e a livello complessivo di Programma in costi ammessi pari a circa l'84%, con impegni al 72,4% e pagamenti al 37,6%. Gli impegni e pagamenti in rapporto alla dotazione registrano performance ancora significativamente diverse per i due Assi prioritari: l'Asse I registra impegni e pagamenti rispettivamente pari a circa l'88% e 50%; l'Asse II si attesta su livello molto inferiore pari a circa il 44% per gli impegni e circa il 15% 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 493 milioni di euro pari al 26,7% della dotazione complessiva del Programma, a fronte di pagamenti e domande di rimborso rispettivamente pari a circa il 38% e il 33%. La spesa è in larga parte generata a valere sull'Asse I che con oltre 447 milioni di euro supera la soglia del 37% 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.1.1 che si attesta sul 55% dei pagamenti e il 41,2% della spesa certificata in rapporto alla propria dotazione. Le spese certificate per l'Asse II sono pari a circa il 6,6% della dotazione a fronte di pagamenti pari a circa il 15%.

Un'analisi operata in rapporto ai costi ammessi anziché alla dotazione vede la spesa certificata superare la soglia del 30% e i pagamenti attestarsi a circa il 44%, con l'Asse I che contribuisce attraverso una spesa pari al 42,7% del costo ammesso, mentre l'Asse II raggiunge l'8%.

Le performance finanziarie analizzate hanno consentito, anche se con un lieve margine, di conseguire l'obiettivo di spesa (target n+3) al 2019. La spesa certificata pari a 493.098.292,04 euro supera infatti di circa 10 milioni di euro il target di poco superiore ai 483 milioni di euro previsto per l'annualità, con un rapporto di raggiungimento del target pari al 101,9%.

3. L'analisi periodica esperta dei dati di monitoraggio

3.1 Finalità dell'attività di analisi esperta

Nel corso delle prime fasi del Servizio di Valutazione indipendente del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 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. Degli esiti di tale applicazione è stato sinteticamente dato conto all'interno del Rapporto Annuale di Valutazione 2019.

Alla luce dei risultati ottenuti, 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. L'attività persegue molteplici finalità tra cui principalmente:

- proporre con cadenza periodica semestrale 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 programmatorio o ri-programmatorio;
- 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 coerenza con tali finalità e facendo seguito a quanto condiviso con l'Amministrazione, si è proceduto alla realizzazione di due cicli di analisi sulla totalità degli interventi ammessi a finanziamento¹⁴ sulla base dei dati di monitoraggio relativi alle scadenze di aprile 2019 e dicembre 2019¹⁵.

¹⁴ Rispetto alla totalità degli interventi ammessi alla scadenza considerata, sono state incluse nell'analisi solo le progettualità caratterizzate da un adeguato livello di consolidamento dei dati di monitoraggio tale da consentire la quantificazione della maggior parte dei criteri di valutazione adottati. In particolare nel primo ciclo di analisi sono stati esaminati 42 interventi, mentre con riferimento alla scadenza di dicembre 2019 l'analisi è stata estesa fino a ricoprendere 52 progetti.

Il modello valutativo adottato, rispetto a quanto elaborato nella prima applicazione pilota, ha subito successivi affinamenti volti a ampliare le sue funzionalità. Nella prima applicazione alla totalità degli interventi ammessi a finanziamento, in particolare, è stato previsto l'aggiunta di due ulteriori criteri riguardanti l'affidabilità delle previsioni di spesa e dei dati sull'avanzamento fisico, andando così a completare le valutazioni di coerenza sulle previsioni formulate a tutte e tre le dimensioni privilegiate del monitoraggio. In occasione del secondo ciclo di analisi, invece, sono stati lievemente modificati i criteri relativi alla presenza di scostamenti di natura procedurale e, in particolare, nella data di conclusione lavori o fornitura di beni e servizi. Mentre nel modello originale la rilevazione degli scostamenti era riferita rispettivamente a un semestre e all'ultimo bimestre di rilevazione, in seguito agli affinamenti introdotti viene valutata la presenza di scostamenti nel precedente e nell'attuale arco temporale di rilevazione. In esito a tale ulteriore rivisitazione la metodologia adottata prevede la redazione di schede progetto articolate alla luce di 8 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/fornitura formulata alla stessa data;
- 3 criteri inerenti alla 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/fornitura con riferimento alla precedente rilevazione semestrale e l'eventuale persistenza di tali scostamenti con riferimento all'ultimo semestre di rilevazione;
- 3 criteri riguardanti la coerenza delle previsioni realizzative di tipo: procedurale – tramite una comparazione della tempistica dell'iter degli interventi con le durate (breve, tipica e lunga) calcolate con l'applicativo VISTO; finanziario – attraverso una valutazione qualitativa rispetto a un modello statistico di andamento della spesa; fisico – tramite il confronto tra i valori dell'indicatore di output e l'effettivo avanzamento procedurale e finanziario.

Alla luce delle modalità di valutazione descritte, nella seguente tabella sono sintetizzati i risultati dell'analisi riguardante gli interventi ammessi a finanziamento sui primi due Assi del Programma, valutati sulla base dei dati validati di monitoraggio alla scadenza del monitoraggio di dicembre 2019¹⁵.

Codice	Titolo intervento	Fase attuale	Conclusione esecuzione	Completezza	Scostamento precedente	Scostamento attuale	Coerenza VISTO	Coerenza spesa	Coerenza fisico
Linea d'Azione I.1.1									
11101	Potenziamento tecnologico nodo di Napoli								
11102	Raddoppio Bari - S. Andrea Bitetto								
11103	Raddoppio Palermo-Messina - Tratta Fiumetorto-Ogliastro								
11104	Nodo di Bari: ACC Bari Parco Nord e ingresso in variante...								
11105	Asse Ferroviario Palermo -Catania -Messina. Raddoppio...								
11106	SCC Messina-Siracusa								
11107	ACS e PRG Stazione di Lamezia Terme								
11108	Costruzione della nuova SSE a Vibo Pizzo e potenziamento..								
11109	Ricostruzione del Ponte Petrace, modifica PRG...								
11110	Realizzazione a Reggio Calabria del DCO								
11111	SCC Nodo di Palermo								

¹⁵ Come più avanti specificato, rispetto a una scansione semestrale ancorata ai dati di aprile e ottobre, si è considerato più opportuno riferirsi alle scadenze bimestrali di monitoraggio di giugno e di dicembre, in modo da garantire un allineamento con la chiusura dell'annualità, particolarmente significativa in relazione ad alcune tipologie di dato.

¹⁶ L'analisi, in un primo momento condotta sui dati a ottobre 2019, è stata successivamente aggiornata sulla base dei dati di monitoraggio presenti a sistema al 15 febbraio 2020. Eventuali variazioni delle informazioni dovute a un ulteriore consolidamento dei dati verranno acquisite nella rilevazione successiva.

Codice	Titolo intervento	Fase attuale	Conclusione esecuzione	Completezza	Scostamento precedente	Scostamento attuale	Coerenza VISTO	Coerenza spesa	Coerenza fisico
11112	Variante alla linea Napoli-Cancello								
11113	Raddoppio tratta Cancello-Benevento, Primo lotto funzionale								
Linea d'Azione I.1.2									
11201	Velocizzazione Catania-Siracusa - Tratta Bicocca-Targia								
11202	Nodo ferroviario di Palermo: tratta La Malfa/EMS-Carini								
11203	Metaponto - Sibari - Paola (Bivio S. Antonello)								
11204	Interventi di potenziamento delle infrastrutture ferrovia...								
Linea d'Azione I.2.1									
12101	4 Flight – Brindisi ACC – WP 1								
12102	Tool Deconflicting– Brindisi ACC								
12103	Interoperabilità con operatori aeroportuali A-CDM– Napoli								
12104	ARTAS per fallback system – Brindisi ACC								
12105	Completamento e potenziamento Sistemi radio TBT...								
12106	Adeguamento Sistemi Meteo Aeroportuali								
12107	Adeguamento delle comunicazioni fonia ground-ground...								
12108	Ammodernamento sistemi di registrazione fonia								
Linea d'Azione II.1.1									
2111	Interventi per il dragaggio di 2,3 Mmc di sedimenti in area...								
2112	Realizzazione di un nuovo terminal containers...								
2113	Adeguamento di un tratto di banchina del Porto commerciale								
2114	Porto di Gioia Tauro: Completamento viabilità comparto nord								
2115	Porto di Gioia Tauro: Adeguamento del tratto di banchina...								
2118	Porto di Termini Imerese - Lavori di dragaggio								
2119	Porto di Termini Imerese - Lavori di completamento del molo								
21112	Porto di Palermo - Lavoro di escavo dei fondali								
21113	Porto di Bari - Intervento di movimentazione dei sedimenti								
21114	Porto di Napoli - Escavo dei fondali dell'area portuale								
21115	Porto di Salerno - Lavori di prolungamento del molo								
21116	Porto di Messina – Piattaforma logistica Tremestieri								
21117	Porto di Salerno - lavori di escavo dei fondali								
21118	Porto di Augusta Lavori di rifiorimento e ripristino statico								
Linea d'Azione II.1.2									
2120	Porto di Salerno - Collegamenti ferroviari e stradali								
2122	Porto di Napoli - Collegamenti stradali e ferroviari								
2124	Porto di Messina - lavori su Via don Blasco								
21201	Collegamento ferroviario del complesso del porto di Taranto..								
2116	Porto di Gioia Tauro: Gateway ferroviario								
Linea d'Azione II.1.3									
21301	PROG 0101 Digitalizzazione procedure nel porto di Bari								
21302	PROG 0101 Autorità di sistema portuale dell'Adriatico								
21304	Corridoio Controllato 2.0								
21305	Taranto PCS a supporto dell'interoperabilità								
21306	PROG. 04 - Evoluzione della National Maritime Single...								
Linea d'Azione II.2.2									
22201	Progetto Wi-Life Station								
22202	Smart Road								
22203	Drive Belt								

Al fine di agevolare la lettura degli esiti delle analisi e come ulteriore affinamento del modello valutativo, si è proceduto all'elaborazione di indici sintetici per Linea di Azione. In particolare, per ciascun criterio adottato sono stati elaborati due indici:

- l'indice sintetico per numero interventi calcolato come media aritmetica tra i giudizi ottenuti dagli interventi finanziati a valere sulla Linea d'Azione;
- l'indice sintetico per rilevanza finanziaria ottenuto attraverso una media pesata sulla base dei costi ammessi delle singole progettualità in rapporto al costo totale ammesso.

4. Il Sistema di Gestione e Controllo e la Comunicazione del PON

4.1 Le modifiche al Si.Ge.Co

Con Nota prot. n. 4176 del 9 marzo 2020, l'AdG ha comunicato l'adozione della versione aggiornata del documento "Sistema di Gestione e Controllo" Versione 8 del 2 marzo 2020 e le versioni aggiornate dei Manuali Operativi delle Procedure dell'AdG e dell'AdC e relativi allegati.

Dalla prima versione rilasciata nel maggio del 2016, si sono susseguite 7 versioni che hanno apportato diversi aggiornamenti al Documento in ordine a vari aspetti: da quelli normativi (comunitari e nazionali) e procedurali di riferimento, a quelli di revisione dell'Organigramma, unità e funzioni dell'AdG e dell'AdC nonché agli strumenti di supporto all'attività di gestione, monitoraggio e controllo e gli adeguamenti del Sistema informativo. Il Manuale Operativo delle Procedure dell'AdG, invece, è giunto alla settima versione (Versione 7.0 del 02.03.2020) le cui modifiche seguono sostanzialmente quelle definite nel Si.Ge.Co e si concretizzano anche nella definizione di nuovi strumenti di supporto allegati. Cinque, infine, le versioni del Manuale Operativo delle Procedure dell'AdC di cui l'ultima è la 5.0 del marzo 2020.

Appare opportuno sottolineare come l'importante lavoro di aggiornamento e revisione restituito nelle ultime versioni del Si.Ge.Co, dei Manuali e dei relativi allegati abbia riguardato anche le azioni intraprese per rispondere alle osservazioni e raccomandazioni formulate nell'ambito dell'indagine "Audit dell'affidabilità dei dati sull'efficacia dell'attuazione" – periodo di programmazione 2014- 2020 (N. REGC314IT0118) che si è tenuto nel corso del 2019 e concluso positivamente con nota Ares(2020)1209539 del 26/02/2020. L'indagine, dunque, è stata rivolta a verificare l'affidabilità e la tenuta del sistema di gestione e controllo per il PON IeR in termini di raccolta, registrazione e conservazione dei dati, di valutazione, sorveglianza, verifica e gestione finanziaria oltre che lo scambio elettronico di dati con i beneficiari.

Le osservazioni e le conseguenti raccomandazioni formulate dalla CE in seguito all'Audit, hanno riguardato principalmente sia carenze di sistema che di progetto relative alla rilevazione, monitoraggio, comunicazione, gestione, verifica della completezza dei dati, aggregazione dei dati afferenti gli indicatori sia di Programma e di Performance e alle relative modalità di informazione dei beneficiari.

L'AdG, ha di fatto provveduto ad implementare il Si.Ge.Co. ed in particolare il Manuale Operativo delle Procedure con le informazioni e le indicazioni di cui si era rilevata la carenza. Oltre alla predisposizione di apposite Check List per la rilevazione della qualità dei dati forniti, e schede dedicate alla qualificazione degli indicatori di output e procedurali, nel Manuale, alla sezione 6 (paragrafo 6.2) è stata maggiormente articolata la descrizione delle procedure di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale. Sempre in ordine a tale tema è stata inoltre predisposta una informativa allo "scopo di fornire ai beneficiari una guida per la corretta rilevazione dei dati relativi al monitoraggio fisico dei progetti: indicatori di output (Comuni e di programma) e indicatori procedurali come previsti dal Performance Framework"¹⁷. Così come sono stati previsti ulteriori strumenti di supporto ai Responsabili di Linea di Azione per la verifica del dato qualitativo fornito dal Beneficiario (Check List data quality, Check List verifiche amministrative, ecc).

Anche il sistema informativo è stato interessato dal processo di miglioramento di affidabilità delle informazioni e della verifica della correttezza dei dati di monitoraggio attraverso il potenziamento della capacità di sorveglianza e controllo.

¹⁷ Allegato 28 al MOP dell'AdG versione 7.0 del 2 marzo 2020

Nella Tabella successiva sono riepilogate alcune osservazioni e raccomandazioni della Commissione e le relative azioni intraprese dall'AdG per rispondere a tali raccomandazioni.¹⁸.

Osservazioni Audit	Raccomandazione Audit	Azioni intraprese dall'AdG
Mancata formalizzazione di una chiara metodologia per la comunicazione dei dati sulla performance.	L'autorità di gestione dovrebbe elaborare procedure affidabili con chiare istruzioni e orientamenti per la verifica efficace al fine di garantire la raccolta, il monitoraggio e la comunicazione di dati accurati relativi agli indicatori.	Implementazione all'interno del MOP della sezione dedicata alla descrizione delle procedure di monitoraggio finanziario fisico e procedurale ivi comprese le procedure per l'implementazione della RAA (sezione 6, paragrafo 6.2). Sono state inoltre predisposti ulteriori strumenti di controllo allegati al MOP, quali: <ul style="list-style-type: none"> - Check List data quality (Allegato 25) - Check list di verifica per l'inserimento dei dati aggregati delle Relazioni Annuali di Attuazione (RAA) nel Sistema informativo SFC2014 (Allegato 29.6) - Informativa Beneficiari per il monitoraggio fisico dei progetti - indicatori di output e Performance Framework (Allegato 28)
Mancata formalizzazione di chiare linee guida per i beneficiari	L'autorità di gestione deve provvedere affinché i beneficiari siano informati e abbiano accesso alle informazioni necessarie e che dispongano di un livello adeguato di orientamenti riguardanti le definizioni degli indicatori e di chiare istruzioni per la loro comunicazione tramite linee guida, siti Internet dedicati ai beneficiari e altre informazioni.	Oltre alle sopracitate descrizione delle procedure di monitoraggio finanziario fisico e procedurale ivi incluse le procedure per l'implementazione della RAA contenuta nella sezione 6 del MOP e dell'informativa ai beneficiari, l'AdG ha provveduto alla predisposizione di una "scheda per la quantificazione degli indicatori di output e procedurali" (Allegato 28.1 al MOP)
Mancanza di procedure per l'aggregazione dei dati relativi alle singole operazioni negli indicatori di output contenuti nella relazione annuale di attuazione.	L'autorità di gestione dovrebbe elaborare e applicare procedure scritte affinché, prima dell'inserimento nella prossima relazione annuale di attuazione, l'accuratezza di tutti i valori degli indicatori comunicati dai beneficiari sia verificata secondo la nuova metodologia e che i dati aggregati riportati nella relazione annuale di attuazione concordino con tali valori.	La "Descrizione delle procedure di monitoraggio finanziario fisico e procedurale, ivi incluse le procedure per l'implementazione della RAA" del paragrafo 6.2 del MOP, propone una tabella riepilogativa delle "principali fasi procedurali in cui si sviluppa il flusso di monitoraggio nonché le principali attività, i soggetti coinvolti ed i risultati prodotti." A questa si aggiungono i soprarichiamati materiali.
Inadeguatezza delle verifiche di gestione relative ai dati sulla performance.	L'autorità di gestione dovrebbe provvedere affinché le verifiche di gestione relative all'affidabilità dei dati sulla performance siano debitamente svolte e documentate in modo adeguato. La verifica dovrebbe includere i controlli sulla qualità dei dati, relativi alla performance compresi i documenti originali per verificare la correttezza del dato comunicato. L'AdG dovrebbe rivedere le proprie CL al fine di garantire l'esecuzione di adeguate verifiche di gestione secondo una metodologia uniforme/coerente.	L'AdG ha provveduto ad aggiornare le CL sia di verifica amministrativa che di controllo in loco con specifici punti di controllo finalizzati a garantire una verifica uniforme e coerente rispetto agli indicatori di performance: <ul style="list-style-type: none"> - Format Check List per le verifiche di gestione amministrative (Allegato 13.1) - Format Check List in loco (Allegato 15); - Raccolta dei documenti di approfondimento (Allegato 27) - Informativa Beneficiari per il monitoraggio fisico dei progetti - indicatori di output e Performance Framework (Allegato 28) - Scheda per la quantificazione degli indicatori di output (Allegato 28.1)

¹⁸ In questa sede sono state elencate solo le raccomandazioni alle quali l'azioni di risposta dell'AdG ha avuto riflessi sull'aggiornamento del Si.Ge.Co e dei Manuali Operativi.

Osservazioni Audit	Raccomandazione Audit	Azioni intraprese dall'AdG
Mancanza di una pista di controllo	L'autorità di gestione dovrebbe garantire che siano conservati documenti adeguati comprovanti le proprie verifiche e l'aggregazione dei dati sulla performance. La documentazione deve permettere di ricondurre i valori aggregati comunicati alla Commissione nell'ambito della relazione annuale di attuazione ai documenti originali dei singoli progetti. Le modifiche apportate ai valori comunicati dai beneficiari in conseguenza delle verifiche di gestione dovrebbero essere chiaramente documentate e la loro concordanza con gli indicatori di output comunicati dovrebbe essere controllata.	Oltre alla documentazione citata al punto precedente occorre sottolineare che la predisposizione della nuova CL <i>data quality</i> consente ai Responsabili di Linea di Azione un controllo più efficace sui dati di monitoraggio inseriti dai Beneficiari. A questa si aggiunge la scheda per la quantificazione degli indicatori di output e procedurali che deve essere compilata bimestralmente da tutti i beneficiari.

4.1.1 L'analisi di rischio sugli indicatori

Oltre alle osservazioni richiamate, i Servizi della Commissione in esito all'attività di audit hanno inteso evidenziare la mancanza di procedure chiare predefinite per la gestione dei rischi in relazione agli indicatori, raccomandando di operare una valutazione dei rischi associati al monitoraggio degli indicatori di performance e modulando tali verifiche in funzione della complessità dei progetti e del tipo di indicatori.

In relazione a tale raccomandazione e a fronte delle analisi e dei supporti valutativi già elaborati con riguardo al sistema degli indicatori del Programma, il Servizio di Valutazione ha fornito il proprio supporto elaborando una metodologia di analisi di rischio e applicandola successivamente agli interventi ammessi a finanziamento a valere sugli Assi I e II del Programma¹⁹.

Nella strutturazione della metodologia di analisi di rischio sugli indicatori del Programma e sull'affidabilità nel loro progressivo aggiornamento, si è fatto riferimento alle categorie di valutazione comunemente adottate nell'ambito delle attività di *Data Quality Assessment*, riferibili generalmente alle dimensioni di completezza, tempestività, chiarezza e coerenza interna ed esterna dei dati rilevati. Più nello specifico i criteri adottati sono stati i seguenti:

- **complessità**: gli indicatori sono stati distinti in tre tipologie (unitari, discreti, progressivi) in relazione al livello di complessità richiesto ai fini della quantificazione dell'avanzamento realizzativo;
- **completezza**: presenza dei dati di avanzamento per le scadenze di rilevazione considerate²⁰;
- **chiarezza**: per gli indicatori che registrano un avanzamento realizzativo è stato valutato il livello di completezza e chiarezza delle informazioni restituite all'interno della scheda dedicata, oltre che la sua effettiva compilazione;
- **coerenza andamento**: misura l'eventuale presenza di elementi di incoerenza nell'andamento temporale dei dati sull'avanzamento fisico;
- **coerenza interna**: per interventi a cui sono associati più indicatori di avanzamento fisico viene valutato il livello di coerenza nell'andamento dei diversi indicatori qualora siano riferiti alle medesime realizzazioni;
- **coerenza avanzamento finanziario**: l'entità dell'avanzamento fisico rilevato è valutato in relazione al livello di attuazione finanziaria nelle medesime scadenze di monitoraggio considerate.

Per ciascuno dei criteri considerati sono stati formulati giudizi di rischio (basso, medio, alto) alla luce delle modalità indicate nella seguente tabella.

Criterio	Valutazione sintetica di rischio	Modalità di attribuzione del giudizio
Complessità	Basso	Indicatori unitari, ovvero caratterizzati da realizzazioni di tipo discreto (ad

¹⁹ L'analisi ha preso in oggetto gli interventi ammessi a finanziamento anteriormente al dicembre 2018.

²⁰ L'analisi ha preso in oggetto le scadenze di monitoraggio comprese tra dicembre 2018 (in cui è entrato a regime un assestamento del dataset degli indicatori di avanzamento fisico) e agosto 2019.

		esempio numero di impianti) e target pari a 1
	Medio	Indicatori discreti, ovvero caratterizzati da realizzazioni di tipo discreto (ad esempio numero di impianti) e target superiore a 1
	Alto	Indicatori progressivi, ovvero caratterizzati dalla possibilità di una quantificazione dell'attuazione fisica per stati di avanzamento (ad esempio km di rete realizzati o ristrutturati)
Completezza	Basso	Rilevazione del dato di avanzamento fisico (anche pari a zero) per tutti i bimestri considerati
	Medio	Rilevazione del dato di avanzamento fisico (anche pari a zero) per la maggior parte dei bimestri considerati
	Alto	Assenza del dato di avanzamento fisico (anche pari a zero) per la maggior parte dei bimestri considerati
Chiarezza	Basso	La scheda di rilevazione riporta con chiarezza le modalità di quantificazione utilizzate e contiene puntuali riferimenti alla documentazione a comprova dell'avanzamento
	Medio	La scheda di rilevazione riporta le modalità di quantificazione utilizzate e contiene riferimenti alla documentazione a comprova dell'avanzamento con un livello di chiarezza non elevato e che richiede approfondimenti di analisi sulla documentazione allegata
	Alto	Assenza della scheda di rilevazione in presenza di avanzamento fisico
	s.v.	Giudizio non attribuibile in relazione a interventi per cui non si registra avanzamento realizzativo
Coerenza andamento	Basso	Assenza di elementi di incoerenza nell'avanzamento temporale dell'indicatore rispetto alle successive scadenze di monitoraggio
	Medio	Presenza di lievi elementi di incoerenza nell'avanzamento temporale dell'indicatore rispetto alle successive scadenze di monitoraggio
	Alto	Presenza di gravi elementi di incoerenza nell'avanzamento temporale dell'indicatore rispetto alle successive scadenze di monitoraggio
Coerenza interna	Basso	Assenza di elementi di incoerenza nell'avanzamento di diversi indicatori riferiti alla medesima tipologia di realizzazione
	Medio	Presenza di lievi elementi di incoerenza nell'avanzamento di diversi indicatori riferiti alla medesima tipologia di realizzazione
	Alto	Presenza di gravi elementi di incoerenza nell'avanzamento di diversi indicatori riferiti alla medesima tipologia di realizzazione
	s.v.	Giudizio non attribuibile in relazione a interventi a cui è associato un solo indicatore
Coerenza avanzamento finanziario	Basso	Assenza di elementi di incoerenza nel confronto tra l'avanzamento fisico e quello finanziario
	Medio	Presenza di elementi di incoerenza nel confronto tra l'avanzamento fisico e quello finanziario che possono essere motivati da un diverso livello di aggiornamento tra le due tipologie di indicatori
	Alto	Presenza di gravi elementi di incoerenza nel confronto tra l'avanzamento fisico e quello finanziario

La metodologia sopra sinteticamente richiamata è stata dunque implementata attraverso la compilazione di singole schede di analisi dedicate agli indicatori associati a ciascun intervento considerato.

A livello complessivo, occorre sottolineare che, per i criteri di completezza e di coerenza nell'andamento temporale degli indicatori, i giudizi registrano un livello di rischio basso per la totalità degli interventi e degli indicatori considerati. Non si rilevano dunque elementi di criticità rispetto alla regolarità nell'inserimento dei dati sull'avanzamento fisico nelle scadenze di monitoraggio prese in esame per lo svolgimento dell'analisi. Anche per quanto attiene alla coerenza interna il quadro è positivo: solo in relazione a un intervento si è rilevata l'esistenza di un'anomalia rispetto alla quantificazione

di due indicatori riferibili alla medesima tipologia di realizzazione. Per i restanti tre criteri adottati, invece, l'analisi restituisce risultati più differenziati nei giudizi.

Per quanto riguarda il criterio “Complessità”, i risultati sono significativamente influenzati dalle tipologie di intervento finanziate a valere sulle diverse Linee d’Azione, laddove i giudizi medio alti sono concentrati in presenza di progettualità di tipo ferroviario, portuale e interportuale.

In merito al criterio di “Chiarezza” si registrano alcuni giudizi di rischio Alto in assenza di alcune schede di rilevazione su interventi che hanno conseguito realizzazioni nelle Linee d’azione I.2.1 e II.1.2 e la necessità di maggiori precisazioni sulle modalità di quantificazione per alcuni interventi a carattere ferroviario e portuale. L’assenza di giudizi si concentra invece nelle Linee d’Azione dell’Asse II in ragione del più arretrato stato di attuazione.

Un simile tipo di distribuzione caratterizza i giudizi riguardanti la coerenza dell'avanzamento fisico con quello relativo all'attuazione finanziaria, laddove gli elementi di incoerenza si registrano nelle Linee d’Azione connotate da un più elevato livello realizzativo.

In esito a tale esercizio valutativo la Commissione ha preso atto delle iniziative intraprese per rispondere alle osservazioni formulate e dell'intenzione espressa dall'Autorità di Gestione di condurre annualmente l'analisi di rischio sui dati di monitoraggio al 31 ottobre in modo da consentire di apportare le eventuali azioni correttive che si rilevassero necessarie nei tempi previsti per la comunicazione dei dati al 31 dicembre da parte dei Beneficiari, utili alla compilazione della Relazione annuale di attuazione, con possibilità di intensificare l'attività qualora si registrassero sensibili variazioni delle progettualità ammesse a finanziamento.

4.2 L'approfondimento valutativo sulle attività di comunicazione

A partire dal periodo di programmazione 2007-2013, il tema della comunicazione assume un rilievo notevole nella politica di coesione, giustificato dalla debole consapevolezza dei cittadini europei in merito all'azione condotta dalla Unione Europea (UE) per ridurre le disuguaglianze territoriali. D'altronde, la rilevanza strategica delle azioni di informazione e comunicazione nell'implementazione della politica di coesione è tale che da tempo la UE ha avviato delle azioni di monitoraggio per verificare nel tempo il livello di consapevolezza e di conoscenza da parte dei cittadini²¹.

In tale contesto, l'attività di valutazione ha concentrato l'attenzione sull'analisi dei contenuti della strategia di comunicazione, le iniziative realizzate, la loro efficacia e la percezione che ne ha un target specifico della strategia – i beneficiari effettivi - al fine di fornire feedback utili alle attività di informazione, comunicazione e disseminazione dei primi risultati del PON.

Come già rilevato nel RAV (2019) - la strategia di comunicazione PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 assegna un ruolo centrale alla comunicazione on-line nella convinzione che un portale web dedicato e i social media possano assurgere a strumento chiave per intercettare tutti i target di destinatari individuati: potenziali beneficiari, beneficiari e grande pubblico.

Per tale ragione, l'approfondimento valutativo si è concentrato in prima istanza sul sito web e sui canali social utilizzati dal PON per esaminare i primi risultati e l'efficacia. Nello specifico, sono stati analizzati i principali indicatori utilizzati per il monitoraggio dei siti – visualizzazioni di pagina, accessi, frequenza di rimbalzo e durata media della visita – rispetto ai due programmi nel periodo 14 giugno 2017 – 30 novembre 2019.

Il punto di partenza per analizzare i dati relativi alla fruizione del sito web da parte degli utenti è rappresentato dalla panoramica del **numero di utenti che visitano il portale, che è cresciuto progressivamente e in modo rilevante** nell'arco dei 30 mesi esaminati (da 1.032 utenti nel 2017 a 31.633 utenti nei primi undici mesi del 2019).

Nell'intento di raggiungere con le attività di comunicazione non solo i potenziali beneficiari e i beneficiari effettivi del programma, ma anche il grande pubblico l'Autorità di Gestione ha scelto di avvalersi, in attuazione della strategia di comunicazione del PON IeR 2014-2020, dei social media. Nello specifico, oltre a Facebook e Twitter già identificati in fase di predisposizione della strategia di comunicazione, sono stati attivati profili su Youtube, Instagram, Slideshare e ISSUU.

²¹ Il Rapporto “Flash Eurobarometer 423. Citizens’ Awareness and Perceptions of EU Regional Policy” pubblicato nel 2015 dalla Commissione Europea ha evidenziato come solamente un cittadino della UE (28) su tre (34%) sia consapevole del fatto che la UE fornisce un sostegno finanziario a progetti volti a migliorare la sua città, la sua Regione, il suo Stato. A livello italiano si rileva una maggiore conoscenza, pari al 43% dei cittadini intervistati.

L'implementazione dello strumento dei social media rappresenta un elemento chiave cui nel corso del tempo è stata dedicata particolare attenzione nell'intento di grado di garantire la trasparenza, intercettare segmenti della società non facilmente raggiungibili e coinvolgere gli utenti grazie all'offerta di un flusso continuo e aggiornato di informazioni e una condivisione tempestiva di avvisi e comunicati.

Come mostra la tabella successiva costruita a partire dalle informazioni relative ai risultati delle misure di informazione e pubblicità dei fondi attuate nel quadro della strategia di comunicazione e contenute nelle Relazioni di attuazione annuale (2019), il PON IeR, insieme al PON Metro, è sicuramente il programma che ha scelto di utilizzare un ampio spettro di social media per contattare i target della strategia di comunicazione.

I social media nella comunicazione on line dei Programmi Operativi Nazionali

Programma Operativo Nazionale	Twitter	Instagram	Facebook	Youtube	ISSUU	Slideshare	Flickr
PON Città Metropolitane	X	X		X		X	X
PON Cultura e Sviluppo	X		X				
PON Imprese e competitività				X			X
PON Inclusione							
PON Infrastrutture e reti	X	X	X	X	X	X	
PON Iniziativa Occupazione Giovani	X		X	X			
PON Iniziativa PMI				X			X
PON Legalità				X			
PON per la Scuola competenze e ambienti per l'apprendimento							
PON Ricerca e innovazione				X			
PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione							

Fonte: Fonte: ns. elaborazioni su informazioni contenute nel § 12.2. Risultati delle misure di informazione e pubblicità dei fondi attuate nel quadro della strategia di comunicazione delle Relazioni di attuazione annuale (2019).

L'impegno profuso, tuttavia, sembra produrre risultati tangibili in termini di interazione digitale del programma per Twitter, Instagram e Facebook, mentre il numero di follower rimane marginale per quanto riguarda Youtube, ISSUU, Slideshare.

L'analisi dei like e della copertura del profilo Facebook e dei follower e delle visualizzazioni di Twitter sembrano confermare nel triennio un incremento delle persone che, in vari modi, interagiscono con il PON IeR attraverso i due social network, alla stregua di quanto verificato per il sito web del programma.

Nell'ambito delle attività previste per la valutazione della strategia di comunicazione del programma, il valutatore ha inoltre realizzato una CATI (Computer Assisted Telephone Interview) con i beneficiari per verificare l'efficacia dell'attività di comunicazione e le percezioni dei beneficiari rispetto agli strumenti deputati all'informazione relativa al programma (*in primis* il sito web e i social network e i social media del PON IeR). L'indagine CATI ha inteso verificare:

- la fruizione dei canali informativi del PON IeR (sito web e Facebook) e la percezione dei beneficiari rispetto a tali strumenti;
- l'utilizzo dei canali informativi utilizzati dal beneficiario per comunicare e sensibilizzare rispetto ai propri progetti finanziati.

All'indagine è stata condotta su tutti i ventiquattro beneficiari effettivi del PON IeR 2014-2020 hanno risposto diciannove soggetti per un **tasso di risposta complessivo del 79%**.

5. Attuazione del Piano di Valutazione

In attuazione del Piano di Valutazione e anche in risposta a esigenze conoscitive sviluppatesi nel corso della precedente annualità, nell'ambito del Servizio di Valutazione Indipendente del PON 2014-2020 le principali attività svolte nel 2019, oltre alla redazione del Rapporto di Valutazione Annuale 2019 e alla relativa nota di follow-up, hanno principalmente riguardato: l'affinamento del modello valutativo per l'analisi periodica esperta dei dati di monitoraggio e la sua applicazione in due successivi cicli valutativi; le attività a supporto dell'attività di revisione del Programma, inclusa le modifiche al sistema di indicatori e la redazione della relativa Nota Metodologica; l'analisi di rischio sugli indicatori del Programma e gli approfondimenti riguardanti l'efficacia delle attività di comunicazione del PON. Degli esiti conseguiti nell'ambito di tali attività si è diffusamente dato conto nei capitoli precedenti. Nel Rapporto sono stati inoltre sintetizzati alcuni esiti *in progress* riguardanti

gli approfondimenti in corso sulle Aree Logistiche Integrate e sul complesso dei Grandi Progetti finanziati a valere sul PON Reti e Mobilità e del PON Infrastrutture e Reti nei cicli di programmazione 2007-13 e 2014-20.

6. Conclusioni e raccomandazioni

In ragione del già citato verificarsi dell'evento Covid19, non si ritiene in questa sede di formulare delle conclusioni riguardanti i mutamenti del contesto programmatico e macroeconomico di riferimento per l'attuazione del Programma, poiché le analisi condotte dovranno necessariamente essere rivisitate alla luce della disponibilità di studi in grado di stimare gli impatti, sicuramente decisivi, che tale evento ha generato e produrrà nel prossimo futuro.

Per quanto attiene allo stato di avanzamento del Programma, invece, la valutazione operata ha messo in evidenza un consolidamento del quadro progettuale di riferimento prossimo alla saturazione della dotazione complessivamente disponibile. L'analisi dell'ulteriore bacino progettuale riguardante le Linee d'Azione non ancora giunte alla completa allocazione delle risorse, consente un atteggiamento di cauta fiducia verso la possibilità di conseguire tale obiettivo nel corso del 2020, esplorando le opportunità di finanziamento aperte dal processo di revisione del Programma, così come gli esiti dell'attività di *scouting* su interventi di carattere tecnologico, inclusi quelli emersi a seguito dell'avviso per gli interventi di infomobilità.

L'analisi sull'avanzamento fisico, procedurale e finanziario, registra aspetti di positività riguardanti il livello di implementazione degli interventi di natura ferroviaria, mentre gli interventi di carattere portuale e intermodale scontano necessariamente la più recente ammissione a finanziamento determinatasi in seguito alla conclusione della prima fase di attuazione delle Aree Logistiche Integrate. Nonostante ciò, la valutazione riguardante le previsioni attuative testimonia per ora un discreto grado di affidabilità dei dati forniti dai Beneficiari in merito ai cronogrammi di implementazione, anche se l'attività di condivisione delle analisi quantitative con i Responsabili di Linea d'Azione ha messo in luce la concreta possibilità che nel corso dell'annualità possano registrarsi ulteriori scostamenti nella data prevista di conclusione di alcuni interventi.

A questo proposito la principale raccomandazione in esito a tali valutazioni riguarda la necessità di ulteriori sforzi nel miglioramento della qualità del dato sulle previsioni di spesa, anche attraverso eventuali miglioramenti da apportare al sistema informativo di monitoraggio. Ci si riferisce in particolare alla possibilità di introdurre una storicizzazione del dato anche in relazione alle previsioni di spesa, al fine di consentire un più attento controllo in merito a diverse incoerenze emerse nel corso delle analisi.

In merito all'efficacia delle attività di comunicazione, le attività realizzate finora sembrano mettere in evidenza la capacità dell'attività di comunicazione di intercettare il grande pubblico. Nel corso dei 30 mesi di attuazione della strategia di comunicazione i numeri relativi agli utenti, alle sessioni e alle visualizzazioni di pagina del sito web si sono rapidamente moltiplicati passando dal 2017 al 2019 rispettivamente da 1.032 utenti a 31.633, da 2.435 sessioni a 47.872 e da 14.055 visualizzazioni di pagina 133.620. Nell'intento di allargare ulteriormente la platea di utenti che navigano nelle pagine del sito sembra tuttavia opportuno creare connessioni per stimolare la navigazione del sito a partire da un'attività di sensibilizzazione di beneficiari, *stakeholder* e, più in generale, moltiplicatori dell'informazione in modo da aumentare i link al sito del PON IeR presenti su altri siti web.

Il livello di semplicità nell'individuazione del sito internet, esaminata in base alla posizione in cui si colloca il sito nei principali motori di ricerca (www.google.it, www.bing.it, <https://it.yahoo.com>) cercando la parola chiave "PON" sembra suggerire l'opportunità di attivarsi per una migliore indicizzazione del sito del PON IeR che possa consentire il raggiungimento di posizioni analoghe a quelle di altri programmi operativi nazionali.

Rispetto alla completezza dei contenuti, sul sito web del PON sono presenti tutte le informazioni sul programma, con materiali che consentono ad un utente interessato di approfondire gli aspetti connessi alla programmazione e all'implementazione del PON e di potersi avvalere anche di servizi interattivi quali, ad esempio, la possibilità di scaricare la modulistica relativa alla partecipazione ai bandi di gara oppure la documentazione relativa alla progettazione e attuazione del programma.

Particolare attenzione merita di essere dedicata all'accessibilità per le persone con disabilità, così come sottolineato²² dalla Strategia di Comunicazione del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020. Il sito web del PON IeR non solo è stato

²² "Comunicazione alle persone disabili: tra gli strumenti di comunicazione sopra indicati, ne saranno realizzati ulteriori specifici dedicati alle persone con disabilità, ai sensi del par. 4.b) dell'Allegato XII del Reg. UE 1303/2013. In particolare, si intendono realizzare spot/ video che utilizzino il linguaggio dei segni o sottotitoli per non udenti. Inoltre, si prevede la pubblicazione delle informazioni sul sito dedicato al Programma in formato

progettato in modo tale da rispettare le disposizioni di cui alla legge 9 gennaio 2004, n. 4 (“Disposizioni per favorire l’accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici”), ma è stato costruito in modo che, in calce ad ogni pagina, vengano fornite alternative equivalenti per il contenuto visivo e audio.

Con riferimento alla fruizione del portale da parte degli utenti si sottolinea come il numero di utenti che visitano il portale, sia cresciuto progressivamente e in modo rilevante nell’arco dei 30 mesi esaminati (da 1.032 utenti nel 2017 a 31.633 utenti nei primi undici mesi del 2019). Nell’arco del periodo di rilevazione delle informazioni, sono cresciute altresì le visualizzazioni a conferma dell’impegno profuso dall’Autorità di Gestione nel valorizzare la comunicazione web. Infatti, se nel 2017 sono state predisposte indicativamente una cinquantina di pagine del portale del PON, nel 2018 ne sono state prodotte un’ottantina e nel 2019 una novantina.

L’implementazione dello strumento dei social media rappresenta un elemento chiave cui nel corso del tempo è stata dedicata particolare attenzione nell’intento di grado di garantire la trasparenza, intercettare segmenti della società non facilmente raggiungibili e coinvolgere gli utenti grazie all’offerta di un flusso continuo e aggiornato di informazioni e una condivisione tempestiva di avvisi e comunicati. In tale contesto, l’Autorità di Gestione ha scelto di avvalersi di un ampio spettro di social media per contattare i target della strategia di comunicazione; oltre a Facebook e Twitter già identificati in fase di predisposizione della strategia di comunicazione, sono stati attivati profili su Youtube, Instagram, Slideshare e ISSUU. Tuttavia, se l’impegno profuso, sembra produrre risultati tangibili in termini di interazione digitale del programma per Twitter, Instagram e Facebook e, in parte, in termini di visualizzazioni per Youtube, il numero di *follower* rimane marginale per quanto riguarda ISSUU e Slideshare.

In relazione alle interviste realizzate con i beneficiari dei finanziamenti del programma, l’indagine CATI condotta su tutti i ventiquattro beneficiari effettivi del PON IeR 2014-2020 (cui hanno risposto diciannove soggetti per un tasso di risposta complessivo del 79%) ha dapprima verificato come sia diffusa la conoscenza della pagina del sito del PON che fornisce spiegazioni e strumenti per veicolare le informazioni relative alle disposizioni che i beneficiari sono tenuti a rispettare per le attività di comunicazione degli interventi finanziati.

Tra i canali informativi utilizzati dai beneficiari effettivi per acquisire informazioni il sito web è lo strumento più conosciuto e visitato con maggiore frequenza (diciotto beneficiari sui diciannove rispondenti), mentre la numerosità di chi conosce i canali social (Facebook, Twitter e Youtube) è decisamente inferiore (tredici beneficiari su diciannove). Nel complesso, vi è una generale soddisfazione da parte degli intervistati rispetto ai contenuti della comunicazione on line veicolati sia con il sito web sia con i social network.

compatibile con gli strumenti web browsing utilizzati dalle persone non vedenti” (Strategia di Comunicazione del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020, p.12).