



Ministero delle Infrastrutture
e della Mobilità Sostenibili

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

RAPPORTO ANNUALE DI VALUTAZIONE 2021 – MARZO 2021



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.....	3
1.1 La programmazione 2021-2027 e le azioni a contrasto della crisi pandemica	3
1.2 Il quadro economico	10
1.2.1 <i>Le dinamiche della competitività delle regioni e del quadro infrastrutturale</i>	15
1.3 L'andamento degli indicatori di risultato.....	19
1.4 L'andamento del traffico marittimo.....	22
1.4.1 <i>Il posizionamento dei porti italiani nel mondo</i>	22
1.4.2 <i>L'evoluzione dei principali traffici marittimi nei porti del Sud Italia</i>	25
2 Lo stato di attuazione del PON Infrastrutture e Reti	28
2.1 Il processo di selezione degli interventi alla luce delle modifiche al Programma	28
2.1.1 <i>Gli effetti della crisi pandemica sull'attuale programmazione</i>	28
2.1.2 <i>Gli interventi ammessi a finanziamento</i>	31
2.2 Attuazione fisica e procedurale.....	33
2.2.1 <i>L'avanzamento procedurale</i>	33
2.2.2 <i>L'avanzamento fisico</i>	36
2.3 Avanzamento finanziario e conseguimento degli obiettivi di spesa.....	36
2.4 Alcuni elementi sull'avanzamento dall'analisi esperta	39
3 Le Aree Logistiche Integrate	42
3.1 Inquadramento normativo e di contesto delle ALI	42
3.2 Il processo di attuazione delle ALI	43
3.2.1 <i>Il percorso di implementazione e la definizione dell'architettura del meccanismo delle ALI</i>	43
3.2.2 <i>La costituzione delle ALI per l'istituzione dei TTL</i>	45
3.2.3 <i>La definizione della strategia d'area unitaria</i>	46
3.2.4 <i>Il Tavolo Centrale di Coordinamento</i>	47
3.2.5 <i>Le progettualità individuate (e ammesse a finanziamento) per il PON</i>	49
3.3 Approfondimento sugli studi di caso	53
3.3.1 <i>L'ALI del Quadrante occidentale della Sicilia</i>	53
3.3.2 <i>L'ALI campana</i>	54
3.4 La governance delle ALI e la sinergia con le ZES	55
3.4.1 <i>La governance dell'ALI del Quadrante occidentale della Sicilia</i>	56
3.4.2 <i>La governance dell'ALI campana</i>	57
3.5 Stato di attuazione delle ZES e coordinamento con le ALI.....	59
3.5.1 <i>La ZES del Quadrante occidentale della Sicilia</i>	61
3.5.2 <i>La ZES campana</i>	62
4 La comunicazione on-line del Programma.....	65
4.1 Il sito web del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020	65
4.2 I social media: Facebook e Twitter	72
5 L'attuazione del Piano di Valutazione.....	75
5.1 Le attività di valutazione svolte nel 2020	75
5.2 Elementi di valutazione sul Piano di Rafforzamento Amministrativo	76
5.2.1 <i>Finalità e evoluzione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo</i>	76
5.2.2 <i>L'esperienza del MIT</i>	77
6 Conclusioni	81
Appendice	85

Executive Summary

Il presente Rapporto Annuale di Valutazione 2021, si sviluppa sulla base dell'articolazione generale individuata in sede di stesura del primo Rapporto Annuale, coerentemente a quanto previsto dal Piano di Valutazione.

La prima sezione del Rapporto è dedicata a riferire sui profondi mutamenti intervenuti nel contesto di riferimento – programmatico, macroeconomico e trasportistico – in conseguenza del verificarsi dell'evento pandemico. Sul fronte del quadro programmatico si riferisce dello stato della politica di coesione 2021-2027 e, soprattutto, sull'opportunità rappresentata dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e dal relativo Piano Nazionale. Una particolare attenzione, nei limiti della forte variabilità dei dati, è dedicata alla disamina degli effetti della pandemia sul comparto marittimo e sulle differenze tra macroaree del Paese e all'interno dell'ambito territoriale di riferimento per il Programma.

Il Rapporto procede dunque 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 delle due successive attività di revisione del Programma e delle ricadute in termine di riduzione della dotazione disponibile. L'analisi sullo stato di avanzamento è inoltre sorretta dai risultati dell'attività di analisi periodica esperta sui dati di monitoraggio, arricchita, 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.

Una sezione del Rapporto è dedicata a restituire una sintesi dell'approfondimento condotto sulle Aree Logistiche Integrate, mentre, per quanto concerne gli ambiti di analisi trasversale si fornisce un aggiornamento della valutazione sulle attività di comunicazione del PON con particolare riferimento alla comunicazione web e social.

Nella sezione dedicata a riferire sull'attuazione del Piano di Valutazione si offre una sintesi delle attività svolte nel corso della precedente annualità e alcuni primi elementi di valutazione sul Piano di Rafforzamento Amministrativo.

In chiusura di Rapporto vengono formulate alcune conclusioni e raccomandazioni informate dal complesso delle attività valutative condotte nell'annualità 2020 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 riferimento

1.1 La programmazione 2021-2027 e le azioni a contrasto della crisi pandemica

Le evoluzioni intervenute nell'ambito del percorso di elaborazione del quadro di programmazione nazionale delle politiche di coesione 2021-2027, rispetto a quanto descritto nel precedente Rapporto Annuale di Valutazione 2020, ha previsto a luglio 2020 la predisposizione di un documento unico di scelte strategiche per la Programmazione 2021-2027 riassuntivo degli esiti del precedente confronto partenariale, sulla cui base è stata avviata un'interlocuzione informale con i Servizi della Commissione Europea.

In esito al confronto e alle osservazioni formulate dalla Commissione è stato successivamente elaborato un testo¹, in formato breve, dedicato all'illustrazione degli obiettivi di policy, mentre non vi sono ancora indicazioni ufficiali di natura operativa in merito all'articolazione dei Programmi Operativi, che, tuttavia, potrebbero non prevedere la presenza di un nuovo programma nazionale in materia di infrastrutture. In merito agli aspetti di natura strategica relativi all'Obiettivo di Policy 3 – Un'Europa più connessa si ritiene utile riportare quanto previsto nel documento nazionale, con specifica attenzione agli Obiettivi Specifici c2 e c3 inerenti agli interventi sulle Reti TEN-T e sulla mobilità locale, regionale e nazionale.

“Il completamento della rete TEN-T (OS c2) riguarderà le regioni meno sviluppate, nella cognizione delle ricadute nazionali degli interventi su dorsali ferroviarie e connessioni di “ultimo miglio” verso nodi portuali e logistici della rete centrale e globale. In sinergia con apporti da fondi nazionali e di risorse della RRF, andranno primariamente completate le tratte funzionali comprese nei due segmenti meridionali del Corridoio “Scandinavo-Mediterraneo” (Napoli-Bari e Palermo-Catania- Messina), avviate nei cicli precedenti ma caratterizzate da diversi livelli di avanzamento, fisico e finanziario.

Per migliorare l'accessibilità di area vasta nel Mezzogiorno (OS c3) saranno potenziate le connessioni su ferro, segnatamente di “ultimo miglio”, verso nodi urbani e logistici, accanto ad interventi puntuali di sviluppo territoriale (ZES) e di digitalizzazione dei nodi logistici. In tutto il territorio verranno sostenuti il rinnovo del parco circolante, l'elettrificazione delle reti e la sicurezza della circolazione ferroviaria. Complementarietà con la programmazione ordinaria permetteranno di: massimizzare le esternalità di rete; ottimizzare l'allocazione territoriale delle risorse, vincolata dagli alti costi unitari e dall'indivisibilità delle opere; sfruttare pienamente la capacità; contenere i ritardi attuativi derivanti da complessità procedurali.

La riqualificazione di archi stradali per migliorare l'accessibilità sarà limitata ai collegamenti verso le aree interne, specie se soggette a rischi sismici e/o idro-geologici, incorporando soluzioni tecnologiche avanzate per la sicurezza e il controllo ed agendo in sinergia con il PNRR”.

Accanto al percorso appena richiamato, come noto, a fronte delle prime misure di sostegno attivate dai singoli Stati membri per contrastare la crisi sanitaria e i suoi immediati effetti economici e sociali, in ambito europeo è stato avviato il confronto su una risposta comune in grado di fronteggiare la crisi e consentire una rapida ripresa dell'economia. La discussione si è innestata nel percorso di definizione del nuovo bilancio pluriennale dell'UE 2021-2027 e si è concretizzata in una proposta della Commissione Europea, presentata nel maggio 2020, e nel successivo accordo conseguito nell'ambito del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, per un consistente aumento del bilancio 2021-2027² da realizzarsi attraverso il Next Generation EU (NGEU), un nuovo strumento destinato a raccogliere i fondi sui mercati e a indirizzarli verso i programmi a favore della ripresa economica e sociale.

La quota³ più rilevante di risorse del Next Generation EU (NGEU), 672,5 miliardi di euro (360 miliardi di sovvenzioni e 312,5 miliardi di prestiti), è assegnata al Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*), cui è possibile accedere attraverso la predisposizione di Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR - *Recovery and Resilience Plan*). Tali Piani potranno essere presentati ufficialmente dopo l'entrata in vigore del regolamento, con un termine per la presentazione formale dei PNRR comunque individuato al 30 aprile 2021, sebbene gli Stati membri siano stati invitati a presentare i Piani preliminari a partire dal 15 ottobre 2020 al fine di agevolare il processo di negoziazione⁴.

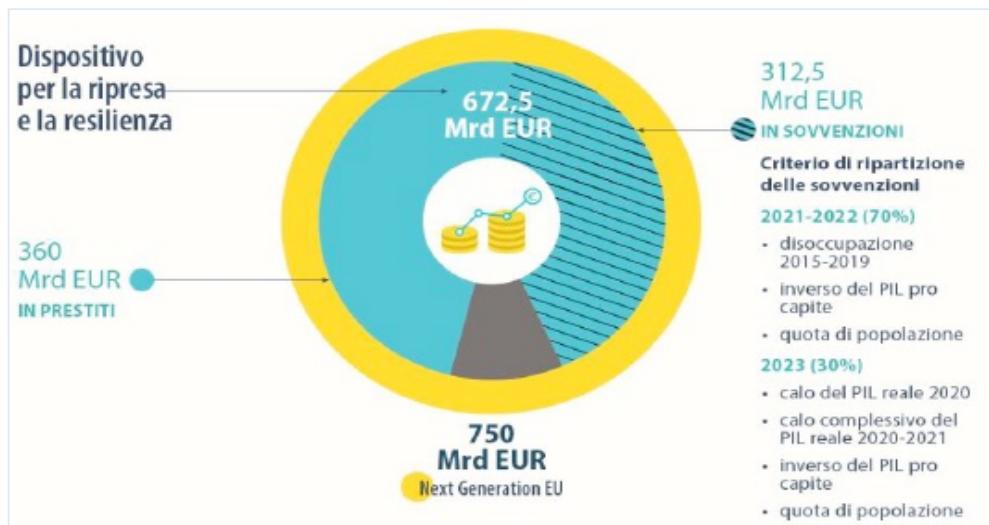
¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione, *Obiettivi di Policy nell'Accordo di Partenariato 2021-2027: scelte strategiche per il dialogo informale con la Commissione*, Bozza del 17 novembre 2020

² Con il Quadro finanziario pluriennale europeo (QFP), il Bilancio UE ha stanziato 1.074 miliardi di euro, incrementati con la messa a disposizione per gli stati membri di 750 miliardi di euro attraverso l'iniziativa Next Generation EU. (Fonte: Senato.it - *Comunicazione nella Seduta dell'8 marzo 2021 del Ministro dell'economia e delle finanze*)

³ Quasi il 90% della dotazione totale

⁴ L'iter di approvazione prevede che, una volta presentato, il Piano, sulla base della lista di criteri stilata dalla Commissione (Pertinenza, Efficacia, Efficienza, Coerenza) deve essere valutato dalla Commissione Europea entro due mesi– salvo prorogare tale termine per un periodo temporale ragionevole e in seguito ad accordo tra CE e Stato membro – per poi essere sottoposto all'approvazione del Consiglio dell'UE entro 4 settimane dalla proposta della Commissione.

Figura 1.1 – Schema articolazione Next Generation EU



Fonte: Servizio studi del Senato della Repubblica. "PNRR - Doc. XXVII, N.18 - Proposta del Governo del 12 gennaio 2021. Parte I – Schede di lettura".

Con il "Commission staff working document: guidance to Member States Recovery and Resilience Plans" del 22 gennaio 2021, la Commissione ha aggiornato le indicazioni agli Stati membri per la redazione dei PNRR⁵ - precedentemente forniti attraverso la Comunicazione "Strategia annuale per una crescita sostenibile 2021"⁶ - individuati quali principali documenti di riferimento sulle iniziative politiche orientate al futuro degli Stati membri e che dunque devono garantire la coerenza con quanto contenuto nei Programmi Nazionali di Riforma nell'ambito del Semestre europeo (PNR), nonché con le indicazioni dei Piani Nazionali per l'Energia e il Clima (PNIEC), nei Piani territoriali per una transizione giusta, negli Accordi di Partenariato e nei Programmi Operativi a valere sui fondi europei.

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

Le Linee Guida propongono un'articolazione del PNRR in:

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

⁵ La Guida strutturata in quattro parti (Parte I, obiettivi generali e coerenza del Piano – Parte II, descrizione delle riforme e degli investimenti – Parte III, complementarietà e attuazione del Piano – Parte IV, impatto complessivo) oltre a" delineare orientamenti aggiuntivi e più specifici, è accompagnato da un modello standard per la predisposizione dei Piani". (Fonte: Servizio studi del Senato della Repubblica. "PNRR - Doc. XXVII, N.18 - Proposta del Governo del 12 gennaio 2021. Parte I – Schede di lettura").

⁶ Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca Europea per gli Investimenti "Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021"*, Bruxelles, 17.9.2020, COM(2020) 575 Final.

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

- migliorare la resilienza e la capacità di ripresa dell'Italia;
- ridurre l'impatto sociale ed economico della crisi pandemica;
- sostenere la transizione verde e digitale;
- innalzare il potenziale di crescita dell'economia e la creazione di occupazione.

Sulla scorta delle Linee Guida approvate a settembre, il Governo il 15 gennaio 2021 ha presentato una proposta del PNRR. Il Piano concentra la sua azione sui tre assi di intervento che sono stati condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione; transizione ecologica; inclusione sociale. E individua quelli che sono considerati dall'azione di Governo i nodi da risolvere per poter attuare il rilancio dello sviluppo nazionale ossia: l'insoddisfacente crescita italiana, dovuta non solo alla debole dinamica degli investimenti, ma anche a una serie di fattori strutturali; le disparità di reddito, di genere, generazionali e territoriali; le calamità naturali; la debole capacità amministrativa del settore pubblico italiano. In ordine a ciò, nel PNRR sono declinate le tre priorità trasversali. Parità di genere, Giovani e Sud, e riequilibrio e territoriale perseguiti in tutte le missioni che compongono il Piano stesso.

Il PNRR, così come previsto nelle sopra richiamate Linee Guida, si articola in 6 Missioni⁷:

- Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura
- Missione 2 – Rivoluzione verde e transizione ecologica
- Missione 3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile
- Missione 4 – Istruzione e ricerca
- Missione 5 – Inclusione e coesione
- Missione 6 – Salute

che raggruppano 16 Componenti, funzionali per realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia di Governo. Le Componenti, a loro volta si articolano in 48 Linee di intervento per progetti omogenei e coerenti⁸.

Dal punto di vista finanziario per la realizzazione del Piano, l'Italia ha a disposizione 197,5 miliardi di euro (tra sovvenzioni pari a 68,9 miliardi e prestiti pari a 127,6 miliardi) provenienti dal Dispositivo europeo di ripresa e resilienza e 13,0 miliardi di React-EU⁹. La figura successiva illustra la ripartizione delle risorse per Missione¹⁰.

⁷ Come affermato dal Ministro delle Economie e Finanze nel corso dell'Audizione al Senato del 8 marzo 2021, l'attuale Governo intende confermare tale articolazione in aree tematiche strutturali di intervento.

⁸ Fonte: Servizio studi del Senato della Repubblica. "PNRR - Doc. XXVII, N.18 - Proposta del Governo del 12 gennaio 2021. Parte I – Schede di lettura).

⁹ Il Regolamento (UE) 2020/2221 ha previsto la nuova Iniziativa REACT-EU (risorse aggiuntive erogate come assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa) («REACT-EU») per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto delle Regioni maggiormente colpite dalla pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia

¹⁰ La tabella mostra per il RRF un importo totale pari a 210,91 miliardi di euro superiori ai circa 197 miliardi assegnati all'Italia. Come spiegato nel Dossier dei Servizi Studi del Senato della Repubblica - "PNRR - Doc. XXVII, N.18 - Proposta del Governo del 12 gennaio 2021. Parte I – Schede di lettura" – questa differenza pari a 14,45 miliardi è motivata da due considerazioni: in primis la possibilità che una parte degli interventi possa essere finanziata da risorse private generando in tal modo un effetto leva che ridurrebbe l'impatto sui saldi della PA; e poi l'opportunità di sottoporre al vaglio di ammissibilità della Commissione europea un portafoglio di progetti più ampio di quello finanziabile, per costituire un "margin di sicurezza" che garantisca il pieno utilizzo delle risorse europee anche nell'eventualità che alcuni dei progetti presentati non vengano approvati.

Figura 1.2 – Ripartizione risorse PNRR per Missione

	Risorse del PNRR	Risorse (€/mld)					% sul totale
		In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	React EU* (d)	TOTALE NGEU (e) = (c) + (d)	
1	Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura	10,11	35,59	45,50	0,80	46,3	21%
2	Rivoluzione verde e transizione ecologica	30,16	37,33	67,49	2,31	69,8	31%
3	Infrastrutture per una mobilità sostenibile	11,68	20,30	31,98	-	31,98	14%
4	Istruzione e ricerca	4,37	22,29	26,66	1,83	28,49	13%
5	Inclusione e Coesione	4,10	17,18	21,28	6,35	27,62	12%
6	Salute	5,28	12,73	10,01	1,71	19,72	9%
	TOTALE	65,70	145,22	210,91	13,00	223,91	

Nota: (b) include risorse FSC 2021-2017 già previste, da finalizzare a specifici interventi

Fonte: Servizio studi del Senato della Repubblica. "PNRR - Doc. XXVII, N.18 - Proposta del Governo del 12 gennaio 2021. Parte I – Schede di lettura"

Appare opportuno sottolineare, inoltre che attraverso il Piano si vuole perseguire il principio di complementarietà e addizionalità delle risorse integrando la strategia del PNRR di parte dei fondi europei e nazionali della coesione del prossimo settennio di programmazione in corso di predisposizione. In tal modo sarà possibile dare attuazione sia “alle disposizioni regolamentari del RRF, che richiedono coerenza tra il PNRR, gli Accordi di Partenariato e i programmi operativi adottati nell’ambito dei fondi dell’Unione, sia alla legge di bilancio per il 2021, che prevede che la dotazione finanziaria FSC 2021-2027 sia impiegata in linea con le politiche settoriali di investimento e di riforma previste nel PNRR”. Per tale motivo è stata anticipata la programmazione nazionale del FSC 2021-2027 per un valore di 21,2 miliardi di euro al fine di rafforzare il volume degli investimenti aggiuntivi finanziari attraverso la componente dei prestiti del RRF. L’utilizzo delle risorse del FSC nell’ambito del PNRR è possibile solo per il finanziamento di interventi complementari e addizionali che siano coerenti con gli obiettivi di riequilibrio territoriale e di sviluppo del Mezzogiorno¹¹. Nella tavola successiva è illustrata la ripartizione delle risorse complessive dedicate alle 6 Missioni tra le diverse Fonti di finanziamento.

¹¹ Attraverso l’impiego delle risorse nazionali della coesione FSC 2021-2027 non ancora programmate, il Governo ha incrementato gli investimenti, per circa 20 miliardi, per nuovi progetti nei settori: rete ferroviaria veloce, portualità integrata, trasporto locale sostenibile, banda larga e 5G, ciclo integrale dei rifiuti, infrastrutturazione sociale e sanitaria del Mezzogiorno. (Fonte: Servizio studi del Senato della Repubblica. "PNRR - Doc. XXVII, N.18 - Proposta del Governo del 12 gennaio 2021. Parte I – Schede di lettura")

Figura 1.3 – Risorse complessive per Missione e Cluster

	Risorse (€/mld)								
	In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	REACT-EU (d)	TOTALE NGEU (e) = (c) + (d)	Fondi SIE / PON (f) [*]	FEASR (g)	Programmazione di bilancio 2021-2026 (h)	Totale complessivo (e)+(f)+(g)+(h)
DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ E CULTURA									
Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA	10,11	35,39	45,50	0,80	46,30	1,60	-	11,35	59,25
Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo	5,61	6,14	11,75	-	11,75	0,30	-	1,31	13,36
Turismo e Cultura 4.0	4,20	21,55	25,75	0,80	26,55	1,00	-	10,04	37,59
RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	0,30	7,70	8,00	-	8,00	0,30	-	-	8,30
Impresa Verde ed Economia Circolare	30,16	37,33	67,49	2,31	69,80	0,70	1,00	8,20	79,70
Transizione energetica e mobilità locale sostenibile	-	5,90	5,90	1,10	7,00	-	-	-	7,00
Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici	2,95	14,58	17,53	0,69	18,22	0,30	-	-	18,52
Tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica	16,36	12,88	29,23	0,32	29,55	0,40	-	7,44	37,39
INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE	10,85	3,97	14,83	0,20	15,03	-	1,00	0,75	16,79
Alta velocità ferroviaria e manutenzione stradale 4.0	11,68	20,30	31,98	-	31,98	-	-	1,16	33,14
Intermodalità e logistica integrata	11,20	17,10	28,30	-	28,30	-	-	1,16	29,46
ISTRUZIONE E RICERCA	0,48	3,20	3,68	-	3,68	-	-	-	3,68
Potenziamento delle competenze e diritto allo studio	4,37	22,29	26,66	1,83	28,49	2,60	-	2,95	34,04
Dalla ricerca all'impresa	2,99	12,38	15,37	1,35	16,72	1,70	-	2,53	20,95
INCLUSIONE E COESIONE	1,38	9,91	11,29	0,48	11,77	0,90	-	0,42	13,09
Politiche per il Lavoro	4,10	17,18	21,28	6,35	27,62	2,00	-	55,38	85,00
Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore	0,80	5,85	6,65	5,97	12,62	1,65	-	24,70	38,97
Interventi speciali di coesione territoriale	3,30	7,15	10,45	0,38	10,83	0,35	-	30,68	41,86
SALUTE	-	4,18	4,18	-	4,18	-	-	-	4,18
Assistenza di prossimità e telemedicina	5,28	12,73	18,01	1,71	19,72	-	1,01	-	20,73
Innovazione, ricerca e digitalizzazione dell'assistenza sanitaria	-	7,50	7,50	0,40	7,90	-	-	-	7,90
TOTALE	65,70	145,22	210,91	13,00	223,91	6,90	1,00 (*)	80,05	311,86

Nota: (b) include risorse FSC già previste, da finalizzare agli specifici interventi.

(*) La ddotazione del PNRR sulla componente forestazione sarà ulteriormente rafforzata dal PEASR, una volta completato il processo programmatico in corso e in accordo con le Regioni e PA. A titolo indicativo, nei periodi 2014-2020 sono stati destinati 1,6 miliardi di euro a misure forestali di gestione sostenibile e di prevenzione del dissesto idrogeologico.

Fonie: Servizio studi del Senato della Repubblica, "PNRR - Doc. XXVII, N.18 - Proposta del Governo del 12 gennaio 2021. Parte I – Schede di lettura"

Rispetto al presente Rapporto di Valutazione, di particolare interesse è ovviamente la missione n.3 del PNRR, riguardante le “Infrastrutture per la mobilità sostenibile” e che punta a “a completare entro il 2026, un sistema infrastrutturale moderno, digitalizzato e sostenibile”. Nell’ambito di tale missione, le priorità su cui intervenire sono individuate nella rete ferroviaria AV-AC ad alta velocità di rete per passeggeri e merci con il completamento dei corridoi TEN-T. Altre necessità sono identificate negli interventi sulla rete stradale e autostradale con un’attenzione particolare per ponti e viadotti, nel maggiore utilizzo delle tecnologie informatiche con la formazione degli *Smart District*, nella promozione dell’intermodalità logistica integrata per le merci e della mobilità a supporto del turismo lento e sostenibile, con specifico riferimento alle ferrovie turistiche. Così come la priorità di investire per un sistema portuale competitivo e sostenibile non solo nell’ottica dello sviluppo dei traffici collegati ai grandi corridoi di comunicazione europea ma anche in quella della valorizzazione del ruolo dei Porti meridionali italiani nei trasporti all’interno del Mediterraneo e per il turismo.

Più nello specifico, il Piano coerentemente con quanto indicato a livello europeo e negli atti di indirizzo parlamentare oltre che nell’Allegato al DEF – Italia veloce, prevede gli interventi di seguito elencati:

- velocizzazione delle principali linee ferroviari passeggeri e incremento della capacità dei trasporti ferroviari merci lungo gli assi prioritari del Paese Nord-Sud ed Est-Ovest e velocizzazione della linea tirrenica e adriatica da Nord a Sud;
- estensione dell’alta velocità ferroviaria al Sud come ad esempio la conclusione della direttrice Napoli-Bari, l’avanzamento della Palermo-Catania-Messina e i primi lotti funzionali delle direttrici Salerno-Reggio Calabria e Taranto-Potenza-Battipaglia;
- completamento dei corridoi ferroviari TEN-T e delle tratte di valico;
- investimento su linee regionali interconnesse con adeguamento agli standard tecnici della rete nazionale (come ad esempio la Bari-Bitritto o la Benevento-Cancello)
- adeguamento di alcune ferrovie regionali ritenute prioritarie, nonché urbane;
- investimenti di *upgrading*, elettrificazione e resilienza su linee al Sud (come ad esempio sul Nodo di Catania);
- sviluppo tecnologico di vari nodi e direttrici della rete con applicazione della tecnologia ERMTS;
- piano per il rilancio delle stazioni al Sud, per il miglioramento dell’accessibilità delle stazioni anche a persone con disabilità e dei servizi di assistenza in stazione e di informazione al pubblico, nonché dell’integrazione modale.

In ordine alla Componente “Intermodalità e logistica integrata” si prevede il completamento dei valichi alpini e dei collegamenti TEN-T con i porti dell’alto Tirreno e dell’alto Adriatico oltre che interventi infrastrutturali e di logistica finalizzati alla valorizzazione del sopra richiamato ruolo dei porti del Sud Italia. In particolare sono previste due linee di intervento ulteriormente declinate come di seguito elencato:

- Progetto integrato Porti d’Italia per il miglioramento della competitività, capacità e produttività dei porti in chiave green:
 - Ultimo miglio ferroviario e stradale (Porti di Venezia, Ancona, Civitavecchia, Napoli, Salerno)
 - Resilienza Infrastrutture e cambiamenti climatici (ad esempio per i Porti di Palermo o di Salerno)
 - Accessibilità Marittima (ad esempio Porto di Napoli)
 - Aumento Capacità Portuale (Porti di Ravenna, Cagliari; La Spezia, Napoli, etc)
 - Efficientamento energetico e ambientale: porti dello Stretto di Messina
 - Elettrificazione delle banchine portuali come previsto dalla Direttiva 2014/94/UE
 - la valorizzazione del ruolo delle ZES vicino alle aree portuali del Sud
 - interventi per lo sviluppo dei porti minori del Sud anche in chiave turistica per la navigazione da diporto.
- Digitalizzazione degli aeroporti e sistemi logistici:
 - progetto di Digitalizzazione della catena logistica, con creazione di piattaforme digitali per la gestione complessiva delle merci, digitalizzazione integrale dei documenti di trasporto e sistemi di AI per la pianificazione ed ottimizzazione dei carichi;
 - progetto *Digital Innovation* dei sistemi aeroportuali (implementazione su alcuni aeroporti del sistema *Air Traffic Management* di nuova generazione che consente la completa digitalizzazione delle operazioni)

Per la realizzazione di tale Missione, sono disponibili 31,98 miliardi di euro ripartiti tra le due Componenti: Alta velocità/ferroviaria e manutenzione stradale; Intermodalità e logistica integrata.

Figura 1.4 – Risorse Missione 3 – Infrastrutture per una mobilità sostenibile

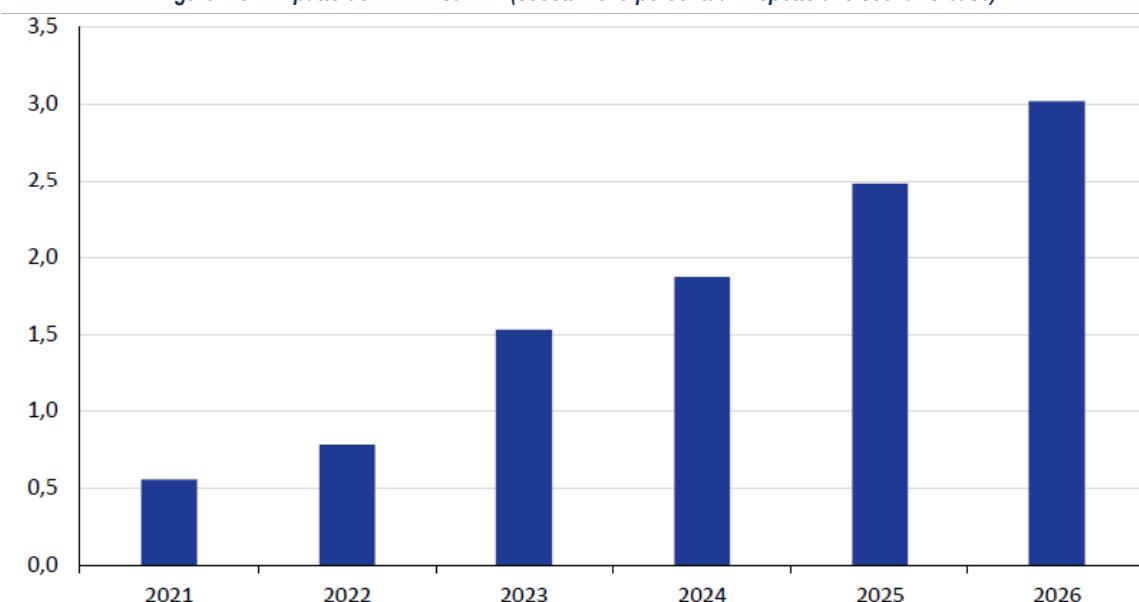
	Missione 5	Risorse (€/mld)				
		In essere (a)	Nuovi (b)	Totale (c) = (a)+(b)	React EU*	TOTALE NGEU (e) = (c) + (d)
	INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE	11,68	20,30	31,98	-	31,98
3.1	Alta velocità ferroviaria e manutenzione stradale	11,20	17,10	28,30	-	28,30
3.2	Intermodalità e logistica integrata	0,48	3,20	3,68	-	3,68

Fonte: Servizio studi del Senato della Repubblica. "PNRR - Doc. XXVII, N.18 - Proposta del Governo del 12 gennaio 2021. Parte I – Schede di lettura"

A livello complessivo, le stime valutative dell'impatto macroeconomico degli investimenti e delle riforme strutturali sul PIL elaborate nell'ambito della Valutazione d'impatto del Piano, portano a ipotizzare che il PNRR possa avere effetti positivi sul PIL nazionale sia *in virtù dell'effetto diretto dei maggiori investimenti sia di quello indiretto delle innovazioni tecnologiche che introdurrà e stimolerà, entrambi amplificati dalle riforme di contesto e da quelle più settoriali che accompagnano gli investimenti*.

Se si considera lo scenario base (ossia lo scenario al netto degli investimenti e degli incentivi del Piano) il Governo stima un effetto positivo sul PIL con andamento crescente nel tempo a partire dal 0,5 p.p. (punti percentuali) nell'anno 2021 e fino a circa 3 p.p. nel 2026 (termine entro cui dovranno essere spese le risorse del Piano)

Figura 1.5 – Impatto del PNRR sul PIL (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)



Fonte: Servizio studi del Senato della Repubblica. "PNRR - Doc. XXVII, N.18 - Proposta del Governo del 12 gennaio 2021. Parte I – Schede di lettura"

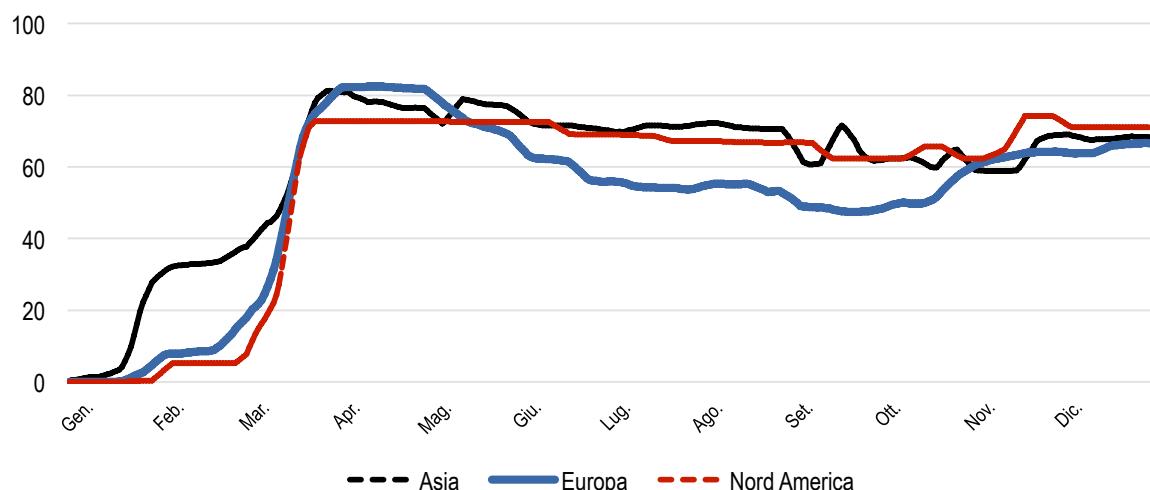
1.2 Il quadro economico

In concomitanza con l'avvio del ciclo di programmazione 2021-2027, il presente paragrafo si prefigge di **aggiornare l'analisi del contesto economico cui si colloca il PON** a partire dall'andamento delle variabili di natura congiunturale, al fine di fornire alcuni elementi conoscitivi utili a delineare il quadro internazionale, nazionale e delle macroaree interessate dal programma, soprattutto a seguito della pandemia da Covid-19 tutt'ora in corso. In particolare, l'impatto di tale shock sull'andamento economico dell'Italia può essere più facilmente compreso dopo aver brevemente delineato il contesto globale.

La diffusione del virus SARS-CoV-2, originatosi in Cina a fine 2019 e propagatosi velocemente in tutti i continenti, ha travolto – nel corso dell'intero 2020 – tutte le economie del mondo in una crisi sanitaria, economica e sociale senza precedenti, tant'è che tutti i principali indicatori economici hanno inevitabilmente registrato una netta discontinuità rispetto ai valori precedenti alla pandemia. La recessione che ne è scaturita è per certi versi inedita perché, mentre tutte le grandi contrazioni economiche del passato originavano da crisi finanziarie o da shock alla domanda aggregata, l'attuale crisi da Covid-19 è stata principalmente indotta dalle restrizioni alle attività economiche imposte dai governi stessi, con lo scopo di contenere la diffusione del contagio.

L'indice¹² proposto in Figura 1.6 misura l'intensità di queste restrizioni in Asia, Europa e Nord America nel corso del 2020. Oltre che osservare una generale persistenza delle limitazioni da marzo in poi, si può notare come, in seguito alla prima ondata pandemica, l'Europa abbia mediamente allentato le misure di contenimento più che negli altri continenti per agevolare la ripresa economica. Tuttavia, a fronte della seconda ondata, le restrizioni sono state nuovamente rafforzate tra ottobre e dicembre.

Figura 1.6 - Restrizioni all'attività economica nel corso del 2020 (dati giornalieri; media mobile settimanale; numero indice)



Fonte: ns. elaborazioni su dati Banca d'Italia (2021).

Queste politiche di contenimento sono state i principali (e inediti) canali di trasmissione attraverso i quali gli effetti della pandemia si sono trasmessi al sistema economico. In tale contesto, le restrizioni hanno sostanzialmente innescato ingenti shock economici sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda. Pertanto, le principali economie del mondo sono entrate in una spirale depressiva poiché – come spiegano Surico e Galeotti (2020) – sebbene i *lockdown* generalizzati (dovuti al rapido diffondersi della malattia da Covid-19) inizialmente si fossero limitati a colpire il lato dell'offerta tramite la sospensione delle attività produttive, l'interruzione delle catene di approvvigionamento e la riduzione del numero di ore lavorate, gli effetti si sono rapidamente materializzati anche sul lato della domanda come conseguenza del calo degli investimenti delle imprese, della diminuzione del reddito dei lavoratori nei settori più colpiti e dell'aumento dei risparmi a titolo precauzionale delle famiglie. Di nuovo, questo si è ripercosso sul lato dell'offerta poiché molte attività economiche hanno affrontato problemi di liquidità per adempiere agli impegni di produzione e, a fronte di

¹² Per ciascun continente, l'indice è calcolato come media di nove indicatori che misurano l'intensità delle restrizioni nei vari Paesi in diversi ambiti (scuole, luoghi di lavoro, trasporto pubblico, ecc.). Gli indicatori considerano, ove possibile, sia le restrizioni adottate su tutto il territorio nazionale che quelle solo su una parte di esso.

una domanda più bassa, alcune sono state costrette a chiudere. Pertanto, sul lato della domanda i lavoratori rimasti senza impiego a causa della chiusura delle imprese hanno ulteriormente ridotto i consumi e, così facendo, anche i ricavi delle imprese stesse sono diminuiti ulteriormente. Ecco, quindi, che questo circolo vizioso, indotto dalla compresenza di strozzature sia dal lato della domanda che dell'offerta, ha determinato la grave recessione che l'Italia, assieme a molti altri Paesi in tutti i continenti, sta affrontando.

Secondo le ultime proiezioni del Fondo Monetario Internazionale (2021) divulgata lo scorso gennaio, la contrazione della crescita globale per il 2020 è stimata al 3,5%, mentre la crescita per il 2021 e il 2022 è fissata rispettivamente allo 5,5% e 4,2%. Come si evince dalla Figura 1.7, la crisi sanitaria ha colpito più duramente le economie avanzate (-4,9%) rispetto a quelle emergenti (-2,4%) e, verosimilmente, anche il rimbalzo atteso per il 2021 sarà inferiore nei Paesi più sviluppati.

Figura 1.7 - Andamento e previsioni del PIL globale (variazioni percentuali sull'anno precedente)

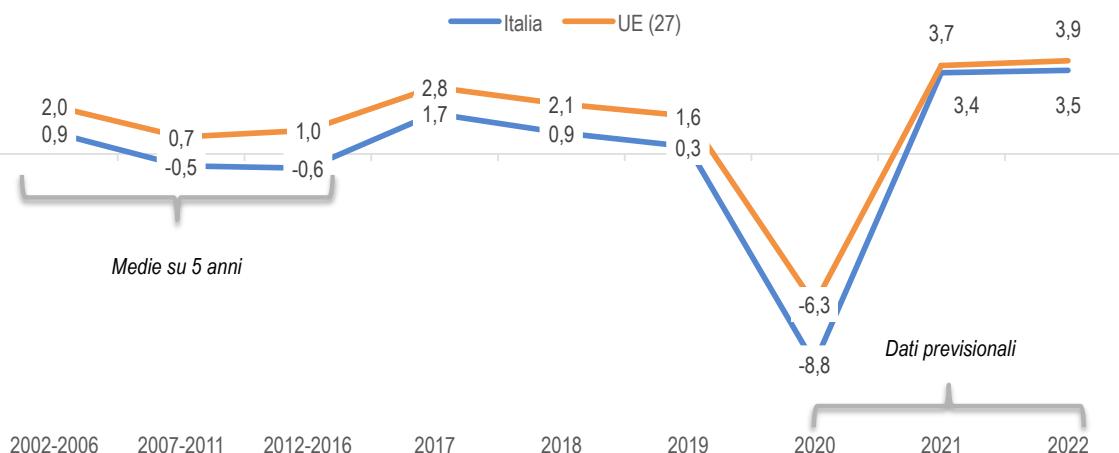


Fonte: ns. elaborazioni su dati Fondo Monetario Internazionale (2021).

Per quanto riguarda il vecchio continente, gli indicatori più recenti forniti dalla Commissione Europea (2021), e sintetizzati in Figura 1.8, mostrano come – dopo un triennio di crescita del PIL sopra al punto percentuale – la diffusione del Covid-19 abbia fatto crollare anche l'economia europea, stimata ad un -6,3% nel 2020 rispetto all'anno precedente. Inoltre, le prospettive di breve periodo appaiono più deboli di quanto previsto lo scorso autunno, poiché la pandemia – coadiuvata dalla comparsa di nuove varianti più contagiose – ha rafforzato la sua presa sull'Unione Europea, costringendo molti Stati membri a reintrodurre o inasprire le misure di contenimento. Tuttavia, grazie all'inizio delle campagne di vaccinazione di massa¹³, la ripresa appare più probabile e, infatti, la crescita del PIL è prevista del 3,7% nel 2021 e del 3,9% nel 2022. Chiaramente, è lecito aspettarsi che l'entità della ripresa varierà in modo significativo all'interno della UE, a seconda della qualità degli interventi di politica sanitaria, dell'efficacia delle misure di sostegno economico e dell'esposizione alle eventuali ricadute transnazionali. Di conseguenza, mentre si prevede che alcuni Stati membri vedranno la produzione economica tornare ai livelli precedenti alla pandemia entro la fine di quest'anno o all'inizio del prossimo, altri impiegheranno più tempo, soprattutto quelli che dipendono maggiormente da settori come il turismo, destinato ad essere tra gli ultimi a riprendersi (con inevitabili ricadute anche sul settore di trasporto passeggeri). In quest'ottica, le proiezioni contenute nella stessa relazione mostrano come la riduzione del PIL nel 2020 per l'Italia sia stimata a -8,8% rispetto al 2019, trainata al ribasso da un quarto trimestre particolarmente negativo. In linea con il trend degli anni precedenti, le debolezze strutturali dell'economia italiana si riflettono in questi 2,5 punti percentuali di contrazione aggiuntiva rispetto alla media UE. Tuttavia, la Commissione Europea (2021) prevede che il rimbalzo positivo della produzione nel nostro Paese si possa attestare attorno al 3,5% nei prossimi due anni, sulla scia dello slancio che si dovrebbe acquisire nella seconda metà di quest'anno, anche se è verosimile che possa essere necessario più tempo per recuperare i livelli del 2019.

¹³ L'accordo raggiunto tra la UE e il Regno Unito sui termini della loro futura cooperazione, l'aggiornamento da parte della BCE degli strumenti di politica monetaria volti a garantire condizioni di finanziamento favorevoli per la durata della crisi indotta dalla pandemia e l'approvazione del piano Next Generation EU per il recupero e la resilienza degli Stati membri sono altri importanti fattori che contribuiranno alla ripresa dell'economia europea.

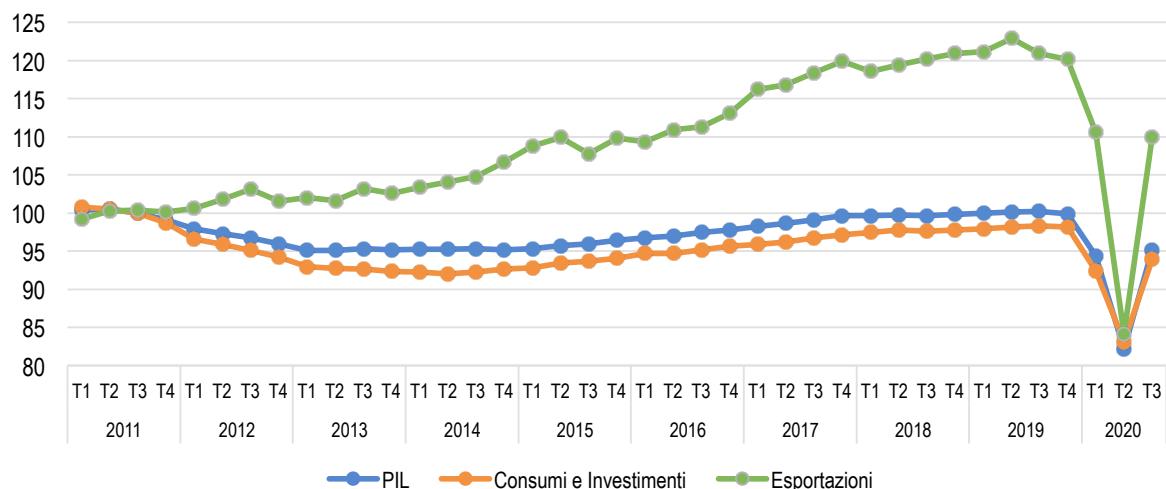
Figura 1.8 - Andamento e previsioni del PIL UE e italiano (variazioni percentuali sull'anno precedente)



Fonte: ns. elaborazioni su dati Commissione Europea (2021).

Analizzando più nel dettaglio gli andamenti trimestrali del PIL italiano e delle principali componenti della domanda, la Figura 1.9 mostra come la crescita nei mesi estivi del 2020 sia stata superiore alle attese, evidenziando una forte capacità di recupero della nostra economia. Tra agosto e settembre l'Italia ha recuperato quasi tre quarti della perdita di produzione subita nella prima metà dell'anno. Tale rimbalzo è stato significativamente trainato da un netto recupero di uno dei quei settori chiave per il nostro Paese, come quello delle esportazioni, che è sempre cresciuto tra il 2011 e il 2019. Se, come atteso, il rimbalzo dei principali partner commerciali dell'Italia dovesse rafforzarsi nell'arco di quest'anno, la crescita del commercio netto potrebbe essere perfino superiore alla media globale. Inoltre, il terzo trimestre ha visto anche una ripresa dei consumi e degli investimenti, sia immobiliari (spinti da incentivi come il *Superbonus 110%*¹⁴) sia delle imprese (spinti da incentivi come la *Transizione 4.0*¹⁵, oltre che da un miglioramento delle prospettive della domanda).

Figura 1.9 - Andamento del PIL italiano e delle principali componenti della domanda (dati trimestrali; indici: 2011=100)



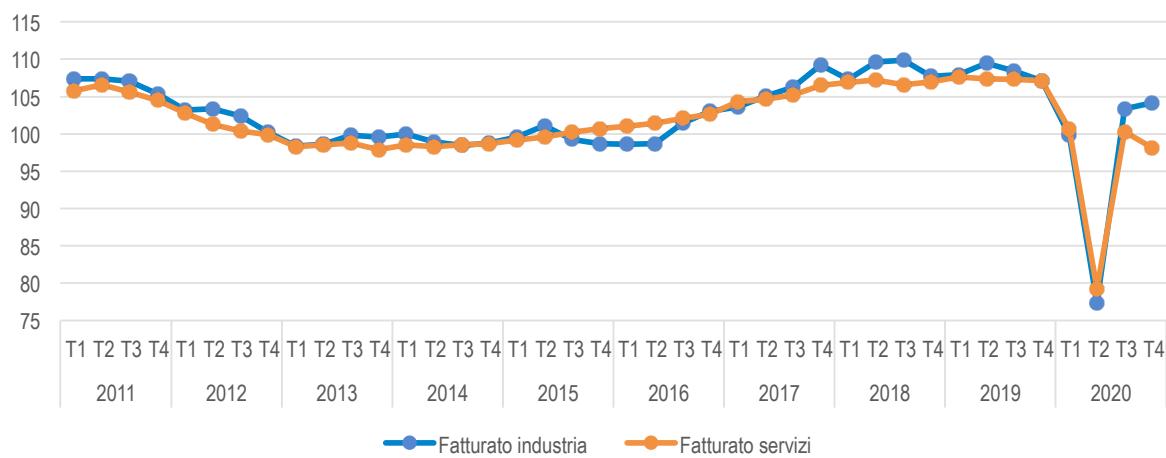
Fonte: ns. elaborazioni su dati Banca d'Italia (2021).

¹⁴ Si tratta di un incentivo fiscale per il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici residenziali e per la protezione dai rischi sismici.

¹⁵ Si tratta di crediti d'imposta volti a stimolare gli investimenti privati e a dare più stabilità e certezze alle imprese tramite misure che avranno effetto almeno da novembre 2020 a giugno 2023.

Come anticipato, anche se gli indicatori relativi al quarto trimestre del 2020 si attesteranno su valori negativi¹⁶, le misure di contenimento reintrodotte per limitare la diffusione della seconda ondata pandemica stanno incidendo su una frazione molto più piccola di attività economiche rispetto al primo *lockdown* della scorsa primavera. Infatti, come si evince dalla Figura 1.10, negli ultimi tre mesi del 2020 il calo del fatturato è stato più pronunciato nei servizi che nell'industria. Il settore industriale, che rappresenta una quota importante dell'economia italiana, sta continuando a operare senza restrizioni, mentre il settore dei servizi, mediamente più esposto a contatti inter personali, sta continuando a subire il peso delle misure restrittive imposte dal Governo. È chiaro che un pieno rilancio dell'economia italiana potrà avvenire soltanto quando settori come il commercio, il trasporto, il turismo, la ristorazione, le attività professionali e i servizi ricreativi potranno riprendere le proprie attività ad una capacità sostenibile sia sotto il punto di vista economico che sanitario.

Figura 1.10 - Andamento del fatturato dell'industria e dei servizi in Italia (dati trimestrali; indici: 2015=100)



Fonte: ns. elaborazioni su dati ISTAT (2021).

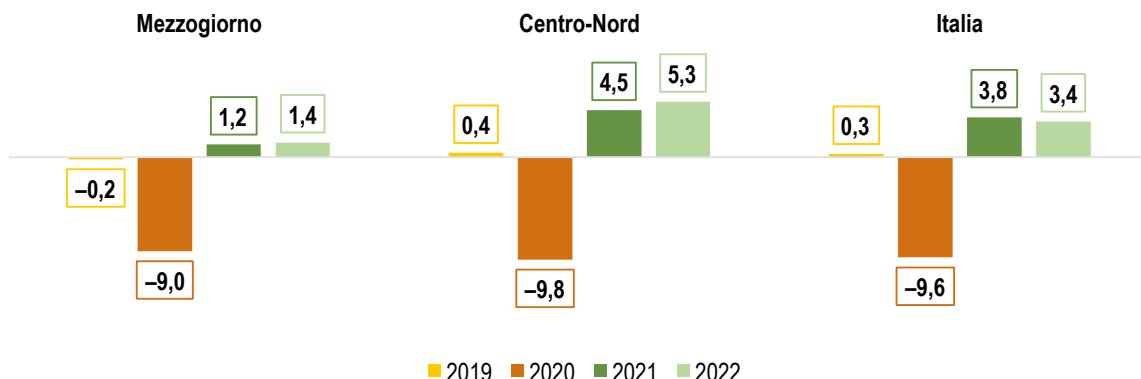
Per quanto riguarda l'andamento delle macro-aree italiane sintetizzate in Figura 1.11, le stime SVIMEZ (2020) evidenziano come l'arretramento del PIL nel 2020 dovrebbe essere più marcato nel Centro-Nord (-9,8%), rispetto a quanto ipotizzato per le regioni meridionali (-9,0%), a fronte di una decrescita nazionale complessiva stimata al -9,6%¹⁷. La differenza, seppur limitata, è riconducibile al fatto che la prima ondata della pandemia di marzo-maggio scorso ha avuto per epicentro il Nord del Paese. Tuttavia, la ripresa per il Centro-Nord è prevista, rispettivamente, del 4,5% nel 2021 e del 5,3% l'anno dopo, mentre nel Sud, la crescita si fermerebbe soltanto all'1,2% e all'1,4% nel medesimo arco temporale. Questo divario significativo deriverebbe da motivazioni sia di natura congiunturale, che di tipo strutturale. Dal punto di vista congiunturale, la crisi economica scaturita dalla seconda ondata dello scorso autunno si è estesa anche al Mezzogiorno, esponendo un sistema sanitario più debole, un tessuto produttivo più fragile e un mondo del lavoro più frammentato all'onda d'urto del Covid-19. Pertanto, è probabile che gli effetti negativi dell'ultimo trimestre del 2020 si protraggano di più al Sud che al Centro-Nord. Dal punto di vista strutturale, invece, la base produttiva del Mezzogiorno, che all'inizio della pandemia non aveva ancora recuperato i livelli antecedenti la lunga crisi del 2008-2014, difficilmente sarà pronta a trasferire i futuri stimoli provenienti dal lato della domanda sull'offerta in maniera efficace tanto quanto nel resto del Paese.

Tuttavia, è doveroso sottolineare come sia un compito estremamente arduo formulare previsioni sul quadro economico futuro all'interno di un contesto così complesso e dagli sviluppi ancora imprevedibili.

¹⁶ Secondo Banca d'Italia (2021), la flessione del PIL nel quarto trimestre del 2020 è attualmente valutabile nell'ordine del -3,5% sul trimestre precedente. Secondo ISTAT (2021), invece, la flessione si consoliderà attorno al -2%. Con ogni probabilità, la contrazione della produzione continuerà anche nel primo trimestre del 2021, vista l'attuale permanenza di restrizioni alla mobilità e alle attività economiche al fine di ridurre i tassi di infezione e di ospedalizzazione.

¹⁷ Secondo SVIMEZ (2020), la stima del PIL italiano nel 2020 è prevista al ribasso di quasi un punto percentuale rispetto a quanto previsto dall'UE (Figura 1.8).

Figura 1.11 - Andamento e previsioni del PIL italiano per macro-aree (variazioni percentuali sull'anno precedente)



Fonte: ns. elaborazioni su dati SVIMEZ (2019; 2020)

D'altronde, anche se è passato più di un anno da quando l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha ufficialmente dichiarato il coronavirus pandemia¹⁸ (11 marzo 2020), il continuo protrarsi della crisi sanitaria in molti paesi del mondo non permette ancora di valutare con precisione gli impatti di breve periodo della pandemia sull'economia mondiale, né tantomeno di delineare accurati scenari di ripresa di più largo respiro. La volatilità delle previsioni resta molto elevata¹⁹, in quanto sono legate a doppio filo dall'evolversi delle curve epidemiologiche e dai conseguenti provvedimenti restrittivi che rendono ogni valutazione obsoleta nell'arco di poche settimane. Inoltre, l'interconnessione sempre più globale delle attività economiche fa sì che la ripresa di ciascun paese dipenda anche dalla capacità di fronteggiare la crisi sanitaria da parte degli altri²⁰. Per di più, le previsioni sulle future decisioni di spesa dei cittadini e sugli investimenti delle imprese dipendono in misura rilevante dall'efficacia e dall'ammontare dalle politiche economiche introdotte dai vari Paesi, le quali, a loro volta, dipendono dall'andamento della pandemia stessa. Infine, anche se le campagne vaccinali iniziate nei primi mesi del 2021 lasciano presagire un'inversione di tendenza della pandemia nella seconda metà dell'anno, l'attuale recrudescenza dei contagi, le incertezze relative ai tempi di distribuzione e somministrazione dei vaccini su larga scala e la presenza di nuove varianti del virus destano preoccupazioni per le prospettive future, oscurate dall'ombra della terza ondata.

Ciò nonostante, anche se le fonti di incertezza restano molte, la possibilità di conseguire i ritmi di recupero delineati dalle proiezioni sintetizzate in questo paragrafo si basano – sia a livello globale che nazionale – su alcuni presupposti chiave, ovvero che:

- l'emergenza sanitaria sia sotto controllo nella seconda metà di quest'anno e venga del tutto superata entro la prima parte del 2022. A tal fine, è fondamentale che le campagne di vaccinazione acquistino slancio, in modo da ridurre la pressione sui sistemi sanitari e poter allentare gradualmente le misure di contenimento;
- le misure di sostegno all'economia proseguano con forza e la politica monetaria garantisca il mantenimento di condizioni finanziarie favorevoli per tutto il periodo necessario affinché si possano manifestare appieno gli effetti espansivi previsti dai vari interventi. Al riguardo, è cruciale che i fondi previsti nell'ambito del *Next Generation EU* vengano definiti – e successivamente spesi – con efficacia;
- si affermi il monitoraggio dell'evoluzione epidemiologica e il tracciamento dei contagi. Infatti, resta fondamentale che le decisioni relative alle misure restrittive e ai *lockdown* vengano prese in condizione di informazione più completa possibile, in modo da poter meglio ponderare il sottile equilibrio tra la tutela della salute e il diritto al lavoro.

¹⁸ A fine febbraio 2021, i dati forniti dal Centro Europeo per la Prevenzione e il Controllo delle Malattie (ECDC) parlavano di più di 110 milioni di persone che sono state contagiate dal virus nel mondo e quasi 2 milioni e mezzo di decessi da esso derivanti.

¹⁹ Basti pensare che nell'arco dello scorso anno, le stime di crescita sono state puntualmente e significativamente corrette da parte di tutte le principali istituzioni economiche con frequenza trimestrale. Per esempio, le previsioni relative all'andamento del PIL globale per il 2020 sono oscillate dal -3 al -4,9% (Fondo Monetario Internazionale, 2020a; 2020b; 2020c; 2021), quelle del PIL dell'Unione europea dal -6,3 al -8,3%, e quelle del PIL italiano dal -8,8 al -11,2% (Commissione Europea, 2020a; 2020b; 2020c; 2021).

²⁰ Per esempio, se prendiamo in considerazione settori strategici come quello marittimo e trasportistico in generale, le continue interruzioni della *supply chain*, dovute al fatto che la pandemia migliora in alcune aree mentre peggiora in altre, comporta forti rallentamenti alla ripresa economica globale. Infatti, anche se alcuni paesi sarebbero in grado di rimettere in moto l'attività produttiva a piena capacità, altri non riuscirebbero a garantire una normale movimentazione della merce.

1.2.1 Le dinamiche della competitività delle regioni e del quadro infrastrutturale

Per quanto riguarda l'analisi della competitività e del quadro infrastrutturale sia dell'intero sistema Paese che delle regioni del PON IeR, la strutturale carenza di dati aggiornati rispetto alle infrastrutture di trasporto (*cfr.* 1.3 L'andamento degli indicatori di risultato) ha reso necessario nei precedenti Rapporti Annuali di Valutazione il ricorso ad alcune proxy, peraltro già considerate per la definizione della strategia per il contributo del PON. Queste proxy originano dal **Global Competitiveness Index (GCI)**, lanciato nel 1979 e aggiornato annualmente dal World Economic Forum, e dal **Regional Competitiveness Index (RCI)**, introdotto nel 2010 e pubblicato con cadenza triennale dalla Commissione Europea. In particolare:

- il primo indice – il GCI – valuta la competitività di tutti i principali paesi del mondo e sviluppa il relativo ranking sulla base di più di 100 indicatori²¹, misurati su una scala da 0 a 100, raggruppati in 12 pilastri²²;
- il secondo indice – il RCI – fa proprio l'approccio del GCI e valuta la competitività delle regioni dell'Unione europea (NUTS-2) sulla base di più di 70 indicatori²³, raggruppati in 3 sotto indici per un totale di 11 pilastri²⁴.

Tuttavia, a fronte dello shock pandemico che ha travolto tutte le principali economie nel corso del 2020, l'aggiornamento annuale del GCI è stato sospeso e l'ultima edizione del *Global Competitiveness Report* (World Economic Forum, 2020) è stata interamente dedicata ad elaborare le priorità per la ripresa e il rilancio sia dei vari paesi che dell'economia globale. Per il prossimo aggiornamento del RCI sarà necessario attendere il 2022. Pertanto, un puntuale aggiornamento del quadro infrastrutturale delle regioni – in linea con le precedenti edizioni del RAV – non è attualmente possibile. Ciò nonostante, anche se lo scenario trasportistico all'interno di questo contesto pandemico è inevitabilmente lontano dall'essere chiaro, appare opportuno presentare alcuni elementi di interesse.

A tal fine – e sulla base degli indicatori più recenti – il presente paragrafo si prefigge di comparare il posizionamento del sistema economico e infrastrutturale italiano rispetto ai principali *benchmark* europei e mondiali; di delineare il medesimo quadro anche per le regioni del PON IeR; e infine, di sottolineare l'importanza di riuscire a programmare e investire efficacemente i fondi connessi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) come condizione necessaria per poter intraprendere una politica economica mirata a ridurre sia il divario nazionale con le principali economie mondiali, sia il gap strutturale tra il Nord e il Sud del paese.

Iniziando, dunque, dalla capacità del sistema Paese di offrire un ambiente attraente e sostenibile alle imprese e ai cittadini che vi vivono e lavorano, **l'ultima edizione del GCI ha posizionato l'economia italiana, nel suo complesso, al 30° posto sulle 141 analizzate** (World Economic Forum, 2019). Più nel dettaglio, la Figura 1.12 rappresenta i punteggi (su una scala da 0 a 100) relativi agli 11 pilastri del RCI per la media UE e per l'Italia nel 2019, così come calcolati dalla Commissione Europea (2019). Rispetto ai punteggi della media europea, si osserva come quelli ottenuti dall'Italia siano al di sotto in tutti gli indicatori socioeconomici analizzati, tranne che in quello relativo alla salute (+14), il quale conferma la longevità della nostra popolazione. Più nel dettaglio, **il posizionamento del nostro Paese è in linea – o relativamente poco al di sotto della media – per quanto riguarda le infrastrutture (-4)**, l'istruzione di base (-11), la dimensione del mercato (+1), la complessità del business (-2) e l'innovazione (-10). Invece, gli ambiti in cui il gap dell'Italia è significativamente elevato rispetto al *benchmark* proposto sono quelli relativi alla qualità delle istituzioni (-32), alla stabilità macroeconomica (-18), all'istruzione superiore (-24), all'efficienza del mercato del lavoro (-22) e alla disponibilità delle tecnologie nel mondo produttivo (-25).

In relazione alla competitività del nostro quadro infrastrutturale e trasportistico, la Figura 1.13 rappresenta i *ranking* (dal 1° al 141° posto) relativi alle componenti del pilastro “Infrastrutture di trasporto” del GCI per l'Italia negli anni 2018 e 2019²⁵, così come calcolato dal World Economic Forum (2018, 2019). Facendo riferimento all'edizione più recente,

²¹ Più nel dettaglio, l'ultima edizione (World Economic Forum, 2019) analizza 103 indicatori relativi a 141 economie, le quali rappresentano il 99% del PIL mondiale.

²² I 12 pilastri sono: 1) istituzioni, 2) infrastrutture, 3) capacità tecnologica, 4) stabilità macroeconomica, 5) salute, 6) istruzione e formazione, 7) efficienza del mercato dei beni, 8) efficienza del mercato del lavoro, 9) grado di sviluppo del mercato finanziario, 10) dimensione del mercato, 11) sofisticazione delle imprese, 12) innovazione.

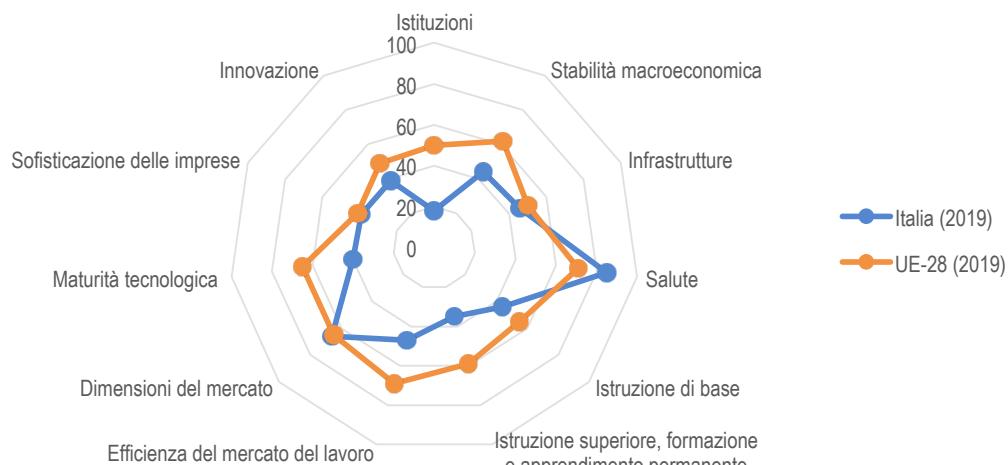
²³ Più nel dettaglio, l'ultima edizione (Commissione Europea, 2019) analizza 74 indicatori relativi a 268 regioni appartenenti ai 28 Stati membri dell'UE.

²⁴ I pilastri di base sono: 1) istituzioni, 2) stabilità macroeconomica, 3) infrastrutture, 4) salute, 5) istruzione di base. I pilastri dell'efficienza sono: 6) istruzione superiore, formazione e apprendimento permanente, 7) efficienza del mercato del lavoro, 8) dimensioni del mercato. I pilastri dell'innovazione sono: 9) maturità tecnologica, 10) sofisticazione delle imprese, 12) innovazione.

²⁵ Per completezza di informazione, la misurazione dei ranking relativi alla competitività delle infrastrutture di trasporto è limitata agli anni 2018 e 2019 in quanto nelle versioni precedenti del GCI, il pilastro “Infrastrutture di trasporto” veniva valutato sulla base di quattro indicatori, mentre dal 2018 in poi, la valutazione è stata perfezionata a otto indicatori, come previsto dall'aggiornamento del GCI alla versione *Global Competitiveness Index 4.0*. Inoltre, il GCI del 2019 ha analizzato 141 paesi, mentre quello del 2018 ne ha analizzati 140.

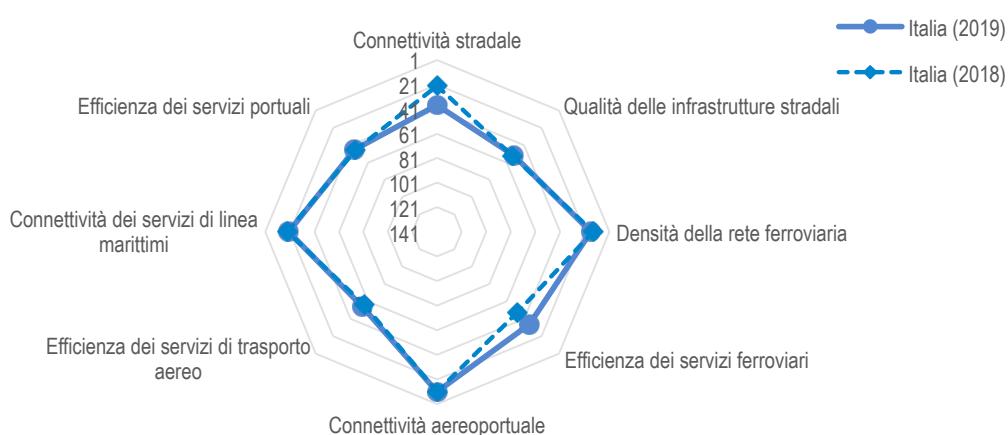
l'Italia si distingue in positivo per la connettività aeroportuale (11°) e la densità della rete ferroviaria (16°), mentre i margini di miglioramento più evidenti sono relativi alla qualità delle infrastrutture stradali (53°) e all'efficienza sia dei servizi aeroportuali (55°) che portuali (46°). Rispetto all'anno precedente, il nostro Paese ha notevolmente peggiorato la propria connettività stradale (passando dal 22° al 38° posto), ma migliorato l'efficienza dei servizi ferroviari (passando dal 49° al 35° posto), mentre la competitività di tutti gli altri indicatori è pressoché rimasta invariata.

Figura 1.12 - Punteggi (0-100) relativi agli 11 pilastri del RCI per la media UE e l'Italia nel 2019



Fonte: ns. elaborazioni su dati Commissione Europea (2019).

Figura 1.13 - Ranking (1°-141°) relativo alle componenti del pilastro “Infrastrutture di trasporto” del GCI per l’Italia nel 2018 e 2019

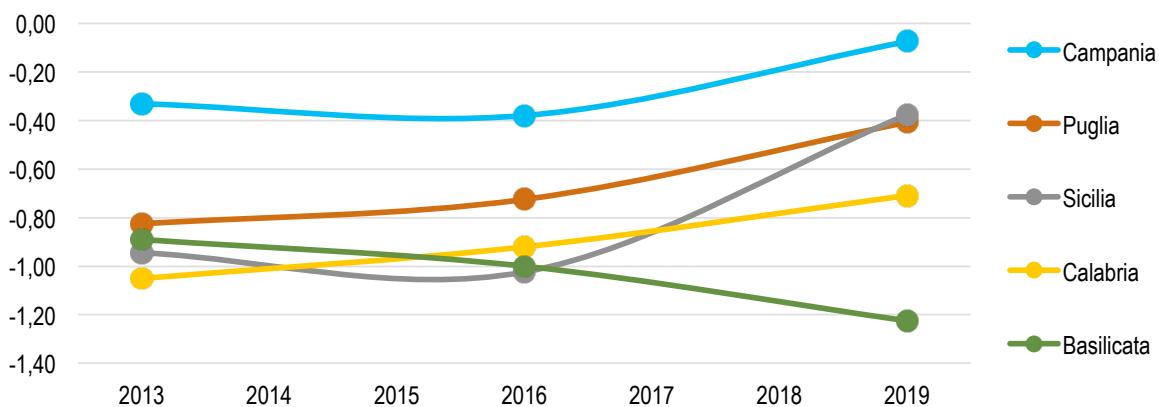


Fonte: ns. elaborazioni su dati World Economic Forum (2018; 2019).

Rimandando alla lettura dell'Appendice per l'analisi approfondita di ciascuna delle regioni del PON IeR (cfr. Figure A.1–A.5), in questa sede si ritiene di interesse rilevare come le cinque regioni continuino a caratterizzarsi per una competitività generalmente inferiore sia nei confronti della media italiana che di quella europea, soprattutto per gli ambiti relativi all'istruzione superiore e all'efficienza del mercato del lavoro, i quali registrano – rispettivamente – punteggi mediamente inferiori di 12 e 26 unità rispetto al *benchmark* nazionale, e di 36 e 48 unità rispetto al *benchmark* europeo. Per quanto riguarda il sistema infrastrutturale, invece, il relativo RCI è in linea con il livello italiano in Campania (+2), Puglia (-7), e Sicilia (-6), mentre l'indice risulta non ancora soddisfacente in Calabria (-15) e del tutto inadeguato in Basilicata (-30).

La Figura 1.14 rappresenta l’evoluzione temporale dal 2013 al 2019 del punteggio (espresso in z-score²⁶) relativo al pilastro “Infrastrutture” ottenuto dalle regioni del PON IeR nelle ultime 3 edizioni del RCI e mostra come le prime quattro regioni precedentemente discusse abbiano costantemente diminuito il proprio divario rispetto al *benchmark* infrastrutturale europeo, mentre la Basilicata è l’unica che lo ha incrementato.

Figura 1.14 - Z-scores relativo al pilastro “Infrastrutture” del RCI per le regioni del PON IeR nel 2013, 2016 e 2019



Fonte: ns. elaborazioni su dati Commissione Europea (2013; 2016; 2019).

Al riguardo è doveroso sottolineare che i parametri utilizzati per calcolare questo indice sono stati aggiornati nel corso delle edizioni del RCI. Inoltre, non sono sempre riferibili alla medesima annualità, e non comprendono le infrastrutture di trasporto marittimo. Più nel dettaglio, il punteggio relativo al pilastro “Infrastrutture” dell’ultima edizione del 2019 è pesato su tre dimensioni dell’accessibilità, ossia²⁷:

- accessibilità autostradale, basata su dati del 2016 e misurata come percentuale di popolazione in un raggio di 120 km raggiungibile su strada entro 1 ora e 30 minuti;
- accessibilità ferroviaria, basata su dati del 2014 e misurata come percentuale di popolazione in un raggio di 120 km accessibile in treno entro 1 ora e 30 minuti;
- accessibilità ai voli passeggeri, basata su dati del 2016 e misurata come numero giornaliero di voli passeggeri.

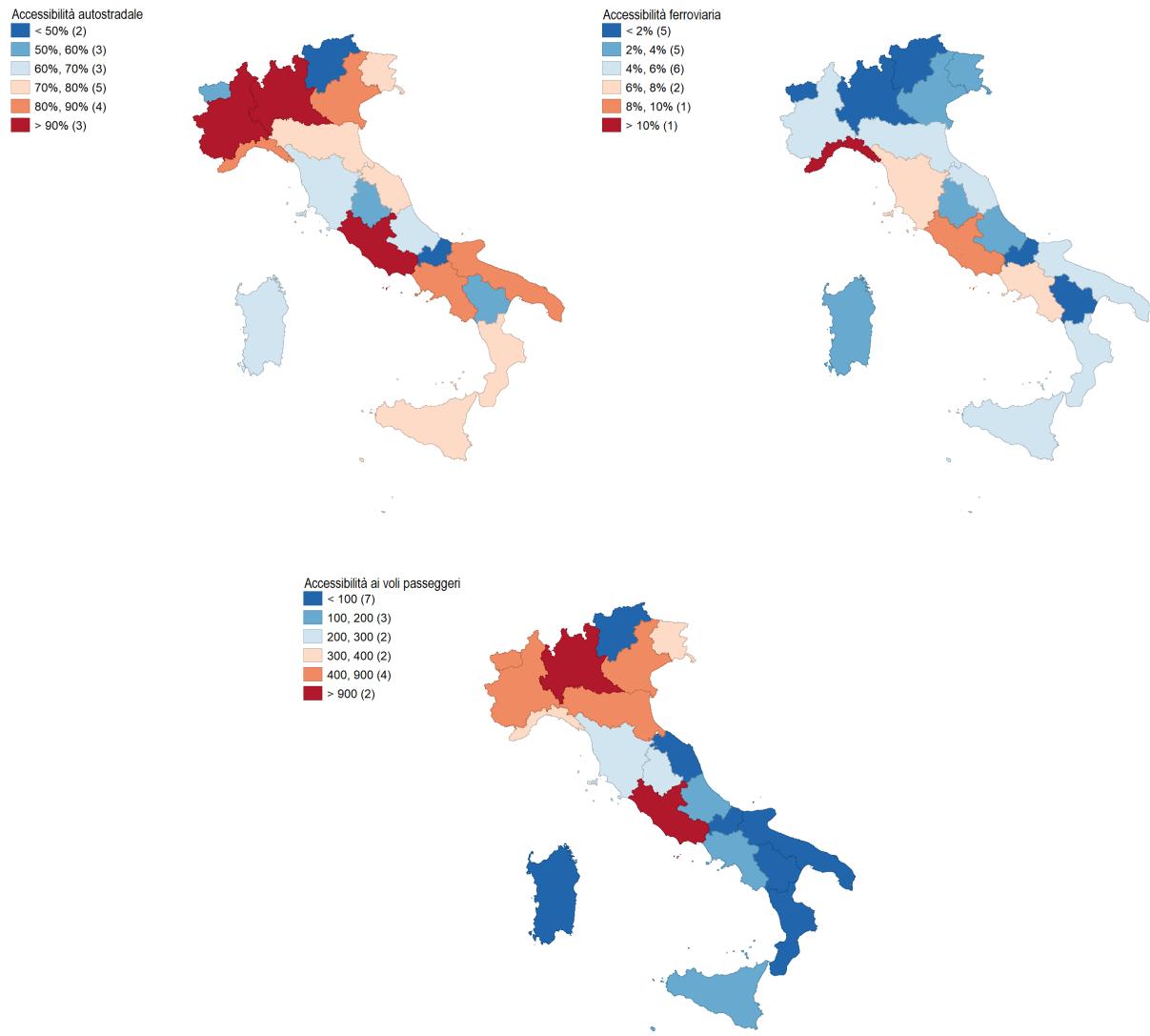
Come si evince dalla Figura 1.15, i più recenti parametri relativi alle regioni di Campania, Puglia, Sicilia e Calabria evidenziano un’accessibilità autostradale e ferroviaria più o meno in linea con la media nazionale, confermando i miglioramenti infrastrutturali precedentemente discussi, mentre la connettività aeroportuale resta lontana dalle regioni del Centro-Nord. La Basilicata, invece, si conferma fanalino di coda in tutti i sistemi infrastrutturali.

²⁶ Lo z-score mette in relazione il valore del RCI regionale con il valore medio del RCI europeo calcolando a quante deviazioni standard (σ) un certo valore si trova sopra o sotto la media ($z = \frac{RCI_i - \bar{RCI}}{\sigma}$). Se lo z-score è uguale a 1, ciò indica che il punteggio del RCI regionale è una deviazione standard superiore al punteggio della media UE. Pertanto, z-scores positivi indicano un punteggio superiore alla media UE, mentre z-scores negativi indicano un punteggio inferiore alla media UE.

²⁷ Il pilastro “Infrastrutture” dell’edizione 2013, basato su dati del 2010, è pesato sui seguenti tre parametri: a) Accessibilità autostradale, misurata come popolazione che vive nelle regioni circostanti ponderata in base al tempo di percorrenza lungo le autostrade; b) Accessibilità ferroviaria, misurata come popolazione che vive nelle regioni circostanti ponderata in base al tempo di percorrenza lungo le ferrovie; c) Accessibilità ai voli passeggeri, misurata come numero giornaliero di voli passeggeri accessibili entro 90 minuti di guida.

Il pilastro “Infrastrutture” dell’edizione 2016, basato su dati del 2013 e 2014, è pesato sugli stessi precedenti parametri, più il seguente: Accessibilità ai servizi ad alta velocità ferroviaria, misurata come la lunghezza totale dei collegamenti ferroviari con una velocità superiore a 80 km/h divisa per la popolazione regionale.

Figura 1.15 - Accessibilità autostradale, ferroviaria e ai voli passeggeri relativa al pilastro “Infrastrutture” del RCI 2019 per le regioni italiane



Fonte: ns. elaborazioni su dati Commissione Europea (2019).

Infine, sebbene questa edizione del Rapporto Annuale di Valutazione non abbia potuto beneficiare di indicatori aggiornati al 2020 per poter analizzare l’andamento del quadro infrastrutturale nazionale e regionale, è plausibile aspettarsi che i sistemi trasportistici delle regioni del PON IeR non siano riusciti a colmare il divario preesistente durante la fase pandemica tutt’ora in corso. Anzi, è probabile che, a fronte della crisi socioeconomica precedentemente discussa, tale divario sia addirittura aumentato in alcuni ambiti specifici. Tuttavia, grazie agli ingenti investimenti pubblici e privati che si prevede di sostenere nel prossimo futuro tramite il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) all’interno del quadro *Next Generation EU*, le Regioni del PON IeR hanno l’opportunità di avviare la loro “ricostruzione” post-Covid-19 cercando di coniugare crescita nazionale e riequilibrio territoriale. A tal fine, sarà indispensabile perseguire una concreta politica di coesione che miri a massimizzare il rilancio economico tramite anche (e soprattutto) la valorizzazione del potenziale presente nelle regioni del Sud. Ecco, quindi, che un’efficace programmazione e attuazione del PNRR sarà l’occasione irripetibile per gettare le basi necessarie affinché i ritardi infrastrutturali dei territori più svantaggiati possano essere significativamente colmati.

1.3 L'andamento degli indicatori di risultato

Il PON IeR si prefigge di favorire la creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti multimodale con investimenti nella TEN-T (OT7, priorità di investimento A), di migliorare la mobilità regionale per mezzo del collegamento dei nodi secondari e terziari all'infrastruttura della TEN-T – compresi i nodi multimodali (OT7, priorità di investimento B) – oltre che sviluppare sistemi di trasporto sostenibili dal punto di vista ambientale (per esempio, a bassa emissione di carbonio e a bassa rumorosità) – comprese vie navigabili interne e trasporti marittimi, porti e infrastrutture aeroportuali – al fine di favorire la mobilità regionale e locale sostenibile (OT7, priorità di investimento C).

Per misurare la portata del cambiamento realizzato grazie al PON IeR, oltre che ad altri interventi e fattori esogeni, il programmatore ha identificato un sistema di indicatori di risultato che si prefigge di verificare il perseguitamento dei seguenti quattro obiettivi specifici:

- 1.1 - Potenziamento della modalità ferroviaria a livello nazionale e del miglioramento del servizio in termini di qualità e tempi di percorrenza;
- 1.2 - Ottimizzazione del traffico aereo;
- 2.1 - Miglioramento della competitività del sistema portuale e interportuale;
- 2.2 - Miglioramento della mobilità regionale, integrazione modale e miglioramento dei collegamenti multimodali.

Nell'intento di disporre di dati e indicatori territoriali aggiornati per osservare i risultati via via raggiunti dalle azioni 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 1.1, anche se sono stati identificati i valori di base e i valori obiettivo (2023) per i quindici indicatori identificati per misurare la portata del cambiamento realizzato (anche) grazie agli interventi del programma PON IeR , solamente sei sono stati (finora) effettivamente monitorati con una frequenza più o meno in linea con quanto preventivato in fase di programmazione, ovvero:

- Traffico container nei principali porti;
- Merce nel complesso della navigazione per regione di sbarco e imbarco;
- Merce in navigazione di cabotaggio per tipo di carico e porto di sbarco e imbarco – contenitori;
- Merce in navigazione di cabotaggio per tipo di carico e porto di sbarco e imbarco – altri tipi di carico (rinfusa liquida, rinfusa solida, ro-ro, altro carico);
- Traffico ferroviario merci generato da porti e interporti;
- Emissioni di gas a effetto serra causato da trasporto stradale.

Servizio di Valutazione Indipendente del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020 – Rapporto Annuale di Valutazione 2021

Tabella 1.1 - Andamento degli indicatori di risultato del PON eR

Obiettivo specifico e Risultato atteso	Indicatore	Unità di misura	Valore di base	Anno di riferimento	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Valore obiettivo (2023)	Fonte dei dati	Periodicità dell'informazione
1.1 - Potenziamento della modalit� ferroviaria a livello nazionale e del miglioramento del servizio in termini di qualit� e tempi di percorrenza (7.1)	Capacit� potenziale treni/giorno (Napoli-Bari)	Treni/giorno	80	2012	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	200	RFI	Anuale
1.1 - Potenziamento della modalit� ferroviaria a livello nazionale e del miglioramento del servizio in termini di qualit� e tempi di percorrenza (7.1)	Tempi effettivi di percorrenza treni/giorno (Napoli-Bari)	Minuti	237	2012	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	222	RFI	Anuale
1.1 - Potenziamento della modalit� ferroviaria a livello nazionale e del miglioramento del servizio in termini di qualit� e tempi di percorrenza (7.1)	Capacit� potenziale treni/giorno (Catania-Palermo)	Treni/giorno	80	2012	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	200	RFI	Anuale
1.1 - Potenziamento della modalit� ferroviaria a livello nazionale e del miglioramento del servizio in termini di qualit� e tempi di percorrenza (7.1)	Tempi effettivi di percorrenza (Catania-Palermo)	Minuti	172	2012	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	163,5	RFI	Anuale
1.1 - Potenziamento della modalit� ferroviaria a livello nazionale e del miglioramento del servizio in termini di qualit� e tempi di percorrenza (7.1)	Indice del traffico merci su ferrovia (Merci in ingresso ed in uscita per ferrovia)	T_per 100 abitanti	11,8	2010	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	23,6	ISTAT, Trentitalia Spa	Anuale
1.2 - Ottimizzazione del traffico aereo (7.5)	Minuti di ritardo traffico aereo (causa ENAV)	Minuti	0	2012	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0	ENAV	Anuale
2.1 - Miglioramento della competitivit� del sistema portuale e interportuale (7.2)	Traffico container nei principali porti	TEU/1000	4.115	2013	n.d.	3.467	3.804	3.562	3.509	3.792	4.378			4.424	Asopporti	Anuale
2.1 - Miglioramento della competitivit� del sistema portuale e interportuale (7.2)	Tempo medio di sdoganamento	HH	14:10:00	2014	14:10:00	13:01:33	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	08:00:00	Agenzia Dogane	Anuale
2.1 - Miglioramento della competitivit� del sistema portuale e interportuale (7.2)	Merci nel complesso della navigazione per regime di stacca e imbarco	T./1000	166.392	2013	161.052	154.957	157.578	160.958	168.122	160.244	n.d.			187.682	ISTAT	Anuale

Obiettivo specifico e Risultato atteso	Indicatore	Unità di misura	Valore di base	Anno di riferimento	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Valore obiettivo (2023)	Fonte dei dati	Periodicità dell'informazione
Sistema portuale e interportuale (7.2)	navigazione di cabotaggio per tipo di carico e porto di sbocco e imbarco – altri tipi di carico (rifiusa liquida, rifiusa solida, rottura, altro carico)	1000														
2.1 - Miglioramento della competitività del sistema portuale e interportuale (7.2)	Traffico ferroviario merci generato da porti e interporti	Treni/giorno	52	2015	46	52	49	52 ²⁸	55	n.d.	n.d.	57	FSI	Annuale		
2.2 - Miglioramento della mobilità regionale, integrazione modale e miglioramento dei collegamenti multimodali (7.3)	Traffico stradale monitorato da piattaforme e strumenti intelligenti di informabilità	%	0,00	2011	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6,00	ISTAT/Uinet	Annuale		
1.1 - Potenziamento della modalità ferroviaria a livello nazionale e del miglioramento del servizio in termini di qualità e tempi di percorrenza; 1.2 - Ottimizzazione del traffico aereo; 2.1 - Miglioramento della competitività del sistema portuale e interportuale; 2.2 - Miglioramento della mobilità regionale, integrazione modale e miglioramento dei collegamenti multimodali (7.1, 7.2, 7.3, 7.5)	Emissioni di gas a effetto serra causato da trasporto stradale	Ted. CO2/1000	24.430	2010	n.d.	28.764	n.d.	27.278	n.d.	n.d.	n.d.	65,0	FSI	Annuale		

Fonte: ISTAT (2020). I dati si riferiscono alla categoria "Regioni meno sviluppate".

²⁸ il dato relativo al 2017 è parziale e riferito solo alle regioni Campania e Puglia.

1.4 L'andamento del traffico marittimo

1.4.1 Il posizionamento dei porti italiani nel mondo

Nella geopolitica e nella geoeconomia dei traffici marittimi, il sud-est asiatico ricopre da sempre il ruolo di leader globale, tant'è che, come mostra la Tabella 1.2, dieci dei primi quindici Paesi al mondo per movimentazione di *twenty-foot equivalent units*²⁹ (TEU) appartengono al continente orientale. Trainati dalla Cina, questi Paesi nel 2019 hanno movimentato più della metà del totale di TEU trasportati via nave. L'Italia, che tra il 2013 e il 2019 è scesa dal 17° al 21° posto nel ranking di questa classifica, ha movimentato l'1,2% del totale durante il medesimo anno, ovvero circa la metà di quanto movimentato dal primo paese europeo, cioè la Germania.

Tabella 1.2 - Movimentazione di TEU per i primi quindici Paesi al mondo e per l'Italia (TEU espressi in milioni)

Paese	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Peso sul totale			Ranking		
								2013	2019	Δ	2013	2019	Δ
Cina	174,39	185,14	193,73	197,85	222,16	233,20	242,03	26,9%	29,8%	↑	1°	1°	=
USA	44,34	46,23	47,89	48,44	52,13	54,78	55,52	6,8%	6,8%	=	2°	2°	=
Singapore	33,39	34,69	31,71	31,69	33,67	37,39	37,98	5,1%	4,7%	↓	3°	3°	=
Corea del Sud	23,45	24,81	25,48	26,37	27,42	28,87	28,96	3,6%	3,6%	=	4°	4°	=
Malesia	21,14	22,37	24,01	24,57	23,78	24,96	26,22	3,3%	3,2%	↓	6°	5°	↑
Giappone	20,52	20,74	20,14	20,32	21,96	22,61	21,71	3,2%	2,7%	↓	7°	6°	↑
Germania	18,93	19,87	19,24	19,42	19,72	19,71	19,60	2,9%	2,4%	↓	8°	7°	↑
Emirati Arabi Uniti	18,69	20,22	21,23	20,41	19,13	19,05	19,17	2,9%	2,4%	↓	9°	8°	↑
Hong Kong	22,29	22,30	20,11	19,58	20,76	19,64	18,36	3,4%	2,3%	↓	5°	9°	↓
Spagna	13,87	14,19	14,25	14,94	15,98	17,15	17,37	2,1%	2,1%	=	11°	10°	↑
India	10,63	11,32	11,88	12,08	15,43	16,95	17,05	1,6%	2,1%	↑	15°	11°	↑
Taiwan	14,05	15,05	14,49	14,87	14,91	15,32	15,30	2,2%	1,9%	↓	10°	12°	↓
Paesi Bassi	11,80	12,47	12,41	12,56	13,91	14,70	14,99	1,8%	1,8%	=	12°	13°	↓
Indonesia	11,72	11,64	12,03	12,43	12,83	14,06	14,76	1,8%	1,8%	=	13°	14°	↓
Vietnam	8,45	10,01	11,09	11,09	11,97	13,01	13,66	1,3%	1,7%	↑	18°	15°	↑
Italia	9,54	9,68	9,44	9,77	9,89	9,92	10,01	1,5%	1,2%	↓	17°	21°	↓
Mondo	648,92	680,53	692,43	703,52	757,12	795,74	811,22						

Fonte: ns. elaborazioni su dati UNCTADstat (2021a).

In questo scenario, il Mar Mediterraneo ha ricoperto negli anni un ruolo di primo piano, con una quota del mercato globale dei servizi di shipping vicina al 20% (SRM, 2019). Tale centralità è dovuta primariamente alla propria posizione geografica, chiaramente baricentrica rispetto ai mercati dell'Atlantico, del Nord Europa e della loro proiezione verso i mercati asiatici e africani. In secondo luogo, la competitività dei relativi porti è recentemente aumentata grazie a nuovi investimenti che ne hanno migliorato sia l'efficienza infrastrutturale che l'integrazione con le rotte commerciali di caratura intercontinentale (si pensi, per esempio, alla strategia cinese della *Belt and Road Initiative*). Inoltre, stimoli aggiuntivi alla vitalità economica dei porti del Mediterraneo sono arrivati dal nuovo Canale di Suez, il quale – permettendo il transito simultaneo di grandi navi in entrambe le direzioni – ha significativamente accorciato sia i tempi di percorrenza che la relativa attesa per procedere al transito. A conferma dei benefici citati, i primi 4 mesi del 2019 hanno registrato un aumento del numero delle navi transitate per il Canale pari al 6,8% (SRM, 2019).

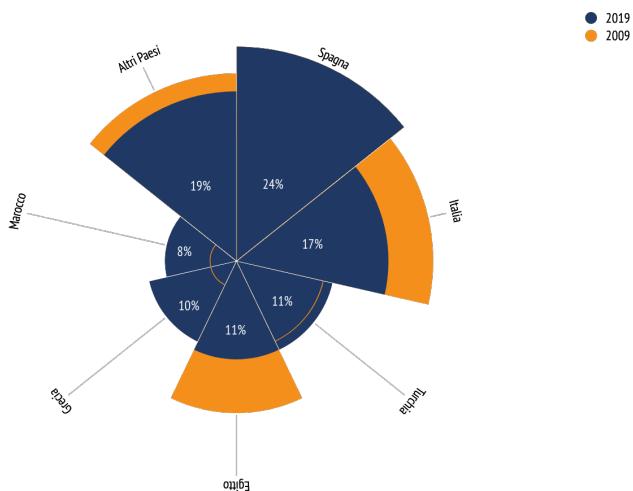
In tale contesto, alcuni paesi dell'area mediterranea hanno sfruttato meglio di altri le opportunità derivanti dall'incremento dei traffici marittimi nel loro bacino. La Figura 1.16, che rappresenta le quote di TEU movimentati nel 2009 e nel 2019 da parte dei Paesi del Mar Mediterraneo³⁰, mostra come la Grecia e il Marocco abbiano incrementato la loro rilevanza

²⁹ Si tratta della misura standard di volume nel trasporto containerizzato e corrisponde a circa 38 metri cubi d'ingombro totale, pari a un container intermodale lungo 20 piedi utilizzato per il carico, lo scarico, il riposizionamento o il trasbordo.

³⁰ Il calcolo delle quote di TEU movimentati si basa sui primi 30 porti del Mar Mediterraneo e del Mar Nero. Quelli relativi ai singoli Paesi analizzati in Figura 1.16 sono Valencia, Algeciras e Barcellona per la Spagna; Genova, Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Trieste, Venezia, Napoli, Salerno e

(passando dal 3% di share ciascuno nel 2009 all'8% e 10% nel 2019, rispettivamente), mentre l'Italia l'abbia ridotta (passando dal 22% nel 2009 al 17% nel 2019). Tra i fattori di successo di alcuni porti competitor ci sono ingenti investimenti esteri diretti³¹ e la creazione di zone economiche speciali³² (ZES) in aree con retroporti strategici, ricchi di attività industriali e manifatturiere (SRM, 2020).

Figura 1.16 - Quote di TEU movimentati dai Paesi del Mar Mediterraneo nel 2009 e 2019



Fonte: ns. elaborazioni su dati SRM (2020).

In un contesto così competitivo, la recente pandemia da Covid-19 ha aggiunto ulteriori fattori di incertezza per il futuro del comparto marittimo italiano. Il forte rallentamento del PIL discusso nel paragrafo 1.1 ha causato una importante diminuzione del commercio globale che si sta inevitabilmente riflettendo sullo shipping, il quale concentra il 90% dell'import-export mondiale. Anche se tutte le stime divulgate fino ad ora dai principali istituti di analisi economica sono ancora soggette ad un alto tasso di volatilità, la crisi sanitaria tutt'ora in corso ha impattato – ed è verosimile che continuerà ad impattare – sull'intera filiera dei trasporti e della logistica, che rappresenta il 9-10% del PIL nazionale, oltre che numerosi stakeholders quali infrastrutture (comprese di interporti e piattaforme logistiche) ed imprese (come terminal, spedizionieri, agenzie marittime e imprese portuali).

Data la natura globale delle attività relative al commercio via mare, i principali canali attraverso i quali gli effetti della pandemia si caratterizzano in termini marittimi nel bacino del Mar Mediterraneo sono:

- il calo drastico del traffico transitato per il Canale di Suez³³, dovuto anche al fatto che il calo del prezzo del petrolio ha indotto molte compagnie a circumnavigare il Capo di Buona Speranza (piuttosto che varcare Suez) in modo da risparmiare sulle tariffe di transito;
- l'incremento del fenomeno di *Blank Sailing*, ovvero di navi che pur avendo una partenza prevista non l'hanno effettuata o non hanno effettuato scali durante la rotta, per mancanza di carichi da imbarcare o sbarcare³⁴.

A fronte di queste dinamiche geoeconomiche diventa interessante monitorare il *Liner Shipping Connectivity Index* (LSCI) elaborato dall'UNCTAD, ovvero un indicatore che misura il livello di integrazione di un determinato paese nelle reti di

Ravenna per l'Italia; Ambarli, Mersin e Izmir per la Turchia; Port Said, Alexandria e Damietta per l'Egitto; Pireo e Salonicco per la Grecia; Tangeri Med per il Marocco.

³¹ È il caso del porto del Pireo, la cui operatività è attualmente gestita dalla cinese COSCO (SRM, 2020).

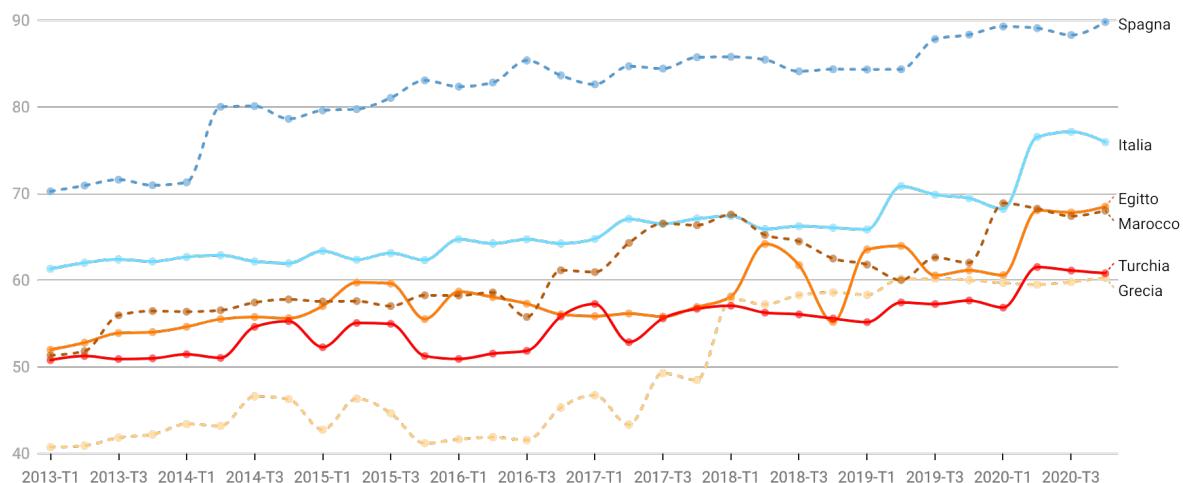
³² Si tratta di aree specifiche dotate di una legislazione economica differente dalla legislazione in atto nella nazione di appartenenza, all'interno delle quali è garantita la possibilità di derogare dalle leggi vigenti nell'ambito delle ordinarie politiche nazionali. Le ZES vengono solitamente create per attrarre maggiori investimenti stranieri.

³³ Si pensi che dopo 38 mesi continuativi di incremento, le navi transitate per il Canale di Suez hanno registrato un -9,6% in termini di stazza durante lo scorso maggio, il che si traduce in carichi di minore dimensione e, pertanto, in una diminuzione di merci movimentate (SRM, 2020).

³⁴ Si pensi che nella rotta che più interessa il nostro Paese (quella denominata Asia-Europa), il 22,5% delle partenze scheduled (84 su 374) non sono state effettuate durante il periodo aprile-giugno (SRM, 2020).

navigazione di linea globali³⁵. Infatti, l'accesso ai mercati mondiali dipende significativamente dal grado di connettività del trasporto marittimo. A questo scopo, la Figura 1.17 mostra l'evoluzione del LSCI per i principali player del Mar Mediterraneo. Considerando il periodo 2013-2019, si osserva come tutti i Paesi in questione abbiano aumentato la propria connettività tra il 13% (l'Italia) e il 47% (la Grecia), mentre negli ultimi tre trimestri del 2020 l'indice ha registrato uno stallo generalizzato, senza crollare.

Figura 1.17 - LSCI dei Paesi del Mar Mediterraneo (dati trimestrali; indici: 2006-T1=100)



Fonte: ns. elaborazioni su dati UNCTADstat (2021b)

Analizzando più nel dettaglio l'impatto di breve periodo della pandemia da Covid-19 sul commercio marittimo italiano, la Figura 1.18 confronta le tonnellate di merci movimentate (divise per categoria merceologica) da parte di tutte le Autorità di Sistema Portuale (AdSP) del nostro Paese nel 2020 rispetto ad una *baseline* pre-pandemia, calcolata come media dei valori registrati durante il periodo 2016-2019³⁶.

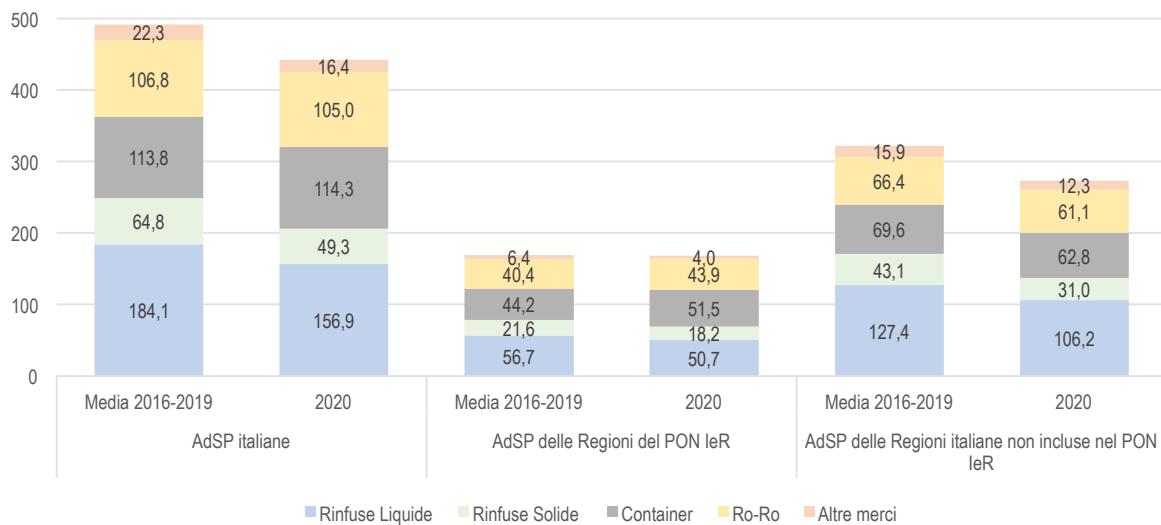
Anche se il peso complessivo della merce trasportata via mare è diminuito del 10,2% (da 491,8 milioni di tonnellate nella *baseline* a 441,8 nel 2020), la riduzione totale è stata trainata dal calo del traffico di solo alcune tipologie di merce, come le rinfuse liquide (-14,8%), le rinfuse solide (-23,9%), e altre merci varie (-26,5%). I volumi di merce containerizzata e ro-ro, invece, sono rimasti pressoché invariati (+0,4% e -1,7%, rispettivamente).

Risulta interessante evidenziare come il contributo a queste variazioni non sia stato omogeneo tra le diverse macroaree del nostro Paese. Infatti, se distinguiamo le tonnellate di merci movimentate dalle AdSP del PON leR, da quelle movimentate dalle AdSP non considerate nel programma, possiamo notare come il traffico di merce containerizzata e ro-ro sia addirittura aumentato nel primo gruppo di porti (+16,4% e +8,5%, rispettivamente), mentre è diminuito nel secondo gruppo (-9,7% e -7,9%, rispettivamente). Il traffico relativo alle altre categorie merceologiche, invece, è diminuito ad un tasso simile in entrambi i gruppi di AdSP. Queste dinamiche spiegano perché il peso complessivo della merce trasportata via mare dalle AdSP di Campania, Puglia, Calabria e Sicilia non sia sostanzialmente variato nel 2020 rispetto alla media 2016-2019, mentre ha registrato un -15,2% nelle infrastrutture portuali delle altre regioni.

³⁵ Il LSCI è fissato a 100 in corrispondenza del valore più alto registrato da un paese nel primo trimestre del 2006, ovvero la Cina.

³⁶ Così facendo, si vuole evitare di analizzare variazioni percentuali basate su valori pre-pandemia relativi ad un singolo anno, in quanto la differenza tra i volumi movimentati nel 2020 e nel 2019 per alcune categorie merceologiche potrebbe dipendere fortemente da singoli fattori esogeni circostanziali. La media 2016-2019, invece, rappresenta una *baseline* più strutturale e di più lungo periodo.

Figura 1.18 - Merci movimentate (tonnellate, in milioni) - 2020 e media 2016-2019 a confronto



Fonte: ns. elaborazioni su dati Assoporti (2016; 2017; 2018; 2019; 2020).

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

Se l'analisi condotta nei precedenti paragrafi ha evidenziato come la filiera logistica del comparto marittimo del Mezzogiorno in media sia apparsa più resiliente allo shock indotto dalla pandemia da Covid-19 rispetto agli altri porti italiani, in questa sede si ritiene di interesse delineare un quadro più dettagliato per le singole AdSP delle regioni del PON IeR.

Rimandando alla consultazione dell'Appendice per una maggiore focalizzazione sui dati – le Tabelle A.1-A.6 riportano l'andamento delle tonnellate di merci movimentate (divise per categoria merceologica) e del numero di passeggeri trasportati durante il periodo 2016-2020 da parte di ciascuna delle sette AdSP interessate dagli interventi del programma, mentre le Figure A.6-A.11 restituiscono le shares di merce movimentata (sia complessive che divise per categoria) da parte delle stesse AdSP nel 2020 e nella baseline – appare opportuno presentare i principali elementi di attenzione.

In particolare, considerando le AdSP con un peso significativo nella movimentazione di una specifica categoria di merce, si osserva che:

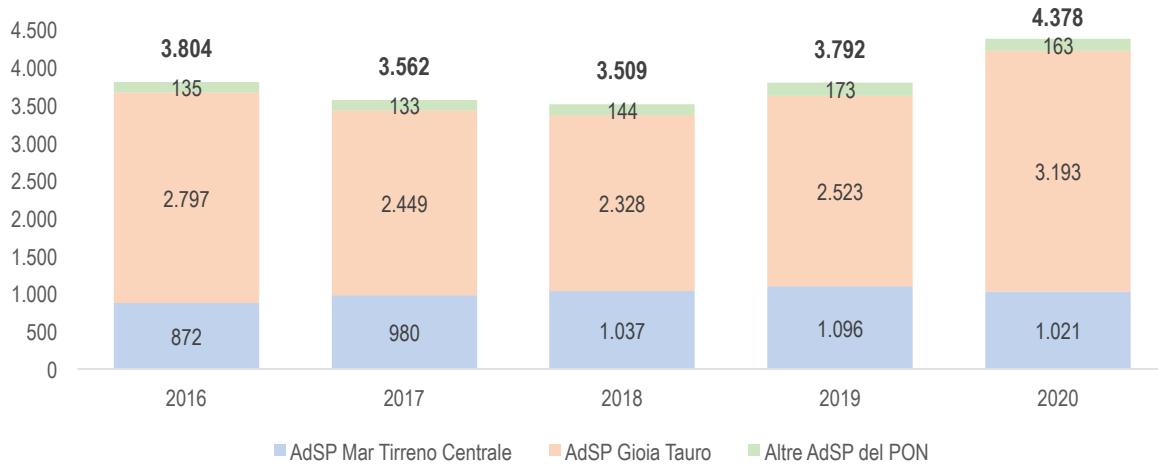
- la riduzione dei volumi di rinfuse liquide tra la baseline (56,69 milioni di tonnellate) e il 2020 (50,69 milioni di tonnellate) è stata principalmente trainata dal calo delle relative movimentazioni nelle AdSP dello Stretto di Messina (-18,2%) e del Mare di Sicilia Orientale (-6,2%). Rispetto al 2019 (54,87 milioni di tonnellate), la diminuzione delle movimentazioni nelle stesse AdSP è stata minore (rispettivamente -16,7% e -3,1%);
- la contrazione dei volumi di rinfuse solide tra la baseline (21,63 milioni di tonnellate) e il 2020 (18,24 milioni di tonnellate) è stata principalmente trainata dal calo delle relative movimentazioni nelle AdSP del Mar Ionio (-27,8%) e del Mare Adriatico Meridionale (-11,4%). In relazione al 2019 (19,70 milioni di tonnellate), la flessione delle movimentazioni nelle stesse AdSP è stato significativamente inferiore (rispettivamente -9,6% e -7,8%);
- l'aumento dei volumi di merce containerizzata tra la baseline (44,25 milioni di tonnellate) e il 2020 (51,52 milioni di tonnellate) è stato interamente trainato dalla crescita delle relative movimentazioni nell'Autorità Portuale (AP) di Gioia Tauro (+24,2%). Rispetto al 2019 (42,25 milioni di tonnellate), l'incremento delle movimentazioni nella stessa AP è stato addirittura superiore (+34,7%);
- la crescita dei volumi di merce ro-ro tra la baseline (40,43 milioni di tonnellate) e il 2020 (43,88 milioni di tonnellate) è stata principalmente trainata dal rialzo delle relative movimentazioni nelle AdSP dello Stretto di Messina (+54,4%) e del Mare di Sicilia Occidentale (+12,7%). Rispetto al 2019 (45,43 milioni di tonnellate), però, le movimentazioni nell'AdSP dello Stretto di Messina sono calate (-5,9%), mentre la relativa variazione è rimasta positiva nell'AdSP del Mare di Sicilia Occidentale (+10,3%);
- a fronte delle misure di *lockdown* che hanno limitato maggiormente la mobilità delle persone piuttosto che delle

merci, la riduzione del numero di passeggeri trasportati tra la *baseline* (26,97 milioni) e il 2020 (19,83 milioni) è stata principalmente trainata dal calo del traffico in tutte le AdSP del PON IeR. Rispetto al 2019 (38,20 milioni), però, la diminuzione complessiva del traffico è stata principalmente trainata dall'AdSP dello Stretto di Messina (-39,8%);

- in termini di *shares*, la quota complessiva di merce movimentata nel nostro Paese da parte di tutte le AdSP del PON IeR è aumentata di 3,7 punti percentuali tra la *baseline* (34,4%) e il 2020 (38,1%). Nonostante le quote siano leggermente aumentate in praticamente tutte le categorie merceologiche principali (rinfuse liquide, rinfuse solide, containerizzata e ro-ro), l'incremento complessivo è stato principalmente trainato dalla AP di Gioia Tauro, che è passata dal movimentare il 27,5% del totale della merce containerizzata nella *baseline* al movimentarne il 34,0% nel 2020.

L'importanza strategica dell'AP di Gioia Tauro per l'intero comparto marittimo del Mezzogiorno si evince anche dalla Figura 1.19, che mostra come l'Autorità Portuale calabrese abbia aumentato nel 2020 il proprio numero di TEU movimentati di ben 670 mila unità (+26,6%) rispetto al 2019, nonostante lo shock economico indotto dalla pandemia. Per contro, l'altra AdSP rilevante nella movimentazione dei container nel Sud Italia (ovvero quella del Mar Tirreno Centrale) ha registrato, dopo quattro anni di continuo incremento, un calo del 6,8% (da 1.096 migliaia di TEU nel 2019 a 1.021 nel 2020).

Figura 1.19 - Movimentazione di TEU per le AdSP del PON IeR (in migliaia)



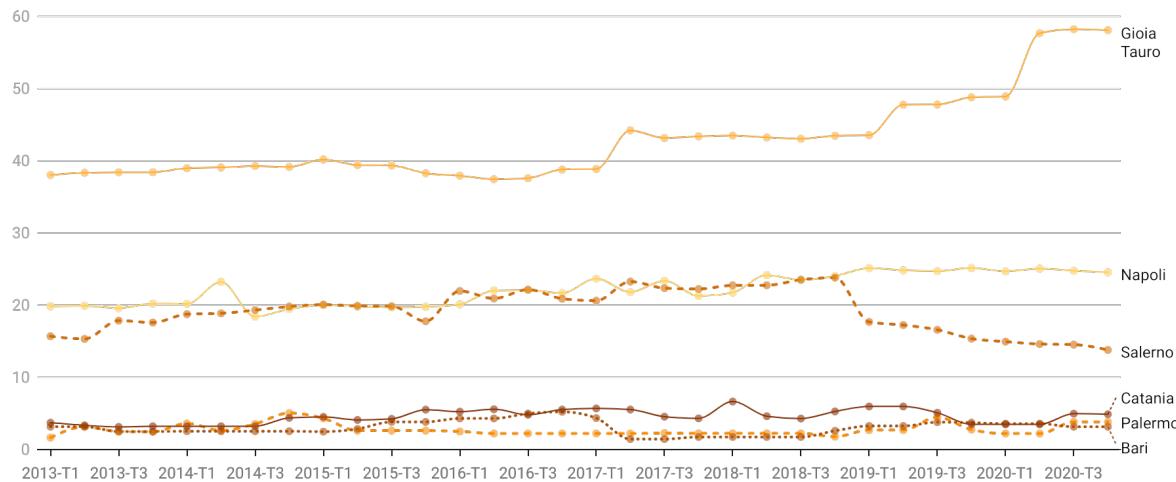
Fonte: ns. elaborazioni su dati Assoporti (2016; 2017; 2018; 2019; 2020).

La centralità di questi porti – cruciali per le attività di *transhipment* – si evince anche dall'analisi del *Port Liner Shipping Connectivity Index*, elaborato sempre dall'UNCTAD, che utilizza la stessa metodologia del LSCI applicandola però a livello di singolo porto³⁷. La Figura 1.20 mostra l'evoluzione di questo indicatore nel periodo 2013-2020 per alcuni porti principali appartenenti alle AdSP del PON IeR e sottolinea come proprio le infrastrutture specializzate nella gestione di TEU (ovvero Gioia Tauro, Napoli e Salerno) siano anche quelle più connesse alle reti di navigazione di linea globali.

Gli altri porti considerati (ovvero Catania, Palermo e Bari), mantengono un *gap* importante in termini di connettività, il che evidenzia una persistente incapacità ad attrarre merci in transito verso altri porti del Mediterraneo, come quelli spagnoli e greci.

³⁷ Il Port LSCI è fissato a 100 in corrispondenza del valore più alto registrato da un porto nel primo trimestre del 2006.

Figura 1.20 - Port LSCI di alcuni porti principali appartenenti alle AdSP del PON IeR (dati trimestrali; indici: 2006-T1=100)



Fonte: ns. elaborazioni su dati UNCTADstat (2021c).

In conclusione, visto il continuo protrarsi degli effetti dettati dalla pandemia da Covid-19, è proprio in questo contesto così incerto che le nuove sfide per il comparto marittimo potrebbero generare nuove opportunità per quei porti che sapranno coglierle. In un momento in cui le infrastrutture portuali del Northern Range europeo si avvicinano alla loro massima capacità di handling e le dinamiche del trasporto marittimo globale si stanno riassestando in funzione della capacità di recupero delle diverse economie del mondo, i porti del Mezzogiorno dovrebbero riuscire a proporsi come valide alternative per l'approdo e lo smistamento delle merci provenienti dalle rotte di lungo raggio. A tal fine, acquisiscono ancora più importanza gli investimenti connessi alla creazione delle ZES e delle Aree Logistiche Integrate (ALI). Il loro rafforzamento all'interno del PNRR potrebbe stimolare ulteriori investimenti pubblici e privati volti a migliorare l'attrattività e la competitività delle infrastrutture portuali in termini di intermodalità, digitalizzazione e integrazione dei servizi.

2 Lo stato di attuazione del PON Infrastrutture e Reti

2.1 Il processo di selezione degli interventi alla luce delle modifiche al Programma

2.1.1 Gli effetti della crisi pandemica sull'attuale programmazione

L'emergenza pandemica ha indotto a intervenire con due successive attività di revisione del PON. In particolare, nel luglio 2020, è stata intrapresa una iniziativa di modifica del Programma³⁸ nel quadro delle azioni volte a favorire un'azione coordinata e incisiva per il contrasto e la mitigazione degli effetti sanitari, economici e sociali della pandemia, e per il rilancio economico e sociale, mobilitando tutte le risorse disponibili. Tale azione si colloca in un mutato quadro normativo che ha visto l'entrata in vigore del Regolamento (UE) n. 460/2020 del 30 marzo 2020 e di un secondo Regolamento (UE) n.558/2020 del 23 aprile 2020, per rispondere agli squilibri sanitari e socio-economici derivanti dalla diffusione del Covid-19, con i quali la Commissione intende “promuovere gli investimenti mobilitando le riserve di liquidità disponibili nei Fondi strutturali e di investimento europei per combattere immediatamente la crisi”.

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

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

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

Alla luce di tali criteri si è pervenuti all'individuazione di una revisione della dotazione finanziaria prevista per le Linee di Azione illustrata nella Tabella 2.1.

Tabella 2.1 – Il piano finanziario del PON IeR a seguito della riprogrammazione dovuta al Covid-19

Asse	Linea di Azione	Categoria di operazione	Descrizione	Dotazione PO C(2020)2604 del 22.04.2020 (in euro)	Valore post Riprogrammazione (in euro)
I	I.1.1	024	Ferrovie Core	835.132.842,67	.799.132.842,67
	I.1.2	025	Ferrovie Comprehensive	270.367.333,33	191.367.333,33
	I.2.1	044	SESAR	92.000.000,00	52.000.000,00
II	II.1.1	039	Porti	272.949.373,15	229.675.057,70
	II.1.2	035	Ultimo miglio porti e interporti	174.255.415,76	146.628.373,64
	II.1.3	044	Single Window	78.275.160,02	65.865.151,79
	II.2.1	035	Ultimo miglio esteso	22.673.377,92	-

³⁸ La modifica è stata approvata dal Comitato di Sorveglianza con procedura scritta urgente il 4 settembre 2020.

Asse	Linea di Azione	Categoria di operazione	Descrizione	Dotazione PO C(2020)2604 del 22.04.2020 (in euro)	Valore post Riprogrammazione (in euro)
	II.2.2	044	Infomobilità	33.546.497,15	28.227.922,20
III		121	Preparazione attuazione sorveglianza e ispezioni	45.000.000,00	35.934.917,31
		122	Valutazione e studi	6.533.333,00	5.217.217,36
		123	Informazione e comunicazione	13.000.000,00	10.381.198,33
Totale				1.843.733.333,00	1.564.430.014,33

Fonte: AdG

Alla luce delle modifiche alla dotazione finanziaria del Programma e delle singole Linee d’Azione, individuate sulla base dei criteri precedentemente richiamati, si è dunque pervenuti a una revisione degli indicatori di output sinteticamente rappresentata nella seguente tabella.

Tabella 2.2 – Variazione dei target degli indicatori di output

Indicatori di Output	Unità di misura	Precedente Valore obiettivo (2023)	Nuovo Valore obiettivo (2023)
Asse I			
CO12 Ferrovie: Lunghezza totale della linea ferroviaria ricostruita o ristrutturata	Km	265	233
CO12a Ferrovie: Lunghezza totale delle linee ferroviarie ricostruite o rinnovate di cui: TEN-T	Km	265	233
1.1-2 Impianti e sistemi tecnologici (ferroviari)	Numero	50	50
1.1-3 Km addizionali di linea ferroviaria coperti da nuovi sistemi tecnologici	Km	36,7	36,7
1.2-1 Impianti e sistemi tecnologici (Aeroportuali)	Numero	1	1
Asse II			
2.1-1 Superficie oggetto di intervento (piazzali, aree logistiche, banchine)	mq	416.000	300.000
2.1-2 Lunghezza degli accosti aggiuntivi o riqualificati	m	1.270	950
2.1-3 Materiale rimosso (dragaggi)	mc	4.790.000	4.900.000
2.1-4 Lunghezza opere portuali di sbarramento nuove o riqualificate	m	1.550	750
2.1-5 Ultimo miglio - lunghezza raccordi ferroviari/binari	m	32.500	18.250
2.1-6 Ultimo miglio - lunghezza raccordi stradali	m	17.200	17.200
2.1-8 Punti di accesso attrezzati tramite Sportello unico doganale integrato con National Maritime Single window (direttiva nr. 65/2010)	Numero	4	4
2.2-2 Applicativi e sistemi informatici	Numero	10	10
Asse III			
3.1-1 Servizi di assistenza tecnica	Numero	9,00	9,00
3.1-2 Eventi e incontri di partenariato	Numero	54,00	54,00
3.1-3 Prodotti informativi e pubblicitari	Numero	132,00	132,00
3.1-4 Comunicazione online e social	Numero	800,00	800,00
3.1-4 Prodotti della valutazione	Numero	32,00	32,00
3.1-5 Equivalenti a tempo pieno	Numero	7,00	7,00

Fonte: AdG

Per quanto riguarda l’Asse I, l’unica modifica consiste nella diminuzione del target degli indicatori “CO12 Ferrovie: Lunghezza totale della linea ferroviaria ricostruita o ristrutturata” e “CO12a Ferrovie: Lunghezza totale delle linee

ferroviarie ricostruite o rinnovate di cui: TEN-T". In base alla valutazione sulla maturità degli interventi afferenti a tale Linee d'Azione, infatti, risultano affetti solo gli interventi che concorrono alla realizzazione di km di linea ferroviaria nuova o ristrutturata. Ciò tenendo anche conto della recente modifica che aveva previsto un aumento della dotazione per tali interventi in conseguenza del conseguimento della riserva di efficacia. Nonostante la riduzione delle risorse allocate, in ragione delle modalità con cui è stato individuato l'indicatore per le azioni dedicate all'implementazione di SESAR, non sono state previste modifiche al target di questo indicatore.

Con riferimento all'Asse II, sempre alla luce di una ricognizione sullo stato di avanzamento del quadro progettuale di riferimento le modifiche operate prevedono:

- per la Linea D'Azione II.1.1 una diminuzione dei target relativi agli indicatori "2.1-1 Superficie oggetto di intervento (piazzali, aree logistiche, banchine)", "2.1-2 Lunghezza degli accosti aggiuntivi o riqualificati", "2.1-4 Lunghezza opere portuali di sbarramento nuove o riqualificate" e un lieve aumento riguardante l'indicatore "2.1-3 Materiale rimosso (dragaggi)";
- per le Linee d'Azione II.1.2 e II.2.1 (di recente individuazione e di fatto eliminata) la sola riduzione del target dell'indicatore "2.1-5 Ultimo miglio - lunghezza raccordi ferroviari/binari".

Per i restanti indicatori dell'Asse II e per quelli relativi all'Asse di Assistenza Tecnica non è stato invece ritenuto opportuno operare delle modifiche ai target al 2023. In merito agli indicatori relativi alle azioni sull'implementazione della single window e nel settore dell'infomobilità, in particolare, sulla base di una valutazione del parco progettuale di riferimento, si è ritenuto che la diminuzione delle risorse allocate non incidesse significativamente sui target precedentemente individuati anche in ragione di un'eventuale riperimetrazione degli interventi previsti.

Con riferimento agli indicatori di risultato le modifiche constano della sola eliminazione dell'indicatore di recente inserimento "1.1-6 km di infrastruttura interessati da interventi di adattamento climatico", poiché la diminuzione delle risorse dell'Asse I incide prioritariamente sulle tipologie di intervento volte al conseguimento di tale obiettivo.

Per quanto riguarda il complesso degli indicatori di risultato essi possono essere infatti ricondotti a due principali tipologie: indicatori direttamente correlati alla realizzazione di azioni finanziate dal Programma volti a misurare effetti di medio periodo scaturiti dalla realizzazione degli interventi e indicatori di natura statistica più orientati a fornire, in coerenza con le indicazioni per l'attuale periodo di programmazione, la direzione in cui si mobilita il Programma - e più in generale l'Accordo di Partenariato - e l'intensità di tale sforzo. Mentre per la prima tipologia di indicatori si ritiene che la diminuzione delle risorse allocate non sia rilevante ai fini del conseguimento del target, è probabile invece che le profonde modifiche al contesto causate dalla pandemia possano incidere sul secondo gruppo di indicatori. Allo stato attuale si ritiene tuttavia che i dati disponibili sugli effetti di natura macroeconomica e sul settore del trasporto causati dalla pandemia non siano ancora sufficienti a formulare una stima su una eventuale variazione dei target, che potrà dunque essere proposta con una successiva modifica del Programma anche alla luce di valutazioni in atto a livello di Sistema Nazionale di Valutazione e nell'ambito della stessa Valutazione Indipendente del Programma.

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

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

contabile che decorre dal 1° luglio 2020 fino al 30 giugno 2021 per uno o più assi prioritari di un programma sostenuto dal FESR, dal FSE o dal Fondo di coesione”.

Alla luce delle modifiche al perimetro delle linee di azione sulla base di tali misure, sono stati previsti inoltre alcuni nuovi indicatori di output, riferiti alle spese sostenute dai beneficiari del programma per rispondere all'emergenza sanitaria, illustrati nella seguente tabella in relazione alle Azioni così come individuate in sede di Accordo di Partenariato.

Tabella 2.3 – Indicatori di output per le spese in risposta all'emergenza sanitaria

Azione AdP	Indicatori di Output	Unità di misura	Valore obiettivo (2023)
Asse I			
7.1.1 e 7.1.2	CV1- Valore dei dispositivi di protezione personali acquistati	€	2.000.000
7.1.5	CV1- Valore dei dispositivi di protezione personali acquistati	€	1.400.000
	CV12- Valore degli interventi per la messa in sicurezza degli hub di trasporto	€	1.600.000
Asse II			
7.2.1 e 7.2.3	CV1- Valore dei dispositivi di protezione personali acquistati	€	100.000
	CV12- Valore degli interventi per la messa in sicurezza degli hub di trasporto	€	7.800.000
	CV13- Oneri e costi aggiuntivi per la sicurezza dei cantieri dovuti all'emergenza COVID-19	€	2.900.000
7.3.3	CV13- Oneri e costi aggiuntivi per la sicurezza dei cantieri dovuti all'emergenza COVID-19	€	50.000
7.2.4	CV1- Valore dei dispositivi di protezione personali acquistati	€	20.000
	CV12- Valore degli interventi per la messa in sicurezza degli hub di trasporto	€	8.000

Fonte: AdG

2.1.2 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 che ammontano rispettivamente a 78 per un importo complessivo di circa 1,73 miliardi di euro. In ragione dell'esplodere della crisi pandemica e delle successive conseguenze, sopra richiamate, anche nella direzione di una riduzione della dotazione complessiva del Programma, il processo di selezione non ha subito ulteriori evoluzioni a seguito della Presa d'Atto del gennaio 2020.

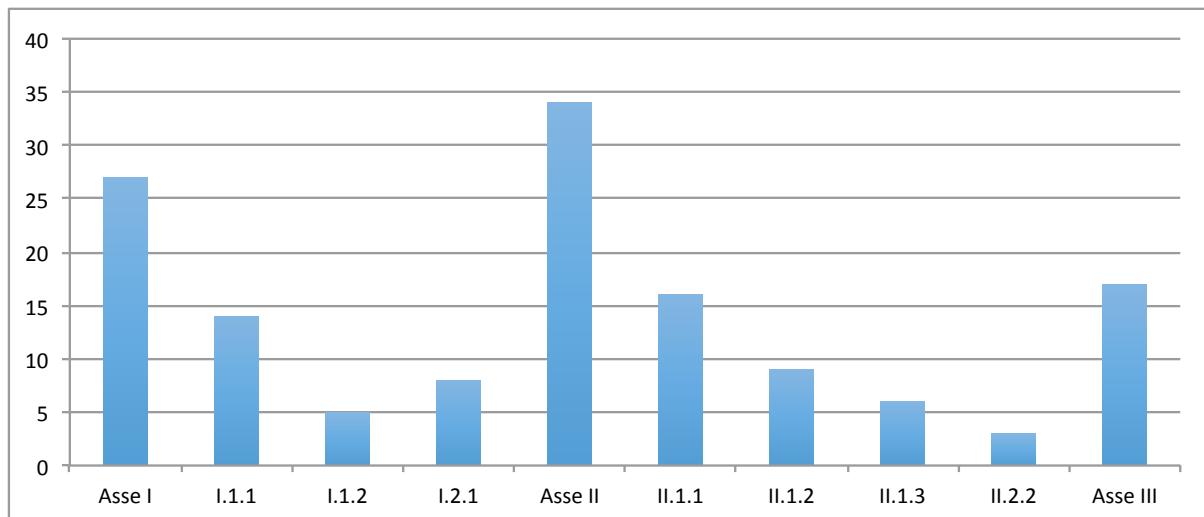
Tabella 2.4 – Riepilogo Prese d'Atto per l'ammissione a finanziamento

Presidio 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	3	2.882.146,08 €
Prot. n. 19309 del 03.12.2019	2	77.100.000,00 €
Prot. n. 611 del 15.01.2020	5	47.362.686,52 €
Importo totale	78	1.730.257.883,12 €

Fonte: AdG

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).

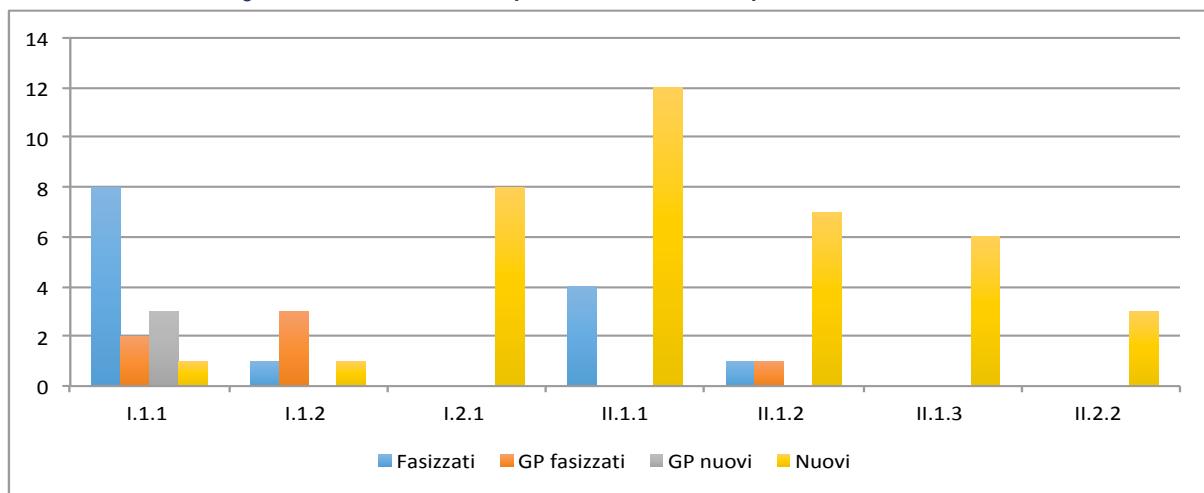
Figura 2.1 - Numero interventi ammessi per Asse e Linea d’Azione



Fonte: elaborazione su dati AdG

Con l’ammissione a finanziamento nel corso delle annualità 2019 e 2020 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.

Figura 2.2 - Interventi ammessi per modalità di selezione per Asse e Linea d’Azione

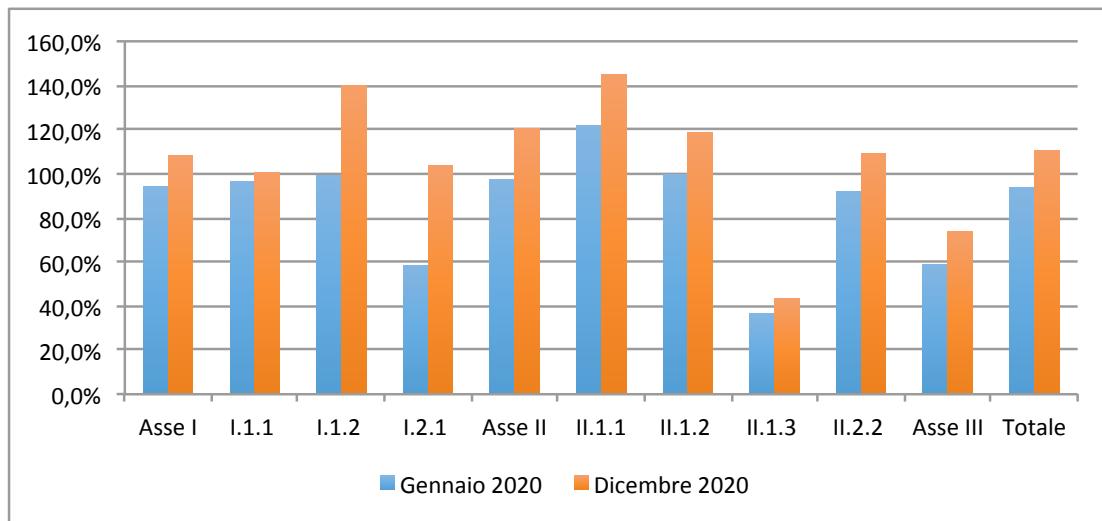


Fonte: elaborazione su dati AdG

A fronte di un quadro progettuale immutato, tuttavia, l'attività di riprogrammazione ha determinato una situazione differente rispetto al quadro dei costi ammessi in rapporto alla dotazione finanziaria.

A seguito di tale modifica, dunque, il costo degli interventi complessivamente ammessi a finanziamento ha conseguito una situazione di *overbooking*, superando il 110% della dotazione complessiva del Programma. A fronte di una quota relativa all'Asse di Assistenza Tecnica pari a circa il 74%, il livello dei costi ammessi nei due Assi prioritari supera in entrambi i casi le risorse disponibili (108,1% per l'Asse I e 120,3% per l'Asse II). L'analisi per Linea d'Azione restituisce valori coerenti con il dato medio di Programma per tutte le Linee ad eccezione delle Linee I.1.2 e II.1.1, in cui si registra una condizione di *overbooking* pari o superiore al 140%, della Linea II.1.2 con un dato prossimo al 120% e della Linea II.1.3 che, invece, risulta l'unica ancora distante dalla saturazione delle risorse disponibili con un rapporto tra costi ammessi e dotazione pari al 43,4%.

Figura 2.3 - Costi ammessi in rapporto alla dotazione per Asse e Linea d'Azione



Fonte: elaborazione su dati AdG

Dal confronto con la situazione registrata nel precedente Rapporto Annuale di Valutazione è possibile apprezzare l'evoluzione intervenuta a seguito dell'attività di riprogrammazione che, in particolare, ha determinato un incremento nel rapporto tra costi ammessi e dotazione del Programma di circa 17 punti percentuali (dal 93,8% al 110,6%).

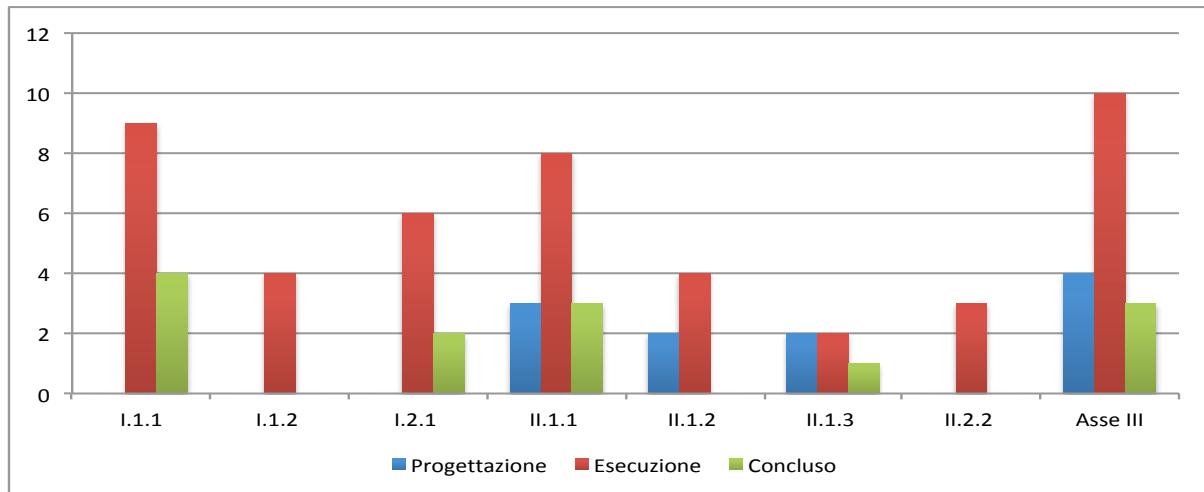
2.2 Attuazione fisica e procedurale

2.2.1 L'avanzamento procedurale

A fronte del quadro di generale saturazione delle risorse disponibili sopra descritto, sulla base dei dati di monitoraggio al 31 dicembre 2020³⁹, un primo elemento di analisi sul livello di avanzamento procedurale è sinteticamente rappresentato nel seguente grafico che illustra il numero di interventi articolati per fase procedurale e per Linea d'Azione.

³⁹ 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 70 interventi per un costo totale ammesso pari a circa 1,55 miliardi di euro.

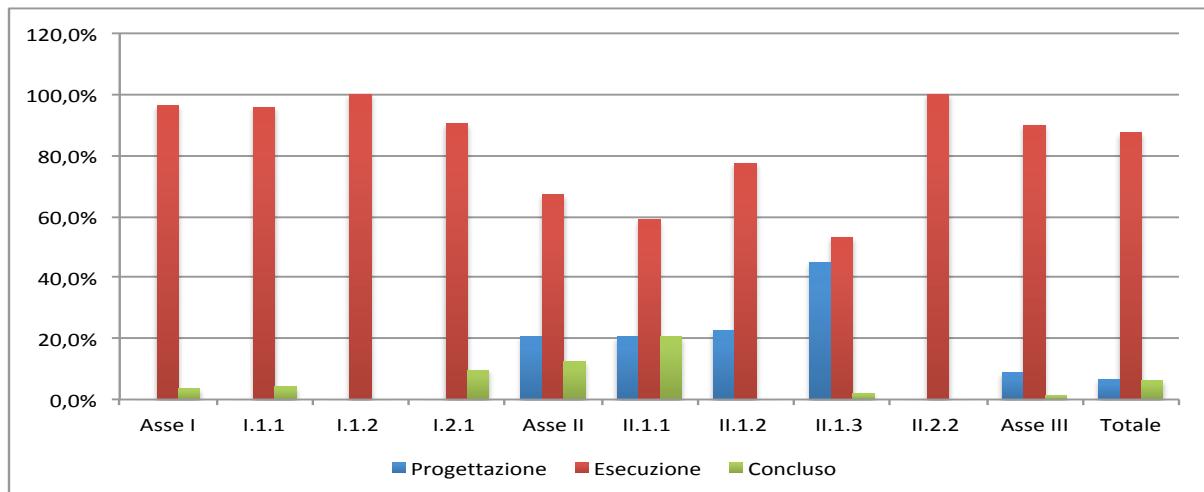
Figura 2.4 - Interventi ammessi per fase procedurale per Asse e Linea d'Azione



Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

Sul totale dei 70 interventi considerati a finanziamento 11 risultano in fase di progettazione, 46 sono in esecuzione e un numero ancora limitato di 13 interventi – di cui 3 di Assistenza Tecnica – risultano conclusi. Le operazioni che non hanno ancora raggiunto la fase propriamente esecutiva, al netto di 4 interventi di AT sono 7 progettualità distribuite sulle Linee d'Azione II.1.1, II.1.2 e II.1.3 a valere sull'Asse II.

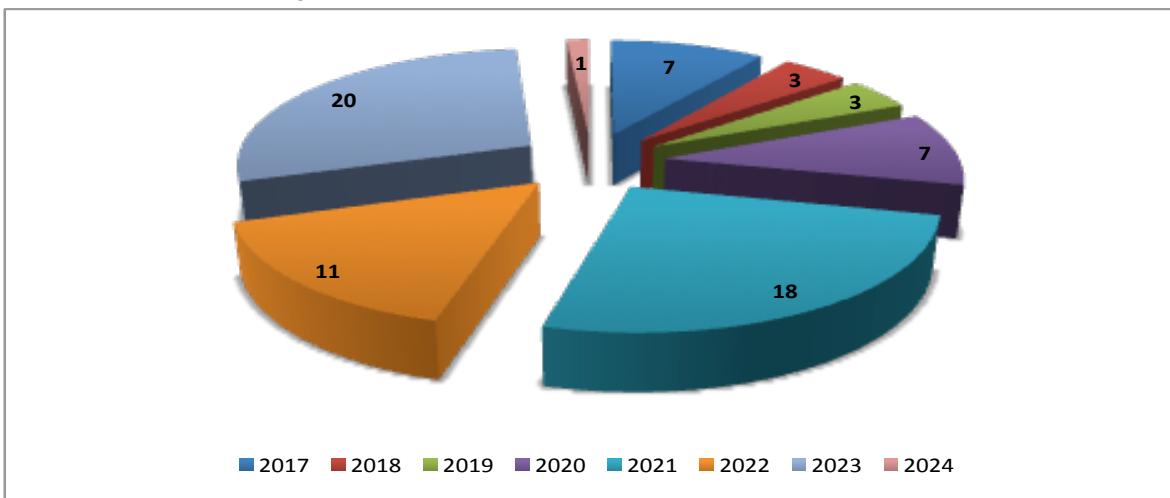
Figura 2.5 - Costi ammessi per fase procedurale per Asse e Linea d'Azione



Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

L'analisi per costi ammessi si pone a conferma del dato numerico illustrato, dove circa il 6,4% dei costi afferisce a interventi in fase di progettazione, a fronte di circa l'87,4% in fase di esecuzione e di una ancora esigua quota del 6,2% 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 20% del totale delle risorse allocate.

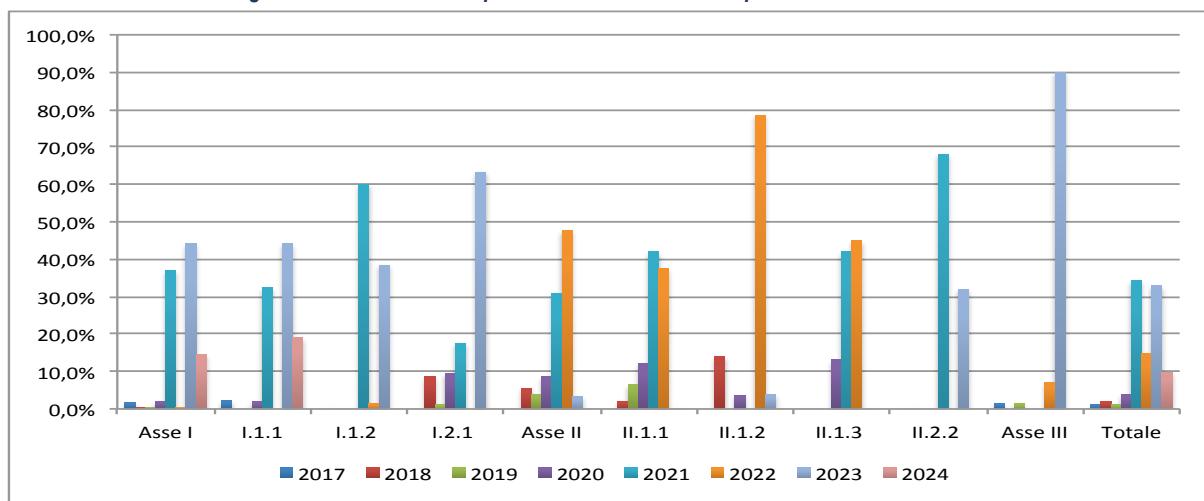
Figura 2.6 - Numero interventi ammessi per anno di fine esecuzione



Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

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 20 è prevista una data di conclusione lavori al 2023, di cui 5 sono interventi ferroviari, 1 di natura aeroportuale e 3 finanziati a valere sull'Asse II, mentre le restanti 11 operazioni sono finanziate a valere sull'Asse di Assistenza Tecnica. Per l'intervento sull'Itinerario NA-BA, 1^a tratta: Variante alla linea Napoli-Cancello la conclusione dei lavori è invece prevista oltre il termine di eligibilità della spesa nel luglio 2024. Per poco meno della metà degli interventi considerati la conclusione è prevista nelle annualità 2021 (18 progetti) e 2022 (11 progetti). Il quadro descritto registra un significativo peggioramento rispetto a quanto emerso nel precedente Rapporto laddove per le annualità 2021, 2022 e 2023 si prevedeva la conclusione rispettivamente per 11, 4 e 14 interventi. Per una valutazione riguardante le diverse Linee d'Azione si propone il seguente grafico che restituisce l'analisi sulla data prevista per la fine della fase esecutiva come distribuzione dei costi ammessi.

Figura 2.7 - Costi ammessi per anno di fine esecuzione per Asse e Linea d'Azione



Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

Coerentemente al dato peggiorativo appena richiamato, l'analisi a livello complessivo di Programma vede lo slittamento dei due picchi, precedentemente collocati nelle annualità 2020 e 2023, sulle annualità 2021 e 2023, con una

concentrazione dei costi ammessi in entrambi i casi poco superiore al 30% e con uno sfioramento nel 2024 relativo al Grande Progetto sulla Napoli Bari di circa il 10% dei costi ammessi.

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 percentuale⁴⁰. 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.

Tabella 2.5 – Valore realizzato degli indicatori di output in relazione al target al 2023

Indicatore	Unità di misura	Valore realizzato	Target al 2023	Quota di raggiungimento del target
Lunghezza totale delle linee ferroviarie ricostruite o rinnovate	Km	117,8	233,0	50,6%
Lunghezza totale delle linee ferroviarie ricostruite o rinnovate di cui: TEN-T	Km	117,8	233,0	50,6%
Impianti e sistemi tecnologici (Ferroviari)	Numero	22	50	44,0%
Materiale rimosso (dragaggi)	Metri cubi	2.764.078,1	4.900.000	56,4%
Lunghezza degli accosti aggiuntivi	Metri	384	950	40,4%
Ultimo miglio - lunghezza raccordi ferroviari/binari	Metri	1.206	18.250	6,6%
Ultimo miglio - lunghezza raccordi stradali	Metri	5.500	17.200	32,0%
Applicativi e sistemi informatici	Numero	1	10	10,0%

Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

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 50% del target al 2023, sia per quanto riguarda l'estensione della rete (50,6%), sia per gli impianti tecnologici (44%). Segnali di miglioramento rispetto alla precedente rilevazione emergono anche rispetto ad alcuni degli indicatori dell'Asse II. Buone performance, in particolare, si registrano per l'indicatore relativo agli interventi di dragaggio (56,4%), per gli accosti aggiuntivi (40,4%) e per gli interventi di ultimo miglio stradale (32%).

2.3 Avanzamento finanziario e conseguimento degli obiettivi di spesa

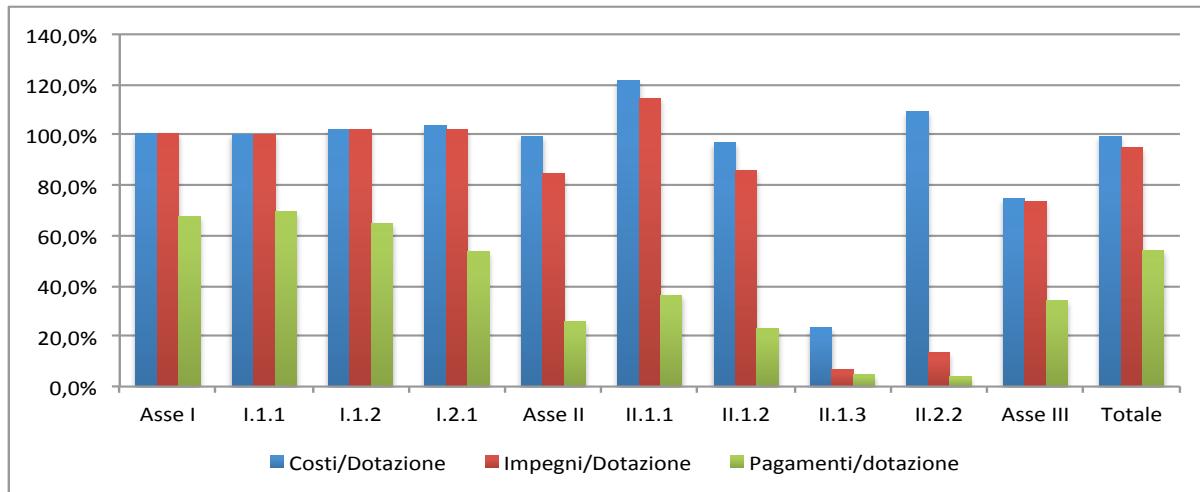
I dati sull'avanzamento finanziario del Programma⁴¹, a fronte di una dotazione complessiva di oltre 1,56 miliardi di euro, registrano a dicembre 2020 costi ammessi, impegni e pagamenti rispettivamente pari a circa 1,55 miliardi di euro, 1,48 miliardi di euro e 846 milioni di euro. A sostenere l'avanzamento contribuisce ancora in larga misura l'Asse I che, con una dotazione di circa 1,04 miliardi di euro e costi ammessi e impegni di poco superiori registra pagamenti per circa 700 milioni di euro. Continua tuttavia, perlomeno sul fronte dei costi ammessi e degli impegni, il recupero del ritardo nell'attuazione finanziaria dell'Asse II, che registra circa 468 milioni di costi ammessi su una dotazione di 470 milioni, mentre gli impegni e i pagamenti si attestano rispettivamente su cifre pari a circa 398 e 122 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.

⁴⁰ L'analisi ha considerato i nuovi target definiti alla luce dell'attività di revisione del PO sopra richiamata.

⁴¹ Si sottolinea che le differenze rispetto al precedente dato sui costi ammessi a finanziamento deriva dal fatto che gli interventi considerati nell'analisi sono 70 rispetto ai 78 inseriti nell'ultima Presa d'Atto.

Figura 2.8 - Costi ammessi, impegni e pagamenti in rapporto alla dotazione per Asse e Linea d'Azione

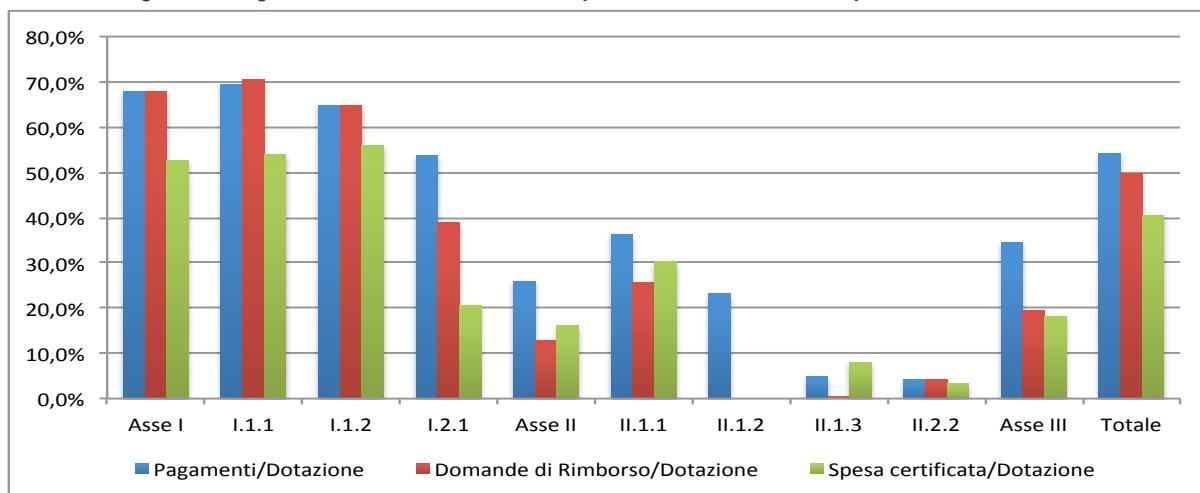


Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

I dati assoluti precedentemente richiamati si traducono in termini percentuali e a livello complessivo di Programma in costi ammessi pari a circa il 99%, con impegni al 94,9% e pagamenti al 54,1%. Gli impegni e pagamenti in rapporto alla dotazione registrano ancora significative differenze per i due Assi prioritari: l'Asse I registra impegni e pagamenti rispettivamente pari a circa il 100,6% e 67,8%; l'Asse II si attesta su livello inferiore pari a l'84,6% per gli impegni e il 25,9% 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 Rimborsò e a seguito delle opportune attività di verifica e controllo.

Figura 2.9 - Pagamenti, Domande di Rimborsò e spesa certificata su dotazione per Asse e Linea d'Azione

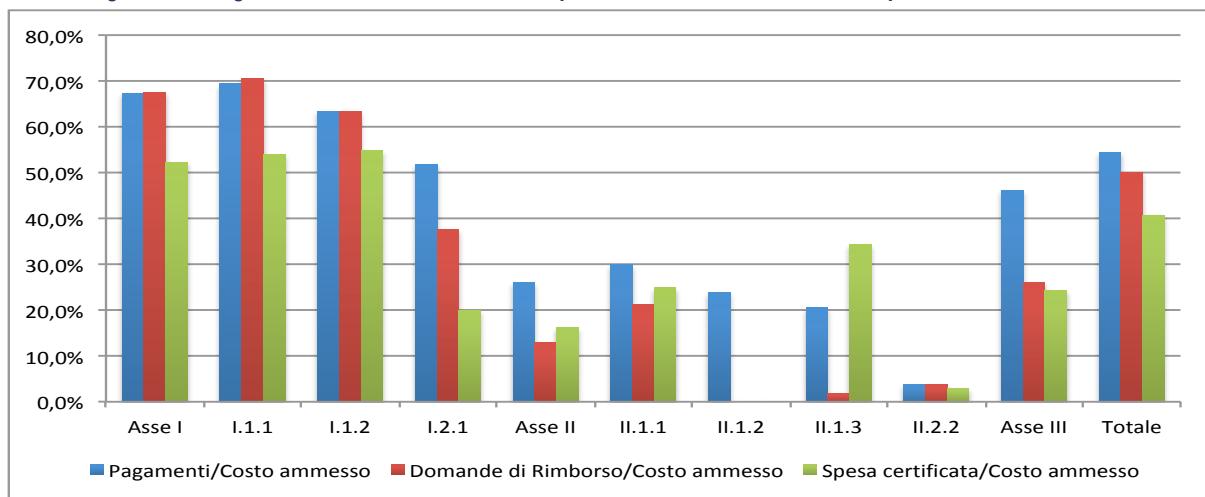


Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

La spesa si attesta attualmente a circa 633 milioni di euro pari al 40,5% della dotazione complessiva del Programma, a fronte di pagamenti e domande di rimborso rispettivamente pari a circa il 54,1% e il 49,8%. La spesa è in larga parte generata a valere sull'Asse I che con circa 549 milioni di euro supera la soglia del 52% 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 della Linea I.1.1 che si attesta sul 69,4% dei pagamenti e il 53,9% della spesa certificata in rapporto

alla propria dotazione, mentre la Linea I.1.2 registra dati rispettivamente pari al 64,8% e 56%. Le spese certificate per l'Asse II sono pari a circa il 16,1% della dotazione a fronte di pagamenti pari a circa il 25,9%.

Figura 2.10 - Pagamenti, Domande di Rimborso e spesa certificata su costo ammesso per Asse e Linea d'Azione

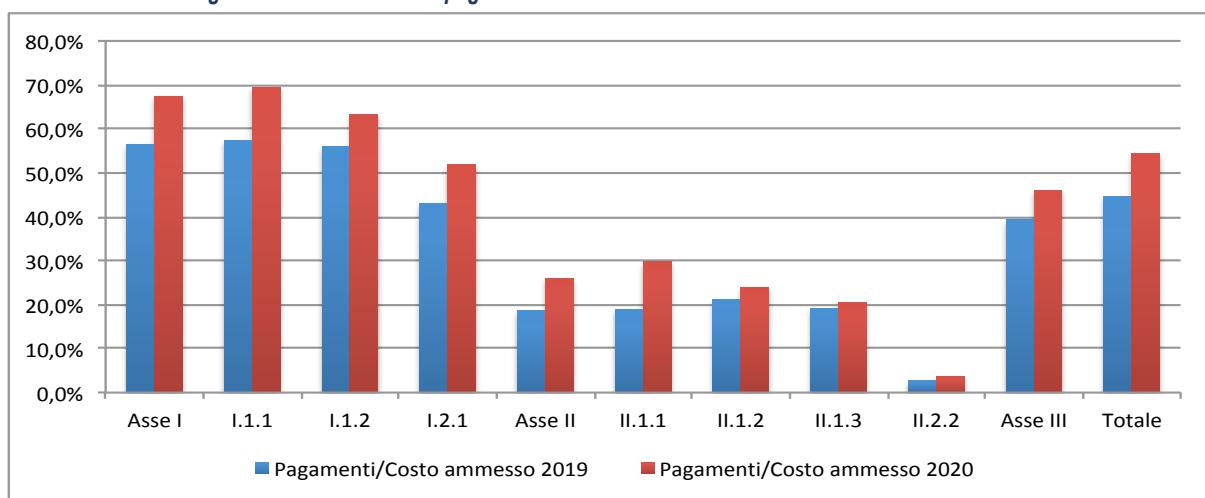


Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

Un'analisi operata in rapporto ai costi ammessi anziché alla dotazione, non registra significative differenze con quanto sopra illustrato, con una spesa certificata pari al 40,7% e pagamenti al 54,4%, con l'Asse I che contribuisce attraverso una spesa pari al 52,3% del costo ammesso, mentre l'Asse II raggiunge il 16,2%. Le performance finanziarie analizzate hanno consentito, anche se con un lieve margine, di conseguire l'obiettivo di spesa (target n+3) al 2020.

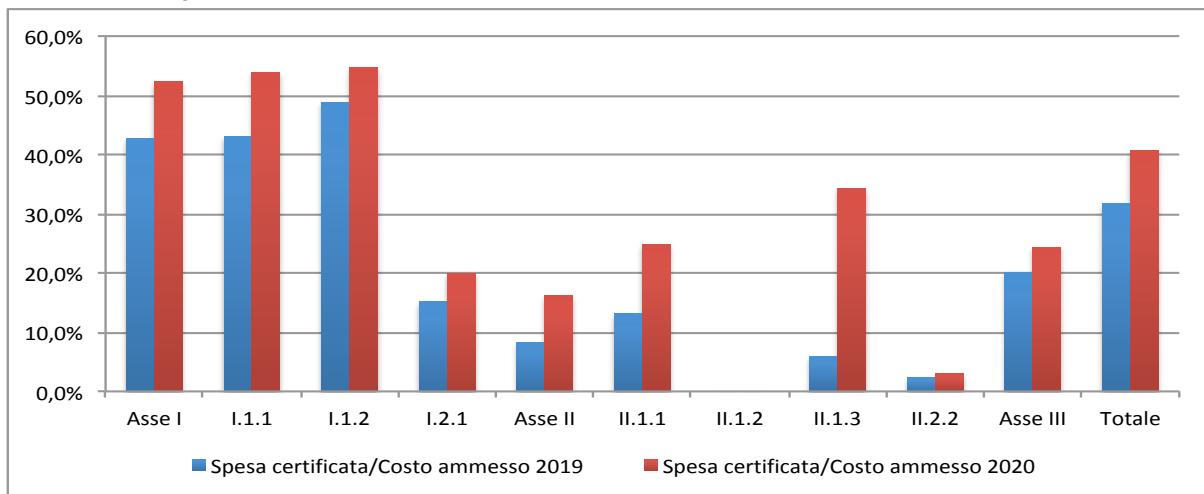
Per apprezzare i progressi registrati rispetto a quanto descritto nel precedente Rapporto Annuale, si offre nel seguito il confronto tra i dati relativi al rapporto tra pagamenti e spese certificate rispetto ai costi ammessi alle scadenze di dicembre 2019 e dicembre 2020. A livello di Programma la crescita si avvicina per entrambi gli indicatori a circa 10 punti percentuali, 9,8 per i pagamenti e 9 punti percentuali per la spesa. Si sottolinea inoltre come il trend di crescita non registra enormi differenze tra i due Assi, laddove i pagamenti crescono per l'Asse I e l'Asse II rispettivamente di circa 11 e 7 punti percentuali, mentre le spese aumentano di circa 10 e 8 punti percentuali.

Figura 2.11 – Confronto tra pagamenti su costo ammesso: dicembre 2019 – dicembre 2020



Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

Figura 2.12 – Confronto tra spesa certificata su costo ammesso: dicembre 2019 – dicembre 2020



Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

2.4 Alcuni elementi sull'avanzamento dall'analisi esperta

Nel presente paragrafo si offrono alcuni elementi di valutazione derivanti dall'attività periodica di analisi esperta dei dati di monitoraggio. L'attività, con cadenza semestrale, analizza l'universo degli interventi ammessi a finanziamento sui primi due Assi del Programma sulla base di una metodologia articolate su 8 criteri di valutazione:

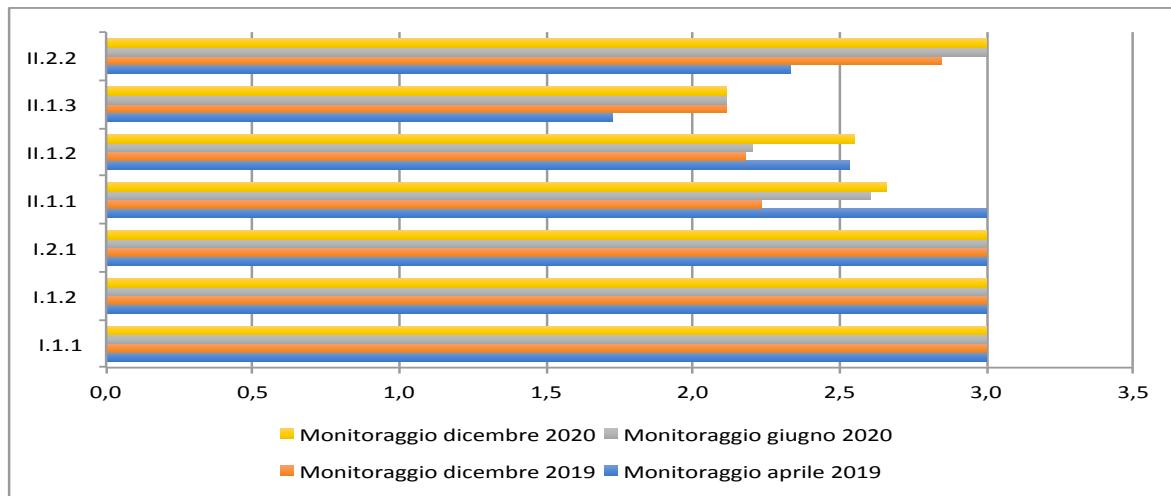
- 2 criteri relativi allo stato di avanzamento procedurale – la fase attuale di avanzamento rilevata all'ultima scadenza di monitoraggio disponibile e la previsione di conclusione della fase di esecuzione lavori/fornitura formulata alla stessa data;
- 3 criteri inerenti alla completezza del dato procedurale 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.

Al fine di agevolare la lettura degli esiti delle analisi e come ulteriore affinamento del modello valutativo, nelle ultime rilevazioni, si è provveduto a integrare il modello attraverso l'elaborazione di indici sintetici per Linea di Azione ottenuti attraverso una media pesata dei giudizi espressi sui singoli interventi sulla base dei costi ammessi delle singole progettualità in rapporto al costo totale ammesso.

Ai fini del calcolo, i giudizi qualitativi sono stati tradotti numericamente (Alto = 3, Medio = 2, Basso = 1), perciò a valori più elevati degli indici corrisponde una valutazione positiva. In questa sede si ritiene utile proporre l'andamento di tali indici sintetici nelle ultime quattro rilevazioni in relazione a tre dei criteri utilizzati nel modello: la fase di avanzamento; la previsione di conclusione e la presenza di scostamenti nelle previsioni di conclusione tra due intervalli di rilevazione.

L'evoluzione dell'indice sulla fase attuale, in particolare, testimonia il progressivo raggiungimento di un livello di elevata maturazione procedurale per la quasi totalità delle Linee d'Azione. Se nell'Asse I, infatti, tutti i progetti risultano in fase di esecuzione lavori/fornitura, gli ultimi monitoraggi registrano incrementi verso tale risultato anche nell'ambito dell'Asse II ad eccezione della Linea II.1.3 in cui non emergono progressi a partire dalla rilevazione di dicembre 2019.

Figura 2.13 – Indice sintetico “Fase attuale”: monitoraggio a aprile e dicembre 2019 e giugno e dicembre 2020

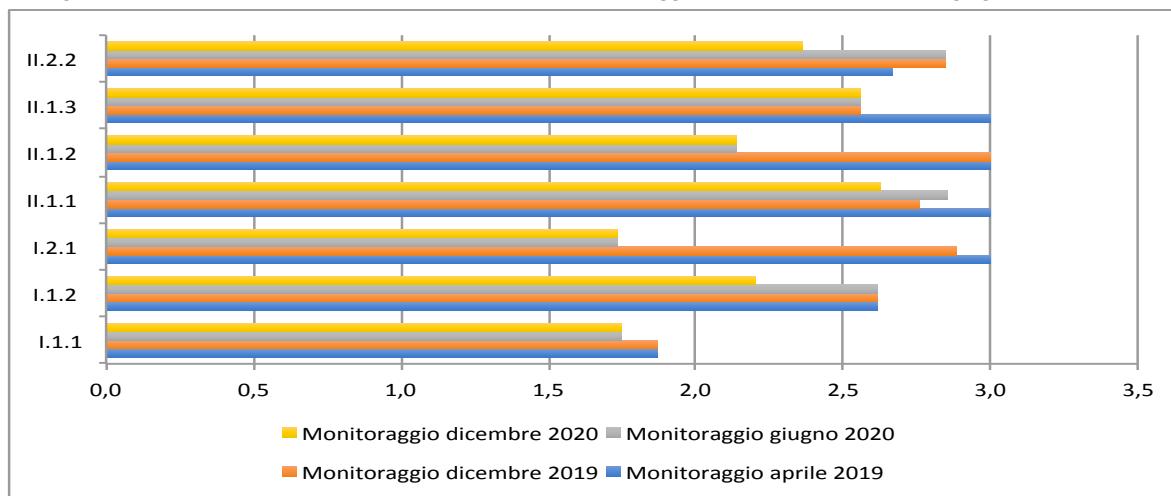


Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

A fronte del dato positivo appena descritto, gli altri due indici testimoniano invece le difficoltà di avanzamento procedurale e realizzativa che hanno caratterizzato in particolar modo l’annualità 2020.

L’indice relativo alla previsione di fine esecuzione lavori/fornitura vede una diminuzione nelle performance di tutte le Linee d’Azione, in modo più intenso per l’Asse I, che portano i giudizi da livelli alti e medio alti, verso valutazioni medio basse. Tra i decrementi più significativi vi sono quelli relativi alle Linee d’Azione I.2.1 e II.1.2.

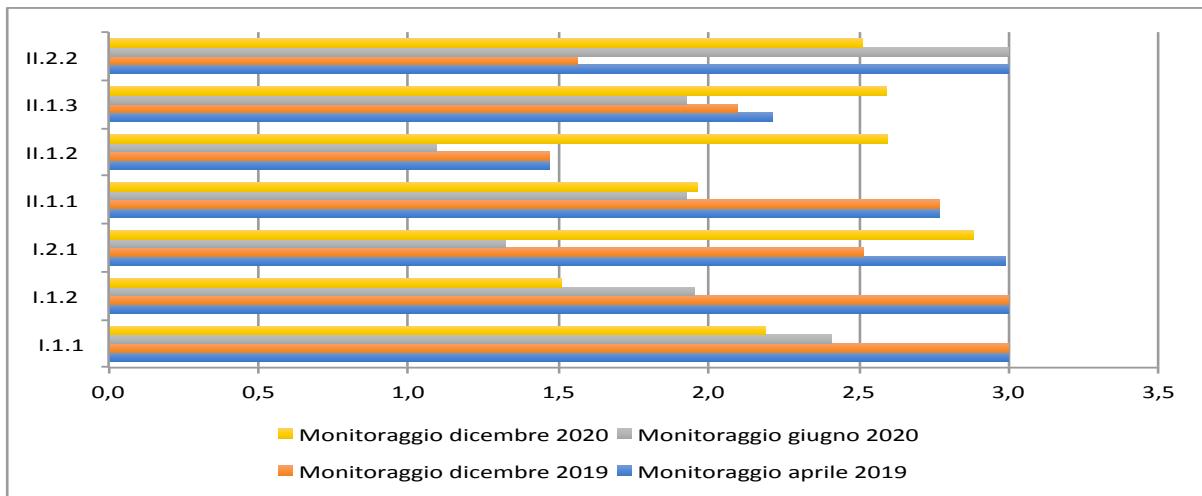
Figura 2.14 – Indice sintetico “Conclusione esecuzione”: monitoraggio a aprile e dicembre 2019 e giugno e dicembre 2020



Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

Un analogo andamento negativo emerge anche in relazione all’indice dedicato a misurare la presenza e l’entità degli scostamenti nelle previsioni di fine esecuzioni lavori/fornitura tra due successivi cicli di analisi, dove per tutte le Linee d’Azione si registra un decremento, spesso molto significativo, in almeno uno dei due monitoraggi dell’annualità 2020, se non in entrambi. Oltre a difficoltà realizzative specifiche, l’andamento negativo generale può indubbiamente essere ricondotto a blocchi parziali e totali delle attività generatisi in conseguenza della pandemia. Tale ipotesi è confermata dall’analisi delle motivazioni addotte per lo scostamento delle previsioni inserite a sistema che, per un numero significativo di interventi, vengono esplicitamente collegate all’emergenza sanitaria.

Figura 2.15 – Indice sintetico “Scostamento ultima rilevazione”: monitoraggio a aprile e dicembre 2019 e giugno e dicembre 2020



Fonte: elaborazione su dati SI.PONIER

3 Le Aree Logistiche Integrate

Nell'ambito delle attività previste dal Servizio di Valutazione Indipendente del Programma e in coerenza con quanto previsto dal Piano della Valutazione 2014-2020, il Valutatore ha ritenuto opportuno condurre, a oltre quattro anni dall'avvio del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020, e in prossimità dell'avvio della programmazione comunitaria 2021-2027⁴², un'indagine sulle Aree Logistiche Integrate che, a partire dall'analisi del contesto di attuazione in cui si collocano, ne esamini l'operatività, il valore aggiunto, la governance, oltre a riflettere sulla sinergia tra queste ultime e lo strumento delle Zone Economiche Speciali (ZES) nello sviluppo della portualità del Sud Italia.

Nell'impostare tale processo sono state individuate **tre domande di valutazione:**

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

Per rispondere alle domande di valutazione, a partire dall'**analisi desk** dei documenti di programmatore (Accordo di partenariato, Programma Operativo Nazionale) e dei documenti attuativi relativi al Tavolo di coordinamento centrale e ai Tavoli locali (Accordi di Adesione e Documenti di Strategia e Progetti delle ALI), sono stati realizzati **due studi di caso sull'ALI del sistema campano e sull'ALI del Quadrante occidentale della Sicilia**, condotti attraverso interviste in profondità con interlocutori privilegiati: il responsabile delle ALI del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, i rappresentanti delle Autorità di Sistema Portuale, i consulenti delle assistenze tecniche messe a disposizione delle ALI e i rappresentanti delle Regioni coinvolte. L'individuazione delle due ALI è stata frutto di una valutazione qualitativa condivisa con il referente del MIT basata su criteri relativi a: rappresentatività territoriale (continentale ed insulare); complessità delle strategie di sviluppo; intensità delle dinamiche partenariali; stato di avanzamento dei processi di riforma della governance portuale e di implementazione delle ZES.

In questo capitolo si riporta, dunque, una sintesi dell'analisi svolta, mentre le principali conclusioni emerse si rimanda al capitolo conclusivo del presente Rapporto.

3.1 Inquadramento normativo e di contesto delle ALI

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

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

Le ALI costituiscono, pertanto, aree integrate non delimitate dal punto di vista territoriale poiché comprendono, oltre al sistema portuale di riferimento, i retroporti e gli interporti che, pur non confinanti con il porto di riferimento, influiscono sullo stesso.

⁴² I rappresentati della Commissione Europea – nell'ambito dell'attività partenariale volta alla costruzione del nuovo quadro nazionale di programmazione – hanno esplicitamente richiesto di approfondire alcuni temi specifici, tra cui “valutazioni di efficacia del ricorso allo strumento delle Aree Logistiche Integrate (ALI) nell'attuale programmazione, preliminari alla loro (eventuale) riproposizione nel ciclo 2021-27”. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione, Programmazione della politica di coesione 2021-2027 Tavolo 3 “Un'Europa più connessa” Sintesi degli esiti del confronto partenariale, (Gennaio 2020).

L'individuazione delle ALI in realtà si muove nell'alveo di un articolato contesto normativo che già a partire dal precedente ciclo di programmazione manifestava l'idea di una governance allargata per la programmazione degli interventi strategici in tema di infrastrutture di trasporto a valere sul Programma Operativo Nazionale (PON).

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

Nel contempo, come evidenziato nell'approfondimento valutativo sul contesto di attuazione delle Aree Logistiche Integrate [Ecorys, Università Bocconi (2019), p. 20] la spinta del cosiddetto decreto “Sblocca Italia”⁴³ ha dato impulso a un moto rinnovatore sul tema della portualità e della logistica italiani in virtù del quale nel 2014 il Governo ha adottato il Piano Strategico Nazionale sulla Portualità e sulla Logistica (PSNPL)⁴⁴ che ha consentito di disporre di uno strumento di pianificazione basato su di un piano d'azione di lungo periodo e su considerazioni ed analisi tecniche ed economiche articolate e circostanziate sulla base di dati sistematici, sulla cui base agire per riformare la portualità italiana. Nello specifico, il PSNPL enfatizza l'importanza delle reti e dei retroporti e, in relazione all'obiettivo 4. Integrazione del sistema logistico, definisce le *Misure per incentivare l'integrazione delle catene logistiche e delle attività manifatturiere e logistiche (Azione)* [Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2014), pp. 184-185], che vengono ricondotte a tre differenti attività:

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

3.2 Il processo di attuazione delle ALI

3.2.1 Il percorso di implementazione e la definizione dell'architettura del meccanismo delle ALI

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

1. **la definizione dell'architettura del meccanismo complessivo delle ALI;**
2. **la costituzione delle ALI** attraverso la sottoscrizione degli Accordi di Adesione (AA), così da poter costituire i Tavoli Tecnici Locali di concertazione (TTL);

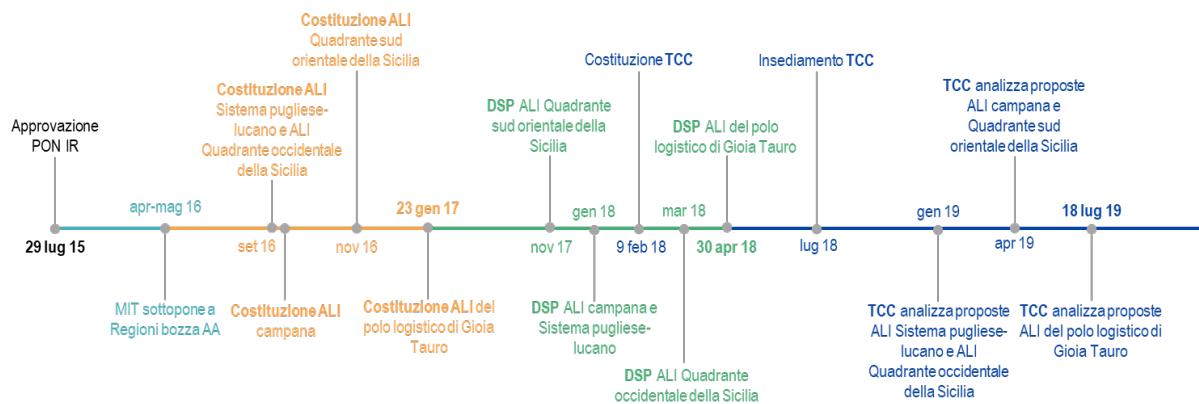
⁴³ Decreto-legge n. 133 del 12 settembre 2014, coordinato con la Legge di conversione (Legge 11 novembre 2014, n. 164), recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 262 dell'11 novembre 2014.

⁴⁴ Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 26 agosto 2015.

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

La Figura 3.1 rappresenta le principali tappe di costituzione ed implementazione del meccanismo delle ALI. Per ogni ALI viene riportata la data di costituzione in base alla registrazione dell'AA presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), quella di predisposizione del DSP e, infine, quella di deliberazione da parte del TCC rispetto alla valutazione dei progetti proposti dalle ALI da finanziare a valere sui fondi PON IeR. Nel complesso il processo di selezione dei progetti attraverso il meccanismo delle ALI ha avuto una durata di circa quattro anni e mezzo.

Figura 3.1 – Tappe di costituzione ed implementazione del meccanismo delle ALI



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

Il processo di attuazione delle ALI è cominciato con l'approvazione del PON IeR 2014-2020, avvenuta con Decisione C(2015)5451 del 29 luglio 2015, e si è sviluppato in una fase dedicata alla definizione dell'architettura del meccanismo delle ALI. Il soggetto responsabile di questa fase è stato il MIT che, attraverso la ricognizione dei documenti di programmazione e grazie al confronto con le strutture coinvolte nel processo⁴⁵ ha precisato l'architettura dello strumento e i passaggi necessari per la costituzione degli organi previsti. Nel complesso, le attività svolte dal MIT per predisporre l'architettura del meccanismo delle ALI, hanno richiesto circa nove mesi, ovvero il tempo intercorso tra l'approvazione del PON IeR e la trasmissione da parte del MIT alle Regioni della bozza di Accordo di Adesione (AA) per la costituzione delle ALI.

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

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

⁴⁵Le altre strutture coinvolte nel processo sono: la Direzione Generale per lo sviluppo del territorio la programmazione ed i progetti internazionali, la Struttura Tecnica di Missione del MIT stesso, l'Agenzia per la Coesione Territoriale e la Commissione Europea

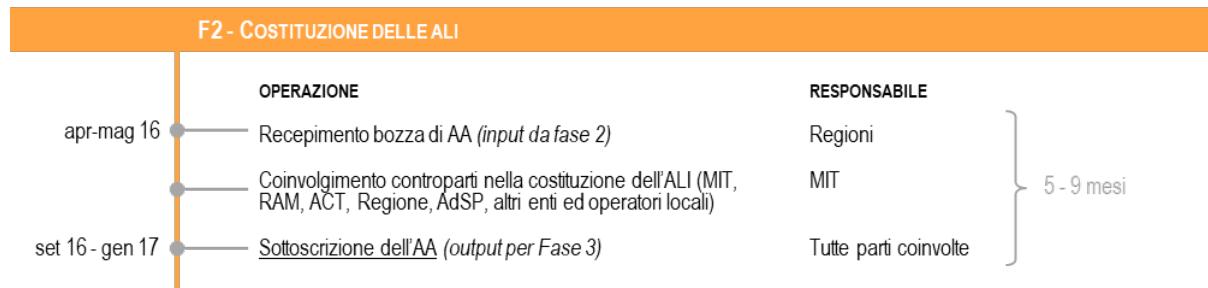
Per quanto riguarda il livello centrale, presso il MIT è istituito il **Tavolo Centrale di Coordinamento** (TCC), che funziona come ambiente di coordinamento delle strategie e dei progetti individuati dai Tavoli Locali ed è composto da MIT, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT), Regioni interessate, Autorità di Gestione del PON IeR e dei POR di riferimento, RFI e rappresentanti dei Tavoli Locali ALI. In sintesi, il TTL, a seguito della consultazione del partenariato economico e sociale, elabora il DSP e individua i progetti strategici. Successivamente sottopone i progetti selezionati al TCC, il quale verifica la coerenza della strategia e la finanziabilità delle proposte sui fondi PON IeR o su altri programmi, e attiva la sottoscrizione di un APQ rafforzato per la realizzazione delle opere.

3.2.2 La costituzione delle ALI per l'istituzione dei TTL

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

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

Figura 3.2 – Processo di costituzione delle ALI



La fase di attuazione a livello locale, invece, che intercorre tra la sottoposizione da parte del MIT delle bozze di AA fino alla sottoscrizione degli AA e alla formale costituzione delle ALI, ha avuto tempistiche differenziate poiché le interlocuzioni locali e il coinvolgimento delle parti interessate variano a seconda del territorio di riferimento. Gli iter più snelli dal punto di vista procedurale attengono alle ALI del sistema pugliese lucano, del Quadrante occidentale della Sicilia e a quella campana, che sono giunte a costituire l'ALI nell'arco di cinque/sei mesi. Per contro, per l'ALI del polo logistico di Gioia Tauro la procedura locale di attuazione è durata quasi nove mesi, in ragione del commissariamento dell'Autorità Portuale, che dura tuttora, e da situazioni specifiche dell'AdSP del Mar Tirreno e Ionio e dello Stretto⁴⁶.

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

⁴⁶ Come richiamato più avanti, la contemporaneità dell'istituzione delle ALI con il processo di riforma delle Autorità Portuali ha rappresentato un fattore di complessità per tutte le ALI. In aggiunta, nel caso di Gioia Tauro la situazione è stata resa ancor più complessa dalla particolare posizione del porto di Messina che, dotato di autonomia finanziaria ed amministrativa fino a giugno 2017, all'inizio del luglio 2018 non era ancora entrata a far parte dell'Autorità di Sistema portuale del Mar Tirreno e Ionio e dello Stretto con sede nel porto di Gioia Tauro costituita nel 2017. A seguito di queste vicende, nel D.lg. n. 119/2018 (Decreto fiscale) convertito con L. n. 136/2018, è stata istituita la sedicesima AdSP, l'Autorità di Sistema Portuale dello Stretto, comprendente i porti di Messina, Milazzo, Tremestieri, Reggio Calabria e Villa San Giovanni, e l'Autorità precedente è stata rinominata Autorità di Sistema Portuale dei Mari Tirreno, Mediterraneo e Ionio e comprende i porti di Gioia Tauro, Corigliano, Crotone e Palmi.

Un ulteriore elemento di complessità che ha rallentato il processo è rappresentato dal fatto che la costituzione delle ALI sia avvenuta in contemporanea con l'implementazione della riforma di governance dei porti, che ha portato alla nascita delle AdSP il cui obiettivo primario è stato quello di superare la visione localistica delle Autorità Portuali (AP), così da evitare una competizione non virtuosa tra porti geograficamente vicini e favorire la loro cooperazione e integrazione al sistema di trasporti intermodale dei corridoi TEN-T, attraverso una maggiore centralizzazione delle scelte strategiche. Si è così giunti al nuovo sistema, in vigore dal 2016, che rappresenta il risultato di un'azione di semplificazione che ha fatto sì che le 24 AP preesistenti siano state accorpate in 15⁴⁷ Autorità di Sistema Portuale (AdSP) preposte alla gestione di 58 porti, con ruolo strategico di indirizzo, programmazione e coordinamento.

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

3.2.3 La definizione della strategia d'area unitaria

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

La fase di interlocuzione all'interno dei TTL e di predisposizione dei DSP ha impiegato mediamente 16 mesi; si tratta di una durata tutto sommato coerente con le necessità organizzative in relazione ai vari incontri di concertazione locali da organizzare e mettere a frutto, oltre che con le tempistiche di studio e di redazione dei DSP. Il lavoro tecnico è stato relativamente celere, consentendo di disporre delle prime bozze finali di DSP già a metà del 2017, ossia in meno di un anno dall'avvio del processo.

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

Tabella 3.1 – Sintesi linee strategiche e progetti (numero e milioni di euro)

Tavolo ALI	Linee strategiche di intervento	N. progetti prioritari	Importo stimato (M€)
ALI del Quadrante occidentale della Sicilia	<ul style="list-style-type: none"> - Potenziamento dell'area logistica industriale di Termini Imerese, nel ruolo consolidato di gate della Sicilia Occidentale - Miglioramento dell'accessibilità marittima del Porto di Termini Imerese e del Porto di Palermo (dragaggio e diga foranea) - Miglioramento dei collegamenti tra porti ed aree interne 	13	241

⁴⁷ Nel corso del 2017 la scissione dell'AdSP del Mar Tirreno Meridionale e dello Ionio e dello Stretto ha fatto salire a 16 questo numero.

ALI del Quadrante sud orientale della Sicilia	Miglioramento dei collegamenti stradali e ferroviari: - tra i porti di Catania, Messina ed Augusta; - delle portualità minori (Siracusa, Pozzallo, Gela) con il nord dell'isola; - dell'area vasta di Catania	11	318
ALI del polo logistico di Gioia Tauro	- Potenziamento dei collegamenti stradali e ferroviari al porto di Gioia Tauro ed alle aree logistiche retro-portuali - Interventi diretti alla realizzazione di un bacino di carenaggio in area portuale - Interventi volti a creare valore aggiunto all'interno del Porto di Gioia Tauro (occupazione, performance logistiche, formazione e sicurezza dell'area)	21	309
ALI del sistema pugliese - lucano	- Miglioramento dei collegamenti ferroviari tra porti-interporti- piattaforme logistiche e il cluster manifatturiero (Taranto, Brindisi, Bari, Surbo, Ferrandina ecc.) - Incremento dell'accessibilità marittima e della specializzazione degli scali portuali (dragaggi e casse di colmata) - Adeguamenti infrastrutturali a sagoma e modulo lungo la direttrice adriatica e lungo la rete primaria	31	915
ALI Campania	Migliore interconnessione dei Porti di Napoli e Salerno con gli Interporti di Marcianise e Nola e con le rispettive aree retro-portuali attraverso: - la prosecuzione e chiusura dei Grandi Progetti nei porti di Napoli e Salerno - gli adeguamenti infrastrutturali a sagoma e modulo della tratta ferroviaria Napoli-Cassino (corridoio tirrenico) e della zona di interscambio di Marcianise - il collegamento ferroviario del porto di Napoli	24	714

Fonte: Autorità di Gestione.

3.2.4 Il Tavolo Centrale di Coordinamento

La costituzione e l'attivazione del Tavolo Centrale di Coordinamento (TCC) è stata pensata nell'intento di individuare un soggetto istituzionale a livello centrale che verificasse la coerenza dei progetti presentati dai TTL in modo da sottoporli alle procedure di selezione necessarie per il finanziamento a valere sul PON IeR.

La fase di costituzione ed attivazione del TCC iniziata nell'aprile 2016 e durata oltre due anni⁴⁸, ha scontato alcuni evidenti ritardi che possono essere in larga parte ricondotti ai cambiamenti intervenuti in seno al Ministero, sia di natura politica, sia in termini di struttura amministrativa, e alle conseguenti evoluzioni rispetto all'approccio con cui affrontare l'architettura delle ALI, all'epoca non ancora compiutamente definito. In tale ottica, i cambiamenti nell'organizzazione del soggetto responsabile dell'intero processo hanno reso necessari diversi momenti di allineamento tra gli attori in modo da preservare la visione e gli obiettivi a lungo termine del meccanismo delle ALI.

⁴⁸ Sono stati necessari un anno e nove mesi per l'istituzione formale dello stesso, attraverso un decreto ministeriale, e altri cinque mesi per la nomina dei delegati alla partecipazione alle riunioni del tavolo da parte dei soggetti coinvolti e per l'insediamento dello stesso.

Figura 3.3 – Processo costituzione ed avvio del TCC

F4 - COSTITUZIONE ED AVVIO DEL TCC		
	OPERAZIONE	RESPONSABILE
apr-mag 16	Definizione dell'architettura delle ALI (input da fase 1)	MIT
	Coinvolgimento delle controparti interessate e stesura del decreto di istituzione del TCC	MIT
9 feb 18	Firma del decreto di istituzione del TCC	MIT
	Nomina dei delegati alla partecipazione al TCC	Tutte parti coinvolte
12 lug 18	Innsediamento del TCC	Tutte parti coinvolte
6 dic 18	Attivazione assistenza tecnica	TCC
gen - lug 19	Analisi delle proposte presentate dalle ALI (input da fase 3)	TCC
	Sottoscrizione dell'APQ e rinvio del progetto al finanziamento PON	Tutte parti coinvolte sui progetti selezionati
		} non effettuata

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

A seguito dell'individuazione dei referenti delle istituzioni partecipanti⁴⁹ al TCC⁵⁰, il Tavolo è divenuto effettivamente operativo con la prima seduta del 12 luglio 2018 nell'ambito della quale il MIT ha espresso la necessità di adottare alcuni criteri metodologici volti a guidare lo svolgimento delle attività prioritarie del Tavolo, con particolare riferimento alla verifica di compatibilità delle scelte strategiche, alla congruenza delle proposte progettuali e al successivo rimando alle procedure di selezione e di ammissione a finanziamento. In tale contesto, è stato proposto un insieme di criteri, articolato in un sistema gerarchico di obiettivi, classificati in generali, specifici ed operativi⁵¹, alla luce dei quali ricondurre le valutazioni già operate in sede di TTL. Percorso che, in seguito, è stato ulteriormente declinato attraverso l'individuazione dei criteri afferenti i diversi obiettivi e le modalità di valutazione. Per quanto attiene gli obiettivi specifici, l'ambito di valutazione è stato individuato nel singolo porto e/o nodo logistico e per ciascun criterio è stata individuata una variabile guida da quantificare attraverso una stima quali-quantitativa sulla base delle documentazioni di progetto⁵². Successivamente, è stato chiesto ai promotori delle diverse progettualità di aggiornare e integrare le informazioni già elaborate in merito a ciascun intervento proposto attraverso la compilazione di una scheda progetto⁵³, cui allegare tutti i documenti e gli atti amministrativi rilevanti ai fini di una verifica delle informazioni relative all'intervento. Il processo si è

⁴⁹ Le istituzioni che partecipano ai lavori del TCC sono: MIT - Struttura Tecnica di Missione; MIT - Autorità di Gestione del PON; ACT; MATTM; Regione Siciliana; Regione Calabria; Regione Campania; Regione Puglia; AdG POR Sicilia; AdG POR Calabria; AdG POR Campania; AdG POR Puglia; AdG POR Basilicata; AdG altri PO eventualmente interessati; RFI; Responsabili ALI.

⁵⁰ Analogamente a quanto previsto per i TTL, anche per il TCC è parso opportuno avvalersi di un'assistenza tecnica per le attività di segreteria connesse ai lavori dello stesso, per la raccolta dei contributi e l'elaborazione di sintesi delle riunioni, per l'affiancamento ai TTL per l'aggiornamento dei DSP (anche in funzione delle attività richieste dal TCC e per l'organizzazione di incontri di condivisione partenariale) e, infine, per poter disporre di competenze di precipue sui temi della logistica e della mobilità. L'incarico è stato affidato a RAM SpA, già attiva nell'assistenza tecnica ai TTL delle ALI, con Convenzione tra MIT e RAM SpA del 6.12.2018 (prot. 19951, CUP D21F18000060006).

⁵¹ Gli obiettivi generali sono rappresentati, principalmente, da politiche di lungo periodo che si estendono ben oltre i costi e i benefici diretti dei progetti oggetto di analisi e connessi all'adeguamento ed al potenziamento delle aeree logistiche integrate. Tali obiettivi sono declinati in: occupazione, traffico passeggeri e merci e sviluppo sostenibile; gli obiettivi specifici sono indicativi di quello che con gli interventi proposti si intende conseguire e sono stati declinati in: accessibilità marittima, accessibilità in termini di collegamento dei porti/nodi logistici principali con la rete stradale e ferroviaria, specializzazione economico-produttiva del singolo porto/nodo logistico, sicurezza dell'infrastruttura, innovazione tecnologica e snellimento procedure; gli obiettivi operativi concernono gli adempimenti che consentono la valutazione della maturità tecnico-amministrativa dei singoli interventi sono analizzati sotto l'aspetto tecnico, finanziario e socio-ambientale.

⁵² Per completezza di informazione si precisa che i criteri per la valutazione degli obiettivi specifici sono i seguenti: accessibilità marittima – adeguamento dei fondali alla specializzazione economico-produttiva prescelta; accessibilità terrestre – integrazione della rete trasportistica ed in particolare la capacità dell'intervento e/o della somma degli interventi - insistenti sul medesimo nodo - di rendere quanto più accessibile il nodo stesso; specializzazione – stima dell'incremento cumulato al 2023 delle merci movimentate espresse in tonnellate o TEU e per tipologia di carico e/o passeggeri o entrambi, in base alla specializzazione che si intende conseguire; sicurezza del porto/nodo logistico e dei suoi collegamenti – stima della riduzione (dato cumulato al 2023) dell'incidentalità (incagli, urti, collisioni ecc.); innovazione tecnologica e snellimento delle procedure – numero di progetti in materia di ITS e/o di digitalizzazione dei processi logistici ed amministrativi previsti sul singolo porto/nodo logistico.

⁵³ La scheda si articola nelle seguenti voci: quadro programmatico, quadro progettuale, quadro amministrativo, modalità di affidamento, quadro economico, cronogramma e copertura finanziaria.

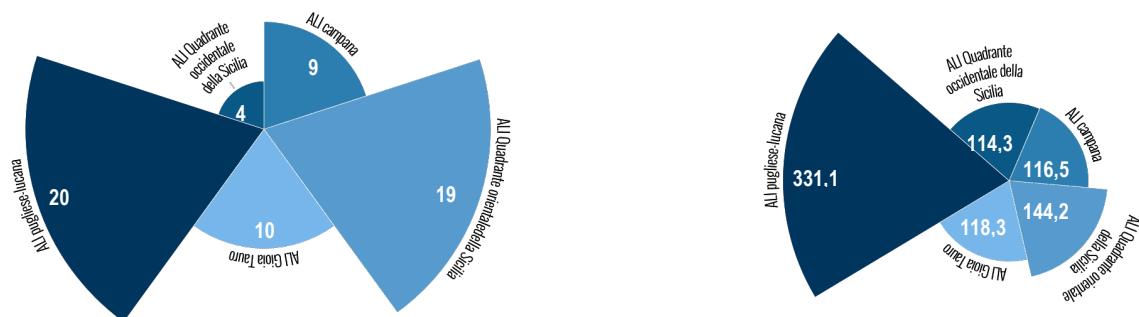
protratto attraverso successivi incontri e richieste di integrazioni, quantomeno per i progetti a più alto livello di priorità, fino al dicembre 2018.

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

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

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

Figura 3.4 – Gli interventi istruiti dal TCC nel 2019: numerosità e risorse (in milioni di euro) esaminati per ciascuna ALI



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

Di questi 62 interventi, per sei è stata ravvisata una definizione progettuale ancora in stadio di pre-fattibilità o hanno mostrato obiettivi orientati maggiormente allo sviluppo turistico locale che non a quello commerciale, per tale ragione sono stati rinvolti ad un successivo esame⁵⁴, mentre due progetti ITS pur rientrando nel parco progetti dell'ALI pugliese-lucana, non sono considerati nella successiva analisi perché già ammessi a finanziamento nel 2017 a valere sulla Linea d'Azione II.1.3.

A seguito dell'espletamento delle procedure di selezione e valutazione delle operazioni previste nell'ambito dell'attuazione del Programma Operativo, con le Prese d'atto dell'Autorità di Gestione del PON Infrastrutture e Reti del 6 marzo 2019, del 19 luglio 2019 e del 15 gennaio 2020 sono stati ammessi al finanziamento 17 interventi⁵⁵ per un totale di 322,6 M€ a valere sull'Asse II, Linee di Azione II.1 e II.2. In particolare, 4 interventi ricadono nell'ALI Campania (101,2 M€), 4 interventi per l'ALI Quadrante Sud Orientale della Sicilia (39,6 M€), 3 interventi per l'ALI Pugliese-Lucana (55,8 M€), 3 interventi per l'ALI Sicilia Occidentale (94,3 M€) ed infine 3 interventi per l'ALI Gioia Tauro⁵⁶ (31,7 M€).

⁵⁴ Ci si riferisce in particolare alle proposte presentate per l'ALI Quadrante Sud Orientale della Sicilia, sei delle quali non sono state inserite nel quadro di sintesi finale dell'istruttoria per i motivi sopra richiamati.

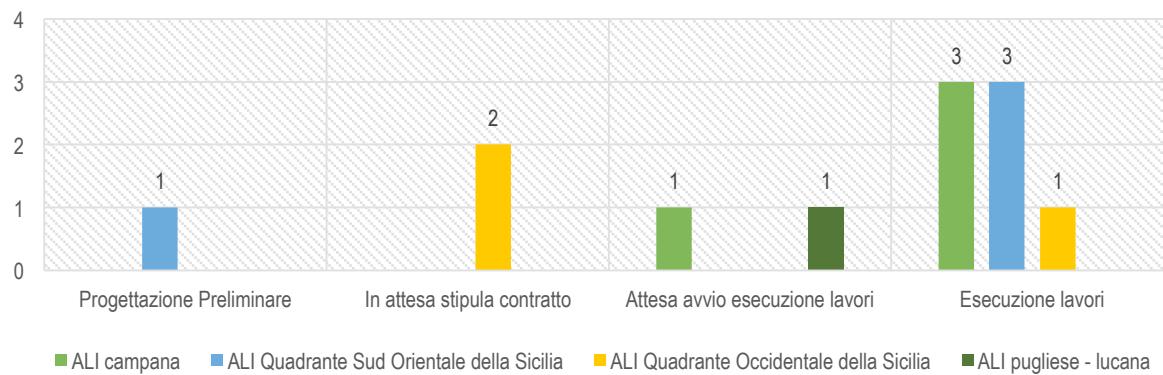
⁵⁵ Tuttavia, dal mese di gennaio 2020, non vi sono state più Prese d'Atto dell'AdG, anche perché l'emergenza economica e finanziaria generata dalla pandemia ha richiesto tagli alla dotazione del programma, facendo venire a mancare le risorse per finanziare ulteriori progetti.

⁵⁶ Questi ultimi ammessi a finanziamento a valere sul PON I&R con Presa d'Atto del 15.01.2020.

Con riferimento ai 17 interventi ammessi a finanziamento, 12 beneficiari hanno stipulato la Convenzione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, mentre per gli altri 5 sono in corso le verifiche preliminari alla sottoscrizione⁵⁷.

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

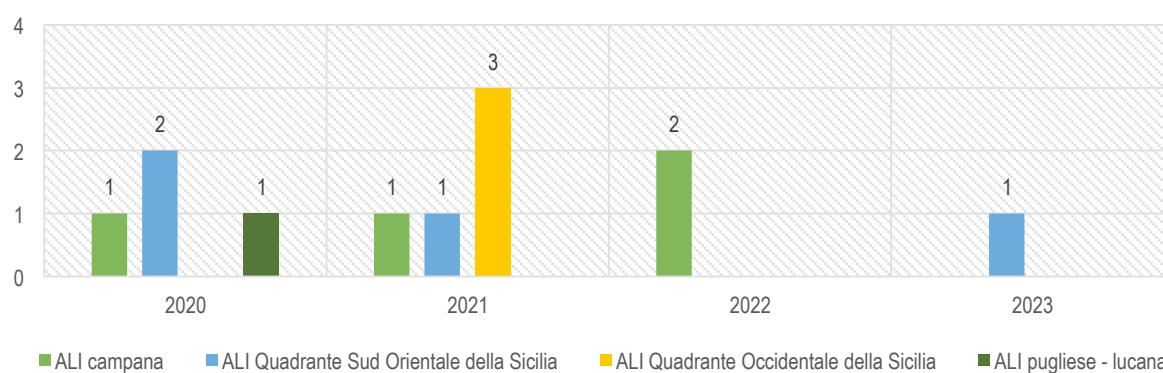
Figura 3.5 – Distribuzione degli interventi ammessi a finanziamento per stato di avanzamento procedurale e ALI



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

Rispetto alla previsione di fine esecuzione lavori, alla conclusione della prima fase di attuazione delle ALI per la maggior parte degli interventi è prevista la conclusione nel biennio 2020-2021 (figura successiva)⁵⁸.

Figura 3.6 – Distribuzione degli interventi ammessi a finanziamento per annualità di previsione fine esecuzione lavori e ALI



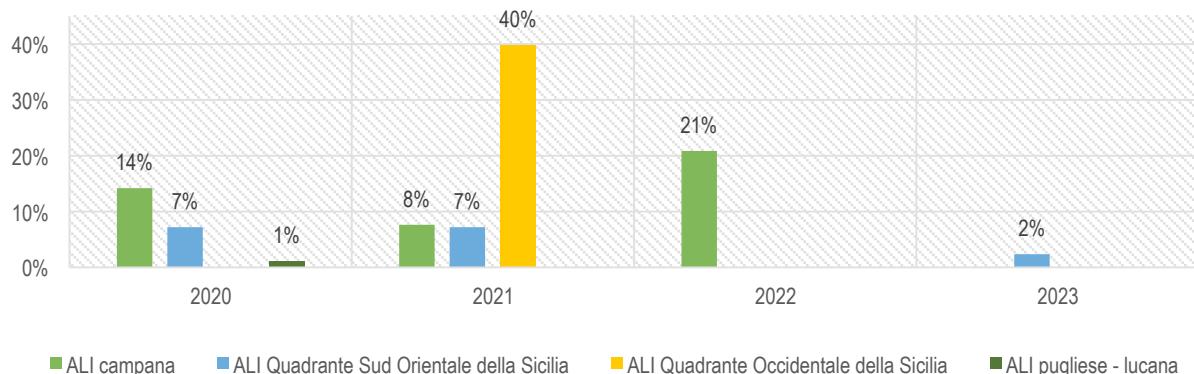
Fonte: ns. elaborazione su dati di monitoraggio al 31/08/2020 estratti dal Sistema Informativo del PON I&R 2014-2020.

⁵⁷ Due Interventi relativi al Porto di Taranto e al Porto di Brindisi (ALI Pugliese- Lucana) sono stati ammessi a finanziamento con Presa d'Atto del 19.07.2019 in quanto licenziati dal TCC ma il convenzionamento resta subordinato all'ottenimento dei pareri ambientali (cfr. Presa d'Atto del 15.01.2020).

⁵⁸ Dal confronto coi dati di monitoraggio al 31/12/2020 si evince l'effettiva conclusione, prevista entro il 2020, dell'intervento afferente all'ALI Campana. Mentre un intervento dell'ALI Quadrante Occidentale della Sicilia la cui conclusione era prevista entro il 2021 ha subito uno slittamento del termine di fine esecuzione lavori al 2022 a causa delle restrizioni messe in atto a livello nazionale per contrastare gli effetti della Pandemia da SARS- COV-2 e che hanno determinato una sospensione delle attività di cantiere. Infine anche nell'ambito dell'ALI Pugliese-Lucana si registra lo slittamento del termine di esecuzione dei lavori dal 2020 al 2021 di un intervento.

Un ulteriore elemento di interesse riguarda l'analisi del costo ammesso degli interventi finanziati rispetto alla data di previsione di fine esecuzione dei lavori per verificare in quale annualità è concentrata la maggior parte delle risorse concesse dal PON. La figura successiva mostra come nel biennio 2020-2021 è prevista la conclusione di interventi che corrispondono a tre quarti del costo ammesso assegnato.

Figura 3.7 – Distribuzione percentuale del costo ammesso a finanziamento per previsione anno fine esecuzione lavori e per ALI



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

Per valutare l'efficacia del meccanismo delle ALI rispetto alla finalità di migliorare la fase di implementazione dei progetti, si è ritenuto di interesse confrontare il livello di attuazione dei progetti finanziati dalle ALI con il complesso degli interventi finanziati dal PON leR e, pur con le dovute cautele relative alle differenze nel contesto di attuazione, con le stesse tipologie di interventi del PON Reti e Mobilità (ReM) 2007-2013. La comparazione, in particolare, ha analizzato i progetti di natura portuale e intermodale ammessi a finanziamento nei periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020 con particolare riferimento al loro stato di avanzamento, in un momento comparabile dell'arco di vita dei due programmi corrispondente alla sesta annualità⁵⁹.

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

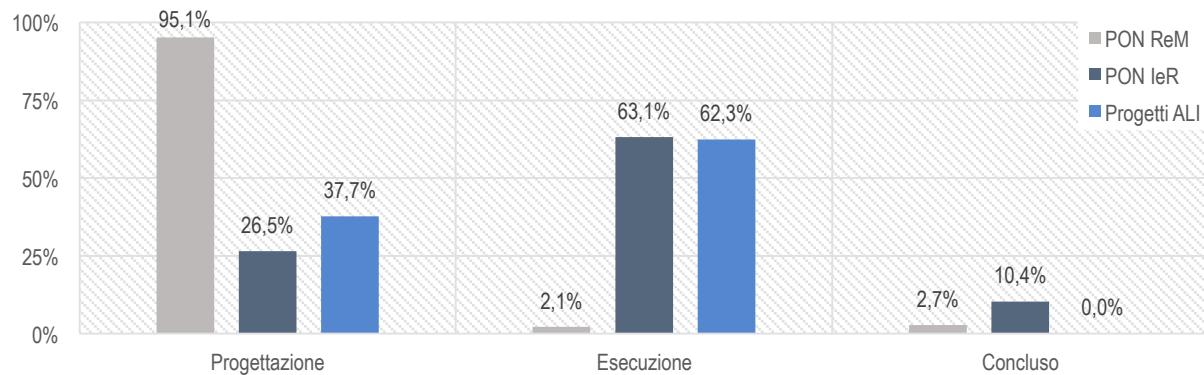
Alla data individuata come termine di riferimento per il confronto, mentre il PON ReM registrava interventi per circa 420 milioni di euro, pari al 95% della dotazione, il PON leR disponeva di circa 421 milioni, pari al 94% delle risorse allocate sulle due Linee d'Azione interessate (la percentuale riferita alla nuova dotazione, esito della riprogrammazione, registra invece una situazione di overbooking pari a circa il 112%). Dal punto di vista dell'efficacia e della tempistica del processo di selezione, dunque, i due Programmi registrano nel periodo considerato risultati similari. Per contro, l'analisi degli indicatori di carattere procedurale riguardanti l'andamento procedurale e la previsione di fine esecuzione lavori mostra un quadro decisamente differente.

Infatti, se al 2012 il PON ReM registra in termini di costo ammesso circa il 95% degli interventi in fase di progettazione, tale quota si riduce drasticamente al 26,5% nel caso delle due Linee d'Azione del PON leR considerate dato che, focalizzando l'attenzione solo le progettualità selezionate tramite le ALI, si attesta sul 37,7%⁶⁰.

⁵⁹ Si è considerato il 2012 per il 2007-2013 e la situazione a inizio 2020 per l'attuale ciclo di programmazione.

⁶⁰ Nella fase di progettazione sono ricomprese tutte le progettualità per cui non è iniziata la fase esecutiva vera e propria.

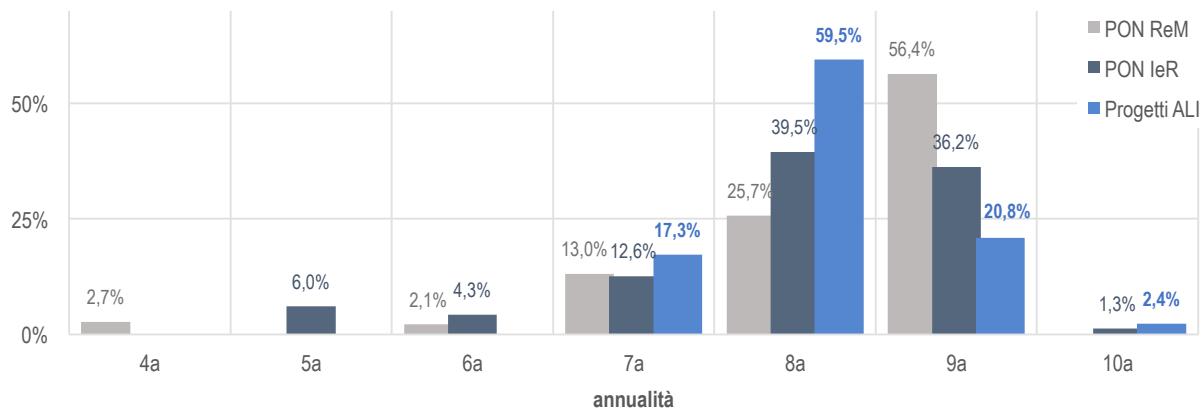
Figura 3.8 – L’andamento procedurale degli interventi rispetto alla dimensione del costo ammesso (%): confronto tra PON ReM 07-13, PON leR 14-20 e progetti ALI 14-20



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

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

Figura 3.9 – Le previsioni di fine esecuzione lavori per annualità e costo ammesso (%): confronto tra PON ReM 07-13, PON leR 14-20 e progetti ALI 14-20



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

3.3 Approfondimento sugli studi di caso

3.3.1 L'ALI del Quadrante occidentale della Sicilia

L'ALI del Quadrante occidentale della Sicilia, vale a dire l'area infrastrutturale e produttiva interessata dai porti di Palermo, Termini Imerese, Trapani, Porto Empedocle, dall'interporto di Termini Imerese e dai territori ad essi sottesi, è stata formalmente costituita il 14 settembre 2016⁶¹ da parte del MIT, Regione Siciliana, ACT, AP di Palermo (nelle more della costituzione dell'AdSP del Mar di Sicilia Occidentale), capitaneria di porto di Trapani e Società Interporti Siciliani e RFI.

Il Documento di Strategia e Progetti (DSP) dell'ALI del Quadrante occidentale della Sicilia definisce uno scenario strategico di sviluppo dell'ALI di medio-lungo periodo nel contesto della programmazione nazionale, incentrandosi **su traffici prevalentemente in ambito nazionale di merci e**, data la vocazione turistica della regione, **di passeggeri**, rimandando al futuro riflessioni e strategie in un ambito internazionale, considerato che obiettivi di tale portata non sarebbero raggiungibili in tempi brevi e certi.

Nello specifico, l'ALI identifica come obiettivo generale quello di **"Accrescere la competitività e l'accessibilità dell'ALI della Sicilia occidentale rispetto ai mercati nazionali ed europei"** nell'intento di *"rilanciare e riorganizzare il tessuto produttivo locale per contrastare i fenomeni di marginalizzazione territoriale e di migrazione accentuati dalla crisi sfruttando gli investimenti e la ripresa economica in atto"* attraverso *"l'aggregazione in pochi poli industriali di attività logistiche e produttive a maggiore valore aggiunto o crescita"* e *"la concentrazione degli investimenti in pochi terminali logistici e intermodali connessi tra loro e con il tessuto produttivo locale, incentivando l'accessibilità delle merci con minori costi/tempi di trasporto e minore impatto ambientale nonché sviluppando servizi integrati che attualmente sono offerti separatamente dalle infrastrutture locali frammentate nel territorio."*⁶²

Tale finalità di carattere generale è declinata in dieci obiettivi specifici, ognuno riferito ad una modalità di trasporto ed alle relative infrastrutture o al settore della logistica⁶³ e, nell'ottica del perseguimento degli obiettivi prefissati, viene descritto il ruolo di ciascun porto in un'ottica di lungo periodo:

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

⁶¹ Data di registrazione dell'Accordo di Adesione, in realtà sottoscritto in luglio.

⁶² DSP ALI del Quadrante occidentale della Sicilia - Parte B, pag. 25.

⁶³ Gli obiettivi specifici sono: 1. Centralizzare i traffici merci interregionali e i servizi logistici e intermodali attraverso una governance unica; 2. Integrare le infrastrutture e i servizi dei principali terminali portuali, intermodali e logistici connessi con il tessuto produttivo di rilevanza regionale; 3. Innovare la gestione logistica delle merci mediante soluzioni ICT per ottimizzare i tempi e i costi di trasporto; 4. Diversificare la specializzazione dei singoli scali del Sistema Portuale all'interno di una strategia coordinata e unica; 5. Potenziare le Autostrade del Mare per il traffico Ro-Ro e Ro-Pax; 6. Creare un'offerta portuale integrata per carburanti alternativi a supporto del trasporto marittimo e combinato strada-mare; 7. Potenziare i collegamenti stradali lungo la rete TEN-T e le relative connessioni a servizio delle Autostrade del Mare e del tessuto produttivo locale; 8. Innovare la rete viaria esistente lungo gli assi stradali e i nodi della TEN-T; 9. Garantire la continuità territoriale e i livelli di servizio comuni della rete ferroviaria regionale primaria con la TEN-T nazionale; 10. Incrementare l'offerta integrata e l'accessibilità regionale degli aeroporti per i collegamenti passeggeri di lunga percorrenza.

Per realizzare la strategia di sviluppo, il DSP individua 50 azioni attuative, di cui 41 relative a lavori infrastrutturali o tecnologici e 14 candidabili al finanziamento sul PON leR 2014-2020 e 3 effettivamente finanziati per un ammontare complessivo di 94,3 milioni di euro. Nel corso dei lavori del TCC del 31 gennaio 2019 sono stati istruiti quattro interventi volti al “*recupero funzionale e/o alla messa in sicurezza dei porti di Palermo, Termini Imerese e Trapani*”⁶⁴. Dei quattro interventi esaminati dal TCC, gli interventi relativi al Porto di Palermo e al Porto di Termini Imerese sono stati proposti alle successive valutazioni previste nell’ambito delle procedure di attuazione del PON, in virtù del grado di maturità progettuale e della coerenza strategica con gli obiettivi del programma e, in particolare, quelli dell’Asse II, Linea di Azione II.1.1 “Miglioramento della competitività del sistema portuale e interportuale”. L’intervento che insiste sul Porto di Trapani, invece, considerato il suo basso grado di maturità progettuale e la necessità di procedere ad ulteriori riflessioni circa la possibilità di finanziamento sul PON piuttosto che su altre fonti, è stato licenziato dal TCC come “non maturo”.

Se dal punto di vista numerico, tre progetti finanziati sui 14 potenzialmente ritenuti finanziabili sul PON leR dal TLL, potrebbe essere considerato un limite, in verità l’ammontare complessivo degli investimenti approvati ha indotto diversi attori a valutare come decisamente positiva l’esperienza del processo attuativo che ha caratterizzato la prima fase dell’ALI del Quadrante occidentale della Sicilia. Più in generale, l’opinione degli attori locali è che l’analisi delle esigenze del territorio, elaborata in seno all’ALI, e la buona programmazione preesistente che, pur essendo stata predisposta dall’AP di Palermo, non era mai stata attuata, hanno consentito di disporre di progettualità mature - e, in quanto tali, finanziabili e cantierabili rapidamente – da esaminare per valutarne la coerenza con le priorità dell’ALI.

3.3.2 L’ALI campana

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

Il DSP individua sei obiettivi generali⁶⁵ che rappresentano il perno di una strategia in grado di intervenire sulla dimensione infrastrutturale, tecnologica, normativa, industriale e gestionale e istituzionale (DSP, pp. 43).

Per raggiungere gli obiettivi prefissati, il passaggio seguente nel processo di definizione del DSP è consistito nell’identificazione delle progettualità da realizzare. A tal fine, l’AdSP ha avviato interlocuzioni dirette con i singoli soggetti partecipanti al TTL, con particolare riferimento ai soggetti istituzionali sottoscrittori dell’AA, nell’intento di verificare la maturità, la cantierabilità, la strategicità dei differenti interventi, oltre al rispetto del requisito di non sovrapposizione dei progetti con le strategie delle altre ALI o delle Regioni limitrofe⁶⁶.

Successivamente è stata presentata la bozza di DSP al partenariato economico e sociale, al fine di raccogliere osservazioni e contributi che potessero arricchire il documento finale. Alla fine del processo, il documento di sviluppo ha individuato 75 progetti⁶⁷, di cui 24 interventi infrastrutturali o tecnologici da realizzare nel breve termine in ragione della loro coerenza con la strategia del DSP, della loro importanza per il sistema e, soprattutto, della loro maturità progettuale tale da consentire di supporre che fossero congruenti con l’orizzonte temporale del 2023. Questi 24 progetti sono stati suddivisi in cinque categorie: 13 relativi al comparto marittimo, 4 stradale, 2 ferroviario, 2 interportuale e 1 aereo. Tra questi, il TLL ha selezionato nove progetti prioritari candidabili al finanziamento sul PON leR 2014-2020. I rimanenti 51 progetti sono stati ritenuti non maturi e maggiormente rispondenti ad un’ottica di medio-lungo periodo.

⁶⁴ Relazione Istruttoria “Documento strategico ed Interventi Tavolo ALI locale – Sicilia Occidentale” – sintesi, pag. 2.

⁶⁵ I sei obiettivi generali sono: 1. Iniziare a pianificare per poi programmare e realizzare nei tempi previsti quanto pianificato; 2. Supportare le “eccellenze” del presente; 3. Favorire un incremento delle quote di mercato; 4. reazione di Valore Aggiunto; 5. Sostenibilità ambientale del sistema logistico; 6. Ridare credibilità al sistema logistico (DSP - Parte A, p. 42).

⁶⁶ La complementarietà degli interventi identificati, oltre ad essere assicurata dal rispetto con Piani Regolatori Portuali (PRP) e con il PSNPL, è stata successivamente confermata dalla relazione istruttoria del TCC.

⁶⁷ Gli altri 51 interventi, invece, rispondevano più ad un’ottica di medio-lungo periodo perché, nonostante fossero auspicate dai soggetti proponenti, non erano ancora maturi.

Nell'ambito delle valutazioni svolte nel corso della seduta del 17 aprile 2019 del TCC, i sopraccitati nove interventi selezionati dal TTL sono stati ritenuti utili a concorrere al rafforzamento e al supporto dell'accessibilità terrestre dei due principali porti regionali e, nello specifico, volte “*alla creazione di un network che, rispetto alle vocazioni dei singoli nodi e del tessuto economico-produttivo, sarà in grado di supportare l'attuale domanda, ma anche incentivare la domanda futura di rinfuse liquide, Ro-Ro, Ro-Pax, crocieristica, passeggeri e container*”. La valutazione del TCC si è focalizzata in particolare sul grado di maturità progettuale e sugli obiettivi specifici in modo da valutare l'intervento in termini di risultato atteso e di funzionalità, in modo da concorrere a determinare un consolidamento dell'ammissibilità a finanziamento. Alla luce di tali criteri, solamente sei interventi sono stati giudicati maturi e, di questi, cinque sono stati considerati finanziabili dal PON I&R 2014-2020⁶⁸ e uno sul POR FESR 2014-2020 della Regione Campania⁶⁹. In seguito alle procedure di valutazione previste dal Programma Operativo, sono stati effettivamente finanziati quattro interventi con Presa d'atto prot. n. 12364 del 19 luglio 2019.

3.4 La governance delle ALI e la sinergia con le ZES

Un ulteriore tema approfondito dall'analisi - in generale e rispetto ai due casi studio - è quello della governance delle ALI che basata su un approccio *multilivello*, consente un miglior coordinamento tra il soggetto responsabile del programma – il MIT – e le Regioni sul cui territorio verranno realizzati gli interventi, anche nell'ottica di coinvolgere gli attori privati affinché anche le loro progettualità possano contribuire al perseguitamento degli obiettivi individuati.

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

Tabella 3.2 – La governance multilivello delle ALI

Soggetti	TCC	TTL sottoscrittori	TTL non sottoscrittori
MIT - Ufficio Tecnico del Gabinetto / Struttura Tecnica di Missione	✓		
MIT - Autorità di gestione PON	✓	✓	
MIT - Altre DG interessate	✓		
Agenzia della Coesione Territoriale (ACT)	✓	✓	
Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM)	✓		
Autorità di Gestione del PON I&R	✓		
Regioni	✓	✓	
Autorità di Gestione dei POR	✓		
Autorità di Gestione di altri PO	✓		
AdSP	✓	✓	
RFI	✓	✓	
Interporti		✓	
Camere di Commercio			✓
Dogane			✓
Capitanerie di porto			✓
Interporti			✓
Titolari di infrastrutture di trasporto (stradali, ferroviarie, aeroportuali, interportuali) pubblici o privati			✓
Grandi operatori economici dell'Area (terminalisti, spedizionieri, armatori, imprese)			✓

⁶⁸ Porto di Napoli – Riassetto dei collegamenti stradali e ferroviari interni; Porto di Napoli - Escavo dei Fondali dell'Area Portuale di Napoli; Porto di Salerno - Lavori di escavo dei fondali del porto commerciale di Salerno e del canale d'ingresso; Porto di Salerno - Modifica imboccatura, Lavori di prolungamento del molo di sopraflutto e di salpamento del tratto terminale del molo di sottoflutto; Adeguamento a modulo 750 m delle località di Cancello e Maddaloni Marcianise Smistamento.

⁶⁹ Collegamento ferroviario del porto di Napoli.

Soggetti	TCC	TTL sottoscrittori	TTL non sottoscrittori
ferroviarie, Integratori Multimodali, ecc.)			
Altri Enti pubblici (Autoporti, Consorzi Industriali ASI o altri Enti proprietari di aree potenzialmente interessate dagli interventi)			✓

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

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

Tabella 3.3 – Struttura base della governance delle ALI (TTL)

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

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

3.4.1 La governance dell'ALI del Quadrante occidentale della Sicilia

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

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

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

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

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

3.4.2 La governance dell'ALI campana

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

Rispetto al caso dell'ALI del Quadrante occidentale della Sicilia, la governance dell'ALI campana sembra caratterizzarsi per una maggiore regia da parte dell'Amministrazione regionale, probabilmente in virtù del fatto che fosse stato individuato quale responsabile l'ufficio preposto all'programmazione unitaria.

Tabella 3.5 – La governance dell'ALI Campania

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

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

La propensione dell'ALI campana per una governance multilivello non solo formale, ma sostanziale nella sua capacità di ampliare il panorama di soggetti coinvolti e rafforzare la loro partecipazione attiva, emerge fin dall'avvio del processo di elaborazione del DSP. In concomitanza con la prima stesura del documento, infatti, sono stati organizzati pubblici e singoli incontri presso i singoli stakeholder, sottoscrittori e non, somministrando loro schede informative al fine di: ricostruire la distribuzione territoriale dei flussi di merci; comprendere come i differenti soggetti percepissero il ruolo, attuale e potenziale, di alcuni attori (porti, interporti, aeroporto) in relazione alle loro attività e rispetto al sistema logistico campano; individuare le priorità ritenute strategiche dagli operatori.

Come per l'ALI della Sicilia Occidentali, anche per i referenti dell'ALI Campana, **uno dei risultati delle ALI è stato quello di creare un luogo dove poter far sedere allo stesso tavolo tutti i soggetti interessati al sistema della**

logistica, così da poter condividere una strategia di crescita comune regionale e sviluppare sinergie. Si è assistito ad una transizione da un sistema fortemente competitivo (sia tra interporti che tra autorità portuali) ad un sistema cooperativo nel quale i soggetti, pur ognuno della sua autonomia di mandato, dialogano perlomeno sulle strategie di fondo in modo efficace. In tale contesto, un aspetto che potrebbe essere migliorato, sotto il profilo della governance, è il **rafforzamento del ruolo di regia del MIT** per aiutare il territorio a dialogare meglio e a raggiungere più velocemente gli obiettivi, soprattutto con soggetti portati per natura a relazionarsi più frequentemente con il livello istituzionale centrale piuttosto che con quello locale (in particolare AdSP, Aeroporti, RFI e Anas).

3.5 Stato di attuazione delle ZES e coordinamento con le ALI

Un altro argomento affrontato nell'analisi riguarda Le Zone Economiche Speciali (ZES) non solo per quanto concerne l'iter istitutivo, l'impianto gestionale e lo stato di attuazione, ma anche in relazione al coordinamento con le ALI.

Previste nell'ordinamento nazionale dal Decreto-legge n. 91/2017⁷⁰, le ZES sono definite come “zone geograficamente delimitate costituite da aree anche non territorialmente adiacenti, purché caratterizzate da un nesso economico funzionale e comprendenti un'area portuale collegata alla rete TEN-T con lo scopo di favorire la creazione di condizioni favorevoli in termini economici, finanziari e amministrativi per lo sviluppo o il nuovo insediamento di imprese”. Esse sono individuate e proposte da parte delle regioni interessate, adottate su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno (di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti) e istituite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La ratio sottostante le ZES è che **definire una legislazione economica derogatoria rispetto a quella ordinaria nazionale in determinate aree possa favorire l'attrazione e concentrazione di investimenti**, in particolar modo esteri. Peraltro, la concessione di agevolazioni fiscali e la semplificazione amministrativa in deroga alla normativa nazionale dovrebbe essere più che bilanciata dai benefici economici derivanti dai nuovi investimenti e dall'impianto di nuove attività. Secondo la disciplina italiana, le imprese localizzate all'interno delle ZES possono godere di speciali condizioni, tra cui procedure semplificate per adempimenti burocratici e per l'accesso alle infrastrutture previste dal Piano di sviluppo strategico della ZES e un credito d'imposta in relazione agli investimenti effettuati, a patto che mantengano l'attività all'interno della ZES per almeno 7 anni successivi al completamento dell'investimento agevolato.

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

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

Tuttavia, la formula gestionale delle ZES viene ripensata nel corso del biennio 2019 e 2020. Dapprima la Legge di Bilancio per l'anno 2020 [Art. 1, c 316, lett. a) e c)]⁷¹ ha introdotto la figura di un Commissario straordinario di nomina governativa⁷², chiamato a presiedere il Comitato di Indirizzo in luogo del Presidente dell'AdSP. A distanza di pochi mesi,

⁷⁰ Il c.d. “Decreto Sud” contenente “Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno”, convertito con Legge n.123 entrata in vigore il 13 agosto 2017.

⁷¹ Legge 27 dicembre 2019, n. 160 “Bilancio di previsione per lo Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022”.

⁷² Come si legge nel dossier del 2 aprile 2020 del Centro Studi del Senato “Legge di Bilancio 2020, Legge 27 dicembre 2019 n. 160 – Volume II Articolo 1, commi 271-550”, pp. 506-507, “Il comma 316, lett. a), prevede che la funzione di Presidente del Comitato di indirizzo della ZES, cioè di presidente dell'organo che amministra le Zone Economiche Speciali (ZES), sia regionali che interregionali, sia attribuita ad un Commissario straordinario del Governo (...). In dettaglio, il comma 316, lett. a), modifica l'art. 4 del D.L. n. 91/2017, istitutivo delle ZES, sostituendo il comma 6 in modo da prevedere che il soggetto per l'amministrazione dell'area ZES, identificato nel Comitato di indirizzo, sia composto anche da un Commissario straordinario del Governo, che lo presiede, nominato ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400. (...). Si ricorda che il richiamato art. 11 della L. n. 400/1988 prevede la possibilità di nomina di commissari straordinari del Governo, ferme restando le attribuzioni dei Ministeri, fissate per legge, “per realizzare specifici obiettivi in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali”. La nomina viene disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, con il quale sono anche determinati i compiti del commissario e le dotazioni di mezzi e di personale. L'incarico è conferito per il tempo indicato nel decreto di nomina, salvo proroga o revoca e ne è data immediata comunicazione al Parlamento e notizia nella Gazzetta Ufficiale. Il Presidente del Consiglio dei ministri o un ministro da lui delegato riferisce al Parlamento sull'attività del commissario straordinario”.

il Decreto-legge n. 76/2020 (art. 46)⁷³ ha rivisto l'organizzazione dei ruoli del Comitato, stabilendo che fosse il Commissario straordinario – e non più il Segretario Generale dell'AdSP – a presiederlo⁷⁴.

Tuttavia, se la scelta di introdurre un Commissario Straordinario di Governo per dare impulso alla piena implementazione delle Zone Economiche Speciali sembra originare dalla convinzione che il mancato avvio delle ZES dipendesse da rallentamenti imputabili alle *periferie*, a distanza di un anno non vi è ancora stata una effettiva traduzione della *governance* delle ZES: ad oggi risultano nominati solamente il Commissario Straordinario della ZES della Calabria⁷⁵ e il Commissario Straordinario della ZES Jonica⁷⁶ come si evince dalla tabella successiva, che delinea un quadro di sintesi dello stato di attuazione delle Zone Economiche Speciali del Sud Italia a dicembre 2020.

In particolare, la Tabella 3.6 illustra le caratteristiche salienti delle ZES in termini di estensione, di territorio interessato, di Autorità di Sistema Portuale e porti principali di riferimento, oltre che a fornire informazioni sulla loro istituzione e l'eventuale nomina del Commissario Straordinario. Da tale quadro emergono tempistiche alquanto differenziate dell'iter di istituzione delle ZES (fino al DPCM): le Regioni Campania e Calabria hanno completato per prime l'intero processo, mentre le ZES della Regione Siciliana che hanno completato l'iter solamente nel giugno 2020.

Tabella 3.6 - Principali caratteristiche e stato di avanzamento delle ZES

ZES	Province di localizzazione	Autorità di Sistema Portuale	Porto/i principale /	Estensione (max)	Iter Piano di Sviluppo Strategico	DPCM Istituzione ZES	Nomina Commissario Straordinario
ZES Campania	Napoli, Avellino, Benevento, Caserta, Salerno	AdSP del Mar Tirreno Centrale	Napoli e Salerno	5.154 ha (5.467 ha)	Approvato in Giunta Regionale in data 28 marzo 2018	DPCM 11 maggio 2018	n.d.
ZES Adriatica Interregionale (Puglia e Molise)	Bari, Brindisi, Provincia di B.A.T., Campobasso, Isernia	AdSP del Mar Adriatico Meridionale	Bari e Brindisi	2.994,88 ha (3.405,59 ha)	Approvato in Giunta regionale del Molise in data 19 aprile 2019 e in Giunta regionale della Puglia 2019 e in data 7 maggio 2019 (aggiornato ad agosto 2019)	DPCM 3 settembre 2019	n.d.
ZES Jonica Interregionale (Puglia e Basilicata)	Taranto, Potenza, Matera	AdSP del Mar Ionio	Taranto	2.579,11 ha	Approvazione definitiva in Giunta Regionale della Basilicata in data 15 marzo 2019 e in Giunta Regionale della Puglia in data 29 marzo 2019	DPCM del 06 giugno 2019	Nomina del 10 dicembre 2020
ZES della Calabria	Cosenza, Catanzaro, Crotone, Vibo Valentia, Reggio Calabria	AdSP dei Mari Tirreno, Mediterraneo e Ionio	Gioia Tauro	2.446 ha (2.476 ha)	Approvazione in Giunta Regionale in data 29 marzo 2018	DPCM del 11 maggio 2018	Nomina del 5 ottobre 2020

⁷³ Decreto-legge 12 luglio 2020, n. 76 “Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale”.

⁷⁴ Sempre con riferimento alla *governance* della ZES, il “Piano SUD 2030 – Sviluppo e Coesione per l’Italia” del febbraio 2020 richiama l’istituzione del Commissario Straordinario di Governo “che presiede i Comitati direttivi e partecipa alla Cabina di regia nazionale, al fine di garantire sia il necessario indirizzo unitario delle politiche di attrazione degli investimenti, sia una spinta decisiva per l’effettiva implementazione delle misure già previste nei singoli Piani di sviluppo ZES, sia a livello di semplificazione amministrativa che a livello di marketing e attrazione degli investimenti”. Infine la previsione dell’introduzione della figura del Commissario Straordinario è riportata anche nell’Allegato al Documento di Economia e Finanza (DEF) 2020 #italiaveloce – l’Italia resiliente progetta: nuove strategie per trasporti, logistica e infrastrutture” dove si specifica che le ZES “dovranno essere gestite dai Comitati di indirizzo delle Autorità di sistema portuale presiedute da Commissari straordinari di nomina governativa” (p. 234).

⁷⁵ La nomina di Rosanna Nisticò a Commissario Straordinario della ZES della Regione Calabria è stata deliberata in seno al Consiglio dei Ministri n. 65, del 5 ottobre 2020. Fonte <http://www.ministroperilsud.gov.it/it/comunicazione/comunicati-stampa/zes-calabria-rosanna-nisticò-nominata-commissario/>.

⁷⁶ La nomina di Giampiero Marchesi a Commissario Straordinario della ZES Jonica interregionale (Regioni Puglia e Basilicata) è stata deliberata in seno al Consiglio dei Ministri n. 84, del 10 dicembre 2020. Fonte: <http://www.ministroperilsud.gov.it/it/comunicazione/comunicati-stampa/marchesi-commissario-zes-jonica/>

ZES Sicilia Occidentale	Palermo Agrigento, Caltanissetta (parte occidentale), Trapani	AdSP del Mare di Sicilia Occidentale	Palermo	1.696 ha (1.953 ha)	Approvazione in Giunta Regionale in data 8 agosto 2019 (aggiornato a giugno 2020)	DPCM del 15 giugno 2020	n.d.
ZES Sicilia Orientale ⁷⁷	Catania, Caltanissetta (parte orientale) Enna, Messina, Siracusa, Ragusa	AdSP del Mare di Sicilia Orientale e AdSP dello Stretto	Augusta, Catania e Messina	3.422 ha (3.627 ha)	Approvazione in Giunta Regionale in data 8 agosto 2019 (aggiornato a giugno 2020)	DPCM del 15 giugno 2020	n.d.

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

3.5.1 La ZES del Quadrante occidentale della Sicilia

I primi passi per l'istituzione della ZES sono stati mossi nel marzo 2018, con la costituzione della cabina di regia regionale per la preparazione della candidatura, l'identificazione e la delimitazione delle aree e la redazione, da parte degli uffici della Regione Siciliana e dell'AdSP di competenza, del Piano Strategico della ZES, approvato dalla Regione stessa nell'agosto 2019. L'istituzione è avvenuta nel giugno 2020, con la firma del decreto istitutivo da parte del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale.

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

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

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

Tabella 3.7 - ZES e ALI della Sicilia occidentale: governance a confronto

Soggetto	Funzione - ALI	Funzione - ZES
Commissario straordinario di nomina governativa ai sensi della legge n. 160 del 2017		Presiede i Comitati direttivi e partecipa alla Cabina di regia nazionale
AdSP del mare di Sicilia occidentale	Rappresentante e coordinatore del TTL	Comitato di indirizzo
MIT	Indirizzo e coordinamento strategico Autorità gestione PON	Comitato di indirizzo

⁷⁷ Nel già richiamato approfondimento valutativo “Il contesto di attuazione delle Aree Logistiche Integrate” del giugno 2019 a cura del Servizio di Valutazione indipendente del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020, era stata analizzata anche l’ipotesi di costituzione di una ZES dello Stretto che si sarebbe dovuta concentrare nelle aree portuali, retro-portuali e logistiche messinesi. Allo stato attuale, tuttavia, queste aree sono ricomprese nella ZES Sicilia Orientale.

Regione Sicilia - Articolazioni varie	Indirizzo e coordinamento strategico - Assessorato infrastrutture e mobilità; Autorità gestione del POR	Comitato di indirizzo - Assessorati all'alle infrastrutture e mobilità, all'urbanistica, alle attività produttive e all'economia; Presidente regionale
Gesap - Aeroporto di Palermo	Coinvolto nel partenariato	Coinvolto nel partenariato
Airstar - Aeroporto di Trapani	Coinvolto nel partenariato	Coinvolto nel partenariato
Società Interporti Siciliani	Coinvolto nel partenariato	Coinvolto nel partenariato
RFI	Ulteriori enti sottoscrittori	
ACT	Supporto	
ANAS	Coinvolto nel partenariato	
IRSAP	Coinvolto nel partenariato	
Camere di Commercio della Sicilia Occidentale	Coinvolto nel partenariato	
Struttura centrale delle Dogane	Coinvolto nel partenariato	
Struttura centrale delle Capitanerie di porto	Coinvolto nel partenariato	
CIGL, CISL, UIL, UGL		Coinvolto nel partenariato
Confindustria Sicilia		Coinvolto nel partenariato
Confartigianato		Coinvolto nel partenariato
Confcooperative Sicilia		Coinvolto nel partenariato*
Confcommercio		Coinvolto nel partenariato*
Confagricoltura		Coinvolto nel partenariato*
Coldiretti Sicilia		Coinvolto nel partenariato*
CNA Sicilia		Coinvolto nel partenariato
CIA Sicilia		Coinvolto nel partenariato
Legacoop Sicilia Occidentale		Coinvolto nel partenariato
Unicoop		Coinvolto nel partenariato
ANCI Sicilia		Coinvolto nel partenariato
Comune di Palermo		Coinvolto nel partenariato
Comune di Termini Imerese		Coinvolto nel partenariato
Comune di Trapani		Coinvolto nel partenariato

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

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

3.5.2 La ZES campana

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

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

La

Tabella 3.8 illustra la composizione della governance dell'ALI e della ZES campane, identificando i soggetti coinvolti e, per ciascuno, le funzioni e il ruolo. Sebbene il MIT e la Regione abbiano funzioni di indirizzo strategico sia nelle ZES che nelle ALI, i referenti dei due enti differiscono: la Presidenza della Regione partecipa all'ALI e alla ZES - ma solo nella Cabina di regia, non nel Comitato di Indirizzo - il Responsabile della programmazione unitaria partecipa solo all'ALI, mentre gli Assessorati all'urbanistica e alle attività produttive e il Capo di gabinetto partecipano solo alla ZES. Anche le società che gestiscono gli aeroporti e gli interporti e le ASI sono coinvolte, benché non abbiano funzioni di indirizzo, ma solamente un ruolo in quanto membri del partenariato, sia nella ZES che dell'ALI.

Tabella 3.8 – ZES e ALI campane: governance a confronto

AdSP del Mar Tirreno Centrale	Rappresentante e coordinatore del TTL	Rappresentante del comitato di indirizzo
Commissario straordinario di nomina governativa ai sensi della legge n. 160 del 2017		Presiede i Comitati direttivi e partecipa alla Cabina di regia nazionale
MIT	Indirizzo e coordinamento strategico - Autorità gestione PON	Comitato di indirizzo
Regione Campania - Altre articolazioni	Indirizzo e coordinamento strategico - Presidenza, Responsabile della Programmazione unitaria regionale	Cabina di regia e Comitato di indirizzo - Presidenza; Assessorati all'urbanistica e alle attività produttive; Capo di Gabinetto
Aeroporto di Napoli Capodichino	Ulteriori enti sottoscrittori	Coinvolto nel partenariato
Aeroporto di Salerno-Pontecagnano	Coinvolto nel partenariato	Coinvolto nel partenariato
Interporto Campano di Nola	Coinvolto nel partenariato	Coinvolto nel partenariato
Interporto Sud Europa di Marcianise	Coinvolto nel partenariato	Coinvolto nel partenariato
ASI di Avellino	Coinvolto nel partenariato	Coinvolto nel partenariato
ASI di Benevento	Coinvolto nel partenariato	Coinvolto nel partenariato
ASI di Caserta	Coinvolto nel partenariato	Coinvolto nel partenariato
ASI di Napoli	Coinvolto nel partenariato	Coinvolto nel partenariato
ASI di Salerno	Coinvolto nel partenariato	Coinvolto nel partenariato
ACT	Supporto	
RFI	Rappresentante e coordinatore del TTL	
ANAS	Coinvolto nel partenariato	
Struttura centrale delle Capitanerie di porto	Coinvolto nel partenariato	
Struttura centrale delle Dogane	Coinvolto nel partenariato	
Confindustria Campania	Coinvolto nel partenariato	
Camere di Commercio della Campania	Coinvolto nel partenariato	
Invitalia		Coinvolto nel partenariato
Agenzia per lo Sviluppo del Sistema Territoriale della Valle di Sarno		Coinvolto nel partenariato
Comune di Benevento		Coinvolto nel partenariato
Comune di Casoria		Coinvolto nel partenariato
Comune di Castel San Giorgio		Coinvolto nel partenariato
Comune di Napoli		Coinvolto nel partenariato
Comune di Nocera		Coinvolto nel partenariato
Comune di Sarno		Coinvolto nel partenariato

Legenda:



Soggetti con funzioni di indirizzo



Soggetti presenti in ALI e ZES

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

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

4 La comunicazione on-line del Programma

4.1 Il sito web del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020

La strategia di comunicazione del programma attribuisce alle attività di comunicazione on-line un ruolo centrale per il PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 e, infatti:

«Si prevede lo sviluppo di un portale web dedicato che abbia un'architettura che consenta di rivolgersi a tutti i target di destinatari precedentemente individuati: potenziali Beneficiari, Beneficiari e Grande Pubblico» (Strategia di Comunicazione del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020, p.11).

Il sito web rappresenta pertanto il canale utilizzato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (ex Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) non solo per adempiere agli obblighi regolamentari relativi alla comunicazione delle operazioni finanziarie ai sensi dell'articolo 115 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, ma anche per sviluppare una strategia di comunicazione *digital* che, nell'ottica di una integrazione tra le diverse attività di comunicazione, renda disponibili attraverso il sito web del PON gli output delle attività di informazione e comunicazione, per disseminare i risultati relativi ai migliori progetti finanziati (buone prassi), oltreché per prendere le informazioni facilmente accessibili anche da persone con disabilità.

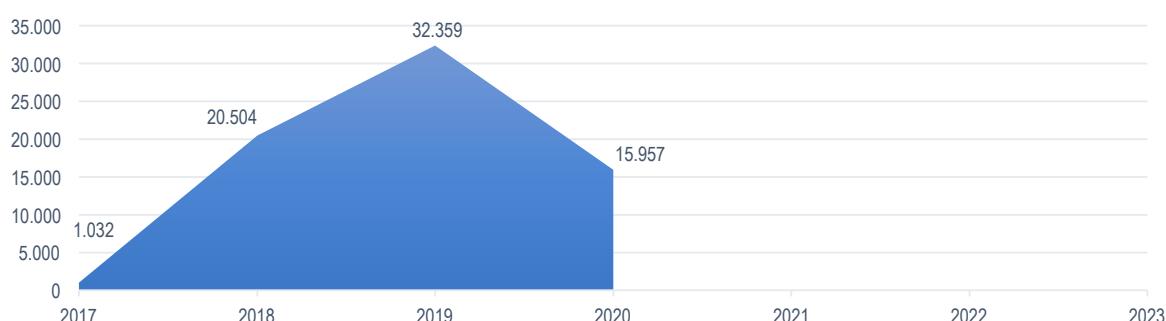
Pertanto, considerata la rilevanza attribuita dalla strategia di comunicazione alle attività on-line, nel Rapporto Annuale di Valutazione (2020) la valutazione si è sviluppata a partire dall'analisi del sito web del PON IeR in termini di semplicità nell'individuazione del sito internet, esistenza sul sito di informazioni generali sui PON e indicazione puntuale degli uffici e delle persone responsabili dell'attuazione del PON, caratteristiche tecniche essenziali, accessibilità, usabilità e chiarezza e comprensibilità dei contenuti e prosegue focalizzando l'attenzione sui dati relativi alla fruizione del portale da parte degli utenti.

Nel presente Rapporto Annuale di Valutazione (2021), che focalizza l'attenzione su quanto accaduto nel corso del 2020, appare opportuno presentare un'analisi dettagliata dei dati relativi alla fruizione del portale da parte degli utenti nell'arco del periodo di programmazione 2014-2020.

Nello specifico, vengono analizzati i principali indicatori utilizzati per il monitoraggio dei siti – utenti, sessioni, visualizzazioni di pagina, accessi, frequenza di rimbalzo e durata media della visita – rispetto al PON IeR programmi nel periodo 14 giugno 2017 – 31 dicembre 2020.

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 nel primo triennio di vita del sito web: da 1.032 utenti nel 2017 a 32.359 utenti alla fine del 2019. Come si avrà modo di approfondire nel prosieguo, il valore relativo al 2020 – 15.957 utenti – deve necessariamente essere letto alla luce del ridimensionamento forzato delle iniziative di comunicazione del programma a causa della pandemia di Covid-19.

Figura 4.1 – Gli utenti che visitano il sito web

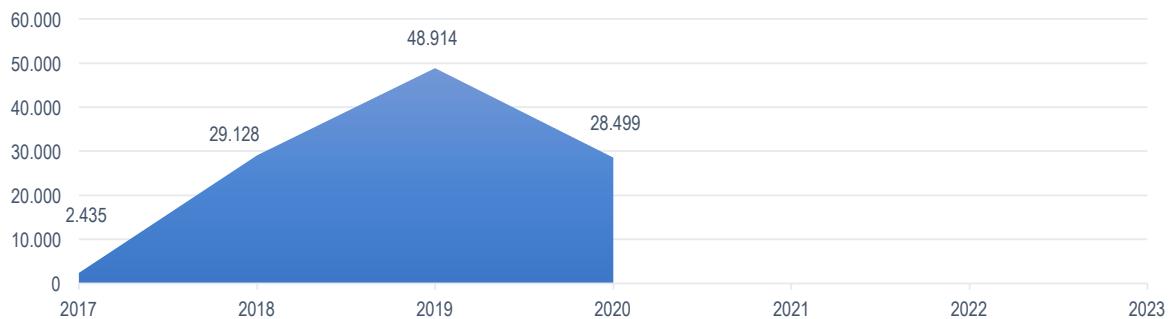


Fonte: ns. elaborazione su dati di Google Analytics (14 giugno 2017 – 31 dicembre 2020).

Il secondo elemento di interesse è rappresentato dal parametro delle **sessioni**. Con il termine “sessione” si indica la visita al sito web da parte di un utente. La Figura 4.2 mostra come, anche per quest’indicatore, nell’arco del triennio 2017-2019 le sessioni siano cresciute in misura significativa, pur scontando nel 2020 la riduzione delle iniziative di

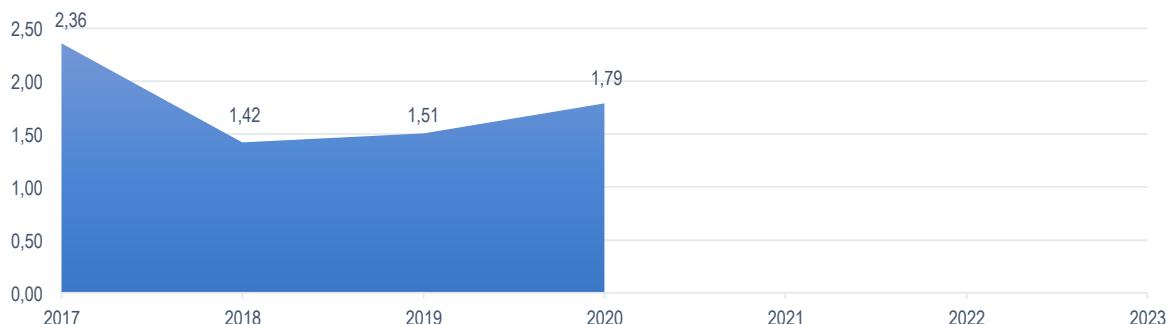
diffusione e sensibilizzazione in ragione dell'emergenza sanitaria di determinata dal Covid-19. Per contro, essendo diminuiti gli utenti maggiormente collegati ad eventi specifici (p.es. i partecipanti al concorso “Il Sud #InRete con l'Europa. Racconta con i tuoi occhi”), gli altri hanno frequentato in misura maggiore il sito web, come evidenzia l'incremento nel numero di sessioni (Figura 4.3).

Figura 4.2 – Le sessioni degli utenti che visitano il sito web



Fonte: ns. elaborazione su dati di Google Analytics (14 giugno 2017 – 31 dicembre 2020).

Figura 4.3 – Il numero di sessioni per utente del sito web



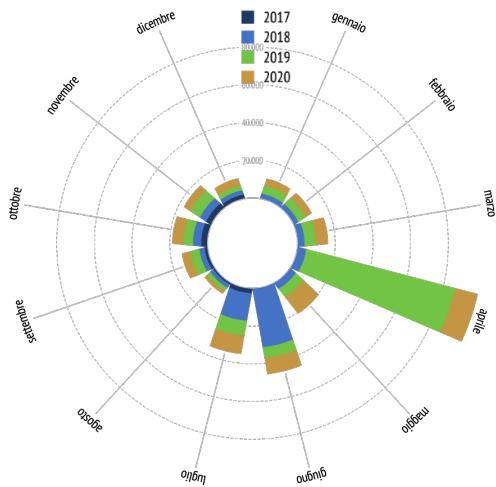
Fonte: ns. elaborazione su dati di Google Analytics (14 giugno 2017 – 31 dicembre 2020).

Il terzo indicatore di interesse riguarda le **visualizzazioni di pagina** che misura il numero totale di pagine visitate da un utente nell'ambito di una singola sessione. Al riguardo si osserva come, nell'arco del periodo di rilevazione delle informazioni, le visualizzazioni siano cresciute in misura significativa a conferma dell'impegno profuso dall'Autorità di Gestione nel valorizzare la comunicazione web.

La

Figura 4.4 mostra come vi sia stato un picco nelle visualizzazioni di pagina nel periodo giugno-luglio 2018 e nell’aprile 2019. In entrambi i casi i mesi che registrano il maggior numero di visualizzazioni di pagina coincidono con la fase finale del concorso “Il Sud #InRete con l’Europa. Racconta con i tuoi occhi” che chiede a tutto il web di votare le proposte creative dei ragazzi delle scuole che hanno partecipato al contest. La fase “Fai vincere il tuo preferito” per la I edizione si è svolta tra il 18 giugno e il 18 luglio 2018, mentre per la II edizione tra il 1° e il 14 aprile 2019. Il concorso rappresenta sicuramente il momento di massima visualizzazione del sito web, come dimostra il fatto che oltre la metà delle visualizzazioni di pagina che vengono fatte in un anno, avvengono nei mesi in cui è aperta la votazione del contest.

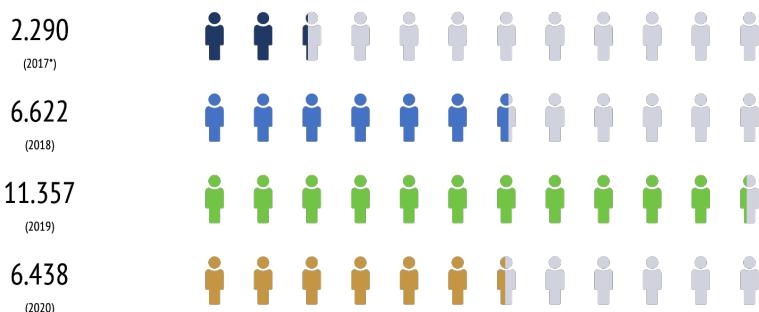
Figura 4.4 – Le visualizzazioni di pagina



Fonte: ns. elaborazione su dati di Google Analytics (14 giugno 2017 – 31 dicembre 2020).

In tale ottica, come emerge con immediatezza dalla Figura 4.5, il numero di visualizzazioni di pagina del 2020 è stato penalizzato dall'impossibilità di completare l'azione di sensibilizzazione degli studenti delle scuole superiori grazie alla III edizione di “Il Sud #InRete con l'Europa: racconta con i tuoi occhi”. Infatti, se il 26 febbraio 2020 è stato dato ufficialmente il lancio al Contest creativo, per il quale gli studenti avrebbero dovuto lavorare agli elaborati sulla base di quanto visto e appreso durante le visite didattiche, il lockdown ha impedito nei fatti la presentazione delle proposte, non essendo possibile lavorare in team. Pertanto, la votazione aperta a tutti gli utenti della rete dei prodotti creativi realizzati che avrebbe dovuto tenersi tra il 1° e il 14 aprile 2020 non è stata avviata.

Figura 4.5 – La media mensile delle visualizzazioni di pagina nel periodo 2017-2020



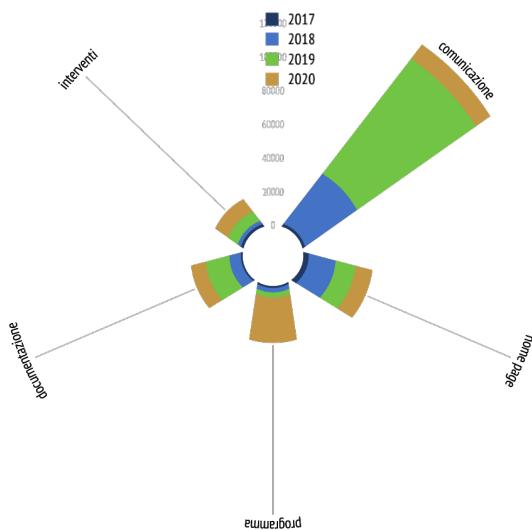
* nel 2017 sono state considerate le mensilità tra luglio e dicembre.

Fonte: ns. elaborazione su dati di Google Analytics (14 giugno 2017 – 31 dicembre 2020).

Rispetto ai contenuti del sito del PON leR, la Figura 4.6 rappresenta le cinque sezioni che, dall'attivazione del sito del PON leR, hanno raccolto ogni anno il maggior numero di visualizzazioni di pagina: home page, programma, documentazione, interventi e comunicazione. Tuttavia, nel corso degli anni, gli utenti del sito sono cresciuti e il loro interesse si è focalizzato via via su diversi aspetti. Se nel 2017 è verosimile che gli utenti del portale siano stati principalmente i soggetti direttamente coinvolti nell'attuazione degli interventi e i portatori di interesse - come d'altronde conferma il fatto che le pagine maggiormente visualizzate in quell'anno siano proprio quelle relative all'home page, al programma e agli interventi (p.es. le aree logistiche integrate) – a partire dal 2018 la comunicazione veicolata attraverso il sito web ha cominciato ad intercettare anche il grande pubblico come dimostra il fatto che le pagine maggiormente viste siano quelle relative alle azioni di sensibilizzazione e comunicazione del programma. Analogamente per il 2019, seppur con un numero di visualizzazioni raddoppiato rispetto all'annualità precedente, si evidenzia un interesse per i contenuti del sito simile a quello del 2018 (comunicazione, home page e documentazione).

Nel 2020, l'annullamento di eventi e manifestazioni (*in primis* il concorso “Il Sud #InRete con l’Europa. Racconta con i tuoi occhi”) resosi necessario per ottemperare alla normativa dei vari Decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPCM) che, a causa della pandemia di Covid-19, si sono susseguiti da marzo 2020 ha inevitabilmente ridotto le visualizzazioni delle pagine della sezione *comunicazione*. Parallelamente è cresciuta l’attenzione per le pagine del *programma*, ove è ospitata anche la sezione dedicata al Piano di Azione Complementare dove, per esempio, nel corso del 2020 sono state pubblicate le manifestazioni di interesse per gli Assi A “Digitalizzazione della logistica”, B “Programma recupero Waterfront”, C “Accessibilità turistica” e D “Green Ports”.

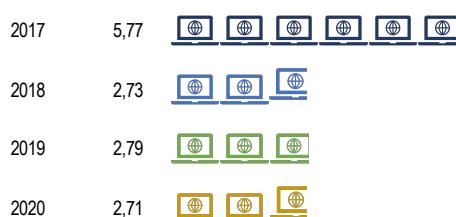
Figura 4.6 – Le visualizzazioni di pagina delle diverse sezioni del sito



Fonte: ns. elaborazione su dati di Google Analytics (14 giugno 2017 – 31 dicembre 2020).

Incrociando il dato sulle visualizzazioni di pagina con quello relativo al numero di sessioni è possibile disporre dell’indicatore relativo al numero di pagine visualizzate nell’arco di una singola sessione. Se nel 2017 nell’arco di una sessione venivano visualizzate quasi 6 pagine (5,77), dal 2018 in poi un utente visita in media quasi tre pagine⁷⁸: è verosimile che se nel primo anno di implementazione del sito web gli utenti della “prima ora”, probabilmente *stakeholder* o tecnici coinvolti a vario titolo nell’attuazione del programma, si abbiano esplorato il sito più di quanto possa aver fatto l’utente medio che, nel corso del tempo, ha iniziato a visitare il portale del PON.

Figura 4.7 – Il numero di sessioni e di visualizzazioni di pagina



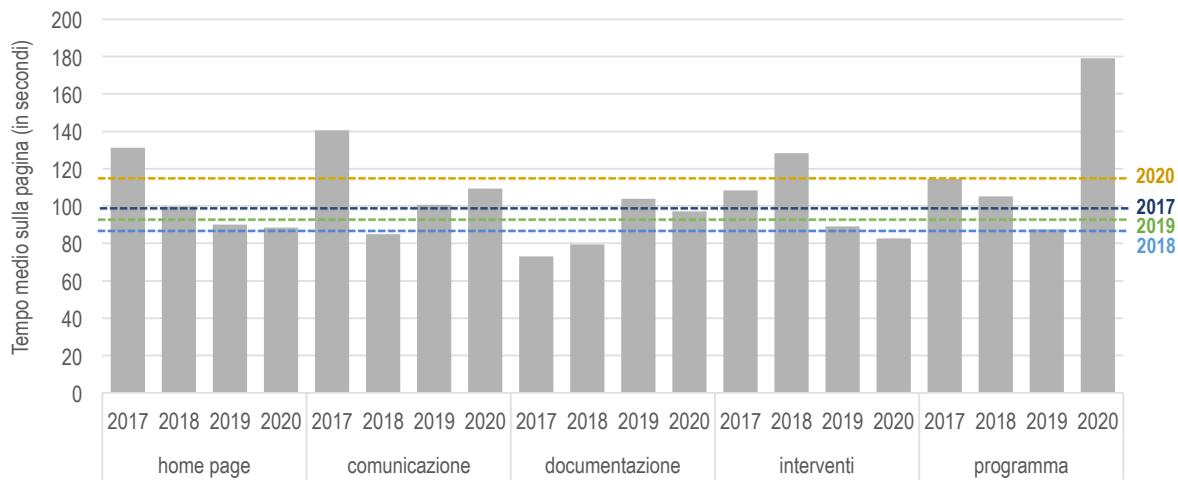
Fonte: ns. elaborazione su dati di Google Analytics (14 giugno 2017 – 31 dicembre 2020).

Il dato relativo alla **durata media delle sessioni** (Figura 4.8) sembra confermare l’interpretazione rispetto agli utenti del sito: si passa da un élite interessata a visitare il sito del PON leR in misura maggiormente approfondita, ad un maggior numero di utenti che, per contro, dedica minor tempo a navigare tra le pagine del portale: se nel 2017 un utente impiegava in media 1'41", nel biennio 2018-2019 dedicava alla visita rispettivamente 1'26" e 1'35". Per contro, durante il 2020, la durata media di una sessione è salita a quasi due minuti (1'56").

⁷⁸ Le differenze nel triennio sono impercettibili: 2,73 nel 2018, 2,79 nel 2019 e 2,71 nel 2020.

Al riguardo, un elemento di interesse è rappresentato dal differente andamento nel tempo della durata delle sessioni a seconda della sezione del sito considerata. Se la conoscenza dell'home page sembra consolidarsi nel corso del tempo e, così, richiedere meno tempo per la sua navigazione, la lettura delle pagine delle sezioni comunicazione e documentazione è durata progressivamente di più nel corso degli anni. Per contro, la sezione dedicata al programma, per cui nel triennio 2017-2019 le sessioni sono durate sempre meno, sembra aver richiesto nel corso del 2020 maggior tempo per la sua navigazione durata mediamente quasi tre minuti.

Figura 4.8 – La durata media di una sessione (in secondi)

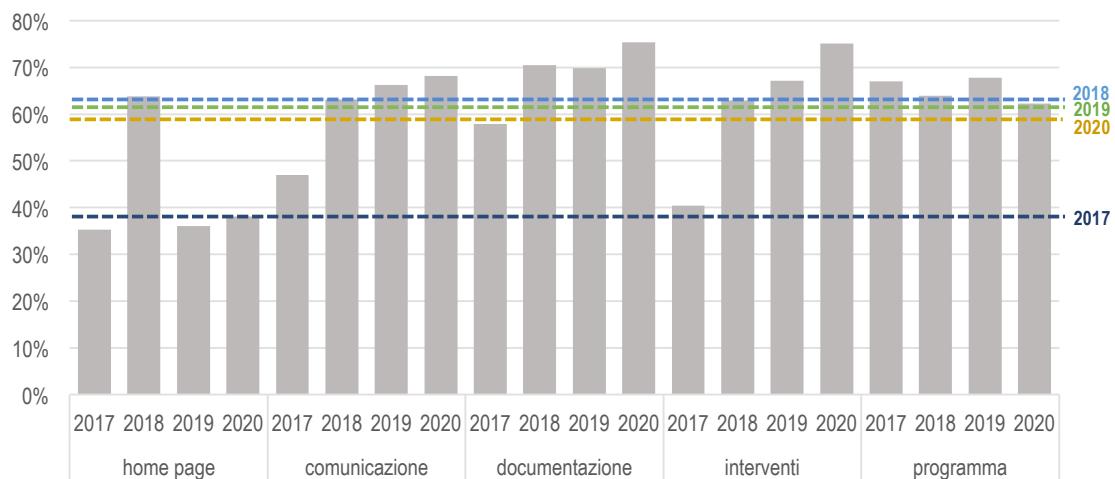


Fonte: ns. elaborazione su dati di Google Analytics (14 giugno 2017 – 31 dicembre 2020).

L'ultimo dato di interesse per approfondire ulteriormente l'andamento del sito è rappresentato dalla **frequenza di rimbalzo**, intesa come la percentuale di sessioni di una sola pagina, ossia di sessioni in cui la persona esce dal sito dalla stessa pagina in cui è entrata. Il quadro rappresentato dalla

Figura 4.9 mostra una crescita nel corso del tempo della frequenza di rimbalzo che era peraltro immaginabile: d'altronde nel 2017 il sito rappresentava una novità per l'utente che, pertanto, vi dedicava maggior tempo e approfondimento nella navigazione. Il valore al 2020 pari al 59,56% può essere considerato complessivamente positivo: **due visitatori su cinque non escono dal sito dalla stessa pagina in cui sono entrati, verosimilmente perché sono stati stimolati o hanno trovato interessante visitare le altre pagine del sito.** A differenza di altri indicatori i cui valori si differenziano, anche in misura considerevole a seconda della sezione del sito, il dato sulla frequenza di rimbalzo è piuttosto omogeneo su tutto il sito web. Se da un lato potrebbe essere auspicabile indurre un utente a visitare più di una pagina del portale, tuttavia una frequenza di rimbalzo alta, ma comunque contenuta come quella del sito del PON, potrebbe anche significare che l'utente ha trovato immediatamente l'informazione di cui aveva bisogno oppure che sta visitando il sito solamente per una ricerca molto specifica, che viene direttamente soddisfatta dall'atterraggio” dal motore di ricerca.

Figura 4.9 – La frequenza di rimbalzo



Fonte: ns. elaborazione su dati di Google Analytics (14 giugno 2017 – 31 dicembre 2020).

4.2 I social media: Facebook e Twitter

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 leR 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.

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 4.1. 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 (2020), il PON leR, 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.

Tabella 4.1 – I social media nella comunicazione on line dei Programmi Operativi Nazionali

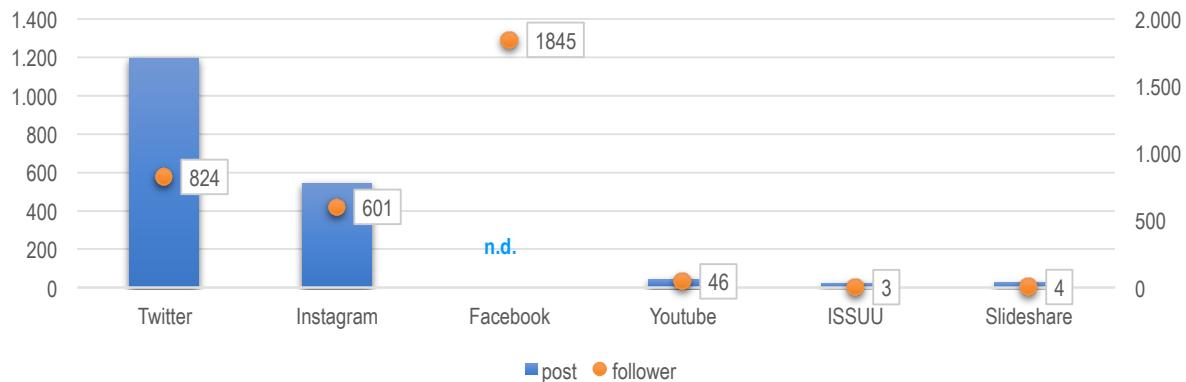
Programma Operativo Nazionale	Twitter	Instagram	Facebook	Youtube	ISSUU	Slideshare	Flickr
PON Città Metropolitane	X	X		X		X	X
PON Cultura e Sviluppo	X		X				
PON Imprese e competitività				X			X
PON Inclusione							
PON Infrastrutture e reti	X	X	X	X	X	X	
PON Iniziativa Occupazione Giovani	X		X	X			
PON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

Fonte: ns. elaborazioni su analisi desk effettuata sui siti web dei Programmi Operativi Nazionali (aggiornamento del 14 marzo 2021).

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.

Con particolare riferimento a ISSUU e Slideshare, per i quali il numero di *post* e di *follower* risulta praticamente immutato dalla rilevazione effettuata nel marzo 2020, sembra necessario avviare una riflessione per valutare se sia opportuno mantenere attivi anche questi due social – e, nel caso, aggiornare Slideshare con le presentazioni realizzate nell'arco del 2020 – oppure se “dismetterli” e destinare le risorse e le energie agli altri quattro social.

Figura 4.10 – Il numero di post⁷⁹ e follower dei canali dei social media del PON

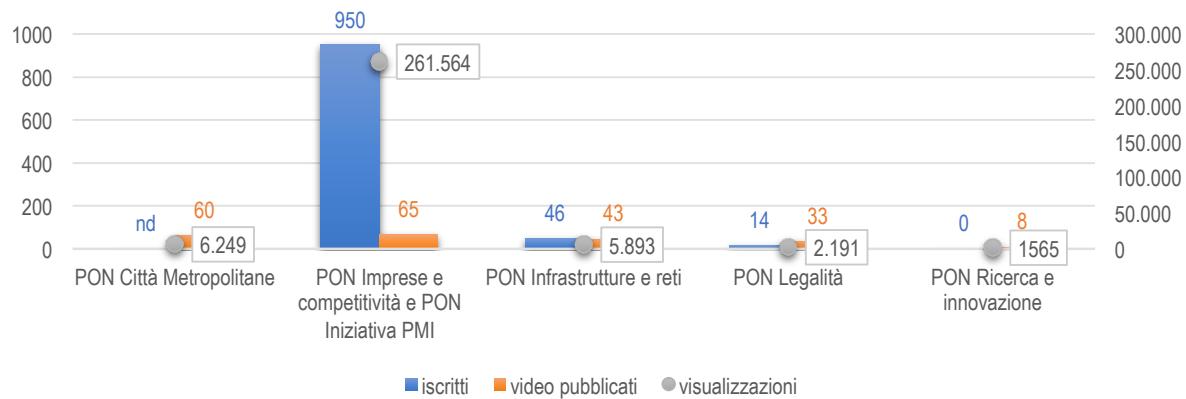


Fonte: ns. elaborazione su dati relativi al PON IeR, aggiornamento al 14 marzo 2021.

Per quanto riguarda Youtube è opportuno segnalare come il *social media* funzioni con modalità differenti rispetto ai *social network*: non sono tanto gli iscritti al canale ad essere significativi, quanto piuttosto il numero delle visualizzazioni complessive dei video pubblicati. In tale contesto, come mostra la

Figura 4.11, il canale Youtube è in linea con il numero di iscritti e visualizzazioni che contraddistinguono gli altri PON che utilizzano lo strumento nell’ambito dell’implementazione della strategia di comunicazione. L’eccezione è rappresentata dal canale di riferimento dei PON Imprese e competitività e PON Iniziativa PMI⁸⁰ che, verosimilmente anche grazie ai processi di ottimizzazione SEO e SEM avviati nel 2018, è riuscito ad incrementare il traffico e indicizzare sui motori di ricerca tutti i contenuti del sito web e, a cascata, di Youtube.

Figura 4.11 – I canali Youtube dei Programmi Operativi Nazionali a confronto



Fonte: ns. elaborazione su dati <https://www.youtube.com> (aggiornamento al 14 marzo 2021).

L’analisi dei like e della copertura del profilo Facebook e dei follower e delle visualizzazioni di Twitter sembra confermare nel quadriennio 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.

Se il numero dei like (

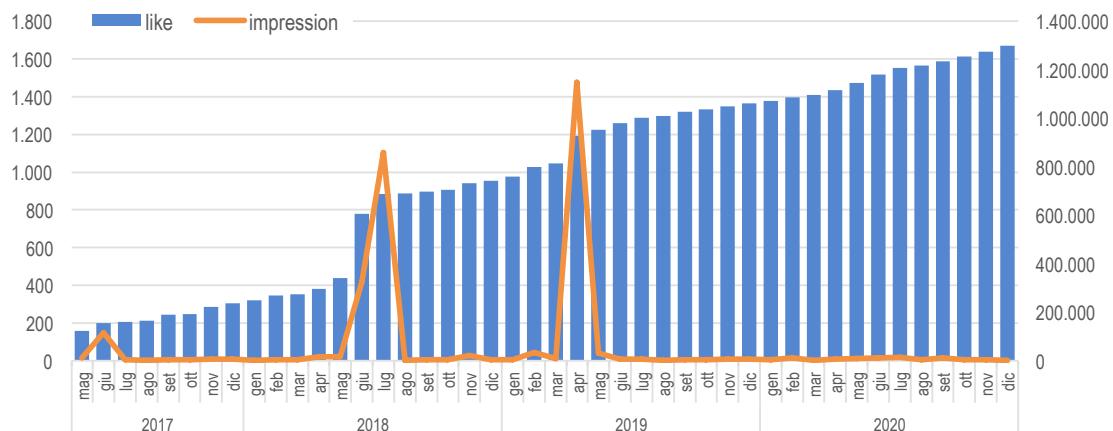
Figura 4.12) e quello dei follower (

⁷⁹ Con riferimento ai post pubblicati sulla pagina Facebook del PON IeR si segnala come il dato sia di difficile quantificazione.

⁸⁰ Oltre che il PON Innovazione e ricerca gestito dal MIUR il cui canale di riferimento Youtube è il più ampio MIUR Social.

Figura 4.13) dopo il primo anno di assestamento, dal 2018 è cresciuto progressivamente ad un ritmo del 2,5-3% al mese⁸¹, l'andamento delle *impression* del profilo Facebook e delle visualizzazioni di Twitter è differente. Nel caso delle *impression*, vale a dire il numero di volte in cui un contenuto (i post, le registrazioni, le inserzioni, le informazioni social delle persone che hanno interagito) della pagina Facebook è stato visualizzato da una persona sul proprio schermo, si osserva un andamento lineare ad eccezione dei mesi in concomitanza dei quali si è tenuta la votazione per il concorso “Il Sud #InRete con l’Europa. Racconta con i tuoi occhi”.

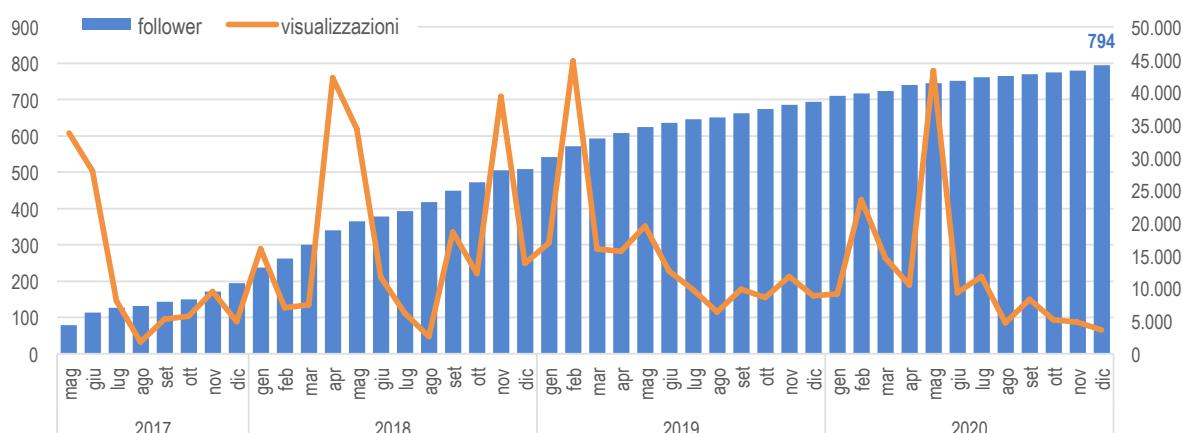
Figura 4.12 – Il numero di like e copertura del profilo Facebook



Fonte: ns. elaborazione su dati relativi al PON leR (14 giugno 2017 – 31 dicembre 2020).

Le visualizzazioni del profilo Twitter, invece, oltre ai picchi in corrispondenza nel lancio dei contest, raccolgono numerose visualizzazioni anche in occasione di altri eventi cui partecipa il programma come, ad esempio, il festival dedicato allo sviluppo sostenibile del Sud “Porte aperte all’innovazione” cui i referenti del PON leR hanno presenziato nel novembre 2018.

Figura 4.13 – Il numero di follower e visualizzazioni del profilo Twitter



Fonte: ns. elaborazione su dati relativi al PON leR (14 giugno 2017 – 31 dicembre 2020).

⁸¹ Anche in questo caso, l’eccezione è rappresentata dai mesi in concomitanza dei quali si è tenuta la votazione per il concorso “Il Sud #InRete con l’Europa. Racconta con i tuoi occhi”.

5 L'attuazione del Piano di Valutazione

5.1 Le attività di valutazione svolte nel 2020

Nel corso del 2020 in coerenza con il Piano di Valutazione e con il Piano Operativo Annuale, oltre alle attività dedicata all'elaborazione del Rapporto di Valutazione Annuale, della relativa sintesi e follow up, si è proceduto all'elaborazione di approfondimenti di carattere tematico e di supporti metodologici e operativi in accompagnamento all'attuazione del Programma.

Sul Piano degli approfondimenti tematici è stato portata a compimento l'indagine sulle Aree Logistiche Integrate, di cui nel presente Rapporto è fornita una sintesi, ed è proseguito l'approfondimento dedicato ai Grandi Progetti ferroviari che, tuttavia, in ragione degli scostamenti che hanno interessato l'implementazione degli interventi troverà una sua più concreta attuazione nel corso della presente annualità.

L'attività di supporto all'implementazione si è invece esplicitata attraverso l'erogazione di contributi metodologici e operativi in relazione alle due successive attività di riprogrammazione intervenute nel corso del 2020. Ciò in particolare attraverso supporti dedicati alla revisione degli indicatori di Programma e dei relativi target e all'aggiornamento della nota metodologica.

In coerenza con le procedure disposte a seguito dell'audit sui sistemi di sorveglianza, inoltre, è stato elaborato l'aggiornamento dell'analisi di rischio sugli indicatori sulla base dei dati di monitoraggio di ottobre 2020. In generale, anche in ragione delle citate criticità realizzative causate dalla pandemia, nell'aggiornamento dell'analisi non sono emersi scostamenti significativi rispetto alla precedente rilevazione. Si registrano alcuni interventi, soprattutto di natura ferroviaria, laddove a fronte di avanzamenti finanziari anche consistenti non vi è stato un aggiornamento dell'avanzamento fisico e delle relative schede. Occorre tuttavia rilevare come, per alcuni di essi, le informazioni siano state prodotte in sede di controllo di primo livello, a conferma dell'efficacia delle misure introdotte in tale attività a seguito dell'audit. Un ulteriore elemento positivo è emerso in relazione alla redazione – principalmente nell'ambito degli interventi ITS – di alcune schede di rilevazione dell'avanzamento fisico, volte a descrivere le modalità di quantificazione e la tipologia di documentazione a supporto, in via preliminare e in assenza di una variazione degli indicatori di output.

Sempre in chiave di supporto all'implementazione del Programma sono inoltre state condotte le rilevazioni semestrali di analisi esperta dei dati di monitoraggio, di cui sono stati forniti alcuni elementi nel capitolo del presente Rapporto dedicato allo stato di avanzamento.

In relazione al verificarsi della pandemia da Covid19, inoltre, è emersa da subito l'opportunità di elaborare un approfondimento valutativo dedicato a una disamina sugli effetti di tale evento sul contesto di attuazione del Programma. Si è provveduto dunque all'elaborazione di una proposta, sottoposta all'Amministrazione, incentrata sulle seguenti domande di valutazione:

- Quali cambiamenti di tipo congiunturale e strutturale è possibile attendersi nell'andamento dell'economia globale? E quali a livello nazionale?
- Quali prospettive si delineano per il trasporto in generale? Quali ricadute sono ipotizzabili nel comparto logistico e dei trasporti con riferimento al contesto internazionale, nazionale e del Mezzogiorno?
- Quali mutamenti di natura regolamentare e in termini di policy sono intervenuti nella politica di coesione e nella programmazione dei fondi SIE in materia di trasporti?
- Quali sono state le ricadute dell'emergenza COVID-19 nell'implementazione degli interventi finanziati dal PON Infrastrutture e Reti?

A partire dalla documentazione raccolta nell'estate del 2020, è stato elaborato un primo *progress report* contenente un quadro di sintesi delle previsioni macroeconomiche e di impatto sull'occupazione determinate dal Covid-19. L'analisi si è successivamente focalizzata su settore dei trasporti nel suo complesso per offrire una panoramica dei principali effetti generati dal Covid-19. Rispetto alla tempistica iniziale è opportuno segnalare come, l'ottimismo iniziale che aveva indotto a immaginare di poter disporre di una situazione più stabile, con previsioni e scenari maggiormente consolidati, è stato superato dalla seconda ondata dell'autunno 2020. L'incertezza - che perdura tutt'ora - sull'andamento della pandemia ha reso necessario confrontarsi con un quadro ancora indefinito e scenari imprevedibili che, a loro volta, hanno suggerito di dilatare i tempi dell'approfondimento da un lato per raccogliere dati aggiornati e, dall'altro, per interrogare gli esperti del settore marittimo rispetto alla definizione degli scenari futuri.

Si è provveduto infine a elaborare un primo approfondimento valutativo sul Piano di Rafforzamento Amministrativo, di cui si forniscono i principali elementi nel successivo paragrafo.

5.2 Elementi di valutazione sul Piano di Rafforzamento Amministrativo

5.2.1 Finalità e evoluzione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo

In coerenza con quanto indicato dal Piano di Valutazione ed in considerazione della valenza strategica che il PRA assume nell'ambito degli obiettivi di miglioramento della capacità amministrativa nella gestione dei fondi comunitari in generale e del PO Infrastrutture e Reti, il Valutatore ha condotto un'approfondita analisi documentale, svolta in sinergia con gli attori chiave del Ministero, che ha portato all'elaborazione di un approfondimento specifico, aggiornato al novembre 2020, volto ad apprezzare la valutazione dell'attuazione delle diverse azioni previste.

Come noto i PRA rappresentano, a livello nazionale, un elemento strategico di rafforzamento della capacità amministrativa, di innovazione di carattere culturale e, grazie alla sforzo profuso nell'attuale programmazione, essi sono ormai riconosciuti come un'importante opportunità di crescita e costituiscono parte integrante delle agende politiche. L'Italia rappresenta, dunque, in Europa un Paese di riferimento e un'esperienza a cui guardare con attenzione con riferimento ai PRA ed ha inteso fin da subito cogliere l'opportunità fornita da questi strumenti strategici; ad esempio, nell'ambito del PON governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, sono state previste azioni specifiche di supporto alla governance nonché all'attuazione di specifici interventi di rafforzamento (azioni di sistema) a partire dai fabbisogni emergenti dai Piani.

Figura 5.1 – Finalità della strategia di rafforzamento amministrativo 2014-2020



Nel complesso nel nostro Paese sono stati elaborati e sono pienamente operativi 29 PRA (21 Regioni e 8 Amministrazioni Centrali titolari di Programmi Operativi). L'intero processo dei PRA è stato caratterizzato dall'evoluzione progressiva dello strumento, con il susseguirsi di due principali fasi, una prima fase che ha visto la nascita e l'avvio dello strumento fino alla fase avviata nel 2017 costruita proprio grazie all'analisi dei risultati conseguiti nella prima tappa dei Piani, con una conseguente revisione dello strumento in un'ottica di semplificazione e standardizzazione, anche in considerazione del rafforzamento ulteriore nella futura programmazione ormai alle porte.

Nel 2017 le Amministrazioni titolari dello strumento hanno svolto un interessante esercizio di auto-valutazione che ha permesso di portare alla luce una serie di criticità riscontrate sul campo. Le principali criticità emerse a valle dell'auto-valutazione fanno riferimento principalmente a: 1) carenze di standard e prassi comuni e alla necessità di semplificazione dei processi (30%); 2) carenze legate al personale e alle competenze (17%); 3) tempi troppo lunghi e incerti delle procedure (15%); 4) la mancanza di coinvolgimento del territorio (11%); 5) problemi negli adempimenti da parte dei beneficiari causati spesso da una carenza informativa. Dall'elaborazione dei risultati alla fine del 2017 è emerso come gli interventi realizzati in passato abbiano portato a raggiungere situazioni adeguate soprattutto nelle aree del monitoraggio e valutazione e del partenariato. Mentre, le aree sulle quali persistono importanti criticità sono quelle dei beneficiari e del personale.

Le priorità di intervento indicate dalle Amministrazioni, coerentemente, vedono il personale al primo posto per 14 Amministrazioni su 30, a cui seguono l'area dei processi e delle procedure, mentre quasi unanime è la propensione

delle Amministrazioni a non ritenere prioritari interventi sul partenariato. Esercizi di valutazione o di autovalutazione, come quello sperimentato nel 2017, sono molto utili per poter strutturare il futuro sulla base dell'esperienza, attraverso una strategia unitaria di rafforzamento amministrativo a livello di Paese.

Nella programmazione post 2020 il rafforzamento amministrativo rimane una priorità trasversale, ancora più importante in considerazione della crisi post Covid; la semplificazione amministrativa assume un'importanza decisiva. Del resto, anche nell'ambito del nuovo Accordo di Partenariato viene introdotto l'obbligo di inserire «una sintesi delle azioni che lo Stato membro interessato adotta per rafforzare la propria capacità amministrativa di attuazione dei fondi». Ciò, di fatto, rappresenta la trasposizione regolamentare degli strumenti PRA: un espresso riconoscimento che la Commissione europea ha voluto assegnare all'importante sforzo che sta attuando l'Italia in questo ambito e che può rappresentare un vero e proprio laboratorio di sperimentazione in vista del post 2020.

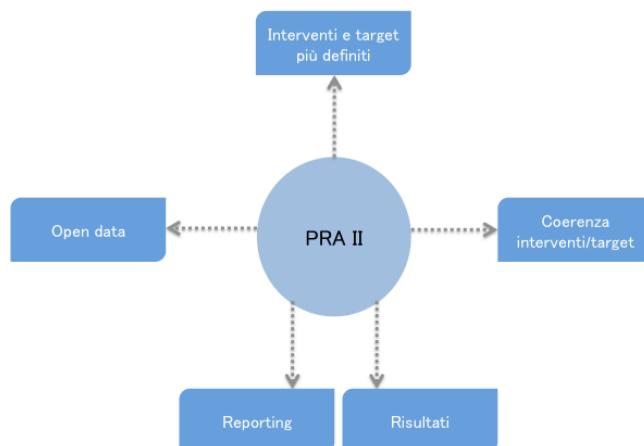
Avviare una riflessione per Piani di rafforzamento “integrati”, costruiti con un coinvolgimento importante del partenariato, la *capacity building* degli Organismi Intermedi e degli enti attuatori, la possibilità di realizzare analisi organizzative approfondite circa le reali carenze tecniche e quindi l'avvio di analisi sui reali fabbisogni di competenze tecniche necessarie per gestire i PO così come un costante e strutturato scambio di informazioni ed esperienze tra AdG sono solo alcune delle numerose suggestioni che l'esperienza dei PRA 2014-2020 consegna alle Amministrazioni e al governo centrale per costruire delle basi solidi per il post-2020.

5.2.2 L'esperienza del MIT

Per quanto concerne nello specifico l'esperienza del MIT, è stato elaborato un primo PRA per il biennio 2015-2017. Al 31/12/2017 le azioni promosse rispetto all'avanzamento procedurale e finanziario del Programma Operativo hanno consentito il pieno conseguimento di tutti i target previsti dal Piano. Le azioni hanno riguardato essenzialmente interventi di semplificazione legislativa e procedurale, interventi sul personale e interventi sugli strumenti comuni e sulle funzioni trasversali.

In dettaglio, le attività di implementazione del PRA si sono focalizzate sugli interventi connessi al miglioramento delle competenze specialistiche del personale interno e alle funzioni di carattere trasversale, ritenute prioritarie per garantire l'efficacia dell'attuazione e della gestione del Programma Operativo. Da segnalare anche la giusta attenzione e rilevanza che è stata data alle azioni formative a sostegno dell'innalzamento delle competenze dei beneficiari finali del PON 2014-2020. Gli interventi completati e le attività messe in campo nel corso dell'anno 2017 consentono di sottolineare la rilevanza dei progressi conseguiti sul piano della qualità delle scelte compiute nell'attuazione del Piano. Significativi risultati, da un punto di vista qualitativo, sono stati registrati sul piano della organizzazione dei processi attuativi, delle conoscenze acquisite, e della capacità tecnico-amministrativa delle diverse strutture coinvolte.

Figura 5.2 – Caratteristiche dei PRA di Fase II



Dalla primavera del 2018 l'Amministrazione è stata formalmente coinvolta nella strutturazione del nuovo PRA. La II fase è caratterizzata da elementi di innovazione sul piano amministrativo e focalizza la sua attenzione su alcuni specifici

aspetti (Cfr. Figura 5.2). La visione strategica del nuovo Piano e il carattere operativo delle azioni individuate sono in piena continuità con l'esperienza precedente che ha consentito di avviare un significativo processo di modernizzazione della struttura organizzativa della Direzione e di sperimentare soluzioni utili ad accrescere l'efficacia degli interventi cofinanziati dal Programma Operativo.

Il nuovo Piano rappresenta il principale strumento operativo attraverso cui esplicitare e sottoporre a verifica periodica le azioni per rafforzare la governance e accrescere l'efficacia degli interventi del PON «Infrastrutture e Reti 2014-2020». In un'ottica di continuità con le azioni avviate nei periodi precedenti, nel biennio 2019-2020, il PRA focalizza il suo intervento sui seguenti filoni di attività: 1) bilancio delle competenze del personale; 2) progettazione e realizzazione di nuovi laboratori in modalità *action learning* e corsi di alta formazione per il personale impegnato nell'attuazione e gestione del PON; 3) seminari rivolti ai beneficiari sul *project management by objectives*; 4) proseguimento delle attività connesse alla realizzazione del progetto speciale al fine di migliorare la performance del PON. L'avanzamento del PRA al 31.08.2020 registra un buon tasso di successo considerando che gli interventi previsti sono sostanzialmente tutti avviati e/o completati, peraltro, in molti casi, nei tempi previsti. E' possibile dunque stilare le seguenti conclusioni:

1) si evidenzia la grande attenzione al tema delle risorse umane assegnata dal PRA FASE II; interventi come quelli relativi al bilancio delle competenze o dell'impatto del PRA sulla convivenza organizzativa sono, infatti, tutti completati al 31.12.2019 e si registra l'interesse dell'Amministrazione nel continuare ad investire le risorse del PRA su questo strategico filone di azioni (Cfr. Progetto speciale avviato nel 2019).

2) si registrano, altresì, alcuni ritardi di avanzamento in particolare con riferimento all'intervento "cruscotto normativo" che, al 31.08.2020, non risulta ancora avviato.

Come segnalato nei vari report di monitoraggio presentati dal MIT, con riferimento particolare all'ultima Relazione attività concernente la sessione di monitoraggio 31/08/2020, il cruscotto operativo sulla normativa di settore rappresenta, senza dubbio, un potenziale elemento di forza e uno strumento chiave tra quelli proposti all'interno del PRA. Si tratta, infatti, di una piattaforma che tende ad essere non soltanto una semplice banca dati documentale ma "*uno spazio articolato e strutturato per gli utenti*".

D'altra parte va però segnalato che, l'implementazione del suddetto strumento ha subito un rallentamento di avvio dovuto sia al ritardo della nomina del RUP, successivamente designato, sia, in un secondo momento, all'emergenza epidemiologica ancora in atto. Tale attività necessita, pertanto, come segnalato dalla stessa Amministrazione nell'ultima Relazione di monitoraggio del PRA "*di una velocizzazione di attivazione delle procedure di affidamento per la realizzazione della piattaforma informatica. Nel contempo, saranno avviate attività di reminding (mail, materiale informativo) sulle funzionalità e potenzialità del cruscotto*". Sarà di sicuro interesse, nelle successive fasi di approfondimento tematico sul PRA, dedicare spazio all'analisi dell'attivazione e dell'utilizzo di tale strumento.

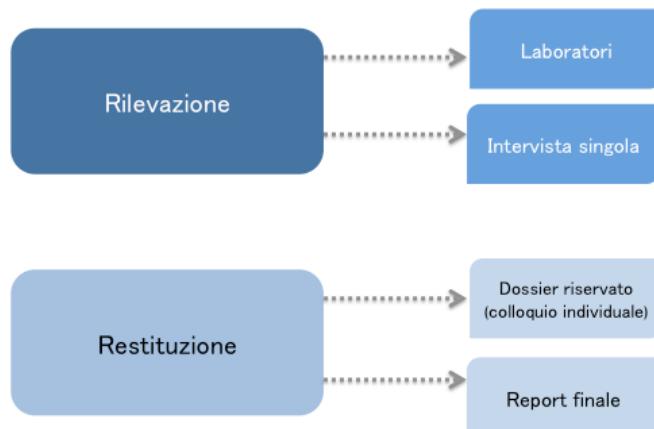
Pur nelle difficoltà dovute all'emergenza sanitaria, le attività di supporto sono proseguite, ad esempio con l'erogazione di formazione a distanza, webinar, con la finalità di garantire continuità agli interventi programmati nell'ambito del PRA. In particolare, si vuole dare evidenza a tre azioni chiave che, seppur non esaustive, hanno visto il personale interno del MIT impegnato in un'azione di accrescimento delle proprie competenze e conoscenze, attraverso anche un percorso strutturato di bilancio delle proprie competenze. Alcune di tali attività sono attualmente *on-going* o in fase di avvio, si pensi ad esempio al progetto speciale. Se da un lato, pertanto, appare prematuro stilare delle puntuali considerazioni valutative e raccomandazioni, dall'altro sembra di assoluto interesse ripercorrere le principali tappe di queste azioni che rappresentano il core del PRA del MIT.

Per quanto riguarda gli interventi sul personale nello specifico, il PRA del MIT ha visto il completamento o l'avvio di diversi interventi di punta nell'ambito del percorso di rafforzamento amministrativo del MIT. In particolare si vuole dare evidenza delle sforze effettuato dall'Amministrazione sull'accrescimento delle competenze tecniche del suo personale interno, anche grazie ad un intenso percorso formativo. Da luglio 2019 a luglio 2020, infatti, il personale interno all'Amministrazione è stato coinvolto, in modalità **webinar**, ad una serie di percorsi formativi su temi cardine per l'avanzamento della propria capacità tecnica e delle proprie competenze manageriali. Un'altra azione cardine su cui è stato coinvolto il personale interno all'Amministrazione è quella del **bilancio di competenze e benessere organizzativo**.

Per quanto riguarda il **bilancio delle competenze** il personale del MIT è stato coinvolto in un percorso volontario, che mira a promuovere la riflessione e l'autoriconoscimento delle competenze acquisite nei diversi contesti di vita e delle proprie risorse e potenzialità al fine di poterle indirizzare verso la realizzazione del proprio progetto di sviluppo, personale e professionale. Un obiettivo ambizioso che mira a raggiungere una serie di risultati, che sarà interessante analizzare nelle successive fasi del percorso valutativo del PRA, principalmente incentrati nel rendere i funzionari protagonisti del proprio sviluppo professionale, migliorando le proprie prestazioni e, dunque, l'attuazione del PON nel

suo complesso. Il percorso del bilancio delle competenze si è basato su un'articolata metodologia che, partendo dall'autoanalisi del dipendente, attraverso le fasi di definizione del set di competenze e rilevazione delle competenze tecniche e organizzative porterà poi alla restituzione come fase ultima del percorso stesso. In particolare quindi il bilancio si basa su due momenti cardine: rilevazione e restituzione, come vengono definite nella figura successiva.

Figura 5.3 – Articolazione del bilancio di competenze



Il bilancio delle competenze rappresenta un'azione complessa e, dunque, sarà necessario attendere le fasi finale del processo per poterne valutare l'efficacia ma certamente alcuni elementi positivi per il personale interno e l'Amministrazione sono desumibili già in questa prima fase di analisi desk e, in dettaglio: 1) le potenzialità dello strumento, che non è di valutazione gerarchica né di formazione tradizionale, per la diagnosi dello sviluppo potenziale; 2) l'opportunità di crescita personale e professionale per il singolo dipendente; 3) la possibilità per l'Amministrazione di utilizzare il Bilancio di competenze per mettere a punto nuove strategie di gestione e valorizzazione delle risorse umane.

Un'altra azione di punta nell'ambito del PRA del MIT è rappresentata dal percorso sul **benessere organizzativo** che ha visto i funzionari di due divisioni del MIT⁸² partecipare ad una complessa ricerca, sulla base del modello messo a punto dall'Università "La Sapienza" di Roma, Facoltà di Psicologia 2, che mira a rilevare, analizzando una serie di fattori chiave, i seguenti elementi fondamentali: 1) le percezioni delle persone; 2) il livello di soddisfazione; 3) l'immagine soggettiva dell'ente. Attraverso uno strumento principale – il Questionario Multidimensionale della Salute Organizzativa – lo scopo della ricerca è quello di raggiungere due obiettivi cardine: 1) valutazione e monitoraggio delle condizioni organizzative che contribuiscono a generare, sostenere e promuovere benessere nella comunità lavorativa; 2) individuazione di interventi di miglioramento sulla base delle nuove conoscenze apprese dall'organizzazione.

L'output principale della ricerca sul benessere organizzativo è il "Report benessere organizzativo" curato dall'AT al PRA del MIT che rappresenta un documento di dettaglio dei risultati del percorso. Dalla ricerca emerge che per quanto concerne il livello generale di benessere, la media generale raggiunge il valore di 2.38, evidenziando una bassa percezione dei dipendenti. Se da un lato i dipendenti dell'Amministrazione coinvolti nella ricerca vedono alcuni fattori presenti nell'organizzazione (mancanza di disturbi psicofisici connessi all'attività lavorativa, collaborazione tra colleghi e percezione dei dirigenti), dall'altro alcuni elementi rappresentano delle criticità. In particolare, l'equità organizzativa, i carichi di lavoro, la presenza di alcuni fattori di stress dovuti all'attività lavorativa ritenuta gravosa, l'equità di trattamento a livello retributivo, l'apertura all'innovazione rappresentano dunque fattori su cui riflettere in quanto aree di miglioramento e potenziali aree di intervento dello stesso PRA in futuro.

A conclusione della presente disamina sulle azioni principali a valere sul personale preme menzionare il progetto speciale "Supporto stabile al rafforzamento amministrativo". Sebbene alla data di redazione del presente contributo il

⁸² La rilevazione, in particolare, ha coinvolto il personale della "Divisione 2 – Programmi operativi nazionali in materia di infrastrutture e trasporti" e della "Divisione 5 - Coordinamento dell'assetto del territorio, programmi e progetti europei di sviluppo spaziale ed urbano".

progetto fosse ancora in una fase embrionale, esso rappresenta per l'Amministrazione un'azione strategica nell'ambito del percorso di rafforzamento amministrativo in corso, il cui obiettivo ultimo è quello di accrescere la capacità di attuazione del PONIR 2014-2020, attraverso due principali azioni di intervento, la prima rivolta all'AdG e AdC del PON nonché alle strutture amministrative interessate della Direzione Generale per lo sviluppo del territorio ed altresì del MIT volta a rafforzare la Programmazione unitaria; assicurare un focus stabile sui processi critici e la riduzione dei colli di bottiglia, intervenendo con un'attività di supporto complessiva, dalla capacità di pianificazione della spesa, al monitoraggio tecnico e finanziario delle opere, alla selezione valutazione dei progetti complessi, per citare degli esempi.

La seconda linea di intervento riguarda invece le azioni di affiancamento e supporto diretto ai beneficiari, anche in loco. Lo scopo è di superare il mero carattere di assistenza in un'ottica di innalzamento della capacità dei beneficiari di gestire le operazioni previste dai Regolamenti comunitari. Il progetto speciale mira, in particolare, alla selezione di opere prontamente cantierabili ed al monitoraggio dell'attuazione e avanzamento dei progetti, nonché alla predisposizione di report necessari alle operazioni di controllo della spesa, nazionali e comunitarie.

Per quanto riguarda l'avvio operativo del "progetto speciale", alla data di redazione del presente approfondimento si era in attesa del riscontro al parere richiesto dalla DG per il Personale-MIT alla Ragioneria dello Stato – MEF (prot. n. 0006321 del 06.02.2020), in merito alla procedura da seguire sia nei termini di trasferimento delle risorse sia ai fini dell'erogazione delle prestazioni aggiuntive rese dai dipendenti nell'ambito del "progetto speciale" de quo, così come previsto dalla Delibera CIPE 51/17. Indubbiamente un progetto così articolato e complesso, che intende supportare l'Amministrazione intervenendo in maniera unitaria e non solo quindi su chi direttamente e in prima linea gestisce i fondi strutturali ma sull'ente nel suo complesso, potrebbe generare delle ricadute positive in termini di efficienza ed efficacia dei processi attuativi e gestionali del Programma.

6 Conclusioni

L’evoluzione del contesto di attuazione e lo stato di implementazione del Programma nel corso del 2020 sono state inevitabilmente caratterizzate dall’esplosione della pandemia da COVID-19 e dalle conseguenze generatisi sul quadro macroeconomico internazionale e nazionale e sulle attività realizzative delle azioni finanziate dal PON.

Tali, drammatici, cambiamenti di contesto sono stati diffusamente descritti nei paragrafi iniziali del Rapporto e sono riassunti nelle più recenti stime sulla contrazione del PIL globale, europeo e nazionale per il 2020 che si attestano rispettivamente a -3,5%, -6,3% e -8,8% sull’annualità precedente e che testimoniano ancora una volta le debolezze strutturali dell’economia italiana rispetto alla media UE. In controtendenza con le dinamiche passate, in ragione delle modalità con cui la pandemia si è sviluppata in Italia, l’andamento per macro-aree nelle stime SVIMEZ vede un arretramento del PIL nel 2020 più marcato nel Centro-Nord (-9,8%), rispetto a quanto ipotizzato per le regioni meridionali (-9,0%), a fronte di una decrescita nazionale complessiva stimata al -9,6%. Tuttavia, la ripresa per il Centro-Nord è prevista, rispettivamente, del 4,5% nel 2021 e del 5,3% l’anno dopo, mentre nel Sud, la crescita si fermerebbe soltanto all’1,2% e all’1,4% nel medesimo arco temporale. Un divario significativo motivato da ragioni sia di natura congiunturale, che di tipo strutturale.

Le ricadute dell’evento pandemico hanno ovviamente investito anche il settore dei trasporti e, in particolare, aggiunto ulteriori fattori di incertezza per il comparto marittimo caratterizzato da forti elementi di competitività. Il forte rallentamento del PIL ha causato una importante diminuzione del commercio globale che si sta inevitabilmente riflettendo sullo shipping, il quale concentra il 90% dell’import-export mondiale. Anche se tutte le stime divulgati fino ad ora dai principali istituti di analisi economica sono ancora soggette ad un alto tasso di volatilità, la crisi sanitaria tutt’ora in corso ha impattato – ed è verosimile che continuerà ad impattare – sull’intera filiera dei trasporti e della logistica, che rappresenta il 9-10% del PIL nazionale, oltre che numerosi stakeholders quali infrastrutture (compreensive di interporti e piattaforme logistiche) ed imprese (come terminal, spedizionieri, agenzie maritime e imprese portuali).

Anche se il peso complessivo della merce trasportata via mare è diminuito del 10,2% (da 491,8 milioni di tonnellate nella baseline a 441,8 nel 2020), la riduzione totale è stata trainata dal calo del traffico di solo alcune tipologie di merce, come le rinfuse liquide (-14,8%), le rinfuse solide (-23,9%), e altre merci varie (-26,5%). I volumi di merce containerizzata e ro-ro, invece, sono rimasti pressoché invariati. Anche in questo caso il contributo a queste variazioni non è stato omogeneo tra le diverse macroaree del Paese. Infatti, se distinguiamo le tonnellate di merci movimentate dalle AdSP del PON leR, da quelle movimentate dalle AdSP non considerate nel programma, possiamo notare come il traffico di merce containerizzata e ro-ro sia addirittura aumentato nel primo gruppo di porti (+16,4% e +8,5%, rispettivamente), mentre è diminuito nel secondo gruppo (-9,7% e -7,9%, rispettivamente). Il traffico relativo alle altre categorie merceologiche, invece, è diminuito ad un tasso simile in entrambi i gruppi di AdSP. Queste dinamiche spiegano perché il peso complessivo della merce trasportata via mare dalle AdSP di Campania, Puglia, Calabria e Sicilia non sia sostanzialmente variato nel 2020 rispetto alla media 2016-2019, mentre ha registrato un -15,2% nelle infrastrutture portuali delle altre regioni.

Andamenti disomogenei si sono registrati anche all’interno dell’area di interesse per il PON. Un caso esemplificativo è rappresentato dall’AP di Gioia che nel 2020 ha aumentato il numero di TEU movimentati di 670 mila unità (+26,6%) rispetto al 2019, nonostante lo shock economico indotto dalla pandemia. Per contro, l’altra AdSP rilevante nella movimentazione dei container nel Sud Italia (ovvero quella del Mar Tirreno Centrale) ha registrato, dopo quattro anni di continuo incremento, un calo del 6,8% (da 1.096 migliaia di TEU nel 2019 a 1.021 nel 2020).

Visto il continuo protrarsi degli effetti dettati dalla pandemia da Covid-19, è proprio in questo contesto così incerto che le nuove sfide per il comparto marittimo potrebbero generare nuove opportunità per quei porti che sapranno coglierle. In un momento in cui le infrastrutture portuali del Northern Range europeo si avvicinano alla loro massima capacità di handling e le dinamiche del trasporto marittimo globale si stanno riassetstando in funzione della capacità di recupero delle diverse economie del mondo, i porti del Mezzogiorno dovrebbero riuscire a proporsi come valide alternative per l’approdo e lo smistamento delle merci provenienti dalle rotte di lungo raggio. A tal fine, acquisiscono ancora più importanza gli investimenti connessi alla creazione delle ZES e delle Aree Logistiche Integrate (ALI).

Tali esigenze di investimento vedono un contesto programmatico che, se non fornisce ancora indicazioni operative in merito alla ripartizione nazionale delle risorse delle politiche di coesione per nuovo setteennato – anche se è possibile l’assenza di un PON Infrastrutture 2021-2027 – trova tuttavia opportunità e convergenze strategiche negli strumenti attivati a livello europeo per contrastare gli effetti della pandemia e, in particolare, nel Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility) e nel relativo Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR -

Recovery and Resilience Plan). La missione n.3 del PNRR, riguardante le “Infrastrutture per la mobilità sostenibile”, articolata nelle due componenti di “Alta velocità ferroviaria e manutenzione stradale” e “Intermodalità e logistica integrata” vede infatti piena coerenza strategica con gli obiettivi alla base del Programma e continuità operativa anche sotto il profilo delle tipologie di interventi individuate.

A fronte di tali elementi di contesto l’implementazione del Programma ha subito gli effetti della crisi principalmente in relazione a due principali aspetti: una riduzione nella dotazione di risorse a seguito della riprogrammazione avviate nel luglio 2020 nel quadro delle azioni volte a favorire un’azione coordinata e incisiva per il contrasto e la mitigazione degli effetti sanitari, economici e sociali della pandemia; un rallentamento nell’avanzamento realizzativo e finanziario degli interventi riconducibile, almeno per una quota significativa, all’emergenza sanitaria.

Dal punto di vista dell’analisi dei dati di avanzamento, la diminuzione delle risorse disponibili ha prodotto un immediato effetto di completa saturazione per la quasi totalità delle Linee d’Azione e una condizione di *overbooking* a livello complessivo di Programma. Il costo degli interventi complessivamente ammessi a finanziamento in rapporto alla dotazione, dal dato del 2019 pari al 93,8%, supera infatti il 110% (108,1% per l’Asse I e 120,3% per l’Asse II). L’analisi per Linea d’Azione restituisce valori coerenti con il dato medio di Programma per tutte le Linee ad eccezione delle Linee I.1.2 e II.1.1, in cui si registra una condizione di *overbooking* pari o superiore al 140%, della Linea II.1.2 con un dato prossimo al 120% e della Linea II.1.3 che, invece, risulta l’unica ancora distante dalla saturazione delle risorse disponibili con un rapporto tra costi ammessi e dotazione pari al 43,4%. Se, da una lato, tale situazione pone problemi in merito alla copertura finanziaria di alcuni degli interventi già ammessi, dall’altro, registra un definitivo consolidamento progettuale del PON.

Le conseguenze maggiormente negative, tuttavia, emergono dall’analisi dei dati di avanzamento procedurale. Sul fronte procedurale, se ormai solo il 6,4% dei costi ammessi afferisce a interventi in fase di progettazione, a fronte di circa l’87,4% in fase di esecuzione e di una quota del 6,2% di costi riferiti a progetti conclusi, si registra un netto peggioramento in merito alla data di conclusione. L’analisi a livello complessivo di Programma vede, infatti lo slittamento dei due picchi, precedentemente collocati nelle annualità 2020 e 2023, sulle annualità 2021 e 2023, con una concentrazione dei costi ammessi in entrambi i casi poco superiore al 30% e con uno sforzamento nel 2024, relativo al Grande Progetto sulla Napoli Bari, di circa il 10% dei costi ammessi. Tali criticità sono confermate dalle indicazioni provenienti dal monitoraggio operato in seno all’analisi periodica esperta dei dati di monitoraggio, laddove gli indici relativi alla data di conclusione e alla presenza di scostamenti nelle previsioni, segnano significativi peggioramenti specialmente nelle due rilevazioni dell’annualità 2020.

I dati di attuazione finanziaria vedono attestarsi attualmente a circa 633 milioni di euro pari al 40,5% della dotazione complessiva del Programma, a fronte di pagamenti e domande di rimborso rispettivamente pari a circa il 54,1% e il 49,8%. La spesa è in larga parte generata a valere sull’Asse I che con circa 549 milioni di euro supera la soglia del 52% 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 della Linea I.1.1 che si attesta sul 69,4% dei pagamenti e il 53,9% della spesa certificata in rapporto alla propria dotazione, mentre la Linea I.1.2 registra dati rispettivamente pari al 64,8% e 56%. Le spese certificate per l’Asse II sono pari a circa il 16,1% della dotazione a fronte di pagamenti pari a circa il 25,9%. Tale livello di spesa ha consentito il raggiungimento del target n+3 per il 2020 con un esiguo margine che, unitamente agli scostamenti richiamati, pone una seria attenzione rispetto al conseguimento degli obiettivi finanziari per l’annualità 2021.

Alla luce del quadro richiamato, si ritiene di interesse richiamare le principali conclusioni tratte in relazione all’approfondimento tematico sulle Aree Logistiche Integrate di cui sono stati restituiti i principali elementi di analisi nel presente Rapporto. L’esperienza delle ALI ha indubbiamente scontato alcuni problemi derivanti dal carattere di innovatività della proposta e dalla necessità di istituire da zero nuove modalità di interazione formali e operative tra numerosi attori istituzionali, articolati su un doppio livello di governance territoriale e centrale. Tali problematiche hanno generato ricadute perlopiù nella tempistica dei processi, che tuttavia non hanno impedito di conseguire gli obiettivi primari individuati nella selezione condivisa di progetti strategici e maturi da finanziare a valere sul PON Infrastrutture e Reti, con un orizzonte di completamento allo stato attuale ancora pienamente compatibile con le scadenze dell’attuale programmazione.

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

Innanzitutto è stata verificata una sostanziale aderenza al quadro logico inizialmente delineato, articolato nelle fasi di costituzione delle ALI attraverso gli Accordi di Adesione, di lavoro in seno ai Tavoli Locali per l'elaborazione delle strategie di sviluppo e l'individuazione delle progettualità da sottoporre al Tavolo Centrale di Coordinamento per una successiva approvazione e indirizzo alle diverse fonti di finanziamento.

Più complessa risulta invece la valutazione riguardante la tempistica con cui si è dispiegato tale processo che rispetto al termine originariamente previsto rappresentato dalle scadenze presenti negli Accordi di Adesione riguardante la predisposizione dei Documenti di Sviluppo e Proposte, nessuna ALI è stata in grado di concludere le attività entro i termini previsti e il meccanismo di accelerazione inizialmente prefigurato non è stato attuato, in ragione dei ritardi che hanno interessato la costituzione del Tavolo Centrale.

Oltre a un'evidente sottostima iniziale della lunghezza dei processi partenariali previsti in ambito locale, sembra possibile evidenziare come il contestuale processo di riforma della governance dei porti abbia giocato un ruolo non secondario nell'allungamento dei tempi. Sempre con riferimento alla tempistica, un secondo elemento di criticità ha riguardato il Tavolo di Coordinamento Centrale, innanzitutto per i tempi di costituzione del Tavolo ma anche per il ruolo stesso del TCC che attraverso la decisione di approfondire l'attività di valutazione delle proposte strategiche e progettuali dei Tavoli Locali e l'introduzione "in corsa" dei criteri di valutazione aggiuntivi ha inciso notevolmente sulla dilatazione delle tempistiche.

Alla luce dei limiti emersi con riferimento alla tempistica del processo, il meccanismo delle ALI ha tuttavia consentito di raggiungere l'obiettivo primario riguardante la selezione delle progettualità da ammettere a finanziamento a valere sul PON Infrastrutture e Reti che, unitamente alle progettualità derivanti dalla precedente programmazione, hanno contribuito a raggiungere una saturazione rispetto alla dotazione di risorse inizialmente allocate e una condizione di *overbooking* considerando le recenti modifiche apportate al Programma. Inoltre, anche nel corso delle indagini di campo sono emersi diversi elementi di positività, quale ad esempio il fatto che le Aree Logistiche Integrate hanno dimostrato di essere un meccanismo che non ha esaurito la propria funzione nella fase iniziale di elaborazione delle strategie e di individuazione delle priorità infrastrutturali, ma che può – come del resto nelle intenzioni originali – proporsi come uno strumento in grado di accompagnare l'attuazione del programma anche nelle sue dinamiche operative.

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

Per quanto riguarda la regia delle ALI, è emersa l'importanza del ruolo del Ministero nel garantire una visione di insieme, necessaria soprattutto nell'ambito della logistica, che per natura opera a livello sovra-locale e addirittura globale e nell'evitare che si innescino meccanismi di concorrenza tra porti nazionali in un settore in cui la competizione si sviluppa in ambito globale.

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

Tale opportunità, d'altronde, soprattutto con riferimento a un consolidamento del lavoro svolto e al monitoraggio sugli interventi, era già stata individuata in seno a un incontro tecnico dei Tavoli Locali svoltosi nell'ottobre 2019⁸³. Nell'ambito dell'incontro erano state individuate, infatti, alcune criticità e ambiti di miglioramento riguardanti: l'eterogeneità

⁸³ Tavoli locali delle Aree Logistiche Integrate, Incontro tecnico, Roma, 24 Ottobre 2019.

nell'articolazione dei documenti strategici e nel loro livello di dettaglio; i limiti nell'integrazione tra i contributi dei diversi soggetti coinvolti; carenze nella descrizione dei progetti ai fini dell'istruttoria e nella quantificazione del contributo al raggiungimento degli obiettivi. Per tali motivi era stato proposto un percorso articolato in due fasi. La prima volta a pervenire a un aggiornamento di medio termine dedicato, sul fronte delle progettualità, a monitorare gli interventi approvati dal TCC, gli interventi valutati non maturi e che necessitano di approfondimenti, nonché l'inserimento di nuove proposte di interventi e contestualmente a promuovere un'omogeneizzazione dei documenti strategici. La seconda fase era invece mirata a un aggiornamento strutturale dei DSP. Tale percorso, rallentato anche dal deflagrare dell'emergenza pandemica, rappresenta dunque una base di partenza per il rilancio dell'iniziativa, oltre che per risolvere le problematiche scaturite dalla riduzione della dotazione del Programma e della conseguente necessità di individuare fonti di finanziamento alternative per alcune delle progettualità già ammesse a finanziamento.

Appendice

Figura A. 1 - Punteggi (0-100) relativi agli 11 pilastri del RCI per la media UE e la Regione Campania (2019)

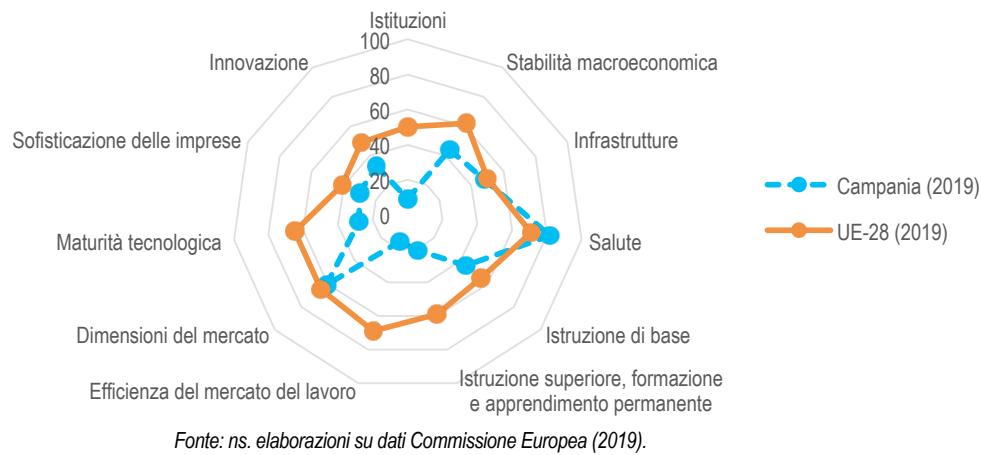


Figura A. 2 - Punteggi (0-100) relativi agli 11 pilastri del RCI per la media UE e la Regione Puglia (2019)

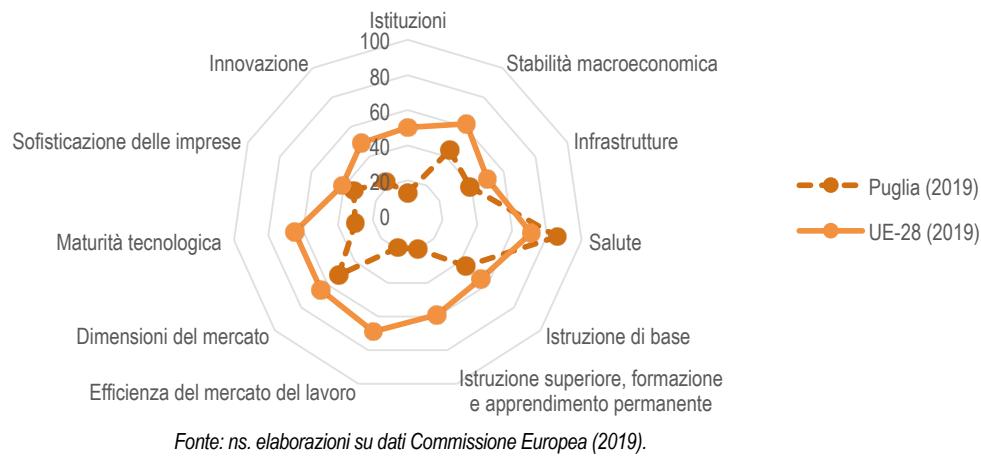


Figura A. 3 - Punteggi (0-100) relativi agli 11 pilastri del RCI per la media UE e la Regione Sicilia (2019)

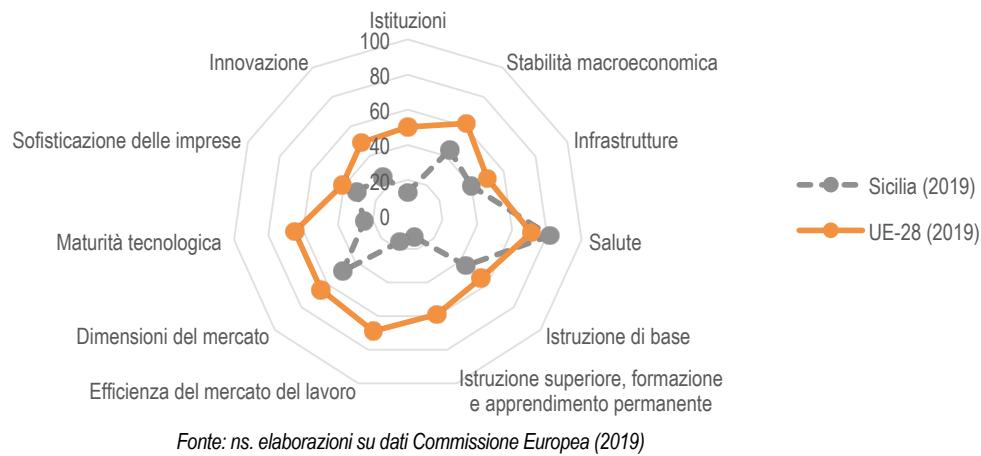
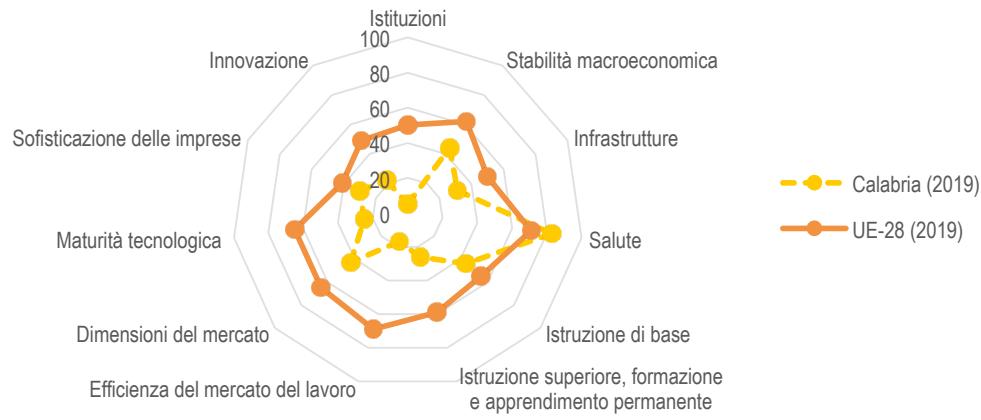
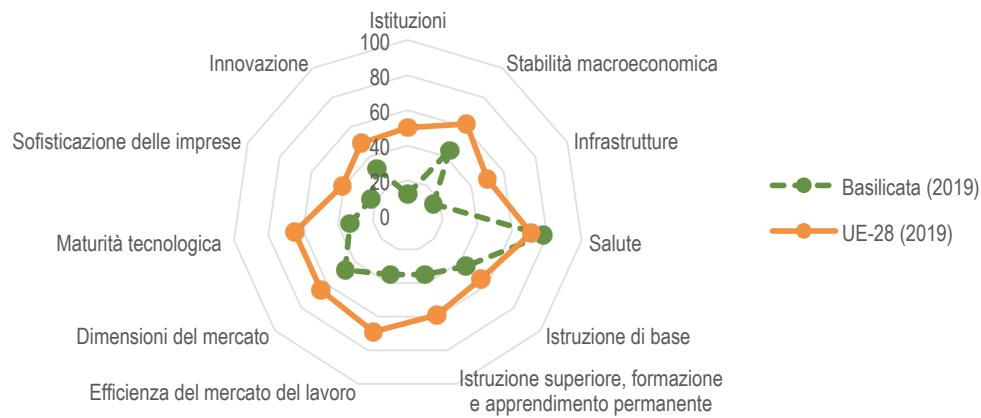


Figura A. 4 - Punteggi (0-100) relativi agli 11 pilastri del RCI per la media UE e la Regione Calabria (2019)



Fonte: ns. elaborazioni su dati Commissione Europea (2019).

Figura A. 5 - Punteggi (0-100) relativi agli 11 pilastri del RCI per la media UE e la Regione Basilicata (2019)



Fonte: ns. elaborazioni su dati Commissione Europea (2019).

Tabella A. 1 - Movimentazione di rinfuse liquide per singole AdSP delle Regioni del PON leR

AdSP	Rinfuse liquide (tonnellate, in milioni)					Variazione % 2020 rispetto a	
	2016	2017	2018	2019	2020	2019	Media 2016-2019
Mar Tirreno Centrale	5,22	5,07	5,26	5,49	4,80	-12,6%	-8,8%
Gioia Taurio	0,87	0,94	0,92	0,09	0,75	748,4%	6,6%
Stretto di Messina	16,58	20,06	18,31	17,86	14,88	-16,7%	-18,2%
Mar Ionio	5,53	4,59	3,78	4,34	4,28	-1,5%	-6,2%
Mare Adriatico Meridionale	3,23	3,08	2,97	2,94	2,74	-6,8%	-10,2%
Mare di Sicilia Occidentale	0,50	0,35	0,38	0,43	0,25	-41,0%	-39,1%
Mare di Sicilia Orientale	24,89	26,24	23,13	23,72	22,99	-3,1%	-6,2%
TOTALE	56,82	60,33	54,75	54,87	50,69	-7,6%	-10,6%

Fonte: ns. elaborazioni su dati Assoporti (2016; 2017; 2018; 2019; 2020).

Tabella A. 2 - Movimentazione di rinfuse solide per singole AdSP delle Regioni del PON leR

AdSP	Rinfuse solide (tonnellate, in milioni)					Variazione % 2020 rispetto a	
	2016	2017	2018	2019	2020	2019	Media 2016-2019
Mar Tirreno Centrale	1,30	1,07	1,23	1,23	1,27	3,7%	5,6%
Gioia Taurio	0,54	0,54	0,49	0,64	0,60	-6,1%	9,2%
Stretto di Messina	0,29	0,37	0,14	0,20	0,20	2,8%	-19,1%
Mar Ionio	13,74	11,35	11,70	9,17	8,29	-9,6%	-27,8%
Mare Adriatico Meridionale	7,14	6,29	5,68	6,05	5,57	-7,8%	-11,4%
Mare di Sicilia Occidentale	0,26	0,19	0,25	1,17	0,91	-21,7%	96,7%
Mare di Sicilia Orientale	1,16	1,62	1,49	1,25	1,39	11,1%	0,4%
TOTALE	24,42	21,43	20,98	19,70	18,24	-7,4%	-15,7%

Fonte: ns. elaborazioni su dati Assoporti (2016; 2017; 2018; 2019; 2020).

Tabella A. 3 - Movimentazione di merci containerizzate per singole AdSP delle Regioni del PON leR

AdSP	Container (tonnellate, in milioni)					Variazione % 2020 rispetto a	
	2016	2017	2018	2019	2020	2019	Media 2016-2019
Mar Tirreno Centrale	10,09	11,43	11,55	11,85	11,20	-5,6%	-0,3%
Gioia Taurio	37,17	31,18	27,95	28,82	38,83	34,7%	24,2%
Stretto di Messina	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
Mar Ionio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06		
Mare Adriatico Meridionale	1,28	1,35	0,70	0,67	0,56	-16,7%	-44,0%
Mare di Sicilia Occidentale	0,13	0,16	0,20	0,32	0,30	-6,3%	49,4%
Mare di Sicilia Orientale	0,50	0,49	0,56	0,58	0,57	-2,6%	6,4%
TOTALE	49,17	44,60	40,96	42,25	51,52	21,9%	16,4%

Fonte: ns. elaborazioni su dati Assoporti (2016; 2017; 2018; 2019; 2020).

Tabella A. 4 - Movimentazione di ro-ro per singole AdSP delle Regioni del PON IeR

AdSP	Ro-Ro (tonnellate, in milioni)						Variazione % 2020 rispetto a 2019	Media 2016-2019
	2016	2017	2018	2019	2020			
Mar Tirreno Centrale	12,85	13,91	13,36	13,53	12,78	-5,5%	-4,7%	
Gioia Taurio	0,04	0,18	0,30	0,21	0,10	-52,6%	-44,7%	
Stretto di Messina	5,94	5,66	5,79	12,11	11,39	-5,9%	54,4%	
Mar Ionio	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00			
Mare Adriatico Meridionale	5,52	5,98	5,64	5,67	5,12	-9,7%	-10,2%	
Mare di Sicilia Occidentale	5,85	6,28	6,56	6,41	7,07	10,3%	12,7%	
Mare di Sicilia Orientale	7,02	7,76	7,62	7,50	7,41	-1,1%	-0,8%	
TOTALE	37,24	39,76	39,27	45,43	43,88	-3,4%	8,5%	

Fonte: ns. elaborazioni su dati Assoporti (2016; 2017; 2018; 2019; 2020).

Tabella A. 5 - Movimentazione di altre merci per singole AdSP delle Regioni del PON IeR

AdSP	Altre merci (tonnellate, in milioni)						Variazione % 2020 rispetto a 2019	Media 2016-2019
	2016	2017	2018	2019	2020			
Mar Tirreno Centrale	1,07	1,02	1,19	0,95	0,74	-21,9%	-30,0%	
Gioia Taurio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
Stretto di Messina	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
Mar Ionio	5,37	5,71	4,95	4,61	3,15	-31,6%	-38,9%	
Mare Adriatico Meridionale	0,16	0,33	0,16	0,20	0,15	-26,8%	-29,4%	
Mare di Sicilia Occidentale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
Mare di Sicilia Orientale	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00			
TOTALE	6,63	7,06	6,30	5,76	4,04	-29,9%	-37,2%	

Fonte: ns. elaborazioni su dati Assoporti (2016; 2017; 2018; 2019; 2020).

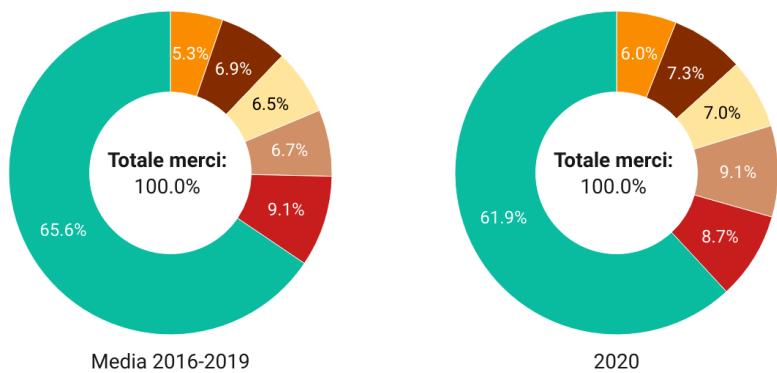
Tabella A. 6 - Movimentazione di passeggeri per singole AdSP delle Regioni del PON IeR

AdSP	Passeggeri (in migliaia)						Variazione % 2020 rispetto a 2019	Media 2016-2019
	2016	2017	2018	2019	2020			
Mar Tirreno Centrale	8.528,62	8.499,69	8.841,79	9.391,85	3.521,94	-62,5%	-60,0%	
Gioia Taurio	13,74	6,70	8,46	6,12	1,56	-74,5%	-82,2%	
Stretto di Messina	8.114,50	10.959,56	11.500,07	22.853,87	13.759,04	-39,8%	3,0%	
Mar Ionio	0,00	8,55	0,66	9,21	0,00	-100,0%	-100,0%	
Mare Adriatico Meridionale	2.060,37	2.222,30	2.391,03	2.481,28	633,27	-74,5%	-72,3%	
Mare di Sicilia Occidentale	1.921,93	1.888,21	2.040,05	3.146,64	1.856,46	-41,0%	-17,5%	
Mare di Sicilia Orientale	243,75	203,71	223,14	313,14	61,62	-80,3%	-74,9%	
TOTALE	20.882,91	23.788,72	25.005,19	38.202,10	19.833,89	-48,1%	-26,5%	

Fonte: ns. elaborazioni su dati Assoporti (2016; 2017; 2018; 2019; 2020).

Figura A. 6 - Quote del totale di merce movimentata dalle AdSP italiane - 2020 e media 2016-2019 a confronto

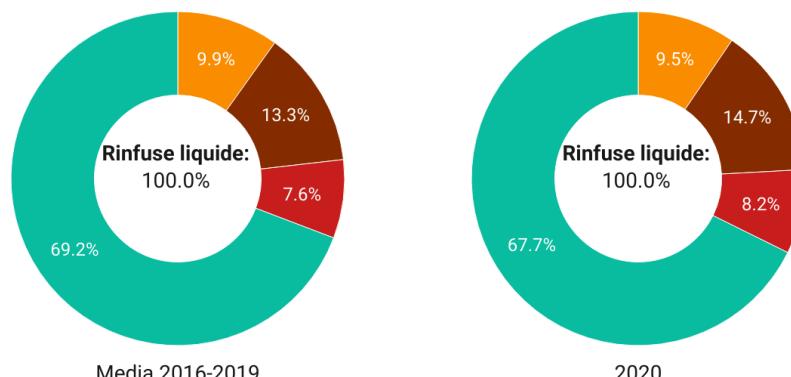
■ Stretto di Messina ■ Mare di Sicilia Orientale ■ Mar Tirreno Centrale ■ A.P. di Gioia Tauro
 ■ Altre AdSP del PON ■ Altre AdSP



Fonte: ns. elaborazioni su dati Assoporti (2016; 2017; 2018; 2019; 2020).

Figura A. 7 - Quote di rinfuse liquide movimentate dalle AdSP italiane - 2020 e media 2016-2019 a confronto

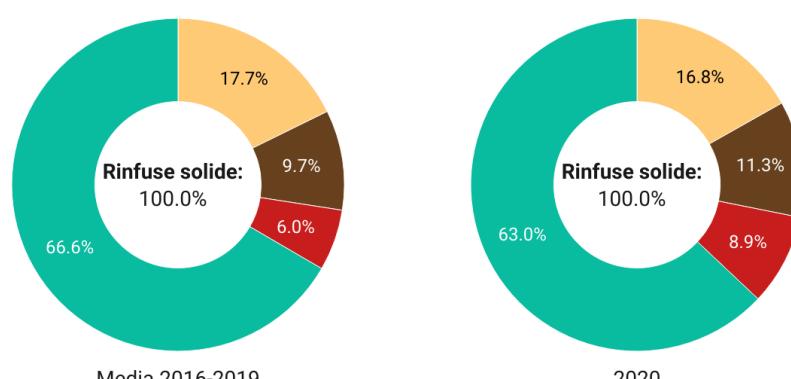
■ Stretto di Messina ■ Mare di Sicilia Orientale ■ Altre AdSP del PON ■ Altre AdSP



Fonte: ns. elaborazioni su dati Assoporti (2016; 2017; 2018; 2019; 2020).

Figura A. 8 - Quote di rinfuse solide movimentate dalle AdSP italiane - 2020 e media 2016-2019 a confronto

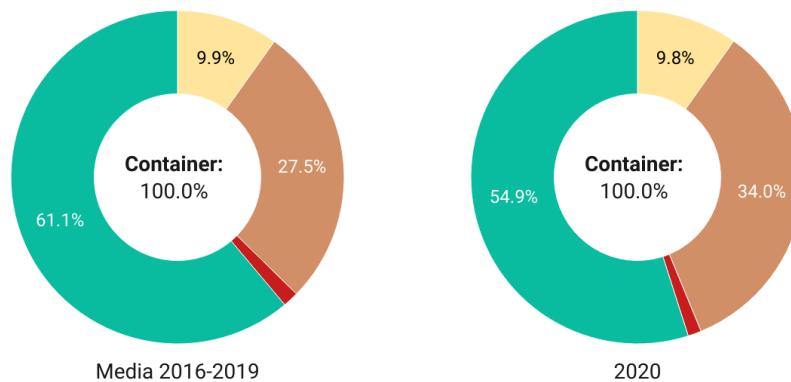
■ Mar Ionio ■ Mare Adriatico Meridionale ■ Altre AdSP del PON ■ Altre AdSP



Fonte: ns. elaborazioni su dati Assoporti (2016; 2017; 2018; 2019; 2020).

Figura A. 9 - Quote di merce containerizzata movimentata dalle AdSP italiane - 2020 e media 2016-2019 a confronto

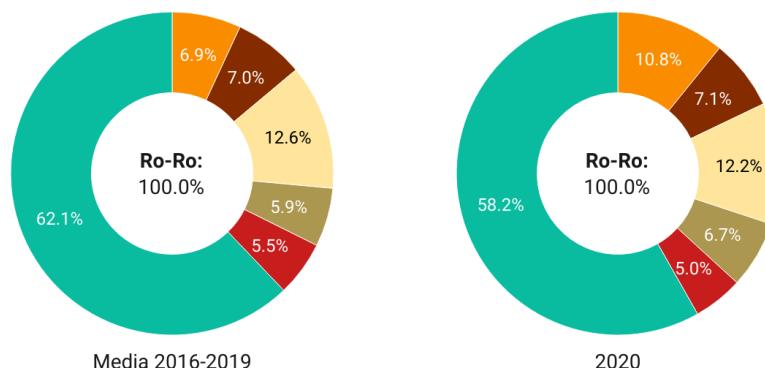
■ Mar Tirreno Centrale ■ A.P. di Gioia Tauro ■ Altre AdSP del PON ■ Altre AdSP



Fonte: ns. elaborazioni su dati Assoporti (2016; 2017; 2018; 2019; 2020).

Figura A. 10 - Quote di ro-ro movimentate dalle AdSP italiane - 2020 e media 2016-2019 a confronto

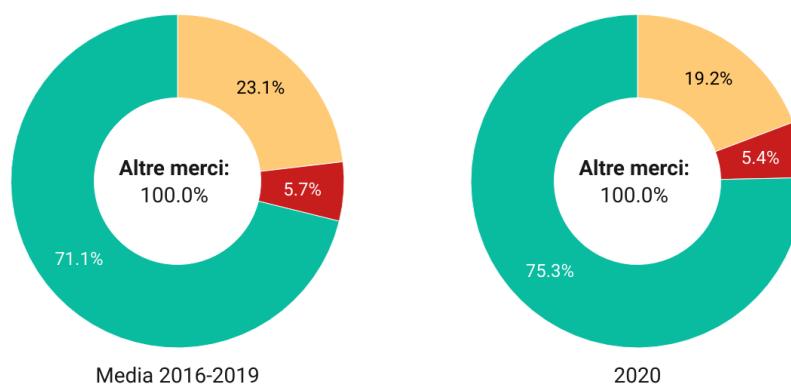
■ Stretto di Messina ■ Mare di Sicilia Orientale ■ Mar Tirreno Centrale
■ Mare di Sicilia Occidentale ■ Altre AdSP del PON ■ Altre AdSP



Fonte: ns. elaborazioni su dati Assoporti (2016; 2017; 2018; 2019; 2020).

Figura A. 11 - Quote di altre merci movimentate dalle AdSP italiane - 2020 e media 2016-2019 a confronto

■ Mar Ionio ■ Altre AdSP del PON ■ Altre AdSP



Fonte: ns. elaborazioni su dati Assoporti (2016; 2017; 2018; 2019; 2020).