

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

NOTA DI FOLLOW-UP AL RAPPORTO ANNUALE DI VALUTAZIONE 2021

SETTEMBRE 2021

Indice

Premessa	2
1. Il nuovo contesto della programmazione nazionale	2
1.1 1.1 Il Next Generation EU e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	2
1.2 Gli indirizzi strategici del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS)	10
2 Le modifiche al PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 e lo stato di avanzamento degli interventi	14
2.1 Le successive revisioni del PO nel biennio 2020-21	14
2.2 Il quadro consolidato degli interventi e lo stato di avanzamento al giugno 2021	18
3 Primi esiti dell'indagine sull'impatto del Covid-19 sul trasporto marittimo di merci e persone	22
3.1 La percezione degli esperti rispetto agli effetti della pandemia Covid-19 sul trasporto marittimo	22
3.2 Gli scenari di breve e lungo periodo	24
3.3 Gli strumenti regolatori e di <i>policy</i> per sostenere il settore del trasporto marittimo	26

Premessa

La presente Nota è stata elaborata in coerenza con quanto previsto all'interno del Disegno di Valutazione in merito all'opportunità di prevedere un momento di follow-up sulle raccomandazioni formulate all'interno del Rapporto Annuale di Valutazione (RAV), da svolgersi indicativamente a metà del periodo che intercorre tra il rilascio di due successivi Rapporti annuali.

La Nota è finalizzata a evidenziare i progressi o il permanere di criticità in merito ai principali elementi evidenziati nel Rapporto e si propone quale momento periodico di confronto con l'Amministrazione anche per alimentare il processo di individuazione di ulteriori aspetti da sottoporre ad approfondimento valutativo, così come la stesura di specifici supporti volti a migliorare il processo di implementazione.

Nell'ottica di fornire un aggiornamento sui principali mutamenti intervenuti a seguito del rilascio del Rapporto Annuale 2021, la nota illustra le evoluzioni nel quadro strategico programmatico di livello nazionale, le conseguenze sulla strategia e sull'articolazione del Programma, alcuni dati di aggiornamento sullo stato di avanzamento e alcuni esiti in progress dell'approfondimento valutativo riguardante l'impatto del Covid-19 sul trasporto marittimo di merci e persone.

1. Il nuovo contesto della programmazione nazionale

1.1 Il Next Generation EU e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Gli effetti negativi a livello socio-economico e sanitario prodotti dall'emergenza pandemica hanno portato la Commissione Europea già nel primo semestre del 2020 a mettere in campo iniziative atte a fornire il proprio sostegno agli Stati membri, come la *"Coronavirus Response Investment Initiative"* diretta alla promozione degli investimenti attraverso la mobilitazione delle riserve di liquidità disponibili nei Fondi SIE, al fine di consentire una risposta immediata alla crisi e agli squilibri sanitari ¹.

Tra le diverse azioni promosse dalla Commissione, tuttavia, Il Next Generation EU (NGEU) - il nuovo strumento destinato a raccogliere i fondi sui mercati e a indirizzarli verso i programmi a favore della ripresa economica e sociale – rappresenta sicuramente la risposta più rilevante e senza precedenti in ambito comunitario, per fronteggiare gli effetti derivanti dalla crisi scatenata dalla pandemia da Sars-COV 2 e consentire una rapida ripresa socio-economica. Il programma, infatti, *"prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale; migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori; e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale"*². 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 2021-2027³ da realizzarsi proprio attraverso tale strumento.

La quota⁴ più rilevante di risorse del Next Generation EU (NGEU), 672,5 miliardi di euro (dei quali almeno la metà è costituita da sovvenzioni), è assegnata al Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*)⁵, cui è possibile accedere attraverso la predisposizione di Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR - *Recovery and Resilience Plan*)⁶.

¹ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) No 1303/2013, Regulation (EU) No 1301/2013 and Regulation (EU) No 508/2014 as regards specific measures to mobilise investments in the health care systems of the Member States and in other sectors of their economies in response to the COVID-19 outbreak (Coronavirus Response Investment Initiative). Bruxelles, 13.3.2020 COM(2020) 113 final.

² "Piano Nazionale di Riprese e Resilienza. # Nextgenerationitalia". 5 maggio 2021

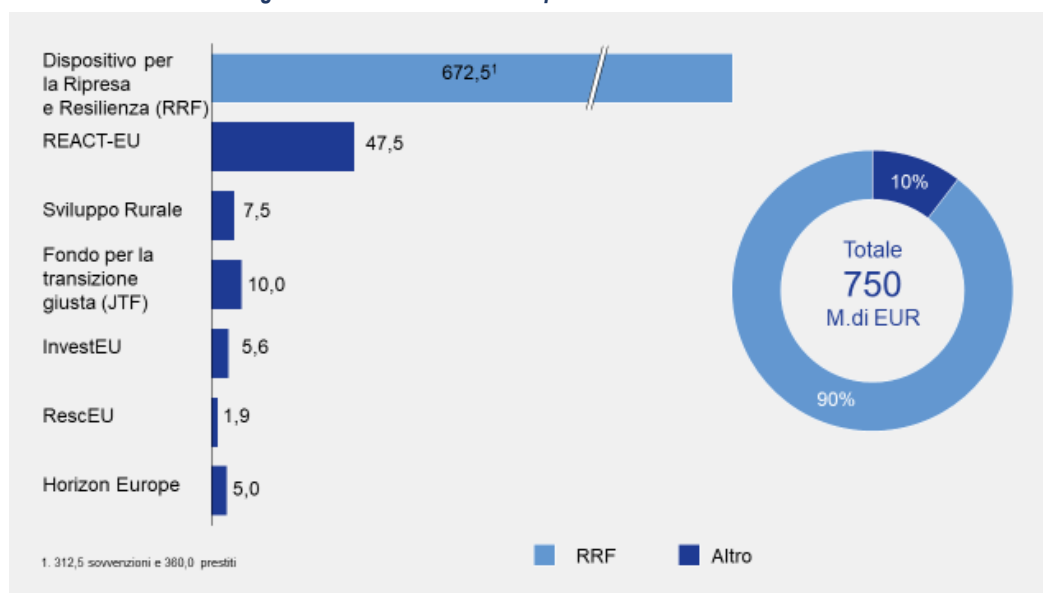
³ Con il Quadro finanziario pluriennale europeo (QFP), il Bilancio UE ha stanziato 1.074 miliardi di euro, incrementati con la messa a disposizione per gli stati membri di 750 miliardi di euro attraverso l'iniziativa Next Generation EU. (Fonte: Senato.it - Comunicazione nella Seduta dell'8 marzo 2021 del Ministro dell'economia e delle finanze)

⁴ Quasi il 90% della dotazione totale

⁵ istituito con il Regolamento (UE)2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021.

⁶ Tali Piani potevano essere presentati ufficialmente dopo l'entrata in vigore del regolamento, con un termine per la presentazione formale dei PNRR 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 negoziazione. L'iter di approvazione prevede che, una volta presentato, il Piano, sulla base della lista di criteri stilata

Figura 1.1 - Articolazione delle quote del Next Generation EU



Fonte: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Italia domani"

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 PNRR⁷ - precedentemente forniti attraverso la Comunicazione "Strategia annuale per una crescita sostenibile 2021"⁸ - 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.

Sulla scorta delle Linee Guida, il "Governo Conte II" nel gennaio 2021 ha presentato al Parlamento una prima proposta del PNRR⁹. Il Piano concentra la sua azione sui tre assi di intervento che sono stati condivisi a livello europeo:

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.

⁷ 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).

⁸ 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.

⁹ proposta approvata dal Consiglio dei Ministri il 12 gennaio 2021.

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 considerazione delle osservazioni del Parlamento¹⁰ sui contenuti del Piano, il "Governo Draghi" ha provveduto, nel mese di aprile, alla revisione del PNRR procedendo anche al confronto con le forze politiche, gli enti territoriali e le parti sociali a vario titolo coinvolte, addivenendo alla versione finale inviata alla Commissione per il successivo esame da parte di quest'ultima secondo l'iter di approvazione previsto. Il 22 giugno la Commissione europea ha pubblicato la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio con una valutazione globalmente positiva del PNRR Italia Domani (Cfr figura successiva).

Figura 1.2 - Valutazione della Commissione del PNRR Italia Domani

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Balanced Response	CSRs	Growth, jobs ...	DNS H	Green target	Digital target	Lasting impact	M & T	Costing	Control Systems	Coherence
A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A

Fonte: Servizio studi del Senato della Repubblica, Servizio studi della Camera dei Deputati. "Dossier XVIII Legislatura. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - Schede di lettura. Versione aggiornata al 15 luglio 2021.

Successivamente il 13 luglio 2021 il Piano italiano è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio che ha recepito la proposta della Commissione Europea¹¹.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - Italia Domani (del 5 maggio 2021) che conferma l'impianto originario della precedente versione¹² declina tre priorità trasversali - la parità di genere, la protezione e la valorizzazione dei giovani, il superamento dei divari territoriali - che sono perseguite in tutte e sei le missioni che compongono il Piano stesso e di seguito elencate:

- 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 – Coesione e Inclusione
- Missione 6 - Salute

Le Missioni raggruppano 16 Componenti, funzionali per realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia di Governo. Le Componenti, a loro volta si articolano in 43 ambiti di intervento per progetti omogenei e coerenti. Per ogni Missione inoltre, sono indicate le linee di investimento (in totale 133) e le riforme settoriali (49)¹³ volte ad introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti¹⁴. Dal punto di vista finanziario per la realizzazione del

¹⁰ Il Parlamento ha condotto un esame approfondito della prima versione di PNRR fornendo le proprie conclusioni approvate il 31 marzo 2021.

¹¹ Fonte: Camera dei Deputati, Documentazione parlamentare. Provvedimento del 15 luglio 2021. Studi – Bilancio: L'Italia e l'Unione Europea Politica economica e finanza pubblica – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). <https://temi.camera.it/leg18/provvedimento/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>







¹² Articolazione in Assi strategici, Riforme (orizzontali, abilitanti e settoriali), Priorità trasversali, Missioni, Componenti ed Interventi.

¹³ Le riforme settoriali unitamente alle riforme orizzontali o di contesto (di interesse trasversale a tutte le Missioni) e alle riforme abilitanti (interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali) rientrano nel pacchetto di riforme previste dal PNRR e concorrono al perseguimento degli obiettivi individuati dallo stesso.

¹⁴ Fonte: Servizio studi del Senato della Repubblica, Servizio studi della Camera dei deputati. "Dossier XVIII Legislatura. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - Schede di lettura. Versione aggiornata al 15 luglio 2021.

Piano, l'Italia ha a disposizione 191,5 miliardi di euro (tra sovvenzioni pari a 68,9 miliardi e prestiti pari a 122,6 miliardi) provenienti dal Dispositivo europeo di ripresa e resilienza (con una durata di sei anni, dal 2021 al 2026) e 13,0 miliardi di React-EU¹⁵ (che invece ha un orizzonte temporale più limitato: 2021-2022). A questi si aggiungono ulteriori 30,6 miliardi di risorse nazionali che alimentano un apposito Fondo Complementare¹⁶. Appare opportuno sottolineare, infine che attraverso il Piano si vuole perseguire il principio di complementarità 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”*.

Figura 1.3 – L'articolazione in Missioni del PNRR

 M1. DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ, CULTURA E TURISMO	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA	9,75	0,00	1,40	11,15
M1C2 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ NEL SISTEMA PRODUTTIVO	23,89	0,80	5,88	30,57
M1C3 - TURISMO E CULTURA 4.0	6,68	0,00	1,46	8,13
Totale Missione 1	40,32	0,80	8,74	49,86
 M2. RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M2C1 - AGRICOLTURA SOSTENIBILE ED ECONOMIA CIRCOLARE	5,27	0,50	1,20	6,97
M2C2 - TRANSIZIONE ENERGETICA E MOBILITÀ SOSTENIBILE	23,78	0,18	1,40	25,36
M2C3 - EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI	15,36	0,32	6,56	22,24
M2C4 - TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA	15,06	0,31	0,00	15,37
Totale Missione 2	59,47	1,31	9,16	69,94
 M3. INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M3C1 - RETE FERROVIARIA AD ALTA VELOCITÀ/CAPACITÀ E STRADE SICURE	24,77	0,00	3,20	27,97
M3C2 - INTERMODALITÀ E LOGISTICA INTEGRATA	0,63	0,00	2,86	3,49
Totale Missione 3	25,40	0,00	6,06	31,46
 M4. ISTRUZIONE E RICERCA	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M4C1 - POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA DEI SERVIZI DI ISTRUZIONE: DAGLI ASILI NIDO ALLE UNIVERSITÀ	19,44	1,45	0,00	20,89
M4C2 - DALLA RICERCA ALL'IMPRESA	11,44	0,48	1,00	12,92
Totale Missione 4	30,88	1,93	1,00	33,81
 M5. INCLUSIONE E COESIONE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M5C1 - POLITICHE PER IL LAVORO	6,66	5,97	0,00	12,63
M5C2 - INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE	11,17	1,28	0,34	12,79
M5C3 - INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE	1,98	0,00	2,43	4,41
Totale Missione 5	19,81	7,25	2,77	29,83
 M6. SALUTE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M6C1 - RETI DI PROSSIMITÀ, STRUTTURE E TELEMEDICINA PER L'ASSISTENZA SANITARIA TERRITORIALE	7,00	1,50	0,50	9,00
M6C2 - INNOVAZIONE, RICERCA E DIGITALIZZAZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	8,63	0,21	2,39	11,23
Totale Missione 6	15,63	1,71	2,89	20,23
TOTALE	191,50	13,00	30,62	235,12

¹⁵ 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.

¹⁶ Tale Fondo è stato finanziato dallo scostamento di Bilancio approvato nel Consiglio dei Ministri del 15 aprile 2021 e autorizzato dal Parlamento nel corso della seduta del 22 aprile 2021.

Fonte: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Italia Domani"

Rispetto agli obiettivi valutativi della presente analisi e alla coerenza con gli interventi ammessi a finanziamento nell'ambito del PON Infrastrutture e reti 2020-2021, di particolare interesse è ovviamente la missione n.3 del PNRR, riguardante le "Infrastrutture per la mobilità sostenibile" che punta "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 per favorire la maggiore connettività territoriale e la riduzione dei tempi di percorrenza; nell'attenzione particolare per ponti e viadotti al fine di migliorarne la sicurezza; nella digitalizzazione delle reti di trasporto e nella promozione dell'intermodalità logistica integrata per le merci e della mobilità. E ancora alla riduzione del gap infrastrutturale Nord-Sud. Così come la priorità di investire per un sistema portuale competitivo e sostenibile nell'ottica dello sviluppo dei traffici (collegati ai grandi corridoi di comunicazione europea con i traffici oceanici e con quelli intermediterranei) e di riduzione delle emissioni climalteranti, stimolando lo sviluppo economico sia a livello locale che nazionale

La Missione che si articola in due Componenti, M3C1 "Investimenti sulla rete ferroviaria" e M3C2 "Intermodalità e logistica integrata", dispone di risorse pari a 25, 40 Miliardi di Euro¹⁷. La prima Componente porta a corredo una serie di investimenti e di riforme settoriali, riepilogati nella figura successiva, volti a perseguire gli obiettivi e le priorità prefissati dal Piano per un sistema infrastrutturale dei trasporti competitivo e resiliente.

Quadro delle misure e delle risorse della Componente M3C1 (Miliardi di Euro)		
24,77 Mld Totale	Ambiti di Intervento/Misure	Totale
	1. Investimenti sulla rete ferroviaria	24.77
	Riforma 1.1: Accelerazione dell'iter di approvazione del contratto tra MIMS e RFI	-
	Riforma 1.2: Accelerazione dell'iter di approvazione dei progetti ferroviari	-
	Investimento 1.1: Collegamenti ferroviari ad alta velocità verso il Sud per passeggeri e merci	4,64
	Investimento 1.2: Linee ad alta velocità nel Nord che collegano all'Europa	8,57
	Investimento 1.3: Connessioni diagonali	1,58
	Investimento 1.4: Sviluppo del sistema europeo di gestione del trasporto ferroviario (ERTMS)	2,97
	Investimento 1.5: Potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave	2,97
	Investimento 1.6: Potenziamento delle linee regionali	0,94
	Investimento 1.7: Potenziamento elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie del Sud	2,40
	Investimento 1.8: Miglioramento delle stazioni ferroviarie nel Sud	0,70
	2. Sicurezza stradale 4.0	-
	Riforma 2.1: Trasferimento della titolarità delle opere d'arte (ponti, viadotti e cavalcavia relative alle strade di secondo livello a titolari delle strade di primo livello autostrade e strade extraurbane principali)	-
	Riforma 2.2: Attuazione delle Linee guida per la classificazione e gestione del rischio, la valutazione della sicurezza e il monitoraggio dei porti esistenti (D.M. 578 del 17 dicembre 2020)	-

Fonte: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Italia Domani"

¹⁷ Nel dettaglio: 24,77 Miliardi di Euro per la Componente M3C1 e 0,63 Miliardi di Euro per la Componente M3C2.

In particolare appare opportuno evidenziare gli interventi che caratterizzano l'Investimento 1.1 "Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità verso il Sud per passeggeri e merci" finalizzati alla riduzione dei tempi di percorrenza, all'aumento della capacità e all'integrazione coi sistemi di trasporto regionali, prevedono la costruzione di una infrastruttura ferroviaria ad alta velocità (274 KM entro il 2026) sulle Linee Napoli-Bari, Palermo Catania e Salerno-Reggio Calabria. Le tratte interessate dall'investimento sulle prime due Linee al cui finanziamento concorre anche il PON Infrastrutture e Reti 2014-2020, sono: Cancelli-Frasso (16 km), Napoli-Cancelli (16 km), Bicocca-Catenanuova (37 km).

Sempre ai fini della coerenza con gli obiettivi e le azioni progettuali sostenute nell'ambito del PON Infrastrutture e Reti, vanno sottolineati gli interventi nell'ambito dell'Investimento 1.7 "Potenziamento elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie del Sud", alcuni dei quali volti alla realizzazione di progetti di ultimo miglio ferroviario (in particolare coi Porti di Taranto e Augusta) e all'aumento della competitività e della connettività del sistema logistico intermodale (ad es. Bari-Lamasinata). Per questi interventi entro il T4 2023 dovrà essere notificata l'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici.

La Componente M3C1, infine, attraverso le Riforme che prevede di attuare, pone l'accento su alcune tematiche di particolare importanza che investono da un lato il settore dei trasporti ferroviari ed in particolare la realizzazione dei progetti e dall'altro il tema della sicurezza delle infrastrutture stradali. Riforme la cui attuazione avrebbe ripercussioni positive anche sulla realizzazione degli interventi di natura ferroviaria interessati dal PON Infrastrutture e Reti.

Quadro delle misure e delle risorse della Componente M3C2 (Miliardi di Euro)

0,63 Mld Totale	Ambiti di Intervento/Misure	Totale
	1. Sviluppo del sistema portuale	0,27
	Riforma 1.1: Semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica	-
	Riforma 1.2: Attuazione del regolamento che definisce l'aggiudicazione competitiva delle concessioni nelle aree portuali	-
	Riforma 1.3: Semplificare le procedure di autorizzazione per gli impianti <i>cold ironing</i>	0,27
	2. Intermodalità e logistica integrata	0,36
	Riforma 2.1: Semplificazione delle transazioni di importazione/esportazione attraverso l'effettiva implementazione dello Sportello Unico dei Controlli	-
	Riforma 2.2: Interoperabilità della piattaforma logistica nazionale (PLN) per la rete dei porti al fine di introdurre la digitalizzazione dei servizi di trasporto passeggeri e merci	-
	Riforma 2.3: Semplificazione delle procedure logistiche e digitalizzazione dei documenti con particolare riferimento all'adozione della CMR elettronica, alla modernizzazione della normativa sulla spedizione delle merci, all'individuazione dei laboratori di analisi accreditati per i controlli sulle merci	-
	Investimento 2.1: Digitalizzazione della catena logistica	0,25
	Investimento 2.2: Innovazione digitale dei sistemi aeroportuali	0,11

Fonte: Ns elaborazione su dati Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Italia Domani"

La prima riforma "Accelerazione dell'iter di approvazione del Contratto tra MIMS e RFI", infatti è volta all'accelerazione dell'iter di approvazione del Contratto di Programma quinquennale tra MIMS e RFI e delle sue variazioni annuali, consentendo di velocizzare la progettazione e la realizzazione dei lavori e dovrebbe essere attuata entro il 2021. La seconda riforma "Accelerazione dell'iter di approvazione dei progetti ferroviari", attraverso una modifica normativa, è volta a ridurre la durata dell'iter di approvazione dei progetti da 11 a 6 mesi¹⁸.

¹⁸ Come si legge nelle Schede di Lettura del PNRR aggiornate al 15 luglio 2021 a cura del Servizio studi del Senato della Repubblica e del Servizio studi della Camera dei Deputati, la Riforma prevede in particolare, una modifica normativa all'art. 13 della l. 120/2020 (decreto semplificazioni), per

Per quanto concerne la Componente “Intermodalità e logistica integrata” (M3C2) essa è invece finalizzata a rendere “i porti italiani più efficienti e competitivi, più efficienti sotto il profilo energetico e meglio integrati nella catena logistica”. Punta, inoltre, alla digitalizzazione del sistema di gestione del traffico aereo.

Gli investimenti previsti sono ulteriormente declinati nelle linee di intervento di seguito elencate:

- Progetto Green Ports (Porti Verdi) che prevede interventi in materia di energia rinnovabile ed efficienza energetica nei porti¹⁹ finalizzati a: (i) rendere le attività portuali sostenibili e compatibili con i contesti urbani portuali attraverso il finanziamento di interventi di efficientamento e riduzione dei consumi energetici delle strutture e delle attività portuali; (ii) promuovere la sostenibilità ambientale delle aree portuali, attraverso interventi di miglioramento dell'efficienza energetica e di promozione dell'uso di energie rinnovabili nei porti con l'obiettivo finale di ridurre del 20% le emissioni di CO2 per anno nelle aree portuali interessate. Il PNRR destina sottoforma di prestiti 270 Milioni di Euro a tale linea di Investimento.

Vale la pena sottolineare l'importanza che ricopre il concorso del Fondo Complementare al PNRR alla realizzazione di un sistema infrastrutturale portuale e logistico efficiente e competitivo soprattutto per quel che concerne l'accessibilità marittima e le connessioni di ultimo miglio sia stradale che ferroviario. Ulteriori risorse del Fondo (per un ammontare pari a 2.850 mln di €) infatti saranno rivolte a integrare le risorse per interventi sostegno delle seguenti categorie tematiche:

- Ultimo e penultimo miglio ferroviario e stradale (250 mln di €);
- Sviluppo accessibilità marittima e resilienza delle infrastrutture portuali ai cambiamenti climatici (1.470 mln €);
- Aumento selettivo della capacità portuale (390 mln di €);
- Efficientamento energetico e ambientale (40 mln di €);
- Elettificazione delle banchine portuali (700 mln di €);
- Digitalizzazione della catena logistica attraverso la creazione di piattaforme digitali per la gestione complessiva delle merci, la digitalizzazione integrale dei documenti di trasporto e i sistemi di AI per la pianificazione ed ottimizzazione dei carichi²⁰: Tale investimento è infatti finalizzato ad aumentare la competitività del comparto logistico nazionale grazie “alla realizzazione di un sistema digitale interoperabile tra attori pubblici e privati per il trasporto merci e la logistica, in grado di semplificare procedure, processi e controlli puntando sulla de-materializzazione dei documenti e lo scambio di dati e informazioni”.
- Digitalizzazione della gestione del traffico aereo, finalizzato al potenziamento digitale del settore attraverso lo sviluppo di nuovi strumenti di digitalizzazione dell'informazione aeronautica e l'implementazione di piattaforme e servizi aerei senza pilota. Si vuole inoltre consentire, attraverso la condivisione sicura delle informazioni, la creazione di un sistema di comunicazione di nuova generazione in grado di collegare i vari siti operativi dei sistemi di assistenza al volo, garantendo la copertura dei requisiti di *cybersecurity* e collegando *Air Navigation Service Provider* (ANSP) alle altre parti interessate. Tale investimento che prevede un ammontare di risorse pari a 110 mln di Euro (in Sovvenzioni) si articola nelle due linee di intervento *Digitalizzazione della gestione del traffico aereo* e *Digitalizzazione, manutenzione e gestione dati aeronautici*. I progetti previsti sono relativi: (i) allo sviluppo e connettività del *Unmanned Traffic Management System* – UTM; (ii) alla digitalizzazione delle informazioni aeronautiche (iii) alla realizzazione di infrastrutture *cloud* e virtualizzazione delle infrastrutture operative; (iv) alla definizione di un nuovo modello di manutenzione, oltre alla condivisione sicura delle informazioni²¹.

anticipare la localizzazione dell'opera al momento del “Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica” (PFTE), anziché attendere la fase definitiva di progettazione del progetto. La localizzazione, in variante agli strumenti urbanistici, comporterà l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio. Le ulteriori autorizzazioni, che non possono essere acquisite sul PFTE, potranno essere ottenute nelle successive fasi di progettazione con indicazione della Conferenza dei servizi decisoria a cura dei Commissari o dell'Amministrazione procedente. Questa riforma risulta attuata così come evidenziato dalla Relazione sul “Monitoraggio e stato di attuazione delle misure previste dal PNRR nel 2021”, presentata al Consiglio dei Ministri del 23/09/2021 a cura del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

¹⁹ Il progetto si sviluppa nei porti delle 9 AdSP del Centro-Nord. Fonte: Servizio studi del Senato della Repubblica, Servizio studi della Camera dei Deputati. “Dossier XVIII Legislatura. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - Schede di lettura. Versione aggiornata al 15 luglio 2021.

²⁰ L'attuazione di tale Investimento è in capo a ENAV, in coordinamento con gli aeroporti della rete TEN-T

²¹ Come previsto dall'Allegato alla Decisione UE (pag. 358-359) entro T4 2023 almeno 13 siti (aeroporti, enti di controllo di avvicinamento (APP) e centri di controllo di area (ACC)) dovranno essere dotati di un sistema di gestione del traffico aereo completamente digitalizzato e operativo. Mentre entro T1 2026 dovrà esserci l'entrata in esercizio dei seguenti elementi: a) Centro operativo tecnico (TOC) e almeno due sistemi di gestione del traffico aereo b) Group Cloud Enterprise Resource Planning (ERP) c) Informazioni aeronautiche digitalizzate d) Sistema di gestione del traffico senza equipaggio e connettività (UTMS). L'attuazione è in capo ad ENAV, in coordinamento con gli aeroporti della rete TEN-T.

Anche questa Componente individua alcune riforme utili allo sviluppo di un sistema aereo-portuale e logistico efficiente, competitivo e sostenibile. In particolare accanto alle Riforme individuate per aggiornare la pianificazione portuale²² e rendere più accessibili e competitivi le concessioni nei porti italiani, vi sono quelle rivolte alla semplificazione dei controlli per le transazioni di importazione/esportazione (Sportello Unico dei Controlli)²³, alla digitalizzazione dei servizi di trasporto merci e passeggeri²⁴, alla semplificazione delle procedure logistiche e alla digitalizzazione dei documenti di trasporto, che possono portare al superamento di quelle criticità relative anche ai tempi di attesa troppo lunghi e poco competitivi che ormai da diversi anni vengono evidenziate nei dibattiti tra gli operatori del settore e gli interlocutori pubblici.

Accanto alle azioni progettuali e di riforma previsti dalla Missione 3, vale la pena evidenziare gli interventi presenti nelle altre Missioni e che afferiscono la priorità trasversale del Mezzogiorno ed in particolare quelli relativi alle Zone Economiche Speciali (ZES). Queste ultime rilevano particolarmente ai fini del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 in quanto strategicamente collegate alle Aree Logistiche Integrate²⁵ nell'ambito delle quali si inquadrano gli interventi relativi al sistema portuale e interportuale finanziati dal Programma. Gli Investimenti relativi alle Zone Economiche Speciali (ZES) previsti nell'ambito della Missione 5 "Inclusione e Coesione" tra gli interventi speciali per la Coesione territoriale, sono finalizzati a favorire la competitività e lo sviluppo delle ZES anche attraverso investimenti infrastrutturali per i collegamenti dell'ultimo miglio con porti o aree industriali; la digitalizzazione della logistica, urbanizzazioni o lavori di efficientamento energetico; il rafforzamento della resilienza dei porti²⁶.

Nel contempo il PNRR prevede una riforma delle ZES volta a dare alle stesse piena attuazione a distanza di quattro anni dalla loro istituzione²⁷. Tra le misure previste, infatti, vi è l'introduzione di un regime di autorizzazione unica per gli investitori, la cui responsabilità sarà in capo al Commissario Straordinario che presiederà anche la conferenza dei servizi al fine di facilitare e velocizzare gli investimenti nelle aree ZES. Il Commissario sarà inoltre dotato di una struttura tecnica propria e il personale delle sedi locali sarà affiancato da un ufficio di coordinamento nazionale. Un'ulteriore misura prevista è relativa all'incremento del Credito d'Imposta che passerà dai 50 a 100 milioni di euro e sarà allargato anche agli immobili strumentali²⁸.

La riforma della governance delle ZES è stata successivamente cristallizzata dall'art 57 del DL 31 maggio 2021, n. 27 *"Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure"*, che conferma anche l'introduzione dell'autorizzazione unica nella quale *"confluiscono tutti gli atti di autorizzazione, assenso e nulla osta comunque denominati, previsti dalla vigente legislazione in relazione all'opera da eseguire, al progetto da approvare o all'attività da intraprendere. L'autorizzazione è rilasciata dal Commissario straordinario della ZES in esito ad apposita conferenza di servizi"*. Il Commissario straordinario, inoltre,

²² Come previsto nell'Allegato alla Decisione UE (pag. 354-355), entro T4 2022 il quadro legislativo riveduto deve stabilire che: tutte le autorità portuali devono adottare i loro documenti di pianificazione strategica di sistema (DPSS) e i loro piani regolatori portuali (PRP) tenendo pienamente conto della riforma del 2016 dei sistemi portuali italiani, approvata con decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169. Il DPSS deve disciplinare almeno i seguenti elementi: gli obiettivi di sviluppo delle autorità di sistema portuale; le aree individuate e delineate, destinate esclusivamente alle funzioni di porto e di retroporto; i collegamenti infrastrutturali stradali e ferroviari dell'ultimo miglio con i porti; i criteri seguiti per individuare i contenuti della pianificazione; individuare in modo univoco gli orientamenti, le norme e le procedure per l'elaborazione dei piani regolatori portuali.

Secondo le *milestones* tutte le AdSP dovranno adottare i loro documenti di pianificazione strategica entro il quarto trimestre 2022

²³ Il Target stabilito dall'Allegato alla Decisione UE (pag. 357) prevede entro T4 2021 l'entrata in vigore dello Sportello Unico Doganale che deve definire i metodi e le specifiche dello stesso in conformità al regolamento (UE) n. 1239/2019 relativo all'attuazione dell'interfaccia unica marittima europea e al regolamento (UE) 2020/1056, relativo alle informazioni elettroniche sul trasporto merci (eFTI).

²⁴ La riforma è finalizzata a rendere interoperabili i *Port Community System*, ovvero gli strumenti di digitalizzazione dei movimenti di passeggeri e merci delle singole Autorità di Sistema Portuale, in modo che siano compatibili tra di loro e con la Piattaforma Logistica Nazionale UIRNET. Come si legge nell'Allegato alla Decisione UE entro T2 2024, i sistemi per gli operatori portuali delle singole autorità di sistema portuale devono essere interoperabili fra loro e con la piattaforma strategica nazionale digitale. Le *milestones* a pag. 1707 del documento presentato alla Commissione europea prevedono che solo il 50% dei *Port Community System* divenga compatibile con gli standard della piattaforma logistica nazionale UIRNET entro il primo trimestre 2026.

²⁵ Il PON Infrastrutture e Reti in ottemperanza a quanto previsto dall'Accordo di Partenariato 2014-2020 e dal Position Paper della CE per l'Italia e coerentemente con quanto disposto dal Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL), individua cinque Aree Logistiche Integrate (ALI) *"di interesse nazionale ed europeo e direttamente collegate allo sviluppo della rete centrale TEN-T, che includono un sistema portuale, eventuali retroporti, interporti o piattaforme logistiche ad essa correlate, nonché le connessioni rispettive ai corridoi multimodali della rete europea di trasporto"*. Le 5 Aree sono: ALI Pugliese-Lucana; ALI Sicilia Occidentale; ALI Quadrante Sud Orientale della Sicilia; ALI Campania; ALI Gioia Tauro.

²⁶ Fonte: Servizio studi del Senato della Repubblica. *"Dossier XVIII Legislatura. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - Schede di lettura. Versione aggiornata al 15 luglio 2021"*.

²⁷ Le ZES sono state istituite con Decreto Legge 20 giugno 2017, n.91 *"Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno"*

²⁸ Fonte: <http://www.ministropersud.gov.it/it/comunicazione/notizie/rimettiamo-in-moto-le-zes-con-nuovi-investimenti-e-riforme/>. Intervento del Ministro al webinar *"Una sfida per il Recovery Plan e oltre: le ZES come leva per lo sviluppo del Mezzogiorno"*

può assumere funzioni di stazione appaltante e operare con poteri straordinari in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, limitatamente a una realizzazione più efficace e tempestiva degli interventi del PNRR.

1.2 Gli indirizzi strategici del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS)

Le linee programmatiche di intervento delineate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza “Italia Domani” declinano gli indirizzi verso cui è orientata l’azione di governo e di conseguenza quella del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS) illustrata dal Ministro il 16 marzo 2021 e riaffermata anche dall’Allegato infrastrutture²⁹ al Documento di Economia e Finanza 2021.

Le linee programmatiche ministeriali si concentrano in particolare:

- sullo sviluppo di sistemi integrati di trasporto per una mobilità sostenibile, a lunga percorrenza e locale, anche al fine di ridurre l’inquinamento nelle città e procedere nel percorso di de carbonizzazione. Fondamentali in tale prospettiva sono: lo sviluppo dell’alta velocità delle persone e delle merci, specialmente al Sud e il simultaneo potenziamento del trasporto su base regionale; o il rafforzamento dell’intermodalità e della logistica integrata, con particolare attenzione all’ammodernamento dei porti, anche in un’ottica di transizione ecologica;
- sul rafforzamento delle infrastrutture idriche primarie, anche per anticipare le problematiche derivanti dalla crisi climatica e migliorare così l’adattamento e la resilienza del nostro sistema.

Per quel che concerne gli aspetti squisitamente infrastrutturali soprattutto in relazione al sistema portuale, si riconosce come prioritario intervenire sia per il rafforzamento delle connessioni di rete corta attraverso il completamento delle infrastrutture di ultimo miglio (strade, ferrovie e così via) al fine di interconnettere le aree logistiche territoriali con i sistemi portuali e valorizzare nel contempo le zone franche, le Zone economiche speciali (ZES) e le Zone logistiche semplificate (ZLS). Sia per il potenziamento delle connessioni di rete lunga, interconnettendo a livello funzionale e infrastrutturale i sistemi portuali nazionali con le tre grandi direttrici delle reti TEN/T, dell’area euroasiatica BRI e dell’area MED; ai nodi portuali, completando gli interventi portuali e fronte mare, attrezzando i porti per le vocazioni industriali, commerciali e turistiche di pertinenza.

Appare opportuno evidenziare, inoltre, come nelle linee di sviluppo programmatico se da un lato si riconosce al sistema portuale nazionale un forte potenziale di crescita per il contesto in cui è inserito, dall’altro si evidenziano i limiti ovvero le problematiche principali che riguardano la specifica vocazione dei porti italiani, che per la maggior parte operano solo per il mercato interno. A questa criticità si aggiunge la difficoltà di realizzare le opere per l’estrema complessità delle procedure per l’affidamento degli appalti. Per tale motivo si ritiene auspicabile una rapida individuazione di misure di semplificazione delle procedure esistenti e - nell’ambito del Piano regolatore portuale, strumento di pianificazione del sistema dei porti - della riduzione dei tempi dei pareri e una diversa metodologia di elaborazione degli stessi.

Queste e altre esigenze di programmazione degli interventi e di superamento delle criticità vengono prese in considerazione dall’Allegato Infrastrutture al Documento di Economia e Finanza (DEF) 2021, approvato il 29 giugno 2021 dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. Esso “introduce un modello di sviluppo sostenibile per pianificare, programmare, progettare e realizzare un Paese più moderno, equo e resiliente, in linea con i principi dell’Agenda 2030 dell’Onu e del Green Deal europeo e in coerenza con i piani nazionali generali e settoriali di riferimento³⁰”.

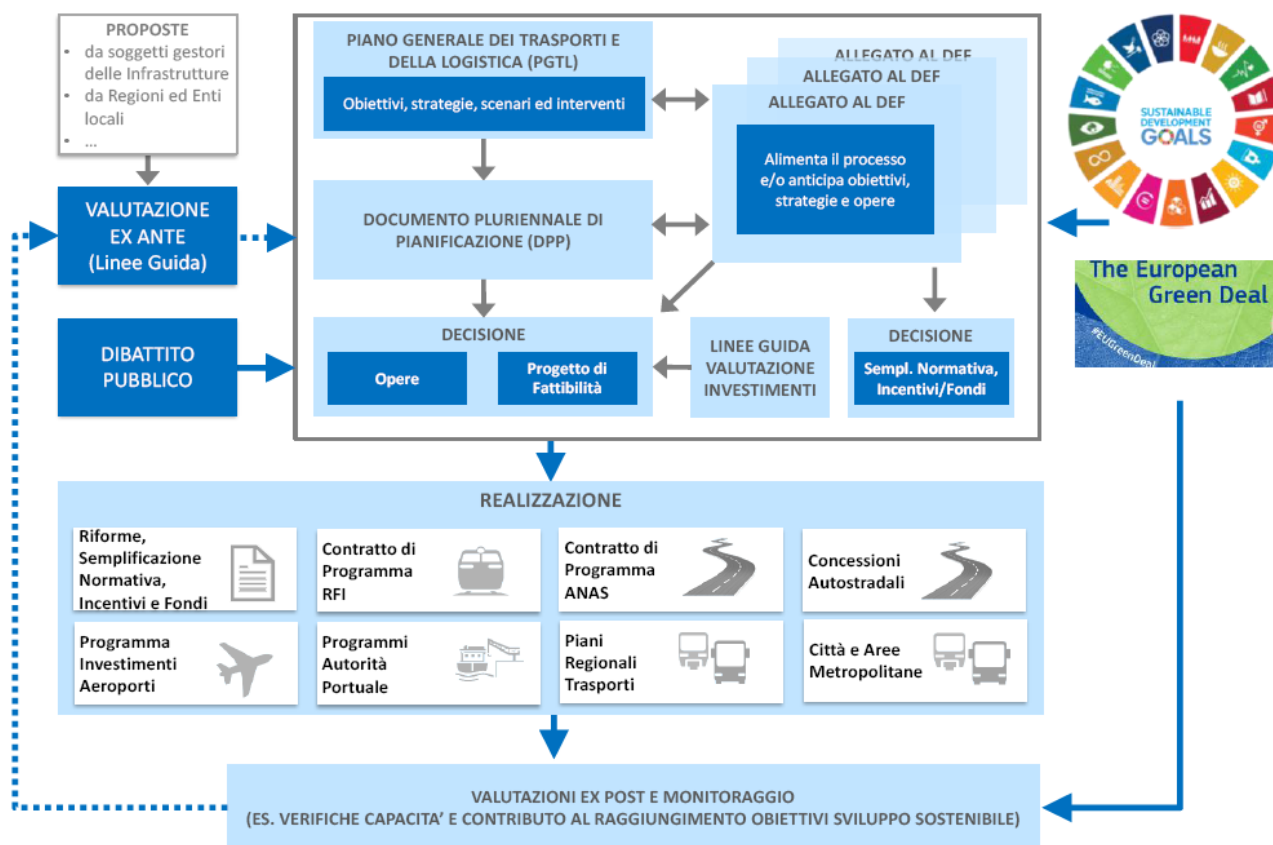
Il documento programmatico in materia di infrastrutture e mobilità, porta a corredo una serie di innovazioni rispetto al passato. Accanto all’analisi di contesto e alla definizione delle opere prioritarie per lo sviluppo del Paese infatti, anche anticipando la strategia di lungo periodo del Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) – per il quale è stato avviato l’iter tecnico per la nuova redazione - e del Documento pluriennale di pianificazione (DPP), per la prima volta viene alimentato un processo di pianificazione integrata delle infrastrutture e della mobilità basato su riforme, connessione, sicurezza, equità e sostenibilità, anche in considerazione degli investimenti e delle riforme previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Infatti, la vision di medio lungo periodo della programmazione nazionale che sta alla base del processo di definizione e realizzazione delle opere, oltre a fare riferimento al quadro delle strategie

²⁹ Allegato “Dieci anni per trasformare l’Italia – Strategie per infrastrutture, mobilità e logistica sostenibili e resilienti per il benessere delle persone e la competitività delle imprese, nel rispetto dell’ambiente.

³⁰Fonte: https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/pubblicato_mef_allegato_infrastrutture_def_2021

definite a livello internazionale parte dal concetto di “Piano processo” ovvero dalla identificazione del metodo con cui alimentare nel tempo il processo decisionale per la scelta delle infrastrutture e i servizi di mobilità³¹ (cfr figura successiva). In tale processo L’Allegato Infrastrutture al DEF si pone quale obiettivo quello di rappresentare il documento programmatico che alimenterà l’intero processo di pianificazione secondo un approccio di tipo “rolling” (aggiornamenti/approfondimenti in step successivi), definendo annualmente la politica del Governo in materia di infrastrutture e di trasporto.

Figura 1.4 – Il processo di pianificazione, programmazione e progettazione sostenibile delle infrastrutture di trasporto – Il “Piano Processo



Fonte: MIMS

Con l’Allegato Infrastrutture si è inoltre proceduto con l’aggiornamento per l’annualità 2021 delle infrastrutture che rientrano nel sistema nazionale integrato dei trasporti (SNIT)³² che rappresenta il sistema integrato di infrastrutture, puntuali e a rete, di interesse nazionale ed internazionale che costituisce la struttura portante del sistema di trasporto passeggeri e merci italiano. Per quanto concerne il sistema portuale coerentemente con le riforme intercorse a partire dal 2016 con il Decreto Legislativo n. 169 “Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84”, le 16 Autorità di Sistema Portuale che includono a loro volta i 58 porti di rilevante interesse economico internazionale e nazionale, costituiscono i nodi di 1° livello dello SNIT del settore portuale. A questi si aggiungono i porti e le specifiche aree portuali finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato oltre che ulteriori 217 scali minori dedicati prevalentemente alla nautica da diporto, alle attività legate alla pesca ed al trasporto di passeggeri locali e turisti.

³¹Fonte: Allegato “Dieci anni per trasformare l’Italia – Strategie per infrastrutture, mobilità e logistica sostenibili e resilienti per il benessere delle persone e la competitività delle imprese, nel rispetto dell’ambiente” al DEF 2021.

³² Lo SNIT è stato identificato a partire dallo SNIT 2001 proposto nel PGTL, mediante criteri specifici per modalità di trasporto

In generale il Documento in esame individua gli investimenti prioritari nei diversi segmenti della mobilità per un totale di 242, 8 Mld di Euro di cui le risorse assegnate ammontano a 175,9 Mld e 63,7 Mld afferiscono al fabbisogno residuo (cfr figura successiva)

Figura 1.5 – Investimenti prioritari infrastrutture per la mobilità

TABELLA III.5.1: INVESTIMENTI PRIORITARI INFRASTRUTTURE PER LA MOBILITA'			
Modalità di trasporto	Costo (mld €)	Risorse assegnate (mld €)	Fabbisogno Residuo (mld €)
Strade e autostrade	75,8	54,2	21,6
Ferrovie (con nodi urbani)	132,1*	92,9	39,2*
Trasporto rapido di massa città metropolitane	22,0	20,4	1,6**
Porti	9,6	8,3	1,3
Aeroporti	3,1	3,1	0,0
TOTALE	242,6	178,9	63,7

* Rispetto al fabbisogno residuo complessivo per completare gli interventi e i programmi prioritari, per quanto riguarda questi ultimi (in particolare: i programmi di intervento per messa in sicurezza, adeguamento tecnologico e mitigazione impatti ambientali) è stato considerato solo il fabbisogno residuo prioritario, cioè stimato fino al prossimo quinquennio (medio termine), in coerenza con gli altri programmi di investimenti prioritari della tabella, ma diversamente da quanto riportato nel Contratto di Programma RFI (stima a lungo termine, per un valore di fabbisogno residuo complessivo degli investimenti ferroviari pari a 55,3 mld €).

** Il fabbisogno residuo riportato per gli interventi di sviluppo del trasporto rapido di massa tiene conto solo dei progetti per i quali la ripartizione delle risorse è già avvenuta con appositi DM. Non sono considerate ancora le richieste pervenute con l'Avviso N.2 e le risorse che verranno messe a disposizione con il PNRR. Si stima, inoltre, che perverranno ulteriori richieste di finanziamento per i prossimi mesi, in particolare relative allo sviluppo delle metropolitane nelle maggiori aree urbane e degli altri sistemi di TRM nelle città di media grandezza, le quali comporteranno un fabbisogno di risorse aggiuntivo pari almeno a 8 mld € (Focus in Appendice).

Fonte: Allegato "Dieci anni per trasformare l'Italia – Strategie per infrastrutture, mobilità e logistica sostenibili e resilienti per il benessere delle persone e la competitività delle imprese, nel rispetto dell'ambiente" al DEF 2021

Nello specifico degli investimenti previsti per il settore portuale di seguito è stata effettuata una ricognizione³³ sistematizzata secondo i programmi di interventi portuali già definiti nei precedenti Allegati Infrastrutture al DEF e di un programma aggiuntivo, denominato "resilienza delle infrastrutture ai cambiamenti climatici" (cfr Focus seguente). Le categorie tematiche individuate all'interno dell'Allegato nel quale si inquadrano gli interventi ritenuti prioritari per i Porti sono 10: (1) manutenzione del patrimonio pubblico demaniale; (2) digitalizzazione della logistica e dei porti; (3) ultimo/penultimo miglio ferroviario e connessioni alla rete dei porti; (4) ultimo miglio stradale; (5) accessibilità marittima;

³³ Al fine di garantire un quadro univoco rispetto ai documenti programmatici in cui sono stati inseriti, gli interventi puntuali che compongono ciascun programma prioritario sono stati derivati dalle seguenti fonti e condivisi con le rispettive Autorità di sistema portuale: l'aggiornamento degli interventi portuali in corso di realizzazione e quelli con obbligazioni giuridicamente vincolanti contenuti negli Allegati Infrastrutture al DEF 2017, 2018, 2019 e 2020; i Piani Triennali delle Opere Pubbliche delle 16 Autorità di Sistema Portuale e gli Accordi di Programma, ove esistenti relativamente agli interventi portuali in corso di realizzazione, agli interventi con obbligazioni giuridicamente vincolanti ed ai progetti sottoposti ovvero da sottoporre a progetto di fattibilità previsti; gli interventi portuali in corso di realizzazione, gli interventi con obbligazioni giuridicamente vincolanti, i fabbisogni prioritari ed i progetti sottoposti ovvero da sottoporre a progetto di fattibilità rilevati, sulla base della compilazione trimestrale delle schede "Interventi in pianificazione e programmazione" e "Fascicolo del Porto" della "Piattaforma porti" co-gestita dalla Direzione Generale Porti del MIMS e da RAM Logistica Infrastrutture e Trasporti S.p.A.; gli interventi portuali inseriti nel Fondo complementare ex DL n. 59/2021; gli interventi portuali definiti nel Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 13 agosto 2020 sul "riparto delle risorse del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese per la quota attribuita al settore portuale"; gli interventi portuali previsti nel PNRR a valere nell'Investimento 4: Interventi per le Zone Economiche Speciali (ZES) della M5C3: INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE e nell'Investimento 2.1: Digitalizzazione della catena logistica del M3C2.2 INTERMODALITÀ E LOGISTICA INTEGRATA del PNRR. Fonte: Allegato "Dieci anni per trasformare l'Italia – Strategie per infrastrutture, mobilità e logistica sostenibili e resilienti per il benessere delle persone e la competitività delle imprese, nel rispetto dell'ambiente" al DEF 2021.

(6) resilienza delle infrastrutture ai cambiamenti climatici; (7) efficientamento energetico e ambientale; (8) *waterfront* e servizi crocieristici e passeggeri; (9) attività industriali nei porti; (10) aumento selettivo della capacità portuale.

FOCUS

Caratteristiche principali dei programmi portuali

I programmi portuali, all'interno dei quali vengono ricompresi i singoli interventi e progetti, rappresentano categorie tematiche omogenee come segue:

- manutenzione del patrimonio pubblico demaniale: il programma include interventi su banchine, piazzali, darsene, viabilità interna portuale al fine di garantire la corretta manutenzione del patrimonio pubblico demaniale nel sedime portuale, comprese le infrastrutture logistiche in uso al Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera adeguandole alla normativa antisismica e alla normativa in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro, nonché favorendo l'abbattimento delle barriere architettoniche;
- digitalizzazione della logistica e dei porti: il programma di digitalizzazione della logistica e dei porti italiani include quelle azioni tipo già intraprese negli ultimi anni, come il *preclearing* e l'implementazione dei *fast corridors* in ambito doganale, lo sviluppo del *Port Management Information System*, ovvero l'implementazione della *European Maritime Single Window* e dei *Port Community Systems*. Rientrano nel presente programma anche le risorse e gli interventi che verranno cofinanziati nel quadro dell'Investimento 2.1 del PNRR: Digitalizzazione della catena logistica del M3C2.2 INTERMODALITÀ E LOGISTICA INTEGRATA consistenti sostanzialmente in interventi di realizzazione o di upgrading dei *Port Community Systems* portuali, la loro integrazione nonché l'interoperabilità tra questi ultimi e la Piattaforma logistica nazionale (PLN). In aggiunta a ciò, saranno cofinanziati anche interventi di potenziamento digitale degli scali (dagli accessi ai varchi, alla digitalizzazione dei processi e procedimenti amministrativi in ambito sportello unico amministrativo, ecc.);
- ultimo/penultimo miglio ferroviario e connessioni alla rete dei porti³⁴: il programma prevede di completare le iniziative infrastrutturali più idonee ad ottimizzare l'accessibilità ferroviaria dei porti italiani, nel rispetto della vocazione e dell'area di influenza di ciascun porto. Disegna un sistema di interventi coordinati che consentano di sviluppare servizi intermodali rapidi, economici e affidabili. Gli interventi sono, in particolare, differenziati tra "ultimo" miglio, se ricadenti nel sedime dei porti, e "penultimo" miglio, se relativi alla competenza del gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale
- ultimo miglio stradale: il programma prevede la risoluzione di criticità strutturali nell'accessibilità stradale di alcuni porti italiani, al fine di ottimizzare la loro penetrazione di mercato nelle aree di influenza di riferimento;
- accessibilità marittima: interventi per migliorare l'accessibilità marittima, finalizzata ad accogliere naviglio di dimensioni coerenti con le tipologie di traffici da attrarre;
- resilienza delle infrastrutture ai cambiamenti climatici: il programma è inserito per la prima volta nel presente documento e prevede interventi specifici tesi a sviluppare e ad adeguare le infrastrutture portuali a canoni di qualità, affidabilità e sostenibilità finalizzati a rafforzare la capacità delle infrastrutture stesse di affrontare e superare un evento climatico naturale o antropico non prevedibile;
- efficientamento energetico e ambientale: il programma prevede l'individuazione di un cruscotto di progetti coerenti e sinergici finalizzati ad incrementare significativamente la sostenibilità ambientale dei porti italiani così come previsto nel PSNPL Azione 7.1 "Misure per l'efficientamento energetico e la sostenibilità ambientale dei porti". All'interno di tale programma ricadono gli interventi previsti nel Piano nazionale del *coldironing*, mentre non risultano inclusi gli interventi di efficientamento energetico e gestione dei rifiuti nei porti (*green ports*) a valere sulle risorse del PNRR facenti capo ad un differente dicastero;
- *waterfront* e servizi crocieristici e passeggeri: interventi per adeguare i servizi di accoglienza a terra, sviluppare terminal crociere laddove necessari, e intervenire sul rapporto porto-città attraverso progetti di valorizzazione dei *waterfront* urbani;
- attività industriali nei porti: interventi sulla filiera della cantieristica navale e sulle attività industriali a valore aggiunto nei porti;
- aumento selettivo della capacità portuale: il programma prevede, laddove necessario in coerenza con la visione strategica delineata in precedenza, un aumento selettivo della capacità portuale nei segmenti Ro-Ro e container.

Fonte: Allegato "Dieci anni per trasformare l'Italia – Strategie per infrastrutture, mobilità e logistica sostenibili e resilienti per il benessere delle persone e la competitività delle imprese, nel rispetto dell'ambiente" al DEF 2021

L'Allegato Infrastrutture rimanda anche alle opere cosiddette "commissariate" ossia gli interventi individuati in base all'Art. 4 del decreto-legge 32/2019 c.d. "Sblocca cantieri" e successivamente dall'Art. 9 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 per i quali sulla base dei criteri di: elevato grado di complessità progettuale; particolare difficoltà esecutiva o

³⁴ Vengono specificatamente esclusi dall'elenco gli interventi di ultimo-penultimo miglio ferroviario nei porti elencati nel Contratto di programma Investimenti di RFI.

attuativa; complessità delle procedure tecnico-amministrative; rilevante impatto sul tessuto socio-economico, è stata prevista la possibilità di nominare dei commissari straordinari con poteri derogatori³⁵ in grado di superare le complessità evidenziate. È stato, dunque, individuato un primo elenco di 57 interventi (per i quali sono stati nominati 29 commissari straordinari) per un ammontare di risorse stimate pari a 83 mld di Euro, così suddivisi: 16 infrastrutture ferroviarie; 14 infrastrutture stradali; 12 presidi di pubblica sicurezza; 11 infrastrutture idriche 3 infrastrutture portuali; 1 Infrastruttura per trasporto rapido di massa.

In seguito nel giugno 2021 sono state individuate ulteriori 45 opere (13,2 mld €) per le quali si è in attesa della registrazione dei Decreti di commissariamento presso la Corte dei Conti. Si tratta in particolare di: 18 infrastrutture stradali, 15 infrastrutture ferroviarie, 2 interventi per il trasporto rapido di massa e 10 presidi di pubblica sicurezza.

Dei 3 interventi portuali commissariati uno ricade nel territorio siciliano ed è relativo al Porto di Palermo: *Rilancio del polo della cantieristica navale nel porto di Palermo e realizzazione del sistema interfaccia Porto-Città*. Il costo stimato dell'opera € 155.583.123 il cui finanziamento è così suddiviso: € 81.000.000 Fondo infrastrutture 2020; € 39.000.000 Fondi FSC; €35.583.123 Fondo PAC di PON Infrastrutture e Reti 2014-2020.

2 Le modifiche al PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 e lo stato di avanzamento degli interventi

2.1 Le successive revisioni del PO nel biennio 2020-21

Le prime misure intraprese dalla Commissione per contrastare gli effetti della Pandemia ed in particolare la “*Coronavirus Response Investment Initiative*” hanno portato ad una mutazione del quadro normativo esistente con 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 nell'ambito del quale si inseriscono le attività di revisione del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 approvate dalla Commissione nei mesi di settembre e dicembre 2020.

In particolare, nel luglio 2020, è stata intrapresa una iniziativa di modifica del Programma³⁶ in coerenza con quanto previsto dal Decreto Legge n. 34/2020 e più nello specifico dal comma 6 dell'articolo 242 in base al quale “[...] 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 ricognizione 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 ammessi, 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;

³⁵ Nello specifico, i Commissari straordinari: assumono direttamente le funzioni di stazione appaltante e operano in deroga alle disposizioni di legge, fatto salvo il rispetto dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea; assumono ogni determinazione ritenuta necessaria per l'avvio ovvero la prosecuzione dei lavori, anche sospesi, nella soluzione economicamente più vantaggiosa, comunque nel rispetto dei principi relativi all'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni, alla sostenibilità energetica e ambientale, al conflitto di interesse; espletano le attività di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei necessari interventi. Fonte: *Allegato “Dieci anni per trasformare l'Italia – Strategie per infrastrutture, mobilità e logistica sostenibili e resilienti per il benessere delle persone e la competitività delle imprese, nel rispetto dell'ambiente” al DEF 2021*

³⁶ La modifica è stata approvata dal Comitato di Sorveglianza con procedura scritta urgente il 4 settembre 2020 e dalla Commissione il 29 settembre con Decisione C(2020) 6758 final

- economie recuperabili.

Alla luce di tali criteri si è pervenuti all'individuazione di una revisione della dotazione finanziaria pari a € 1.564.430.014,00 (contro una dotazione PO C(2020)2604 del 22.04.2020 pari a € 1.843.733.333,00) oltre che alla revisione degli indicatori di output secondo le modalità illustrate nella seguente tabella.

Tabella 2.1 – 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)	m ²	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

A seguito del perdurare della crisi pandemica, nel novembre 2020³⁷ si è proceduto a un'ulteriore attività di riprogrammazione 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.);

³⁷ Modifica avviata con procedura scritta del Comitato di Sorveglianza il 18 novembre 2020 e conclusa il 26 novembre 2020. La riprogrammazione è stata poi approvata dalla Commissione il 15 dicembre 2020 con la Decisione C(2020) 9311 final.

- 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. 558/220, 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".

L'attività di revisione del Programma ha portato anche all'introduzione di ulteriori Indicatori di Output per gli Assi I e II illustrati nella tabella successiva.

Tabella 2.2 – 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

Alle attività di riprogrammazione appena descritte va annoverata una terza revisione, avviata il 25 giugno 2021 con procedura scritta del Comitato di Sorveglianza e conclusa il 2 luglio 2021³⁸, finalizzata all'inserimento di due nuovi Assi nel Programma in seguito alla introduzione da parte della Commissione del nuovo strumento Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe (REACT-EU)³⁹ col quale sono stanziati ulteriori 47,5 mld€ a favore della Politica di coesione 2014-2020.

Il nuovo strumento prevede un unico obiettivo tematico: "Promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia". In coerenza con tale obiettivo e con quanto previsto soprattutto in tema di transizione ecologica dall'European Green Deal COM/2019/640 final, finalizzato a trasformare l'economia dell'Unione Europea in un'economia sostenibile moderna, efficiente in termini di risorse e competitiva, il Ministro per il Sud e la coesione territoriale ha comunicato alla Commissione Europea, fra gli altri, la programmazione delle risorse REACT EU nell'ambito del PON IeR 2014-2020 a supporto di misure di riduzione delle perdite nella rete di distribuzione idrica del Mezzogiorno per un importo di circa 313mln€. Questo per favorire il superamento del divario esistente nella rete idrica tra il Centro-Nord e il Sud del Paese e stimolare la gestione efficiente delle risorse idriche.

³⁸ La versione modificata del PON IeR 2014-2020 è stata approvata dalla Commissione con Decisione C(2021) 5950 final del 6 agosto 2021.

³⁹ Regolamento UE(2021/2020) che modifica il Regolamento (UE) n. 1303/2013

Pertanto, dopo un'accurata attività di aggiornamento del Programma in relazione ai mutamenti intervenuti nello scenario di riferimento, sono stati inseriti i due seguenti nuovi Assi:

- Asse IV - per la riduzione delle perdite nelle reti idriche del Mezzogiorno;
- Asse V - per la relativa Assistenza Tecnica.

L'asse IV, afferisce all'Obiettivo Tematico *"Promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia"* e intende perseguire i seguenti obiettivi⁴⁰:

- Ottenere una riduzione delle perdite nelle reti per l'acqua potabile per uso civile;
- Aumentare la resilienza dei sistemi idrici al cambiamento climatico;
- Rafforzare la digitalizzazione delle reti, da trasformare in una "rete intelligente", per promuovere una gestione ottimale delle risorse idriche, ridurre gli sprechi e limitare le inefficienze.

La nuova versione del Programma prevede una distribuzione delle risorse per Asse così come illustrato nella tabella successiva, con un ammontare complessivo pari a € 1.890.450.014,00.

Tabella 2.3 – Il piano finanziario del PON leR a seguito della riprogrammazione di luglio 2021

Asse Prioritario	Fondo	Sostegno dell'Unione	Contropartita nazionale	Finanziamento totale
I	FESR	781.875.132,00	260.625.044,00	1.042.500.176,00
II	FESR	352.797.379,00	117.599.126,00	470.396.505,00
III	FESR	38.650.000,00	12.883.333,00	51.533.333,00
IV	FESR REACT-EU	313.000.000,00	0,00	313.000.000,00
V	FESR REACT-EU	9.765.000,00	3.255.000,00	13.020.000,00
Totale FESR	FESR	1.173.322.511,00	391.107.503,00	1.564.430.014,00
Totale FESR REACT-EU	FESR	322.765.000,00	3.255.000,00	326.020.000,00
Totale generale	FESR	1.496.087.511,00	394.362.503,00	1.890.450.014,00

Fonte: AdG

L'introduzione dei due nuovi Assi nel Programma Infrastrutture e Reti ha necessariamente comportato l'individuazione dei relativi Indicatori di Output (cfr tabella successiva) in linea con l'obiettivo prioritario di riferimento sopra richiamato.

Tabella 2.4 – Nuovi indicatori di output e relativi target

Indicatori di Output	Unità di misura	Valore di base	Valore obiettivo (2023)
Asse IV			
Km di rete distrettualizzata	Km	-	8.000
Numero di agglomerati urbani oggetto di interventi di distrettualizzazione	Numero	-	300
Asse V			
Servizi di assistenza tecnica	Numero	0	6
Eventi e incontri di partenariato	Numero	0	6

⁴⁰ La nuova misura proposta è complementare ad un'azione simile prevista dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza al fine di procedere ad una realizzazione "congiunta e sinergica delle misure previste da entrambe i programmi per conseguire un significativo uniforme efficientamento della distribuzione idrica sull'intero territorio nazionale".

Indicatori di Output	Unità di misura	Valore di base	Valore obiettivo (2023)
Prodotti informativi e pubblicitari	Numero	0	18
Comunicazione online e social	Numero	0	176
Prodotti della valutazione	Numero	0	11

Fonte: AdG

Per quanto concerne gli Indicatori di Risultato invece si è pervenuti all'introduzione per l'Asse IV dell'Indicatore "Riduzione dei livelli percentuali di perdite delle reti idriche" con un valore percentuale del target al 2023 fissato al 35% (contro un valore di partenza pari al 51,30%). Mentre per l'Asse V è stato individuato l'Indicatore "Indice di capacità attuativa" che dovrà raggiungere nel 2023 il valore target del 100% (Valore base 0).

2.2 Il quadro consolidato degli interventi e lo stato di avanzamento al giugno 2021

Nel Rapporto Annuale di Valutazione 2021 è stato delineato il percorso per la definizione del quadro di riferimento progettuale del PON Infrastrutture e Reti 2014-20 attraverso le successive prese d'atto fino al gennaio 2020 quando si è giunti a 78 interventi selezionati per un costo complessivo pari a circa 1,73 miliardi di euro.

Tabella 2.5 – Riepilogo Prese d'Atto per l'ammissione a finanziamento a gennaio 2020

Presa d'atto	Numero interventi	Costo ammasso
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

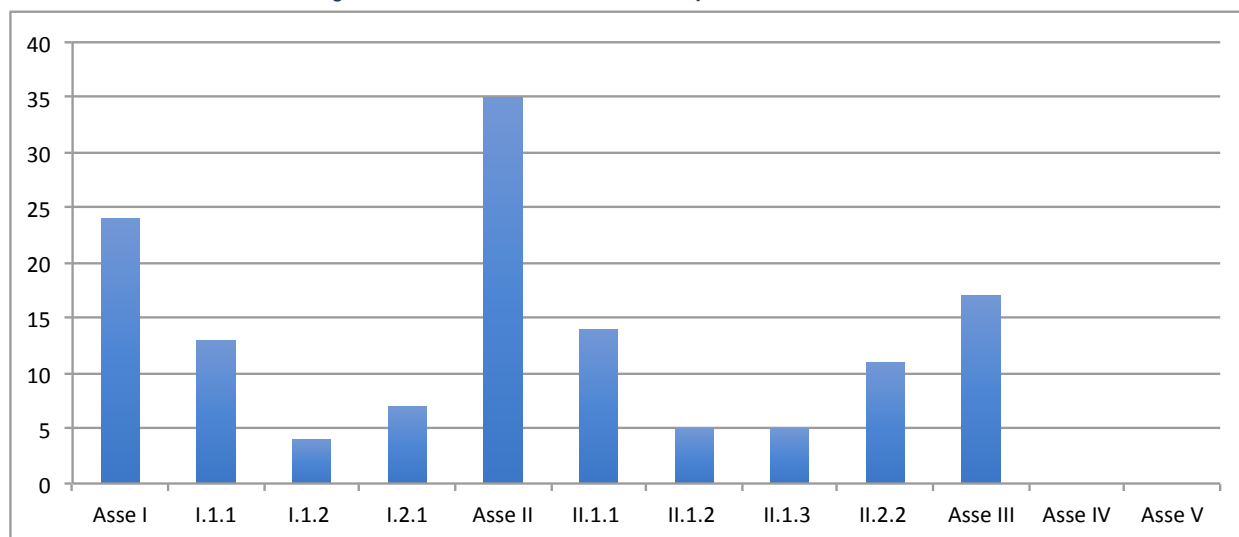
A seguito delle successive revisioni che hanno interessato il Programma precedentemente descritte, si è reso necessario condurre una coerente razionalizzazione del quadro progettuale operata tramite le due successive Prese d'Atto del 5 agosto e del 16 settembre 2021, che hanno condotto a una situazione di 76 interventi ammessi a finanziamento per un costo complessivo pari a circa 1,56 miliardi di euro.

A tale quadro si è giunti, in particolare, attraverso la revoca dal Programma di 11 interventi, la maggior parte dei quali indirizzati ad altre fonti di finanziamento⁴¹ e l'ingresso di 9 interventi a valere sulle Linee d'Azione II.1.3 e II.2.2.

⁴¹ In particolare sono confluiti nel PNRR gli interventi: Collegamento ferroviario del complesso del porto di Taranto con la rete nazionale (1^a fase funzionale n. 2 lotto: CAGIONI e PIASTRA LOGISTICA TARANTO); Svincolo autostrada Porto di Gioia Tauro – A2 "Autostrada del Mediterraneo" Lavori di ammodernamento ed adeguamento dell'autostrada SA-RC al tipo I/A norme CNR/80 Tronco 3° tratto 2° lotto 3° stralcio C - dal km 382+475 al km 383+000 - svincolo Rosarno; Porto di Gioia Tauro – Lavori di potenziamento funzionale raccordo stradale sud alla rete TEN-T. Costruzione del I lotto dell'infrastruttura tra il gate porto GT lato sud e la SS 18; Elettificazione della tratta Cinisi – Alcamo Dir. – Trapani della linea Palermo – Trapani "via Milo". Nel Fondo Complementare al PNRR gli interventi Porto di Brindisi – Completamento cassa di colmata tra pontile petrolchimico e costa morena est: dragaggio porto medio; Porto di Taranto – Diga foranea fuori rada – tratto di ponente. Nel PAC "Infrastrutture" 2014-2020 è invece confluito l'intervento Porto di Gioia Tauro: Gateway ferroviario, mentre la Nuova fermata Acireale Bellavista è finanziata con risorse statali da parte della Regione Sicilia.

A seguito di tali modifiche e con riferimento alla ripartizione per Assi e Linee d'Azione, sul totale dei 76 interventi ammessi a finanziamento – di cui 17 a valere sull'Asse III di Assistenza Tecnica – l'Asse II conferma il più alto numero di progettualità finanziate pari a 35: 19 progetti per l'ambito di intervento delle Aree Logistiche Integrate (14 portuali e 5 di ultimo miglio), 5 a valere sulla Linea II.1.3 per l'implementazione della *single window* doganale e 11 sulla Linea II.2.2 dei sistemi ITS. Gli interventi sull'Asse I ammontano invece a 24 interventi, 17 di natura ferroviaria e 7 a valere sulla Linea I.2.1 dedicata allo sviluppo del sistema di gestione del traffico aereo del cielo unico europeo (SESAR). Dato il recente provvedimento di allargamento alle risorse REACT, non vi sono ancora interventi selezionati sui nuovi Assi IV e V, si segnala tuttavia la recente approvazione tramite procedura scritta dei criteri di selezione per tali Assi.

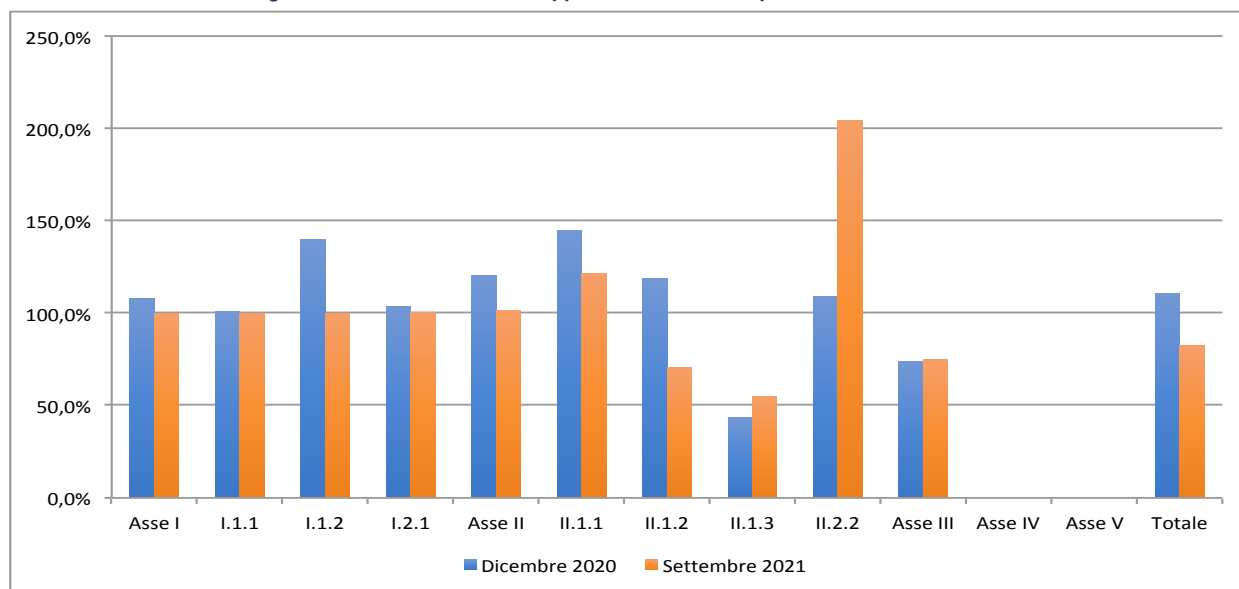
Figura 2.1 - Numero interventi ammessi per Asse e Linea d'Azione



Fonte: elaborazione su dati AdG

In termini di costi ammessi su dotazione di Programma, è interessante esaminare il confronto tra la situazione a dicembre 2020 e quella determinatasi a seguito delle ultime Prese d'Atto. L'incremento delle risorse complessive a disposizione ha ovviamente comportato una diminuzione del tasso di saturazione che è passato dal 110,6% al 82,4%, con l'Asse I che vede, anche a livello di Linee d'Azione, una sostanziale equivalenza tra la dotazione e i costi ammessi. Permane invece una condizione di leggero *overbooking* sull'Asse II (101,4%) dove si registra uno squilibrio tra le diverse Linee, con situazioni di superamento della dotazione per le Linee II.1.1 (121,6%) e II.2.2 (204,5%) a scapito delle restanti due Linee e che fa ritenere necessario un successivo aggiustamento nell'allocazione interna all'Asse.

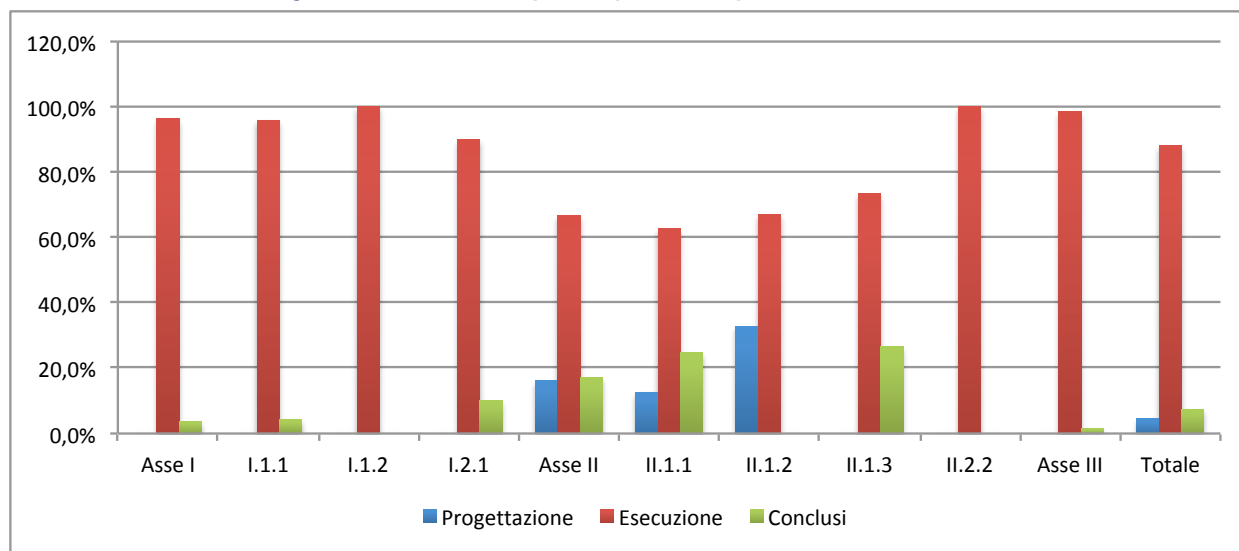
Figura 2.2 - Costi ammessi in rapporto alla dotazione per Asse e Linea d'Azione



Fonte: elaborazione su dati AdG

Sulle base dei dati di monitoraggio al 30 giugno 2021⁴², è possibile fornire una valutazione sull'avanzamento procedurale in relazione alla fase in cui si trovano gli interventi e all'annualità in cui è prevista la loro conclusione.

Figura 2.3 - Costi ammessi per fase procedurale per Asse e Linea d'Azione



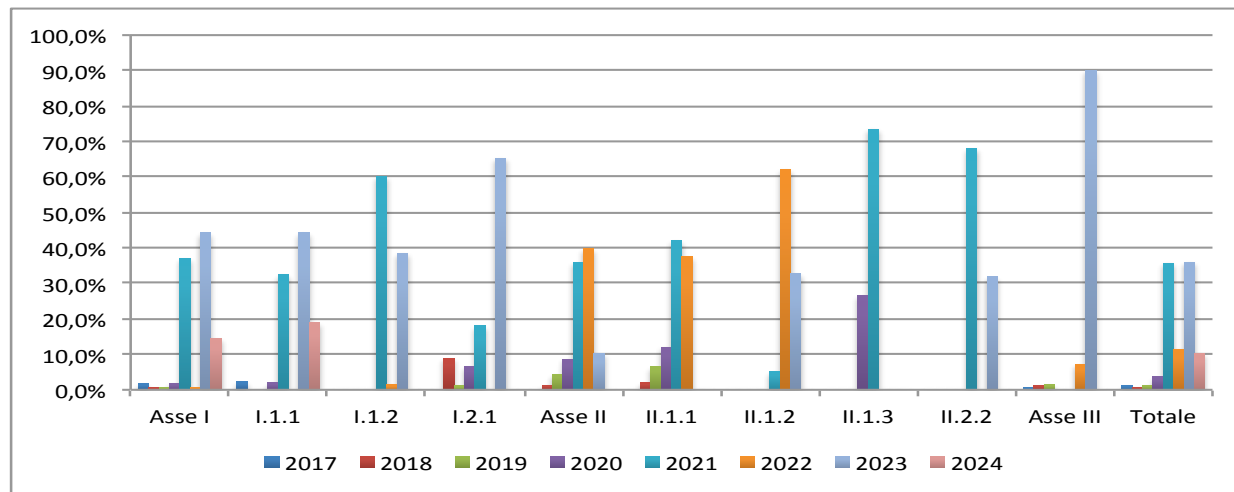
Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

L'analisi per costi ammessi e fase procedurale vede a livello complessivo circa il 4,5% dei costi (circa 67 milioni) che afferisce a interventi in fase di progettazione, a fronte di circa l'88,2% in fase di esecuzione e di una ancora esigua quota del 7,4% di costi riferiti a progetti conclusi. La quota di costi relativi a progettualità non ancora in fase di esecuzione si colloca interamente nell'Asse II e riguarda circa il 20% dei costi ammessi sull'Asse.

⁴² 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 65 interventi per un costo ammesso pari a circa 1,5 miliardi di euro. L'analisi è inoltre limitata ai primi tre Assi del Programma.

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. In termine di percentuale dei costi ammessi, l'analisi a livello complessivo di Programma vede due picchi di spesa sulle annualità 2021 e 2023, con una concentrazione dei costi ammessi in entrambi i casi pari a circa il 36% e con uno sfioramento nel 2024 relativo al Grande Progetto sulla Napoli Bari di circa il 10% dei costi ammessi. Entrambi i dati di natura procedurale non subiscono significative differenze rispetto a quanto rilevato nel Rapporto di Valutazione Annuale.

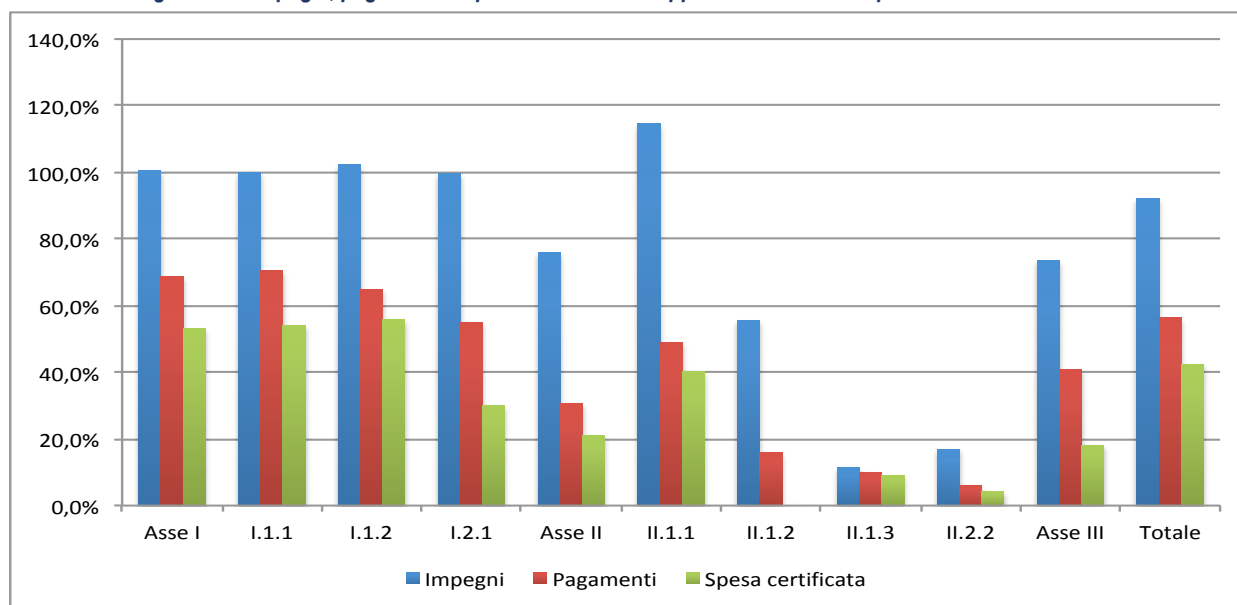
Figura 2.4 - Costi ammessi per anno di fine esecuzione per Asse e Linea d'Azione



Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

Con riferimento all'avanzamento finanziario infine, a fronte di una dotazione complessiva per i tre Assi considerati di oltre 1,56 miliardi di euro, si registrano a giugno 2021 impegni, pagamenti e spese certificate rispettivamente pari a circa 1,44 miliardi di euro, 881 e 663 milioni di euro. In rapporto alla dotazione tali cifre rappresentano circa il 92,2%, 56,3% e 42,4% e, ad eccezione degli impegni, si pongono in miglioramento al dato di dicembre 2020 (94,9%, 54,1% e 40,5%).

Figura 2.5 – Impegni, pagamenti e spese certificate in rapporto alla dotazione per Asse e Linea d'Azione



Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

3 Primi esiti dell'indagine sull'impatto del Covid-19 sul trasporto marittimo di merci e persone

In relazione al verificarsi della pandemia da Covid19, 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?

Sulla base della documentazione raccolta, 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 sul settore dei trasporti nel suo complesso per offrire una panoramica dei principali effetti generati dal Covid-19. Il perdurare della situazione di incertezza ha inoltre suggerito di interrogare un panel di esperti del settore marittimo rispetto alla definizione degli scenari futuri, attraverso la realizzazione di un'indagine Delphi di cui si riportano nel seguito alcuni primi esiti riguardanti la prima fase da poco conclusa.

A partire dall'ipotesi della fine dell'emergenza al 31 dicembre 2021, il questionario somministrato nel corso del 1° round dell'indagine, in particolare, ha affrontato tre tematiche:

- l'impatto del Covid-19 sul trasporto marittimo di merci e persone;
- lo scenario futuro, articolato in:
 - scenario di breve periodo (previsione al secondo trimestre del 2022);
 - scenario di lungo periodo (previsione a cinque anni dalla fine dell'emergenza, ossia al primo trimestre del 2027);
- gli strumenti regolatori e di *policy* per sostenere il settore del trasporto marittimo.

3.1 La percezione degli esperti rispetto agli effetti della pandemia Covid-19 sul trasporto marittimo

A fronte dello scoppio della pandemia da Covid-19 ad inizio 2020, le restrizioni alla circolazione delle persone e alle attività economiche imposte dai governi per contenere la diffusione del contagio hanno colpito con diversa intensità i vari settori del trasporto marittimo italiano. **All'unanimità, il panel di esperti coinvolto concorda sul fatto che il trasporto passeggeri abbia subito le conseguenze peggiori.** Come sottolineato da due esperti, **nel 2020 il settore crocieristico ha registrato una drastica riduzione - con cali di traffico nell'ordine del 90-95% -** condizionata principalmente dalle chiusure di molti Paesi che si affacciano sul Mar Mediterraneo. Come ben sintetizzano le parole di un esperto: *“Tutte le attività portuali connesse al traffico crocieristico hanno subito fortissimi ridimensionamenti e stanno ripartendo con grande difficoltà”*.

Similmente, **anche i traghetti e i servizi di corto raggio hanno visto il proprio traffico più che dimezzato**, a causa sia delle limitazioni imposte al numero massimo di passeggeri trasportabili sia dell'azzeramento dei collegamenti a fini turistici non indispensabili con le isole.

Per quanto riguarda il comparto del trasporto merci, a livello globale la differente propagazione spazio-temporale dell'evento pandemico e lo sblocco delle restrizioni a macchia di leopardo tra Asia, Stati Uniti ed Europa ha modificato gli equilibri tra le catene logistiche globali.

Come spiegato da numerosi esperti, **la crisi da Covid-19 ha notevolmente acuito fenomeni marittimi che già esistevano, seppur non in modo così esteso, quali i blank sailings, la port congestion e il container shortage.** Più nel dettaglio, le grandi compagnie di navigazione hanno inizialmente fronteggiato il crollo delle tariffe di trasporto

(indotto dal calo della domanda) tramite la comune riduzione dell'offerta, facilitata dalle deroghe alle normative *antitrust* previste dal *Consortia Block Exemption Regulation* (si tratta della possibilità per alcune compagnie di trasporto marittimo di condividere la capacità di carico sulle navi e coordinare la programmazione delle rotte). In altre parole, le principali alleanze marittime hanno cancellato alcune partenze per mancanza di carico (**blank sailings**), rimodulato alcune rotte strategiche e ridotto significativamente la capacità di stiva tramite l'utilizzo di navi portacontainer di minore dimensione (a fine maggio 2020, le rotte cancellate hanno toccato i 2,72 milioni di TEU, pari all'11,6% della capacità totale di stiva).

Parallelamente, il contenimento più efficace della crisi sanitaria durante la seconda metà del 2020 da parte dei principali paesi Asiatici ha dato vita ad un massiccio traffico transpacifico e verso l'Europa di sola andata, il quale ha costretto numerosi terminal portuali a gestire situazioni di vera e propria congestione (**port congestion**). L'operatività in fase di sovra domanda, ulteriormente rallentata dalla minore disponibilità di manodopera dovuta ai contagi e ai protocolli di sicurezza più rigidi, ha inevitabilmente allungato i tempi di carico-scarico e consegna delle merci, causando importanti ritardi ai servizi di linea schedulati (basti pensare che nei primi mesi del 2021 solo il 35-40% delle navi sono arrivate in orario). Tale disallineamento delle partenze programmate, coadiuvato dal rigoroso controllo dell'offerta da parte dei *carrier*, ha rafforzato un'ulteriore criticità, ovvero la mancanza di container vuoti nei principali mercati di esportazione (**container shortage**). **L'effetto domino innescato da questi tre fenomeni è stato uno straordinario innalzamento del prezzo dei noli.** Come evidenziato da un esperto, le compagnie di navigazione hanno conseguito nel 2020 – ovvero nell'anno della crisi economica indotta dal Covid-19 – un profitto operativo record di 27 miliardi di dollari, con stime ancora maggiori per il 2021 (tant'è che in giugno 2021, il prezzo dei noli sulla rotta Shanghai-Med ha raggiunto il massimo storico di 6.272 dollari a TEU).

A livello nazionale, il rallentamento del sistema produttivo e il calo dei consumi durante il primo *lockdown* (marzo-maggio 2020) hanno indotto, nel corso del secondo trimestre dello scorso anno, una significativa contrazione delle importazioni di beni di non stretta necessità e di rinfuse liquide (ovvero, petrolio greggio e raffinato). **A fronte delle parziali riaperture avvenute a cavallo tra la prima e la seconda ondata pandemica del 2020, il trasporto merci marittimo ha registrato una parziale ripresa delle movimentazioni complessive, trainate da un vero e proprio boom di domanda internazionale di materie prime e prodotti finiti.** Come riportato da un esperto, i porti italiani hanno complessivamente registrato una diminuzione di circa il 10% del totale delle merci movimentate nell'arco del 2020 rispetto al 2019. Tuttavia, come affermato da un partecipante all'indagine, vi sono state variazioni compensative tra i diversi scali portuali, spesso trainate da alcune tendenze che erano già iniziate prima della pandemia. Si segnala, a titolo esemplificativo, come, dopo che la società Terminal Investment Limited (TiL) ha preso il controllo del Medcenter Container Terminal (MCT) del porto di Gioia Tauro, i flussi di container diretti verso lo scalo calabrese siano aumentati, tanto da far registrare un +26,6% nella movimentazione di TEU nel 2020 rispetto al 2019.

Come anticipato, il drastico crollo del trasporto passeggeri è stato uno dei principali canali attraverso i quali gli effetti della pandemia da Covid-19 si sono propagati sulla portualità del Mezzogiorno, soprattutto per quegli scali particolarmente dipendenti dai flussi di passeggeri da e per le isole, come il porto di Messina. **Tutte le attività portuali connesse al traffico crocieristico hanno subito forti ridimensionamenti, con dirette conseguenze sui livelli occupazionali – sia del personale marittimo (sea-based) che di quello di ufficio (land-based) – e su tutto l'indotto (agenzie marittime, tour operator, fornitori di beni e servizi a bordo e a terra, attività economiche connesse al turismo, ecc.).** In tale contesto, alcuni esperti ritengono che i ristori distribuiti dallo Stato e la sospensione dei canoni demaniali siano riusciti solo parzialmente a contenere le perdite di salario subite dai lavoratori e la riduzione dei ricavi registrate degli armatori.

Per quanto riguarda il settore del trasporto marittimo, gli esperti sottolineano come la difficile situazione rilevata a livello mondiale - nel corso del 2020 si è registrata una diminuzione del Prodotto Interno Lordo a livello mondiale stimabile intorno al 4,5% - non possa che riflettersi negativamente su aree geografiche già economicamente depresse, come quelle ove operano i porti del PON I&R che, anche prima della pandemia di Covid-19, vivevano una fase delicata di transizione.

Tuttavia, come sottolineato da diversi esperti, **i porti del Mezzogiorno si sono complessivamente mostrati maggiormente resilienti rispetto a quelli del Nord durante la fase più acuta della crisi pandemica.** A fronte di un calo di circa il 10% del totale delle merci movimentate a livello nazionale nel 2020 rispetto al 2019, i porti del Mezzogiorno hanno registrato un dato migliore (-4,2%) rispetto agli scali marittimi che operano nel Centro-Nord (-14,8%), grazie soprattutto all'incremento dei volumi di merce containerizzata trainato dal porto di Gioia Tauro.

Come segnala un esperto «di particolare rilevanza, inoltre, appare la significativa crescita dei “trasbordi” realizzata dai porti del Mezzogiorno (+25%) rispetto alla diminuzione di analoghe operazioni nei porti nel Centro-Nord (-14,8%)».

Appare opportuno riflettere su quali cambiamenti al settore marittimo indotti dalla pandemia sono destinati a diventare strutturali, sebbene l'emergenza sanitaria non sia ancora superata ad oltre un anno e mezzo dalla dichiarazione di pandemia di Covid-19 da parte dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS).

Il panel di esperti converge su tre mutamenti che presumibilmente diventeranno strutturali nel settore marittimo nazionale e internazionale. Il primo cambiamento strutturale potrebbe riguardare **il settore crocieristico, che sembra destinato a conservare alcuni protocolli volti a salvaguardare la sicurezza sanitaria del personale di bordo e dei passeggeri**. In particolare, i controlli agli accessi delle aree portuali, la riduzione della capacità massima di passeggeri nelle navi e una costante sanificazione degli ambienti potrebbero diventare prassi permanenti. Inoltre, nel medio periodo è plausibile che si continuerà con la programmazione di escursioni in "bolla sanitaria", così da limitare il più possibile i contatti dei passeggeri con il mondo "esterno".

In secondo luogo, le vulnerabilità delle dinamiche del commercio internazionale acuite dall'attuale crisi pandemica hanno evidenziato i punti deboli delle catene di fornitura globali. Come riportato da un esperto, i recenti episodi relativi al blocco del Canale di Suez (a causa dell'incagliamento della portacontainer Ever Given) e della paralisi del terminal cinese di Yantian a Shenzhen (per un'improvvisa ripresa di infezioni da Covid-19) hanno provocato enormi perdite e disagi in tutte le principali catene logistiche mondiali. Tali ripercussioni, che hanno sottolineato l'eccessiva dipendenza dei sistemi produttivi e distributivi del pianeta dalla Via della Seta cinese, stanno inducendo un ripensamento sostanziale delle *supply chain* globali. Come sottolineato da diversi esperti, **l'attuale processo di accorciamento delle catene del valore è destinato a influenzare strutturalmente la geografia dei traffici marittimi del futuro**. Tale processo sta avvenendo tramite fenomeni di *reshoring* e *nearshoring* (ovvero, tramite il ripristino nei paesi d'origine o limitrofi di alcune attività produttive precedentemente delocalizzate in Paesi asiatici), di regionalizzazione del traffico merci sulle molteplici rotte secondarie e di incremento della navigazione costiera (*short sea shipping*). Tutto ciò dovrebbe poter offrire ai Paesi che si affacciano al Mar Mediterraneo (tra cui l'Italia) l'opportunità di rafforzare ulteriormente il loro ruolo di *player* internazionali in un bacino che è già *leader* nei traffici marittimi di corto raggio.

Infine, alcuni esperti sottolineano come il cambiamento principale che sarà destinato a diventare strutturale riguarda **l'accelerazione dei processi volti a favorire sempre di più l'intermodalità**. Infatti, la crescita esponenziale dell'e-commerce ha reso necessario il miglioramento della logistica terrestre e urbana, ancor oggi molto carente in Italia. Non si tratta di una mera casualità, infatti, se la crisi indotta dal Covid-19 ha risparmiato maggiormente quei porti in grado di garantire un network intermodale internazionale (soprattutto tramite le ferrovie), considerate le criticità connesse ai flussi di camionisti transfrontalieri. Al riguardo si ricorda come, nel primo trimestre del 2021, la Cina abbia visto crescere il numero di treni merci del 79% rispetto allo stesso periodo del 2020, evidenziando così come il trasporto su ferro sia destinato ad avere un peso sempre più determinante all'interno delle catene logistiche del futuro.

Per contro, come evidenziato da un esperto, alcune importanti tendenze di cambiamento del settore marittimo, come quelle legate al gigantismo navale e alla concentrazione del traffico in un minor numero di porti, non sono significativamente riconducibili agli effetti della pandemia da Covid-19, ma fanno parte di processi di cambiamento che erano già in atto precedentemente. Infatti, si stima che le navi portacontainer con portata superiore ai 15.000 TEU aumenteranno del 14%, 9% e 17% nel 2021, 2022 e 2023, rispettivamente.

3.2 Gli scenari di breve e lungo periodo

Con riferimento ad uno scenario di breve periodo, le previsioni di crescita del PIL mondiale pari a circa il 6% nel 2021 e al 4,5% nel 2022 lasciano presagire che la ripresa dell'economia (e del commercio) globale tratterà anche la ripresa del traffico marittimo. Secondo le stime riportate da diversi esperti, il trasporto merci marittimo dovrebbe beneficiare di un rimbalzo di circa il 5% al termine dell'anno in corso, mentre la crescita a fine 2021 del segmento relativo al trasporto di merce containerizzata - la modalità privilegiata nel commercio globale di beni - è stimabile in un *range* di circa il 6-8%.

Purtroppo, **è opinione condivisa da tutti gli esperti del panel che le stime siano inevitabilmente soggette a numerosi fattori di incertezza di natura sanitaria e operativa**, come l'eventuale diffondersi di nuove varianti del virus, il rischio che le asimmetrie geografiche di ripresa economica si possano ampliare, oltre alla possibilità che la costante congestione di alcuni importanti terminal container possa stabilizzare verso l'alto il prezzo dei noli ancora per molto tempo. Per quanto riguarda gli equilibri globali, invece, è possibile che il peso in termini di volumi delle principali rotte inizi a modificarsi a causa di un processo di ridimensionamento geografico delle catene logistiche e di un rinnovato accordo tra Stati Uniti d'America ed Europa per costruire un progetto strategico portuale alternativo a quello della Nuova Via della Seta cinese.

Rispetto ai **porti italiani e del Mezzogiorno**, lo scenario di breve periodo descritto dagli esperti prevede una piena ripresa del trasporto merci ai livelli pre-Covid-19, sostenuta dal fatto che l'Italia dovrebbe giovare dei fenomeni di **reshoring, nearshoring e regionalizzazione dei traffici** volti ad accorciare le catene del valore per i motivi precedentemente discussi. In questo contesto, l'eventualità che i flussi riguardanti l'area del Mediterraneo ridiventino maggiormente centrali sposterebbe il baricentro del traffico marittimo globale verso l'Italia, offrendo alla portualità del Mezzogiorno la possibilità di rivestire ruoli strategici di primo piano. Il principale fattore di incertezza alla realizzazione di questo scenario risiede nel fatto che durante la fase più acuta della crisi pandemica, il calo del prezzo del petrolio ha indotto numerose portacontainer a preferire la circumnavigazione del Capo di Buona Speranza piuttosto che l'attraversamento del Canale di Suez, nell'intento di risparmiare i costi del pedaggio. Se questa tendenza diventasse strutturale in alcune rotte significative, l'intero bacino del Mediterraneo potrebbe subire un sensibile calo di traffico marittimo.

Per quanto riguarda il traffico passeggeri, invece, unanime è la convinzione che la ripresa sarà molto più lenta, soprattutto a causa di una scarsa fiducia degli utenti verso il settore crocieristico, il quale risente della chiusura di molti porti del Mediterraneo e di molte limitazioni nello svolgimento dei tour. È verosimile che un ritorno ai livelli pre-Covid-19 nel trasporto marittimo passeggeri sarà possibile solo grazie ad un ripristino della libera circolazione delle persone, la quale, a sua volta, dipenderà dall'efficacia delle campagne di vaccinazione, dal contenimento di ulteriori "ondate" di contagi e dalla diffusione dell'utilizzo di strumenti quali il certificato verde digitale. Come sottolineato da un esperto, appare differente la prospettiva di piena ripresa di quelle quote di traffico "sistematiche" relative ai pendolari che si spostano principalmente da e per le isole minori per motivi di studio o lavoro e legate al grado di digitalizzazione delle attività economiche (come il *remote-working*, il *distance learning* e l'*e-commerce*).

In uno scenario di lungo periodo, il consolidamento delle prospettive di ripresa delle principali economie mondiali lasciano presupporre che il trasporto marittimo globale, soprattutto relativo al traffico merci, tornerà a crescere a tassi simili a quelli fatti registrare negli anni precedenti alla pandemia da Covid-19. Secondo le stime riportate da alcuni esperti del panel, **si prevede che le movimentazioni di merce containerizzata cresceranno ad un tasso medio annuo di circa il 4% a livello mondiale, e di circa il 3% a livello europeo.**

In questo contesto positivo, numerosi esperti convergono sul fatto che la forte correlazione tra il settore marittimo di ciascun Paese e l'andamento del ciclo macroeconomico globale lasci presagire che lo *shipping* italiano potrà non solo pareggiare, ma addirittura superare i volumi di movimentazioni registrate nel periodo pre-Covid-19 da qui a cinque anni. Diversi esperti ritengono che tale previsione sia destinata a concretizzarsi soprattutto se il Mar Mediterraneo sarà in grado di acquisire maggiore centralità nel trasporto marittimo internazionale grazie al consolidamento dei fenomeni di *reshoring* e *short sea shipping* analizzati nello scenario di breve periodo. Inoltre, l'assunzione del già menzionato scenario di medio-lungo periodo presuppone l'adeguamento e l'ammodernamento dell'offerta di tutti i servizi portuali, grazie agli interventi di semplificazione amministrativa e potenziamento infrastrutturale (che verranno approfonditi nella sezione successiva), in grado di intercettare (e soddisfare) la plausibile crescita della domanda di trasporto merci e passeggeri, indotta, a sua volta, dalla ripresa nazionale e internazionale della produzione industriale, dei consumi e del turismo. In altre parole, **gli scenari futuri della portualità italiana dipendono fortemente dalla capacità di attuare efficacemente e nei tempi stabiliti gli interventi previsti dal PNRR e dall'effettiva operatività delle ZES**, affinché si possa evitare che i principali armatori e spedizionieri internazionali scelgano di utilizzare con sempre maggiore frequenza scali alternativi. Ecco, quindi, che la moltitudine di elementi che devono simultaneamente concorrere per concretizzare il rilancio dell'economia portuale nazionale, inserita in un contesto macroeconomico globale di incertezza generale, rendono ogni scenario di medio-lungo periodo molto volatile.

Analizzando più nel dettaglio i possibili scenari futuri delle diverse aree portuali italiane in un contesto post-emergenziale, un esperto lega le prospettive di crescita dei porti dell'alto Tirreno e dell'alto Adriatico all'effettivo potenziamento dell'infrastruttura ferroviaria (grazie anche al completamento di progetti come il Terzo Valico), ritenuto indispensabile per penetrare maggiormente i mercati del nord Europa.

Per quanto riguarda la portualità del Mezzogiorno nel suo complesso, invece, le prospettive di crescita dipenderanno quasi esclusivamente dalla capacità di stimolare l'intera economia del Sud Italia. In quest'ottica, le ZES potranno giocare un ruolo realmente determinante se saranno in grado di rilanciare nuove sinergie tra le aree portuali e i distretti industriali, produttivi e logistici del territorio. Con uno sguardo alle singole realtà portuali, le prospettive di crescita della portualità del Mezzogiorno sono collegate alle capacità delle singole realtà portuali di perseguire differenti finalità: il porto di Napoli dipenderà dalla sua capacità di cogliere le occasioni di sviluppo nel comparto ro-ro, i porti del basso Adriatico da quella di incrementare il volume delle movimentazioni con i Paesi dell'altra sponda e, infine, i porti di Brindisi, Augusta e Gela da sapersi consolidare come poli energetici nazionali per l'emergente filiera del GNL e dell'idrogeno. Più difficili sembrano le prospettive per quei porti - come Taranto e Cagliari - che hanno puntato eccessivamente sul *transhipment* e

sono destinati a scontrarsi sempre di più con la forte concorrenza indotta dai grandi terminal del Mediterraneo come Malta, Pireo, Algeiras, e Gioia Tauro stesso (unico scalo italiano in grado di crescere significativamente in questo comparto). All'interno di uno scenario delle Regioni del Sud Italia così frammentato, numerosi esperti convergono sull'**assoluta necessità di adottare una pianificazione nazionale per il settore marittimo in grado di ottimizzare gli obiettivi previsti dai numerosi piani attualmente esistenti** (come i piani regionali della portualità e della logistica), **sfruttare possibili economie di scala tra i terminal portuali del Sud** (potenzialmente raggruppabili in un minor numero di AdSP), **individuare obiettivi e investimenti strategici per ogni scalo ed evitare quei provincialismi del passato troppo distanti dall'andamento dei mercati globali**. Solo così i sostanziali investimenti previsti nella portualità del Mezzogiorno potranno trasformarsi in un'unica e irripetibile occasione per sfruttarne le notevoli potenzialità, colmarne (almeno parzialmente) le strutturali inefficienze del passato e assegnarle un ruolo di primo piano nella gestione dei traffici marittimi nel Mediterraneo del futuro.

3.3 Gli strumenti regolatori e di policy per sostenere il settore del trasporto marittimo

Il panel di esperti coinvolto nell'indagine Delphi concorda sul fatto che, nel breve periodo, **gli strumenti regolatori più efficaci per il sostentamento delle attività economiche collegate al trasporto marittimo italiano siano quelli relativi al Quadro Temporaneo degli Aiuti di Stato per il Covid-19 nelle sue differenti declinazioni**, come la sospensione o riduzione dei canoni demaniali, la dilazione dei tempi di pagamento degli oneri fiscali e l'erogazione dei ristori per armatori, aziende e lavoratori. Si tratta di misure che, seppur già previste dall'attuale ordinamento, necessitano di essere rafforzate e prolungate al fine di garantire il sostegno finanziario necessario ad aiutare la ripartenza dell'intero settore.

Nel medio periodo, gli esperti si trovano d'accordo sul fatto che **gli strumenti fondamentali per la ripresa ed il rilancio dell'intero settore marittimo nazionale e del Mezzogiorno consistono nella pronta attuazione di quanto previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), oltre che nell'effettiva operatività delle Zone Economiche Speciali (ZES)**. Per quanto riguarda il PNRR, la realizzazione nei tempi prestabiliti dei numerosi (e corposi) investimenti destinati a tutte le attività connesse al trasporto marittimo merci e passeggeri (per un totale di circa 3,8 miliardi di euro) dovrebbe potenziare e ammodernare significativamente l'offerta dei differenti servizi portuali del territorio, rendendoli più competitivi e accessibili all'interno dei mercati globali. Più nel dettaglio, i partecipanti all'indagine convergono sul fatto che i fondi stanziati dal PNRR dovranno agire su tre principali aree di intervento:

- la **semplificazione amministrativa**, tramite l'adozione di strumenti regolatori volti a ridurre o velocizzare le procedure burocratiche, così da rendere più efficiente il funzionamento degli scali italiani. Per esempio, l'implementazione su vasta scala di processi innovativi come il *fast corridor*⁴³ e il *pre-clearing*⁴⁴, potrebbe essere in grado di velocizzare sensibilmente i tempi delle operazioni portuali ed evitare eccessive congestioni. Tali processi potranno concretizzarsi soltanto in seguito a ingenti sforzi nella digitalizzazione dell'intera operatività portuale, oltre che ad una complessiva riforma di semplificazione della pubblica amministrazione stessa;
- il **potenziamento delle infrastrutture portuali**, con lo scopo di renderle adeguate alle moderne esigenze del settore marittimo, in linea con i migliori *benchmark* mondiali richiesti dai grandi *player* internazionali. A loro volta, questi fondi dovranno agire:
 - **sulle infrastrutture portuali** tramite interventi quali l'accelerazione dei progetti di dragaggio dei fondali (indispensabili per poter accogliere le sempre più numerose grandi portacontainer del futuro), l'ampliamento delle banchine (utile a migliorare i servizi crocieristici e di trasporto passeggeri) e il potenziamento fisico dei terminal per far fronte ai fenomeni meteorologici straordinari sempre più frequenti indotti dai cambiamenti climatici (come l'innalzamento dei mari);
 - **sulle infrastrutture intermodali** tramite interventi quali la realizzazione di migliori connessioni stradali e dei progetti ferroviari "ultimo miglio" volti a collegare più efficacemente i retroporti e le aree industriali degli *hinterland* con le grandi reti di trasporto nazionali (SNIT) ed europee (TEN-T) ed i relativi nodi logistici, così da accelerare il ruolo di *hub* terrestri dei porti e garantire costi ridotti e miglioramenti organizzativi ai distretti

⁴³ La possibilità di trasferire merci direttamente dal porto di arrivo al nodo logistico *inland*, dove verranno espletate le procedure doganali, senza l'emissione del documento di transito.

⁴⁴ La possibilità di espletare le procedure doganali prima dell'arrivo delle merci grazie alla presentazione elettronica dei documenti necessari alle autorità competenti.

produttivi. In questa direzione, diventa cruciale supportare economicamente quelle attività economiche (spesso *start up*) incentrate sullo sviluppo di servizi intermodali digitalizzati;

- **sulla transizione energetica e la sostenibilità ambientale del settore marittimo** tramite interventi quali il rinnovo e l'ammodernamento delle flotte navali impiegate nei servizi di pattugliamento dei mari e di continuità territoriale (come nello stretto di Messina) con l'utilizzo di sistemi propulsivi "*green*" (come quelli elettrici, a GNL e a idrogeno) e la realizzazione del Piano Nazionale del *cold ironing* per permettere alle unità navali di ormeggiare al porto senza produrre emissioni inquinanti. In questa direzione, diventa cruciale l'attivazione degli impianti di micro-liquefazione del GNL al fine di aumentare la disponibilità di combustibili marini alternativi;
- **la messa in sicurezza del trasporto passeggeri** tramite l'adozione di strumenti volti a offrire agli utenti servizi sempre più sicuri rispetto al rischio di contagio, così da rendere più celere la ripresa del traffico pendolare e croceristico (fondamentale sia per i porti e che le aree turistiche del Mezzogiorno). Si tratta, ad esempio, di interventi come la digitalizzazione delle operazioni di imbarco e sbarco, l'introduzione di incentivi finalizzati a sostenere le compagnie di navigazione nell'offrire servizi più frequenti a capacità ridotta e la ricerca di soluzioni innovative per aumentare la salubrità degli spazi delle navi. In questo contesto, l'imminente riapertura alla concorrenza tramite nuove gare concessorie per l'assegnazione dell'esercizio di più del 50% dei servizi di continuità territoriale con le isole maggiori e minori potrà garantire ulteriori benefici a quei porti ad alta vocazione *ro-pax*.

Per quanto riguarda le ZES, il panel intervistato condivide l'opinione che **l'accelerazione sull'effettiva attuazione di queste otto aree portuali avvantaggiate da defiscalizzazioni per i flussi di import-export** - grazie anche ai 630 milioni di fondi aggiuntivi stanziati dal PNRR stesso - **saranno cruciali per favorire l'insediamento di nuove attività manifatturiere, logistiche e industriali in prossimità dei retroporti, attrarre nuovi flussi di traffico provenienti dal bacino del Mediterraneo e incentivare investimenti stranieri volti a migliorare l'attrattività e la competitività delle infrastrutture portuali**. Tuttavia, numerosi esperti sottolineano come le ZES potranno giocare un ruolo realmente determinante nel rilanciare l'intero settore marittimo solo se le agevolazioni fiscali previste e le semplificazioni amministrative ad esse connesse, coadiuvate dall'operato di Commissari competenti in materia logistico-portuale, saranno sufficienti ad incentivare investimenti produttivi e occupazionali. Infine, l'adozione di strumenti volti a incentivare le imprese italiane ad abbandonare le esportazioni Franco Fabbrica (*EX Works*) potranno stimolare la *supply chain* nazionale, migliorandone performance ed efficienza organizzativa.

All'interno di questo quadro, il panel concorda sul fatto che la semplificazione amministrativa costituisca una condizione necessaria primaria per poter investire le risorse stanziati dal PNRR e dalle ZES e, di conseguenza, per realizzare in tempi sufficientemente rapidi i numerosi interventi previsti.