



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

SINTESI DEL RAPPORTO ANNUALE DI VALUTAZIONE 2023 – APRILE 2023



Indice

Premessa.....	2
1 Il contesto di riferimento	3
1.1 Il quadro economico	3
1.2 L'andamento degli indicatori di risultato	3
1.3 L'andamento del traffico marittimo	5
1.4 Evoluzioni nel quadro legislativo e programmatico	6
1.4.1 <i>L'attuazione del PNRR "Italia Domani"</i>	6
1.4.2 <i>L'allegato al Documento di Economia e Finanza 2023: Strategie per le infrastrutture, la mobilità e la logistica</i> 7	7
1.4.3 <i>Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici</i>	8
1.5 Il contesto attuativo dell'Asse IV	9
1.5.1 <i>Cenni su politiche europee e programmazione nazionale in materia di risorse idriche</i>	9
1.5.2 <i>La qualità del Servizio idrico Integrato nelle Regioni del Mezzogiorno</i>	9
2 Lo stato di attuazione del PON Infrastrutture e Reti	12
2.1 Gli interventi ammessi a finanziamento	12
2.2 Attuazione fisica e procedurale	13
2.2.1 <i>L'avanzamento procedurale</i>	13
2.2.2 <i>L'avanzamento fisico</i>	14
2.3 Avanzamento finanziario e conseguimento degli obiettivi di spesa	15
2.4 L'avanzamento a febbraio 2023 e le previsioni per la chiusura del Programma	15
3 L'Asse "Risorse Idriche"	19
3.1 La governance del servizio idrico integrato nelle Regioni beneficiarie	19
3.2 Dall'avviso "Risorse idriche" all'avvio nell'implementazione degli interventi	19
3.2.1 <i>Sintesi del percorso di selezione delle strategie e articolazione in lotti di progetto</i>	19
3.2.2 <i>L'analisi dei dati di monitoraggio al febbraio 2023</i>	21
4 L'attuazione del Piano di Valutazione	23
4.1 Le attività di valutazione svolte nel 2022	23
4.2 La relazione ex art. 114 del Regolamento UE 1303/2013	23
4.2.1 <i>Finalità, articolazione e approccio alla stesura della Relazione</i>	23
5 Conclusioni.....	25

Premessa

Il Rapporto Annuale di Valutazione 2023, si sviluppa sulla base dell'articolazione generale individuata in sede di stesura del primo Rapporto Annuale, coerentemente a quanto previsto dal Piano di Valutazione.

La prima sezione del Rapporto è dedicata a riferire sui modifiche intervenute nel contesto di riferimento. Nei primi tre paragrafi, in particolare, si propone un aggiornamento dell'analisi del contesto economico in cui si colloca il PON a partire dall'andamento delle variabili di natura congiunturale – incluso l'andamento degli indicatori di risultato – al fine di fornire alcuni elementi conoscitivi utili a delineare il quadro internazionale, nazionale e delle macroaree interessate dal Programma. Ciò con la consueta, specifica, attenzione alle dinamiche del trasporto marittimo e all'andamento dei traffici nei principali porti delle regioni meno sviluppate.

Il quarto paragrafo è invece volto a illustrare il quadro dei mutamenti intervenuti nel contesto programmatico, fornendo: un aggiornamento sull'attuazione del PNRR per quanto riguarda gli ambiti di competenza del Ministero; una sintetica descrizione delle principali linee di indirizzo del nuovo Governo in materia infrastrutturale contenute nell'Allegato al Documento di Economia e Finanza 2023 e illustrando alcuni elementi che caratterizzano il nuovo Codice dei Contratti recentemente approvato.

L'ultimo paragrafo fornisce un primo quadro sul contesto di attuazione del nuovo Asse IV articolato intorno ad alcuni cenni sulle politiche europee e la programmazione nazionale in materia di risorse idriche, sulle risorse del Programma nell'ambito della spesa pubblica del settore e sulla qualità del Servizio Idrico Integrato rilevata dagli indicatori ARERA e tramite l'indagine ISTAT sulla percezione dei cittadini.

Il Capitolo 2 offre una disamina sullo stato di attuazione del Programma in termini complessivi e nella sua articolazione in Linee di Azione e interventi. A fronte di una restituzione delle modifiche apportate al testo del Programma e dell'allargamento del suo perimetro alle risorse idriche in virtù dei finanziamenti REACT EU, la valutazione è declinata nelle sue dimensioni di analisi procedurale, fisica e finanziaria. In prospettiva della chiusura al dicembre 2023, il capitolo offre inoltre una simulazione articolata intorno a tre diversi scenari elaborati sulla base degli ultimi dati di monitoraggio disponibili a febbraio 2023.

Il terzo Capitolo è interamente dedicato alla valutazione sull'attuazione degli interventi finanziati a valere sull'Asse IV "Risorse idriche". Il primo paragrafo offre una prima, ma dettagliata, analisi della governance del sistema idrico integrato nelle Regioni meno sviluppate. L'analisi è articolata intorno alle dimensioni riguardanti: lo stato della pianificazione; la governance dell'Ente di Governo, la governance dei gestori e le forme di coinvolgimento degli stakeholders. Il secondo paragrafo offre invece un aggiornamento sullo stato di attuazione alla luce della disponibilità dei dati di monitoraggio, confrontandoli con gli esiti della precedente valutazione operata sui documenti di candidatura delle strategie ammesse a finanziamento.

Il Capitolo 4 illustra le principali attività condotte nell'annualità di riferimento in attuazione del Piano di Valutazione. A fronte di un breve riepilogo sulle principali attività svolte, largo spazio è dedicato a riportare alcuni esiti significativi delle analisi condotte per l'elaborazione della Relazione ex art. 114 del Regolamento (UE) 1303/2013.

In chiusura di Rapporto vengono infine formulate alcune conclusioni e raccomandazioni informate dal complesso delle attività valutative condotte nell'annualità 2022 e dalla disamina sullo stato di avanzamento, orientate a supportare l'Amministrazione nel raggiungimento degli obiettivi di carattere strategico e finanziario del Programma.

1 Il contesto di riferimento

1.1 Il quadro economico

Il 2021 è stato per numerosi Paesi un anno di generale ripresa economica, favorita dal graduale allentamento delle politiche di contenimento della pandemia da SARS-COV2 a fronte di campagne vaccinali massive.

In uno scenario di policy in evoluzione per l'avvio della fase di rientro delle politiche di bilancio e monetarie espansive, l'invasione russa dell'Ucraina nel febbraio 2022 ha determinato un cambiamento di segno delle dinamiche in corso, innescando una grave crisi energetica che ha portato ad un aumento generalizzato del costo della vita. Per effetto della crescente incertezza, dell'ulteriore rialzo dei prezzi delle materie prime e dell'acuirsi delle strozzature dal lato dell'offerta, le condizioni finanziarie globali e le prospettive di crescita del prodotto e del commercio globali hanno registrato un repentino peggioramento. In Cina i frequenti *lockdown* e la politica di tolleranza zero nei confronti del COVID hanno messo a dura prova l'economia, soprattutto nel secondo trimestre del 2022. Secondo le stime del Fondo Monetario Internazionale (2022), date le dimensioni dell'economia cinese e la sua importanza per le catene di approvvigionamento globali, il rallentamento dell'attività economica ha inciso pesantemente sull'andamento del commercio e dell'attività economica globale. Il nuovo shock ha avuto delle ripercussioni immediate sulle previsioni dell'economia globale per il 2023. A fronte di una crescita stimata nel 2022 al +3,4%, a gennaio 2023 il Fondo Monetario Internazionale ha rivisto la previsione al ribasso, fissando la crescita globale per il 2023 al +2,9%.

Per quanto riguarda il vecchio continente, gli indicatori più recenti forniti dalla Commissione Europea (2022), mostrano come – dopo una marcata ripresa nel 2021– l'economia europea abbia subito un nuovo rallentamento nel corso del 2022. Gli shock scatenati dall'invasione russa dell'Ucraina hanno intaccato la domanda globale e rafforzato le pressioni inflazionistiche. L'Unione Europea è tra le economie avanzate più esposte, a causa della sua vicinanza geografica alla guerra e della forte dipendenza dalle importazioni di gas dalla Russia. La crisi energetica ha progressivamente erosò il potere d'acquisto delle famiglie e dato vita a tensioni sulle catene di approvvigionamento che continuano ad ostacolare la produzione. Inoltre, il forte aumento dell'inflazione sotto la pressione dei prezzi di energia, cibo e altre materie prime ha colpito un'economia globale ancora alle prese con le conseguenze economiche della crisi pandemica.

Le previsioni contenute nello *European Economic Forecast* predisposto dalla Direzione Generale per gli Affari economici e finanziari nell'ottobre 2022 mostrano come, a seguito di un rimbalzo positivo del PIL nel 2021 per l'Italia di 1,3 punti percentuali in più rispetto alla media UE (5,4%), la produzione nel nostro Paese abbia registrato un nuovo rallentamento nel 2022. In linea con le dinamiche macroeconomiche sopracitate, il PIL è cresciuto nei primi tre trimestri per poi frenare negli ultimi tre mesi dell'anno. Coerentemente, le stime al ribasso per il prossimo biennio vedono la crescita del prodotto italiano attestarsi attorno al 0,3% e al 1,1% rispettivamente nel 2022 e 2023.

In conclusione, la timida ripresa economica che aveva preso avvio nel 2021 è stata contrastata, nel corso del 2022, dagli effetti persistenti di tre forze: la crisi del costo della vita, causata da pressioni inflazionistiche crescenti che hanno colpito in misura maggiore gli Stati Uniti e l'Europa; il rallentamento dell'economia cinese; e l'invasione russa in Ucraina. Per effetto di queste forze, le condizioni finanziarie globali e le prospettive di crescita del prodotto e del commercio globali hanno registrato un rapido peggioramento che ha portato le principali istituzioni economiche a rivedere al ribasso le stime di crescita per l'anno a venire.

1.2 L'andamento degli indicatori di risultato

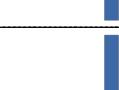
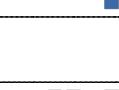
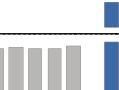
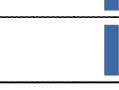
Il PON Infrastrutture e Reti 2014-20 coerentemente alle indicazioni di livello europeo e nazionale si è dotato di un set di indicatori di risultato e di relativi target al 2023 elencati, per Asse e Obiettivo specifico, nella tabella successiva. Tali indicatori di risultato possono essere ricondotti a due principali tipologie: indicatori direttamente correlati alla realizzazione di azioni finanziate dal Programma, volti a misurare effetti di medio periodo scaturiti dalla realizzazione degli interventi e indicatori di natura statistica più orientati a fornire, in coerenza con le indicazioni per l'attuale periodo di programmazione, la direzione in cui si mobilita il Programma - e più in generale l'Accordo di Partenariato - e l'intensità di tale sforzo.

Alla luce dei dati attualmente disponibili, nella tabella successiva, si fornisce una rappresentazione dell'evoluzione degli indicatori di risultato del Programma relativamente agli Assi I, II, IV e IV con riferimento al valore base e al target al 2023.

Coerentemente alla diversa natura degli indicatori, precedentemente richiamata, il valore degli indicatori di risultato più direttamente correlati alla realizzazione degli interventi sarà quantificato alla conclusione degli stessi.

I dati illustrati scontano il mancato aggiornamento di alcuni degli indicatori della banca dati ISTAT “Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo”, è tuttavia possibile registrare un trend positivo di avvicinamento al valore obiettivo per alcuni degli indici relativi al trasporto marittimo. L’evoluzione dell’indicatore sulle emissioni di gas a effetto serra causato da trasporto stradale, invece, si pone in coerenza con l’andamento a carattere nazionale che ha visto una progressiva decrescita a partire dal 2007, laddove l’introduzione di mezzi più efficienti *“ha contribuito ad impedire che la crescente domanda di mobilità si traducesse negli ultimi anni in un incremento delle emissioni”¹*, ma registra negli ultimi anni segnali di stabilizzazione, se non in controtendenza.

Tabella 1.1 – Andamento degli indicatori di output in relazione al target al 2023

Indicatore di risultato	Unità di misura	Valore base	Tot 2014	Tot 2015	Tot 2016	Tot 2017	Tot 2018	Tot 2019	Tot 2020	Tot 2021	Tot 2022	Valore obiettivo (2023)	Andamento Indicatori
1.1-1 Capacità potenziale treni/giorno (Napoli-Bari)	Treni/giorno	80	ND	200									
1.1-2 Tempi effettivi di percorrenza (Napoli-Bari)	Minuti	237	ND	222									
1.1-3 Capacità potenziale treni/giorno (Catania-Palermo)	Treni/giorno	80	ND	200									
1.1-4 Tempi effettivi di percorrenza (Catania-Palermo)	Minuti	172	ND	163									
1.1-5 Indice del traffico merci su ferrovia (Merci in ingresso ed in uscita per ferrovia - t per cento abitanti)	Rapporto t/100 abitanti	11,8	ND	23,6									
1.2-1 Minuti di ritardo traffico aereo (causa ENAV)	Minuti	0	ND	0									
2.1-1 Traffico container nei principali porti	TEU (milioni)	4.115	3.954	3.467	3.804	3.546	3.509	3.778	4.378	4.385	ND	4.424	
2.1-2 Tempo medio di sdoganamento	HH	16	14,10	15,10	ND	8							
2.1-3 Merce nel complesso della navigazione per regione di sbarco e imbarco	T/1000	174.588	161.052	154.957	157.578	160.858	168.124	162.120	163.110	169.347	ND	187.682	
2.1-4 Merce in navigazione di cabotaggio per tipo di carico e porto di sbarco e imbarco – contenitori	T/1000	7.145	9.689	9.372	11.791	10.962	14.224	9.378	14.428	12.160	ND	7.681	
2.1-5 Merce in navigazione di cabotaggio per tipo di carico e porto di sbarco e imbarco – altri tipi di carico	T/1000	66.963	73.188	68.418	66.254	75.894	70.812	77.987	69.700	67.745	ND	71.985	
2.1-6 Traffico ferroviario merci generato da porti e interporti	Treni/giorno	52	-	52	49	52	55	ND	ND	ND	ND	57	
2.2-1 Traffico stradale monitorato da piattaforme e strumenti intelligenti di info-mobilità	%	0	ND	6									
2.2-2 Traffico ferroviario monitorato da piattaforme e strumenti intelligenti di info-mobilità	%	41,22	41,22	ND	65								
OT7-4 Emissioni di gas a effetto serra causato da trasporto stradale	Teq CO2/1000	24.430	ND	28.764	ND	24.984	ND	26.028	ND	ND	ND	21.254	
4.1-1 Riduzione dei livelli percentuali di perdite delle reti idriche	%	51,3	-	-	51,3	ND	ND	ND	ND	ND	ND	35	
6.1-1 Incremento del parco mezzi extraurbani ecocompatibili	%	0	-	-	-	-	0	ND	ND	ND	ND	50	

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

¹ MATTM, MISE, MIT e MIPAF, *Strategia italiana di lungo termine sulla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra*, Gennaio 2021

1.3 L'andamento del traffico marittimo

Nella geopolitica e nella geoeconomia dei traffici marittimi, il sud-est asiatico ricopre da sempre il ruolo di leader globale: nove dei primi quindici Paesi al mondo per movimentazione di *twenty-foot equivalent units*² (TEU), infatti, appartengono al continente orientale. Trainati dalla Cina, questi Paesi nel 2020 hanno movimentato più della metà del totale di TEU trasportati via nave (53,3%). Inoltre, a fronte di un calo generalizzato nelle movimentazioni di merce containerizzata a seguito dello shock economico indotto dalla pandemia, la Cina – epicentro della crisi sanitaria -- ha consolidato la sua leadership mondiale, superando il 30% del totale di TEU trasportati via nave a livello globale.

Tuttavia, nel secondo trimestre del 2022, la chiusura di Shanghai³ (solo parzialmente compensata dall'attività degli altri porti cinesi) legata alla politica zero-Covid del governo cinese ha inciso sull'operatività del mondo rallentandola e congestionandola. Per quanto riguarda i porti italiani, a giugno 2022, l'import-export via mare dell'Italia ha sfiorato i 184 miliardi di euro con un aumento del 42% su base annua. In termini di trasporto marittimo, il 16% del valore aggiunto del settore dell'Unione Europea è prodotto dal nostro Paese, al secondo posto dopo la Germania.

Il Mar Mediterraneo, che ha ricoperto nel tempo un ruolo di prim'ordine all'interno dello scenario geopolitico e geoeconomico dei traffici marittimi, continua a consolidare la propria posizione – anche a seguito dei due shock, indotti rispettivamente dalla pandemia e dall'invasione russa in Ucraina, che hanno colpito l'economia globale negli ultimi tre anni. Secondo SRM (2022), sarà proprio il Mare Nostrum a fare da terreno di gioco per la partita del futuro: pur comprendendo solo l'1 per cento dei mari del mondo, il bacino rappresenta il 20% del traffico marittimo mondiale, è attraversato dal 27% delle linee di transito container e il 30% dei flussi di petrolio e gas nord-sud ed est-ovest (compresi gli oleodotti). Inoltre, intorno alle sue coste è concentrata l'attività di 18 porti la cui singola attività supera 1 milione di TEU. Tale ruolo primario si deve, in parte, alla centralità della sua posizione geografica rispetto ai mercati dell'Atlantico e del Nord Europa e della loro proiezione verso i mercati asiatici e africani; in parte, ai nuovi investimenti nella competitività dei relativi porti⁴ ne hanno recentemente migliorato sia l'efficienza infrastrutturale che l'integrazione con le rotte commerciali di caratura intercontinentale. Inoltre, un contributo significativo alla vitalità economica dei porti del Mediterraneo è arrivato a seguito del raddoppio del Canale di Suez, inaugurato nell'Agosto 2015, che ne ha aumentato la competitività rispetto ad altre rotte, rendendolo un nodo strategico e sempre più centrale nel trasporto marittimo globale⁵.

In un contesto economicamente turbolento, l'incertezza legata alle sorti del conflitto in Ucraina – e le conseguenze delle dinamiche geopolitiche sul mercato dell'energia e sugli approvvigionamenti – che si aggiunge alle conseguenze tuttora in atto della pandemia da COVID-19, rendono difficile ogni previsione relativa all'assestamento delle dinamiche marittime e alle relative ripercussioni sul futuro del comparto marittimo italiano. Nonostante tutto, le stime divulgate fino ad ora dai principali istituti di analisi economica vedono il commercio internazionale via mare in crescita, anche nell'anno a venire⁶, a mostrare ancora una volta la resilienza del comparto. Da segnalare che la pandemia e la guerra stanno rafforzando alcune tendenze già in atto prima, come l'accorciamento delle supply chain e la tendenza di molte aziende a riportare i siti produttivi più vicini ai mercati di sbocco.

Alla luce di quanto illustrato, ci si aspetta che l'incertezza e la volatilità che segnano le dinamiche del commercio globale e le nuove tendenze di accorciamento delle catene di approvvigionamento e di *reshoring* continuino ad impattare sull'intera filiera dei trasporti e della logistica, che rappresenta il 9-10% del PIL nazionale, oltre che su infrastrutture (compreensive di interporti e piattaforme logistiche) e imprese (come terminal, spedizionieri, agenzie marittime e imprese portuali). In questo contesto, le ingenti risorse dedicate dal PNRR al potenziamento delle infrastrutture portuali e la valorizzazione delle ZES italiane quali centri energetici e logistici potrebbe rappresentare un'occasione per cavalcare l'onda delle nuove tendenze e rafforzare il ruolo dell'Italia nel Mar Mediterraneo.

Si ritiene di interesse delineare un quadro dettagliato per le singole AdSP delle regioni del PON IeR. Considerando le AdSP con un peso significativo nella movimentazione di una specifica categoria di merce, si osserva che alla fine del 2022:

- la riduzione dei volumi di rinfuse liquide tra il 2021 (52,41 milioni di tonnellate) e il 2022 (41,28 milioni di tonnellate) è

² Si tratta della misura standard di volume nel trasporto containerizzato e corrisponde a circa 38 metri cubi d'ingombro totale, pari a un container intermodale lungo 20 piedi utilizzato per il carico, lo scarico, il riposizionamento o il trasbordo.

³ Il porto di Shanghai copre il 20/30% del traffico cinese (SRM, 2022).

⁴ Si pensi, per esempio, alla strategia cinese della *Belt and Road Initiative*, la quale ha concentrato importanti investimenti nell'area.

⁵ Consentendo il transito simultaneo di grandi navi in entrambe le direzioni, i tempi di percorrenza e la relativa attesa per procedere al transito si sono significativamente ridotti. Inoltre, la capacità di percorrenze giornaliere è aumentata.

⁶ A titolo esemplificativo, SRM (2022) prevede una crescita del +2,3% nel 2023, a fronte di una crescita stimata del +1,1% (12,2 miliardi di tonnellate) nel 2022.

stata principalmente trainata dal calo delle relative movimentazioni nelle AdSP del Mare di Sicilia Orientale (-25,3%) e di Gioia Tauro (-21,4%). Rispetto al 2020 (50,69 milioni di tonnellate), la diminuzione delle movimentazioni nell'AdSP del Mare di Sicilia Orientale è stata maggiore (-6,2% nel 2020). Nel 2021 i volumi movimentati relativamente alle rinfuse liquide (52,41 milioni di tonnellate) rispetto al 2020 erano incrementati (+3,8%) per l'AdSP del Mare di Sicilia Orientale e avevano subito una netta diminuzione (-31,3%) per quella di Gioia Tauro;

- la contrazione dei volumi di rinfuse solide tra il 2021 (19,83 milioni di tonnellate) e il 2022 (14,88 milioni di tonnellate) è stata principalmente trainata dal calo delle relative movimentazioni nelle AdSP del Mare di Sicilia Orientale (42,3%) e del Mar Tirreno Meridionale e Ionio (-37%). Nel 2021 (19,83 milioni di tonnellate), la ripresa relativa ai volumi di rinfuse solide rispetto al 2020 non è stata omogenea tra le due AdSP interessate: +16,7% per l'AdSP del Mare di Sicilia Orientale e -22,5% per quella del Mar Tirreno Meridionale e Ionio;
- la diminuzione dei volumi di merce containerizzata tra il 2022 (42,11 milioni di tonnellate) e il 2021 (51,55 milioni di tonnellate) è stata generale e trainata dalla contrazione delle relative movimentazioni nell'AsSP di Taranto (-42,3%) e del Mare di Sicilia Orientale (-31,9%). La riduzione dei volumi movimentati si era già registrata nel 2021 per entrambe le AdSP (-63,4% per Taranto e -1,9% per il Mare di Sicilia Orientale) rispetto al 2020;
- la riduzione dei volumi di merce Ro-Ro tra il 2022 (38,89 milioni di tonnellate) e il 2021 (51,38 milioni di tonnellate) è stata principalmente trainata dalla contrazione delle relative movimentazioni nell'AdSP del Mare di Sicilia Occidentale (+25,2%). In particolare, è stata registrata una forte diminuzione nei volumi movimentati nelle AdSP di Trapani (-61,2%), Porto Empedocle (-33,8%) e Palermo (27,6%). Tale contrazione è stata solo in parte contrastata dal +69,4% milioni di tonnellate movimentati a Gioia Tauro;
- il numero di passeggeri trasportati, che aveva registrato un rimbalzo positivo (+27,3%) nel 2021 a seguito delle riaperture post pandemi, è incrementato ancora nel 2022 (+9,2%). Tale crescita è stata trainata principalmente dall'incremento del traffico nell'AdSP del Mar Tirreno Centrale (+46,7%) e dal Mare Adriatico Meridionale (+22,1%);
- in termini di *shares*, la quota complessiva di merce movimentata nel nostro Paese da parte di tutte le AdSP del PON IeR è aumentata di 0,8 punti percentuali tra il 2021 (31,9%) e il 2022 (32,7%). Nonostante le quote siano aumentate in praticamente tutte le categorie merceologiche principali (rinfuse liquide, rinfuse solide, ro-ro e altre merci), l'incremento complessivo è stato principalmente trainato dalla AP di Gioia Tauro, che nel 2022 ha movimentato il 26,2% dei volumi di merci movimentati nelle regioni italiane.

1.4 Evoluzioni nel quadro legislativo e programmatico

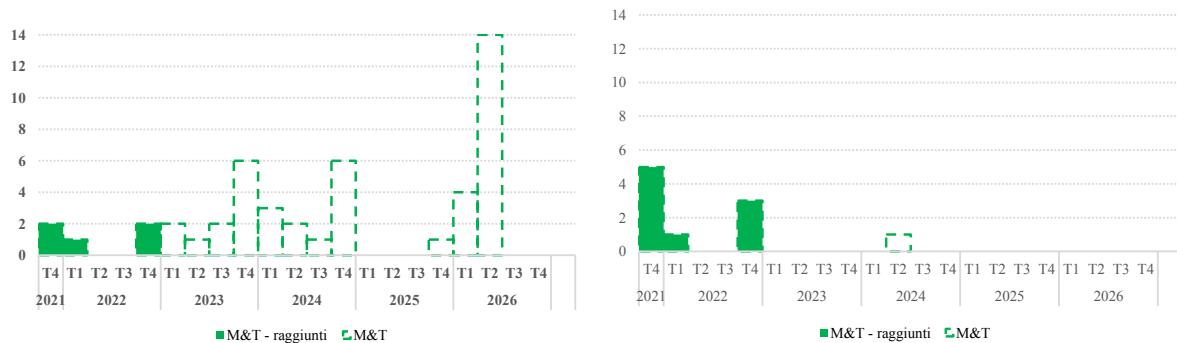
1.4.1 L'attuazione del PNRR “Italia Domani”

Come già riportato nei due precedenti Rapporti Annuali di Valutazione, in assenza di un Programma di rango nazionale sulle infrastrutture di trasporto nella programmazione 2021-2027, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) “Italia Domani”, in attuazione del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*)⁷, rappresenta un importante elemento di riferimento nel contesto legislativo e programmatico al quale il PON Infrastrutture e Reti afferisce. Con riferimento allo stato di attuazione del PNRR per ciò che concerne le azioni a titolarità del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti si ritiene opportuno fornire una panoramica riguardante i risultati conseguiti fino al 2022 e uno sguardo agli obiettivi per il 2023 (per quest'ultimo punto Cfr. RAV 2023).

Come si legge nella Relazione sullo stato di Attuazione “Monitoraggio dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e del Piano Nazionale Complementare di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT)” del 28 febbraio 2023, al 31 dicembre 2022 sono state raggiunte tutte le *milestone* previste dal PNRR per il biennio 2021-2022 (sette per il 2021 e sette per il 2022) come illustrato nella figura successiva:

⁷ European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility, Brussels, 28.5.2020, Com(2020) 408 Final

Figura 1.1 – Milestone e target per Investimenti e Riforme di competenza del MIT



Fonte: MIT- Relazione sullo stato di attuazione PNRR del 28.02.2023

Unitamente al riepilogo fatto sullo stato dell'arte del PNRR "Italia Domani" rispetto alle priorità di diretta competenza del MIT, si ritiene utile citare il Decreto Legge 24 febbraio 2023 (c.d. Decreto PNRR 3), n. 13 e convertito in legge con la L. 2023/41 (G.U. n. 94 del 21.04.2023) recante: "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune".

Tra le previsioni del Decreto PNRR 3 e della relativa Legge di conversione figura la possibilità per le Amministrazioni Centrali titolari di interventi del PNRR (Art. 1 commi 1-3) di procedere alla *riorganizzazione della struttura di livello dirigenziale generale ovvero dell'unità di missione di livello dirigenziale generale, preposte al coordinamento delle attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza*. Riorganizzazione che può avvenire, tuttavia, *in assenza di nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica e svolgimento nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali già assegnate*.

Con l'Art. 2 viene invece istituita una "Struttura di missione PNRR" presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri fino al 31 dicembre 2026 che coadiuva lo svolgimento delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione del Governo nell'ambito dell'attuazione del PNRR.

Tra le misure di accelerazione per l'attuazione del PNRR rientrano anche le modifiche introdotte dall'Art. 3 in materia di poteri sostitutivi attivabili dallo Stato (nella fattispecie dal Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta della Cabina di Regia o del Ministro competente) in caso di mancato rispetto da parte dei soggetti attuatori degli impegni e degli obblighi assunti per la realizzazione degli interventi finanziati dal Piano.

Il Decreto PNRR 3, introduce inoltre il Fondo per l'avvio delle opere indifferibili disciplinandolo con l'Art. 8-bis (commi da 1 a 4). È poi, prevista un'accelerazione delle tempistiche di sottoscrizione degli Accordi di Programma. L'Art. 14 bis infatti specifica che *l'Accordo, consistente nel consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, deve essere sottoscritto entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'esito positivo della conferenza ed è approvato con atto formale del presidente della regione o del presidente della provincia o del sindaco e pubblicato nel Bollettino ufficiale della regione*.

Infine, il Decreto in esame all'Art. 32 si occupa anche della semplificazione delle procedure per la realizzazione degli interventi ferroviari oggetto di commissariamento ai sensi del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 prevedendo che per le opere ferroviarie, i Commissari straordinari possano approvare e porre a base di gara direttamente il progetto di fattibilità tecnica ed economica.

1.4.2 L'allegato al Documento di Economia e Finanza 2023: Strategie per le infrastrutture, la mobilità e la logistica

L'Allegato Infrastrutture al Documento di Economia e Finanza (DEF), così come previsto dall'art 216 c. 2 del D.lgs. 50/2016, ha rappresentato negli ultimi anni il documento ufficiale di pianificazione della mobilità che, nelle more della redazione del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), ha individuato le infrastrutture prioritarie per lo sviluppo del Paese unitamente agli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica. Tale funzione verrà, però, gradualmente superata in quanto, come sottolineato nella premessa dell'Allegato al Documento di Economia e Finanza

(DEF) 2023 dal titolo “Strategie per le infrastrutture, la mobilità e la logistica”, il nuovo Codice degli Contratti Pubblici⁸ definirà le procedure per la pianificazione strategica delle opere e dei programmi prioritari. Nell’attesa dell’entrata in vigore del nuovo strumento normativo il MIT, con l’Allegato al DEF 2023, intende definire le nuove linee programmatiche per lo sviluppo delle infrastrutture di propria competenza, sulla base delle quali verranno individuati, nei prossimi mesi, la nuova pianificazione, il nuovo quadro delle priorità, declinando il programma dei finanziamenti e le tempistiche di realizzazione degli investimenti.

Il processo di pianificazione e programmazione che il MIT intende perseguire, dunque, si basa su uno schema che si sostanzia su tre elementi:

- *pianificazione*, come definizione di quello che serve per il Paese;
- *programmazione*, come individuazione delle priorità, delle risorse necessarie, del soggetto che attua e dei tempi necessari;
- *realizzazione*, la fase attuativa di messa a terra dell’idea.

L’obiettivo primario è individuato nel delineare strumenti che garantiscano non solo una corretta visione di sviluppo del Paese ma anche *tempi certi di realizzazione degli investimenti infrastrutturali grazie a un corretto processo di programmazione e a procedure snelle e veloci*.

Il contesto di riferimento nel quale si muove l’Allegato Infrastrutture è rappresentato:

- dall’inquadramento della situazione della qualità dell’abitare e della normativa di riferimento, anche in vista delle recenti direttive europee in fase di approvazione;
- dall’inquadramento del sistema idrico, che negli ultimi anni ha acquistato sempre maggiore importanza in relazione alla scarsità del bene primario acqua determinante in ambito civile, agricolo, industriale e turistico;
- dall’inquadramento del Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti e della Logistica (SNIT) rispetto agli assi multimodali della rete europea Ten-T e con la sintesi delle analisi di mobilità di passeggeri e merci effettuate in questi ultimi anni, anche per valutare l’impatto causato dall’insorgere della pandemia.

1.4.3 Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici

In ottemperanza a quanto richiesto dalla Commissione Europea, già nel corso della passata legislatura era stata avviata la revisione del Codice dei Contratti Pubblici (D.lgs 50/2016) conclusa poi dall’attuale Governo al fine di adeguare la disciplina nazionale in materia a quella europea. Il 1 aprile 2023, dunque, è entrato in vigore il D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 che tuttavia avrà efficacia a partire dal 1 luglio 2023.

Il nuovo Codice è suddiviso 5 Libri:

- Libro I dei principi, della digitalizzazione, della programmazione, della progettazione
- Libro II dell’appalto
- Libro III dell’appalto nei settori speciali
- Libro IV del Partenariato Pubblico Privato e delle concessioni
- Libro V del contenzioso e dell’Autorità Nazionale Anticorruzione. Disposizioni finali e transitorie

Tra le diverse modifiche evidenziate appare opportuno richiamare quella introdotta dall’art 39 che disciplina la programmazione e progettazione delle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale a cui fa riferimento l’Allegato Infrastrutture al DEF 2023. Il comma 2 recita che il Governo qualifica una infrastruttura come strategica e di preminente interesse nazionale con delibera del Consiglio dei ministri, in considerazione del rendimento infrastrutturale, dei costi, degli obiettivi e dei tempi di realizzazione dell’opera. La qualificazione è operata su proposta dei Ministri competenti, sentite le regioni interessate, ovvero su proposta delle regioni al Governo, sentiti i Ministri competenti. Il successivo Comma 3 poi sottolinea che l’elenco delle infrastrutture è inserito nel Documento di Economia e Finanza, con l’indicazione:

- a) dei criteri di rendimento attesi in termini di sviluppo infrastrutturale, riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale, sostenibilità ambientale, garanzia della sicurezza strategica, contenimento dei costi dell’approvvigionamento energetico del Paese, adeguamento della strategia nazionale a quella della rete europea delle infrastrutture;
- b) degli esiti della valutazione delle alternative progettuali;

⁸ Il D.Lgs 36/2023 del 31 marzo 2023 pubblicato in G.U n. 77 del 31.03.2023 e ripubblicato nella G.U n. 87 supplemento ordinario n 14 del 13.04.2023 in vigore dal 1 aprile 2023 ma operativo a partire dal 1 luglio 2023, era in fase di approvazione durante la redazione e approvazione dell’Allegato Infrastrutture oggetto della presente disamina.

- c) dei costi stimati e dei relativi stanziamenti;
- d) del cronoprogramma di realizzazione.

Tali interventi sono automaticamente inseriti nelle intese istituzionali di programma e negli accordi di programma quadro ai fini della individuazione delle priorità e dell'armonizzazione con le iniziative già incluse nelle intese e negli accordi stessi (Comma 4). Il Consiglio superiore dei lavori pubblici, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, istituisce un comitato speciale per l'esame dei progetti relativi a tali interventi (Comma 6).

1.5 Il contesto attuativo dell'Asse IV

1.5.1 Cenni su politiche europee e programmazione nazionale in materia di risorse idriche

Le politiche europee hanno sempre avuto attenzioni particolari alla tutela delle risorse idriche: nel corso degli ultimi 30 anni circa sono state promulgate, solo per citare le principali, la Direttiva sui reflui urbani (91/271/CEE), la Direttiva Nitrati (91/676/CEE), la Direttiva sulla qualità delle acque *destinate al consumo umano* (98/83/CE, da poco sostituita dalla 2020/2184/CE) e, infine, la Direttiva Quadro Acque (2000/60/CE) e la Direttiva sul rischio alluvionale (2007/60/CE).

Nel 2012, la Commissione Europea ha lanciato il **Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee (Water Blueprint)**⁹, per assicurare una sufficiente disponibilità di acqua di buona qualità per soddisfare le esigenze dei cittadini, dell'economia e dell'ambiente. Nello stesso anno, la Commissione europea ha pubblicato la **Relazione sul riesame della politica europea in materia di carenza idrica e di siccità** (COM/2012/0672 final), sottolineando la mancata attuazione delle azioni suggerite dalla strategia pubblicata nel 2007. Nel 2015, i Paesi delle Nazioni Unite hanno approvato l'**Agenda Globale per lo Sviluppo Sostenibile al 2030**, che prevede il raggiungimento di 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs), a loro volta sono declinati in 169 target. Nel 2019 la Commissione europea ha adottato il **Green Deal**, strategia per rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050, nel contempo stimolando l'economia, migliorando la salute e la qualità della vita delle persone, avendo cura della natura e senza lasciare indietro nessuno. Nel 2020, per favorire un uso efficiente delle risorse idriche, la Commissione europea ha pubblicato il nuovo Regolamento (UE) 2020/741 per il riutilizzo delle acque affinate a fini irrigui in agricoltura.

A fronte di tale quadro, nell'ultimo decennio, il legislatore nazionale ha introdotto diverse norme volte a consentire una maggiore accelerazione nell'attuazione degli investimenti che riguardano in particolare gli agglomerati in procedura di infrazione. Il Decreto Mezzogiorno (D.L. 243/2016, convertito in L. 18/2017), nell'intento di accelerare la chiusura delle procedure di infrazione più avanzate, ha istituito un Commissario straordinario unico per la Depurazione cui sono stati attribuiti i compiti di coordinamento e realizzazione di tutti gli interventi finalizzati al superamento delle procedure di infrazione 2004/2034 e 2009/2034. Il D.L. Sblocca Cantieri (D.L. 32/2019 convertito in L. 55/2019) ha esteso le competenze del Commissario straordinario anche agli agglomerati oggetto delle più recenti procedure di infrazione (2014/2059 e 2017/2181) assegnando al Commissario il ruolo di soggetto attuatore degli interventi per i quali non risultò già intervenuta l'aggiudicazione provvisoria dei lavori. Il D.L. 111/2019, convertito in L. 141/2019 (cosiddetto Decreto Clima), è ulteriormente intervenuto sull'accelerazione degli investimenti in materia di depurazione, prevedendo la nomina di un nuovo Commissario unico da affiancare con due sub-commissari la cui nomina è avvenuta con il DPCM dell'11 maggio 2020 (art.1).

Per la mitigazione dei danni connessi al fenomeno della siccità e per promuovere il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche, con la legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205 del 27 dicembre 2017) è stata prevista l'adozione di un "Piano nazionale di interventi nel settore idrico" - inizialmente articolato in una sezione "acquedotti" (di iniziativa dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente, ARERA) e in una sezione "invasi" (di iniziativa del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, MIMS) - successivamente divenuto "Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico" con l'unificazione delle due sezioni dettata dalla riforma "Semplificazione normativa e rafforzamento della governance per la realizzazione degli investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico" (D.L. 121/2021, convertito dalla legge n. 156 del 9 novembre 2021).

1.5.2 La qualità del Servizio idrico Integrato nelle Regioni del Mezzogiorno

La scarsa conoscenza dello stato delle infrastrutture e degli impianti è da sempre un aspetto critico del servizio idrico in Italia. Un limite che non ha permesso di porre nella corretta prospettiva un settore industriale chiamato a gestire una

⁹ COM (2012) 673.

risorsa sempre più scarsa, come l'acqua. Avere a disposizione informazioni dettagliate sullo stato delle reti e degli impianti è il primo passo per diagnosticare le difficoltà e selezionare gli interventi prioritari, in un percorso rivolto al miglioramento del servizio e alla gestione delle conseguenze del clima che cambia.

In questa prospettiva l'Autorità per l'Energia, le Reti e l'Ambiente (ARERA) ha introdotto a fine 2017 la regolazione della qualità tecnica (RQTI)¹⁰: obiettivi di miglioramento delle performance dei gestori (acquedotto, fognatura e depurazione) codificati in macro-indicatori tecnici e un percorso volto al miglioramento degli stessi, premi e penalità al fine di promuovere investimenti mirati.

La regolazione della qualità tecnica si esplicita lungo tre direttive:

- i prerequisiti, ovvero le condizioni che le gestioni devono soddisfare per essere ammesse alla regolazione standard;
- gli standard generali, ovvero i macro-obiettivi da perseguire;
- gli standard specifici, che esplicitano i livelli obiettivo della performance sottoposta all'applicazione di indennizzi automatici.

Per quanto concerne la definizione degli standard generali, ARERA si è concentrata su sei macro-indicatori così definiti:

- **M1 (perdite idriche)**: contenimento delle perdite idriche nelle reti e impianti di acquedotto;
- **M2 (interruzioni del servizio)**: contenimento della continuità del servizio idropotabile, sulla base della misura della frequenza delle interruzioni del servizio;
- **M3 (qualità dell'acqua erogata)**: adeguatezza della qualità dell'acqua erogata;
- **M4 (adeguatezza del sistema fognario)**: minimizzazione dell'impatto ambientale derivante dal convogliamento delle acque reflue, misurata sulla base del grado di adeguatezza del sistema fognario;
- **M5 (smaltimento fanghi in discarica)**: minimizzazione dell'impatto ambientale collegato allo smaltimento dei fanghi derivanti dalla depurazione delle acque reflue;
- **M6 (qualità dell'acqua depurata)**: minimizzazione dell'impatto ambientale associato allo smaltimento dei reflui in uscita dai trattamenti depurativi.

Dalla pubblicazione della Delibera 917/2017/R/ldr di ARERA, sono stati svolti monitoraggi periodici sullo stato dei macro-indicatori per le annualità 2019 e 2021. In funzione dei valori assunti dai citati indicatori è stato possibile quantificare il livello di perdita idrica attribuibile al territorio gestito (anche in termini di classi di appartenenza) e, al contempo, individuare l'obiettivo di contenimento delle perdite (ovvero di mantenimento di bassi tenori di perdite, per le gestioni già performanti).

Nel 2021 è stato possibile svolgere a livello nazionale un'analisi su un panel composto da 153 gestioni, con una copertura pari al 79,6% della popolazione residente italiana (46,1 milioni di abitanti), in costante aumento rispetto alle precedenti rilevazioni. Tuttavia, se si focalizza l'attenzione sulle regioni del Mezzogiorno, la copertura del panel d'analisi si abbassa al 57% della popolazione residente, in lieve diminuzione rispetto ai dati disponibili per la precedente ricognizione (ARERA, 2021). Tra le regioni con il minor grado di ottemperanza alla raccolta dati in argomento ci sono la Calabria e la Sicilia.

Perdite idriche

il macro-indicatore "Perdite idriche" misura le perdite idriche lineari (M1a) e percentuali (M1b). A livello nazionale, per il campione analizzato, le perdite idriche lineari sono risultate mediamente pari a 17,2 m³/km/gg, a valle delle modifiche apportate alla formula di calcolo dell'indicatore M1a, e le perdite percentuali sono risultate mediamente pari al 40,7%, mostrando una sostanziale stabilità dei valori rispetto all'anno 2019 (anno in cui sono stati mediamente rilevati valori pari rispettivamente a 18,6 m³/km/gg e al 41,2%) (

Continuità del servizio

Il macro-indicatore M2 "Interruzioni del servizio" è stato introdotto nell'impianto della RQTI con lo scopo di presidiare le performance dei gestori in relazione alla continuità del servizio di acquedotto.

¹⁰ Delibera ARERA 917/2017/R/ldr.

Le maggiori difficoltà nel mantenimento di adeguati livelli di continuità del servizio sono localizzabili nell'area meridionale e insulare, per la quale è stato registrato un valore medio di interruzioni per utente all'anno pari a 171, comunque in diminuzione rispetto ai valori medi riportati nella Relazione Annuale di ARERA del 2021 per la medesima area (214 ore/anno).

Qualità dell'acqua erogata

In Italia, la normativa di riferimento sulla qualità delle acque destinate al consumo umano è costituita dal decreto legislativo n. 31/2001, nelle more dell'applicazione delle novità recentemente introdotte con la direttiva 12 dicembre 2021, n. 2184, che abroga e rifonde la direttiva 98/83/CE.

Nella regolazione introdotta dall'Autorità, la qualità del servizio di acquedotto viene valutata anche dal punto di vista dell'adeguatezza organolettica della risorsa consegnata alle utenze allacciate. Più nello specifico, il macro- indicatore M3 "Qualità dell'acqua erogata" è definito come combinazione di tre indicatori semplici, sulla base dei quali sono valutati:

- la presenza e l'impatto delle ordinanze di non potabilità rilevate nell'anno, mediante l'indicatore M3a, espresso in termini di utenze coinvolte e durata di ciascuna ordinanza rispetto alle utenze complessive;
- il tasso di non conformità alla normativa in materia, determinato osservando sia il numero di campioni non conformi sul totale dei campioni interni effettuati (attraverso l'indicatore M3b), sia il numero di parametri non conformi rispetto al totale dei parametri analizzati (con l'indicatore M3c).

A livello nazionale, per l'indicatore M3a "Incidenza delle ordinanze di non potabilità" si osserva un valore medio dello 0,065%, in lieve diminuzione rispetto ai valori medi indicati nella precedente Relazione Annuale; si notano, inoltre, valori medi del 3,68% per M3b "Percentuale dei campioni non conformi" e dello 0,22% per M3c "Percentuale dei parametri non conformi", anch'essi lievemente in diminuzione rispetto alla precedente rilevazione. Su base territoriale, si evidenziano valori di M3a più contenuti nel Nord e più critici nell'area centro-meridionale, nonostante si comincino ad apprezzare miglioramenti in relazione alle aree centrali. Nell'anno considerato, inoltre, sembra emergere un peggioramento legato a fenomeni di inquinamento delle acque con diffusa emanazione di ordinanze di non potabilità nell'area meridionale del Paese, rispetto a quanto rappresentato per l'anno 2019 (linee tratteggiate). Per quanto concerne gli indicatori sul tasso di non conformità dei campioni (M3b e M3c), si notano segnali di miglioramento, in particolare per il Centro e il Nord-Est. Si evidenzia tuttavia un peggioramento nel dato medio dell'indicatore M3b rilevato nell'area Nord-Ovest, motivato da taluni gestori che hanno rilevato episodi di contaminazioni legate a parametri microbiologici ricompresi nella Parte C dell'allegato 1 del decreto legislativo 31/2001 (cosiddetti parametri indicatori).

Andando ad osservare nel dettaglio i territori delle Regioni meno sviluppate, secondo il macro-indicatore M3 è possibile notare che per quasi la metà della popolazione servita (44%) non sono stati inviati i dati per la classificazione e il 21% sono stati esclusi dal meccanismo. La Puglia è l'unica area con una classe discreta dell'macro indicatore M3, pari al 25% della popolazione servita. L'area della città metropolitana di Napoli (9% della popolazione residente servita) è in classe insufficiente mentre l'area di Caltanissetta (2% della popolazione residente servita) risulta essere in classe scarsa.

2 Lo stato di attuazione del PON Infrastrutture e Reti

2.1 Gli interventi ammessi a finanziamento

A fronte dell'evoluzione nella strategia del Programma, il percorso di implementazione del PON si è declinato attraverso un progressivo ampliamento del quadro progettuale di riferimento che ha avuto inizio con la Presa d'atto prot. n. 3270 del 3 marzo 2017, con la quale sono stati ammessi a finanziamento 30 interventi per un costo di circa 775 milioni di euro, fino ad arrivare alle 104 progettualità finanziate con risorse superiori ai 2,2 miliardi di euro, attraverso la Presa d'atto prot. n 17924 del 21 ottobre 2022.

Tabella 2.1 – Elenco principali Prese d'Atto, numero interventi e costo ammesso

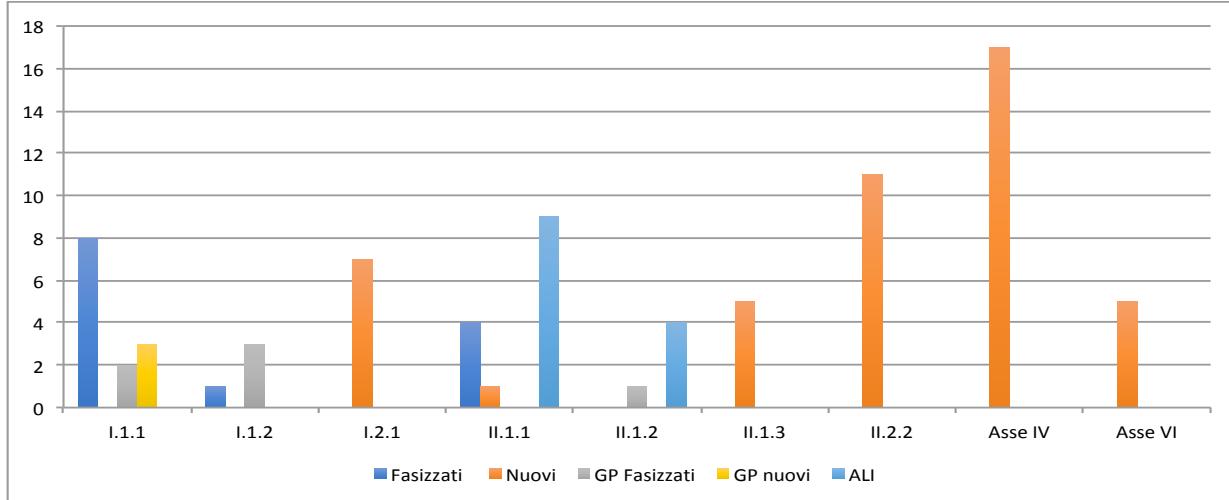
Presa d'atto	Numero interventi	Costo ammesso
Prot. n. 3270 del 30.03.2017	30	774.768.214,98 €
Prot. n. 6411 del 22.06.2017	32	768.011.938,20 €
Prot. n. 7455 del 21.07.2017	49	996.522.415,11 €
Prot. n. 9330 del 21.09.2017	55	1.313.684.014,85 €
Prot. 14341 del 27.12.2017	56	1.376.569.820,68 €
Prot. n. 2710 del 19.02.2018	63	1.481.118.023,77 €
Prot. 4078 del 06.03.2019	63	1.480.464.033,11 €
Prot. n. 12364 del 19.07.2019	73	1.611.483.944,97 €
Prot. n. 19309 del 03.12.2019	74	1.690.975.596,60 €
Prot. n. 611 del 15.01.2020	78	1.730.257.883,12 €
Prot. n. 13961 del 05.08.2021	74	1.551.045.523,82 €
Prot. n. 15734 del 16.09.2021	76	1.558.387.644,62
Prot. n. 20067 del 18.11.2021	77	1.558.910.640,03
Prot. n. 2576 del 08.02.2022	77	1.558.880.270,04
Prot. n. 5114 del 14.03.2022	84	1.853.471.785,30 €
Prot. n. 7131 dell'11.04.2022	84	1.852.882.355,22 €
Prot. n. 11117 del 14.06.2022	95	2.032.053.817,74 €
Prot. n. 13926 del 28.07.2022	98	2.162.149.276,74 €
Prot. n. 17924 del 21.10.2022	104	2.215.646.116,00 €

Fonte: elaborazione su dati AdG

Con riferimento alla ripartizione per Assi e Linee d'Azione, sul totale dei 104 interventi ammessi a finanziamento – di cui 23 a valere sugli Assi di Assistenza Tecnica (19 sull'Asse III e 4 sull'Asse V) – rispetto al precedente Rapporto, rimane immutata l'articolazione dei due Assi originari.

L'Asse II finanzia il più alto numero di progettualità pari a 35: 19 progetti per l'ambito di intervento delle ALI (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 dedicata agli interventi ITS. Gli interventi sull'Asse I ammontano complessivamente a 24 interventi, di cui 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). A subire un incremento sono invece le progettualità ammesse a valere sugli Assi di nuova istituzione. Gli interventi finanziati dall'Asse IV salgono infatti da 7 a 17, mentre sono 5 i progetti di nuova ammissione dedicati al rinnovamento del parco veicolare del trasporto extraurbano a valere sull'Asse VI.

A partire dalla progressiva immissione nel parco progetti del PON degli interventi delle Aree Logistiche Integrate, di quelli selezionati tramite l'avviso "Infomobilità" e, da ultimo, delle azioni finanziate a valere sugli Assi IV e VI, l'equilibrio si è decisamente spostato verso gli interventi "nativi" del ciclo di programmazione 2014-2020 rispetto ai progetti "fasizzati" concentrati prevalentemente nelle prime due Linee di Azione dell'Asse I.

Figura 2.1 - Interventi ammessi per modalità di selezione per Linea d'Azione (Assi I, II, IV e VI)

Fonte: elaborazione su dati AdG

Tale quadro è confermato dall'analisi in termini di costo ammesso, dove le progettualità avviate nel periodo 2014-2020, inclusi i Grandi Progetti, raggiungono una quota poco superiore al 70% del totale, rispetto, ad esempio, alla situazione fotografata nel Rapporto Annuale di Valutazione 2019 in cui prevalevano gli interventi derivanti dalla precedente programmazione con una percentuale pari circa al 53%.

L'analisi sull'ultimo triennio dell'evoluzione dei costi ammessi in rapporto alla dotazione dimostra come il processo di selezione sia stato in grado di mantenere una condizione di quasi completa saturazione delle risorse disponibili, nonostante i due successivi incrementi relativi ai finanziamenti REACT EU. Attualmente a livello di Programma i costi ammessi si attestano infatti su una quota pari al 99,2% della dotazione complessiva.

A fronte dei dati relativi agli Assi III e V di Assistenza Tecnica rispettivamente pari a circa il 78% e 56%, il livello dei costi ammessi nei due Assi prioritari originari si colloca a cavallo delle risorse disponibili (99,8% per l'Asse I e 101,3% per l'Asse II), mentre i due Assi IV e VI di nuova introduzione si attestano rispettivamente su quote pari al 98,8% e 100%. L'analisi per Linea d'Azione restituisce valori coerenti con il dato medio di Programma per le diverse Linee d'Azione ad eccezione di uno squilibrio – richiamato già nei precedenti Rapporti – internamente all'Asse II: mentre le Linee II.1.1 e II.2.2 registrano significative situazioni di *overbooking*, rispettivamente pari a circa il 122% e 204%, le restanti due Linee dell'Asse (II.1.2 e II.1.3) risultano distanti dalla saturazione delle risorse disponibili (70,7% e 54,9%).

2.2 Attuazione fisica e procedurale

2.2.1 L'avanzamento procedurale

A fronte del quadro di generale saturazione delle risorse disponibili sopra descritto, nel presente paragrafo, sulla base dei dati di monitoraggio al 31 dicembre 2022, si illustra l'analisi sull'avanzamento procedurale del Programma nel suo complesso e con riferimento alle diverse Linee d'Azione. E' opportuno ricordare che, a differenza dei dati sui costi ammessi precedentemente richiamati, le seguenti analisi riguardano un più ristretto numero di interventi. Si fa riferimento, in particolare, a un universo di 149¹¹ interventi per un costo totale ammesso pari a circa 2,16 miliardi di euro.

Sul totale dei 149 interventi considerati 61 risultano in fase di progettazione, 65 sono in esecuzione e 23 interventi (di cui 3 di Assistenza Tecnica) risultano conclusi. Le operazioni che non hanno ancora raggiunto la fase propriamente esecutiva, al netto di 4 interventi di AT, sono: 8 progettualità distribuite sulle Linee d'Azione II.1.2 (2) e II.2.2 (6) a valere sull'Asse II; 45 a valere sull'Asse IV e 4 a valere sull'Asse VI.

¹¹ Il numero più elevato è giustificato dall'articolazione in lotti progettuali delle 17 strategie ammesse a finanziamento a valere sull'Asse IV, di cui solo una non registra dati a sistema a dicembre 2022. Il restante intervento non considerato nell'analisi è finanziato a valere sulla Linea di Azione II.1.2. Rispetto ai 104 interventi contenuti nell'ultima Presa d'Atto, dunque, le operazioni per cui sono presenti dati nel sistema di monitoraggio al dicembre 2022 e su cui è stata sviluppata l'analisi sono 102.

Un secondo elemento significativo dal punto di vista procedurale, anche in ottica di capacità previsionale, è rappresentato dalla data monitorata a sistema per la fine della fase esecutiva. Sulla totalità dei 149 interventi considerati, per 105, di cui 15 di AT, è prevista una data di conclusione lavori/fornitura al 2023: 5 interventi ferroviari, 1 aeroportuale, 16 finanziati a valere sull'Asse II, 63 a valere sull'Asse IV e 5 sull'Asse VI. Al netto di un'azione di AT sono 5 le progettualità la cui data di conclusione lavori è prevista oltre al termine di ammissibilità della spesa. Si tratta nello specifico degli interventi di natura ferroviaria sull'*itinerario Napoli-Bari, 1^a tratta: Variante alla linea Napoli-Cancello e Raddoppio tratta Cancello-Benevento, Primo lotto funzionale Cancello-Frasso Telesino, del Potenziamento tecnologico nodo di Napoli e della Velocizzazione Catania-Siracusa Tratta Bicocca-Targia, la cui conclusione è prevista nel 2024, e del Raddoppio della tratta Bicocca-Catenanuova posticipato al 2025.*

Il quadro descritto alimenta un trend di significativo peggioramento segnalato anche nel precedente Rapporto che può essere esaminato con un maggiore dettaglio sulle Linee di Azione e in termini di distribuzione dei costi ammessi. Emerge, in particolare, il peso degli interventi la cui conclusione è prevista nel 2024 che rappresentano il 42,3% dei costi ammessi dell'Asse I e del Grande Progetto sulla Bicocca-Catenanuova pari al 13%. Per le restanti Linee, fatta eccezione per la II.1.1 e la II.1.3 che hanno già superato un picco nelle precedenti annualità si registra la concentrazione nell'ultima annualità del Programma.

2.2.2 L'avanzamento fisico

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

Tabella 2.2 – Valore realizzato degli indicatori di output in relazione al target al 2023

Indicatore	Unità di misura	Valore realizzato	Target al 2023	Quota di raggiungimento del target
Lunghezza totale delle linee ferroviarie ricostruite o rinnovate	Km	178,89	233,00	76,78%
Lunghezza totale delle linee ferroviarie ricostruite o rinnovate di cui: TEN-T	Km	178,45	233,00	76,59%
Impianti e sistemi tecnologici (Ferroviari)	Numero	31,00	50,00	62,00%
Km addizionali di linea ferroviaria coperti da nuovi sistemi tecnologici	Km	113,00	36,7	307,90%
Impianti e sistemi tecnologici (Aeroportuali)*	Numero	3,00	7	42,86%
Materiale rimosso (dragaggi)	Mc	4.420.094,21	4.900.000,00	90,21%
Superficie oggetto di intervento	Mq	300.000,00	300.000,00	100,00%
Lunghezza opere portuali di sbarramento nuove o riqualificate	Metri	2.155,00	750,00	287,33%
Lunghezza degli accosti aggiuntivi o riqualificati	Metri	384,00	950,00	40,42%
Ultimo miglio - lunghezza raccordi ferroviari/binari	Metri	1.206,00	18.250,00	6,61%
Ultimo miglio - lunghezza raccordi stradali	Metri	5.500,00	17.200,00	31,98%
Punti di accesso attrezzati tramite Sportello unico doganale integrato con National Maritime Single window (direttiva nr. 65/2010)	Numero	4,00	4,00	100,00%
Applicativi e sistemi informatici	Numero	9,00	10,00	90,00%

* Il Programma prevede un target pari a 1, tuttavia è stato possibile restituire il dato riferito alle 7 progettualità ammesse che concorrono alla realizzazione dell'obiettivo unitario

Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

In apparente contraddizione¹² con quanto emerso dall'analisi sull'avanzamento procedurale, si registra un buon livello di attuazione fisica per tutti gli indicatori di output collegati agli interventi di natura ferroviaria finanziati a valere sull'Asse I del Programma, che si pongono, in relazione all'estensione della rete a una quota superiore al 75% del target al 2023, per gli impianti tecnologici al 62% e in una condizione di superamento del target per i Km addizionali di linea ferroviaria coperti da nuovi sistemi tecnologici.

Sono significativi gli avanzamenti registrati anche per molti degli indicatori di Asse II. Buone performance, in particolare, si registrano per l'indicatore relativo agli interventi di dragaggio prossimo al raggiungimento del target (90,2%), così come per gli Applicativi e sistemi informatici (90%) e in misura minore per gli accosti aggiuntivi (40,4%). Per le superfici oggetto di intervento in ambito portuale e i Punti di accesso attrezzati tramite Sportello unico doganale integrato con National Maritime Single window si registra il raggiungimento del target che è abbondantemente superato dall'indicatore relativo alla Lunghezza opere portuali di sbarramento nuove o riqualificate.

Le difficoltà che hanno investito la Linea II.1.2 dedicata allo sviluppo delle connessioni intermodali di ultimo miglio, penalizzata anche dalle attività di riprogrammazione, sono invece rintracciabili nel dato di avanzamento fisico che raggiunge attualmente il 32% del target per quanto riguarda i collegamenti stradali e solo il 6,6% per quelli ferroviari.

2.3 Avanzamento finanziario e conseguimento degli obiettivi di spesa

I dati sull'avanzamento finanziario del Programma¹³, a fronte di una dotazione complessiva di circa 2,23 miliardi di euro, registrano a dicembre 2022 costi ammessi, impegni e pagamenti rispettivamente pari a circa 2,22 miliardi di euro, 2,14 miliardi di euro e 1,19 miliardi di euro. A sostenere l'avanzamento contribuisce ancora in larga misura l'Asse I che, con una dotazione di circa 1,04 miliardi di euro e costi ammessi e impegni di poco inferiori registra pagamenti per oltre 908 milioni di euro. Sono tuttavia significativi gli avanzamenti registrati a valere sull'Asse II, che, a fronte di circa 476 milioni di costi ammessi su una dotazione di 470 milioni, registra impegni e pagamenti rispettivamente pari a circa 406 e 250 milioni di euro.

Alla scadenza considerata sono inoltre presenti i primi dati di attuazione finanziaria relativi agli Assi IV e VI di nuova introduzione e dotati rispettivamente di 482 e 175 milioni di euro. Oltre ai costi ammessi e agli impegni di poco inferiori alle relative dotazioni vi è un primo dato, sebbene esiguo, riguardante i pagamenti sull'Asse IV di circa 1,5 milioni di euro.

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

La spesa si attesta attualmente a circa 924 milioni di euro pari al 41,4% della dotazione complessiva del Programma, a fronte di pagamenti e domande di rimborso superiori al 53%. La spesa continua in larga parte a essere generata a valere sull'Asse I che con circa 735 milioni di euro supera la soglia del 70% di spesa certificata in rapporto alla propria dotazione. All'interno dell'Asse la spesa è concentrata nelle due Linee dedicate all'infrastruttura ferroviaria, con performance della Linea I.1.1 che si attesta sul 91,5% dei pagamenti e il 72,9% della spesa certificata in rapporto alla propria dotazione, mentre la Linea I.1.2 registra dati rispettivamente pari al 75% e 66,8%. Le spese certificate per l'Asse II sono pari a circa il 37,3% della dotazione a fronte di pagamenti pari a circa il 53%. La migliore performance dell'Asse riguarda la Linea d'Azione II.1.1 che registra spese in rapporto alla dotazione pari al 63,6% a fronte di una quota di pagamenti pari al 72,4%.

2.4 L'avanzamento a febbraio 2023 e le previsioni per la chiusura del Programma

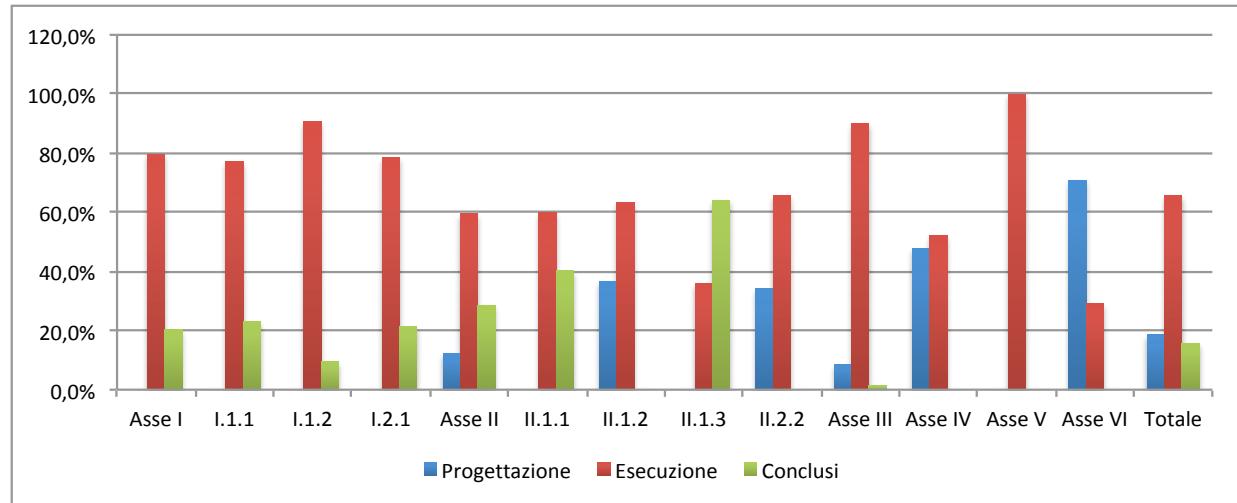
A fronte delle valutazioni sull'avanzamento a dicembre 2022 con l'approssimarsi della chiusura del PON, si ritiene utile offrire analisi il più possibile aggiornate, sulla base delle quali poter assumere le necessarie decisioni di programmazione. Per tale motivo, essendo disponibili al momento della stesura del presente Rapporto i dati di monitoraggio a febbraio 2023, si propongono nel seguito alcune integrazioni.

¹² Si evidenziano ad esempio le realizzazioni conseguite nell'ambito del progetto di Velocizzazione della Catania-Siracusa - Tratta Bicocca-Targia che, nonostante abbia visto uno slittamento nella data di conclusione al 2024, ha fornito nel corso del 2022 un contributo significativo al raggiungimento del target sull'estensione della rete.

¹³ Si ricorda che le differenze rispetto ai dati di natura finanziaria precedentemente illustrati derivano dal diverso numero di interventi considerati nell'analisi.

Immutato il quadro progettuale di riferimento, per quanto attiene l'avanzamento procedurale i nuovi dati delineano solo lievi modifiche, laddove, in termini di costi ammessi, per effetto del completamento dei progetti sottoposti a monitoraggio, incrementa lievemente la quota relativa a progetti in fase di progettazione (18,6%), a scapito di quelle riguardanti i progetti in esecuzione (65,7%) e quelli conclusi (15,7%).

Figura 2.2 - Costi ammessi per fase procedurale per Asse e Linea d'Azione (dati a febbraio 2023)



Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

Alla luce del consolidamento dei dati, si registra un elemento peggiorativo anche con riferimento alle previsioni di conclusione degli interventi. In particolare si abbassa leggermente la quota di costi ammessi riguardanti progetti conclusi nel 2022 (3,4%) con un conseguente incremento nella percentuale degli interventi la cui conclusione è prevista nel 2023 (55%) e la comparsa di una quota pari all'1,3% riferita all'annualità 2026¹⁴.

Per quanto attiene ai dati di attuazione finanziaria e di avanzamento fisico non si registrano invece significative variazioni.

Sempre nell'ottica di fornire un supporto alle decisioni nella fase di chiusura del Programma, sulla base dei dati più aggiornati, si è ritenuto utile sviluppare un modello valutativo volto a simulare alcuni scenari a dicembre 2023. Ciò tenendo conto degli orientamenti sulla chiusura dei Programmi stabiliti dalla Commissione Europea¹⁵.

In assenza di un nuovo PON nazionale nell'ambito del ciclo di programmazione 2021-2027 e nella conseguente impossibilità di procedere a uno scaglionamento in fasi (se non su Programmi regionali), tali indicazioni rilevano soprattutto con riferimento alla possibilità di ricorrere all'individuazione di operazioni non funzionanti da completarsi entro la data del 15 febbraio 2027. Le condizioni previste per l'utilizzo di tale opportunità sono in particolare:

- il costo totale di ciascuna operazione non funzionante sia superiore a 1 milione di euro;
- la spesa totale certificata alla Commissione per le operazioni non funzionanti non superi il 20% della spesa totale ammissibile (UE e nazionale) decisa per il programma.

Alla luce di tali elementi, il modello elaborato si basa sull'analisi di alcuni criteri inerenti all'avanzamento procedurale e finanziario dei progetti così individuati.

¹⁴ Si tratta dei costi ammessi riguardanti l'intervento "Potenziamento del Porto commerciale di Augusta -Realizzazione di un nuovo terminal containers Progetto unificato già 1° e 2° stralcio".

¹⁵ Comunicazione della Commissione. Orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi adottati per beneficiare dell'assistenza del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo, del Fondo di coesione, del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e dei programmi di cooperazione transfrontaliera nel quadro dello strumento di assistenza preadesione (IPA II) (2014-2020). (2022/C 474/01)

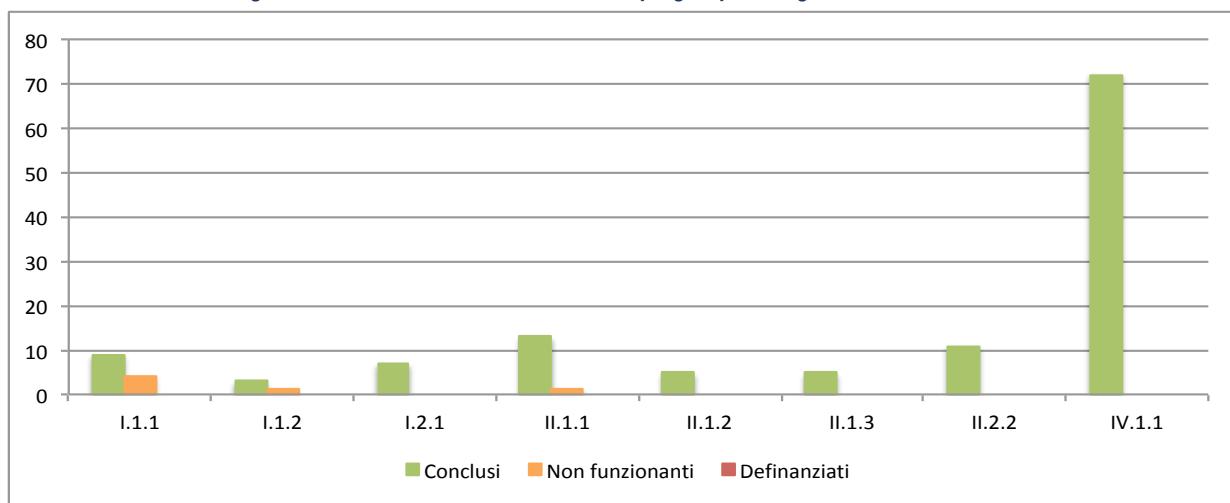
Criterio	Livello di rischio			
	Basso	Medio	Alto	Massimo
Fase procedurale attuale	Concluso	Antecedente all'esecuzione	Esecuzione	
Previsioni fase di stipula	Conclusa	Entro marzo 2023	Entro giugno 2023	Oltre giugno 2023
Previsione fine esecuzione	Conclusa	Entro giugno 2023	Entro dicembre 2023	Oltre dicembre 2023
Impegni/costo ammesso	>50%	Tra 0 e 50%	0	
Pagamenti/costo ammesso	>50%	Tra 0 e 50%	0	

I criteri sono stati applicati a tutti gli interventi ammessi a valere sugli Assi I, II e IV del Programma¹⁶ al fine di formulare tre differenti scenari riguardanti lo stato delle progettualità alla chiusura del Programma. I tre scenari si articolano prevalentemente¹⁷ sulla base delle seguenti condizioni:

- **scenario Beneficiari** – lo scenario si basa sull'ipotesi che i dati previsionali attualmente a sistema saranno completamente rispettati;
- **scenario medio** – in questo scenario gli interventi in fase di progettazione per i quali la fase di stipula è prevista tra marzo e giugno 2023 vengono individuati come non funzionanti, sono soggetti a definanziamento quelli per cui la stipula è prevista oltre giugno 2023.
- **scenario negativo** – le progettualità individuate come non funzionanti nello scenario medio sono poste a definanziamento, gli interventi non funzionanti sono prevalentemente individuati in quelli caratterizzati da una previsione di conclusione a dicembre 2023, in fase di progettazione o in fase esecutiva ma in assenza di dati di attuazione finanziaria.

Nei grafici seguenti sono illustrate le distribuzioni del numero degli interventi per categoria (conclusi, non funzionanti, definiti) nei tre differenti scenari ipotizzati. Nello scenario Beneficiari, in particolare, delle 131 operazioni considerate solo 6 sono individuate come non funzionanti (5 interventi ferroviari e uno portuale) e le restanti sono tutte portate a conclusione. Lo scenario medio vede due interventi definiti e un consistente incremento delle progettualità non funzionanti (23), per la maggior parte concentrate nell'Asse IV (13). Infine nello scenario negativo l'Asse IV vede la maggioranza delle operazioni non funzionanti (45) o definite (14), a fronte di soli 13 progetti conclusi. Progettualità soggette a definanziamento sono presenti anche nelle Linee II.1.1 (1), II.1.2 (2) e II.2.2 (4).

Figura 2.3 – Scenario beneficiari – Numero progetti per categoria e Linea di Azione



¹⁶ Per la natura degli interventi finanziati a valere sull'Asse VI non è stato utile applicare il modello anche a tale Asse.

¹⁷ L'attribuzione di una categoria ai diversi interventi derivante dalla valutazione quantitativa dei criteri è stata in alcuni casi mediata da informazioni qualitative sul progetto o attraverso una valutazione dei criteri di attuazione finanziaria.

Figura 2.4 – Scenario medio – Numero progetti per categoria e Linea di Azione

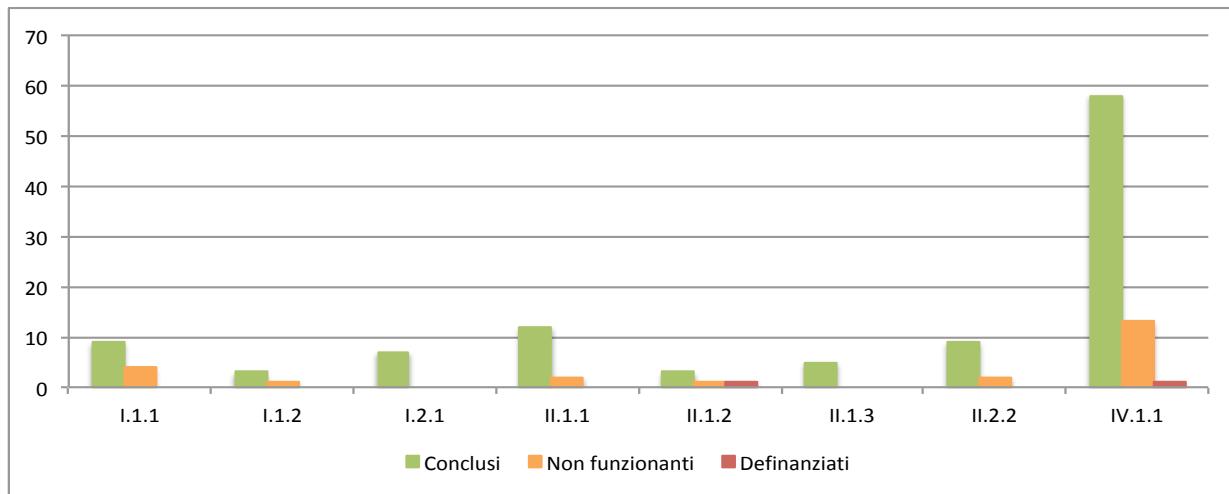
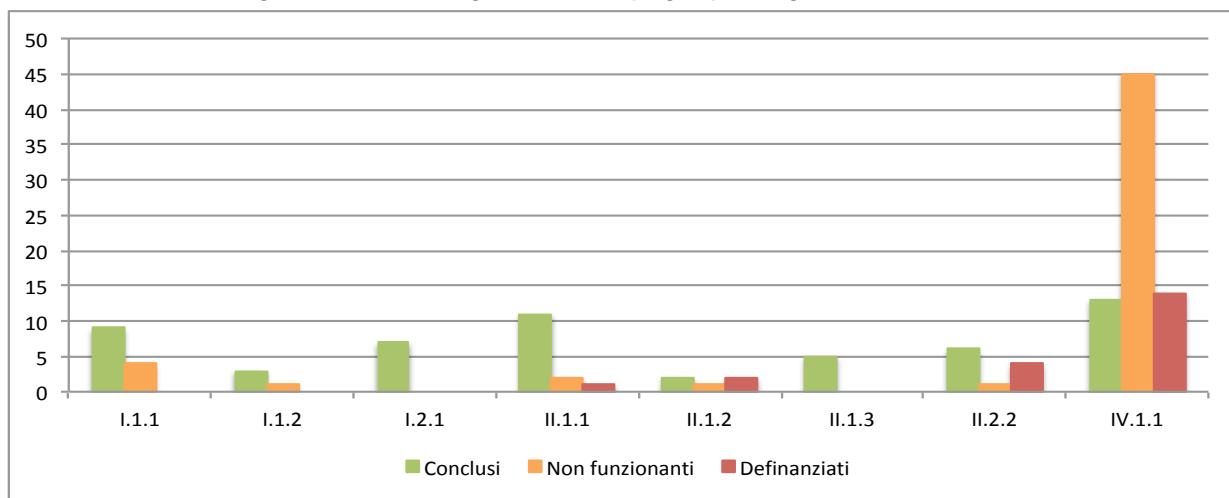


Figura 2.5 – Scenario negativo – Numero progetti per categoria e Linea di Azione



Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

3 L'Asse “Risorse Idriche”

3.1 La governance del servizio idrico integrato nelle Regioni beneficiarie

La definizione dei ruoli, delle responsabilità, delle regole, delle procedure e delle pratiche in materia di decisione e attuazione delle politiche idriche incidono sull'efficacia e l'efficienza delle stesse e, verosimilmente, l'implementazione degli interventi di sviluppo. Per tale ragione, si è provveduto ad analizzare la governance del Servizio Idrico Integrato (SII) delle Regioni meno sviluppate articolando la valutazione in quattro dimensioni:

- innanzitutto, poiché la governance del SII è strettamente legata, come evidenziato dai principi dell'OCSE¹⁸, alla governance delle risorse idriche, il punto di partenza è rappresentato dallo **stato di attuazione della pianificazione**: il Piano di Gestione delle Acque del distretto idrografico di riferimento, il Piano di Tutela della Acque della Regione interessata e il Piano o i Piani d'Ambito degli Ambiti Territoriali Ottimali presenti nella Regione;
- il secondo step dell'analisi riguarda lo **stato di operatività e la governance dell'Ente d'Ambito**, nell'intento di comprendere il modello di rappresentatività dei Comuni nell'Ente d'Ambito;
- il terzo elemento di interesse attiene la **governance del gestore**. Nel caso sia indicato il gestore unico, viene approfondita l'analisi. Nel caso di presenza di numerosi operatori o di gestioni in economia, l'analisi è limitata a descrivere la frammentazione.
- l'ultima dimensione riguarda le **forme di coinvolgimento degli stakeholder**, ai diversi livelli: dell'Ente d'Ambito, del gestore o, più in generale, del territorio. In merito a questo ultimo spunto, appare opportuno evidenziare una particolare forma di coinvolgimento degli stakeholder: il Contratto di Fiume (CdF), un atto volontario di impegno condiviso da diversi soggetti pubblici e privati, a vario titolo interessati ai corsi d'acqua, finalizzato a trovare modalità in comune per perseguire obiettivi di riqualificazione ambientale, paesaggistica e di rigenerazione socio-economica del sistema fluviale. I Contratti di Fiume, previsti dall'art. 68 bis del D. Lgs. 152/2006 (Testo Unico Ambientale)¹⁹, sono riconosciuti come azioni non strutturali da parte del Piano di Gestione dell'Autorità di bacino distrettuale Appennino Meridionale.

3.2 Dall'avviso “Risorse idriche” all'avvio nell'implementazione degli interventi

3.2.1 Sintesi del percorso di selezione delle strategie e articolazione in lotti di progetto

In sede di redazione del Rapporto annuale di valutazione 2022 e della relativa Nota di follow up è stato dettagliatamente illustrato il percorso di selezione degli interventi finanziati con le risorse a valere sull'Asse IV “Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti”, quest'ultimo introdotto, come noto, in seguito alla riprogrammazione del PON IeR 2014-2020 con Decisione della Commissione C(2021)5950 del 06/08/2021 che ha visto l'assegnazione al Programma di risorse aggiuntive provenienti dal Fondo REACT-EU.

Con la successiva pubblicazione dell'Avviso prot. n. 18934 del 3 novembre 2021, che invitava i “soggetti che avessero affidato il servizio a soggetti legittimi ai sensi dell'art. 172 del Dlgs. 152/2006 operanti nelle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia” a presentare proposte volte alla promozione di processi di rimessa in efficienza delle reti idriche di distribuzione nell'ambito del Servizio Idrico Integrato, è stato di fatto segnato l'avvio del percorso di selezione delle progettualità.

¹⁸ nel 2013 OCSE ha avviato una propria iniziativa sulla governance dell'acqua - la Water Governance Initiative (WGI) – che ha definito i principi sulla governance dell'acqua che vogliono contribuire a politiche pubbliche concrete e orientate ai risultati, basate su tre dimensioni della governance delle risorse idriche che si potenziano vicendevolmente e sono complementari:

- efficacia: riguarda il contributo della governance al fine di definire obiettivi di politica e obiettivi quantitativi per le acque chiari e sostenibili a tutti i livelli di governo, di attuare tali obiettivi politici e di raggiungere gli obiettivi quantitativi prefissati;
- efficienza: riguarda il contributo della governance alla massimizzazione dei benefici di una gestione sostenibile e salutare delle acque con il minimo costo per la società;
- fiducia e coinvolgimento: riguarda il contributo della governance al fine di instaurare un clima di fiducia con i cittadini e di assicurare il coinvolgimento delle parti interessate, favorendo la legittimità, democratica e l'equità per tutti i membri della società.

¹⁹ D. Lgs. 152/2006, Art. 68 bis: “I contratti di fiume concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree.”

Figura 3.1 – Percorso di selezione degli interventi dell’Asse IV



Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

Complessivamente al termine di tale percorso sono state ammesse a finanziamento 17 "strategie" per un totale di oltre 476 milioni di Euro.

Nella valutazione già condotta era emerso come le strategie candidate e ammesse a finanziamento potessero essere suddivise in lotti o fasi di realizzazione poiché già concepite in tal senso. Tale possibilità si è concretizzata nelle attività successive all’ammissione a finanziamento durante il perfezionamento e la sottoscrizione delle Convenzioni tra Ministero e Beneficiari e trova riscontro nelle informazioni presenti sul Sistema di Monitoraggio del PON IeR 2020-2024 (SIPONIeR). Infatti nove dei diciassette interventi ammessi, sono stati suddivisi in lotti²⁰ per un totale di 64 azioni progettuali. Pertanto, considerando anche le otto operazioni che sono invece contemplate come interventi unici, le diciassette proposte ammesse di fatto si sono tradotte in 72 azioni progettuali.

Partendo dalle attività ammissibili a finanziamento individuate nell’Avviso sono state utilizzate le seguenti diciture²¹:

- “Conoscenza” per raggruppare gli interventi di cui alle lettere a), c), e), f) e g);
- “Intervento” per raggruppare gli interventi di cui alle lettere b), d) ed h).

Tali aggregazioni sono state considerate funzionali alla distinzione della natura degli investimenti. Pertanto: nella linea “Conoscenza” sono state incluse le attività finalizzate all’acquisizione di informazioni relativi agli asset delle infrastrutture e le successive fasi di organizzazione, gestione e progettazione degli interventi; mentre nella linea “Intervento” le attività finalizzate ad un’immediata riqualificazione delle reti idriche.

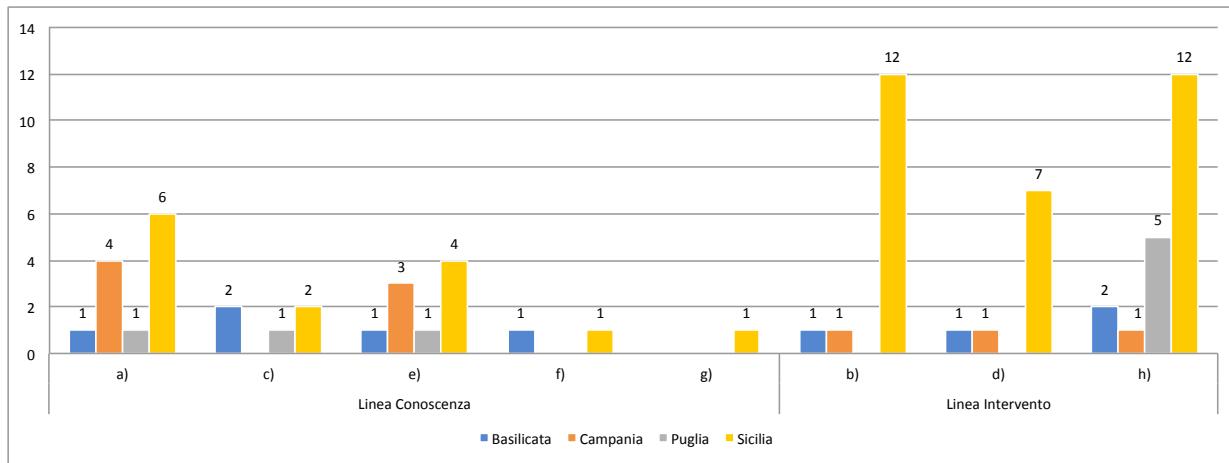
Sulla base di tale schematizzazione si è proceduto in questa sede ad osservare la distribuzione delle 72 progettualità tra le due linee di intervento²² sia in termini di numerosità che di ripartizione del costo ammesso. L’esito di tale analisi ha condotto a un risultato di 43 azioni progettuali indirizzate prioritariamente verso la linea “Intervento” che concentra il 58% delle risorse in termini di costo ammesso.

Scendendo più nel dettaglio dell’articolazione delle tipologie di intervento illustrate nel grafico successivo, a livello territoriale la distribuzione dei progetti tra le due linee Conoscenza e Intervento appare abbastanza equilibrata con un picco per le azioni b) e h) di 12 progetti ciascuno registrato dalla Sicilia.

²⁰ Sul SIPONIeR ogni lotto è stato registrato con il suo titolo, CUP, Codice Locale Progetto e quota parte del Costo Ammesso.

²¹ L’impiego delle diciture “Conoscenza” e “Intervento”, per l’aggregazione degli interventi ammessi al finanziamento, era avvenuto in maniera diffusa da parte di ATI Palermo all’interno della proposta presentata. Anche ATI Agrigento aveva impiegato la dicitura “Conoscenza” per intitolare la propria proposta, al fine di indicare la prevalente misura di asset management delle infrastrutture idriche. Stante l’efficacia di tale rappresentazione si era deciso di mutuare le suddette diciture nell’approfondimento condotto sulle proposte progettuali presentate nell’ambito dell’Avviso Pubblico. (Follow Up RAV 2022 pag. 34).

²² Si sottolinea che la conduzione dell’analisi della distribuzione degli interventi sulle due linee è stata effettuata sulla base di un criterio di prevalenza, per una valutazione più precisa sulla ripartizione dei costi si rimanda al precedente documento.

Figura 3.2 – Distribuzione del numero di Interventi per tipologie di azioni ammesse e Regione

Fonte: elaborazione su dati SIPONIER e AdG

Diversa invece la distribuzione territoriale delle risorse per quanto concerne le due linee di intervento, che vede ad esempio una maggiore concentrazione delle risorse per le tipologie di interventi rientranti nelle linee a) ed e) per la Campania mentre Sicilia e Puglia registrano percentuali più alte per le azioni afferenti alle linee b) e h).

3.2.2 L'analisi dei dati di monitoraggio al febbraio 2023

A seguito del processo di convenzionamento e l'entrata a pieno regime degli interventi dell'Asse IV all'interno del Sistema di monitoraggio, è stato possibile operare una valutazione sull'attuale stato di avanzamento sulla base dei dati a febbraio 2023. In particolare, come primo elemento di analisi ci si è concentrati sulla verifica riguardante la presenza di scostamenti tra le tempistiche previste per le varie fasi dell'iter di realizzazione (Progettazione²³; Stipula Contratto; Esecuzione Lavori) in sede di candidatura delle proposte e i dati aggiornati caricati su SIPONIEr. Le classi temporali utilizzate per misurare gli slittamenti sono 4: Nessun scostamento; scostamento minore o uguale a 3 mesi; scostamento minore o uguale a 6 mesi; scostamento minore o uguale a 1 anno. Infine è stata considerata la classe Non Valutabile (NV) per i casi in cui non è stato possibile procedere al confronto nei casi in cui non erano presenti (o mancavano del tutto) informazioni comparabili rispetto alle singole fasi²⁴.

Per quanto concerne le fasi relative alla progettazione il confronto ha fatto emergere che su 72 interventi, per 29 non si rilevano scostamenti mentre sono 34 i casi in cui non è stato possibile procedere alla valutazione. Rispetto alla fase di Stipula Contratto, invece, al netto della classe Non Valutabile, 19 interventi registrano slittamenti tra sei mesi e un anno, mentre 17 non ne rilevano nessuno.

Più articolata la situazione emersa dal confronto dei dati per quanto concerne la fase di esecuzione lavori: se per 22 interventi non si rilevano scostamenti tra le tempistiche previste in fase di candidatura delle proposte e i dati registrati sul SIPONIEr, per 25 progetti emerge uno slittamento afferente alla classe minore o uguale ad 1 anno e 12 azioni hanno fatto registrare uno slittamento inferiore o uguale ai 6 mesi. Va evidenziata la presenza di 4 casi in cui c'è stato invece i lavori sono iniziati in anticipo rispetto alle tempistiche riportate dalla scheda progetto.

A fronte di quanto proposto nel capitolo dedicato all'avanzamento del programma nel suo complesso, nel seguito si fornisce un dettaglio sull'avanzamento degli interventi dell'Asse IV sulla base dei dati a febbraio 2023.

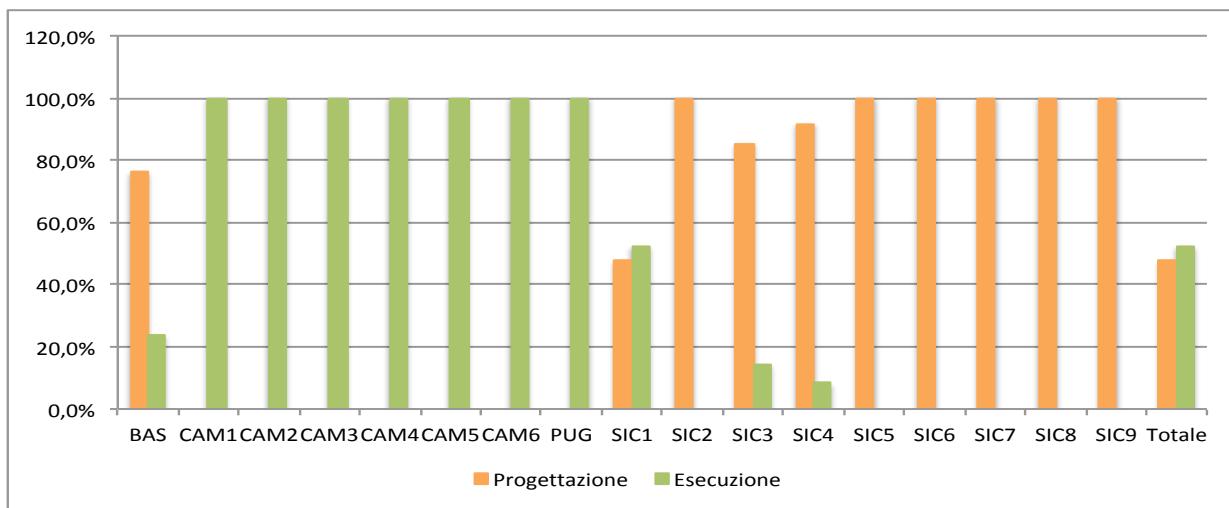
Il primo aspetto esaminato concerne l'avanzamento procedurale. Dei 72 progetti ammessi, 25 hanno già registrato l'avvio dei lavori mentre 47 si trovano in una fase antecedente a quella esecutiva. Le strategie che mostrano un migliore stato di avanzamento sono quella pugliese e le sei localizzate in Campania, tutte in fase di esecuzione lavori. La Basilicata vede 2, su

²³ Nella classe Progettazione sono state raggruppate le fasi di progettazione: preliminare, definitiva ed esecutiva. I dati relativi allo Studio di Fattibilità non sono stati presi in considerazione poiché la sua presenza rappresentava uno dei requisiti per l'ammissibilità delle proposte in sede di candidatura e quindi già espletata prima dell'ammissione a finanziamento.

²⁴ Occorre sottolineare come la valutazione abbia dovuto confrontarsi con una dimensione qualitativa, poiché spesso le informazioni contenute nei documenti di candidatura erano espresse graficamente in termini di trimestre di riferimento anziché in date precise.

6 progetti complessivi, in fase di esecuzione mentre per quanto riguarda le strategie siciliane, solo 2 vedono l'avvio dell'esecuzione per una componente ancora esigua di lotti in cui sono articolate.

Figura 3.3 – Costo ammesso per strategia e fase attuativa



Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

In termini di costo ammesso, oltre alla ovvia totalità delle risorse appostate sulla fase esecutiva per Puglia e Campania, la distribuzione complessiva delle risorse si attesta su una quota di circa il 52,2% riguardante progetti in esecuzione (pari a circa 248 milioni di euro) e la restante parte del 47,8% su interventi in fase di progettazione. Per quanto riguarda Basilicata e Sicilia tale dato si attesta rispettivamente sul 76,2% e sul 90,7%.

Il secondo ambito esaminato riguarda le previsioni di conclusione della fase esecutiva, prevista attualmente, per tutti i progetti ammessi, entro il termine di eligibilità delle spese del 31 dicembre 2023.

A livello complessivo e in termini di numerosità di interventi le previsioni di conclusioni lavori si concentrano a fine settembre (20) e soprattutto in coincidenza con la chiusura del Programma a dicembre 2023 (46). Sono residuali i lotti progettuali che prevedono una conclusione nelle scadenze precedenti settembre (1 a maggio e 2 a giugno 2023) o intermedie ai due picchi registrati (3 a novembre 2023).

Il dato numerico si traduce in una percentuale di costo ammesso concentrata complessivamente per il 28,4% a settembre 2023 e per il 60,1%, corrispondente a una cifra di circa 286 milioni di euro, nella scadenza di dicembre.

4 L'attuazione del Piano di Valutazione

4.1 Le attività di valutazione svolte nel 2022

Nel corso del 2022 in coerenza con il Piano di Valutazione e con il Piano Operativo Annuale, si è proceduto all'elaborazione del Rapporto Annuale di Valutazione (marzo 2022) – redatto sulla base dell'articolazione generale individuata in sede di stesura del primo Rapporto Annuale – della relativa sintesi (aprile 2022) e della Nota di follow up (settembre 2022).

Tra le principali novità riguardanti l'attuazione del Piano si evidenzia l'affidamento di "Servizi di Valutazione indipendente del PON Infrastrutture e Reti 2014/2020 relativamente alle risorse REACT EU, complementari a quelli affidati con il contratto prot. 8723 del 6 settembre 2017", avviati a giugno 2023 e volti a allargare le attività di valutazione alle azioni finanziarie a valere sulle risorse REACT EU, con specifica attenzione agli interventi dell'Asse IV. Ciò anche in adempimento di quanto previsto dal Regolamento (UE) 2020/2221, in merito alla predisposizione, entro il 31 dicembre 2024, di una valutazione dell'efficacia, dell'efficienza, dell'impatto e dell'inclusività delle risorse REACT-EU e del modo in cui hanno contribuito al conseguimento delle finalità assegnate al nuovo obiettivo tematico specifico.

A valere su tale ambito di indagine, nel secondo semestre del 2023 sono state condotte due principali attività. Una prima ricognizione delle azioni finanziarie a valere sull'Asse IV è stata restituita all'interno della Nota di follow up al Rapporto Annuale 2022. Accanto alle valutazioni riguardanti i progetti finanziati è stato inoltre prodotto un primo approfondimento dedicato a fornire un inquadramento del contesto di attuazione: "Rapporto preliminare "Il contesto del servizio idrico integrato nelle regioni meno sviluppate".

Per quanto riguarda gli approfondimenti di carattere tematico sono proseguite le attività focalizzate sugli interventi di natura ferroviaria che, in ragione dei ritardi attuativi, saranno portate a compimento nel corso del 2023, mentre è stato prodotto un primo affondo riguardante il contesto attuativo delle azioni in materia di Intelligent Transport Systems. La valutazione di tale ambito tematico proseguirà con la realizzazione di tre casi studio su alcune progettualità delle Linee di Azione II.1.3 e II.2.2 concluse o caratterizzate da un migliore livello attuativo.

Per quanto riguarda i contributi metodologici e operativi erogati in accompagnamento all'attuazione del Programma, inoltre, si è provveduto a fornire un supporto nell'elaborazione della Relazione Annuale di Attuazione, con specifica attenzione alle sezioni dedicate alla quantificazione degli indicatori di risultato e all'illustrazione delle attività valutative condotte nell'annualità di riferimento, e si è inoltre elaborato l'aggiornamento dell'analisi di rischio sugli indicatori. Si è inoltre fornito un supporto all'Amministrazione in occasione della rilevazione 2022 condotta dal Sistema Nazionale di Valutazione nell'ambito dell'Osservatorio sui processi valutativi della politica di coesione.

Come nelle precedenti annualità, sono state inoltre condotte due successive rilevazioni nell'ambito dell'attività di analisi periodica esperta dei dati di monitoraggio con riferimento alle scadenze di dicembre 2021 e giugno 2022, i cui principali esiti sono stati restituiti anch'essi nel Rapporto Annuale e nell'ambito della Relazione ex art. 114 del Regolamento (UE) 1303/2013.

4.2 La relazione ex art. 114 del Regolamento UE 1303/2013

4.2.1 Finalità, articolazione e approccio alla stesura della Relazione

Il Regolamento (UE) 1303/2013 prevede che ciascuna Autorità di Gestione (AdG) titolare di Programmi 2014-2020 trasmetta alla Commissione Europea entro il 31 dicembre 2022 una relazione per ciascun Programma. La relazione deve riportare dati e commenti su realizzazioni e risultati conseguiti dalle politiche di coesione sulla base delle valutazioni effettuate (art. 114.2)²⁵.

Il Sistema Nazionale di Valutazione della Politica di Coesione (SNV) ha promosso il Laboratorio WAVES (Workshop Avanzato di Valutazione degli Effetti sullo Sviluppo), per affiancare le Amministrazioni nell'elaborazione della Relazione e nella riflessione sui contenuti. Nell'ambito del Laboratorio è stata proposta una traccia dell'indice della Relazione che contempla i requisiti minimi posti dal Regolamento e rispecchia le caratteristiche del lavoro collettivo impostato

²⁵ "Entro il 31 dicembre 2022 le autorità di gestione presentano alla Commissione, per ciascun programma operativo, una relazione che sintetizza le conclusioni delle valutazioni effettuate durante il periodo di programmazione e i risultati principali ottenuti dal programma operativo, fornendo commenti in merito alle informazioni riferite".

nell'ambito del Laboratorio. La Relazione è stata dunque sviluppata in coerenza con tali indicazioni e si è articolata nei seguenti capitoli:

1. Panoramica sull'attuazione dei Programmi FESR/FSE 2014-2020 gestiti dall'Amministrazione
2. Lettura degli indicatori di risultato 2014-2020
3. I risultati del Programma
4. Le valutazioni al servizio del Programmi
5. Conclusioni

L'approccio all'elaborazione della Relazione riguardante il PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 ha dovuto tuttavia necessariamente tenere conto di alcune specificità del Programma che attengono principalmente ai seguenti aspetti:

- la concentrazione sull'obiettivo tematico 7 “Mobilità sostenibile di persone e merci (promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete)” e su un numero limitato di obiettivi specifici, a eccezione del recente allargamento del perimetro del programma all'ambito delle risorse idriche attraverso l'apporto delle risorse REACT EU;
- le specificità degli interventi finanziati dal Programma prevalentemente caratterizzati da lunghe tempistiche attuative e da previsioni di esecuzione prossime al termine di ammissibilità della spesa del 31 dicembre 2023;
- la discontinuità rappresentata dalla decisione di non prevedere un nuovo programma dedicato agli investimenti nelle infrastrutture di trasporto di rango nazionale nell'ambito dell'Accordo di Partenariato 2021-2027.

In ragione di tali aspetti peculiari, l'approccio adottato per la stesura della relazione nel suo complesso e, in particolare, per quanto riguarda la sezione dedicata ai risultati conseguiti si è orientato principalmente in due direzioni:

- una dettata dai vincoli riguardanti le tempistiche di realizzazione della gran parte degli interventi e che vede dunque concentrare le valutazioni su analisi fortemente ancorate ai dati di monitoraggio. Dati che in virtù di un sistema evoluto possono beneficiare di una platea di informazioni più estesa rispetto a quelle della banca dati unitaria e hanno consentito di operare diverse tipologie di raffronti nel corso delle valutazioni annuali di carattere trasversale;
- una seconda che vede l'opportunità di trarre un bilancio di tipo complessivo sull'esperienza del Programma oltre che rispetto alla dimensione propriamente realizzativa, anche rispetto a risultati di processo conseguiti nell'ambito dei meccanismi partenariali sperimentati con le Aree Logistiche Integrate, ai risultati attesi riguardanti gli ambiti di intervento di nuovissimo inserimento nel perimetro del Programma e ad alcune tematiche di carattere trasversale quali la presa in conto della dimensione ambientale e l'efficacia delle attività di comunicazione.

5 Conclusioni

Come richiamato nel precedente capitolo, nel secondo semestre del 2022, sulla base delle indicazioni comunitarie e nazionali, le attività valutative si sono prevalentemente concentrate sull'elaborazione dell'importante documento previsto a livello regolamentare, rappresentato dalla Relazione ex art. 114 del Regolamento (UE) 1303/2013, finalizzata a riportare dati e commenti su realizzazioni e risultati conseguiti dal Programma sulla base delle valutazioni effettuate.

Nel formulare alcune riflessioni conclusive al presente Rapporto si ritiene dunque utile richiamare in primo luogo le principali indicazioni espresse in quella sede per procedere in seguito ad alcune integrazioni derivanti dalle analisi più recenti.

Le valutazioni condotte sui dati consolidati al 31 ottobre 2022 hanno delineato un quadro complessivo di soddisfacente avanzamento procedurale, finanziario e fisico, con differenze, anche significative tra le diverse Linee di Azione. Il costo degli interventi complessivamente ammessi a finanziamento, così come indicati nella Presa d'Atto del 21 ottobre 2022, delinea una situazione di quasi completa saturazione delle risorse disponibili, con costi pari a circa il 99% della dotazione complessiva. L'analisi procedurale per costi ammessi vede circa il 4% dei costi afferire a interventi nelle fasi preliminari, a fronte di circa il 74% in fase di esecuzione e di una quota del 22% di costi riferiti a progetti conclusi. I dati sull'avanzamento finanziario del Programma, a fronte di una dotazione complessiva di 1,56 miliardi di euro, registrano a ottobre 2022 costi ammessi e impegni ammessi rispettivamente pari a circa 1,55 e 1,48 miliardi di euro. I dati assoluti richiamati si traducono in termini percentuali e a livello complessivo in costi ammessi pari a circa il 99,5% della dotazione, con impegni di poco inferiori pari al 94,4%. La spesa si attesta attualmente a circa 915 milioni di euro pari al 58,5% della dotazione complessiva dei primi tre Assi del Programma, a fronte di pagamenti e domande di rimborso pari rispettivamente al circa il 75% e al 77,7%.

Sempre in termini generali, il giudizio positivo è sostenuto anche da due comparazioni effettuate, da un lato, con il complesso degli interventi in tema di trasporti e mobilità finanziati a valere sull'Accordo di Partenariato 2014-2020, dall'altro con in risultati conseguiti nell'ambito del PON Reti e Mobilità 2007-2013.

Per quanto riguarda l'attuale ciclo di programmazione, il PON, in termini costi ammessi, si caratterizza sotto il profilo procedurale per la più ampia quota di progetti in fase esecutiva (96,7%) e la più esigua dei progetti non avviati (1,5%) e di quelli conclusi (1,8%). L'attuazione finanziaria del PON misurata in termini di impegni su costi ammessi (93,4%) e di pagamenti su costi ammessi (69,9%) registra inoltre risultati superiori a tutti gli altri strumenti di programmazione, collocandosi al di sopra del dato nazionale di circa venti punti percentuali per entrambi i dati.

Anche i dati di comparazione con il PON Reti e Mobilità su un arco temporale confrontabile testimoniano un quadro generalmente positivo per il PON Infrastrutture e Reti, laddove la percentuale dei costi ammessi relativa a interventi in una fase precedente a quella propriamente esecutiva è significativamente inferiore a quella del PON Reti e Mobilità (4,2% vs. 26,5%), la quota di costi ammessi relativa alle fasi più avanzate è invece superiore di circa 10 punti percentuali (73,8% vs. 60,7% per i progetti in esecuzione e 22% vs. 12,7% per gli interventi conclusi). Anche rispetto all'attuazione finanziaria il PON leR registra una migliore performance. Se con riferimento al rapporto tra impegni e costi ammessi la differenza tra il PON Infrastrutture e Reti e il precedente strumento si attesta su pochi punti percentuali, è nel dato dei pagamenti che il divario si fa sostanziale, laddove i pagamenti sui costi ammessi del PON leR superano il 75% mentre il PON ReM si attestava poco sopra il 35%. Un risultato positivo emerge anche in termini di realizzazioni fisiche soprattutto per quanto riguarda gli interventi finanziati, in questo ciclo di programmazione, a valere sull'Asse II. In questo ambito infatti il PON ReM registrava dati non nulli di attuazione fisica solo per la lunghezza degli accosti e le superfici portuali oggetto di intervento, mentre il PON leR, anche se con livelli diversi, vede muoversi verso il target tutti gli indicatori considerati.

Focalizzando l'attenzione sui risultati più propriamente realizzativi, emerge un quadro che vede tutti gli indicatori di output muoversi verso il raggiungimento dei valori obiettivo al 2023 anche se con differenze significative.

Per quanto riguarda gli interventi ferroviari, i risultati conseguiti si concentrano maggiormente sul miglioramento dell'infrastruttura ai fini del trasporto merci sull'itinerario alternativo Gioia Tauro-Taranto-Bari e sul completamento degli interventi lungo la linea "storica" Salerno-Reggio Calabria, più arretrato risulta lo stato di avanzamento fisico sulla Napoli-Bari e sull'asse Palermo-Catania-Messina, direttive sulle quali si focalizzano alcuni dei più importanti obiettivi di risultato del PON riguardanti l'aumento della capacità potenziale e la riduzione dei tempi di percorrenza.

Il principale indicatore riguardante gli interventi ferroviari, rappresentato dai km di linea ricostruiti o rinnovati registra una percentuale di raggiungimento del target pari a circa il 60%.

Per quanto attiene alla Linea I.2.1 dedicata agli interventi sulle tecnologie di assistenza al volo, il target pari a 1, inteso come complesso degli interventi volti allo sviluppo e all'implementazione di un sistema di Air Traffic Management (ATM) di nuova generazione, risulta pienamente conseguito. Occorre precisare che dei sette interventi ammessi che contribuiscono all'implementazione del sistema ATM, 3 risultano conclusi. Riguardo alle restanti progettualità, il completamento del progetto “4 Flight – Brindisi ACC - WP1” è atteso entro il primo trimestre 2023 mentre per gli altri progetti l'attività di monitoraggio e rendicontazione è sospesa a causa di potenziali profili di non ammissibilità della spesa.

Gli indicatori relativi al miglioramento dell'accessibilità marittima e all'aumento selettivo della capacità portuale segnalano un buon andamento verso il raggiungimento, o addirittura superamento, dei target individuati a livello di Programma.

Infine, con riferimento alle Linee di azione II.2.2 e II.1.3 si riscontra un buon livello di avanzamento dell'indicatore “Applicativi e sistemi informativi (90%) e il raggiungimento del target dell'indicatore “Punti di accesso attrezzati tramite Sportello unico doganale integrato con National Maritime Single window (direttiva nr. 65/2010)”.

Come anticipato, tutte le Linee di Azione dei primi due Assi del PON sono state interessate da progressivi scostamenti nelle previsioni di esecuzione e di conclusione degli interventi, che si sono manifestati con più intensità nel biennio 2020-2021. Per approfondire tale aspetto ci si è avvalsi di strumenti valutativi sviluppati in accompagnamento all'implementazione del Programma e volti a valorizzare il patrimonio informativo rappresentato dai dati contenuti nel sistema informativo di monitoraggio SIPONIER attraverso una lettura comparata in termini, sia temporali, sia con riferimento alle diverse tipologie di dato rilevate. In particolare attraverso l'attività di analisi esperta periodica dei dati di monitoraggio e un approfondimento sulle informazioni contenute all'interno del “Report sugli scostamenti” si è inteso indagare la frequenza e le motivazioni sottese all'emergere degli scostamenti.

Gli esiti di tale analisi sono state inoltre comparati con una simile indagine che era stata condotta nell'ambito del Servizio di Valutazione Intermedia del PON Reti e Mobilità 2007-2013. Da tale confronto è sembrato emergere un effetto positivo introdotto dalle modifiche regolamentari introdotte nel ciclo di programmazione 2014-2020, nonché evoluzioni riguardanti il contesto legislativo e programmatico nazionale. Ci si riferisce, in particolare, all'assenza nel nuovo Programma di motivazioni legate a procedure autorizzative sui Grandi Progetti, in virtù dell'accompagnamento operato da JASPERS nella stesura della documentazione riguardante i Grandi Progetti, sia nuovi, sia di seconda fase, così come al superamento delle criticità imputabili all'iter legato alla Legge Obiettivo, superata attraverso le modifiche introdotte nel Codice degli Appalti.

Un'altra tipologia di criticità che non appare nell'attuale Programma è quella relativa agli Aiuti di Stato, grazie ai correttivi introdotti nelle procedure di selezione degli interventi e a un quadro legislativo giunto a un punto di diversa chiarezza, rispetto all'effetto dirompente di alcune interpretazioni giuridiche intervenute nel pieno del precedente periodo di programmazione. Permangono tuttavia elementi di criticità che caratterizzano ancora strutturalmente il percorso attuativo delle opere pubbliche in ambito nazionale, così come fenomeni di natura congiunturale che, se nel 2007-2013 erano rappresentati dagli effetti della crisi finanziaria globale del 2008, nell'attuale periodo sono identificabili nel quadro macroeconomico fortemente instabile causato dalla pandemia e, più recentemente, dalle tensioni geopolitiche e dal conflitto tra Russia e Ucraina.

Un'ultima considerazione riguarda il fatto che l'analisi degli scostamenti non tiene conto di interventi che nella passata programmazione erano rimasti lungamente in una fase precedente all'ammissione a finanziamento senza poi entrare a fare parte del Programma. Si trattava in gran parte di interventi caratterizzati da criticità legate alla concertazione tra più Enti, non andate a buon fine, criticità che invece il PON sembra abbia saputo affrontare con maggiore successo soprattutto attraverso il meccanismo partenariale delle Aree Logistiche Integrate.

A fronte di questo quadro realizzativo delineato nella Relazione ex art. 114, le analisi sviluppate nel Rapporto offrono elementi di ulteriore riflessione. L'aggiornamento dei dati a dicembre 2022 (e febbraio 2023) e il fatto che il monitoraggio è ormai esteso a tutti gli interventi ammessi a finanziamento, incluse le progettualità finanziate a valere sui due nuovi Assi IV e VI, consente di fornire una valutazione completa e in grado di proiettarsi alla scadenza di dicembre 2023.

In una situazione immutata dal punto di vista del quadro progettuale di riferimento e di quasi completa saturazione delle risorse disponibili (costi ammessi pari al 99,2% della dotazione complessiva), la disponibilità dei dati riferiti agli interventi di nuova ammissione, caratterizzati da un minore livello di avanzamento, restituisce necessariamente una situazione in peggioramento. Sotto il profilo procedurale si interrompe infatti il trend di progressiva diminuzione della quota di costi ammessi relativa a interventi in fase progettuale a scapito di quella riguardante operazioni in fase esecutiva.

Circa il 18,9% dei costi afferisce a interventi in fase di progettazione, a fronte di circa il 65% in fase di esecuzione e di una quota del 16,1% di costi riferiti a progetti conclusi. Coerentemente a quanto precedentemente rilevato la quota di costi relativi a progettualità non ancora in fase di esecuzione si attesta per l'Asse II su circa l'11,6% del totale delle risorse allocate, distribuita sulle Linee d'Azione II.1.2 e II.2.2 rispettivamente per il 32,9% e il 39,4%. Per gli Assi IV e VI le quote relative a progetti in fase

di progettazione si attestano rispettivamente al 53,5% e al 70,9%, la restante quota riguarda i costi relativi a progetti in fase di esecuzione non essendovi ancora progettualità concluse. È inoltre evidente l'elevato incremento dei costi ammessi per le progettualità in conclusione al 2023, riconducibile in larga parte agli Assi di nuova creazione, il contenuto incremento del dato al 2024 e la comparsa del dato al 2025 generati dagli scostamenti nelle previsioni di esecuzione degli interventi ferroviari.

Nonostante il raggiungimento dell'obiettivo di attuazione finanziaria, anche i dati afferenti a tale dimensione di analisi registrano, per l'effetto dell'incremento di risorse, un peggioramento a livello di Programma. Rispetto alla precedente annualità, i dati su pagamenti e spese diminuiscono rispettivamente di circa 17 e 10 punti percentuali, laddove le migliori performance in termini di spesa certificata sono riferibili alle Linee I.1.1 (da 63% a 73,1%), I.2.1 (da 32,6% a 48,2%) e II.1.1 (da 43,6% a 52,3%).

Positive sono invece le evoluzioni in termini di avanzamento fisico, dove numerosi indicatori di output relativi ai primi due Assi registrano significativi avanzamenti verso il raggiungimento del target. Rispetto alla situazione fotografata dalla Relazione incrementi rilevanti riguardano tutti gli indicatori di natura ferroviaria: la *Lunghezza totale delle linee ferroviarie ricostruite o rinnovate* (da 59% a 77%); gli *Impianti e sistemi tecnologici ferroviari* (da 44% a 62%); i *Km addizionali di linea ferroviaria coperti da nuovi sistemi tecnologici* (da 250% a 307%).

L'estensione delle attività di monitoraggio ai due nuovi Assi ha consentito di sviluppare un secondo, più aggiornato approfondimento sull'attuazione dell'Asse dedicato al miglioramento nella gestione delle risorse idriche. Ciò, a partire da un focus sulla governance del Sistema Idrico Integrato nelle Regioni meno sviluppate che, alla luce dei rilevanti elementi di novità intervenuti, nel secondo semestre del 2022, a livello legislativo (statale e regionale) ed amministrativo in materia di organizzazione territoriale del servizio idrico, vede un'accelerazione negli assetti organizzativi: la delimitazione dell'ambito territoriale ottimale, il processo di costituzione dell'ente di governo dell'ambito e i profili attinenti all'operatività dello stesso, allo stato degli affidamenti della gestione del servizio idrico integrato sul territorio di pertinenza.

Tutte le cinque Regioni hanno definito il perimetro degli ATO. Basilicata, Calabria, Campania e Puglia hanno scelto una dimensione regionale. La Campania, all'interno dell'ambito regionale, ha comunque definito sette sub-ambiti. La Sicilia ha mantenuto la suddivisione di 9 ambiti provinciali, sebbene un recente disegno di legge punti a definire un ambito regionale con sub-ambiti provinciali.

L'operatività degli Enti di Governo degli ATO(EGATO) è completa in Basilicata, Campania, Puglia e in un Assemblea Territoriale Idrica (ATI) siciliana (Palermo). In Calabria, l'Autorità Idrica della Calabria, costituita nel 2017, è stata sostituita nel corso del 2022 dall'Autorità Rifiuti e Risorse Idriche Calabria (ARRICAL), attualmente in gestione commissariale. Nelle restanti ATI siciliane, sette ATI risultano commissariate e una in fase di insediamento.

Per quanto riguarda l'affidamento al gestore unico o alla definizione di gestioni salvaguardate, si trovano situazioni consolidate come Acquedotto Pugliese che opera in quasi tutto il territorio pugliese (con l'esclusione di solo due Comuni), GORI che opera in quasi tutto il territorio del Distretto Sarnese-Vesuviano, ABC Napoli che opera sul territorio della città di Napoli, Acquaenna nell'ATI 5 Enna. In Basilicata, Acquedotto Lucano è il gestore unico affidatario ma non opera ancora in tutto il territorio, come anche, in Calabria, SORICAL ha ricevuto l'affidamento come gestore unico nel 2022 ma non è ancora subentrato alle numerose gestioni in economia. Nei rimanenti territori, si è proceduto alla formale affidamento al gestore unico o alla salvaguardia di gestioni preesistenti. Tuttavia, la piena operatività sul territorio non è ancora completata.

Sul fronte dell'avanzamento degli interventi, a seguito del processo di convenzionamento e della suddivisione – per alcune strategie ammesse – in lotti, dei 72 progetti ammessi, 25 hanno già registrato l'avvio dei lavori mentre 47 si trovano in una fase antecedente a quella esecutiva. In termini di costi ammessi la distribuzione complessiva delle risorse si attesta su una quota di circa il 52,2% riguardante progetti in esecuzione (pari a circa 248 milioni di euro) e la restante parte del 47,8% su interventi in fase di progettazione. Le previsioni di conclusione della fase esecutiva registrano una percentuale di costo ammesso concentrata complessivamente per il 28,4% a settembre 2023 e per il 60,1%, corrispondente a una cifra di circa 286 milioni di euro, nella scadenza di dicembre.

Come anticipato, la completezza dei dati a disposizione, ha consentito di formulare un primo esercizio valutativo, che potrà essere raffinato e integrato nei prossimi mesi, volto a simulare possibili scenari per la chiusura del Programma. Sono stati in particolare delineati tre scenari – uno corrispondente alle attuali previsioni e due peggiorativi – volti a produrre ipotesi sullo stato degli interventi (conclusi, non funzionanti, definanziati) al 31 dicembre 2023. Gli esiti di tale, preliminare, attività hanno reso palese la necessità di un presidio sugli interventi finanziati a valere sull'Asse IV a garanzia del raggiungimento degli obiettivi del Programma nel suo complesso.