

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

---

NOTA DI FOLLOW UP AL RAPPORTO ANNUALE DI VALUTAZIONE 2023

DICEMBRE 2023

# Indice

---

<b>Premessa</b>	<b>2</b>
<b>1. Alcune evoluzioni del quadro legislativo e regolatorio</b>	<b>2</b>
1.1 I provvedimenti europei in materia di energia e innovazione tecnologica e le modifiche al Regolamento 1303/2013	2
1.2 Il Decreto Sud e la ZES Unica	4
<b>2 La proposta di modifica del Programma alla luce dello stato di avanzamento</b>	<b>6</b>
2.1 Lo stato di avanzamento al 30 giugno 2023	6
2.2 La proposta di modifica del PO	13
2.3 Elementi di valutazione delle modifiche proposte	17

## Premessa

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

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

A fronte di un sintetico aggiornamento su alcune evoluzioni intervenute nel quadro legislativo e regolatorio nazionale e comunitario di significativo interesse per il Programma, la presente Nota si concentra sulla disamina della proposta di modifica del PON formulata ai sensi degli Orientamenti per la chiusura del ciclo di programmazione 2014-2020, alla luce dello stato di attuazione degli Assi e delle Linee di Azione sulla base dei dati di monitoraggio a ottobre 2023.

## 1. Alcune evoluzioni del quadro legislativo e regolatorio

### 1.1 I provvedimenti europei in materia di energia e innovazione tecnologica e le modifiche al Regolamento 1303/2013

L'ultimo triennio è stato caratterizzato da forti shock economici che seppur generati da eventi di diversa natura hanno avuto un forte impatto sul contesto socio economico globale. La pandemia di SAR-COV-2, ad esempio, i cui effetti e le misure di contenimento che i vari Stati hanno dovuto adottare, hanno avuto delle ripercussioni notevoli sul sistema economico mondiale, ormai note. A questa si è aggiunto il conflitto russo-ucraino che, innescando una grave crisi energetica, ha portato ad un aumento generalizzato del costo della vita e dato luogo a tensioni sulle catene di approvvigionamento che continuano ad ostacolare la produzione.

È in questo contesto, dunque, come già ampiamente illustrato nei precedenti rapporti e approfondimenti, che si inseriscono le iniziative che di volta in volta la Commissione ha messo in campo per cercare di contrastare tali effetti negativi e fornire un aiuto concreto per risollevare il sistema socio economico dell'Unione Europea duramente sollecitato.

A partire dal *Next Generation UE*, l'ambizioso piano di rilancio economico nato in piena pandemia da COVID-19 il cui fulcro è il dispositivo per la *Recovery and Resilience Facility* (RRF)<sup>1</sup> (uno strumento che fornisce sovvenzioni e prestiti per sostenere riforme e investimenti negli Stati membri dell'UE) e dal quale derivano i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR). E dal Regolamento UE 2020/2221 che istituisce il REACT-EU, finalizzato alla ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia in seguito alla pandemia, le cui risorse concorrono al co-finanziamento degli interventi selezionati nell'ambito degli Assi IV e VI del PON IeR 2014-2020, introdotti rispettivamente nell'agosto 2021 e nel maggio 2022 a seguito di due riprogrammazioni.

Il "Regolamento (UE) 2023/435 del 27 febbraio 2023 che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE", invece, rappresenta la risposta dell'Unione alla citata crisi energetica *poiché attraverso l'introduzione di apposite misure volte a sostenere le riforme e gli investimenti destinati alla diversificazione dell'approvvigionamento energetico, in particolare dei combustibili fossili, nonché all'aumentare la resilienza, la sicurezza e la sostenibilità del sistema energetico dell'Unione, vuole contribuire all'accessibilità economica dell'energia e al potenziamento della sua autonomia strategica.*

Il piano RePowerEU si innesta sul pacchetto di proposte "Fit for 55%" e va ad integrare gli interventi in materia di sicurezza dell'approvvigionamento energetico e stoccaggio di energia<sup>2</sup>. Il Regolamento oltre a prevedere e disciplinare

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> COM(2022) 230 final. "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Piano RePowerEU"

le modalità di inserimento dei capitoli dedicati al piano REPowerEU nei Piani di Ripresa e Resilienza Nazionali, le risorse disponibili e le riforme e gli investimenti che possono contribuire al conseguimento degli obiettivi del Piano, prevede attraverso l'introduzione nel Regolamento (UE) 1303/2013 dell'Art 25 ter – *“Misure eccezionali per l'uso dei fondi a sostegno delle PMI particolarmente colpite dagli aumenti dei prezzi dell'energia, delle famiglie vulnerabili e dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo e regimi equivalenti”* (c.d iniziativa SAFE - Supporting Affordable Energy<sup>3</sup>):

- 1) il sostegno del finanziamento del capitale di esercizio sotto forma di sovvenzioni alle PMI particolarmente colpite dagli aumenti dei prezzi dell'energia;
- 2) la possibilità di sostenere i costi del consumo energetico delle famiglie vulnerabili come ulteriore misura eccezionale strettamente necessaria per affrontare la crisi energetica derivante dal conflitto russo-ucraino.

Il paragrafo 3 dell'Art 25 ter, inoltre, stabilisce che le operazioni che forniscono tale tipologia di sostegno devono essere programmate esclusivamente nell'ambito di un nuovo asse prioritario dedicato che può comprendere finanziamenti del FESR e del FSE provenienti da categorie di regioni differenti e dal Fondo di Coesione<sup>4</sup>.

Di ulteriore significativo interesse – soprattutto per gli effetti che potrebbe avere sulle tempistiche di chiusura del ciclo di programmazione 2014-2020 e quindi sul PON Infrastrutture e Reti – è la proposta di Regolamento europeo che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (cd Regolamento STEP)<sup>5</sup>. Tale proposta nasce dalla consapevolezza dell'Unione Europea in relazione alla necessità di *una risposta più strutturale al fabbisogno di investimenti delle sue industrie* e dunque con l'istituzione di una Piattaforma per le tecnologie si vuole *contribuire a preservare un vantaggio europeo nelle tecnologie critiche ed emergenti per le transizioni verde e digitale: da quelle informatiche, quali la microelettronica, l'informatica quantistica e l'intelligenza artificiale, alla biotecnologia, alla biofabbricazione e alle tecnologie a zero emissioni nette*.

La piattaforma STEP diventa inoltre lo strumento attraverso il quale mobilitare i capitali privati al fine di sostenere la competitività delle imprese europee a livello mondiale in questo ambito tecnologico. In estrema sintesi, attraverso tale Piattaforma, si creeranno le condizioni per un uso più efficace, efficiente e mirato dei fondi UE esistenti contribuendo nel contempo al conseguimento di condizioni di parità nel mercato unico.

La proposta di Regolamento in esame tuttavia contiene un inciso che, come sopra accennato, in caso di approvazione del Regolamento coinvolgerebbe anche il PON IeR. Infatti, considerando che alla fine del periodo di programmazione sono state introdotte delle misure per far fronte sia agli effetti della Pandemia che a quelle del conflitto russo-ucraino, si propone di prorogare di 12 mesi i termini per la presentazione dei documenti di chiusura relativi al periodo 2014-2020 al fine di offrire agli Stati membri flessibilità supplementari per attuare i programmi della politica di coesione per il periodo 2014-2020. Ciò significa che il termine fissato al 15 febbraio 2025 negli Orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi<sup>6</sup> per la presentazione dei documenti di chiusura verrebbe spostato al 15 febbraio 2026.

In ordine a tale proposta appare opportuno sottolineare che nell'ambito del percorso di approvazione del Regolamento appena illustrato, il Parlamento Europeo ha adottato un testo in prima lettura<sup>7</sup> “nel quale sono presentati diversi emendamenti tra cui alcuni relativi proprio ai tempi di chiusura. In particolare: (i) l'emendamento n 91 (Proposal for a regulation Article 14 – paragraph 1 – point -1a (new) Regulation (EU) 1303/2013 Article 2 – point 29) relativo all'esercizio contabile, propone di considerare quale ultimo anno contabile quello che va dal 1 luglio 2024 al 30 giugno 2025 (in luogo

<sup>3</sup> L'iniziativa SAFE è stata presentata dalla Commissione ad ottobre e consente agli Stati Membri, proprio al fine di supportare famiglie vulnerabili, PMI e lavoratori con contatti di lavoro a termine, di poter utilizzare fino al 10% dei fondi europei 2014-2020 non spesi.

<sup>4</sup> L'art 25 ter recita inoltre che *“gli importi assegnati agli assi prioritari dedicati di cui al primo comma del presente paragrafo non superano il 10 % del totale delle risorse del FESR, del FSE e del Fondo di coesione, comprese le risorse REACT-EU, nell'ambito dell'obiettivo “Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione”, assegnate allo Stato membro interessato per il periodo di programmazione 2014-2020 come stabilito nei pertinenti atti di esecuzione della Commissione. In deroga all'articolo 120, paragrafo 3, primo e secondo comma, all'asse o agli assi prioritari dedicati si applica un tasso di cofinanziamento del 100 %. Le richieste di modifica di un programma operativo esistente presentate da uno Stato membro per introdurre uno o più assi prioritari dedicati di cui al paragrafo 3 sono debitamente motivate e corredate del programma riveduto”*

<sup>5</sup> Bruxelles, 20.06.2023 COM ( ) 335 final.

<sup>6</sup> 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)

<sup>7</sup> T9-0364/2023 – Istituzione della piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (“STEP”) Modifiche adottate dal Parlamento europeo il 17 ottobre 2023 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (“STEP”) e che modifica Direttiva 2003/87/CE, Regolamenti (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) 2021/ 1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 e (UE) 2021/241 (COM(2023)0335 – C9-0209/2023 – 2023/0199(COD))<sup>1</sup>”

di quello attualmente previsto che va dal 1 luglio 2023 al 30 giugno 2024); (ii) l'emendamento n 93 (Proposal for a regulation Article 14 – paragraph 1 – point -1c (new) Regulation (EU) 1303/2013 Article 65 – paragraph 2) e relativo ai termini di ammissibilità della spesa che la Commissione propone di allungare fino al 31 dicembre 2024; (iii) l'emendamento n 97 (Proposal for a regulation Article 14 – paragraph 1 – point 2 Regulation (EU) 1303/2013 Article 138 – subparagraph 2) che recita che gli Stati membri possono presentare la relazione finale di attuazione del programma operativo ai sensi dell'articolo 141 e i documenti di cui alle lettere a), b) e c) per l'ultimo anno contabile entro il 15 febbraio 2026.

Il Testo in esame adottato dal Parlamento Europeo è stato trasmesso al Consiglio che deve pronunciarsi sempre in prima lettura sulla sua approvazione ovvero trasmettere a sua volta al Parlamento la propria posizione adottata.

## 1.2 Il Decreto Sud e la ZES Unica

Il 19 settembre 2023 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, serie generale – n. 219, il Decreto Legge n. 124 *“Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione”*, noto come “Decreto Sud”. Le misure in esso contenute sono volte a favorire la crescita ed il consolidamento dello sviluppo economico nel Mezzogiorno del Paese. Oltre a promuovere il rafforzamento della capacità amministrativa delle Regioni meridionali e a dare indicazioni sulle modalità ed entità della ripartizione delle risorse a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) per il periodo di programmazione 2021-2027, il Decreto, all'Art. 9, introduce un'importante riforma relativa alle Zone Economiche Speciali (ZES)<sup>8</sup> del Sud ossia l'istituzione della nuova “Zona Economica Speciale SUD - ZES Unica”, a decorrere dal 1 gennaio 2024, comprendente i territori delle regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, e Sardegna.

In ordine alla *governance* della “ZES Unica”, viene istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Cabina di regia ZES (Art. 10) alla quale sono assegnati i compiti di indirizzo, coordinamento, vigilanza e monitoraggio. Essa è composta dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, dal Ministro per la pubblica amministrazione, dal Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro delle imprese e del made in Italy, dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dal Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, dal Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, dal Ministro del turismo, dal Ministro della cultura, dagli altri Ministri competenti in base all'ordine del giorno, nonché dai Presidenti delle regioni interessate ed è presieduta dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR.

La Cabina di Regia è affiancata: da una Segreteria Tecnica che ha il compito di eseguire l'istruttoria tecnica delle riunioni ed è costituita da rappresentanti designati dalle amministrazioni componenti; da una Struttura di missione ZES, istituita anch'essa presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e guidata da un coordinatore.

In particolare, i compiti affidati alla Struttura di missione sono: a) assicurare supporto all'Autorità politica delegata in materia di ZES per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'azione strategica del Governo in relazione all'attuazione del Piano strategico della ZES; b) coordinare la segreteria tecnica della Cabina di Regia, c) svolgere compiti di coordinamento e attuazione dell'attuazione delle attività previste nel Piano strategico; d) sovrintendere allo svolgimento dell'attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di aggiornamento/modifica del Piano Strategico; e) definire, in raccordo con le amministrazioni centrali competenti, le attività necessarie a promuovere l'attrattività della ZES unica per le imprese e garantire la disponibilità e l'accessibilità al pubblico delle informazioni rilevanti; f) definire in raccordo con le amministrazioni competenti, le attività necessarie a prevenire tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata; g) curare l'istruttoria e svolgere le funzioni di amministrazione procedente ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica; h) assicurare lo svolgimento delle attività di comunicazione istituzionale e di pubblicità della ZES unica, mediante il portale web della ZES unica.

Inoltre va sottolineato, che in capo alla Struttura di missione confluiscono anche le funzioni già di titolarità dei Commissari Straordinari. Così come altrettanto importante appare la funzione di Stazione appaltante che la Struttura di

<sup>8</sup> Le Zone Economiche Speciali (ZES) sono state introdotte nell'ordinamento italiano dal DL 91/2017 e definite come “zone geograficamente delimitate costituite da aree anche non territorialmente adiacenti, purché caratterizzate da un nesso economico funzionale e comprendenti un'area portuale collegata alla rete TEN-T con lo scopo di favorire la creazione di condizioni favorevoli in termini economici, finanziari e amministrativi per lo sviluppo o il nuovo insediamento di imprese”. Il Decreto Sud, invece definisce la Zona Economica Speciale (ZES) come una zona delimitata del territorio dello Stato nella quale l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali da parte delle aziende già operative e di quelle che si insedieranno può beneficiare di speciali condizioni in relazione agli investimenti e alle attività di sviluppo d'impresa.

missione può assumere al fine di accelerare l'attuazione degli interventi del PNRR relativi alla infrastrutturazione della ZES unica, fino al 31 dicembre 2026.

Il Decreto Sud, poi, all'Art. 11, tratta anche delle modalità di pianificazione e di indirizzo. In particolare stabilisce che il Piano strategico della ZES è lo strumento (di durata triennale) attraverso il quale si definisce, in coerenza con il PNRR, la politica di sviluppo della ZES unica, *individuando, anche in modo differenziato per le regioni che ne fanno parte, i settori da promuovere e quelli da rafforzare, gli investimenti e gli interventi prioritari per lo sviluppo della ZES unica e le modalità di attuazione*<sup>9</sup>.

La pubblicità della ZES unica e dei benefici ad essa connessi è, invece affidata al portale web della ZES, da realizzare anche in lingua inglese presso la Struttura di missione. Il portale dovrà fornire tutte le informazioni relativi ai benefici e alle agevolazioni riconosciute alle imprese che operano o intendono operare all'interno della ZES oltre che garantire l'accessibilità allo sportello unico digitale ZES – S.U.D. ZES. In quest'ultimo confluiranno gli sportelli unici digitali già attivati presso le singole ZES, al quale sono attribuite le funzioni dello sportello unico per le attività produttive (SUAP) di cui al DPR 160/2010<sup>10</sup>.

Tra gli ulteriori benefici destinati alle imprese operanti all'interno della ZES Unica, va sicuramente citata l'Autorizzazione Unica, prevista dall'Art. 15. che le imprese possono ottenere per avviare un'attività economica, industriale o produttiva e che si traduce nel rilascio di tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi, necessari alla realizzazione delle attività. Vi è poi la concessione, per l'annualità 2024, di un contributo sotto forma di credito d'imposta nella misura massima consentita dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2022-2027 (Art. 16) e commisurato alla quota del costo complessivo dei beni oggetto dei progetti di investimento (limite massimo 100 milioni di euro per gli investimenti immobiliari e non sono ammesse le agevolazioni per progetti di investimento di importo inferiore a 200.000 euro).

Illustrate le principali caratteristiche della nuova ZES Unica per il Sud, appare evidente comunque come le tematiche ad essa legate possano essere portate all'interno del dibattito intorno alle Aree Logistiche Integrate (ALI)<sup>11</sup> individuate nell'ambito del PON IeR 2014-2020.

Il legame tra ALI e ZES era stato già indagato in due approfondimenti valutativi dedicati laddove si sottolineava l'importanza che assumevano la creazione delle Zone economiche speciali per i territori interessati anche per la coincidenza dei soggetti chiamati a governare le ALI e le ZES. Nell'impianto originario della Legge che istituiva quest'ultime, infatti si prevedeva che le ZES fossero amministrate da un Comitato di Indirizzo, presieduto dal presidente dell'AdSP di riferimento, composto anche dai rappresentanti di Regione, Presidenza del Consiglio dei Ministri e MIT e, che si avvallesse, in particolare, della segreteria generale dell'AdSP per l'esercizio delle funzioni amministrative e gestionali.

Le AdSP si sarebbero quindi dovute trovare ad essere contemporaneamente rappresentanti e coordinatori operativi sia delle ZES che delle ALI. Funzioni che con la Legge di Bilancio 2020 e il Decreto Legge 76/2020 vengono, invece, assegnate alla figura del Commissario Straordinario di nomina governativa con l'intento di dare impulso alla piena implementazione delle Zone Economiche Speciali. Con l'istituzione della ZES Unica le relative funzioni di governo assegnate alla Cabina di Regia e alla Struttura di Missione, confluiscono definitivamente a livello centrale non essendo più solo le aree di prossimità ai nodi portuali delle regioni meridionali ad essere oggetto delle politiche di incentivazione e di sviluppo ma i territori regionali nel loro complesso.

<sup>9</sup> Lo schema di Piano strategico è predisposto dalla Struttura di missione con la partecipazione delle Regioni interessate. Una volta redatto il Piano viene approvato con Decreto dal Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro delle imprese e del made in Italy e il Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, previo parere della Cabina di regia.

<sup>10</sup> Il S.U.D. ZES rappresenta il livello essenziale delle prestazioni e ha competenza in relazione: a) ai procedimenti amministrativi inerenti alle attività economiche e produttive di beni e servizi e a tutti i procedimenti amministrativi concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi; b) ai procedimenti amministrativi riguardanti l'intervento edilizio, compresi gli interventi di trasformazione del territorio ad iniziativa privata e gli interventi sugli edifici esistenti e quelli necessari alla realizzazione, modifica ed esercizio di attività produttiva; c) ai procedimenti amministrativi riguardanti la realizzazione, l'ampliamento la ristrutturazione di strutture dedicate ad eventi sportivi o eventi culturali di pubblico spettacolo (Art. 13, c. 2 del Decreto Sud).

<sup>11</sup> si ricorda che le ALI, in continuità con l'Accordo di Partenariato 2014-2020 e con il Piano Strategico Nazionale sulla Portualità e sulla Logistica (PSNLP) sono state individuate come il meccanismo con cui attuare la priorità di investimento Sviluppare e migliorare i sistemi di trasporto ecologici e a bassa emissione di carbonio, tra cui il trasporto per le vie navigabili interne e quello marittimo, i porti, i collegamenti multimodali e le infrastrutture aeroportuali, al fine di favorire la mobilità regionale e locale sostenibile (7c) e, così, realizzare il risultato atteso (RA) del miglioramento della competitività del sistema portuale e interportuale (RA 7.2). Le aree logistiche integrate del PON sono 5: ALI del sistema pugliese – lucano; ALI del sistema campano; ALI del polo logistico di Gioia Tauro; ALI del quadrante occidentale della Sicilia; ALI del quadrante orientale della Sicilia (cfr Rapporto di valutazione tematico 2020 – Le Aree Logistiche Integrate a cura del Servizio di Valutazione Indipendente del PON IeR 2014-2020).



## 2 La proposta di modifica del Programma alla luce dello stato di avanzamento

### 2.1 Lo stato di avanzamento al 30 giugno 2023

Per quanto attiene al processo di selezione degli interventi, non essendo state assunte Prese d'Atto nel corso del 2023<sup>12</sup>, la situazione rimane immutata rispetto a quanto riportato all'interno del Rapporto Annuale di Valutazione. Il 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, è di seguito richiamato.

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

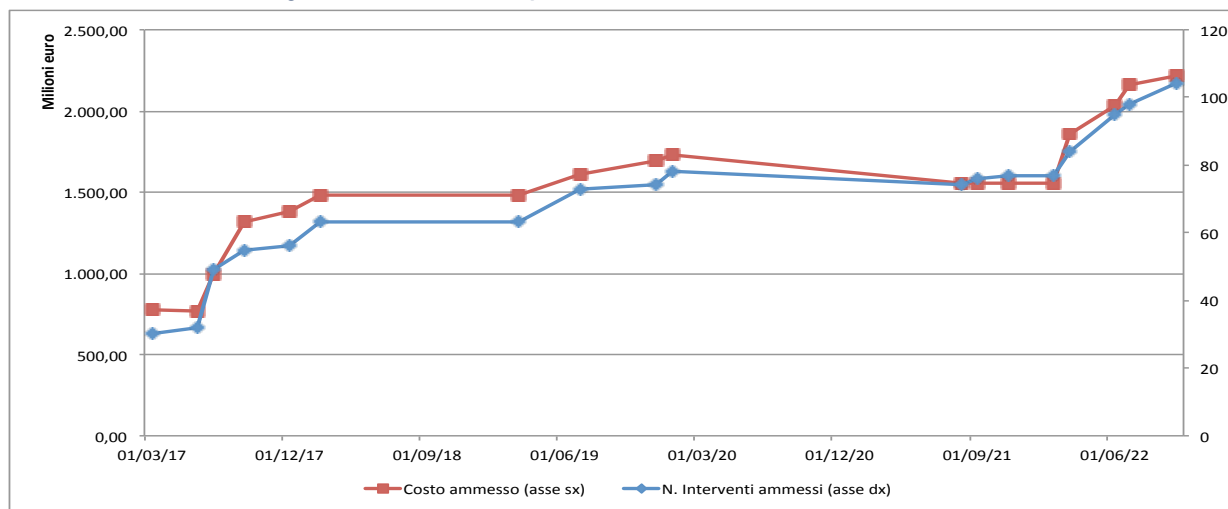
Presa d'atto	Numero interventi	Costo ammesso
Prot. n. 3270 del 30.03.2017	30	774.768.214,98 €
Prot. n. 6411 del 22.06.2017	32	768.011.938,20 €
Prot. n. 7455 del 21.07.2017	49	996.522.415,11 €
Prot. n. 9330 del 21.09.2017	55	1.313.684.014,85 €
Prot. 14341 del 27.12.2017	56	1.376.569.820,68 €
Prot. n. 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 5.08.2021	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 €
<b>Prot n. 17924 del 21.10.2022</b>	<b>104</b>	<b>2.215.646.116,00 €</b>

Fonte: elaborazione su dati AdG

L'evoluzione temporale del numero di interventi e del relativo costo ammesso è rappresentata nel seguente grafico. È opportuno ricordare, per interpretare l'andamento decrescente che ha caratterizzato tali variabili nel biennio 2020-21, che nel settembre del 2020 è intervenuta la Decisione che ha comportato una riduzione nella dotazione del Programma, riportata poco oltre l'ammontare originario solo nell'agosto 2021 attraverso l'inserimento delle risorse aggiuntive di REACT-EU.

<sup>12</sup> In fase di chiusura della stesura della Nota è intervenuta la Presa d'Atto Prot. n. 18826 del 29 dicembre 2023 che ha consolidato il quadro progettuale di riferimento del Programma a 159 interventi – prevedendo la scomposizione delle strategie dell'Asse IV nei singoli lotti – per un ammontare complessivo dei costi ammessi pari a circa 2,23 miliardi di euro.

**Figura 2.1 – Evoluzione temporale del numero di interventi e costi ammessi**

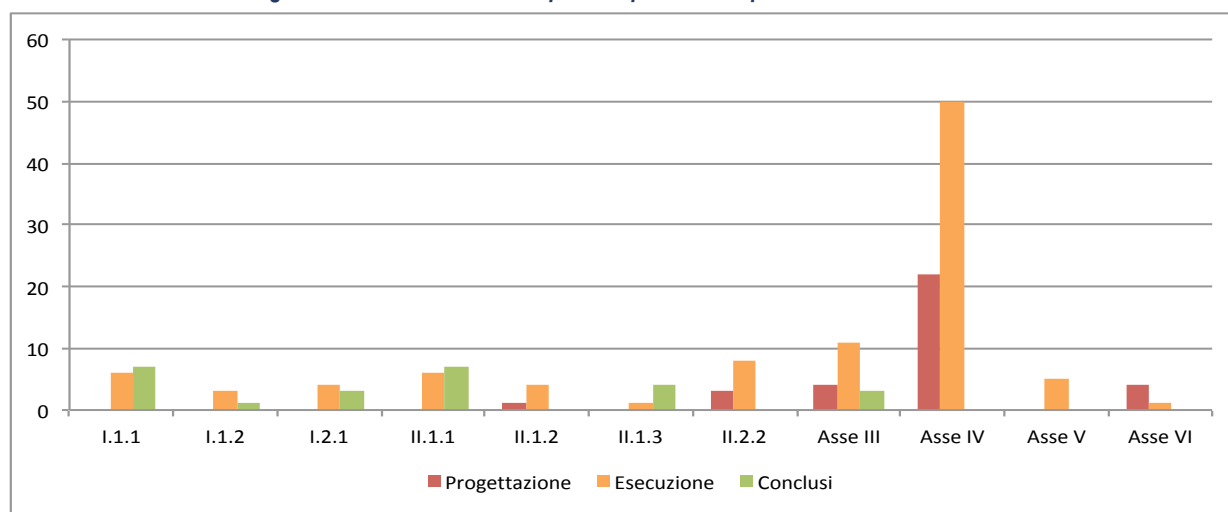


Fonte: elaborazione su dati AdG

A fronte del quadro di generale saturazione delle risorse disponibili sopra descritto, nel presente paragrafo, sulla base dei dati di monitoraggio al 30 ottobre 2023, si illustra l'analisi sull'avanzamento procedurale del Programma nel suo complesso e con riferimento alle diverse Linee d'Azione. Le seguenti valutazioni fanno riferimento, in particolare, a un universo di 158<sup>13</sup> interventi per un costo totale ammesso pari a circa 2,20 miliardi di euro.

Il primo elemento di analisi sul livello di avanzamento procedurale è sinteticamente rappresentato nel seguente grafico che illustra il numero di interventi articolati per fase procedurale e per Linea d'Azione.

**Figura 2.7 - Interventi ammessi per fase procedurale per Asse e Linea d'Azione**

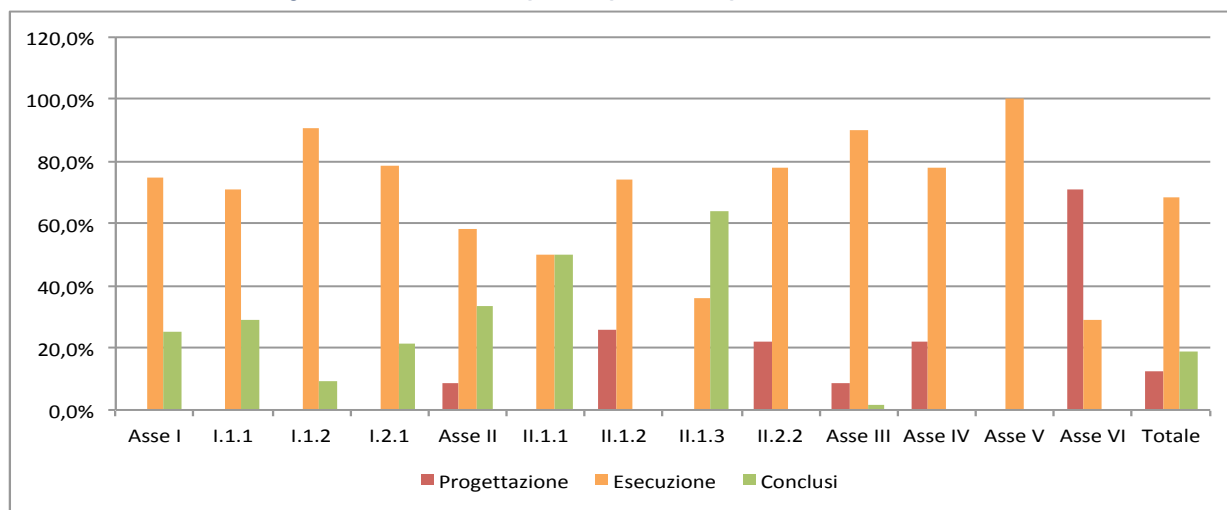


Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

Sul totale dei 158 interventi considerati 34 risultano in fase di progettazione, 99 sono in esecuzione e 25 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: 4 progettualità distribuite sulle Linee d'Azione II.1.2 (1) e II.2.2 (3) a valere sull'Asse II; 22 a valere sull'Asse IV e 4 a valere sull'Asse VI.

<sup>13</sup> Il numero di interventi più elevato rispetto a quanto indicato nella Presa d'Atto di ottobre 2022 è giustificato dall'articolazione in lotti progettuali delle 17 strategie ammesse a finanziamento a valere sull'Asse IV.

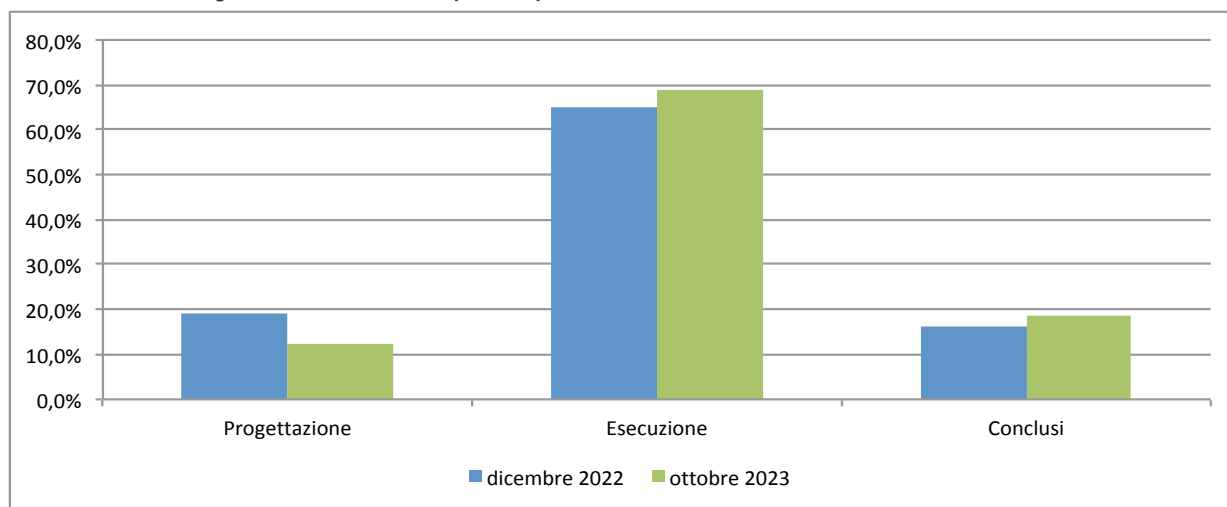


**Figura 2.8 - Costi ammessi per fase procedurale per Asse e Linea d'Azione**

Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

L'analisi per costi ammessi si pone a conferma del dato numerico illustrato, dove il 15% dei costi afferisce a interventi in fase di progettazione, a fronte di circa il 68,5% in fase di esecuzione e di una quota del 16,5% di costi riferiti a progetti conclusi. Coerentemente a quanto precedentemente rilevato la quota di costi relativi a progettualità non ancora in fase di esecuzione si attesta per l'Asse II su circa il 10,7% del totale delle risorse allocate distribuita sulle Linee d'Azione II.1.2 e II.2.2 rispettivamente per il 36,8% e il 22,1%. Per gli Assi IV e VI le quote relative a progetti in fase di progettazione si attestano rispettivamente al 32,2% e al 70,9%, la restante quota riguarda i costi relativi a progetti in fase di esecuzione non essendovi ancora progettualità concluse.

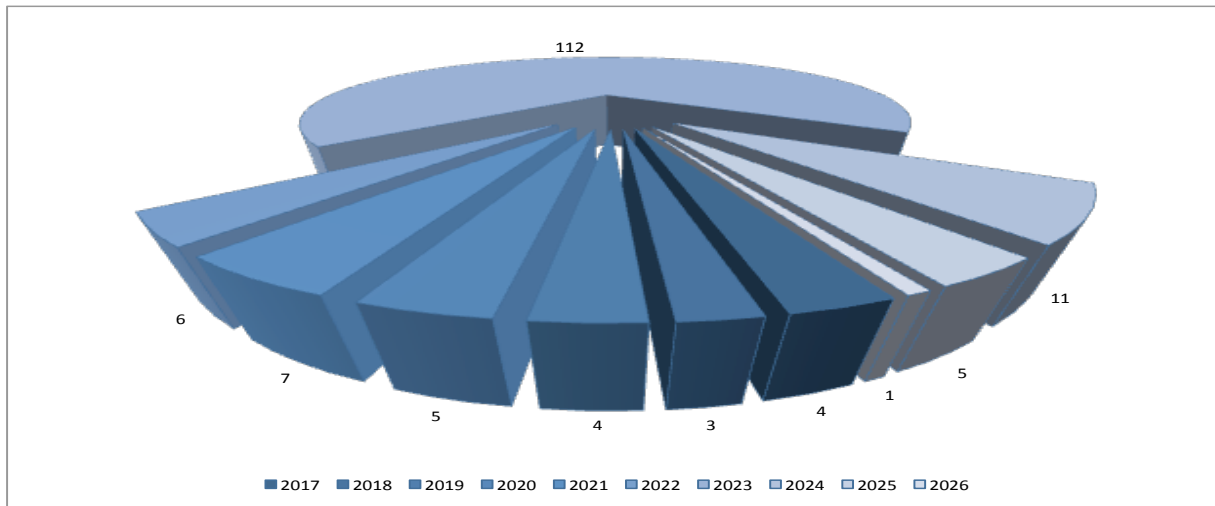
Nel seguente grafico è invece possibile apprezzare l'evoluzione intervenuta tra quanto riportato nell'ambito del Rapporto Annuale e gli ultimi dati validati disponibili. Sebbene con percentuali contenute, l'andamento testimonia variazioni complessivamente positive, con il decremento dei costi ammessi relativi a interventi in fase di progettazione (da 18,9% a 15%) e il contestuale incremento di progetti in esecuzione e conclusi (rispettivamente da 64,9% a 68,5% e da 16,1% a 16,5%). Tale, positiva, variazione è quasi interamente imputabile all'Asse IV dove la quota di costi ammessi che è transitata dalla fase progettuale a quella esecutiva è risultata pari a circa il 21,3% della dotazione dell'Asse portando il dato sulle opere in esecuzione a circa il 67,8%.

**Figura 2.9 - Costi ammessi per fase procedurale – confronto dicembre 2022 – ottobre 2023**

Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

Un secondo elemento significativo dal punto di vista procedurale, è rappresentato dalla data monitorata a sistema per la fine della fase esecutiva. Sulla totalità dei 158 interventi considerati, per 112, di cui 15 di AT, è prevista una data di conclusione lavori/fornitura al 2023: 4 interventi ferroviari, 2 aeroportuali, 16 finanziati a valere sull'Asse II, 71 a valere sull'Asse IV e 4 sull'Asse VI. Al netto di un'azione di AT sono invece 16 le progettualità la cui data di conclusione lavori è prevista oltre al termine di ammissibilità della spesa.

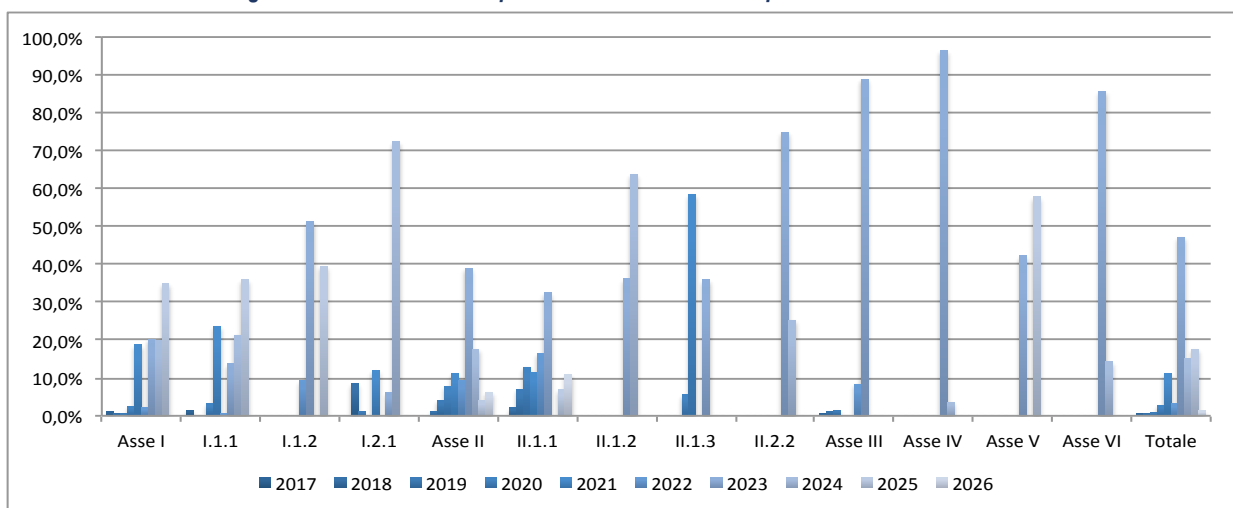
**Figura 2.10 - Numero interventi ammessi per anno di fine esecuzione**



Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

Il quadro descritto si iscrive in un andamento di progressivo slittamento, registrato nei precedenti Rapporti, 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 20,4% dei costi complessivamente ammessi, nel 2025 per una quota del 13,2% e nel 2026 per l'1,3%. Tali costi riguardano in prevalenza gli interventi ferroviari laddove i costi ammessi dei progetti la cui conclusione è prevista oltre il 2023 supera il 51% dei costi ammessi sull'Asse I.

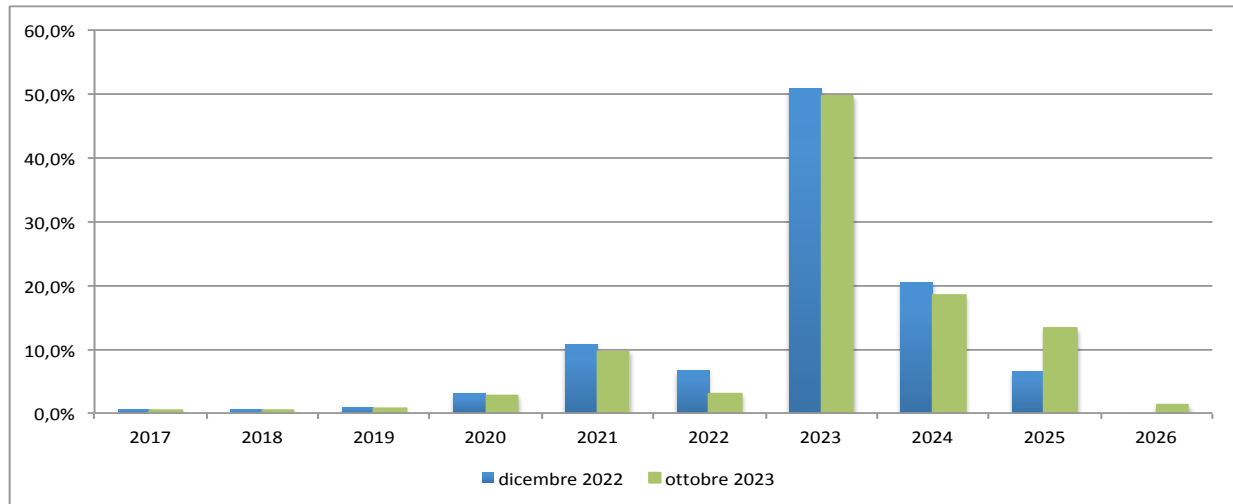
**Figura 2.11 - Costi ammessi per anno di fine esecuzione per Asse e Linea d'Azione**



Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

L'evoluzione registrata a livello complessivo di Programma tra quanto restituito nel Rapporto Annuale e il dato di ottobre 2023 è descritta nel grafico successivo. A fronte di un dato quasi immutato relativo all'annualità 2023 riconducibile a circa il 50% dei costi ammessi, si registra: una leggera diminuzione del dato relativo al 2024, un raddoppio della quota riferita all'annualità 2025 dal 6,5% al 13,2% e la comparsa del dato al 2026 pari all'1,3%.

**Figura 2.12 - Costi ammessi per anno di fine esecuzione – confronto dicembre 2022 – ottobre 2023**



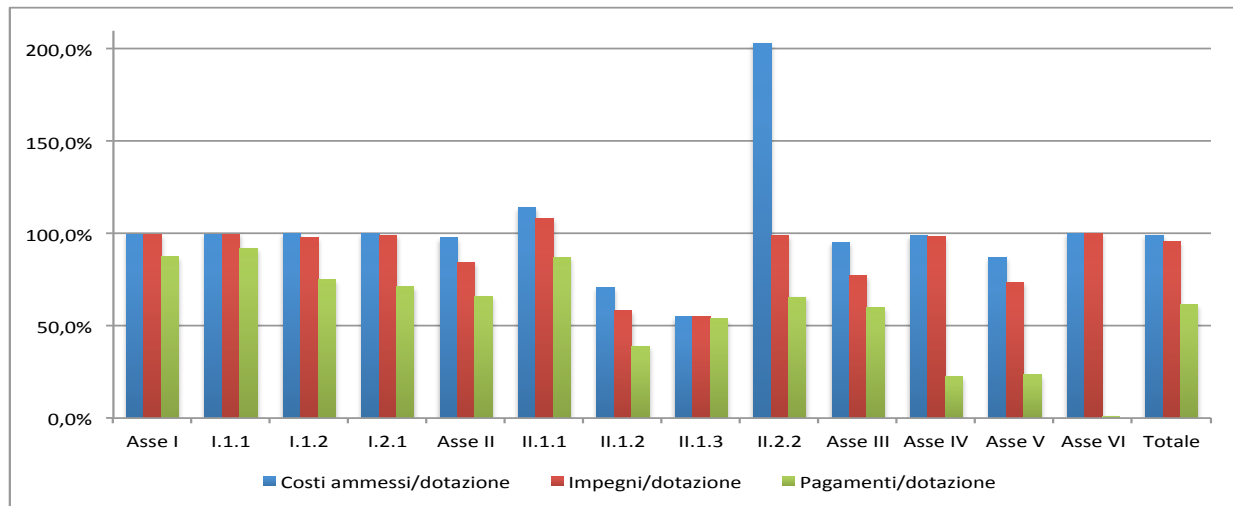
Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

I dati sull'avanzamento finanziario del Programma, a fronte di una dotazione complessiva di circa 2,23 miliardi di euro, registrano a ottobre 2023 costi ammessi, impegni e pagamenti rispettivamente pari a circa 2,21 miliardi di euro, 2,13 miliardi di euro e 1,37 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 914 milioni di euro. Si consolida tuttavia il dato relativo all'Asse II, che, a fronte di circa 459 milioni di costi ammessi su una dotazione di 470 milioni, registra impegni e pagamenti rispettivamente pari a circa 398 e 311 milioni di euro.

Significative evoluzioni hanno riguardato il dato sui pagamenti relativo all'Asse IV che a fronte di costi ammessi e impegni pari a circa 475 milioni si attesta a poco meno di 110 milioni. Oltre ai costi ammessi e agli impegni di poco inferiori alla relativa dotazione di 175 milioni vi è infine un primo dato, sebbene esiguo, riguardante i pagamenti sull'Asse VI di circa 2 milioni di euro.

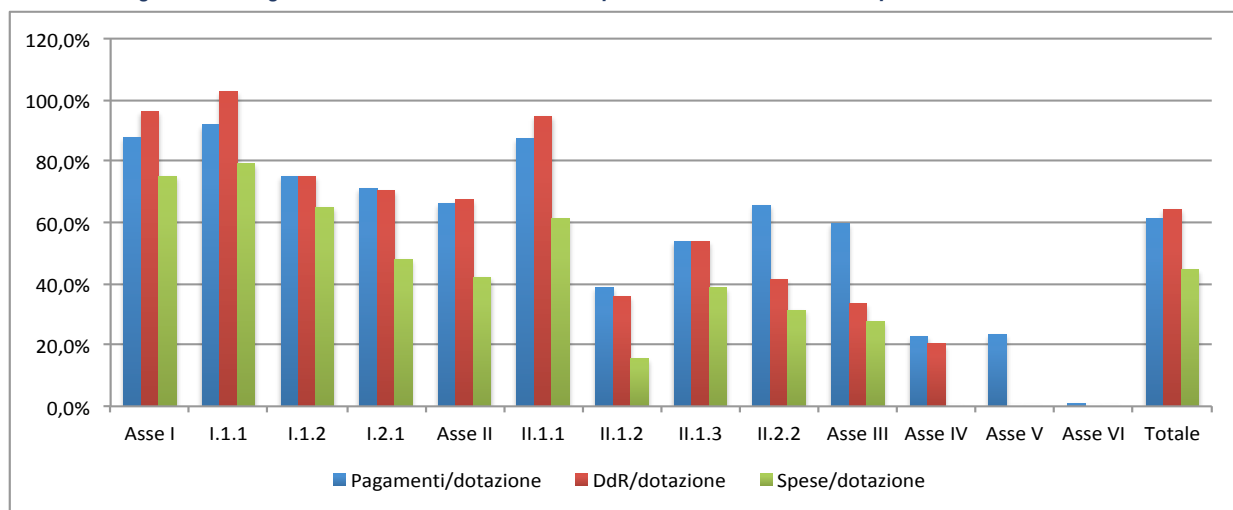
Una valutazione sul livello di attuazione finanziaria raggiunto è più agevolmente desumibile dall'esame dei costi ammessi, impegni e pagamenti in rapporto alla dotazione operata per Asse e Linea d'Azione. I dati assoluti precedentemente richiamati si traducono in termini percentuali e a livello complessivo di Programma in costi ammessi pari a circa il 99% della dotazione, con impegni al 95,5% e pagamenti al 61,4%.

Il dato sui costi ammessi in rapporto alla dotazione, al netto delle attività di Assistenza Tecnica, registra una condizione di saturazione per tutti gli Assi del Programma inclusi quelli di nuova introduzione: 99,8% per l'Asse I, e 97,7% per l'Asse II, 98,8% e 100% per gli Assi IV e VI. Una situazione analoga riguarda il dato sugli impegni a eccezione dell'Asse II dove in rapporto alla dotazione si pongono all'84,6%. Si attenua la distanza tra i pagamenti per i primi due Assi (rispettivamente 87,7% e 66,2%) e l'avanzamento dell'Asse IV pone il dato al 22,8%, mentre per l'Asse VI i pagamenti superano di poco 1%.

**Figura 2.14 - Costi ammessi, impegni e pagamenti in rapporto alla dotazione per Asse e Linea d'Azione**

Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

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.

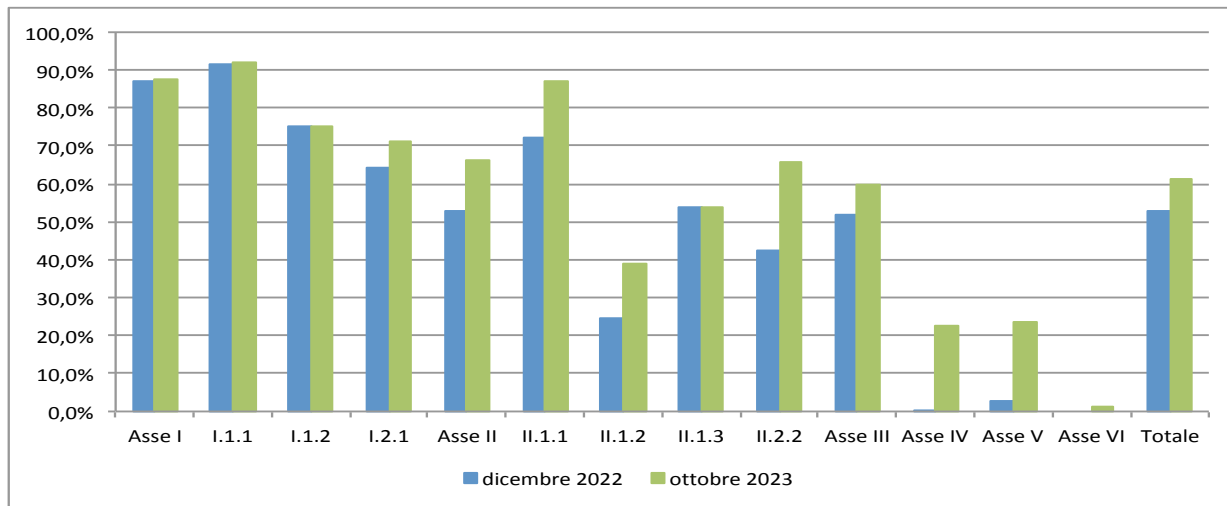
**Figura 2.15 - Pagamenti, Domande di Rimborso e spesa certificata su dotazione per Asse e Linea d'Azione**

Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

La spesa si attesta a ottobre 2023 a circa 995 milioni di euro pari al 44,5% della dotazione complessiva del Programma, a fronte di pagamenti e domande di rimborso superiori al 61%. La spesa continua in larga parte a essere generata a valere sull'Asse I che con circa 782 milioni di euro supera la soglia del 75% 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 91,8% dei pagamenti e il 79,3% della spesa certificata in rapporto alla propria dotazione, mentre la Linea I.1.2 registra dati rispettivamente pari al 75% e 64,9%. Le spese certificate per l'Asse II sono pari a circa il 42,1% della dotazione a fronte di pagamenti pari a circa il 66,2%. La migliore performance dell'Asse riguarda la Linea d'Azione II.1.1 che registra spese in rapporto alla dotazione pari al 61,3% a fronte di una quota di pagamenti pari all'87,3%. A fronte del dato sui pagamenti sopra richiamato, non vi sono ancora spese certificate sui due Assi di più recente introduzione.

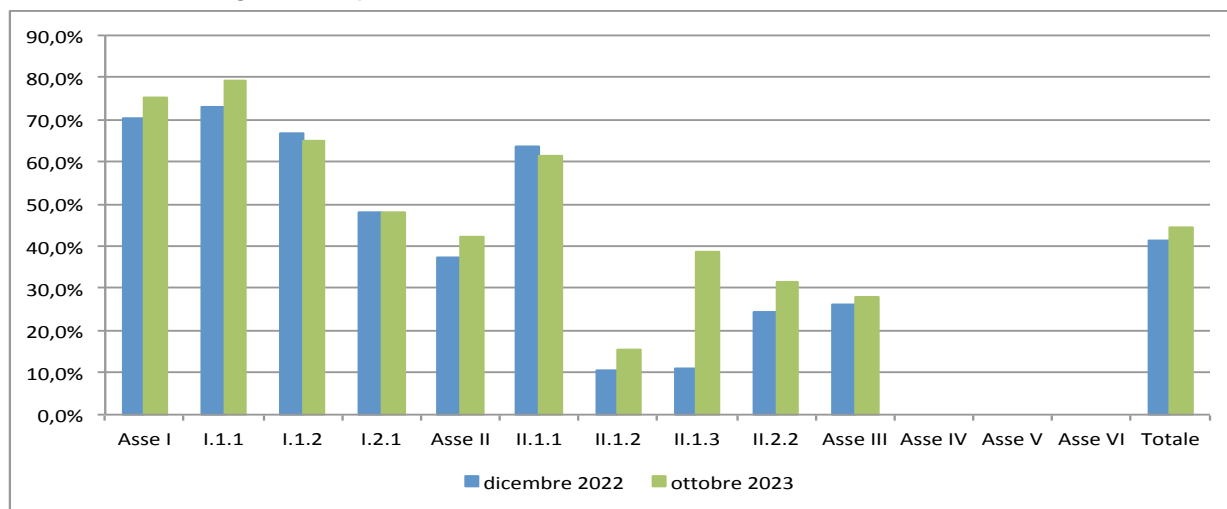
Le più significative evoluzioni registrate rispetto a quanto emerso nel Rapporto Annuale riguardano, in termini di pagamenti, gli incrementi dell'Asse II e quelli relativi all'Asse IV che concorrono a un aumento complessivo di circa 8 punti percentuali. L'incremento della spesa certificata, di soli 3 punti percentuali è invece riconducibili quasi interamente all'Asse II.

**Figura 2.17 – Pagamenti su dotazione – confronto dicembre 2022 – ottobre 2023**



Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

**Figura 2.18 – Spesa certificata su dotazione – confronto dicembre 2022 – ottobre 2023**



Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

In coerenza con i dati di attuazione finanziaria sopra richiamati, anche le evoluzioni riguardanti i dati di realizzazione fisica sono concentrati nell'Asse II, in particolare, con una crescita di circa 15 punti percentuali per gli interventi riguardanti i dragaggi e la realizzazione o riqualificazione di accosti.

**Tabella 2.4 – Valore realizzato degli indicatori di output in relazione al target al 2023 – confronto dicembre 2022 – ottobre 2023**

Indicatore	Unità di misura	Valore realizzato	Target al 2023	Quota di raggiungimento del target	Var % ott23-dic22
Lunghezza totale delle linee ferroviarie ricostruite o rinnovate	Km	178,89	233	76,78%	0,00%
Lunghezza totale delle linee ferroviarie ricostruite o rinnovate di cui: TEN-T	Km	178,64	233	76,67%	0,00%
Impianti e sistemi tecnologici (Ferroviari)	Numero	31	50	62,00%	0,00%
Km addizionali di linea ferroviaria coperti da nuovi sistemi tecnologici	Km	113	36,7	307,90%	0,00%
Impianti e sistemi tecnologici (Aeroportuali)*	Numero	3	7	42,86%	0,00%
Materiale rimosso (dragaggi)	Mc	5,14	4,9	104,90%	14,69%
Superficie oggetto di intervento	Mq	300.000	300.000	100,00%	0,00%
Lunghezza opere portuali di sbarramento nuove o riqualificate	Metri	2.155	750	287,33%	0,00%
Lunghezza degli accosti aggiuntivi o riqualificati	Metri	528	950	55,58%	15,16%
Ultimo miglio - lunghezza raccordi ferroviari/binari	Metri	1.206,00	18.250,00	6,61%	0,00%
Ultimo miglio - lunghezza raccordi stradali	Metri	5.800,00	17.200,00	33,72%	1,74%
Punti di accesso attrezzati tramite Sportello unico doganale integrato con National Maritime Single window (direttiva nr. 65/2010)	Numero	4	4	100,00%	0,00%
Applicativi e sistemi informatici	Numero	9	10	90,00%	0,00%

\* 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

## 2.2 La proposta di modifica del PO

Il PON Infrastrutture e Reti, nel corso della sua implementazione, è stato oggetto di successive attività di revisione, attuate in conformità con le disposizioni regolamentari, formalizzate attraverso le decisioni di modifica del Programma nel seguito brevemente richiamate.

**Tabella 2.2 – Elenco e descrizione delle modifiche del Programma**

Decisione	Data	Descrizione delle principali modifiche
C(2018) 1144	21/02/2018	Focalizzazione della strategia a seguito dei mutamenti nello scenario di riferimento e conseguenti modifiche al piano finanziario e al sistema di indicatori
C(2020) 2604	22/04/2020	Riassegnazione della riserva di efficacia dell'attuazione dall'Asse II all'Asse I, introduzione della possibilità di finanziare, nell'Asse prioritario I, interventi finalizzati alla conservazione e alla sicurezza dell'infrastruttura ferroviaria esistente e, nell'Asse prioritario II, dell'estensione del concetto dell'ultimo miglio al nodo urbano
C(2020) 6758	29/09/2020	Trasferimento, motivato dalla pandemia, di risorse disponibili del FESR per la programmazione per il 2020 al programma operativo "PON Imprese e competitività" con una conseguente revisione del piano finanziario e degli indicatori di output e di risultato;
C(2020) 9311	15/12/2020	Applicazione di un tasso di cofinanziamento del 100% alle spese dichiarate nelle domande di pagamento durante l'esercizio contabile dal 1 luglio 2020 al 30 giugno 2021 e ampliamento del perimetro di intervento a operazioni volte a promuovere la capacità di risposta alla crisi COVID-19 migliorando la sicurezza e la salvaguardia dei nodi di trasporto, nonché il finanziamento di dispositivi di protezione individuale per la prevenzione del contagio e la ripresa in sicurezza del lavoro. L'emendamento include anche alcuni nuovi target specifici per le misure COVID-19
C(2020) 5950	06/08/2021	Assegnazione, a valere sul Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe

Decisione	Data	Descrizione delle principali modifiche
		(REACT-EU), di risorse aggiuntive per 313 milioni di euro al PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 per intervenire in favore di una riduzione delle perdite della rete distribuzione idrica del Mezzogiorno e contribuire a colmare il water service divide rispetto al Centro-Nord e conseguente modifica all'articolazione del Programma con l'introduzione di due nuovi Assi: l'Asse IV - per la riduzione delle perdite nelle reti idriche del Mezzogiorno e l'Asse V - per la relativa Assistenza Tecnica
C(2022) 3509	23/05/2022	Incremento delle risorse assegnate al Programma a valere sul REACT-EU di ulteriori 344 mln € sul così indirizzati: 169 mln € come incremento della dotazione dell'Asse IV, destinato ad aumentare la resilienza delle infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione; 175 mln € per sostenere il rinnovo delle flotte del Trasporto Pubblico Locale (TPL) su gomma nelle cinque regioni del Mezzogiorno interessate dal Programma attraverso la creazione del nuovo Asse VI.

Fonte: AdG

Coerentemente a quanto previsto dagli Orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi 2014-2020<sup>14</sup>, l'Autorità di Gestione ha formulato una proposta di modifica del Programma nel settembre 2023<sup>15</sup>.

La proposta, in particolare è giunta al termine di un percorso di monitoraggio rafforzato del Programma condotto dall'Amministrazione in condivisione con il Dipartimento per le Politiche di Coesione, l'Agenzia per la Coesione Territoriale e la Commissione Europea, volto – fermi restando gli obiettivi strategici, originari e più recenti, del PON – a massimizzare l'assorbimento delle risorse assegnate.

In quest'ottica, come descritto nella Relazione di accompagnamento alla proposta approvata dal Comitato di Sorveglianza, le principali modifiche sono articolate in:

- un incremento della dotazione dell'Asse I – l'aumento della dotazione dell'Asse si declina, con riferimento alla ripartizione in Linee di Azione, in:
  - un significativo aumento di risorse FESR pari a circa 140 milioni di euro sulla Linea di Azione I.1.1 volto principalmente a coprire un incremento dei costi ammissibili dei tre Grandi Progetti ferroviari nativi del Programma, sia in ragione di aumenti nei costi energetici e delle materie prime, sia per un allargamento nel perimetro delle spese rendicontabili;
  - un lieve incremento della Linea I.2.1 a seguito dell'individuazione di due nuove progettualità in materia di sistemi tecnologici aeroportuali;
- una riduzione della dotazione dell'Asse II – il decremento delle risorse FESR, pari a circa 72 milioni di euro, incide in modo più significativo sulla Linea II.1.2, caratterizzata da un percorso di selezione e da criticità realizzative degli interventi che hanno penalizzato le performance di attuazione finanziaria, e sulla Linea II.1.3 che, in assenza di rilevanti fattori di criticità attuativa risultava tuttavia da tempo caratterizzata da una dotazione superiore al quadro progettuale di riferimento;
- riduzione della dotazione dell'Asse IV – la diminuzione delle risorse REACT assegnate all'Asse dedicato agli interventi di miglioramento nella gestione delle risorse idriche è stata determinata dalla presa d'atto delle difficoltà e dei ritardi attuativi che hanno interessato le progettualità promosse da alcuni Enti idrici e ammesse a finanziamento nel corso del 2022;
- incremento della dotazione dell'Asse VI e introduzione di due nuove Linee di Azione – nonostante la Linea di Azione già presente soffra di ritardi attuativi derivanti da un aumento nei tempi di consegna degli autobus, con una

<sup>14</sup> "Per garantire la corretta attuazione dei programmi e la tempestiva preparazione della chiusura, è opportuno che gli Stati membri presentino le richieste di modifica dei programmi, comprese le modifiche dei piani finanziari per trasferire fondi tra gli assi prioritari dello stesso programma nell'ambito della stessa categoria di regioni e dello stesso fondo, entro il 30 settembre 2023". Commissione Europea, 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)

<sup>15</sup> La proposta a seguito di un'interlocuzione con i Servizi della Commissione è stata sottoposta ad approvazione da parte del Comitato di Sorveglianza, tramite procedura scritta che si è conclusa il 9 ottobre 2023.



conseguente diminuzione delle risorse allocate, il bilancio complessivo dell'Asse vede un incremento di risorse REACT pari a circa 182 milioni di euro tale da compensare il taglio proposto sull'Asse IV. Le risorse aggiuntive, interne ed esterne all'Asse, sono indirizzate al finanziamento di due nuove Linee di Azione. La prima, analoga a quella esistente, promuove l'acquisto di materiale rotabile per il trasporto ferroviario regionale con caratteristiche migliorative dal punto di vista delle performance energetiche e ambientali, la seconda è volta invece a finanziare azioni di potenziamento delle infrastrutture ferroviarie per il trasporto pubblico locale a livello regionale;

- introduzione nuovo Asse VII – SAFE (FESR) – l'ultima modifica all'articolazione del Programma prevede la creazione di un nuovo Asse in adesione alla misura strutturata dal Dipartimento per le Politiche di Coesione in attuazione del Regolamento (UE) n. 2023/435 (SAFE), in particolare, per l'erogazione di un bonus per la riduzione della spesa sostenuta per la fornitura di energia elettrica da parte di famiglie vulnerabili. In coerenza con le disposizioni regolamentari, l'importo allocato di 15 milioni di euro è finanziato al 100% dal FESR, mentre il corrispondente cofinanziamento nazionale di 5 milioni di euro è appostato sull'Asse I.

**Tabella 2.3 – Proposta di modifica al piano finanziario**

Asse/LdA	Attuale dotazione UE	Nuova dotazione UE	Dotazione Fondo di Rotazione	Totale Programma
I.1.1	599.349.632,00	689.350.069,48	234.783.356,17	924.133.425,67
I.1.2	143.525.500,00	110.081.867,45	36.693.955,82	146.775.823,27
I.2.1	39.000.000,00	40.240.574,07	13.413.524,34	53.654.098,41
<b>Asse I</b>	<b>781.875.132,00</b>	<b>839.672.511,00</b>	<b>284.890.836,33</b>	<b>1.124.563.347,33</b>
II.1.1	172.256.293,28	174.500.000,00	58.166.666,67	232.666.666,67
II.1.1	109.971.280,23	59.500.000,00	19.833.333,33	79.333.333,33
II.1.1	49.398.864,00	25.000.000,00	8.333.333,33	33.333.333,33
II.1.1	21.170.941,50	21.000.000,00	7.000.000,00	28.000.000,00
<b>Asse II</b>	<b>352.797.379,01</b>	<b>280.000.000,00</b>	<b>93.333.333,33</b>	<b>373.333.333,33</b>
<b>Asse III</b>	<b>38.650.000,00</b>	<b>38.650.000,00</b>	<b>12.883.333,33</b>	<b>51.533.333,33</b>
<b>Asse IV</b>	<b>482.000.000,00</b>	<b>300.000.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>300.000.000,00</b>
<b>Asse V</b>	<b>9.765.000,00</b>	<b>9.765.000,00</b>	<b>3.255.000,00</b>	<b>13.020.000,00</b>
VI.1.1	175.000.000,00	105.000.000,00	0,00	105.000.000,00
VI.1.2	0,00	120.000.000,00	0,00	120.000.000,00
VI.1.3	0,00	132.000.000,00	0,00	132.000.000,00
<b>Asse VI</b>	<b>175.000.000,00</b>	<b>357.000.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>357.000.000,00</b>
<b>Asse VII</b>	<b>0,00</b>	<b>15.000.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>15.000.000,00</b>
FESR	1.173.322.511,01	1.158.322.511,00	391.107.503,00	1.549.430.014,00
REACT	666.765.000,00	666.765.000,00	3.255.000,00	670.020.000,00
SAFE	0,00	15.000.000,00	0,00	15.000.000,00
<b>TOTALE</b>	<b>1.840.087.511,01</b>	<b>1.840.087.511,00</b>	<b>394.362.503,00</b>	<b>2.234.450.014,00</b>

In ragione delle modifiche sopra brevemente richiamate sono state individuate le opportune modifiche alla struttura e ai target al 2023 degli indicatori di output, così come illustrato nella seguente tabella.

**Tabella 2.4 – Proposta di modifica degli indicatori di output**

Indicatori di Output	Unità di misura	Attuale valore obiettivo (2023)	Nuovo valore obiettivo (2023)
<b>Asse I</b>			
CO12 Ferrovie: Lunghezza totale della linea ferroviaria ricostruita o ristrutturata	Km	233	233
CO12a Ferrovie: Lunghezza totale delle linee ferroviarie ricostruite o rinnovate di cui:TEN-T	Km	233	233
1.1-2 Impianti e sistemi tecnologici (ferroviani)	Numero	50	31
1.1-3 Km addizionali di linea ferroviaria coperti da nuovi sistemi tecnologici	Km	36,7	119,5

Indicatori di Output	Unità di misura	Attuale valore obiettivo (2023)	Nuovo valore obiettivo (2023)
1.2-1 Impianti e sistemi tecnologici (Aeroportuali)	Numero	1	1
CV1 Valore dei dispositivi di protezione individuale acquistati	euro	3.400.000,00	3.400.000,00
CV12 Valore degli interventi per la messa in sicurezza degli hub di trasporto	euro	1.600.000,00	1.600.000,00
<b>Asse II</b>			
2.1-1 Superficie oggetto di intervento (piazzali, aree logistiche, banchine)	mq	300.000	300.000,00
CV1 Valore dei dispositivi di protezione individuale acquistati	euro	120.000,00	120.000,00
CV12 Valore degli interventi per la messa in sicurezza degli hub di trasporto	euro	7.808.000,00	7.808.000,00
CV13- Oneri e costi aggiuntivi per la sicurezza dei cantieri dovuti all'emergenza COVID-19	euro	2.950.000,00	2.950.000,00
2.1-2 Lunghezza degli accosti aggiuntivi o riqualificati	m	950	938
2.1-3 Materiale rimosso (dragaggi)	mc	4.900.000	4.900.000
2.1-4 Lunghezza opere portuali di sbarramento nuove o riqualificate	m	750	2.155
2.1-5 Ultimo miglio - lunghezza raccordi ferroviari/binari	m	18.250	1.206
2.1-6 Ultimo miglio - lunghezza raccordi stradali	m	17.200	16.395
2.1-8 Punti di accesso attrezzati tramite Sportello unico doganale integrato con National Maritime Single window (direttiva nr. 65/2010)	Numero	4	4
2.2-2 Applicativi e sistemi informatici	Numero	10	10
<b>Asse III</b>			
3.1-1 Servizi di assistenza tecnica	Numero	9,00	9,00
3.1-2 Eventi e incontri di partenariato	Numero	54,00	54,00
3.1-3 Prodotti informativi e pubblicitari	Numero	132,00	132,00
3.1-4 Comunicazione <i>online e social</i>	Numero	800,00	800,00
3.1-4 Prodotti della valutazione	Numero	32,00	32,00
3.1-5 Equivalenti a tempo pieno	Numero	7,00	7,00
<b>Asse IV</b>			
4.1-1 Km di rete idrica distrettualizzata	Km	13.000	8.000
4.1-2 Numero di agglomerati urbani oggetto di interventi di distrettualizzazione	Numero	450	280
<b>Asse V</b>			
3.1-1 Servizi di assistenza tecnica	Numero	6,00	6,00
3.1-2 Eventi e incontri di partenariato	Numero	6,00	6,00
3.1-3 Prodotti informativi e pubblicitari	Numero	18,00	18,00
3.1-4 Prodotti della valutazione	Numero	1,00	1,00
3.1-4 Comunicazione <i>online e social</i>	Numero	176,00	176,00
<b>Asse VI</b>			
6.1-1 Unità di beni acquistati (autobus)	Numero	437	262
6.1-3 Unità di beni acquistati (treni)	Numero	-	22
6.1-2 Lunghezza totale della linea ferroviaria ricostruita o ristrutturata – Altre reti	Km	-	160
<b>Asse VII</b>			
CV 36 Numero di famiglie vulnerabili supportate per aiutarle a far fronte ai costi di consumo energetico	Numero	-	20.408

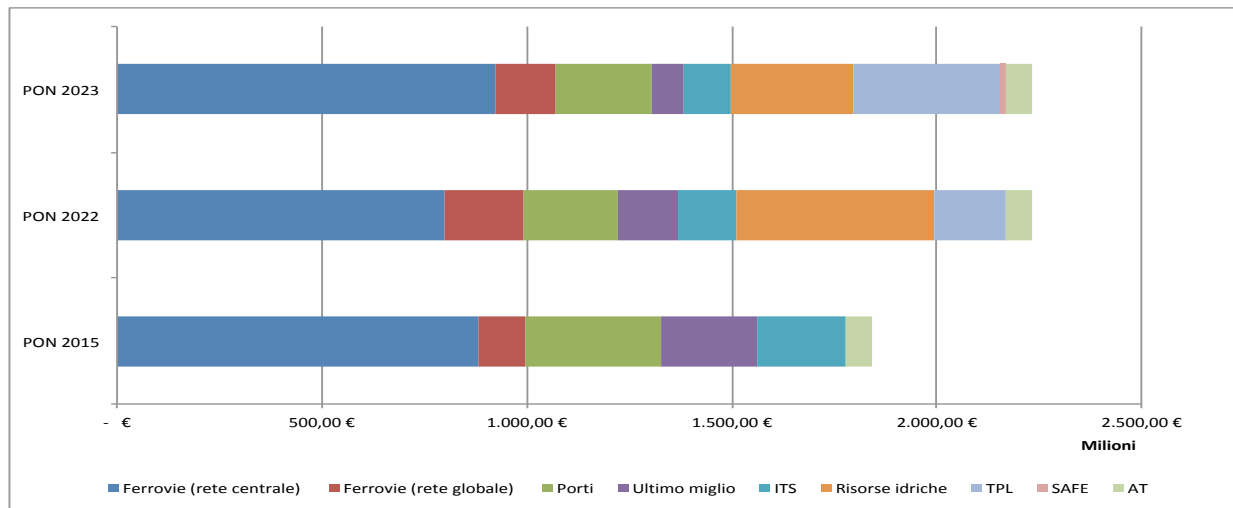
Si è ritenuto invece, al netto dell'individuazione di un indicatore aggiuntivo per l'Asse IV, non apportare ulteriori modifiche agli indicatori di risultato.

## 2.3 Elementi di valutazione delle modifiche proposte

Un primo, significativo, elemento di valutazione sulla proposta di revisione del Programma attiene all'impatto complessivo delle modifiche sulla strategia e, in particolare, sull'articolazione del PON nei diversi ambiti di intervento rappresentati dagli obiettivi specifici e dalla Linee d'Azione.

Un'analisi in tal senso può dunque essere condotta confrontando la dotazione assegnata alle diverse tipologie di intervento nelle diverse stesure del Programma, focalizzandosi sulle *milestone* rappresentate dal documento approvato nel 2015, dalla versione corrente relativa alla Decisione del maggio 2022 e dalla proposta di modifica attualmente in fase di approvazione.

**Figura 2.12 – Dotazione per ambiti di intervento – confronto PON 2015, 2022 e 2023**



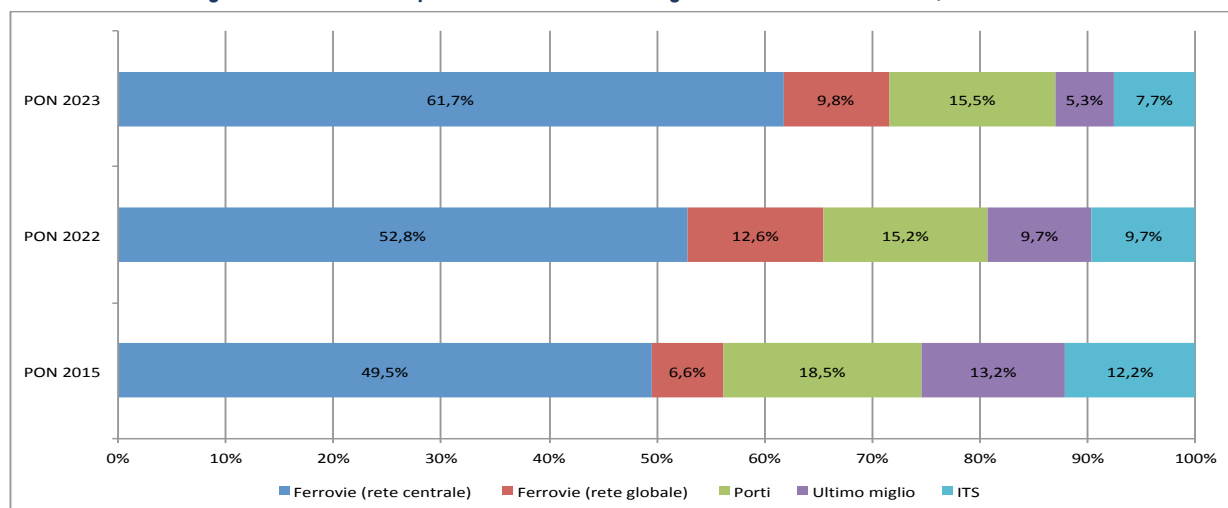
Fonte: elaborazione su dati AdG

A livello complessivo emerge la differenza tra le due ultime versioni del Programma con la stesura originaria, determinata dal taglio delle risorse operato nel 2020 per far fronte alle conseguenze dell'evento pandemico che ha ridotto la dotazione dedicata agli iniziali ambiti di intervento a circa 1,5 miliardi di euro.

A fronte di tale dato la proposta di modifica determina:

- un complessivo aumento della rilevanza degli interventi di natura ferroviaria che vedono, al loro interno, il ridimensionamento dell'incremento che aveva interessato, nella precedente attività di riprogrammazione, i collegamenti della rete globale;
- la conseguente riduzione delle restanti categoria di spesa relative alla portualità, ai collegamenti intermodali e alle misure sugli Intelligent Transport Systems, incluse quelle volte alla realizzazione del cielo unico europeo;
- per quanto attiene alle misure finanziate da REACT EU, la proposta riduce la rilevanza assunta dall'ambito di intervento riguardante il miglioramento nella gestione delle risorse idriche a favore di una leggera predominanza degli interventi più direttamente riconducibili – pur in chiave allargata – agli obiettivi originari del Programma e volti alla promozione di trasporti più efficienti e sostenibili nei collegamenti di medio raggio;
- l'adesione all'iniziativa SAFE di sostegno a specifiche categorie di soggetti particolarmente colpite dagli aumenti dei prezzi dell'energia, si configura come un contributo del Programma alle misure complessivamente attivate a livello Paese che, tuttavia, non determina significative alterazioni alla strategia.

Per un'analisi più di dettaglio, un ulteriore confronto può essere operato isolando le tipologie di azioni originarie, escludendo dunque gli interventi finanziati dalle risorse REACT EU e, nella proposta di modifica, a valere sull'iniziativa SAFE.

**Figura 2.12 – Dotazione per ambiti di intervento originari – confronto PON 2015, 2022 e 2023**

Fonte: elaborazione su dati AdG

Oltre alle dinamiche riguardanti gli interventi di natura ferroviaria già richiamate, è interessante rilevare come la proposta di modifica delinei un ulteriore ridimensionamento delle altre categoria di spesa in maniera non equilibrata.

In particolare, gli interventi sulla portualità appaiono in grado di mantenere una significativa centralità strategica, mentre la categoria di azione relativa ai collegamenti intermodali risulta decisamente penalizzata. Come argomentato in altri Rapporti tale situazione testimonia, da un lato, l'efficacia del processo di selezione condotto in seno alle Aree Logistiche Integrate, dall'altro, il verificarsi per gli interventi di ultimo miglio di una sfortunata congiuntura tra la tempistica del percorso di selezione degli interventi e l'esplosione dell'evento pandemico e i successivi tagli operati alla dotazione del Programma.

Un secondo ambito di valutazione attiene all'adeguatezza della proposta di modifica nel garantire un completo utilizzo delle risorse assegnate al Programma. Al riguardo una verifica può essere condotta riferendosi al modello valutativo elaborato in seno al Rapporto Annuale di Valutazione 2023 volto a simulare alcuni scenari sull'attuazione del Programma al dicembre 2023.

Il modello, in particolare, è stato elaborato tenendo conto degli orientamenti sulla chiusura dei Programmi stabiliti dalla Commissione Europea<sup>16</sup>. 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 si è basato sull'analisi di alcuni criteri inerenti all'avanzamento procedurale e finanziario dei progetti così individuati.

<sup>16</sup> 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 Programma<sup>17</sup> al fine di formulare tre differenti scenari riguardanti lo stato delle progettualità alla chiusura del Programma. I tre scenari si sono articolati prevalentemente<sup>18</sup> sulla base delle seguenti condizioni:

- **scenario Beneficiari** – lo scenario si basa sull'ipotesi che i dati previsionali immessi nel sistema di monitoraggio siano completamente rispettati;
- **scenario medio** – in questo scenario gli interventi in fase di progettazione per i quali la fase di stipula era prevista tra marzo e giugno 2023 venivano individuati come non funzionanti, soggetti a definanziamento quelli per cui la stipula era prevista oltre giugno 2023.
- **scenario negativo** – le progettualità individuate come non funzionanti nello scenario medio sono poste a definanziamento, gli interventi non funzionanti erano 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.

Di particolare interesse per la presente analisi sono gli esiti dell'applicazione del modello nell'elaborazione di simulazioni sulle risorse a rischio. L'analisi prevedeva, per quanto riguarda i progetti non funzionanti, l'individuazione delle risorse a rischio come differenza tra il costo ammesso e i pagamenti ammessi alla rilevazione di febbraio 2023. Per i progetti defINANZIATI, le risorse a rischio erano invece pari alla totalità dei costi ammessi.

**Tabella 2.5 – Risorse a rischio per Linea di Azione e Scenario**

LdA	Scenario Beneficiari	Scenario medio			Scenario negativo		
	Non funz.	Non funz.	Defin.	Totale	Non funz.	Defin.	Totale
I.1.1	15.450.091,04	15.450.091,04		15.450.091,04	15.450.091,04		15.450.091,04
I.1.2	36.295.498,71	36.295.498,71		36.295.498,71	36.295.498,71		36.295.498,71
I.2.1	-			-			-
II.1.1	23.909.259,36	23.909.259,36		23.909.259,36	32.293.795,79	17.000.000,00	49.293.795,79
II.1.2	-	5.599.587,20	6.000.000,00	11.599.587,20	26.500.000,00	11.599.587,20	38.099.587,20
II.1.3	-			-			-
II.2.2	-	6.470.000,00		6.470.000,00 €	3.799.600,00 €	14.450.000,00	18.249.600,00
IV.1.1	-	80.257.301,93	1.802.423,70	82.059.725,63	228.697.852,17	82.059.725,63	310.757.577,80
<b>Totale</b>	<b>75.654.849,11</b>	<b>167.981.738,24</b>	<b>7.802.423,70 €</b>	<b>175.784.161,94</b>	<b>343.036.837,71</b>	<b>125.109.312,83</b>	<b>468.146.150,54</b>

Fonte: elaborazione su dati SIPONIER

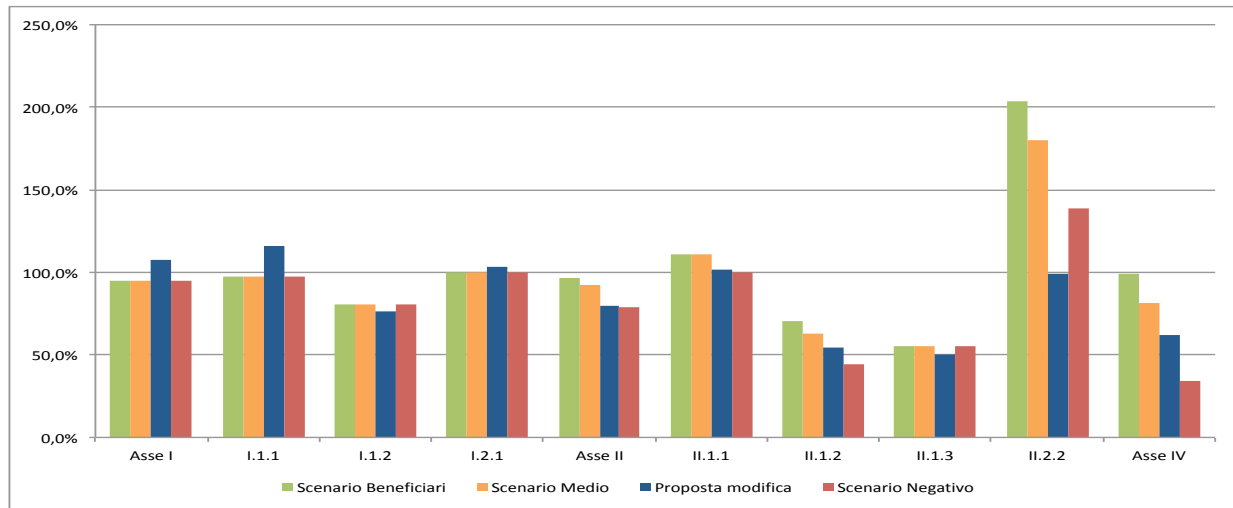
Nel grafico seguente la proposta di modifica dell'allocazione finanziaria delle Linee di Azione degli Assi I, II e IV in rapporto alla dotazione attuale viene confrontata con i tre scenari previsionali di assorbimento delle risorse. Al netto delle

<sup>17</sup> Per la natura degli interventi finanziati a valere sull'Asse VI non è stato utile applicare il modello anche a tale Asse.

<sup>18</sup> 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.

Linee dedicate agli interventi di natura ferroviaria, caratterizzate da un aumento dei costi delle opere già ammesse è possibile notare come la proposta di modifica si caratterizzi per un approccio cautelativo ponendosi, nella maggior parte dei casi, in una posizione intermedia tra lo scenario “medio” e lo scenario “negativo”.

**Figura 2.12 – Scenari previsionali di spesa e proposta di modifica nell’allocazione delle risorse**



Fonte: elaborazione su dati AdG

In ultimo si fornisce una proiezione dei dati di realizzazione fisica a ottobre 2023 in rapporto ai nuovi target degli indicatori di output individuati nella proposta di modifica.

**Tabella 2.4 – Valore realizzato degli indicatori di output in relazione al target al 2023**

Indicatore	Unità di misura	Valore realizzato (ott 2023)	Nuovo target al 2023	% raggiungimento del target
Lunghezza totale delle linee ferroviarie ricostruite o rinnovate	Km	178,89	233	76,78%
Lunghezza totale delle linee ferroviarie ricostruite o rinnovate di cui: TEN-T	Km	178,64	233	76,67%
Impianti e sistemi tecnologici (Ferroviari)	Numero	31	31	100,00%
Km aggiuntivi di linea ferroviaria coperti da nuovi sistemi tecnologici	Km	113	119,5	94,56%
Impianti e sistemi tecnologici (Aeroportuali)*	Numero	3	7	42,86%
Materiale rimosso (dragaggi)	Mln Mc	5,14	4,90	104,90%
Superficie oggetto di intervento	Mq	300.000	300.000	100,00%
Lunghezza opere portuali di sbarramento nuove o riqualificate	Metri	2.155,00	2.155	100,00%
Lunghezza degli accosti aggiuntivi o riqualificati	Metri	528	938	56,29%
Ultimo miglio - lunghezza raccordi ferroviari/binari	Metri	1.206	1.206	100,00%
Ultimo miglio - lunghezza raccordi stradali	Metri	5.800	16.395	35,38%
Punti di accesso attrezzati tramite Sportello unico doganale integrato con National Maritime Single window (direttiva nr. 65/2010)	Numero	4	4	100,00%
Applicativi e sistemi informatici	Numero	9	10	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