



PON INFRASTRUTTURE E RETI 2014-2020 *RAPPORTO DI VALUTAZIONE EX ANTE Bozza 21 luglio*



Sommario

1	INTRODUZIONE	4
1.1	IMPOSTAZIONE METODOLOGICA	4
2	LA STRATEGIA DEL PROGRAMMA 2014-2020	8
2.1	LOGICA DI INTERVENTO E ADEGUATEZZA AL CONTESTO	8
2.1.1	LOGICA DI INTERVENTO E ADEGUATEZZA AL CONTESTO DELL'ASSE I. POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA FERROVIARIA E QUALIFICAZIONE DEL SERVIZIO - OTTIMIZZAZIONE DEL TRAFFICO AEREO	9
2.1.2	LOGICA DI INTERVENTO E ADEGUATEZZA AL CONTESTO DELL'ASSE II. MIGLIORARE LA MOBILITÀ REGIONALE PER MEZZO DEL COLLEGAMENTO DEI NODI SECONDARI E TERZIARI ALL'INFRASTRUTTURA DELLA TEN-T, COMPRESI I NODI MULTIMODALI LOGICA DI INTERVENTO E ADEGUATEZZA AL CONTESTO DELL'ASSE III. INTEGRAZIONE MODALE E MIGLIORAMENTO DEI COLLEGAMENTI MULTIMODALI CON I PRINCIPALI NODI URBANI, PRODUTTIVI E LOGISTICI E INCREMENTO DOTAZIONE DEI SISTEMI PER UN PIÙ EFFICACE E SICURO UTILIZZO DELLE INFRASTRUTTURE	13
2.1.3	LOGICA DI INTERVENTO E ADEGUATEZZA AL CONTESTO DELL'ASSE III. SVILUPPARE E MIGLIORARE SISTEMI DI TRASPORTO SOSTENIBILI DAL PUNTO DI VISTA DELL'AMBIENTE (ANCHE A BASSA RUMOROSITÀ) E A BASSA EMISSIONE DI CARBONIO, INCLUSI VIE NAVIGABILI INTERNE E TRASPORTI MARITTIMI, PORTI, COLLEGAMENTI MULTIMODALI E INFRASTRUTTURE AEROPORTUALI, AL FINE DI FAVORIRE LA MOBILITÀ REGIONALE E LOCALE SOSTENIBILE.	15
2.1.4	LOGICA DI INTERVENTO E ADEGUATEZZA AL CONTESTO DELL'ASSE IV "ASSISTENZA TECNICA"	19
2.1.5	LA COERENZA INTERNA DEL PROGRAMMA	20
2.2	COERENZA ESTERNA	22
2.2.1	COERENZA DEL PON CON I DOCUMENTI SOVRAORDINATI	22
2.2.2	COERENZA CON GLI ALTRI STRUMENTI PERTINENTI	25
2.3	IN CHE MODO I RISULTATI ATTESI CONTRIBUIRANNO AL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI	32
2.4	PRIME RILESSIONI DI SINTESI	34
3	IL CONTRIBUTO DEL PO ALLA STRATEGIA EUROPA 2020	37
3.1	IL CONTRIBUTO DEL PON INFRASTRUTTURE E RETI AL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI E DEI TARGET DELLA STRATEGIA EUROPA 2020	38
3.2	PRIME RILESSIONI DI SINTESI	39
4	LA VALUTAZIONE EX ANTE DEI PRINCIPI ORIZZONTALI	40
4.1	L'ADEGUATEZZA DELLE MISURE PIANIFICATE PER PROMUOVERE LE PARI OPPORTUNITÀ TRA UOMINI E DONNE E IMPEDIRE LA DISCRIMINAZIONE	40
4.1.1	PRIME RIFLESSIONI DI SINTESI	41
4.2	L'ADEGUATEZZA DELLE MISURE PIANIFICATE PER PROMUOVERE LO SVILUPPO SOSTENIBILE	42
4.2.1	PRIME RIFLESSIONI DI SINTESI	44
5	IL SISTEMA DEGLI INDICATORI	45
5.1	PERTINENZA, SENSIBILITÀ E CHIAREZZA DEGLI INDICATORI	45
5.2	IL REALISMO DEI VALORI OBIETTIVO QUANTIFICATI	47
5.3	L'IDONEITÀ DEI TARGET INTERMEDI SELEZIONATI PER IL QUADRO DI RIFERIMENTO DELL'EFFICACIA DELL'ATTUAZIONE	50
5.4	PRIME RIFLESSIONI DI SINTESI	50

6	VALUTAZIONE DEL SISTEMA DI SORVEGLIANZA E GESTIONE	51
6.1	ADEGUATEZZA DELLE RISORSE UMANE E DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA PER LA GESTIONE DEL PROGRAMMA	51
6.2	IDONEITÀ DELLE PROCEDURE PER LA SORVEGLIANZA DEL PROGRAMMA	53
6.3	ANALISI DEL COINVOLGIMENTO DEL PARTENARIATO	56
6.4	PRIME RIFLESSIONI DI SINTESI	57
7	LA COERENZA DELL'ALLOCAZIONE FINANZIARIA	60
7.1	LA COERENZA DELL'ASSEGNAZIONE DELLE RISORSE DI BILANCIO CON GLI OBIETTIVI DEL PROGRAMMA	60
7.2	LA MOTIVAZIONE DELLA FORMA DI SOSTEGNO PROPOSTA	61
7.3	PRIME RIFLESSIONI DI SINTESI	61

BOZZA

1 INTRODUZIONE

Le riflessioni valutative presentate in questa sede sono maturate sulla base delle informazioni disponibili al 17 luglio, e in particolare alla versione del PON del 15 luglio¹, elaborata in presenza di un quadro programmatico ancora incerto., essendo ancora in corso il confronto tra lo Stato italiano e la Commissione UE sull'Accordo di Partenariato.

La valutazione risente quindi dei tempi molto ristretti che non hanno consentito di effettuare tutti i necessari approfondimenti e verifiche: il livello di approfondimento dei diversi aspetti riflette lo stato del processo di programmazione, che a sua volta risente del livello di definizione del quadro programmatico nazionale. In particolare, la presenza di elementi non del tutto definiti in merito alla quantificazione degli indicatori di realizzazione e di risultato, alla distribuzione delle risorse finanziarie per risultato atteso e all'individuazione del parco progettuale, si riflette sul minore approfondimento delle relative analisi valutative.

Va tuttavia segnalato che il processo di interazione tra il valutatore e l'amministrazione responsabile della programmazione, pur nel rispetto dei ruoli e dell'indipendenza di giudizio richiesta al valutatore, è stato sistematico e continuativo e che i suggerimenti e le raccomandazioni che il valutatore ha espresso sulle versioni preliminari del PON sono stati in larga misura internalizzati nella versione finale.

1.1 IMPOSTAZIONE METODOLOGICA

La valutazione ex ante discende **dall'Articolo 55 Valutazione ex ante del Regolamento (UE) n. 1303/2013** e fonda il proprio approccio sul documento pubblicato nel gennaio 2013 dalla Commissione Europea **"Guidance document on ex ante evaluation"**² (d'ora in avanti **"Linee Guida"**):

«This guidance is aimed at national and regional authorities responsible for the preparation of cohesion policy programmes for 2014-2020. It also provides advice for the evaluators undertaking the evaluations» (p. 1).

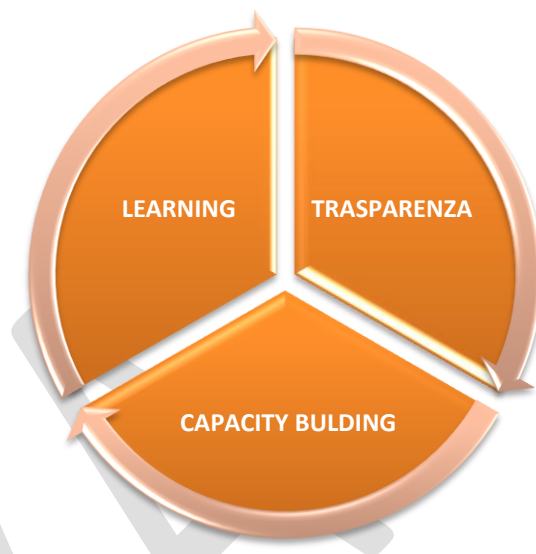
A partire dalle Linee Guida, le attività di valutazione ex ante (Vexa) individuate dall'art. 55 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 vengono raggruppate in quattro componenti:

- **Strategia di programma**, nell'ambito della quale la Vexa si occupa di analizzare:
 - la coerenza interna del programma o delle attività proposte e il rapporto con altri strumenti pertinenti (b);
 - la coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi del programma con il Quadro Strategico Comune, l'accordo di partenariato e le raccomandazioni pertinenti specifiche per paese (d);
 - in che modo i risultati attesi contribuiranno al conseguimento degli obiettivi (f);

¹ La sintesi presentata tiene invece in considerazione anche gli aggiornamenti ed integrazioni portate al PON fino al 18 luglio.

² European Commission (2013), The Programming Period 2014-2020. Monitoring and evaluation of European Cohesion Policy. Guidance document on ex-ante evaluation. La prima versione risale a giugno 2012.

- la motivazione della forma di sostegno proposta (h);
- l'adeguatezza delle risorse umane, dell'organizzazione e della capacità amministrativa per la gestione del programma (i);
- l'adeguatezza delle forme di coinvolgimento del partenariato e degli stakeholder dei territori interessati (j);
- le misure intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari (n);
- **Indicatori, monitoraggio e valutazione**, in relazione ai quali la Vexa approfondisce:
 - la pertinenza e la chiarezza degli indicatori del programma proposto (e);
 - se i valori obiettivo quantificati relativi agli indicatori sono realistici, tenendo conto del sostegno previsto dei Fondi SIE (g);
 - l'idoneità delle procedure per la sorveglianza del programma e per la raccolta dei dati necessari per l'effettuazione delle valutazioni (j);
 - l'idoneità dei target intermedi selezionati per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione (k);
- **Congruenza delle ripartizioni finanziarie**, rispetto alla quale la Vexa focalizza l'attenzione su:
 - la coerenza dell'assegnazione delle risorse di bilancio con gli obiettivi del programma (c);
- **Contributo alla Strategia Europa 2020**, con riferimento al quale la Vexa esamina:
 - il contributo alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, con riferimento agli obiettivi tematici e alle priorità selezionati, tenendo conto delle esigenze nazionali e regionali, delle potenzialità di sviluppo, nonché dell'esperienza acquisita nell'ambito dei precedenti periodi di programmazione (a);
 - l'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne e impedire qualunque discriminazione per quanto concerne, in particolare, l'accessibilità per le persone con disabilità (l);
 - l'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere lo sviluppo sostenibile (m).



Nello svolgimento della valutazione ex ante, il valutatore si prefigge tre obiettivi prioritari:

1. supportare l'Autorità di Gestione e i soggetti coinvolti nella definizione del PON nel periodo 2014- 2020 per **contribuire al miglioramento della qualità dell'elaborazione del PON Infrastrutture e Reti verificando che i suoi obiettivi e le sue finalità generali e specifiche possano essere conseguite**. Questa finalità di rafforzamento istituzionale e di produzione di conoscenza per supportare la costruzione di decisioni più efficaci è sintetizzata nelle parole chiave **CAPACITY BUILDING**;
2. **informare il partenariato istituzionale e sociale, gli stakeholder e i cittadini di quanto pianificato, al fine di garantire la trasparenza del processo di programmazione**. La parola "chiave" per comprendere tale obiettivo valutativo è **TRASPARENZA**: la valutazione collabora con l'AdG nell'attività di informazione nei confronti delle parti economiche e sociali, dei cittadini, dell'insieme degli stakeholder coinvolti nel processo di programmazione e gestione;
3. **fornire ai decisori elementi di conoscenza necessari per orientare le scelte** (ad esempio, sulla pertinenza del sistema di indicatori, sull'adeguatezza delle procedure per l'attuazione degli interventi previsti dal Programma), anche a partire dalle buone pratiche individuate

nell'ambito del processo di programmazione 2007-2013. In questo caso, la parola chiave è **LEARNING**.

In tale contesto, il servizio di valutazione ex ante è strutturato tenendo presente:

- i **Regolamenti** che governano il prossimo ciclo di investimenti della politica di coesione europea per il periodo 2014-2020 e che sono stati approvati formalmente dal Consiglio dell'Unione europea (<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:FULL:IT:PDF>) con particolare riferimento a:
 - il Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio;
 - il Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante relativo a disposizioni specifiche concernenti il Fondo europeo di sviluppo regionale e l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il Regolamento (CE) n. 1080/2006;
- gli **strumenti di guidance** della Commissione:
 - Guidance document on monitoring and evaluation (2014),
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf;
 - Guidance document on ex-ante evaluation (2013),
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_en.pdf;
- i **documenti di lavoro** dei Servizi della Commissione:
 - "Position Paper" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020 (d'ora in avanti Position Paper),
http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/it_position_paper_it.pdf;
 - Elementi di un Quadro Strategico Comune (d'ora in avanti QSC) 2014 - 2020 per il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (d'ora in avanti Fondi per il QCS),
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part1_it.pdf e http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part2_it.pdf;
- i **documenti per la programmazione della politica di coesione 2014-2020** prodotti dal Ministero per la Coesione territoriale:
 - Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020 (2012),
 - <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/12/Metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-dei-fondi-comunitari-2014-20.pdf>;
 - la Bozza dell'Accordo di Partenariato Italia 2014-2020 trasmesso alla Commissione Europea il 9 dicembre 2013 (con Prot. n. 14968) e successive versioni;
- i **documenti per la programmazione della politica di coesione 2014-2020** elaborati dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e dal Governo Italiano, ed in particolare:

- il Programma Operativo Nazione Infrastrutture e Reti 2014-2020 cofinanziato con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) (versione del 15/07/2014);
- Documento di economia e finanza 2014 – Allegato Programma delle infrastrutture strategiche del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti L. 443/2001, art1, c. 1
- Piano Nazionale delle Riforme 2014.

BOZZA

2 LA STRATEGIA DEL PROGRAMMA 2014-2020

Obiettivo conoscitivo di questa linea d'attività è verificare se il Programma contiene linee strategiche ed obiettivi chiari e ben definiti e analizzare il grado di coerenza tra bisogni, obiettivi, strumenti e risultati attesi. Attività propedeutica a questa verifica è stata la valutazione della validità e della sufficienza dell'analisi di contesto, a costituire il parametro di confronto dell'adeguatezza della strategia del Programma.

In coerenza con le indicazioni delle linee guida lo strumento proposto a sostegno dell'analisi, è il logical framework "Azioni-obiettivi specifici-priorità di investimento-obiettivi tematici", suggerito per valutare:

- la rispondenza della strategia del Programma alle sfide e ai bisogni individuati;
- la coerenza interna della strategia;
- le relazioni e le complementarità tra le diverse azioni;
- il contributo di ciascuna azione alle priorità di investimento e, a cascata, agli obiettivi tematici;
- in che modo i risultati attesi contribuiranno al conseguimento degli obiettivi.

2.1 LOGICA DI INTERVENTO E ADEGUATEZZA AL CONTESTO

La strategia del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 è stata definita a partire dalla **strategia Europa 2020** per promuovere la crescita intelligente e sostenibile, dalle disposizioni comuni per i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (d'ora in avanti, fondi SIE³) stabilite nel **Regolamento (UE) n. 1303/2013** e dalle disposizioni specifiche del **Regolamento (UE) n. 1301/2013** relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale. Si è successivamente delineata in base all'analisi contenuta nel "Position Paper" predisposto dai Servizi della Commissione Europea sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020, al **Programma Nazionale di Riforma (2014)**, che a partire dai target della strategia Europa 2020 ha definito le linee guida della programmazione 2014-2020, e alle azioni e ai risultati attesi previsti dall'**Accordo di Partenariato con specifico riferimento all'obiettivo tematico 7, nonché dell'Allegato Programma delle Infrastrutture strategiche del Ministero delle infrastrutture e trasporti**.

Nella tabella seguente si evidenziano i punti di forza e punti di debolezza del sistema trasporti stico del sud Italia (Regioni meno sviluppate), desumibili dall'analisi di contesto del PO Infrastrutture e Reti (versione dell'15 luglio 2014) oltre che rilevate sulla base di studi di settore di cui si dispone.

³ European Commission (2013), *The Programming Period 2014-2020. Monitoring and evaluation of European Cohesion Policy. Guidance document on ex-ante evaluation*. La prima versione risale a giugno 2012.

TABELLA 2.1 PUNTI DI FORZA E PUNTI DI DEBOLEZZA DEL SISTEMA INFRASTRUTTURALE

ELEMENTI DEL CONTESTO
PUNTI DI FORZA
Presenza di Aree vaste come territori potenzialmente privilegiati nella fornitura di servizi di trasporto
Presenza di scali portuali strutturati e attrezzati
Presenza di una chiara dinamica trasportistica stagionale da e per il sud in grado di indirizzare la pianificazione e il governo dei flussi di trasporto
Presenza di un'offerta infrastrutturale definita e strutturata in termini funzionali e di servizio al territorio
Capillarità e diffusione territoriale del sistema portuale e aeroportuale del meridione
Definita dinamica demografica di crescita delle principali aree metropolitane in grado di indirizzare il governo e la definizione delle priorità di intervento nei trasporti
PUNTI DI DEBOLEZZA
Presenza di una offerta ferroviaria non competitiva, rispetto a quella stradale, sia nei collegamenti sud-sud sia nei collegamenti nord sud, a causa della bassa affidabilità tecnica della rete e dell'assenza di volumi di merci e alla progressiva contrazione della domanda di trasporto conseguente alla crisi del settore secondario.
Scarsa qualità dell'offerta ferroviaria su scala locale (urbana) nei principali centri urbani sia in termini quantitativi (frequenza e tempi di percorrenza) sia qualitativi (standard di sicurezza, necessità di ammodernamento della rete e riduzione dei tempi di percorrenza))
Mancanza di un trasversale di collegamento ad alta velocità tra i due principali centri urbani del Sud (Napoli e Bari)
Mancanza di un sistema di sussidi capaci di garantire lo start up di nuovi servizi ferroviari bancabili e in grado di autofinanziarsi nel modo indipendente nel lungo periodo
Scarsa accessibilità ai principali nodi commerciali e logistici anche con riferimento al sistema delle Aree vaste
Elevata criticità del sistema doganale in termini di tempi di sdoganamento e di sistemi gestionali (risorse umane, apertura h 24, disponibilità sistemi tecnologici)
Difficoltà del sistema portuale ad autogovernarsi attraverso una chiara identificazione della vocazione specifica di ogni singola realtà portuale
Criticità procedurali e amministrative legate alla realizzazione di interventi di manutenzione ordinaria (quali dragaggi)

2.1.1 Logica di intervento e adeguatezza al contesto dell'asse I. Potenziamento dell'offerta ferroviaria e qualificazione del servizio - Ottimizzazione del traffico aereo

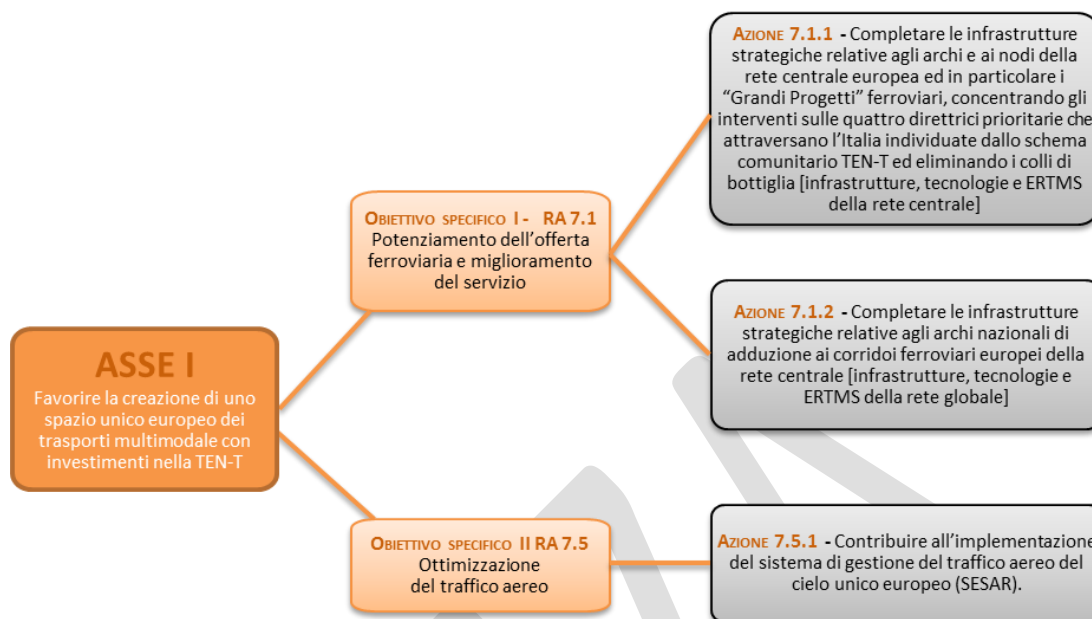
Il paragrafo si propone di descrivere la logica di intervento dell'Asse (Priorità/Obiettivi specifici/azioni) commentando il logical framework integrato con gli effetti previsti, e con le caratteristiche del contesto che la giustificano.

La figura 2.1 mostra la logica di intervento dell'ASSE I

L'Asse prioritario I intende agire al fine di ***favorire la creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti multimodale con investimenti nella rete TEN-T***. In particolare si compone di due Obiettivi specifici che declinano i risultati attesi delle azioni che si intende intraprendere attraverso l'attuazione del PO in recepimento di quanto indicato nell'Accordo di partenariato, segnatamente :

- RA 7.1 - obiettivo specifico I, risponde all'esigenza di un **Potenziamento dell'offerta ferroviaria ed il miglioramento del servizio in termini di qualità e tempi di percorrenza (RA 7.1)**. Le azioni indicate all'interno del PO, risultano rispondenti al contesto descritto, le priorità d'azione infatti si concentrano su interventi di miglioramento tecnologico ed infrastrutturale della rete ferroviaria nelle Regioni oggetto di intervento.
- RA 7.5 - obiettivo specifico II, risponde invece all'esigenza di **Ottimizzazione del traffico aereo (RA 7.5)**, che nel contesto del PO Infrastrutture e Reti è indirizzato verso l'adozione di azioni a contenuto "tecnologico", ci si riferisce in particolare al progetto SESAR in risposta agli obiettivi definiti nell'ambito del "Cielo Unico europeo"

FIGURA 2.1 LOGICA DI INTERVENTO DELL'ASSE I



Il giudizio valutativo circa l'adeguatezza delle azioni previste nell'Asse I risulta complessivamente buono, la logica di intervento infatti è orientata in prima battuta ad un recupero della debolezza infrastrutturale delle rete ferroviaria, attraverso un azione di generale ammodernamento infrastrutturale. Come bene esplicitato nell'ambito dell'**azione 7.1.1**, saranno avviati sull'itinerario Napoli – Bari, lungo al direttrice Catania - Palermo interventi di raddoppio dei binari, elettrificazione della rete, eliminazione dei passaggi a livello, realizzazione di nuove stazioni ed interventi di by pass di alcune aree urbane (es. Acerra e Maddaloni). L'intervento tecnologico sulla rete ferroviaria comprende il completamento e l' ammodernamento dei sistemi di comando e marcia dei treni. Si rintraccia dunque una piena coerenza delle azioni al contesto e una soddisfacente rispondenza con il risultato atteso (RA 7.1) di Potenziamento dell'offerta ferroviaria e miglioramento del servizio .

Gli interventi si concentrano sulle principali direttrici TEN-T, al fine di assicurare al territorio meridionale prima e nazionale poi, una maggiore competitività in termini di offerta, una maggiore connettività tra nodi e reti anche in ossequio alla politica europea di governo dei trasporti ed in particolare in coerenza con gli obiettivi ed il meccanismo per "collegare l'Europa" CEF. È il caso degli investimenti ricadenti nell'ambito dei CIS (Contratti istituzionali di sviluppo) e relativi al completamento delle seguenti direttrici: *Napoli-Bari-Lecce-Taranto, Salerno-Reggio Calabria, Messina-Catania-Palermo*. Ancora con riferimento alla linea 7.1.1 il quadro programmatico descritto riferibile all'obiettivo specifico I, ben risponde all'esigenza di assicurare la presenza di una trasversale di collegamento tra l'area tirrenica e quella adriatica mediante il finanziamento di interventi infrastrutturali e tecnologici sulla direttrice Napoli – Bari anche con riguardo all'AV/AC. Un cenno merita l'intenzione di provvedere alla "messa in rete", del sistema delle aree vaste che sicuramente rappresenta un'opportunità, per le regioni del sud Italia; è il caso degli interventi sull'itinerario Napoli Bari che sarà anche a servizio aree vaste intermodali "*Logistica campana*" e il "*Sistema pugliese*", al pari si citano gli interventi sulla rete ferroviaria siciliana rivolte al *Quadrante sud –orientale* e al *Quadrante centro occidentale*. Si richiama in questo contesto, la necessità più volte richiamata nelle competenti sedi istituzionali del ricorso a meccanismi di *governance* in grado di rendere centralità strategica alle Aree vaste, con l'istituzione e la promozione di tavoli partenariali e protocolli di intesa, incentivando un processo partecipativo.

Con riferimento all'**azione 7.1.2** *Completare le infrastrutture strategiche relative agli archi nazionali di adduzione ai corridoi ferroviari europei della rete centrale [infrastrutture e tecnologie anche ERTMS della rete globale e strategica nazionale 7.1.2]*, un nota a parte merita il tema del ERTMS. Allo stato attuale il programma non fa esplicito riferimento ad azioni rivolte all'implementazione di tale tecnologia, demandando ad una prossima presentazione da parte di RFI del Piano di implementazione ERTMS al sud Italia, che il gestore dell'infrastruttura (RFI) prevede di trasmettere alla Commissione Europea (DG MOVE) entro settembre 2014, la definizione di primo piano di interventi. Tenuto conto delle sollecitazioni pervenute sul tema da parte della CE, e del soggetto programmatore, si è ritenuto utile inserire nel presente rapporto un approfondimento tematico *Elementi di riflessione sui sistemi di sicurezza più moderni nel settore ferroviario* (Box 1) con lo scopo di fornire elementi utile al percorso di programmazione.

Box 2.1 ELEMENTI DI RIFLESSIONE SUI SISTEMI DI SICUREZZA PIÙ MODERNI NEL SETTORE FERROVIARIO

L'European Rail Traffic Management System/European Train Control System (ERTMS/ETCS) è un sistema di gestione, controllo e protezione del traffico ferroviario e relativo segnalamento a bordo, progettato allo scopo di sostituire i molteplici e, tra loro incompatibili, sistemi di circolazione e sicurezza delle varie ferrovie europee per garantire l'interoperabilità dei treni soprattutto sulle nuove reti ad Alta Velocità/Alta Capacità. Un mezzo rotabile (locomotori e vagoni) attrezzato di apparecchiature di bordo ERTMS/ETCS, cioè un cruscotto informativo di bordo definito EuroCab, può operare su ogni linea europea attrezzata con ETCS senza particolari restrizioni tecniche. Questo innovativo sistema ha come obiettivi principali la massimizzazione delle prestazioni delle linee ferroviarie, sia quelle ad alta velocità che quelle di massimo interesse commerciale per realizzare l'interoperabilità dei vettori sulle diverse reti europee. Questo obiettivo è considerato prioritario a livello europeo ed è oggetto di specifici finanziamenti del programma TEN-T (770 milioni di Euro per il programma UE 2007-2013), e sostenuto anche attraverso l'Innovation & Networks Executive Agency e il supporto di uno specifico Coordinatore designato dal luglio 2005. Per il periodo di programmazione 2014-2020 il budget previsto per l'ERTMS è di circa 1,5 mld di euro e sarà assegnato sulla base di procedure competitive (call for tender) e sono previsti dei finanziamenti massimi, pari al 50% dei costi sostenuti per gli equipaggiamenti a bordo (pari a 150.000 Euro per ogni adeguamento tecnico) e per gli apparati a terra, pari a 150.000 Euro per km di linea a doppio binario. Le politiche europee prevedono che la rete ferroviaria appartenente al core network sia attrezzata con sistemi ERTMS entro il 2030. La prima linea al mondo attrezzata con ERTMS è stata la tratta AV fra Roma e Napoli nel 2005 e attualmente a livello mondiale sono circa 29.000 i km attrezzati con questo sistema, di cui poco meno di 8.000 in Europa.

Il sistema ERTMS/ETCS è costituito da differenti equipaggiamenti a terra e a bordo treno che hanno lo scopo di integrare le funzioni ATP e ATC (ATP, ovvero Automatic Train Protection, e ATC ossia Automatic Train Control). In pratica il primo serve a garantire sempre il corretto distanziamento tra i treni in circolazione sulla linea e il secondo per intervenire con la frenatura in emergenza nel caso di assente o di errato comportamento del macchinista alla guida del treno.

Il sistema è caratterizzato da tre diversi livelli funzionali, 1°, 2° e 3°. La definizione del livello dipende da come la linea è equipaggiata ed il modo in cui le informazioni sono trasmesse tra treno e posti di controllo. Nell'ERTMS/ETCS di 1° livello l'autorizzazione al movimento e le corrispondenti informazioni sul percorso vengono trasmesse al treno e visualizzate in cabina al macchinista (cab signalling) in modo discontinuo mediante boe che realizzano l'autolocalizzazione del treno e trasmettono ad esso la condizione di via. Il tutto può essere integrato da una ulteriore serie di punti trasmettenti che forniscono in modo continuo le informazioni al treno e i relativi dati di controllo di marcia e posizionamento; il sistema può anche essere integrato con il GSM-R (Global System Mobile- Railway).

Il sistema ECTS di 2° livello permette la gestione del distanziamento dei treni, anziché con le boe, tramite un sistema trasmettente a terra e un posto centrale (Radio Block Center) che, conoscendo lo stato della linea e degli altri treni, invia in continuità, tramite un collegamento GSM-R, informazioni ai treni relative all'autorizzazione all'avanzamento; questi possono così determinare il proprio profilo di velocità anche in base alle proprie caratteristiche di peso e frenatura. Il sistema interviene tempestivamente ad ogni possibile rischio per la sicurezza. Il sistema permette la circolazione, sulle linee ferroviarie attrezzate con ETCS di 2° livello solo ai rotabili attrezzati con ETCS-2° e GSM-R, mentre ne esclude i mezzi tradizionali in grado di circolare mediante segnalamento a terra.

Il livello 3 è ancora in fase sperimentale e prevede l'eliminazione di molte apparecchiature di terra affidando sia la localizzazione che il controllo di integrità dei convogli ad appositi apparati trasmettenti di bordo che dialogano in continuità con il posto centrale di elaborazione e controllo dei dati relativi alla marcia dei treni sulla tratta. Inoltre, supera il concetto di sezione fissa di blocco introducendo quello di sezione di blocco dinamica modellata non sullo spazio fisico predeterminato, ma creata in funzione delle esigenze della circolazione e delle possibilità offerte dal sistema radiotrasmettente.

Uno dei vantaggi nel caso di utilizzo di ERTMS L2 ed L3 è quello di poter impiegare tecnologie a basso costo ed elevata affidabilità in campagna (boe fisse e blocco conta assi) difficilmente accessibili e tecnologia pregiata concentrata (RBC) in luoghi facilmente accessibili, inoltre, essendo basato su tecnologie standard e con norme aperte, coordinate dall'European Railway Agency, si può contare su una pluralità di fornitori. Infatti, il sistema è stato sviluppato in collaborazione tra Alstom, Thales, Invensys, Ansaldo Signal N.V., Siemens e Bombardier.

A livello italiano sono in fase di realizzazione 450 km di linee attrezzate con ERTMS, da completare entro il 2017, che si sommano ai 750 km già implementati su tutte le nuove linee AV fra Torino e Salerno, tenendo conto che sulla direttrice direttissima fra Roma e Firenze, completata nel 1984, si è deciso in una fase iniziale di mantenere il sistema SCMT – Sistema di Controllo Marcia Treno, che caratterizza la maggior parte delle principali linee italiane. A fine 2013 in Italia erano attrezzate con il sistema SCMT 11.848 km di linee e la prospettiva da parte di RFI è quella di introdurre gradualmente il sistema ERTMS lungo i tre assi italiani degli itinerari Stoccolma Napoli, Genova-Rotterdam e Valencia-Budapest, facenti parte della rete europea dei sei corridoi ferroviari merci (che comprende anche la Anversa-Lione, la Duisburg-Varsavia e la Dresda- Budapest), iniziando dalle linee di adduzione all'asse del Gottardo lungo il corridoio Genova-Rotterdam (Novara-Domodossola-Iselle, Ranzo-Luino e Milano-Chiasso), dalla linea Pioltello-Treviglio-Brescia e della tratta fra Verona e Fortezza. Per questi tre progetti si prevede il completamento entro la fine del 2017. Sulla linea direttissima fra Firenze e Roma è prevista l'introduzione del sistema ERTMS L2 entro il 2015 con lo specifico obiettivo di permettere di elevare la velocità di punta da 250 a 300 km/h.

A partire dal 2012 è stato avviato un progetto pilota sulla linea regionale di 50 km in concessione a RFI in Sardegna fra Cagliari e San Gavino in modo da sperimentare il sistema ERTMS in grado di valorizzare la rete satellitare offerta dal sistema Galileo e il sistema di telecomunicazione aperto e non più dedicato alle sole ferrovie. L'obiettivo di questa sperimentazione è di sovrapporre ai sistemi di segnalamento esistenti il sistema ERTMS di Livello 2, includendo i dispositivi di localizzazione satellitare e TLC precedentemente validati con la sperimentazione in ambito Progetto 3InSat. I risultati attesi mirano a ridurre notevolmente i costi di gestione della linea e di poter disporre di:

- Un sistema di localizzazione del treno alternativo a quello basato su Eurobalise normalmente usato in ERTMS (introduzione del concetto di virtual balise);
- Il ri-uso delle risorse radio già disponibili (operatori pubblici TIM, Wind, Omnitel, ecc..) o a basso costo (Tetra) con possibilità di configurazione della priorità di chiamata del servizio ferroviario in modo da non avere extra costi per l'utilizzo del GSM –R;
- La remotizzazione dei controlli/comandi IXL-RBC via wireless (radio, satellite, ecc..) in alternativa all'uso di fibra ottica;
- La possibilità di utilizzare anche la comunicazione satellitare fra terra e treno per l'invio delle autorizzazioni al movimento e conseguentemente la dimostrazione del porting del Protocollo Euroradio su IP (commutazione di pacchetto).

L'esito di questa sperimentazione, previsto per il 2017, contribuirà a comprendere la reale sostenibilità economica della possibilità di estensione dell'ERTMS anche alle linee di carattere regionale, che sono pari a circa il 50% delle tratte in concessione ad RFI, pari ad oltre 7.500 km di linea e il 100% dei 3.641 linee in concessione ai venti gestori delle infrastrutture ferroviarie "ex concesse" di carattere regionale. Infatti, le analisi costi benefici sviluppate per comprendere le logiche economiche delle implementazioni di sistemi ERTMS evidenziano come i fattori chiave per comprendere la sostenibilità economica dipendono sia dalla tipologia e dai volumi di traffici attesi sia dal livello del sistema di protezione e controllo della marcia dei treni esistente. Maggiori sono i volumi di traffico, più complesso il mix di traffico, maggiore la velocità media desiderabile, minore il livello di sicurezza del sistema esistente, più elevati saranno i benefici derivanti dalla realizzazione del ERTMS, che richiede investimenti a terra, a bordo e costi di gestione che devono essere confrontati con la specifica situazione di riferimento sulla linea ferroviaria da ammodernare, tenendo conto che per i nodi dove si intrecciano linee con caratteristiche differenti sarà necessario mantenere in parallelo più sistemi di segnalamento in modo da non limitare le funzionalità.

Con riferimento all'obiettivo specifico II - *Ottimizzazione del traffico aereo* (RA 7.5) l'azione, coerentemente con quanto previsto dal quadro programmatico sovraordinato intende contribuire all'attuazione del Cielo unico europeo, attraverso l'implementazione del progetto SESAR.

2.1.1.1 Coerenza interna dell'ASSE 1

Nel presente paragrafo, al fine di valutare la coerenza della programmazione definita all'interno dell'Asse I, viene presentato il grado di coerenza ed integrazione degli Obiettivi specifici e dei risultati attesi in attuazione delle azioni definite dai diversi Assi di intervento.

La coerenza interna dell'Asse 1 si rintraccia nella definizione di azioni rivolte al rafforzamento dello spazio unico europeo con investimenti nella TEN-T, finalizzati al raggiungimento di standard europei di interoperabilità sia nel trasporto ferroviario (ammodernamento tecnologico, ERTMS) che nel trasporto aereo.

Evidentemente affini sono le azioni 7.1.1. e 7.1.2 riferibili alla rete ferroviaria; gli interventi proposti risultano sinergici tra di loro e in continuità con la programmazione 2007-2013, rispondono all'esigenza di aumentare la competitività del sistema ferroviario delle regioni meno sviluppate anche nella visione ed in sinergia con il "Meccanismo per collegare l'Europa".

Come richiamato nell'analisi circa la coerenza al contesto, si evidenzia la proposta di interventi trasversali rivolti sia al miglioramento infrastrutturale che tecnologico.

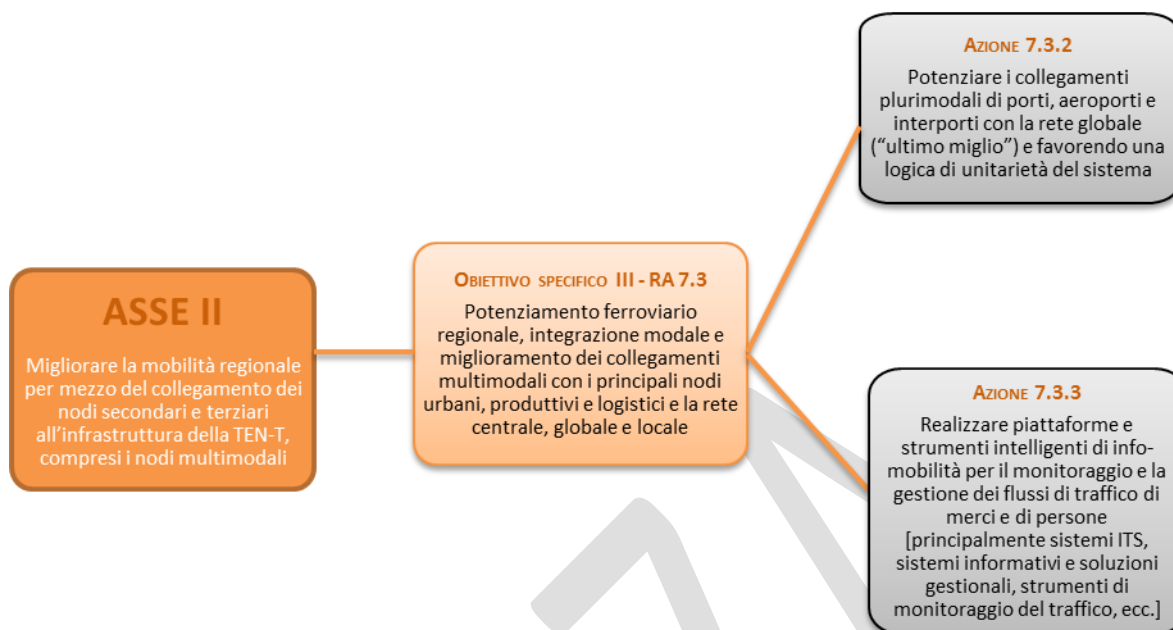
2.1.2 Logica di intervento e adeguatezza al contesto dell'asse II. Migliorare la mobilità regionale per mezzo del collegamento dei nodi secondari e terziari all'infrastruttura della TEN-T, compresi i nodi multimodali Logica di intervento e adeguatezza al contesto dell'asse III. Integrazione modale e miglioramento dei collegamenti multimodali con i principali nodi urbani, produttivi e logistici e incremento dotazione dei sistemi per un più efficace e sicuro utilizzo delle infrastrutture

Il paragrafo descriverà la logica di intervento dell'Asse (Priorità/Obiettivi specifici/azioni) commentando il logical framework integrato con gli effetti previsti, e con le caratteristiche del contesto che la giustificano.

La figura 2.2 mostra la logica di intervento dell'ASSE II.

Il risultato atteso dell'ASSE II si rintraccia nell'Integrazione modale e miglioramento dei collegamenti multimodali con i principali nodi urbani, produttivi e logistici e la rete centrale, globale e locale .Ciò si traduce in un percorso programmatico finalizzato alla "messa in rete " dei principali nodi commerciali e logistici del sud Italia, al fine di favorire e migliorare l'accessibilità alle infrastrutture, anche tecnologiche, e promuovere la fluidificazione dei traffici commerciali sud-sud.

FIGURA 2.2 LOGICA DI INTERVENTO DELL'ASSE II



Emerge con chiarezza, nell'esercizio valutativo, **la piena rispondenza alle esigenze del contesto** definite dall'**Azione 7.3.3 Realizzare piattaforme e strumenti intelligenti di info-mobilità per il monitoraggio e la gestione dei flussi di traffico di merci e di persone [principalmente sistemi ITS, sistemi informativi e soluzioni gestionali, strumenti di monitoraggio del traffico, ecc.]**, vale comunque notare che ci si muove in un contesto normativo chiaro e definito (Decreto Ministeriale del 20 giugno 2005 n.18T del Ministero dei Trasporti e successiva legge 24 marzo 2012, n.27 art.61 bis e all'istituzione). Le attività proposte assumono una significativa opportunità, risultando ben affiancate da meccanismi di *governance* puntualmente declinati, è il caso dell'istituzione di una cabina di regia, che conterà su competenze sia gestionali che tecniche, per il coordinamento delle attività e dei vari *stakeholders* coinvolti, infine nell'individuazione di un soggetto responsabile quale UIRnet SpA. Ben strutturata inoltre la proposta progettuale di massima che punta al finanziamento di interventi rivolti ad aumentare l'operatività della Piattaforma logistica Nazionale (PNL), alla velocizzazione della lavorazione dei container in ambito ferroviario e portuale, a migliorare l'accesso ai servizi di trasporti. **L'azione 7.3.3 sembra accogliere in modo chiaro l'esperienza maturata nell'ambito del periodo di programmazione 2007/2013 recependo inoltre la necessità che emerge dall'analisi di contesto si superare una strutturale criticità del sistema doganale in termini di tempi di sdoganamento e di sistemi gestionali** (risorse umane, apertura h 24, disponibilità sistemi tecnologici).

L'adozione di sistemi di intelligence transport system, viene affiancata da interventi infrastrutturali di collegamento di "ultimo" miglio come descritti nell'azione 7.3.2 Potenziare i collegamenti plurimodali di porti, aeroporti e interporti con la rete globale ("ultimo miglio") e favorendo una logica di unitarietà del sistema. Tale azione risponde di fatto alle esigenze del contesto di colmare la perifericità dei principali nodi commerciali, funzionale anche al rilancio del sistema produttivo locale. Il PO infrastrutture e reti, come si legge nel documento, metterà in opera interventi serventi le più importanti aree logistiche del sud Italia.

Vengono chiaramente declinate le aree su cui si intende intervenire, in risposta ai bisogni del contesto si citano i principali nodi che verranno collegati attraverso collegamenti stradali ferroviari alla rete Core (Porto di Augusta, Gioia Tauro, Napoli, Salerno, Palermo e Taranto). Appare però ancora debole l'illustrazione la presentazione e la definizione di sistemi di *governance* indispensabili per il successo dell'azione; si evidenzia anche in riferimento alle principali evidenze

emerse nell'ambito del percorso partenariale, la necessità di un maggior ordinamento tra i vari livelli istituzionale (centrali e locali) oltreché con i beneficiari degli interventi.

2.1.2.1 Coerenza interna dell'ASSE 2

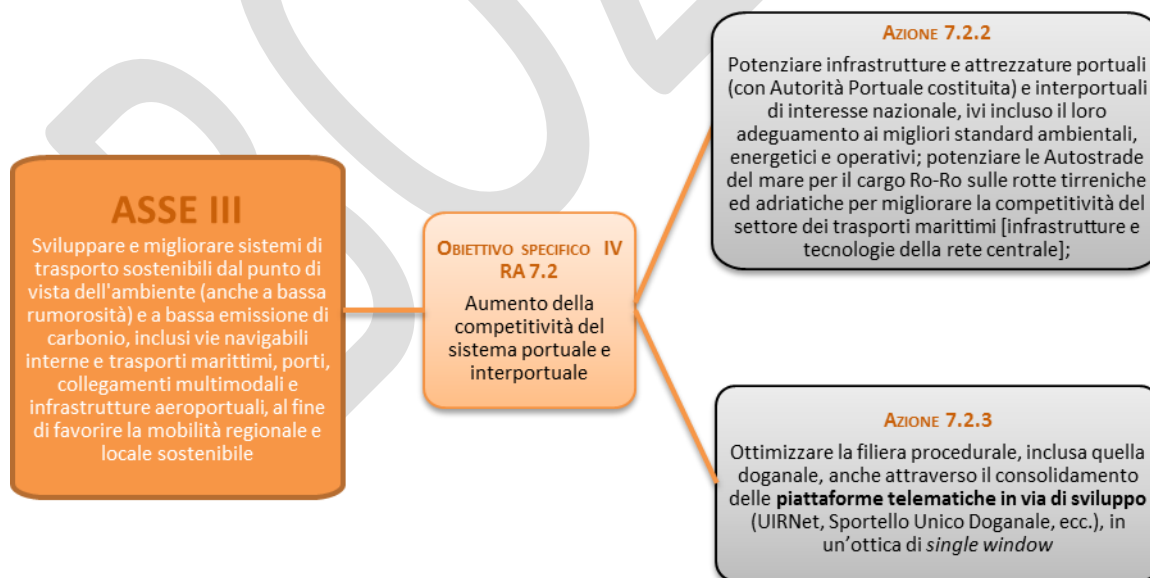
La coerenza interna all'ASSE II si rintraccia in modo immediato nell'ambizione del PO di creare una rete di collegamento unica fra i principali nodi logistici e commerciali del sud. **I collegamenti di ultimo miglio indicati nell'azione 7.3.2 risultano complementari alla strategia degli interventi definita nell'ambito dell'azione 7.3.3. La rete infrastrutturale dunque viene anche in questo caso "affinata" con miglioramenti tecnologici rivolti principalmente ad una velocizzazione delle procedure legate alle operazioni commerciali.**

2.1.3 Logica di intervento e adeguatezza al contesto dell'asse III. Sviluppare e migliorare sistemi di trasporto sostenibili dal punto di vista dell'ambiente (anche a bassa rumorosità) e a bassa emissione di carbonio, inclusi vie navigabili interne e trasporti marittimi, porti, collegamenti multimodali e infrastrutture aeroportuali, al fine di favorire la mobilità regionale e locale sostenibile.

Il paragrafo descriverà la logica di intervento dell'Asse (Priorità/Obiettivi specifici/azioni) commentando il logical framework integrato con gli effetti previsti, e con le caratteristiche del contesto che la giustificano.

La figura 2.3 mostra la logica di intervento dell'ASSE III.

FIGURA 2.3 LOGICA DI INTERVENTO DELL'ASSE III



Come dallo schema sopra riportato **l'obiettivo specifico dell'ASSE III (RA 7.2) si concentra sull'Aumento della competitività del sistema portuale e interportuale.** Le Azioni individuate nell'impianto strategico risultano rispondere alle esigenze del contesto meridionale, le azioni infatti come declinate all'interno del PON, intendo **far fronte in prima analisi ad un recupero della**

competitività infrastrutturale del sistema (sia in termine di aumento della capacità infrastrutturale che tecnologica).

Più puntualmente, l'**azione 7.2.2** si propone di *Potenziare infrastrutture e attrezzature portuali (con Autorità Portuale costituita) e interportuali di interesse nazionale, ivi incluso il loro adeguamento ai migliori standard ambientali, energetici e operativi; potenziare le Autostrade del mare per il cargo Ro-Ro sulle rotte tirreniche ed adriatiche per migliorare la competitività del settore dei trasporti marittimi [infrastrutture e tecnologie della rete centrale];* ci si riferisce dunque ad interventi rivolti a **migliorare l'attrezzaggio delle aree logistiche e di quelle dedicate alla movimentazione delle merci.**

Non si rintraccia tuttavia nel documento, una chiara identificazione delle principali proposte progettuali (se non per il quadro progettuale riferito all'uso dei Grandi progetti), sebbene il riferimento al contesto normativo sia nazionale (se pur in divenire) che comunitario di settore sia pertinente e ben richiamato con riferimento ai risultati che tale azioni intende perseguire.

Si ritiene utile segnalare un elemento di criticità che riguarda da sempre gli interventi di dragaggio nei porti, se da un lato infatti, anche con riferimento ad un contesto che lamenta una scarsa competitività degli scali portuali, questi interventi risultano strategici per alcuni porti, dall'altra scontano grosse criticità procedurali legate prevalentemente alla questione ambientale. Può dunque risultare utile l'istituzione, anche nell'ambito delle attività previste dalle azioni di Assistenza tecnica, di una **task force per il monitoraggio e la gestione delle procedure "ambientali"** in tale ambito, in stretto raccordo con tutte le Amministrazioni competenti (cfr. anche par. sulla coerenza interna dell'Asse IV). In questo contesto dunque deve essere letto il **giudizio valutativo positivo** circa la capacità delle azioni di rispondere ai bisogni del contesto, rimane però la necessità di esplicitare meglio il *modus operandi*; è intenzione del valutatore rimandare ad una versione più matura il perfezionamento del giudizio qui reso.

L'azione **7.2.3 Ottimizzare la filiera procedurale, inclusa quella doganale, anche attraverso il consolidamento delle piattaforme telematiche in via di sviluppo (UIRNet, Sportello Unico Doganale, ecc.), progressivamente ampliate a tutti gli interlocutori della logistica, appare strettamente connessa alla necessità più volente richiamata nell'analisi di contesto di superare criticità burocratiche e amministrative legate alle operazioni di carico, scarico merci in generale, con un riguardo particolare al contenimento dei tempi di sdoganamento.** Tra le proposte da attuare si segnalano quella dell'istituzione dello Sportello Unico doganale e dello Sportello Unico marittimo; viene inoltre accennato alla necessità di integrazione di piattaforme telematiche per il controllo e la gestione delle merci, già in uso nel territorio interessato. Con riferimento alla *governance* delle azioni proposte il Programma richiama al ruolo di UIRnET s.p.a. quale soggetto unico attuatore del complesso degli interventi di ITS; non si trova cenno alla forte connessione delle azioni qui descritta con quella declinata nell'ambito dell'ASSE II (Azione 7.3.2), per cui è auspicabile un ordinamento di tutti gli interventi a valere sul PO Infrastrutture e Reti nei termini sopradetti.

Nella sintesi dell'uso previsto dell'Assistenza tecnica presentato in questa sezione del programma, si fa cenno al supporto che i servizi AT potranno rendere nella **ricerca di forma di partenariati pubblici e privati**. L'interesse a tale argomento è stato più volte segnalato da parte sia della CE che dalle competenti istituzioni nazionali, il valutatore nel recepire tale istanza ha predisposto una nota, come riportata nel sottostate box 2, che vuole essere di supporto sia al percorso valutativo sia al processo di programmazione.

BOX 2.2 PRIME RIFLESSIONI SULLE PARTNERSHIP PUBBLICO PRIVATE PER IL FINANZIAMENTO DI INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO

Le analisi maturate evidenziano che non sempre il coinvolgimento di investitori privati è il modo migliore per ottenere finanziamenti a costi inferiori per progetti infrastrutturali che hanno una prospettiva di lungo periodo, ma può essere giustificato se questo implica la revisione di tutto l'iter di realizzazione e gestione dei progetti infrastrutturali. Infatti, la differenza fra il costo del finanziamento per il Governo o la Pubblica Amministrazione locale e il costo medio ponderato del capitale reperito sul mercato da parte di soggetti privati può essere elevata. Le principali motivazioni che hanno condotto le pubbliche amministrazioni ad un crescente ricorso alle forme di partenariato pubblico-privato sono riconducibili non solo alla mancanza di risorse pubbliche⁴, ma soprattutto alla necessità di migliorare la qualità dei servizi.

La tabella di seguito aiuta la lettura integrata dei potenziali vantaggi derivanti dall'utilizzo delle PPP rispetto all'appalto pubblico⁵.

I potenziali vantaggi derivanti da un contratto di PPP.

MIGLIORE SELEZIONE DEL PROGETTO	- Le valutazioni economiche vengono approfondite maggiormente grazie alla doppia ottica sia da parte del settore pubblico sia di quello privato; - La valutazione della bancabilità del progetto avviene attraverso specifiche due diligence attivate dalle diverse categorie di soggetti finanziatori (azionisti e creditori) in alcuni casi molto specializzati; - L'utilizzo di analisi costi benefici in grado di chiarire le ricadute economiche ampie per i diversi stakeholder e la valorizzazione di questi risultati facilitano il processo decisionale; - La valutazione delle alternative progettuali e i maggiori approfondimenti nella fase di studio di fattibilità, con minori vincoli rispetto alle preferenze politiche, contribuiscono ad una miglior progettazione.
OTTIMIZZAZIONE DEI COSTI IN LOGICA DI VITA INTERA DEL PROGETTO	- E' prevedibile una maggiore efficienza e migliori performance derivanti dall'obbligo di una visione integrata della fase di progettazione, costruzione e gestione; - L'offerta di servizi sarà più ampia e con standard qualitativi che tengono conto dell'intero ciclo di vita del progetto e quindi anche degli aspetti tecnologici, in grado di ridurre i costi di manutenzione ordinaria e straordinaria successivi. - I rischi di malfunzionamenti (esempio ICT) si riducono in quanto sono direttamente in capo ai privati e gestibili sin dalle fasi di progettazione dell'infrastruttura
INNOVAZIONE NEI RICAVI	- Le innovazioni nella ricerca di forme di ricavo ed il parziale trasferimento del rischio ampliano lo spettro delle voci di ricavo; - La presenza del revenue sharing permette entrate aggiuntive per i bilanci pubblici, in particolare nel caso di opere calde.
ACCELERAZIONE DEL PROCESSO DI FORNITURA	- Maggiore sicurezza per quanto riguarda il raggiungimento dei risultati attesi e riduzione delle tempistiche del cantiere; - Introduzione di clausole che vincolino il socio privato al rispetto dei tempi (minore remunerazione); - Maggior coinvolgimento dei finanziatori dovuta alla dipendenza dai flussi di cassa generati dal progetto.

Dopo aver elencato i numerosi potenziali vantaggi offerti dalle PPP, va ricordato che esse presentano anche alcuni svantaggi, oltre a quello del maggior costo del finanziamento, perlopiù afferibili alla complessità della

⁴ L'Eurostat chiarisce l'ambito di applicazione del trattamento contabile delle PPP nei bilanci pubblici. Innanzitutto chiarisce la differenza tra PPP e concessione ai fini statistici per l'applicazione del trattamento contabile. Secondo Eurostat, gli asset realizzati nell'ambito delle operazioni di PPP vanno considerati off-balance quando il partner privato assume il rischio di costruzione e almeno uno tra i rischi di domanda e disponibilità. Attraverso un aggiornamento del Manuale SEC95 nell'ottobre 2010, Eurostat chiarisce anche che, se il capitale coperto dalla PA supera il 50% del costo dell'opera (considerando in misura combinata finanziamento pubblico e garanzie), essa andrà contabilizzata on balance.

⁵ La tabella di sintesi è frutto dell'expertise dei ricercatori nell'ambito dei progetti svolti per la TEN-T Executive Agency, ma anche di altre fonti: EPEC, European PPP Expertise Centre. (Giugno 2011), The Non-Financial Benefits of PPPs A Review of Concepts and Methodology Lussemburgo: European Investment Bank; Offentligt-Privat Partnerskab, Organization and financing of public infrastructure projects. A path to economic growth and development of the Danish welfare model. Copenhagen, May 2013; World Economic Forum (2012), "Strategic Infrastructure Steps to Prioritize and Deliver Infrastructure Effectively and Efficiently", Geneve 2012.

struttura di queste operazione. L'identificazione e l'allocatione dei rischi tra i vari soggetti coinvolti nell'iniziativa è una delle fasi più complesse da affrontare, dove le parti vogliono assumersi il minor rischio possibile. Invece, ai fini del successo dell'iniziativa, è importante che il rischio ricada in capo ai soggetti in grado di sostenerli e che la ripartizione generale di essi sia bilanciata tra tutti i soggetti coinvolti.

Ulteriore problematica è relativa ai lunghi tempi necessari affinché un'iniziativa possa avviarsi. Con ciò si fa riferimento sia ai lunghi tempi procedurali per la scelta di un partner privato (almeno in riferimento al contesto italiano), sia al processo di negoziazione tra i soggetti. Alcuni esempi particolarmente negativi possono aiutare a comprendere le difficoltà nel predisporre piani economico-finanziari affidabili in presenza di incertezze procedurali nelle compartecipazioni di fondi pubblici. La distanza temporale fra la delibera del CIPE in merito allo stanziamento del contributo e la data della registrazione alla Corte dei Conti in alcuni casi ha sfiorato i quattro anni, come per la linea metropolitana 6 di Napoli (tratta Mergellina Municipio), la cui delibera CIPE è del 30 Agosto 2007 e la registrazione del 25 gennaio 2011. Inoltre, a rafforzamento di quest'ultima assunzione, si devono tener conto anche delle difficoltà di natura negoziale e legale relativa alla gestione dei rischi e al monitoraggio che una strutturazione in PPP impone. In ogni caso, verificare i benefici associati allo sviluppo di un progetto in PPP rispetto al normale appalto pubblico è un'operazione di analisi con numerose difficoltà, in quanto: a) i concreti benefici di un PPP in alcuni casi possono essere verificati solo al momento del termine contrattuale, che nella maggior parte dei casi è di oltre venti anni; b) i dati per la verifica controfattuale non sono disponibili e c) molti dei benefici dei PPP non sono di semplice quantificazione.

La tabella di seguito aiuta a sintetizzare gli ambiti a cui porre attenzione per evitare criticità nell'implementazione delle PPP.

Gli elementi di attenzione nei contratti di PPP.

LIMITAZIONI AL CONTROLLO PUBBLICO E ALLA FLESSIBILITÀ GESTIONALE	- La necessità di avviare complessi meccanismi di interazione con diversi livelli di governo e con contratti di lungo periodo irrigidiscono i rapporti con il sistema politico e sociale; - Difficoltà nell'introdurre successivi elementi di complementarietà rispetto ad altri settori d'intervento, soprattutto nel caso dei trasporti.
TEMPI E COSTI DI NEGOZIAZIONE E MONITORAGGIO	- Le tempistiche necessarie per la selezione del partner privato e il complesso processo di negoziazione tra i soggetti devono essere tenute in considerazione nel crono programma dei lavori; - I costi del continuo monitoraggio e della gestione dei rischi connessi al progetto giustificano il ricorso alle PPP per un numero di progetti limitato
REGOLAMENTAZIONE	- In assenza di specifiche professionalità si può incorrere in fenomeni di ridotto controllo da parte del regolatore ("cattura del regolatore"); - Difficoltà nell'identificazione di tutte le possibili fonti di conflitto che possono occorrere nel lungo periodo.
CONTRATTI INCOMPLETI	- Le modifiche e le integrazioni delle condizioni contrattuali possono comportare tempi lunghi e tali da richiedere una modifica della durata contrattuale; - Le PPP necessitano da parte del settore pubblico di un'ottica di lungo periodo e di tener conto della variabilità del contesto di riferimento
RISCHIO LEGATO AL FINANZIAMENTO PUBBLICO	- Nel caso di PPP basati su compartecipazione di fondi pubblici e su ricavi derivanti da contratti di disponibilità, l'evoluzione del contesto economico può portare alla necessità di complesse rinegoziazioni; - Irrigidimento dei bilanci nel lungo periodo (in caso di canoni di disponibilità) e minor ruolo dei progetti come leve di politica pubblica -soprattutto nel caso del settore dei trasporti, con la riduzione della capacità di adeguamento a nuovi obiettivi di pianificazione e sviluppo.

2.1.3.1 Coerenza interna dell'Asse III

L'asse III presenta un buon grado di coerenza interna, anche in questo caso in risposta agli orientamenti programmatici di settore, sia nazionali che comunitari, le azioni si rivolgono in modo complementare ad un *Aumento della competitività del sistema portuale e interportuale*, attraverso il miglioramento della capacità infrastrutturale dei nodi e attraverso l'adozione di sistemi di ITS a supporto delle procedure di carico e scarico merci.

2.1.4 Logica di intervento e adeguatezza al contesto dell'asse IV "Assistenza Tecnica"

L'Asse IV del PO individua 5 linee di intervento:

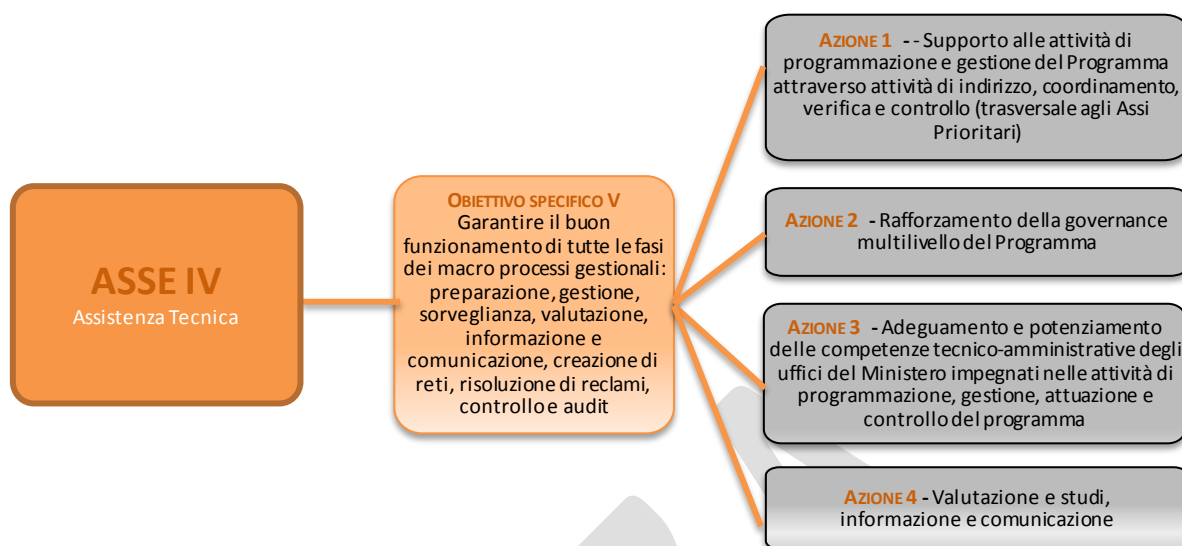
1. Supporto alle attività di programmazione e gestione del Programma attraverso attività di indirizzo, coordinamento, verifica e controllo (trasversale agli Assi Prioritari)
2. Rafforzamento della governance multilivello del Programma
3. Adeguamento e potenziamento delle competenze tecnico-amministrative degli uffici del Ministero impegnati nelle attività di programmazione, gestione, attuazione e controllo del programma
4. Sviluppo di un sistema organico di monitoraggio e valutazione degli interventi e dei loro effetti sul territorio con particolare attenzione alla disseminazione dei risultati
5. Supporto ai Beneficiari e agli Organismi intermedi

In generale appare chiara l'azione di assistenza tecnica declinata nei singoli assi prioritari che assume dunque una valenza trasversale alla programmazione. Si fa dunque riferimento alle azioni rivolte al supporto in fase di attuazione del programma che da sempre caratterizzano le azioni di assistenza tecnica (supporto alle selezioni delle operazioni, supporti tecnico-giuridici che accompagnano l'istruttoria dei Grandi progetti, definizione del sistema di gestione e controllo dei progetti, supporto nelle attività di controllo di competenza del soggetto programmatore).

Con riferimento alla necessità di un **rafforzamento della governance multilivello** vengono definite azioni puntuali rivolte all'istituzione di meccanismi partenariali per il governo sia dell'intero programma ma anche per la gestione di temi e attività di peculiare rilevanza, ci si riferisce ad esempio al ricorso di una cabina di regia per la gestione degli interventi di ITS o al ricorso di meccanismi di coordinamento intra e tra le *aree vaste*. Evidentemente si prevede il ricorso agli strumenti classici (intese, accordi di programma) di raccordo tra i vari soggetti coinvolti nella gestione e nell'attuazione del programma e di specifiche tematiche.

Le azioni previste nell'ambito dell'obiettivo specifico sono finalizzate al *Sviluppo di un sistema organico di monitoraggio e valutazione degli interventi e dei loro effetti sul territorio con particolare attenzione alla disseminazione dei risultati*. Ci si riferisce all'implementazione di un sistema di monitoraggio che accompagni l'amministrazione nel processo di sorveglianza, all'attività di valutazione delle scelte operate e quindi alla comunicazione del lavoro svolto.

FIGURA 2.4 LOGICA DI INTERVENTO DELL'ASSE IV



2.1.5 La coerenza interna del programma

L'analisi di coerenza interna della strategia del programma mette a sistema quanto già declinato per i singoli assi, con riferimento alle variabili sopraindicate

Il programma presenta un buon grado di coerenza interna sia tra i vari assi d'intervento sia all'interno di ciascuno di essi, come illustrato nei precedenti paragrafi in riferimento all'analisi della coerenza di ciascun Asse. In prima battuta si segnala quale elemento comune fra la programmazione definita all'interno degli ASSI prioritari il recepimento dell'esperienza della programmazione 2007-2013, in continuità con essa infatti che vengono definiti risultati attesi e azioni. L'analisi complessiva dunque prende in considerazione le variabili sopracitate, in particolare appare chiaro in tutto l'aderenza delle azioni declinate al contesto normativo di riferimento, segnatamente ci si riferisce alle azioni che insistono sulle reti TEN-T, richiamando dunque al CEF. Bene evidenziato appare questo ambito all'interno dell'ASSE I, rivolto alla modalità ferroviaria. L'asse II e l'asse III ne recepiscono le indicazioni intervenendo sui nodi core (porti e interporti) del sistema trasporti stico italiano e del sud in particolare. Si evidenzia una perfetta "simmetria" nelle azioni definite riferibili alle diverse modalità di trasporto interessate, per cui si rintraccia nei tre ASSI un'azione generale che prevede la realizzazione di interventi rivolti ad un adeguamento della capacità infrastrutturale che si accompagnano ad interventi a contenuto tecnologico rispondenti alle necessità riferite dai diversi settori di intervento.

La componente territoriale conferisce e evidenzia una coerenza di intervento che, prescindendo dal contesto interamente riferibile alle regioni meno sviluppate, individua come elemento di continuità dell'azione sulle Aree vaste. Va inoltre segnalato che nell'ambito di ciascun ASSE e precisamente con riferimento ai criteri guida per la costruzione dell'impianto programmatico assume rilevanza il concetto dei cosiddetti "progetti maturi".

Più puntualmente, i punti di coerenza riscontrati tra i vari Assi sono riconducibili alle aree vaste intermodali e alle reti TEN-T.

Nello specifico, gli interventi si concentreranno in quelle aree, già individuate come **"aree vaste intermodali"**, che per effetto della forte sinergia tra i vari interventi proposti possano elevarsi a nodi centrali del sistema Paese.

- I principali interventi dell'Asse I che contribuiscono a migliorare le connessioni delle aree vaste intermodali sono:
 - l'itinerario Napoli-Bari che consentirà di connettere l'area logistica campana e il sistema pugliese al corridoio scandinavo-mediterraneo;
 - la direttrice Messina-Palermo che consentirà la connessione fra il quadrante sud orientale e il quadrante centro occidentale, identificate come le due aree vaste intermodali della Sicilia.
 - l'adeguamento della linea ferroviaria tirrenica che completerà gli interventi funzionali allo sviluppo del polo logistico Gioia Tauro.
- i collegamenti plurimodali di porti, aeroporti e interporti con la rete globale ("ultimo miglio") sostenuti dall'asse II prevedono:
 - per il quadrante sud orientale della Sicilia, di intervenire sulla connessione del porto di Augusta con la rete ferroviaria nazionale, ricompresi anche nell'ambito di priorità del CEF;
 - per il quadrante Sicilia occidentale di completare il sistema intermodale regionale, attraverso interventi di connessione di ultimo miglio del Porto di Palermo con la grande viabilità;
 - per il Polo logistico di Gioia Tauro, di completare quanto avviato con l'Accordo di Programma Quadro del 2010.
 - per quanto attiene il Sistema pugliese di concentrarsi sul potenziamento dei collegamenti di "ultimo miglio" ai nodi portuali del triangolo Bari-Brindisi-Taranto.
 - per l'area campana, di sviluppare connessioni tra l'entroterra e i nodi del sistema (Porti di Napoli e Salerno, Interporti di Nola e Marigliano), al fine di rendere l'intero territorio altamente competitivo e punto di convergenza Nord-Sud ed Est-Ovest.

Per quanto riguarda le reti TEN:

- Gli interventi dell'Asse I1, in sinergia con il "Meccanismo per collegare l'Europa", premetteranno di completare le direttrici TEN-T (Napoli-Bari, Salerno-Reggio Calabria e Messina-Catania-Palermo), anche attraverso il completamento di progetti avviati nella programmazione nazionale 2007/2013;
- Gli interventi dell'Asse 3, data la scelta di impostazione di una strategia di sviluppo portuale il più possibile coincidente con le strategie europee delle Reti TEN e i nodi *Core*, contribuiranno alla valorizzazione dei porti italiani attraverso il potenziamento dei corridoi, dando priorità ai porti terminali o situati in prossimità dei corridoi.

L'Asse IV sosterrà tutti gli interventi degli altri Assi fornendo le attività di supporto necessarie.

2.2 COERENZA ESTERNA

Il presente paragrafo si concentra sulla **verifica della coerenza esterna del PON con i documenti di programmazione sovraordinati, gli altri programmi finanziati dai fondi SIE e i documenti pertinenti.**



2.2.1 Coerenza del PON con i documenti sovraordinati

In questo paragrafo si fornisce un'analisi della coerenza del PON con i cosiddetti "documenti sovraordinati" che motivano e inquadrano il PON all'interno di un contesto strategico più ampio. Questi documenti sono:

- Il **Quadro strategico comune** che traccia le linee guida per la definizione delle priorità di investimento per Stati membri e Regioni
- Il **Position Paper** che delinea il quadro del dialogo tra i Servizi della Commissione e l'Italia sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi Operativi. Il Documento illustra le sfide specifiche per singolo paese e presenta i pareri preliminari dei Servizi della Commissione sulle principali priorità di finanziamento (funding priorities) in Italia per favorire una spesa pubblica volta a promuovere la crescita.
- Le **Raccomandazioni Specifiche per l'Italia 2013**, che costituiscono un passaggio cruciale del processo del semestre europeo, e che riassumono le principali indicazioni della Commissione Europea al nostro paese sulle principali linee strategiche da perseguire per raggiungere gli obiettivi concordati in Europa in materia di crescita e occupazione
- Il **Programma Nazionale di Riforma 2013 (PNR)**, licenziato dal governo italiano, che definisce annualmente gli interventi da adottare per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità delineati dalla Strategia "Europa 2020" (stato di avanzamento delle riforme avviate, gli squilibri macroeconomici e le priorità per il Paese in termini di riforme da attuare).

Nella tabella che segue si fornisce una prima rappresentazione sintetica del livello di coerenza (usando una scala da 1 a 5) tra ogni RA del PON e i documenti sovraordinati, rimandando al testo che segue un'analisi più approfondita e una spiegazione più approfondita della stessa.

TABELLA 2.2- COERENZA DEL PON CON I DOCUMENTI SOVRAORDINATI

RISULTATI ATTESI/OBIETTIVI SPECIFICI DEL PON	QUADRO STRATEGICO COMUNE	POSITION PAPER	RACCOMANDAZIONI	ADP	PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA
RA 7.1 POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA FERROVIARIA E DEL MIGLIORAMENTO DEL SERVIZIO IN TERMINI DI QUALITÀ E TEMPI DI PERCORRENZA	*****	*****		*****	*****
RA 7.2 AUMENTO DELLA COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA PORTUALE ED INTERPORTUALE	*****	*****	****	*****	*****
RA 7.3 INTEGRAZIONE MODALE E MIGLIORAMENTO DEI COLLEGAMENTI MULTIMODALI CON I PRINCIPALI NODI URBANI, PRODUTTIVI E LOGISTICI E LA RETE CENTRALE, GLOBALE E LOCALE	*****	*****	****	*****	***
RA 7.5 OTTIMIZZAZIONE DEL TRAFFICO AEREO	*****			*****	*****

Note: min = *; max=*****

QUADRO STRATEGICO COMUNE

Il PON Infrastrutture e Reti recepisce tre delle cinque “azioni fondamentali” previste dall’allegato 1 del QSC. Rispetto alla prima azione fondamentale individuata (“infrastrutture di base delle TEN-T comprendenti il trasporto su strada, su ferrovia e il trasporto marittimo...”), questa riguarda complessivamente e trasversalmente i RA 7.1, RA 7.2, RA 7.3 e 7.4. con cui dimostra una **corrispondenza sostanzialmente completa**.

Il RA 7.1 e le azioni in cui è declinato nell’Asse I sono **corrispondenti** anche ai contenuti della seconda “azione fondamentale” del QSC (“infrastruttura ferroviaria delle TEN-T di base, connettività secondaria, miglioramento della rete ferroviaria densa, il Sistema di gestione del traffico ferroviario europeo (ERTMS) e altri investimenti per migliorare l'interoperabilità, e aumento della capacità di pianificazione, di esecuzione e gestione di progetti, e per la gestione dei rischi e delle catastrofi).

I “principi generali di attuazione” che sono rilevanti per i RA dell’ OT7 (par. 7.2 dell’Allegato 1) e le relative azioni del PO sono i seguenti: sostenere la migliore integrazione interoperabile tra le modalità di Trasporto; valutare le emissioni di gas ad effetto serra degli investimenti e generare un maggiore uso di modalità e investimenti intrinsecamente più efficienti in termini di utilizzazione delle risorse nell'ambito di migliori sistemi d'informazione e di gestione del traffico (es. ERTMS, SESAR); garantire il sostegno finanziario al fine di attrarre maggiori finanziamenti privati per lo sviluppo dei progetti strategici di infrastrutture di trasporto TEN-T.

Ad eccezione dell'ultimo principio che non viene esplicitamente richiamato all'interno del PON, gli altri principi dimostrano coerenza con la strategia delineata dal PO e sono corrispondenti a tutti i RA attesi del Programma stesso.

POSITION PAPER

Le azioni previste dal PON si collocano all'interno della "sfida principale" denominata (in negativo, dato che si tratta di un elemento di problematicità) "Lacune infrastrutturali di rilievo nelle aree meno sviluppate e gestione inefficiente delle risorse naturali" che sottolinea come le aree meno sviluppate italiane siano decisamente caratterizzate da notevoli lacune a livello di dotazioni infrastrutturali nel settore dei trasporti (ma anche dell'energia, TIC e ambiente).

Le reti di **trasporto ferroviario**, infatti, non soddisfano le aspettative in termini di infrastrutture rispetto agli altri Paesi UE. Conseguenza di tale situazione, che costituisce una delle principali sfide per l'Italia nel campo delle infrastrutture, è **un'eccessiva dipendenza dal trasporto su strada**, che risulta essere uno dei massimi emettitori di gas serra (pag. 11), in una situazione in cui "molte sezioni della rete TEN-T non soddisfano ancora gli standard prefissati".

Nel settore del **trasporto marittimo** le sfide importanti per l'Italia sono legate ad **interconnessioni carenti con le reti di trasporto interno e a una concorrenza limitata**, con impatti negativi in termini di competitività.

Le sfide citate risultano coerenti con le azioni proposte nell'Asse prioritario 1, per quanto riguarda il trasporto ferroviario che sono affrontate in particolar modo dal RA 7.1 del PON mentre per il trasporto marittimo le sfide risultano coerenti con le azioni proposte nell'Asse prioritario 3 che sono affrontate in particolar modo dal RA 7.2.

Nell'ambito delle "funding priority" (p. 16 e segg.), la priorità collegata alle azioni previste nel PO è, come per tutto l'OT7, "Realizzare infrastrutture performanti".

Un riferimento evidente ai contenuti dell'azione è presente nell'indicazione (p. 19) di **"Ammodernare e integrare le infrastrutture di rete per il trasporto ferroviario e marittimo nelle aree meno sviluppate"** concentrandosi, in particolare, all'ammodernamento e ampliamento di forme sostenibili di trasporto su ferro, sia per trasporto passeggeri che merci, e al maggior sfruttamento del potenziale legato al trasporto marittimo insieme al miglioramento dei collegamenti ferroviari con l'entroterra.

Queste priorità vengono soddisfatte nell'ambito degli Assi prioritari 1, 2 e 3 del PON attraverso i RA 7.1, 7.2 e 7.3.

ACCORDO DI PARTENARIATO

In linea generale si può affermare che il PON Reti e Infrastrutture si sviluppa in forte rispondenza con l'AdP per quanto riguarda l'OT7, come è naturale che avvenga, in quanto RA ed azioni del PO ricomprendono gli obiettivi generali e specifici individuati nell'AdP e pertinenti con il settore, finalizzati al riequilibrio modale, al miglioramento della qualità dei servizi offerti ed al rafforzamento dei sistemi portuali e logistici.

Più in particolare, le azioni proposte nel **RA.7.1 del PO** in Asse I sono pienamente aderenti al RA.7.1 (1.1 e 1.2) dell'AdP considerato che il (a) *completamento dei Grandi Progetti ferroviari sulla rete centrale* ed il (b) *completamento delle infrastrutture strategiche sulla rete di adduzione a quella centrale* del PO replicano quanto indicato come azioni dell'AdP (RA.7.1).

Si rileva inoltre piena coerenza **RA 7.2** del PO con quanto descritto nell'AdP per le azioni 7.2.1. e 7.2.3 per le azioni: a) *potenziamento delle infrastrutture ed attrezzature portuali* e b) *di ottimizzazione della filiera procedurale*. Il tema dell'integrazione modale che nel PO si incardina nel **RA 7.3** trova coerenza con le azioni del proposte nell'AdP **7.3.2** e **7.3.3**. Infine anche l'azione

proposta per il **RA 5** del PO riferita all'*Implementazione del sistema di gestione del traffico aereo del cielo unico europeo (SESAR)* coincide pienamente con il RA5 dell' AdP.

La lettura dei RA tra PO e OT 7 evidenzia quindi che tutti i RA consentiti per il PON sono stati attivati.

RACCOMANDAZIONI SPECIFICHE

In materia di trasporti, sono i porti ed i loro collegamenti con l'entroterra ad essere oggetto di particolare attenzione da parte del Consiglio europeo e, a tal riguardo, il PON Infrastrutture e Reti risponde pienamente alle indicazioni contenute nella *Raccomandazione 8* per quanto riguarda il potenziamento dei **"collegamenti tra i porti e l'entroterra"** individuando infatti nel **R.A. 7.3** la finalità di *"rendere più efficienti i collegamenti tra i nodi logistici e le reti stradali e ferroviarie in modo da inglobare porti e interporti in unicum costituito dal sistema italiano di movimentazione delle merci"*, meglio specificato nell'azione di Asse II di potenziare i collegamenti plurimodali di *ultimo miglio* di porti ed interporti con la rete globale (*core network*) e favorendo una logica di "unitarietà del sistema". Inoltre, con l'azione volta al potenziamento delle infrastrutture portuali ed interportuali e quella di ottimizzazione della filiera procedurale il **RA7.2** rafforza l'impianto strategico del PON anche rispetto al concetto di "potenziamento della gestione portuale" a cui fa cenno sempre la *Raccomandazione 8*.

PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA

Le azioni proposte nel PO per il **RA 7.1** di completamento dei Grandi progetti ferroviari sulla rete centrale e di adduzione, sono coerenti con la cornice di indirizzo prevista nel PNR all'azione "Completamento delle infrastrutture secondo il disegno delle reti europee" (pag 34). In particolare, il R.A.1 è pienamente aderente con quanto indicato nel Piano (pag.329 e segg.) che, in merito alla realizzazione della rete ferroviaria nelle Regioni meno sviluppate, indica come prioritario il completamento dell'asse AV/AC Napoli-Bari.

Osservando poi le "finalità" previste nell'azione del PNR "Trasporto aereo e marittimo" (pag.37), è possibile individuare una buona coerenza tra PO e PNR per il **RA 7.2** ed il concetto di "competitività del settore portuale" inserito nel documento e tra **RA 7.5** e "raggiungimento dei livelli europei per i parametri qualitativi di offerta dei servizi di navigazione aerea". Lievemente inferiore è invece il grado di rispondenza tra le iniziative proposte nel PO per il soddisfacimento del **RA 7.3** e la promozione dell' "integrazione modale" degli aeroporti indicata nel PNR.

2.2.2 Coerenza con gli altri strumenti pertinenti

In questo paragrafo si evidenziano le possibili sinergie tra gli obiettivi specifici (con riferimento alle singole azioni previste) del PON e principali documenti "pertinenti" che svolgono una funzione complementare rispetto al PON Reti e Infrastrutture in ambiti tematici collegati e coincidenti.

Per questa analisi sono stati considerati documenti di diverso ordine:

- a) Documenti di carattere comunitario :
 - Libro Bianco sui Trasporti (2011)
 - Regolamento (UE) n. 1316/2013 (*Connecting Europe Facility*)
 - Regolamento (UE) n. 1315/2013 (Orientamenti per lo sviluppo TEN-T)
- b) Documenti di carattere nazionale:
 - XII Allegato infrastrutture
 - Piano Nazionale della Logistica 2012/2020

- Proposta di legge quadro per porti ed interporti

TABELLA 2.3. - COERENZA DELL'ASSE CON GLI ALTRI STRUMENTI PERTINENTI

RISULTATI ATTESI/OBIETTIVI SPECIFICI DEL PON	PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA			PROGRAMMAZIONE NAZIONALE		
	LIBRO BIANCO TRASPORTI	REG.UE 1316/13	REG.UE 1315/13	XI ALLEGATO INFRASTRUTTURE	PNL 14/20	LEGGE QUADRO PORTI- INTERPORTI
RA 7.1 POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA FERROVIARIA E DEL MIGLIORAMENTO DEL SERVIZIO IN TERMINI DI QUALITÀ E TEMPI DI PERCORRENZA	*****	*****	*****	*****	*****	
RA 7.2 AUMENTO DELLA COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA PORTUALE ED INTERPORTUALE	*****	*****	*****	*****	*****	*****
RA 7.3 INTEGRAZIONE MODALE E MIGLIORAMENTO DEI COLLEGAMENTI MULTIMODALI CON I PRINCIPALI NODI URBANI, PRODUTTIVI E LOGISTICI E LA RETE CENTRALE, GLOBALE E LOCALE	***	***	***	***	*****	
RA 7.5 OTTIMIZZAZIONE DEL TRAFFICO AEREO	*****	*****	*****	*****		

Note: min = *; max=*****

LIBRO BIANCO SUI TRASPORTI

Gli obiettivi legati al raggiungimento della strategia *Europa 2020* per la crescita sostenibile nel settore dei trasporti sono stati declinati all'interno del "*Libro Bianco sui Trasporti: Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti*" pubblicato nel 2011 in cui si individuano **dieci obiettivi fondamentali** che mirano a concentrare gli investimenti sulle modalità più sostenibili, sul completamento delle reti e sull'efficientamento dei sistemi di trasporto e logistici.

La lettura del documento mostra in linea generale una buona coerenza tra i RA del PO e gli obiettivi indicati nel Libro Bianco, in particolare:

- in merito al tema di "**ottimizzazione delle catene logistiche multimodali** (..)" articolato dall'ob.3 al 6 del Libro, si evidenzia una buona corrispondenza tra **RA 7.1** (relativamente alle azioni di completamento delle infrastrutture strategiche ferroviarie) con gli ob. 4 e 5 (*completamento della rete ferroviaria ad alta velocità e della piena operatività della rete centrale TEN—T*

multimodale nel 2050) mentre, per il soddisfacimento del **RA 7.2**, le azioni indicate nel PO trovano maggior aderenza con quanto previsto all'ob.6 del Libro circa il *“potenziamento dei collegamenti dei porti alla rete ferroviaria” e minor rispondenza, sempre relativamente all'ob.6, sul tema delle connessioni al 2050 dei principali aeroporti con la rete ferroviaria, preferibilmente all'AV”.*

- relativamente al *“miglioramento dell'efficienza dei trasporti e dell'uso delle infrastrutture mediante sistemi di informazione (...)”* si riscontra coerenza diretta tra **RA 7.5** del PO ed ob.7 (viene espressamente indicato il 2020 come anno in cui rendere operativa l'infrastruttura modernizzata per la gestione del traffico aereo - **SESAR**), tra **RA7.1** ed ob.7 per l'azione dedicata all'attrezzaggio dell'**ERTMS** nell'Asse I.

CONNECTING EUROPE FACILITY (CEF) E ORIENTAMENTI PER LO SVILUPPO DELLE TEN-T

In coerenza e attuazione degli obiettivi di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva della strategia Europa 2020 – e delle finalità più specifiche contenute nel Libro Bianco – nel 2011 la Commissione Europea ha avanzato un pacchetto di iniziative definite *Connecting Europe Facility - CEF* volto a sostenere gli investimenti per infrastrutture nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia che è culminato con l'adozione dei Regolamenti riguardanti il Meccanismo per Collegare l'Europa (CEF - Reg. UE n. 1316/2013) e i nuovi orientamenti per lo sviluppo delle TEN-T (Reg. UE n. 1315/2013).

Il **Reg. (UE) N. 1316/2013 dell'11 dicembre 2013** stabilisce le condizioni, i metodi e le procedure per le modalità di assistenza finanziaria dell'Unione europea alle reti transeuropee al fine di sostenere progetti infrastrutturali di interesse comune nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia e di sfruttare le potenziali sinergie tra tali settori.

Il **Reg. (UE) N. 1315/2013 dell'11 dicembre 2013** rappresenta invece l'atto conclusivo del percorso di revisione della politica in materia di TEN-T. Il Regolamento stabilisce gli orientamenti per lo sviluppo della rete transeuropea assumendo un modello di struttura a doppio strato, costituita da una rete globale (comprehensive network) e da una rete centrale (core network) di cui fanno parte quegli elementi della rete globale che rivestono la più alta importanza strategica ai fini del conseguimento degli obiettivi per lo sviluppo dell'intera rete TEN-T.

Il Regolamento introduce inoltre i corridoi della rete centrale quali strumenti volti a facilitare la realizzazione della rete centrale in base a principi di integrazione modale, interoperabilità e sviluppo coordinato dell'infrastruttura, specie nelle tratte transfrontaliere e nella rimozione delle strozzature. Tali corridoi, elencati all'interno del Regolamento sul CEF, sono i seguenti:

- Baltico-Adriatico
- Mare del Nord-Baltico
- Mediterraneo
- Oriente/Mediterraneo orientale
- Scandinavia-Mediterraneo
- Reno-Alpi
- Atlantico
- Mare del Nord-Mediterraneo
- Reno-Danubio

Il PON Infrastrutture e Reti dimostra coerenza con gli obiettivi della rete transeuropea dei trasporti individuati dall'art. 4 del Regolamento 1315/13 che mirano a rafforzare la coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione e alla creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti,

efficiente e sostenibile, nonché ad aumentare i vantaggi per gli utenti e a sostenere una crescita inclusiva.

Tali obiettivi possono essere definiti nelle quattro categorie di seguito sintetizzate:

- a) **la coesione** attraverso l'accessibilità e la connettività di tutte le regioni dell'Unione, la riduzione del divario esistente fra Stati membri a livello di qualità dell'infrastruttura, l'interconnessione tra le infrastrutture di trasporto per il traffico di lungo raggio e regionale e locale;
- b) **l'efficienza** attraverso la rimozione delle strozzature e la realizzazione di collegamenti mancanti, sia all'interno delle infrastrutture di trasporto che nei punti di collegamento tra di esse, l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti di trasporto nazionali, l'integrazione e l'interconnessione ottimali di tutti i modi di trasporto, la promozione di trasporti economicamente efficienti e di alta qualità, l'uso efficiente dell'infrastruttura nuova ed esistente, l'applicazione efficace in termini di costi di concetti operativi e tecnologici innovativi;
- c) **la sostenibilità** attraverso lo sviluppo di tutti i modi di trasporto in maniera coerente con la realizzazione di trasporti sostenibili ed economicamente efficienti nel lungo termine, un contributo agli obiettivi di trasporti puliti e a basse emissioni di gas a effetto serra e di carbonio, la promozione di trasporti a basse emissioni di carbonio, con l'obiettivo di ridurre significativamente entro il 2050 le emissioni di CO₂;
- d) **maggiori benefici per tutti gli utenti**, attraverso il soddisfacimento delle esigenze di trasporto e mobilità dei suoi utenti all'interno dell'Unione e nelle relazioni con i paesi terzi, la garanzia di standard qualitativi sicuri e di elevata qualità, sia per il trasporto di passeggeri che per quello di merci, il sostegno alla mobilità anche in caso di disastri naturali o provocati dall'uomo e assicurando l'accessibilità ai servizi di emergenza e di soccorso, l'istituzione di requisiti di infrastruttura, in particolare nel settore dell'interoperabilità, della protezione e della sicurezza, che serviranno a garantire la qualità, l'efficienza e la sostenibilità dei servizi di trasporto, l'accessibilità per le persone anziane, le persone a mobilità ridotta e i passeggeri disabili.

L'obiettivo "a" dimostra **buona coerenza** con il RA 7.1 (per la parte relativa all'accessibilità e connettività di tutte le regioni dell'Unione, la riduzione del divario esistente fra Stati membri a livello di qualità dell'infrastruttura) e coerenza complessivamente buona con il RA 7.3 (per la parte relativa l'interconnessione tra le infrastrutture di trasporto per il traffico di lungo raggio e regionale e locale) dal momento che non sono previsti nel PON puntuali collegamenti multimodali con gli aeroportuali della rete centrale.

L'obiettivo "b" è coerente di nuovo con i RA 7.1 e RA 7.3 ma anche con il RA 7.2 per la parte relativa a la promozione di trasporti economicamente efficienti e di alta qualità, l'uso efficiente dell'infrastruttura nuova ed esistente, l'applicazione efficace in termini di costi di concetti operativi e tecnologici innovativi.

Il RA 7.2 dimostra piena coerenza con l'obiettivo "c" sulla base delle azioni di cui si compone l'Asse III del PON Infrastrutture e Reti (*Sviluppare e migliorare sistemi di trasporto sostenibili dal punto di vista dell'ambiente e a bassa emissione di carbonio, inclusi vie navigabili interne e trasporti marittimi, porti, collegamenti multimodali e infrastrutture aeroportuali, al fine di favorire la mobilità regionale e locale sostenibile*).

L'obiettivo "d" trova diretto riferimento nelle azioni previste dall'Asse II del PON ed è coerente con il RA 7.3.

Per quanto riguarda il **Regolamento 1316/13 (CEF)** gli obiettivi settoriali specifici individuati dall'art. 4 possono essere sintetizzati nel modo seguente:

- a) eliminare le strozzature, accrescere l'interoperabilità ferroviaria, realizzare i collegamenti mancanti e, in particolare, migliorare le tratte transfrontaliere.

- b) garantire nel lungo periodo sistemi di trasporto sostenibili ed efficienti, al fine di prepararsi ai futuri flussi di trasporto previsti e di consentire la decarbonizzazione di tutti i modi di trasporto mediante la transizione verso tecnologie di trasporto innovative a basse emissioni di carbonio ed efficienti sul piano energetico, ottimizzando nel contempo la sicurezza.
- c) ottimizzare l'integrazione e l'interconnessione dei modi di trasporto e accrescere l'interoperabilità dei servizi di trasporto, assicurando nel contempo l'accessibilità alle infrastrutture di trasporto.

Il PO infrastrutture e Reti dimostra nel complesso **corrispondenza** con gli obiettivi delineati nel Connecting Europe Facility dal momento che è orientato a sostenere la realizzazione di progetti infrastrutturali prioritari per l'UE concentrando, in coerenza e in sinergia con il CEF, le risorse sulla rete centrale (core) d'interesse per le Regioni destinatarie del finanziamento PON ma anche sulla rete globale (comprehensive) di adduzione alla rete core.

In particolare, il **RA 7.1** trova coerenza con l'obiettivo specifico "a", mentre il **RA 7.2** è coerente con l'obiettivo specifico "b". I RA 7.3 e 7.5 trovano corrispondenza nell'obiettivo "c".

XI ALLEGATO INFRASTRUTTURE

L'Allegato Infrastrutture è il documento che viene predisposto annualmente in ottemperanza a quanto previsto dalla Legge n.443/2001 (Legge Obiettivo) per dare evidenza dello stato di attuazione delle opere strategiche del Paese. A partire dal 2011 l'Allegato Infrastrutture è diventato parte integrante del "Piano Nazionale di Riforma" ed è stato scelto come documento in grado di soddisfare i requisiti previsti per la *condizionalità ex-ante* dell'OT 7 dell'AdP, rappresentando ormai la sede in cui vengono operate le **scelte strategiche in ambito infrastrutturale** che dimostrano continuità con gli impegni assunti con l'Europa. L'Allegato XII che verrà approvato nel mese di settembre 2014 come nota di aggiornamento al DEF 2014, sarà integrato sotto il profilo dei contenuti e della "valenza strategica" per poter fornire una risposta coerente ai requisiti di condizionalità stabiliti dai regolamenti comunitari.

La lettura dell' **XI Allegato Infrastrutture** (sett. 2013) rileva una sostanziale coerenza con i RA dell'OT 7: i *riferimenti strategici di base* del Programma Infrastrutture Strategiche (PIS-contenuto nell'Allegato) (pag 24) sono ampiamente ricompresi nelle singole azioni del PO ed, ancora, la sezione relativa alle 'Azioni mirate' dell'Allegato- al punto 4 (pag 41) racchiude tra le finalità strategiche di definizione della programmazione infrastrutturale del paese *"il completamento dei Corridoi Comunitari Core Network sia ferroviari che stradali"* ed *"il un rafforzamento dell'impianto programmatico sui nodi strategici delle aree metropolitane e del sistema della mobilità e della logistica riferibili al Programma delle Reti TEN – T"*.

In tema di **porti e logistica** si riscontra altresì coerenza tra **RA 7.2** e le priorità indicate per la *centralità dei porti* come nodi di collegamento con i mercati mondiali a cui risponde l'azione specifica del PO per il "potenziamento delle infrastrutture portuali", e relativamente alla *pianificazione di reti immateriali per la logistica* sul tema del interscambio di dati e Sportello unico doganale, si collega in modo evidente l'azione del PO "ottimizzazione della filiera procedurale". In tema di **aeroporti** nuovamente si ribadisce la necessità di *connettere i nodi puntuali alla rete multimodale* (pag.32 dell'Allegato), priorità che trova un livello di coerenza non particolarmente dettagliato nell'azione prevista in Asse II per il raggiungimento del **RA 7.3**.

PIANO NAZIONALE DELLA LOGISTICA 2012/2020

Il Piano Nazionale della Logistica 2012-2020 (Bozza finale del luglio 2012) rappresenta il risultato di un lavoro durato alcuni anni ed orientato a fornire contenuti ed indirizzi alle politiche dei trasporti della logistica in Italia, al fine di individuare le azioni prioritarie verso cui convergere le risorse

disponibili, per dare così avvio ed attuazione a processi virtuosi per il recupero della competitività del settore e del paese.

Il Piano affronta in modo dettagliato ed approfondito tutte le criticità infrastrutturali del Paese e del “sistema”, indicando alcune “piste di intervento” utili al superamento degli ostacoli esistenti per evitare, in primo luogo, la dispersione delle risorse e la proliferazione di infrastrutture, pubbliche o private, al di fuori di una logica di sistema.

La lettura del documento permette di rilevare piena coerenza tra le indicazioni in esso contenuto ed i RA ed azioni del PON.

Vale in particolar modo menzionare l’azione per *“la stabilizzazione delle attività di sperimentazione e consolidamento delle piattaforme telematiche in via di sviluppo (UIRNet, Albo Autotrasporto, Sistri), progressivamente ampliate a tutti gli interlocutori della logistica, nel quadro di un piano nazionale per i trasporti intelligenti”* che trova elevata coerenza nella declinazione del **RA 7.2** nell’ottica di “single window” articolato nell’Asse III del PON, con l’inserimento di azioni volte all’ottimizzazione della filiera procedurale in particolar modo doganale in ambito portuale.

Altro passaggio chiave è *“Favorire la multimodalità. L’integrazione modale richiede una pluralità di interventi convergenti, anche sul piano normativo e infrastrutturale (...), risultano essenziali misure per gli investimenti in mezzi e attrezzature per l’intermodalità e la riduzione delle impedenze legate al costo delle manovre ferroviarie nei porti connessi alla rete dei corridoi a vocazione merci”* che trova pieno compimento nel **RA 7.3** per la promozione dei collegamenti di *ultimo miglio* dei nodi logistici per favorire l’intermodalità, articolata nell’Asse II del PO prioritariamente per porti ed interporti.

PROPOSTA DI LEGGE QUADRO PER PORTI E INTERPORTI

È attualmente in corso di riforma la Legge 84/1994 in materia di “Riordino della Legislazione in materia portuale” presso la Commissione Lavori pubblici del Senato.

Scopo della riforma è fornire strumenti di strategia territoriali/settoriali in linea con le politiche e gli indirizzi comunitari da cui far derivare la pianificazione infrastrutturale e l’individuazione di opere strategiche in ambito portuale.

I contenuti della Riforma muovono dall’individuazione di tre concetti chiave:

- Impostazione di una strategia di sviluppo portuale il più possibile, tesa alla valorizzazione dei porti italiani attraverso il potenziamento dei corridoi **coincidente con le strategie europee delle Reti Ten e i nodi Core**, dando priorità ai porti terminali o situati in prossimità dei corridoi;
- introduzione del concetto di **Distretto logistico** in modo da superare la separazione tra porti e catena logistica e conglobare in un’unica Legge Quadro, la Legge Quadro in materia di porti e logistica, la strategia alla base dello sviluppo del sistema logistico (porti e interporti), le priorità e le gerarchie di sviluppo, con particolare attenzione a quanto programmato a livello europeo per le Reti Ten e i nodi Core;
- riduzione delle autorità portuali**, nel senso della riduzione del peso burocratico che grava sugli operatori del traffico. In tale prospettiva si tenterà di aggregare più impianti portuali e creare delle reti che coinvolgano i collegamenti con interporti, ferrovie e strade limitrofe per una pianificazione di tipo integrato.

L’Asse III del Pon Infrastrutture e Reti trova **piena coerenza** con i principi enunciati nella proposta di riforma della legge in materia portuale.

Le due azioni previste dall’Asse III (1-potenziare infrastrutture e attrezzature portuali; 2-ottimizzare la filiera procedurale) sono corrispondenti ai principi che caratterizzano la riforma portuale ed in particolare la seconda azione prevede interventi trasversali mirati ad innalzare il livello di competitività del sistema.

Il **RA 7.2** trova **piena corrispondenza** con i contenuti del disegno di legge di riforma.

BOZZA

2.2.2.1 Coerenza con gli altri programmi finanziati dai fondi SIE

Non è possibile in questa fase del processo programmatico e valutativo esprimere riflessioni circa il grado di coerenza tra il PON e gli altri strumenti di programmazione finanziati dai SIE, stante quanto già definito in termini di demarcazione e di complementarietà nell'accordo di Partenariato

Nelle successive fasi il valutatore si propone di sviluppare un'analisi circa il grado di complementarietà e sinergia potenziale tra il PON e

- *I POR delle Regioni Calabria, Sicilia, Campania, Puglia e Basilicata con riferimento in particolare agli interventi del settore dei trasporti di scala regionale, di cui ai RA 7.1, 7.2 e 7.3*
- *Il PON Competitività per il previsto sostegno alle imprese del settore della logistica,*

2.3 IN CHE MODO I RISULTATI ATTESI CONTRIBUIRANNO AL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI

Rispetto al periodo di programmazione 2007-2013, sia dal punto di vista normativo che dal punto di vista metodologico viene sottolineata la necessità di una descrizione più precisa delle azioni previste e del modo in cui la realizzazione delle azioni dovrebbe consentire il raggiungimento dei risultati. In tale contesto, l'art. 55 (f) richiede che il valutatore ex ante esamini "in che modo i risultati attesi contribuiranno al conseguimento degli obiettivi".



Anche in questo caso, la valutazione sarà condotta a partire dal quadro logico **“obiettivi tematici-priorità di investimento-azioni”** che rappresenta il fil rouge dell'attività valutativa e che consente di **chiarire i nessi causali tra le azioni (le realizzazioni) e i risultati attesi**, oltre che con gli obiettivi tematici. D'altronde, come chiarisce il documento “Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020”:

«Nella programmazione operativa, gli obiettivi concordati dovranno essere definiti sotto forma di risultati attesi dalle azioni previste, cioè “cosa” si intende ottenere in termini di qualità della vita delle persone e di progressi delle imprese “dove” e “per chi”. Esprimere anticipatamente e in modo misurabile e verificabile i risultati attesi serve, infatti, a rendere comprensibile “perché” e “per chi” si spendono i fondi, evitando ambizioni troppo generiche e garantendone, appunto, la verificabilità» (p. 14).

Una volta ricostruiti grazie al quadro logico i nessi causali tra le azioni proposte e i risultati attesi, il Valutatore ha ritenuto opportuno **ragionare sul cambiamento desiderato e sulla capacità delle azioni adottate di poterlo significativamente provocare.**

Il paragrafo verrà sviluppato attraverso una lettura “critica” della logica di intervento dell'Asse/programma, che evidenzia:

- Quali effetti sul sistema potrebbero effettivamente conseguire dall'attuazione delle Azioni
- quali altre politiche (regionali/nazionali) incidono
- qual è il livello di innovatività delle Azioni proposte
- quali fattori potrebbero facilitare il conseguimento dei risultati previsti

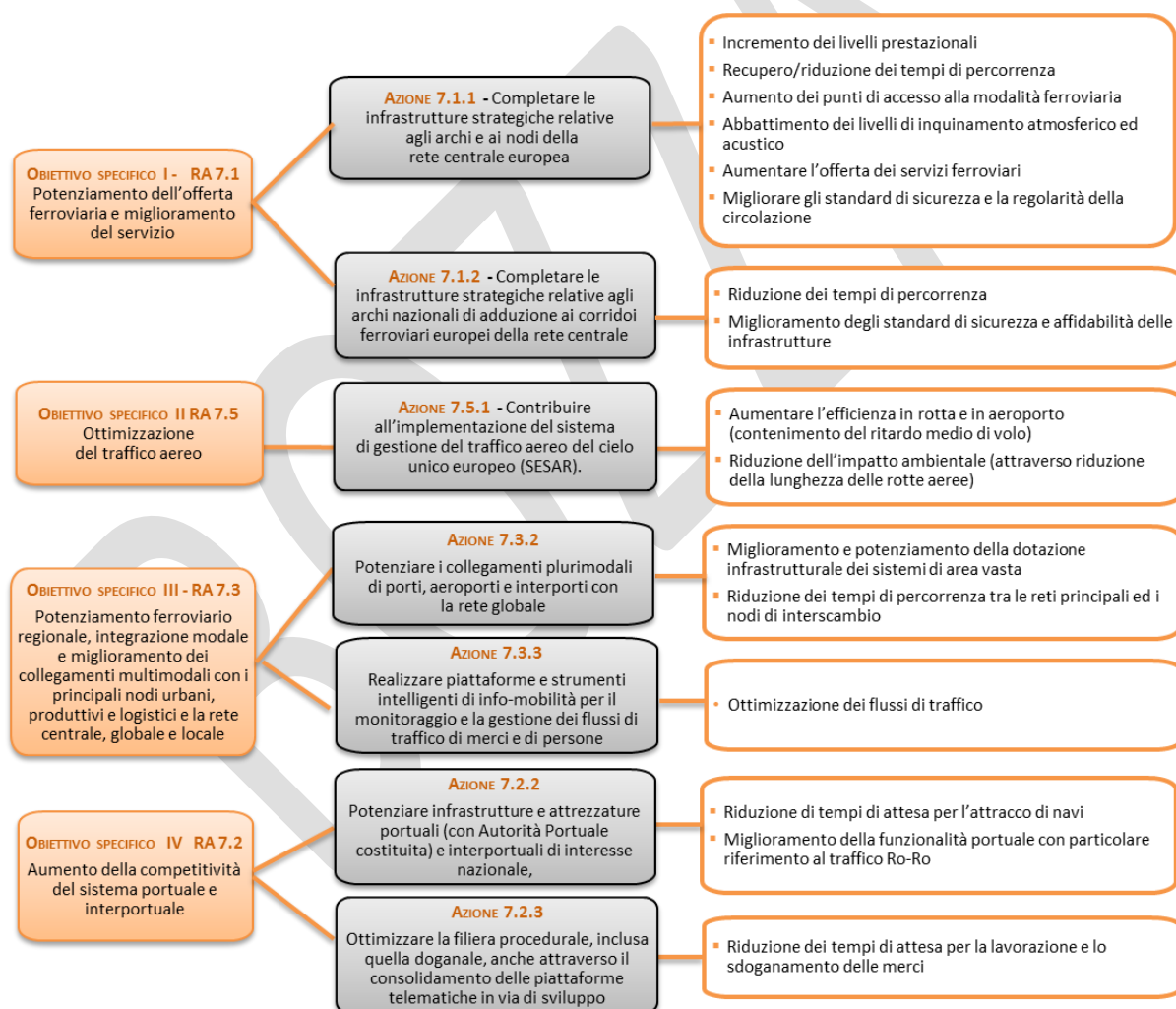
- quali fattori potrebbero ostacolare il conseguimento dei risultati

Le criticità relative alla tempistica del processo programmatico e valutativo e le conseguenti carenze de quadro informativo non hanno consentito di sviluppare l'analisi.

Nelle successive fasi del processo valutativo il valutatore si propone di implementare l'analisi, assumendo quali chiavi di lettura del programma, a partire dall'analisi del parco progettuale

- L'analisi per Modalità,
- L'analisi per area territoriale, con particolare riferimento alle aree vaste intermodali,
- Il grado di realismo e maturità del parco progettuale,
- Il contributo e le connessioni alle reti TEN-T.

FIGURA 2.5 OBIETTIVI SPECIFICI, AZIONI E RISULTATI ATTESI DEL PON



2.4 PRIME RILESSIONI DI SINTESI

La strategia del PON è molto chiara e delinea delle scelte precise di concentrazione dell'intervento cofinanziato che rispondono all'obiettivo strategico di **"miglioramento delle condizioni di mobilità delle persone e cose finalizzato a garantire uno sviluppo competitivo e sostenibile e a rafforzare la coesione economica e sociale"**, e più puntualmente intende "promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete".

L'impianto strategico si inserisce efficacemente nel quadro degli indirizzi strategici di sviluppo infrastrutturale delineati in sede europea, sia con riferimento alle priorità attribuite alle modalità di trasporto ambientalmente più sostenibili e ai relativi obiettivi di lotta al cambiamento climatico, sia per ciò che concerne le direttrici e i nodi territoriali privilegiati.

Il PON fa proprie le priorità di intervento delle politiche nazionali definite nel Piano Generale dei Trasporti (PGT) e nel Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS) e realizza così la coincidenza delle priorità nazionali con quelle degli investimenti di valenza europea (TEN-T core network), con l'obiettivo di dar corpo ad un quadro organico di priorità infrastrutturali e logistiche capaci di sostenere la competitività e la crescita del Paese.

Più puntualmente, il programma presenta un'articolazione della strategia che **è coerente con l'impianto dell'Accordo di Partenariato** presentato il 22 aprile 2014 (e successive modifiche) e con i documenti strategici, gli strumenti e le raccomandazioni messi in campo a livello comunitario, nazionale e regionale rilevanti per il Programma.

L'articolazione delle diverse linee di intervento tiene conto dell'evoluzione negativa del contesto socio-economico nazionale, dell'esigenza di rendere più efficiente il sistema infrastrutturale delle regioni meno sviluppate e del contributo indiretto allo sviluppo ed alla competitività di queste aree che il miglioramento del sistema di trasporto può apportare. **Il PON presenta un'analisi del contesto che affronta i principali nodi del sistema trasportistico delle regioni meno sviluppate, mettendone in luce gli aspetti di criticità e articolando la riflessione coerentemente con lo sviluppo degli assi prioritari.**

In particolare, **il PON**

- **si propone di contribuire al miglioramento delle condizioni di mobilità delle persone e delle merci nelle regioni meno sviluppate, oggetto di intervento,**
- **individua le principali necessità di intervento:**
 - rafforzare la rete ferroviaria meridionale, in modo da renderla più efficiente ed avvicinarla agli standard nazionali ed europei;
 - promuovere il riequilibrio modale per il trasporto delle merci, mitigando gli impatti ambientali ed aumentando la sicurezza,
 - contenere la forte incidenza di costi esterni nella forma di inquinamento di varia natura e ridurre gli elevati tassi di incidentalità;
 - rendere più efficienti e competitive le procedure doganali.
- **articola** conseguentemente l'impianto programmatico al fine di contenere gli alti costi di trasporto logistico e contemporaneamente promuovere un maggior riequilibrio modale, favorendo l'intermodalità, su **4 linee di intervento**
 - **l'estensione della rete ferroviaria meridionale**, mediante connessioni sulla direttrice Napoli-Bari e Palermo-Messina-Catania, in modo da rendere temporalmente più vicine alcune delle più grandi e più importanti aree metropolitane del Mezzogiorno;
 - **l'incentivazione indiretta dell'intermodalità per le merci**, attraverso il rafforzamento della centralità di alcuni snodi e la predisposizione di collegamenti di ultimo miglio;

- **lo sviluppo della portualità**, attraverso l'efficientamento delle esistenti infrastrutture portuali dei principali nodi meridionali, con particolare riferimento all'accessibilità via mare e via terra;
- **l'incremento dell'efficienza del sistema infrastrutturale**, favorendo l'adozione di nuove tecnologie in tema di ITS.

L'impianto strategico delineato è, inoltre, rafforzato da 5 scelte di indirizzo di seguito evidenziate:

1 La focalizzazione nelle priorità di investimento e nell'allocazione finanziaria del Programma su

- il potenziamento dell'**offerta ferroviaria sulle principali direttrici ricadenti nei corridoi TEN-T**, così contribuendo alla creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti; gli interventi si concentreranno sulla rete centrale (*Core*) e sulla rete globale (*comprehensive*) di adduzione ai corridoi centrali, a tal fine attivando integrazioni sinergiche con il "Connecting Europe Facility". Si tratta in particolare delle direttrici Napoli-Bari, Salerno-Reggio Calabria e Messina-Catania-Palermo" (interventi previsti nell'ambito dell'asse I, a cui sono attribuite circa il 60% delle risorse complessive);
- **l'aumento della competitività del sistema portuale ed interportuale** attraverso il miglioramento dei collegamenti multimodali alla rete ferroviaria TEN-T, il collegamento dell'"ultimo miglio" (ossia interventi minori/complementari) dei nodi della rete core e l'incremento della capacità di porti ed interporti (interventi cui sono destinate circa il 28 % delle risorse complessive);
- **la concentrazione degli interventi in cinque Aree Vaste Intermodali**, con ciò intendendo 5 "piattaforme territoriali in grado di offrire servizi integrati a supporto della multimodalità (Quadrante su orientale della Sicilia, Polo logistico di Gioia Tauro, Sistema Pugliese, Logistica Campana, Quadrante occidentale Sicilia)". La concentrazione territoriale degli interventi conseguente risponde all'esigenza di dare corpo e concretezza ad una visione strategica che, sulla base di una tradizione storica e di una posizione geografica favorevole, candida queste aree ad assumere un ruolo importante nel Mediterraneo⁶. Gli interventi nelle aree vaste sono principalmente previsti nell'Asse II, ma ne sostengono lo sviluppo e la competitività anche gli interventi previsti nell'Asse I, laddove migliorano la connessione di tali aree alla rete TEN-T.

2 La specifica attenzione che viene riservata agli interventi tecnologici, rivolti complessivamente all'incremento della dotazione dei sistemi per un più efficace e sicuro utilizzo delle infrastrutture di trasporto, anche in applicazione di alcune direttive Europee e del Piano d'Azione ITS Nazionale.

Destano interesse in particolare

- il contributo che il PON fornirà nell'ambito dell'Asse I all'attuazione nazionale dell'**ERTMS** nelle reti ferroviarie delle "Regioni meno sviluppate", in coerenza con il Piano di implementazione ERTMS nel sud Italia ed in sinergia con il "Meccanismo per collegare l'Europa" (CEF);
- l'azione volta a contribuire all'implementazione del sistema di gestione del traffico aereo del cielo unico europeo previsto nell'Asse I, attraverso il sostegno alla progettazione, realizzazione e installazione di nuovi impianti e sistemi afferenti lo sviluppo e il miglioramento delle tecnologie legate soprattutto ai sistemi **Air Traffic Management**;
- il complesso delle iniziative volte a realizzare **piattaforme e strumenti intelligenti di info-mobilità** per il monitoraggio e la gestione dei flussi di traffico di merci e di persone previste dall'Asse III, con particolare riferimento allo **sportello unico doganale** e più in generale agli interventi volti a sostenere l'operatività della Piattaforma Logistica Nazionale.

⁶ In una fase successiva del processo di valutazione, sulla base di un'analisi puntuale del parco progettuale, sarà possibile stimare la quota di risorse finanziarie riconducibili alle aree vaste intermodali individuate.

3 Le azioni previste dall'asse IV rispetto all' **assistenza tecnica** appaiono coerenti con le raccomandazioni espresse dalla Commissione, che rispondono alle criticità rilevate nell'esperienza 2007-2013 e valorizzano il contributo che il partenariato può apportare all'efficace implementazione del programma. In particolare si valutano con interesse e si ritiene possano apportare un contributo significativo le azioni volte a

- **Rafforzare la governance multilivello del Programma**, con riferimento in particolare alle sfide poste dalla strutturazione delle aree vaste intermodali. L'intervento risponde più in generale all'esigenza di coordinamento inter istituzionale e multilivello tra i Ministeri e tutti gli Enti/stakeholder coinvolti nell'implementazione del Programma, in relazione per esempio agli interventi finanziati dal CEF, e alle iniziative di rafforzamento della componente tecnologica. A questo riguardo, significativa e condivisa è l'attenzione riservata all'esigenza di raccordo e di complementarità con la programmazione degli interventi sulla rete e sui nodi di rango regionale e locale, alla luce del fatto che i trasporti urbani e periurbani ed il trasporto pubblico locale saranno incardinati in programmi di livello regionale. La volontà enunciata (e pienamente condivisa) necessiterà di essere definita tempestivamente nelle modalità operative, così da poter essere di concreto supporto all'attuazione del PON fin dalle fasi di avvio.
- **Garantire il supporto ai beneficiari ed agli organismi intermedi**, al fine di ridurre gli oneri amministrativi cui sono sottoposti e al contempo verificare la qualità della spesa, identificando e superando eventuali criticità nell'attuazione dei progetti e nella loro corretta rendicontazione così da rispettare i tempi previsti dalla normativa di riferimento.

4 La decisa **continuità con la programmazione 2007-2013**:

- il PON assume a riferimento gli atti di programmazione negoziata sottoscritti nel recente passato (ne sono un esempio il Protocollo di Intesa relativamente al Quadrante sud orientale della Sicilia, l'Accordo di Programma Quadro Polo Logistico Intermodale, etc),
- il programma si propone di completare i "Grandi Progetti" ferroviari e gli interventi previsti nei Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS) che non è stato possibile completare nel PON 2007-2013 o che completano la strategia di intervento già avviata,
- il PON intende dare continuità e sviluppare i meccanismi sperimentati nelle fasi finali del periodo 2007-2013 volti sostenere l'efficace ed efficiente attuazione degli interventi, l'avanzamento della spesa nel rispetto delle prescrizioni regolamentari.

5 I **criteri guida adottati per la costruzione dell'impianto programmatico e la selezione degli interventi**, che forniscono solide basi per l'efficace implementazione del PON:

- un **percorso partenariale strutturato, ampio e articolato** che ha permesso la condivisione con i diversi stakeholder degli interventi a fondamento della strategia;
- solide analisi istruttorie, che hanno permesso di valutare la **rilevanza degli interventi** proposti, privilegiando **progetti ricadenti nelle aree vaste intermodali** individuate e **progetti cosiddetti maturi**, che possano dunque soddisfare le diverse condizionalità ex ante poste, (Studio di fattibilità concluso, analisi costi benefici, VIA conclusa, calendario di attuazione dettagliato, questione aiuti di Stato risolta)

La riflessione maturata, stante le regole di ammissibilità previste dal quadro regolamentare, sostiene un primo giudizio positivo circa la capacità delle linee di intervento di contribuire al superamento dei fabbisogni di intervento individuati.

3 IL CONTRIBUTO DEL PO ALLA STRATEGIA EUROPA 2020

I fondi SIE intervengono per realizzare la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e, in tale contesto, i Programmi Operativi Regionali supportano le azioni nazionali per il raggiungimento degli obiettivi Europa 2020.

La strategia Europa 2020, adottata dall'Unione Europea nel giugno del 2010, punta a rilanciare l'economia e la crescita sostenibile nel decennio 2010-2020 e individua tre priorità che si rafforzano a vicenda:

- crescita intelligente nel senso di sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- crescita sostenibile per promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
- crescita inclusiva mira a promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

A tal fine, stabilisce cinque obiettivi fondamentali⁷, calibrati per ciascun Stato membro, e precisa come l'Unione Europea intenda promuovere la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva attraverso le iniziative prioritarie oltre che, ovviamente, i fondi SIE.

In tale contesto, oltre ai cinque obiettivi fondamentali, definisce specifiche iniziative prioritarie⁸ che concorrono al raggiungimento dei traguardi nel campo del digitale (Agenda digitale europea), dell'innovazione (Unione dell'innovazione), dell'utilizzo efficiente delle risorse (Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse), di una politica industriale che aiuti le imprese, specie quelle piccole, a far fronte alla globalizzazione e alla crisi economica (Una politica industriale per l'era della globalizzazione).

TABELLA 3.1 – BASELINE E TARGET DELLA STRATEGIA EUROPA 2020

OBIETTIVO NAZIONALE	OBIETTIVO STRATEGIA EUROPA 2020	INDICATORE	TARGET AL 2020
1 - Tasso di occupazione	Aumentare al 75% la quota di occupazione per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni	Tasso di occupazione totale	67-69%
2 - Ricerca e Sviluppo	Migliorare le condizioni per la R&S con l'obiettivo di accrescere gli investimenti pubblici e privati in questo settore fino ad un livello del 3% del PIL	Quota di R&S rispetto al PIL	1,53
3 - Emissioni di gas	Riduzione del 20% delle emissioni di	Emissioni totali di gas a effetto serra	483,3

⁷ 1. Il tasso di occupazione della popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni venga innalzato al 75%; 2. Gli investimenti pubblici e privati in R&S raggiungano il 3% del PIL dell'UE; 3. Le emissioni di gas serra siano ridotte del 20% rispetto ai livelli del 1990, portando al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile e migliorando del 20% l'efficienza energetica; 4. Il tasso di abbandono scolastico venga ridotto a meno del 10%; la quota della popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni in possesso di un diploma universitario sia portata ad almeno il 40%; 5. Far uscire almeno 20 milioni di persone dalla povertà e dall'esclusione.

⁸ Per stimolare la crescita e l'occupazione l'Europa ha individuato sette iniziative prioritarie, quattro delle quali Agenda digitale europea, Unione dell'innovazione, Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse, Una politica industriale per l'era della globalizzazione direttamente connesse agli obiettivi tematici del FESR.

OBIETTIVO NAZIONALE	OBIETTIVO STRATEGIA EUROPA 2020	INDICATORE	TARGET AL 2020
serra	gas serra	nazionali	MtCO ₂ /anno
		Emissioni totali di gas a effetto serra per i settori non ETS	285,9 MtCO _{2eq}
4 - Fonti rinnovabili	Raggiungere il 20% di quota di fonti rinnovabili nei consumi finali di energia	Fonti rinnovabili	17,0
5 - Efficienza energetica	Aumento del 20% dell'efficienza energetica		

Fonte: COM (CE) (2010) 202 "EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", Programma Nazionale di Riforma (2013).

3.1 IL CONTRIBUTO DEL PON INFRASTRUTTURE E RETI AL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI E DEI TARGET DELLA STRATEGIA EUROPA 2020

Per esaminare fino a che punto il PON Infrastrutture e Reti è in grado di contribuire agli obiettivi e ai target della strategia Europa 2020 il Valutatore ritiene opportuno confrontare la strategia e i risultati attesi del PON con i target previsti a livello europeo e nazionale dalla strategia Europa 2020 e gli altri traguardi prefissati dall'Unione Europea nell'ambito delle iniziative prioritarie predisposte per sviluppare una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Nell'ambito della strategia Europa 2020, le politiche sulle reti infrastrutturali e sui trasporti giocano un ruolo determinante ai fini del conseguimento degli obiettivi di crescita sostenibile che, in particolare, sono finalizzate a "ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 [...] portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile nel nostro consumo finale di energia e migliorare del 20% l'efficienza energetica".

In un contesto di sostanziale stagnazione le politiche per i trasporti, al pari delle politiche di riforma del mercato del lavoro e di sostegno alle attività di ricerca e sviluppo (che dovrebbero sfociare in innovazione tecnologica), assumono rinnovata importanza. E ciò, non solo rispetto alla non linearità degli effetti di cui supra, ma anche perché la produttività del lavoro non è solo funzione delle istituzioni operanti nel relativo mercato, ma anche delle condizioni ambientali in cui le imprese operano, ivi compresa la dotazione infrastrutturale e l'efficienza trasportistica

Nell'ambito dell'obiettivo tematico 7, il FESR sostiene, quale priorità di investimento, la creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti multimodale con investimenti nella TEN-T, contribuendo in tal modo alle finalità della politica europea relativa alla rete transeuropea dei trasporti che tende a realizzare infrastrutture di trasporto ed interconnessioni necessarie per sostenere il mercato unico, garantire la libera circolazione delle merci e delle persone e rafforzare la crescita, l'occupazione e la competitività dell'Unione.

L'"efficacia logistica" (riequilibrio modale, decongestionamento delle aree metropolitane, integrazione con il sistema territoriale dei trasporti) e di sostenibilità dei singoli progetti, è necessaria anche al fine di elevare la capacità degli interventi di attivare investimenti privati e creare occupazione.

Il quadro ancora parziale della quantificazione dei risultati attesi dall'implementazione del PON rende poco significativo approfondire l'analisi, che verrà sviluppata nelle successive fasi del processo valutativo. In particolare, a partire dalla baseline e dai target previsti per gli obiettivi della strategia Europa 2020 a partire dal Programma Nazionale di Riforma 2013 pertinenti per il FESR, il Valutatore

esaminerà fino a che punto i risultati attesi del PON consentiranno di progredire nel raggiungimento dei 5 obiettivi quantitativi definiti per l'intera Unione europea.

3.2 PRIME RILESSIONI DI SINTESI

Il contributo del PON al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020 è riconducibile a tutti gli ambiti tematici: **rafforzare il mercato interno, incrementare la coesione a livello territoriale, economico e sociale e a ridurre le emissioni di gas serra.**

Il potenziamento della dotazione infrastrutturale e l'incremento dell'efficienza trasportistica infatti contribuiscono direttamente a migliorare la competitività del sistema imprenditoriale (diminuendo i costi di trasporto logistico) e garantire lo sviluppo dei territori delle regioni meno sviluppate, rafforzando in tal modo la coesione economica, sociale e territoriale.

Più particolare, il PON potrà contribuire agli obiettivi di crescita sostenibile – promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva-, in forma coerente, sinergica e complementare allo sviluppo della rete TEN-T.

Le politiche sulle reti infrastrutturali e sui trasporti assumono, infatti, un ruolo determinante ai fini del conseguimento degli obiettivi di crescita sostenibile che, in particolare, sono finalizzate a

- ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990 [...]
- portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile nel nostro consumo finale di energia
- migliorare del 20% l'efficienza energetica.

In proposito si ritiene possano contribuire in maniera più diretta e significativa a tale obiettivo gli interventi previsti dalle azioni:

- l'Azione 7.1.1 che si propone un abbattimento dei livelli di inquinamento atmosferico ed acustico e più in generale il miglioramento degli standard di sicurezza e la regolarità della circolazione,
- l'Azione 7.5.1 che intende contribuire ad aumentare l'efficienza in rotta e in aeroporto, e, quindi, attraverso la riduzione della lunghezza delle rotte aeree, alla riduzione dell'impatto ambientale,
- tutte le azioni dell'asse III, attraverso l'ottimizzazione dei flussi di traffico, la riduzione di tempi di attesa per l'attracco di navi, il miglioramento della funzionalità portuale con particolare riferimento al traffico Ro-Ro, la riduzione dei tempi di attesa per la lavorazione e lo sdoganamento delle merci. Di particolare rilievo gli interventi previsti nelle aree portuali per la diminuzione dei fattori di inquinamento atmosferico e acustico mediante l'elettificazione delle banchine e tutti gli interventi portuali in aree SIN (tra cui prioritariamente quelli di Taranto, Brindisi, Napoli Orientale e Priolo), che vedranno un diretto coinvolgimento del Ministero dell'Ambiente.

4 LA VALUTAZIONE EX ANTE DEI PRINCIPI ORIZZONTALI

4.1 L'ADEGUATEZZA DELLE MISURE PIANIFICATE PER PROMUOVERE LE PARI OPPORTUNITÀ TRA UOMINI E DONNE E IMPEDIRE LA DISCRIMINAZIONE

L'**articolo 7 del Regolamento (UE) n.1303/2013** contenente le disposizioni generali sui fondi SIE regola l'integrazione della prospettiva di genere e non discriminazione, in particolare con riferimento:

- alla parità tra donne e uomini, prevedendo l'obbligo per la Commissione e gli Stati membri di promozione della prospettiva di genere e prevenzione della discriminazione basata sul sesso;
- alle pari opportunità per tutti, prevedendo l'obbligo per la Commissione e gli Stati membri di prevenire qualsiasi discriminazione fondata sulla razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale;
- alla disabilità, prevedendo per la Commissione e gli Stati membri l'obbligo di tenere conto delle condizioni di accessibilità.

Articolo 7 del Regolamento (UE) 1303/2013

Promozione della parità tra uomini e donne e non discriminazione

Gli Stati membri e la Commissione provvedono affinché la parità tra uomini e donne e l'integrazione della prospettiva di genere siano tenute in considerazione e promosse in tutte le fasi della preparazione e dell'esecuzione dei programmi, anche in connessione alla sorveglianza, alla predisposizione di relazioni e alla valutazione.

Gli Stati membri e la Commissione adottano le misure necessarie per prevenire qualsiasi discriminazione fondata su sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale durante la preparazione e l'esecuzione dei programmi. In particolare, si tiene conto della possibilità di accesso per le persone con disabilità in tutte le fasi della preparazione e dell'esecuzione dei programmi.

Il dettato normativo, applicabile a tutti i fondi SIE, delinea **tre dimensioni attuative degli obblighi derivanti per gli Stati membri e la Commissione: parità di genere, pari opportunità per tutti e disabilità**. In particolare, con riferimento alla parità di genere l'obbligo è legato non solo alla prevenzione delle discriminazioni ma anche alla promozione, attraverso un approccio pro-attivo, della parità tra donne e uomini durante la preparazione ed esecuzione dei programmi. Nella prevenzione delle discriminazioni rientra inoltre l'obbligo per le autorità di gestione che tutti i prodotti, i beni, i servizi e le infrastrutture aperti o forniti al pubblico e cofinanziati dai fondi SIE siano accessibili a tutti i cittadini, compresi i cittadini con disabilità e gli anziani. Come precisato dal Quadro Strategico Comune (allegato I al Regolamento n. 1303/2013), tale obbligo comporta «l'accessibilità all'ambiente fisico, ai trasporti, alle TIC al fine di favorire l'inclusione dei gruppi svantaggiati, incluse le persone con disabilità». Infine, è utile sottolineare che il nuovo dettato regolamentare, rispetto alla formulazione dell'art.16 del precedente Regolamento n. 1083/2006, prevede un preciso riferimento all'integrazione dei principi orizzontali nelle fasi di attuazione dei programmi, rafforzando

il riferimento alle attività connesse alla sorveglianza, alla predisposizione di relazioni e alla valutazione.

Oltre all'obbligo di integrazione dei principi orizzontali di cui all'articolo 7, il Regolamento generale contiene altre disposizioni a supporto dell'integrazione della dimensione di genere e della promozione delle pari opportunità per tutti nelle fasi di preparazione e attuazione dei Programmi Operativi 2014-2020. L'articolo 55 nell'indicare gli ambiti oggetto di esame della valutazione ex ante prevede uno specifico riferimento «all'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne e impedire qualunque discriminazione per quanto concerne in particolare l'accessibilità per persone con disabilità». Tra gli elementi che sono oggetto di esame del Comitato di Sorveglianza, secondo il disposto dell'articolo 110, sono incluse «le azioni intese a promuovere la parità tra donne e uomini, le pari opportunità, la non discriminazione, compresa l'accessibilità per persone con disabilità». L'articolo 111 prevede inoltre che le relazioni annuali presentate nel 2017 e nel 2019 possano fornire informazioni «sulle azioni specifiche intraprese per promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne e prevenire la discriminazioni, in particolare l'accessibilità per le persone con disabilità, e i dispositivi attuati per garantire l'integrazione della prospettiva di genere nei programmi operativi e nelle operazioni».

Gli obblighi derivanti dal combinato disposto dagli articoli 7, 55, 100 e 111 del regolamento generale, sembrano poter controbilanciare un quadro di riferimento che altrimenti risulterebbe carente a causa all'assenza di una specifica declinazione di genere sia nella strategia Europa 2020 che nella declinazione degli obiettivi tematici (art.9 regolamento 1303/2013) che ogni fondo SIE è chiamato a sostenere.

4.1.1 Prime riflessioni di sintesi

Le caratteristiche ed il contenuto specifico del PON non evidenziano un possibile contributo diretto, non prevedendo azioni che possono avere un impatto diretto sulle politiche finalizzate alla valorizzazione del principio della non discriminazione e di pari opportunità. Premesso ciò, il programma nella sezione dedicata prevede l'integrazione trasversale del principio, attraverso:

- il rafforzamento del sistema di governance regionale con riferimento alle tematiche di pari opportunità e non discriminazione nelle diverse fasi di programmazione operativa, gestione, monitoraggio e valutazione;
- la previsione, ove pertinente, di meccanismi procedurali nell'attuazione degli interventi, come l'individuazione di criteri di selezione specifici per promuovere il principio, l'introduzione di idonei punteggi o criteri premiali e modalità di esecuzione;
- il ricorso al pieno utilizzo degli strumenti di comunicazione e sensibilizzazione nell'ambito delle attività di informazione e pubblicità del Programma.

4.2 L'ADEGUATEZZA DELLE MISURE PIANIFICATE PER PROMUOVERE LO SVILUPPO SOSTENIBILE

L'analisi dell'adeguatezza delle misure pianificate dal PON per promuovere lo sviluppo sostenibile è in corso, attraverso un'azione sinergica ed integrata tra processo di valutazione ex ante e processo di VAS. In questa sede venono proposte prime riflessioni di sintesi e alcuni primi suggerimenti nel Box seguente.

Box 5.1 PRIMI SUGGERIMENTI PER PROMUOVERE LO SVILUPPO SOSTENIBILE

MONITORAGGIO AMBIENTALE DEL PON E SISTEMA INFORMATIVO

L'implementazione delle attività di monitoraggio ambientale del PON Reti e Mobilità 2007-2013 ha favorito la raccolta di dati in base a cui è stato possibile comporre un quadro conoscitivo del contesto ambientale e dei principali effetti ambientali riconducibili all'azione del Programma. Il risultato di tale attività, presentato nell'ultimo report di monitoraggio ambientale, dovrebbe essere recuperato ed utilizzato come base di riferimento anche per la Programmazione 2014-2020. Dovrebbe proseguire con regolarità l'attività di raccolta dei dati ambientali, in modo da garantire la disponibilità di informazioni aggiornate che potranno essere implementate nel sistema informativo per il monitoraggio ambientale del PON.

Fin quasi alla fine del periodo di programmazione 2007-2013 non si disponeva di un quadro conoscitivo in grado di rappresentare (più o meno completamente) lo scenario ambientale di riferimento per il Programma e rispetto al quale formulare in fase di VAS valutazioni quantitative dei possibili effetti ambientali. Benché basato su un'esperienza ormai matura (SIPONREM), il sistema informativo per il monitoraggio ambientale è di recente istituzione e tuttora in fase di costruzione e sperimentazione.

Nella programmazione 2014-2020 si raccomanda dunque una ripresa ed un rafforzamento delle attività di monitoraggio ambientale; il sistema informativo basato su un'applicazione WebGIS dovrebbe essere quindi ulteriormente sviluppato, in modo da migliorare la possibilità di elaborazione dei dati e di offrire il maggior supporto possibile ai soggetti che si occuperanno dell'elaborazione dei report di monitoraggio e della valutazione in itinere. Si raccomanda inoltre di rafforzare, per quanto possibile, le connessioni tra il monitoraggio finanziario del Programma ed il monitoraggio ambientale, sia a livello del singolo progetto finanziato che delle tipologie d'intervento e di Assi.

Come previsto nell'Accordo di Partenariato e più in generale dagli orientamenti comunitari legati alla Strategia Europa 2020, la Programmazione 2014-2020 è fortemente orientata a sostegno ad un'economia a basso contenuto di carbonio; nell'ambito delle attività di monitoraggio ambientale del PON Infrastrutture dovranno essere individuate le modalità di calcolo del contributo delle azioni di Programma alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra (Common Indicators n. 34), secondo indicazioni fornite a livello nazionale da AA/DPS. Un'ipotesi da verificare resta l'applicazione del modello CO2MPARE su cui finora si sta lavorando in via sperimentale con applicazione a POR Regionali.

Nel processo di acquisizione dei dati ambientali sarà di fondamentale importanza il coinvolgimento dei beneficiari; in base alla nota trasmessa dal MIT in data 10.07.2013 (prot. 6494/R.U), essi dovranno fornire all'AdG dati (georiferiti) relativi ai tracciati di progetto ammessi a finanziamento (secondo le stesse modalità richieste dal MATTM per la presentazione delle istanze di VIA); un confronto diretto coi beneficiari consentirà di verificare se essi sono in possesso anche di dati relativi al monitoraggio ambientale di specifiche componenti a seguito delle prescrizioni fornite al termine del procedimento di VIA. La possibilità di disporre di tali dati di monitoraggio, rilevati da apposite centraline con continuità, rappresenta un'opportunità per una maggiore definizione degli scenari di riferimento del Programma e in grado di favorire un'effettiva integrazione del monitoraggio VAS con quello VIA, processo fortemente auspicato dal MATTM, anche alla luce degli orientamenti comunitari.

PREMIALITÀ AMBIENTALE

Il Programma ha individuato alcune modalità di selezione degli interventi ammissibili al finanziamento; i progetti presentati da Regioni/beneficiari sono ritenuti realistici e maturi se:

1. dispongono di uno studio di fattibilità concluso;
2. dispongono di una positiva analisi costi-benefici (comprensiva di puntuali costi stimati) che dimostri la fattibilità finanziaria e la necessità di contributi finanziari pubblici;
3. abbiano concluso la VIA ed abbiano ottenuto parere positivo nelle altre valutazioni ambientali (es. Habitat e Direttiva quadro sull'acqua), o almeno le procedure siano sufficientemente avanzate (consultazioni con le autorità concluse);
4. dispongano di un calendario di attuazione dettagliato, che evidenzi le procedure di appalto e le procedure di autorizzazione;
5. abbiano chiarito le questioni legate agli aiuti di Stato (es. notifica aiuto compatibile effettuata).

Tenuto conto della disponibilità del sistema informativo, che ha messo a sistema indicatori riferiti alle principali componenti ambientali (biodiversità ed aree naturali protette, paesaggio e beni culturali, rischio idrogeologico, etc.), si suggerisce di aggiungere come criterio di valutazione/premialità in fase di selezione degli interventi, l'assenza di interferenze ambientali tra il tracciato/area di progetto e zone di particolare sensibilità/fragilità ambientale (le modalità potranno essere successivamente discusse con AA/ISPRA).

GOVERNANCE AMBIENTALE

Si dovrebbe proseguire la collaborazione avviata nell'ambito delle attività di monitoraggio ambientale del PON Reti e Mobilità 2007-2013 tra Amministrazioni Centrali (AdG/AA, ISPRA, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, ISCR) al fine di consentire il completamento della raccolta dati ambientali e dell'eventuale necessità di ridefinizione del set di indicatori per il monitoraggio ambientali, alla luce delle tipologie di interventi ammesse a finanziamento con la nuova Programmazione 2014-2020.

Si dovrebbe inoltre tentare un salto di scala e puntare al pieno coinvolgimento nei processi di monitoraggio delle Amministrazioni (Direzioni Regionali, ARPA, Autorità di Bacino, Comuni, etc.) e delle altre istituzioni che si occupano della pianificazione ed implementazione delle politiche di settore (Autorità Portuali), al fine di verificare l'effettiva disponibilità di informazioni ambientali a scala locale, il loro possibile utilizzo ai fini del monitoraggio ambientale del PON Infrastrutture ed i potenziali effetti di cumulo degli impatti riconducibili all'azione di Programma ed all'implementazione delle politiche regionali di settore o all'azione dei POR. Nell'ambito di quanto previsto dall'Asse IV del PON Infrastrutture e sulla base di sinergie con altri Programmi (PON Governance), si potrebbe prevedere l'organizzazione di incontri periodici, la realizzazione di workshop tematici ed attività formative finalizzate al miglioramento delle capacità operative delle amministrazioni coinvolte e delle istituzioni coinvolte, al fine di garantire una maggiore sensibilizzazione su i temi del monitoraggio ambientale e del raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla Strategia Europa 2020.

AZIONI INTEGRATE AMBIENTALI

Il Ministero dell'Ambiente partecipa ai diversi PON in maniera trasversale, anche attraverso l'implementazione di Azioni Innovative su tematiche ambientali. In fase di definizione del PON Infrastrutture è stato proposto l'inserimento nel Programma di azioni sperimentali legate agli interventi previsti dal Programma sugli ambiti portuali, volte a stimolare:

1. Efficientamento energetico delle banchine portuali, al fine di garantire una riduzione delle emissioni di gas climalteranti in atmosfera da parte delle navi in attracco;
2. Bonifica degli ambiti di Preminente Interesse Nazionale a ridosso delle Aree Portuali, funzionali alla loro riqualificazione economica (ed in base alle possibili sinergie con le misure previste nell'ambito del PON Imprese e Competitività).

Come proposto dal MATTM e dal DPS, si suggerisce di lavorare alla definizione di una governance (eventualmente formulata all'interno di un Accordo di Programma) attraverso la quale giungere all'attuazione di azioni integrate ambientali; queste dovranno essere frutto di un processo partecipativo che includa AdG/AA

e beneficiari dell'azione (Regioni, Autorità Portuali), in modo da poter valutare chiaramente gli effettivi benefici ambientali legati all'implementazione delle AIA, le ricadute economiche e la coerenza con gli strumenti di pianificazione a livello locale e di settore.

Gli strumenti di monitoraggio ambientale dovranno quindi essere aggiornati in modo da offrire un contributo alla verifica degli effetti ambientali (positivi/negativi) legati all'implementazione delle AIA.

4.2.1 Prime riflessioni di sintesi

Come anticipato il PON nel suo complesso contribuisce agli obiettivi di crescita sostenibile, e promuove un'azione volta a migliorare la mobilità regionale e sviluppare e migliorare sistemi di trasporto sostenibili dal punto di vista dell'ambiente (anche a bassa rumorosità) e a bassa emissione di carbonio. In considerazione della rilevanza a fini ambientali degli interventi promossi dal programma, in fase di elaborazione e nella selezione degli interventi un ruolo chiave è stato riconosciuto alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS), svolta nel rispetto delle indicazioni del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i., e concepita come uno strumento di aiuto alla decisione in tutte le fasi della formulazione del Programma e di selezione degli interventi.

In particolare, la dimensione ambientale sarà integrata nei processi di sorveglianza del PON, anche dando continuità e valorizzando l'esperienza di collaborazione con il Ministero dell'Ambiente maturata nelle fasi conclusive della programmazione 2007-2013 con riferimento all'implementazione del sistema di monitoraggio ambientale del programma

5 IL SISTEMA DEGLI INDICATORI

In coerenza con quanto previsto dalla linee guida per la valutazione ex ante, l'analisi degli indicatori (di realizzazione e di risultato) previsti dal PON è volta a verificare:

- la Pertinenza degli indicatori di realizzazione/di risultato (ossia se “riflettono i contenuti degli Assi e sono sensibili ai cambiamenti delle variabili interessate”),
- la Chiarezza degli indicatori di realizzazione/di risultato (ovvero la non-equivocità),
- la Robustezza degli indicatori di risultato,
- la Validità statistica degli indicatori di risultato.

A questa analisi si aggiunge quella relativa alla quantificazione delle baseline e dei valori-target degli indicatori rispetto alla quale la Guidance Note on ex ante evaluation (par. 1.2.2 e 1.2.3) specifica l'analisi dei seguenti punti:

- Per gli indicatori di realizzazione: la realistica dei valori-target definiti nel PO,
- Per gli indicatori di risultato: la realistica delle base-line e dei valori target,
- Per gli indicatori inseriti nel Performance l'analisi dei milestones.

Sulla base di queste indicazioni, la verifica effettuata dal Valutatore si struttura in 4 blocchi analitici distinti:

- La verifica di pertinenza e sensibilità degli indicatori (di realizzazione e di risultato),
- L'analisi statistica degli indicatori (solo per quelli di risultato),
- La verifica della realistica dei target al 2023 (per gli indicatori di realizzazione e di risultato),
- La verifica della realistica dei milestones (per l'assegnazione della riserva di efficacia).

L'impianto degli indicatori in parte definito (per quelli di realizzazione) nel Reg. 1301/2013 e le regole di verifica della validità del sistema di indicatori contenute nella Guidance Note sulla VEXA devono essere contestualizzati nell'ambito del quadro di riferimento generale, procedurale e di esito al tempo stesso, rappresentato dai contenuti dell'Accordo di Partenariato i quali, come noto, coprono in maniera rilevante (e per molti versi vincolante) l'ambito degli indicatori di risultato.

5.1 PERTINENZA, SENSIBILITÀ E CHIAREZZA DEGLI INDICATORI

Nel documento si spiega che gli indicatori sono pertinenti: «[...] if they reflect the operations and objectives of the priority axes.» . Andando oltre si legge in modo ancora più chiaro, che per essere pertinenti: «[...] these indicators need to be responsive to the policy» , quindi che il loro valore deve essere influenzato in modo diretto o indiretto dalle azioni di policy: «[...] their value should be influenced in as direct way as possible by the actions funded under the priority axis. Please note that responsiveness to policy largely depends on the quality of the intervention logic.» .

L'analisi della pertinenza può essere eseguita sugli indicatori di risultato e su quelli di realizzazione; poiché in entrambi i casi è opportuno valutare il grado di “aderenza” dell'indicatore al tipo di policy messo in campo.

La “responsiveness to policy” dell'indicatore può essere più o meno elevata e il grado che si attribuisce, esprime la sensibilità dell'indicatore. Questa valutazione si riferisce esclusivamente agli indicatori di risultato. La sensibilità dell'indicatore risponde alla domanda: quanto è reattivo

l'indicatore ai cambiamenti derivanti dall'intervento/policy realizzato/a? Nella Guidance, allo scopo di tener conto di questi elementi, si prescrive – non a caso - che è opportuno che gli indicatori di risultato coprano la parte più significativa del cambiamento che si intende realizzare: «Result indicators should cover the most important intended change» .

E' inoltre compito del Valutatore ex-ante analizzare la qualità e le principali caratteristiche statistiche degli indicatori di risultato e di realizzazione selezionati dal Programmatore. Nella Guidance document on ex-ante evaluation sono contenuti i criteri a cui il Valutatore deve conformarsi nell'eseguire le proprie osservazioni. Nella Guidance si dice che la valutazione "statistica" deve riguardare la "chiarezza" degli indicatori verificando che essi abbiano «[...] a clear title and an unequivocal and easy to understand definition» . E' altresì necessario che la valutazione tenga conto della "robustezza" e della "validità statistica" di ciascun indicatore, così come indicato dalla guida: «The Commission recommends that the ex-ante evaluation also assesses the robustness of the selected programme-specific result indicators and their statistical validation. An indicator is robust if its value cannot unduly be influenced by outliers or extreme values» .

Un ultimo aspetto della valutazione riguarderà il tema della "disponibilità delle fonti statistiche", allo scopo di verificare se l'indicatore selezionato risulta facilmente reperibile, tenendo conto delle fonti statistiche di riferimento.

Questi criteri di valutazione saranno adottati nell'analisi degli indicatori di risultato; per quanto riguarda gli indicatori di realizzazione, invece, ci si concentrerà esclusivamente sull'analisi della "Chiarezza" e sulla "disponibilità delle fonti".

Il quadro di riferimento nazionale in via di definizione e la conseguente non completezza del sistema degli indicatori del PON non hanno consentito di sviluppare l'analisi prevista. Nelle successive fasi del processo valutativo verranno implementate le analisi su pertinenza, sensibilità e chiarezza del sistema degli indicatori, che saranno articolate per Assi/OT e all'interno di ciascuno di essi gli indicatori saranno suddivisi per obiettivo specifico/risultato atteso (OS/RA).

TABELLA 5.1. – PERTINENZA E CHIAREZZA DEL SISTEMA DI INDICATORI DI REALIZZAZIONE

ID	INDICATORI DI OUTPUT/REALIZZAZIONE	GRADO DI PERTINENZA	GRDO DI CHIAREZZA
O.1.1	Lunghezza totale delle linee ferroviarie ricostruite o rinnovate (C.I. 12) di cui: TEN-T (C.I. 12.a)		
O.1.2	Impianti e sistemi tecnologici		
O.2.1	Estensione dell'intervento in lunghezza (Km)		
O.2.4	Realizzazione di applicativi e sistemi informatici (n.)		
O.3.1	Superficie oggetto di intervento (piazze, aree logistiche, banchine)		
O.3.2	Lunghezza degli accosti aggiuntivi		
O.3.3	Materiale rimosso (dragaggi)		
O.3.4	Realizzazione di applicativi e sistemi informatici		
O.3.5	Punti di accesso con sportello unico doganale		
O.4.1	Analisi, studi o progettazioni		
O.4.2	Azioni integrate per la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure amministrative		
O.4.3	Progetti destinati alle Pubbliche Amministrazioni o ai servizi pubblici		

TABELLA 5.1.— PERTINENZAE E SENSIBILITÀ DEL SISTEMA DI INDICATORI DI RISULTATO

ID	INDICATORE DI RISULTATO	GRADO DI PERTINENZA	GRADO DI SENSIBILITÀ
R.1.1	Capacità potenziale (Treni/giorno)		
R.1.2	Tempi effettivi di percorrenza (Napoli-Bari)		
R.1.3	Tempi effettivi di percorrenza (Catania – Palermo)		
R.1.4	Indice del traffico di merci (media delle tonnellate di merci in entrata e in uscita in percentuale sulla popolazione residente media dell'anno)		
R.1.5	Minuti di ritardo traffico aereo (causa ENAV)		
R.1.6	Somma di passeggeri imbarcati e sbarcati in percentuale sulla popolazione residente media dell'anno		
R.2.1	Traffico stradale generato da porti, interporti e aeroporti (Ton)		
R.2.2	Traffico ferroviario generato da porti, interporti e aeroporti (Ton)		
R.2.3	Traffico monitorato da Piattaforme estrumenti intelligenti di infomobilità (n.)		
R.3.1	Merchi sbarcate e imbarcate per tipologia di traffico (ton)		
R.3.2	Merchi sbarcate e imbarcate per tipologia di traffico (TEU)		
R.3.3	Tempo medio di sdoganamento		
C.1.1	Riduzione delle emissioni di gas effetto serra		
C.2.1			
C.3.1			

Fonte: ns elaborazione

Nota: (*) Min= ■; Max= ■■■■

5.2 IL REALISMO DEI VALORI OBIETTIVO QUANTIFICATI

Nella Guidance document on ex-ante evaluation si da conto di quale deve essere l'impostazione da seguire nella valutazione dei valori target, definiti dal Programmatore tenendo conto dell'articolo 27, comma 4, del Regolamento n° 1303/2013.

Nell'ambito dell'articolo 6, comma 2-3, del Regolamento Fesr (n° 1301/2013), si prescrive che il Programmatore è chiamato a definire i valori target: degli indicatori di realizzazione/output e quelli di risultato, al 2023.

Laddove il Programmatore abbia ritenuto opportuno definire valori target in modo quantitativo, la valutazione ex-ante deve essere in grado di stimare: «[...] whether the quantified target value is realistic, having regard to the support from the CSF Funds envisaged [...]». La valutazione di realistica prevede un contenuto ed una metodologia diversa a seconda della tipologia di indicatori.

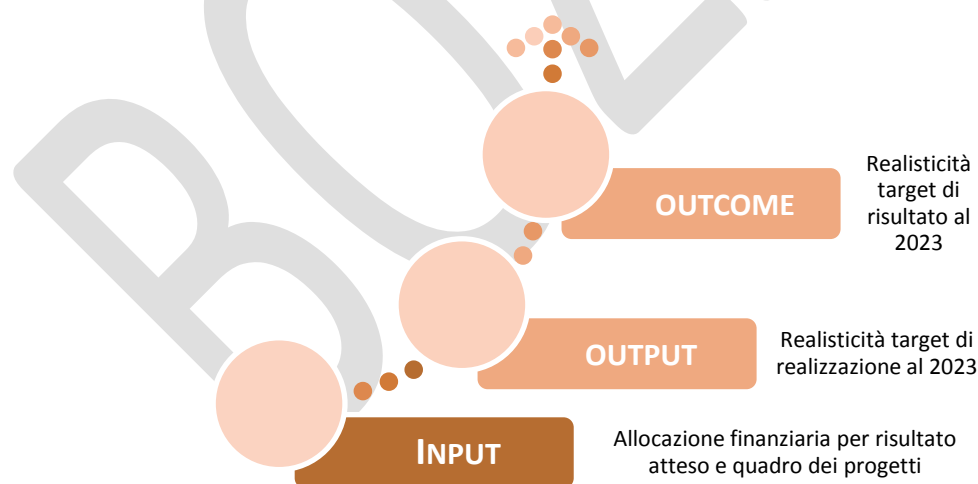
Nel caso degli indicatori di output, il Valutatore deve verificare: « [...] if the targets are based on the computation of unit costs from same or similar past operations supported under Structural Funds or other national/regional schemes or from an analysis, [...] When an intervention is completely novel, the evaluator should assess the quality of the programming authority's estimate and could suggest the points in time when a revision of the target should be performed. ». Si tratta evidentemente di valutare i cambiamenti direttamente associabili al programma, che dipendono in prima misura dalla capacità di raggiungere i destinatari potenziali o di spendere le risorse programmate sulle azioni di riferimento.

Per gli indicatori di risultato, invece, al Valutatore è richiesto di effettuare un'analisi di natura diversa: «The evaluators should assess if these targets reflect the expected effects of the actions as well as other external developments potentially influencing them. They should assess their plausibility against the corresponding baselines, past experience and relevant economic trends. ». In questo caso, diversamente dagli indicatori di output, si tratta di valutare se le ipotesi di cambiamento

del contesto economico sociale per come rappresentato dagli indicatori, a cui contribuiranno anche le azioni del PO Fesr, risultano realistiche o meno.

Il quadro di riferimento nazionale in via di definizione e l'esigenza di perfezionamento e completamento dell'identificazione del sistema degli indicatori del PON della relativa quantificazione non hanno consentito di sviluppare l'analisi prevista. Nelle successive fasi del processo valutativo, sulla base delle indicazioni richiamate, il Valutatore si propone di analizzare i target finali proposti nel PO. Per quanto riguarda gli indicatori di risultato va tenuto conto che il valore tendenziale calcolato dal Valutatore rappresenta solo il "possibile" sentiero lungo cui si muoverà la variazione dell'indicatore di riferimento. Il target finale deve svolgere, invece, una funzione strategica per il Programmatore, il quale deve tener conto della possibilità di introdurre eventuali elementi di "rottura" rispetto al contesto economico e sociale di partenza. In altri termini, deve motivare lo sforzo del policy maker⁹, che è il risultato delle azioni contenute nel PON e negli altri programmi (regionali e/o nazionali). La costruzione dei target di risultato, quindi, avrebbe dovuto assumere lo scenario tendenziale degli indicatori esclusivamente come punto di partenza, su cui innestare le autonome valutazioni del policy maker. Una volta che il programmatore ha definito i target finali (realizzazione e risultato), il metodo adottato per valutare la realistica degli stessi si baserà sulla possibilità di ricostruire la catena logica della programmazione, che dalla decisione dell'allocazione finanziaria per ciascun risultato atteso e dell'analisi del parco progettuale, conduce ai target finali di realizzazione fino al target di risultato secondo lo schema seguente. Questo metodo, oltre a consentire di valutare la realistica dei singoli indicatori (di realizzazione e di risultato), consente di analizzare anche la realistica dei target di realizzazione in relazione a quelli di risultato, pur tenendo conto dei possibili sfasamenti temporali intercorrenti tra l'output e l'outcome.

FIGURA 5.1 – METODO DI VALUTAZIONE DELLA REALISTICA DEI TARGET FINALI (REALIZZAZIONE E RISULTATO)



⁹ « [...] intended outcome, or simply "outcome", defined as the specific dimension of the well-being and progress of people (in their capacity of consumers, workers, entrepreneurs, savers, family or community members, etc.) that motivates policy action, i.e. that is expected to be modified by the interventions designed and implemented by a policy. [corsivo aggiunto]»; Barca F., McCanne P., Outcome indicators and targets, giugno 2011, p. 5

TABELLA 5.3 QUANTIFICAZIONE DEGLI OUTPUT E DEI RISULTATI ATTESI

ASSE PRIORITARIO	INDICATORE O FASE DI ATTUAZIONE PRINCIPALE	ID	INDICATORE O FASE DI ATTUAZIONE PRINCIPALE	UNITÀ DI MISURA, OVE PERTINENTE	FONDO	CATEGORIA DI REGIONI	TARGET INTERMEDIO PER IL 2018	TARGET FINALE PER IL 2023
	Finanziario	F.1	Spesa certificata	Euro	FESR	Meno sviluppate	€ 275.012.443	€ 1.527.846.907
I	Output	O.1.1	Lunghezza totale delle linee ferroviarie ricostruite o rinnovate (C.I. 12) di cui: TEN-T (C.I. 12.a)	Km	FESR	Meno sviluppate	[XX% del target finale]	[100%]
I	Output	O.1.2	Impianti e sistemi tecnologici	n.	FESR	Meno sviluppate	[XX% del target finale]	[100%]
II	Finanziario	F.2	Spesa certificata	Euro	FESR	Meno sviluppate	€ 8.000.727	€ 200.018.181
II	Output	O.2.1	Estensione dell'intervento in lunghezza	Km	FESR	Meno sviluppate	[XX% del target finale]	[100%]
II	Output	O.2.4	Realizzazione di applicativi e sistemi informatici	N.	FESR	Meno sviluppate	[XX% del target finale]	[100%]
III	Finanziario	F.3	Spesa certificata	Euro	FESR	Meno sviluppate	€ 34.915.836	€ 698.316.729
III	Output	O.3.1	Superficie oggetto di intervento (piazzali, aree logistiche, banchine)	m ²	FESR	Meno sviluppate	[XX% del target finale]	[100%]
III	Output	O.3.2	Lunghezza degli accosti aggiuntivi	m	FESR	Meno sviluppate	[XX% del target finale]	[100%]
III	Output	O.3.3	Materiale rimosso (dragaggi)	m ³	FESR	Meno sviluppate	[XX% del target finale]	[100%]

Fonte: Struttura tabella Allegato II del Regolamento (UE) n. 1303 del 2013.

5.3 L'IDONEITÀ DEI TARGET INTERMEDI SELEZIONATI PER IL QUADRO DI RIFERIMENTO DELL'EFFICACIA DELL'ATTUAZIONE

Il quadro di riferimento nazionale in via di definizione e la l'esigenza di perfezionamento e completamento dell'identificazione del sistema degli indicatori del PON della relativa quantificazione non hanno consentito di sviluppare l'analisi prevista. Nelle successive fasi del processo valutativo, sulla base di quanto previsto dai documenti di Guidance comunitari, il Valutatore si propone di impementare l'analisi.

5.4 PRIME RIFLESSIONI DI SINTESI

Come anticipato l'evoluzione del quadro di riferimento del sistema di indicatori ed il processo in corso di definizione del parco progettuale, nonché il perfezionamento della conseguente ripartizione finanziaria condizionano le riflessioni valutative esprimibili in questa fase.

Ciò premesso si ritiene di esprimere alcune considerazioni preliminari

- **Selezione degli indicatori.** In complesso il sistema di indicatori di realizzazione e di risultato indicato nel PON risulta **pertinente rispetto all'impianto strategico adottato e alle azioni proposte, chiaro nel rappresentare realizzazioni e risultati e sensibile rispetto alle leve di azione dell'AdG e all'andamento delle azioni che verranno realizzate.**¹⁰

Un numero significativo di indicatori di risultato proposti risultano alimentabili attraverso le banche dati statistiche ed amministrative disponibili, mentre alcuni dipendono da informazioni in possesso dei beneficiari degli interventi ed in alcuni casi potranno richiedere delle indagini ad hoc. Gli indicatori di realizzazione potranno essere agevolmente raccolti nell'ambito del sistema di sorveglianza (ed in alcuni casi sono già oggetto di rilevazione nella programmazione 2007-2013)

- **Metodo di quantificazione.** Sulla base delle informazioni disponibili, il metodo di calcolo degli indicatori appare coerente con il "Documento di orientamento della valutazione ex-ante" della Commissione Europea, valorizza i risultati maturati nell'esperienza passata e le informazioni in possesso dei beneficiari e degli organismi intermedi responsabili dell'attuazione degli interventi.
- **Quantificazione degli indicatori** le informazioni disponibili e i tempi molto stretti non consentono un approfondimento valutativo ad hoc. La quantificazione attuale è basata sulle informazioni riconducibili alla selezione in corso dal parco progettuale e valorizzano quindi la capacità di stima e l'esperienza dei beneficiari e dei soggetti attuatori.

¹⁰ Alcune esigenze di verifica sono in corso rispetto alla percorribilità di adottare gli indicatori di realizzazione previsti dall'Allegato I del Regolamento (UE) N. 1301/2013 ed all'allineamento alla identificazione degli indicatori di risultato nell'Accordo di Partenariato.

6 VALUTAZIONE DEL SISTEMA DI SORVEGLIANZA E GESTIONE

6.1 ADEGUATEZZA DELLE RISORSE UMANE E DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA PER LA GESTIONE DEL PROGRAMMA

Fine di questa fase del processo valutativo è valutare quegli elementi che incideranno sull'effettiva implementazione del PON stesso e, quindi, verificare se le risorse umane, l'organizzazione e la capacità amministrativa previsti per la gestione del Programma sono adeguate.

Per tali ragioni, il valutatore ex ante dapprima si propone di analizzare l'effettivo quadro organizzativo ed istituzionale in cui si attuerà la strategia considerando le buone pratiche e le criticità emerse nella programmazione 2007-2013, anche attraverso le valutazioni condotte sul PON nel precedente periodo.

In questa fase del processo valutativo non è stato possibile implementare l'analisi, che verrà sviluppata nelle prossimi step; vengono comunque preentati nella tabella seguente i principali risultati della Valutazione 2007-13 pertinenti, ed alcune prime riflessioni di sintesi.

In particolare, l'analisi si propone di approfondire:

- *quali sono i soggetti responsabili del Programma a ciascun livello, i compiti e le funzioni attribuite a ciascuno di essi e l'inquadramento di tali soggetti nell'ambito dell'organigramma amministrativo;*
- *quali sono i flussi di interazione previsti tra i diversi soggetti coinvolti nella gestione e nel controllo del Programma ai diversi livelli, al fine di individuare eventuali criticità e suggerire opportuni miglioramenti all'architettura disegnata dal PON;*
- *quali sono le risorse umane coinvolte nell'attuazione, in termini di numerosità e competenze;*
- *com'è organizzato il sistema di regole, procedure e supporti tecnici del PON con particolare riferimento alle procedure di gestione, alle procedure di selezione e valutazione dei progetti, alle misure intraprese per assicurare la pubblicità del Programma;*
- *se ci sono degli accorgimenti da prendere per migliorare il funzionamento della macchina amministrativa.*

TABELLA 6.1 LEZIONI DALL'ESPERIENZA 2007-2013

PUNTI DI FORZA DELLA GESTIONE	ASPETTI CRITICI DELLA GESTIONE
Centralità de ruolo dell'Autorità di Gestlone Organizzazione di strutture e competenze per temi prevalenti del PON	Difficoltà di AdG nel presidiare in termini di approfondita conoscenza i contenuti progettuali di tutti gli interventi ammessi a finanziamento (organico limitato, distanza territoriale e amministrativa per le competenze di governo del territorio)
Separazione tra funzioni dei soggetti preposti all'attuazione operativa e procedurale degli interventi (Convenzioni che regolano i rapporti fra	Tendenza dei Beneficiari a mantenere livelli di autonomia anche per funzioni tornate in capo all'Amministrazione.

PUNTI DI FORZA DELLA GESTIONE	ASPETTI CRITICI DELLA GESTIONE
Responsabili per Linea di intervento e Beneficiari)	Meccanismi sanzionatori poco efficienti ed efficaci
Azioni di miglioramento della Governance dal livello centrale a quello territoriale (interventi caratterizzati da presenza di attori rilevanti coinvolti e con riferimento a progetti di collegamento intermodale marittimo – ferroviario) (Hub portuale di GIOIA TAURO – documento condiviso, Collegamento ferroviario porto di TARANTO – soluzione di problemi di natura tecnica / miglioramento coordinamento progettuale fra diversi lotti con titolarità diversa, PORTO DI AUGUSTA – passaggio dalla dimensione territoriale a quella comunitaria	Presenza di consolidati e rilevanti interessi contrapposti Difficoltà di natura tecnica Assenza di morme chiare
Implementazione <i>place – based</i> della politica di coesione (uno degli elementi guida della prossima programmazione)	
Confronto con i Beneficiari a partire da analisi approfondite del dato di monitoraggio – ANALISI DI RISCHIO (Analisi MultiCriteria (AMC)) Modello di analisi di affidabilità procedurale : • miglioramento dato monitoraggio, conoscenza più dettagliata iter procedurali, • attivazione azioni correttive, • quadro complessivo supporto decisionale per proposta modifica testo Programma,	
Raccomandazioni espresse dal Valutatore	
Classificazione interventi a seguito analisi di rischio (4) • Progetti non a rischio • Progetti a rischio rimodulazione • Progetti a rischio completamento • Progetti a rischio definanziamento Identificazione di Criteri per valutazione dati procedurali: • Affidabilità • Completezza • Coerenza Miglioramento livello di condivisionee corresponsabilità fra stakeholders per raggiungimento obiettivi strategici e rispetto vincoli di spesa	

TABELLA 6.2 STRUTTURA ORGANIZZATIVA PER LA SORVEGLIANZA DEL PON

AUTORITÀ/ORGANISMO	NOME DELL'AUTORITÀ O DELL'ORGANISMO E DELLA SEZIONE O UNITÀ	DIRIGENTE DELL'AUTORITÀ O DELL'ORGANISMO (CARICA, POSIZIONE)
Autorità di gestione	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Direzione Generale per lo Sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali – Divisione II Programmi europei e nazionali per le reti e la mobilità	Dirigente

AUTORITÀ/ORGANISMO	NOME DELL'AUTORITÀ O DELL'ORGANISMO E DELLA SEZIONE O UNITÀ	DIRIGENTE DELL'AUTORITÀ O DELL'ORGANISMO (CARICA, POSIZIONE)
Autorità di certificazione (ove pertinente)	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Direzione Generale per lo Sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali – Divisione VI	Dirigente
Autorità di Audit	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Direzione Generale del Personale e degli Affari Generali – Divisione IX	Dirigente
Organismo al quale la Commissione effettuerà i pagamenti	MEF-RGS-Ispettorato IGRUE	Dirigente

6.2 IDONEITÀ DELLE PROCEDURE PER LA SORVEGLIANZA DEL PROGRAMMA

Un elemento fondamentale della sorveglianza del PON sarà rappresentato dalle procedure di raccolta dei dati di monitoraggio. Per quest'ambito di analisi più che mai, il punto di partenza della valutazione sarà costituito dall'esame dei Rapporti di valutazione condotti nel corso della programmazione 2007-2013, in modo da verificare se sussistessero degli elementi di criticità e, in caso affermativo, quali accorgimenti siano stati presi per superarli. Specifica attenzione sarà dedicata alle funzionalità del sistema di monitoraggio. Il valutatore ex ante verificherà se esiste una corrispondenza tra il processo di attuazione previsto per il PON e le funzioni previste dal sistema. In aggiunta, il valutatore verificherà che il sistema di monitoraggio sia efficiente, vale a dire che il sistema di imputazione dei dati sia in grado di contenere i tempi dedicati al data entry e user-friendly, ossia facilmente accessibile e interrogabile dagli utenti, almeno per quanto riguarda le informazioni utilizzate con maggiore frequenza. Inoltre, poiché un valido sistema di monitoraggio dovrebbe essere in grado di fornire elementi informativi alle diverse tipologie di "utenti" coinvolti nell'attuazione del PON (Autorità di Gestione e strutture coinvolte nell'attuazione, Autorità di Certificazione, etc ...) la valutazione ex ante controllerà l'accessibilità dei flussi informativi, in quanto il sistema informativo deve consentire a tutti i soggetti interessati di esercitare le proprie funzioni di sorveglianza e controllo.

Infine, con riferimento specifico alla raccolta periodica dei dati del sistema di monitoraggio, si verificherà che le procedure predisposte per la raccolta dei dati:

- prevedano una rilevazione tempestiva dei dati in modo da supportare le funzioni decisionali (le quali, viceversa, rischierebbero di gran parte della propria efficacia), la produzione di rapporti (ad esempio, il Rapporto Annuale di Esecuzione) e il processo valutativo;
- garantiscano l'affidabilità delle informazioni: il valutatore ex ante verificherà le fonti informative individuate, confrontandosi con i soggetti responsabili della loro implementazione per evidenziare eventuali condizioni di rischio. In aggiunta si avrà cura di verificare che le procedure individuate consentano di disporre di una base dati completa ed esaustiva.

Con specifico riferimento ai dati necessari per la valutazione, l'elemento di maggiore interesse riguarda la previsione della Proposta di Regolamento generale della valutazione durante il periodo di programmazione (art. 49) che prescrive che «Nel corso del periodo di programmazione, le autorità di gestione effettuano valutazioni di ciascun programma, anche intese a valutarne l'efficacia, l'efficienza e l'impatto, sulla base del piano di valutazione. Almeno una volta nel corso del periodo di programmazione si valuta in che modo il sostegno dei Fondi del QSC abbia contribuito al

conseguimento degli obiettivi di ciascuna priorità». Pertanto, il valutatore ex ante avrà cura di evidenziare i possibili colli di bottiglia nel sistema di monitoraggio che potrebbero ostacolare la realizzazione di valutazioni del programma utili e utilizzabili.

In questa fase del processo valutativo non è stato possibile implementare l'analisi, che verrà sviluppata nei prossimi step; vengono comunque presentati nella tabella seguente i principali risultati della Valutazione 2007-13 pertinenti, ed alcune prime riflessioni di sintesi.

Box 6.1 CARATTERISTICHE DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO DEL PON 2007-2013

LA CARATTERISTICHE DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO 2007-2013

L'AdG, come richiesto dagli articoli 66 e 76 del Reg. (CE) n. 1083/2006 si è dotato di un Sistema Informativo del Programma (SIPONREM) destinato allo scambio di tutti i dati relativi al Programma Operativo. Il Sistema SRTP, utilizzato in via transitoria per il monitoraggio dei progetti, è stato sostituito dal Sistema informativo del Programma a partire da gennaio 2010.

Il Sistema si basa sulla logica di integrazione dei processi di gestione e controllo indicata dai regolamenti ed ha l'obiettivo di informatizzare i sistemi di contabilità, di sorveglianza e di informativa finanziaria, al fine di consentire che gli scambi di informazioni tra gli Stati membri e la Commissione possano avvenire esclusivamente per via telematica.

La struttura logica del sistema informativo consente di rappresentare l'articolazione del programma in ordine alla gerarchia dei livelli organizzativi previsti, basandosi sull'identificazione del progetto quale unità minima di rilevazione. Tale impostazione garantisce la possibilità di gestire le informazioni ad ogni livello individuato.

Il Sistema replica la struttura organizzativa prevista dal Sistema di Gestione e Controllo, ha differenti profili a seconda dei livelli di accesso specifici (ad esempio AdG, AdC, AdA, Beneficiari, OI, Valutatori,...): ciò significa che ciascun utente ha la possibilità di eseguire differenti azioni sul sistema, potendo utilizzare solo le componenti del Sistema Informativo compatibili con il proprio profilo di accesso, consentendo ad ogni utente l'accesso a tutte le informazioni disponibili di Programma e garantendo al contempo la possibilità di inserire, modificare, integrare, validare e/o trasmettere solo i dati di propria competenza.

A seconda delle competenze e dei ruoli definiti in capo ai differenti soggetti sono attive specifiche funzioni di validazione dei dati, a garanzia della qualità delle informazioni immesse e delle specifiche responsabilità individuate all'interno del processo.

Il processo di monitoraggio consente di "fotografare", in momenti diversi, il processo di attuazione del Programma da tre punti di vista:

- Finanziario, attraverso la rilevazione dei dati relativi al costo, agli impegni derivanti da atti giuridicamente vincolanti e alla spesa effettivamente sostenuta dai Beneficiari;
- Procedurale, attraverso l'analisi degli step procedurali previsti per l'attuazione degli interventi, dalla progettazione alla messa in esercizio;
- Fisico, mediante la rilevazione dei dati di avanzamento fisico dei progetti.

Attraverso le funzionalità e gli strumenti informatici il sistema consente l'inserimento e la consultazione delle informazioni relative all'avanzamento finanziario, procedurale e fisico del Programma garantendo la completa rispondenza, sia in termini di contenuti che di specifiche tecniche, a quanto previsto dal Sistema unitario di monitoraggio dei progetti 2007-2013, dettagliato nel Protocollo Unico di Colloquio. Tutta la strumentazione informatica (base dati, server, software e applicazioni) è compatibile con le specifiche tecniche del Protocollo di Colloquio definito a livello nazionale e quindi assicura l'invio telematico dei dati al sistema centrale, oltre a prevedere sistemi di controllo automatico circa la completezza e la congruità dei dati così come previsto nel Protocollo Unico di Colloquio.

Il Sistema Informativo è provvisto di un modulo documentale che può essere attivato, a supporto degli utenti, in qualsiasi maschera gestionale del sistema, da associarsi quindi (laddove ritenuto utile) ad ogni blocco di

LA CARATTERISTICHE DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO 2007-2013

informazioni relative alla singola operazione.

Inoltre, è attivo un modulo documentale per il caricamento di allegati nelle sezioni relative ai controlli delle diverse tipologie (vedasi anche di seguito la descrizione della sezione relativa ai controlli), ciò in particolare per l'archiviazione della documentazione di ciascun controllo (quale *check-list* di controllo, resoconto di controllo, altra documentazione).

Il sistema è altresì provvisto di un'area documentale, quale componente specifica distinta dall'ambiente gestionale e ad essa integrata, con lo scopo di provvedere un supporto strumentale all'archiviazione massiva della documentazione relativa alle operazioni (con particolare riferimento alla documentazione che i Soggetti Beneficiari si impegnano a fornire su supporto informatico).

Le informazioni trattate dal sistema e direttamente riconducibili al monitoraggio delle singole operazioni sono così suddivise:

- sezione anagrafica: contiene informazioni di carattere generale relative ai progetti finanziati, in sostanza si tratta di una "scheda di progetto" completa delle principali informazioni descrittive e qualitative;
- sezione finanziaria: la sezione contiene tutti i dati relativi all'avanzamento finanziario di ogni singolo progetto (costi, impegni, pagamenti effettuati, certificati, rendicontati, rimborsi, recuperi, etc);
- sezione fisica: consente, in linea con le specifiche previste dal Protocollo unico di colloquio, la gestione per singolo progetto delle informazioni relative alle diverse tipologie di indicatori previste;
- sezione procedurale: contiene le informazioni necessarie a descrivere le diverse fasi di attuazione dello stesso (cronoprogramma del progetto);
- sezione controlli: in conformità con quanto richiesto dai regolamenti CE, il sistema informativo permette nella "Sezione controlli" la registrazione di tutte le verifiche eseguite con l'indicazione della data, del tipo di verifica e degli esiti delle stesse, registrando pertanto sistematicamente le irregolarità segnalate dalle strutture di controllo interne ed esterne all'Amministrazione. Tale Sezione consente all'AdG di disporre di un agile strumento per monitorare costantemente gli esiti di tutti i controlli eseguiti, valutare il grado di affidabilità del Sistema di Gestione e le irregolarità rilevate seguendo il loro sviluppo, anche al fine di fornire tempestivamente informazioni ai soggetti competenti in materia. Più nel dettaglio, la Sezione relativa ai controlli dispone di 5 moduli informativi specifici dedicati alla gestione delle seguenti procedure:
 - Controlli di I livello documentali
 - Controlli di I livello in loco
 - Verifiche per la certificazione delle spese
 - Controlli di II livello in loco (Autorità di Audit)
 - Controlli sui sistemi (Autorità di Audit)

Il sistema supporta l'AdG, l'AdC e l'AdA nelle specifiche attività di competenza e permette di gestire:

- i dati di interesse comune relativi al Programma;
- i dati relativi al monitoraggio ed alla sorveglianza del Programma;
- i dati relativi alle transazioni finanziarie del Programma;
- i dati contabili relativi alle singole operazioni;
- i dati relativi all'esito dei controlli;
- i dati relativi alle irregolarità rilevate da tutti i soggetti con potere di controllo sulle operazioni e i dati relativi al monitoraggio delle azioni correttive intraprese.

TABELLA 6.3 –ACCORGIMENTI PER MIGLIORARE IL MONITORAGGIO

PUNTI DI FORZA DEL MONITORAGGIO
• Efficace ed efficiente, ampia e consolidata base informativa sullo stato di attuazione del programma (3 dimensioni fisico, finanziario, procedurale) • Emersione eventuali criticità legate all'efficienza degli interventi
• Individuazione di diversi profili di utenza corrispondenti a differenti livelli di responsabilità • Validazione dei dati immessi sul portale in capo ai diversi soggetti/profili (garanzia della qualità delle informazioni immesse e delle specifiche responsabilità) • Flusso per la verifica e validazione dei dati di monitoraggio bimestrali (consolidamento dato – analisi temporali e confronti...) • Integrazione fra processi di gestione e controllo (realizzazione funzionalità aggiuntive a supporto di controllo di primo e secondo livello e certificazione delle spese) • Potenzialità “comunicative” (elaborazione e rappresentazione dati monitoraggio e funzioni di archiviazione dei documenti)
• “Aderenza della profilatura delle utenze a ruoli e procedure connesse con la realizzazione degli interventi (acquisizione, immissione e validazione dati)” – Reali procedure di approvazione e implementazione degli interventi • “Funzionalità aggiuntive a supporto di processi non direttamente connessi con il flusso di dati stabiliti dal Protocollo Unico di Colloquio” • Elaborazione e rappresentazione dei dati di monitoraggio e di archiviazione della documentazione”
SUGGERIMENTI
• Opportunità di evoluzione da strumento complesso per il monitoraggio a sistema informativo integrato (procedure di controllo, certificazione delle spese, irregolarità e recupero ...) • Esigenza di sviluppo di funzioni per il monitoraggio di avanzamenti (finanziario e procedurale) • Necessità di supportare il governo sullo spesa attraverso unificazione flussi informativi degli adempimenti connessi alle attività di controllo, certificazione e recupero irregolarità. • Esigenza di Misure a supporto dei Beneficiari per l'aggiornamento dei dati • Sviluppo di ulteriori warning procedurali • Possibilità di realizzare l'intero processo di certificazione delle spese attraverso il sistema di monitoraggio (firma elettronica, tracciabilità dei flussi finanziari...) • Potenzialità di rafforzamento del Monitoraggio ambientale • Potenzialità future portale – componente organizzativa, capacità di restituzione di informazioni per sostenere scelte di policy result-oriented e sostenibilità amministrativa

6.3 ANALISI DEL COINVOLGIMENTO DEL PARTENARIATO

In considerazione dell'importanza di coinvolgere il partenariato e gli stakeholder dei territori interessati nel processo di elaborazione e definizione del PON, il valutatore ex ante deve accertare che effettivamente siano stati coinvolti soggetti rappresentativi delle dimensioni istituzionale, economico, ambientale e sociale del territorio.

Il processo di elaborazione del PON, pur nella ristrettezza dai tempi imposti, ha attivato un **processo partenariale ampio ed intenso** che ha consentito di internalizzare nel programma un significativo contributo, riconducibile sia all'individuazione del parco progettuale sia alla ripartizione di risorse tra Assi prioritari e Risultati Attesi, che in particolare tiene conto:

- delle indicazioni ricevute nel corso del confronto istituzionale e partenariale con le Amministrazioni Centrali (DPS, MATTM), le Amministrazioni Regionali (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), le associazioni di settore e le parti sociali (ANCE, Unioncamere, Confindustria, Assoporti);
- della natura stessa dei progetti e dei relativi fabbisogni finanziari.

TABELLA 6.4—IL COINVOLGIMENTO DEL PARTENARIATO NEL PROCESSO DI PROGRAMMAZIONE

DATA	OGGETTO
15 e 16 maggio 2014	Incontri tenutisi con il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo
4 giugno 2014	Incontro partenariale con le Regioni
10 giugno 2014	Incontro partenariale con gli Enti Beneficiari - Ferrovie
11 giugno 2014	Incontro partenariale con gli Enti Beneficiari - Porti e Interporti
12 giugno 2014	Incontro partenariale con gli Enti Beneficiari - ITS e Aeroporti
16 giugno 2014	Incontro con il Ministero dell'Ambiente
18 giugno 2014	Incontro con la Commissione Europea
23 giugno 2014	Incontro partenariale con le Regioni e gli Enti Beneficiari
11 luglio 2014	Incontro con partenariato economico-sociale e Regioni
14 luglio 2014	Incontro con il Ministero dell'Ambiente

6.4 PRIME RIFLESSIONI DI SINTESI

Come anticipato, la non disponibilità del Piano di Rafforzamento Amministrativo e l'attuale livello di definizione del modello organizzativo, delle competenze coinvolte e degli strumenti identificati a supporto della sorveglianza non consentono di esprimere una riflessione valutativa puntuale. L'attivo coinvolgimento del valutatore nel processo di programmazione e la valorizzazione dell'esperienza maturata nel 2007-2013 consentono tuttavia di anticipare alcune considerazioni e suggerimenti.

Un sistema di sorveglianza dinamico e partecipato. La programmazione 2014-2020 richiede all'AdG di implementare un sistema di sorveglianza dinamico e fortemente partecipato, in grado di valorizzare le competenze ed il contributo da parte dei diversi attori interni ed esterni all'amministrazione. L'esigenza di rafforzare la governance si impone sotto molteplici punti di vista:

- Diviene sempre più imprescindibile **integrare le diverse fonti di finanziamento ed i conseguenti strumenti di intervento**: è particolarmente evidente con il CEF e il Piano di Coesione, ma ancora più strategico è agire (dando continuità e rafforzando alcune esperienze maturate negli ultimi anni) sinergicamente con le risorse governate da soggetti esterni alla PA (richiamate anche dall'obiettivo di coinvolgere ed attivare forme di partenariato pubblico-privato e dalla crescente attenzione alla dimensione ambientale degli interventi);
- Vi sono alcune aree di intervento (come l'accento posto sulla concentrazione ed integrazione degli interventi nelle aree vaste intermodali) che richiedono di **concepire interventi integrati**. L'efficiente ed efficace costruzione di questi interventi suggerisce di istituzionalizzare alcune prassi di lavoro maturate nel recente passato (quali la sorveglianza rafforzata), semplificando ed al contempo istituzionalizzando alcuni processi di interazione sperimentati.

Il PON mostra di aver compreso questa esigenza ed esplicitamente prevede nell'ambito dell'asse IV iniziative volte al rafforzamento della governance multilivello, in particolare prevedendo l'istituzione di un organismo che riunisca in un'unica sede istituzionalizzata i diversi attori coinvolti in ciascuna delle aree vaste che verranno costituite per la governance del programma, fungendo da cabina di regia per il coordinamento e la ripartizione efficiente delle competenze.

Come anticipato, a questo riguardo, la positiva esperienza di collaborazione avviata nell'ambito delle attività di monitoraggio ambientale del PON Reti e Mobilità 2007-2013 tra Amministrazioni Centrali (AdG/AA, ISPRA, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, ISCR) suggerisce di dare continuità ed istituzionalizzare tale collaborazione, al fine di consentire il completamento della raccolta dati ambientale e dell'eventuale necessità di ridefinizione del set di indicatori per il monitoraggio ambientale, alla luce delle tipologie di interventi ammesse a finanziamento con la nuova Programmazione 2014-2020.

L'efficace gestione dei processi. Obiettivi così ambiziosi richiedono di dotarsi di un sistema di gestione molto efficace: **valorizzando l'esperienza 2007-2013, il PON individua alcune linee di azione volte a semplificare gli oneri e gli adempimenti dei beneficiari e degli organismi di gestione ed al contempo garantire la qualità delle spese ed il rispetto dei vincoli regolamentari.** Di particolare interesse tra le azioni presentate nel programma sono :

- **l'estensione delle opzioni di semplificazione dei costi a tutti i progetti e a tutti i beneficiari.** In particolare, la metodologia dei costi forfettari per il calcolo dei costi indiretti e le tabelle standard per unità di costo per il calcolo dei costi interni saranno definite ex ante per tutti i beneficiari, permettendo di definire i costi e l'ammissibilità delle spese sin dalla fase di definizione e selezione dei progetti.
- **La gestione e l'archiviazione elettronica della documentazione di spesa.** Sulla scorta dell'esperienza maturata dall'Autorità di Gestione , si prevede di gestire e archiviare tutta la documentazione ufficiale del Programma solamente in formato digitale. L'obiettivo è quello di ridurre le tempistiche nell'espletamento delle procedure amministrative (ad esempio, per la preparazione delle Domande di Rimborso) da parte dei beneficiari, e i relativi errori nella raccolta della documentazione, eliminando inoltre i costi ambientali e procedurali legati alla gestione della documentazione cartacea.
- **Le procedure informatiche intese ad evitare il doppio finanziamento delle spese.** L'evoluzione tecnologia ha portato molti beneficiari a governare i progetti attraverso i propri sistemi informativi. Questa situazione di contesto, rafforzata dalla volontà dell'Autorità di Gestione di gestire tutta la documentazione solo in formato digitale, rende superate le procedure utilizzate nella programmazione 2007-2013 e consistenti principalmente nell'apposizione del c.d. timbro di annullato sulla documentazione probatoria della spesa.
- Il Supporto all'analisi tecnica e valutazione delle iniziative progettuali, con particolare attenzione alla **"maturità" dei progetti** presentati e alla realistica delle proposte progettuali relativamente agli avanzamenti fisici e procedurali amministrativi. Tale supporto assume un rilievo specifico considerato le difficoltà registrate nella programmazione 2007-2013, con riferimento ai ritardi attuativi importanti dei Grandi Progetti, principalmente imputabili alla debolezza del quadro istruttorio e la lentezza dei processi autorizzativi, attuativi e di costruzione del consenso.

Di particolare interesse è inoltre l'esplicita previsione di un'attività di assistenza tecnica, volta a supportare l'Amministrazione e gli stakeholders all'implementazione di forme di partenariato **pubblico privati (PPP) all'interno delle Aree vaste** per la costruzione e gestione delle opere.

Il rapporto con i cittadini: diffusione delle informazioni

L'entità delle risorse in gioco e la rilevanza degli interventi oggetto di finanziamento motivano **l'esigenza di informare i cittadini** sul programma, sulle fasi di realizzazione e sui risultati, evidenziando il valore aggiunto della programmazione europea a sostegno dello sviluppo, anche al fine di contribuire a rendere trasparenti le politiche e a sollecitare la partecipazione dei cittadini e la loro vicinanza alle istituzioni.

Diviene a questo fine importante rafforzare l'attenzione al grande pubblico e la finalizzazione di alcuni contenuti informativi del sistema di sorveglianza per una loro diffusione presso i cittadini. A titolo esemplificativo l'informazione da divulgare potrebbe riguardare

- gli impegni assunti e i risultati in termini di cambiamenti ed i miglioramenti apportati al sistema infrastrutturale e dei trasporti, anche a vantaggio della sostenibilità ambientale e dell'efficienza energetica,
- l'illustrazione dei principali progetti, sottolineando l'importanza dei finanziamenti europei e dell'integrazione sinergica delle risorse e degli interventi,

- la divulgazione delle buone pratiche e delle criticità attuative, e delle iniziative attivate per superarle.

Il PON mostra un'attenzione in questo senso prevedendo uno specifico supporto tecnico per “lo sviluppo e il funzionamento di un sistema informativo di monitoraggio funzionale alla gestione del Programma che, partendo dai sistemi in uso nella PON Reti e Mobilità, sia aperto a tutti gli stakeholder ed ai cittadini”.

BOZZA

7 LA COERENZA DELL'ALLOCAZIONE FINANZIARIA

La verifica della coerenza (consistency) delle allocazioni finanziarie del PO copre, secondo la Guidance (par. 1.3), le seguenti dimensioni:

- La concentrazione delle risorse stanziare sugli OT o PDI più importanti in relazione alle sfide/fabbisogni del territorio;
- Il rispetto dei vincoli formali di allocazione da Regolamento;
- La “capacità potenziale di conseguimento del singolo RA” in ragione del valore finanziario medio degli interventi di riferimento (capacità di raggiungere gli obiettivi ed i risultati attesi);
- La valutazione della “forma di supporto” indicata per la singola azione (oppure OS), anche in relazione – se possibile – alla allocazione finanziaria di riferimento.

In questa fase del processo non stato possibile articolare l'analisi valutativa, che viene rinviata a successivi step. In questa sede vengono espresse prime riflessioni di sintesi

7.1 LA COERENZA DELL'ASSEGNAZIONE DELLE RISORSE DI BILANCIO CON GLI OBIETTIVI DEL PROGRAMMA

TABELLA 7.1 DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE TRA ASSI PRIORITARI

ASSE PRIORITARIO	SOSTEGNO DELL'UNIONE	CONTROPARTITA NAZIONALE	FINANZIAMENTO TOTALE
Asse prioritario 1	840.315.798,92	687.531.108,21	1.527.846.907,13
Asse prioritario 2	110.010.000,00	90.008.181,82	200.018.181,82
Asse prioritario 3	384.074.201,08	314.242.528,15	698.316.729,23
Asse prioritario 4	48.400.000,00	39.600.000,00	88.000.000,00
Totale	1.382.800.000,00	1.131.381.818,18	2.514.181.818,18

TABELLA 7.2 PIANO FINANZIARIO PER SETTORE DI INTERVENTO

ASSE	CODICE	IMPORTO	%
I	024 Ferrovie (rete centrale RTE-T)	722.712.965,59	52,3%
I	025 Ferrovie (rete globale RTE-T)	64.465.500,00	4,7%
I	044 Sistemi di trasporto intelligenti (compresa l'introduzione della gestione della domanda, sistemi di pedaggio, monitoraggio informatico, sistemi di informazione e controllo)	53.137.333,33	3,8%
II	01 Sovvenzione a fondo perduto	110.010.000,00	8,0%
III	035 Trasporti multimodali (RTE-T)	56.752.718,00	4,1%
III	039 Porti marittimi (RTE-T)	272.321.483,08	19,7%
III	044 Sistemi di trasporto intelligenti (compresa l'introduzione della gestione della domanda, sistemi di pedaggio, monitoraggio informatico, sistemi di informazione e controllo)	55.000.000,00	4,0%
IV	121 Preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezioni	33.880.000,00	2,5%
IV	122 Valutazione e studi	4.840.000,00	0,4%
IV	123 Informazione e comunicazione	9.680.000,00	0,7%

7.2 LA MOTIVAZIONE DELLA FORMA DI SOSTEGNO PROPOSTA

In questa fase il PON prevede di utilizzare esclusivamente il contributo a fondo perduto, riservandosi di valutare l'utilizzo dello strumento Jessica. Nelle successive fasce potrà essere approfondita e verificata questa possibilità.

7.3 PRIME RIFLESSIONI DI SINTESI

Sulla base delle informazioni disponibili **non è possibile articolare una riflessione valutativa in merito all'allocazione finanziaria**, in quanto il piano finanziario inserito del PON presenta degli importi indicativi, e la quantificazione definitiva è subordinata all'avanzamento della preparazione del programma operativo ed alla identificazione del parco progettuale.

Ciò premesso, si ritiene di interesse segnalare come:

- gli importi inseriti siano derivati da quanto previsto dall'Accordo di Partenariato, e rispettino pertanto le disposizioni regolamentari;
- la distribuzione indicata sia coerente con la priorità riconosciuta agli interventi dell'asse I (con più del 50% delle risorse dedicate alla categoria di intervento 024 Ferrovie (rete centrale RTE-T), ed in subordine dell'asse III (con circa il 20% delle risorse disponibili imputate alla categoria di intervento 039 Porti marittimi (RTE-T),
- nonostante sia esplicitamente prevista solo la forma di sostegno a fondo perduto, il PON espliciti la volontà di verificare la possibilità di utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria. In particolare il riferimento è al fondo Jessica, che può costituire per caratteristiche e modalità di erogazione, lo strumento con cui il Programma può più efficacemente interagire, al fine di ridurre i costi di realizzazione degli interventi, nonché di avere risorse disponibili, utili per investire in nuovi progetti. Considerato che Jessica è stato principalmente usato per interventi di rigenerazione urbana, si ritiene possa costituire una maggiore opportunità nell'ambito dell'asse III.