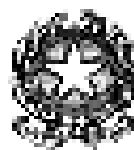




UNIONE EUROPEA



REPUBBLICA ITALIANA

**MINISTERO DELLE  
INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI**  
SERVIZIO PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE  
*(del soppresso Ministero dei Trasporti e della Navigazione)*

**QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO (QCS) 2000-2006 PER LE  
REGIONI ITALIANE OBIETTIVO 1**

ASSE VI – RETI E NODI DI SERVIZIO

**PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE SETTORE TRASPORTI**

**PON TRASPORTI 2000-2006**

**ALLEGATO 6**

**SERVIZIO DI VALUTAZIONE INDIPENDENTE INTERMEDIA**

*“Rapporto di Valutazione Intermedia”*

*Sintesi*

## INDICE

1.	Introduzione.....	1
1.1.	Contenuti .....	1
1.2.	Verifica della validità programmatica del PON Trasporti .....	4
1.3.	Verifiche di coerenza.....	6
2.	La ricognizione delle procedure adottate per la selezione degli interventi .....	15
3.	Il sistema di monitoraggio e il sistema degli indicatori .....	20
4.	La ricognizione degli indicatori di performance (Riserva di Premialità).....	26
5.	Qualità del sistema di attuazione .....	28
6.	L'attuazione del PON e prime valutazioni di metà percorso .....	31
	L'avanzamento procedurale.....	31
	L'avanzamento finanziario .....	32
	L'avanzamento fisico.....	34
	Una valutazione complessiva su <i>performance</i> , efficacia ed efficienza del Programma .....	36
7.	Suggerimenti e raccomandazioni per la riprogrammazione.....	39

## 1. INTRODUZIONE

La nuova regolamentazione dei Fondi strutturali (Reg. CE 1260/99) ha confermato e rafforzato la centralità del ruolo delle attività di valutazione, per accrescere l'efficacia e gli impatti degli interventi cofinanziati stabilendo una serie di compiti fondamentali della valutazione quali: **(i)** misurare l'efficacia ed i primi impatti degli interventi, a livello di Programma e delle sue principali articolazioni, con particolare riferimento alle grandi priorità trasversali dell'Unione Europea che hanno un rilievo particolare per il PON; **(ii)** misurare l'effettiva applicazione, nell'attuazione degli interventi, dei principi di concentrazione, addizionalità, integrazione, partenariato e decentramento; **(iii)** misurare l'efficienza, la correttezza e la trasparenza nell'impiego dei fondi, verificando il processo attuativo e contribuendo alla sua correzione *in itinere*; **(iv)** contribuire alla revisione strategica e finanziaria (riprogrammazioni e rimodulazioni) degli interventi; **(v)** diffondere la conoscenza dei risultati delle politiche strutturali attuate.

Il presente documento rappresenta una sintesi del Rapporto di Valutazione Intermedia (RVI) del PON Trasporti, redatto sulla base dei dati di monitoraggio aggiornati al 30 settembre 2003, e sviluppato ai sensi del Reg. (CE) 1260/99 (artt. 41-42) nel rispetto delle indicazioni metodologiche e delle linee guida per la valutazione prodotte dalla Commissione Europea e dal MEF-UVAL<sup>1</sup>.

### 1.1. Contenuti

Il programma di attività della valutazione intermedia del PON "Trasporti" fa riferimento:

---

<sup>1</sup> I principali riferimenti documentali per la valutazione dei Programmi Operativi Nazionali e Regionali dell'Obiettivo 1 cui si fa riferimento sono:

- UVAL- MTBPE (2001), *Linee guida per la valutazione intermedia dei programmi operativi*, Roma, nonché dello stesso autore *Orientamenti per l'organizzazione della valutazione intermedia dei programmi operativi*.
- EC-DG XVI (2000), *Il periodo di programmazione 2000-2006. Documenti di lavoro metodologico n° 8. La valutazione intermedia degli interventi dei Fondi strutturali*, Bruxelles.
- EC-DG XVI, *The New Programming Period 2000-2006: methodological working document n° 3. Indicators for Monitoring and Evaluation: an indicative methodology*, 1999; "The mid term Evolution of structural fund interventions" 2001 nonché: Linee guida sull'ambiente (VAS) e sulle pari opportunità (VISPO) rispettivamente elaborate dal Ministero per l'Ambiente e del Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio.
- European Commission (1999), *MEANS Collection: Evaluation of socio-economic programmes*, Bruxelles.

- (i) da una parte ai “blocchi” delle attività di valutazione definiti dai “documenti complementari” dell’UVAL;
- (ii) e dall’altra ai “prodotti” (materiali ed immateriali) dell’attività.

Tali aspetti vengono dunque collocati nel contesto delle caratteristiche e dei contenuti del PON “Trasporti” e del relativo CdP.

<b>PROGRAMMA DI ATTIVITÀ DELLA VALUTAZIONE INTERMEDIA DEL PON TRASPORTI</b>	
Blocco A	<b>Definizione del disegno di valutazione</b>
Blocco B	<b>Valutazione dell'attualità della diagnosi e della strategia del Programma Operativo. Esame della collocazione del PON nel contesto degli altri interventi che nello stesso periodo verranno realizzati</b>
	B.1 Valutazione della situazione e dell'evoluzione del contesto socioeconomico, strutturale ed ambientale. Aggiornamento della diagnosi
	B.2 Verifica di coerenza del quadro logico del PON
	B.3 Verifica della collocazione del PON nel contesto degli altri interventi per l'infrastrutturazione e per lo sviluppo regionale, nonché delle politiche comunitarie
	B.4 Analisi dell'applicabilità, della coerenza e dell'affidabilità degli indicatori di realizzazione, risultato ed impatto
	B.5 Formulazione di proposte di modifiche alla strategia, agli obiettivi, agli interventi ed agli indicatori del Programma
Blocco C	<b>Valutazione di coerenza e pertinenza dell'intervento effettivamente avviato e dei criteri di selezione applicati</b>
	C.1 Ricognizione e valutazione delle procedure adottate per la selezione degli interventi previsti nel PON
	C.2 Verifica e quantificazione di indicatori procedurali
Blocco D	<b>Valutazione di efficacia e di efficienza</b>
	D.1 Realizzazione di indagini dirette per il reperimento di informazioni necessarie alla valutazione del PON
	D.2 Verifica dell'efficienza e dell'efficacia dell'attuazione, attraverso la valutazione dell'avanzamento finanziario e fisico del PON attraverso il sistema degli indicatori adottati
	D.3 Applicazione dei modelli di misurazione dell'impatto degli interventi
	D.4 Valutazione di tematiche relative a specifiche tipologie di azioni, strategie, processi procedurali, ambiti di intervento
	D.5 Valutazione degli indicatori di sorveglianza per la riserva di performance
Blocco E	<b>Valutazione della funzionalità ed adeguatezza del sistema di gestione, del partenariato e dell'avanzamento istituzionale complessivo</b>
	E.1 Valutazione del sistema di gestione
	E.2 Valutazione del partenariato
	E.3 Verifica dei sistemi normativi ed istituzionali rilevanti per l'attuazione del PON, con particolare riferimento alla sua evoluzione nel corso dell'attuazione
Blocco F	<b>Verifica del sistema di monitoraggio e del suo funzionamento</b>
	F.1 Valutazione del sistema di monitoraggio
	F.2 Verifica del funzionamento del sistema dei controlli
Blocco G	<b>Sostegno ai processi di riesame ed eventuale adeguamento del PON e contributo al rafforzamento delle attività di implementazione e sorveglianza</b>
	G.1 Valutazione complessiva della strategia adottata e degli interventi selezionati
	G.2 Formulazione di proposte di modifiche/innovazioni procedurali ed organizzative, nonché di modifiche/aggiustamenti nelle linee operative di attuazione del PON e nel sistema di monitoraggio

La fase iniziale dell'attività valutativa ha affrontato due questioni rilevanti ai fini della corretta impostazione della valutazione:

- a) l'individuazione degli *stakeholders* del Programma, ovvero i soggetti e gli operatori che – a diverso titolo – sono interessati dagli effetti prodotti dall'esecuzione del Programma, che risultano essere:
- la Commissione Europea;
  - gli operatori centrali: l'Autorità di Gestione, e le varie Direzioni del MIT. In quanto attori fondamentali delle politiche di infrastrutturazione del nostro Paese, questi operatori condividono — oltre alle responsabilità primarie dell'attuazione del Programma — l'interesse al conseguimento della strategia generale di potenziamento e razionalizzazione del sistema infrastrutturale del trasporto che sottende il PON;
  - gli organi intermedi responsabili di misure/azioni del PON; in particolare:
    1. Enti attuatori esterni al Ministero: RFI, ANAS, ENAC, ENAV (Organismi intermedi);
    2. Enti attuatori interni al Ministero: DG per i Sistemi Informativi e Statistica (SIS); DG dei Sistemi di Trasporto ad Impianti Fissi (TIF); DG per le Infrastrutture della Navigazione Marittima e Interna;
  - operatori economici e sociali: autotrasportatori, società di trasporti ferroviari, armatori e compagnie di navigazione, autorità portuali, linee aeree, interporti, centri di distribuzione, altri;
  - destinatari diretti e indiretti: quanti possono trarre vantaggio dal successo e sono interessati dalle iniziative del PON, le imprese e le famiglie.
- b) la determinazione di quale sia la *domanda di valutazione* espressa dagli *stakeholders*, ovvero quali siano gli aspetti della valutazione (per quanto riguarda le modalità attuative, gli effetti, etc.) a cui essi sono maggiormente interessati, in particolare quella espressa dall'Autorità di Gestione.

La domanda potenziale degli *stakeholders* che è stata tenuta presente nello svolgimento delle attività di valutazione relative al processo di implementazione – ivi compresa la istruttoria, valutazione e selezione degli interventi – all'efficienza ed efficacia, al disegno organizzativo – ivi compreso il sistema di monitoraggio – ed infine alla realizzazione delle spese

programmate, a posteriori si può ritenere che almeno per l'AdG ha trovato un riscontro puntuale nelle attività che il valutatore poteva offrire in termini di suggerimenti e progetti per il miglioramento della gestione del PON.

## 1.2. Verifica della validità programmatica del PON Trasporti

La valutazione intermedia del PON sviluppata, ha per obiettivo la verifica della validità del processo di programmazione a cascata, caratteristico dei Programmi Comunitari, nel momento in cui l'attuazione del PON è già iniziata. La verifica consiste nel ripercorrere il percorso di programmazione attraverso l'esame delle seguenti fasi: 1) l'individuazione di problematiche e potenzialità messe in luce dall'analisi di contesto, 2) la determinazione di obiettivi e strategie, 3) la formulazione di linee di intervento — opportunamente declinate in assi, misure ed azioni — adeguate a conseguire gli obiettivi.

La *struttura programmatica* del PON Trasporti è rappresentata, infatti, da un insieme gerarchizzato di obiettivi generali e specifici cui corrispondono misure/azioni attraverso le quali si intende attuare la strategia programmatica; compito fondamentale della valutazione intermedia è di verificare se il conseguimento di tali obiettivi è stato avviato attraverso una corretta individuazione degli interventi programmati.

Dall'analisi dei documenti di programmazione è possibile verificare l'esistenza di un sistema ben definito di obiettivi logicamente concatenati.

Al fine di valutare la validità della strategia e degli obiettivi assunti a base del Programma<sup>2</sup> è stata effettuata una verifica aggiornata sulle condizioni strutturali del sistema socio-economico e sull'andamento congiunturale dell'economia nazionale e del Mezzogiorno, con particolare riguardo all'andamento del sistema dei trasporti, in modo da apprezzare se si sono

---

<sup>2</sup> La strategia del PON Trasporti, si articola intorno ai seguenti obiettivi prioritari:

- **accessibilità** - assicurare i collegamenti necessari per spostarsi velocemente e con sicurezza sul territorio meridionale e da questo verso altre aree;
- **riequilibrio modale** - indirizzare la domanda di mobilità verso le modalità economicamente, socialmente e ambientalmente più efficienti nei diversi contesti, al fine di alleggerire la pressione cui è sottoposta la rete stradale da parte del trasporto merci di lunga percorrenza;
- **intermodalità** - creazione di un sistema integrato di trasporto, favorendo l'interconnessione tra le grandi direttrici di traffico e le reti di trasporto locale, e tra le diverse modalità di trasporto;
- **qualità ed efficienza** - migliorare la qualità del servizio, gli standard di sicurezza e le tecniche di gestione;
- **mobilità** - rendere fluida la circolazione ed accessibile il territorio, per mezzo di sistemi rapidi di massa su rotaia, sistemi di governo della mobilità;
- **riduzione degli impatti ambientali** - sia sul fronte delle infrastrutture di trasporto, che sul fronte delle emissioni(aria, rumore).

registrati cambiamenti del contesto tali da rendere opportune eventuali revisioni delle priorità strategiche.

A metà del periodo di programmazione, in sede di valutazione intermedia, è apparso infatti opportuno effettuare una verifica di validità della diagnosi posta a base della elaborazione del Programma. Tale diagnosi – riferita al contesto sociale, economico ed ambientale nel quale si inserisce il sistema dei trasporti – potrebbe infatti risultare almeno in parte superata dai mutamenti intervenuti nello scenario di riferimento dopo l'elaborazione del PON.

Le analisi sviluppate con riferimento al contesto socioeconomico, istituzionale e normativo per verificare e valutare come queste possano incidere sulla validità della strategia generale e della struttura gerarchizzata degli obiettivi, permettono di concludere con le seguenti valutazioni sintetiche:

- il contesto socio economico, dall'anno di formulazione del PON, ha registrato un'evoluzione non particolarmente accentrata; la crescita economica è stata modesta, i divari all'interno del Paese sono diminuiti in misura lieve per effetto di uno sviluppo delle regioni meridionali leggermente più elevato rispetto a quello delle regioni del Centro Nord; i livelli occupazionali sono aumentati facendo registrare tassi di occupazione più elevati e tassi di disoccupazione più modesti;
- nell'ambito dell'evoluzione del sistema socio economico il settore dei trasporti ha presentato una crescita significativa (maggiore di quella del PIL) anche se la domanda di trasporto ha presentato tassi di aumento inferiori a quelli registrati nel passato.
- L'offerta di trasporto è stata in grado di soddisfare la domanda ma non si sono registrate iniziative ed interventi nella dotazione infrastrutturale in grado di migliorare il ritardo nei livelli di dotazione ancora presente nelle regioni del Mezzogiorno;
- la rivisitazione dei punti di forza e di debolezza, delle occasioni e dei rischi (SWOT analysis) che caratterizzano il sistema dei trasporti ha potuto confermare il permeare delle potenzialità accertate e dei nodi/strozzature già individuati in sede di formulazione del PON e relativo CdP;
- la valutazione dei collegamenti e delle compatibilità analizzate nel contesto della "programmazione a cascata" adottata nella formulazione del PON, ha potuto evidenziare come il processo che collega "punti di forza e di debolezza" alla "struttura degli obiettivi gerarchizzati", e come questa "struttura" alle "tipologie di intervento" programmate con il PON ed ancora l'integrazione esistente tra le varie tipologie di intervento risulta validato

dall'aggiornamento operato con la situazione più recente; in tale contesto anche la rivisitazione della coerenza esterna appare dimostrabile e convalidabile;

- l'evoluzione del contesto istituzionale ed in particolare la nascita del *nuovo Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti* accompagnato da importantissime iniziative del Governo, ha prodotto ripercussioni sull'adeguamento infrastrutturale, potenziamento e informatizzazione dei servizi offerti, riequilibrio modale, sviluppo della logistica e razionalizzazione del traffico nel contesto urbano ed ambientale;
- l'evoluzione del contesto normativo, conferma la diagnosi e la strategia iniziali; quanto normato in sede legislativa si muove in un contesto del tutto coerente con il quadro degli obiettivi generali e specifici assunti a base del PON.

### **1.3. Verifiche di coerenza**

Complessivamente pertanto, si può concludere con un giudizio che supporta la validità della strategia, degli obiettivi e delle linee di intervento programmate con il PON anche alla luce del fatto che le variazioni, socio economiche, istituzionali e normative non richiedono significative variazioni nella strategia e negli obiettivi specifici; il PON può ritenersi ancora valido in termini di concatenazione tra analisi Swot, obiettivi specifici e tipologia di interventi.

Nel corso dell'attuazione del programma è inoltre utile verificare se — data l'evoluzione del contesto e dello stesso assetto della programmazione — continuano a mantenersi inalterate: la coerenza interna del sistema di obiettivi e di interventi del PON; la coerenza esterna e la compatibilità fra il PON e gli altri strumenti di programmazione. Compito del valutatore indipendente è proprio quello di segnalare, nel corso dell'attuazione, modificazioni alla “struttura delle coerenze” che potrebbero essere affrontate dal programmatore attraverso una ridefinizione (anche parziale) di obiettivi ed interventi del PON.

Il processo di elaborazione della programmazione è testato attraverso la costruzione di matrici di compatibilità e di coerenza (o nei casi più elementari con analisi di natura qualitativa), per mezzo delle quali viene verificata di volta in volta la consistenza fra gli elementi di contesto e gli obiettivi del PON, fra gli obiettivi e le misure o linee di intervento del PON, tra la strategia che lo ha ispirato e la sua struttura operativa (Assi e misure) (coerenza interna); fra gli obiettivi (ed interventi) del PON ed obiettivi (ed interventi) di altri strumenti di programmazione in corso di attuazione nel territorio regionale (POR) o anche a livello nazionale (altri PON, etc) (coerenza esterna).

La struttura gerarchizzata degli obiettivi (dall'obiettivo globale a quelli generali, specifici ed operativi) risulta in linea con i punti di forza, da valorizzare, del sistema trasportistico e con i punti di debolezza da superare per garantire la realizzazione di un'offerta di trasporto adeguata per le merci e quindi atta a supportare lo sviluppo della domanda del sistema produttivo e condizioni di maggiore sicurezza per i passeggeri.

Per quanto riguarda la coerenza, interna ed esterna, del Programma – rinviando per gli approfondimenti agli sviluppi del paragrafo – è possibile formulare le seguenti considerazioni generali.

La coerenza interna del PON viene confermata in termini di collegamenti funzionali tra obiettivi specifici/operativi da perseguire e Misure/azioni contenute nel programma. Sussiste una forte coerenza interna, fatta eccezione per quanto riguarda l'intermodalità per la quale all'obiettivo prioritario assunto per potenziare il sistema intermodale corrisponde una specifica misura che dispone tuttavia di risorse finanziarie troppo limitate. D'altra parte su tale tema si è ravvisata la necessità di un maggiore sviluppo della progettualità, anche in relazione ad azioni ed interventi che determinino le condizioni per un maggiore ruolo del trasporto intermodale.

La coerenza esterna del PON è stata verificata rispetto al PGT e ai POR. L'esito di tale analisi è in generale di piena corrispondenza tra gli obiettivi dei diversi strumenti; occorre, tuttavia, un ulteriore approfondimento per quanto riguarda la coerenza con i Programmi regionali. Si ricorda che solo tale verifica può escludere la possibilità che i medesimi progetti vengano selezionati all'interno di diversi programmi e dunque contabilizzati due volte in termini di spese.

Su tale aspetto il valutatore ritiene opportuno che, nel corso dell'eventuale prosecuzione dell'attività di valutazione, siano sviluppati una serie di focus a livello regionale per verificare, validare ed integrare le scelte del PON con quelle dei POR.

Una specifica verifica di coerenza è stata poi effettuata con le politiche ambientali sia comunitarie che nazionali. Il PON, infatti, essendo per gran parte caratterizzato da progetti che si inseriscono nel territorio modificandone sensibilmente l'assetto fisico e organizzativo, risulta essere fortemente collegato con le politiche ambientali.

## **VERIFICA DI COERENZA “INTERNA” TRA STRATEGIA E PROGETTI DEL PON**

Ai fini della verifica di coerenza interna del Programma si è proceduto ad un confronto tra le tipologie di progetti selezionate dal PON e, rispettivamente, linee strategiche ed elementi di strategia operativa adottate dal Programma stesso.

Cumulativamente – in base alla valutazione effettuata – le linee strategiche caratterizzate dai più elevati livelli di coerenza con le tipologie progettuali sono quelle relative a: il potenziamento di un’offerta di trasporto ambientalmente sostenibile, la promozione di uno sviluppo territoriale integrato, ed il rafforzamento dell’integrazione delle reti nazionali con quelle transnazionali.

In complesso – fatta eccezione per le linee strategiche non riconducibili a specifiche logiche modali – il livello di coerenza complessivo può considerarsi soddisfacente, pur destando qualche perplessità la scarsa o nulla sintonia che le tipologie progettuali presentano, date le caratteristiche specifiche dei progetti che ne fanno parte, con finalità strategiche di rilevanza centrale per il Mezzogiorno come il riequilibrio modale e l’intermodalità.

Per quanto riguarda la coerenza tra le indicazioni di strategia operativa ed i progetti del PON-T, i punti deboli dell’azione prevista sono identificabili nell’insufficiente finalizzazione dei progetti alla creazione di itinerari ferroviari nord-sud per il trasporto merci ed al potenziamento delle attrezzature destinate al cabotaggio.

Ad integrazione delle verifiche di cui sopra è stato anche effettuato un confronto tra progetti del PON ed interventi prioritari dello Strumento Operativo per il Mezzogiorno (SOM) che si configura come uno strumento di programmazione, essenzialmente derivato dal PGTL, finalizzato a tradurre in modalità operative per il Mezzogiorno i criteri e gli indirizzi formulati dal QCS. Va specificato che il confronto, per ragioni pratiche, ha considerato non tutti i progetti inclusi nel PON ma loro insiemi omogenei.

Gli insiemi di progetti PON che non trovano riscontro negli interventi prioritari SOM riguardano le infrastrutture ferroviarie (tronco Napoli-Roma) ma soprattutto quelle stradali e autostradali (SS16 Adriatica e SS7 Appia in Puglia, e SS7 quater Domiziana in Campania). Inversamente non trovano riscontro nei progetti PON tre tipologie di interventi SOM: tra le direttrici trasversali del sistema a rete, il potenziamento della relazione stradale Sicilia-Calabria-Puglia (attraverso il collegamento Spezzano- Sibari) e la direttrice ferroviaria Battipaglia-Potenza-Metaponto; e tra le connessioni tra aree locali e direttrici principali, gli interventi relativi a *bypass* stradali di alleggerimento di nodi metropolitani o di conurbazioni. Gravemente carente appare anche la copertura, da parte del PON, degli “interventi per i centri

merci” previsti dal SOM: non può infatti certamente considerarsi sufficiente – rispetto all’opzione strategica della programmazione nazionale dei trasporti di agevolare lo sviluppo dell’intermodalità – la presenza di un unico progetto relativo all’interporto di Catania.

Il PON, oltre a risultare coerente con la strategia d’intervento della programmazione nazionale, dovrebbe contribuire ad innovare, rispetto al passato, tale strategia, soprattutto per quanto riguarda una più elevata efficacia della spesa e più efficienti relazioni tra i differenti modi di trasporto.

Per valutare la potenziale efficacia dei progetti selezionati dal PON Trasporti, sono stati utilizzati due principi – base fissati dal QCS: la concentrazione e l’integrazione degli interventi. In materia di trasporti la concentrazione va intesa sia in senso territoriale che in termini di obiettivi perseguiti; mentre l’integrazione si riferisce sia ai singoli modi di trasporto (“interna”) che alle relazioni tra di essi (“esterna”).

La verifica del principio di concentrazione è stata effettuata con riferimento ad una aggregazione degli interventi su base territoriale: in pratica, nei casi in cui progetti relativi allo stesso modo di trasporto afferivano allo stesso tratto di rete o allo stesso nodo, si è proceduto ad aggregarli in “insiemi” di progetti omogenei su base regionale (ad esempio, tutti i progetti relativi all’Autostrada Salerno-Reggio Calabria in territorio campano o calabrese).

Sotto il profilo territoriale il principio della concentrazione degli interventi – verificato secondo le modalità appena descritte - appare dunque sostanzialmente rispettato. Assumendo come riferimento i confini regionali si rileva che Calabria e Campania assorbono oltre la metà della spesa rendicontabile (53,9%), destinata a finanziare il 48,1% del parco-progetti. Praticamente esclusa dall’azione del PON-T è la Basilicata, alla quale è destinato soltanto il 2,4% della spesa (i progetti sono 3, pari all’1,7% del totale).

Per quanto riguarda la verifica del principio di integrazione bisogna osservare che la situazione risulta nel complesso soddisfacente sotto il profilo dell’integrazione interna a ciascun modo di trasporto ma del tutto inadeguata per quanto riguarda l’integrazione intermodale e dunque relativa alle connessioni funzionali tra modi di trasporto. Infatti, anche se numerosi interventi previsti dal PON possono creare le condizioni tecnico-infrastrutturali necessarie per una crescente integrazione intermodale del sistema dei trasporti del Mezzogiorno, appare carente – nell’impostazione del Programma - la considerazione dell’intermodalità come obiettivo in sé, e non come effetto derivato dal perseguimento di logiche modali più o meno a sé stanti.

## VERIFICA DI COERENZA “ESTERNA” DEL PON

### A) Con la strategia per i trasporti dell’Unione Europea

Il “Libro Bianco“ della Commissione Europea persegue, come obiettivo di fondo, la realizzazione e la gestione in sicurezza di una rete transeuropea dei trasporti priva di discontinuità e di strozzature tra i differenti modi. Sul territorio nazionale questo obiettivo riguarda dunque i corridoi plurimodali e le loro connessioni con i nodi infrastrutturali che ne costituiscono gli sbocchi (portuali, aeroportuali, intermodali).

La Commissione Europea, sulla scorta delle scelte effettuate dal gruppo di lavoro Van Miert, ha dato priorità assoluta alle vie del mare e ai progetti ferroviari, per rispettare l’obiettivo di spostare i flussi di trasporto dalle strade e autostrade a modalità alternative ed intermodali.

In questi termini, gli interventi del PON Trasporti previsti per le reti stradale e ferroviaria possono essere considerati in linea di massima coerenti con la strategia europea in materia di trasporti. I corridoi adriatico e tirrenico risultano infatti, in prospettiva, notevolmente potenziati, nonché efficacemente saldati dalle trasversali Napoli-Bari e Reggio Calabria-Taranto. Sia pur in modo più essenziale, lo stesso criterio viene applicato alla direttrice nord-sud sarda ed al triangolo siciliano Palermo-Messina-Siracusa (e cioè al sistema infrastrutturale insulare rivolto al Continente).

Sotto il profilo modale va tuttavia evidenziata la mancata corrispondenza tra l’inclusione della direttrice ferroviaria tirrenica tra i progetti di interesse regionale (sia pure a lungo termine) e l’assenza dal PON di progetti relativi a tale direttrice nel tratto a sud di Napoli<sup>3</sup>.

Anche l’espansione del trasporto aereo sembra adeguatamente supportata, nel PON, dal corrispondente parco-progetti (60% del totale in termini di numerosità e 14% in termini di spesa); mentre, sia pure in piccola parte (due progetti per Bari e Napoli), l’integrazione del trasporto aereo con gli altri modi di trasporto inizia ad essere considerata.

Dove il PON non appare del tutto in linea con la strategia comunitaria è sull’impegno finalizzato a convertire gli scali portuali in *terminal* delle cosiddette, futuribili “autostrade del mare”, e ad aprire al cabotaggio il mercato nazionale del trasporto merci. D’altra parte le

---

<sup>3</sup> Lungo la linea ferroviaria Berlino-Vernona-Bologna-Napoli-Palermo si inserisce il tunnel del Brennero, uno dei progetti inseriti nella “quick start list” proposta dalla Commissione Europea (e da sottoporre all’approvazione dei competenti organi della UE) nel novembre 2003. va ricordato che, secondo le stime del Gruppo Van Miert, il tratto Napoli-Palermo dovrebbe essere completato entro il 2015.

infrastrutture portuali – il cui ruolo è, com'è noto, strategico nello sviluppo di tecniche intermodali che alleggeriscano il “tutto strada” attualmente dominante soprattutto per le merci – assorbono, come si è visto, soltanto il 6% della spesa rendicontabile del PON. Va sottolineato, infine, che l'inclusione nel PON di un solo progetto relativo alla Misura III.3 (Sviluppo delle infrastrutture nodali finalizzate all'intermodalità delle merci) rende poco più che virtuale, per quanto riguarda le merci, l'obiettivo di riequilibrare ruolo e peso dei differenti modi di trasporto creando soluzioni alternative alla strada.

*B) Con la programmazione nazionale dei trasporti*

Il “Piano generale dei trasporti e della logistica” (PGTL), svolgendo il suo ruolo di “quadro di riferimento” della programmazione nazionale dei trasporti, individua gli interventi infrastrutturali prioritari ai fini della costruzione dello SNIT, il “Sistema Strategico” della rete infrastrutturale del paese.

Questi interventi sono stati messi a confronto con i progetti inseriti nel PON: dal confronto emerge – per i progetti ferroviari e stradali – una significativa convergenza tra PGTL e PON.

Numerosi progetti del PON (e, tra di essi, quasi tutte le infrastrutture autostradali e stradali) risultano inoltre inclusi tra gli “interventi strategici di preminente interesse nazionale” inseriti nella L. 443/2001 (c.d. “Legge obiettivo”) con la quale il Governo centrale ha individuato gli interventi da realizzare prioritariamente, e con procedure accelerate, al fine di eliminare le più gravi strozzature della rete infrastrutturale del paese. La tipologia che nel PON, rispetto alla Legge-obiettivo, risulta quasi del tutto assente è quella delle infrastrutture interportuali; in particolare si possono citare gli interporti di Nola, Battipaglia e Marcianise-Maddaloni in Campania; il completamento degli allacci plurimodali del sistema interportuale di Gioia Tauro; gli allacci plurimodali del sistema interportuale dell'area brindisina; gli interporti di Catania (unico progetto incluso nel PON) e di Termini Imerese in Sicilia.

Un'importante aggiornamento, sotto il profilo delle priorità di intervento, del “Primo programma delle infrastrutture strategiche”, è contenuto nella bozza di “Documento di programmazione economico-finanziaria 2004-07”. Esso consiste in un nuovo elenco di 91 opere strategiche (di cui 33 nel Mezzogiorno) – estratte dal più ampio elenco della Delibera CIPE n. 121/2001, approvata con la citata L. 443/2001 – che il Governo ritiene giunte ad un grado di maturazione tale da poter consentire l'attuazione di flussi di cassa nel periodo di riferimento del DPEF.

Tale nuovo Programma di infrastrutture strategiche include, a differenza del PON, interventi relativi all'asse ferroviario Salerno-Reggio Calabria-Palermo-Catania, a numerosi interporti

(Nola, Battipaglia, Marcianise-Maddaloni, Termini Imerese, piastra logistica per la Sardegna) e ad allacciamenti tra le reti ed importanti nodi infrastrutturali (come l'aeroporto di Palermo e l'interporto di Gioia Tauro).

Anche rispetto ai più recenti orientamenti governativi, dunque, il PON evidenzia la mancata considerazione di alcune azioni strategiche per il conseguimento degli obiettivi comunitari in materia di trasporto come la realizzazione di un asse ferroviario tra Napoli e la Sicilia adeguato agli standard europei, e quella di strutture intermodali che possano contribuire in modo significativo al trasferimento di persone e merci dalla strada alla ferrovia e alle "autostrade del mare".

C) Con la programmazione regionale dei trasporti

Per quanto riguarda la rispondenza tra le linee strategiche e le azioni (misure) individuate nel PON da un lato e nei differenti POR – Asse VI dall'altro, si può rilevare che i livelli più elevati di coerenza caratterizzano Campania, Puglia e Sardegna e, in misura minore, Calabria. Passando invece a valutare le relazioni esistenti tra i progetti del PON e quelli degli Accordi di programma-quadro (APQ), sono state individuate tre distinte tipologie: progetti coincidenti nei due strumenti di programmazione (e dunque previsti sia nei PON che negli APQ); progetti in grado di produrre effetti sinergici; progetti in grado di produrre effetti complementari. Ponderando l'incidenza percentuale di ciascuna tipologia sull'insieme delle relazioni potenziali, i più elevati livelli di coerenza con il PON possono essere attribuiti agli APQ di Sardegna, Sicilia e Campania, con Calabria, Basilicata e Puglia agli ultimi posti della graduatoria. Va rilevato che i più elevati livelli del tasso di coincidenza dei progetti, tra PON e APQ, sono stati osservati per Campania e Basilicata.

Nel complesso, gli interventi selezionati dal PON risultano coerenti con gli obiettivi e la strategia a suo tempo formulati nel Programma, così come con le linee di attuazione di quest'ultima che il PON ha messo a punto sulla scorta del SOM.

Si è rilevato, tuttavia, come a tale coerenza d'insieme sfuggano – sia pure in misura diversa – due leve non trascurabili della riorganizzazione del sistema dei trasporti del Mezzogiorno: il riequilibrio modale e l'intermodalità. Per quanto riguarda il primo va sottolineato che, pur in presenza di un importante sforzo a favore di reti e nodi ferroviari, l'intervento in autostrade e strade resta prevalente; e che l'azione prevista a favore delle infrastrutture portuali resta quantitativamente poco significativa (oltre che scarsamente orientata allo sviluppo del cabotaggio, per il quale sono previsti soltanto due progetti).

## **VERIFICA DI COERENZA CON LE POLITICHE AMBIENTALI**

La tutela dell'ambiente naturale costituisce, come è noto, una delle priorità di intervento "trasversali" delle politiche dell'Unione Europea in materia di fondi strutturali.

Ciò vale quindi per tutti i programmi operativi nazionali e regionali finanziati con le risorse dei fondi strutturali. Per quanto riguarda in particolare il PON Trasporti, le azioni da realizzare, e le relative modalità di attuazione, debbono dunque risultare coerenti con il tipo di sviluppo perseguito dal QCS anche sotto il profilo della sostenibilità ambientale.

La valutazione di coerenza del PON con le politiche ambientali è stata effettuata con riferimento ai progetti selezionati dall'Autorità di gestione per l'utilizzo delle risorse finanziarie programmate con il PON. In particolare l'obiettivo è consistito nel verificare la coerenza degli interventi previsti dal PON con le criticità rilevate nel settore e con la strategia ambientale adottata. L'esito di tale verifica ha evidenziato alcune carenze non trascurabili.

In Primo luogo, occorre precisare che, l'approccio metodologico adottato dal Complemento di Programmazione per la definizione dei criteri di selezione degli interventi del PON si fonda su due differenti "blocchi" di criteri: di ammissibilità e di priorità.

La "sostenibilità ambientale" costituisce uno dei 6 criteri di ammissibilità e il "contributo alla riduzione degli impatti ambientali" costituisce uno dei 10 criteri generali di priorità.

Criteri ambientali specifici per la determinazione delle priorità di intervento nell'ambito del Programma sono inoltre stati individuati attraverso la costruzione di una matrice obiettivi strategici/modalità di trasporto (si veda il Complemento di programmazione del PON-T alle pagg. 52-55)<sup>4</sup>. Sulla di tali criteri sono stati selezionati, attraverso un iter articolato in più fasi, gli interventi inseriti nel PON. Il risultato conseguito con la verifica, effettuata sui progetti selezionati rispetto ai criteri ambientali, ha permesso di evidenziare che allo stato attuale di

---

<sup>4</sup> Si tratta dei seguenti aspetti ambientali: capacità degli interventi di ridurre i costi esterni delle attività di trasporto e di contribuire al conseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale di lungo periodo (ferrovie); utilizzo di tecniche e soluzioni progettuali tese a minimizzare gli impatti ambientali (sia nella fase di cantiere che in quella di esercizio), in particolare sulle aree naturali e paesaggistiche di pregio (ferrovie, interporti, aeroporti, porti); adozione di sistemi di monitoraggio degli impatti ambientali con particolare riguardo alle emissioni (aria e rumore) (ferrovie, interporti, aeroporti, porti); contributo alla riduzione del grado di congestione, ivi compreso quello derivante da strozzature, degli assi viari su cui si interviene tenuto conto delle previsioni di evoluzione della domanda di trasporto su di essi (strade); capacità di introdurre tecnologie avanzate per il controllo e la prevenzione dell'inquinamento acustico e atmosferico (aeroporti); utilizzo di tecniche e soluzioni progettuali tese a minimizzare gli impatti sulle aree naturali e paesaggistiche di pregio, con particolare attenzione alle problematiche di natura ambientale connesse alla ubicazione dei porti all'interno di città spesso di grande rilevanza storica (porti).

conoscenza delle caratteristiche tecniche dei progetti, essi risultano certamente di difficile applicazione. A causa della mancanza di informazioni idonee al contesto ambientale di riferimento ed all'impatto potenziale di ciascun progetto, gli elementi di valutazione sono stati elaborati ad un livello estremamente aggregato. La verifica di coerenza tra strategia ambientale del PON-T e progetti selezionati non può dunque che essere effettuata a livello delle tipologie progettuali del PON-T:

- la linea strategica "Potenziare l'offerta di trasporto ambientalmente sostenibile" risulta coerente con i progetti ferroviari (considerato che anche i collegamenti tra aree metropolitane e reti transnazionali sono su ferro), portuali e interportuali. Proprio negli interventi ferroviari, portuali e (ma si tratta di un solo intervento!) interportuali si sono individuati quelli che meglio aderiscono ai contenuti delle linee strategiche perseguite con più significative implicazioni ambientali. In termini di impegno finanziario l'insieme di tali interventi pesa per il 47% del totale previsto per il Programma;
- sotto il profilo territoriale i progetti che risultano più coerenti con la strategia ambientale del PON si concentrano soprattutto in Sicilia, Campania e Puglia. In Sicilia si concentra il 38,5% della spesa per progetti portuali ed il 20,2% di quella per progetti ferroviari; inoltre vi si localizza l'unico progetto incluso nel PON Trasporti relativo ad una struttura interportuale. In Campania si concentra invece il 41,2% della spesa per progetti ferroviari ed il 14,5% di quella per progetti portuali. Infine la Puglia assorbe circa  $\frac{1}{4}$  della spesa per progetti portuali e poco meno del 20% di quella per progetti ferroviari. Complessivamente le tre regioni assorbono circa il 55% della spesa destinata dal PON alla realizzazione di progetti ad elevato grado di sostenibilità ambientale.

La verifica di coerenza ha poi riguardato l'applicazione, da parte del PON, dei criteri proposti dall'Autorità Ambientale per i Fondi strutturali 2000-06 per l'integrazione del principio di sostenibilità ambientale all'interno del Programma.

La verifica ha in particolare avuto per oggetto l'applicazione di tali criteri – fissati sulla base delle criticità evidenziate nel rapporto tra trasporti e ambiente nel nostro paese<sup>5</sup> – nella scelta dei progetti.

---

<sup>5</sup> I problemi che attualmente caratterizzano tale rapporto sono in particolare: a) forte aumento del volume di emissioni di CO<sub>2</sub>, gas serra e di inquinanti acidificanti, dovuto al continuo incremento del trasporto su strada, del traffico sia merci sia passeggeri; b) scarsa qualità delle acque in prossimità di alcuni scali portuali; c) vasti territori del Mezzogiorno a rischio idrogeologico; d) scarsità e disomogenea collocazione delle discariche per rifiuti speciali inerti (tipo IIA); e) notevoli porzioni di territorio sottoposte a tutela a diverso titolo (Parchi Nazionali e Regionali, Aree protette, SIC, ZPS, etc.); f) crescita dell'inquinamento acustico da attività aeroportuali, da traffico veicolare e ferroviario concentrato in particolare nelle aree

Il risultato di tale verifica ha evidenziato che:

- i più elevati livelli di integrazione del principio di sostenibilità ambientale sono stati stimati per le tipologie infrastrutturali su rotaia (direttrici interregionali e regionali, e collegamenti tra aree metropolitane ed aeroporti);
- subito dopo i livelli più elevati caratterizzano gli interventi ferroviari diffusi e gli interventi portuali;
- su di un livello appena più basso di integrazione si collocano poi le attrezzature aeroportuali e le direttrici autostradali e stradali interregionali.

Alla luce delle principali analisi di coerenza e rispondenza ai criteri ambientali del PON, si è concluso che, le scelte effettuate dal PON Trasporti, pur dando adeguato risalto ai modi alternativi al trasporto stradale, non sembrano tuttavia, ancora, in grado di avviare una vera inversione di tendenza<sup>6</sup>.

Pertanto, sarà necessario, in sede di revisione intermedia del PON, riequilibrare la composizione modale e territoriale del parco-progetti al fine di configurare una progressiva evoluzione del sistema dei trasporti del Mezzogiorno secondo criteri ambientalmente sostenibili.

## **2. LA RICOGNIZIONE DELLE PROCEDURE ADOTTATE PER LA SELEZIONE DEGLI INTERVENTI**

Nel contesto della valutazione di metà periodo, un'importanza determinante assume la valutazione del processo di istruttoria, valutazione e selezione degli interventi, secondo quanto contenuto nel PON e più dettagliatamente nel relativo CdP, sotto diverse angolazioni:

- in primo luogo in termini di rispondenza con quanto programmato nel CdP e nel PON, sia dal punto di vista procedurale sia dal punto di vista dei criteri di selezione;
- in secondo luogo in termini operativi cioè di applicabilità operativa di tali criteri alla selezione da realizzare per l'utilizzo delle risorse programmate con il PON.

---

metropolitane e nei bacini produttivi ad esse adiacenti; g) costi umani e sociali elevati e crescenti dovuti all'incremento degli incidenti e della mortalità stradale; h) frazionamento diffuso, consumo del territorio e impatto sui beni paesaggistici di pregio.

<sup>6</sup> Si veda a questo proposito il rapporto tematico "Verifica di coerenza interna ed esterna al PON": l'importo dei progetti relativi ad infrastrutture stradali è pari al 39,0%, contro il 38,0% per le infrastrutture ferroviarie; le infrastrutture portuali assorbono soltanto il 6,0% del totale.

La selezione degli interventi inclusi nel PON Trasporti è avvenuta mediante due fasi. La procedura di selezione dei progetti di *prima fase* da parte dell'AdG del PON Trasporti che si è conclusa in data 15/11/2002, e ha riguardato quei progetti individuati dai Responsabili di Misura prima dell'approvazione del Complemento di Programmazione e quindi dei criteri di selezione in esso inseriti. Tale fase ha complessivamente individuato *112 progetti coerenti* (Tab. 1), a partire da un parco progetti più ampio sottoposto a valutazione, per un costo complessivo di 4.074 Meuro. Prendendo in considerazione le singole misure, la selettività della procedura appare fortemente differenziata in termini di risorse del Piano Finanziario impegnate e di quota di progetti selezionati rispetto al parco disponibile.

**Tab. 1. I risultati delle procedure di selezione di Fase I**

<i>Misure</i>	<i>Parco progetti (N.)</i>	<i>Progetti selezionati come coerenti</i>	<i>Costo progetti coerenti (Spesa Ammissibile)</i>	<i>% progetti selezionati</i>
I.1	25	13	2.014.700.000	52%
I.2	Ammodernamento della S.S. 106 Ionica Ammodernamento della SA-RC Copertura del progetto della S.S. 114 "Catania - Augusta"	45	877.785.108	n.c.
I.3	1	1	71.469.000	100%
I.4	65	12	91.624.751	18,5%
II.1	10	6	290.000.000	60%
II.3	Parco progetti oggetto di finanziamento ai sensi della legge 211/92	2	402.470.063	n.c.
III.1	27	12	156.145.483	44,4%
III.2	95	18	160.849.000	18,9%
<b>Totale</b>		<b>112</b>	<b>4.074.043.405</b>	

Fonte: Elaborazioni su dati AdG

n.c. = non calcolabile

Per le misure II.2 e III.3 non sono stati selezionati progetti in prima fase

Successivamente alla prima fase, l'Autorità di Gestione del PON Trasporti ha attivato la procedura di selezione dei progetti di *seconda fase* sulla base dei criteri e delle procedure definite dal CdP, per completare l'utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili e definire quindi l'intero parco-progetti finanziabile con il PON.

L'approccio metodologico previsto nel Complemento di Programmazione per la scelta dei progetti si fonda sull'individuazione di due differenti blocchi di criteri di selezione:

- criteri di ammissibilità;

- a. la durata prevista dei lavori compatibile con i termini di ammissibilità della spesa;
- b. la predisposizione delle informazioni richieste dall'art. 26 del Reg. 1260/99 per i "Grandi Progetti";
- c. la sostenibilità ambientale;
- d. la sostenibilità economico-finanziaria;
- e. la coerenza con il PGT e con lo Strumento Operativo per il Mezzogiorno;
- f. l'analisi di fattibilità tecnico-economica.

- criteri di priorità, generali e specifici a livello di ciascuna misura.

Nel Complemento di Programmazione sono stati individuati i seguenti 10 *criteri generali* di priorità:

- contributo al conseguimento degli obiettivi programmati;
- contributo al riequilibrio modale ed all'integrazione tra sistemi di trasporto;
- tempistica (priorità per progetti con minori incertezze esecutive);
- contributo al raggiungimento della coerenza interna (integrazione e complementarità);
- contributo alla riduzione degli impatti ambientali;
- livello di aderenza alle priorità indicate dallo Strumento Operativo ed in particolare a quelle riferite agli interventi invariati;
- attuazione di Intese Istituzionali di Programma (IIP) e Accordi di Programma Quadro (APQ);
- coerenza con il primo Programma delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale adottato dal CIPE il 21/12/2001;
- analisi di fattibilità tecnico-economica rispondente ai requisiti minimi richiesti per gli studi di fattibilità ai sensi della Delibera CIPE n. 106/99, per i progetti di importo complessivo inferiore a 5.165 Meuro;
- appartenenza delle infrastrutture su cui si interviene alle reti TEN (Trans European Network).

Il processo di selezione, ad avviso del valutatore appare trasparente e rispondente a quanto programmato con il PON sia in termini di criteri che di priorità localizzative degli interventi laddove indicate nelle schede di misura del CdP. Tuttavia, la complessità del processo procedurale (molteplicità dei criteri, definizione dei pesi, attribuzione dei punteggi) pur nella sostanziale trasparenza lascia ampi margini di soggettività all'operatore responsabile; occorre, infatti, sottolineare una *serie di problematiche* dalle quali scaturiscono alcune raccomandazioni e suggerimenti da parte del Valutatore:

- a) La procedura di "selezione di seconda fase" è stata applicata anche ai progetti risultati coerenti nella selezione di prima fase, nonostante ciò non fosse né necessario né previsto. Pertanto, in special modo per le misure nelle quali i progetti di prima fase coincidono con quelli di seconda fase, la procedura può considerarsi soltanto un esercizio volto alla graduazione dei progetti secondo i criteri stabiliti nel CdP.
- b) La selezione operata nella seconda fase rispetto al parco progetti sottoposto alla procedura ha condotto per diverse misure all'inserimento nel programma di tutti i progetti e dunque ad una sorta di inefficacia della procedura di selezione (misure I.1 e I.3). Inoltre, nelle misure II.3 e III.1 la selettività dei progetti è stata soprattutto realizzata nella prima fase.
- c) Nell'attribuzione dei punteggi ai progetti non è stata valorizzata appieno l'intera scala prevista (da 0 a 5) e per molti criteri è stato attribuito il medesimo punteggio a tutti i progetti della misura in esame. In tal caso il criterio non ha consentito alcuna discriminazione tra i vari progetti. D'altra parte tale scelta trova giustificazione, almeno per alcuni interventi selezionati, nella necessità di inserire comunque nel programma

progetti che rappresentano una logica continuazione di quanto realizzato nel precedente programma (effetto di “trascinamento” ed esigenza di completamento degli interventi avviati).

- d) I pesi attribuiti ai criteri generali e specifici appaiono molto spesso identici e non sembrano dunque riflettere la diversa importanza relativa dei vari criteri. Il Valutatore ha ravvisato che l'applicazione integrale dell'intero set di criteri indicati nel CdP ha inevitabilmente comportato difficoltà per gli Enti gestori nell'attribuire pesi e punteggi differenziati e ben meditati per i vari progetti valutati. Si suggerisce pertanto una forte semplificazione nel numero di criteri generali e specifici, anche alla luce di alcune ridondanze evidenziate nell'ambito dei suddetti criteri (per l'ammissibilità prima e per la selezione poi).

Si ribadisce il fatto che nella selezione dei progetti o meglio nell'individuazione degli interventi cui assegnare risorse del PON, alcuni condizionamenti arrivano dall'esigenza di dare continuità alle realizzazioni avviate nel periodo precedente di programmazione e di dare priorità ad interventi che in taluni casi sono stati avviati o sono in corso di avviamento al fine di dare “certezze” attuative nel periodo di validità del PON. Si tratta, come già rilevato, di iniziative infrastrutturali che comporteranno tempi lunghi di attuazione e che, se il ciclo di individuazione e realizzazione dell'intervento (dal progetto preliminare a quello esecutivo, dalle autorizzazioni ai bandi per l'aggiudicazione delle opere, dall'apertura del cantiere alle operazioni di collaudo), dovesse partire in questa fase ben difficilmente potrebbe essere concluso entro il 31/12/2008.

I risultati ottenuti con la selezione hanno portato all'integrale impegno delle risorse del PON (progetti PON) anzi, ad individuare spazi di ulteriore intervento (progetti idonei); in presenza di risorse aggiuntive che dovessero essere assegnate al Programma o rinvenienti dai rimborsi ottenuti dalla rendicontazione dei cosiddetti “progetti volano”; infatti la selezione operata ha permesso inoltre di individuare interventi inseribili nel PON la cui attuazione è resa possibile con risorse diverse da quelle del Programma stesso (“progetti volano”)(Tab. 2).

Questi ultimi interventi, come già rilevato, sono attualmente in fase di realizzazione con risorse diverse da quelle programmate con il PON; la loro rendicontazione permette di accelerare il “tiraggio” di risorse comunitarie e quindi l'avanzamento finanziario del PON. Tuttavia va rilevato che tali risorse una volta acquisite dall'AdG nell'ambito del PON dovranno essere impegnate in modo da garantire da una parte il rispetto dell'addizionalità e dall'altra il rispetto delle finalità e degli obiettivi del PON. Vale infatti quanto già indicato dal CIPE per il precedente periodo di programmazione nella delibera 189/87 che prevede: “*I rientri finanziari messi a disposizione dei soggetti titolari di programmi cofinanziati*

dovranno essere utilizzati per interventi finalizzati al conseguimento degli obiettivi di sviluppo individuati dalla programmazione territoriale e settoriale, in modo da garantire il rispetto del principio dell'addizionalità delle risorse comunitarie".

L'AdG dovrà adottare allo scopo un provvedimento amministrativo per assicurare che l'utilizzo dei rimborsi comunitari e nazionali sui "progetti volano" (progetti coerenti nell'accezione comunitaria) venga esplicitamente e tassativamente subordinato agli obiettivi ed alle regole definite nel PON.

**Tab. 2. Numero e importo dei progetti presentati al CdS del 24/09/2003**

Misura	Progetti PON		Progetti volano		Totale		
	N.	Spesa ammissibile	N.	Spesa ammissibile	N.	Costo totale della misura (piano finanziario del PON)	Importo totale interventi selezionati
I.1	-	-	13	1.482.075.019	13	1.482.075.019	2.014.700.000
I.2	13	1.311.024.000	43	1.045.467.233	56	1.311.024.000	2.356.491.233
I.3	1	71.469.000	1	59.557.500	2	71.469.000	131.026.500
I.4(*)	18	156.702.000	-	-	18	156.702.000	158.958.140
II.1	-	-	11	204.977.000	11	204.977.000	335.448.207
II.2	1	81.991.000	-	-	1	81.991.000	81.991.000
II.3	2	112.321.190	1	243.3973775	3	402.470.000	543.042.246
III.1	5(**)	112.321.190	13	123.415.079	18	206.484.000	235.736.269
III.2	38	213.025.664	19	176.003.858	57	319.675.000	389.029.522
III.3	1	4.963.000	-	-	1	4.963.000	5.163.143
IV.1	-	38.718.000	-	-	-	38.718.000	38.718.000
<b>Totale</b>	<b>79</b>	<b>2.289.280.325</b>	<b>101</b>	<b>3.334.893.464</b>	<b>180</b>	<b>4.280.548.019</b>	<b>6.290.304.260</b>

(\*) Per la misura I.4 nell'elenco progetti presentato al CdS del 24/09/2003 sono inoltre stati inseriti quattro interventi bis "Perizia di variante".

(\*\*) I cinque progetti classificati come PON per la misura III.1 sono in realtà progetti già considerati quali progetti Volano con quota di finanziamento a valere sul PON.

Allo stato attuale la selezione dei progetti già operata lascia ulteriore spazio per individuare progetti PON per un ammontare superiore ai 1.000 Meuro (v. Tab. 3).

**Tab. 3. Risorse disponibili per progetti PON**

Risorse disponibili (A)	4.280,55
- Rendicontazione progetti volano (B)	3.334,89
Risorse da rendicontare con altri progetti PON (C = A - B)	945,66
+ Risorse rinvenienti dai rimborsi comunitari sui Progetti volano (D)	2.407,83
<b>Totale risorse da rendicontare con Progetti PON (E = D + C)</b>	<b>3.353,49</b>
- Progetti PON già individuati (F)	2.289,28
<b>Ulteriori progetti da selezionati (G = E - F)</b>	<b>1.064,21</b>

Tali risorse, da utilizzare sembra nell'ambito del PON per rispettare il principio dell'addizionalità, dovrebbero essere impegnate prevedendo la stessa scadenza temporale prevista per l'impegno dei fondi PON (e cioè erogate entro il 31/12/2008). Va tuttavia tenuto conto che ai fini della rendicontazione comunitaria tali risorse sono "libere" e che quindi non si rischia di incorrere nella regola del disimpegno automatico o in quella della cancellazione finale. Quindi, da un punto di vista sostanziale (per l'addizionalità) tali risorse dovrebbero essere erogate entro il 31/12/2008, dal punto di vista formale potranno essere erogate anche al di fuori di tale data.

Il valutatore propende per questa seconda soluzione con riferimento della tipologia di intervento che si va a realizzare: iniziative che concernono opere infrastrutturali la cui individuazione, autorizzazione, progettazione, affidamento di incarichi, realizzazione delle opere e collaudo delle stesse richiedono tempi lunghi che potranno andare certamente al di là della scadenza relativa prevista per l'utilizzo delle risorse comunitarie (intermodalità, riequilibrio modale).

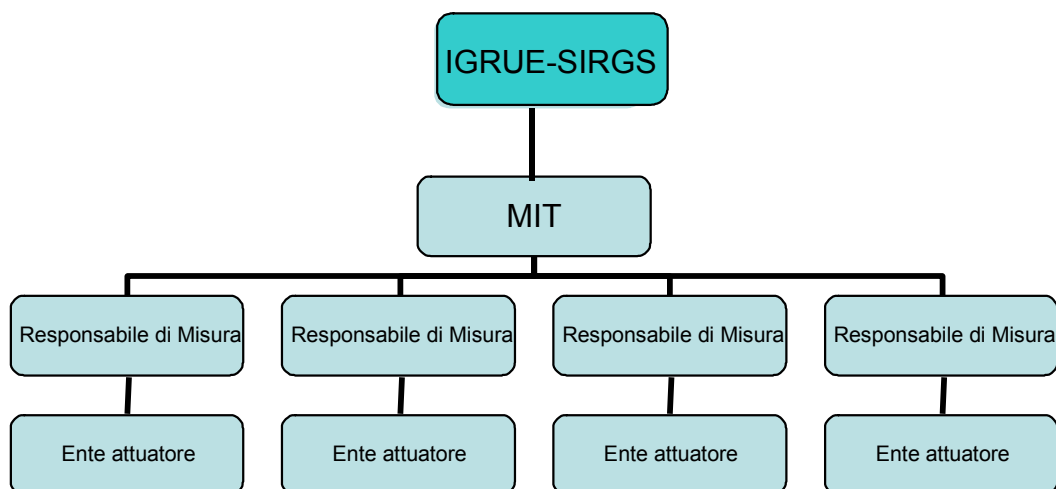
D'altra parte non ponendo il vincolo temporale si potrà operare una selezione degli interventi maggiormente in linea con l'approccio indicato nel QCS e che potrà far fronte a quegli obiettivi che in questa fase sono stati meno considerati.

In relazione a quanto sopra indicato e tenendo conto dei limiti evidenziati nell'approccio metodologico di selezione degli interventi contenuto nel CdP, il valutatore ritiene di poter proporre che il processo di ammissibilità, istruttoria, valutazione e selezione delle proposte di interventi sia effettuato con un metodo più significativo e più opportuno attraverso il quale garantire un più efficace collegamento tra obiettivi da perseguire ed interventi da realizzare per il conseguimento degli obiettivi stessi.

### **3. IL SISTEMA DI MONITORAGGIO E IL SISTEMA DEGLI INDICATORI**

La conoscenza dello stato di avanzamento dei progetti riveste una funzione di particolare rilevanza per l'adozione di eventuali misure correttive sotto il profilo della programmazione delle risorse pubbliche impiegate e, in particolare, per quanto riguarda quelle di fonte comunitaria; consente altresì l'adozione di eventuali misure di accompagnamento per le iniziative che presentano difficoltà momentanee nell'avanzamento; rappresenta, infine, un fondamentale elemento di riscontro della tempistica programmata con riferimento al processo di implementazione.

L'organizzazione del monitoraggio del Programma è inserita in una struttura gerarchica composta da diversi soggetti (cfr figura qui di seguito riportata):



- alla sommità della piramide si colloca l'unità IGRUE-SIRGS che rappresenta il soggetto verso cui confluiscono i dati circa l'attuazione dei vari Programmi Operativi e che ha il compito di controllo ed indirizzo delle Amministrazioni responsabili dei PO;
- il secondo livello è rappresentato dal MIT (Ufficio Centrale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti);
- il terzo livello è costituito dalle Unità settoriali del monitoraggio, nelle persone dei Responsabili di Misura, a loro volta rappresentanti degli Enti attuatori delle misure del Programma.

L'IGRUE ha predisposto e diffuso un sistema di monitoraggio (MONIT 2000) che deve essere utilizzato direttamente o attraverso protocolli di dialogo da tutte le Autorità di gestione dei PO e contiene sia la griglia degli indicatori di realizzazione fisica, sia la struttura necessaria per la raccolta delle informazioni utili per costruire gli indicatori finanziari e procedurali<sup>7</sup>. L'Autorità di gestione del PON "Trasporti" avverte tuttavia la necessità di affiancare al MONIT 2000 gli altri sistemi implementati da alcuni degli Enti Attuatori per il trattamento preliminare dei dati (monitoraggio di gestione). L'assunzione infatti del sistema MONIT come unica fonte di monitoraggio del PON fornirebbe dei dati incompleti: il PON

---

<sup>7</sup> Come indicato nel QCS, occorre che ogni Autorità di Gestione, garantisca un corretto e costante flusso informativo dei dati di interesse a livello nazionale. Tutto ciò si esplicita nell'inserire, all'interno del sistema di monitoraggio nazionale dell'IGRUE (Monit 2000), i dati di interesse.

Trasporti infatti prevede delle azioni differenziate, non coperte integralmente dal sistema informativo proposto dall'IGRUE<sup>8</sup>.

Allo scopo di verificare le caratteristiche e la funzionalità del sistema di monitoraggio, il Valutatore ha condotto un'indagine diretta presso i responsabili di misura, somministrando un questionario fondato su una serie di criteri raggruppati in cinque aree funzionali:

- (i) requisiti essenziali ed unità di rilevazione;
- (ii) implementazione delle modalità di trasmissione dei dati;
- (iii) monitoraggio finanziario;
- (iv) monitoraggio fisico;
- (v) monitoraggio procedurale.

L'obiettivo fondamentale di tale indagine è quello di verificare se i vari Enti e/o i Responsabili di Misura abbiano predisposto un sistema di monitoraggio interno diverso dal MONIT 2000 per la rilevazione dei dati e, in questo caso, come i due sistemi dialoghino. I risultati di tale indagine hanno fornito alcuni primi elementi di valutazione:

- per la maggior parte delle misure risulta che i dati vengono raccolti a livello di singolo progetto e che sono accessibili in modo agevole e con continuità;
- mentre per le due misure gestite da RFI e per la misura gestita da ENAC sono stati implementati anche specifici sistemi di monitoraggio, per le altre misure non è stato invece predisposto un apposito sistema e il flusso informativo è soltanto quello che alimenta il sistema MONIT 2000;
- il sistema di monitoraggio assicura per tutte le misure la raccolta dei dati inclusi nelle certificazioni e nelle rendicontazioni finali di spesa dei progetti e la coerenza tra le

---

<sup>8</sup> Il sistema MONIT 2000 rappresenta il sistema di monitoraggio a livello nazionale. L'Autorità Nazionale, pur non obbligando l'utilizzo di tale sistema da parte delle Autorità di Gestione dei vari programmi, richiede che a *cadenze ben definite*, vengano forniti, in modo informatico, le informazioni di interesse per il monitoraggio a livello nazionale. L'implementazione del MONIT 2000 e l'informatizzazione dei sistemi di monitoraggio per i vari programmi rende, almeno in linea teorica, la fornitura dei dati a livello nazionale, corretta e, alla luce di una formale definizione dei tempi di rilevazione (definiti esplicitamente dal QCS) il flusso informativo risulta continuo. Occorre, quindi che il sistema di monitoraggio preveda tale interfacciamento e analogamente rilevi i dati di interesse nazionale. In linea del tutto generale, occorre notare che per un sistema di monitoraggio, i dati di interesse da inviare al MONIT 2000 risultano un sottoinsieme dei dati raccolti, in quanto, a livello di Programma, le informazioni rilevanti potrebbero anche riguardare variabili ed indicatori non ritenuti essenziali a livello nazionale.

informazioni di carattere finanziario contenute nei rapporti annuali e le dichiarazioni di spesa;

- il sistema copre adeguatamente le variabili di natura procedurale, consente la costruzione dei relativi indicatori per tutte le misure del Programma e solo in parte assicura la raccolta delle informazioni necessarie alla elaborazione delle informazioni fisiche e di risultato. Su tale aspetto è in corso di verifica da parte della struttura esterna impegnata nel monitoraggio la possibilità di migliorare la sorveglianza degli indicatori di risultato e di impatto.

Complessivamente, il sistema di monitoraggio sembra assicurare la raccolta periodica dei dati sull'avanzamento finanziario, fisico e, con qualche lacuna, sull'avanzamento procedurale; il collegamento tra il sistema di monitoraggio e la raccolta dei dati relativi alla costruzione degli indicatori di risultato e di impatto non sembra invece adeguato per la maggior parte delle misure.

Questo comporta dei problemi valutativi in termini di efficacia ed efficienza dell'implementazione del Programma. A metà periodo di programmazione, la situazione e l'avanzamento del PON Trasporti è valutabile solo in termini finanziari e per alcune misure in termini fisici. Sarebbe auspicabile, se non addirittura necessario, predisporre un sistema di monitoraggio capace di fornire informazioni più precise, aggiornate ed aggiornabili, oltre che di avanzamento fisico anche in termini di risultati da perseguire con il Programma e di impatti.

Il sistema di monitoraggio basa l'attività di rilevazione su un insieme di indicatori atti a rappresentare in modo sintetico ed esaustivo l'avanzamento del processo di implementazione del programma. La valutazione del sistema degli indicatori condotta dal valutatore è stata finalizzata a diversi obiettivi concernenti in particolare:

- la verifica della conformità degli indicatori contenuti nel CdP del PON Trasporti alla strategia e agli obiettivi specifici del Programma;
- la verifica della rispondenza agli indirizzi contenuti nei documenti comunitari e dell'UVAL per la specificazione degli indicatori da adottare a livello dei vari assi prioritari contenuti nel QCS; in particolare la verifica ha riguardato le indicazioni contenute nel manuale MONIT 2000 per la selezione degli indicatori;

- la rispondenza e l'adeguatezza degli indicatori selezionati ai criteri specifici e generali desumibili dalle indicazioni metodologiche dei gruppi di lavoro MEANS<sup>9</sup>;
- la verifica della fattibilità della quantificazione degli indicatori selezionati sia nella fase della valutazione ex ante, sia nella fase della sorveglianza del Programma;
- la valutazione infine, della possibilità di inserire gli indicatori selezionati nel sistema di monitoraggio adottato al fine della rilevazione quantitativa degli stessi in sede di implementazione del Programma.

L'analisi del sistema degli indicatori si è fondata su un rapporto di stretta collaborazione con i diversi soggetti coinvolti nella realizzazione e gestione del programma: l'Autorità di Gestione, i Responsabili di Misura, l'Autorità Ambientale, il MEF e la Commissione Europea attraverso l'incontro per l'autovalutazione, nonché le strutture esterne di Assistenza Tecnica e di Monitoraggio.

In particolare, l'analisi sviluppata ha indotto il Valutatore a proporre la revisione del sistema di indicatori; è stato infatti verificato che:

- a) *il numero degli indicatori risulta essere generalmente molto ampio e significativo delle varie tipologie di intervento. Appare tuttavia necessaria una semplificazione in termini numerici e di accezione definitoria, che comunque non penalizzi il quadro informativo necessario alla sorveglianza e alla valutazione del programma (ciò in linea con quanto suggerito dalla Commissione Europea in termini di snellimento delle procedure e di riduzione dei carichi di lavoro e degli impegni dei responsabili della implementazione).*
- b) *Il rispetto dei criteri MEANS è generalmente verificato da tutti gli indicatori; tuttavia si evidenzia un problema relativo ad alcuni indicatori di realizzazione fisica che, se non ulteriormente specificati, risultano essere rilevabili solo dopo la conclusione degli interventi; tali indicatori non rispondono pienamente ai criteri di disponibilità e di*

---

<sup>9</sup> Secondo le indicazioni metodologiche dei Gruppi di lavoro MEANS, per la valutazione dell'adeguatezza di ciascuno degli indicatori possono essere utilizzati sette criteri (denominati *criteri specifici*); per la valutazione della qualità complessiva del sistema degli indicatori possono essere invece considerati quattro criteri (*criteri generali*).

I criteri relativi alla verifica della qualità di ciascun indicatore sono: **disponibilità, freschezza, sensibilità, affidabilità, comparabilità, normatività, comunicabilità.**

I criteri generali per la valutazione del sistema complessivo degli indicatori previsti sono i quattro seguenti: **copertura, equilibrio, selettività, rilevanza.**

*Cfr. Selection and use of indicators for monitoring and evaluation "Evaluating socio-economic programmes", Means Collection, European Commission, 1999.*

freschezza. L'individuazione di ulteriori indicatori ritenuti maggiormente idonei a descrivere l'avanzamento delle tipologie progettuali individuate nel PON ha permesso di superare, almeno in parte tali criticità.

- c) *Il quadro degli obiettivi non appare completo* nella quantificazione dei valori target di diversi indicatori, sia di realizzazione, sia di risultato, sia di impatto. Per molte misure non risultano ancora specificati i valori attesi di alcuni indicatori di risultato a fine Programma; la specificazione dei valori obiettivo del Programma è fondamentale e inderogabile anche perché solo la preventiva quantificazione dei risultati auspicati e attesi per ogni intervento potrà consentire la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza del programma e delle diverse misure che lo compongono.
- d) *Non appare sufficientemente specificata la periodicità* con la quale debbono essere rilevati gli indicatori di risultato; nel Complemento di Programmazione infatti, si specifica la periodicità con la quale deve essere effettuato il monitoraggio finanziario, fisico e procedurale ma non viene menzionato in modo specifico il monitoraggio dei risultati conseguiti; d'altra parte, nonostante nello stesso documento venga sottolineato che il sistema di monitoraggio deve permettere ai soggetti responsabili della gestione degli interventi di ottenere un quadro aggiornato del grado di raggiungimento degli obiettivi, da una verifica condotta con i responsabili delle diverse misure è emersa una non piena consapevolezza della necessità di un monitoraggio periodico non solo finanziario e fisico ma anche dei risultati conseguiti. Si rende quindi necessario implementare un sistema di rilevazione delle informazioni necessarie alla costruzione degli indicatori in grado di supportare la gestione del Programma. A tale proposito la Commissione Europea nella Comunicazione C(2003) 1255 ha accolto le richieste degli Stati Membri di snellire le procedure e facilitare la gestione e l'esecuzione degli stanziamenti. Per ridurre l'onere amministrativo della raccolta dei dati; nella suddetta Comunicazione si propone di ridurre la frequenza di raccolta dei dati per i diversi tipi di indicatori:
- in tempo reale per gli indicatori finanziari;
  - annuale, per quanto riguarda gli indicatori di realizzazione e di risultato;
  - a metà, e a fine programma per gli indicatori di impatto.
- e) *Gli indicatori ambientali* richiesti dal Ministero dell'Ambiente risultano numerosi e non sempre di facile quantificazione per tutti i progetti; ciò rende necessario che siano implementati specifici sistemi di rilevazione da parte degli enti attuatori che consentano il monitoraggio degli effetti ambientali con la periodicità annuale prescritta dal

Regolamento, avvalendosi eventualmente della collaborazione di esperti del Ministero dell'Ambiente.

#### **4. LA RICOGNIZIONE DEGLI INDICATORI DI PERFORMANCE (RISERVA DI PREMIALITÀ)**

L'introduzione del meccanismo della premialità ed in particolare di quella comunitaria, è finalizzato a indirizzare, direttamente e indirettamente, le AdG verso un sensibile miglioramento delle prassi amministrative di gestione, sorveglianza e controllo finanziario degli interventi, in modo che si possano conseguire dei valori degli indicatori di performance reputati accettabili ai fini della premialità<sup>10</sup>. Per il Valutatore ciò ha comportato un'intensificazione delle funzioni di supporto consulenziale al processo di *decision making* e una maggiore responsabilizzazione in sede di formulazione di bilanci intermedi<sup>11</sup>.

Il sistema di premialità introdotto con la regolamentazione comunitaria Reg. 1260/99 (art. 44) e valorizzato dal Governo italiano è stato tenuto in particolare attenzione nel processo di implementazione del PON Trasporti.

Dalle relazioni predisposte dall'AdG e dalle analisi sviluppate dal valutatore si può infatti rilevare, che:

- l'AdG ha previsto nell'ambito del sistema di monitoraggio la rilevazione degli indicatori e degli elementi necessari per sorvegliare la performance registrata per i vari indicatori rilevanti al fine dell'applicazione del metodo suggerito dal MEF-UVAL;
- l'AdG in sede di programmazione ha inserito la quantificazione ex ante degli indicatori da verificare entro il 30/6/2003;
- la rilevazione sistematica e periodica degli indicatori con il sistema di monitoraggio ha permesso al valutatore di predisporre note e proposte/suggerimenti per il miglioramento

---

<sup>10</sup> La proposta italiana si differenzia dal meccanismo proposto dalla Commissione per due aspetti: a) non si premia il raggiungimento della performance prevista ex-ante da ciascun programma ma si premia il raggiungimento di un livello-soglia di performance ritenuto accettabile, al di sotto del quale non si ha accesso alla riserva premiale; b) alcuni indicatori sono stati sostituiti o integrati per rendere il meccanismo premiale più coerente con le regole che governano il QCS.

<sup>11</sup> Sin dalla fase iniziale dell'attività, pertanto, si è prestata particolare attenzione tanto alle procedure di implementazione, in modo da formulare tempestivamente proposte e raccomandazioni per l'eventuale riorientamento dei meccanismi di governo e sorveglianza del PON e all'interpretazione degli esiti realizzativi e dei primi risultati. Si è così prestato particolare riguardo, ovviamente, alle Linee di intervento individuate dall'AdG per la verifica del rispetto del criterio di efficacia (si veda CdP pag 40 e successive).

del processo dell'implementazione, per l'accelerazione delle procedure e della spesa per pervenire agli obiettivi quantificati per i vari indicatori;

- alle scadenze programmate per la riserva comunitaria e per la riserva nazionale l'AdG ha predisposto le relazioni finali di monitoraggio per poter accedere alla assegnazione di dette riserve premiali;
- per la riserva nazionale il PON Trasporti, in base alla relazione finale del MEF per l'attribuzione della riserva, ha ottenuto un elevato livello di risorse;
- per la riserva comunitaria, la relazione finale evidenzia un risultato largamente positivo avendo conseguito il raggiungimento dei livelli target assunti per il PON Trasporti; con qualche difficoltà per l'indicatore fisico di realizzazione di problematica quantificazione per la tipologia di interventi finanziata dal Programma.

In relazione a quanto sopra, il valutatore esprime un giudizio positivo sulle attività sviluppate dall'AdG, che hanno permesso di conseguire l'assegnazione della riserva premiale nazionale e quasi certamente quella comunitaria.

È importante sottolineare nel giudizio valutativo il positivo effetto determinato dall'approccio premiale nella gestione/attuazione del Programma. Ciò ha influito positivamente nel determinare comportamenti virtuosi e tempestivi nella gestione delle risorse pubbliche.

Il valutatore, a conclusione di tale considerazione, intende proporre all'AdG del PON Trasporti nell'attribuzione delle risorse premiali di adottare criteri di ripartizione tra misure/enti che tengano conto dell'efficienza dei comportamenti adottati a livello di ciascun ente responsabile di misura.

Pertanto nel ripartire le risorse derivanti dalle premialità, che potrebbero rappresentare circa il 10% delle risorse attualmente programmate con il PON, si auspica che siano tenuti presenti i seguenti criteri:

- capacità di gestione del sistema di monitoraggio e tempestività nella trasmissione delle informazioni;
- tempestività nella presentazione di attestazioni di spesa alle scadenze programmate;
- rispondenza nella selezione degli interventi da programmare con i rimborsi rinvenienti dai progetti volano agli obiettivi/finalità della misura del PON;

- tempestività della trasmissione delle previsioni di spesa e capacità di rispettare i livelli di spesa programmati;
- rispetto delle procedure e dei tempi previsti nei cronogrammi attuativi (come da relazioni predisposte dall'ufficio di controllo di II livello dopo il controllo campionario).

## **5. QUALITÀ DEL SISTEMA DI ATTUAZIONE**

Nel disegno di valutazione si era programmata un'attività specifica finalizzata a valutare l'implementazione del programma con riferimento ai processi attuativi e procedurali ed alla struttura organizzativa deputata all'attuazione del PON.

Nello specifico tale valutazione riguarda l'analisi di processo e la funzionalità delle strutture coinvolte nella realizzazione delle azioni programmate prevedendo quindi di inserire nell'ambito del processo "programmazione - risultati - realizzazione" una terza dimensione l'implementazione, modificando così il processo valutativo "programmazione- implementazione – risultati - realizzazione".

Una tale più ampia valutazione pertanto deve prendere in considerazione i diversi aspetti che riguardano:

- il sistema di gestione;
- la struttura deputata alla gestione;
- il processo implementativo concernente il ciclo finanziario e il sistema dei controlli;
- il ruolo del partenariato nell'ambito del processo attuativo.

Per la valutazione del sistema di gestione del PON Trasporti e in particolare per la valutazione dell'unità organizzativa il valutatore ha svolto un'indagine diretta al fine di verificare:

- la funzionalità della struttura organizzativa (la consistenza della struttura, l'adeguatezza dello staff operativo dell'Ufficio impegnato nella gestione degli interventi, l'efficacia/funzionalità della struttura, l'evoluzione della struttura rispetto al precedente periodo di programmazione, etc.);
- l'efficienza delle dinamiche relazionali e dei rapporti tra strutture coinvolte nell'implementazione del PON (meccanismi concertativi tra Amministrazioni, coinvolgimento di operatori di strutture diverse etc.).

L'analisi ha evidenziato aspetti soddisfacenti, ma al tempo stesso esigenze di qualificazione del personale non sempre disponibile in numero adeguato. In generale si può rilevare che:

- le risorse umane disponibili presso le strutture (a tempo pieno ed a tempo parziale) risultano fortemente variabili in termini numerici (da 3 a 21) e coprono le esigenze concernenti la gestione della misura, la rendicontazione ed il monitoraggio; a tale risultato, tuttavia, si è giunti nel corso dell'implementazione, potenziando e rafforzando le strutture organizzative disponibili;
- tali risorse risultano generalmente sufficienti o soddisfacenti in termini di consistenza numerica ed in termini di competenze professionali, avendo acquisito nel precedente periodo di programmazione (almeno per alcune misure) competenze specifiche nella gestione degli interventi cofinanziati dalla UE. Le eventuali difficoltà organizzative non condizionano il rispetto di una efficiente gestione della misura e non sono causa di ritardo rispetto alle scadenze previste; in tale contesto viene ritenuto che gli strumenti informativi di cui si è dotata la struttura rappresentano un supporto significativo per l'efficace svolgimento delle attività previste;
- l'organizzazione che si è data l'Ente responsabile della misura, rispetto al precedente periodo di programmazione (per gli enti che hanno avuto un'analoga responsabilità) risulta generalmente migliorata o non presenta nessuna sostanziale differenza;
- viene dato un giudizio positivo sull'adeguatezza dei sistemi di collegamento ed integrazione che sussistono con le strutture dell'AdG e dell'AdP; mentre non si pronunciano sui collegamenti con l'ufficio di controllo di II livello.

La nuova programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2000-2006 ha conferito una rilevanza ulteriormente rafforzata, rispetto al passato, al partenariato istituzionale e socioeconomico.

In relazione alle attività partenariali in atto il valutatore ha raccolto significativi elementi sulle dinamiche relazionali messe in atto dal Programma per ciascuna misura e per ciascun ente attuatore. Si è così potuto accertare che nell'attuale fase di implementazione, ed a seguito di quanto già realizzato in fase di programmazione, il partenariato più attivo si è realizzato:

- in primo luogo tra enti responsabili di misura con la struttura del MIT (in quanto Autorità di Gestione) e con l'Autorità di Pagamento;

- uno stretto partenariato si sta realizzando con le Regioni attraverso il GdL di cui sopra ed il CdS, più sulle attività di impostazione e di verifica delle scelte che nel processo di selezione degli interventi prioritari da inserire nel PON;
- uno stretto partenariato si realizza a livello di Amministrazioni Centrali (con il MEF nella fase di coordinamento delle attività programmate dal QCS al cui interno opera il PON Trasporti); sia attraverso il CdS del QCS, sia attraverso il già menzionato GdL Trasporti, al quale partecipano attivamente il Servizio delle politiche comunitarie del DPS, l'UVAL e le Regioni.

La valutazione della strutturazione del ciclo finanziario appare certamente di rilievo al fine di rispettare la tempistica stringente prevista dalla normativa dell'UE per l'erogazione della spesa. Il MIT per la gestione dei fondi del PON Trasporti ha adottato tutte e tre le modalità stabilite dalla Delibera CIPE (22/6/2000); e precisamente (v. Tab. 4):

- la gestione tramite il Fondo di Rotazione;
- la gestione diretta da parte dell'AdG tramite i Capitoli di Bilancio dello Stato;
- la gestione diretta tramite contabilità speciali.

**Tab. 4. Modalità di gestione del PON-Trasporti adottate a livello di singola misura**

<i>Modalità di gestione adottata</i>	<i>Misure del PON-Trasporti</i>
Tramite:	
A. l'IGRUE con il Fondo di Rotazione	IV.1
B. l'AdG con i Capitali di Bilancio Statale	I.3; II.3; III.3; III.1
C. contabilità speciali	I.1/II.1 I.2/II.2 I.4 III.2

In tutte e tre le modalità esaminate il ciclo è molto articolato e la tempistica si allunga necessariamente proprio in relazione ai numerosi passaggi previsti per assegnare le risorse ai BF, per effettuare la spesa da parte di questi e presentare le relative attestazioni di spesa sostenuta, e quindi – dopo lo svolgimento dei compiti del MIT con interfaccia MEF-UE – rientrare nella disponibilità delle risorse rimborsate e permettere ai BF di proseguire nella realizzazione degli interventi.

Si può ritenere che il problema liquidità/allungamento dei tempi attuativi, sia stato largamente superato, in questa fase iniziale dell'implementazione, facendo ampio ricorso all'inserimento nell'ambito del PON dei progetti volano. Tuttavia allo stato attuale, almeno per gli enti/soggetti non dotati di autonoma capacità finanziaria, la tempistica da prevedere per il

completamento del ciclo finanziario, rischia di determinare carenze di liquidità e quindi ritardi nell'erogazione della spesa.

I dati trasmessi dall'AdG permettono di verificare che allo stato attuale sono state già presentate domande per Euro 447.251.146,84. L'ammontare certificato supera ampiamente l'ammontare delle spese da sostenere entro il 31/12/2003, per cui il vincolo (n+2) risulta essere pienamente rispettato; il surplus di risorse rendicontate potrà contribuire quindi al rispetto del vincolo n+2 per la successiva annualità 2002 da rendicontare entro il 31/12/2004.

## **6. L'ATTUAZIONE DEL PON E PRIME VALUTAZIONI DI METÀ PERCORSO**

L'analisi valutativa riguardante l'implementazione del PON è stata sviluppata con riferimento ad aspetti e dati monitorati relativi all'avanzamento: a)procedurale; b)finanziario; c)fisico, tenendo ovviamente conto del ritardo registrato in fase di avvio; ritardo che diviene tanto più grave per un programma che prevede interventi di infrastrutturazione sul territorio del Mezzogiorno, che come tali richiedono tempi lunghi di attuazione e procedure progettuali e autorizzative particolarmente lunghe e complesse e di non sempre facile ottenimento.

Nonostante il ritardato avvio del programma, la fase realizzativa degli interventi, può ritenersi ormai completamente a regime. Ne è testimonianza il fatto che una significativa quota di progetti sono anche conclusi o in corso di conclusione, come evidenzia anche l'elaborazione presentata dall'AdG nella relazione finale di monitoraggio degli indicatori selezionati per l'assegnazione della riserva premiale del 4%. In particolare:

- è stata conclusa la fase della selezione degli interventi, anche se va ampliata con l'individuazione di ulteriori interventi PON da finanziare con i rimborsi rinvenuti dai progetti volano;
- il programma risulta complessivamente avviato in quanto numerosi interventi risultano attivati;
- sono in corso di realizzazione molti interventi e la quota di Programma realizzato può essere indicata attualmente nella misura del 22%.

### **L'avanzamento procedurale**

Da un punto di vista procedurale, al 30/09/03 risultano avviati 109 dei 226 progetti complessivi, dei quali 21 risultano conclusi. Come si può osservare dalla tabella 5, a fronte di

una quota complessiva di progetti avviati pari al 48% del totale, l'efficienza attuativa risulta piuttosto variabile in considerazione degli assi e delle misure. In particolare, la frazione di progetti avviati è massima nell'asse I, con l'84% dei progetti, e pari al 40% e al 31% negli assi II e III rispettivamente. A livello di misura, tutte quelle relative all'asse I presentano una quota di progetti avviati almeno pari all'80%. La quota più ridotta per gli altri due assi è dovuta al mancato avvio dei 4 progetti delle misure II.2 e II.3 e dei 19 progetti delle misure III.1 e III.3. I 21 progetti conclusi, pari al 9% del totale, si concentrano nelle misure III.2 (14 progetti conclusi su 58 complessivi) e nella misura I.2 (5 progetti su 56).

Nell'ambito dei progetti selezionati sono stati compresi 19 Grandi Progetti, come definiti dall'art. 26 del Reg. 1260/99, per un importo complessivo di 3.216 Meuro. I Grandi Progetti corrispondono in termini numerici all'11% dei 180 progetti complessivi del PON (Misure infrastrutturali) e in termini finanziari al 75% dell'importo globale del Programma. L'AdG con l'ausilio della struttura di Assistenza tecnica sta predisponendo le schede dell'analisi costi benefici predisposte dalla Commissione Europea per la conferma del tasso di finanziamento. Secondo quanto disposto dalla Commissione Europea in attesa della presentazione e verifica di dette schede, gli importi impegnati per tali interventi risultano "sospesi" ai sensi della verifica dell'N+2, e le spese sostenute ad oggi, non sono rendicontabili.

### **L'avanzamento finanziario**

L'avanzamento finanziario risulta essere sostanzialmente coerente con quello previsto a metà programma, come si può osservare dalla tabella 6, al 30/09/03 sono stati impegnati 947,4 Meuro rispetto ad una spesa prevista alla stessa data di 1.093,3 milioni (corrispondente all'87%). Le somme impegnate rappresentano invece il 22% delle risorse complessive a disposizione del Programma ed è dunque possibile affermare che l'aliquota di risorse già impegnate a metà programma, è di poco inferiore ad un quarto del totale. I pagamenti fino ad ora effettuati, pari a 474,5 Meuro, rappresentano il 50% dei corrispondenti impegni, e, a testimonianza di una più ridotta capacità di spesa, soltanto l'11% del totale delle risorse a disposizione del Programma. Su tale apparente limitata capacità di spesa incide, la mancata certificazione della spesa sostenuta dai Grandi Progetti, il cui importo risulta sospeso fino alla presentazione e approvazione da parte della CE della scheda "Grandi Progetti".

**Tab. 5. Avanzamento procedurale del Programma per assi e misure al 30/09/2003**

Assi/Misure	Progetti Finanziati	Progetti Avviati	Progetti Conclusi	Efficienza attuativa	Riuscita attuativa
	a	b	c	b/a	c/a
<i>Asse I</i>	88	74	5	0,84	0,06
I.1	13	12	*	0,92	0,23**
I.2	56	45	5	0,80	0,09
I.3	1	1	0	1,00	0,00
I.4	18	16	0	0,89	0,00
<i>Asse II</i>	15	6	0	0,40	0,00
II.1	11	6	0	0,55	0,00
II.2	1	0	0	0,00	0,00
II.3	3	0	0	0,00	0,00
<i>Asse III</i>	77	24	14	0,31	0,18
III.1	18	6	0	0,33	0,00
III.2	58	18	14	0,31	0,24
III.3	1	0	0	0,00	0,00
<i>Asse IV</i>	46	5	2	0,11	0,04
IV.1	46	5	2	0,11	0,04
<b>Totale</b>	<b>226</b>	<b>109</b>	<b>21</b>	<b>0,48</b>	<b>0,09</b>

\* La misura prevede 48 interventi relativi ai progetti "miglioramenti diffusi", di questi 11 risultano conclusi alla data del 30/09/2003

\*\* Tale percentuale è relativa al rapporto tra gli 11 interventi conclusi e i 48 previsti nell'ambito dei "miglioramenti diffusi"

Fonte: Elaborazione Ecoter su dati AdG PON Trasporti

Coerentemente con quanto emerge anche dall'avanzamento procedurale, mentre per le misure dell'asse I si registra un avanzamento finanziario certamente soddisfacente, il ritardo nell'avvio delle misure II.2, II.3 e III.3 induce tassi di avanzamento finanziario più ridotti per gli assi II e III.

Si noti in particolare che:

- gli impegni al 30/09/03 sono superiori ai pagamenti previsti alla stessa data per le misure I.2, I.3, III.2 e IV.1; ciò per effetto della forte incidenza nelle prime tre misure dei progetti volano, che ovviamente risultano già impegnati per l'importo totale dell'intervento;
- la quota di impegni al 30/09/03 rispetto al totale delle risorse a disposizione del PON sono superiori alla media per le misure I.4 (78%), I.3 (66%), II.1 (49%) e III.2 (33%);
- a testimonianza di un maggiore avanzamento finanziario e di una migliore capacità di spesa, l'aliquota di pagamenti effettuati sul totale delle risorse del Programma, pari mediamente all'11%, risulta del 44% per la misura I.4 e del 37% per la misura II.1.

**Tab. 6. Avanzamento finanziario del Programma per assi e misure al 30/09/2003**

Assi / Misure	Spesa prevista		Avanzamento finanziario al 30/09/2003		Indicatori di avanzamento finanziario				
	2000-03	2000-08	Impegni	Pagamenti	c/a	c/b	d/a	d/b	d/c
	a	b	c	d					
<i>Asse I</i>	609.307.083	3.021.270.019	676.156.448	338.989.901	1,11	0,22	0,56	0,11	0,50
I.1	236.902.745	1.482.075.019	169.221.141	93.625.551	0,71	0,11	0,40	0,06	0,55
I.2	213.023.744	1.311.024.000	338.016.028	176.870.711	1,59	0,26	0,83	0,13	0,52
I.3	10.941.904	71.469.000	46.892.634	0	4,29	0,66	0,00	0,00	0,00
I.4	148.438.690	156.702.000	122.026.645	68.493.639	0,82	0,78	0,46	0,44	0,56
<i>Asse II</i>	257.074.736	689.438.000	100.704.741	75.177.845	0,39	0,15	0,29	0,11	0,75
II.1	119.761.609	204.977.000	100.704.741	75.177.845	0,84	0,49	0,63	0,37	0,75
II.2	8.199.115	81.991.000	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	
II.3	129.114.012	402.470.000	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	
<i>Asse III</i>	220.998.613	531.122.000	160.907.153	59.855.766	0,73	0,30	0,27	0,11	0,37
III.1	168.025.003	206.484.000	56.679.235	10.916.092	0,34	0,27	0,06	0,05	0,19
III.2	52.499.643	319.675.000	104.227.918	48.939.674	1,99	0,33	0,93	0,15	0,47
III.3	473.967	4.963.000	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	
<i>Asse IV</i>	5.927.059	38.718.000	9.661.136	499.496	1,63	0,25	0,08	0,01	0,05
IV.1	5.927.059	38.718.000	9.661.136	499.496	1,63	0,25	0,08	0,01	0,05
<b>Totale</b>	<b>1.093.307.491</b>	<b>4.280.548.019</b>	<b>947.429.478</b>	<b>474.523.008</b>	<b>0,87</b>	<b>0,22</b>	<b>0,43</b>	<b>0,11</b>	<b>0,50</b>

Fonte: Elaborazione Ecoter su dati AdG PON Trasporti

### L'avanzamento fisico

L'avanzamento fisico del Programma può essere letto con riferimento al complesso degli indicatori di realizzazione fisica riportati nella tabella 7, nonché al rapporto tra i valori rilevati al 30/09/03 e quelli previsti a fine programma (target). Tale rapporto può essere interpretato come un indice dell'efficacia realizzativa e soltanto la lettura del complesso dei valori di tale rapporto può consentire una valutazione sintetica dell'avanzamento fisico del Programma. Allo scopo di facilitare tale valutazione, nella medesima tabella si riporta il range dell'indicatore di efficacia per ciascuna misura (Min-Max).

Come si può osservare il livello dell'avanzamento fisico risulta assai variegato. A fronte del mancato avvio di tutti gli interventi di tre misure (III.2, II.3 e III.3), si evidenziano invece *performance* assai significative in molte altre misure. E' il caso della misura I.1, in cui sono stati avviati tutti i cantieri degli interventi relativi alle tecnologie di rete e oltre il 70% di quelli inerenti la rete a lunga percorrenza, e della misura II.1 che registra l'avvio di tutti cantieri. Certamente soddisfacente risulta anche l'avanzamento che si realizza nella misura I.3, con oltre il 60% di interventi avviati, quasi tutti conclusi, e nella misura III.2, caratterizzata da livelli avanzati nella infrastrutturazione delle superfici destinate alle strutture logistiche o per manovra e controllo (oltre il 40%).

**Tab. 7 Avanzamento fisico del Programma per misura al 30/09/2003**

Misura	Sottotipologia	Indicatori di realizzazione fisica	Unità di misura	Efficacia realizzativa %	Min-Max
I.1	Rete a lunga percorrenza	Lunghezza rete	Km	16,33	16,33-100
		Progettazione sede	Km	63,27	
		Realizz. sede tracciato ferroviario	Km	21,68	
		Prog. e realizz. attrezzaggio ferroviario	Km	16,33	
	Tecnologia di rete	Cantieri avviati	N°	71,43	
		Lunghezza rete	Km	n.c.	
		Cantieri avviati	N°	100	
		Interventi avviati	N°	93,75	
I.2	Rete viaria nazionale	Interventi conclusi	N°	22,92	n.c.
		Cantieri aperti e attivi	N°	n.c.	
		Lunghezza rete in lavorazione	Km equivalenti	n.c.	
		Lunghezza rete completata	Km equivalenti	n.c.	
	Rete autostradale	Cantieri conclusi	N°	n.c.	
		Cantieri aperti e attivi	N°	n.c.	
		Lunghezza rete in lavorazione	Km equivalenti	n.c.	
		Lunghezza rete completata	Km equivalenti	n.c.	
I.3	Interventi tecnologici e sistemi informativi	Interventi conclusi	N°	n.c.	
		Interventi avviati	N°	63,16	
		Interventi conclusi	N°	57,89	
I.4	Interventi tecnologici e sistemi informativi	Interventi conclusi	N°	88,89	0-88,89
		Formitura materiali	N°	72,22	
		Installazione forniture ed opere civili	N°	5,56	
		Interventi conclusi	N°	0	
II.1	Rete lunga percorrenza	Lunghezza rete	Km	0	0-100
		Progettazione sede	Km	21,05	
		Realizz. sede tracciato ferroviario	Km	0	
		Progettazione e realizzazione attrezzaggio ferroviario	Km	0	
	Tecnologia di rete	Cantieri avviati	N°	100	
		Lunghezza rete	Km	0	
		Cantieri avviati	N°	100	
		Lunghezza rete	Km	0	
	Nodi	Progettazione sede	Km	39,13	
		Realizz. sede tracciato ferroviario	Km	0	
		Prog. e realizz. attrezzaggio ferroviario	Km	0	
		Cantieri avviati	N°	100	
II.2	Rete viaria nazionale	Cantieri avviati	N°	n.c.	
		Lunghezza rete in lavorazione	Km equivalenti	n.c.	
		Lunghezza rete completata	Km equivalenti	n.c.	
		Cantieri conclusi	N°	n.c.	
II.3	Linea urbana e suburbana	Lunghezza rete	Km	n.c.	n.c.
		Realizz. sede tracciato ferroviario	Km	n.c.	
		Realizzazione armamento	Km	n.c.	
		Realizzazione impianti tecnologici	Km	n.c.	
		Stazioni	N°	n.c.	
		Cantieri avviati	N°	n.c.	
III.1	Aree servizi e moviment.	Superficie	Mq	n.c.	n.c.
	Strutture logistiche	Superficie	Mq	n.c.	
	Interventi di dragaggio	Materiale rimosso	Mc	n.c.	
	Infrastrutt. collegamento	Lunghezza collegamenti	Km	n.c.	
	Strutture di attracco	Lunghezza banchine	Ml	n.c.	
III.2	Aree servizi e moviment.	Superficie infrastrutturata	Mq	17,87	17,87-44,17
	Strutture logistiche	Superficie infrastrutturata	Mq	44,17	
	Superfici per manovra e decollo	Superficie infrastrutturata	Mq	41,51	
	Interventi tecnologici e sistemi informativi	Interventi avviati	N°	21,74	
Interventi conclusi		N°	21,74		
III.3	Interporti	Interventi avviati	N°	n.c.	n.c.
		Interventi conclusi	N°	n.c.	
IV.1	Monit. e Ass. Tecnica	Contratti	N°	50	0-50
		Pubblicità	Contratti	N°	
	Controllo	Contratti	N°	0	
		Contratti	N°	50	
	Trasporti	Interventi	N°	0	
		Interventi	N°	0	

n.c.: non calcolabile perché le informazioni necessarie non risultano ancora rilevate al 30/09/03

Efficacia realizzativa: Rapporto tra valore rilevato al 30/09/03 e il target di fine programma

Fonte: Elaborazione Ecoter su dati AdG PON Trasporti

## **Una valutazione complessiva su *performance*, efficacia ed efficienza del Programma**

La *performance* del Programma, sulla base degli indicatori di avanzamento finanziario, fisico e procedurale, si può considerare complessivamente soddisfacente. Tuttavia, per gli Assi II e III il ritardo o mancato avvio di alcune misure rende complessivamente poco soddisfacente il giudizio complessivo. Risulta comunque auspicabile un forte miglioramento del profilo qualitativo della strategia in sede di riprogrammazione finanziaria del PON, pertanto, vanno attentamente presi in considerazione anche altri aspetti di ordine generale:

- (i) in sede di ridefinizione del piano finanziario si potrà fare leva su risorse aggiuntive. Per diverse misure, pertanto, è possibile indicare l'opportunità di rafforzare la capienza finanziaria, mediante la redistribuzione delle risorse delle riserve premiali (comunitaria e nazionale) e quelle rese disponibili con la rendicontazione dei progetti "volano";
- (ii) i risultati "aggregati" degli Assi (tanto sul piano procedurale e fisico che su quello finanziario), sono il portato di esiti alquanto variegati a livello di singole misure, (specialmente nell'ambito degli Assi II e III per quel che concerne l'avanzamento finanziario e fisico), per cui si profila l'opportunità di rivedere la struttura finanziaria del Programma, operando se del caso spostamenti di risorse che interessino alcune misure;
- (iii) la riprogrammazione "di medio termine" fornisce un'occasione unica per rivedere il Piano finanziario, anche attraverso spostamenti di risorse tra Assi. Eventuali decisioni successive di ulteriori spostamenti tra misure, infatti, potrebbero essere approvate anche dal CdS senza dover avviare un nuovo processo di negoziazione con l'UE. A parere del valutatore, tuttavia, la possibilità già richiamata di fare leva su risorse aggiuntive, dovrebbe essere tesaurizzata in modo da non penalizzare alcuno degli Assi del Programma. L'indicazione di massima del valutatore (cfr. Tab.6), infatti, è quella di operare spostamenti di risorse tra misure e allocazioni delle risorse aggiuntive tali da non ridurre la capienza finanziaria di alcuno degli Assi;
- (iv) in sede di revisione del piano finanziario si deve tenere conto del *trade off* tra efficienza nell'utilizzo delle risorse e rafforzamento della strategia. Si reputa opportuno, pertanto, in relazione ad alcune misure non ridimensionare la capienza

finanziaria nonostante eventuali ritardi nell'avanzamento di spesa (III.3). Bisogna tenere presente la circostanza che nella maggior parte delle misure i cosiddetti "grandi progetti" rivestono un ruolo e un peso notevole. Gli importi relativi agli stessi risultano essere per il momento "sospesi" e non possono essere rendicontati; questo giustifica in parte la *performance* finanziaria poco soddisfacente di alcune misure.

Coerentemente con la prospettiva di rivedere il piano finanziario in modo da non snaturare la strategia ed anzi, se possibile privilegiando obiettivi di rafforzamento qualitativo del disegno strategico (e tenendo anche conto della distribuzione per tipologia di misura delle risorse impegnate e dei progetti finanziati), si forniscono sinteticamente alcune indicazioni di massima su possibili interventi di riprogrammazione finanziaria a livello di misure (tali giudizi sono sintetizzati nella tabella 8):

- incrementare le risorse per le misure I.1, I.2 e I.4 dell'Asse I, proprio in considerazione dell'elevata rilevanza che rivestono tali interventi sulla strategia complessiva del programma e della elevata rispondenza agli obiettivi del PON dei progetti selezionati. Per gli stessi motivi si suggerisce di incrementare le risorse anche con riferimento alle misure II.1, III.2 e III.3 del programma; tale ultima misura pur non essendo ancora stata avviata presenta infatti una rilevanza massima sulla strategia di cui occorre tener conto;
- lasciare invariate le risorse della misura II.3 che è caratterizzata da interventi con una rilevanza relativamente minore di altri sulla strategia del programma e della misura I.3 che può essere considerata "a bassa" priorità nella strategia, in quanto gli interventi previsti presentano un'incidenza relativamente minore di altri sugli obiettivi del PON;
- occorre invece sospendere il giudizio sull'opportunità di incrementare le risorse per la misura II.2 che non ha ancora registrato la messa in opera dell'unico progetto di cui si compone, che peraltro presenta una rilevanza strategica relativamente modesta; analogamente è prematuro valutare l'esigenza di dedicare risorse aggiuntive alla misura III.1, avviata con ritardo e dunque con maggiore incertezza nella conclusione entro la scadenza del programma degli interventi di cui si compone.

**Tab. 8** Performance complessiva, rilevanza strategica e ipotesi di riprogrammazione per le misure del PON

Assi/ misure	Performance			Rilevanza sulla strategia	Rispondenza agli obiettivi del PON	Indicazione per la riprogrammazione finanziaria
	Procedurale	Finanziaria	Fisica			
I.1	Pienamente soddisfacente	Soddisfacente	Discreta	Molto Elevata	Molto Elevata	Incremento delle risorse
I.2	Soddisfacente	Molto Soddisfacente	Non rilevata, ma adeguata	Molto Elevata	Molto Elevata	Incremento delle risorse
I.3	Soddisfacente	Insoddisfacente capacità di spesa	Discreta	Discreta	Discreta	Lasciare invariate le risorse
I.4	Soddisfacente	Molto soddisfacente	Buona	Elevata	Elevata	Incremento delle risorse
<b>Asse I</b>	<b>Soddisfacente</b>	<b>Soddisfacente</b>	<b>Discreta</b>	<b>Elevata</b>	<b>Elevata</b>	<b>Incremento delle risorse</b>
II.1	Soddisfacente	Molto soddisfacente	Buona	Elevata	Elevata	Incremento delle risorse
II.2	Misura non avviata	Misura non avviata	Misura non avviata	Modesta	Modesta	Da valutare successivamente
II.3	Misura non avviata	Misura non avviata	Misura non avviata	Modesta	Discreta	Lasciare invariate le risorse
<b>Asse II</b>	<b>Poco soddisfacente</b>	<b>Poco soddisfacente</b>	<b>Poco soddisfacente</b>	<b>Bassa</b>	<b>Discreta</b>	<b>Incremento delle risorse</b>
III.1	Poco soddisfacente	Poco Soddisfacente	Non rilevata, ma non adeguata	Elevata	Elevata	Da valutare successivamente
III.2	Soddisfacente	Molto soddisfacente	Buona	Elevata	Molto Elevata	Incremento delle risorse
III.3	Misura non avviata	Misura non avviata	Misura non avviata	Molto Elevata	Molto Elevata	Incremento delle risorse
<b>Asse III</b>	<b>Poco soddisfacente</b>	<b>Poco soddisfacente</b>	<b>Poco soddisfacente</b>	<b>Elevata</b>	<b>Molto Elevata</b>	<b>Incremento delle risorse</b>
<b>Asse IV (Mis. IV.1)</b>	<b>Poco soddisfacente</b>	<b>Molto soddisfacente</b>	<b>Discreta</b>	...	...	<b>Lasciare invariate le risorse</b>

## 7. SUGGERIMENTI E RACCOMANDAZIONI PER LA RIPROGRAMMAZIONE

Le attività svolte nell'ambito delle processo di valutazione, sono state finalizzate da una parte ad offrire all'AdG indicazioni e suggerimenti per il miglioramento dell'implementazione del PON, dall'altro a definire linee ed indirizzi da adottare in sede di riprogrammazione di metà percorso.

Pur senza enfatizzare il contributo della valutazione al perfezionamento dei processi attuativi, si può ritenere che, in questa prima fase attuativa, essa abbia contribuito a: (a) far emergere indirizzi di perfezionamento del disegno organizzativo dell'AdG; (b) migliorare impostazione generale e percorso procedurale del programma; (c) perfezionare il processo di monitoraggio e sensibilizzare l'AdG sulla necessità di razionalizzare il *set* di indicatori; (d) migliorare il processo di selezione degli interventi; (e) sensibilizzare l'AdG sulla rilevanza del collegamento/integrazione con i programmi operativi regionali; (f) perfezionare i circuiti finanziari; (g) individuare criteri e modalità operativi per rispettare il principio di addizionalità nel prosieguo del Programma, con particolare riferimento all'utilizzo delle risorse rinvenienti dai rimborsi comunitari sulla attestazione di spesa presentata per i progetti volano.

D'altra parte le analisi sviluppate nei riguardi degli assetti gestionali del PON Trasporti, delle procedure di implementazione e di selezione, della funzionalità del sistema di monitoraggio e dell'avanzamento procedurale, fisico e finanziario, congiuntamente ai primi risultati delle indagini dirette che il valutatore ha condotto con il supporto dell'AdG, hanno portato a una serie di elementi di valutazione dai quali possono essere ricavati indicazioni e suggerimenti per l'AdG, da tesaurizzare in sede di eventuale riprogrammazione delle risorse.

La sintesi degli elementi valutativi, induce a formulare un giudizio positivo sull'andamento del PON: ciò sia con riguardo alla rispondenza dell'azione programmatica rispetto ai punti di forza e di debolezza del sistema trasportistico, sia con riguardo all'organizzazione del sistema gestionale (modalità di implementazione e di selezione dei progetti; gestione dei circuiti finanziari e del sistema dei controlli; sorveglianza e monitoraggio dei progetti e del PON nel suo complesso), sia in riferimento all'utilizzo delle risorse nel rispetto delle scadenze programmate (rispetto del vincolo n+2).

A fronte di un contesto socio-economico caratterizzato da una tendenza alla stagnazione del sistema produttivo e dello stesso flusso dei trasporti, si può comunque considerare ancora valida tanto la diagnosi sui principali fattori di criticità dei vari comparti del settore da

superare che la stessa intelaiatura strategica del Programma. Appare tuttora valido, inoltre, il sistema delle “coerenze” e delle “sinergie”. In particolare, si è evidenziato un elevato grado di coerenza “esterna” del Programma tanto in relazione al QCS Ob. 1 che al Piano Generale dei Trasporti. Anche la coerenza “interna” del Programma ha ben resistito alla “prova dei fatti” e anche all’inserimento dei “progetti volano” che, semmai, contribuiscono a rafforzare la validità della strategia ed una più agevole gestione delle risorse finanziarie nel rispetto delle scadenze previste dai regolamenti comunitari. Si ravvisa solamente l’opportunità di conferire maggiore rilevanza agli obiettivi prioritari dell’intermodalità e del riequilibrio modale ed una sorveglianza specifica per l’integrazione della strategia del PON con quella dei POR.

Il giudizio sugli esiti della prima fase attuativa è abbastanza positivo. L’AdG, attraverso una oculata gestione e il coinvolgimento dei soggetti partenariali (segnatamente gli Enti Responsabili di Misura), sta conseguendo gli obiettivi che qualificano il disegno strategico complessivo del PON. Nonostante il suo ritardato avvio, la performance complessiva è positiva (anche grazie alla rendicontazione dei “progetti volano”). Si riscontrano, peraltro, dei miglioramenti del processo di implementazione, con particolare riguardo alla fase di selezione degli interventi.

La eventuale riprogrammazione, basata fondamentalmente sugli elementi appena richiamati (giudizio positivo sulla gestione del PON e sulla sua performance finanziaria e realizzativa, “robustezza” dell’impostazione strategica e delle procedure attuative a fronte dell’evoluzione del contesto socio-economico e normativo), può limitarsi a una rivisitazione del PON, in termini di: (i) riarticolazione delle risorse finanziarie disponibili (a livello di tutte le misure) e allocazione delle risorse aggiuntive (riconducibili all’attribuzione delle riserve premiali e alla possibilità di riutilizzare risorse “liberate” con la rendicontazione dei “progetti volano”), finalizzate principalmente a rafforzare il profilo qualitativo della strategia; (ii) perfezionamento delle procedure di sorveglianza delle stesse, da attivare (con particolare riguardo alla gestione del ciclo finanziario). Essa deve parimenti indicare, tuttavia, anche priorità strategiche e obiettivi di miglioramento della performance complessiva, tenendo conto di quattro fattori:

- (i) i margini di riprogrammazione, almeno in termini finanziari, sono vincolati alle quote finanziarie già programmate; soltanto parte dei rimborsi comunitari e nazionali sui progetti volano (1.060 Meuro) vanno ancora programmati in termini di selezione di interventi PON (vedi iii);

- (ii) si potrà inoltre fare leva su risorse aggiuntive che derivano dalla certa assegnazione della riserva nazionale del 6% (circa 50 Meuro) e dalla quasi certa assegnazione della riserva comunitaria del 4%;
- (iii) si deve procedere a una lungimirante “destinazione d’uso” delle risorse rese disponibili dall’inserimento di “progetti volano” che preveda il loro utilizzo nel finanziamento di ulteriori interventi finalizzati al conseguimento degli stessi obiettivi prioritari, quali il potenziamento del sistema intermodale e dei “corridoi prioritari” (TEN) e il miglioramento delle condizioni di sicurezza della rete trasportistica. O ancora all’attuazione di quelle linee di intervento che permettano di “rompere” rispetto al passato per garantire quella discontinuità nel processo di crescita del sistema economico meridionale;
- (iv) si deve procedere rapidamente alla predisposizione dell’Analisi Costi/Benefici previste dall’UE per la conferma del tasso di cofinanziamento dei Grandi Progetti normati dall’art. 26 del regolamento generale sui Fondi strutturali. La mancata presentazione alla Commissione di tali schede, infatti, comporta una situazione di stallo temporaneo nell’avanzamento di spesa, in quanto i pagamenti relativi a tali progetti non sono rendicontabili.

A tale riguardo si forniscono all’AdG alcune indicazioni di massima in ordine alle priorità strategiche su cui focalizzare l’attenzione nel corso della seconda metà del ciclo di programmazione:

- il rafforzamento delle linee strategiche di intervento che perseguono l’obiettivo dell’intermodalità, sia in termini di maggiori risorse finanziarie, sia soprattutto in termini di una più ampia e qualificante progettualità; è bene sottolineare che le azioni in materia dovranno essere attentamente calibrate con il potenziamento delle direttrici (soprattutto ferroviarie) interessate, e limitate agli snodi effettivamente strategici in termini di domanda;
- il potenziamento degli interventi che favoriscono modalità di trasporto economicamente, socialmente e ambientalmente più efficienti al fine di perseguire maggiormente il riequilibrio modale (particolarmente la rete ferroviaria e il cabotaggio); in quest’ambito particolare attenzione dovrà essere attribuita alle connessioni tra scali portuali e infrastrutture terrestri;
- il rafforzamento delle priorità strategiche/configurazioni maggiormente in linea con gli obiettivi specifici della strategia comunitaria di ammodernamento e rafforzamento dei

sistemi di trasporto degli Stati membri. In particolare si ravvisa la necessità di focalizzare l'attenzione sui progetti e interventi facenti parte delle reti TEN (“Corridoi prioritari”);

- il potenziamento della connessione delle infrastrutture, sia lineari che nodali, con aree interne che rischiano di rimanere isolate dalla crescente apertura del territorio meridionale ai traffici internazionali;
- l'adeguamento degli impianti e delle infrastrutture che, lungo le direttrici ferroviarie strategiche, possono creare le condizioni logistiche più idonee per un uso concorrenziale delle reti e dei servizi;
- il miglioramento complessivo della stessa strategia di *policy*, rafforzando quegli interventi che hanno più marcatamente il crisma di azioni di rafforzamento sistemico del comparto trasportistico, in primo luogo quelli volti a rafforzare la qualità delle reti e dei servizi (miglioramento tecnologico dei sistemi) e quelli volti a garantire maggiori condizioni di sicurezza;
- il ricorso più diffuso a interventi più innovativi, segnatamente quelli che prevedono una sostanziale partecipazione del capitale privato (finanza di progetto); a tal fine, si raccomanda la valorizzazione, in tale contesto, dei risultati degli studi di fattibilità finanziati con la delibera CIPE dell'agosto 1998;
- la diffusione dei risultati delle attività valutative sviluppate dal valutatore indipendente presso tutti i soggetti interessati alla gestione e ai risultati del Programma, in particolare i responsabili presso gli Enti, onde valorizzare le indicazioni del valutatore in sede di eventuale revisione delle priorità strategiche e dell'iter procedurale di attuazione.